

Vierter Abschnitt. — Quatrième section.

Kantonsverfassungen. — Constitutions cantonales.

I. Uebergriff

in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt.

Empiètement dans le domaine
du pouvoir législatif.

10. Urtheil vom 15. März 1886 in Sachen
Kirchgemeinde Sulgen.

A. Die evangelische und die katholische Kirchgemeinde Sulgen besitzen eine gemeinsame Kirche und bei derselben einen Beerdigungsplatz. Zur evangelischen Kirchgemeinde Sulgen gehören die evangelischen Einwohner aus den fünf Ortsgemeinden der Einwohnergemeinde Sulgen und aus acht andern Ortsgemeinden; zur katholischen Kirchgemeinde außer den Katholiken der Municipalgemeinde Sulgen, die katholischen Einwohner aus 13 weiteren Ortsgemeinden. Im Jahre 1883 machte sich das Bedürfnis einer Erweiterung des Begräbnisplatzes fühlbar. Die evangelische und die katholische Kirchgemeinde Sulgen einigten sich durch Schlußnahmen vom 1. April und 20. Mai 1883, da eine Erweiterung des bisherigen Friedhofes nicht wohl möglich war, dahin, außer der Ortschaft einen neuen Begräbnisplatz zu erstellen, in der Meinung, daß, wie auf dem bisherigen Friedhofe, jedem Konfessionstheile ein besonderer räumlich abgegrenzter Abschnitt zugewiesen werde und die Beerdigung getrennt nach der Konfession stattfinden solle. Zur Ausführung dieses Beschlusses wurde eine gemeinsame Friedhofskommission eingesetzt.

Am 12. April 1885 genehmigte sodann die vereinigte Kirchgemeinde Sulgen eine von dieser Friedhofskommission vorgelegte Begräbnisordnung. Dieselbe wurde dem Regierungsrathe des Kantons Thurgau zur Genehmigung vorgelegt. Dieser holte den Bericht des Gemeinderathes von Sulgen ein, welcher seinerseits einen abweichenden Entwurf einer Begräbnisordnung vorlegte, in welcher er den Grundsatz der Beerdigung ohne Unterschied der Konfession an die Spitze stellte und die Wahl des Friedhofsgärtners für die bürgerliche Behörde beanspruchte. Der Regierungsrath des Kantons Thurgau beschloß hierauf am 16. Mai 1885 die vom Gemeinderathe von Sulgen vorgelegte Begräbnisordnung grundsätzlich gutzuheißen, indem er ausführte: die von der sogenannten Friedhofskommission projektierte Begräbnisordnung hätte in erster Instanz dem Gemeinderathe von Sulgen vorgelegt werden sollen, da, wie der Regierungsrath schon wiederholt und unzweideutig ausgesprochen habe, die nächste Aufsicht über die Begräbnisplätze den bürgerlichen Behörden resp. den Gemeinderäthen zustehe. In materieller Beziehung könne darüber kein Zweifel obwalten, daß die Staatsbehörden seit 1874 bei Anlage neuer Friedhöfe die Beerdigung ohne Unterschied der Konfession verlangt haben; auch der Große Rath habe diesen Grundsatz im Jahre 1876 anlässlich des Rekursfalles der katholischen Kirchenvorsteherchaft Frauenfeld gebilligt. Hier handle es sich aber wirklich um Anlage eines neuen Friedhofes. Die Vereinbarung zwischen den beiden Kirchgemeinden von Sulgen, daß auch in aller Zukunft die Beerdigung in Sulgen konfessionsweise stattfinden habe, sei daher rechtlich ungültig und für die Oberaufsichtsbehörde nicht bindend. Die gemeinderäthliche Vorlage entspreche auch in anderer Hinsicht besser den gesetzlichen Ordnungsvorschriften hinsichtlich der Besorgung und Beaufsichtigung der Friedhöfe, als der Entwurf der Friedhofskommission; im besonderen müsse der bürgerlichen Behörde kraft des Aufsichtsrechtes die Wahl der Todtengräber wie der Friedhofsgärtner eingeräumt werden.

B. Nach diesem Entscheide des Regierungsrathes beschloß die katholische Kirchgemeinde Sulgen am 4. Juni 1885 den Rücktritt von der Uebereinkunft betreffend die Anlage des neuen

Friedhofes, und die evangelische Kirchengemeinde beschloß am 7. gleichen Monats den neuen Ergänzungsfriedhof allein zu übernehmen. Letzterem Beschlusse stimmte auch die Municipalgemeinde Sulgen am 5. Juli 1885 bei. Allein der Regierungsrath des Kantons Thurgau hob, auf Beschwerde des Gemeinderathes von Sulgen, durch Entscheid vom 17. Juli 1885 die Gemeindebeschlüsse vom 7. Juni und 5. Juli auf und verfügte, daß der Gemeinderath Sulgen die Schlußnahme vom 16. Mai 1885 zu vollziehen und die Kosten des neuen Friedhofes auf die beteiligten Kirchengemeinden zu verlegen habe. Die beiden Kirchengemeinden beschwerten sich hierauf in gemeinsamer Eingabe beim Großen Rathe gegen die Regierungsbeschlüsse vom 16. Mai und 17. Juli 1885 und verlangten, daß in Bestätigung des Beschlusses vom 7. Juni 1885 der evangelischen Kirchengemeinde zu gestatten sei, den Ergänzungsfriedhof allein zu übernehmen, oder daß eventuell die getroffene Vereinbarung über die Ausscheldung des Plazes und die Vornahme konfessionell getrennter Beerdigungen genehmigt werde. Der Große Rath wies indeß diesen Rekurs am 25. November 1885 als unbegründet ab, was den recurrirenden Gemeinden am 4. Dezember 1885 mitgetheilt wurde.

C. Nunmehr ergriffen die evangelische und die katholische Kirchengemeinde Sulgen den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht. Sie erneuern die in ihrer Beschwerde an den Großen Rath des Kantons Thurgau gestellten Begehren und machen zur Begründung im Wesentlichen folgende Gesichtspunkte geltend:

1. Die konfessionell getrennte Beerdigung könne im Kanton Thurgau nur durch einen Akt der Gesetzgebung, welcher gemäß Art. 4 der Kantonsverfassung der Volksabstimmung zu unterbreiten sei, zwangsweise aufgehoben werden. Es sei nämlich nach der thurgauischen Gesetzgebung und Rechtsübung das Beerdigungswesen bis zum Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1874 unzweifelhaft Sache der kirchlichen Behörden und es seien die Gottesäcker Kirchengut gewesen; allerdings bestche eine Verordnung des Regierungsrathes betreffend die Leichenordnung, Leichenschau, die Beerdigung und Begräbnißpläge vom 22.

Oktober 1859; allein dieselbe enthalte bloß polizeiliche Bestimmungen und erkenne daneben die Kompetenzen der Kirchenvorsteherchaft und des Kirchenrathes ausdrücklich an. Ueber die konfessionell getrennte Beerdigung sage diese Verordnung kein Wort. Die konfessionell getrennte Beerdigung habe auf der Anschauung, daß das Begräbniß ein kirchlicher Akt sei und auf der Ausscheldung des Eigenthums an den Begräbnißplätzen beruht, welche Ausscheldung im Kanton Thurgau und speziell in Sulgen auf die Bestimmungen des Landfriedens von 1712 zurückzuführen sei, wonach die Kirchengüter unter die beiden Konfessionen nach Verhältniß ihrer Seelenzahl vertheilt worden seien. Die konfessionell getrennte Beerdigung sei also im Kanton Thurgau bis 1874 ein auf Staatsvertrag bzw. Verfassung beruhendes und durch die Gesetzgebung sanktionirtes Herkommen gewesen und könne schon aus diesem Grunde nur durch Verfassung oder Gesetzgebung aufgehoben werden. Der Regierungsrath habe sich nun allerdings im vorliegenden Falle, wie in frühern ähnlichen Fällen, darauf berufen, daß Art. 53 der Bundesverfassung von 1874 vorschreibe, die Verfügung über die Begräbnißplätze stehe den bürgerlichen Behörden zu; daraus folge da die bürgerlichen Behörden einen Unterschied des Glaubens nicht kennen, die Unstatthaftigkeit der nach Konfessionen getrennten Beerdigung, sofern diese nicht nach den historischen Verhältnissen zur Zeit noch geduldet werden müsse. Allein dies sei nicht richtig. In der Botschaft des Bundesrathes vom 24. Mai 1875 (Bundesblatt 1875, III, S. 4—22) sei anerkannt, daß es bundesrechtlich statthaft sei, wenn in einer paritätischen Gemeinde mit einem einzigen Friedhof eine Benutzung derart stattfinde, daß die eine Hälfte von dieser, die zweite von der andern Konfession benutzt werde. Beigefügt sei ausdrücklich: „Wollen die Kantone solche Ausscheldungen gesetzlich untersagen, „so ist das wohl und gut, aber von Bundeswegen einzugreifen, „ist nicht nothwendig.“ Auch die Regierung von Thurgau erkenne an, daß es nicht angemessen wäre, da, wo Katholiken und Protestanten räumlich getrennte Friedhöfe besitzen, die Vereinigung derselben zwangsweise zu dekretiren; dagegen, behauptete sie, verhalte sich die Sache anders da, wo über die Erweiterung

und Benutzung eines bereits bestehenden gemeinsamen Kirchhofes beider Konfessionen zu beschließen sei. Allein dafür, daß die Bundesverfassung nur für diesen Fall die konfessionell getrennte Beerdigung untersage, liege gar kein Anhaltspunkt vor; es liege auch kein Grund für eine solche ausnahmsweise Behandlung gerade dieses Falles vor. Alles was die Bundesverfassung verlange, sei schickliche Beerdigung für Jedermann; mit diesem Postulate stehe aber die konfessionelle Trennung des Begräbnißwesens nicht im Widerspruche. Die Anordnung, daß die Beerdigung ohne Rücksicht auf die Konfession stattzufinden habe, falle ihrer, in bestehende Verhältnisse tief einschneidenden, Natur wegen in das Gebiet der Gesetzgebung, wie dies ja auch der Bundesrath anerkenne.

2. Die angefochtenen Verfügungen verletzen ferner die Art. 47, 49 und 57 der Kantonsverfassung. § 49 bestimme: „Alles was mit der Bestimmung des Geschäftskreises der verschiedenen Gemeinden, mit der Einrichtung ihrer Behörden und mit der Ausschcheidung der Befugnisse der letztern zusammenhängt, ist Gegenstand der Gesetzgebung.“ Nun liege doch gewiß eine tief greifende, nur im Wege der Gesetzgebung mögliche, Aenderung des Geschäftskreises der Municipalgemeinden und der Befugnisse ihrer Vorstände einerseits, der Kirchgemeinden und ihrer Vorsteherchaft andererseits vor, wenn den erstern die volle Verfügungsgewalt über die Begräbnißplätze, die Wahl der Todtengräber, die Feststellung der Beerdigungsreglemente, die Rechnungsführung u. s. w. übertragen werde, während die Kirchenvorsteherchaften und Kirchgemeinden aller dieser ihnen bisher zustehenden Befugnisse beraubt werden. Die Rekurrenten leugnen nicht, daß den Gemeinderäthen ein gewisses polizeiliches Verfügungsrecht über die Begräbnißplätze zustehe; die thurgauische Gesetzgebung möge durch die Bundesverfassung insoweit als aufgehoben gelten. Allein dagegen protestiren sie mit aller Energie, daß ohne neues Gesetz, durch bloße regiminelle Verfügung, den Kirchenvorsteherchaften die Disposition über die den Kirchgemeinden gehörigen, zu Beerdigung der Konfessionsgenossen bestimmten, Beerdigungsplätze gänzlich entzogen und den Gemeinderäthen übertragen werde. Bis die Verhältnisse

im Wege der Gesetzgebung neu geordnet seien, haben sich die bürgerlichen Behörden auf die Oberaufsicht, soweit sie durch das Postulat der schicklichen Beerdigung Aller geboten sei, zu beschränken. Es sei nicht nur verfassungswidrig, sondern auch unbillig und ungerecht, daß der Gemeinderath der Municipalgemeinde Sulgen über das Eigenthum der Kirchgemeinde Sulgen, den Friedhof, solle schalten und walten und der gesammten Kirchgemeinde solle Vorschriften machen und Auslagen auferlegen können, während die übrigen zur Kirchgemeinde gehörigen Gemeinden bei der Friedhofsverwaltung gar nicht mitzusprechen haben. § 47 der Verfassung sodann bestimme: „Die sämmtlichen Gemeinde- und Korporationsgüter behalten diejenige Bestimmung, welcher sie gewidmet sind, bei; innerhalb der Schranken dieser Zweckbestimmung genießen die Gemeinden und Korporationen das Recht freier Verfügung und es soll die Oberaufsicht der Staatsbehörden auf diejenigen Maßnahmen sich beschränken, welche die Erhaltung der Gemeindegüter und die Ob Sorge für das öffentliche Wohl der Gemeinden und Korporationen mit Nothwendigkeit erfordern,“ und § 57 schreibe vor: „Der Staat gewährleistet beiden Konfessionen die Unverletzlichkeit der für fromme Zwecke gewidmeten Güter und Stiftungen und es kann deren Zweckbestimmung ohne die Genehmigung der Regierung nicht abgeändert werden.“ Wenn die angefochtenen Verfügungen die zum Kirchengute gehörigen Friedhöfe der Disposition der Kirchgemeinden und ihrer Bestimmung für Beerdigung der Konfessionsangehörigen entziehe, so seien auch diese Verfassungsbestimmungen verletzt.

3. Verlegt sei im fernern der in Art. 4 der Bundes- und 8 der Kantonsverfassung ausgesprochene Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetze. Dieser Grundsatz gelte nicht nur für Privatpersonen, sondern auch für öffentlich-rechtliche Korporationen. Danach erscheine es von vornherein als ungerechtfertigt, daß diejenigen Gemeinden, welche genöthigt seien, neue Friedhofanlagen zu erstellen, gezwungen werden sollen, andere Grundsätze zu befolgen als die übrigen Gemeinden. Uebrigens handle es sich um einen bloßen Ergänzungsfriedhof und nicht um eine ganz neue Anlage. Ein Vorrecht des Ortes werde für die Muni-

zupalgemeinde Sulgen konstituiert, wenn ihr resp. ihrem Gemeinderathe die Einwohner der übrigen gleichberechtigten zur Kirchengemeinde Sulgen gehörigen Municipalgemeinden in Bezug auf die Friedhofsverwaltung untergeordnet werden.

D. Der Regierungsrath des Kantons Thurgau bemerkt in seiner Vernehmlassung auf diese Beschwerde: Es ließe sich fragen, ob das Bundesgericht in casu die richtige Rekursinstanz sei, da nach Art. 59 des Bundesgesetzes über Organisation der Bundesrechtspflege Streitigkeiten über den Civilstand und die Begräbnisplätze als Administrativstreitigkeiten in die Kompetenz der politischen Behörden des Bundes fallen. In materieller Beziehung sei es unrichtig, daß die konfessionell getrennte Beerdigung im Kanton Thurgau nur durch ein Gesetz aufgehoben werden könne. Wohl sei es richtig, daß im Kanton Thurgau wie in den meisten Kantonen das Begräbniswesen den kirchlichen Behörden übertragen gewesen sei, allein durch Art. 53 der Bundesverfassung seien eben alle mit dem dort ausgesprochenen Prinzip, daß die Verfügung über die Begräbnisplätze den bürgerlichen Behörden zustehen, unvereinbaren kantonalen Vorschriften aufgehoben werden. Es sei auch nicht einmal richtig, daß zur Zeit ein kantonales Gesetz bestehe, welches die nach Konfessionen getrennte Beerdigung vorschreibe oder garantire. Es bestehe vielmehr einzig die Verordnung des Regierungsrathes vom 22. Oktober 1859, welche von den Konfessionen expressis verbis nichts sage, wohl aber die Beerdigung in der Reihenfolge ohne Rücksicht auf den Stand vorschreibe. Die Disposition über die Reihenfolge bei Beerdigungen qualifizire sich als reine Polizeivorschrift, so daß die sachbezüglichen Anordnungen in die Kompetenz des Regierungsrathes fallen. Auch von einer Verletzung der Art. 47, 49 und 51 der Kantonsverfassung könne keine Rede sein. Nach dem Gemeindeorganisationsgesetze vom 8. November 1874 gehöre die Handhabung der niederen Polizei zu den Attributen der Gemeinderäthe und auf Grund dieser Gesetzesvorschrift seien die Gemeinderäthe als die bürgerliche Aufsichtsbehörde über die Begräbnisplätze bezeichnet worden. Das Eigenthumsrecht der Kirchengemeinden werde in keiner Weise berührt oder in Frage gestellt. Die Beerdigungsplätze seien und

bleiben der Beerdigung der Gemeindegengen gewidmet; sollten sie dieser Zweckbestimmung entfremdet resp. als Begräbnisplätze aufgegeben werden, so falle das Grundeigenthum zu freier Disposition an die Kirchengemeinden als Eigenthümer zurück. Nachdem die Bundesverfassung die Verfügung über die Begräbnisplätze den bürgerlichen Behörden zugetheilt habe, könne nach der thurgauischen Behördenorganisation keine andere Behörde diese Aufsicht übernehmen als eben der Gemeinderath und zwar natürlich der Gemeinderath derjenigen Gemeinde, in deren Bezirk der Begräbnisplatz liege. Eine Verletzung der Gleichheit vor dem Gesetze liege ebenfalls nicht vor. Seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung haben bei Neubauten von Begräbnisplätzen die Gemeinderäthe zu verfügen und seien neue Friedhofanlagen durch die konfessionellen Gemeinden nicht mehr zuzugeben; in diesem Sinne haben der Regierungsrath und der Kantonsrath seit 1874 in mehreren Fällen konsequent entschieden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Beschwerde gründet sich auf Verletzung verschiedener Bestimmungen der Kantonsverfassung; auf Art. 53 Abs. 2 der Bundesverfassung wird von den Rekurrenten nur insofern Bezug genommen, als sie behaupten, diese Bestimmung der Bundesverfassung vermöge die angefochtenen Entscheidungen des Regierungsrathes und des Großen Rathes des Kantons Thurgau nicht zu rechtfertigen. Eine Verletzung des Art. 53 Abs. 2 der Bundesverfassung behaupten die Rekurrenten nicht. Das Bundesgericht ist somit, da die Handhabung der dem Rekurse zu Grunde gelegten Bestimmungen der Kantonsverfassung unzweifelhaft ihm zusteht, zu Beurtheilung der Beschwerde kompetent, obgleich anerkannt werden muß, daß Beschwerden wegen Verletzung des Art. 53 Abs. 2 der Bundesverfassung von den politischen Behörden zu beurtheilen sind. Allerdings nämlich bestimmt Art. 59 Ziffer 7 des Bundesgesetzes über Organisation der Bundesrechtspflege nur, daß Beschwerden wegen Verletzung des Art. 53 der Bundesverfassung, „betreffend Civilstand und Begräbnisplätze“ insoweit in die Kompetenz des Bundesrathes und der Bundesversammlung fallen, als sie, „durch die Gesetzgebung“ den vollziehenden Behörden zugewiesen werden, und ist ein

Ausführungsgesetz zu Art. 53 Abs. 2 der Bundesverfassung betreffend das Begräbniswesen, welches sachbezügliche Streitigkeiten den politischen Behörden ausdrücklich zuwies, nicht erlassen worden. Allein der Vorbehalt des Art. 59 Ziffer 7 des Organisationsgesetzes kann doch der Natur der Sache nach wohl nur auf die Bestimmung des ersten Absatzes des Art. 53 der Verfassung, welcher vom Civilstande handelt, bezogen werden.

2. Als wesentlichster der Beschwerdebegründe der Rekurrenten erscheint die Behauptung, daß die angefochtenen Verfügungen der Regierung und des Großen Rathes des Kantons Thurgau einen Uebergriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt enthalten, zu deren Ausübung nach der Kantonsverfassung die Mitwirkung des Volkes gefordert sei. Diese Beschwerde erscheint aber nicht als begründet. Die angefochtenen Verfügungen des Regierungsrathes und des Großen Rathes stellen zunächst nicht eine Norm auf, welche allgemeine Verbindlichkeit beanspruchen würde, sondern sie entscheiden bloß einen einzelnen konkreten Streitfall, zu dessen Beurtheilung Regierung und Großer Rath, wie die Rekurrenten gar nicht bestritten haben, kompetent waren. Von einem Uebergriffe in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt könnte sonach nur dann die Rede sein, wenn Regierung und Großer Rath bei Erlass ihrer angefochtenen Verfügungen bestehendes Gesetzesrecht aus eigener Machtvollkommenheit einfach bei Seite gesetzt hätten. Dies ist aber nicht der Fall. Die angefochtenen Verfügungen beruhen vielmehr auf einer Auslegung des geltenden Rechts, insbesondere des Art. 53 Abs. 2 der Bundesverfassung, welche durchaus nicht als eine willkürliche bezeichnet werden kann, sondern sachliche Gründe für sich hat. Es könnte übrigens, da bisher das Begräbniswesen im Kanton Thurgau wesentlich durch Regierungsverordnung und nicht durch Gesetz geordnet war, kaum behauptet werden, daß die Regierungsbehörde zu einer neuen Regelung dieser Materie im Verordnungswege verfassungsmäßig nicht kompetent sei.

3. Damit erledigen sich im Wesentlichen auch die übrigen Beschwerdebegründe der Rekurrenten, insbesondere die Beschwerdebegründe wegen Verletzung des Art. 49 der Kantonsverfassung; denn, wenn die kantonalen Behörden erklärt haben, die Leitung

des Begräbniswesens stehe den Gemeinderäthen zu, so haben sie dieß nicht auf Grund einer von ihnen kraft eigener Machtvollkommenheit getroffenen Anordnung, sondern auf Grund der Auslegung des Art. 53 Abs. 2 der Bundesverfassung in Verbindung mit der Auslegung des kantonalen Gemeindegesetzes gethan. Ebensowenig ist durch die angefochtenen Verfügungen ein Stück des Gemeinde- bzw. Kirchengutes verfassungswidrig seiner Zweckbestimmung entfremdet worden; denn die Begräbnisplätze bleiben ja, mag nun das Prinzip der Beerdigung nach der Reihenfolge ohne Rücksicht auf die Konfession eingeführt oder der gegentheilige Grundsatz beibehalten werden, durchaus ihrem bisherigen Zwecke gewidmet. Von einer Verletzung der Gleichheit vor dem Gesetze endlich kann vollends keine Rede sein, denn die Rekurrenten haben durchaus nicht dargethan, daß sie von den kantonalen Behörden in willkürlicher Weise ausnahmsweise behandelt worden seien; der Umstand, daß die Verfügung über den Begräbnisplatz ausschließlich dem Gemeinderathe der Municipalgemeinde Sulgen übertragen wurde, begründet keinen Verstoß gegen das erwähnte verfassungsmäßige Prinzip, da ja nicht etwa eine willkürliche Bevorzugung der Gemeindebehörde von Sulgen vorliegt, sondern es sich um die Anwendung des Grundsatzes handelt, daß die Leitung des Begräbniswesens dem Gemeinderathe derjenigen politischen Gemeinde zustehe, in deren Bezirk der Begräbnisplatz liegt.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird als unbegründet abgewiesen.