

## Beschlussvorlage 01/2022/0331

Amt / Fachbereich	Datum
Amt für Finanzen und Liegenschaften	10.11.2022

Beratungsfolge	voraussichtlicher Sitzungstermin	TOP	Status
<b>Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen</b>	<b>08.12.2022</b>		<b>Ö</b>
<b>Verwaltungsausschuss</b>	<b>13.12.2022</b>		<b>N</b>
<b>Rat der Stadt Melle</b>	<b>15.12.2022</b>		<b>Ö</b>

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.

<b>Strategisches Ziel</b>	5. Die Leistungsfähigkeit des städtischen Haushaltes und die Vorteile des Wirtschaftsstandortes Melle zwischen den Zentren Osnabrück, Bielefeld und Herford werden verfestigt und dauerhaft gesichert
<b>Handlungsschwerpunkt(e)</b>	5.1 Den Schuldenstand unter Berücksichtigung der Investitionsbedürfnisse und der dauernden Leistungsfähigkeit begrenzen 5.2 Die allgemeine Ertragslage stärken
<b>Ergebnisse, Wirkung</b> <i>(Was wollen wir erreichen?)</i>	Es sollen die politisch festgelegten, strategischen Kostendeckungsgrade für die einzelnen Gebührenbereiche zur Entlastung des städtischen Haushalts erreicht werden.
<b>Leistungen, Prozess, angestrebtes Ergebnis</b> <i>(Was müssen wir dafür tun?)</i>	Personalkosten (insbesondere über die interne Leistungsverrechnung „Baubetriebsdienst“) und 210.800,00 € Ergebnisausgleich aus dem städtischen Haushalt.
<b>Ressourceneinsatz, einschl. Folgekostenbetrachtung und Personalressourcen</b> <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 (inkl. 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 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 2021**

In der Anlage 1 ist die Betriebsergebnisrechnung (BER) für das HH-Jahr 2021 des gesamten Gebührenhaushaltes abgebildet (Teil A und Teil B). Der Gebührenhaushalt „Friedhöfe“ schließt demnach das Haushaltsjahr 2021 mit einer Unterdeckung in Höhe von 157.055,90 Euro und einem Kostendeckungsgrad von 70,79 Prozent ab. In der Planung für das HH-Jahr 2021 ist mit einer Unterdeckung von 111.900,- 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 148.899,47 Euro bei einem Kostendeckungsgrad von 71,68 Prozent. Die Plandaten für das Haushaltsjahr 2021 sahen hier eine Unterdeckung in Höhe von 104.700,- Euro und einen

Kostendeckungsgrad von 79,81 Prozent vor.

Die Erhöhung der Unterdeckung gegenüber der Planung um ca. 45.200,- Euro ist im Wesentlichen durch die ausbleibenden Erlöse (minus ca. 39.200,- Euro bzw. 9,33 Prozent) begründet. Hier sind insbesondere die Erlöse aus den Grabstättengebühren hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die Anzahl der durchgeführten Beisetzungen in 2021 für den Teil A der öffentlichen Einrichtung entspricht in der Gesamtheit genau den Plan-Fallzahlen (240 zu 240 Beisetzungen). Allerdings hat in 2021 der Anteil der Urnenbeisetzungen an der Anzahl der Gesamtbeisetzungen weiter zugenommen (siehe Anlage 4). Der Anteil der Urnenbeisetzungen an den Gesamtbeisetzungen lag in 2021 bei 66,25 Prozent (Vorjahr 63,39 Prozent). Der Trend hin zu kleineren, kostengünstigeren und pflegeleichteren Beisetzungsformen hält somit weiter an. Als Folge des hohen Anteils der Urnenbeisetzungen fehlen insbesondere die entsprechenden Erlöse aus dem Verkauf der Erdgrabstätten bzw. aus der Verlängerung der Nutzungsrechte für Erdgrabstätten.

Auf der Kostenseite wurden die Budgets in der Gesamtheit um ca. 6.000,- Euro überschritten.

Höhere Aufwendungen sind insbesondere aus der internen Leistungsverrechnung „Gebäudemanagement“ für die Unterhaltung der baulichen Anlagen angefallen (plus ca. 32.100,- Euro). In den hier verrechneten Kosten in Höhe von ca. 92.100,- Euro sind allein 59.000,- Euro für Malerarbeiten, Aufarbeitung der Sitzbänke und Instandsetzung der Oberflächenentwässerung für die bzw. in der Friedhofskapelle in Melle-Mitte enthalten. Das Budget für die Inanspruchnahme der internen Leistungsverrechnung „Baubetriebsdienst“ wurde dagegen um ca. 27.200,- Euro entlastet.

Die vorgegebenen strategischen Kostendeckungsgrade konnten im HH-Jahr 2021 nur für die Hauptkostenstelle bzw. für den Gebührenbereich „Beisetzungen“ (KDG 97,51 Prozent) erreicht werden. Bei den Gebührenbereichen „Friedhofsanlagen“ (KDG 76,52 Prozent), „Trauerhalle“ (KDG 35,40 Prozent) und „Leichenkammer“ (KDG 16,64 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 einer größeren Unterhaltungs- bzw. Sanierungsmaßnahmen nicht eingehalten werden. Die angefallenen Mehrkosten konnten nicht durch Mehrerlöse aufgefangen werden.

Auf dem muslimischen Friedhof (Teil B) erfolgte in 2021 eine Beisetzung. Die Unterdeckung für das Haushaltsjahr 2021 beträgt hier 8.156,43 Euro bei einem Kostendeckungsgrad von 32,34 Prozent.

In der Anlage 2 wird das Betriebsergebnis 2021 im Betriebsabrechnungsbogen (BAB) auf die einzelnen Gebührenbereiche bzw. Hauptkostenstellen aufgeteilt (Teil A und B), für die auch die strategischen Kostendeckungsgrade festgelegt wurden.

### **Entwicklung Betriebsergebnis 2022**

Für die Planungsrechnung 2022 wurde mit gleichbleibenden Friedhofsgebühren kalkuliert. In der Ratssitzung am 08.12.2021 wurde der Gebührentarif vom 17.12.2020

auch für das HH-Jahr 2022 beschlossen. In der Gesamtheit wurde mit Kosten in Höhe von 515.800,- Euro und Erlösen in Höhe von 419.400,- Euro geplant. Im Ergebnis soll das HH-Jahr 2022 mit einer Unterdeckung in Höhe von 96.400,- Euro bei einem Kostendeckungsgrad von 81,31 Prozent abschließen. Die bisherigen Daten für das Haushaltsjahr 2022 zeigen allerdings, dass auf der Erlösseite wohl nicht das angedachte Volumen gegenüber den Plandaten erreicht wird. Aus heutiger Sicht wird bei den Erlösen für 2022 von einem Betrag von ca. 330.000,- Euro bis 340.000,- Euro ausgegangen. Diese Erlöse bleiben sehr deutlich hinter den ursprünglichen Plandaten von 419.400,- Euro zurück. Auf der Kostenseite werden die Aufwandsbudgets voraussichtlich nicht ausreichen. Es wird aktuell mit einem Mehrbedarf von ca. 20.000,- Euro bis 30.000,- Euro gerechnet. Das Betriebsergebnis 2022 wird demnach mit einer Unterdeckung zwischen ca. 195.000,- Euro bis zu ca. 215.000,- Euro bei einem Kostendeckungsgrad von ca. 60 bis 63 Prozent abschließen.

### **Planungsrechnung 2023**

In der Planungsrechnung 2023 werden die Kosten mit einem Volumen von 564.000,- Euro kalkuliert. Gegenüber dem HH-Jahr 2022 bedeutet dies einen Anstieg um 48.200,- Euro bzw. um 9,34 Prozent. Darin enthalten sind 30.000,- Euro für die Unterhaltung des Friedhofs in Melle-Mitte durch Fremdfirmen. Zurückgegebene Gräber, die in der Unterhaltung der Stadt Melle stehen, sollen in Rasengräber umgewandelt und gepflegt werden. Dieser Bestandteil des Pflegekonzeptes soll zukünftig die Pflege dieser Flächen vereinfachen. 50.000,- Euro, die für die Erstellung eines Friedhofsentwicklungsplans beantragt wurden, bleiben außer Ansatz, da es sich hier um grundsätzliche Planungskosten handelt, die nicht von den Gebührenschuldern verursacht bzw. in Anspruch genommen werden. Diese Aufwendungen sind daher von vornherein über den allgemeinen Haushalt zu tragen. Das Budget der internen Leistungsverrechnung „Gebäudemanagement“ musste um 13.900,- Euro erhöht werden. Hintergrund sind die Ist-Daten der Vorjahre und die zu erwartenden Kostensteigerungen für die Unterhaltung der baulichen Anlagen. Auf der Erlösseite ist der Gebührentarif der neuen Kostensituation angepasst worden. Unter Zugrundelegung der strategischen Kostendeckungsgrade sind hierbei die einzelnen Gebührensätze durchschnittlich zwischen 5 bis 7 Prozent angehoben worden. Die Gebühr für die Beisetzung einer Urne auf einer Grabstätte für Erdbestattungen wird um 14,8 Prozent auf 155,- Euro erhöht. Da gemäß der Friedhofssatzung auf den Gemeinschaftsgrabstätten zusätzlich bis zu sechs Urnen je Grabstätte beigesetzt werden dürfen, soll hiermit der Nutzungsvorteil entsprechend berücksichtigt werden. Die Plan-Fallzahlen für 2023 wurden im Wesentlichen von den Plandaten der Vorjahre übernommen. Im Ergebnis wird für das HH-Jahr 2023 mit Erlösen in Höhe von 461.100 Euro geplant (2022: 419.400,- Euro). 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 2021 Umsätze größer 17.500,- Euro erzielt. In den Planungsrechnungen für die HH-Jahre 2022 und 2023 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 2023 wird demnach mit einer Unterdeckung in Höhe von 102.900,- Euro abschließen. Hiervon entfallen 98.200,- Euro auf die von der Stadt Melle verwalteten Friedhöfe und Friedhofskapellen (Teil A) und 4.700,- 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 2023 auf die einzelnen Gebührenbereiche. Durch die Aufteilung kann auch die Entwicklung der Kostendeckungsgrade (KDG) für die einzelnen Gebührenbereiche abgeleitet werden:

<b>Gebührenbereich</b>	<b>Ist-KDG 2019</b>	<b>Ist-KDG 2020</b>	<b>Plan-KDG 2021</b>	<b>Ist-KDG 2021</b>	<b>Plan-KDG 2022</b>	<b>Plan-KDG 2023</b>	<b>Ziel-KDG</b>
Beisetzungen	96,97%	99,66%	100,00%	97,51%	99,11%	99,16%	100,00%
Friedhofsanlagen	59,78%	81,62%	82,56%	76,52%	81,79%	81,99%	82,50%
Trauerhalle	60,99%	56,53%	45,56%	35,40%	61,89%	62,42%	62,50%
Leichenkammer	21,42%	25,25%	25,00%	16,64%	25,00%	25,00%	25,00%
<b>Summe Gebühren-</b> <b>...</b>	<b>68,62%</b>	<b>82,31%</b>	<b>79,81%</b>	<b>71,68%</b>	<b>82,22%</b>	<b>82,15%</b>	

Die Erreichung der strategischen Kostendeckungsgrade (Ziel-KDG) ist insbesondere von den Fallzahlen und der damit verbundenen Inanspruchnahme der Friedhofsleistungen abhängig. Die bisherigen Fallzahlen für 2022 deuten darauf hin, dass die der Planung 2022 zugrundeliegenden Fallzahlen nicht erreicht werden können. Rückgänge bei den Erlösen aus den Grabstättegebühren sind kurzfristig nicht aufzufangen und bedeuten stets ein Risiko für die Zielerreichung. Bei den Erlösen aus den Grabstättegebühren 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 01.01.2023 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 2023: Erlöse: 461.100,00 € Kosten: 564.000,00 €
Außerordentlicher Ergebnishaushalt:	-
Finanzhaushalt:	-
Bemerkungen/Auswirkungen Folgejahre:	Für das Haushaltsjahr 2023 steigen die Erlöse um 41.700,00 € und die Kosten um 48.200,00 €, so dass es im Gebührenhaushalt Friedhof zu einem höherem Deckungsbeitrag i. H. v. 6.500,00 € kommt.  Die Gesamtergebnisbelastung für das Jahr 2023 wird mit 210.800,00 € geplant.