

Beschlussvorlage 01/2023/0308

Amt / Fachbereich	Datum
Amt für Finanzen und Liegenschaften	01.11.2023

Beratungsfolge	voraussichtlicher Sitzungstermin	TOP	Status
Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen	07.12.2023		Ö
Verwaltungsausschuss	12.12.2023		N
Rat der Stadt Melle	14.12.2023		Ö

Beteiligung folgender Ämter / Fachbereiche
Ordnungsamt

Satzung über die Erhebung von Friedhofsgebühren in der Stadt Melle

Beschlussvorschlag:

Die im Entwurf beigefügte „Satzung über die Erhebung von Friedhofsgebühren in der Stadt Melle mit Gebührentarif“ (Anlage 5) wird als Satzung beschlossen.

Die Planungsrechnung des Gebührenhaushaltes „Friedhöfe“ ist jährlich zu aktualisieren. Die Gebührenhöhe wird jährlich neu festgelegt, mit dem Ziel die strategischen Kostendeckungsgrade zu erreichen bzw. beizubehalten.

Strategisches Ziel	5. Die Leistungsfähigkeit des städtischen Haushaltes und die Vorteile des Wirtschaftsstandortes Melle zwischen den Zentren Osnabrück, Bielefeld und Herford werden verfestigt und dauerhaft gesichert
Handlungsschwerpunkt(e)	5.1 Den Schuldenstand unter Berücksichtigung der Investitionsbedürfnisse und der dauernden Leistungsfähigkeit begrenzen 5.2 Die allgemeine Ertragslage stärken
Ergebnisse, Wirkung <i>(Was wollen wir erreichen?)</i>	Es sollen die politisch festgelegten, strategischen Kostendeckungsgrade für die einzelnen Gebührenbereiche zur Entlastung des städtischen Haushaltes erreicht werden.
Leistungen, Prozess, angestrebtes Ergebnis <i>(Was müssen wir dafür tun?)</i>	Personalkosten (insbesondere über die interne Leistungsverrechnung „Baubetriebsdienst“) und 210.800,00 € Ergebnisausgleich aus dem städtischen Haushalt.
Ressourceneinsatz, einschl. Folgekostenbetrachtung und Personalressourcen <i>(Was müssen wir einsetzen?)</i>	

Stellungnahme zur Sach- und Rechtslage

Allgemeines und Ausgangssituation

Die Stadt Melle unterhält die vier städtischen Friedhöfe in Melle-Mitte, Bennien, Riemsloh und Groß-Aschen (incl. der baulichen Anlagen) gemäß § 1 der Friedhofssatzung der Stadt Melle vom 08.07.2015 als eine öffentliche Einrichtung (Teil A: Öffentliche Einrichtung von der Stadt Melle verwalteten Friedhöfe und Friedhofskapellen). Seit dem 01.08.2015 wurde der muslimische Friedhof in Melle-Mitte als weitere, separate öffentliche Einrichtung eröffnet (Teil B: Öffentliche Einrichtung muslimischer Friedhof in Melle-Mitte). Gemeinsam bilden die beiden öffentlichen Einrichtungen den Gebührenhaushalt „Friedhöfe“.

Für die Benutzung und Inanspruchnahme der unterschiedlichen Leistungen sind nach § 34 der Friedhofssatzung gemäß der jeweils geltenden Friedhofsgebührensatzung und des Gebührentarifs entsprechende Verwaltungs- und Benutzungsgebühren zu entrichten. Diese werden für die beiden öffentlichen Einrichtungen getrennt ermittelt und gelten entsprechend nur für die jeweilige öffentliche Einrichtung. Im Haushaltsplan wird der gesamte Gebührenhaushalt unter dem Produkt „553-01 Friedhöfe“ abgebildet.

Für die öffentliche Einrichtung der von der Stadt Melle verwalteten Friedhöfe und Friedhofskapellen (Teil A des Gebührenhaushaltes) wurden vom Rat der Stadt Melle in seiner Sitzung am 17.12.2020 die strategische Kostendeckungsgrade (KDG) als Zielvorgabe für die Ergebnisentwicklung der einzelnen Gebührenbereiche neu festgelegt. Dies wurde erforderlich, da durch das beschlossene Pflegekonzept für den Friedhof in Melle-Mitte zusätzliche Kosten entstehen und die bisherigen Kostendeckungsgrade so nicht mehr haltbar waren. Es gelten somit folgende Kostendeckungsgrade:

- | | |
|--------------------|---------|
| - Beisetzungen | 100,00% |
| - Friedhofsanlagen | 82,50% |
| - Trauerhalle | 62,50% |
| - Leichenkammer | 25,00% |

Die Kostendeckungsgrade sind in der Vergangenheit bei der Gebührenkalkulation immer die Zielmarken gewesen. Durch die jährliche Gebührenkalkulation werden die einzelnen Gebührenarten an die neue Kostensituation aufgrund von Preissteigerungen oder von zusätzlichen Kosten angepasst. Abweichungen zwischen den Ergebnisdaten und den Plandaten fallen meistens zu Lasten des allgemeinen Haushalts aus und werden von diesem auch getragen. Die Abweichungen entstehen oftmals auf der Erlösseite aufgrund der Verhaltensänderung von den Friedhofsnutzern hin zu kostengünstigeren und pflegeleichteren Beisetzungsformen. Hierdurch entstehen entsprechende Mindererlöse gegenüber den Plandaten.

Betriebsergebnis Haushaltsjahr 2022

In der Anlage 1 ist die Betriebsergebnisrechnung (BER) für das HH-Jahr 2022 des gesamten Gebührenhaushaltes abgebildet (Teil A und Teil B). Der Gebührenhaushalt „Friedhöfe“ schließt demnach das Haushaltsjahr 2022 mit einer Unterdeckung in Höhe von 228.868,04 Euro und einem Kostendeckungsgrad von 59,62 Prozent ab. In der Planung für das HH-Jahr 2022 ist mit einer Unterdeckung von 96.400,- Euro kalkuliert worden inklusive der Ergebnisauswirkung des muslimischen Friedhofs (Teil B). Durch die Inbetriebnahme des muslimischen Friedhofs ist eine entsprechende Aufteilung der Betriebsergebnisrechnung erforderlich geworden. Diese Aufteilung wird in der Anlage 3 dargestellt. Für den Teil A ergibt sich demnach eine Unterdeckung von 219.824,45 Euro bei einem Kostendeckungsgrad von 60,20 Prozent. Die Plandaten für das Haushaltsjahr 2022 sahen hier eine Unterdeckung in Höhe von 89.400,- Euro und einen

Kostendeckungsgrad von 82,22 Prozent vor.

Die Erhöhung der Unterdeckung gegenüber der Planung um ca. 132.500,- Euro ist im Wesentlichen durch die ausbleibenden Erlöse (minus ca. 81.500,- Euro bzw. 19,42 Prozent) begründet. Hier sind insbesondere die Erlöse aus den Grabstättengebühren hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die Anzahl der durchgeführten Beisetzungen in 2022 für den Teil A der öffentlichen Einrichtung liegt in der Gesamtheit leicht über den Plan-Fallzahlen (241 zu 240 Beisetzungen). Allerdings hat in 2022 der Anteil der Urnenbeisetzungen an der Anzahl der Gesamtbeisetzungen weiter zugenommen (siehe Anlage 4). Der Anteil der Urnenbeisetzungen an den Gesamtbeisetzungen lag in 2022 bei 70,12 Prozent (Vorjahr 66,25 Prozent). Der Trend hin zu kleineren, kostengünstigeren und insbesondere pflegeleichteren Beisetzungsformen hält somit weiter an. Als Folge des hohen Anteils der Urnenbeisetzungen fehlen insbesondere die entsprechenden Erlöse aus den Grabstättengebühren zur Finanzierung der Friedhofsanlagen.

Auf der Kostenseite wurden die Budgets in der Gesamtheit um ca. 51.000,- Euro überschritten.

Höhere Aufwendungen sind insbesondere aus den internen Leistungsverrechnungen „Baubetriebsdienst“ (plus ca. 24.200,- Euro bedingt durch die Erhöhung der Verrechnungssätze und durch den vermehrten Einsatz des Baubetriebsdienstes auf den Friedhöfen) und „Gebäudemanagement“ (plus ca. 11.600,- Euro für die Unterhaltung der baulichen Anlagen) entstanden. Zudem erfolgte außerplanmäßig eine größere Instandsetzung der Orgel in der Friedhofskapelle in Melle-Mitte in Höhe von ca. 10.400,- Euro.

Die vorgegebenen strategischen Kostendeckungsgrade konnten im HH-Jahr 2022 nur für die Hauptkostenstelle bzw. für den Gebührenbereich „Beisetzungen“ (KDG 95,37 Prozent) in etwa erreicht werden. Bei den Gebührenbereichen „Friedhofsanlagen“ (KDG 53,59 Prozent), „Trauerhalle“ (KDG 39,28 Prozent) und „Leichenkammer“ (KDG 12,84 Prozent) konnten die vorgegebenen Kostendeckungsgrade nicht erreicht werden. Bei dem Gebührenbereich „Beisetzungen“ ist die Kostenstruktur überwiegend variabel und die Kosten somit abhängig von den Fallzahlen und den damit verbundenen Einsatz des Baubetriebsdienstes. Die Unterhaltung der Friedhofsanlagen wird durch die jährlichen Erlöse aus den Grabstättengebühren finanziert. Das Volumen der Grabstättengebühren ist dabei abhängig beim Neuerwerb von der Wahl der Grabstättenform sowie bei der Verlängerung von Nutzungsrechten von der erforderlichen und darüber hinausgehenden Verlängerungsdauer. Die Vergangenheit zeigt, dass es hier beim Erlösvolumen zu entsprechenden Schwankungen zwischen den einzelnen Jahren kommen kann. Erlösrückgänge können insbesondere in diesem Bereich aufgrund der recht fixen Kostenstruktur nicht kompensiert werden. Bei den Gebührenbereichen „Trauerhalle“ und „Leichenkammer“ konnten die Kostendeckungsgrade aufgrund von höheren Unterhaltungskosten nicht eingehalten werden. Zudem wurden die Einrichtungen nicht wie geplant genutzt, so dass auch die Erlöse geringer gegenüber den Plandaten ausgefallen sind.

Auf dem muslimischen Friedhof (Teil B) erfolgte in 2022 drei Beisetzungen. Die Unterdeckung für das Haushaltsjahr 2022 beträgt hier 9.043,59 Euro bei einem Kostendeckungsgrad von 37,43 Prozent.

In der Anlage 2 wird das Betriebsergebnis 2022 im Betriebsabrechnungsbogen (BAB) auf die einzelnen Gebührenbereiche bzw. Hauptkostenstellen aufgeteilt (Teil A und B), für die auch die strategischen Kostendeckungsgrade festgelegt wurden.

Entwicklung Betriebsergebnis Haushaltsjahr 2023

In der Ratssitzung am 15.12.2022 wurden die Friedhofsgebühren für das Haushaltsjahr 2023 auf die neue Kostensituation bedingt durch die Umsetzung des Pflegekonzeptes

angepasst. Die einzelnen Gebührenarten wurden zur Erreichung der strategischen Kostendeckungsgrade zwischen 3 bis 15 Prozent angehoben. Die bisherigen Daten für das Haushaltsjahr 2023 zeigen allerdings, dass auf der Erlösseite wohl nicht das angedachte Volumen gegenüber den Plandaten erreicht wird. Aus heutiger Sicht wird bei den Erlösen für 2023 von einem Zielkorridor von ca. 355.000,- Euro bis 365.000,- Euro gegenüber den ursprünglichen Plandaten von 461.100,- Euro ausgegangen.

In der Gesamtheit wurde mit Kosten in Höhe von 564.000,- Euro geplant. Im Ergebnis sollte das HH-Jahr 2023 mit einer Unterdeckung in Höhe von 102.900,- Euro bei einem Kostendeckungsgrad von 81,76 Prozent abschließen. Nach jetzigem Kenntnisstand wird die Unterdeckung allerdings erheblich höher ausfallen. Neben den ausbleibenden Erlösen werden die Aufwandsbudgets wohl nicht ganz ausreichend sein. Hier wird aktuell von einem Mehrbedarf von ca. 10.000,- Euro bis 20.000,- Euro auszugehen sein. Das Betriebsergebnis 2023 wird demnach mit einer Unterdeckung zwischen ca. 209.000,- Euro bis zu ca. 229.000,- Euro bei einem Kostendeckungsgrad von ca. 61 bis 64 Prozent abschließen.

Planungsrechnung Haushaltsjahr 2024

In der Planungsrechnung 2024 wird auf der Kostenseite mit einem Volumen von 564.000,- Euro kalkuliert. Gegenüber dem HH-Jahr 2023 bedeutet dies ein Anstieg um 54.000,- Euro bzw. um 9,57 Prozent. Der Kostenanstieg ist vornehmlich durch den höheren Ansatz für die Leistungen des Baubetriebsdienstes begründet. Hier wirkt sich zum einen die Anhebung der Verrechnungssätze für die Leistungen des Baubetriebsdienstes aufgrund der Tarifsteigerungen aus. Zum anderen erfolgt seit 2022 ein vermehrter Einsatz des Baubetriebsdienstes auf den Außenfriedhöfen aufgrund der durchgeführten Stellenbemessung für die Friedhofstätigkeiten, der bislang noch nicht in den Planansätzen berücksichtigt wurde. Vermehrter Personaleinsatz bringt entsprechende Zusatzkosten mit sich, die wiederum mit in die Gebührenkalkulation einfließen. Auf der Erlösseite ist der Gebührentarif der neuen Kostensituation angepasst worden. Die Finanzierung der Friedhofsanlagen erfolgt durch alle Nutzungsrechtsinhaber als Solidargemeinschaft. Bedingt durch den Trend hin zu pflegeleichteren und kostengünstigeren Beisetzungsformen fehlen die entsprechenden Erlöse, so dass eine anteilige Refinanzierung der relativ fixen Kostenstruktur nicht mehr gegeben ist. Daher müssen sich die Nutzungsrechtsberechtigten der Urnengrabformen stärker an der Refinanzierung beteiligen. Bei der Anhebung der einzelnen Grabstättengebühren für das HH-Jahr 2024 ist dies entsprechend berücksichtigt worden. Unter Zugrundelegung der strategischen Kostendeckungsgrade sind hierbei die einzelnen Gebührensätze durchschnittlich zwischen 7 bis 18 Prozent angehoben worden. Im Ergebnis wird für das HH-Jahr 2024 mit Erlösen in Höhe von 504.700 Euro geplant (2023: 461.100,- Euro). Die Gebühr für die Beisetzung einer Urne auf einer Grabstätte für Erdbestattungen wird um 61,3 Prozent auf 250,- Euro erhöht. Da gemäß der Friedhofssatzung auf den Gemeinschaftsgrabstätten zusätzlich bis zu sechs Urnen je Grabstätte beigesetzt werden dürfen, soll hiermit der Nutzungsvorteil noch stärker abgegolten werden. Bei den Grabstättengebühren für anonyme Urnen- und Erdbestattungen erfolgt ebenfalls eine stärkere Anhebung um ca. 35 Prozent, da die Pflege der Grabstellen für die nächsten 20 bis 30 Jahre bei der Stadt Melle verbleibt. Die Benutzungsgebühren für die Trauerhallen und für die Leichenkammern wurde dagegen nicht erhöht, da eine weitere Anhebung die Nutzung aufgrund der Konkurrenzsituation noch weiter zurückführen würde. Hier wurden die Fallzahlen in der Planungsrechnung entsprechend angepasst, so dass in der Planung die strategischen Kostendeckungsgrade erreicht werden.

Ab dem 01.01.2023 muss die Stadt Melle die Neuregelungen der Umsatzbesteuerung durch die Einfügung des § 2b UStG umsetzen. In dem § 2b UStG wurde die

Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) neu gefasst. Werden hierbei Leistungen auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Handlungsform erbracht, so ist zu prüfen ob eine Behandlung der jPöR als Nichtunternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Verzerrungen des Wettbewerbs können nur stattfinden, wenn Wettbewerb besteht. Zu dem Friedhofs- und Bestattungswesen hat das Bundesministerium der Finanzen ein BMF-Schreiben vom 23.11.2020 herausgegeben. Hierbei wird Wettbewerb bei der Vergabe von Nutzungsrechten an nicht räumlich abgrenzbaren, individualisierten Parzellen (anonyme Grabstätten) unterstellt. Zudem werden die Bestattungsleistungen als unselbständige Nebenleistung der Hauptleistung „Vergabe von Nutzungsrechten an Grabstätten“ zugeordnet, so dass eine gemeinsame umsatzsteuerliche Einordnung zu erfolgen hat. Bei der Wettbewerbsprüfung wird nicht von einer Verzerrung ausgegangen, wenn der Umsatz voraussichtlich nicht 17.500,- Euro übersteigen wird (Wettbewerbsgrenze). Die Stadt Melle hat aus den anonymen Grabformen in den Jahren 2020 und 2022 Umsätze größer 17.500,- Euro erzielt. In den Planungsrechnungen für die HH-Jahre 2023 und 2024 sind hieraus ebenfalls größere Plan-Umsätze enthalten. Somit ist die Stadt Melle bei den anonymen Grabformen ab dem 01.01.2023 umsatzsteuerpflichtig (19 Prozent). Da die Beisetzungen und Unterhaltungsarbeiten zum Großteil durch städtisches Personal durchgeführt werden, ist mit keinem nennenswerten Vorsteuerabzug zu rechnen. Somit bedeutet die Umsatzsteuerpflicht für den Gebührenschuldner bzw. für die Hinterbliebenen eine Erhöhung der Gebühren um die Umsatzsteuerlast von aktuell 19 Prozent.

Das Betriebsergebnis für das HH-Jahr 2024 wird demnach mit einer Unterdeckung in Höhe von 113.300,- Euro abschließen. Hiervon entfallen 108.000,- Euro auf die von der Stadt Melle verwalteten Friedhöfe und Friedhofskapellen (Teil A) und 5.300,- Euro auf den muslimischen Friedhof in Melle-Mitte (Teil B).

In der Anlage 4 (nur Teil A) erfolgt die Aufteilung der Planungsrechnung für das Haushaltsjahr 2024 auf die einzelnen Gebührenbereiche. Durch die Aufteilung kann auch die Entwicklung der Kostendeckungsgrade (KDG) für die einzelnen Gebührenbereiche abgeleitet werden:

Gebührenbereich	Ist-KDG 2020	Ist-KDG 2021	Plan-KDG 2022	Ist-KDG 2022	Plan-KDG 2023	Plan-KDG 2024	Ziel-KDG
Beisetzungen	99,66%	97,51%	99,11%	95,37%	99,16%	100,00%	100,00%
Friedhofsanlagen	81,62%	76,52%	81,79%	53,59%	81,99%	82,49%	82,50%
Trauerhalle	56,53%	35,40%	61,89%	39,28%	62,42%	62,50%	62,50%
Leichenkammer	25,25%	16,64%	25,00%	12,84%	25,00%	25,00%	25,00%
Summe Gebühren-	82,31%	71,68%	82,22%	60,20%	82,15%	82,09%	

Die Erreichung der strategischen Kostendeckungsgrade (Ziel-KDG) ist insbesondere von den Fallzahlen und der damit verbundenen Inanspruchnahme der Friedhofsleistungen abhängig. Die bisherigen Fallzahlen für 2023 deuten darauf hin, dass die der Planung 2023 zugrundeliegenden Fallzahlen nicht erreicht werden können. Rückgänge bei den Erlösen aus den Grabstättengebühren sind kurzfristig nicht aufzufangen und bedeuten stets ein Risiko für die Zielerreichung. Bei den Erlösen aus den Grabstättengebühren wirkt sich sehr stark das veränderte Auswahlverhalten der Angehörigen hin zu kleineren, pflegeleichteren und kostengünstigeren Beisetzungs- und Grabformen aus. Das Risiko des Fallzahlen-Rückgangs kann nicht allein auf die Gebührenschuldner umgelegt werden. Dieses muss zum Großteil durch den Friedhofsbetreiber getragen werden. Veränderungen in der Kostenstruktur wirken sich ebenfalls direkt auf den

Kostendeckungsgrad aus. Eine Erhöhung des Pflegestandards ist mit zusätzlichem Ressourceneinsatz verbunden, der entsprechend zu refinanzieren ist. Bei dem Pflege- und Unterhaltungskosten der Friedhofsanlagen ist jedoch auch die immer mehr zunehmende Anzahl an freien Grabstätten zu berücksichtigen. Die jährliche Rücknahme an Grabstätten übersteigt schon seit Jahren deutlich die Anzahl der neu vergebenen Grabstätten. Hierdurch steigen die zu pflegenden Flächen und die damit verbundenen Kosten.

Der Gebührentarif zur Satzung über die Erhebung von Friedhofsgebühren in der Stadt Melle soll daher mit Wirkung vom 01.01.2024 gemäß der Anlage 5 festgesetzt werden.

Stellungnahme Amt für Finanzen und Liegenschaften

Budgetauswirkungen für den laufenden Haushalt:

Betroffene (s) Produkt(e): 553-01 Friedhöfe HSP 5.1 Den Schuldenstand unter Berücksichtigung der Investitionsbedürfnisse und der dauernden Leistungsfähigkeit begrenzen HSP 5.2 Die allgemeine Ertragslage stärken Z 5 Die Leistungsfähigkeit des städtischen Haushaltes und die Vorteile des Wirtschaftsstandortes Melle zwischen den Zentren Osnabrück, Bielefeld und Herford werden verfestigt und dauerhaft gesichert	
Ordentlicher Ergebnishaushalt:	Plan 2024: Erlöse: 504.700,00 € Kosten: 618.000,00 €
Außerordentlicher Ergebnishaushalt:	-
Finanzhaushalt:	-
Bemerkungen/Auswirkungen Folgejahre:	Für das Haushaltsjahr 2023 steigen die Erlöse um 43.000,00 € und die Kosten um 52.800,00 €, so dass es im Gebührenhaushalt Friedhof zu einem höherem Deckungsbeitrag i. H. v. 9.800,00 € kommt. Die Gesamtergebnisbelastung für das Jahr 2024 wird mit 144.200 € geplant.