

Beschlussvorlage

Beratungsfolge	Sitzungsdatum	Öffentl. Sitzung (Ö/N)	Abstimmungsergebnis		
			Dafür	Dagegen	Enthalt.
Ausschuss für	26.06.2019	Ö			
Stadtentwicklung und Umwelt	18.03.2020				
Verwaltungsausschuss	19.03.2020	N			
Rat	26.03.2020	Ö			

Betreff: Neufassung der Satzung der Stadt Bramsche über die Erhebung von Friedhofsgebühren

Beschlussvorschlag:

Die Neufassung der anliegenden Satzung der Stadt Bramsche über die Erhebung von Friedhofsgebühren, einschließlich des Gebührentarifes, der Bestandteil dieser Satzung ist, wird beschlossen.

Sachverhalt / Begründung:

I. Einführung

Der Rat der Stadt Bramsche hat in seiner Sitzung am 30.09.2010 die Neufassung der Friedhofsgebührensatzung beschlossen.

Die damaligen Gebührensätze wurden extern durch die Fa. Schneider & Zajontz kalkulatorisch ermittelt.

In der Zeit vom 21.07. bis 29.07.2014 fand eine überörtliche Prüfung der Stadt Bramsche hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für Friedhöfe und Märkte durch den Niedersächsischen Landesrechnungshof (LRH) statt. Mit Schreiben vom 23.03.2015 wurde der Abschlussbericht des LRH vorgelegt. Im Ergebnis stellt der LRH fest, dass die Gebührensätze nicht rechtssicher kalkuliert wurden.

Der Verwaltungsausschuss und der Rat der Stadt Bramsche wurden in den Sitzungen am 02.07. und 09.07.2015 über das Prüfungsergebnis des LRH ausführlich informiert. Auf das Prüfungsergebnis wird daher nicht mehr eingegangen.

Im Mai 2015 wurde die Fa. Schneider & Zajontz über die mangelhafte Kalkulation informiert und aufgefordert, diesen Mangel durch eine Neukalkulation zu beseitigen.

Nach längerem Schriftwechsel mit der Firma wurde Ende 2015 eine Erweiterung der Neukalkulation auf eine zweijährige Betriebsabrechnung und eine zweijährige Kalkulation vereinbart.

II. Betriebsabrechnung für die Jahre 2014 und 2015

Ab März 2016 wurde begonnen, für eine Betriebsabrechnung für die Jahre 2014 und 2015, die erforderlichen Unterlagen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammen zu tragen, um

so die erforderlichen Grundlagen für eine Neuberechnung zu schaffen.

Die Betriebsabrechnung der Vorjahre ist erforderlich, um eine Kostenunterdeckung oder eine Kostenüberdeckung ermitteln zu können.

Zu den Grundlagen gehört auch die Ermittlung der gesamten Personalkosten, die bei der Erstkalkulation nicht voll berücksichtigt wurden. Hierauf wurde in der damaligen Vorlage-Nr. 487/WP 06-11 vom 26.08.2010 (Seite 2) ausdrücklich hingewiesen. Dadurch sollte die damalige Gebührenerhöhung so gering wie möglich gehalten werden. Doch dies monierte der LRH ausdrücklich.

Die kalkulatorische Verzinsung wurde von der Verwaltung ermittelt und mit einem Mischzinssatz von 4,37 % (2014) und 4,2 % (2015) festgesetzt.

Der Abzug des öffentlichen „Grünwert“-Anteils wurde im Gegensatz zur Erstkalkulation von 15 % auf 10 % herabgesetzt. Bei der Erstkalkulation sollte durch den hohen „Grünwert“ der Deckungsbedarf ebenfalls gering gehalten werden. Auch hierauf wurde in der o.g. Vorlage (Seite 6) hingewiesen. Beide städtischen Friedhöfe liegen im Außenbereich der Stadt Bramsche und weisen keinen parkähnlichen Charakter auf, der einen höheren „Grünwert“-Anteil rechtfertigen würde. Der 10%ige Abzug wird ausschließlich von den Kosten der Grabnutzung abgezogen und schlägt somit nur mit 8.359,10 € (2014) und 10.604,21 € (2015) zu buche.

Weitere Unterlagen bzw. Grundlagen für die Betriebsabrechnung 2014/2015 waren die Friedhofssatzung vom 28.10.2006 i.d.F. vom 30.09.2010, die Friedhofsgebührensatzung vom 30.09.2010, der Prüfungsbericht des LRH vom 23.03.2015, die Teilergebnisrechnung für das Produkt „städt. Friedhöfe“ 2014 und 2015, die Aufstellung zu den Inneren Verrechnungen für den Betriebshof, die Statistik zu den Bestattungszahlen und den eingegangenen Gebührenerlösen, Lagepläne der Friedhöfe und Pläne für die Kapellen, die Anlagennachweise über das vorhandene Vermögen zum 31.12.2014 und 31.12.2015, die Angaben zur Größe und Anzahl der Friedhöfe und der Gedenkstätten sowie die Angaben zu den Vorhalte- und den Überhangflächen.

Während in der Betriebsabrechnung aus dem Jahre 2010 Gesamtkosten in Höhe von rd. 95.350,- € angesetzt wurden, wurde nunmehr für das Jahr 2014 ein gebührenfähiger Deckungsbedarf von 136.784,36 € und für das Jahr 2015 ein gebührenfähiger Deckungsbedarf von 153.021,31 €, nach Abzug der nicht gebührenfähigen Kosten, ermittelt.

Dem standen im Jahr 2014 Gebühreneinnahmen in Höhe von 54.549,- € und im Jahr 2015 Gebühreneinnahmen in Höhe von 65.201,- € entgegen.

So entstand im Jahr 2014 eine Kostenunterdeckung von 82.235,36 € und im Jahr 2015 eine Kostenunterdeckung von 87.820,31 €.

Die Betriebsabrechnung für die Jahre 2014 und 2015 ist dieser Vorlage als **Anlage I** beigelegt.

III. Gebührenkalkulation für die Jahre 2018/2019

In § 13 Abs. 4 des Nds. Bestattungsgesetzes wurde festgelegt, dass der Friedhofsträger für die Benutzung des Friedhofes Gebühren nach den Vorschriften des Nds. Kommunalabgabengesetzes (NKAG) zu erheben hat.

Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der Friedhöfe decken, jedoch nicht überschreiten. Dabei bilden die Friedhöfe Achmer und Sögel eine öffentliche Einrichtung der Stadt Bramsche. Aus § 5 Abs. 1 Satz 2 NKAG ergibt sich das Kostendeckungsgebot. Das Kostendeckungsprinzip verlangt, dass die Gebühren so zu kalkulieren sind, dass das veranschlagte Gesamtgebührenaufkommen die

gesamten voraussichtlichen Kosten des Friedhofes erreicht. Angestrebt ist also, dass der Gebührenhaushalt nicht aus dem allgemeinen Haushalt subventioniert wird. Gem. § 5 Abs. 2 Satz 3 NKAG sollen Kostenunterdeckungen innerhalb der auf ihre Feststellung folgenden drei Jahre ausgeglichen werden. Die Feststellung erfolgte im Januar 2018.

Neben den bereits unter II genannten Unterlagen wurden für die Gebührenkalkulation die gesamten Personalkosten für die Jahre 2018 und 2019 ermittelt.

Seitens der Verwaltung wurden die kalkulatorischen Zinssätze auf 2,40 % (2018) und auf 1,99 % (2019) ermittelt und festgelegt.

Ferner lagen der Teilergebnishaushalt für das Produkt „städtische Friedhöfe“ 2018/2019, die Statistik zu den Bestattungszahlen und den eingegangenen Gebührenerlösen von 2012 bis 2017, die Anlagenhinweise über das vorhandene Vermögen zum 31.12.2016 und die Gebührenkalkulation von Juni 2010 zu Grunde.

In der Gebührenkalkulation 2018/2019 wird der gebührenfähige Deckungsbedarf ohne Ausgleich von Vorjahresergebnissen auf 161.610,48 € (Mittelwert), nach Abzug der nicht gebührenfähigen Kosten, festgelegt.

Der gebührenfähige Deckungsbedarf erhöht sich mit Ausgleich der Kostenunterdeckung aus den Jahren 2014/2015 (siehe II Betriebsabrechnung 2014/15) um 85.027,84 € (Mittelwert) auf 202.948,33 €.

Dabei wurde diese Summe um den Teil der Personalkosten in Höhe von 43.690,00 € (Mittelwert 2014/2015) bereinigt, die nicht beim Produkt Friedhöfe in 2014/2015 gebucht wurden. Diese Kosten wurden in der letzten Gebührenkalkulation nicht berücksichtigt und sind in den beschlossenen Gebührensätzen nicht enthalten. Die Kostenunterdeckungen der Jahre 2014/2015 wurden für die Gebührenkalkulation um diese nicht in der Vorkalkulation berücksichtigten Personalkosten gekürzt.

Für die Kalkulation ist grundsätzlich der gebührenfähige Deckungsbedarf mit Ausgleich der Kostenunterdeckung in Höhe von 202.948,33 € anzusetzen.

Dem Friedhofsträger bleibt es gleichwohl überlassen, durch einen Beschluss die Gebühren sozialverträglich zu gestalten und dafür aus dem allgemeinen Haushalt einen Zuschuss an den Friedhofsetat zu geben.

In der Verwaltung werden immer wieder Überlegungen angestellt, wie die jährlichen Defizite verhindert werden können. Den größten Kostenanteil stellen die Personalausgaben dar. Der Personaleinsatz auf dem Friedhof in Achmer ist gerademal ausreichend, um die erforderliche „Grundversorgung“ und der „Würde des Friedhofes“ zu halten und zu entsprechen. Während auf dem Friedhof in Sögel die Pflege der Außenanlagen personell aufgestockt werden muss.

In der nachfolgenden Übersicht der Kalkulationsergebnisse wurden die kalkulierten Gebühren ohne und mit Ausgleich von Vorjahresergebnissen sowie der jetzt gültigen Gebühr lt. Satzung dargestellt:

Übersicht über die Kalkulationsergebnisse			
Leistung	Kalkulierte Gebühr ohne Ausgleich von Vorjahres- ergebnissen	Kalkulierte Gebühr mit Ausgleich von Vorjahres- ergebnissen	Gebühr lt. Satzung
<u>Reihengrabstätten</u>			

für Verstorbene über 6 Jahre	1.473 €	1.732 €	612 €
für Verstorbene bis zu 6 J. und Totgeburten	1.148 €	1.350 €	477 €
für Urnen	993 €	1.168 €	413 €
für anonyme/halbanonyme	1.336 €	1.571 €	555 €
<u>Wahlgrabstätten</u>			
für Erdbeisetzung (pro Grabstelle)	1.559 €	1.833 €	648 €
für 2 Urnenbeisetzungen	2.013 €	2.367 €	872 €
für 4 Urnenbeisetzungen	3.939 €	4.634 €	1.967 €
<u>Verlängerungen für:</u>			
Erdgrabstätten (pro Grabstelle)	62,36 €/Jahr	73,32 €/Jahr	25,92 €/Jahr
Urnengrabstätte (2 Urnen)	80,52 €/Jahr	94,68 €/Jahr	34,88 €/Jahr
Urnengrabstätte (4 Urnen)	157,56 €/Jahr	185,36 €/Jahr	78,68 €/Jahr
<u>Nutzungsgebühren für:</u>			
die Benutzung der Friedhofskapelle	367 €	469 €	171 €
die Benutzung einer Leichenkammer	81 €	103 €	42 €
<u>Gebühren für Beisetzungen:</u>			
Erdgrab für Verstorbene über 6 Jahre	1.151 €	1.669 €	333 €
Erdgrab für Verstorbene bis zu 6 Jahren	540 €	784 €	193 €
Erdgrab für Totgeburten	103 €	150 €	120 €
Urnengrab	253 €	367 €	95 €
<u>Verwaltungsgebühren:</u>			
Genehmigung zur Aus- und Umbettung	40 €	40 €	60 €
Umschreibung von Nutzungsrechten	50 €	50 €	30 €
Genehmigung für die Aufstellung von Grabmalen	60 €	60 €	20 €
Ausstellen einer Ersatzurkunde	20 €	20 €	20 €
Genehmigung von sonstigen Anträgen in Friedhofsangelegenheiten	40 €	40 €	10 €

Leistung	Kalkulierte Gebühr ohne Ausgleich von Vorjahres- ergebnissen	Kalkulierte Gebühr mit Ausgleich von Vorjahres- ergebnissen	Gebühr lt. Satzung
<u>Sonstige Leistungen</u>			
Abräumen von Gräbern	nach Aufwand	nach Aufwand	40 €
Aufbewahrung von Urnen nach Ablauf von 10 Tagen für jede weitere angefangene Woche	19 €	19 €	20 €

Gedenkschilder	90 €	90 €	40 €
Umbettung innerhalb des Friedhofs			
Verstorbene über 6 Jahre	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand
Verstorbene bis zu 6 Jahren	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand
Urnen	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand
Ausbettung zur Bestattung auf einen anderen Friedhof			
<u>Verstorbene über 6 Jahre</u>	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand
<u>Verstorbene bis zu 6 Jahren</u>	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand
Urnen	nach Aufwand	nach Aufwand	nach Aufwand

Bei folgenden Gebühren soll nach entstandenem Aufwand abgerechnet werden:

- Abräumen von Gräbern (Sonstige Leistungen)
Bei einer weiteren Belegung einer Grabstelle (z.B. Familien-/Wahlgrab) müssen der Aufwuchs (Blumen, Sträucher etc.) und auch oftmals die Grabsteine (Gründe der Unfallverhütung) entfernt werden. In den Fällen, in denen der Nutzungsberechtigte diese Arbeiten nicht selbst verrichten oder in Auftrag geben kann, wird die Friedhofsverwaltung tätig. Die lt. Satzung festgesetzte Gebühr in Höhe von 40,- € deckt in den seltensten Fällen den erforderlichen Aufwand. Diese Gebühr kann man auch nicht kalkulieren, da sich jeder Fall anders darstellt. Die 40,- € wurden auch nur pauschal angesetzt. Die erforderlichen Arbeiten sollen nach Zeit-, Personal- und Maschinenaufwand abgerechnet werden.
- Um- und Ausbettungen
Auch hier kann der Aufwand nicht kalkuliert werden. Je nach Verwesungs- bzw. Zersetzungsgrad sind unterschiedliche Maßnahmen zu ergreifen (z.B. Schutzkleidung für das Personal, Maschineneinsatz, Einschaltung des Gesundheitsamtes etc.), die unterschiedlich hohe Kosten verursachen.

Die Gebührenkalkulation für die Jahre 2018/2019 ist dieser Vorlage als **Anlage II** beigelegt.

IV. Fallbeispiele mit Vergleichsberechnungen

Nachfolgend vier Vergleichsberechnungen der am häufigsten vorkommenden Bestattungsarten nach der jetzt gültigen Gebührensatzung sowie der neuen Gebührenkalkulation 2018/2019 zum Einen mit und zum Anderen ohne Ausgleich von Vorjahresergebnissen:

Fall 1: Neuerwerb und Beisetzung in einer 2er-Wahlgrabstelle (Erwachsenen-Sarg)
mit Nutzung der Leichenkammer und der Kapelle

Leistung	lt. jetziger Satzung	<u>mit</u> Ausgleich	<u>ohne</u> Ausgleich
2er-Wahlgrab	1.296,- €	3.666,- €	3.118,- €
Leichenkammer	42,- €	103,- €	81,- €
Kapelle	171,- €	469,- €	367,- €

<u>Beisetzung</u>	333,- €	1.669,- €	<u>1.151,- €</u>
Gesamt:	1.842,- €	5.907,- €	4.717,- €

Fall 2: Neuerwerb und Beisetzung in einer 2er-Wahlgrabstelle (Urnenbestattung) mit Nutzung der Leichenkammer und der Kapelle

Leistung	lt. jetziger Satzung	<u>mit</u> Ausgleich	<u>ohne</u> Ausgleich
2er-Urnen Wahlgrab	872,- €	2.367,- €	2.013,- €
Leichenkammer	42,- €	103,- €	81,- €
Kapelle	171,- €	469,- €	367,- €
<u>Beisetzung</u>	<u>95,- €</u>	<u>367,- €</u>	<u>253,- €</u>
Gesamt:	1.180,- €	3.306,- €	2.714,- €

Fall 3: Neuerwerb und Beisetzung in einer Reihengrabstätte (Erwachsenen-Sarg) mit Nutzung der Leichenkammer und der Kapelle

Leistung	lt. jetziger Satzung	<u>mit</u> Ausgleich	<u>ohne</u> Ausgleich
Reihengrab	612,- €	1.732,- €	1.473,- €
Leichenkammer	42,- €	103,- €	81,- €
Kapelle	171,- €	469,- €	367,- €
<u>Beisetzung</u>	<u>333,- €</u>	<u>1.669,- €</u>	<u>1.151,- €</u>
Gesamt:	1.158,- €	3.973,- €	3.072,- €

Fall 4: Neuerwerb und Beisetzung in einer Reihengrabstätte (Urne)
mit Nutzung der Leichenkammer und der Kapelle

Leistung	lt. jetziger Satzung	<u>mit</u> Ausgleich	<u>ohne</u> Ausgleich
Urnen-Reihengrab	413,- €	1.168,- €	993,- €
Leichenkammer	42,- €	103,- €	81,- €
Kapelle	171,- €	469,- €	367,- €
<u>Beisetzung</u>	<u>95,- €</u>	<u>367,- €</u>	<u>253,- €</u>
Gesamt:	721,- €	2.107,- €	1.694,- €

Die Vergleichsberechnungen zeigen, dass die Sargbestattungen um über das 3-fache **mit** Ausgleich und **ohne** Ausgleich um über das 2 ½ -fache gegenüber der jetzigen Gebühr ansteigen. Die Urnenbestattungen steigen **mit** Ausgleich fast um das 3-fache und **ohne** Ausgleich fast um das 2 ½ -fache gegenüber der jetzigen Gebühr an.

Wie die kommunalen Friedhofsträger, so sind auch die kirchlichen Friedhofsträger in der Verpflichtung, ihre Friedhofsgebühren zu kalkulieren. Ob und wie dies jeweils erfolgt ist, entzieht sich der Kenntnis der Verwaltung.

In der **Anlage III** zur Vorlage wurden in einer Tabelle die hauptsächlichen Friedhofsgebühren der Stadt Bramsche (jetziger Stand u. kalkulierte Werte), der kirchlichen Friedhofsträger innerhalb des Stadtgebietes und von den Städten u. Gemeinden Osnabrück, Wallenhorst, Melle, GM-Hütte und Fürstenau gegenübergestellt.

Ein direkter Gebührenvergleich zwischen den Friedhofsträgern ist schon aufgrund der Einwohnerzahlen und den örtlichen Gegebenheiten nicht möglich.

Jedoch kann man erkennen, dass zwischen den Gebühren der kommunalen und den kirchlichen Friedhöfen ein erheblicher Unterschied besteht.

Zum Teil ergibt sich der relativ günstige Gebührentarif bei den kirchlichen Friedhöfen auch dadurch, dass ehrenamtliche Kräfte die Friedhofsarbeit erledigen und auch auf Spenden zurückgegriffen werden kann. Diese Vorteile sind bei der Stadt Bramsche und den anderen Kommunen nicht gegeben.

Ein Vergleich zwischen den städt. Friedhöfen in Achmer und Sögel als eine öffentliche Einrichtung und dem kirchlichen Friedhof an der „Osnabrücker Str.“ ist schon aufgrund der Bestattungszahlen nicht möglich.

Während auf dem kirchl. Friedhof „St. Martin“ im Jahr 2018 insgesamt 110 Beisetzungen (37 Sarg- u. 73 Urnenbestattungen) stattgefunden haben, waren es in Achmer und Sögel insgesamt 50 Beisetzungen (16 Sarg- u. 34 Urnenbestattungen).

V. Fazit

Bei der Aufstellung von Friedhofsgebührensatzungen hat der jeweilige Ortsgesetzgeber (Rat) bestimmte Prinzipien zu beachten. Anderenfalls läuft er Gefahr, dass der Gebührenmaßstab und der Gebührensatz rechtlich angreifbar sind und die gesamte Satzung möglicherweise für nichtig erklärt wird, falls ein Gebührenbescheid angefochten wird und es zu einer verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung kommt (Kommentar Hatopp zum NKAG).

Der Friedhofsträger muss ermitteln, welche Kosten damit verbunden sind, eine bestimmte gemeindliche Aufgabe zu erbringen. Grundsätzlich sollte derjenige die Kosten der gemeindlichen Leistung bezahlen, der sie verursacht hat bzw. in Anspruch nimmt. Sind die Kosten so hoch, dass ihre Abwälzung auf den Bürger unzumutbar erscheint, ist politisch zu entscheiden, welchen Anteil an den Kosten der Verursacher (hier der Angehörige) tragen soll. Der Rest muss dann aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Gemeinde getragen werden.

Oft werden diese beiden Schritte – unzulässigerweise – miteinander vermengt.

Richtig ist vielmehr folgende Vorgehensweise:

Zuerst sind die tatsächlichen Kosten mit Hilfe betriebswirtschaftlicher Methoden (Betriebsabrechnung und Kalkulation) zu ermitteln. Stehen diese Kosten fest, dann erst ist zu entscheiden, ob das Tragen der Kosten unter Würdigung sozialer oder öffentlicher Belange dem einzelnen Verursacher zugemutet werden kann.

Zu bedenken ist in jedem Fall, dass die Kosten tatsächlich anfallen und bezahlt werden müssen. Entscheidet sich deshalb der Rat dazu, keine kostendeckenden Entgelte zu erheben, weicht er vom Verursacherprinzip ab: Dann trägt nicht der die Kosten, der für die Entstehung verantwortlich ist, sondern die Allgemeinheit (Kommentar Andreas Moschinski-Wald zum Friedhofsrecht und Kalkulation der Friedhofsgebühren).

Seitens der Verwaltung kann daher nur vorgeschlagen werden, die kalkulierten Gebühren mit Ausgleich von Vorjahresergebnissen gem. der anliegenden Satzung der Stadt Bramsche über die Erhebung von Friedhofsgebühren, einschließlich des Gebührentarifes, der Bestandteil dieser Satzung ist, zu beschließen (**Anlage IV**).

Anlagenverzeichnis:

- Anlage I_Betriebsabrechnung Bestattungswesen
- Anlage II_Gebührenkalkulation für das Bestattungswesen
- Anlage III_Vergleich Friedhofs-u. Bestattungsgebühren
- Anlage IV_Satzung - Erhebung von Friedhofsgebühren