

Bericht

Auftraggeber

Stadt Marienmünster
Herr Kai Schöttler
Frau Nicole Klabes
Schulstraße 1
37696 Marienmünster

Projekt**Friedhofsgebührenkalkulation****Auftragnehmer**

Kommunal Agentur NRW GmbH
Cecilienallee 59
40474 Düsseldorf
Telefon: 0211 43077-0
Telefax: 0211 43077-22

Projekt-Nr./Datum

054 20 189 / 26. November 2021

Bearbeitung

Nadine Appler (Syndikusrechtsanwältin)



Inhalt

1	Einleitung.....	4
2	Grundsätze der Friedhofsgebührenkalkulation	4
2.1	Gebührenprinzipien	4
2.2	Kalkulationszeitraum	5
3	Aufbau der Gebührenkalkulation	5
3.1	Deckblatt	5
3.2	Verwaltung	5
3.3	Fallzahlen und Nutzungszeiten	5
3.4	Betriebsabrechnungsbogen	6
3.4.1	Kostenpositionen	7
3.4.1.1	Personalkosten	7
3.4.1.1.1	Verwaltung	7
3.4.1.1.2	Arbeiter	7
3.4.1.2	Sachkosten	7
3.4.1.3	Kalkulatorische Abschreibungen.....	8
3.4.1.3.1	Abschreibung eigener Anlagengüter.....	8
3.4.1.3.2	Berücksichtigung fremder Anlagegüter.....	9
3.4.1.3.3	Grundstücke.....	9
3.4.1.4	Kalkulatorische Verzinsung.....	9
3.4.1.5	Nicht ansatzfähige Aufwendungen	11
3.4.1.5.1	Kriegsgräber	11
3.4.1.5.2	Denkmalschutz und Denkmalpflege	11
3.4.1.5.3	Vorhalteflächen	11
3.4.1.5.4	Überhangflächen.....	12
3.4.2	Kostenträger	13

3.5	Die einzelnen Gebührentatbestände	13
3.5.1	Grabnutzungsgebühren	13
3.5.1.1	Gebührentatbestände	13
3.5.1.2	Grünpolitischer Wert	14
3.5.1.3	Äquivalenzziffernmethode.....	15
3.5.2	Bestattungsgebühren	16
3.5.3	Gebühren für die Benutzung von Friedhofshallen	16
3.5.4	Gebühr für die Erteilung von Grabmalgenehmigungen	17
4	Musterkalkulation	17
5	Friedhofs- und Friedhofsgebührensatzung.....	18

1 Einleitung

Die Stadt Marienmünster betreibt derzeit acht kommunale Friedhöfe und erhebt für diese Leistungen Friedhofsgebühren.

Aufgrund dessen, dass die Friedhofsgebühren seit längerer Zeit nicht mehr kalkuliert worden sind, hat die Stadt Marienmünster die Kommunal Agentur NRW GmbH (im Folgenden Kommunal Agentur NRW) um die Neuaufstellung einer Friedhofsgebührenkalkulation gebeten. Hier soll für die Kommune Rechtssicherheit geschaffen werden.

Die Kommunal Agentur NRW GmbH arbeitet als 100%ige Tochter der Kommunal-Stiftung NRW des Städte- und Gemeindebundes NRW für kommunale Auftraggeber.

2 Grundsätze der Friedhofsgebührenkalkulation

2.1 Gebührenprinzipien

Bei der Gebührenkalkulation sind bestimmte gebührenrechtliche Prinzipien stets zu beachten.

Hierzu gehört das Äquivalenzprinzip. Nach der Rechtsprechung von BVerfG und BVerwG betrifft das Äquivalenzprinzip die Bemessung der Gebührenhöhe im Einzelfall. Die Gebühr darf in keinem offensichtlichen Missverhältnis zu der von der öffentlichen Hand gebotenen Leistung stehen.

Ein weiteres gebührenrechtliches Prinzip ist das aus Art. 3 GG abgeleitete Gleichbehandlungsprinzip. Dieses verlangt zwar nicht, dass der Gesetzgeber (Satzungsgeber) die zweckmäßigste, gerechteste oder vernünftigste Lösung wählt. Verboten ist dagegen aber die willkürliche Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte bzw. die willkürliche Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte. Für das Abgabenrecht ist diesbezüglich der Begriff der Typengerechtigkeit entwickelt worden. Danach genügt es, an die Regelfälle eines Sachbereichs anzuknüpfen. Dies bedeutet, dass Ungleichbehandlungen im Einzelfall vom Betroffenen hinzunehmen sind. Eine typisierende Zusammenfassung von Leistungen und eine hierauf gestützte Einheits- oder Pauschalgebühr kann aber nur unter den von der Rechtsprechung hierzu aus Art. 3 Abs. 1 GG entwickelten Rechtsgrundsätzen vorgenommen werden. Danach setzt das Einbeziehen ungleicher Sachverhalte in eine typisierende Regelung dreierlei voraus:

- eine kleine Zahl der von den eintretenden Ungerechtigkeiten und Härten betroffenen Personen,
- fehlende Intensität des Verstoßes und
- Schwierigkeiten – insbesondere verwaltungspraktischer Art –, die Härten zu vermeiden.

Das Kostendeckungsprinzip als drittes gebührenrechtliches Prinzip setzt sich zusammen aus dem Kostendeckungsgebot und dem Kostenüberschreitungsverbot. Entscheidend für das Kostendeckungsprinzip ist aber nicht der Einzelfall, sondern das Gebührenaufkommen insgesamt.

2.2 Kalkulationszeitraum

Der Kalkulationszeitraum, für den die anfallenden Kosten und als Maßstabseinheiten die Zahl der Begräbnisfälle zu ermitteln sind, steht im Ermessen des Friedhofsträgers und braucht sich nicht auf ein Kalenderjahr zu beziehen.

Gemäß § 6 Abs. 2 S. 2 KAG NRW kann der Kalkulationszeitraum bis zu drei Jahren ab dem Inkrafttreten der Gebührensatzregelung in der Satzung betragen. Wegen der allgemeinen Schwierigkeiten, eine Kostenentwicklung über einen längeren Zeitraum vorherzusehen, wird regelmäßig ein Kalkulationszeitraum von einem Jahr für sinnvoll erachtet.

Gemäß § 6 Abs. 2 S. 3 KAG NRW sind Kostenüberdeckungen am Ende eines Kalkulationszeitraums innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraums ausgeglichen werden. Bei einem mehrjährigen Kalkulationszeitraum wird ein Ausgleich innerhalb der nächsten vier Jahre jedoch schwierig.

3 Aufbau der Gebührenkalkulation

3.1 Deckblatt

Auf dem Deckblatt erfolgt die Zusammenfassung aller Gebührentatbestände und Gebührensätze im Vergleich zu den vorher geltenden.

3.2 Verwaltung

Das Tabellenblatt „Verwaltung“ verteilt die Personalkosten, die im Friedhofsbereich in der Verwaltung anfallen, auf die verschiedenen Kostenträger.

Die Verteilung erfolgt anhand des Aufwandes in Minuten, die ein Verwaltungsmitarbeiter für die Bearbeitung eines Verwaltungsvorgangs in dem betreffenden Bereich benötigt.

3.3 Fallzahlen und Nutzungszeiten

Auf dem Tabellenblatt „Fallzahlen“ sind die jeweiligen Fallzahlen der letzten drei Jahre für die verschiedenen Gebührentatbestände zusammengestellt.

Hierfür sind in Marienmünster die Jahre 2018 bis 2020 betrachtet worden.

Für die Kalkulation wurde jeweils der Mittelwert der Fallzahlen dieses Zeitraums gebildet und verwendet. Dies dient in erster Linie der Aktualität und Repräsentativität der Fälle.

Für die Positionen, für die keine Fallzahlen vorhanden waren, wurden diese in Absprache mit der Stadt Marienmünster geschätzt.

Die Nutzungszeiten wurden in Abstimmung mit der Stadt Marienmünster für Sarggräber auf 25 Jahre, für Kinder- und Urnengräber auf 20 Jahre geändert.

Die Hygiene-Richtlinien für die Anlage und Erweiterung von Begräbnisplätzen (Runderlass des damaligen Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 21.08.1979 – V C 2 - 0265.2) verpflichten in Ziffer 5.2 die unteren Gesundheitsbehörden dazu, bei durchschnittlichen Bodenverhältnissen auf Ruhefristen von mindestens 25 Jahren zu bestehen. Diese Vorgabe gilt für klassische Erdgrabstätten für erwachsene Personen und soll den ordnungsgemäßen Ablauf der natürlichen Verwesungsprozesse sicherstellen. Gemäß § 4 Abs. 2 des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz – BestG NRW) legen die Friedhofsträger „für Erdbestattungen und für Aschenbeisetzungen gleich lange Grabnutzungszeiten fest, die zumindest die sich aus den Bodenverhältnissen ergebende Verwesungsdauer umfassen müssen“. Die Ruhefrist für Totenasche muss daher mindestens der für Leichname geltenden Ruhefrist entsprechen.

Die Geschäftsstelle vertritt im Rahmen ihrer ständigen Beratungspraxis allerdings die Auffassung, dass aus der Gesamtschau dieser Vorgaben nicht der Rückschluss zu ziehen ist, auch Totenasche müsse in jedem Fall mindestens 25 Jahre lang ruhen. Vielmehr ist die Rechtslage dahingehend zu verstehen, dass die Ruhezeit der Totenasche die kürzeste für Leichname geltende Ruhefrist nicht unterschreiten darf. Bei Einsatz eines Grabkammersystems ist folglich auch die Festlegung einer entsprechend kurzen Ruhefrist für Totenasche – zum Beispiel zwölf Jahre – zulässig. Maßgeblich für diese Rechtsanschauung ist der Umstand, dass Totenasche für sich genommen gesundheitlich ungefährlich ist.

Der gesetzlich angeordnete Gleichlauf kann daher nur den Zweck verfolgen, den Einsatz sogenannter „Dumping-Beisetzungen“ zu unterbinden und dadurch ein Mindestmaß an zeitlicher Ausstattung zur Wahrung der Totenwürde zu gewährleisten. Diese Zielsetzung wird vollends erreicht, wenn die kürzeste für Leichname geltende Ruhezeit auch auf Totenasche Anwendung findet. Ein rechtlicher Grundsatz, nach dem die Einhaltung der in manchen Fällen (klassische Erdbestattung) gesundheitsrechtlich vorgegebenen Ruhezeit gerade zum Schutz der Totenruhe auch auf andere Fälle (Erdbestattung im Grabkammersystem, Aschebeisetzung) übertragen werden müsste, existiert nicht; ihm würde auch die innere Plausibilität fehlen.

3.4 Betriebsabrechnungsbogen

Im Betriebsabrechnungsbogen sind alle Kosten, die im Friedhofsbereich anfallen, zusammengestellt und auf die verschiedenen Kostenträger verteilt. Das Tabellenblatt ist so aufgebaut und mit den folgenden Tabellenblättern verknüpft, dass die Kosten jedes Jahr von der Stadt Marienmünster verändert werden können und sich gleichzeitig die Gebührensätze daran anpassen.

3.4.1 Kostenpositionen

Bei der Gebührenkalkulation ist eine Aufschlüsselung nach Kostenarten (Personalkosten, Materialkosten, Abschreibungen, tatsächliche oder kalkulatorische Verzinsung, Kosten für Dienstleistungen Dritter, Gemeinkosten, etc.), wie sie in der Betriebswirtschaftslehre bekannt ist, geboten.¹ Diese Aufteilung konnte anhand der von der Stadt Marienmünster überlassenen Daten direkt oder mindestens indirekt vorgenommen werden, wobei die Richtigkeit der Daten anhand der überlassenen Unterlagen von der Kommunal Agentur NRW nicht geprüft wurde.

Die Kommunal Agentur NRW hat die Art und die Ansatzfähigkeit der einzelnen Kostenpositionen überprüft.

Zu den einzelnen Kostenpositionen kann die Kommunal Agentur NRW folgende Anmerkungen machen:

3.4.1.1 Personalkosten

3.4.1.1.1 Verwaltung

Die Personalkosten umfassen im Wesentlichen die Verwaltungskosten des Amtsbereichs. Zu den ansatzfähigen Personalkosten gehören die Bezüge einschließlich der Arbeitgeberanteile zu den Sozialversicherungen sowie der Aufwand für eine etwaige betriebliche Altersvorsorge und einer tariflich vereinbarten Zusatzversorgung.²

Die im Tabellenblatt „Verwaltung“ angegebenen Bruttopersonalkosten umfassen die Gesamtvergütungen für den in diesem Bereich tätigen Sachbearbeiter.

3.4.1.1.2 Arbeiter

Die Mitarbeiter des Bauhofs wurden separat erfasst. Die von der Stadt Marienmünster hierzu mitgeteilten Kosten wurden entsprechend des Zwecks in den Aufwand für die Berechnung der Nutzungs- und Bestattungsgebühren sowie die Gebühren für die Friedhofshalle eingestellt.

3.4.1.2 Sachkosten

Unter Materialkosten wird schließlich der gesamte bewertete betriebszweckbezogene Verbrauch von Fertigungsmaterial, Hilfs- und Betriebsstoffen verstanden.

Hier wurden Sachkosten sowohl für die Friedhofsunterhaltung, die Bestattung als auch für den Aufwand der Unterhaltung der Friedhofshalle sowie der sonstigen Leistungen (Verwaltungsleistungen) ermittelt und auf die entsprechenden Kostenträger verteilt.

¹ Schulte/Wiesemann in: Drießhaus, Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, Loseblattsammlung, § 6, Rn. 37 ff.

² Sperber/Goebel/Weber/Kling/Reding: Kosten- und Leistungsrechnung im Friedhofswesen, 2. Aufl., S. 24.

3.4.1.3 Kalkulatorische Abschreibungen

Die Stadt Marienmünster hat die für die kalkulatorischen Abschreibungen relevanten Werte übermittelt, die einer Plausibilitätsprüfung standhalten und somit übernommen wurden.

3.4.1.3.1 Abschreibung eigener Anlagengüter

Nach § 6 Abs. 2 Satz 4 KAG NRW gehören zu den ansatzfähigen Kosten auch Abschreibungen, die nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer oder Leistungsmenge gleichmäßig zu bemessen sind. Mit den Abschreibungen wird der Wertverzehr von langlebigen Gütern des Anlagevermögens erfasst, die über mehrere Perioden zur Leistungserstellung genutzt und abgenutzt werden³.

Der Abschreibung, die in die Friedhofsgebühren einkalkuliert werden kann, unterliegen diejenigen Anlagegüter, die ausschließlich für den Friedhofsbetrieb, d.h. für die Erbringung der gebührenpflichtigen Leistung, genutzt werden und sich im Anlagevermögen des Friedhofsträgers, hier der Stadt Ennepetal, befinden. Diese Anlagegüter müssen sich nach § 6 Abs. 2 und Abs. 4 KAG NRW in der Gebührenkalkulation durch eine kalkulatorische Abschreibung wiederfinden. Die Abschreibungen sind nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer gleichmäßig zu bemessen.

Nach der ständigen Rechtsprechung des OVG NRW⁴ ist im Übrigen für Anlagegüter des Aufgabenträgers, die zu 100 % für die zu erbringende Leistung eingesetzt werden, anerkannt, dass die kalkulatorische Abschreibung von langlebigen Wirtschaftsgütern wahlweise nach dem Anschaffungs- bzw. Herstellungswert oder dem Wiederbeschaffungszeitwert erfolgen kann⁵.

Das KAG NRW legt jedoch nicht ausdrücklich fest, welcher Wert den Abschreibungen zu Grunde zu legen ist.⁶ Vielmehr eröffnet die gesetzliche Konstellation den Städten und Gemeinden die Möglichkeit, die Wahl zwischen den beiden Abschreibungswerten zu treffen, diese Entscheidung ist gesetzlich nicht an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Es steht daher im Ermessen der Stadt Marienmünster, welchen Wert sie für die Abschreibung von eigenen Anlagegütern wählt, die zu 100 % für die gebührenpflichtige Leistung eingesetzt werden.

Für die Berechnung der in die Gebührenkalkulation für das Jahr 2022 einzustellenden Abschreibungen werden die Abschreibungswerte gemäß dem überlieferten Anlagenkonto verwendet.

³ Brüning in: DrieHaus, a.a.O.; § 6, Rn. 133.

⁴ VG Köln, Urt. v. 24.05.2011 - 14 K 1049/10-; OVG NRW, Beschl. v. 12.01.2010 – 9 A 3098 und 3097/07; Beschl. v. 20.07.2009, -9 A 1965/08 und Urt. v. 13.04.2005, -9 A 3120/03-; grundlegend: OVG NRW, Urt. v. 05.08.1984, -1248/92-.

⁵ Schulte/Wiesemann in: DrieHaus, a.a.O., § 6 Rn. 139 und 141.

⁶ Schulte/Wiesemann in: DrieHaus, a.a.O., § 6 Rn. 139.

3.4.1.3.2 Berücksichtigung fremder Anlagegüter

Anderes gilt jedoch für Anlagegüter, die nicht zum Anlagevermögen des Friedhofsträgers gehören, sondern von einem Dritten, ggf. auch nur anteilig, zur Nutzung bereitgestellt werden.

Gerade bei Anlagegütern, die nicht nur für die gebührenpflichtige Einrichtung, sondern auch anderweitig für andere Bereiche (z. B. allgemeine Grünpflege) genutzt werden, ist allein durch die Anwendung von Stundensätzen gewährleistet, dass nur diejenigen Kosten den gebührenpflichtigen Benutzern zugeordnet werden, die auch durch die gebührenpflichtige Leistung entstehen.

Rechtsprechung hierzu gibt es allerdings nicht, so dass ein Prozessrisiko insoweit nicht ausgeschlossen werden kann. Allerdings wird die vorstehende Argumentation als nachvollziehbare und schlüssige Grundlage für eine Abrechnung nach Stundensätzen jedenfalls für diejenigen Anlagegüter angesehen, die gerade nicht ausschließlich, d.h. zu 100 %, für die gebührenpflichtige Leistung eingesetzt werden.

3.4.1.3.3 Grundstücke

Grundstücke können in der Regel nicht abgeschrieben werden, weil sie ihren Wert nicht verlieren können. Ein Sonderfall sind lediglich Deponiegrundstücke. Friedhofsgrundstücke verlieren jedoch nicht an Wert, sondern haben auch nach Schließung des Friedhofes eine Bedeutung als Grünflächen und parkähnliche Anlagen.

3.4.1.4 Kalkulatorische Verzinsung

Nach § 6 Abs. 2 Satz 2 KAG NRW gehört zu den Kosten auch eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals, wobei der aus Beiträgen und Zuschüssen aufgebrachte Eigenkapitalanteil (Abzugskapital) außer Betracht bleibt. Eine Verzinsung ist immer nur auf der Grundlage des Anschaffungs- und Herstellungswertes zulässig. Dabei ist der Anschaffungsrestwert (auch Restbuchwert genannt) Basis für die Verzinsung. Diese ergibt sich aus dem aufgewandten Kapital abzüglich der Abschreibungen, abzüglich des Abzugskapitals.

Nach einem Urteil des OVG NRW vom 13.04.2005 (Az.: 9 A 3120/03) sind in Bezug auf langlebige Anlagegüter für die Höhe des zulässigen Zinssatzes kalkulatorischer Zinsen langfristige Durchschnittswerte für öffentliche Anleihen, z.B. Durchschnittswerte der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten, maßgeblich. Legt man die gesamte zur Verfügung stehende Zinsreihe zu Grunde (ab 1955), ergibt sich aktuell für 2022 folgender Zinssatz (Mittelwertbildung): 5,61 %. Nach dem angesprochenen Urteil des OVG NRW dürfen diese Zinssätze maximal um 0,5 Prozentpunkte überschritten werden. Daraus ergab sich ein zulässiger Zinssatz für 2020 von höchstens 6,11 %.

Das VG Düsseldorf und VG Aachen gehen offenbar davon aus, dass die zu berücksichtigende Länge der Zinsreihe an die Abschreibungsdauer der Anlagenwerte anzupassen ist, und setzt für das Abwasseranlagevermögen einen 50-Jahres-Zeitraum an (vgl. VG Düsseldorf, erstmals Urteil vom 11.11.2015, Az.: 5 K 6634/14; VG Düsseldorf, Urteil vom 12.12.2018, Az.: 5 K 12028/17; VG Aachen, Urteil vom 11.12.2015, Az.: 7 K 243/15). Dabei ergibt sich aktuell für 2022 folgender Zinssatz (Mittelwertbildung): 5,24 %, mit entsprechendem Aufschlag 5,74 % (die oben zitierte Entscheidung des VG Aachen bezog sich auf das Kalkulationsjahr 2015).

Das VG Düsseldorf hat zudem mit Urteil vom 12.12.2018 (Az. 5 K 12028/17) entschieden, dass die Zubilligung eines Sicherheitszuschlages in Höhe von 0,5 % bei der kalkulatorischen Verzinsung auf der Grundlage des Anschaffungs-/Herstellungswertes in Anbetracht der Kreditzinsentwicklung der letzten Jahre nicht mehr als sachgerecht angesehen wird. Daher folgt das VG Düsseldorf nicht mehr der Rechtsprechung des OVG NRW (Urteil vom 13.04.2005, Az.: 9 A 3120/03) wonach der ermittelte, langjährige Durchschnittszinssatz um bis zu 0,5 % erhöht werden darf, weil dieses in Anbetracht der Kreditzinsentwicklung nicht mehr als sachgerecht angesehen wird. Nach dieser neueren Rechtsprechung des VG Düsseldorf dürfte sogar nur der Zinssatz (Mittelwertbildung) von 5,42 % ohne den entsprechenden Aufschlag angesetzt werden.

Rechtsprechung des OVG NRW liegt hierzu bislang noch nicht vor. Das OVG NRW hat allerdings in einem Zulassungsbeschluss vom 08.03.2016 (Az.: 9 A 2002/14) darauf hingewiesen, dass die Rechtsprechung des OVG NRW zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung einer Überprüfung zugeführt werden soll. Zwar hat sich dieses Berufungsverfahren zwischenzeitlich erledigt. Jedoch deutet sich an, dass das OVG NRW sämtliche Fragestellungen in der Zukunft auch anders als in der Vergangenheit beurteilen könnte. Zwischenzeitlich ist beim OVG NRW ein Normenkontrollverfahren gem. § 109a JustG NRW anhängig. In diesem Verfahren (Az.: 9 D 64/19 NE) wird sich das OVG NRW möglicherweise auch mit dieser Frage auseinandersetzen. Wir gehen zum jetzigen Zeitpunkt nicht davon aus, dass das OVG NRW seine Rechtsprechung unverändert weiterführen wird.

Rechtssicherheit besteht derzeit, wenn der Satz für die kalkulatorische Zinsberechnung für 2022 nicht über 5,24 % liegt.

Die Stadt Marienmünster erhebt kalkulatorische Zinsen in Höhe von 4 %, so dass diese den oben erläuterten Rahmen einhalten.

3.4.1.5 Nicht ansatzfähige Aufwendungen

3.4.1.5.1 Kriegsgräber

Aufwendungen für Kriegsgräber sind im Rahmen der Gebührenkalkulation nicht ansatzfähig.

§ 10 Abs. 1 Gräbergesetz besagt, dass der Bund u.a. die Kosten für Kriegsgräber trägt, die sich aus den §§ 3 und 5 Gräbergesetz ergeben. Ergänzend heißt es in § 10 Abs. 4 Gräbergesetz, dass der Bund die auf Gräber nach dem Gräbergesetz entfallenden Kosten der Instandsetzung und Pflege den Ländern nach Pauschalsätzen erstattet. Finanzmittel des Bundes und des Landes werden dabei der Kommune zweckgebunden zur Verfügung gestellt. Der BGH⁷ hat hierzu unmissverständlich klargestellt: „Die Nachteile, die durch die Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft bedingt sind, rechnen zu den Kriegsfolgelasten und sind deshalb grundsätzlich von der Allgemeinheit zu tragen. Es geht nicht an, sie nur einem bestimmten Kreis von Personen, hier den Friedhofsbenutzern, aufzubürden und diese Personen je nach der zufälligen Häufung von Kriegsgräbern in einzelnen Gebieten einseitig zu belasten.“

Aufwendungen für Kriegsgräber wurden daher in der Gebührenkalkulation außen vorgelassen.

3.4.1.5.2 Denkmalschutz und Denkmalpflege

Da Denkmalschutz und Denkmalpflege als staatliche und kommunale Aufgaben angesehen werden, wie sich aus § 1 Abs. 2 DSchG NRW ergibt, stellen das Land und die Gemeinden Mittel für die Pflege der im kommunalen und privaten Eigentum stehenden Denkmäler zur Verfügung (§ 35 DSchG). Dem materiellen Gehalt nach handelt es sich um eine kulturelle Angelegenheit. Konsequenterweise müssen die Kosten für die nach dem Denkmalschutz gebotenen Maßnahmen zu den kulturellen Ausgaben gerechnet werden. Es geht daher nicht an, die Kosten, die aus denkmalschutzrechtlichen Gründen anfallen, den Friedhofsnutzern dadurch anzulasten, dass sie gebührenrelevant kalkuliert werden. Aufwendungen für Zwecke des Denkmalschutzgesetzes NRW hat die Allgemeinheit aus Steuermitteln zu tragen.⁸

Solcherlei Aufwendungen wurden daher ebenfalls in der Gebührenkalkulation nicht berücksichtigt.

3.4.1.5.3 Vorhalteflächen

Die Ansatzfähigkeit von Aufwendungen für Vorhalteflächen kann ebenfalls nicht undifferenziert bejaht werden. Bei Vorhalteflächen handelt es sich um bisher nicht genutzte (meist zusammenhängende) Grabflächen, die nach Plan des Friedhofsträgers erst nach Abschluss der abzurechnenden Gebührenperiode genutzt werden sollen. Problematisch ist dabei, dass hier Zukunftskapazitäten vorliegen, die für künftige, also periodenfremde Leistungen vorgehalten wer-

⁷ BGH Urt. v. 13. 7. 1976 - III ZR 101/74-.

⁸ Wirz/Keldenich: Friedhofs- und Bestattungsgebühren, 4. Aufl., S. 55.

den. Dennoch wird in der Literatur vorgeschlagen, die Grenze zur Nichtansetzbarkeit von Vorhalteflächen erst bei solchen Flächen zu ziehen, deren Nutzung erst in zehn Jahren oder später erwartet werden.⁹

Generell ist Gawel sogar der Auffassung, dass ein pauschaler Aufschlag von 10 % „auf die aktuell erforderliche Leistungsfläche“ hinnehmbar sei.¹⁰ Da aber heutzutage der Trend zu einem eher geringen Flächenverbrauch geht, wird dieser pauschale Aufschlag auf die ansatzfähigen Grabflächen zumindest von der Verbraucherinitiative „Aeternitas e.V.“ und dem Bund der Steuerzahler Hessen e.V. abgelehnt.¹¹ Eine gefestigte Rechtsprechung liegt zu diesem Problemkreis noch nicht vor. Immerhin hält Brüning¹² die Berücksichtigung von Vorhalteflächen als betriebsbedingte Vorhaltekosten für zulässig. Zum ordnungsgemäßen Betrieb eines Friedhofs gehöre es, Flächen für anstehende Bestattungen vorzuhalten. Die dafür anfallenden Kosten seien nicht periodenfremd. Die Wahl des Kalkulationszeitraums für einmalige Grabnutzungsgebühren ebenso wie die Einschätzung des Bedarfs sei in das Ermessen des Friedhofsträgers gestellt. Auch die Kosten von Überkapazitäten seien bei sachgerechter Schätzung zu berücksichtigen.

Im Rahmen der Gebührenkalkulation wurde seitens der Kommunal Agentur NRW mangels anderer Kenntnis von der sachgerechten Ermessensausübung des kommunalen Friedhofsträgers in Marienmünster ausgegangen. Sofern sich die Summe der Vorhalteflächen aber jenseits der oben genannten Grenzen befindet, ist auf die aufgeführten Bedenken hinzuweisen, sodass ein Prozessrisiko hierbei nicht ausgeschlossen werden kann.

3.4.1.5.4 Überhangflächen

Vorhandene Überhangflächen können Aufwendungen verursachen, die nur unter bestimmten Voraussetzungen in der Kalkulation berücksichtigt werden können. Überhangflächen sind in Abgrenzung zu den oben dargestellten Vorhalteflächen (also Flächen, die bewusst vom Friedhofsträger freigehalten werden, weil sie irgendwann für Bestattungen genutzt werden sollen) ungenutzte Flächen, die für den Friedhofsbetrieb nunmehr schlichtweg nicht mehr erforderlich sind. Dies könnte zum einen im Rückgang der Sterbefälle begründet liegen, zum anderen aber auch im Trend zu flächensparenden Bestattungsvarianten wie z. B. Urnenbestattung. Bei den Überhangflächen wird im Schrifttum eine Abweichung von 25 % als obere Grenze für tolerabel gehalten, ohne dass von einer stillschweigenden Flächenplanänderung ausgegangen werden muss. In diesem Rahmen sind auch noch vorhandene Überhangflächen ansatzfähig.¹³ Erfolgt allerdings eine Änderung der Friedhofsplanung und werden bisher für den Friedhof vorgesehene Flächen einem anderen Zweck zugeführt, dürfen diese Flächen auch nicht mehr in der Friedhofsgebührenkalkulation berücksichtigt werden.

⁹ Erik Gawel: Die Kalkulation der Friedhofsgebühren, 1. Auflage 2017, S. 199.

¹⁰ Erik Gawel: a.a.O. S. 198.

¹¹ Wirz/Keldenich: a.a.O. S. 48.

¹² Brüning in: Drießhaus, a.a.O., § 6 Rn. 488 f.

¹³ Mies: Neue Wege für Friedhöfe in Großstädten. Entwicklungen der Bestattungspätze vom 20. in das 21. Jahrhundert in den neuen Bundesländern., S. 51; Wirz/Keldenich: a.a.O. S. 59.

Überhangflächen jenseits des von der Fachliteratur genannten Anteils wurden jedoch von der Stadt Marienmünster nicht mitgeteilt. Nicht ansatzfähige Aufwendungen wurden diesen Erkenntnissen gemäß in der vorliegenden Gebührenkalkulation nicht berücksichtigt.

3.4.2 Kostenträger

Die in der Gebührenkalkulation der Kommunal Agentur NRW gewählten Kostenpositionen dienen der Zuordnung der Kosten zu den einzelnen Kostenträgern und letztlich zur Bestimmung der besonderen Gebührensätze.

Bei der Erhebung von Sondergebühren werden die einzelnen Leistungstatbestände die durch sie verursachten Kosten zugeordnet und die einzelnen Kostenmassen durch die Zahl der Maßstabseinheiten (durchschnittliche Fälle) dividiert, was für jede Sondergebühr einen besonderen Gebührensatz ergibt. Sondergebühren sind ratsam für die Benutzung der Leichenhalle, für die Grabbereitung und die Grabnutzung. Eine Verschiebung von Kosten im Sinne einer Quersubventionierung ist unzulässig.

In Marienmünster wurden folgende Kostenträger festgelegt:

- Nutzungsrechte,
- Grabbereitung,
- Friedhofshallen und
- Grabmalgenehmigungen.

3.5 Die einzelnen Gebührentatbestände

Im Anschluss an den Betriebsabrechnungsbogen werden auf den folgenden Tabellenblättern die einzelnen Gebührensätze für die Stadt Marienmünster kalkuliert.

3.5.1 Grabnutzungsgebühren

3.5.1.1 Gebührentatbestände

Grabnutzungsgebühren wurden in der Stadt Marienmünster für folgende Gebührentatbestände berechnet:

- Reihengrab ab 5 Jahre,
- Reihengrab bis 5 Jahre,
- Rasenreihengrab,
- Urnenreihengrab,
- anonymes Urnenreihengrab,
- Urnenrasenreihengrab,
- Doppelgrab,
- Dreiergrab,
- Vierergrab,
- Urnendoppelgrab,
- Kolumbarium,

- Verlängerung Doppelgrab,
- Verlängerung Dreiergrab,
- Verlängerung Vierergrab,
- Verlängerung Urnendoppelgrab.

3.5.1.2 Grünpolitischer Wert

Fraglich ist zunächst die Behandlung der Kosten, die für die Pflege des sogenannten „öffentlichen Grüns“ entstehen.

Ansatzpunkt ist die Überlegung, dass Benutzer eines Friedhofs nicht mit Kosten belastet werden dürfen, die nicht ihnen, sondern dem allgemeinen Interesse zuzurechnen sind. Da Friedhöfe heute oft auch eine ökologische und Erholungsfunktionen haben, wird argumentiert, dass ein Teil der Grünflächen diesem Zusatzzweck zu dienen bestimmt ist und deshalb die Kosten für die Pflege dieser Flächen nicht bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren berücksichtigt werden dürfen. Inzwischen liegen zu der Thematik gerichtliche Entscheidungen vor.

So hat sich das OVG Lüneburg mit Urteil vom 08.12.2005 – 8 KN 123/03 – zum grünpolitischen Wert geäußert. Vom Grundsatz her kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass von den umlagefähigen Kosten als Allgemeinanteil eines Friedhofs auch der öffentliche Grünanteil in Abzug zu bringen sei. Die Ermittlung dieses Anteils obliege jedoch der Einschätzung durch den Friedhofsträger; feste Prozentsätze, etwa die vom Antragsteller in dem Verfahren anfänglich geltend gemachten 20 %, könnten dazu nicht angegeben werden. Der Friedhofsträger habe sich für die sachgerechte Ausübung seines Einschätzungsermessens an dem Verhältnis zu orientieren, in dem der Kostenaufwand für die Grabfelder mit den Wegen und Gebäuden insgesamt zu den Kosten für die Einrichtung und Pflege der parkähnlichen Freiflächen bestehe.

Auch das Urteil des VG Gelsenkirchen vom 23.01.2003 – 13 K 4860/01 – geht grundsätzlich von einem in Abzug zu bringenden grünpolitischen Wert aus, wenn der Friedhof in tatsächlicher Hinsicht auch der Erholung der Allgemeinheit dient. Nach dem Grundsatz der Betriebsbedingtheit von den anzusetzenden Kosten seien Anteile der Allgemeinheit abzuziehen, wenn die Leistungen der kostenrechnenden Einrichtungen auch allgemein von anderen als den erfassbaren Nutzern in Anspruch genommen würden. Soweit ein Friedhof nicht nur der Bestattung, sondern wie öffentliche Grün- und Parkanlagen auch dem Erholungsinteresse der Allgemeinheit diene, dürfe der durch die Nutzung als öffentliche Grünanlage entstehende Kostenaufwand nicht den gebührenpflichtigen Friedhofsnutzern angelastet werden. Da sich nach Auffassung des VG Gelsenkirchen exakte Angaben über einen gebührenrechtlich zwingenden Ansatz kaum treffen lassen, sei die Ermittlung des sogenannten grünpolitischen Wertes im Einzelfall der Einschätzung des Friedhofsträgers überlassen.

In der Praxis hat sich eine Berücksichtigung des grünpolitischen Wertes überwiegend durchgesetzt. Auf der Grundlage der dargestellten Rechtsprechung werden von den Friedhofsträgern – je nach örtlichen Gegebenheiten – unterschiedliche Werte festgelegt.

In Abstimmung mit der Stadt Marienmünster wurde dieser Wert auf 10 % gesetzt.

3.5.1.3 Äquivalenzziffernmethode

Die Nutzungsgebühren wurden anhand der sogenannten Äquivalenzziffernmethode ermittelt. Die Gesamtkosten für die Unterhaltung der Friedhöfe werden auf Grundlage des Betriebsabrechnungsbogens ermittelt und mit Hilfe von Äquivalenzziffern auf die Gebührentatbestände (Grabarten) verteilt.

Hierfür wird zunächst eine „Äquivalenzziffer Zeit“ gebildet. Diese berechnet sich anhand der verschiedenen Nutzungszeiten der Grabarten, wobei das Reihengrab für Erwachsene stets als das sog. „Standardgrab“ fundiert. Das bedeutet, dass die übrigen Nutzungszeiten durch die Nutzungszeit des Reihengrabs für Erwachsene dividiert wird. Hieraus ergibt sich dann die Äquivalenzziffer Zeit.

Die zweite Komponente der Äquivalenzziffernberechnung bildet die sog. „Äquivalenzziffer „Wahl und Gestaltung“.

Die Äquivalenzziffer für Wahl und Gestaltung errechnet sich anhand von ausgewählten Kriterien. In der Regel werden hier folgende Kriterien gewichtet:

- Fläche,
- Anonymität/Individualität,
- Verlängerungsmöglichkeit,
- fester Bestattungsort,
- Pflegeaufwand der Kommune und
- Mehrfachbestattungen.

Die Bestimmung der Gewichtungsfaktoren steht im Einschätzungsermessen des Satzungsgebers. Dabei führen Rechenfehler durch falsche Äquivalenzziffern bei der Ermittlung der Gebührenstaffel zur Unwirksamkeit der Gebühr.¹⁴

Diese Kriterien werden mit Faktoren versehen, die letztlich Zu- oder Abschläge für die einzelnen Grabarten zur Folge haben. Mit dieser Äquivalenzziffer soll dem im KAG NRW festgesetzten Äquivalenzprinzip Geltung verschafft werden. Das Äquivalenzprinzip besagt, dass sich die Höhe der Gebühr am Umfang der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung orientieren soll. Je höher die Qualität der Leistung ist, umso höher soll auch die Gebühr sein. Das heißt, dass die Gebühr für ein Nutzungsrecht an einem Doppel-, Dreier- oder Vierergrab höher sein muss, als die Nutzungsgebühr bezogen auf das anonyme Urnengrab. Ausgangspunkt ist auch hier wieder das Reihengrab für Verstorbene über fünf Jahre. Dieses Grab wird hinsichtlich der oben aufgeführten Kriterien mit dem Grundwert 1 bemessen. Abweichungen der anderen Grabarten drücken sich durch Abzüge von -0,1/-0,2 bei geringerer Leistung oder Zuschläge von +0,1/+0,2 bei höherer Leistung aus. Die Addition aller Zuschläge und Abzüge ergibt schließlich die Äquivalenzziffer „Wahl und Gestaltung“. Fehlerhafte Gebührenstaffelungen füh-

¹⁴ VG Düsseldorf, Urt. v. 26.05.2014 - 23 K 484/13-; VG Düsseldorf, Urt. v. 24.10.2012 - 23 K 6398/10-; OVG Lüneburg, Urt. v. 08.12.2005 -8 KN 123/03.

ren als Maßstabsfehler zur Unwirksamkeit der Satzungsregelung, ohne dass es darauf ankommt, ob durch Ansatz von zu wenigen Maßstabseinheiten bei der Gebührenkalkulation eine Kostenüberdeckung eintritt.¹⁵

Diese Berechnungsart hat den Vorteil, dass nicht mit den tatsächlichen Flächen, sondern mit dem Verhältnis der verschiedenen Flächen zueinander mittels Faktoren gerechnet wird. Damit wird die Fläche der Gräber zwar berücksichtigt, jedoch nicht in ihrem vollen Umfang, sondern nur als Faktor im Vergleich zu den anderen Grabarten. Zudem ist es mit dieser Methode möglich, den Pflegeaufwand der Kommune bei anonymen oder pflegefreien Gräbern stärker zu gewichten und diese Grabarten damit mehr zu belasten. Dies erscheint sachgerecht, da der Pflegeaufwand der Kommunen in diesem Bereich in den meisten Fällen sehr hoch ist und andere Grabarten zu Unrecht mit diesen Kosten belastet werden. Nach dieser Methode gäbe es auch keine eigenen Gebührentatbestände mehr für die Pflege der Gräber, sondern der Pflegeaufwand der Stadt würde bereits in den Aufwand für die Berechnung der Nutzungsgebühren einfließen und diese entsprechend erhöhen.

Letztlich können hier nach Auffassung der Kommunal Agentur NRW auch Mehrfachbelegungsmöglichkeiten (von Anfang an) berücksichtigt werden. Sofern z. B. in einem Doppelgrab noch zusätzlich mehrere Urnen bestattet werden können, kann dies mit einem entsprechenden Aufschlag zum Ausdruck kommen. Dies könnte alternativ auch - nach einer Entscheidung des OVG NRW¹⁶ - über eine separate (geringere) „Nutzungsgebühr für die zusätzliche Bestattung in einer voll belegten Grabstätte“ erfolgen.

Diese Faktoren wurden in Abstimmung mit der Stadt Marienmünster für die einzelnen Grabarten festgelegt.

3.5.2 Bestattungsgebühren

Die Kosten für die Bestattungsgebühren wurden anhand des jeweiligen Einzelaufwands für den Aushub, das Verfüllen und das Herrichten eines Erdgrabes für Sargbestattungen für Erwachsene, eines Erdgrabes für Sargbestattungen für Kinder, eines Grabes für die Bestattung für Urnen sowie für Urnen in Kolumbarien. Die mitgeteilten Aufwände für die einzelnen Gräber wurden von der Stadt Marienmünster ermittelt und übernommen.

3.5.3 Gebühren für die Benutzung von Friedhofshallen

Die Gebühren für die Benutzung der Friedhofskapelle für eine Trauerfeier sowie der Benutzung der Leichenkammern müssen getrennt berechnet werden. Eine einheitliche Nutzungsgebühr für die Friedhofshalle ist rechtswidrig, da der Nutzer hier die Wahl hat, welche Dienstleistungsangebote er in Anspruch nimmt und auch nur für die in Anspruch genommene Leistung eine Gebühr entstehen kann.¹⁷ Sofern es Kosten gibt, die den drei Kostenstellen nicht

¹⁵ Brüning in: Driehaus, a.a.O., § 6 Rn. 488i.

¹⁶ OVG NRW, Urteil vom 16.01.2014, Az.: 14 A 2794/12.

¹⁷ VGH Kassel, Beschl. v. 16.01.2007 -5 ZU 1641/06-; BVerwG, Urt. v. 20.12.2000 -11 C 7.00-.

direkt zugeordnet werden können (z. B. Verwaltungskosten), wurde eine Aufteilung nach Quadratmetern der einzelnen Räume vorgenommen.

Als Divisoren gelten hier in der Regel auch die Fallzahlen, d.h. die Nutzungen der Friedhofskapelle für die Trauerfeiern und Leichenräume pro Jahr.

Räume, die z. B. der Geräteaufbewahrung dienen oder Toiletten, wurden aus dieser Gebühr herausgerechnet und der Friedhofsunterhaltung, d.h. den Grabnutzungsgebühren, zugeordnet. Diese Vorgehensweise ist rechtlich zulässig und entlastet die meist hohe Gebühr für die Friedhofshalle. Begründet wird dies damit, dass solche Räume entweder für die Nutzung der Friedhofsbesucher oder der Friedhofsarbeiter bestimmt sind und daher nicht demjenigen auferlegt werden können, der „nur“ die Kapelle und/oder Leichenkammer und/oder Kühleinrichtung nutzen möchte.

3.5.4 Gebühr für die Erteilung von Grabmalgenehmigungen

Für die Berechnung einer Gebühr für die Erteilung von Grabmalgenehmigungen wurde der von der Stadt Marienmünster mitgeteilte Verwaltungsaufwand hierfür durch die durchschnittlichen Fälle der letzten drei Jahre geteilt.

Hieraus ergibt sich dann ein Gebührensatz für die Erteilung einer Genehmigung.

4 Musterkalkulation

Zur Durchführung der Kalkulation hat die Kommunal Agentur NRW ein Muster-Berechnungsinstrument auf Basis einer Excel-Datei entwickelt (**Anlage 1**). In Anlehnung an diese Musterkalkulation könnte die Friedhofsgebührenkalkulation für die kommenden Veranlagungszeiträume zeitsparend und effektiv durchgeführt werden.

Das Instrument ist so aufgebaut, dass alle jährlich anpassungsbedürftigen Felder grün hinterlegt sind. Nur diese Felder sollten Jahr für Jahr überprüft und angepasst werden, solange die wesentlichen Kalkulationsgrundlagen unverändert bleiben.

Berechnungsschritte zur Kostenaufteilung und Berechnung aller Gebührensätze vollziehen sich allein durch die hinterlegten Berechnungsformeln. Dadurch ist es möglich, die Auswirkungen von Kostenveränderungen, veränderten Bestattungszahlen etc. unmittelbar nachzuvollziehen und ggf. im Rahmen des Möglichen auszugleichen.

Es handelt sich jedoch allein um eine Musterkalkulation für das Jahr 2022, die auf den der Kommunal Agentur NRW zur Verfügung gestellten Daten basiert.

5 Friedhofs- und Friedhofsgebührensatzung

Die Friedhofssatzung vom 17.12.2010 sowie die Gebührensatzung zur Friedhofssatzung der Stadt Marienmünster vom 17.12.2010 wurden von der Kommunal Agentur NRW auf Rechtmäßigkeit geprüft und in Abstimmung mit der Stadt Marienmünster aktualisiert.

Die Kommunal Agentur NRW hat im Wege der Stadt Marienmünster jeweils einen neuen Satzungsentwurf zur Verfügung gestellt (**Anlagen 2 und 3**).



ppa. Viola Wallbaum



Nadine Appler (Syndikusrechtsanwältin)

Kontakt

Kommunal Agentur NRW GmbH
Cecilienallee 59
40474 Düsseldorf
Telefon: 0211 43077-0
Telefax: 0211 43077-22

Ihre Ansprechpartnerin:

Nadine Appler