

Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Wirtschaftlichkeit kommunaler Friedhöfe im Wandel der Bestattungskultur

Kiel, 23. Mai 2022



# **Wirtschaftlichkeit kommunaler Friedhöfe im Wandel der Bestattungskultur**

**Kiel, den 23. Mai 2022**

	<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
I	Vorbemerkungen	10
1.	Prüfungsanlass	10
2.	Prüfungsverfahren und -ziele	12
II	Zusammengefasstes Prüfungsergebnis	13
III	Feststellungen	18
1.	Allgemeines zum Friedhofswesen	18
1.1	Überblick rechtlicher Rahmen	18
1.1.1	Rechtsgrundlagen	18
1.1.2	Organisationsermessen	20
1.1.3	Friedhöfe als öffentliche Einrichtungen	22
1.1.4	Friedhöfe als kostenrechnende Einrichtungen	24
1.2	Herausforderungen für eine wirtschaftlich arbeitende kommunale Friedhofsverwaltung	25
2.	Grunddaten	28
2.1	Anzahl und Flächen der kommunalen Friedhöfe in SH	28
2.2	Friedhofsflächenbedarf	29
2.3	Sterbedaten allgemein SH	30
2.4	Sterbedaten der Kommunen mit eigenem Friedhof seit 2016	31
2.4.1	Sterbefälle	31
2.4.2	Gewählte Grabstättenart	32
2.5	Belegte und unbelegte Flächen kommunaler Friedhöfe	33
2.5.1	Deutlich lückenhafter Überblick zum Auslastungsgrad	34
2.5.2	Auslastungsgrad derzeit nur bei 49%	34
2.6	Digitales Friedhofskataster und Fachsoftware-Einsatz	36
3.	Organisationsformen und interkommunale Zusammenarbeit	37
4.	Erzielte Einnahmen, laufender Aufwand und Kostendeckung	40
4.1	Einnahmen aus Gebühren oder Entgelten	41
4.2	Betriebsnotwendige Kosten	43
4.3	Kostendeckung	45
4.3.1	Kommunen mit Überschüssen	47
4.3.2	Kommunen mit Defiziten	48
4.3.3	Ausgleichszeitraum für Kostenüber- und -unterdeckungen	50
5.	Kalkulation	51
5.1	Allgemeines	51
5.2	Kalkulationsprinzipien	53
5.3	Kalkulationszeitraum	56
5.4	Kalkulation in den Kommunen	56
5.4.1	Einhalten formaler Kalkulationserfordernisse	58
5.4.2	Einhalten betriebswirtschaftlicher Grundsätze	58
5.4.3	Vorgefundene gute Kalkulationen	59
5.5	Gebührensatzung	60
5.6	Rechtsfolgen bei unzureichender Betriebsführung	60
5.7	Kalkulatorische Zinsen	61
5.7.1	Wie hoch sollte der kalkulatorische Zinssatz sein?	62
5.7.2	Umgang mit kalkulatorischen Zinsen in den Kommunen	64
5.8	Öffentliches Grün – Grünpolitischer Wert	65
5.9	Einzelfeststellungen	66

5.9.1	Unzulässige Sonderkundenregelungen	66
5.9.2	Unzulässige Auswärtigenzuschläge	68
6.	Planungsgrundlagen	69
6.1	Konzeptionelles Vorgehen gefragt – Friedhofsentwicklungsplanung	70
6.2	Was sollte eine Friedhofsentwicklungsplanung leisten?	73
6.3	Erste Gegensteuerungsmaßnahmen in den Kommunen	75
6.4	Beteiligen der Einwohnerschaft	76
7.	Satzungsgrundlagen	77
7.1	Erhebliche Rechtsmängel bei den Friedhofssatzungen	78
7.2	Erhebliche Rechtsmängel bei den Friedhofsgebührensatzungen	80
8.	Einbinden der Politik durch Berichtswesen	82
8.1	Ehrenamtlich verwaltete Friedhofsträger-Gemeinden	82
8.2	Hauptamtlich verwaltete Friedhofsträger-Gemeinden	83
9.	Controlling-Strukturen schaffen in der Verwaltung	85
10.	Friedhofsschließungen	88
10.1	Rechtliche Voraussetzungen	88
10.2	Nur wenige Kommunen befassen sich mit Friedhofsschließungen	89
10.3	Kalkulatorische Folgen	90
11.	Zwischenfazit kommunale Friedhöfe	91
12.	Kirchliche Friedhöfe	93
12.1	Rechtsanspruch der Kirchen auf Kostenbeteiligung	95
12.1.1	Wann ist eine kommunale Kostenbeteiligung zu tragen?	96
12.1.2	In welcher Höhe müssen sich Kommunen an den Kosten von Simultanfriedhöfen beteiligen?	97
12.2	Überblick über die kommunale Kostenbeteiligung und steigender Kostendruck	98
12.2.1	Finanzieller Umfang kommunaler Kostenbeteiligung	98
12.2.2	Laufende Zuschüsse belasten die Kommunen zunehmend	101
12.2.3	Anfragen kirchlicher Träger zur kommunalen Kostenbeteiligung	103
12.2.4	Abgabe von kirchlichen Friedhöfen an die kommunalen Träger bzw. Aufgabe kirchlicher Friedhöfe	105
12.3	Vertragsgestaltung	107
12.4	Zwischenfazit kirchliche Friedhöfe	111
13.	Begräbniswälder	113
13.1	Allgemeines	113
13.2	Anzahl Kommunaler Begräbniswälder unvollständig gemeldet	114
13.3	Rechtlicher Rahmen zu den Begräbniswäldern	116
13.3.1	Kommunale Friedhofsträgerschaft als hoheitliche Aufgabe	116
13.3.2	Wie sehen die Kommunen ihre Trägeraufgabe?	118
13.3.3	Ortsrecht vorhanden?	119
13.3.4	Satzungsgrundlagen bei Begräbniswäldern unzureichend	120
13.4	Betreibermodelle zu den Begräbniswäldern	121
13.4.1	Betreibermodell A	122
13.4.2	Feststellungen zu Betreibermodell A	124
13.4.3	Betreibermodell A gut umgesetzt	127
13.4.4	Betreibermodell B	128
13.4.5	Betreibermodell C	129
13.5	Weitere rechtliche Problemfelder aus vergleichbaren Prüfungen	129

13.6	Rolle der Landwirtschaftskammer	130
13.7	Benutzungsgebühren und Entgelte für Begräbniswälder	131
13.8	Gewinnerzielungsabsichten	133
13.9	Rechtsaufsichtliche Genehmigungs- oder Anzeigepflicht bei Begräbniswäldern schaffen	135
14.	Reformbedarf zeichnet sich ab	135
15.	Fazit zu Begräbniswäldern und Reformbedarf	137
IV	Anlagen	140
	Anlage A	142
	Anlage B	144
	Anlage C	150
	Anlage D	152
	Anlage E	155
	Anlage F	157
	Anlage G	159
	Anlage H	162
	Anlage I	164
	Anlage J	180
	Anlage K	181
	Anlage L	187

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Benutzungsverhältnisse bei Friedhöfen (1)	21
Abbildung 2:	Bevölkerung und Sterbefälle in SH	30
Abbildung 3:	vorhandene Urnen- und Sarggräber	33
Abbildung 4:	Bestattungen pro Jahr	35
Abbildung 5:	Organisation der kommunalen Friedhofsverwaltungen	37
Abbildung 6:	Formen der interkommunalen Zusammenarbeit nach GkZ	39
Abbildung 7:	Einnahmen und Erträge	42
Abbildung 8:	Betriebsnotwendige Kosten	44
Abbildung 9:	Kostendeckungsgrade Kommunen	46
Abbildung 10:	Kalkulation von Benutzungsgebühren im Überblick	53
Abbildung 11:	Anteil vorhandener Kalkulationen im Prüfungszeitraum 2016 bis 2020	57
Abbildung 12:	Anteil beanstandungsfreier Kalkulationen im Prüfungszeitraum 2016 bis 2020	59
Abbildung 13:	Ausweis kalkulatorischer Zinsen von Kommunen mit Defiziten	64
Abbildung 14:	Geändertes Bestattungsverhalten erkennbar?	70
Abbildung 15:	Planungsgrundlagen im Friedhofswesen	72
Abbildung 16:	Friedhofsentwicklungsplanung (FEP)	74
Abbildung 17:	Berichtswesen	84
Abbildung 18:	Friedhof-Managementstrukturen vorhanden?	85
Abbildung 19:	Strategische Ziele und Grundsätze der Politik vorhanden?	86
Abbildung 20:	Controlling-Regelkreis "Friedhofsmanagement"	87
Abbildung 21:	Widmen, Schließen, Entwidmen von Friedhöfen	89
Abbildung 22:	Anzahl kirchlicher und kommunaler Friedhöfe in Schleswig-Holstein	93
Abbildung 23:	Bezuschusste kirchliche Friedhöfe pro Jahr	99
Abbildung 24:	Laufende, investive und sächliche Zuschüsse der Kommunen 2016 bis 2020	99
Abbildung 25:	Durchschnittlicher laufender Zuschuss je Friedhof	101
Abbildung 26:	Anfragen zur Kostenbeteiligung an kirchlichen Friedhöfen 2016 bis 2020	104
Abbildung 27:	Anstieg laufender kommunaler Zuschüsse bis 2025	104
Abbildung 28:	Begräbniswälder in Schleswig-Holstein	118
Abbildung 29:	Ortsrecht zu Begräbniswäldern	119
Abbildung 30:	Betreibermodell A	122
Abbildung 31:	Betreibermodell B	128
Abbildung 32:	Betreibermodell C	129
Abbildung 33:	Umfrage-Ergebnisse zu Bestattungswünschen 2017	136

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Benutzungsverhältnisse bei Friedhöfen (2)	23
Tabelle 2:	Bestattungs-/Friedhofswesen im Spannungsverhältnis der Interessen	26
Tabelle 3:	Übersicht zu den Erhebungsdaten	28
Tabelle 4:	Einwohner je Friedhofsfläche und Flächenüberhänge	29
Tabelle 5:	Sterbefälle im kommunalen Einzugsbereich (EZB)	31
Tabelle 6:	Sterbefälle auf kommunalen Friedhöfen bestattet/beigesetzt	32
Tabelle 7:	Auslastungsgrad kommunaler Friedhöfe 2020	34
Tabelle 8:	Kooperationsmodelle nach GkZ	38
Tabelle 9:	Übersicht über die Einnahmen/Erträge 2016 bis 2020	41
Tabelle 10:	Übersicht der betriebsnotwendigen Kosten 2016 bis 2020 in Mio. €	43
Tabelle 11:	Aufwendungen und Erträge, Kostendeckungsgrad	45
Tabelle 12:	Gestaffelte Kostendeckungsgrade	45
Tabelle 13:	Kommunen mit einer Kostendeckung > 100 %	47
Tabelle 14:	Kommunen mit einer Kostendeckung < 100 %	49
Tabelle 15:	Kalkulationsprinzipien	55
Tabelle 16:	Einhaltung formaler Erfordernisse in 24 kalkulierenden Kommunen	58
Tabelle 17:	Gegensteuerungsmaßnahmen	75
Tabelle 18:	Kosten-Beispiel einer Waldbestattung in Deutschland	114
Tabelle 19:	Kommunale Begräbniswälder in Schleswig-Holstein	115
Tabelle 20:	Anzahl und Namen der Friedhöfe in Schleswig-Holstein	143

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AfA	Absetzung für Abnutzung, Abschreibung
AG	Aktiengesellschaft
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt für Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BestattG	Bestattungsgesetz
BestattVO	Bestattungsverordnung
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
bspw.	beispielsweise
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DrS	Drucksache
Erl.	Erläuterung/en
etc.	et cetera
€	EURO - Europäische Währungseinheit
EvKiSHVtrG SH	Vertrag zwischen dem Land S.-H. und den evangelischen Landeskirchen in S.-H.
evtl.	eventuell
EW	Einwohner
f., ff.	folgend, auf der/den nächsten Seite/n
FEP	Friedhofsentwicklungsplanung/-konzeption
FRH	Friedhof
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GewArch	Gewerbearchiv, Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GkZ	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GuV-Rechnung	Gewinn- und Verlustrechnung
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
ha	Hektar
HF	Hamburger Friedhöfe AöR
HH	Haushalt
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber



https:	Hypertext Transfer Protocol Secure
i.H.v.	in Höhe von
ILV	Interne Leistungsverrechnung
inkl.	inklusive
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
Juris	Juristisches Informationssystem, Datenbank
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
K.d.ö.R.	Körperschaft des öffentlichen Rechts
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
lfd.	laufende
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LRH-G	Gesetz über den Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung Schleswig-Holstein
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
max.	maximal
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
Mio.	Millionen
mwN.	mit weiteren Nachweisen
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nr.	Nummer
o. ä.	oder ähnliche
ö.E.	öffentliche Einrichtung
öff.-rechtl.	öffentlich-rechtlich
ÖPP-Gesetz	Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten
o. g.	oben genannte
openJur	Freie juristische Rechtsprechungsfachdatenbank
OVG	Oberverwaltungsgericht
Pr	Prüfung
Prof.	Professor
%	Prozent
rd.	rund
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s.a.	siehe auch
Schl.-H.	Schleswig-Holstein
sog.	sogenannte
Tz.	Textziffer in diesem Bericht
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche

usw.	und so weiter
u.v.m.	und vieles mehr
v.g.	vorgenannte
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung, Themenheft zum Gewerbearchiv
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
z. T.	zum Teil
zzgl.	zuzüglich

## I Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof (LRH) überwacht nach Art. 64 Abs. 2 LV<sup>1</sup> und § 2 Abs. 2 LRH-G<sup>2</sup> die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften. Dabei ist er gemäß § 2 Abs. 1 KPG<sup>3</sup> vorrangig zuständig für die überörtliche Prüfung der Kreise, der kreisfreien Städte sowie der übrigen Städte über 20.000 Einwohner, unbeschadet seines Rechts, auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung anderer kommunaler Körperschaften durch eigene Prüfungen zu überwachen. Als besondere Form der überörtlichen Prüfung kann der LRH nach § 5a KPG Querschnittsprüfungen durchführen. Dabei werden vergleichende Prüfungen mehrerer kommunaler Körperschaften zu einem Aufgabengebiet oder zu sachlichen Schwerpunkten vorgenommen. Um eine solche Querschnittsprüfung handelt es sich bei der Prüfung „Wirtschaftlichkeit kommunaler Friedhöfe im Wandel der Bestattungskultur“.

### 1. Prüfungsanlass

Friedhöfe sind öffentliche Einrichtungen. Sie sind kostenrechnend zu führen und sollten eine vollständige Kostendeckung erreichen. Überörtliche Prüfungen der Mittelstädte zeigten jedoch, dass Friedhöfe in kommunaler Trägerschaft noch zu wenig wirtschaftlich und zum Teil nicht nach gebührenrechtlichen Vorgaben des KAG<sup>4</sup> verwaltet werden. In der Regel liegt die Deckungslücke bei 27 %, so dass Friedhöfe in dieser Höhe nicht auskömmlich finanziert sind.

Hinzu kommt, dass sich die Bestattungskultur stetig verändert. Das gesellschaftliche Bedürfnis nach individuellen Bestattungsarten und -formen nimmt zu. Die Nachfrage nach pflegefreien Gemeinschaftsgrabanlagen oder Bestattungen in Begräbniswäldern wächst. Auch außerhalb von Friedhöfen sind u. a. Seebestattungen oder Diamantbestattungen wie z. B. in den Niederlanden zunehmend gefragt. Herkömmliche Friedhöfe können diesen Bedürfnissen nicht mehr vollumfänglich gerecht werden.

Gesetzlich sind die Kommunen für das Bestattungswesen verantwortlich, wenngleich diese Aufgabe häufig von den örtlichen Kirchengemeinden wahrgenommen wird. Die Aufgabe ist eine pflichtige Selbstverwaltungs-

<sup>1</sup> Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) in der Fassung vom 02.12.2014, GVOBl. Schl.-H. 2014 S. 344, zuletzt geändert durch Art. 51 des Gesetzes vom 19.12.2016, GVOBl. Schl.-H. 2016 S. 1008.

<sup>2</sup> Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVOBl. Schl.-H. 1991 S. 3, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.02.2011, GVOBl. Schl.-H. 2011 S. 71.

<sup>3</sup> Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG -) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. 2003 S. 129, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 23.06.2020, GVOBl. Schl.-H. 2020 S. 364.

<sup>4</sup> Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Neufassung vom 10.01.2005, GVOBl. Schl.-H. 2005 S. 27-33, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 25.05.2021, GVOBl. Schl.-H. 2021 S. 566.

aufgabe im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge, vgl. § 27 Abs. 2 BestattG<sup>1</sup>.

Die Kommunen haben nach § 20 Abs. 2 Satz 1 BestattG sicherzustellen, dass der örtliche Bedarf an Friedhöfen gedeckt ist. Kann der Bedarf nicht auf andere Weise befriedigt werden, z. B. durch einen kirchlichen Friedhof oder durch interkommunale Kooperation, muss ein eigener, kommunaler Friedhof betrieben werden.

Um die Friedhöfe finanzieren zu können, sind nach Maßgabe des § 6 KAG Benutzungsgebühren zu erheben.

Die Gemeinden befinden sich in Zeiten defizitärer Haushalte in einem Spannungsfeld. Sie müssen ihre gesetzlichen Pflichtaufgaben nach dem BestattG erfüllen, neue Lösungen und Konzepte für die geänderte Bestattungskultur bei sinkender Nachfrage finden und eine auskömmliche, möglichst kostendeckende Gebührenfinanzierung sichern.

Dabei sind die Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätze auch an die zu verwaltenden Friedhofsflächen anzulegen. Werden Flächen mangels Bedarf nicht mehr als Grabstätten überlassen, können keine Gebührenerlöse erzielt werden; gleichwohl fallen Unterhaltungs- und Pflegekosten an.

Mit dieser Querschnittsprüfung wurde die „Wirtschaftlichkeit kommunaler Friedhöfe im Wandel der Bestattungskultur“ erstmalig landesweit betrachtet. Dabei hat der LRH untersucht, wie sich die Kommunen in Schleswig-Holstein in dem oben aufgezeigten Spannungsfeld zurechtfinden und wo Optimierungspotenzial besteht.

---

<sup>1</sup> Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen des Landes Schleswig-Holstein (Bestattungsgesetz - BestattG) in der Fassung vom 04.02.2005, GVOBl Schl.-H. 2005 S. 70, zuletzt geändert durch Art. 38 des Gesetzes vom 02.05.2018, GVOBl. Schl.-H. 2018 S. 162.

## 2. Prüfungsverfahren und -ziele

Nach § 5a KPG wurde die Prüfung als Querschnittsprüfung (besondere Form der überörtlichen Prüfung) durchgeführt. Dabei wurden alle schleswig-holsteinischen Kommunen in eine vergleichende Prüfung hinsichtlich der zu erfüllenden Aufgaben im Bestattungswesen einbezogen.

Der LRH hat nach § 6 Abs. 1 KPG im Vorfeld mittels Erhebungsbogen Daten für den festgelegten Prüfungszeitraum abgerufen. Um Entwicklungstendenzen nachvollziehen zu können, erstreckte sich der Prüfungszeitraum auf 5 Jahre und umfasste die Jahre 2016 bis 2020.

Ziel der Querschnittsprüfung war eine Wirtschaftlichkeits- und Rechtmäßigkeitsbetrachtung der kommunalen Friedhöfe mit folgenden Schwerpunkten:

- Aktuelle Bestandsaufnahme kommunaler und kirchlicher Friedhöfe.
- Ermitteln der Finanzdaten: Aufwendungen, Erträge, Kostendeckungsgrade, Zuschussleistungen.
- Kalkulation der Benutzungsgebühren nach § 6 KAG.
- Satzungsrecht (Friedhofssatzung, Friedhofsgebührensatzung).
- Planvolles und bedarfsorientiertes Handeln im Zuge der sich wandelnden Bestattungskultur.
- Steuerung und Berichtswesen nach § 45c GO.<sup>1</sup>
- Beteiligung an kirchlichen Friedhöfen.
- Vertragsgestaltung mit Dritten.
- Bestattungs-/Begräbniswälder.

Die gewonnenen Erkenntnisse sollen allen Kommunen einen guten Überblick über die komplexe Materie des Bestattungswesens ermöglichen. Zugleich werden häufige Problematiken aufgezeigt, derer sich die Kommunen annehmen müssen, um rechtskonform zu arbeiten. Vom LRH bereitgestellte Handlungsempfehlungen und Orientierungshilfen sollen dabei Sicherheit in der kommunalen Praxis bieten.

---

<sup>1</sup> Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. 2003 S. 57, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 25.05.2021, GVOBl. Schl.-H. 2021 S. 566.

## II Zusammengefasstes Prüfungsergebnis

Friedhöfe sind kulturelle Einrichtungen, die das Andenken an die Verstorbenen ermöglichen. Bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Friedhöfe sind daher die Würde der Verstorbenen und das Empfinden der Allgemeinheit ganz besonders bedeutsam. Gleichzeitig darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass Leerflächen auf vielen Friedhöfen immer größer und die Friedhöfe immer defizitärer werden.

Kirchliche und kommunale Träger sind gleichermaßen von einem rasanten Wandel im Bestattungswesen betroffen. Die kirchlichen Träger suchen dabei zunehmend die Nähe zu den Kommunen, um finanzielle Defizite auszugleichen.

Als kostenrechnende Einrichtung sollten **kommunale Friedhöfe** kostendeckend betrieben werden. Tatsächlich fließen nur ca. 73 % der Kosten wieder zurück in die kommunalen Haushalte. Die 27 %-ige Lücke wird aus allgemeinen Deckungsmitteln getragen und beschneidet kommunale Handlungsspielräume bei anderen Aufgaben.

Keine Kommune hat kalkulatorisch und satzungsrechtlich ordnungsgemäß gearbeitet. Unter anderem ist Folgendes festzustellen:

- Schleswig-holsteinische Friedhöfe sind durchschnittlich größer als in Hamburg. Im Vergleich zum Bedarfswert der Hamburger Friedhöfe liegt der Flächenüberhang der 70 kommunalen Friedhöfe bei 177,8 ha.
- Derzeit sind 68.000 Grabstätten unbelegt. Der Auslastungsgrad der Friedhöfe liegt bei 49 %.
- Der Kostendeckungsgrad nahm von 77 % in 2016 auf 71 % in 2020 kontinuierlich ab. Die Defizite der Friedhöfe würden sogar noch höher ausfallen, wenn alle Kosten der Friedhöfe korrekt ausgewiesen würden.
- Von den 59 Kommunen haben nur 24 Kommunen ihre Gebühren kalkulatorisch ermittelt. Davon waren nur 10 Kalkulationen nach summarischer Prüfung der formalen und betriebswirtschaftlichen Erfordernisse beanstandungsfrei.
- Lediglich 26 Kommunen wiesen kalkulatorische Zinsen aus. Dabei lag der verwendete, durchschnittliche kalkulatorische Zins unterhalb von 3 % und damit deutlich unterhalb des empfohlenen Richtwerts von 4 %.
- 51 Kommunen haben keine Friedhofsentwicklungsplanung.
- Keine der 59 Friedhofs-Kommunen hatte ihre Einwohnerschaft bisher aktiv in Friedhofsplanungsprozesse eingebunden.
- Von 59 Kommunen hatten nur 8 strategische Ziele und Grundsätze zum Friedhof durch die zuständigen Gremien beschließen lassen.
- Lediglich 2 Kommunen haben Friedhofs- und Friedhofsgebührensatzungen verabschiedet, die keine groben Rechtsfehler beinhalten. Allerdings sind für diese beiden Kommunen die kalkulatorischen Grundlagen nicht beanstandungsfrei.

Die Prüfungsergebnisse verdeutlichen, dass das kommunale Friedhofs- und Bestattungswesen erheblich vernachlässigt wurde. Es ist insoweit nicht verwunderlich, dass bei den 59 Kommunen 2020 eine hohe Deckungslücke von rd. 5,3 Mio. € jährlich klafft, mit wachsender Tendenz. Bei korrekt bemessenen Finanzdaten für die tatsächlichen Aufwendungen wäre diese Deckungslücke noch deutlich höher. Mit Blick auf die sich wandelnde Bestattungskultur müssen die Kosten endlich vollständig, transparent und rechtskonform dargelegt werden.

Auch verwundert nicht, dass sich die Kommunen angesichts seit langem fehlender Grundlagendaten und Entwicklungsplanungen vom Wandel im Bestattungswesen eingeholt oder gar überholt fühlen. Sie haben seit Jahrzehnten versäumt, sich mit dieser kostenrechnenden Verwaltungsaufgabe ordnungsgemäß, wirtschaftlich und vorausschauend auseinanderzusetzen.

Kaum eine Kommune kennt aktuelle und zukünftige Bedarfe des örtlichen Bestattungswesens. Ihnen fehlt damit bereits die Basis, die eigenen Friedhöfe bedarfsgerecht zu entwickeln. Damit fehlen auch wichtige Daten für die Diskussion, ob Flächen reduziert werden sollten.

Mittel- bis langfristig kann eine vollständige Kostendeckung nur mit bedarfsgerecht zugeschnittenen und kostenrechnend verwalteten Friedhöfen gelingen. Dazu müssen sich die Kommunen vor Ort einen Überblick verschaffen, welche Bestattungsformen ihren Einwohnern wichtig sind.

Es gilt, heute die Lösungen von morgen zu denken und die Weichen zu stellen. Dies ist im Friedhofswesen umso wichtiger, weil lange Ruhezeiten ein schnelles Agieren erschweren. Belegte Grabfelder sind je nach Belegungsrechten erst in 20, 30 oder 40 Jahren oder bei verlängerten Zeiträumen noch später wieder verfügbar. Dies sollte Kommunen jedoch nicht daran hindern, in die Kommunikation mit den Einwohnern einzutreten, um in geeigneten Einwohnerbeteiligungsformaten gemeinsam Konzepte zu entwickeln, §§ 16a ff. GO. Bereits jetzt gilt es zukunftsfähige Lösungen zu entwickeln und z. B. nachgefragte Bestattungsformen sowie Beratungsangebote aufzubauen oder weiterzuentwickeln. Es kann sich auch anbieten, die Zusammenarbeit mit einem nachgefragten Bestattungswald zu fördern, statt in den eigenen Friedhof zu investieren.

Die Kommunen haben insoweit für ihre eigenen Friedhöfe bereits eine Vielzahl rechtlicher, finanzieller und strategischer Punkte aufzuarbeiten.

Daneben laufen nahezu unbemerkt 2 weitere große Problematiken auf die Kommunen zu. Zum einen wachsen die Kostenbeteiligungen an kirchlichen Friedhöfen stetig an. Zum anderen werden neue Bestattungsformen, z. B. in Begräbniswäldern, zunehmend attraktiver. Sie werden in den kommunalen Haushalten der nächsten Jahre kostenmäßig verstärkt zu Buche schlagen bzw. die Belegung bestehender Friedhöfe noch stärker

reduzieren. Der Flächenbedarf herkömmlicher Friedhöfe könnte sich dadurch erheblich reduzieren, um Kosten zu senken.

Der Wandel in der Bestattungskultur trifft die 421 **kirchlichen Friedhöfe** in gleicher Weise wie die kommunalen Friedhöfe. Die Zahlen zeigen eindrücklich, welche Herausforderung damit in den nächsten Jahren auf die Kommunen zukommt:

- Während 2016 noch für 85 kirchliche Friedhöfe kommunale Zuschüsse geleistet wurden, waren es 2019 bereits 112 Friedhöfe.
- Der Anteil bezuschusster kirchlicher Friedhöfe lag 2019 bei 27 % und wird weiter wachsen.
- Die kommunal getragenen laufenden, investiven und sächlichen Kosten beliefen sich 2019 auf 2,36 Mio. €. Sie sind seit 2016 um 0,96 Mio. € gestiegen.
- Durchschnittlich liegt der laufende Zuschuss je kirchlichen Friedhof 2020 bei rd. 16.200 €. Er ist seit 2016 um fast 32 % gestiegen.
- 76 Kommunen haben im Prüfungszeitraum Anfragen zur Kostenbeteiligung von kirchlichen Trägern erhalten. In 26 Kommunen wurde bereits „erfolgreich“ verhandelt. Die Kommunen tragen hier künftig teilweise oder vollständig die Defizite.
- Werden bis 2025 noch weitere 40 Anfragen positiv beschieden, verdoppeln sich die laufenden Zuschüsse gegenüber dem Jahr 2019.

Den Kommunen stehen bei den kirchlichen Friedhöfen nicht nur steigende Kostenübernahmen, sondern auch zunehmender Handlungsdruck ins Haus. Die Zeiten, in denen die Aufgabe „Friedhof“ quasi ohne Zutun der Kommune von den Kirchen erfüllt wurde, scheinen vorbei zu sein. Die pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe „Friedhof“ fällt an die Kommunen zurück, wenn die Kirchen diese Aufgabe nicht mehr wahrnehmen wollen oder können und seitens der Kommune keine Alternativen bestehen.

§ 22 Abs. 2 BestattG begründet einen gesetzlichen Kostenerstattungsanspruch für kirchliche Träger. Dieser gilt allerdings nicht uneingeschränkt und verpflichtet Kommunen nicht zum vollständigen Defizitausgleich. Die Höhe der Kostenbeteiligung ist Verhandlungssache.

Bislang werden kommunale Kostenübernahmen noch zu wenig hinterfragt. 28 % der Kommunen zahlen zwar laufende Zuschüsse, haben aber keine schriftliche Vereinbarung mit dem kirchlichen Träger geschlossen. Auch wenig begründete Antragsschreiben kirchlicher Träger werden zum Teil akzeptiert.

Der LRH sieht die Kommunen in der Pflicht sicherzustellen, dass die Mittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich verwendet werden. Pauschale Übereinkünfte oder nicht hinterfragte Defizitbeträge sind nicht akzeptabel. Hier gilt es, künftig zwischen beiden Parteien klar zu verhandeln, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe kommunale Zuschüsse zu leisten sind. Das Verhandlungsergebnis sollte vertraglich gesichert werden. Dabei



sind klare Regelungen u. a. zu Beteiligungsrechten der Kommune, Kalkulationsvorgaben und wirtschaftlichem Optimieren zu treffen.

Zwischenzeitlich werden 15 **Begräbniswälder** von Kommunen getragen. Ihre Zahl nimmt stetig zu. Die Kommunen wollen sich der stärkeren Nachfrage annehmen und binden dabei vermehrt Private ein. Diese neuen Kooperationsformen bergen jedoch noch erhebliche Unsicherheiten.

Zunehmend wird verkannt, dass Begräbniswälder eine hoheitliche Aufgabe sind. Kommunen dürfen sich insoweit nicht ihrer Letztentscheidungsverantwortung entziehen. Zu ihren Trägeraufgaben gehört u. a., Satzungen/Ordnungen zu erlassen, Kalkulationen zu erstellen, Nutzungsrechte zu verleihen oder Gebühren festzusetzen und abzurechnen. Hinreichende Eingriffs-, Einwirkungs- und Kontrollrechte müssen vorbehalten bleiben.

Die geübte Praxis zeigt jedoch ein anderes Bild. An private Dritte wurden möglichst sämtliche anfallenden Tätigkeiten übertragen. Die Kommunen haben sich nahezu vollständig ihrer Friedhofsaufgabe entledigt. Zahlreiche Grundsätze wurden dabei zum Teil in einer solchen Intensität verletzt, dass die Rechtmäßigkeit der eingerichteten Begräbniswälder generell zu hinterfragen ist.

So gelang es keiner der 15 Friedhofsträger-Kommunen, durchgängig wirksames Satzungsrecht zu schaffen. Ebenso konnte keine Kommune eine KAG-konforme Kalkulation vorweisen. Private haben unzulässigerweise zum Teil umfassende hoheitliche Aufgaben übernommen oder sogar selbst auf Dritte delegiert. Private Entgelt- oder Preislisten waren nicht mit kommunalabgabenrechtlichen Kalkulationsgrundsätzen vereinbar. Die Aufsicht und Kontrolle wurde durch die Kommunen überwiegend nicht oder nicht ausreichend wahrgenommen.

Kritisch ist, dass die beteiligten Dritten Begräbniswälder eher als Geschäfts- und Verdienstmodell zu sehen scheinen. Die gemeindliche öffentliche Einrichtung gerät aus dem Blickfeld. Dies verstößt gegen geltendes Landesrecht. Mit Benutzungsgebühren und Benutzungsentgelten dürfen wegen des Kostendeckungsprinzips keine Gewinne erwirtschaftet werden. Es ist unzulässig, Begräbniswälder als gewinnbringendes Bewirtschaftungsmodell für den Waldeigentümer auszugestalten.

Die höchst problematische Situation verdeutlicht, dass die Umbruchsituation im Friedhofs- und Bestattungswesen auch das gesamte verfahrensrechtliche Vorgehen betrifft.

Vielleicht ist es dem Umstand geschuldet, dass das Friedhofs- und Bestattungswesen eher zu wenig thematisiert wurde und wird. Sicher ist es aber den neuen Ansprüchen an Bestattungen geschuldet, dass die kommunale

Praxis neue Wege gesucht hat, in Kooperation mit Privaten attraktive Angebote zu erbringen.

Dabei wurde verkannt, dass diese neuen Angebote eine große Konkurrenz zu den herkömmlichen Friedhöfen bilden. Gleichzeitig wurde das geltende Bestattungsrecht in einer Weise überdehnt, die nicht tolerabel ist.

De facto entsprechen einige der Begräbniswald-Modelle nicht der aktuellen Rechtslage. Es muss daher dafür Sorge getragen werden, dass vertraglich, satzungs- und ordnungsrechtlich nachgebessert wird.

Dies allein wird jedoch nicht ausreichen. Der Wandel hin zu neuen Betreibermodellen hat längst eingesetzt und lässt sich mit den bestehenden Rechtsgrundlagen teilweise nicht mehr vereinbaren. Mit Blick auf die bereits vorhandene Vielzahl rechtlich problematischer Kooperationsmodelle in den Kommunen sieht der LRH hier Handlungsbedarf. Der Landesgesetzgeber sollte alsbald eine Reform des Bestattungsrechts initiieren.

Eine kommunalaufsichtliche Genehmigungspflicht, mindestens aber eine Anzeigepflicht sollte im BestattG vorgesehen werden.

Ferner sollten aus Sicht des LRH bei einer Reform u. a. folgende Fragen diskutiert werden:

- Soll die transparent zu führende öffentliche Einrichtung „Friedhof“ zunehmend den Geschäftsinteressen Privater überlassen werden?
- Soll das Kostenüberschreitungsverbot fallen?
- Ist es künftig gewünscht, dass Private mit der Aufgabe „Friedhof“ Geld verdienen, während es die Kommunen und Kirchen nicht dürfen?
- Wie soll die Konkurrenzsituation der herkömmlichen Friedhöfe mit den (privaten) Begräbniswäldern aufgelöst werden?
- Wie sollen bei kommunalen und kirchlichen Friedhöfen die durch den geringeren Flächenbedarf verursachten steigenden Kosten aufgefangen werden?
- Ist es unter den Voraussetzungen noch angemessen, eine 100 %-ige Kostendeckung von Kommunen zu fordern, sofern diese ordnungsgemäß und wirtschaftlich arbeiten?
- Wie können Kommunen beratend und ggf. auch finanziell bei der Friedhofsentwicklungsplanung und der Schließung von Friedhöfen unterstützt werden?

### III Feststellungen

#### 1. Allgemeines zum Friedhofswesen

Das Bestattungswesen ist eine hoheitliche Aufgabe. Für das Friedhofs- und Bestattungsrecht sind nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung die Länder zuständig.<sup>1</sup> Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes beschränkt sich allein auf die Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewaltherrschaft.<sup>2</sup>

In Schleswig-Holstein wurde das Bestattungsrecht 2005 grundlegend neu gefasst.<sup>3</sup>

#### 1.1 Überblick rechtlicher Rahmen

##### 1.1.1 Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen für die kommunalen Friedhöfe in Schleswig-Holstein bilden insbesondere

- das Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen des Landes Schleswig-Holstein (Bestattungsgesetz - BestattG),<sup>4</sup>
- die Landesverordnung über die Durchführung der Leichenschau und die Ausstellung einer Todesbescheinigung (Bestattungsverordnung - BestattVO),<sup>5</sup>
- die als kommunales Ortsrecht von der jeweiligen Gemeinde zu erlassende Friedhofssatzung<sup>6</sup> und Friedhofsgebührensatzung<sup>7</sup>. Bei privatrechtlich betriebenem Friedhof bzw. bei privatrechtlich ausgestaltetem Benutzungsverhältnis ist eine Benutzungsordnung und eine (Benutzungs-)Entgeltordnung zu erlassen.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Das Friedhofs- und Bestattungsrecht als Ländersache, vgl. Art. 70, 72 bis 74 Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29.09.2020, BGBl. I S. 2048.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 10 GG und das Gesetz über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft (Gräbergesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.01.2012, BGBl. I S. 98, zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 04.12.2018, BGBl. I S. 2257; 2019 I S. 496.

<sup>3</sup> Siehe Gesetzentwurf zum Bestattungsgesetz, Landtagsdrucksache 15/3561 (neu), Quelle: Landtagsinformationssystem.

<sup>4</sup> Vgl. Bestattungsgesetz (BestattG) vom 04.02.2005, GVOBl. Schl.-H. 2005 S. 70, zuletzt geändert durch Art. 38 des Gesetzes vom 02.05.2018, GVOBl. Schl.-H. 2018 S. 162.

<sup>5</sup> Vgl. Bestattungsverordnung (BestattVO) vom 28.10.2010, GVOBl. Schl.-H. 2010 S. 700, zuletzt geändert durch LVO vom 04.06.2015, GVOBl. Schl.-H. 2015 S. 149.

<sup>6</sup> Vgl. § 26 BestattG, §§ 4, 17, 28 Nr. 2 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. 2003 S. 57, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 25.05.2021, GVOBl. Schl.-H. 2021 S. 566.

<sup>7</sup> Vgl. §§ 26, 27 BestattG, §§ 1, 2, 4 bis 6 Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung vom 10.01.2005, GVOBl. Schl.-H. 2005 S. 27, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 25.05.2021, GVOBl. Schl.-H. 2021 S. 566.

<sup>8</sup> Vgl. § 26 BestattG, § 28 Nr. 13 GO, § 14 KAG.

- bei interkommunaler Kooperation das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (GkZ),<sup>1</sup>
- beim Einbinden von Privaten in die Kommunalaufgabe „Friedhofsweisen“ das Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten.<sup>2</sup>

Nach § 15 Abs. 1 BestattG besteht in Schleswig-Holstein grundsätzlich allgemeiner Friedhofszwang. Jeder kann grundsätzlich selbst entscheiden, wo und wie er bestattet werden möchte. Das BestattG schreibt vor, dass Leichen in der Regel auf einem Friedhof zu bestatten sind. Davon abweichend können Urnen auch auf See beigesetzt werden, § 15 Abs. 4 BestattG. Einzelne private Bestattungsplätze außerhalb von Friedhöfen dürfen nur ausnahmsweise nach den Vorgaben des § 20 Abs. 4 BestattG in besonderen genehmigten atypischen Härtefällen neu angelegt werden.<sup>3</sup> Bereits vor dem Inkrafttreten des BestattG 2005 vorhandene Friedhöfe sind in ihrem Bestand geschützt.<sup>4</sup>

Das BestattG regelt in § 20 Abs. 1 abschließend, dass Friedhofsträger nur Gemeinden und als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannte Religionsgemeinschaften sein können. Die im Eigentum der Kirchengemeinden stehenden Friedhöfe genießen wie Kommunalfriedhöfe den staatlichen Schutz. Die Kirchengemeinden sind zudem auch berechtigt, neue Friedhöfe anzulegen, Art. 22 EvKiSHVtrG SH.<sup>5</sup>

Sonstige, vor allem private Trägermodelle sind in Schleswig-Holstein gesetzlich ausgeschlossen und daher unzulässig. Bereits vor dem Inkrafttreten des BestattG in 2005 bestehende Friedhöfe mit abweichender Trägerschaft genießen Bestandsschutz, § 31 Abs. 3 BestattG.

Die Bestattungspflicht nach § 13 Abs. 1 Satz 1 BestattG für eine Leiche und der grundsätzliche Friedhofszwang nach § 15 Abs. 1 BestattG führen bei Bestehen eines Kommunalfriedhofs zu einem subjektiv-öffentlichen Recht der Einwohner auf Bestattung, § 22 Abs. 1 BestattG. Die Gemeinde muss dafür sorgen, dass diese Zulassungspflicht erfüllt wird.

<sup>1</sup> Vgl. § 20 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz BestattG i. V. m. Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. 2003 S. 122, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 07.09.2020, GVOBl. Schl.-H. 2020 S. 514.

<sup>2</sup> Vgl. Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten vom 19.06.2007, GVOBl. Schl.-H. 2007 S. 328.

<sup>3</sup> Vgl. zu den restriktiven Genehmigungsvoraussetzungen zur unzumutbaren Härte im atypischen Einzelfall: OVG Schleswig, Urteil vom 10.03.2016, 2 LB 21/15, zitiert nach Juris; Husvogt in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffer 8 zu § 20 BestattG.

<sup>4</sup> Vgl. § 31 Abs. 3 BestattG.

<sup>5</sup> Vgl. Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den evangelischen Landeskirchen in Schleswig-Holstein vom 23.05.1957, GVOBl. Schl.-H. 1957 S. 73, in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.12.1971, Anlage zum Gesetz vom 05.04.1971, GVOBl. Schl.-H. 1971 S. 182.

Nach § 20 Abs. 2 BestattG i. V. m. § 22 BestattG haben die Gemeinden sicherzustellen, dass der örtliche Bedarf an Friedhöfen gedeckt ist. Dabei berücksichtigen sie das Angebot kirchlicher Friedhofsträger. Für die Gemeinden handelt es sich um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, § 2 Abs. 2 GO, § 27 Abs. 2 BestattG.

Nach § 22 BestattG stellt die Gemeinde sicher, dass die Einwohner auf einem kommunalen Friedhof oder auf einem kirchlichen Friedhof (Simultanfriedhof) bestattet werden können. Nach dem Subsidiaritätsprinzip<sup>1</sup> müssen die Gemeinden dann eigene Friedhöfe betreiben, wenn der örtliche Bedarf nicht auf andere Weise befriedigt werden kann, vgl. § 20 Abs. 2 Satz 2 BestattG. In Betracht kommen dabei auch öffentlich-rechtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit nach GkZ.

Die gemeindliche Sicherstellungspflicht kann erfüllt werden durch

- eigene kommunale Friedhöfe in gemeindlicher Trägerschaft,
- kirchliche Simultanfriedhöfe - ggf. mit entsprechender gemeindlicher Kostenbeteiligung am Defizit nach § 22 Abs. 2 BestattG, oder
- Kooperationsmodelle nach dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (GkZ)<sup>2</sup>, z. B.
  - Zweckverbände nach §§ 2 ff. GkZ,
  - öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, nach §§ 18 f. GkZ,
  - Verwaltungsgemeinschaften nach § 19a GkZ,
  - gemeinsame Kommunalunternehmen nach § 19b ff. GkZ.

Den Gemeinden steht bei der Frage, wie sie diese pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe nach dem BestattG erfüllen, ein eigener Ermessens- und Entscheidungsspielraum zu.

### 1.1.2 **Organisationsermessen**

Die Gemeinden entscheiden grundsätzlich eigenverantwortlich, wie sie eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe innerhalb der gesetzlichen Grenzen erledigen, Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 54 LV, § 2 GO.

Bei öffentlichen Einrichtungen besteht bei der Organisation und dem Ausgestalten des Benutzungsverhältnisses ein Formenwahlrecht, das Ausfluss der kommunalen Organisations- und Kooperationshoheit ist. Die Kommunen sind berechtigt, sich auch der Handlungs- und Organisationsformen des Privatrechts zu bedienen. Dieses allgemeine Prinzip der freien Formenwahl gilt jedoch nur, soweit spezialrechtlich nichts anderes bestimmt ist.

<sup>1</sup> Vgl. § 20 Abs. 2 Satz 2 BestattG, § 22 Abs. 1 BestattG.

<sup>2</sup> Vgl. § 20 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz BestattG i. V. m. Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. 2003 S. 122, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 07.09.2020, GVOBl. Schl.-H. 2020 S. 514.

Die Gemeinden haben bei ihrem pflichtgemäß auszuübenden Organisationsermessen abzuwägen, ob

- sie die Selbstverwaltungsaufgabe allein oder in Kooperation mit anderen Verwaltungsträgern oder Privaten erfüllen sollen.
- sie sich unselbstständiger oder rechtlich verselbstständiger Organisationen - bspw. Eigenbetriebe, Eigengesellschaften - bedienen.

Die Wahlfreiheit bezieht sich grundsätzlich sowohl auf die Organisationsform der Einrichtung als auch auf das Ausgestalten des Leistungs- und Benutzungsverhältnisses. Die Gemeinden können sowohl eine öffentlich-rechtliche Organisationsform - z. B. Regie- oder Eigenbetrieb - als auch eine privatrechtliche Organisationsform - in der Regel eine GmbH oder AG - wählen. Auch private Dritte können in gewissem Umfang als sog. Verwaltungshelfer bzw. nach dem Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten<sup>1</sup> eingebunden werden.

Von der Organisation der öffentlichen Einrichtung ist das öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltete Benutzungsverhältnis zu unterscheiden. Im Fall einer öffentlich-rechtlichen Organisation der Einrichtung hat die Gemeinde ein Wahlrecht. Allerdings kann eine privatrechtlich organisierte öffentliche Einrichtung die Rechtsbeziehungen zu den Benutzern auch nur privatrechtlich regeln.<sup>2</sup>

### Benutzungsverhältnisse bei Friedhöfen (1)

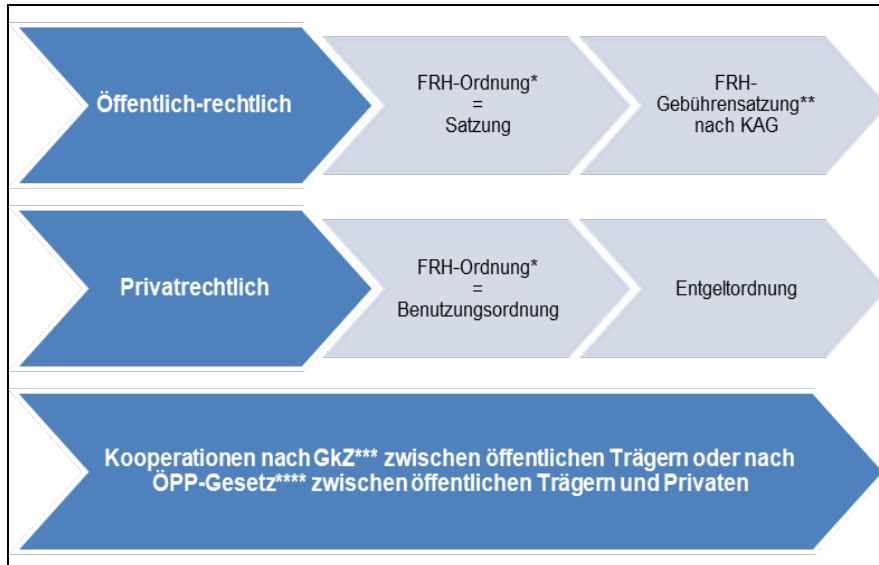


Abbildung 1: Benutzungsverhältnisse bei Friedhöfen (1)

\*Friedhofsordnung.      \*\*Friedhofsgebührensatzung.

\*\*\*Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit.

\*\*\*\*Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öff. Verwaltung und Privaten.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

<sup>1</sup> Vgl. Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten vom 19.06.2007, GVOBl. Schl.-H. 2007 S. 328.

<sup>2</sup> Vgl. Becker/Brüning in: Öffentliches Recht in Schleswig-Holstein, 1. Aufl. 2014, Rn. 137 zu § 2 Kommunalrecht.

### 1.1.3 Friedhöfe als öffentliche Einrichtungen

Friedhöfe sind öffentliche Einrichtungen.<sup>1</sup> Sie werden im öffentlichen Interesse unterhalten und dienen öffentlichen Zwecken der Gefahrenabwehr nach §§ 162, 173 Abs. 1 LVwG<sup>2</sup> sowie der kommunalen Daseinsvorsorge, §§ 2, 17 GO.<sup>3</sup> Friedhöfe sind kulturelle Einrichtungen, die das Ehren der Verstorbenen und die Pflege ihres Andenkens ermöglichen.

Kommunale Friedhöfe werden regelmäßig in der Form der nichtrechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts betrieben. § 45 LVwG bestimmt hierzu, dass die Träger der öffentlichen Verwaltung berechtigt sind, *„Gegenstand und Umfang der von der Anstalt zu erbringenden Leistung sowie bei nutzbaren Anstalten die Voraussetzungen der Benutzung und die Pflichten und Rechte der Benutzerinnen und Benutzer gegenüber der Anstalt durch Satzung zu regeln (Benutzungsordnung)“*.

Gemäß §§ 17 Abs. 1, 18 GO, § 22 Abs. 1 BestattG sind die Einwohner berechtigt, den Friedhof als öffentliche Einrichtung der Gemeinde zu nutzen. Das Benutzen setzt eine besondere Zulassung durch einen Verwaltungsakt der Gemeinde im Sinne des § 106 Abs. 1 LVwG voraus.

Nach § 26 BestattG regelt die Friedhofsträgerin die Ordnung, Gestaltung und Benutzung ihres Friedhofs einschließlich zu erhebender Gebühren oder Benutzungsentgelte durch eine Friedhofsordnung.<sup>4</sup> Die Gemeinden und Zweckverbände nach GkZ erlassen die Friedhofsordnung zwingend als Satzung (Friedhofssatzung), § 26 Abs. 2 BestattG. Zentraler Regelungszweck einer Friedhofssatzung ist die Ordnung der Rechtsbeziehungen zwischen der Friedhofsträgerin und Dritten. Dabei ist das ordnungsgemäße gefahrenabwehrende Bestatten einerseits und das Wahren grundrechtlicher Positionen der Benutzenden sowie der Totenwürde andererseits zu beachten.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Gern/Brüning in: Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 919, S. 428 mwN.

<sup>2</sup> Vgl. Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein i. d. F. vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. 1992 S. 243, ber. S. 534, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.02.2021, GVOBl. Schl.-H. 2021 S. 222.

<sup>3</sup> Vgl. Husvot in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffer 3.1.1 zu § 20 BestattG.

<sup>4</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 14.04.2016, 2 LB 25/15, zitiert nach Juris; Brüning in: Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten bei Friedhofssatzungen, GewArch Beilage WiVerw Nr. 01/2016, S. 37 bis 47.

<sup>5</sup> Vgl. Brüning in: Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten bei Friedhofssatzungen, GewArch Beilage WiVerw Nr. 01/2016, S. 37 bis 47.

### Benutzungsverhältnisse bei Friedhöfen (2)

Friedhof	Rechtliche Grundlagen	
Öffentlich-rechtlich	Friedhofssatzung Friedhofsgebührensatzung	§ 26 Abs. 2 BestattG, §§ 2, 6 KAG §§ 65 ff. LVwG § 28 Nr. 2 GO
Privatrechtlich	Benutzungsordnung Entgeltordnung	§ 26 Abs. 2 BestattG KAG-Prinzipien* § 28 Nr. 13 GO

Tabelle 1: Benutzungsverhältnisse bei Friedhöfen (2)

\*Kostendeckungsprinzip (keine Überschüsse/Gewinne), Äquivalenzprinzip, Gleichheitsgrundsatz; Gesetzesbindung = Keine „Flucht ins Privatrecht“.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Nach §§ 2, 6 KAG erheben die Gemeinden für die Inanspruchnahme ihres eigenen kommunalen Friedhofs bei öffentlich-rechtlich ausgestaltetem Benutzungsverhältnis Benutzungsgebühren auf Grundlage einer Satzung. Daneben können die Gemeinden für ihre Amtshandlungen im Zusammenhang mit dem Bestattungswesen auch Verwaltungsgebühren durch Satzung erheben, §§ 2, 5 KAG, § 27 Abs. 3 BestattG.

Die (Benutzungsgebühren-)Satzung muss den Anforderungen der §§ 66 ff. LVwG sowie der §§ 2, 6 KAG genügen. Aus § 28 Nr. 2 GO ergibt sich zwingend, dass diese (Benutzungsgebühren-)Satzung zuständigkeitshalber von der Gemeindevertretung bzw. in Städten von der Stadtvertretung zu beschließen ist. Eine schlichte, die Benutzungssatzung ergänzende Gebührenregelung reicht nicht aus.

Beim Erheben von öffentlich-rechtlichen (Benutzungs-)Gebühren ist das in § 6 Abs. 2 KAG normierte Kostendeckungsprinzip maßgebend. Das veranschlagte Gebührenaufkommen darf die Kosten der öffentlichen Einrichtung nicht überschreiten (Kostendeckungsgebot = Kostenüberschreitungsverbot). Einkalkuliertes Erwirtschaften von Überschüssen ist nach dem Kostendeckungsprinzip grundsätzlich unzulässig. Lediglich der tatsächliche Aufwand soll durch das Gebührenaufkommen gedeckt werden.<sup>1</sup>

Für in privatrechtlicher Form betriebene Friedhöfe bzw. bei privatrechtlich ausgestaltetem Benutzungsverhältnis wird die Friedhofsordnung nach § 26 Abs. 2 BestattG als Benutzungsordnung erlassen. Für das Erheben von privatrechtlichen Entgelten ist eine von der Gemeinde-/Stadtvertretung beschlossene Entgeltordnung erforderlich, § 28 Nr. 13 GO.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ausnahme: Soweit öffentliche Einrichtungen zugleich auch kommunalwirtschaftliche Unternehmen im Sinne der §§ 101 ff. GO sind, sollen gerade Überschüsse erwirtschaftet werden, vgl. Gern/Brüning in: Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 929.

<sup>2</sup> Ausnahme: Bei Eigenbetrieben im Sinne der EigVO kann die Kommune das Festsetzen der privatrechtlichen Entgelte durch Hauptsatzung auch auf einen Ausschuss übertragen, § 28 Nr. 13, 2. Halbsatz GO; vgl. Landesverordnung über die Eigenbetriebe der Gemeinden (Eigenbetriebsverordnung - EigVO) vom 05.12.2017, GVBl. Schl.-H. 2017 S. 558.



Soweit eine gemeindliche öffentliche Einrichtung privatrechtlich ausgestaltet und insoweit materielle öffentliche Verwaltung ist, gilt mit Blick auf Art. 1 Abs. 3 GG Verwaltungsprivatrecht. Auch bei einer privatrechtlich ausgestalteten öffentlichen Einrichtung hat die Kommune die tragenden kommunalabgabenrechtlichen Grundsätze wie das Kostendeckungsprinzip, das Äquivalenzprinzip sowie den Gleichheitsgrundsatz zu beachten. Denn die Gemeinden bleiben nach dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden. Sie dürfen sich ihrer Gesetzesbindung nicht durch eine sog. „Flucht ins Privatrecht“ entziehen.<sup>1</sup>

#### 1.1.4 Friedhöfe als kostenrechnende Einrichtungen

Nach § 76 Abs. 2 GO haben die Kommunen die zum Erfüllen ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen zunächst aus Entgelten für die erbrachten Leistungen zu beschaffen.<sup>2</sup> Zu den vorrangigen Entgelten gehören insbesondere die Benutzungsgebühren für die Leistungen der öffentlichen Einrichtungen. Erst wenn diese Kosten nicht durch Gebühren oder Beiträge gedeckt werden, kann die Gemeinde auf allgemeine Deckungsmittel wie Steuern zurückgreifen.

Öffentliche Einrichtungen der Kommunen werden haushaltswirtschaftlich „kostenrechnende Einrichtungen“ genannt, wenn sie in der Regel ganz oder nicht nur in geringem Umfang aus Gebühren/Entgelten finanziert werden.<sup>3</sup> Diese Einrichtungen werden nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwaltet und nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt. Die Einzelheiten zu den Benutzungsgebühren regelt das Kommunalabgabengesetz (KAG).<sup>4</sup>

Die kommunalen Friedhöfe gehören zu den kostenrechnenden Einrichtungen. Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind die Kommunen gehalten, ihre kostenrechnenden Einrichtungen als solche im Haushaltsplan auszuweisen. Die entstehenden Kosten sind von den Nutzern grundsätzlich durch Gebühren oder Entgelte auszugleichen.

Über die Kostenrechnung<sup>5</sup> sollen die im betriebswirtschaftlichen Sinn entstehenden Kosten der kommunalen Leistung erkennbar werden. Ohne Kostenrechnung können die verfügbaren Ressourcen nicht sinnvoll und

<sup>1</sup> Vgl. Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 929, mit Hinweis auf BGHZ 91, 84 (97), BGHZ 93, 358 (364).

<sup>2</sup> Sog. „Einnahmebeschaffungsgrundsätze“, Rangfolge aus § 76 Abs. 2 GO.

<sup>3</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines kameraleen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral - GemHVO-Kameral) vom 02.12.2019, GVOBl. Schl.-H. 2019 S. 623; § 6 Abs. 1 Nr. 10 Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik) vom 14.08.2017, GVOBl. Schl.-H. 2017 S. 433.

<sup>4</sup> Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.01.2005, GVOBl. Schl.-H. 2005 S. 27, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 25.05.2021, GVOBl. Schl.-H. 2021 S. 566.

<sup>5</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Handbuch Kostenrechnung, 2005, Teile 1 bis 4.

zielgerichtet eingesetzt werden. Außerdem ist die Kalkulation von Leistungsentgelten oder Gebühren nach den gesetzlichen Vorgaben (KAG) nicht möglich.

Sachgerechtes und betriebswirtschaftliches Führen der Friedhöfe ist auch erforderlich, um die kommunalen Selbstverwaltungsgremien transparent über die finanzwirtschaftlichen Ergebnisse der Einrichtungen zu informieren; zumal in den Gremien über die Entgelt-/Gebührenhöhe zu entscheiden ist.

## 1.2 **Herausforderungen für eine wirtschaftlich arbeitende kommunale Friedhofsverwaltung**

Das Friedhofs- und Bestattungswesen ist auch heute noch vielfach ein Tabuthema und wird kaum hinterfragt. Dies wirkt mit Blick auf die allgemein sinkende Nachfrage an traditionellen Sargbestattungen ungünstig auf die Kostendeckung bei den Friedhöfen.

Hinzu kommt, dass die Friedhofsträger mit ihren Friedhöfen untereinander in einem direkten **Wettbewerb** stehen. Betreibt eine Gemeinde mehrere kommunale Friedhöfe, stehen auch die innergemeindlichen Standorte in einem Wettbewerb zueinander. Zwar besteht allgemeiner Friedhofszwang. Der Friedhof, die Bestattungsart etc. können aber im konkreten Einzelfall grundsätzlich frei gewählt werden, auch in alternativer Form, wie auf See oder in Begräbniswäldern. Die Kommunen müssen sich in dieser Konkurrenzsituation behaupten, dabei jedoch

- die rechtlichen Rahmenvorgaben einhalten,
- evaluativ, planerisch und konzeptionell vorgehen,
- ihr Angebot möglichst marktorientiert ausrichten,
- Trends erkennen und Entwicklungen aktiv in den Blick nehmen,
- die sich ändernde Bestattungskultur berücksichtigen,
- Angebot und Nachfrage kritisch überprüfen und notwendige Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen.

Ferner besteht ein Spannungsverhältnis aus unterschiedlichen privaten und öffentlichen Interessen:

### Bestattungs-/Friedhofswesen im Spannungsverhältnis der Interessen

Private Interessen	Öffentliche Interessen
Wille des Verstorbenen Handlungs-/Entscheidungsfreiheit, u. a.	Rechtsrahmen BestattG, KAG, HH-Recht Totenwürde wahren
- Begräbnisort	Friedhofszwang
- Individuelle Begräbnisart/-form	Gefahrenabwehr + Daseinsvorsorge
- Finanzielle Lasten, Kosten	Wirtschaftlichkeit + Sparsamkeit
Wettbewerb, Konkurrenz, Markt	Gebühren, Entgelte
	- Auskömmlich, Ziel kostendeckend
	- Rechtlich zulässig
	- Kommunalpolitisch akzeptiert

Tabelle 2: Bestattungs-/Friedhofswesen im Spannungsverhältnis der Interessen  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Ein Friedhofsträger kann mit seinem eigenen kommunalen Friedhof nur dann bestehen, wenn er diese Faktoren berücksichtigt und eine konzeptionelle aktive Friedhofsentwicklungsplanung betreibt. Der Friedhofsflächenbedarf einer Gemeinde wird dabei von folgenden Faktoren beeinflusst:

- Bevölkerungsentwicklung,
- Zahl der Sterbefälle,
- Zahl der Bestattungen/Beisetzungen,
- Gewählte Grabstättenart und
- Verlängern der Nutzungsrechte.<sup>1</sup>

Die Unterhaltungs- und Pflegekosten hängen maßgeblich von der Fläche und der konkreten Belegung des Friedhofs ab. Erkannte Überhänge an Bestattungsflächen und -kapazitäten sollten durch ein gezieltes Flächenmanagement planvoll abgebaut werden.

Bestattungsangebote sollten am konkreten Bedarf und an erkennbaren Trends orientiert sein. Das **bedarfsangepasste Neuausrichten** von bestehenden Kommunalfriedhöfen ist daher ein weiterer zukunftsweisender Faktor. So sollten die Kommunen die gestiegene Nachfrage u. a. an

- pflegeärmeren/-freien Grabstellen,
- anonymen/halbanonymen Urnenbeisetzungen,
- Baumbestattungen und
- Urnenbeisetzungen in Begräbniswäldern

berücksichtigen und ihr Bestattungsangebot daran ausrichten.

<sup>1</sup> Vgl. Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen, Jahresbericht 2018 - Stadt - gemäß § 97 Landshaushaltsordnung (LHO), Drucksache 19/750 S. S. 51, <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp19/stadt/drucksache/D19S0750.pdf>.

Auch das geänderte Bestattungsverhalten sollte intensiv beleuchtet und in einem **Friedhofsentwicklungsplan** konzeptionell zumindest unter folgenden Aspekten aufbereitet werden:

- Ziele definieren, Friedhofskonzept, Friedhofsentwicklungsplan;
- Friedhofsmanagementstrukturen aufbauen (mit Controlling und Berichtswesen);
- Neue, wirtschaftliche, trendige Bestattungsangebote einbeziehen;
- Kooperationen nach GkZ intensiv prüfen;
- Ggf. Schließen, Entwidmen vorhandener Kommunalfriedhofsflächen als mittel- und langfristige Gegensteuerungsmaßnahmen.

Die Prüfungserkenntnisse des LRH sollten die Kommunen veranlassen, das komplexe Friedhofs- und Bestattungswesen vor Ort einer grundlegenden kritischen rechtlichen und wirtschaftlichen Revision zu unterziehen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. KGSt-Bericht Nr. 13/2007, Strukturwandel und Wirtschaftlichkeitssteuerung im Friedhofs- und Bestattungswesen, Band 1: Leistungsprogramm und Optimierungspotenziale; KGSt-Bericht Nr. 4/2009, Strukturwandel und Wirtschaftlichkeitssteuerung im Friedhofs- und Bestattungswesen, Band 2: Haushalts- und Rechnungswesen, Kostenrechnung und Gebührenkalkulation; KGSt-Benchmarking-Bericht "Kommunales Friedhofs-/Bestattungswesen 2020 (Stand 12/2020); KGSt-Kennzahlensystembericht „Friedhofs- und Bestattungswesen (Stand: 02/2020).

## 2. Grunddaten

### 2.1 Anzahl und Flächen der kommunalen Friedhöfe in SH

Landesweit betreiben 59 Kommunen 70 kommunale Friedhöfe, darunter 4 Friedhöfe, die Kommunen nach § 18 GkZ<sup>1</sup> gemeinschaftlich betreiben. Zusätzlich werden 15 kommunale Begräbniswälder betrieben, ggf. mit hinzugezogenen privaten Dritten, vgl. Tz. 13

Für den landesweiten Vergleich der Wirtschaftlichkeit des Friedhofswezens wurden die Daten der 70 kommunalen Friedhöfe inkl. der Friedhöfe mit Betreibermodellen nach GkZ erhoben und ausgewertet. Eine Übersicht bestehender Friedhöfe ist der Anlage A zu entnehmen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die wesentlichen Daten der 70 kommunal betriebenen Friedhöfe:

#### Übersicht zu den Erhebungsdaten

Anzahl einzelner Friedhöfe in Kommunen: 66	
Friedhöfe mit Betreibermodell nach § 18 GkZ: 4	70
Friedhofsfläche gesamt in ha	333
davon Vorratsfläche in ha	18,75
davon Grabflächen in ha	160
Anteil Grabfläche an der Friedhofsfläche in %	rd. 48
Einwohnerzahl der 59 Kommunen am 31.03.2020	
lt. Statistikamt Nord	992.962
Einwohnerzahl des Einzugsbereichs der 70 kommunalen Friedhöfe am 31.03.2020	1.243.151

Tabelle 3: Übersicht zu den Erhebungsdaten

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Nicht alle Kommunen konnten zuverlässig die erbetenen Daten liefern. Eine Verwaltung hat für 5 amtsangehörige kommunale Friedhöfe keine Flächengrößen übermittelt. Für diese Friedhöfe hat der LRH die Flächengrößen der Statistik der Bodenflächen in Schleswig-Holstein nach Art der tatsächlichen Nutzung zum 31.12.2018 herangezogen.<sup>2</sup>

Für 20 Friedhöfe lagen ferner keine oder keine konkreten Angaben zur Größe der Grabflächen vor. Davon haben die Kommunen in 2 Fällen die Grabflächen pauschal mit 70 % bzw. in einem Fall pauschal mit 30 % der Gesamtfläche angegeben. Bei den weiteren Friedhöfen wurde hilfsweise der in der Prüfung ermittelte Durchschnittswert herangezogen.

<sup>1</sup> Gesetz über Kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. 2003 S. 122, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 07.09.2020, GVOBl. Schl.-H. 2020 S. 514.

<sup>2</sup> Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Bodenflächen in SH am 31.12.2018 nach Art der tatsächlichen Nutzung, Herausgegeben 20.11.2019, Statistische Berichte Kennziffer A V 1 - j 18 SH.

Die Gesamtfläche, die für 70 Friedhöfe gemeldet wurde, umfasst demnach rd. 333 ha. Von der Gesamtfläche entfällt ein Anteil von rd. 48 % bzw. 160 ha auf Grabflächen. Mit den vorhandenen Friedhofsflächen wird ein Einzugsbereich für etwa 1,2 Mio. Einwohner abgedeckt.

Der LRH musste bereits bei der Grunddatenerhebung feststellen, dass für 28,6 % der kommunalen Friedhöfe konkrete Angaben zu den Gesamtflächen bzw. zu den Grabflächen fehlten. Damit fehlt eine wesentliche Datenbasis, die sowohl für die Kostenkalkulation als auch für die Friedhofsentwicklungsplanung von erheblicher Bedeutung ist.

Der LRH sieht die Kommunen hier in der Pflicht, für vollständige und verlässliche Flächenangaben Sorge zu tragen.

## 2.2 Friedhofsflächenbedarf

Mit insgesamt 333 ha gewidmeter Friedhofsfläche werden auf den 70 kommunalen Friedhöfen 3,35 m<sup>2</sup> pro Einwohner vorgehalten. Wird der gesamte Einzugsbereich berücksichtigt, so liegt die vorgehaltene Fläche bei 2,68 m<sup>2</sup> pro Einwohner. Dies scheinen zunächst keine großen Flächenanteile zu sein. Werden die Werte jedoch mit den Empfehlungen der KGSt in ihrem Bericht zum Strukturwandel im Friedhofs- und Bestattungswesen 2007<sup>1</sup> bzw. mit dem Bedarfswert der Hamburger Friedhöfe laut Jahresbericht 2018 des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg<sup>2</sup> verglichen, ergeben sich deutliche Überhänge.

### Einwohner je Friedhofsfläche und Flächenüberhänge

Einwohner	Verhältnis zur Friedhofsfläche	Flächenüberhang ggü. KGSt*	Flächenüberhang ggü. HF**
Friedhofs-kommunen 992.962 Ew	3,35 m <sup>2</sup> /Ew	+0,85 m <sup>2</sup> /Ew	+2,10 m <sup>2</sup> /Ew
Einzugsbereich 1.243.151 Ew	2,68 m <sup>2</sup> /Ew	+ 0,18 m <sup>2</sup> /Ew	+1,43 m <sup>2</sup> /Ew

Tabelle 4: Einwohner je Friedhofsfläche und Flächenüberhänge

\* 2007 empfahl die KGSt einen Bedarfswert von 2,5 m<sup>2</sup> je Einwohner.

\*\*2018 empfahl die Hamburger Friedhöfe AöR einen Bedarfswert von 1,25 m<sup>2</sup> je Einwohner

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

In absoluten Zahlen ausgedrückt, errechnet sich damit für den Einzugsbereich der 70 Friedhöfe im Vergleich zum KGSt-Wert ein Flächenüberhang

<sup>1</sup> Vgl. KGSt-Bericht Nr. 13/2007, Strukturwandel und Wirtschaftlichkeitssteuerung im Friedhofs- und Bestattungswesen, Band 1: Leistungsprogramm und Optimierungspotenziale, S. 30.

<sup>2</sup> Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Jahresbericht 2018, S. 107 ff., <https://www.hamburg.de/contentblob/10411270/5a7e743de2f615177a215b9eb17d7a89/d/ata/jahresbericht-2018.pdf>.

von 22,4 ha. Im Vergleich zum Bedarfswert der Hamburger Friedhöfe liegt der Überhang sogar bei 177,8 ha.

Der Vergleich zeigt deutlich, dass die Kommunen ihre Friedhofsbestandsflächen dringend hinsichtlich künftiger Bedarfe überprüfen müssen.

### 2.3 Sterbedaten allgemein SH

Die Bevölkerung von Schleswig-Holstein ist ausgehend von 2,626 Mio. Einwohnern im Jahr 1990 auf 2,911 Mio. Einwohner im Jahr 2020 angewachsen<sup>1</sup>. Die Bevölkerungszahl nahm damit um rd. 285.000 Einwohner in 30 Jahren zu, das sind bezogen auf die Ausgangszahl von 1990 rd. 11 % Zuwachs. Durchschnittlich lag die Bevölkerungszahl in dem 30-jährigen Betrachtungszeitraum bei 2,8 Mio. Einwohner je Jahr.

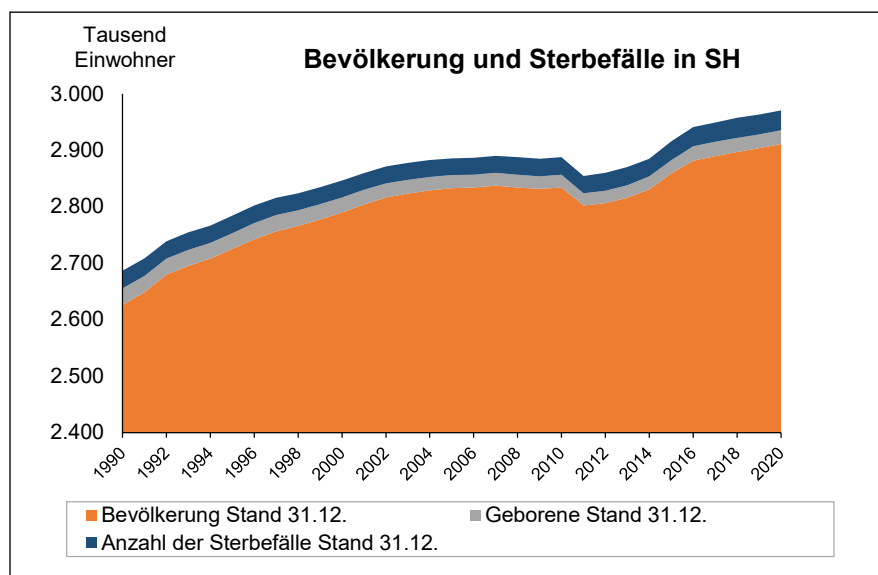


Abbildung 2: Bevölkerung und Sterbefälle in SH

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Abb.: Bevölkerung und Sterbefälle in SH

Im gleichen Zeitraum wurden je Jahr rd. 25.200 Kinder geboren. Das Verhältnis von jährlichen Geburten zur durchschnittlichen Bevölkerungszahl von 2,8 Mio. Einwohnern beträgt rd. 0,9 %. Demgegenüber verstarben durchschnittlich 31.452 Personen je Jahr. Das Verhältnis von Sterbefällen zur Bevölkerungszahl beträgt rd. 1,12 %. Die Sterbezahlen übersteigen leicht die Geburtenzahlen und lagen zuletzt 2020 bei 35.190. Insgesamt bewegen sich die Sterbefälle auf recht konstantem Niveau.

<sup>1</sup> Statistische Jahrbücher Schleswig-Holstein 1992, 1993, 1994, 1996, 1997, 1999, 2012/2013, 2019/2020; Statistische Berichte A I 1 - j 19.

## 2.4 Sterbedaten der Kommunen mit eigenem Friedhof seit 2016

Der Friedhofsflächenbedarf wird u. a. von der Zahl der Sterbefälle, den Bestattungszahlen und von der gewünschten Grabstättenart beeinflusst.

### 2.4.1 Sterbefälle

Der LRH hat bei den Kommunen folgende Angaben erhoben:

- Anzahl der standesamtlich registrierten Sterbefälle im Einzugsbereich/Hoheitsgebiet des kommunalen Friedhofsträgers.
- Anzahl der Sterbefälle, die davon auf dem Friedhof der Kommune bestattet bzw. beigesetzt wurde.

54 von 59 Friedhofsträger-Kommunen haben Angaben zur Anzahl der Sterbefälle im Einzugsbereich/Hoheitsgebiet gemacht. 57 von 59 Kommunen haben die Anzahl der auf dem kommunalen Friedhof bestatteten Sterbefälle (Verstorbenen) gemeldet.

In den Gemeinden/Städten mit eigenen kommunalen Friedhöfen stellten sich die Sterbezahlen wie folgt dar:

#### Sterbefälle im kommunalen Einzugsbereich (EZB)

Jahr	Sterbefälle	Davon Sterbefälle auf	In %***
	(gesamt) im EZB*	Kommunal-FRH**	
	<b>Anzahl</b>	<b>Anzahl</b>	
2016	11.862	5.906	49,8
2017	11.832	5.885	49,7
2018	12.191	6.070	49,8
2019	12.133	5.805	47,8
2020	12.079	6.020	49,8
<b>Gesamt</b>	<b>60.097</b>	<b>29.686</b>	<b>49,4</b>

Tabelle 5: Sterbefälle im kommunalen Einzugsbereich (EZB)

\*Sterbefälle (Anzahl) im kommunalen Einzugsbereich/Hoheitsgebiet.

\*\*Davon Sterbefälle (Anzahl) auf Kommunal-Friedhof bestattet/beigesetzt.

\*\*\*Die Zahlen sind gerundet.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Die Tabelle zeigt, dass bei den Friedhofsträger-Kommunen von 2016 bis 2020 konstant fast 50 % der gesamten Sterbefälle auf den kommunalen Friedhöfen bestattet bzw. beigesetzt wurden. Die anderen 50 % verblieben aufgrund der individuellen Auswahl der Bestattungsart/-form auf einem anderen Friedhof, z. B. der Kirche, einer anderen Kommune, im Begräbniswald einer anderen Kommune oder waren Urnenbeisetzungen auf See.



## 2.4.2 Gewählte Grabstättenart

Die folgende Übersicht zeigt, welche Grabstättenart auf den Kommunalfriedhöfen gewählt wurde und in welchem zahlenmäßigen und prozentualen Verhältnis diese zueinanderstehen:

### Sterbefälle auf kommunalen Friedhöfen bestattet/beigesetzt 54 von 59 Friedhofsträger-Kommunen

Jahr	Sterbefälle auf Kommunal-FRH* Anzahl	davon Anzahl		Verhältnis in %**	
		Sarg	Urne	Sarg	Urne
2016	5.906	1.366	4.540	23	77
2017	5.885	1.311	4.574	22	78
2018	6.070	1.230	4.840	20	80
2019	5.805	1.123	4.682	19	81
2020	6.020	1.172	4.848	19	81
<b>Gesamt</b>	<b>29.686</b>	<b>6.202</b>	<b>23.484</b>	<b>21</b>	<b>79</b>

Tabelle 6: Sterbefälle auf kommunalen Friedhöfen bestattet/beigesetzt

\*Sterbefälle (Anzahl) auf Kommunal-Friedhof bestattet/beigesetzt.

\*\*Die Zahlen sind gerundet.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Der Übersicht ist zu entnehmen, dass Urnenbestattungen im Prüfungszeitraum 2016 bis 2020 zu durchschnittlich 79 % genutzt wurden. Erkennbar ist auch, dass die Nachfrage nach Urnengräbern weiter wächst, während Sargbestattungen 2020 nur noch zu 19 % gefragt waren.

Noch haben die Friedhöfe jedoch ein anderes Gesicht. Zwar waren nicht alle Kommunen in der Lage, ihre konkrete Anzahl vorhandener Urnen- und Sarggrabstätten anzugeben; allerdings vermitteln die Angaben von 39 Kommunen für deren 40 kommunale Friedhöfe einen repräsentativen Überblick.

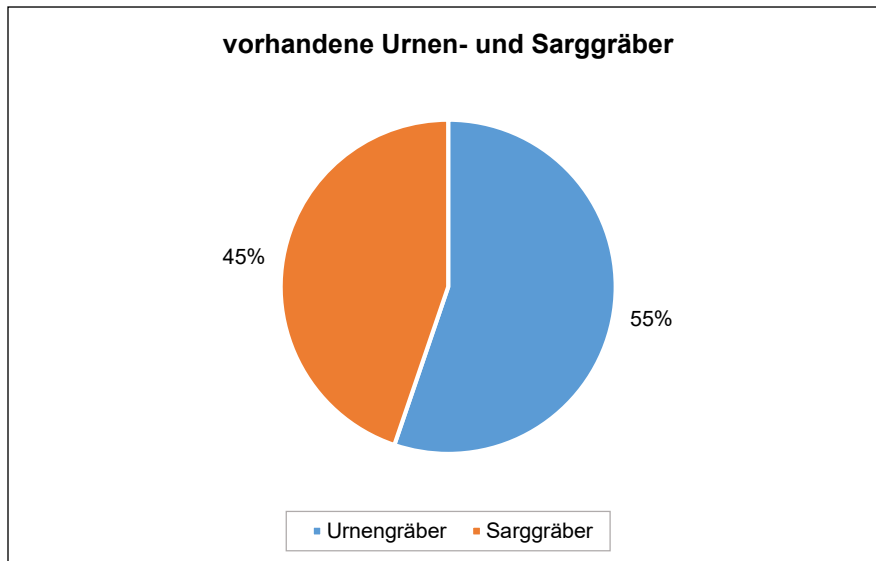


Abbildung 3: vorhandene Urnen- und Sarggräber

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Angebotene Urnen- und Sarggräber sind bislang zu 55 % bzw. zu 45 % vorhanden. Der bereits seit Jahren bestehende Trend zur Urne findet sich damit in den vorgehaltenen Grabstätten auf den Friedhöfen noch nicht wieder.

Der kulturelle Umbruch bei der Bestattungskultur von pflegeaufwendigen Erdgräbern für Sargbeisetzungen zu pflegeleichteren oder pflegefreien Angeboten ist bereits eingetreten. Die Kommunen müssen bei dem Gestalten ihrer Friedhofsflächen die durchgängig hohe Nachfrage nach Urnenbestattungen nachvollziehen. Sie müssen ihr Angebot bedarfsgerecht anpassen, auch um Überhangflächen zu identifizieren und langfristig abbauen zu können.

Dafür ist es zwingend erforderlich, dass zunächst alle Kommunen Art, Lage und Anzahl der vorgehaltenen Grabstätten konkret benennen können. Ausgehend von diesen Basisdaten sind die Friedhofsflächen sukzessive und dem tatsächlichen Bedarf entsprechend umzugestalten.

## 2.5 Belegte und unbelegte Flächen kommunaler Friedhöfe

Der Unterhaltungs- und Pflegeaufwand eines Friedhofs hängt wesentlich von seiner Flächengröße und der tatsächlichen Belegung ab. Das Verhältnis von belegten zu unbelegten Gräbern gibt als Kennzahl den Auslastungsgrad der kommunalen Friedhöfe wieder. Er ist eine bedeutsame Erkenntnisquelle und Steuerungskennzahl für die Friedhofsträger-Kommunen. Es handelt sich um wesentliche Grundlagendaten, aus denen Handlungsbedarfe abgeleitet werden können, wie z. B. zukünftige Flächenbedarfe, Kostenreduzierung durch Abbau von Vorratsflächen oder von ungenutzten Kapazitäten (Leerkosten).

### 2.5.1 Deutlich lückenhafter Überblick zum Auslastungsgrad

Die von den Kommunen zurückerhaltenen Informationen zum Auslastungsgrad (Soll-Ist-Daten) für den Prüfungszeitraum 2016 bis 2020 wiesen deutliche Lücken auf. Die Prüfung ergab, dass nur 36 von 59 Kommunen verwertbare Angaben zu den Soll- und Ist-Zahlen übermitteln konnten. Demgegenüber waren die Angaben von 23 Kommunen unvollständig oder fehlten. Hier fiel auf, dass es vor allem nicht gelang, präzise zwischen Sarg- und Urnen-Grabstellen nach Soll- und Ist-Werten zu differenzieren. Einige Kommunen hatten undifferenziert kumulierte Werte unter der Rubrik „Sonstiges“ angegeben.

Damit hatten 23 Kommunen keine ausreichenden Informationen und insoweit keinen konkreten Überblick über den Auslastungsgrad ihrer Friedhöfe. Ihnen fehlten wesentliche Informationsgrundlagen und Kennzahlen für ein aktives Steuern.

Die Kommunen sollten diese wichtige Kennzahl „Auslastungsgrad“ für eigene Steuerungszwecke jährlich differenziert nach Grabarten erheben und aktiv für ihr Controlling und Berichtswesen nutzen.

### 2.5.2 Auslastungsgrad derzeit nur bei 49 %

36 Kommunen konnten für ihre 37 Friedhöfe konkrete Angaben zu folgenden Punkten übermitteln:

- vorhandene Sarg- und Urnengrabstätten;
- belegte Sarg- und Urnengrabstätten;
- Anzahl der Bestattungen getrennt nach Jahr und Bestattungsart.

Die folgende Tabelle zeigt, ausgehend von den übermittelten Daten, den Auslastungsgrad für 2020:

**Belegte/unbelegte Grabstellen kommunaler Friedhöfe  
– Auslastungsgrad 2020**

Sarg			Urnen			Gesamt	Gesamt	In %*
Soll	Ist	In	Soll	Ist	In	Soll*	Ist**	
Anzahl	Anzahl	%*	Anzahl	Anzahl	%*			
59.751	26.480	<b>44</b>	73.657	38.725	<b>53</b>	133.408	65.205	<b>49</b>

Tabelle 7: Auslastungsgrad kommunaler Friedhöfe 2020

\*Auslastungsgrad in %, 36 von 59 Kommunen. Die Zahlen sind gerundet.

\*\*Gesamt-Anzahl Soll Urne + Sarg kumuliert.

\*\*\*Gesamt-Anzahl Ist Urne + Sarg kumuliert.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Aus den vorgelegten Daten ergibt sich, dass der Auslastungsgrad von 36 Kommunen bei den

- Sarg-Grabstellen bei rd. 44 %,
- Urnen-Plätzen bei rd. 53 %

liegt. Insgesamt liegt der Auslastungsgrad nur bei 49 %.

Das Platzangebot auf diesen Friedhöfen ist damit enorm hoch. Derzeit sind fast 68.000 Grabstätten frei. Jährlich läuft zudem die Liegezeit auf 3.260 Grabstätten ab (ausgehend von einer durchschnittlichen Ruhezeit von 20 Jahren). Sofern die Gräber nicht über längere Zeiträume, z. B. in Familiengräbern gebunden sind, sind die frei werdenden Flächen dann grundsätzlich wieder frei belegbar.

Auf den Friedhöfen der 36 Kommunen wurden durchschnittlich 2.771 Personen pro Jahr bestattet. Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht die jährlichen Bestattungszahlen sowie die Anteile von Urnen- und Sargbestattungen auf diesen Friedhöfen:

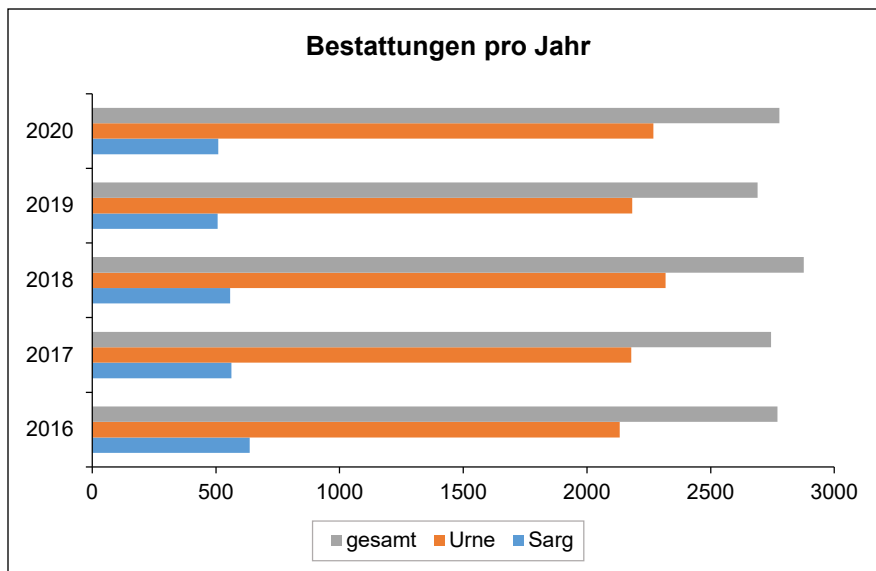


Abbildung 4: Bestattungen pro Jahr

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Aus den bislang recht konstanten Bestattungszahlen lässt sich in den nächsten Jahren kein stärkerer Bedarf an Grabstätten absehen. Erkennbar ist auch hier, dass Bestattungen in Erdgräbern rückläufig sind, während Urnengräber zunehmend nachgefragt werden.

Damit zeichnet sich die nachfolgend skizzierte Problematik auf den kommunalen Friedhöfen ab:

- Der Auslastungsgrad der Friedhöfe liegt bei 49 %.
- Die Anzahl durchschnittlich freierwerdender Grabstätten von 3.260 aufgrund abgelaufener Ruhezeiten übersteigt den durchschnittlichen Bedarf an neuen Grabstätten von 2.771.

- Ob 68.000 derzeit verfügbare aber unbelegte Grabstätten tatsächlich benötigt werden, ist fraglich.
- Hinzu kommt das Ungleichgewicht zwischen vorgehaltenen und tatsächlich benötigten Erdgräbern, vgl. Tz. 2.4.2. Sie binden in dieser Größenordnung Flächen.

Der deutliche Flächenüberhang dürfte sich insoweit in den nächsten Jahren tendenziell verschärfen. Dabei ist die hohe Anzahl vorhandener Sarggrabstätten, die in den nächsten Jahren nicht mehr ausgelastet werden können, ein Teil des Flächenüberhangproblems.

Angesichts der aufgezeigten Datenlage hätte bereits vor Jahren konsequent gegensteuernd eingegriffen werden müssen. Dafür hätte es in allen Kommunen eines differenzierten Überblicks über Art und Anzahl der Grabstätten sowie über die jährlich gewählten Bestattungsarten bedurft. Aus diesen Daten wären dann für die Zukunft umgestaltende Maßnahmen zu ergreifen gewesen.

Die Kommunen müssen vor Ort eine verlässliche Datenbasis schaffen und daraus konkret die künftigen (Flächen-)Bedarfe ermitteln.

Insoweit werden die Kommunen der kostenrechnenden Einrichtung Friedhof nicht gerecht. Der wesentliche Kostenfaktor „Friedhofsfläche“ wurde vernachlässigt. Dem LRH ist bewusst, dass für Flächenreduzierungen vor Ort mitunter langwierige und schwierige Diskussionsprozesse anzustoßen sind. Allerdings ist eine solche Diskussion unverzichtbar. Die Kommunen müssen sich dieser Herausforderung stellen und Gegensteuerungsmaßnahmen einleiten.

## 2.6 **Digitales Friedhofskataster und Fachsoftware-Einsatz**

Ein digitales Friedhofskataster, sonstige erstellte Belegungspläne sowie der Einsatz eines Friedhofsverwaltungsprogramms können die Friedhofsträger-Kommunen beim Erfassen der Grundlagen und im laufenden Geschäft unterstützen. Eine Fachsoftware kann zusätzlich dazu beitragen, den Arbeitsaufwand im laufenden Geschäft zu verringern.

Bislang machen die Kommunen davon noch zu wenig Gebrauch. Von den 59 Kommunen arbeiteten 6 mit einem **digitalen Friedhofskataster** und 4 mit sonstigen erstellten Belegungsplänen. 44 Kommunen gaben an, ein solches Hilfsmittel nicht zu nutzen. 5 Kommunen machten keine Angaben. Nur gut die Hälfte der Kommunen (31) nutzen diverse **Friedhofsverwaltungsprogramme** als Fachsoftware.

Der LRH empfiehlt den Friedhofsträger-Kommunen:

- ein digitales Friedhofskataster einzusetzen, um Grundlagen und Belegungszahlen systematisch zu erfassen und abrufen zu können.

- eine Fachsoftware zu implementieren, um den verwaltungsmäßigen Aufwand zu reduzieren.

### 3. Organisationsformen und interkommunale Zusammenarbeit

Der LRH hat u. a. die Organisationsformen der kommunalen Friedhofsverwaltung erhoben. Die 59 Friedhofsträger-Kommunen haben ihre Friedhofsverwaltung wie folgt organisiert:

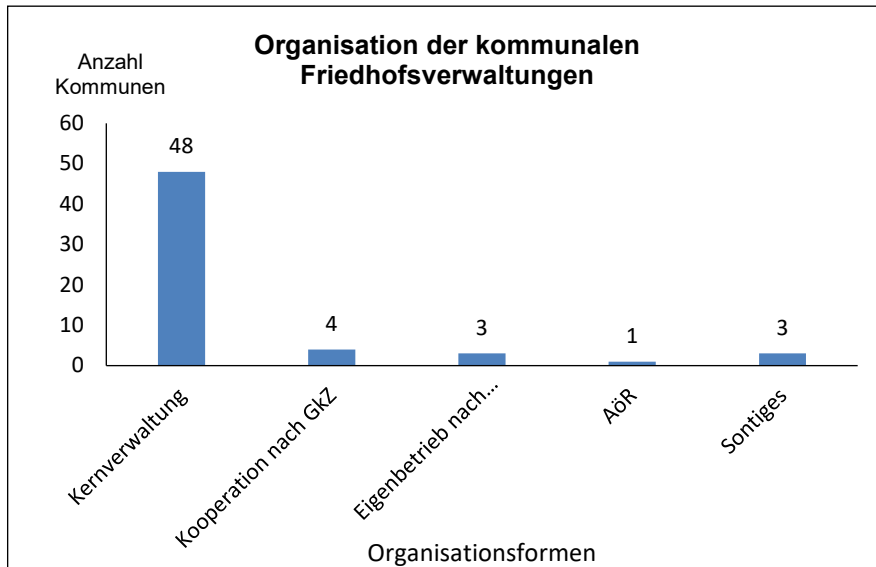


Abbildung 5: Organisation der kommunalen Friedhofsverwaltungen

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

48 der 59 Kommunen verwalten ihre Friedhöfe innerhalb der Kernverwaltung. Dies entspricht gut 81 %. 11 von 59 Kommunen haben andere Organisationsmodelle gewählt, u. a. Kooperationsformen nach GkZ (4), Eigenbetriebe nach Eigenbetriebsverordnung (3), eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) nach § 106a GO und sonstige Strukturen (3). Bei „Sonstiges“ (3) handelt es sich um ein Zusammenwirken zwischen der Amtsverwaltung und ehrenamtlich Tätigen. Dort nehmen einzelne Mandatsträger, ehrenamtliche Bürgermeister und/oder Ausschüsse die Aufgabe „Friedhofsverwaltung“ wahr.

Bisher haben 4 von 59 Friedhofsträger-Kommunen ihre Friedhofsverwaltung nach dem GkZ mit anderen Trägern als Kooperationsmodell organisiert (< 7 %). Die Kommunen haben dem LRH folgende 4 GkZ-Modelle angezeigt:

## Kooperationsmodelle nach GkZ

Kommune	Friedhof Bezeichnung	Kommune
• Schmalfeld (Amt Kaltenkirchen-Land)	Friedhof Schmalfeld	• Zweckverband (3 Gemeinden), §§ 2 ff. GkZ
Bönningstedt	Heidefriedhof	• Verwaltungsgemeinschaft, § 19a GkZ (2 Gemeinden)
• Fredeburg (Amt Lauenburgische Seen)	• RuheForst Herzogtum Lauenburg	• Öffentlich-rechtliche Vereinbarung, §§ 18 f. GkZ (Gemeinde mit Kreis)
Nahe (Amt Itzstedt)	Friedhof Nahe	• Zweckverband Friedhof Nahe (3 Gemeinden), §§ 2 ff. GkZ

Tabelle 8: Kooperationsmodelle nach GkZ

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Das in Tz. 1.1.2 dargestellte Organisationsermessen schließt ein, dass Kommunen ihre Aufgaben durch interkommunale Kooperationen nach dem GkZ gemeinsam erledigen können.

Das BestattG verweist in § 20 Abs. 2, 2. Halbsatz ausdrücklich auf die mögliche interkommunale Zusammenarbeit nach dem GkZ. Das GkZ bietet den Kommunen folgende öffentlich-rechtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit an:

- Zweckverbände nach §§ 2 ff. GkZ,
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen nach §§ 18 f. GkZ,
- Verwaltungsgemeinschaften nach § 19a GkZ,
- Gemeinsame Kommunalunternehmen nach § 19b ff. GkZ.

Die nachfolgende Darstellung gibt einen kurzen Überblick über die einzelnen Formen der interkommunalen Kooperation nach dem GkZ:

## Formen der interkommunalen Zusammenarbeit nach GkZ – Wahlfreiheit / Organisationsermessen –

<b>Zweckverband</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• §§ 2 - 17a GkZ</li> <li>• Körperschaft des öffentlichen Rechts</li> <li>• Durch öffentlich-rechtlichen Vertrag errichtet</li> <li>• Aufsichtsbehörde kann nach § 7 GkZ auch Pflichtverbände anordnen</li> </ul>
<b>Öffentlich-rechtliche Vereinbarung</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• §§ 18, 19 GkZ</li> <li>• Sonderform des öffentlich-rechtlichen Vertrags</li> <li>• Bestehende öffentliche Einrichtungen (z.B. Friedhöfe) eines Trägers werden durch andere mitgenutzt oder</li> <li>• Aufgaben anderer Träger werden übernommen bzw. übertragen, Delegation</li> </ul>
<b>Verwaltungsgemeinschaft</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• § 19a GkZ</li> <li>• Sonderform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung</li> <li>• Aufgabe wird nicht auf andere/n Träger übertragen, sondern dessen Verwaltungskraft zum gemeinsamen Erfüllen der Aufgabe genutzt, Mandatierung</li> </ul>
<b>Gemeinsames Kommunalunternehmen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• § 19b ff. GkZ</li> <li>• Sonderform der mehrgemeindlichen wirtschaftlichen Betätigung</li> <li>• Möglichkeit der Errichtung und des Betriebs einer Anstalt nach § 106a GO durch mehrere Träger</li> </ul>

Abbildung 6: Formen der interkommunalen Zusammenarbeit nach GkZ

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein in Anlehnung an Ziertmann in: Schliesky (Hrsg.), Landesrecht Schleswig-Holstein, Studienbuch, 1. Aufl. 2021, Rn. 279 zu § 3 Kommunalverfassungsrecht, S. 249.

Ob eine Kommune die Aufgabe allein oder in Kooperation mit anderen Verwaltungsträgern oder Privaten erfüllt, liegt in ihrem pflichtgemäßen Organisationsermessen. Bestehende rechtliche Grenzen sind dabei zu beachten.

Die Wahl der optimalen Organisationsform für die zu erbringende kommunale Dienstleistung erfordert vielfältiges grundsätzliches und einzelfallbezogenes sachgerechtes Abwägen und Prognostizieren. Unter mehreren in Betracht kommenden Alternativen ist unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten die optimalste Lösung zu finden und umzusetzen. Dabei zu berücksichtigende Gesichtspunkte sind u. a.<sup>1</sup>

- die Qualität der gegenüber den Einwohnern zu erbringenden Leistungen, einschließlich der Höhe der Kosten bzw. Entgelte,
- die generell zu sichernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde,
- der zu gewährleistende kommunalpolitische Einfluss auf die Aufgabenerfüllung,
- generell die öffentliche Bindung und Kontrolle,
- der Schutz individueller Leistungsansprüche der Einwohner,
- das Beachten etwaiger Nebenpflichten im Leistungsverhältnis, z. B. Sorgfaltspflichten, Informationspflichten etc.

Bei der Organisation ist folgende Leitlinie abwägend im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen: *„Je weitreichender die kommunale Aufgabe*

<sup>1</sup> Vgl. von Mutius in: Schmalz/Ewer/von Mutius/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Schleswig-Holstein, 1. Aufl. 2002, Teil VI Kommunalrecht, Rn. 96 f., S. 297.



*auf Dritte delegiert wird bzw. je größer die rechtliche und wirtschaftliche Eigenverantwortlichkeit des Dritten bzw. Kooperationspartners bezüglich der übernommenen Aufgabe ist, um so exakter müssen vertraglich oder organisationsrechtlich die kommunalen Steuerungs- und Kontrollrechte (= Controlling) ausgestaltet werden, um die von Verfassung wegen und kraft Gesetzes bestehende Verantwortung wahrnehmen zu können.“<sup>1</sup>*

Die Gemeinden haben diese Grundsätze bei ihren Entscheidungsprozessen im Bereich des ihnen zugewiesenen Bestattungs-/Friedhofswesens zu beachten. Wichtig ist, dass die Kommunen ihre Entscheidungsspielräume (er-)kennen und nach sachgerechtem Ermessen abwägen.

Bei den 4 bestehenden GkZ-Modellen haben sich mit Blick auf die gewählte Organisationsform keine Beanstandungen ergeben.

Aufgrund der besonderen Wettbewerbssituation (vgl. Tz. 1.2) können Friedhöfe nicht ausschließlich als regionale Aufgabe verstanden werden. Der LRH begrüßt daher ausdrücklich, wenn sich Kommunen auf Grundlage von Wirtschaftlichkeitsanalysen für Kooperationsmodelle nach GkZ entscheiden und mit anderen Kommunen im Friedhofswesen zusammenarbeiten.

#### 4. **Erzielte Einnahmen, laufender Aufwand und Kostendeckung**

Friedhöfe sind öffentliche Einrichtungen, die als kostenrechnende Einrichtungen zu führen sind. Dabei sind die Grundsätze der Einnahmebeschaffung zu beachten, vgl. Tz. 1.1.3 f.. Insofern gilt es vorrangig, alle Einnahmemöglichkeiten aus Gebühren oder Entgelten auszuschöpfen, um in diesem Bereich kostendeckend zu arbeiten.

Um die Aufgabe Friedhof zu erfüllen, nehmen die Kommunen alle dafür anfallenden Erträge und eingehenden Einzahlungen sowie die entstehenden Aufwendungen und zu leistende Auszahlungen gemäß § 78 Abs. 1 GO in den Haushaltsplan auf. Der LRH hatte daher die Kommunen gebeten, die entsprechenden Haushaltsdaten und Auszüge der Jahresabschlüsse zu übermitteln. Die ausgewerteten Daten geben einen guten Gesamtüberblick über die Aufwands- und Ertragsseite bei den Friedhöfen sowie den sich daraus ergebenden Kostendeckungsgrad.

---

<sup>1</sup> Vgl. von Mutius in: Schmalz/Ewer/von Mutius/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Schleswig-Holstein, 1. Aufl. 2002, Teil VI Kommunalrecht, Rn. 97, S. 297.

#### 4.1 Einnahmen aus Gebühren oder Entgelten

Das Friedhofs- und Bestattungswesen wird nach den rechtlichen Vorgaben überwiegend aus Benutzungsgebühren oder Benutzungsentgelten finanziert.

57 Kommunen setzen Benutzungsgebühren für ihre Friedhöfe fest. Ein Eigenbetrieb hat ein Preisblatt erstellt, das als privatrechtliche Abrechnungsgrundlage dient. Eine Kommune hat das Benutzungsverhältnis privatrechtlich geordnet und setzt privatrechtliche Entgelte nach Maßgabe einer Entgeltordnung fest.

Aus den Erhebungsunterlagen wurden Erträge und Aufwendungen aus den Teilergebnisrechnungen der doppelten Jahresabschlüsse, Rechnungsergebnisse der kameraleen Haushaltsrechnungen sowie im Einzelfall Angaben aus Abschlüssen nach HGB ausgewertet. Danach gestaltete sich die Einnahmesituation der kommunalen Friedhofsträger wie folgt:

##### Übersicht über die Einnahmen/Erträge 2016 bis 2020

Jahr	Öff.-rechtl. Leistungsentgelte in €	Einnahmen / Erträge aus Miete/Pacht in €	Sonstige Einnahmen / Erträge in €	Einnahmen Gesamt in €
2016	9.712.419	181.643	2.128.772	12.022.834
2017	9.318.013	176.317	2.408.310	11.902.640
2018	9.952.768	191.775	2.286.614	12.431.157
2019	9.845.240	176.609	2.510.679	12.532.528
2020	10.930.143	214.919	1.987.774	13.132.836
<b>Summe</b>	<b>49.758.583</b>	<b>941.263</b>	<b>11.322.149</b>	<b>62.021.995</b>

Tabelle 9: Übersicht über die Einnahmen/Erträge 2016 bis 2020  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

80 % der Einnahmen des Friedhofs- und Bestattungswesens erzielen Kommunen aus **Benutzungsgebühren** bzw. aus **Benutzungsentgelten**. Die Erträge sind den Jahren der Leistungserbringung periodengerecht zuzuordnen.

Das periodengerechte Zuordnen ist gerade im Bereich der Friedhöfe besonders bedeutsam, z. B. bei Einnahmen für die Dauergrabpflege. Diese Einnahmen sind über die Ruhefrist aufzuteilen und periodengerecht zu verbuchen. Sie sollen so über den gesamten Ruhezeitraum die jährlichen Kosten der Grabpflege ausgleichen.

Der Geldeingang für Grabpflegeentgelte wird im Jahr des eingeräumten Nutzungsrechts für die Grabstelle in der Finanzrechnung ausgewiesen. In der Ergebnisrechnung und Kostenrechnung wird die Gebühr dann anteilig auf die Jahre des Pflegezeitraums der Grabstelle gebucht, damit die jährlichen Grabpflegekosten gedeckt werden können. Ist die Grabpflege über

eine Ruhezeit von 20 Jahren durchzuführen, ist beispielsweise jährlich ein Anteil von 5 % des gezahlten Betrags periodengerecht zuzuordnen. Nicht allen Kommunen gelingt das. Fehlbuchungen zu Rechnungsabgrenzungsposten sind dann beim Aufstellen der Jahresabschlüsse zu korrigieren. Vorab gezahlte Beträge für Folgejahre sind bei doppischer Haushaltsführung in eine Rückstellung zu buchen und bei kameraler Haushaltsführung in eine Sonderrücklage zu überführen. Rückstellung bzw. Sonderrücklage sind in den Folgejahren anteilig aufzulösen.

Neben Gebühreneinnahmen fließen Friedhofsbetrieben Miet- und Pachteinnahmen zu. Sie spielen mit einem Anteil von 2 % eine untergeordnete Rolle. Zum Beispiel erhält die **Gemeinde Altenholz** Pachterträge von einem Blumengeschäft. Einige Kommunen erhalten Mieten für Werkdienstwohnungen oder allgemein aus Vermietung von Wohnraum.

Unter der Rubrik „sonstige Einnahmen und Erträge“ werden Kostenerstattungen und Umlagen sowie aufzulösende Rückstellungen zusammengefasst.

Wie sich die einzelnen Einnahmen prozentual verteilen, ist der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen:

#### Übersicht über Einnahmen und Erträge - prozentuale Anteile

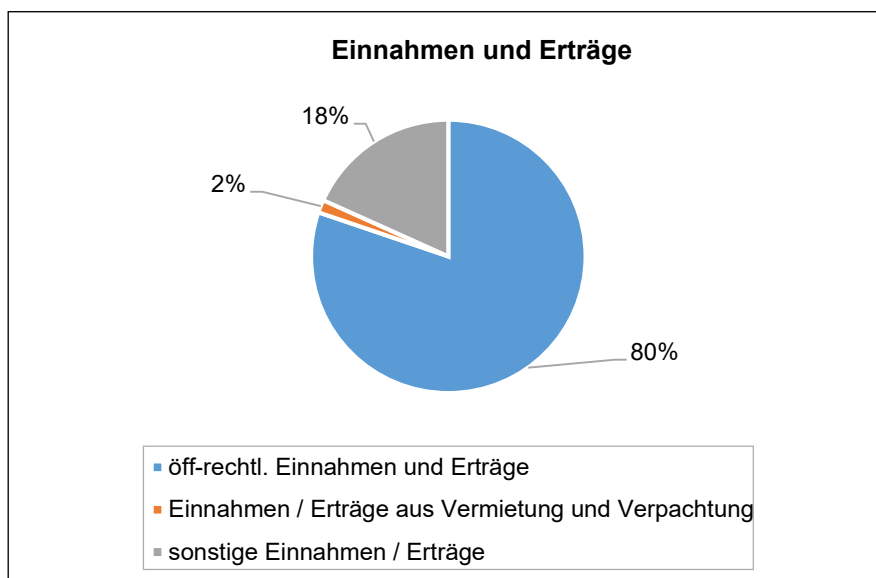


Abbildung 7: Einnahmen und Erträge

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Klar ersichtlich ist, dass der Schwerpunkt der Einnahmen/Erträge zu 80 % bei den Benutzungsgebühren bzw. -entgelten liegt. Ihnen muss daher in der Kalkulation ein besonderes Augenmerk gelten. Vor allem bedarf es einer rechtssicheren und kostenrechnerisch belastbaren Gebührenkalkulation.

Die Abbildung zeigt auch, dass periodengerecht aufzulösende Rückstellungen mit 18 % einen beachtlichen Anteil haben. Dies birgt eine große kommunale Herausforderung. Für Gebührenbestandteile, die über die gesamte Ruhezeit periodengerecht zuzuordnen sind, müssen bereits im Voraus übliche Preissteigerungen einkalkuliert werden. Der LRH empfiehlt daher allen Kommunen, diese Gebührenbestandteile mit großer Sorgfalt zu ermitteln.

#### 4.2 Betriebsnotwendige Kosten

Für die 70 kommunalen Friedhöfe sind im Prüfungszeitraum 2016 bis 2020 betriebsnotwendige laufende Kosten von rd. 84,9 Mio. € entstanden.

##### Übersicht der betriebsnotwendigen Kosten 2016 bis 2020 in Mio. €

Jahr / Kostenart	2016	2017	2018	2019	2020	Kosten gesamt
Unterhaltung / Bewirtschaftung	3,27	3,55	3,84	3,86	8,04	22,56
AfA*	0,92	0,82	0,86	0,95	0,87	4,42
Kalkulator. Zinsen	0,27	0,25	0,21	0,19	0,19	1,11
Personalkosten	9,39	9,65	9,95	10,10	6,89	45,98
Ext. Sachkosten	0,63	0,77	1,01	0,92	1,05	4,38
ILV**	1,09	1,25	1,26	1,45	1,40	6,45
<b>Summe</b>	<b>15,57</b>	<b>16,29</b>	<b>17,13</b>	<b>17,47</b>	<b>18,44</b>	<b>84,90</b>

Tabelle 10: Übersicht der betriebsnotwendigen Kosten 2016 bis 2020 in Mio. €

\*Absetzung für Abnutzung.

\*\*Interne Leistungsverrechnung.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

2 Kostenfaktoren fallen besonders ins Gewicht. Den höchsten Anteil an den Gesamtkosten nehmen die eigenen Personalkosten mit rd. 46 Mio. € ein. Die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten erzeugen mit rd. 22,6 Mio. € der laufenden Kosten die zweithöchsten Kosten.

Prozentual verteilen sich die betriebsnotwendigen Kosten wie folgt:

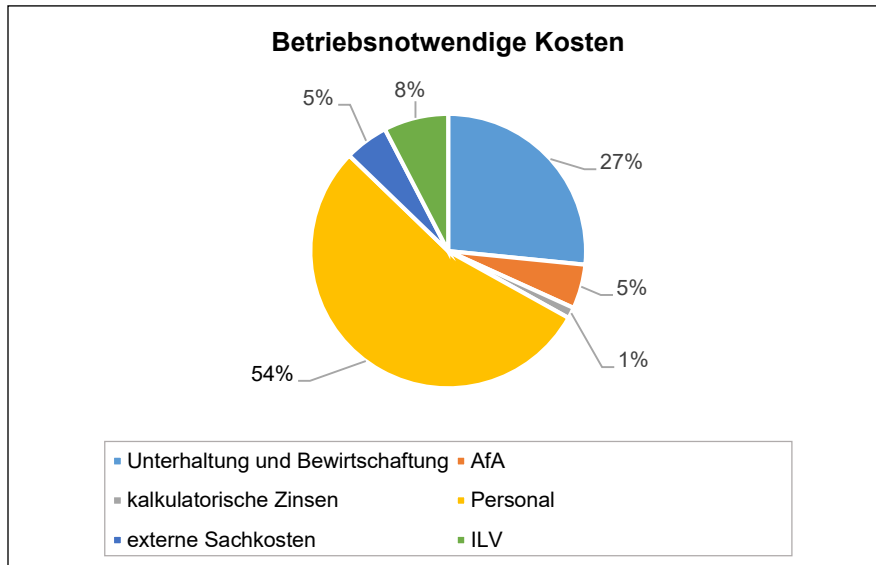


Abbildung 8: Betriebsnotwendige Kosten

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Auch bei den prozentual abgebildeten Anteilen wird deutlich, dass die Kosten für den Personaleinsatz sowie die Unterhaltung und Bewirtschaftung zusammen 81 % der Gesamtaufwendungen binden. Beide Kostenpositionen stehen dabei in unmittelbarem Zusammenhang zur Friedhofsfläche. Sofern sich die Kommunen ihres geringen Auslastungsgrads und ihrer Überhangflächen annehmen (vgl. Tz. 2.5.2), liegt hier mittel- bis langfristig erhebliches Optimierungspotenzial.

Auffällig sind zudem die durchaus gering bemessenen Anteile an Interner Leistungsverrechnung (ILV) mit 8 % und kalkulatorischen Zinsen mit 1 %. Beide Positionen werden in den Kostenrechnungen noch häufig unvollständig oder gar nicht berücksichtigt. Insofern bilden die im Zuge der Prüfung ermittelten betriebsnotwendigen Kosten nicht vollumfänglich die tatsächlichen Aufwendungen ab.

Die Kommunen sind aufgefordert, auch bei diesen Kostenarten die tatsächlich anfallenden Kosten zu ermitteln und korrekt in ihren Haushalten zu berücksichtigen.

### 4.3 Kostendeckung

Durchschnittlich haben die Kommunen rd. 73 % der Kosten ihrer 70 Friedhöfe innerhalb des Prüfungszeitraums gedeckt.

#### Aufwendungen und Erträge, Kostendeckungsgrad

Jahr	Einnahmen in €	Kosten in €	Defizit (-) in €	Kosten- deckungs- grad in %
2016	12.022.834	15.565.829	- 3.542.995	77
2017	11.902.640	16.292.877	- 4.390.237	73
2018	12.431.157	17.135.410	- 4.704.253	73
2019	12.532.528	17.467.924	- 4.935.396	72
2020	13.132.836	18.437.836	- 5.305.000	71
<b>Gesamt</b>	<b>62.021.995</b>	<b>84.899.876</b>	<b>- 22.877.881</b>	<b>73</b>

Tabelle 11: Aufwendungen und Erträge, Kostendeckungsgrad

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Beim Erstellen der Übersicht über die Kostendeckungsgrade der 59 Friedhofsträger-Kommunen wurde deutlich, dass im Prüfungszeitraum sehr unterschiedlich gewirtschaftet wurde und damit uneinheitliche Kostendeckungsgrade erzielt wurden.

#### Gestaffelte Kostendeckungsgrade

Kostendeckungsgrad in %	Kommunen Anzahl	%-Angabe
0 bis 70	29	49,2
70 bis 100	21	35,6
> 100	9	15,2
<b>Gesamt</b>	<b>59</b>	<b>100</b>

Tabelle 12: Gestaffelte Kostendeckungsgrade

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Die nachfolgende Grafik differenziert zwischen den erreichten Kostendeckungsgraden für die kommunalen Friedhöfe noch detaillierter:

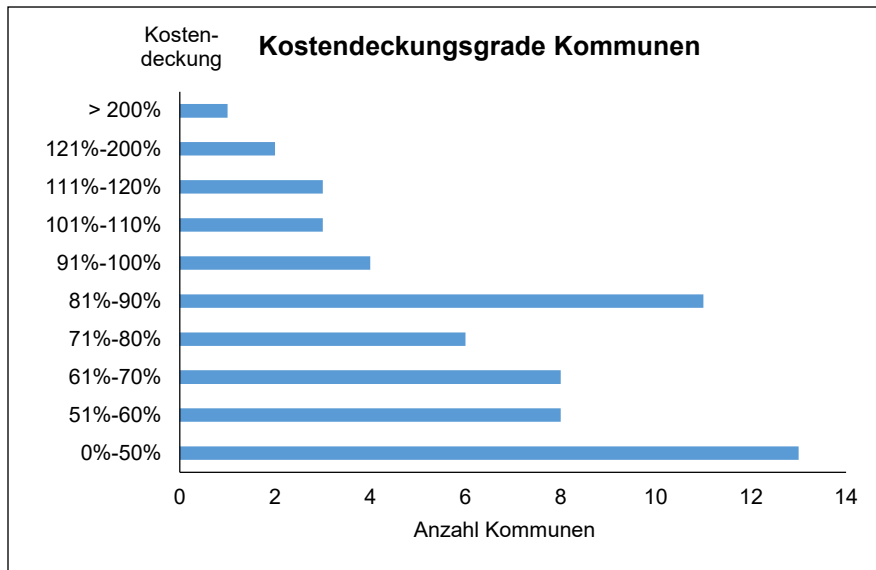


Abbildung 9: Kostendeckungsgrade Kommunen  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

9 Kommunen wiesen demnach eine Kostendeckung von mehr als 100 % auf, während 13 Kommunen nicht einmal die 50 %-ige Kostendeckung gelang. Gründe dafür, dass Kommunen die Kosten der Friedhofseinrichtungen nicht decken konnten, sind individuell recht unterschiedlich. Auf die zahlreichen Kalkulationsfehler geht der LRH dabei unter Tz. 5.4 ff. noch ein.

Festzustellen war darüber hinaus, dass Kommunen ganz bewusst auf erzielbare Einnahmen verzichten und sich dabei mitunter von sachfremden Erwägungen leiten lassen:

- Dies ist einerseits der Konkurrenzsituation zu anderen Friedhöfen geschuldet. Um ihren Einwohnern die gewünschten Bestattungsarten und -plätze zu einem konkurrenzfähigen Preis anbieten zu können, vergleichen Kommunen ihre Gebühren mit benachbarten Friedhöfen. Sie „sondieren das Marktumfeld“ und setzen aus ihrer Sicht „konkurrenzfähige“ Gebühren fest.  
Beispielsweise haben 2 Kommunen und ein Zweckverband für ihre Friedhöfe jeweils einen Mittelwert aus den Gebührensätzen der umliegenden Gemeinden errechnet und für sich festgesetzt. Eine Kommune hat den Gebührenmaßstab für „ordnungsrechtliche Bestattungen“ mit „angemessenen“ Vergleichswerten abgeglichen.
- Andererseits wünschen Kommunen dauerhaft stabile Gebühren festzusetzen, auch wenn dadurch Defizite entstehen.  
So akzeptierte eine Kommune in diesem Zusammenhang eine Unterdeckung von 50 % der betriebsnotwendigen Kosten. Eine weitere Kommune hat nach Neukalkulation den Kostendeckungsgrad von vormals 40 % auf lediglich 60 % angehoben. An anderer Stelle wurde auf die Deckung von 25 % der Personalkosten verzichtet, weil Preissprünge vermieden werden sollten.

Sachfremde Erwägungen sind unrechtmäßig und daher zu beanstanden. Der LRH weist ergänzend darauf hin, dass gerade der Verzicht auf regelmäßige und moderate Gebührenanpassungen zu Preissprüngen beim Neufestsetzen von Benutzungsgebühren führen kann. Gebühren sind ausschließlich auf Basis der entstandenen Kosten zu kalkulieren. In einer Betriebskostenabrechnung sind dafür alle betriebsbedingten Kosten periodengerecht und vollständig abzubilden.

Insgesamt stellt der LRH fest, dass die Kostendeckung sowohl unter nicht auskömmlichen Einnahmen als auch unvollständig ermittelten Kosten leidet. Bedenklich ist zudem, dass der Kostendeckungsgrad von 77 % in 2016 auf 71 % in 2020 kontinuierlich abgenommen hat. Die Defizite der Friedhöfe würden sogar noch höher ausfallen, wenn alle Kosten der Friedhöfe korrekt ausgewiesen würden.

Mit dem aktiven Verzicht auf Gebühreneinnahmen oder unzureichend abgebildeten Kosten geht im Haushalt die Transparenz für die kostenrechnende Einrichtung „Friedhofs- und Bestattungswesen“ verloren. Der fehlende Anteil zur vollständigen Kostendeckung wird aus allgemeinen Deckungsmitteln getragen und nicht von den Benutzern des Friedhofs. Dieses Vorgehen geht zu Lasten anderer kommunaler Aufgaben.

Es besteht erhebliches Optimierungspotenzial. Der LRH empfiehlt den Kommunen dringend, die Kostendeckung in den Fokus zu nehmen. Bei den Friedhöfen ist eine vollständige Kostendeckung anzustreben. Der Gesamtausgleich des Haushalts soll nicht durch Defizite dieser kostenrechnenden Einrichtung belastet werden.

#### 4.3.1 Kommunen mit Überschüssen

Von 59 Friedhofsträger-Kommunen haben nach den übermittelten Unterlagen 9 Kommunen Überschüsse erwirtschaftet. Die nachfolgende Tabelle zeigt die rechnerische Überdeckung der Friedhofskosten:

##### Kommunen mit einer Kostendeckung > 100 %

Kostendeckungsgrad in %	Anzahl	Durchschnittliche Überdeckung in %
101 bis 110	3	103
111 bis 120	3	116
121 bis 200	2	138
> 200	1	270
<b>Gesamt</b>	<b>9</b>	<b>157</b>

Tabelle 13: Kommunen mit einer Kostendeckung > 100 %  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Die Anzahl durchschnittlich erreichter Kostenüberdeckungen im Prüfungszeitraum erstaunt sehr, da § 6 Abs. 2 KAG ein Kostendeckungsgebot fest-



legt. Aus diesem Kostendeckungsgebot ergibt sich gleichermaßen ein Kostenüberschreitungsverbot, vgl. Tz. 5.2. Sollten dennoch Kostenüberschreitungen auftreten, sind diese in den Folgejahren auszugleichen, vgl. Tz. 5.3.

Allerdings ist fraglich, ob die 9 Kommunen ihre Friedhöfe tatsächlich mit einem wirtschaftlichen Plus betrieben haben. Vielmehr sind die rechnerisch in den Teilergebnissen der 9 Kommunen ausgewiesenen Überschüsse aus folgenden, teilweise gemeinsam auftretenden Gründen nicht belastbar:

- 7 Kommunen hatten ihre Gebühren nicht kalkuliert.
- 2 Kommunen hatten die Kalkulationszeiträume nicht eingehalten bzw. überschritten.
- 2 Kommunen bedienten sich sachfremder Erwägungen.
- 3 Kommunen wiesen keine kalkulatorischen Abschreibungen aus.
- 4 Kommunen hatten keine kalkulatorischen Zinsen berücksichtigt.
- eine Kommune hat es versäumt, die erforderlichen Personalkosten periodengerecht und vollständig in das Produkt „Friedhof“ einzubuchen.

Der LRH stellt fest, dass die 9 Friedhöfe, die Überschüsse ausweisen, bei korrekt angewandter Kostenrechnung und korrekt berücksichtigten, betriebsnotwendigen Kosten keine Überschüsse ausweisen würden.

Sie verbessern damit den ermittelten durchschnittlichen Kostendeckungsgrad der Kommunen auf 73 %. Insgesamt betrachtet dürfte der Kostendeckungsgrad jedoch geringer ausfallen.

Der LRH sieht diese 9 Kommunen in der Pflicht, unverzüglich alle Kosten vollständig zu ermitteln und die Gebühren KAG-konform zu kalkulieren. In die Haushalte sind künftig die korrekten Soll- und Ist-Werte aufzunehmen.

#### 4.3.2 **Kommunen mit Defiziten**

Von 59 Kommunen weisen 50 Kommunen Defizite auf ihren 60 Friedhöfen aus. Die durchschnittliche Kostenunterdeckung staffelt sich dabei wie folgt:

### Kommunen mit einer Kostendeckung < 100 %

Kostendeckungsgrad in %	Anzahl	Durchschnittliche Kosten- deckung in %
0 bis 26	0	-/-
27 bis 50	13	42
51 bis 60	8	54
61 bis 70	8	64
71 bis 80	6	75
81 bis 90	11	86
91 bis 100	4	94

Tabelle 14: Kommunen mit einer Kostendeckung < 100 %

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Unabhängig vom erreichten Kostendeckungsgrad war auch bei den Kommunen mit Kostenunterdeckungen festzustellen, dass die Daten aus folgenden Gründen Anlass zu Bedenken geben:

- 28 Kommunen hatten ihre Gebühren nicht kalkuliert.
- Nur 10 Kommunen hatten die gesetzlichen Kalkulationszeiträume eingehalten.
- 14 Kommunen bedienten sich sachfremder Erwägungen.
- 28 Kommunen hatten keine kalkulatorischen Zinsen berücksichtigt; in einigen Fällen wurde wegen der Gebührenhöhe bewusst darauf verzichtet.
- eine Kommune wies keine kalkulatorischen Abschreibungen aus.
- eine Kommune verzichtete darauf, die Personalkosten zu berücksichtigen.
- eine Kommune gab Dateninkonsistenzen bei einem Programmwechsel des Friedhofsfachverfahrens an, die zu Schwankungen der Jahresergebnisse führten.
- eine Kommune hatte die Kosten der Kapelle nicht umgelegt.
- eine Kommune wollte die Gebühren stufenweise erhöhen, was jedoch unterblieben ist.

Die Höhe des Kostendeckungsgrads korrespondierte dabei nicht mit der Qualität der Kostenrechnung. Vielmehr musste der LRH feststellen, dass sich die aufgezeigten Mängel quer über alle Kommunen erstrecken.

Ein hoher Kostendeckungsgrad ist daher kein Garant für eine ordnungsgemäß geführte kostenrechnende Einrichtung Friedhof.

Insgesamt decken die Einnahmen der Friedhofseinrichtungen die aktuellen betriebsnotwendigen Kosten nicht. Auftretende Defizite werden über das Gesamtdeckungsprinzip aus dem Haushalt finanziert. Die Kommunen haben insoweit hinsichtlich vollständig abzubildender Kosten und auszu-schöpfender Gebühren bei ihren Friedhöfen erheblichen Nachsteuerungsbedarf.

Der LRH fordert die Kommunen auf, alle Kosten vollumfänglich zu ermitteln und dann eine kostendeckende Gebühr zu kalkulieren.

Die politischen Gremien sind, unter Beachtung der vorgegebenen Kalkulationszeiträume, transparent über die Gebührenhöhe zu informieren, mit der eine 100 %-ige Kostendeckung erreichbar ist.

Erscheint diese kostendeckende Gebühr zu hoch, kann nicht wegen der Gebühren in benachbarten Kommunen pauschaler Verzicht geübt werden. Vielmehr ist ein Abwägungsprozess einzuleiten, der

- die aktuelle Haushaltslage berücksichtigt. Bei defizitären Haushalten ist ein Einnahmenverzicht kaum begründbar.
- den Einnahmegrundsätzen nach § 76 GO Rechnung trägt. Gebühreneinnahmen gehen u. a. Steueranhebungen und Kreditaufnahmen vor.
- Konsolidierungspotenziale ausschöpft, um Kosten zu reduzieren.

#### 4.3.3 **Ausgleichszeitraum für Kostenüber- und -unterdeckungen**

Aufgetretene Kostenüber- und -unterdeckungen sind nach Maßgabe des § 6 Abs. 2 Satz 9, 10 KAG wie folgt auszugleichen:<sup>1</sup> *„Eine sich am Ende des Kalkulationszeitraums aus einer Abweichung der tatsächlichen von den kalkulierten Kosten ergebende Kostenüber- oder -unterdeckung ist innerhalb der auf die Feststellung der Über- oder Unterdeckung folgenden drei Jahre auszugleichen. Der Zeitraum für den Ausgleich kann unabhängig davon gewählt werden, welcher Zeitraum der Kalkulationsperiode zugrunde gelegt wurde, in der die Abweichung auftritt.“*

Das OVG Schleswig weist in seinem Urteil vom 15.05.2017<sup>2</sup> zum 3-jährigen Kalkulationszeitraum darauf hin, dass *„... der Gesetzgeber hinsichtlich des Ausgleichszeitraums nicht auf die der Feststellung der Über- oder Unterdeckung folgende (übernächsten) Kalkulationsperiode abstellt. Vielmehr verwendet er einen von der Kommune gewählten unabhängigen Drei-Jahreszeitraum, sogenannter Ausgleichszeitraum. Dies bedeutet: Nach heutiger Rechtslage muss der Ausgleich auch bei einer nur einjährigen Kalkulationsperiode maximal erst fünf Jahre nach Beginn der Kalkulationsperiode vollzogen sein; denn nach Feststellung der Unter- bzw. Überdeckung im Folgejahr nach Ende der Kalkulationsperiode besteht drei Jahre Zeit für den Ausgleich. Nach zwei dreijährigen Kalkulationsperioden muss zwingend eine einjährige Kalkulationsperiode folgen, weil sonst die gesetzliche Ausgleichsfrist nicht eingehalten werden kann. Die dreijährige Ausgleichsfrist beginnt im zweiten Kalenderjahr der nachfolgenden dreijährigen Kalkulationsperiode zu laufen und endet bereits ein Kalenderjahr nach Ablauf der zweiten/nachfolgenden Kalkulationsperiode.“*

<sup>1</sup> Vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2019, S. 106, mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung, u.a. OVG Schleswig, Urteile vom 22.10.2003, 2 LB 148/02, vom 09.07.2003, 2 KN 4/02.

<sup>2</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 15.05.2017, 2 KN 1/16, Rn. 66, zitiert nach Juris.

Die Ausgleichsbeträge sind durch eine Nachkalkulation (Betriebsabrechnung) zu ermitteln. Dabei ist zu beachten, dass nur ungewollte Prognosefehler bei den Kostenansätzen oder Maßstabseinheiten berücksichtigungsfähig sind. Kommunalpolitisch gewollte Kostenunterdeckungen können nicht ausgeglichen werden.

Liegt vor Beginn der neuen Kalkulationsperiode noch keine Betriebsabrechnung vor, ist ein Schätzen zulässig. Ein Verlängern des gesetzlichen Ausgleichszeitraums ist nicht zulässig.<sup>1</sup>

Auch um die aus einer 3-jährigen Kalkulationsperiode resultierenden Probleme zu umgehen, empfiehlt der LRH, einjährige Kalkulationsperioden zugrunde zu legen. Ferner zeigen die Erkenntnisse des LRH, dass notwendige Gebührenerhöhungen bei einjährigen Kalkulationsperioden deutlich geringer ausfallen als bei 3-jährigen.

## 5. Kalkulation

### 5.1 Allgemeines

Für die Inanspruchnahme von kommunalen Friedhöfen sind Benutzungsgebühren zu erheben, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird, § 6 Abs. 1 KAG, § 76 Abs. 2 GO. Mit Benutzungsgebühren werden die besonderen, individuell zurechenbaren vorteilhaften Leistungen für die tatsächliche Inanspruchnahme der Friedhöfe abgegolten. Benutzungsgebühren sind dazu bestimmt, die Kosten des kommunalen Friedhofs ganz oder teilweise zu decken.

Über Benutzungsgebühren werden im Wesentlichen die Kosten abgegolten für

- das Verleihen des Grabnutzungsrechts, Überlassen einer Grab- oder Urnenstelle,
- das Verlängern oder Wiedererwerben eines Grabnutzungsrechts,
- das Bestatten und
- die allgemeinen Unterhaltungs- und Verwaltungsaufgaben.

Die Gebührensätze werden durch Satzung auf Grundlage einer ordnungsgemäßen Kalkulation festgelegt, §§ 2, 6 KAG, § 28 Nr. 2 GO.

Die Rechtsprechung führt hierzu Folgendes aus: *„Die Gebührensätze sind nur dann rechtmäßig, wenn sie auf einer hinreichenden Kalkulation beruhen. Eine Gebührensatzung bedarf zu ihrer Gültigkeit einer stimmigen Kalkulation, die vom satzunggebenden Gremium mit der Beschlussfassung über die Abgabensatzung zu billigen ist. Aus einer Kalkulation des*

<sup>1</sup> Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30.10.2001, 9 A 3331/01, zitiert nach Juris; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20.01.2010, 9 A 1469/08, abrufbar im Internet unter [www.nrwe.de](http://www.nrwe.de).

*Gebührensatzes müssen sich wenigstens die entstandenen beziehungsweise veranschlagten Kosten, die sich nach den in der Satzung festgesetzten Maßstäben ergebenden Gebühreneinheiten und das daraus in Verbindung mit dem festgelegten Gebührensatz errechnete voraussichtliche Gebührenaufkommen ergeben.“<sup>1</sup>*

Eine Kalkulation ist unabdingbare Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Gebührensätze. Legt die Gemeinde-/Stadtvertretung in der Satzung einen Gebührensatz fest, ohne diesen zuvor kalkuliert zu haben, handelt sie zwangsläufig willkürlich.<sup>2</sup> Das willkürliche Festlegen einer Gebührenlast ist stets rechtswidrig, selbst wenn die Gebührensätze im Ergebnis im Nachhinein der Höhe nach nicht zu beanstanden wären.<sup>3</sup>

Eine Gebührenkalkulation ist nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen aufzustellen. Sie dient dazu, die maximal möglichen, kostendeckenden Gebühren zu ermitteln. Die Kalkulation soll alle ansatzfähigen Kosten nach § 6 KAG ausschöpfen, die im gewählten Kalkulationszeitraum typischerweise verursacht werden durch

- das Nutzen des Friedhofs,
- das Nutzen von Gebäuden und
- die Inanspruchnahme der Verwaltung.

---

<sup>1</sup> Vgl. OVG Greifswald, Urteil vom 17.04.2018, 1 LB 238/12, zitiert nach Juris, Rn. 29.

<sup>2</sup> Vgl. VG Schleswig, Beschluss vom 07.03.2019, 4 B 105/18 mit Hinweis auf Arndt, in: Praxis der Kommunalverwaltung, KAG SH/7.2005, § 2 Rn. 72.

<sup>3</sup> Vgl. Arndt in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, Loseblattausgabe, Stand: 25. Nachlieferung 05/2020, Rn. 72 zu § 2 KAG.

## Kalkulation von Benutzungsgebühren im Überblick

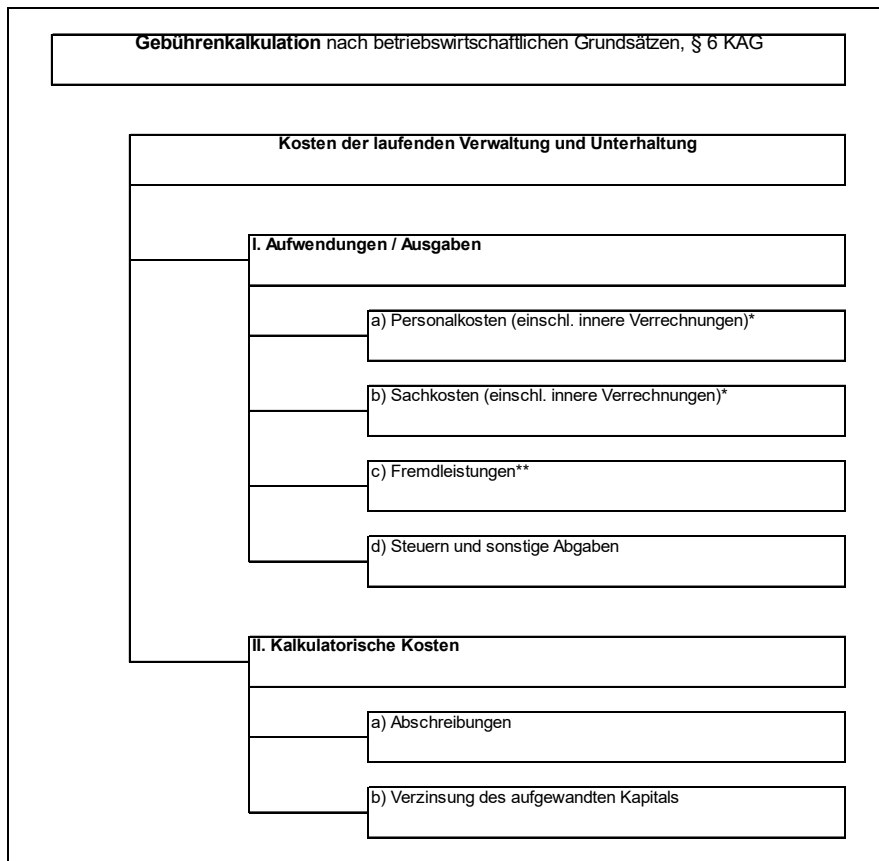


Abbildung 10: Kalkulation von Benutzungsgebühren im Überblick

\*Falls diese Kosten örtlich nicht berechnet werden, kann auf die pauschalierten KGSt-Erfahrungswerte „Kosten eines Arbeitsplatzes“ zurückgegriffen werden, vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 24.10.2007, 2 LB 34/06, zitiert nach Juris, für Abwassergebühr.

\*\*Liegt kein Marktpreis oder durch eine Ausschreibung ermittelter Wettbewerbspreis vor, unterliegt die Fremdleistung dem öffentlichen Preisrecht gemäß VO PR Nr. 30/53 - Leitsätze für die Preisermittlung (LSP).

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Vertiefend hat der LRH dem vorliegenden Bericht folgende weiterführenden Anlagen beigefügt:

- Anlage B - Handreichung zur Kostenrechnung und Gebührenkalkulation nach § 6 KAG
- Anlage C - Festsetzen des Gebührensatzes
- Anlage D - Auswahl eines Kalkulationsmodells und Methodik
- Anlage E - Besondere Kalkulationsaspekte im Friedhofswesen
- Anlage F - Verwaltungsgebühren

### 5.2 Kalkulationsprinzipien

Bei der Gebührenkalkulation nach § 6 KAG sind insbesondere folgende Grundprinzipien zu beachten:

### Kalkulationsprinzipien, § 6 KAG

Grundsätze	Bedeutung
Kostendeckungsprinzip, Kostenüberschreitungsverbot	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Das Gebührenaufkommen soll die Einrichtungskosten decken, jedoch nicht überschreiten. Bezugsgröße sind die gesamten Einrichtungskosten.</li> <li>- Es dürfen keine höheren Gebühren erhoben werden als Kosten entstehen. Das Kostendeckungsprinzip impliziert ein Kostenüberschreitungsverbot.</li> <li>- Das Kalkulieren beruht auf Prognosen: Im Zeitpunkt des Satzungserlasses vorhersehbare Einnahmen dürfen nicht höher sein, als vorhersehbare Kosten.</li> <li>- Überdeckungen machen den Abgabesatz nicht rechtswidrig.<sup>1</sup> Ungewollte Kostenüberdeckungen im unteren einstelligen Prozentbereich sind grundsätzlich unschädlich.<sup>2</sup> Aber: Bei bewusst fehlerhaften oder schwerwiegenden und offenkundigen Kostenansatz-Fehlern sind die Gebührensätze nichtig.</li> <li>- Mit Benutzungsgebühren dürfen kalkulatorisch keine Überschüsse erwirtschaftet werden.<sup>3</sup> Über- und Unterdeckungen sind auszugleichen.<sup>4</sup></li> <li>- Der Kostendeckungsgrad ist nach sachgerecht auszuübendem Ermessen zu bestimmen.<sup>5</sup> § 6 KAG und § 76 Abs. 2 GO sind dabei zu beachten.</li> </ul>
Äquivalenzprinzip <sup>6</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Gebührenhöhe muss in angemessenem Verhältnis zur Leistung stehen.<sup>7</sup></li> <li>- Die Kosten sind nach messbaren Maßstäben zu unterteilen.</li> <li>- Die Gebühr wird so bemessen, dass bei in etwa gleicher Inanspruchnahme der Einrichtung etwa gleich hohe Gebühren und bei unterschiedlicher Benutzung entsprechend angemessene Gebühren erhoben werden.</li> <li>- Die Gebührenhöhe ist auf das Zumutbare begrenzt.</li> <li>- Zwischen Leistung und Gegenleistung darf kein Missverhältnis bestehen.</li> </ul>

<sup>1</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 08.12.1961, BVerwGE 13, 214, zitiert nach Juris.

<sup>2</sup> Vgl. VG München, Urteil vom 18.04.2019, M 12 K 16.821, zitiert nach Juris mit Hinweis auf BayVGH, Urteil vom 07.05.1982, BayVBl. 1983, 305. Die Toleranzgrenze bei Kostenüberschreitungen liegt in Nordrhein-Westfalen bei bis zu 3 %, in Schleswig-Holstein bei bis zu 5 %; 12 % zu hoch: siehe BVerwG, Urteil vom 27.11.2019, 9 CN 1.18, zitiert nach Juris.

<sup>3</sup> Vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, Loseblatt-Ausgabe, Stand: 25. Lfg. 02/2020, Rn. 108 zu § 6 KAG.

<sup>4</sup> Vgl. § 6 Abs. 2 KAG.

<sup>5</sup> Vgl. Habermann/Riehl/Wilke in: Staats- und Verwaltungsrecht für Schleswig-Holstein, Schmalz/Ewer/von Mutius/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), 1. Aufl. 2002, Kapitel X Kommunales Abgabenrecht, Rn. 36, S. 531, u. a. mit Hinweis auf OVG Schleswig, Urteil vom 05.09.1996, 2 K 8/94, Die Gemeinde 1997, S. 120.

<sup>6</sup> Auch als Prinzip der Leistungsproportionalität bezeichnet.

<sup>7</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10.02.1994, 1 S 1027/93, zitiert nach Juris.

Grundsätze	Bedeutung
Gleichheitsgrundsatz <sup>1</sup> Gebührengerechtigkeit <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 3 Abs. 1 GG.</li> <li>- Gleiche Sachverhalte sind im Wesentlichen gleich und ungleiche Sachverhalte sind nach ihrer Eigenart zu behandeln.</li> <li>- Der Gleichheitssatz verbietet willkürliches Ungleichbehandeln gleicher Sachverhalte bzw. willkürliches Gleichbehandeln ungleicher Sachverhalte.</li> <li>- Die Grenze des satzungsgebenden Gestaltungsspielraums ist überschritten, wenn sich kein aus der Natur der Sache einleuchtender Grund für ein vorgenommenes oder unterlassenes Differenzieren finden lässt.</li> </ul>

Tabelle 15: Kalkulationsprinzipien

Nähere Erläuterungen zu den Kalkulationsprinzipien finden sich in Anlage G.

Um sachgerecht abzuwägen, muss die Verwaltung die Gemeinde-/ Stadtvertretung ausreichend von den gebührenrechtlich zulässigen Gestaltungsoptionen und deren Folgen auf den Gebührensatz informieren. Der Gemeinde-/Stadtvertretung obliegt es, in Kenntnis der tatsächlichen Kostenlage abzuwägen<sup>3</sup> und über die Gebührensätze zu beschließen. Folgende Leitentscheidungen<sup>4</sup> sollten insbesondere festgehalten werden:

- Rechtliches und organisatorisches Ausgestalten des Friedhofs als öffentliche Einrichtung,
- Wahl zwischen Gebühr oder privatrechtlichem Entgelt,
- Wahl des Kalkulationsmodells,
- Wahl des Gebührenmaßstabs,
- Wahl des Kalkulationszeitraums (ein bis 3 Jahre),
- Kalkulation der Abschreibungen auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten oder von Wiederbeschaffungszeitwerten,
- Höhe des Kostendeckungsgrads, s. a. § 6 KAG, § 76 Abs. 2 GO,
- Kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen:
  - Verzinsungsart,
  - Ermitteln des kalkulatorischen Zinssatzes,
- Höhe des kommunalen Eigenanteils (= öffentlicher Anteil),
- Ausgleich von Kostenüberdeckungen bzw. Kostenunterdeckungen.

<sup>1</sup> Vgl. Art. 3 GG.

<sup>2</sup> Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 16.01.2014, 14 A 2794/12, zitiert nach Juris = openJur 2014, 12091.

<sup>3</sup> Vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, Loseblatt-Ausgabe, Stand: 25. Lfg. 02/2020, Rn. 242 zu § 6 KAG.

<sup>4</sup> Vgl. in Anlehnung an: Niedersächsischer Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2019, S. 100, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des OVG Lüneburg, Urteile vom 20.01.2000, 9 K 2148/99, vom 22.06.2009, 9 LC 409/06, vom 24.09.2013, 9 LB 22/11.



Gebührensätze, die von der Gemeinde-/Stadtvertretung beschlossen wurden, ohne dass dem Gremium die erforderlichen Kalkulationsgrundlagen vorgelegen haben, sind als nichtig anzusehen.

### 5.3 **Kalkulationszeitraum**

Im Zuge der Gebührenkalkulation ist u. a. festzulegen, über welchen Zeitraum sich die Gebührenkalkulation erstrecken soll. Der Gebührenbemessung kann ein Kalkulationszeitraum von bis zu 3 Jahren zugrunde gelegt werden, § 6 Abs. 2 KAG. Zum grundsätzlichen Erfordernis von Kalkulationszeiträumen wird auf Anlage H verwiesen.

Die einjährige Kalkulation hat viele Vorteile:

- Die Kosten können zeitnah abgerechnet werden.
- Der Zeitraum für die Kalkulationsprognose ist überschaubar.
- Auf Kostenentwicklungen kann durch zeitnahe Neukalkulation der Gebühren reagiert werden.
- Die Gebühren bzw. Entgelte können ggf. jährlich moderat an die Kosten angepasst werden.
- Die Selbstverwaltungsgremien können frühzeitig über die Kostenentwicklungen informiert werden, so dass ggf. zeitnah steuernd eingegriffen werden kann.

Der LRH empfiehlt daher, die Gebührenkalkulation jährlich vorzunehmen.

### 5.4 **Kalkulation in den Kommunen**

Soweit Gebührenkalkulationen erstellt wurden, wurde je Kommune maximal eine Kalkulation für alle eigenen Friedhöfe vorgelegt. Dies ist grundsätzlich zulässig. Zum Beispiel besitzt die **Landeshauptstadt Kiel** 5 städtische Friedhöfe. Die Kalkulation erfolgte über die Kosten aller Friedhöfe und führt zu einheitlichen Gebührensätzen (Einheitsgebühr) für alle 5 Friedhöfe.

Den LRH hat zunächst interessiert, wie viele der 59 Friedhofsträger-Kommunen ihre Gebühren kalkulieren. Die nachfolgende Abbildung zeigt das Ergebnis.

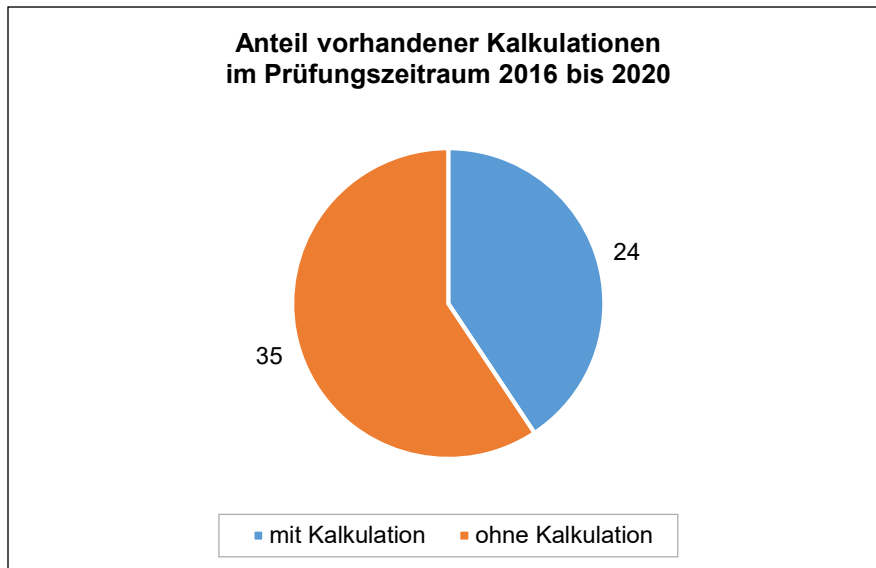


Abbildung 11: Anteil vorhandener Kalkulationen im Prüfungszeitraum 2016 bis 2020  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Von den 59 Friedhofsträger-Kommunen haben lediglich 24 Kommunen Gebührenkalkulationen vorgenommen.

Den angewandten Gebührensätzen von 35 Friedhofsträger-Kommunen lagen keine aktuellen Gebührenkalkulationen zugrunde. Auch bewusst abwägende Leitentscheidungen wurden kaum getroffen. Nach dem KAG erforderliche Vor- und Nachkalkulationen unterblieben. Die Gemeinden führten dazu unter anderem an:

- *„Eine Kalkulation lohnt sich nicht, vor allem nicht bei unserem kleinen Friedhof.“*
- *„Unsere Gebührensätze orientieren sich an dem Durchschnitt der Nachbargemeinden, zu denen man schließlich nicht in Konkurrenz treten wolle.“*
- *„Wegen der zunehmend nachgefragten alternativen Bestattungsformen muss die Gemeinde wettbewerbsfähig bleiben und „politische“ Preise anbieten.“*
- *„Aufgrund der Wettbewerbssituation werden die ursprünglich kalkulierten Gebühren lediglich fortgeschrieben, ohne eine eigenständige Neukalkulation vorzunehmen.“*
- *„Da eine Gebührenanpassung nach den kalkulierten Werten nicht durchsetzbar ist, wird eine moderate Gebührenanpassung vorgeschlagen.“*
- *„Wir haben die Gebühren nur gewürfelt.“*
- Ein Kostendeckungsgrad von 40 % wurde als „*moderate Gebühr*“ empfunden.

Solche Aspekte stehen der gesetzlichen Systematik der Gebührenkalkulation nach dem KAG entgegen und belasten die Kommunalhaushalte. Festzuhalten bleibt, dass in den 35 Kommunen ohne Kalkulation rechtsfehlerhaft gearbeitet wird.

Der LRH rügt dieses Verwaltungshandeln und fordert die betreffenden Kommunen auf, für ihre Friedhöfe ordnungsgemäße Kalkulationen aufzustellen.

#### 5.4.1 Einhalten formaler Kalkulationserfordernisse

Die vorgelegten 24 Kalkulationen wurden durch den LRH summarisch hinsichtlich formaler Erfordernisse geprüft. Zu prüfen war dabei, ob

- der Kalkulationsrhythmus von maximal 3 Jahren eingehalten wurde,
- der Kalkulationszeitraum konkret angegeben wurde,
- die Kalkulation den zuständigen Gremien vorgelegt wurde, damit diese ihr Ermessen ausüben konnten.

In der folgenden Tabelle werden die Ergebnisse zusammengefasst. Sie zeigt, wie häufig die kalkulierenden Kommunen die formalen Erfordernisse beachtetten bzw. verletzten.

#### Einhaltung formaler Erfordernisse in 24 kalkulierenden Kommunen

Kalkulationsrhythmus max. 3 Jahre		Kalkulationszeitraum konkret angegeben		Kalkulation Gremien vorgelegt?	
Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
11	13	18	6	19	5

Tabelle 16: Einhaltung formaler Erfordernisse in 24 kalkulierenden Kommunen

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Nur 11 Kommunen gelang es, alle formalen Erfordernisse zu berücksichtigen. Die häufigsten Fehler traten beim Kalkulationsrhythmus auf. In der Regel wurde dabei der Kalkulationszeitraum überschritten bzw. es versäumt, nach spätestens 3 Jahren eine neue Kalkulation vorzunehmen.

Besonders problematisch ist, dass 5 Kommunen ihre vorgenommene Kalkulation den politischen Gremien nicht vorlegten. Eine ordnungsgemäße Beschlussfassung konnte in diesen Fällen nicht erfolgen. Die Gebührensätze sind als nichtig anzusehen.

#### 5.4.2 Einhalten betriebswirtschaftlicher Grundsätze

Die 11 formal beanstandungsfreien Kalkulationen wurden dahingehend überprüft, ob auch die betriebswirtschaftlichen Grundsätze nach § 6 KAG beachtet wurden. Dazu zählt hinsichtlich zu berücksichtigender Kosten insbesondere auch, ob

- kalkulatorische Abschreibungen und
  - kalkulatorische Zinsen
- in die Kalkulationen eingeflossen sind.

10 Kommunen erfüllten diese Grundsätze, während eine Kommune keine kalkulatorischen Zinsen berücksichtigt hatte.

Insgesamt reduzierte sich die Anzahl beanstandungsfreier Kalkulationen damit auf 10, wie die nachfolgende Abbildung verdeutlicht:

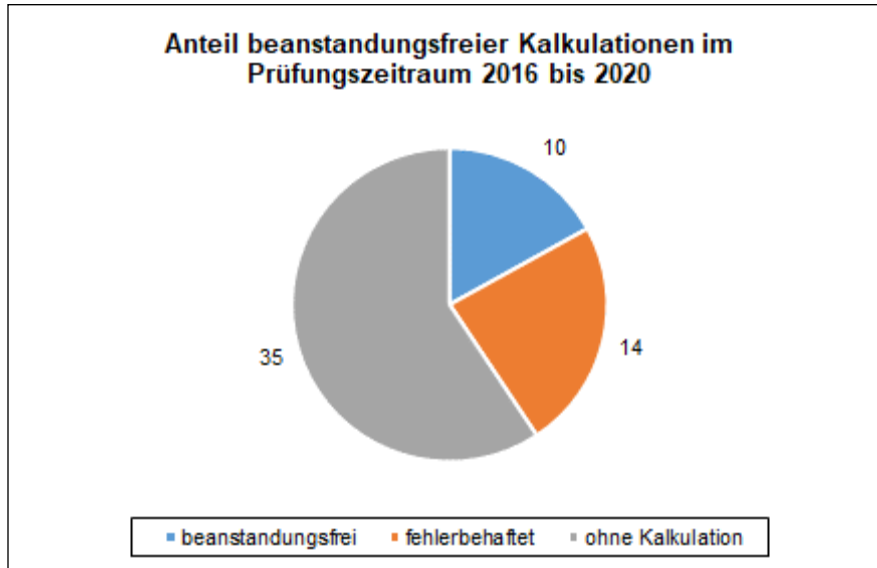


Abbildung 12: Anteil beanstandungsfreier Kalkulationen im Prüfungszeitraum 2016 bis 2020  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Vor allem kleinere Kommunen mit ihren Verwaltungen hatten Probleme, Gebühren rechtssicher zu kalkulieren bzw. zu erheben. Nur wenige kalkulierten die Gebührensatzhöhe vollständig nach den Maßgaben des KAG.

Die Kommunen haben bei der Kalkulation von Friedhofsgebühren ganz erheblichen Nachsteuerungsbedarf. Sie gehen mit fehlerhaften Kalkulationen das Risiko der Aufhebung ihrer Gebührenbescheide ein. Im Falle eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 VwGO würde sogar die Nichtigkeit der Satzungen festgestellt.

Der LRH fordert die Kommunen mit formalen und betriebswirtschaftlichen Mängeln auf, diese abzustellen und ordnungsgemäße Kalkulationen zu erstellen. Die ermittelten Gebührensätze sind regelmäßig zu überprüfen.

#### 5.4.3 Vorgefundene gute Kalkulationen

Positiv hervorzuheben ist die Kalkulation der **Gemeinde Heikendorf**. Sie hat Äquivalenzziffern in ihre Kalkulation aufgenommen und einige Gebührensätze nach dem Divisionsprinzip bestimmt. Das Kalkulationsmodell der Gemeinde Heikendorf ist neben den Kalkulationsmodellen der **Städte Elmshorn** und **Norderstedt** zu empfehlen.

Der LRH empfiehlt, die Benutzungsgebühren mittels Äquivalenzziffernkalkulationen zu berechnen. Damit können die Kosten für individuelle

Begräbnisangebote leistungsangemessen auf die Gebührenzahler umgelegt werden. Aufgrund der Vielfalt der angebotenen Begräbnisformen, den damit einhergehenden unterschiedlichen Einsatzzeiten des Personals für den Aushub der Gräber und der Unterhaltung der Grab-/Begräbnisflächen ist eine angebotskonforme Gebührenbelastung realisierbar. Gebührenreduzierende Entscheidungen, z. B. eine ermäßigte Gebühr für den Erwerb von Nutzungsrechten an Kindergräbern, können bei diesem Kalkulationsmodell für jede Grabart berücksichtigt werden.

## 5.5 **Gebührensatzung**

Eine wirksame Gebührensatzung muss auf einer stimmigen Kalkulation für einen bestimmten Kalkulationszeitraum beruhen. Die Gemeinde-/Stadtvertretung hat die Gebührensatzung zu beschließen, § 28 Nr. 2 GO. Dafür muss ihr - neben der Beschlussvorlage über die Satzung - als Grundlage auch eine entsprechende Gebührenkalkulation vorliegen.<sup>1</sup>

Die zeitliche Aktualität der Kalkulation ist nicht nur entscheidend für das Ermitteln des korrekten Gebührensatzes, sondern auch für ihre Rechtmäßigkeit.<sup>2</sup> Durch veraltete, fehlende oder methodisch fehlerhafte Kalkulationen sowie durch nicht kostendeckende Benutzungsgebühren nach § 6 KAG verlieren die Kommunen Einnahmen.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 KAG ist die Satzung zwingende Rechtsgrundlage für die Abgabepflicht. Bei einer unwirksamen Abgabensatzung ist objektiv der Abgabentatbestand nicht erfüllt.

## 5.6 **Rechtsfolgen bei unzureichender Betriebsführung**

Von den Friedhofsträger-Kommunen wurde zumeist verkannt, dass unzureichend geführte Einrichtungen erhebliche Rechtsfolgen haben können. Werden beispielsweise

- keine Betriebskostenabrechnungen aufgestellt,
- keine Kalkulationen der Kosten für die kommende Abrechnungsperiode vorgenommen,
- keine Gebührenkalkulationen erstellt,
- Benutzungsgebühren zu hoch bemessen oder
- Abgabensatzungen 20 Jahre nach Inkrafttreten nicht rechtzeitig erneuert,

sind Gebühren rechtlich erfolgreich angreifbar.

<sup>1</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 14.09.2017, 2 KN 3/15; OVG Schleswig, Urteil vom 15.05.2017, 2 KN 1/16; OVG Greifswald, Urteil vom 02.06.2004, 4 K 38/02, beide zitiert nach Juris.

<sup>2</sup> Vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2019, S. 103, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des OVG Lüneburg, Urteile vom 15.04.2011, 9 LB 146/09, vom 24.09.2013, 9 LB 22/11, vom 28.06.2012, 11 LC 234/11, zitiert nach Juris.

Gebührensätze in Benutzungsgebührensatzungen werden von den Gerichten regelmäßig insbesondere für unwirksam erklärt,<sup>1</sup> wenn

- keine Kalkulation vorliegt,<sup>2</sup>
- die Kalkulation veraltet ist (bei Benutzungsgebühren max. 3 Jahre<sup>3</sup>),
- die Kalkulation objektiv nicht nachvollziehbar ist oder
- durchgreifende Kalkulationsfehler vorliegen.

Gebührenbescheide, die auf Grundlage einer veralteten oder fehlenden Kalkulation und damit unwirksamen Satzung ergehen, sind rechtswidrig. Einem Gebührenbescheid fehlt in diesen Fällen die betriebswirtschaftliche oder satzungsrechtliche Grundlage. Ein angefochtener rechtswidriger Gebührenbescheid wäre im Widerspruchs- oder Klageverfahren aufzuheben. Die gezahlte Gebühr wäre zu erstatten. Die Verfahrens- bzw. Prozesskosten müsste die unterlegene Kommune tragen, im Falle eines Klageverfahrens auch den Verzinsungsanspruch.<sup>4</sup>

Für die Kommunen besteht bei angefochtenen rechtswidrigen Gebührenbescheiden die Gefahr des Einnahmenausfalls. Kommt es dadurch zu objektiv ungedeckten Kosten, wird der Haushalt belastet. Ein heilender rückwirkender Satzungserlass ist nur nach Maßgabe des § 2 Abs. 2 KAG möglich.

Auch die Politik muss ein Interesse daran haben, ihr eingeräumtes kommunalpolitisches (Satzungs-) Ermessen regelmäßig auszuüben.<sup>5</sup> Sie beraubt sich sonst eigener Entscheidungsspielräume.

## 5.7 Kalkulatorische Zinsen

Zu den in einer Gebührenberechnung zu berücksichtigenden Kosten gehört auch das Verzinsen des aufgewandten Kapitals, § 6 Abs. 2 Nr. 1 KAG. Die kalkulatorischen Zinsen<sup>6</sup> sind auf der Grundlage der um Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter gekürzten Anschaffungs- oder Herstellungskosten zu berechnen (Restwertmethode). Da die Werte in der Anlagenbuchhaltung jährlich automatisch fortgeschrieben werden, können die Zinsen ohne zusätzlichen Aufwand berechnet werden.

Die Durchschnittswertmethode wurde aus der Rechtsprechung entwickelt und ist gebührenrechtlich zulässig. Danach werden die Anschaffungs- und

<sup>1</sup> Vgl. OVG Greifswald, Urteil vom 17.10.2017, 1 LB 204/14; OVG Greifswald, Urteil vom 07.11.1996, 4 K 11/96; VG Cottbus, Beschluss vom 30.04.2018, VG 6 L 151/16, zitiert nach Juris.

<sup>2</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.08.1992, 2 S 909/90; VG Cottbus, Beschluss vom 30.04.2018, VG 6 L 151/16, beide zitiert nach Juris.

<sup>3</sup> Vgl. § 6 Abs. 2 Satz 8 KAG.

<sup>4</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG i. V. m. §§ 233 ff. AO.

<sup>5</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 15.05.2017, 2 KN 1/16, zitiert nach Juris.

<sup>6</sup> Vgl. Prof. Giebler, Aufsatz „Kalkulatorische Zinsen im kommunalen Gebührenrecht - Teil 1, in: Der Gemeindehaushalt 2017, S. 121 ff.

Herstellungskosten um Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter - nicht aber um die Abschreibungen - gekürzt und zur Hälfte oder mit dem halben Zinssatz verzinst.

Die Durchschnittswertmethode sollte jedoch wegen der Ungenauigkeit nicht verwendet werden. Der LRH favorisiert die Restwertmethode.

Die Höhe des kalkulatorischen Zinssatzes ist von jeder Kommune eigenständig festzulegen. Der LRH empfiehlt den Kommunen, den Zinssatz nach folgenden Grundsätzen einheitlich zu bestimmen:

- Zinsen für nachweislich für den Friedhof eingesetztes Fremdkapital sind mit dem tatsächlich aufgewendeten Zinssatz anzusetzen. Hat die Kommune für die Einrichtung Friedhof einen zinsgünstigen Kredit erhalten, so darf sie dafür nur den niedrigeren Zinssatz ansetzen. Die Zinsverbilligung ist an die Nutzer der Einrichtung weiterzugeben. Zweckgebundene Kredite werden aber in der Praxis nur sehr selten zu berücksichtigen sein.
- Im Übrigen - und dies ist der Regelfall - können Zinsen grundsätzlich nur mit einem einheitlichen Zinssatz für das gesamte aufgewandte Kapital angesetzt werden.<sup>1</sup> Zugrunde zu legen ist ein Haben-Zinssatz, wie er durchschnittlich bei anderer Anlage des Kapitals auf Festgeld- oder Rücklagenkonten erzielt wird. Dies gilt auch für etwaiges von der Kommune in die kostenrechnenden Einrichtungen eingebrachtes Eigenkapital, und zwar grundsätzlich auch dann, wenn es über Kredite beschafft wurde. Sogar die zinsvergünstigten I-Fonds-Darlehen sind gemäß der Ausführungsanweisung zum KAG<sup>2</sup> Eigenkapital der kommunalen Körperschaft.

### 5.7.1 Wie hoch sollte der kalkulatorische Zinssatz sein?

Das Kommunalabgabenrecht bestimmt keine konkrete Höhe des angemessenen kalkulatorischen Zinssatzes.

Im Allgemeinen wird ein Zinssatz als angemessen angesehen, der den Durchschnittzinssatz für langfristige Geldanlagen nicht unterschreitet. Hinsichtlich der Fremdkapitalverzinsung gilt dies entsprechend für einen Zinssatz, der den Zinssatz für langfristige Kredite nicht übersteigt. Beim Einsatz von Eigen- und Fremdkapital wird also ein einheitlicher, der anteiligen Kapitalbindung entsprechender Mischzinssatz als angemessen angesehen werden können, der zwischen dem für längerfristige Geldanlagen erreichbaren (Haben-)Zins und dem (Soll-)Zins für Kommunalkredite liegt.

<sup>1</sup> Vgl. Ausführungsanweisung zu § 6 KAG in der Fassung des Bekanntgabe-Erlasses des Innenministers vom 30.10.1995, IV 340 c – 162.411.1.

<sup>2</sup> Vgl. Ziffer 1.4 der Richtlinien zum Kommunalen Investitionsfonds (§ 22 FAG), Bekanntmachung des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration vom 10.12.2014, IV 342 – 167.10, Amtsbl. Schl.-H. 2015 S. 6, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 06.11.2020, Amtsbl. Schl.-H. 2020 S. 1582.

Die Abschreibungen für kommunale Investitionen erstrecken sich - entsprechend der jeweiligen Nutzungsdauer - über Zeiträume von bis zu 80 Jahren.<sup>1</sup> Im Interesse einer gleichmäßigen Abgabenerhebung wird den Kommunen empfohlen, einen langfristigen Durchschnittzinssatz zu berechnen und anzuwenden. Damit wird vermieden, kurzzeitig aktuelle, sehr hohe oder sehr niedrige Zinssätze anzusetzen, die zudem nicht mit der Lebensdauer der Investition korrespondieren.

Der LRH hat im Zuge der Querschnittsprüfung „Kommunales Schuldenmanagement“ 2017<sup>2</sup> den langfristigen Durchschnittszins für Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen/Anlage der öffentlichen Hand berechnet. Für die Zeit von Mai 1956 bis Mai 2017 errechnet sich ein durchschnittlicher Zinssatz von 5,88 %. Die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen veröffentlicht regelmäßig systematisch ermittelte aktuelle Maximal-Zinssätze, die von der Rechtsprechung noch akzeptiert werden. Für 2022 wurde beispielsweise ein Zinssatz von 5,242 % errechnet.<sup>3</sup>

Um einen Mischzinssatz zwischen dem Habenzins für längerfristige Geldanlagen und dem Sollzins für Kommunalkredite festzulegen, könnte ein Zinssatz von 4 % als Orientierung angesehen werden.

Um einen angemessenen Zinssatz im Sinne des § 6 Abs. 2 KAG festzulegen, sollten weiterhin langfristige Durchschnittsverhältnisse am Kapitalmarkt maßgebend sein. Die ständige verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat sich diesbezüglich - trotz andauernder Niedrigzinsphase - nicht grundlegend geändert. So werden von den Verwaltungsgerichten individuell ermittelte Zinssätze der Kommunen zwischen 4 % und 6 % auch aktuell nicht beanstandet.<sup>4</sup>

Lediglich infrage gestellt wird, ob ein bisher zugebilligter pauschaler Sicherheitszuschlag von 0,5 % angesichts der aktuellen Zinsentwicklung noch sachgerecht ist.<sup>5</sup>

Der LRH hält daher an seinen bisherigen Empfehlungen zum angemessenen Zinssatz (von 4 % als Orientierungswert) fest. Unabhängig davon bleibt es für die Kommunen unverzichtbar, eine eigene, ermessensgerechte Entscheidung über die kalkulatorische Zinssatzhöhe zu treffen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

<sup>1</sup> Vgl. die Verwaltungsvorschriften über die Abschreibungen von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens der Gemeinden (VV-Abschreibungen) in der jeweils aktuellen Fassung (z. B. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten vom 08.01.2014, IV 305-163.118.5.2, Amtsbl. Schl.-H. 2014 S. 38).

<sup>2</sup> Vgl. Prüfungsmitteilung zur Querschnittsprüfung „Kommunales Schuldenmanagement“ vom 26.03.2018, Pr. 1828/2016, Tz. III/1.2, n. v.

<sup>3</sup> Vgl. Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW), Kalkulatorischer Zinssatz 2022 (Stand: Juni 2021).

<sup>4</sup> Vgl. VG Augsburg, Urteil vom 01.08.2018, Au 6 K 17.441, mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung, zitiert nach Juris.

<sup>5</sup> Vgl. z.B. VG Düsseldorf, Urteil vom 12.12.2018, 5 K 12028/17, zitiert nach Juris.



### 5.7.2 Umgang mit kalkulatorischen Zinsen in den Kommunen

Während kalkulatorische Abschreibungen zwischenzeitlich weitgehend berücksichtigt werden, bestehen große Defizite im Umgang mit kalkulatorischen Zinsen.

Von 59 Kommunen haben lediglich 26 kalkulatorische Zinsen ausgewiesen. Die Werte der kalkulatorischen Zinsen wurden den Angaben der Erhebungsbögen, den kameraleen Jahresrechnungsergebnissen, den Betriebsabrechnungsbögen und im Einzelfall einem doppelischen Teilergebnisplan entnommen. Demgegenüber fehlten bei 33 Kommunen, also mehr als der Hälfte, die kalkulatorischen Zinsen.

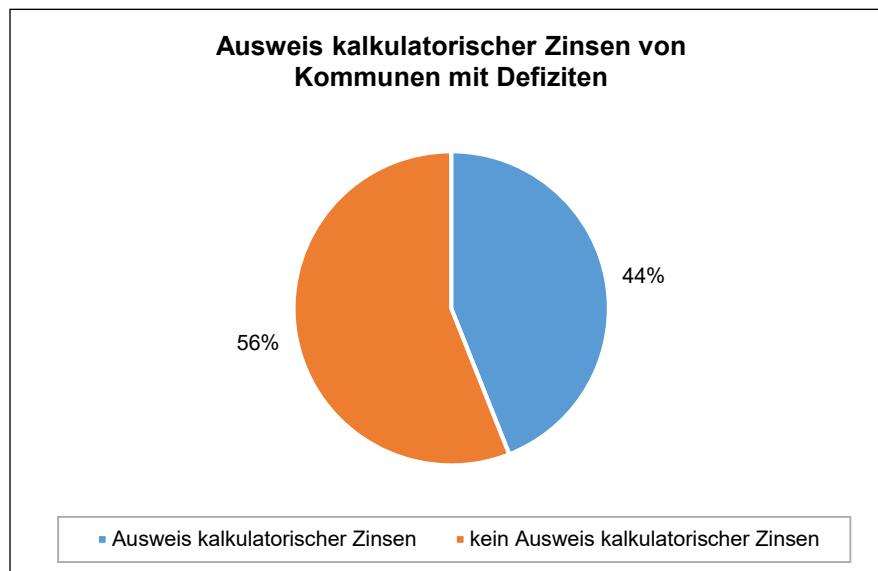


Abbildung 13: Ausweis kalkulatorischer Zinsen von Kommunen mit Defiziten  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Auch für die 26 Kommunen, die einen kalkulatorischen Zins aufgenommen haben, lag dieser teilweise deutlich unterhalb des empfohlenen Richtwerts von 4 %. Durchschnittlich wurden Zinssätze unterhalb von 3 % verwendet.

Der LRH stellt fest, dass die Kommunen eine wichtige Kalkulationsgröße erheblich vernachlässigen. Im Prüfungszeitraum waren lediglich 1,1 Mio. € angegeben worden, vgl. Tz. 4.2. Vorsichtigen Hochrechnungen zufolge müssten die kalkulatorischen Zinsen jedoch rd. 1,4 Mio. € höher liegen und somit eine Gesamtsumme von 2,5 Mio. € erreichen. Der von 2016 bis 2020 tatsächlich von den Kommunen erzielte Kostendeckungsgrad läge damit nicht mehr bei 73 %, sondern nur noch bei 71,8 %.

Realistische Werte für kalkulatorische Zinsen werden noch zu wenig von den Kommunen berücksichtigt, was vielfach von vornherein zu falsch bemessenen Gebühren und Einnahmenverlusten führt.

Der LRH fordert die Kommunen auf, kalkulatorische Zinsen nach § 6 Abs. 2 Satz 2 KAG korrekt in die Gebührenkalkulation aufzunehmen.

Ohne korrekt bemessene kalkulatorische Zinsen ist die Gebührenkalkulation unvollständig und angreifbar.

## 5.8 Öffentliches Grün – „Grünpolitischer Wert“

Soweit der Friedhof neben seiner eigentlichen Funktion auch eine zusätzliche soziale Funktion als Park- oder Grünanlage erfüllt, darf nach dem Äquivalenzprinzip nicht der gesamte Unterhaltungsaufwand den Grabnutzungsberechtigten auferlegt werden.

Der sog. „grünpolitische Wert“ beschreibt gebührenrechtlich, dass die Friedhofsanlage neben ihrer Funktion als Bestattungsort auch einen darüber hinausgehenden öffentlichen Nutzen haben kann.

Von den Kosten sind daher angemessene Abzüge für „öffentliches Grün“ und damit nicht gebührenfähige Kosten abzusetzen.<sup>1,2</sup> Unterhaltungs- und Betriebskosten sind dann nicht gebührenfähig, wenn für die parkähnliche Anlage besondere Kosten entstehen, die für den „Normalbetrieb“ der Einrichtung gar nicht oder zumindest nicht in diesem Umfang entstanden wären.<sup>3</sup> In diesen Fällen ist ein Teil der Friedhofsunterhaltungskosten durch allgemeine Haushaltsmittel zu finanzieren. Ob einem Friedhof diese soziale Funktion zukommt, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab, u. a.

- Besuchergewohnheiten.
- Bestand an sonstigen nahegelegenen Grünflächen.
- Belegungsdichte.<sup>4</sup>

Der Friedhofsträger legt diesen ermittelten, nicht zu berücksichtigenden (Grün-)Anteil individuell fest. Feste Prozentsätze können dazu nicht allgemein angegeben werden. Der abzusetzende grünpolitische Wert muss nach sachlichen Kriterien nachvollziehbar sein und darf nicht willkürlich festgelegt werden.

Für ein sachgerechtes Einschätzungsermessen haben sich die Friedhofsträger an dem Verhältnis zu orientieren, in dem der Kostenaufwand für die Gräberfelder mit Wegen und Gebäuden insgesamt zu den Kosten für die Pflege der parkähnlichen Freiflächen besteht.<sup>5</sup> Vertiefend wird in der Literatur hierzu Folgendes ausgeführt: *„Die Fläche der nicht mit Gräbern belegten Teile des Friedhofs wird ermittelt und ins Verhältnis zur Gesamtfläche des Friedhofsgrundstücks gesetzt, um dann einen dementsprechenden Anteil aus den Gesamtkosten herauszurechnen. Es besteht*

<sup>1</sup> Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 16.01.2014, 14 A 2794/12, openJur 2014, 12091, mit weiteren Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur.

<sup>2</sup> Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 26.05.2014, 23 K 484/13, openJur 2014, 17056, mit Hinweis auf die Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen.

<sup>3</sup> Vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, Loseblatt-Ausgabe, Stand: 25. Lfg. 02/2020, Rn. 537 zu § 6 KAG.

<sup>4</sup> Vgl. VG München, Urteil vom 18.04.2019, M 12 K 16.821, zitiert nach Juris.

<sup>5</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 08.12.2005, 8 KN 123/03, zitiert nach Juris.

*jedoch kein gesicherter Erfahrungssatz, dass die Kosten, die durch den eigentlichen Bestattungsbetrieb entstehen, sich in einem festen rechnerischen Verhältnis zu den Kosten verhalten, die durch die Bewirtschaftung des Friedhofsgeländes als parkähnliche Fläche verursacht werden. Darum ist es schon vom Ansatz aus systematischen Gründen verfehlt, den „Grünanteil“ in einem Prozentsatz der gesamten Einrichtungskosten darstellen zu wollen. Richtig wird sein, dass sich die Anteile von Kostenart und Kostenstelle jeweils unterschiedlich hoch darstellen. Richtigerweise hat die Berücksichtigung der Fragen, die mit dem sog. Grünanteil zusammenhängen, in der Kostenstellenrechnung stattzufinden. Dort sind die Kosten herauszurechnen, die durch die Eigenschaft des Friedhofs als öffentliche Grünfläche entstehen. Von den insgesamt entstehenden Kosten sind für das Berechnen eines „Grünanteils“ allein die Flächenunterhaltungs- und Pflegekosten bedeutsam. Ein entsprechender anteiliger und für den jeweiligen Kalkulationszeitraum dann auch in Prozenten ausdrückbarer Wert darf sich deshalb allein auf diesen Teil der gesamten Einrichtungskosten beziehen.“<sup>1</sup>*

Soweit in den Kommunen Abschläge für öffentliches Grün ausgewiesen wurden, lagen diese zwischen 2 % und 52 %. Bei der Festlegung dieses Werts orientierten sich die Kommunen eher an einer konkurrenzfähigen Gebührenhöhe als an sachgerechten Erwägungen.

Der LRH empfiehlt den Friedhofsträger-Kommunen für einen festzulegenden grünpolitischen Anteil ihr Ermessen sachgerecht auszuüben. Der Anteil muss ordnungsgemäß hergeleitet und nachvollziehbar begründet sein.<sup>2</sup>

## 5.9 Einzelfeststellungen

### 5.9.1 Unzulässige Sonderkundenregelungen

In einem Fall wurde 2003 beschlossen, bei bestehender Gebührensatzung einem Bestattungsunternehmen vergünstigte Sonderkonditionen bei einer zugesagten Anzahl von 300 Urnenbeisetzungen pro Jahr zu gewähren. Durch diese erhöhten und garantierten Fallzahlen sollten die Friedhofskosten voll gedeckt werden. Auffällig war, dass der von dem privaten Bestattungsinstitut vorgeschlagene Einzelbetrag pro Urnenbeisetzung leicht aufgerundet in die Friedhofsgebührensatzung aufgenommen wurde. Nach Angaben der Kommune sei dieses Sonderkonditionsmodell in der Praxis dann nicht umgesetzt worden.

<sup>1</sup> Vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, Loseblatt-Ausgabe, Stand: 25. Lfg. 02/2020, Rn. 532 ff. zu § 6 KAG.

<sup>2</sup> Vgl. Musterbeispiel von PlanRat, Büro für Landschaftsarchitektur und Städtebau, Stand: 02.11.2010, Quelle: [https://ris.rodgau.de/sitzungsdienst/ge\\_sourc.nsf/aeefb3078b256b88c12567c1003cc4da/c1c4695d300bb62bc1257884002ef527/\\$FILE/GPW%20Beguendung%2002\\_11\\_2010.pdf](https://ris.rodgau.de/sitzungsdienst/ge_sourc.nsf/aeefb3078b256b88c12567c1003cc4da/c1c4695d300bb62bc1257884002ef527/$FILE/GPW%20Beguendung%2002_11_2010.pdf).

Sonderkundenregelungen und Preisdiktate sind unzulässig. Das kommunale Benutzungsgebührenrecht lässt derartige Einzelfallregelungen zu Mengenrabatten über die Gebührenpflicht und -höhe nicht zu. Sie sind mit der grundgesetzlich festgelegten Gesetzesbindung der Verwaltung aus Art. 20 Abs. 3 GG und mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG nicht zu vereinbaren.<sup>1</sup> Entscheidet sich die Gemeinde für den Erlass einer Gebührensatzung und damit für das Anwenden des Gebührenrechts, ist für das privatrechtliche Ausgestalten der Benutzungsverhältnisse kein Raum mehr. Derartige Verträge bzw. Absprachen über die Freistellung oder die kommunalrechtliche Abgabenhöhe sind rechtswidrig. Die Kombination eines privatrechtlichen ermäßigten Entgelts für einen Großabnehmer mit öffentlich-rechtlichen Benutzungsgebühren für die übrigen Abgabenschuldner verletzt den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Abgabepflichtigen und ist insoweit unzulässig. Ermäßigungen als Mengenrabatte verstoßen gegen das Äquivalenzprinzip.<sup>2</sup>

Der LRH stellt klar: Auf derartig unzulässige Sonderkonditionen wie Mengenrabatte ist zu verzichten.

Weitere Feststellungen zu diesem Friedhof:

Daneben hatte die Gemeinde ihre Friedhofsgebührensatzung nicht auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen Kalkulation nach § 6 KAG erlassen. Auch die Friedhofssatzung wies erhebliche Rechtsmängel auf. Beide Satzungen leiden unter offensichtlichen Rechtsmängeln, die sie unwirksam machen.

Ferner fiel auf, dass die tatsächlich praktizierte Belegungsdichte der Urnenbeisetzungen nicht der eigenen Friedhofssatzung entsprach. Grundsätzlich ist die Gemeinde an ihr eigenes geltendes Satzungsrecht gebunden. Diese Bindung kann nur durch eine formgerechte Änderungssatzung überwunden werden.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2019, S. 107 f., mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des OVG Lüneburg, Urteil vom 09.12.1984, 3 OVG A 53/79; VG Osnabrück, Urteil vom 09.08.2011, 1 A 73/11.

<sup>2</sup> Vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2019, S. 108., mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung des OVG Lüneburg, Urteil vom 01.09.1988, 3 OVG A 349/86 und Literatur.

<sup>3</sup> Vgl. zum sog. „actus contrarius“ und zur Selbstbindung: OVG Schleswig, Beschluss vom 18.05.1999, 2 L 185/98, NordÖR 1999, S. 287.

Die betreffende Gemeinde sollte

- ihre Friedhofssatzung überarbeiten und neu fassen,
- eine ordnungsgemäße Gebührenkalkulation nach § 6 KAG vornehmen, ggf. mit externer Hilfe,
- auf Grundlage der erstellten Kalkulation ihre Friedhofsgebührensatzung überarbeiten und neu fassen,
- künftig den Kalkulationszeitraum von maximal 3 Jahren nach § 6 KAG einhalten und die Friedhofsgebührensatzung insoweit dauerhaft rechtsicher unter Kontrolle halten.

### 5.9.2 Unzulässige Auswärtigenzuschläge

Einige Gemeinden hatten in ihrer Friedhofssatzung festgelegt, dass neben den Gemeindeeinwohnern auch Auswärtige (Ortsfremde) auf dem Friedhof bestattet werden dürfen.<sup>1</sup> Gleichzeitig wurde in den gemeindlichen Gebührensatzungen geregelt, dass diese Auswärtigen 50 % bis 100 % höhere Gebühren entrichten sollten als Einheimische. Begründet wird dies oft damit, dass die Gemeindeeinwohner über ihre Steuerzahlungen zu den allgemeinen Haushaltsmitteln der Kommune beitragen. Da das Bestattungswesen regelmäßig nicht voll kostendeckend betrieben wird, müssten die auftretenden Unterdeckungen aus allgemeinen Haushaltsmitteln aufgebracht werden. Zu diesen Mitteln habe ein Auswärtiger aber nicht beigetragen.

In der Rechtsprechung und Literatur werden solche Auswärtigenzuschläge überwiegend für unzulässig gehalten, da sich ein genereller Zuschlag für Ortsfremde in aller Regel weder auf einrichtungsbezogene Gesichtspunkte stützen lasse noch mit sozialen Gesichtspunkten zu rechtfertigen sei.<sup>2</sup> Auswärtigenzuschläge verstoßen gegen das Äquivalenzprinzip und den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit nach Art. 3 GG.<sup>3</sup>

Nach den gebührenrechtlichen Grundsätzen dürfte ein Auswärtigenzuschlag allenfalls dann zulässig sein, wenn entweder ein Mehraufwand kalkulatorisch belegbar ist (zweifelhaft), oder die Gebühr unter Berücksichtigung des Zuschlags nicht das Kostenüberschreitungsverbot verletzt.<sup>4</sup>

Ein Staffeln der Gebührensätze unter dem Aspekt „Gemeindeangehörige“ oder „Auswärtige/Ortsfremde“, ist nach h. M. nicht zulässig.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Sog. „Gastleichen“, vgl. Gädke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 13. Aufl. 2022, Kap. 11, Rn. 8 = S. 330.

<sup>2</sup> Vgl. Husvogt in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffer 10.4.3 zu § 20 BestattG mit weiteren Nachweisen aus der Literatur und Rechtsprechung; OVG Lüneburg, Urteile vom 27.10.1992, 8 S 4451/91; und vom 30.11.1994, 8 L 166/92; OVG Bremen, Urteil vom 13.12.1994, 1 BA 7/94, zitiert nach Juris.

<sup>3</sup> Vgl. VG Augsburg, Urteil vom 21.07.2010, Au 6 K 09.1718, BeckRS 2010, 35254, mwN.

<sup>4</sup> Vgl. Husvogt in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffer 10.4.3 zu § 20 BestattG mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung.

<sup>5</sup> Vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, Loseblatt-Ausgabe, Stand: 25. Lfg. 02/2020, Rn. 460, 118 ff., 542 - 555 zu § 6 KAG, mwN.

Die betreffenden Kommunen sollten unzulässige Auswärtigenzuschläge aus ihren Gebührensatzungen streichen.

## 6. Planungsgrundlagen

Nach dem BestattG haben die Kommunen für eine bedarfsgerechte Ausstattung mit Friedhöfen zu sorgen. Sie sichern die Grundversorgung an Friedhöfen und berücksichtigen dabei das kirchliche Friedhofsangebot.

Als die meisten Friedhöfe geplant und angelegt wurden, war die Nachfrage an großflächigeren Sarg-Grabstätten noch höher. In den vergangenen Jahren hat sich das individuelle Bestattungsverhalten jedoch geändert. Im Friedhofswesen ist die Tendenz zu einem Rückgang des Flächenbedarfs für Gräber zu konstatieren. Gefragt sind mehr pflegefreie Formen, mehr Urnen- und weniger klassische Erdbestattungen.

Durch diesen Trend vergeben die Friedhofsträger weniger großflächige Grabstätten. Mehr Freiflächen entstehen, die zu einer gebührenrechtlichen Überhangsituation führen. Überflüssige Bestattungsflächen verursachen Kosten, bringen aber keine Einnahmen. Sie belasten den Friedhofshaushalt.

Ferner werden öffentliche Friedhöfe auch durch vermehrte alternative Angebote wie Begräbniswälder, Seebestattungen sowie durch Preisvergleich im Wettbewerb weniger frequentiert. Durch die seit Jahren spürbar veränderte Inanspruchnahme herkömmlicher Friedhöfe sinken die Gebühreneinnahmen, so dass ein wirtschaftlicher Friedhofsbetrieb zunehmend erschwert wird.

Inwieweit für die 59 Friedhofsträger-Kommunen ein geändertes Bestattungsverhalten bereits erkennbar ist, zeigt die nachstehende Abbildung:

---

zum Meinungsstand; vgl. Gädke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 13. Aufl. 2022, Kap. 3, Rn. 155, 157, Kap. 11, Rn. 8.

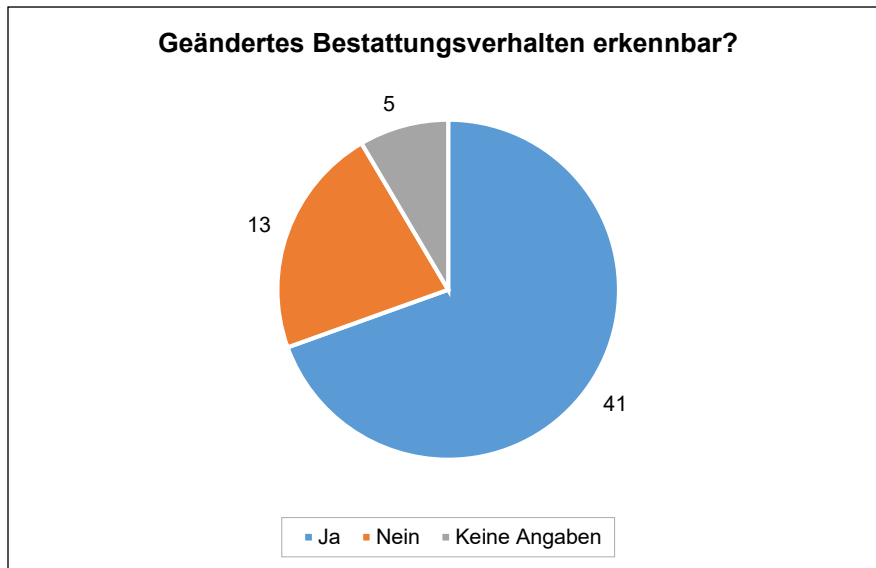


Abbildung 14: Geändertes Bestattungsverhalten erkennbar?  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Mehr als 2/3 der Friedhofsträger-Kommunen ist ein geändertes Bestattungsverhalten bewusst. Es zeigt sich vor Ort beispielsweise in folgenden Punkten:

- Mehr Urnenbeisetzungen, weniger Sargbestattungen.
- **Entwicklungsbeispiel Glinde:<sup>1</sup>**
  - 2000: 50 % Sarg zu 50 % Urne.
  - 2009: 30 % Sarg zu 70 % Urne.
  - 2019: 20 % Sarg zu 80 % Urne.
- Mehr pflegearme Grabstellen und anonyme/halbanonyme Formen.
- Mehr Baumbestattungen auf dem Friedhof.
- Kapelle weniger genutzt.
- Erhöhte Nachfrage bei Begräbniswäldern.
- Höheres Kostenbewusstsein bei den Nutzern.

Ob und wie die Kommunen gestützt auf diese Erkenntnisse ihre weitere Friedhofsentwicklungsplanung betreiben, hat der LRH in den folgenden Teilziffern näher untersucht.

### 6.1 **Konzeptionelles Vorgehen gefragt – Friedhofsentwicklungsplanung**

Die Friedhofsträger-Kommunen sind verpflichtet, laufend nach wirtschaftlichen Optimierungsoptionen zu suchen. Hierzu gehören auch

- eine Bestandsaufnahme der Friedhofsflächen,
- den Flächenbedarf zu überprüfen und laufend neu zu definieren,
- ggf. Flächen innerhalb des rechtlich Möglichen freizustellen,
- ein konsequentes Flächenmanagement.

<sup>1</sup> Auf Grundlage von Eigenangaben der Stadt Glinde.

Die Kommunen haben es im Friedhofswesen mit einer umfassenden Planungsaufgabe zu tun. Sie müssen ihren Friedhofsflächenbedarf realistisch abschätzen. Welcher kostenverursachende Flächenbedarf konkret besteht und zukünftig realistisch einzuplanen ist, hängt von mehreren exogenen Faktoren ab. Um Bedarfe einschätzen zu können, sind Bestandsanalysen und strategisch-konzeptionelles Vorgehen erforderlich, um wirtschaftlich handeln und effektiv steuern zu können. Die Wünsche und Bedürfnisse der Einwohnerschaft sind dabei zu berücksichtigen. Eine Konzeption schafft zudem die notwendige Datengrundlage für Friedhofs- und Gebührensatzung.

Die Friedhofsträger-Kommunen müssen daher folgende Informationen und Grunddaten regelmäßig im Blick haben:<sup>1</sup>

- Bestandsdaten wie Flächengröße, Gräberanzahl, Angebote.
- Zustand des Friedhofs.
- Ziele und Prioritäten für die nächsten 10 bis 15 Jahre.
- Kurz-, mittel- und langfristiger Ressourcenbedarf für den Friedhof.
- Leistungsangebot ausreichend und nachfrageorientiert? Wichtige Indikatoren sind dabei u. a.:
  - Bevölkerungsstatistik und -entwicklung.
  - Zahl der Sterbefälle und der Bestattungen/Beisetzungen.
  - Bestattungsverhalten
- Nachfrage in der Vergangenheit und Prognose für die Zukunft.
- Gewählte Grabstättenart, Grabangebote.
- Verlängern der Nutzungsrechte.
- Abgefragte Wünsche der Einwohnerschaft.
- Bewertung der Konkurrenzsituation.

Welche Planungsgrundlagen, Informationen und Grunddaten zum Friedhofswesen aktuell in den Kommunen vorhanden sind, zeigt folgendes Bild:

---

<sup>1</sup> Vgl. Martin Venne, Nachfrageorientierte Strategien zur Nutzung städtischer Friedhofsflächen, Diss., erschienen in: Kasseler Studien zur Sepulkralkultur, Band 16, Hrsg. Prof. R. Sörries, 2010; Quelle: [https://www.dbu.de/OPAC/ab/DBU-Abschlussbericht-AZ-24585\\_Teil%201\\_Nachfrageorientierte%20Strategien.pdf](https://www.dbu.de/OPAC/ab/DBU-Abschlussbericht-AZ-24585_Teil%201_Nachfrageorientierte%20Strategien.pdf).



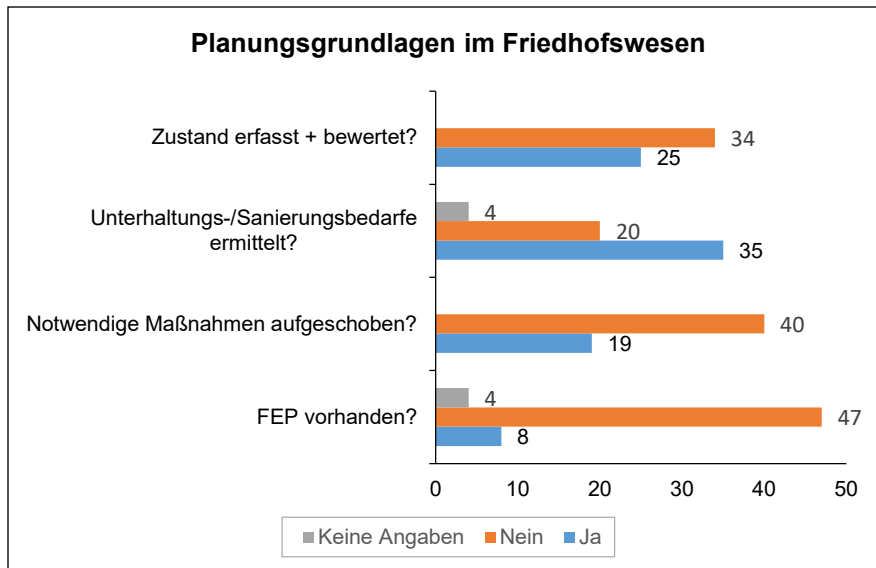


Abbildung 15: Planungsgrundlagen im Friedhofswesen

FEP = Friedhofsentwicklungsplanung/-konzeption.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Das Ergebnis ist ernüchternd. Von den 59 Kommunen haben

- nur 25 ihren Friedhofszustand systematisch erfasst und bewertet. Dies gilt insbesondere für:
  - erfasste Anlagegüter zur Eröffnungsbilanz, anschließende Inventuren, ermittelte Restwerte vorhandene Grabstätten.
  - erfasste Flächen über Geoinformationssysteme, digitale Friedhofskataster sowie erfasste Wege-, Baum- und Sichtkontrollen.
- 35 Kommunen ihren Unterhaltungs- und Sanierungsbedarf ermittelt. Die nachstehenden Antworten lassen jedoch erkennen, dass das Ermitteln des Unterhaltungs- und Sanierungsbedarfs breit interpretiert wird:
  - Begehen, regelmäßige Sichtkontrollen.
  - „*Fahrt auf Sicht.*“
  - „*Keine Bedarfe erkennbar.*“
  - „*Im Haushalt abgebildet.*“
  - „*Konzepte lohnen sich nicht.*“
  - Hoher Sanierungsstau an Gebäuden erkannt; mit Grundlagenarbeit begonnen; Ziel: konzeptionelles Aufarbeiten.
- 19 Kommunen notwendige Unterhaltungs- oder Sanierungsmaßnahmen aus folgenden Gründen aufgeschoben:
  - Andere Prioritäten im Haushalt.
  - Fehlende Haushaltsmittel, defizitäre Haushaltslage.
  - Ressourcen, Kosten.
  - Personalmangel bei Planen, Vergabe, Maßnahmenvollzug.
  - Vorrangiges Konsolidieren des Haushalts.
  - Erst neues Konzept, dann Maßnahmen.
- 51 Kommunen keine Friedhofsentwicklungsplanung/-konzeption (FEP). Folgende 8 Kommunen konnten eine FEP oder zumindest eine ähnliche Konzeption vorweisen:

- **Geesthacht** für den Waldfriedhof.
- **Norderstedt** mit Analyse des Gebäudebestands.
- **Heikendorf** mit einem Teil-Entwicklungskonzept (2 Seiten).
- **Schacht-Audorf** mit einer ausführlichen Beschlussvorlage.
- **Glinde** mit einer FEP.
- **Koberg** für die Neuanlage des Friedhofs (Konzept).
- **Lübeck** mit einem politischen Konzept „Friedhof 2100“.
- **Kiel** mit einer FEP.<sup>1</sup>

Hervorzuheben ist das Friedhofsentwicklungskonzept der **Landeshauptstadt Kiel** für die 5 eigenen Friedhöfe. Es wurde von der Politik am 20.05.2021 beschlossen.<sup>2</sup> Kiel hat Flächenüberhänge ermittelt und sich zum Ziel gesetzt, die Friedhöfe zu beleben. Nach dem Friedhofsentwicklungskonzept sollen die 5 Kieler Friedhöfe in den nächsten 20 Jahren zu Begegnungsstätten mit Cafés und Kultur, Gemeinschaftsgärten und Führungen, Volksparks und Blühwiesen umgebaut werden.

Insgesamt verdeutlicht das Auswertungsergebnis jedoch, dass Bestandsanalysen und konzeptionelle Grundlagen bei den Friedhofsträger-Kommunen überwiegend nicht vorhanden sind.

Der LRH sieht deutlichen Handlungsbedarf. Die Kommunen sollten für ein konzeptionelles Vorgehen einen Friedhofsentwicklungsplan erstellen und regelmäßig fortschreiben. Auf dieser Grundlage ist bzw. sind

- das Flächenmanagement auf den Friedhöfen zu prüfen und Optimierungsvorschläge abzuleiten.
- Unterhaltungs-, Investitionsmaßnahmen mit Prioritäten abzubilden.
- angepasst an die Nachfrage ggf. ein systematischer Rückbau vorzubereiten.
- alternative, nachfrageorientierte und wirtschaftliche Neuangebote zu prüfen und umzusetzen.

Auf Basis des Friedhofsentwicklungsplans ist fachlich und politisch zu steuern. Der Gesetzgeber sollte in das BestattG aufnehmen, dass eine Friedhofsentwicklungsplanung pflichtig zu erstellen ist.<sup>3</sup>

## 6.2 Was sollte eine Friedhofsentwicklungsplanung leisten?

Die Friedhofsträger-Kommunen sollten ein Konzept für die Friedhofsflächenentwicklung aufstellen. Ein Friedhofsentwicklungsplan zeigt das vor-

<sup>1</sup> Vgl. Beschluss der Kieler Ratsversammlung vom 20.05.2021, Drucksache DrS/0342/2021 zum Friedhofsentwicklungskonzept der LH Kiel, Quelle: Ratsinformationssystem LH Kiel/Infosystem Kommunalpolitik.

<sup>2</sup> Vgl. Drucksache DrS/0342/2021, Beschluss der Kieler Ratsversammlung vom 20.05.2021, Quelle: Ratsinformationssystem Kiel, Infosystem Kommunalpolitik.

<sup>3</sup> Vgl. § 6 des Gesetzes über die landeseigenen und nichtlandeseigenen Friedhöfe Berlins (Friedhofgesetz) vom 01.11.1995, GVBl. Berlin 1995 S. 707, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 04.02.2016, GVBl. Berlin 2016 S. 26.

handene und das angestrebte Angebot der Kommune an Friedhofsflächen. Dabei fließen vor allem aktuelle Trends ein wie z. B.

- veränderte Bestattungszahlen,
- Anteilentwicklung der unterschiedlichen Bestattungsarten,
- geänderte Flächenbedarfe bei Zunahme von pflegefreien, geringflächigen Urnenbeisetzungen.

Ferner sollten zu ergreifende Gegensteuerungsmaßnahmen berücksichtigt werden, wie z. B. Angebote anpassen, Flächen verkleinern.

Die wesentlichen Bestandteile einer FEP lassen sich wie folgt zusammenfassen:

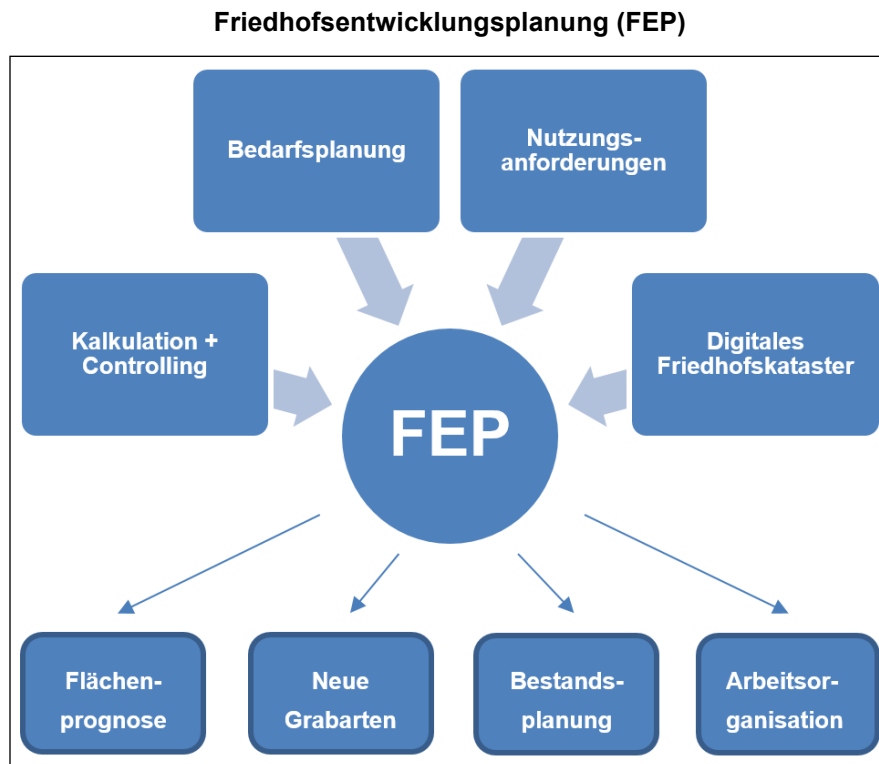


Abbildung 16: Friedhofsentwicklungsplanung (FEP)

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein in Anlehnung an: Entera, Information FEP Friedhofsentwicklungsplanung,

[https://www.entera.de/files/res/downloads/Aktuelles%20Friedhofsmanagement/FF-FEP/FEP-Info\\_allg.pdf](https://www.entera.de/files/res/downloads/Aktuelles%20Friedhofsmanagement/FF-FEP/FEP-Info_allg.pdf).

Auf Basis von erhobenen Daten ist zunächst die Ist-Situation der Friedhöfe zu ermitteln und zu beschreiben. Daraus sollte eine Prognose für den zukünftigen Bedarf und die weitere Entwicklung abgeleitet werden. Die geänderten Bestattungswünsche- und Verhaltensweisen der Nutzer sind zu berücksichtigen.

Auf Grundlage einer Bestandsanalyse erfolgt das eigentliche Planen. Planen bezieht sich in erster Linie auf ein Neubelegen der Friedhofsflächen. Gleichzeitig müssen die unterschiedlichen Bestattungsformen einbezogen werden. Ziel der FEP muss es sein, für die Zukunft ein wirtschaftliches Belegungs- und Pflegekonzept zu entwickeln.

Mit einem systematischen Friedhofsflächenmanagement kann eine möglichst hohe Belegungsdichte erreicht werden bzw. können zusammenhängende Freiflächen geschaffen werden. Zusammenhängende Freiflächen erzeugen einen geringeren Unterhaltungs- und Pflegeaufwand. Ferner können diese Flächen langfristig das Schließen und Entwidmen von Friedhofsflächen erleichtern. Bei rückläufigen Belegungszahlen sollten vor allem Randbereiche von Friedhöfen für eine Neuvergabe von Grabstellen gesperrt werden. Statt auf zersiedeltes mosaikartiges Belegen sollte auf ein geordnetes „Innenverdichten“ gesetzt werden.

Der Friedhofsentwicklungsplan soll die notwendigen Entwicklungsmaßnahmen und Handlungsschritte aufzeigen. Das Konzept bildet die Entscheidungsgrundlage der kommunalpolitischen Gremien. Auf dieser Basis sind die Friedhöfe unter baulich-räumlichen, stadt- und landschaftsplanerischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten nachhaltig und langfristig zu entwickeln. Die Entwicklungsplanung kann dabei sehr unterschiedlich ausgerichtet sein und Schwerpunkte setzen.

### 6.3 Erste Gegensteuerungsmaßnahmen in den Kommunen

Einige der 59 Friedhofsträger-Kommunen haben Handlungsbedarf erkannt und erste Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen:

#### Gegensteuerungsmaßnahmen

Maßnahmen	Kommunen Anzahl*	Beispiele
Angepasstes Angebot	31	Neue Grabarten wie Bäume, pflegearme Urnen-Grabfelder, anonyme/halbanonyme Formen
Änderung FRH-Konzept	4	Ausweisen von Kern- und Peripherieflächen
Rückbau + Teilrückbau	6	Vorbereitende Schritte, Schließen von Flächen
Marketing	8	Flyer, Broschüren, Internet
Sonstiges	14	Potenzialuntersuchung, Begräbniswälder, Neukonzepte, FEP-Bedarf erkannt
Keine	22	./.

Tabelle 17: Gegensteuerungsmaßnahmen

\*Anzahl von 59 Friedhofsträger-Kommunen; Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Positiv zu bewerten ist, dass sich 37 Kommunen bemühen, mit einzelnen oder mehreren Maßnahmen dem Wandel auf den Friedhöfen entgegenzuwirken. Allerdings wird es nicht ausreichen, einzelne Gegensteuerungsmaßnahmen nur punktuell umzusetzen. Vielmehr sollten sie in ein Gesamtkonzept eingebettet sein.

Der LRH begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen, fordert die Kommunen jedoch auf die Friedhöfe anhand einer Friedhofsentwicklungsplanung zielgerichtet und ganzheitlich zu entwickeln.

#### 6.4 **Beteiligen der Einwohnerschaft**

Kommunen können Bedarfe und Verhaltenstrends besser abschätzen, wenn sie ihre potenziellen Kunden hierzu direkt befragen. Die kommunalrechtlichen Beteiligungsformate nach §§ 16a, 16b, 16c Abs. 3 GO ermöglichen es, die Einwohnerschaft einzubeziehen. Der interessierten Einwohnerschaft und den kommunalen Entscheidungsträgern werden Foren zum Meinungsaustausch angeboten. Erwartungen, konkrete Bedarfe und Wünsche können dabei geäußert bzw. von der Kommune abgefragt werden.

Das konsultative Befragen der Einwohner nach § 16c Abs. 3 GO dient dazu, ein repräsentatives Meinungsbild zu bestimmten Themen zu erhalten, um die eigenen Planungs- und Entscheidungsgrundlagen zu verbessern. Das Befragungsergebnis kann vorbereitend in den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess einfließen. Konsultatives Befragen der Einwohner kann beispielsweise

- mündlich bei einer Einwohnerversammlung nach § 16b GO erfolgen. Dort kann informiert und diskutiert werden. Zudem können entsprechende Fragebögen an die Teilnehmenden ausgegeben werden.
- schriftlich durch Anschreiben, vorformulierten Fragebogen etc. vorgenommen werden oder
- indem elektronische Formate, wie Internet- und Social-Media-Plattformen genutzt werden.

Für einen möglichst umfassenden Meinungsaustausch ist es angezeigt, neben der Einwohnerschaft und der Kommunalpolitik noch weitere Akteure in diesen Dialogprozess einzubinden. Dazu zählen Unternehmen und Institutionen, die mit Bestattungen, Grabpflege und Friedhofsmanagement befasst sind, wie z. B.

- Bestatter,
- Steinmetze,
- Gärtnereibetriebe, Floristen,
- Kirchengemeinden,
- Seniorenbeirat, ggf. Ortsbeiräte.

In der kommunalen Praxis im Bereich des Friedhofs- und Bestattungswesens wird von den Partizipationsoptionen der Gemeindeordnung bislang kein Gebrauch gemacht. Keine der 59 Friedhofs-Kommunen hatte ihre Einwohnerschaft bisher aktiv in die Friedhofsplanungsprozesse eingebunden.

Der LRH empfiehlt den Kommunen, die Beteiligungsinstrumente im Bereich des Bestattungs- und Friedhofswesens verstärkt zu nutzen. Die

Einwohnerschaft sollte künftig in die Friedhofsentwicklungsplanung eingebunden werden, um ein umfassendes Meinungsbild zu erhalten. Die Entscheidungsgrundlage wird damit auf ein breiteres Fundament gestellt.

## 7. Satzungsgrundlagen

Die Friedhofsträger haben nach § 26 Abs. 1 BestattG in einer Friedhofsordnung/Friedhofssatzung Folgendes zu regeln:

- Ordnung, Gestaltung und Benutzung ihrer Friedhöfe;
- Erheben von öffentlich-rechtlichen Gebühren oder von privatrechtlichen Benutzungsentgelten.

Mit der Friedhofsordnung/Friedhofssatzung werden die Rechtsbeziehungen zwischen dem Friedhofsträger und Dritten geordnet und verbindlich festgelegt. Wird der Friedhof in öffentlich-rechtlicher Form betrieben, erlassen die Kommunen ihre Friedhofsordnung als Satzung (Friedhofssatzung), § 26 Abs. 2, 1. Halbsatz BestattG. Bei privatrechtlich organisiertem Friedhofsbetrieb ist eine Benutzungsordnung zu erlassen, § 26 Abs. 2, 2. Halbsatz BestattG. In § 2 Abs. 1 KAG ist zudem geregelt, dass Kommunalabgaben nur aufgrund einer Satzung erhoben werden dürfen.

Den Friedhofsträgern steht es zudem frei, das Erheben von öffentlich-rechtlichen Gebühren oder von privatrechtlichen Benutzungsentgelten - getrennt von der Friedhofssatzung oder Benutzungsordnung - in einer jeweils eigenen Friedhofsgebührensatzung bzw. Benutzungsentgeltordnung separat zu regeln.

Die Satzungsgrundlagen müssen als Rechtsquellen formell und materiell rechtmäßig sein. Im Streitfall werden sie regelmäßig von den Verwaltungsgerichten im Wege der inzidenten oder abstrakten Normenkontrolle überprüft.<sup>1</sup>

Bei Satzungen als Rechtsnormen und Rechtsgrundlagen für Verwaltungshandeln ist eine besondere Sorgfalt geboten. Wegen des Rechtsstaatsprinzips<sup>2</sup> haben sich Kommunen im eigenen Interesse zu vergewissern, dass sie über taugliche satzungsrechtliche Grundlagen verfügen. Um Rechts- und Prozessrisiken zu minimieren sowie negative Rechtsfolgen zu vermeiden, sollten die Kommunen ihre Satzungen ständig evaluieren und ggf. anpassen.

Satzungen müssen den formellen Vorgaben des § 66 LVwG genügen. Sie dürfen nicht gegen höherrangiges materielles Recht verstoßen und sie

<sup>1</sup> Vgl. § 47 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991, BGBl. I S. 686, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 03.12.2020, BGBl. I S. 2694.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15.11.2019, BGBl. I S. 1546.

müssen inhaltlich hinreichend bestimmt sein, vgl. § 67 Abs. 1, 2 LVwG. Spezialgesetzliche Vorgaben - z. B. aus dem KAG für Kommunalabgaben - sind zu beachten.

Der LRH hat die Friedhofssatzungen und die Friedhofsgebührensatzungen auf offenkundige Rechtsfehler geprüft. Satzungsakten wurden nicht eingesehen, so dass Ausfertigungs- und/oder Bekanntmachungsmängel nicht geprüft wurden.

Das Ergebnis dieser summarischen Satzungsprüfung ist mit Blick auf die Vielzahl an vorgefundenen Rechtsmängeln erschütternd.

## 7.1 Erhebliche Rechtsmängel bei den Friedhofssatzungen

Alle 59 Friedhofsträger-Kommunen haben Friedhofsordnungen nach § 26 BestattG erlassen, davon

- 58 als öffentlich-rechtliche Friedhofssatzung,
- eine als privatrechtliche Benutzungsordnung.

42 von 58 Friedhofssatzungen (fast 3/4) haben offensichtliche Rechtsmängel. Nur 16 Friedhofssatzungen waren nicht zu beanstanden.

Insbesondere folgende offenkundige Rechtsmängel hat der LRH bei den kommunalen Friedhofssatzungen festgestellt:

- Verstöße gegen die Formvorgaben des § 66 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 LVwG:
  - Friedhofsordnung in der Überschrift nicht als „Satzung“ gekennzeichnet.
  - 35 Satzungsverstöße gegen das strenge „Zitiergebot“.<sup>1</sup>
  - Keine Einleitungsformel, vgl. § 66 Abs. 1 Nrn. 2, 3 LVwG.
- Die Satzung wurde nicht zeitnah ausgefertigt. Zwischen Satzungsbeschluss der Gemeindevertretung (§ 28 Nr. 2 GO) und Ausfertigung durch den Bürgermeister (§ 4 Abs. 2 GO) mit Bekanntmachung (§ 68 LVwG) lag ein halbes Jahr. Nach der Rechtsprechung ist eine Ausfertigung 3 bis 4 Monate mit Blick auf die Beurkundungsfunktion noch zeitnah,<sup>2</sup> 6 Monate danach jedoch nicht mehr.<sup>3</sup>
- Bei Ordnungswidrigkeiten-Tatbeständen in der Satzung erfolgte kein Verweis auf § 134 Abs. 5 GO.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteile vom 03.09.2019, 2 KN 5/16; vom 27.06.2019, 2 KN 1/19, Rn. 33 ff.; vom 18.01.2018, 3 KN 4/14; vom 14.09.2017, 2 KN 3/15; vom 21.06.2000, 2 L 80/99; VG Schleswig, Urteil vom 28.08.2019, 4 A 619/17; VG Schleswig, Urteil vom 06.03.2019, 4 A 115/16; VG Schleswig, Beschluss vom 23.10.2018, 4 B 245/17; VG Schleswig, Urteil vom 26.09.2018, 4 A 209/17; VG Schleswig, Beschluss vom 09.05.2007, 4 B 8/07; alle zitiert nach Juris.

<sup>2</sup> Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 15.02.2007, OVG 2 A 15.05; vom 10.12.2008, OVG 2 A 9.08, beide zitiert nach Juris.

<sup>3</sup> Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27.10.2011, OVG 10 A 11.08, zitiert nach Juris

<sup>4</sup> Vgl. auch § 67 Abs. 3 LVwG.

- „Verstöße gegen die Friedhofsordnung werden nach BGB-Recht behandelt.“: Bei öffentlich-rechtlich ausgestaltetem Benutzungsverhältnis ist bei Verstößen auf das Ordnungswidrigkeitenrecht zurückzugreifen und bestimmte Ordnungswidrigkeiten-Tatbestände in der Satzung zu regeln, § 134 Abs. 5 GO.
- Ein Ordnungswidrigkeiten-Bußgeldrahmen, der in der Satzung 1.000 € übersteigt, verstößt gegen § 17 Abs. 1 OWiG.<sup>1</sup>
- Ordnungswidrigkeiten-Tatbestände wurden zu unbestimmt gefasst („Ordnungswidrig handelt, wer sich entgegen der in dieser Satzung geregelten Vorschriften verhält.“); differenzierte Tatbestände fehlen.
- Das Bilden eines Friedhofsausschusses und Zuweisen von Befugnissen durch Friedhofssatzung ist unzulässig. Gemäß Hauptsatzung der betreffenden Gemeinde werden Friedhofsangelegenheiten generell dem Umweltausschuss zugewiesen. Maßgeblich für das Bilden von Fachausschüssen und Übertragen von Entscheidungsbefugnissen ist allein die Hauptsatzung, vgl. § 45 Abs. 2 GO, § 27 Abs. 1 Satz 3, 4 GO.
- Verweise auf alte Rechtsgrundlagen:
  - Landesverordnung über das Leichenwesen aus 1995 ist mit Inkrafttreten des BestattG 2005 außer Kraft getreten.
  - Altes Datenschutzrecht nach Landesdatenschutzgesetz a. F.; das neue Datenschutzrecht ist zum 25.05.2018 in Kraft getreten.<sup>2</sup>
  - Satzungseingangsformel zitiert die Gemeindeordnung von 1950 und das „*Kommunalgesetz vom 14.07.1893 (GS. S. 152)*“
- Kein klares Verwenden von Rechtsbegriffen in der Satzung (öffentlich-rechtliche Gebühren, Gebührenbescheid oder privatrechtliche Entgelte, Preise, Vergütungen etc.); Auslegungsprobleme möglich.
- Von Kreisen erlassene Friedhofssatzungen widersprechen § 20 Abs. 1 BestattG. Kreise sind mangels Zuständigkeit nicht befugt, als Träger von kommunalen Friedhöfen zu fungieren. Träger von Kommunalfriedhöfen können nur Gemeinden sein, vgl. § 20 Abs. 1 Nr. 1 BestattG. Bei Kooperationsformen nach §§ 18 f. GkZ muss die Satzung des Kreises einen entsprechenden Hinweis auf die übertragene Satzungsbefugnis nach § 19 GkZ enthalten (Stichwort „Zitiergebot“).

Insbesondere Verstöße gegen die zwingenden Formvorgaben des § 66 LVwG, aber auch Ausfertigungs- und Bekanntmachungsmängel, machen die Satzungen unwirksam.

<sup>1</sup> Vgl. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 19.02.1987, BGBl. I S. 602, zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes vom 25.06.2021, BGBl. I S. 2099.

<sup>2</sup> Vgl. Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) in der aktuellen Version des ABl. L 119, 04.05.2016; ber. ABl. L 12; Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten (Landesdatenschutzgesetz - LDSG) vom 02.05.2018, GVBl. Schl.-H. 2018 S. 162; neue Rechtsgrundlagen bilden insbesondere Art. 6 Abs. 1 lit. e) und Abs. 3 S. 1 lit. b), Sätze 2 bis 4 Datenschutz-Grundverordnung [i. V. m. § 11 KAG i. V. m. § 29b Abgabenordnung bei Kommunalabgabensatzungen], § 3 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz n. F., § 4 GO (allgemeine kommunale Satzungsbefugnis).



Nichtige Friedhofssatzungen haben eine weitere erhebliche Rechtsfolge. Sie schlagen auf die Friedhofsgebührensatzung durch. Ist die Friedhofssatzung nichtig und rechtlich nicht existent, verstößt die Friedhofsgebührensatzung gegen § 2 Abs. 1 KAG. Der Gegenstand der Abgabe als Lebenssachverhalt ist dann nicht wirksam normiert. Dieser Verstoß gegen § 2 Abs. 1 KAG führt dann auch zur Unwirksamkeit der Friedhofsgebührensatzung.<sup>1</sup>

Die Kommunen sollten ihre Friedhofssatzungen dringend auf Rechtmäßigkeit überprüfen.<sup>2</sup> Bestehende Rechtsmängel sind zu beseitigen.

## 7.2 Erhebliche Rechtsmängel bei den Friedhofsgebührensatzungen

58 von 59 Friedhofsträger-Kommunen verfügten neben der Friedhofssatzung auch über eine Friedhofsgebührensatzung. Eine Kommune hat eine privatrechtliche Entgeltordnung erlassen.

Auch das Satzungsrecht als Grundlage für das Erheben der zu kalkulierenden Gebühren war in nur wenigen Fällen beanstandungsfrei. 56 von 58 Friedhofsgebührensatzungen (= 97 %) erwiesen sich aus unterschiedlichen Gründen als offenkundig rechtsfehlerhaft, z. B.:

- Satzungen aus 1998 und aus 2000 waren 20 Jahre nach Inkrafttreten automatisch durch Zeitablauf erloschen, § 2 Abs. 1 Satz 3 KAG.
- Verstöße gegen die Formvorgaben des § 66 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3, 5 LVwG:
  - Friedhofsgebührensatzung nicht als „Satzung“ in der Überschrift gekennzeichnet.
  - Verstöße gegen das strenge „Zitiergebot“.<sup>3</sup>
  - Fehlender Hinweis auf die erfolgte Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung.
  - Keine Einleitungsformel, vgl. § 66 Abs. 1 Nrn. 2, 3 LVwG.
  - Fehlende Angabe des Verwaltungsträgers, der die Gebührensatzung erlassen hat.
- Unrichtige und überflüssige Inhalte in der Friedhofsgebührensatzung:
  - Hinweis auf Widerspruch gegen den Gebührenbescheid „*in schriftlicher Form oder zur Niederschrift bei der Behörde*“. Entweder Formpassus weglassen oder auch die elektronische Form nennen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. VG Schleswig, Beschluss vom 23.10.2018, 4 B 245/17, zitiert nach Juris, zur Abwasserbeseitigungssatzung.

<sup>2</sup> Vgl. Anlage I, Prüfschema zur Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung; Prof. K. Lange, Fehler kommunaler Satzungen und ihre Folgen, Aufsatz, DVBl. 2017, S. 928 ff..

<sup>3</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteile vom 03.09.2019, 2 KN 5/16; vom 27.06.2019, 2 KN 1/19, Rn. 33 ff.; vom 18.01.2018, 3 KN 4/14; vom 14.09.2017, 2 KN 3/15; vom 21.06.2000, 2 L 80/99; VG Schleswig, Urteil vom 28.08.2019, 4 A 619/17; VG Schleswig, Urteil vom 06.03.2019, 4 A 115/16; VG Schleswig, Beschluss vom 23.10.2018, 4 B 245/17; VG Schleswig, Urteil vom 26.09.2018, 4 A 209/17; VG Schleswig, Beschluss vom 09.05.2007, 4 B 8/07; alle zitiert nach Juris.

<sup>4</sup> Vgl. zur ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung: OVG Schleswig, Beschluss vom 15.06.2021, 2 LB 15/19, zitiert nach Juris.

- Klagegegenstand unrichtig angegeben, vgl. § 79 VwGO.
- Unrichtige Fristenangabe für den Rechtsbehelf gegen den Gebührenbescheid; richtige Klagefrist ist ein Monat nach Zustellung des Widerspruchsbescheids und nicht „innerhalb von 2 Wochen“.
- Verstöße gegen § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG (Mindestinhalte KAG-Satzung):
  - Falsche und/oder undifferenzierte Angabe des Abgabengegenstands<sup>1</sup> und des Abgabenschuldners, insbesondere, wenn Benutzungsgebühren und Verwaltungsgebühren gleichzeitig in der Satzung festgelegt werden.
  - Fehlende Angabe über das Entstehen der Gebührenschuld.
- Bestimmtheitsmängel: Fehlende Gebühren-Bemessungsgrundlagen (Abgabenmaßstab, Höhe Abgabensatz). Für den Gebührenschuldner ist nicht ersichtlich, wie hoch die Gebühr ist und wie sie sich berechnet.

**(Negativ-)Beispiele:**

- *„Für besondere zusätzliche Leistungen, die nicht in den Gebührenstellen dieser Gebührensatzung vorgesehen sind, setzt die Verwaltung die zu entrichtende Vergütung von Fall zu Fall nach dem tatsächlichen Aufwand fest.“*
- *„Für besondere Leistungen setzt die Verwaltung oder der Friedhofsausschuss die zu zahlende Gebühr im Einzelfall nach dem tatsächlichen Aufwand fest.“*
- *„Gebühren für besondere Leistungen, die in der Gebührensatzung nicht enthalten sind, werden nach dem tatsächlichen Aufwand festgesetzt.“*
- Unrichtige Fälligkeitsangabe innerhalb von 14 Tagen „nach Zustellung“ des Gebührenbescheids; der Gebührenbescheid wird nicht zugestellt i. S. v. §§ 146 ff. LVwG, sondern mit einfachem Brief schlicht bekanntgegeben, § 110 LVwG.
- Verweise auf altes Datenschutzrecht nach Landesdatenschutzgesetz a. F.; das neue Datenschutzrecht ist seit 25.05.2018 in Kraft.<sup>2</sup>
- Keine eigene kommunale Friedhofsgebührensatzung: Eine Gemeinde hat die kirchliche Friedhofsgebührensatzung beim Betriebsübergang unverändert „übernommen“ und wendet diese Kirchensatzung unzulässigerweise an. Eine Satzungsüberleitung kommt mangels Gesetzesgrundlage nicht in Betracht. Die Gemeinde muss neu kalkulieren (§ 6 KAG) und eine eigene Gebührensatzung erlassen.
- Unwirksame Satzungsänderungen:
  - Eine Satzung kann nur durch eine Änderungssatzung geändert oder durch eine Aufhebungssatzung aufgehoben werden (sog. actus

<sup>1</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 24.08.2001, 2 M 65/01, NordÖR 2001, S. 403.

<sup>2</sup> Vgl. Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) in der aktuellen Version des ABl. L 119, 04.05.2016; ber. ABl. L 12; Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten (Landesdatenschutzgesetz - LDSG) vom 02.05.2018, GVBl. Schl.-H. 2018 S. 162; neue Rechtsgrundlagen bilden insbesondere Art. 6 Abs. 1 lit. e) und Abs. 3 S. 1 lit. b), S. 2 bis 4 Datenschutz-Grundverordnung [i. V. m. § 11 KAG i. V. m. § 29b Abgabenordnung bei Kommunalabgabensatzungen], § 3 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz n. F., § 4 GO (allgemeine kommunale Satzungsbefugnis).

contrarius).<sup>1</sup> Eine Gebührentarif-Anlage ist Bestandteil der Gebührensatzung. Auch die Gebührentarif-Anlage kann nur durch eine Änderungssatzung rechtswirksam geändert werden. Ein einfacher Beschluss zu einem geänderten Gebührentarif ist nicht ausreichend.

- Kalkulationsmängel, vgl. Tz. 5.4 ff.:
  - Fehlende Kalkulation, § 6 KAG.
  - Veraltete Kalkulation (älter als 3 Jahre).
  - Kalkulation ist objektiv nicht nachvollziehbar.
  - Durchgreifende Kalkulationsfehler.
  - Dem Satzungsgeber (§ 28 Nr. 2 GO) lagen die maßgeblichen Kalkulationsunterlagen zur Gebührensatzung nicht vor.
  - Kalkulationszeitraum (max. 3 Jahre) ist nicht festgelegt.
  - Erhebungs- und Kalkulationszeitraum sind nicht deckungsgleich.
- Unzulässiger Ortsfremden-/Auswärtigenzuschlag, vgl. Tz. 5.9.2.

Die aufgeführten Rechtsmängel sind ganz überwiegend erheblich, wirken sich in der Rechtsfolge zumeist auf die gesamte Satzung aus und machen die Gebührensatzungen insgesamt unwirksam. Auf dieser Grundlage erlassene Gebührenbescheide sind rechtswidrig.

Der LRH sieht für die Kommunen im Satzungsrecht dringenden Handlungsbedarf. Die Kommunen sollten auch ihre Friedhofsgebührensatzungen auf Rechtmäßigkeit und Rechtswirksamkeit überprüfen.<sup>2</sup> Bestehende Rechtsmängel sind zu beseitigen.

## 8. Einbinden der Politik durch Berichtswesen

### 8.1 Ehrenamtlich verwaltete Friedhofsträger-Gemeinden

43 der 59 Friedhofsträger-Gemeinden werden ehrenamtlich verwaltet, § 48 GO. 23 der 43 ehrenamtlich verwalteten Friedhofsträger-Gemeinden gaben an, dass in den politischen Gremien regelmäßig und anlassbezogen ad hoc über das Friedhofs- und Bestattungswesen inhaltlich berichtet werde. 20 von 43 Gemeinden verneinten dies oder verwiesen ausschließlich auf die jährlichen Haushaltsberatungen. Aus Anlass der Budgetberatungen würden die Friedhöfe allenfalls über die Planansätze und den sonstigen Ressourcenbedarf thematisiert werden. Teilweise fänden auch regelmäßige eigene Friedhofsbegehungen durch die ehrenamtlichen Friedhofsausschussmitglieder statt, um sich ein eigenes Bild von dem Zustand des Friedhofs zu machen.

<sup>1</sup> Vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 18.05.1999, 2 L 185/98, NordÖR 1999, S. 287.

<sup>2</sup> Vgl. Anlage I, Prüfschema zur „Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung“; Prof. K Lange, Fehler kommunaler Satzungen und ihre Folgen, Aufsatz, DVBl. 2017, S. 928 ff.; Marco Lamcke/Dino Schubert, Typische Rechtsfehler bei Benutzungsgebührensatzungen - Exemplarische Betrachtung anhand veröffentlichter Friedhofsgebührensatzungen, Aufsatz, Verwaltungsrundschau 2015, S. 112 ff..

Für ehrenamtlich verwaltete Kommunen ist ein standardisiertes Berichtswesen im Sinne der §§ 45b Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, 45c GO zum Friedhofswesen nicht ausdrücklich vorgeschrieben.

Gleichwohl sollten die politischen Gremien wegen der finanziellen Bedeutung regelmäßig unterjährig informiert werden. Als angemessene, steuerungsrelevante Berichtsinhalte im Friedhofswesen sind dabei insbesondere zu berücksichtigen:

- Wesentliche Haushalts- und Finanzdaten, Soll-Ist-Abweichungen.
- Der Zustand der öffentlichen Einrichtung „Friedhof“.
- Wichtige Strukturdaten, wie z. B. Entwicklung der Bestattungszahlen, Flächenverbrauch etc.
- Der Abgleich der tatsächlichen Entwicklungen mit dem Friedhofsentwicklungsplan/-konzept.

## 8.2 Hauptamtlich verwaltete Friedhofsträger-Gemeinden

16 der 59 Friedhofsträger-Kommunen werden hauptamtlich verwaltet, § 48 GO. 12 Kommunen gaben an, in Bezug auf das Friedhofswesen kein standardisiertes Berichtswesen implementiert zu haben. 4 Kommunen übermittelten Halbjahres- oder Kurzberichte zu den Kommunalfriedhöfen.

Anlassbezogenes Informieren der Politik über Pläne, Maßnahmen und einzelfallbezogene Sachstände genügt den Vorgaben an ein ordnungsgemäßes Berichtswesen nach §§ 45b Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, 45c GO nicht.

Bezogen auf das Friedhofswesen hat sich das Berichtswesen u. a. mindestens auf die in § 45c Satz 3 Nrn. 1 bis 6 GO genannten Themen zu erstrecken. Es fehlten jedoch aussagekräftige Berichte, z. B. über

- wichtige Strukturdaten,<sup>1</sup>
- die Menge, Qualität und Kosten der Verwaltungsleistungen,<sup>2</sup>
- den Abgleich der tatsächlichen Entwicklungen mit der Fachplanung,<sup>3</sup>
- den Zustand der öffentlichen Einrichtungen,<sup>4</sup> auch eigene Friedhöfe.

Inhaltlich sollten diese Berichte auch steuerungsrelevante Fragen beantworten, wie z. B.:

- Welche Handlungsbedarfe ergeben sich aus den Informationen?
- Kann das Ziel mit eigenen Ressourcen erreicht werden?
- Welche konkreten Maßnahmen sind erforderlich?
- Ist der Personaleinsatz richtig bemessen?
- Muss die Qualität der angebotenen Leistungen verbessert werden?
- Wie soll mit Problemen im Umsetzungsprozess verfahren werden?
- Wird noch das richtige Ziel verfolgt?

---

<sup>1</sup> Vgl. § 45c Satz 3 Nr. 1 GO.

<sup>2</sup> Vgl. § 45c Satz 3 Nr. 4 GO.

<sup>3</sup> Vgl. § 45c Satz 3 Nr. 5 GO.

<sup>4</sup> Vgl. § 45c Satz 3 Nr. 6 GO.

Der Aufbau eines funktionierenden Berichtswesens ist für die hauptamtlich verwalteten Kommunen nach § 45c GO eine Pflichtaufgabe. Das Berichtswesen dient den politischen Gremien als unterstützendes Instrument, kommunalpolitische Entscheidungen zu treffen sowie die Verwaltung zu steuern und zu kontrollieren. Es ermöglicht eine wirksame Erfolgskontrolle.

Die folgende Abbildung fasst die wesentlichen Grundsätze des Berichtswesens zusammen:

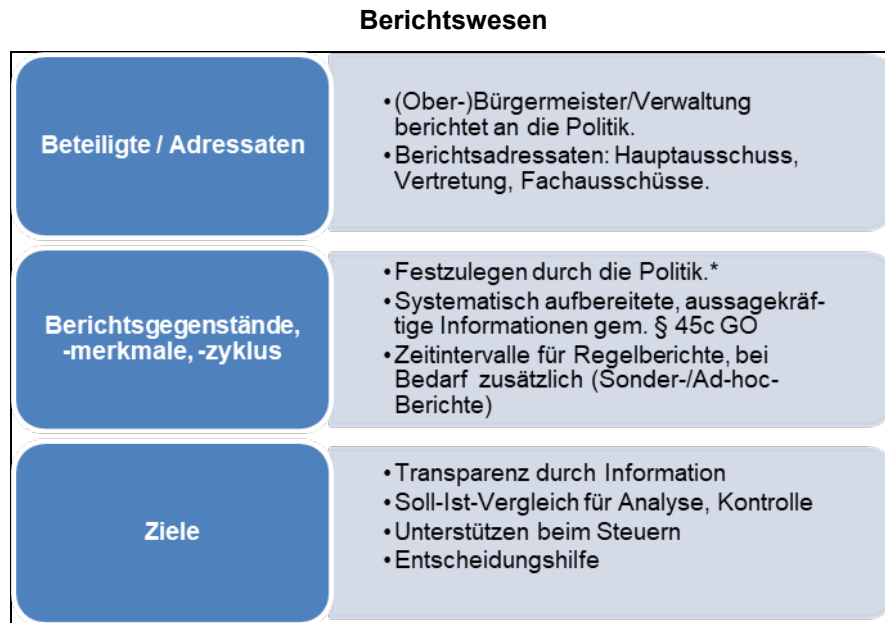


Abbildung 17: Berichtswesen

\*§ 45b GO, § 28 Nr. 26 GO.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Es sollte im Interesse von Politik und Verwaltung liegen, mit geeigneten Informationen einen Überblick über die Friedhöfe zu erhalten. Zielgerichtetes Steuern wird erst dann möglich.

Der LRH empfiehlt den hauptamtlich verwalteten Kommunen,

- ein aussagekräftiges und informatives Berichtswesen zum Friedhofs- und Bestattungswesen einzurichten,
- die Berichte inhaltlich so verständlich und informativ abzufassen, dass ein zielgerichtetes Steuern und eine wirksame Verwaltungskontrolle möglich sind.

## 9. Controlling-Strukturen schaffen in der Verwaltung

Bei den 59 Friedhofsträger-Kommunen sind überwiegend keine echten Steuerungs- und Controllinginstrumente sowie systematische Managementstrukturen zum Friedhofswesen vorhanden.

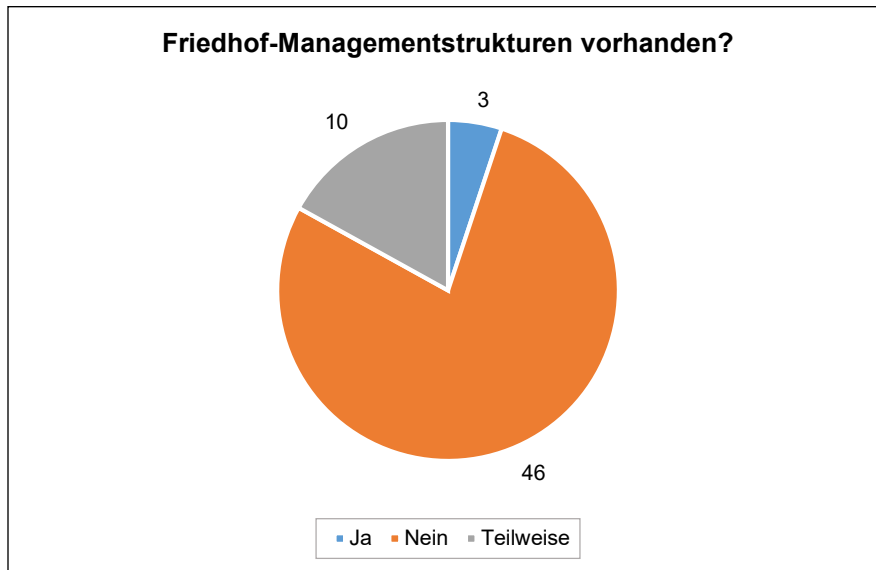


Abbildung 18: Friedhof-Managementstrukturen vorhanden?

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Von den 59 Friedhofsträger-Kommunen gaben 13 an, im Friedhofswesen zumindest ansatzweise über Managementstrukturen zu verfügen. Als Steuerungselement wurde überwiegend der Haushalt angegeben:

- Zieldefinitionen, Kennzahlen im Produkthaushalt;
- Verwaltungsinternes Fachbereichscontrolling;
- Regelmäßige Soll-Ist-Vergleiche;
- Quartalsberichte;
- Jährliche Betriebsabrechnungen.

Die Frage, inwieweit nach § 27 Abs. 1 GO strategische Ziele und Grundsätze zum Friedhofswesen vorhanden sind, wurde wie folgt beantwortet:



Abbildung 19: Strategische Ziele und Grundsätze der Politik vorhanden?  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

8 von 59 Friedhofsträger-Kommunen gaben an, dass strategische Ziele und Grundsätze von der Politik beschlossen worden seien, darunter

- **Lübeck** mit dem Konzept „Friedhof 2100“ mit politischen Zielen,
- **Kiel** mit dem aktuellen Friedhofsentwicklungskonzept,<sup>1</sup>
- **Altenholz** mit den Doppik-Teilhaushaltszielen „Steigern der Attraktivität des Friedhofs und der Kapelle“, „Erhöhen der Erträge“, „Einhalten der Grabmal-/Bepflanzungsordnung“.

Zielorientiertes Handeln setzt in der Politik an, die die Ziele für die Verwaltung über den Haushalt hinaus verbindlich vorgibt. Das Ziel sollte es sein, mit geeigneten Managementstrukturen auch mittel- und langfristig die Friedhöfe weiterzuentwickeln. Ein optimaler Controlling-Regelkreis sieht wie folgt aus:

<sup>1</sup> Vgl. Drucksache DrS/0342/2021 zum Friedhofsentwicklungskonzept der LH Kiel, Beschluss der Kieler Ratsversammlung vom 20.05.2021; Quelle: Ratsinformationssystem LH Kiel/Infosystem Kommunalpolitik.

### Controlling-Regelkreis „Friedhofsmanagement“

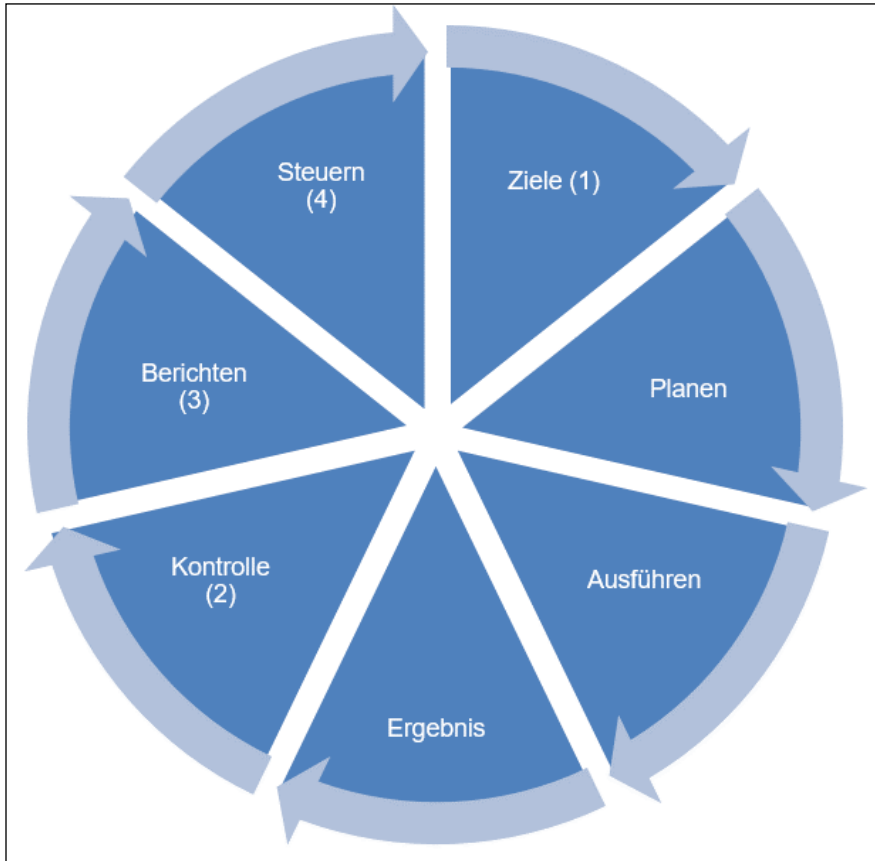


Abbildung 20: Controlling-Regelkreis "Friedhofsmanagement"

(1) Friedhofentwicklungsplanung/-konzeption. Politik legt Ziele fest, § 27 Abs. 1 Satz 1 GO.

(2) Soll-Ist-Vergleich und Analyse.

(3) Berichtswesen (Bürgermeister/Verwaltung → Politik, § 45c GO).

(4) Durch die Politik.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, in Anlehnung an: Dusch in Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlussbericht Band 3: Leitfaden zur Modernisierung von Behörden, S. 101.

Keine der Friedhofsträger-Kommunen konnte belegen, ein vollständiges Zielsystem zu haben oder einen Controlling-Regelkreis zu praktizieren. Friedhofsmaßnahmen über den Haushalt abzubilden, ist rechtlich notwendig, allein aber nicht ausreichend. Der Haushaltsplan gibt zwar ein gewisses Arbeitsprogramm für die Verwaltung vor. Er allein darf jedoch nicht das einzige und zentrale Element politischen Steuern sein. Steuern über den Haushalt ohne konkrete Zielvorgaben ermöglicht nicht festzustellen, inwieweit Ziele erreicht und oder Mittel wirtschaftlich eingesetzt wurden. Das Haushaltsrecht ist grundsätzlich nicht geeignet, die sog. politische Programmfunktion und politische Kontrollfunktion sachgerecht umfassend zu erfüllen. Gesteuert werden sollte das Friedhofswesen über ein fortlaufendes Controlling-System mit Berichtswesen.<sup>1</sup>

Der LRH empfiehlt vor allem den hauptamtlich verwalteten Friedhofsträger-Kommunen, professionelle Controlling-Strukturen aufzubauen.

<sup>1</sup> Vgl. § 45c S. 3 Nr. 6 GO.



## 10. Friedhofsschließungen

### 10.1 Rechtliche Voraussetzungen

Ein kommunaler Friedhof wird durch einen gemeindlichen Widmungsakt als öffentliche Einrichtung geschaffen und der allgemeinen Benutzung zugänglich gemacht. Die Eigenschaft als öffentliche Einrichtung erhält eine Einrichtung (Sache oder Sachgesamtheit) nach den allgemeinen Grundsätzen des öffentlichen Sachenrechts durch Widmung. Die Widmung legt den Nutzungszweck und damit auch die Nutzungsgrenzen des Friedhofs fest. Die Widmungsverfügung ist eine Aufgabe der Gemeinde-/Stadtvertretung, § 27 Abs. 1 Satz 2 GO.<sup>1</sup>

Ein gewidmeter Friedhof kann geschlossen und nach Maßgabe des § 21 BestattG schließlich entwidmet werden. Nach Schließung eines Friedhofs sind dort weitere Bestattungen nicht mehr zulässig.

Mit dem Entwidmen wird der Friedhofscharakter des Grundstücks aufgehoben und das Grundstück kann anderweitig verwendet werden.<sup>2</sup> Der Friedhof wird aufgelöst und verliert seine Eigenschaft als Ruhestätte. Ein Friedhof darf grundsätzlich nur entwidmet werden, nachdem die Ruhezeiten abgelaufen sind. Ausnahmen sind bei einem dringenden öffentlichen Interesse und nach vorherigem Umbetten der Leichen und Urnen zulässig, §§ 21, 23 BestattG.

Bei kirchlichen Friedhöfen ist zusätzlich zu beachten, dass ein beabsichtigtes Schließen der betroffenen Gemeinde mindestens 2 Jahre vor dem Schließungszeitpunkt anzuzeigen ist, § 21 Abs. 1 Satz 2 BestattG.

---

<sup>1</sup> Vgl. Husvogt in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. 2.2 zu § 21 BestattG, S. 254.

<sup>2</sup> Vgl. Gesetzentwurf zum Bestattungsgesetz, Landtagsdrucksache 15/3561 (neu), S. 60, Quelle: Landtagsinformationssystem.

### Widmen, Schließen, Entwidmen von Friedhöfen, § 21 BestattG

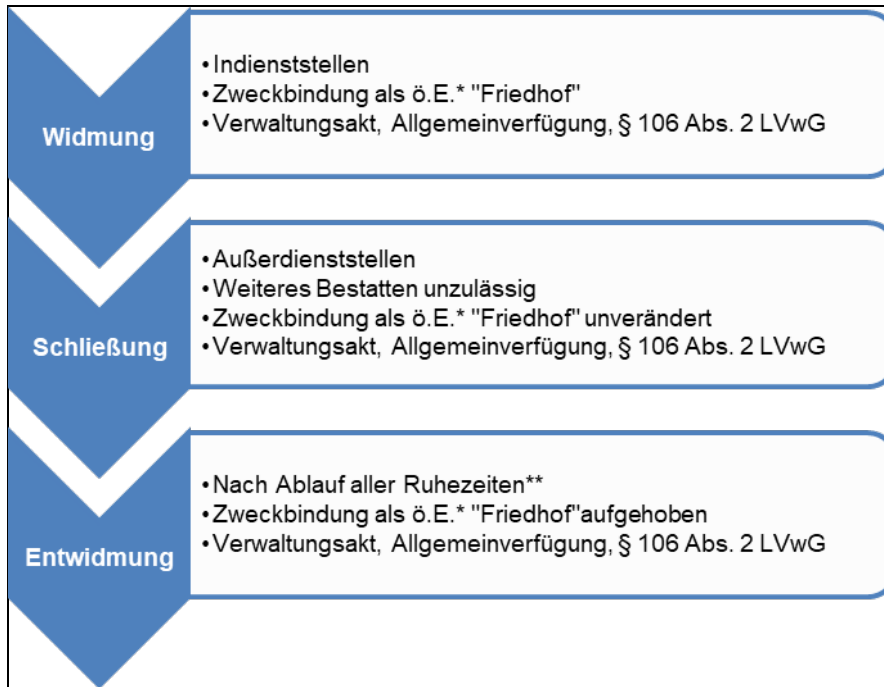


Abbildung 21: Widmen, Schließen, Entwidmen von Friedhöfen

\*Öffentliche Einrichtung.

\*\*Ausnahme siehe § 21 Abs. 2 BestattG.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Bei der Widmung, Schließung und Entwidmung handelt es sich um Verwaltungsakte in Form von Allgemeinverfügungen nach § 106 Abs. 2 LVwG, die örtlich bekanntzumachen sind, § 21 Abs. 1 BestattG.

Aus den Rechtsphasen wird deutlich, dass vor allem das Entwidmen eines Friedhofs je nach verbleibenden Ruhezeiten ein mittel- bis langfristig angelegter Prozess ist. Mit jeder Neuvergabe beginnt eine neue Ruhezeit, die vor einer Entwidmung erst abgelaufen sein muss.

Die Kommunen müssen daher vorausschauend planen und diesen Aspekt bei der Neuvergabe von Grabstellen berücksichtigen. Vergabeentscheidungen von Grabstätten wirken sich unmittelbar aus und binden die Friedhofsträger über viele Jahre.

#### 10.2 Nur wenige Kommunen befassen sich mit Friedhofsschließungen

In **Geesthacht** wurde beispielsweise diskutiert, den Alten Friedhof zu schließen.

Die **Hansestadt Lübeck** hat im Zuge des Konzepts „Friedhof 2100“, vgl. Tz. 6.1, bereits konkret benannt, wie die vorhandenen Friedhofsflächen bei rückläufigen Bedarfen anzupassen sind: „Die erste Stufe dieser Friedhofsentwicklungsplanung ist auf dem größten der städtischen Friedhöfe, dem

*Vorwerker Friedhof, bereits seit dem 01.01.2011 in Kraft. Seit diesem Zeitpunkt werden auf den Randflächen dieses Friedhofs keine Bestattungen mehr vorgenommen, damit diese Flächen zum 01.01.2030 entwidmet werden können. In der zweiten Stufe werden dann weitere große Flächen auf dem Vorwerker Friedhof und sämtliche Friedhofsflächen hinter dem Bahngleis auf dem Friedhof Waldhusen zum 01.01.2030 geschlossen, um dann am 01.01.2050 entwidmet werden zu können.“*

Der LRH begrüßt dieses Vorgehen angesichts der Flächenüberhänge ausdrücklich. Er rät allen Kommunen, auch Friedhofsschließungen in die weiteren Überlegungen einzubeziehen. Vor Ort sollte diese Variante ergebnisoffen und sachgerecht diskutiert werden.

### 10.3 **Kalkulatorische Folgen**

Das komplette Schließen eines Friedhofs hat kalkulatorische Folgen, auf die der LRH aufmerksam macht:

*Mit dem Schließen eines Friedhofs ..., wird die Kapazität im Interesse der Gebührenzahler gerade langfristig vermindert. Aus Rechtsgründen ist dies jedoch nur über einen längeren Zeitraum in einem gesonderten Verfahren möglich, da auch ohne neue Bestattungsfälle zunächst der Ablauf aller Ruhefristen bzw. Nutzungszeiten abzuwarten ist, bevor eine Umwidmung erfolgen kann. In der Zwischenzeit sind kontinuierlich wachsende „Überkapazitäten“ dieses Friedhofs die unausweichliche Folge. Vor dem Hintergrund des Prüfschemas dürfte jedoch nicht zu beanstanden sein, wenn diese (im Zeitablauf zunehmenden) Freiflächen insgesamt so lange gebührenfähig bleiben, bis der Gemeinde die Entwidmung der Anlage insgesamt möglich ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des Umstandes, dass die vorübergehend zu tolerierenden Freiflächen ja gerade dem Kapazitätsabbau im Interesse des Gebührenzahlers geschuldet sind.“<sup>1</sup>*

Die Kommunen sind gefordert, diese kalkulatorischen Aspekte beim Abbau ihrer Friedhofsflächen zu berücksichtigen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Erik Gawel, Die Kalkulation der Friedhofsgebühren, Handbuch für die Praxis, 1. Aufl. 2017, S. 203.

## 11. Zwischenfazit kommunale Friedhöfe

Der LRH beschränkt sich an dieser Stelle auf eine Auflistung der festgestellten Prüfungsergebnisse. Sie sprechen für sich:

- Im Vergleich zum Bedarfswert der Hamburger Friedhöfe liegt der Flächenüberhang der 70 kommunalen Friedhöfe bei 177,8 ha.
- Nur etwa 50 % der gesamten Sterbefälle im Einzugsbereich der kommunalen Friedhofsträger werden auf kommunalen Friedhöfen bestattet.
- Obwohl Urnenbestattungen zu 80 % und Sargbestattungen zu 20 % nachgefragt werden, werden auf den Friedhöfen noch zu 45 % Erdgrabstätten vorgehalten.
- Derzeit sind 68.000 Grabstätten unbelegt. Der Auslastungsgrad der Friedhöfe liegt bei 49 %.
- Die Anzahl jährlich durchschnittlich freiwerdender Grabstätten von 3.260 übersteigt den Bedarf an neu benötigten Grabstätten von 2.771.
- Von den 59 Kommunen arbeiten nur 6 mit einem digitalen Friedhofskataster und 4 mit sonstigen erstellten Belegungsplänen.
- Auffällig sind die geringen Anteile an Interner Leistungsverrechnung (ILV) mit 8 % und kalkulatorischen Zinsen mit 1 %. Beide Positionen werden häufig unvollständig oder gar nicht berücksichtigt.
- Der Kostendeckungsgrad nahm von 77 % in 2016 auf 71 % in 2020 kontinuierlich ab. Die Defizite der Friedhöfe würden sogar noch höher ausfallen, wenn alle Kosten der Friedhöfe korrekt ausgewiesen würden.
- Soweit sachfremde Erwägungen einfließen, um durch freiwilligen Gebührenverzicht langfristig stabile Gebühren zu sichern oder sich an den Preisen anderer zu orientieren, handelten die Kommunen rechtswidrig.
- 9 Friedhöfe würden bei korrekt angewandter Kostenrechnung keine Überschüsse ausweisen.
- Von den 59 Kommunen haben lediglich 24 Kommunen Gebührenkalkulationen vorgenommen.
- Die Anzahl beanstandungsfreier Kalkulationen reduzierte sich nach summarischer Prüfung der formalen und betriebswirtschaftlichen Erfordernisse auf 10.
- Von 59 Kommunen wiesen lediglich 26 kalkulatorische Zinsen aus. Dabei lag der verwendete, durchschnittliche kalkulatorische Zinssatz unterhalb von 3 % und damit deutlich unterhalb des empfohlenen Richtwerts von 4 %.
- Soweit Abschläge für öffentliches Grün ausgewiesen wurden, lagen diese zwischen 2 % und 52 %. Die Kommunen orientierten sich eher an einer konkurrenzfähigen Gebührenhöhe als an sachgerechten Erwägungen.
- Von 59 Kommunen haben 51 keine Friedhofsentwicklungsplanung.
- Nur 25 Kommunen haben ihren Friedhofsstatus erfasst und bewertet.
- Keine der 59 Friedhofs-Kommunen hatte ihre Einwohnerschaft bisher aktiv in Friedhofsplanungsprozesse eingebunden.

- In 32 Kommunen wird den Gremien zum Friedhofswesen im Sinne des § 45 c GO nicht berichtet.
- Nur 13 Kommunen verfügen ansatzweise über Managementstrukturen.
- Von 59 Kommunen hatten 8 strategische Ziele und Grundsätze zum Friedhof durch die Politik beschließen lassen.
- Lediglich 2 Kommunen haben Friedhofs- und Friedhofsgebührensatzungen verabschiedet, die keine groben Rechtsfehler beinhalten. Allerdings sind für diese beiden Kommunen die kalkulatorischen Grundlagen nicht beanstandungsfrei.
- Keine der Kommunen konnte belegen, ein vollständiges Zielsystem zu haben oder einen Controlling-Regelkreis zu praktizieren.

In Gänze bleibt daher festzustellen, dass keine Kommune kalkulatorisch und satzungsrechtlich ordnungsgemäß arbeitet.

Die Prüfungsergebnisse verdeutlichen, dass das kommunale Friedhofs- und Bestattungswesen erheblich vernachlässigt wurde. Es ist insoweit nicht verwunderlich, dass eine hohe Deckungslücke klafft, die bei korrekt bemessenen Finanzdaten für die tatsächlichen Aufwendungen noch deutlich höher wäre. Auch verwundert nicht, dass sich die Kommunen angesichts seit langem fehlender Grundlagendaten und Entwicklungsplanungen vom Wandel im Bestattungswesen eingeholt oder gar überholt fühlen.

Sie haben schlicht seit Jahrzehnten versäumt, sich mit dieser kostenrechnenden Verwaltungsaufgabe ordnungsgemäß, wirtschaftlich und vorausschauend auseinanderzusetzen.

Die Versäumnisse wiegen heute umso schwerer. Gerade im Friedhofsbereich benötigen Veränderungen - allein wegen der Ruhefristen - lange Vorlaufzeit. Es wird daher Zeit, Veränderungsprozesse, die bereits vor 10 oder 15 Jahren hätten begonnen werden müssen, endlich in Angriff zu nehmen.

## 12. Kirchliche Friedhöfe

Historisch gewachsen wird die überwiegende Anzahl der Friedhöfe noch heute kirchlich betrieben. Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass kirchliche Träger mit 421 Friedhöfen einen erheblichen Anteil am Bestattungswesen tragen.

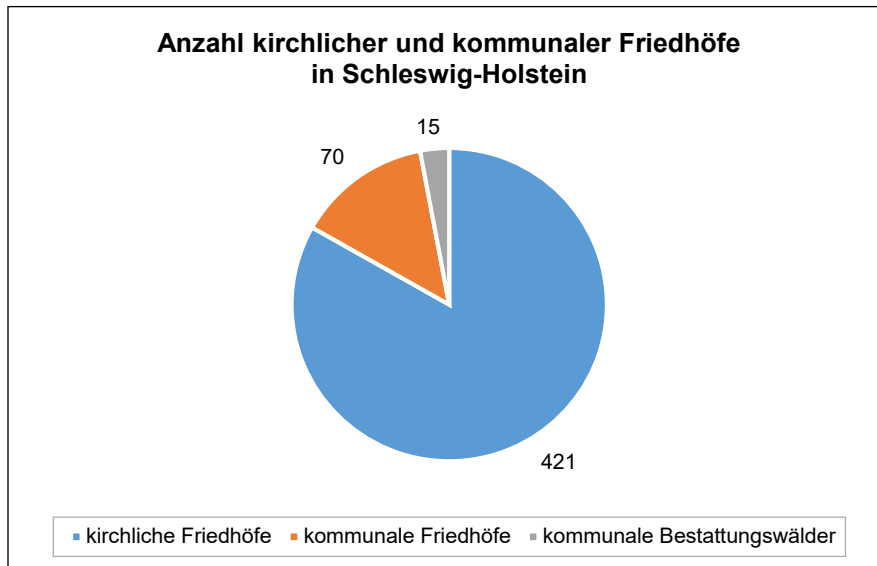


Abbildung 22: Anzahl kirchlicher und kommunaler Friedhöfe in Schleswig-Holstein  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

In der Vergangenheit war dies für viele Kommunen sehr komfortabel. Sie hatten mit den kirchlichen Friedhöfen wenig Berührungspunkte.

Der Wandel in der Bestattungskultur trifft jedoch die kirchlichen Friedhöfe in gleicher Weise wie die kommunalen Friedhöfe. Die Vielfalt nachgefragter Bestattungsformen wächst. Nicht immer wird ein klassischer kirchlicher Friedhof zur letzten Ruhestätte. Damit wächst auch der Kostendruck und kirchliche Träger wenden sich zum Ausgleich ihrer Defizite zunehmend an die Kommunen.

So hat beispielsweise die Kirche in Ostholstein einen Friedhofsprozess eingeleitet und dafür 2016 durch den Kirchenkreisrat eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

*„Ziel des Prozesses ist die Sicherung der Zukunft der kirchlichen Friedhöfe in Ostholstein. Der Grund dafür ist ein dreifacher:*

- *Die Bestattungskultur verändert sich derzeit rasant.*
- *Friedhöfe sind aus Gebühren schon lange nicht mehr kostendeckend zu betreiben.*
- *Ein Defizitausgleich kann / darf von den Kirchengemeinden auf Dauer nicht gewährleistet werden.“<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Kirche Ostholstein, Friedhofsprozess im Kirchenkreis Ostholstein, Präsentation auf der Synode des Ev.-Luth. Kirchenkreises Ostholstein, 12.03.2019, S. 2.

Neben dem Wandel in der Bestattungskultur kommt für die kirchlichen Träger erschwerend hinzu, dass auch die Bindung an die Kirche rückläufig ist. Im Prüfungszeitraum 2016 bis 2020 sind laut statistischen Angaben bundesweit rd. 2,1 Mio. Bürger aus der Kirche ausgetreten.<sup>1</sup>

In diesem Spannungsfeld hinterfragt die Kirche für sich,

- wie das Friedhofswesen langfristig wirtschaftlich auskömmlich gestaltet werden kann;
- welche Rollen künftig von der Kirche und der Kommune zu übernehmen sind.

Auch in der überregionalen schleswig-holsteinischen Presse wurde das Thema aufgegriffen. Darin machen der Verein Aeternitas e. V.<sup>2</sup> und das Dithmarscher Friedhofswerk<sup>3</sup> deutlich, dass die traditionellen Friedhöfe durch den Trend hin zu kleineren Gräbern und mehr alternativen Bestattungen unter Handlungsdruck stehen. In dem Zeitungsartikel heißt es u. a.: *„...Große Teile der Friedhöfe werden nicht mehr benötigt, müssen aber weiter gepflegt werden, Gebühreneinnahmen sinken, auch weil Urnengräber günstiger sind. Kostendeckend arbeiten viele schon seit langem nicht mehr. ... Die meisten Friedhöfe sind schon seit 2010 hochdefizitär. Wir hätten viel früher auf die Veränderung der Bestattungskultur reagieren müssen. Langfristiges Ziel müsse es sein, Flächen stillzulegen, Friedhöfe zu verkleinern, zusammenzulegen – und im Zweifel sogar zu schließen. ... Um die Friedhöfe am Leben zu halten, brauchen die Kirchengemeinden allerdings sofort Geld. Von den Kommunen verlangen sie, die Friedhofsdefizite zu hundert Prozent auszugleichen.“*<sup>4</sup>

Dabei ist man sich von kirchlicher Seite durchaus kritisch darüber bewusst, dass es zunächst einer guten Datenbasis bedarf. In Ostholstein sollen dafür u. a. Mengen und Flächenangaben überprüft werden, unterschiedliche Zeitansätze auf den Friedhöfen hinterfragt werden und Widersprüche in Kalkulationen geklärt werden. Ein Sachgebiet mit Fach- und Beratungskompetenz und einheitlichen Abläufen wird als erforderlich angesehen. Als sofortige Maßnahmen vor Ort werden darüber hinaus folgende Punkte benannt:

- *„Validierung der Daten,*
- *Überprüfung der Bestattungsformen,*
- *Stilllegung gering belegter Grabfelder,*
- *Aufgabe/Veräußerung frei gewordener Flächen“.*<sup>5</sup>

1 Quelle: <https://www.kirchenaustritt.de/statistik>.

2 Aeternitas e.V., Verbraucherinitiative Bestattungskultur.

3 Evangelisch-Lutherisches Friedhofswerk des Kirchenkreises Dithmarschen, mit Sitz der Hauptfriedhofsverwaltung in Heide.

4 Vgl. Kieler Nachrichten vom 20.11.2021, KN-Artikel „Leere Gräber, leere Kassen“, S. 13.

5 Kirche Ostholstein, Friedhofsprozess im Kirchenkreis Ostholstein, Präsentation auf der Synode des Ev.-Luth. Kirchenkreises Ostholstein, 12. März 2019, S. 15.

Die Kirche befasst sich zunehmend mit diesen Fragestellungen und verbessert sukzessive die Datenbasis, um für Verhandlungen mit den Kommunen inhaltlich besser gerüstet zu sein.

Aus Sicht des LRH ist dieses Vorgehen zu begrüßen. Es bedarf auch für die Kommunen fundiert begründeter kirchlicher Anfragen nach Kostenbeteiligungen. Nur so ist in den Kommunen eine verlässliche Entscheidungsgrundlage gegeben.

Beide Partner, Kirche und Kommune, haben diesbezüglich noch deutliches Optimierungspotenzial, wie die Prüfung im weiteren Verlauf aufzeigen wird.

Von kirchlicher Seite sind zahlungsbegründende und konzeptionelle Unterlagen noch verbesserungsfähig. Von kommunaler Seite sind diese Angaben stärker zu hinterfragen. Kommunen müssen sich darüber bewusst werden, dass sie für ihre gewährten Zuschüsse und Defizitausgleiche an kirchliche Friedhöfe eine Steuerungs- und Kontrollfunktion zu übernehmen haben. Sie sind gegenüber dem Steuerzahler in der Pflicht, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen.

#### 12.1 **Rechtsanspruch der Kirchen auf Kostenbeteiligung**

Das schleswig-holsteinische Bestattungsrecht geht von einem Nebeneinander kirchlicher und kommunaler Friedhöfe aus. Nach Art. 22 des Staatskirchenvertrags Schleswig-Holstein genießen die kirchlichen Friedhöfe den staatlichen Schutz. Die Kirchengemeinden sind berechtigt, neue Friedhöfe anzulegen.

Auf die Kommunen fiel die pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe „Friedhöfe“ dann zurück, wenn die Kirchen diese Aufgabe nicht mehr wahrnehmen wollen oder können. Da Friedhöfe zumeist nicht kostendeckend betrieben werden, vgl. Tz. 5.4, dürfte jedoch von kommunaler Seite kein starkes Interesse an der Übernahme kirchlicher Friedhöfe bestehen.

Zahlreiche Kommunen unterhalten keinen eigenen Friedhof. Der örtliche Bedarf wird häufig über kirchliche Friedhöfe gedeckt. Der Landesgesetzgeber hat daher in § 22 Abs. 2 BestattG Folgendes zur kommunalen Kostenbeteiligung geregelt:

*„Auf kirchlichen Friedhöfen ist die Bestattung in einem dem Absatz 1 entsprechenden Umfang auch Nichtangehörigen der Konfession zu ermöglichen, wenn die Gemeinde weder einen eigenen Friedhof unterhalten noch die Bestattung durch Formen der kommunalen Zusammenarbeit sicherstellen kann (Simultanfriedhof). In diesen Fällen hat sich die Gemeinde an den Kosten des Friedhofs zu beteiligen, die nicht durch Gebühren oder Benutzungsentgelte gedeckt werden können.“*



Diese gesetzliche Vorgabe begründet einen Kostenerstattungsanspruch für kirchliche Träger. Bereits in der Begründung zum Gesetzentwurf<sup>1</sup> wurde 2004 ausgeführt, dass dadurch möglicherweise echte Mehrkosten für einige Gemeinden ausgelöst werden. Im Gegenzug würden sich insbesondere die Gemeinden, die nach § 20 Abs. 2 BestattG einen Sicherstellungsauftrag haben, das Anlegen eines eigenen Friedhofs ersparen.

### 12.1.1 Wann ist eine kommunale Kostenbeteiligung zu tragen?

Nicht jede kirchliche Anfrage nach einer Kostenbeteiligung muss mit einem JA beantwortet werden. Es gibt einige Orientierungspunkte, die Kommunen berücksichtigen sollten:

- Auf dem Friedhof wird auch Konfessionslosen die Beisetzung ermöglicht. *„Dazu genügt nicht das freiwillige Angebot, auch nichtkonfessionelle Verstorbene zu bestatten. Nach der gesetzlichen Definition besteht ein Simultanfriedhof nur dann, wenn der kirchliche Träger die Bestattung Nichtkonfessioneller zulassen muss, weil § 22 Abs. 2 Satz 1 BestattG ihn dazu verpflichtet.“*<sup>2</sup>
- Der kirchliche Träger hat seinerseits alle zumutbaren Maßnahmen ergriffen, einen möglichst hohen Kostendeckungsgrad zu erreichen.
- Für rein konfessionelle Friedhöfe gilt keine Pflicht zur Kostenbeteiligung.

Nur wenn die Kommune keinen eigenen Friedhof unterhält oder durch kommunale Zusammenarbeit die Bestattung Nichtkonfessioneller sicherstellen kann, muss der kirchliche Träger seinen Friedhof dafür öffnen. Erst in diesem Fall handelt es sich um einen echten Simultanfriedhof, für den eine Kostenbeteiligung geltend gemacht werden kann.

Allerdings sollten die Kommunen ergänzend auch die Bedarfe ihrer konfessionslosen Einwohner kennen. Besteht bei diesen überhaupt der Wunsch, auf dem örtlichen kirchlichen Friedhof beigesetzt zu werden oder sind alternative Bestattungsformen an anderer Stelle stärker nachgefragt? Sollte kein Bedarf erkennbar sein und bislang kein Konfessionsloser bestattet worden sein, wäre es dem Grunde nach ein rein konfessioneller Friedhof. Insoweit ergäbe sich keine kommunale Beteiligungspflicht.

Dass es sich durchaus lohnen kann, unter finanziellen Gesichtspunkten ein Beteiligungsansinnen der Kirche zu hinterfragen, zeigt das folgende Beispiel:

<sup>1</sup> Landtagsdrucksache 15/3561 (neu), S. 3.

<sup>2</sup> Vgl. Husvogt, Kommentar zum Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, 3. Aufl. 2017, § 22 Rn. 3.

**Amt Flintbek:** Kirchengemeinde sowie amtsangehörige Gemeinden des Amtes Flintbek hatten bereits 2001 eine Vereinbarung zur Kostenbeteiligung am Friedhof Flintbek getroffen. Der kirchliche Träger beehrte für 2016 einen auch durch den Umstieg auf die Doppik begründeten Defizit-ausgleich i. H. v. rd. 99.000 €. Das Amt hatte daraufhin extern die Prüfung des Verlangens beauftragt. Der Anspruch wurde in dem gutachterlichen Vermerk zurückgewiesen mit dem Hinweis auf die bestehenden, vorrangig auszuschöpfenden Sonderrücklagen. Zahlungen des Amtes mussten im Prüfungszeitraum 2016 bis 2020 nicht geleistet werden.

Der LRH empfiehlt daher, bei Verhandlungen um Kostenbeteiligungen an kirchlichen Friedhöfen stets genau zu prüfen,

- ob es sich um einen echten Simultanfriedhof handelt,
- welche Bestattungsbedarfe bei nichtkonfessionellen Einwohnern bestehen,
- ob durch den kirchlichen Träger vorrangig ergebnisverbessernde Maßnahmen ergriffen werden können.

#### 12.1.2 **In welcher Höhe müssen sich Kommunen an den Kosten von Simultanfriedhöfen beteiligen?**

Die Höhe der Kostenbeteiligung ist Verhandlungssache. Sie ist „...zwischen dem Friedhofsträger und der Gemeinde im Einzelfall unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten...“<sup>1</sup> zu vereinbaren. Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass ein kirchlicher Träger mit dem Betrieb seines Friedhofs auch eigene Interessen verfolgt/Aufgaben wahrnimmt, die sich in der Frage der Kostendeckung wiederfinden sollten. Es kann also nicht erwartet werden, dass die Kommunen vollständig für ungedeckte Kosten aufkommen.

Insofern sind Kommunen mitnichten dazu verpflichtet, einen 100 %-igen Defizitausgleich zu leisten, auch wenn dieser von kirchlichen Trägern häufig begehrt wird.

Die kommunale Seite muss ein Interesse daran haben, dass die Kosten des Friedhofsbetriebs transparent und vollständig dargelegt werden. Dazu gehört, dass seitens des kirchlichen Trägers auch hinreichend belegt wird, welche Anstrengungen bereits unternommen wurden, um die entstandene Deckungslücke zu schließen. Kirchliche Träger sollten daher

- die Kosten des Friedhofs vollständig in einer Kalkulation erfassen,
- möglichst kostendeckende Gebühren erheben,
- Maßnahmen zur Kostensenkung ergreifen,
- Rücklagen aus Überschüssen vorangegangener Jahre bilden, die im Falle eines Defizits vorrangig aufzulösen sind.

<sup>1</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 15/3561 (neu), S. 62.

Sind diese Punkte hinreichend geklärt und verbleibt dann ein Defizit, stellt sich die Frage nach der Höhe des zu übernehmenden Anteils.

Der LRH empfiehlt, für eine faire kommunale Defizitbeteiligung zu ermitteln, in welchem Umfang der kirchliche Friedhof nichtkonfessionell genutzt wird. Bestattungszahlen, Belegungsflächen oder auch öffentliche Parkanteile können Orientierungshilfen sein. Sobald diese Quote ermittelt ist, ergibt sich auch das durch die Kommune zu tragende Defizit.

## 12.2 **Überblick über die kommunale Kostenbeteiligung und steigender Kostendruck**

Jährlich fließen bereits jetzt erhebliche kommunale Zuschüsse an die Träger kirchlicher Friedhöfe. Die stete Zunahme kommunaler Zuschüsse ist dabei nicht mehr zu übersehen. Dies gilt sowohl für die aufwachsende Anzahl unterstützter kirchlicher Friedhöfe als auch für die Höhe der Zuschussleistungen. Selbst die Übernahme kirchlicher Friedhöfe durch die Kommune wird im Zuge von örtlichen Defizitdiskussionen anheimgestellt.

Die geleisteten kommunalen Kostenanteile stellt der LRH in den folgenden Teilziffern dar.

### 12.2.1 **Finanzieller Umfang kommunaler Kostenbeteiligung**

Im Zuge der Datenerhebung für die kirchlichen Friedhöfe wurde deutlich, dass das Friedhofswesen bei den Kommunen eher eine nachrangige, zum Teil sogar vernachlässigte Aufgabe ist. Mitunter war unklar, von wem diese Aufgabe überhaupt bearbeitet wird.

Einigen Kommunen bereitete es Mühe, die Höhe geleisteter Zahlungen anzugeben. Aus den übermittelten Unterlagen war zudem erkennbar, dass nicht selten auch wenig begründete kirchliche Schreiben mit nur einer ausgewiesenen Summe akzeptiert wurden, ohne dies näher zu hinterfragen.

Die bereitgestellten und durch den LRH hinterfragten sowie auf Plausibilität geprüften Angaben ergeben aktuell das nachfolgende Gesamtbild hinsichtlich der bezuschussten Friedhöfe und Zuschusshöhen.

#### Anzahl bezuschusster Friedhöfe

Ausgehend von 421 benannten kirchlichen Friedhöfen ist die Anzahl kommunal unterstützter Friedhöfe beachtlich und hat innerhalb des Prüfungszeitraums einen erheblichen Zuwachs erfahren.

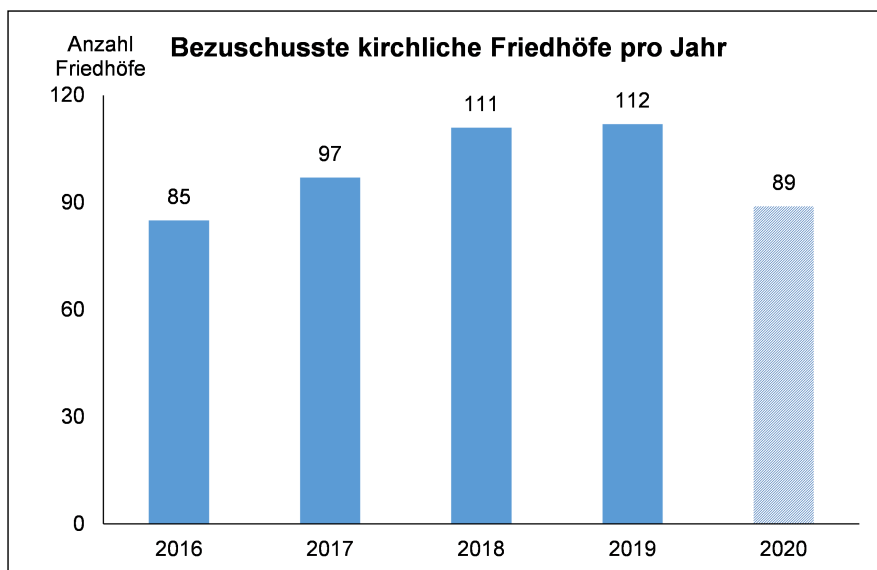


Abbildung 23: Bezuschusste kirchliche Friedhöfe pro Jahr  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Während die Kommunen 2016 noch für 85 kirchliche Friedhöfe Zuschüsse leisteten, waren es 2019 bereits 112 Friedhöfe. 2019 wurden damit bereits 27 % der kirchlichen Friedhöfe kommunal unterstützt. Das Jahr 2020 ist nicht aussagekräftig, da Zuschussanforderungen kirchlicher Träger mitunter mit starkem zeitlichen Versatz bei den Kommunen eingehen.

Es ist abzusehen, dass dieser Anstieg anhalten wird, da zahlreiche Kommunen um künftige Kostenbeteiligungen ersucht wurden, vgl. Tz. 12.2.3.

#### Erbrachte kommunale Zuschüsse an kirchliche Träger

In absoluten Zahlen beläuft sich die Höhe der kommunalen Zuschüsse zwischenzeitlich jährlich auf weit mehr als 2 Mio. €, wie die nachfolgende Abbildung zeigt. Auch hier ist das Jahr 2020 wegen der noch nicht vollständigen Datenbasis nur bedingt aussagekräftig.

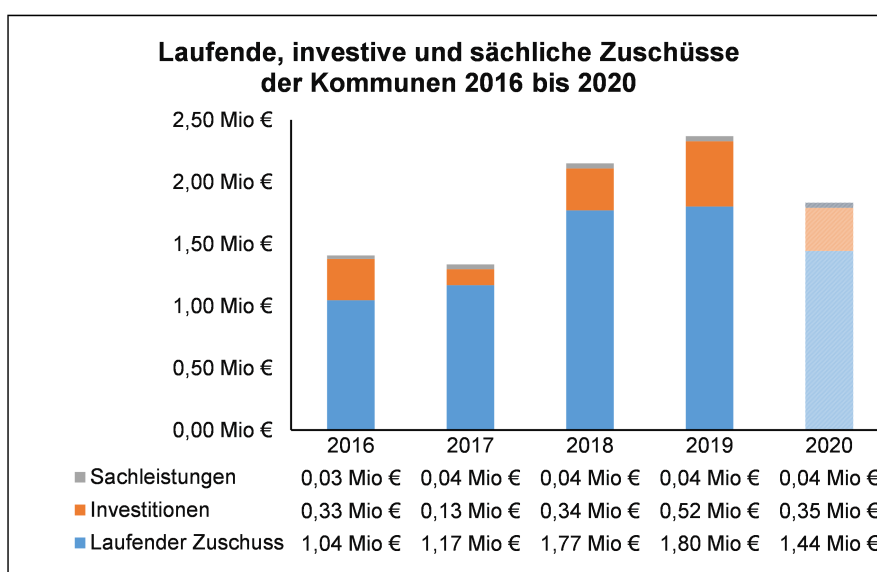


Abbildung 24: Laufende, investive und sächliche Zuschüsse der Kommunen 2016 bis 2020  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Bei den angegebenen Summen handelt es sich um tatsächliche Kostenbeteiligungen der Kommunen an den Aufwendungen der kirchlichen Träger. Sie wurden um Aufwendungen für Ehrenmäler, Ehrengräber und Kranzniederlegungen am Volkstrauertag o. ä. bereinigt.

Die kommunal getragenen Kosten sind erheblich und beliefen sich 2019 auf insgesamt 2,36 Mio. €. Klar ersichtlich ist, dass Sachleistungen eine untergeordnete Rolle spielen und auch Investitionszuschüsse für z. B. die Sanierung von Einfriedungsmauern, den Bau von Kapellen oder die Beschaffung von Aufsitzrasenmähern eine überschaubare Größe haben. Hingegen sind regelmäßige, laufende Finanzausgleichs- bzw. Defizitausgleichsleistungen die überwiegend gewählte Beteiligungsform.

Während als **Sachleistungen** von den Kommunen zumeist beispielsweise Stromkosten für die Außenbeleuchtung der Kirche oder die Erneuerung von Eingangsporten übernommen werden, gibt es auch eine weitere Variante, die alternativ vor Ort überdacht werden sollte.

**Gemeinde Oldenswort:** Laut der mit dem Evangelisch-Lutherischen Kirchenverband Friedhofswesen Eiderstedt (Fhv) geschlossenen Vereinbarung übernimmt die Gemeinde „...anstelle eines Defizitausgleichs in Geld ab 1.6.2016 die laufende Unterhaltung und spezielle Friedhofstätigkeiten, soweit diese Aufgabe nicht gemeinsam mit der Kirchengemeinde und/oder dem Fhv erledigt wird. Ansprüche auf einen Geldausgleich ... können seitens der Gemeinde dafür nicht geltend gemacht werden.“<sup>1</sup>

Zu den von der Gemeinde wahrzunehmenden laufenden Aufgaben gehören Rasenpflege, Hecken- und Zaunpflege, Pflege und Unterhaltung der Zugänge und Wege, Kompost- und Müllentsorgung, Winterdienst sowie Verkehrssicherungspflichten. Spezielle Aufgaben sind z. B. das Bearbeiten von Denkmalschutzanforderungen oder die Friedhofsentwicklung und -gestaltung gemeinsam mit dem Fhv.

Diese Form der Kostenbeteiligung kann gerade für Kommunen interessant sein, die personell und maschinell Leistungen erbringen können, jedoch finanziell kaum Spielräume haben.

Der LRH empfiehlt daher, alternativ auch diese Variante zu prüfen. Die jeweils gemeindlich erbrachten Leistungen sollten von ihrer Werthaltigkeit her im Einklang mit errechneten und von der Gemeinde zu tragenden Defizitanteilen stehen.

<sup>1</sup> Vertrag über die gemeinsame Bewirtschaftung der kirchlichen Friedhöfe zwischen dem Evangelisch-Lutherischen Kirchenverband Friedhofswesen Eiderstedt und der Gemeinde Oldenswort vom 21.03.2016, § 1c.

### 12.2.2 Laufende Zuschüsse belasten die Kommunen zunehmend

Die höchsten Kostenanteile werden von den Kommunen in Form von Zuschüssen für die laufenden Kosten erbracht. Durchschnittlich liegt der laufende Zuschuss je Friedhof bei rd. 16.200 €.

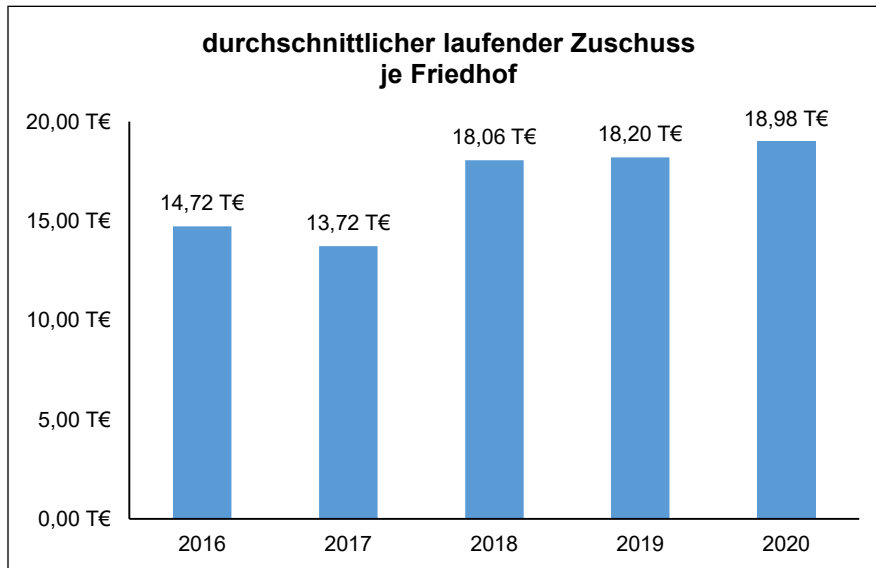


Abbildung 25: Durchschnittlicher laufender Zuschuss je Friedhof  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Die erbrachten laufenden Kostenanteile pro Friedhof sind für die Kommunen seit 2016 um fast 32 % gestiegen. Ein weiterer konstanter Kostenaufwuchs zeichnet sich tendenziell ab.

Generell haben die Kommunen ihre laufenden Zuschüsse auf 3 verschiedene Arten vereinbart. Sie leisten

- vereinbarte Zuschüsse pro Bestattung,
- Defizitausgleiche,
- Zuschüsse zur Grünflächenpflege.

**Vereinbarte Zuschüsse pro Bestattung** spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Sie kommen in der Praxis bislang vor allem dann in Betracht, wenn Friedhofsflächen benötigt werden, die vor Ort nicht anders verfügbar sind. So hat beispielsweise das Amt Kellinghusen für den besonderen Fall des § 13 Abs. 2 BestattG eine Vereinbarung mit der Kirchengemeinde Kellinghusen getroffen. Danach hat die für den Sterbe- oder Auffindungsort zuständige Gemeinde die Bestattung zu veranlassen, sofern Hinterbliebene oder beauftragte Personen nicht vorhanden oder ermittelbar sind.

**Amt Kellinghusen:** Auf dem Nord- und Südfriedhof der Kirchengemeinde Kellinghusen werden bedarfsgerecht Flächen für Urnenbeisetzungen bereitgestellt. Die Urnenfelder werden dabei ausschließlich für ordnungsbehördlich angeordnete Beisetzungen nach § 13 Abs. 2 Satz 2 BestattG genutzt. Je Beisetzung ist von Seiten des Amtes derzeit ein Betrag von 460 € zu zahlen.

Das Modell könnte allerdings auch in abgewandelter Form für Kommunen mit überschaubaren Bestattungsbedarfen interessant sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Kommune die Bestattungsbedarfe ihrer konfessionslosen Bürgerinnen und Bürger vor Ort kennt und auf den kirchlichen Friedhöfen freie Kapazitäten vorhanden sind. Auf einer vereinbarten Fläche könnten dann künftig Verstorbene zum Festbetrag beigesetzt werden.

**Defizitausgleiche** und/oder **Zuschüsse zur Grünflächenpflege** bilden das Gros der laufenden Zuschüsse. Sie steigen kontinuierlich. Dies liegt vor allem an regulären Lohn- und Kostensteigerungen, die die Leistungserbringung verteuern und damit gleichzeitig die Defizite erhöhen, soweit nicht über Gebührensteigerungen entgegengewirkt wird. Hinzu kommt, dass die Grünflächenanteile auf den kirchlichen Friedhöfen zunehmen, während die Belegungszahlen rückläufig sind. Grabfelder werden zunehmend nicht mehr belegt. Das erhöht die Grünflächenanteile nebst entsprechender Pflegekosten.

**Amt Heider Umland:** Laut geschlossener Vereinbarung mit der Kirchengemeinde Hemmingstedt beteiligen sich die Gemeinden Hemmingstedt und Lieth nach festgelegten Anteilen an den Pflegekosten der großzügig und parkartig angelegten Überhangflächen. Durch erhebliche Grabrückgaben seit 2012 ist die Grünfläche erheblich angewachsen. Die Kostenbeteiligung wurde 2018 von 10.400 € auf 16.000 € pro Jahr erhöht.

Gerade wegen der Höhe der kommunal getragenen Kostenanteile und der steten Kostensteigerung verdienen die laufenden Zuschüsse ein besonderes Augenmerk. Der LRH hat jedoch festgestellt, dass die Kommunen ihre geleisteten Zahlungen zu wenig hinterfragen. Auffällig ist beispielsweise, dass

- 28 % der Kommunen zwar laufende Zuschüsse zahlen, aber keine Vereinbarung mit dem kirchlichen Träger geschlossen haben;
- Kommunen bereits vor Jahren durch Hauptausschuss, Finanzausschuss oder Gemeindevertretung pauschale Kostenerstattungen in 5-stelliger Höhe beschlossen haben und jährlich nur auf dieser Basis auszahlen,
- teilweise einfache Antragsschreiben des kirchlichen Trägers mit einem angeforderten Betrag akzeptiert werden,

- Vereinbarungen über die Zahlung eines freiwilligen pauschalen Kostenanteils für die Pflege und Unterhaltung der Grünanlagen getroffen werden;
- Vereinbarungen zum Ausgleich eines Betriebskostendefizits mitunter schon vor 2000 geschlossen wurden und den Verweis auf kostenrechende Grundsätze vermissen lassen.

Alle diese Punkte eint, dass die Kommunen noch zu wenig begründen können, warum ein Zuschuss geleistet wird und wie sich dessen Höhe errechnet. Pauschale Übereinkünfte oder nicht hinterfragte Beträge sind nicht akzeptabel.

Ausgezahlte Beträge an kirchliche Träger sind durch die Kommunen umfassend zu begründen. Der LRH sieht die Kommunen hier in der Pflicht, in hohem Maße Sorgfalt walten zu lassen, um

- einerseits die Höhe der korrekten Zuschussanteile gem. Tz. 12.1.2 zu ermitteln und
- andererseits die beantragten bzw. vertraglich vereinbarten Beträge schlüssig nachvollziehen zu können.

An die kirchlichen Träger sind dabei die gleichen kalkulatorischen und haushalterischen Anforderungen zu stellen, die auch für die Kommunen gelten. Insoweit haben die kirchlichen Träger

- alle Kostenfaktoren umfassend in einer Kalkulation zu erfassen und regelmäßig fortzuschreiben.
- vorrangig alles zu unternehmen, Ausgaben zu senken und Einnahmen zu erhöhen, um möglichst kostendeckend zu arbeiten.

Diese Bemühungen sind den Kommunen transparent im Zuge der Zuschussanforderungen darzulegen. Die Kommunen sind gehalten, diese Unterlagen regelmäßig für jeden zu leistenden Defizitausgleich oder Grünpflegezuschuss anzufordern. Auf dieser Basis ist eingehend zu prüfen, ob die angeforderte Zuschusshöhe korrekt bemessen ist. Gegebenenfalls ist über den Betrag nachzuverhandeln.

### 12.2.3 **Anfragen kirchlicher Träger zur kommunalen Kostenbeteiligung**

Spätestens seit Kirchenverwaltungen bis 2020 auf die Doppik umgestellt haben, liegt auch dort das Augenmerk stärker auf betriebswirtschaftlichen Aspekten. Deutlich zu beobachten ist, dass seit 2016 vermehrt an die Kommunen herangetreten wurde, um eine Kostenbeteiligung zu erwirken, wie die nachstehende Abbildung zeigt.



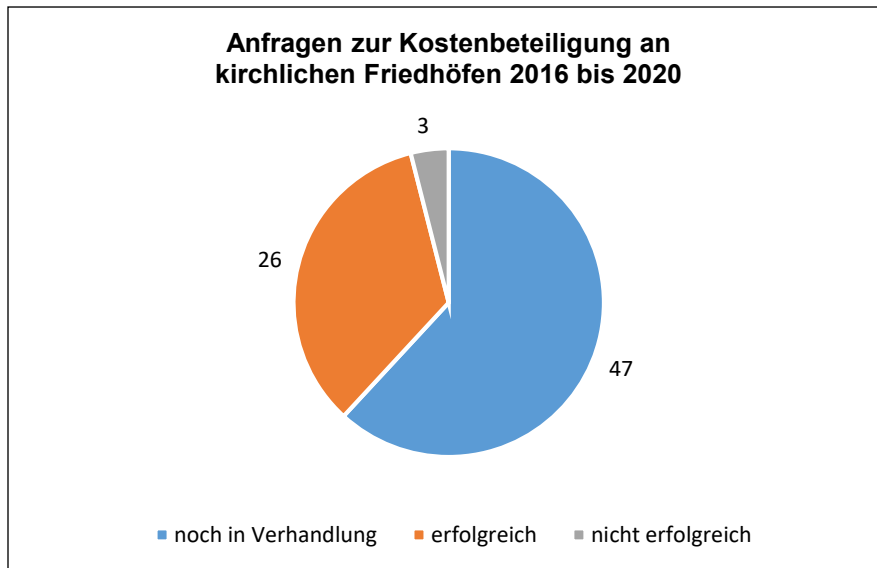


Abbildung 26: Anfragen zur Kostenbeteiligung an kirchlichen Friedhöfen 2016 bis 2020  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Die kirchlichen Träger haben im Prüfungszeitraum 76 Kommunen angefragt, ob sie sich an den Kosten der Friedhöfe beteiligen oder diese sogar übernehmen. Nur 3 Kommunen haben diese Anfragen bislang abgelehnt. Davon sah eine Kommune die Voraussetzungen des § 22 BestattG als nicht gegeben an.

Demgegenüber wurde in 26 Kommunen bereits erfolgreich verhandelt. Die Kommunen tragen hier künftig teilweise oder vollständig die Defizite.

In 47 Kommunen stehen kirchliche Anfragen im Raum bzw. laufen die Verhandlungen mit kirchlichen Trägern. Sofern von den offenen Anfragen bis 2025 noch 40 positiv beschieden werden, werden sich die Zuschüsse der Kommunen deutlich erhöhen. Die nachfolgende Abbildung zeigt die prognostizierte Entwicklung der laufenden Zuschüsse bis 2025.

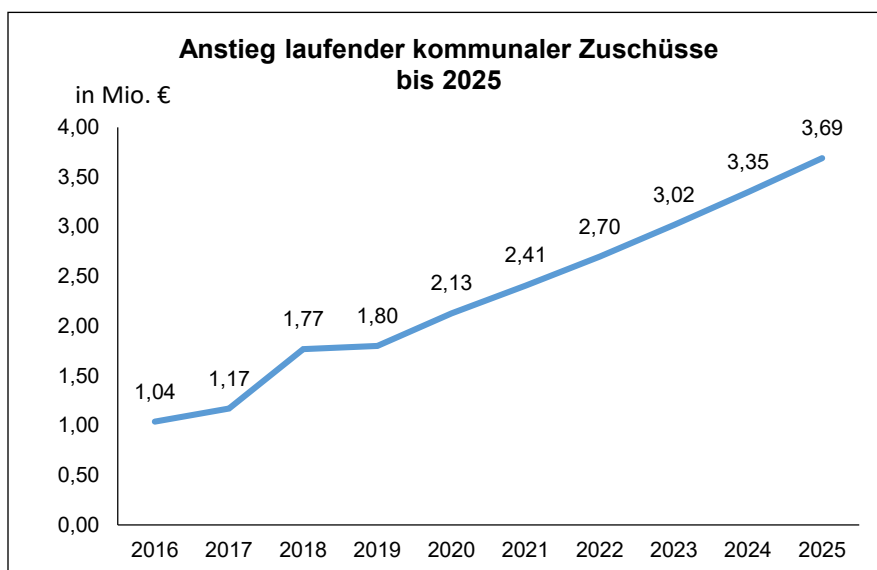


Abbildung 27: Anstieg laufender kommunaler Zuschüsse bis 2025  
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Die Prognose berücksichtigt sowohl die regulären Kostensteigerungen pro Friedhof als auch die zunehmende Anzahl finanziell bezuschusster Friedhöfe. Der Kostenzuwachs für die Kommunen ist bereits auf Basis der vorliegenden Anfragen gravierend. Die laufenden Zuschüsse bis 2025 werden sich gegenüber dem Jahr 2019 verdoppeln.

Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, dass darüber hinaus in den kommenden Jahren noch weitere Kostenbeteiligungen kirchlicher Träger beantragt werden.

Die Abbildung macht nicht nur den Kostendruck auf die Kommunen sichtbar, sondern zeigt auch den Handlungsdruck. Die Zeiten, in denen Kommunen die Aufgabe „Friedhof“ den Kirchen überlassen haben, scheinen vorbei zu sein. Örtliche Lösungen im Zusammenspiel mit den kirchlichen Trägern sind gefragt. Die Kommunen müssen sich dieser Herausforderung stellen und sollten für die anstehenden Verhandlungen die Empfehlungen des LRH unter Tz. 12.1.1 und 12.1.2 nutzen.

#### 12.2.4 **Abgabe von kirchlichen Friedhöfen an die kommunalen Träger bzw. Aufgabe kirchlicher Friedhöfe**

Im Nachbarbundesland Mecklenburg-Vorpommern ist die Aufgabe kirchlicher Friedhöfe in größerem Umfang bereits Realität. *„Friedhöfe werden zunehmend zur finanziellen Belastung, da sich immer mehr Menschen für eine Urnen-, See- oder Friedwaldbestattung entscheiden. Die Kirchen wollen viele schließen.“*<sup>1</sup> So will die Kirchengemeinde Wanzka im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte von ihren 22 Friedhöfen in Zukunft nur noch 3 betreiben.

Diese Entwicklung hat auch in Schleswig-Holstein eingesetzt. Positiv zu bewerten ist, dass hier die kirchlichen Träger in der Regel zunächst den Austausch mit den Kommunen suchen, wie die folgenden Beispiele zeigen.

**Amt Dänischenhagen:** Durch das geänderte Bestattungsverhalten waren bis 2017 rd. 156.000 € Defizit für den Friedhof Krusendorf aufgelaufen. Der kirchliche Träger trat mit den Kommunen in die Diskussion zur weiteren Finanzierung ein und stellte auch die kommunale Übernahme des Friedhofs anheim. Eine Übernahme wurde 2018 abgelehnt. Das eingerichtete Kuratorium befasst sich mit Finanzierungsfragen. Eine abschließende Klärung steht aus.

Das Amt Dänischenhagen ist kein Einzelfall. Im Amt Kirchspiellandsgemeinden Eider droht gleich in 2 Kommunen die Schließung der kirchlichen Friedhöfe. Von kirchlicher Seite ist dieser Prozess in den Gemeinden Pah-

<sup>1</sup> <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Friedhofsschliessungen-Kirchen-und-Kommunen-streiten,panoramadrei3960.html>.

len und Lunden bereits weit fortgeschritten. Hintergrund sind die bislang geführten Verhandlungen zwischen kirchlichen Trägern und Kommunen, über die noch kein Einvernehmen erzielt werden konnte.

**Amt Kirchspiellandsgemeinden Eider:** Vom Kirchgemeinderat **Pahlen** wurde im März 2021 optional beschlossen, den Friedhof zu schließen, sofern die Defizit-Verhandlungen mit der Kommune scheitern.

In **Lunden** wird bereits seit 8 Jahren gerungen. Nicht immer ist es auf beiden Seiten gelungen, Verständnis für die Position des anderen aufzubringen. Am 4. Juni 2020 titelte der Marschbote dazu: „*Verhandlungen werden ruppig*“<sup>1</sup>. Bis zum 31.12.2020 konnten sich die Parteien nicht über eine auskömmliche Friedhofsfinanzierung einigen. Den am Friedhof angeschlossenen Kommunen wurde daher am 08.04.2021 mitgeteilt, dass der im Februar 2020 durch den Kirchengemeinderat gefasste Schließungsbeschluss umgesetzt werden soll. Die kirchenaufsichtliche Genehmigung wurde bereits beantragt.

Der LRH empfiehlt, in besonders schwierigen Situationen, die den Rückzug des kirchlichen Trägers zur Folge haben können, einen sachlichen Austausch zu suchen. Vor Ort sollten die künftigen Bestattungsbedarfe ermittelt werden. Kirchlicherseits sollten alle Jahresabschlüsse, Kalkulationen und bereits ergriffenen Maßnahmen zur Defizitreduzierung offengelegt werden, vgl. Tz. 12.2.2. Die betroffenen Kommunen sollten realistisch prüfen, ob der von der Kirche abzugebende Friedhof in Eigenregie wirtschaftlich betrieben werden kann.

2 Punkte dürfen dabei keine Tabuthemen sein:

- Ist es der Kommune möglich, ihren örtlichen Bestattungsbedarf selbst zu erfüllen, z. B. mit einem eigenen (Wald-)Friedhof oder durch interkommunale Zusammenarbeit (§ 20 Abs. 2 BestattG), ist keine Übernahme des kirchlichen Friedhofs erforderlich. In diesem Fall ist die Kirche gefordert, Lösungen zu finden.
- Sind sich die handelnden Personen vor Ort darin einig, dass der kirchliche Friedhof von der Kommune weitergeführt wird, sollte der Betrieb auch wirtschaftlich vertretbar sein. Anderenfalls sollte angesichts rückläufiger Bestattungszahlen auch eine Friedhofsschließung in Betracht gezogen werden. Sofern örtlich kaum noch Bestattungsbedarf besteht, empfiehlt sich, Kontakt zu Nachbarkommunen aufzunehmen. Gegebenenfalls lassen sich hier übergangsweise gemeinschaftlich die Friedhöfe bewirtschaften bzw. kann mit Bestattungen künftig komplett auf den Nachbarnfriedhof ausgewichen werden.

Friedhöfe sind ein sehr emotionales Thema. Sind Schließungen angedacht, sollte die örtliche Einwohnerschaft frühzeitig in den Prozess einge-

---

<sup>1</sup> Dithmarscher Geest • Der Marschbote, 04.06.2020, S. 14.

bunden werden.<sup>1</sup> Es erhöht Verständnis und Akzeptanz für die festzulegenden, letztmaligen Belegungen des bestehenden Friedhofs und künftige Bestattungsmöglichkeiten in der Region.

Zudem sollten die Kommunen berücksichtigen, dass der klassische Friedhof zunehmend nicht mehr die erste Wahl für Bestattungen ist. Insofern sollte in den Verwaltungen auch das Beratungsangebot für alternative Bestattungsformen, z. B. in Friedwäldern oder auf See ausgebaut werden.

### 12.3 Vertragsgestaltung

Wie in Tz. 12.1 dargestellt, haben sich die Gemeinden an den nicht deckungsfähigen Kosten von kirchlichen Simultanfriedhöfen zu beteiligen.<sup>2</sup> Dem kirchlichen Träger eines Simultanfriedhofs steht gegenüber der Gemeinde dem Grunde nach ein öffentlich-rechtlicher Kostenerstattungsanspruch zu, § 22 Abs. 2 BestattG. Er hat dabei alle zumutbaren Kostendeckungsoptionen und Optimierungspotenziale auszuschöpfen.

Der Gesetzgeber überlässt es den Beteiligten, die Modalitäten des Defizitausgleichs einvernehmlich in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag<sup>3</sup> individuell festzulegen. Die Verhandlungsinitiative geht dabei naturgemäß in aller Regel von der anspruchsberechtigten Kirchengemeinde aus. Nach der innerkirchlichen Friedhofsverwaltungsvorschrift<sup>4</sup> sind die Kirchengemeinden bei Defiziten gehalten, aktiv an die Gemeinden heranzutreten. Die Friedhofsverwaltungsvorschrift stellt den Kirchen einen Muster-Vertrag als Verhandlungsgrundlage bereit.<sup>5</sup>

Grundlage einer Vertragsverhandlung sollte stets sein, die unterschiedlichen Interessen der Vertragsparteien möglichst weitgehend in Einklang zu bringen.

Der LRH hat die geschlossenen Verträge zum Defizitausgleich zwischen den Kirchengemeinden und den Gemeinden geprüft.

102 Kommunen haben für 123 KirCHFriedhöfe Verträge zum Defizitausgleich vorgelegt. 88 von 102 Verträgen beinhalteten Regelungen zur laufenden Defizitübernahme. 80 der 102 Kommunen hatten im Prüfungszeitraum 2016 bis 2020 tatsächliche Defizitausgleiche an die Kirchengemeinden geleistet. In 13 Verträgen war auch die Übernahme von

<sup>1</sup> § 16a Abs. 2 GO, § 16b GO, § 16c Abs. 3 GO, § 16g GO.

<sup>2</sup> Finanzieller Lastenausgleich nach § 22 Abs. 2 BestattG.

<sup>3</sup> Vgl. zum öffentlich-rechtlichen Vertrag: §§ 121 ff. LVwG.

<sup>4</sup> Vgl. Ziffer 13.6 der Verwaltungsvorschrift für Friedhöfe in kirchlicher Trägerschaft in der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland (Friedhofsverwaltungsvorschrift – FriVwV) vom 20.08.2019, KABI. S. 438, 502 = siehe auch <https://www.kirchenrecht-nordkirche.de/document/44342#s00000222>.

<sup>5</sup> Vgl. Anlage 11 (zu 13.6) der Verwaltungsvorschrift für Friedhöfe in kirchlicher Trägerschaft in der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland (Friedhofsverwaltungsvorschrift – FriVwV) vom 20.08.2019, KABI. S. 438, 502 = siehe auch <https://www.kirchenrecht-nordkirche.de/document/44342#s00000222>.

investiven Kosten durch die Gemeinden enthalten. In 16 Verträgen war der Defizitausgleich auf einen jährlichen Höchstbetrag begrenzt.

Der LRH hat bei den 102 Verträgen keine gravierenden materiellen Rechtsfehler festgestellt, die die geschlossenen Verträge zwischen den Kirchengemeinden und Gemeinden rechtswidrig und/oder rechtsunwirksam machten.

Allerdings hat der LRH die Verträge auch dahingehend untersucht, inwieweit die Kommunalinteressen darin angemessen berücksichtigt worden sind. Ein Vertrag hat Schwächen und ist aus Sicht der Kommunalprüfung mangelbehaftet, wenn

- er einseitige Regelungen zu Lasten der Kommunen oder Regelungslücken aufweist,
- der gegenseitige Interessenausgleich nicht immer gelungen ist.

Die Prüfung ergab, dass in diesem Sinn

- 72 von 102 Verträge keine Schwächen,
- 28 von 102 Verträge kleinere Schwächen und
- 2 von 102 Verträge starke Schwächen aufwiesen.

Der LRH hat insbesondere folgende Schwächen festgestellt:

Beteiligtenrechte/-pflichten:

- Kein gemeinsames Gremium, wie z. B. ein „Friedhofsausschuss“ oder „Friedhofsbeirat“, nur schlichtes Kenntnissgabeverfahren.
- Keine relevante Mitbestimmung oder Einflussmöglichkeiten der Kommunalvertreter im „Friedhofsausschuss“, „Friedhofsbeirat“. Keine ausreichende Einflussnahme durch die Kommune:
  - Kein paritätisch besetztes Gremium, z. B. ein gemeinsamer Vertreter für 5 Gemeinden, ansonsten nur kirchliche Vertreter.
  - Nur beratende Funktion der Kommunalvertreter in dem Gremium.
- Dem Friedhofsausschuss ist pauschal überlassen, über die Höhe des Defizitausgleichs und alle weiteren Fragen zu entscheiden.
- Unzureichende Kontrollmechanismen: Fehlende Mitteilungs-, Informationspflichten der Kirche, keine Einsichts-/Prüfrechte der Kommune.
- Keine Verfahrensweise mit gegenseitigen Rechten und Pflichten.
- Fragwürdige Zugangsmaßgaben für das Gremium: In einem Vertrag wurde beispielsweise geregelt, dass der Kommunalvertreter im Friedhofsausschuss der evangelischen Kirche angehören soll.

Gebührenkalkulation:

- Keine verbindlichen Vorgaben zu Kriterien und Modalitäten der Gebührenkalkulation der Kirchengemeinde, d. h. kein Bezug auf KAG-Grundsätze entsprechend § 6 KAG wie
  - Kostendeckungsprinzip, Kostendeckungsgrad,

- betriebswirtschaftliche Prinzipien,
- Kalkulationszeitraum (max. 3 Jahre).
- Teilweise unklare oder weiche Formulierungen wie:
  - „Angemessenheit gewahrt“ oder „Kostendeckung ermöglicht“.
  - „...bisheriger Abrechnungsmodus beibehalten.“
  - „Bei der Festsetzung sollen die am Markt/der Region durchsetzbaren Gebühren, Benutzerentgelte und sonstige Entgelte vereinbart werden.“
  - „Um zu verhindern, dass infolge des Kostendeckungsprinzips Gebühren in unvertretbarer Höhe erreicht werden, wird ein festgestelltes Betriebskostendefizit durch Zuschüsse der Gemeinde gedeckt.“
- Kostendeckungsgrad für kirchliche Benutzungsgebühren von 70 % über viele Jahre Vertragslaufzeit verbindlich festgeschrieben.

#### Defizitausgleich:

- Defizitübernahme der Kommunen automatisch bei 100 %; kein kirchlicher (Eigen-)Anteil.<sup>1</sup>
- Keine Deckelungsklausel oder Deckelungsklausel unplausibel: Defizitausgleich der Höhe nach „auf 0 € begrenzt.“
- Kein eindeutiger innergemeindlicher Verteilerschlüssel des Defizitausgleichs bei mehreren Kommunen.
- Ausfallbürgschaft zu Lasten der Kommune.
- Kein Verfahren im Konfliktfall, z. B. Schiedsgutachten, Mediation o. ä. für eine außergerichtliche Einigung. Schlichter Einigungsdruck/-zwang ohne Streitfall-Klausel.

#### Strategische Vorgaben:

- Kein Wirtschaftlichkeitsoptimierungsgebot.
- Keine Friedhofsentwicklungsplanungspflicht für die Kirchen.

#### Formale Aspekte:

- Vertragsänderung durch Beschluss des Gemeindegremiums „angenommen“. Ein Protokollauszug ist kein formgerechter Änderungsvertrag.
- Rechtslage durch zu viele vertragliche Regelwerke unübersichtlich, d. h. Grundvertrag und mehrere Änderungsverträge sowie Nebenabreden. Am Ende ist unklar, was gelten soll. In einem Fall hatte selbst die Kommune als Vertragspartei den Überblick verloren.

Genehmigungspflicht nicht beachtet: Die nach § 86 GO erforderliche kommunalaufsichtliche Genehmigung wurde nicht eingeholt. Zur Rechtslage verweist der LRH auf die Anlage J.

---

<sup>1</sup> Vgl. Husvagt in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. 3 zu § 22 BestattG, S. 260.

Das verständige Verhandeln eines Defizitenausgleichs ist für die Beteiligten gerade in Zeiten zunehmenden Veränderungs- und Kostendrucks besonders herausfordernd. Beim **Verhandeln und Gestalten von Verträgen** sind folgende **Grundsätze** zu beachten:

- Leitgedanken:
  - Welche Regelungen sind erforderlich, um das Vertragsziel zu erreichen?
  - Welche Ziele und Interessen der Vertragsparteien müssen sich im Vertrag wiederfinden?
- Der Vertrag
  - muss vollständig, aus sich heraus verständlich, klar und eindeutig formuliert sein. Eine verständliche Syntax hilft, Widersprüche und/oder Auslegungsspielräume zu vermeiden.
  - darf keine inneren Widersprüche aufweisen und keine wesentlichen Rechtsfragen unberücksichtigt lassen.
  - muss die gesetzlichen Grenzen beachten und darf nur Regelungen enthalten, die nicht gegen geltendes Recht verstoßen.
  - soll auf einen möglichst optimalen Ausgleich der widerstreitenden Interessen abzielen (angemessener Interessenausgleich) und den Willen der Vertragsparteien größtmöglich umsetzen („Win-Win-Situation“).

Mit Blick auf die vorgefundenen Schwächen sollten die Kommunen beim Aushandeln der Verträge vor allem auf folgende **Vertragsinhalte** bestehen:

- Paritätisch besetztes Gremium mit gleichberechtigten Beteiligten.
- Anwenden des Kommunalabgabengesetzes - insbesondere § 6 KAG - mit seinen tragenden Gebührengsätzen wie
  - Kostendeckungsprinzip,
  - Kalkulationszeitraum,
  - Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermitteln,
  - Äquivalenzprinzip,
  - Gleichheitssatz.
- Einholen eines bindenden Fach-/Schiedsgutachtens im Streitfall.<sup>1</sup>
- Anteiliger Defizitenausgleich<sup>2</sup>, Gemeinde-Beteiligungsquote < 100 %.
- Defizitenausgleich-Höchstbetrag pro Jahr.
- Verbindliche Verfahrensvorgaben.
- Wirtschaftlichkeitsoptimierungsgebot.
- Pflicht zur Friedhofsentwicklungsplanung (FEP).
- Ausreichende Einsichts- und Kontrollrechte.
- § 86 GO: Einholen der ggf. erforderlichen kommunalaufsichtlichen Genehmigung als Wirksamkeitsvoraussetzung.

<sup>1</sup> Vgl. Husvot in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffer 3 zu § 22 BestattG.

<sup>2</sup> Defizitenausgleich anteilig, da kirchliche Friedhöfe grundsätzlich vor allem zur Bestattung der Bekenntnisangehörigen bestimmt sind, vgl. Gädke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 13. Aufl. 2022, Kapitel 11, Rn. 12 = S. 331.

Generell empfiehlt der LRH den Kommunen, ihre Zuschussleistungen stets vertraglich zu vereinbaren. Der LRH stellt dafür in der Anlage K einen Muster-Vertrag als Handreichung bereit. Der Muster-Vertrag enthält veranschaulichende, nicht abschließende Formulierungsvorschläge und muss - je nach konkretem Verhandlungsergebnis - auf den Einzelfall angepasst werden.

#### 12.4 **Zwischenfazit kirchliche Friedhöfe**

Der Wandel in der Bestattungskultur trifft die kirchlichen Friedhöfe in gleicher Weise wie die kommunalen Friedhöfe. Damit wächst auch der Kostendruck und kirchliche Träger wenden sich zum Ausgleich ihrer Defizite zunehmend an die Kommunen.

Bereits 2004 wurden im Zuge des Gesetzentwurfs zum BestattG Kostensteigerungen bei einigen Kommunen für möglich gehalten. Die Zahlen zeigen eindrücklich, welche Herausforderung in den nächsten Jahren auf die Kommunen zukommt:

- Während 2016 noch für 85 kirchliche Friedhöfe kommunale Zuschüsse geleistet wurden, waren es 2019 bereits 112 Friedhöfe.
- Der Anteil bezuschusster kirchlicher Friedhöfe lag 2019 bei 27 % und wird weiter wachsen.
- Die kommunal getragenen laufenden Kosten, Sachkosten und Investitionen beliefen sich 2019 auf 2,36 Mio. €. Sie sind seit 2016 um 0,96 Mio. € gestiegen.
- Die höchsten Kostenanteile werden von den Kommunen in Form von Zuschüssen für die laufenden Kosten erbracht. Durchschnittlich liegt der laufende Zuschuss je Friedhof 2020 bei rd. 16.200 €. Er ist seit 2016 um fast 32 % gestiegen.
- 76 Kommunen haben im Prüfungszeitraum Anfragen zur Kostenbeteiligung von kirchlichen Trägern erhalten. In 26 Kommunen wurde bereits erfolgreich verhandelt. Die Kommunen tragen hier künftig teilweise oder vollständig die Defizite.
- Werden bis 2025 noch weitere 40 Anfragen positiv beschieden, verdoppeln sich die laufenden Zuschüsse gegenüber dem Jahr 2019.

Den Kommunen stehen damit bei den kirchlichen Friedhöfen nicht nur steigende Kostenübernahmen, sondern auch zunehmender Handlungsdruck ins Haus. Die Zeiten, in denen die Aufgabe „Friedhof“ quasi ohne Zutun der Kommune von den Kirchen erfüllt wurde, scheinen vorbei zu sein. Dem können sich die Kommunen auch nicht entziehen, da sie den örtlichen Bestattungsbedarf sicherzustellen haben. Vielmehr fällt die pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe „Friedhöfe“ dann auf sie zurück, wenn die Kirchen diese Aufgabe nicht mehr wahrnehmen wollen oder können und seitens der Kommune keine Alternativen bestehen. § 22 Abs. 2 BestattG begründet einen gesetzlichen Kostenerstattungsanspruch für kirchliche Träger.



Der Kostenerstattungsanspruch gilt allerdings nicht uneingeschränkt und verpflichtet Kommunen nicht zum vollständigen Defizitausgleich. Es gibt einige Orientierungspunkte, die Kommunen berücksichtigen sollten. Der LRH empfiehlt, bei Verhandlungen um Kostenbeteiligungen an kirchlichen Friedhöfen stets genau zu prüfen,

- ob es sich um einen echten Simultanfriedhof handelt,
- welche Bestattungsbedarfe bei nichtkonfessionellen Einwohnern bestehen,
- ob vorrangig ergebnisverbessernde Maßnahmen ergriffen werden können (z. B. kostendeckende Kalkulationen, Gebührenanhebungen, Kostenreduzierungen, Einsatz von Sonderrücklagen).

Für eine faire kommunale Defizitbeteiligung sollte zudem ermittelt werden, in welchem Umfang der kirchliche Friedhof nichtkonfessionell genutzt wird. Bestattungszahlen, Belegungsflächen oder auch öffentliche Parkanteile können Orientierungshilfen sein. Sobald diese Quote ermittelt ist, ergibt sich auch das durch die Kommune zu tragende Defizit.

Auffällig ist, dass bislang kommunal getragene Kostenanteile noch zu wenig hinterfragt werden. 28 % der Kommunen zahlen zwar laufende Zuschüsse, haben aber keine Vereinbarung mit dem kirchlichen Träger geschlossen. Auch wenig begründete Antragsschreiben kirchlicher Träger werden zum Teil akzeptiert.

Dem können Kommunen nur entgegenwirken, indem künftig zwischen beiden Parteien klar verhandelt wird, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe Zuschüsse zu leisten sind. Das Verhandlungsergebnis sollte vertraglich gesichert werden.

Der LRH hat im anliegenden Muster-Vertrag die Punkte berücksichtigt, die für einen gelungenen gegenseitigen Interessensausgleich zu berücksichtigen sind. Dazu zählen u. a.:

- Beteiligungsrechte und -pflichten zur Mitbestimmung und zu Kontrollmechanismen;
- verbindliche Kalkulationsvorgaben;
- ein festzulegender Anteil des Defizitausgleichs, der auch einen kirchlichen Eigenanteil berücksichtigt;
- strategische Vorgaben zur wirtschaftlichen Optimierung.

Pauschale Übereinkünfte oder nicht hinterfragte Beträge sind nicht akzeptabel. Ausgezahlte Beträge an kirchliche Träger sind durch die Kommunen umfassend zu begründen. Der LRH sieht die Kommunen in der Pflicht, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen.

An die kirchlichen Träger sind dabei die gleichen kalkulatorischen und haushalterischen Anforderungen zu stellen, die auch für die Kommunen gelten. Insoweit haben die kirchlichen Träger den Kommunen ihre Zuschussanforderungen kalkulatorisch umfassend darzulegen. Einsparpotenziale sind aufzuzeigen. Die Kommunen sind im Gegenzug gehalten, diese Unterlagen regelmäßig für jeden zu leistenden Zuschuss anzufordern und zu prüfen. Gegebenenfalls ist nachzuverhandeln.

Der LRH empfiehlt, in besonders schwierigen Situationen, die den Rückzug des kirchlichen Trägers zur Folge haben können, einen sachlichen Austausch zu suchen. Die betroffenen Kommunen sollten realistisch prüfen, ob der von der Kirche abzugebende Friedhof in Eigenregie wirtschaftlich betrieben werden kann. 2 Punkte dürfen dabei keine Tabuthemen sein:

- Ist es der Kommune möglich, ihren örtlichen Bestattungsbedarf selbst zu erfüllen, z. B. mit einem eigenen (Wald-)Friedhof oder durch interkommunale Zusammenarbeit, ist keine Übernahme des kirchlichen Friedhofs erforderlich. In diesem Fall ist die Kirche gefordert, Lösungen zu finden.
- Soll der kirchliche Friedhof von der Kommune weitergeführt werden, sollte der Betrieb auch wirtschaftlich vertretbar sein. Anderenfalls sollte angesichts rückläufiger Bestattungszahlen auch eine Friedhofsschließung in Betracht gezogen werden.

Sind Schließungen angedacht, sollte die örtliche Einwohnerschaft frühzeitig in den Prozess eingebunden werden. Ein solches Vorgehen erhöht Verständnis und Akzeptanz für die festzulegenden, letztmaligen Belegungen auf dem örtlichen Friedhof und für künftige andere Bestattungsmöglichkeiten in der Region.

Da der klassische Friedhof zunehmend nicht mehr die erste Wahl für Bestattungen ist, sollten Kommunen ein Beratungsangebot für alternative Bestattungsformen, z. B. in Bestattungs-/Begräbniswäldern oder Urnenbeisetzungen auf See ausbauen.

### 13. **Begräbniswälder**

Neben den Bestattungen auf herkömmlichen Friedhöfen gibt es seit einigen Jahren einen Trend zu naturnahen Urnenbeisetzungen in sog. Begräbniswäldern. Dabei wird die Totenasche zumeist im Wurzelwerk ausgewählter Bäume oder an Bereichen wie Baumstümpfen, Sträuchern, Lichtungen, Steinen, Felsen oder Teichen beigesetzt. Im Unterschied zu einem Waldfriedhof mit traditionellen Grabstätten in einem Waldgebiet sind die Grabstätten in einem Begräbniswald naturbelassen. Sie sind nicht durch Grabsteine oder angelegtes Bepflanzen gekennzeichnet. Lediglich Schilder an den Bäumen und sonstigen Beisetzungsstellen weisen auf die Grabstätten hin.

#### 13.1 **Allgemeines**

Bei Begräbniswäldern werden öffentliche und private Waldareale von den Eigentümern bereitgestellt. Bei diesem Modell erwerben Interessenten gegen Gebühr oder Entgelt für bis zu 99 Jahre das Grabnutzungsrecht. Ein Beisetzen im Begräbniswald zählt zu den kostengünstigeren Bestattungsarten. Die Entgelte sind meist niedriger als auf herkömmlichen Friedhöfen. Ferner entfallen die Kosten für Grabstein und Grabpflege.

Die Stiftung Warentest hat Preise für Waldbestattungen ermittelt. Die Unterschiede zwischen preiswerten und exklusiven Anbietern sind zum Teil sehr hoch. Die folgende Tabelle gibt einen groben Überblick, mit welchen Kosten bei einer Waldbestattung zu rechnen ist:

**Kosten-Beispiel einer Waldbestattung in Deutschland\***

Leistungen jeweils in €	Einfache Qualität	Mittlere Qualität	Gehobene Qualität
Bestatter, Urkunden	1.120	1.210	1.930
Sarg/Urne	730	1.020	2.070
Einäschern im Krematorium	200	300	400
Beisetzungsgebühr	350	350	350
Grabplatz/Baum	490	1.200	6.350
Todesanzeige, Trauerfeier	620	1.020	1.780
<b>Gesamt</b>	<b>3.510</b>	<b>5.100</b>	<b>12.880</b>

Tabelle 18: Kosten-Beispiel einer Waldbestattung in Deutschland

\*Zugrunde liegen die Kosten für Feuerbestattungen nach Stiftung Warentest Bestattung Spezial (10/2016) sowie Preise der FriedWald GmbH.

Quelle: <https://november.de/ratgeber/bestattungskosten/waldbestattung/>

Das Urnen-Beisetzen im Wald ist in Schleswig-Holstein wegen des allgemeinen Friedhofszwangs nur zulässig, wenn die Waldfläche ein von der Gemeinde (oder Kirche) gewidmeter und getragener öffentlicher Friedhof nach § 2 Nr. 10 BestattG ist.

### 13.2 Anzahl Kommunaler Begräbniswälder unvollständig gemeldet

Die Anzahl an Begräbniswäldern hat im Laufe der Jahre zugenommen. Der Trend zeigt, dass sich Kommunen der veränderten Nachfrage grundsätzlich annehmen wollen. Sie haben dem LRH im Zuge der Querschnittsprüfung folgende 15 Begräbniswälder angezeigt:

### Kommunale Begräbniswälder in Schleswig-Holstein

Lfd.	Kommunaler Begräbniswald - Bezeichnung	Träger der Einrichtung - Kom- mune
1	Urnenwaldfriedhof Kröppelshagen- Fahrendorf (Ewigforst Sachsenwald)	Gemeinde Kröppelshagen- Fahrendorf (Amt Hohe Elbgeest)
2	Begräbniswald am Eitz	Gemeinde Wangels (Amt Oldenburg-Land)
3	RuheForst Ostseeküste Brodau (Waldfriedhof Großkoppel)	Gemeinde Schashagen (Amt Ostholstein-Mitte)
4	RuheForst Kummerfeld/Kreis Pinneberg	Gemeinde Kummerfeld (Amt Pinnau)
5	Waldfriedhof Bothkamp an der Eiderquelle	Gemeinde Bothkamp (Amt Preetz-Land)
6	Friedhof im Arboretum Lehmkuhlen (Ruhepark Lehmkuhlen)	Gemeinde Lehmkuhlen (Amt Preetz-Land)
7	Arboleum Julianenruh im Privatwald "Kählerwald"	Gemeinde Strande (Amt Dänischenhagen)
8	Urnenbegräbniswald Küstenfrieden Eckernförder Bucht	Gemeinde Altenhof (Amt Schlei-Ostsee)
9	RuheForst Damp - Thiergarten an der Ostsee	Gemeinde Damp (Amt Schlei Ostsee)
10	FriedWald Kisdorf	Gemeinde Kisdorf (Amt Kisdorf)
11	Sternenwald	Gemeinde Oelixedorf (Amt Breitenburg)
12	Waldfrieden am Barockpark Jersbek	Gemeinde Jersbek (Amt Bargteheide-Land)
13	RuheForst Holsteinische Schweiz	Gemeinde Malente
14	Ruhehain Gemeinde Bönningstedt	Gemeinde Bönningstedt
15	RuheForst Segeberger Heide/Hartenholm	Gemeinde Hartenholm
	<u>Nachrichtlich:</u> RuheForst Herzogtum Lauenburg*	Kreis Herzogtum Lauenburg für Gemeinde Fredeburg, §§ 18 f. GkZ*

Tabelle 19: Kommunale Begräbniswälder in Schleswig-Holstein

\*Betreibermodell nach GkZ.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Es ist davon auszugehen, dass es noch weitere kommunale Begräbniswälder in Schleswig-Holstein gibt. Die Abfrage des LRH hat gezeigt, dass einigen Kommunen gar nicht bewusst ist, dass auch kommunale Begräbniswälder Friedhöfe im Sinne des BestattG sind. Erst auf gezieltes Nachfragen des LRH wurden Angaben gemacht.

Eine Gemeinde hat dem LRH zum eigenen Begräbniswald Folgendes mitgeteilt: „Da wir selbst keine Entgelte erheben, gibt es weder eine gemeindliche Entgeltordnung noch Kalkulation noch Beschlüsse hierzu. Alle Kos-

*ten und Lasten liegen beim privaten Betreiber. Die Gemeinde hat weder Aufwand noch Ertrag.“*

Viele Kommunen betonten, dass sie lediglich formal als Träger fungierten und ansonsten mit dem kommunalen Begräbniswald „gar nichts weiter zu tun“ hätten. Allenfalls würden sie teilweise finanziell zu einem vertraglich festgelegten Prozentsatz an den Erträgen/Erlösen des privaten Betreibers beteiligt.

Der LRH hat dieses vorgetragene Verständnis von kommunalen Begräbniswäldern in den folgenden Teilziffern näher betrachtet.

### 13.3 **Rechtlicher Rahmen zu den Begräbniswäldern**

Bestattungen sind wegen des allgemeinen bestattungsrechtlichen Friedhofszwangs grundsätzlich nur auf kirchlichen oder auf gemeindlichen Friedhöfen zulässig. Daher sind auch die Begräbniswälder Friedhöfe im Sinne des § 2 Nr. 10 BestattG und als solche rechtlich auszugestalten.

Nach dem schleswig-holsteinischen BestattG können Friedhofsträger grundsätzlich nur Gemeinden und als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannte Religionsgemeinschaften sein, § 20 Abs. 1 BestattG. Die möglichen Friedhofsträger sind in § 20 Abs. 1 BestattG abschließend genannt, so dass in Schleswig-Holstein abweichende privatrechtliche Trägermodelle ausscheiden.<sup>1</sup> Einzelne private Bestattungsplätze i. S. d. § 20 Abs. 4 BestattG dürfen demgegenüber nur restriktiv im atypischen Ausnahmefall und mit schriftlicher Genehmigung der Gemeinde neu angelegt, erweitert oder belegt werden, etwa im Härtefall bei besonderen örtlichen Verhältnissen oder bei der Bestattung einzelner bedeutender Persönlichkeiten.<sup>2</sup> Friedhöfe nach dem BestattG wie Begräbniswälder sind keine einzelnen privaten Bestattungsplätze i. S. v. § 20 Abs. 4 BestattG.

#### 13.3.1 **Kommunale Friedhofsträgerschaft als hoheitliche Aufgabe**

Die kommunale Friedhofsträgerschaft ist eine hoheitliche Aufgabe für die Gemeinden, § 27 Abs. 2 BestattG. Friedhofsträger ist, wer einen Friedhof ungeachtet des Eigentums am Friedhofsgrundstück eigenverantwortlich betreibt und verwaltet. Das BestattG sieht keine Trennung von Trägerschaft und Betrieb vor.

Die Verwaltung des Friedhofs obliegt grundsätzlich der Gemeinde als Friedhofsträgerin. Die Friedhofsverwaltung umfasst das Bereitstellen und Vergeben von Grabstellen und die damit verbundenen Tätigkeiten. Dazu gehören herkömmlich

<sup>1</sup> Vgl. Husvagt in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. 1 zu § 20 BestattG, S. 211.

<sup>2</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 10.03.2016, 2 LB 21/15, zitiert nach Juris.

- der Erlass und das Ändern der Friedhofssatzung und Friedhofsgebührensatzung durch die Gemeinde-/Stadtvertretung, § 28 Nr. 2 GO,
- alternativ der Erlass und das Ändern der Benutzungsordnung und Entgeltordnung durch die Gemeinde-/Stadtvertretung, § 28 Nr. 13 GO,
- die Kalkulation der Gebühren nach KAG oder der privatrechtlichen Benutzungsentgelte,
- das Verleihen des Nutzungsrechts für die Grabstätte, Liegerechte,
- das Abrechnen und hoheitliche Festsetzen der öffentlich-rechtlichen Gebühren, der Erlass der Gebührenbescheide durch die Behörde,
- die Kundenberatung,
- die Friedhofsplanung,
- das Gewährleisten eines ordnungs- und satzungsgemäßen Betriebs,
- ein würde- und pietätvoller Ablauf der Bestattungen,
- die Friedhofsunterhaltung (inkl. Personal- und Sachmitteleinsatz).<sup>1</sup>

Die Friedhofsträger müssen ihre originären Trägeraufgaben nach dem BestattG selbst wahrnehmen. Sie können sich lediglich in gewissem Umfang eines privaten Dritten bedienen oder unter Verwaltungsträgern die öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen nach GkZ nutzen. Das Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten<sup>2</sup> scheidet wegen der spezialgesetzlich abschließenden Regelung des § 20 BestattG für ein Übertragen von Friedhofsaufgaben aus.

Die Kommunen können nur geeignete, nicht-hoheitliche Teilaufgaben auf private Dritte übertragen, z. B. privatrechtliche Tätigkeiten wie

- Betriebsführung,
- Leistungen zum Unterhalt, Pflegemaßnahmen,
- Bestattungen,
- Öffentlichkeitsarbeit, Marketing.

Bedient sich die Kommune einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts als Verwaltungshelfer oder Erfüllungsgehilfe, bestehen zwischen ihr und dem Privatrechtssubjekt ausschließlich privatrechtliche Dienst- oder Werkverträge.<sup>3</sup>

Der Friedhofsträger darf sich seiner Letztentscheidungsverantwortung nicht entledigen. Er muss sich hinreichende Eingriffs-, Einwirkungs- und Kontrollrechte vorbehalten.<sup>4</sup> Hierzu gehören u. a. auch

- Selbsteintritts-, Übernahme-, Vetorechte des Friedhofsträgers,

<sup>1</sup> Vgl. Ivo Lormes in: Kommunale Aufgabenerledigung im Wandel? Eine explorative Untersuchung des Friedhofswesens in Nordrhein-Westfalen, KWI-Arbeitshefte Nr. 16, S. 49 f.

<sup>2</sup> Vgl. Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten vom 19.06.2007, GVOBl. Schl.-H. 2007 S. 328.

<sup>3</sup> Vgl. von Mutius in: Schmalz/Ewer/von Mutius/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Schleswig-Holstein, 1. Aufl. 2002, Kommunalrecht, Rn. 99, S. 299.

<sup>4</sup> Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.12.1994, 9 A 2251/93, NWVBl. 1995, 173, (175), BVerwG, Urteil vom 27.05.2009, 8 C 10/08, zitiert nach Juris.

- Genehmigungs- und Abstimmungspflichten des Betreibers mit der Gemeinde sowie
- regelmäßige Berichtspflichten des Betreibers.

Ergänzend wird auf Anlage L - Einbinden privater Dritter in die öffentliche Aufgabe „Friedhof“ verwiesen.

### 13.3.2 Wie sehen die Kommunen ihre Trägeneraufgabe?

Mit den Begräbniswäldern haben einige Kommunen ein nachgefragtes Friedhofsmodell genutzt, mit dem nahezu ohne eingebrachten kommunalen Aufwand auf den ersten Blick „leichtes Geld“ zu verdienen ist. Die folgende Abbildung belegt diesen Trend:

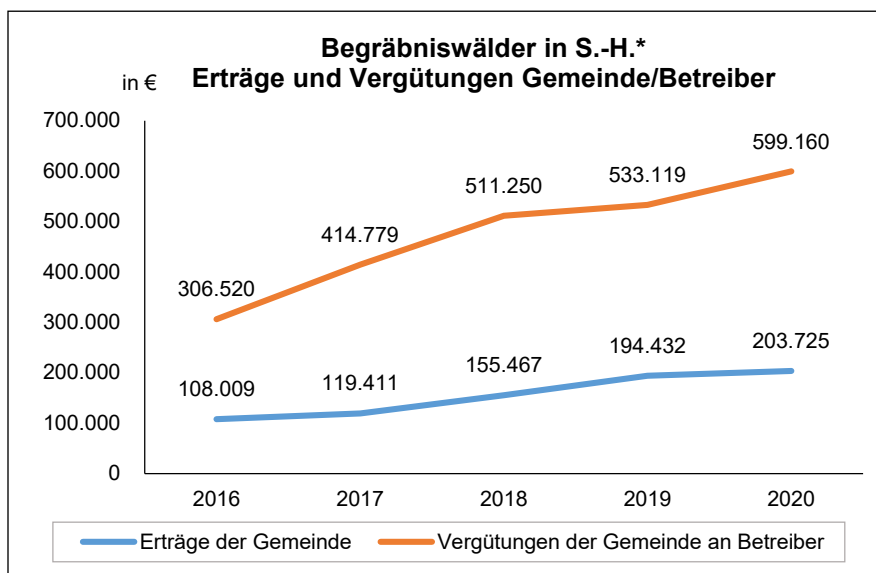


Abbildung 28: Begräbniswälder in Schleswig-Holstein  
 \*Die Zahlen betreffen 9 der 15 Friedhofsträger-Gemeinden.  
 Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Die in der Abbildung aufgeführten stetig steigenden Beträge betreffen 9 von 15 Kommunen. 6 Kommunen erhalten keine anteiligen Erträge und zahlen auch keine Vergütungen für ihre kommunalen Begräbniswälder. Sowohl die Friedhofsträger-Kommunen als auch die beauftragten Dritten profitieren in zunehmenden Maße von dem Begräbniswald-Modell.

Das „schnell verdiente Geld“ scheint dabei den Blick für den rechtlichen Rahmen zu trüben.

In keiner der 15 Friedhofsträger-Kommunen wurde der Begräbniswald vollständig selbst verwaltet und/oder betrieben. Stets wurden Dritte in unterschiedlichem Umfang mit Friedhofsaufgaben betraut.

Auffällig war, dass die Verträge der Friedhofsträger mit privaten Dritten ganz überwiegend so ausgestaltet waren, den Dritten möglichst sämtliche

anfallenden Tätigkeiten zu übertragen. In einigen Fällen waren sich die Kommunen nicht mehr ausreichend darüber bewusst, dass die Friedhofsträgerschaft für den Begräbniswald bei ihnen liegt und damit auch rechtliche Pflichten verbunden sind. Sie haben sich nahezu vollständig ihrer Aufgabe entledigt. Dies führt insbesondere dann zu rechtlichen Problemen, wenn der private Erfüllungsgehilfe auch hoheitliche Friedhofsträgeraufgaben, z. B. das Ortsrecht eigenständig übernimmt.

### 13.3.3 Ortsrecht vorhanden?

Zu den rechtlichen Grundlagen wird auf die obigen Ausführungen zu Tz. 13.3.1 verwiesen. Nach § 26 Abs. 1, 2 BestattG regelt der Friedhofsträger durch Friedhofssatzung oder -ordnung, wie der Friedhof betrieben wird. Die Gemeinde-/Stadtvertretung ist allein zuständig für den Satzungs-erlass und grundsätzlich auch für das Festlegen von privatrechtlichen Benutzungsentgelten in einer Entgeltordnung, § 28 Nrn. 2, 13 GO.

Ortsrechtliche Vorschriften für ihre Begräbniswälder fanden sich in den 15 Friedhofsträger-Kommunen wie folgt:

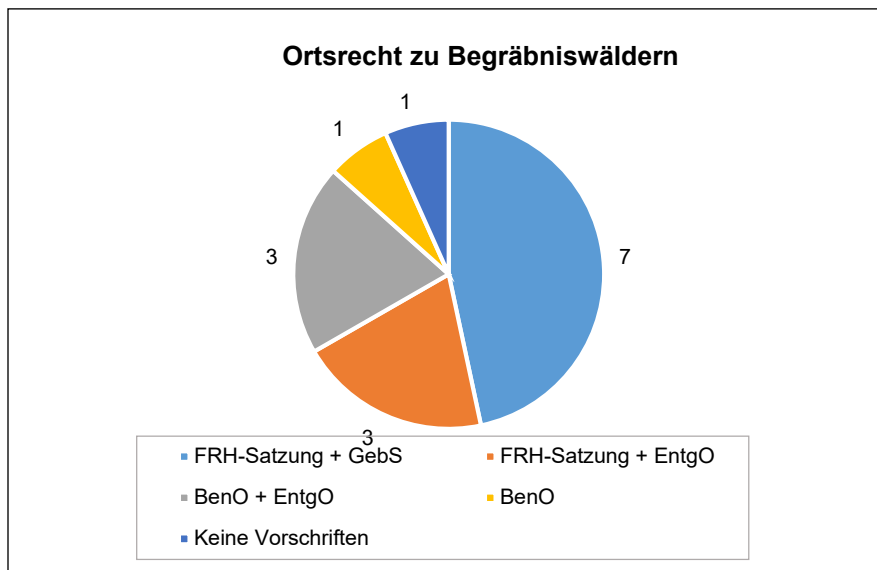


Abbildung 29: Ortsrecht zu Begräbniswäldern

FRH-Satzung = Friedhofssatzung.

GebS = Friedhofsgebührensatzung.

BenO = Benutzungsordnung.

EntgO = privatrechtliche Entgeltordnung.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.



Danach ergibt sich für die 15 Kommunen folgendes Bild:

- 7 Kommunen haben das Nutzungsverhältnis rein öffentlich-rechtlich durch Friedhofssatzung und Friedhofsgebührensatzung ausgestaltet.
- 3 Kommunen haben eine Friedhofssatzung und eine privatrechtliche Entgeltordnung erlassen.
- 3 Kommunen haben das Nutzungsverhältnis rein privatrechtlich durch Benutzungsordnung und Entgeltordnung ausgestaltet.
- 1 Kommune hat eine privatrechtliche Friedhofsbenutzungsordnung erlassen. Eine gemeindliche Entgeltordnung existierte nicht. Der private Betreiber legte „seine Preise“ selbst fest.
- 1 Kommune hat kein Ortsrecht geschaffen.

In dem letztgenannten Fall hat ein von der Gemeinde eingesetzter privater Betreiber des Begräbniswalds gemäß einer vertraglichen Vereinbarung eine Friedhofssatzung und eine Friedhofsgebührensatzung eigenständig „erlassen“. Dieser Private hat die erforderliche Friedhofssatzung selbst erstellt und auf seiner eigenen Homepage veröffentlicht. Die Amtsverwaltung räumte auf Nachfrage ein, dass die nach § 28 Nr. 2 GO für das Satzungsrecht zuständige Gemeindevertretung diese „Scheinsatzung“ nicht beschlossen oder gesehen habe. Die Entgelte hat der private Betreiber ebenfalls eigenständig durch eine eigene Preisliste festgelegt und im Internet veröffentlicht.

In diesem Fall liegt kein wirksames Ortsrecht vor. Das gewählte Vorgehen ist vom BestattG nicht gedeckt und wird durch den LRH als besonders grober Rechtsverstoß gerügt. Die Friedhofsträger-Kommunen sind verpflichtet, rechtskonformes Ortsrecht in eigener Zuständigkeit zu erlassen.

#### 13.3.4 **Satzungsgrundlagen bei Begräbniswäldern unzureichend**

Keine der 15 Friedhofsträger-Kommunen hat für ihre Begräbniswälder durchgängig wirksames Satzungsrecht nach § 26 BestattG geschaffen. Die Rechtsmängel beziehen sich sowohl auf die Friedhofssatzung als auch auf die Friedhofsgebührensatzungen.

Nur 2 von 15 Friedhofssatzungen waren rechtlich nicht zu beanstanden. Keine der 15 Kommunen konnte eine rechtmäßige Friedhofsgebührensatzung bzw. privatrechtliche Entgeltordnung vorweisen.

Folgende offenkundige Mängel hat der LRH insbesondere festgestellt:

- Verstöße gegen die Formvorgaben des § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG für Satzungen (strenges sog. „Zitiergebot“).<sup>1</sup>
- Verstoß gegen § 66 Abs. 1 Nr. 1 LVwG: „Nutzungsordnung“ als Satzung erlassen; aber nicht als „Satzung“ in der Überschrift gekennzeichnet.
- Keine oder keine ausreichend aktuelle Kalkulation bei der Gebührensatzung nach § 6 KAG oder bei der Entgeltordnung KAG-entsprechend.
- In einer privatrechtlichen Entgeltordnung wurden inkonsistente und teilweise falsche Rechtsbegriffe verwendet: „Entgelte“, „Entgeltbescheid“ (gibt es nicht), „Gebühren“, „Gebührenbetrag“, „Gebührenschuldner“.
- In einem Fall war die nicht kalkulierte Gebührenhöhe laut privatem Betreiber „marktüblich“ ausgerichtet. Die Gebühren sollten zu Beginn bewusst „ausprobiert werden“.
- Bei Ordnungswidrigkeiten-Tatbeständen in der Friedhofssatzung wurde nicht auf § 134 Abs. 5 GO verwiesen.<sup>2</sup>

Die vorgefundenen Satzungsmängel sind in der Rechtsfolge überwiegend erheblich. Sie wirken sich zumeist auf die gesamte Satzung aus und machen diese unwirksam. Auf dieser Grundlage erlassene Gebührenbescheide sind rechtswidrig und allein deshalb rechtlich angreifbar.

Der LRH sieht im Satzungsrecht für die Begräbniswälder dringenden Optimierungsbedarf. Die Kommunen sollten auch ihr Satzungsrecht zu den Begräbniswäldern auf Rechtmäßigkeit und Rechtswirksamkeit überprüfen.<sup>3</sup> Bestehende Rechtsmängel sind zu beheben.

#### 13.4 **Betreibermodelle zu den Begräbniswäldern**

Die Kommunen in Schleswig-Holstein übertragen Verwaltung und Betrieb ihrer Bestattungswälder weitgehend Dienstleistern. Bei den 15 Friedhofsträger-Kommunen haben sich im Wesentlichen 3 Betreibermodelle (nachfolgend A bis C) als Organisationsformen in der Praxis herausgebildet, die näher dargestellt werden. Mischformen ließen sich in der Praxis ebenfalls finden. Der LRH geht auf die wesentlichen Aspekte ein.

<sup>1</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteile vom 03.09.2019, 2 KN 5/16; vom 27.06.2019, 2 KN 1/19, Rn. 33 ff.; vom 18.01.2018, 3 KN 4/14; vom 14.09.2017, 2 KN 3/15; vom 21.06.2000, 2 L 80/99; VG Schleswig, Urteil vom 28.08.2019, 4 A 619/17; VG Schleswig, Urteil vom 06.03.2019, 4 A 115/16; VG Schleswig, Beschluss vom 23.10.2018, 4 B 245/17; VG Schleswig, Urteil vom 26.09.2018, 4 A 209/17; VG Schleswig, Beschluss vom 09.05.2007, 4 B 8/07; alle zitiert nach Juris.

<sup>2</sup> Vgl. auch § 67 Abs. 3 LVwG.

<sup>3</sup> Vgl. Anlage I, Prüfschema zur „Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung“; Prof. K. Lange, Fehler kommunaler Satzungen und ihre Folgen, Aufsatz, DVBl. 2017, S. 928 ff.; Marco Lamcke/Dino Schubert, Typische Rechtsfehler bei Benutzungsgebührensatzungen - Exemplarische Betrachtung anhand veröffentlichter Friedhofsgebührensatzungen, Aufsatz, Verwaltungsrundschau 2015, S. 112 ff.

13.4.1 **Betreibermodell A**

Dem praktizierten Betreibermodell A liegt folgende Organisationsstruktur zugrunde:

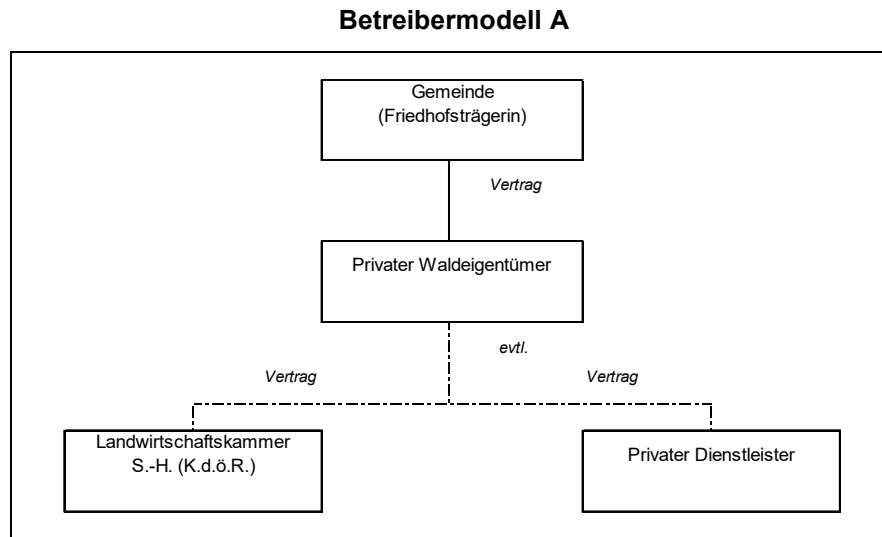


Abbildung 30: Betreibermodell A

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Die Gemeinden sind formal Friedhofsträger, jedoch keine Eigentümer der Waldflächen. Der private Waldeigentümer räumt der Gemeinde eine persönliche Dienstbarkeit ein, wonach die Gemeinde berechtigt ist, die Grundstücksfläche des Begräbniswalds als Friedhof zu nutzen. Die Gemeinde hat nach § 26 BestattG die erforderliche Friedhofssatzung, Benutzungsordnung, Gebührensatzung oder Entgeltordnung erlassen. Die Friedhofsverwaltungs- und Betriebsaufgaben sind von der Gemeinde durch Vertrag in unterschiedlichem Umfang den privaten Waldeigentümern übertragen.

In diesen Verträgen wird zumeist vereinbart, dass der Private unterstützend als unselbstständiger Verwaltungshelfer oder Erfüllungsgehilfe für die Gemeinde tätig wird. Mitunter wird als Rechtsgrundlage für das Aufgabenübertragen auch das *Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten* angegeben.<sup>1</sup>

Eine Gemeinde hat den Friedhof<sup>2</sup> „Begräbniswald“ rechtsirrig als privaten Bestattungsplatz nach § 20 Abs. 4 BestattG i. V. m. § 2 Nr. 11 BestattG vertraglich „genehmigt“. Für diesen „privaten Bestattungsplatz“ wurden dem privaten Waldeigentümer durch Vertrag die Friedhofsverwaltungs- und Betriebsaufgaben übertragen.

<sup>1</sup> Vgl. Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privaten vom 19.06.2007, GVOBl. Schl.-H. 2007 S. 328; Landtagsdrucksache 16/935 zum Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung Öffentlich Privater Partnerschaften mit Begründung, Quelle: Landtagsinformationssystem.

<sup>2</sup> Vgl. Legaldefinition „Friedhof“ in § 2 Nr. 10 BestattG.

Die privaten Waldeigentümer erfüllen die Ihnen übertragenen Friedhofsaufgaben grundsätzlich selbst. Bei Bedarf beauftragen sie eigenständig private oder öffentliche Dritte als Sub-Kooperationspartner. Häufig geschieht dies in Kooperation mit überregional bzw. bundesweit tätigen Partnern, die den Bekanntheitsgrad dieser Bestattungsform unter Verwendung ihrer Markenzeichen erweitern. Hierzu schließen die privaten Waldeigentümer ihrerseits Verträge mit den dienstleistenden öffentlichen oder privaten Partnern ab. Bei dem öffentlichen Kooperationspartner handelt es sich um die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein. Die privaten Kooperationen sind im Wesentlichen mit wenigen bundesweit tätigen privaten Unternehmen mit unterschiedlichen Vertragskonditionen vereinbart.

In den Verträgen mit den öffentlichen und privaten Kooperationspartnern ist der Verteilungsschlüssel der Erträge geregelt. Die erzielten Einnahmen aus dem Begräbniswald werden prozentual unter den Beteiligten „Gemeinde“, „Waldeigentümer“, „Landwirtschaftskammer“ und „privater Kooperationspartner“ aufgeteilt. Den weitaus kleinsten Anteil - mitunter auch 0 bis wenige Prozente im unteren 2-stelligen Bereich - erhält dabei die Gemeinde. Die vereinbarten Prozentsätze variieren je nach Beteiligten.

Mit den Erträgen aus dem Friedhofsbetrieb wird unterschiedlich verfahren:

- **Variante 1:** Der private Waldeigentümer betreibt den Friedhof „Begräbniswald“, fungiert jedoch als unselbstständiger Verwaltungshelfer. Er wird unterstützend und vorbereitend als „verlängerter Arm“ für die Gemeinde tätig. Die Gebühren oder Entgelte werden von der Behörde festgesetzt und vollstreckt. Die Beträge werden im Haushalt der Friedhofsträger-Gemeinde vereinnahmt. Der private Waldeigentümer erhält von der Gemeinde für die übernommenen Aufgaben eine Vergütung. Der Private wird an den erzielten Einnahmen aus der Vergabe der Grabnutzungsrechte und teilweise auch an den Gebühren bzw. Entgelten für Beisetzungen in erheblichem Umfang beteiligt.
- **Variante 2:** Der private Waldeigentümer überlässt das Vereinnahmen der Gebühren, Entgelte und sonstiger Erträge einschließlich Forde- rungsmanagement gemäß vertraglicher Grundlage der Landwirt- schaftskammer Schleswig-Holstein. Die Landwirtschaftskammer verteilt die erzielten Gesamteinnahmen gemäß Verteilerschlüssel in regelmä- ßigen Abrechnungen an die Vertragspartner.
- **Variante 3:** Die Gebühren oder Entgelte für die Nutzungsrechte werden umfassend von Privaten erhoben. Der Betreiber führt von „seinen“ Ein- nahmen einen vereinbarten Anteil an die Gemeinde ab.

Während Variante 1 hinsichtlich der Einnahmen und Nutzungsrechte ein rechtskonformes Vorgehen ist, sind Varianten 2 und 3 problematisch, wie die folgenden Feststellungen zeigen.

### 13.4.2 Feststellungen zu Betreibermodell A

#### Hoheitliche Aufgaben unzulässig an Dritte übertragen:

Die Privaten haben zum Teil umfassende hoheitliche Aufgaben selbst übernommen bzw. selbst auf einen Dritten delegiert, die der Friedhofsträger-Gemeinde vorbehalten sind. Hierzu gehören beispielsweise folgende hoheitliche Tätigkeiten:

- Verleihen von Grabnutzungsrechten. Die Grabnutzungsrechte werden durch Verwaltungsakt<sup>1</sup> oder durch öffentlich-rechtlichen Vertrag verliehen.
- Erlass von Gebührenbescheiden gegenüber Nutzungsberechtigten;
- Mahnen und Vollstrecken der Forderungen;
- In einem Fall sogar das Einrichten des Begräbniswälders durch „(Schein-)Friedhofssatzung“ und das Festlegen der Gebühren mittels „(Schein-)Gebührensatzung“.

Ein Privater darf keine hoheitliche Gewalt ausüben.<sup>2</sup> Private Dritte nehmen hoheitliche Aufgaben wahr, wenn sie beispielsweise

- Gebühregrundlagen ermitteln,
- Gebühren berechnen,
- Satzungsregelungen anwenden,
- rechtliche Tatbestände prüfen,
- Nutzungsrechte verleihen,
- Bescheide erstellen und versenden.

Private dürfen für einen öffentlichen Träger grundsätzlich nur als unselbstständige Verwaltungshelfer tätig werden. Ein Verwaltungshelfer kann die Kommune beim Betrieb von Begräbniswäldern nur unterstützen. Er wird nicht selbstständig tätig und übernimmt Hilfstätigkeiten im Auftrag und nach Weisung der Gemeinde. Der Träger hat weiterhin die Aufsicht/Kontrolle wahrzunehmen und seine hoheitlichen Aufgaben zu erfüllen. Über den Einsatz als Verwaltungshelfer hinausgehende Tätigkeiten wären nur aufgrund einer Beleihung zulässig.

Ein vollständiges Übertragen von hoheitlichen Aufgaben und Befugnissen im Wege einer Beleihung ist derzeit allerdings mangels Gesetzesgrundlage in Schleswig-Holstein im Friedhofswesen unzulässig, § 24 LVwG. Das schleswig-holsteinische BestattG sieht de lege lata eine Beleihung von Privaten nicht vor.

<sup>1</sup> Vgl. BayVGH, Beschluss vom 21.03.2018, 4 ZB 17.2082; HessVGH, Urteil vom 07.09.1993, 11 UE 1118/92, beide zitiert nach Juris.

<sup>2</sup> Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 17.01.2007, 4 A 192/05; OVG Schleswig, Urteil vom 15.03.2006, 2 LB 9/05; BVerwG, Beschluss vom 30.08.2006, 10 B 38.06; alle zitiert nach Juris; VG Ansbach, Urteil vom 18.05.2020, AN 19 K 18.01867, AN 19 K 20.00916, AN 19 K 20.00917, BeckRS 2020, 15422; VG Düsseldorf, Urteil vom 11.11.2015, 5 K 6634/14; VG Cottbus, Urteil vom 23.10.2014, 6 K 911/14; VG Köln, Urteil vom 24.05.2011, 14 K 1092/10, alle zitiert nach Juris.

Anders als beispielsweise in Nordrhein-Westfalen: Im dortigen Bestattungsgesetz ist seit 2003 geregelt, dass sich die Friedhofsträger Dritter bedienen dürfen. Sie dürfen Errichtung und Betrieb der Friedhöfe, auf denen ausschließlich Totenasche im Wurzelbereich des Bewuchses ohne Behältnis vergraben wird, auch privaten Rechtsträgern im Wege der Beleihung übertragen, wenn diese

- keine friedhofstypischen Merkmale aufweisen, insbesondere über keine
- Gebäude, Grabmale, Grabumfassungen verfügen,
- öffentlich zugänglich sind,
- öffentlich-rechtliche Vorschriften oder öffentliche oder private Interessen nicht entgegenstehen, und
- die Nutzungsdauer grundbuchrechtlich gesichert ist.<sup>1</sup>

Soweit die schleswig-holsteinischen Kommunen den Privaten durch Vertrag umfassende hoheitliche Aufgaben übertragen haben, ist dies rechtlich unzulässig. Die davon betroffenen satzungsrechtlichen und vertraglichen Grundlagen sind anzupassen. Das praktizierte Verfahren ist zu ändern und auf eine rechtlich tragfähige Grundlage zu stellen.

#### Aufsichts-/Kontrollfunktion vernachlässigt:

Die Aufsicht/Kontrolle der Friedhofsträger-Gemeinde wurde überwiegend nicht oder nicht ausreichend wahrgenommen.

In nur 3 von 15 Fällen konnte gegenüber dem LRH überhaupt eine gewisse Aufsicht/Kontrolle des Privaten nachgewiesen werden. Dies erfolgte durch schriftliche Kurzberichte des privaten Waldeigentümers zum Jahresende gegenüber der Gemeinde. Durchgängige Jahresberichte lagen nicht immer vor. In einem Fall wurde ein aktueller Bericht erst auf Nachfrage des LRH während der Erhebungen nachträglich angefertigt und vorgelegt. Mit ordnungsgemäßer Aufsicht/Kontrolle hat das nichts zu tun. Nur vereinzelt ist der private Betreiber jährlich verpflichtet, alle „Verkäufe/Reservierungen“ und Beisetzungen gegenüber der Gemeinde nachzuweisen. In einem Fall hat der private Betreiber der Gemeinde eine jährliche GuV-Rechnung vorzulegen.

Die Kommunen haben hier dringenden Nachsteuerungsbedarf. Sie haben ihre Aufsichts- und Kontrollfunktion gegenüber dem Privaten hinsichtlich aller übertragenen Aufgaben wahrzunehmen.

#### Prozentuale Einnahmenbeteiligung intransparent:

Die differenzierten prozentualen Aufteilungsquoten der Einnahmen zwischen den Beteiligten waren anhand der vorgelegten Vertragsunterlagen nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Auf Nachfrage teilten einige Kommunen mit, dass es sich bei den Prozentanteilen für sie bei „so wenig bis keinem eigenen Aufwand“ um eine „nette Einnahmemöglichkeit handele, die zusätzlich der Gemeinde zu Gute kommt.“

<sup>1</sup> Vgl. § 1 Abs. 4, 6 § 1 Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz - BestG NRW) vom 17.06.2003, GV. NRW. S. 313, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 01.12.2020, GV. NRW. S. 1109.

Die Kommunen müssen dafür Sorge tragen, dass erzielte Einnahmen nachvollziehbar und transparent sind.

Entgelte auf Satzungsbasis sind unzulässig:

In einigen Fällen hatten kommunale Friedhofsträger Gebührensatzungen erlassen, nach denen für das Erteilen von Grabnutzungsrechten sowie für Bestattungsleistungen Gebühren zu erheben waren. Abweichend von der Gebührensatzung wurden dann aber privatrechtliche Entgelte mittels Verträgen und Rechnungen erhoben. Ist durch Ortsrecht auf der Grundlage von § 2 Abs. 1 KAG festgelegt, dass für bestimmte kommunale Leistungen Gebühren erhoben werden, dürfen hiervon abweichend für diese Leistungen keine privatrechtlichen Entgelte gefordert werden. Unzulässig ist es, für dieselbe Leistung wahlweise das Erheben von Gebühren oder privatrechtlichen Entgelten zuzulassen.<sup>1</sup>

Übertragen hoheitlicher Tätigkeiten von Privaten auf die Landwirtschaftskammer rechtswidrig:

Die Landwirtschaftskammer wird bei dem Betreibermodell als „Helferin des Verwaltungshelfers“ tätig. Rechtswidrig ist das vereinbarte und vorgefundene Verfahren, dass der private Betreiber die Entgelt- oder Gebührenabrechnung und andere ihm unzulässigerweise zugestandenen hoheitlichen Tätigkeiten wiederum eigenständig durch Vertrag an die Landwirtschaftskammer weiterüberträgt. Befugnisse und Kompetenzen, die ein unselbstständiger Verwaltungshelfer selbst nicht hat, kann er auch nicht in rechtmäßiger Weise weiterübertragen.

Diese Vereinbarungen sollten **nicht** getroffen werden:

- Der Betreiber muss der Gemeinde eine Friedhofsordnung und eine Entgeltordnung BestattG-konform vorlegen.
- „Für Administration, Rechnungswesen, Inkasso und alle weiteren organisatorischen und betriebswirtschaftlichen Angelegenheiten ist ausschließlich der Betreiber zuständig.“
- Der Betreiber hat der Gemeinde eine aktuelle Liste über die Entgelte zukommen zu lassen. Der Private erstellt und ändert die Entgeltordnung und zeigt diese lediglich zur Kenntnisnahme bei der Gemeinde an.
- Privater Dienstleister "verkauft" die Nutzungsrechte an den Bäumen mit eigenen Preisen.
- Privater Verwaltungshelfer erlässt Gebührenbescheide auf Grundlage der Gebührensatzung und verwendet dabei den offiziellen Kopfbogen der Amtsverwaltung.
- „Die Gebührensätze werden nicht kalkuliert, sondern marktüblich festgelegt.“

---

<sup>1</sup> Vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, Loseblatt-Ausgabe, Stand: 25. Lfg. 02/2020, Rn. 493 zu § 6 KAG.

- Das anzuwendende Entgeltverzeichnis wird verbindlich im Dienstleistungsvertrag zwischen der Landwirtschaftskammer und dem Eigentümer geregelt. Die Friedhofsträger-Gemeinde ist nicht weiter involviert.
- Die Gemeinde richtet den Begräbniswald satzungsrechtlich einmalig durch Friedhofsordnung nach § 26 BestattG ein und überträgt sämtliche weiteren Tätigkeiten auf den Privaten. Der Gemeinde entstehen weder Aufwand noch Ertrag.
- Der Begräbniswald steht unter der formalen Trägerschaft der Gemeinde. Grundstückseigentümer ist eine Privatperson. Betreiber des Begräbniswalds ist ein privater Dienstleister (GmbH). Verwaltet wird der Begräbniswald durch die Landwirtschaftskammer. Die Landwirtschaftskammer betreut den Begräbniswald und wickelt die komplette Administration ab. Die Friedhofsträger-Gemeinde ist „nicht weiter eingebunden“.

Die Vielzahl der rechtlichen Problemstellungen ist so gravierend, dass letztlich keiner der Begräbniswälder ordnungsgemäß und rechtskonform betrieben wird. Die Kommunen haben erheblichen Nachbesserungsbedarf beim Einbeziehen Dritter in die Aufgaben des Friedhofs- und Bestattungswesens. Bestehende Verträge und Satzungen/Ordnungen sind unter Berücksichtigung der aufgezeigten Schwerpunkte umgehend nachzusteuern bzw. neu zu verhandeln.

#### 13.4.3 **Betreibermodell A gut umgesetzt**

Als Orientierungshilfe für ein gut umgesetztes Betreibermodell A können die Kommunen sich an dem Vorgehen bei folgendem Friedhof orientieren:

Der **Urnenwaldfriedhof Kröppelshagen-Fahrendorf** (Ewigforst Sachsenwald) ist dem LRH als organisatorisch einwandfrei aufgestellt aufgefallen. Hierbei wird der private Waldeigentümer durch einen Vertrag mit dem Betrieb des Begräbniswalds beauftragt. Der private Waldeigentümer wird als unselbstständiger Verwaltungshelfer tätig. Er nimmt im hoheitlichen Bereich vorbereitende Tätigkeiten für die Friedhofsträger-Gemeinde wahr. Die hoheitlichen Aufgaben verbleiben bei der zuständigen Amtsverwaltung. Die von der Amtsverwaltung durch Bescheide festgesetzten Gebühren werden auf dem Amtskonto vereinnahmt. Das Amt rechnet regelmäßig die vereinbarten Prozentanteile gemäß Betriebsführungsvertrag mit dem Verwaltungshelfer ab.

Rechtliche Problematiken ergaben sich aber auch hier beim Kalkulieren der Gebühren, worauf noch eingegangen wird.



#### 13.4.4 Betreibermodell B

Dem in der Praxis in Schleswig-Holstein vorgefundenen Betreibermodell B liegt folgende Organisationsstruktur zugrunde:

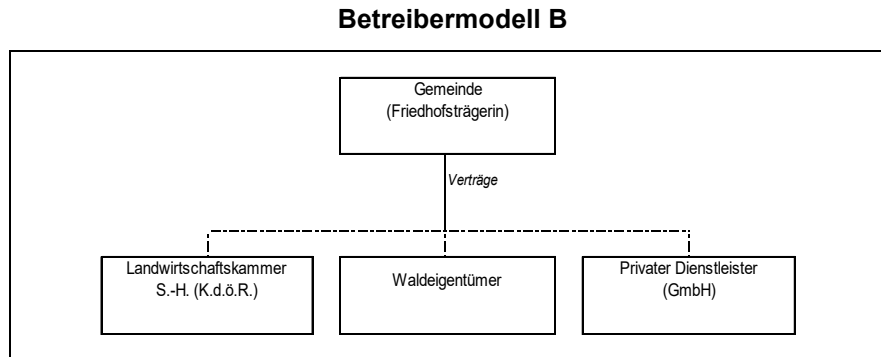


Abbildung 31: Betreibermodell B

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Im Vergleich zum Betreibermodell A schließt die Friedhofsträger-Gemeinde beim Betreibermodell B direkt mit dem privaten Dienstleister und/oder mit der Landwirtschaftskammer entsprechende Verträge und überträgt Aufgaben zum Friedhofsbetrieb. Der Landwirtschaftskammer wird dabei die gesamte finanzielle Abwicklung des Begräbniswalds inklusive dem Erheben der Gebühren bzw. Entgelte, Verträge etc., durch Vertrag übertragen.

Die Ausführungen zu Tz. 13.4.2 zum Betreibermodell A gelten entsprechend auch für das Betreibermodell B. Der private Dienstleister darf eigenständig keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen. Die Friedhofsträger-Gemeinde muss ihre Aufsichts- und Kontrollaufgaben ausreichend und effektiv erfüllen.

Anders als im Betreibermodell A kann die Friedhofsträger-Gemeinde mit der Landwirtschaftskammer unter öffentlichen Trägern die rechtlichen Kooperationsoptionen nach dem GkZ nutzen.

In einem Fall hat die Friedhofsträger-Gemeinde weder eine Friedhofssatzung oder Benutzungsordnung noch eine Gebührensatzung oder Entgeltordnung erlassen, sondern lediglich einen Vertrag mit dem privaten Dienstleister (GmbH) abgeschlossen, der alles Weitere zum Friedhofsbetrieb regelt. Die Friedhofsträger-Gemeinde hat sich damit in unzulässiger Weise ihrer Aufgabe entledigt. Der LRH beanstandet dieses Vorgehen.

### 13.4.5 Betreibermodell C

Dem Betreibermodell C liegt folgende Organisationsstruktur zugrunde:

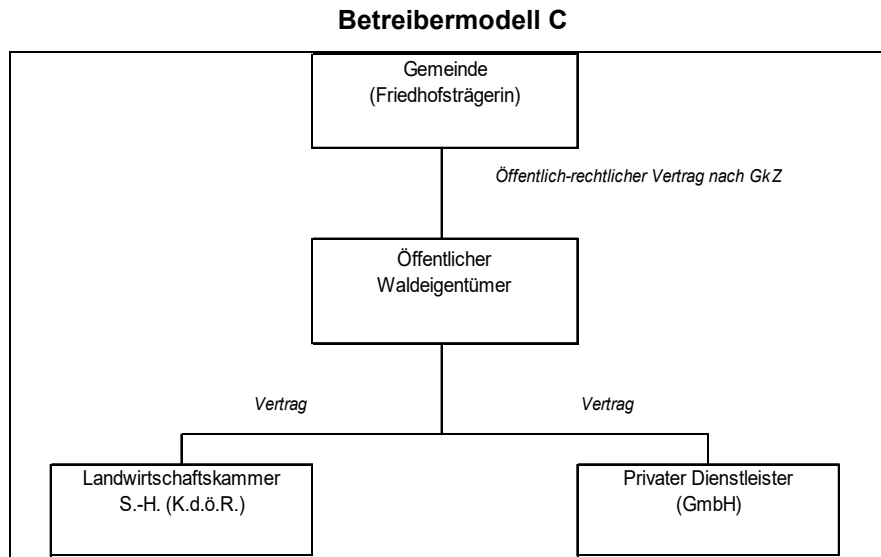


Abbildung 32: Betreibermodell C

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

Die Gemeinden sind formal Friedhofsträger. Im Betreibermodell C wird im Vergleich zum Betreibermodell A der öffentliche Waldeigentümer „Kreis“ oder „Land/Landesforsten AöR“ durch öffentlich-rechtlichen Vertrag nach GkZ mit dem Friedhofsbetrieb betraut.

Durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach §§ 18, 19 GkZ wurde in einem Fall geregelt, dass der Kreis als öffentlicher Waldeigentümer die Aufgabe für die Gemeinde übernimmt, einschließlich der Satzungsbefugnis.

In dem anderen Fall hat die Gemeinde nach § 26 BestattG die erforderliche Friedhofssatzung, Benutzungsordnung, Gebührensatzung oder Entgeltordnung selbst erlassen. Die Friedhofsverwaltungs- und Betriebsaufgaben sind durch Vertrag in unterschiedlichem Umfang den Dienstleistern übertragen.

### 13.5 Weitere rechtliche Problemfelder aus vergleichbaren Prüfungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat in seinem Kommunalbericht 2019<sup>1</sup> zu den dortigen Begräbniswäldern weitere rechtliche Problematiken aufgezeigt:

- Verkehrssicherungspflicht - unzulässige Haftungsausschlüsse;

<sup>1</sup> Vgl. Kommunalbericht 2019 - Nr. 3 Bewirtschaftung von kommunalen Begräbniswäldern - rechtliche Vorgaben nicht beachtet und Wirtschaftlichkeit nicht geprüft, S. 108 ff.; Quelle: [https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Kommunalberichte/2019/Kommunalbericht\\_2019\\_-\\_Nr.\\_3.pdf](https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Kommunalberichte/2019/Kommunalbericht_2019_-_Nr._3.pdf).

- Verträge mit Dienstleistern:
  - Vergabe – Wettbewerb nicht genutzt;
  - Vertragsdauer – häufig zu lang;
  - Kündigungsregelungen – nachteilige Vereinbarungen bei vorzeitigem Vertragsende vermeiden;

Der LRH weist vollständigshalber auf diese Prüfungsergebnisse hin. Die dortigen Erkenntnisse und Hinweise sind allgemeingültig und können auch in Schleswig-Holstein relevant sein.

### 13.6 Rolle der Landwirtschaftskammer

Die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein wird im Zusammenhang mit den Begräbniswäldern oftmals als Dienstleister mit dem finanziellen Abwickeln des Friedhofsbetriebs, Abrechnungen, Inkasso und anteiligem Verteilen der Einnahmen auf die einzelnen Vertragspartner betraut. Bei der Landwirtschaftskammer ist daraus im Laufe der Jahre ein zusätzliches expandierendes Geschäfts- und Betätigungsfeld entstanden.

Die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein wirbt auf ihrer Internetseite<sup>1</sup> für die Waldbestattungen wie folgt:

**„Ein besonderer Ort für die letzte Ruhe“**

*Das Interesse an individuellen Bestattungsformen nimmt immer mehr zu. Diesem Wunsch entsprechen Waldbesitzer in Schleswig-Holstein, die in besonders ästhetischen und naturnahen Laub- und Mischwäldern ihre Begräbniswälder eingerichtet haben. Wir zeigen Interessenten in vielen dieser Bestattungswälder bei einer Führung die Besonderheiten einer Waldbestattung. Zudem kümmern wir uns um die vertraglichen Regelungen.“*

Dieser werbende Text veranschaulicht das bestehende Rollenverständnis bei den Begräbniswäldern: Die Waldbesitzer haben die Begräbniswälder eingerichtet und betreiben diese. Die nach dem BestattG zuständigen Friedhofsträger werden nicht erwähnt. Ihnen wird bei dem Geschäftsmodell „Begräbniswald“ eine formale Statistenrolle zugewiesen.

Der LRH hatte 2012 die Forstabteilung der Landwirtschaftskammer geprüft und dabei das Geschäftsfeld Waldbestattungen kritisch bewertet. Das Ergebnis wurde in den Bemerkungen 2013<sup>2</sup> veröffentlicht. Die Kritik bezog sich vor allem auf die mit 20 Jahren zu langfristige vertragliche Bindung an einen Kooperationspartner. Außerdem sind nach dem Landeswaldgesetz<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Quelle: Internet unter <https://www.lksh.de/forst/waldbestattung/>.

<sup>2</sup> Vgl. Landesrechnungshof - Bemerkungen 2013, Nr. 22., Forstabteilung der Landwirtschaftskammer: Verbesserungen möglich

<sup>3</sup> Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeswaldgesetz - LWaldG) vom 05.12.2004, GVOBl. Schl.-H. 2004 S. 461, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 13.12.2018, GVOBl. Schl.-H. 2018 S. 773.

die rechtlichen Voraussetzungen für einen Vertrag zwischen den Schleswig-Holsteinischen Landesforsten AöR und der Landwirtschaftskammer im Bereich der Waldbestattungen nicht gegeben.

§ 25 Abs. 3 Landeswaldgesetz ist keine taugliche Vertragsgrundlage für Private, ihrerseits die Landwirtschaftskammer für bestimmte Aufgaben im Friedhofswesen hinzuzuziehen. Die Kritikpunkte haben weiterhin Bestand.

Ferner kann sich für die Landwirtschaftskammer aus ihren Dienstleistungen auch eine umsatzsteuerliche Problematik ergeben. Zur Rechtslage wird auf den Erlass des Bundesministeriums der Finanzen vom 23.11.2020 verwiesen.<sup>1</sup>

Ergänzend aus den Erkenntnissen dieser Prüfung sollte auch seitens der Landwirtschaftskammer künftig darauf geachtet werden, dass sie vertraglich ordnungsgemäß in Betreibermodelle eingebunden wird.

### 13.7 **Benutzungsgebühren und Entgelte für Begräbniswälder**

Die von den Friedhofsträger-Gemeinden durch Satzung bzw. Ordnung festgelegten Gebühren bzw. Entgelte für Nutzungsrechte und für Beisetzungen in den Begräbniswäldern waren entgegen der kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften nicht ordnungsgemäß kalkuliert worden.

Keine der 15 Trägergemeinden der Begräbniswälder konnte eine KAG-konforme Kalkulation vorweisen, die - sofern überhaupt vorhanden -

- hinreichend aktuell war, § 6 KAG,
- dem satzunggebenden Organ als Entscheidungsgrundlage bei dem Beschluss über die Friedhofsgebührensatzung bzw. Entgeltordnung vorgelegen hat.

#### Beispiele für rechtswidriges Vorgehen:

- Kalkulationen für Gebühren oder Entgelte sind gar nicht vorhanden.
- Dem LRH wurde eine alte und unvollständige Ursprungs-Kalkulation aus 2010 vorgelegt. Gemäß Betriebsführungsvertrag aus 2010 sollten sich die „Gebühren und Entgelte“ alle 5 Jahre um pauschal 10 % automatisch erhöhen.
- Kalkulationen werden von den Privaten erstellt. Über Einzelheiten hat die Friedhofsträger-Gemeinde keine Kenntnis.
- Der private Betreiber gibt die Gebühren- bzw. Entgeltsätze vor. Einige Gemeinden haben ohne nachvollziehbare Kalkulation die von dem Pri-

<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen, BMF-Erlass BMF vom 23.11.2020, Anwendungsfragen des § 2b UStG in Zusammenhang mit dem Friedhofs- und Bestattungswesen, GZ III C 2 - S 7107/19/10004 :008, DOK 2020/1212492, Quelle: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF\\_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/Umsatzsteuer-Anwendungserlass/2020-11-23-USt-Anwendungsfragen-Friedhofs-Bestattungswesen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/Umsatzsteuer-Anwendungserlass/2020-11-23-USt-Anwendungsfragen-Friedhofs-Bestattungswesen.pdf?__blob=publicationFile&v=3); siehe auch Gaedke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 13. Aufl. 2021, Kapitel 3 F. Friedhof und Steuerrecht, Rn. 177 ff. = S. 174 ff.

vaten vorgeschlagenen Beträge als Gebühren oder Entgelte in ihre Gebührensatzung oder Entgeltordnung übernommen.

- Die Entgelt-Höhe wird bereits im Vertrag zwischen der Gemeinde und dem Dienstleister verbindlich vorgegeben.
- Vertragsklauseln, wonach Entgeltanpassungen der vertraglichen Einigung zwischen Kommune und Dienstleister bedürfen.
- In einer Friedhofsgebührensatzung hat die Gemeinde festgelegt, dass die „Gebühren nach tatsächlichem Aufwand festgesetzt“ werden. Bemessungsgrundlage und Gebührenmaßstab waren entgegen § 2 KAG nicht geregelt.
- Gebührensatzungsänderungen wurden in mehreren Fällen erst nach 9 Jahren vorgenommen.
- Vertraglich vereinbartes, automatisches oder pauschales Erhöhen von Gebühren und Entgeltsätzen um eine bestimmte Prozentzahl.
- Als Grundlage für Änderungen wird keine Neukalkulation vorgenommen, sondern pauschal auf „allgemeine Kostensteigerungen“ und auf Abführungspflichten von Umsatzsteuer an das Finanzamt verwiesen.
- Eine Gemeindevertretung beschließt nicht die Entgeltordnung nach § 28 Nr. 13 GO, sondern „genehmigt“ die vorgelegten Entgeltsätze („Preise“) des Privaten. Eine ordnungsgemäße Kalkulation liegt nicht vor.
- Anstelle einer Kalkulation wird nur eine private Gebührentafel oder Preisliste erstellt.

Auch für die Inanspruchnahme der Begräbniswälder sind Benutzungsgebühren nach § 6 KAG oder privatrechtliche Benutzungsentgelte zu erheben. Es handelt sich dabei um eine vorbehaltene, nicht übertragbare Friedhofsträger-Aufgabe der Kommunen.

Die dafür erforderlichen Rechtsgrundlagen haben die Friedhofsträger-Kommunen zu erlassen in Form einer

- Friedhofsgebührensatzung, §§ 2, 6 KAG.
- privatrechtlichen Entgeltordnung.

Zuständig für den Erlass dieser ortsrechtlichen Grundlagen ist die Gemeinde-/Stadtvertretung, § 28 Nr. 2 GO bzw. § 28 Nr. 13 GO. Bei privatrechtlichen Entgelten kann die Entscheidung durch Hauptsatzung nur im Fall eines Eigenbetriebs auf einen Ausschuss übertragen werden.

Die kommunalabgabenrechtlichen Kalkulationsgrundsätze gelten für Gebühren und Entgelte in Begräbniswäldern gleichermaßen, vgl. Tz. 5 ff.. Entgelt- oder Preislisten der privaten Friedhofsbetreiber für Grabnutzungsrechte und für das Durchführen von Urnenbeisetzungen sind damit nicht vereinbar. Die Friedhofsträger-Gemeinde hat entsprechende Vor- und Nachkalkulationen vom privaten Betreiber anzufordern, damit die Gemeinde ihren Pflichten aus § 6 KAG nachkommen kann. Daher muss die Kalkulation des Privaten den Grundsätzen des § 6 KAG entsprechen. Sofern sich der Betreiber per Subdelegation vertraglich der Landwirtschaftskam-

mer für das Erledigen seiner Aufgaben bedient, könnte die Gemeinde ggf. auch direkt von der Landwirtschaftskammer die erforderlichen Kalkulationen erhalten.

Der LRH weist daher nachdrücklich auf Folgendes hin:

Die Gebühren und Entgelte für das Erteilen von Grabnutzungsrechten sowie für Bestattungsleistungen in Begräbniswäldern sind ordnungsgemäß nach KAG zu kalkulieren.

### 13.8 Gewinnerzielungsabsichten

Ein auf das Erzielen von Überschüssen/Gewinnen ausgerichtetes Geschäftsmodell „Begräbniswald“ mit bilateralen Verträgen zwischen Gemeinde und Waldeigentümern ist als unvereinbar mit dem Bestattungs- und Kommunalabgabenrecht anzusehen.

Gebühren und Entgelte sind nach den kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften ordnungsgemäß, vor allem kostendeckend, zu kalkulieren. Das Kostendeckungsprinzip bzw. Kostenüberschreitungsverbot schließt das bezweckte Erwirtschaften von Überschüssen aus. Eine Gewinnerzielungsabsicht bei den Gebühren und Entgelten darf damit nicht gekoppelt werden.

Begräbniswälder einzurichten, wird auch in Schleswig-Holstein immer beliebter. In mehreren Gemeinden werden weitere Begräbniswald-Standorte geplant. In den Medien wurde zu dem geplanten **Ruheforst in Dänisch-Nienhof** Folgendes berichtet: *„30 Kilometer weiter östlich plant ein privater Investor einen Ruheforst auf dem Gebiet von Dänisch-Nienhof, das zur Gemeinde Schwedeneck gehört. In dem 15 Hektar großen Waldstück gäbe es nach den Plänen des Investors Platz für fast 10.000 Urnengräber.“*<sup>1</sup> Auch hier wurde der Begräbniswald in der Öffentlichkeit fälschlicherweise als private Investition aufgefasst. Vollständigkeitshalber wird angemerkt, dass sich die Bürger der Gemeinde bei einem Bürgerentscheid nach § 16g GO letztlich mehrheitlich gegen dieses Vorhaben entschieden haben.<sup>2</sup>

Im Bereich der Begräbniswälder werden in der kommunalen Praxis zunehmend Wege beschritten, die mit den derzeit geltenden Rechtsvorschriften wenig in Einklang stehen. Der Begräbniswald als öffentliche Einrichtung „Friedhof“ muss hinsichtlich der Kosten und des verfahrensmäßigen Abwickelns vollständig transparent geführt werden.

<sup>1</sup> Vgl. NDR, [www.ndr.de](http://www.ndr.de), Rubrik „Bürgerentscheide in SH: Historie, Hürden, Möglichkeiten“, Berichtstitel „Ruheforst in Dänisch-Nienhof“, aufgerufen am 25.09.2021.

<sup>2</sup> Vgl. NDR, <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Buergerentscheide-in-SH-bedeutet-Ende-fuer-fuenf-Projekte,buergerentscheid144.html>.

Auffällig war zudem, dass dort, wo private Dienstleister involviert waren, zahlreiche Verträge mit Geheimhaltungsklauseln versehen worden sind, insbesondere zu Fragen der Entgelte bzw. Preise. Gerade diese unterliegen jedoch auch weiterhin einer ordnungsgemäßen transparenten Kalkulationspflicht. In Verträge aufgenommene Preisvorgaben mit Geheimhaltungsklauseln unterlaufen eine ordnungsgemäße Kalkulation.

Die beteiligten Dritten scheinen die Begräbniswälder eher als Geschäfts- und Verdienstmotiv, denn als gemeindliche öffentliche Einrichtung zu betrachten. Die Zunahme dieser Modelle wirft daher grundlegende Fragen auf:

- Soll die transparent zu führende öffentliche Einrichtung „Friedhof“ zunehmend von Geschäftsinteressen vereinnahmt werden?
- Ist es künftig gewünscht, dass Dienstleister und Dritte Geld mit Friedhöfen verdienen?
- Soll zugelassen werden, dass kirchliche und kommunale Friedhöfe zusehens leerlaufen, damit in Begräbniswäldern Geld verdient werden kann?

Das bestehende Landesrecht in Schleswig-Holstein setzt diesem in der Praxis vorgefundenen praktizierten Begräbniswald-Modell Grenzen.

Mit Benutzungsgebühren und Benutzungsentgelten dürfen wegen des Kostendeckungsprinzips nach § 6 KAG kalkulatorisch keine Überschüsse/Gewinne erwirtschaftet werden.<sup>1</sup> Begräbniswälder sind als Friedhöfe im Sinne des BestattG keine wirtschaftlichen Unternehmen, die auf Überschüsse und Gewinnerzielung ausgerichtet sein dürfen. Es ist unzulässig, Begräbniswälder als gewinnbringendes Bewirtschaftungsmodell für den Waldeigentümer auszugestalten. Es geht beim Begräbniswald nicht darum, den forstwirtschaftlichen Betrieb des Waldeigentümers finanziell zu unterstützen, sondern darum, eine hoheitliche Friedhofsträgeraufgabe wahrzunehmen. Mit dem Widmen als öffentliche Einrichtung „Friedhof“ unterliegt die Waldfläche den Regeln des öffentlichen Sachenrechts, des Bestattungsrechts, des Kommunalrechts und des Kommunalabgabenrechts.

Das Kostendeckungsprinzip ist auch bei der Einbindung Dritter zu wahren.

---

<sup>1</sup> Vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, Loseblatt-Ausgabe, Stand: 25. Lfg. 02/2020, Rn. 108 zu § 6 KAG.

### 13.9 **Rechtsaufsichtliche Genehmigungs- oder Anzeigepflicht bei Begräbniswäldern schaffen**

Für das rechtmäßige Einrichten und Ausgestalten des Begräbniswalds als öffentlicher Einrichtung bedarf es umfassender Rechtskenntnisse. Die Prüfung hat gezeigt, dass es den Kommunen in keinem Fall gelungen ist, in allen Belangen umfassend rechtmäßig zu handeln.

Einmal fehlerhaft geschaffene Friedhöfe lassen sich wegen der einzuhaltenden Totenruhe nur schwer wieder schließen. Die Friedhofsträger-Gemeinden sollten ebenfalls ein Interesse haben, dass die Begräbniswälder rechtskonform eingerichtet sind.

Ausgehend von der zurzeit bestehenden Rechtslage hält es der LRH für erforderlich, für Begräbniswälder eine kommunalaufsichtliche Genehmigungspflicht oder zumindest eine Anzeigepflicht<sup>1</sup> im BestattG vorzusehen. Dieses präventive rechtsaufsichtliche Mittel schafft Rechts- und Handlungssicherheit für alle Beteiligten.

### 14. **Reformbedarf zeichnet sich ab**

Die Begräbniswälder lassen erkennen, dass die Nachfrage nach anderen Formen der Bestattung wächst - auch außerhalb eines herkömmlichen Friedhofs. Begräbniswälder sind dabei nur eine dieser Möglichkeiten. Seebestattungen erfreuen sich weiterhin großer Beliebtheit und auch neue Varianten bis hin zur ökologischen Verwertung des eigenen Körpers<sup>2</sup> werden Zuspruch finden.

Statistisch wurde 2017 erhoben, dass sich lediglich 32 % der Befragten noch eine Bestattung (Urne, Sarg oder pflegefrei) auf einem Friedhof wünschen. Die nachstehende Abbildung zeigt die Umfrageergebnisse.

---

<sup>1</sup> Z.B. eine Anzeigepflicht entsprechend § 108 GO.

<sup>2</sup> <https://www.deutschlandfunk.de/oekologische-beerdigung-kompostieren-als-bestattungsmethode-100.html>.



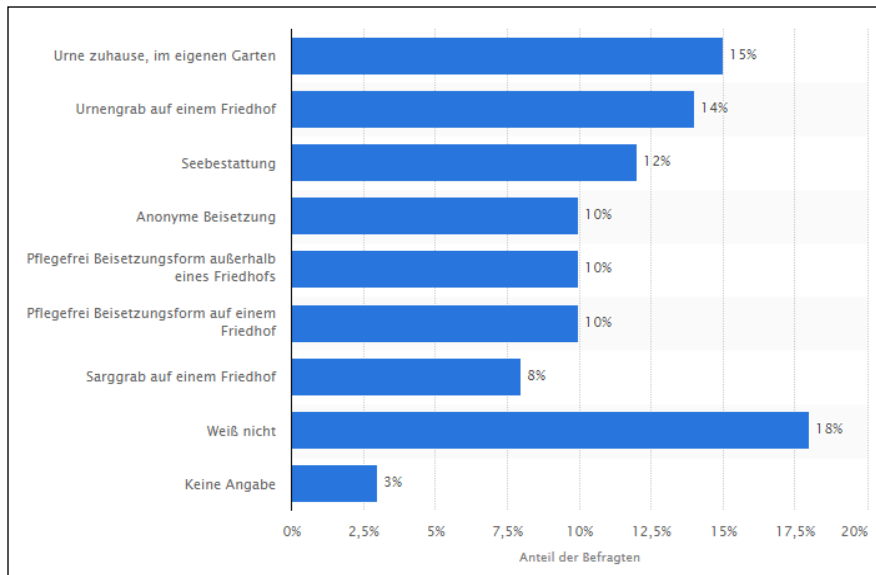


Abbildung 33: Umfrage-Ergebnisse zu Bestattungswünschen 2017

Quelle: Statista 2021.<sup>1</sup>

Das bisherige Bestattungsrecht wird diesen Bedarfen nicht mehr gerecht. Wird keine Reform des Bestattungsrechts angestoßen, werden kreative - aber derzeit rechtlich unzulässige - Betreibermodelle, wie bei den Begräbniswäldern, weiter zunehmen.

Mit Blick auf die bereits vorhandene Vielzahl rechtlich problematischer Kooperationsmodelle in den Kommunen sieht der LRH hier Handlungsbedarf. Der Landesgesetzgeber sollte eine Reform des Bestattungsrechts initiieren.

<sup>1</sup> <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/965/umfrage/aussagen-ueber-die-eigene-beerdigung/>.

## 15. **Fazit zu Begräbniswäldern und Reformbedarf**

Begräbniswälder nehmen stetig zu. Auch die Kommunen wollen sich dieser veränderten Nachfrage annehmen. Dabei wird zunehmend verkannt, dass Begräbniswälder eine hoheitliche Aufgabe sind.

Zu den originären kommunalen Trägeraufgaben gehören u. a., Satzungen/Ordnungen zu erlassen, Kalkulationen zu erstellen, Nutzungsrechte zu verleihen oder Gebühren festzusetzen und abzurechnen. Ihrer Letztentscheidungsverantwortung dürfen sich die Kommunen nicht entziehen. Hinreichende Eingriffs-, Einwirkungs- und Kontrollrechte müssen vorbehalten bleiben.

Nur geeignete, nicht-hoheitliche Teilaufgaben, wie z. B. Pflege- und Unterhaltsmaßnahmen, Bestattungen oder Öffentlichkeitsarbeit können auf private Dritte übertragen werden.

Die geübte Praxis zeigt ein anderes Bild. An private Dritte wurden überwiegend möglichst sämtliche anfallenden Tätigkeiten übertragen. Die Kommunen haben sich nahezu vollständig ihrer Friedhofs-Aufgabe entledigt. Zahlreiche Grundsätze wurde dabei zum Teil in einer solchen Intensität verletzt, dass die eingerichteten Begräbniswälder generell zu hinterfragen sind.

Wesentlich bleibt festzuhalten, dass

- keine der 15 Friedhofsträger-Kommunen durchgängig wirksames Satzungsrecht geschaffen hat,
- Private zum Teil umfassende hoheitliche Aufgaben, die der Kommune vorbehalten sind, selbst übernahmen bzw. selbst auf Dritte delegierten,
- in einem Fall sogar durch den Dritten „Satzungen“ erstellt wurden,
- die Aufsicht/Kontrolle durch die Kommunen überwiegend nicht oder nicht ausreichend wahrgenommen wurde,
- die Aufteilungsquoten zwischen den Beteiligten nicht ohne Weiteres nachvollziehbar waren,
- unzulässige privatrechtliche Entgelte auf Satzungsbasis erhoben wurden,
- hoheitliche Tätigkeiten unzulässiger Weise von Privaten auf die Landwirtschaftskammer übertragen wurden.
- keine der 15 Trägerkommunen eine KAG-konforme Kalkulation vorweisen konnte.
- private Entgelt- oder Preislisten nicht mit kommunalabgabenrechtlichen Kalkulationsgrundsätzen vereinbar waren.

Die beteiligten Dritten scheinen die Begräbniswälder eher als Geschäfts- und Verdienstmotiv, denn als gemeindliche öffentliche Einrichtung zu betrachten. Dem sind durch bestehendes Landesrecht jedoch Grenzen gesetzt. Mit Benutzungsgebühren und Benutzungsentgelten dürfen wegen des Kostendeckungsprinzips keine Gewinne erwirtschaftet werden. Es ist

unzulässig, Begräbniswälder als gewinnbringendes Bewirtschaftungsmodell für den Waldeigentümer auszugestalten.

Die höchst problematische Situation bei den Begräbniswäldern macht eins sehr deutlich:

Die Umbruchsituation im Friedhofs- und Bestattungswesen betrifft auch das gesamte verfahrensrechtliche Vorgehen in diesem Bereich.

Vielleicht ist es dem Umstand geschuldet, dass das Friedhofs- und Bestattungswesen regelmäßig eher zu wenig thematisiert wurde und wird. Sicher ist es aber den neuen Ansprüchen an Bestattungen geschuldet, dass die kommunale Praxis längst neue Wege gesucht hat, in Kooperation mit Privaten attraktive Angebote zu erbringen.

Dabei wurde verkannt, dass diese neuen Angebote eine große Konkurrenz zu den herkömmlichen Friedhöfen bilden. Gleichzeitig wurde das geltende Bestattungsrecht in einer Weise überdehnt, die nicht tolerabel ist.

De facto entsprechen einige der Begräbniswald-Modelle mit Privaten nicht der geltenden Rechtslage. Da hier jedoch bereits zahlreiche Verstorbene zur letzten Ruhe gebettet wurden, gilt es Lösungen zu finden, die mit der Würde der Verstorbenen und dem sittlichen Empfinden der Allgemeinheit im Einklang stehen.

Mindestens ist dafür Sorge zu tragen, dass vertraglich, satzungs- und ordnungsrechtlich nachgebessert wird. Der LRH hat dazu unter Tz. 13 ff. Vorschläge unterbreitet.

Dies allein wird jedoch nicht ausreichen. Der Wandel hin zu neuen Betreibermodellen hat längst eingesetzt und steht den bisherigen Rechtsgrundlagen teilweise entgegen. Hier sollte der Landesgesetzgeber bestehendes Recht überdenken.

Eine kommunalaufsichtliche Genehmigungspflicht, mindestens aber eine Anzeigepflicht sollten nächstmöglich im BestattG vorgesehen werden. Dieses präventive rechtsaufsichtliche Mittel schafft Rechts- und Handlungssicherheit für alle Beteiligten.

Ferner ist das Bestattungsrecht grundlegend zu reformieren. Aus Sicht des LRH sollten bei einer Diskussion um die Neufassung u. a. folgende Fragen beantwortet werden:

- Soll die transparent zu führende öffentliche Einrichtung „Friedhof“ zunehmend von Geschäftsinteressen vereinnahmt werden?
- Soll das Kostenüberschreitungsverbot fallen?
- Ist es künftig gewünscht, dass Private mit der Aufgabe „Friedhof“ Geld verdienen, während es die Kommunen und Kirchen nicht dürfen?
- Wie soll die Konkurrenzsituation der herkömmlichen Friedhöfe mit den (privaten) Begräbniswäldern aufgelöst werden?

- Wie sollen bei kommunalen und kirchlichen Friedhöfen die durch den geringeren Flächenbedarf verursachten steigenden Kosten aufgefangen werden?
- Ist es unter den Voraussetzungen noch angemessen, eine 100 %-ige Kostendeckung von Kommunen zu fordern, sofern diese ordnungsgemäß und wirtschaftlich arbeiten?
- Wie können Kommunen beratend und ggf. auch finanziell bei der Friedhofsentwicklungsplanung und der Schließung von Friedhöfen unterstützt werden?

#### IV **Stellungnahmen**

Dem Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (MILIG), Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (MSGJFS) sowie der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände (AG KLV) wurde der Entwurf der vorliegenden Prüfungsmitteilung am 28.02.2022 zugeleitet. Der Bitte um Stellungnahme kamen sie im April bzw. Mai 2022 nach.

Das **MSGJFS** teilt mit, dass die Analyse der wirtschaftlichen Probleme kommunaler und kirchlicher Friedhöfe umfassend und zutreffend sei. Sie sei eine wichtige Grundlage zur Bewertung der aktuellen Entwicklungen im Land.

Zu den Forderungen des LRH, eine kommunalaufsichtliche Genehmigungspflicht oder mindestens Anzeige der Einrichtung von Begräbniswäldern einzuführen und das Bestattungsrecht zu reformieren, werden folgende Hinweise gegeben:

Aus Sicht des MSGJFS wäre es zunächst geboten, die bestehenden rechtlichen Vorgaben einzuhalten. Die Lösung der vielfach rechtswidrig geschaffenen Probleme könne nicht nur durch Änderungen der Rechtslage erreicht werden. Dies wäre insofern problematisch, als die dargestellten Fehlentwicklungen gesetzlich positiv sanktioniert würden.

Das Bestattungsgesetz ließe bislang die private Trägerschaft von Friedhöfen nicht zu. Insbesondere seien die Kommunen durch diese Festlegung vor Risiken gesichert, die mit der Aufgabe privater Friedhöfe und der Übernahme von Pflichten (etwa im Rahmen von Insolvenzen) verbunden wären.

Die grundsätzliche Pflicht, defizitäre Simultanfriedhöfe mitzufinanzieren, sei ein Ansatz, die Sicherstellungspflichten durch die Kommunen zu realisieren. Zudem würde die Einrichtung eines Begräbniswaldes allein der kommunalen Gebietskörperschaft obliegen, die Träger des Friedhofs bliebe.

Soweit Begräbniswälder rechtswidrig errichtet wurden bzw. bestehende Betreibermodelle gegen geltendes Recht verstießen, wäre die Kommune gehalten, die selbst geschaffene Konkurrenz zu beenden.

Der **LRH** stimmt mit dem Ministerium überein, dass nicht Hauptziel sein kann, die Fehlentwicklungen durch Rechtsänderung zu heilen. Aus diesem Grund wurde in der Prüfungsmitteilung vielfach die Einhaltung der Rechtslage angemahnt. Zahlreiche Handlungsempfehlungen zu rechtssicherer Satzungs-, Ordnungs- und Vertragsgestaltung sollen Orientierungshilfen geben.

Dies alleine wird jedoch nicht ausreichen. Die vorgefundene Situation zeigt, dass zum Teil seit langem erhebliche rechtliche Probleme bei kommunalen Friedhöfen, bei der Kostenbeteiligung an kirchlichen Friedhöfen

und bei Betreibermodellen für Begräbniswälder bestehen. Hier sind auch die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden gefragt, mit repressiven Mitteln auf eine korrekte Rechtsanwendung hinzuwirken.

Der LRH weist ausdrücklich darauf hin, dass geltendes Recht einzuhalten ist. Die Landwirtschaftskammer ist gehalten, vertraglich Betreibermodelle so zu vereinbaren, dass sie mit dem geltenden Recht im Einklang stehen. Außerhalb der regulären Friedhöfe entstehen zunehmend rechtswidrige Lösungen. Ein stärkeres aufsichtsbehördliches Vorgehen ist aus Sicht des LRH erforderlich. Daher ist es notwendig, die Einführung kommunalaufsichtlicher Genehmigungspflichten oder Anzeigepflichten zu erörtern. Die dafür erforderlichen Rechtsänderungen werden sich nicht nur auf diesen Punkt beschränken lassen. Die vom LRH weiterführend aufgeworfenen Fragen werden ebenfalls diskutiert werden müssen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass andere Bundesländer wie z.B. Nordrhein-Westfalen in ihrem Bestattungsgesetz geregelt haben, unter welchen Voraussetzungen sich die Friedhofsträger Dritter bedienen dürfen.

Der LRH ist dabei ergebnisoffen. Er befürwortet allerdings klare Regelungen, die das bereits bestehende Spannungsverhältnis zwischen herkömmlichen Friedhöfen und neuen Bestattungsarten nicht zu Lasten der Kommunen verschärfen.

Nach Auffassung des **MILIG** würde der Prüfbericht wertvolle Erkenntnisse und Hinweise enthalten. Es würde befürwortet, wenn der LRH die wesentlichen Prüfungserkenntnisse in den nächsten Kommunalbericht aufnehmen würde.

Seitens der **AG KLV** werde die Klarstellung begrüßt, dass Kommunen die Verluste kirchlich getragener Friedhöfe nicht pauschal in vollem Umfang ausgleichen müssen. Die Empfehlung des LRH, Kostenbeteiligungen vertraglich festzuhalten sowie der Mustervertrag würden ausdrücklich begrüßt. Zudem seien eine Friedhofsentwicklungsplanung und verstärkte interkommunale Zusammenarbeit sinnvoll. Geteilt würden die dargelegten Bedenken hinsichtlich der Begräbniswälder und der kommunalen Verantwortung für die hoheitliche Aufgabe Bestattungswesen. Eine Trägerschaft für einen Begräbniswald dürfe nicht nur formal bestehen, um einem Privaten Gewinne zu ermöglichen. Hier seien transparente Verpflichtungen und Regelungen erforderlich. Der Forderung nach einer Anzeige- und Genehmigungspflicht für Begräbniswälder schließe sich die AG KLV daher ausdrücklich an.

## V Anlagen

## Anlage A

Lfd. Nr.	Kommunen	Name des Friedhofs	Anzahl FH	Betreiber
1	Achtrup (Amt Südtondern)	Friedhof Achtrup	1	Kommune
2	Altenholz	Friedhof Altenholz	1	Kommune
3	Barsbüttel	Friedhof der Gemeinde Barsbüttel, Zum Ehrenhain	1	Kommune
4	Boostedt (Amt Boostedt-Rickling)	Friedhof Boostedt	1	Kommune
5	Breiholz (Amt Hohner Harde)	Friedhof Breiholz	1	Kommune
6	Büdelsdorf	Friedhof Büdelsdorf	1	Kommune
7	Dassendorf (Amt Hohe Elbgeest)	Friedhof Dassendorf	1	Kommune
8	Dellstedt (Amt KLG Eider)	Friedhof Dellstedt	1	Kommune
9	Elmshorn	Städtischer Friedhof Kölln-Reisiek (mit Tierfriedhof)	1	Kommune
10	Felde (Amt Achterwehr)	Friedhof Felde	1	Kommune
11	Flensburg	<b>3 Friedhöfe (davon einer inaktiv)</b> § 1 Friedhofssatzung: 1. Friedhof Friedenshügel, 2. Mühlenfriedhof, 3. Friedhof Selckstraße (inaktiv)	2	Flensburger Friedhöfe AöR
12	Geesthacht	<b>2 Friedhöfe: 1. Alter Friedhof (hist. Begräbnisse nur auf bestehenden Flächen, bleibt als Parkanlage bestehen); 2. Waldfriedhof</b>	1	Kommune
13	Glinde	Friedhof der Stadt Glinde	1	Kommune
14	Gnutz (Amt Nortorfer Land)	Friedhof Gnutz	1	Kommune
15	Grebin (Amt Großer Plöner See)	Friedhof Grebin	1	Kommune
16	Grambek (Amt Breitenfelde)	Friedhof Grambek	1	Kommune
17	Großhansdorf	Waldfriedhof Großhansdorf	1	Kommune
18	Groß Vollstedt (Amt Nortorfer Land)	Friedhof Groß Vollstedt	1	Kommune
19	Güster (Amt Büchen)	Friedhof Güster	1	Kommune
20	Halstenbek	Friedhof Ostereschweg	1	Kommune
21	Harrislee	Friedhof Niehuus	1	Kommune
22	Heidmühlen (Amt Boostedt-Rickling)	Friedhof Heidmühlen	1	Kommune
23	Heikendorf (Amt Schrevenborn)	Friedhof Heikendorf	1	Kommune
24	Heist (Amt Geest und Marsch Südholstein)	Friedhof Heist	1	Kommune
25	Holm (Amt Geest und Marsch Südholstein)	Friedhof Holm	1	Kommune
26	Kiel	<b>5 Friedhöfe:</b> 1. Nordfriedhof, 2. Urnenfriedhof, 3. Ostfriedhof, 4. Russeer Friedhof, 5. Meimersdorfer Friedhof	5	Kommune
27	Kisdorf (Amt Kisdorf)	Friedhof Kisdorf	1	Kommune
28	Koberg (Amt Sandesneben-Nusse)	Friedhof Koberg (Komm. Urnenfriedhof)	1	Kommune
29	Köthel (Amt Schwarzenbek-Land, Lauenburg) gemeinsamer Friedhof mit Stormarn	Friedhof Köthel	1	Kommune
30	Krogaspe (Amt Nortorfer Land)	Friedhof Krogaspe	1	Kommune
31	Langwedel (Amt Nortorfer Land)	Friedhof Langwedel	1	Kommune
32	Leck (Amt Südtondern)	Friedhof Leck	1	Kommune/Eigenbetrieb
33	Lübeck	<b>5 Friedhöfe:</b> 1. Vorwerker Friedhof (Parkfriedhof), 2. Burgtor-Friedhof, 3. St. Jürgen Friedhof, 4. Friedhof Waldhusen, 5. Ehrenfriedhof	5	Kommune

Lfd. Nr.	Kommunen	Name des Friedhofs	Anzahl FH	Betreiber
34	Müssen (Amt Büchen)	Friedhof Müssen	1	Kommune
35	Norderstedt	3 Friedhöfe: Friedrichsgabe, Glas- hütte, Harksheide	3	Kommune
36	Oering (Amt Itzstedt)	Friedhof Oering	1	Kommune
37	Oldendorf (Amt Itzehoe Land)	Friedhof Oldendorf	1	Kommune
38	Oststeinbek	Friedhof der Gemeinde Oststeinbek (FGO)	1	Kommune
39	Pinneberg	Stadtfriedhof PI	1	Kommune
40	Rendsburg	Städt. Friedhof Klint	1	Kommune
41	Sarzbüttel (Amt Mitteldithmarschen)	Friedhof Sarzbüttel	1	Kommune
42	Schacht-Audorf (Amt Eiderkanal)	Friedhof der Gemeinde Schacht-Audorf	1	Kommune
43	Schülp bei RD (Amt Jevenstedt)	Gemeindefriedhof Schülp	1	Kommune
44	Seth (Amt Itzstedt)	Friedhof Seth	1	Kommune
45	Silberstedt (Amt Arensharde)	Waldfriedhof Esperstoft	1	Kommune
46	Talkau (Amt Breitenfelde)	Friedhof Talkau	1	Kommune
47	Timmaspe (Amt Nortorfer Land)	Friedhof Timmaspe	1	Kommune
48	Trappenkamp (Amt Bornhöved)	Waldfriedhof Trappenkamp	1	Kommune
49	Trittau (Amt Trittau)	Südfriedhof Trittau	1	Kommune
50	Wasbek	Friedhof Wasbek	1	Kommune
51	Wenningstedt-Braderung (Amt Landschaft-Sylt)	Friedhof Wenningstedt	1	Kommune
52	Westerrönfeld (Amt Jevenstedt)	Gemeindefriedhof Westerrönfeld	1	Kommune
53	Witzhave (Amt Trittau)	Friedhof Witzhave	1	Kommune
54	Wörden (Amt KLG Heider Umland)	Friedhof Wörden	1	Kommune
55	Wrohm (Amt KLG Eider)	Friedhof Wrohm	1	Kommune
55	Kommunen	<b>Kommunale Friedhöfe</b>	<b>66</b>	

Tabelle 20: Anzahl und Namen der Friedhöfe in Schleswig-Holstein



## Anlage B

### Handreichung zur Kostenrechnung und Gebührenkalkulation nach § 6 KAG

#### 1. Kostenrechnung

Alle Kosten des Friedhofsbetriebes sind für den Kalkulationszeitraum zu ermitteln.

Kosten sind der

- bewertete,
- erforderliche,
- betriebsbedingte (d. h., leistungsbezogene),
- normale Werteverzehr,
- innerhalb einer Periode (d. h. innerhalb des Wirtschaftsjahres),
- der nicht im öffentlichen Interesse anfällt. Zum „öffentlichen Interesse“ zählen Abzüge beispielsweise für den „grünpolitischen Wert“, der für parkähnliche Strukturen auf dem Friedhof von der Allgemeinheit aus dem kommunalen Haushalt auszugleichen ist.

Die betriebsnotwendigen Kosten sind in 3 Einzelschritten zu ermitteln:

- **Kostenartenrechnung**

Die Kommunen erbringen im Friedhofswesen unterschiedliche Leistungen, z. B. für Verwaltung, Bestattungen, Grabstätten, Friedhofspflege und Friedhofskapellen, die in die kommunalen Haushalte aufzunehmen sind.

Mit der Kostenartenrechnung weisen die Kommunen die Einzel- und Gemeinkosten nach sachlicher und zeitlicher Ansatzfähigkeit nach. Sie ermitteln, welche Kosten in welcher Höhe für individuelle Kostenarten angefallen sind. Die Kosten unterscheiden sich nach Produktionsfaktoren (Sachkosten, Personalkosten, kalkulatorische Kosten etc.) oder nach der Herkunft (Fremdkosten, Kosten aus inneren Verrechnungen, Verrechnungen von Über- und Unterdeckungen aus Vorperioden). Weitere Unterschiede sind möglich. Die Kosten müssen eindeutig definiert werden und dürfen sich nicht überschneiden. Kosten sind vollständig auszuweisen und einheitlich zu erfassen.

- **Kostenstellenrechnung**

Kommunen legen Kostenstellen fest, um die Kosten zu untergliedern und ihrem Entstehungsort zuzuordnen. Die Kostenstellenrechnung untergliedert sich in Hilfskostenstellen, Hauptkostenstellen und Nebenkostenstellen.

Die Kostenstellen weisen die Leistung nach, für die die Kosten angefallen sind. Einzelkosten werden den Kostenträgern direkt zugordnet. Gemein-

kosten, z. B. innere Leistungsverrechnungen, werden über die Kostenstellenrechnung auf die Kostenträger verteilt.

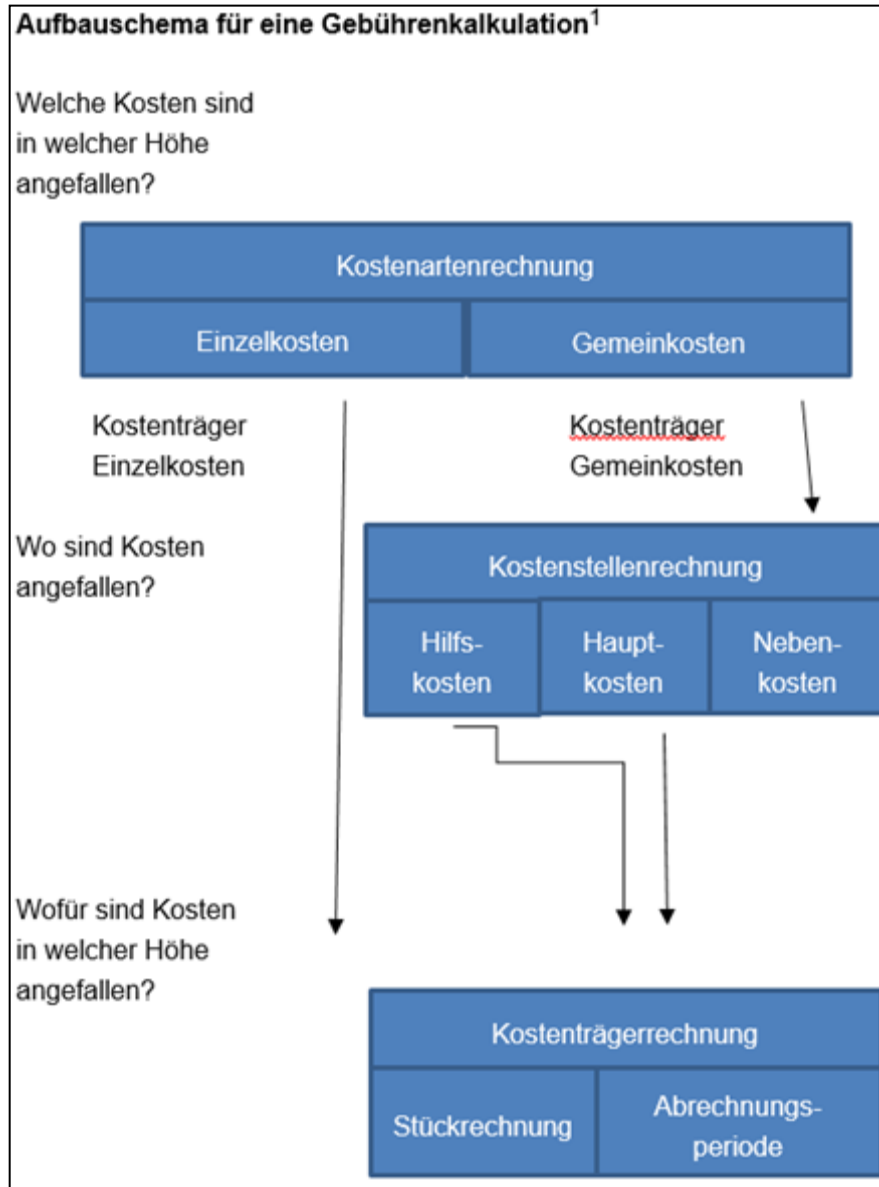
Hilfskostenstellen nehmen neutralisierte bzw. nicht gebührenfähige Kosten auf. Werteverzehr, die individuellen Leistungen nicht zugeordnet werden sollen, z. B. für Leistungen im öffentlichen Interesse (grünpolitischer Wert), periodenfremde Aufwendungen und betriebsfremde Aufwendungen werden in der Kostenstellenrechnung abgegrenzt und neutralisiert.

- **Kostenträgerrechnung**

Über die Kostenträgerrechnung verteilen Kommunen die Kosten auf die Leistungen der Friedhofseinrichtungen: „Wofür sind die Kosten angefallen?“ Die Kommunen ordnen alle Kosten einzelnen Gebührentatbeständen bzw. Kostenträgern zu. Grabnutzungsgebühren werden nach Art und Umfang der individuellen Leistung untergliedert. Es gilt das Prinzip der Leistungsproportionalität. Die Gebührensätze werden z. B. nach Erd- oder Urnengräbern, Wahl- oder Reihengräbern unterschieden. Weitere Untergliederungen nach Größenordnungen und Ruhezeiten sind vorzunehmen, z. B. Erdgrabstätte für Erwachsene mit einer Liegezeit von 25 Jahren, u. a. Angebote.

Die Kostenträgerzeitrechnung sammelt die Kosten für die Abrechnungsperiode. Die Kostenträgerstückrechnung weist die Kosten je Abrechnungseinheit/Maßstabseinheit aus.

1.1



1.2

### Kalkulationsschema

In den Kalkulationsbögen sind die betriebsbedingten ansatzfähigen Kosten des Wirtschaftsjahres zu erfassen. Als Grundlage können die Haushaltsdaten des Kalkulationszeitraums dienen. Als Erfassungsschema kann der Entwurf eines Betriebsabrechnungsbogens dienen, mit dem die Kommunen die Kosten und Einnahmen abbilden.

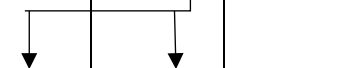
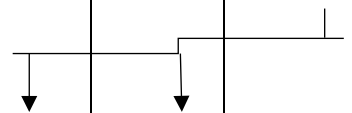
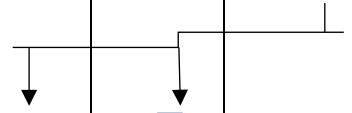
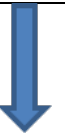

Die Kalkulation ist maximal für einen Zeitraum von 3 Jahren vorzunehmen. Der Kalkulationszeitraum ist auf dem Bogen anzugeben. Die Kalkulation ist den Gremien mit der Beschlussvorlage vorzulegen. Die Gremien müssen in die Lage versetzt werden, ihr Ermessen bei der Entscheidung über die Gebührenfestsetzung ausüben zu können (§ 6 Abs. 2 KAG).

## Muster für einen Betriebsabrechnungsbogen

Kostenstellenrechnung mit dem Ergebnis einer Kostenträgerzeitrechnung

Kostenart <sup>1</sup>	Beispiele	Hauptkostenstellen		Hilfskostenstelle	Neutraler Aufwand	Betriebsfremde Kosten
		Grabnutzungsgebühr	Bestattungsgebühr	Verwaltungsgebühr		
Personalkosten	Bezüge der Beamten, Entgelte Arbeitnehmer, sonst. Beschäftigungsentgelte					
	Beiträge Versorgungskassen					
	Beiträge zur gesetzl. Sozialversicherung					
	Beihilfen und Unterstützungsleistungen					
	Zuführungen					
Sachkosten	Unterhaltung Grundstücke, bauliche Anlagen					
	Unterhaltung sonst. Unbewegliches Vermögen					
	Mieten, Pachten					
	Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen					
	Haltung von Fahrzeugen					
	weitere betriebsnotwendige Kosten					
Externe Dienstleister	§ 6 Abs. 2 Ziff. 2 KAG					
Kalkulatorische Kosten	Abschreibungen					
	Kalkulatorische Zinsen					
Abzüge	Grünpolitischer Wert					
	Korrektur um Vorhalteflächen					

<sup>1</sup> Aufzählung der Kostenarten sind nicht abschließend.

Verteilung Überschuss/ Unterschuss	abzüglich Überschuss					
	zuzüglich Unterschuss					
Aufnahme von Kosten aus Hilfskostenstellen	Verwaltungsgebühr					
	Innerbetriebliche Leistungsverrechnung					
	Querschnittsämter					
Umlagefähige Kosten	<b>Gesamtbetrag</b>					
Ergebnis ansatzfähige Kosten je Kostenträger		<b>Kosten- träger<sup>2</sup> x usw.</b>	<b>Kosten- träger y usw.</b>			

#### Beispiele für Kostenstellen:

- Friedhof (**Hauptkostenstelle**)
- Friedhofsunterhaltung (Hauptkostenstelle)
- Bestattungen (Hauptkostenstelle)
- Trauerhalle (Hauptkostenstelle)
- Verwaltung (**Hilfskostenstelle**)

Die Hilfskostenstelle Verwaltung wird auf die Hauptkostenträger Friedhofsunterhaltung, Bestattungen, Trauerhalle usw. verteilt.

#### 1.2.1 Nebenrechnung für Personalkosten

In einer Nebenrechnung ermitteln die Kommunen die durchschnittlichen Stundenanteile des eingesetzten Personals nach Zeitaufschrieb oder nach elektronischer Erfassung, um die Personalkosten für die individuellen Leistungen bemessen zu können. Die Kommunen verteilen die Personalkosten nach den ermittelten Zeitanteilen auf die Kostenträger.

Die Kommunen berechnen die umlagefähigen und die nicht umlagefähigen Zeitanteile z. B. für Pflege und Unterhaltung der Grabfelder, Grünanlagen,

<sup>2</sup> Gebührenpflichtige Leistung.

Rasensmähen, Pflege und Unterhaltung der Wege, Pflege und Unterhaltung von baulichen Anlagen, Beisetzungen, Abfallbeseitigung, Winterdienst, Baumkontrolle und -pflege, Grabkontrolle, Maschinen- und Gerätepflege, Besprechungen, Grablegate, Kriegsgräber u. Ä. und verteilen die ermittelten Kosten auf die Kostenträger.

### 1.2.2 **Zuordnung der ansatzfähigen Kosten je Nutzungsfall / Bemessung Muster für eine Kostenträgerstückrechnung**

Um betriebsnotwendige Kosten je Nutzungsfall zu bemessen, sind Kalkulationsmuster von Divisionskalkulationen oder von Äquivalenzziffernkalkulationen anzuwenden.

Kommunen sollten entscheiden, ob eine Grund- und Zusatzgebühr oder nur eine nutzungsabhängige Gebühr festgelegt wird. Arbeitshilfen, Muster und Berechnungsverfahren sind dem Handbuch für die Praxis von Erik Gawel „Die Kalkulation der Friedhofsgebühren“, Kohlhammer Verlag, Dt. Gemeinde Verlag, ISBN (print-Ausgabe) 978-3-555-01619-1, zu entnehmen.

*Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, in Anlehnung an: Erik Gawel, „Die Kalkulation der Friedhofsgebühren“, Handbuch für die Praxis, 1. Aufl. 2017.*

## Anlage C

### Festsetzen des Gebührensatzes

Das Festsetzen des Gebührensatzes erfolgt in folgenden Schritten:

- Bei der Gebührenkalkulation werden zunächst für den Kalkulationszeitraum die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelten Kosten angesetzt.
- Davon wird der Allgemeinanteil als sog. Öffentlichkeitsanteil abgezogen (= allgemeine Deckungsmittel).
- Die umlagefähigen Kosten werden durch den in der Satzung vorgesehenen gültigen Gebührenmaßstab auf alle Einrichtungsbenutzer geteilt und bilden die Gebührensatzobergrenze.

Die nach § 6 Abs. 2 KAG berücksichtigungsfähigen Kosten werden aufgrund einer (Voraus-)Kalkulation ermittelt.<sup>1</sup> Die Kommune hat darauf zu achten, dass die Kosten betriebswirtschaftlich korrekt und vollständig erfasst, berechnet und dann umgelegt werden. Hierzu zählen insbesondere

- Personalkosten,
- Sachkosten,
- Kosten für die laufende Verwaltung des Friedhofs einschließlich Verwaltungskostenbeitrag, anteilige Gemeinkosten der Verwaltung,
- Kosten für den Unterhalt der Einrichtung,
- Fremdleistungskosten,<sup>2</sup>
- Verzinsung des Anlagekapitals (ohne Erträge aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter),
- angemessene kalkulatorische Abschreibungen,
- angemessene kalkulatorische Zinskosten.

Von den nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelten Kosten sind notwendigerweise abzugrenzen:

- Anteil des öffentlichen Anteils;
- Pflege der Kriegsgräber;<sup>3</sup>
- Rückstellungen;
- Rechnungsabgrenzungsposten (anteilige Grabnutzungsgebühren);
- Über- und Unterdeckungen.

<sup>1</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 24.06.1998, 2 L 22/96, zitiert nach Juris; Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Loseblatt-Ausgabe, Stand: 21. Erg.-Lfg. 2017, Rn. 110b zu § 6 KAG.

<sup>2</sup> Vgl. zum sog. Regiekostenvergleich nach Preisrecht (LSP): OVG Schleswig, Urteil vom 27.06.2019, 2 KN 1/19, zitiert nach Juris.

<sup>3</sup> Vgl. Gräbergesetz.

Der Niedersächsische Landesrechnungshof hat eine Checkliste für Benutzungsgebühren veröffentlicht.<sup>4</sup> Die Checkliste führt die Elemente einer ordnungsgemäßen Benutzungsgebührenkalkulation zusammenfassend auf. Auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement bietet in ihrem KGSt-Bericht Nr. 4/2009 eine entsprechende Hilfestellung für die Kommunen an.<sup>5</sup> Ferner wird auf die zahlreichen weiterführenden Quellen aus dem Schrifttum verwiesen.<sup>6</sup>

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

---

<sup>4</sup> Vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2019 zur überörtlichen Kommunalprüfung, S. 110 ff.  
[https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/kommunalberichte/kommunalbericht\\_2019/kommunalberichte-106666.html](https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/kommunalberichte/kommunalbericht_2019/kommunalberichte-106666.html).

<sup>5</sup> Vgl. KGSt-Bericht Nr. 4/2009, Strukturwandel und Wirtschaftlichkeitssteuerung im Friedhofs- und Bestattungswesen, Band 2: Haushalts- und Rechnungswesen, Kostenrechnung und Gebührenkalkulation.

<sup>6</sup> Vgl. Gädke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 13. Aufl. 2022, Kapitel 3 D. Finanzierung des Friedhofs, Haushalt, umfangreiches Literaturverzeichnis, S. 141 f..



## Anlage D

### 1. Auswahl eines Kalkulationsmodells und Methodik

Die Friedhofsbenutzungsgebühren können nach unterschiedlichen Kalkulationsmodellen berechnet werden. Kommunen können ihre Gebührenkalkulationen z. B. nach einem Standardmodell (Divisionskalkulation) oder nach einem Modell vornehmen, das relative Vorteile berücksichtigt (Äquivalenzziffernkalkulation).

Das optimale Kalkulationsmodell muss unter Abwägen der Vor- und Nachteile im Einzelfall ausgewählt werden.

#### Kalkulationsverfahren

Ermitteln des gebührenfähigen Aufwands;  
 Zuordnen des gebührenfähigen Aufwands zu den relevanten Bereichen, z. B. Grabnutzungskosten, Kosten für das Bestatten, also Kosten, die im Zusammenhang mit der Durchführung des Bestattens stehen sowie Kosten für das Herstellen des Grabs,  
 Kosten für das Nutzen der Kapellen/Aufbahrungsstellen/etc.: Die Kosten für das Nutzen der Kapellen beinhalten in aller Regel einen relativ hohen Kostenanteil kalkulatorischer Kosten (Abschreibungen und Zinsen).  
 Vorgehen nach der Äquivalenzziffernmethode bzw. nach der Divisionskalkulation.

#### 1.1 Divisionskalkulation

Mit der Divisionskalkulation werden für die Gebührenbereiche mit nur einer angebotenen Leistung die prognostizierten Gesamtkosten (Gebührenbedarf) einer Rechnungsperiode durch die für den gleichen Zeitraum prognostizierte Gesamtanzahl der Leistungen (Fallzahlen) dividiert. Mit der Divisionskalkulation werden also Einzel- und Gemeinkosten nach dem Durchschnittsprinzip gleichmäßig auf Kostenträger verteilt. Diese Division ergibt die Kosten (Gebühr) je Leistung. Mit Hilfe der Divisionskalkulation können sachgerecht die Einzelgebühren für die gleichartigen Leistungen Grabmalgenehmigung, Leichenhallen- und Kapellenbenutzung berechnet werden.

Beispielsweise werden Modelle eingesetzt, in denen Stundenanteile des eingesetzten Personals, entweder nach Zeitaufschrieb der Mitarbeiter oder nach elektronischer Erfassung über ein Zeiterfassungssystem, den Teiler für die Kosten bilden.

#### 1.2 Äquivalenzziffernmethode

Für die Gebührenbereiche mit mehreren ähnlichen unter der gleichen Kostestelle abgerechneten Leistungen (Überlassen von Gräbern, Sarg- und

Urnenbeisetzung) gibt es die Äquivalenzziffernkalkulation. Anhand der Äquivalenzziffernkalkulation berechnen Kommunen ihre Gebühren leistungsproportional je Nutzungsfall. Um leistungsorientiert differenzierte Grabnutzungsgebühren zu ermitteln, werden Äquivalenzziffern in die Berechnungen aufgenommen. Dadurch werden relative Vorteile der vorgehaltenen Leistungen mit einem Zahlenverhältnis abgebildet. Eine Gebühr für ein Erd- oder Urnengrab kann leistungsangemessen für die Leistung „Grabstättennutzung“ und unabhängig von der Größe der Grabstätte kalkuliert werden. Mit der Zuschlagskalkulation, bei der Einzelstückkosten auf Kostenträgern abgebildet werden, werden Gemeinkosten individuell oder pauschal nach dem Kostentragfähigkeitsprinzip „zugeschlagen“.

Diese Berechnungsmethode baut darauf auf, dass zwischen ähnlichen Leistungen eine vergleichbare Beziehung besteht. Diese Beziehung wird in einer Äquivalenzziffer ausgedrückt, mit der die Leistungen auf eine miteinander vergleichbare Größe als Grundlage für die Kalkulation der jeweiligen Einzelgebühren umgerechnet werden können. Die Basis für die Berechnung der Äquivalenzziffern bildet der Aufwand der am häufigsten verkauften Einzelleistung mit 100 % und der Äquivalenzziffer 1,0. Der Aufwand für die übrigen Leistungen wird zu dieser Basisleistung ins Verhältnis gesetzt. Anschließend wird der Gebührenbedarf über die Werteeinheiten, die sich aus der Multiplikation von Fallzahlen und Äquivalenzziffern ergeben, differenziert nach den jeweiligen Einzelleistungen verursachungsgerecht errechnet. Bei Friedhöfen ist ein Verteilen der Kosten auf die unterschiedlichen Grabarten sachgerecht. Bei der Äquivalenzziffernmethode werden

- in der Gebührenkalkulation die Maßstabseinheiten der Gruppen, zwischen denen differenziert werden soll, mit Gewichtungsfaktoren (sog. Äquivalenzziffern) multipliziert.
- die Gesamtkosten durch die Gesamtzahl der so gewichteten Maßstabseinheiten dividiert = Einheitssatz pro Maßstabseinheit.

### 1.3 **Standard-Modell**

Das ordnungsgemäße Kalkulieren erfordert zunächst das Ermitteln der voraussichtlich anfallenden ansatzfähigen Kosten für den zu kalkulierenden Zeitraum sowie der voraussichtlichen Zahl der maßstabsbezogenen Benutzungs- oder Leistungseinheiten. Der Gebührensatz als der für die einzelne Maßstabseinheit zu zahlende Geldbetrag ergibt sich sodann aus der Teilung der Kostenmasse durch die Zahl der Maßstabseinheiten.

Bei der Gebührenkalkulation wird unterschieden zwischen dem Standard-Modell und dem Kölner-Modell. Nach dem KAG sind die Gebühren nach der Art der Inanspruchnahme des Friedhofs als öffentliche Einrichtung zu kalkulieren. Einen wesentlichen Einfluss auf die Kosten des Friedhofs sind die Grabgrößen und die Laufzeit der Nutzungsverträge. Bei dem her-

kömmlichen Standard-Modell werden die Kosten des Friedhofs anhand der einzelnen Grabflächen, Nutzungszeiten und Gewichtungsfaktoren verteilt. Das Standard-Modell folgt der Logik: „*Je größer ein Grab, desto teurer und je länger das Nutzungsrecht, desto teurer.*“ Es wird deshalb eine Äquivalenzziffer aus Grabgröße und Laufzeit gebildet (m<sup>2</sup>/Jahre). Das führt dazu, dass es zu einer Inanspruchnahme der günstigeren Grabart „Urne“ kommt. Es müssten also die Sarggräber stark unter Kostendeckung angeboten werden, um diese Grabart in der Nachfrage attraktiv zu halten.

#### 1.4 Kölner-Modell

Beim Kölner-Modell werden dagegen die Kosten zum einen nach Grabflächen und zum anderen nach Infrastrukturflächen über die Nutzungsjahre verteilt. Das führt dazu, dass die in der Regel in der Fläche kleineren Urnengrabstellen im Vergleich zu den Gräbern für Erdbeisetzungen teurer sind. Da jedoch unabhängig von der Bestattungsform die Infrastruktureinrichtungen gleichermaßen genutzt werden, ist das von der Rechtsprechung anerkannte Kölner Modell eine sachgerechte Lösung. Die Kalkulation nach dem Kölner Modell sorgt in erster Linie dafür, dass sich die Gebühren zwischen Urne und Sarg wieder annähern. Zum anderen löst sie ein wesentliches Problem beim Standard-Modell: Nicht alle Kosten auf dem Friedhof sind abhängig von der Grabgröße. Auf jedem Friedhof müssen Flächen für die Benutzer des Friedhofs bereitgestellt werden. Dazu zählen Parkplätze, Wege, Toilettenräume usw. Diese Flächen sind abhängig von der durchschnittlichen Anzahl der Besucher auf dem Friedhof. Die Anzahl der Besucher wiederum ist abhängig von der Anzahl der Grabstellen. Das heißt, jeder Friedhofsbenutzer beansprucht dieselbe Fläche unabhängig von der Größe der Grabstelle, die er besucht. Das wiederum bedeutet, dass die Kosten für die Allgemeinflächen über die Anzahl der Grabstellen und der Nutzungsjahre umgelegt werden. Die übrigen Kosten für die Grabfelder sollen weiterhin unter der Äquivalenzziffer Fläche\*Laufzeit umgelegt werden.

Die Gebührenkalkulationen müssen - unabhängig von dem gewählten Modell - transparent und für jeden nachvollziehbar sein. Jeder Gebührenpflichtige hat die Möglichkeit, sich jederzeit über die Kalkulation zu informieren.

Zur Kalkulation von Friedhofsgebühren empfiehlt der LRH, im Einzelnen auf die umfangreiche Fachliteratur zurückzugreifen.<sup>1</sup>

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

<sup>1</sup> Vgl. vor allem: Erik Gawel, Die Kalkulation der Friedhofsgebühren, Handbuch für die Praxis, 1. Aufl. 2017; Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V. und Aeternitas e. V., Friedhofsgebühren 2018, Erhebung in rheinland-pfälzischen Städten, 2. Aufl. 12/2018, Quelle: Internet.

## Anlage E

### Besondere Kalkulationsaspekte im Friedhofswesen<sup>1</sup>

Im Friedhofswesen sind bei der Gebührenkalkulation nach § 6 KAG insbesondere folgende besonderen Gesichtspunkte zu beachten:<sup>2</sup>

- Grundsätzlich gilt das Kostendeckungsprinzip bzw. das Kostenüberschreitungsverbot, § 6 KAG. Ausnahmen vom Kostendeckungsprinzip sieht *Driehaus* als zulässig an, sofern die Marktsituation eine vollumfängliche Kostenweitergabe unmöglich macht. Zum Beispiel, wenn eine volle Kostenweitergabe im Effekt zum Wegbrechen der Nachfrage und damit zu reduzierten Einnahmen führen würde oder aber auch aus sozialen oder anderen sachlichen Gründen.<sup>3</sup> Ausnahmen dürfen jedoch nicht aufgrund pauschaler Negativ-Annahmen praktiziert werden. Sie müssen nachvollziehbar im Einzelfall begründet sein.
- Grundsätzlich dürfen nicht mehr der öffentlichen Einrichtung dienende Anlagenteile kostenmäßig nicht berücksichtigt werden. Bei Friedhöfen gibt es jedoch eine bestattungsrechtliche Sondersituation: Gewidmete Friedhöfe werden in der Regel vor dem Entwidmen in einem Zwischenschritt zunächst „geschlossen“.<sup>4</sup> Auf geschlossenen Friedhöfen sind keine neuen Bestattungen mehr zulässig. Wegen noch nicht abgelaufener Nutzungsrechte dürfen sie jedoch noch nicht entwidmet werden. Kosten geschlossener, aber noch nicht entwidmeter Friedhöfe sind betriebsbedingte und ansetzbare Kosten.
- Grundstücke unterliegen im allgemeinen keinem Werteverzehr, d. h. sie werden nicht abgeschrieben. Ausnahmen bestehen bei Friedhofsgrundstücken, wenn diese zu einem wesentlich höheren Wert als dem voraussichtlichen Verkehrswert zum Zeitpunkt des Entwidmens erworben wurden. Der Differenzbetrag zwischen Kaufpreis und voraussichtlichem Verkehrswert nach dem Entwidmen kann abgeschrieben werden.
- Die für das Errichten und Pflegen von auf einem Friedhof ggf. vorhandenen Ehrengräber/Kriegsgräber<sup>5</sup> anfallenden Kosten sind nicht betriebsbedingt und daher nicht in die Kalkulation einzustellen. Diese Gräber bleiben dauernd bestehen und werden von den jeweiligen Bundesländern unterhalten. Die finanziellen Mittel trägt der Bund.

<sup>1</sup> Vgl. Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg, GPA-Mitteilung Nr. 5/2004, Gebührenkalkulation im Bestattungswesen, Az.: 752.043, Quelle: [https://www.gpabw.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/GPA\\_Mitteilungen/2004/MIT052004.pdf](https://www.gpabw.de/fileadmin/user_upload/pdf/GPA_Mitteilungen/2004/MIT052004.pdf).

<sup>2</sup> Vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Loseblatt-Ausgabe, Band 1, Stand: 25. Erg.-Lfg. 02/2020, Rn. 503 bis 566 zu § 6 KAG; Husvogt in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. 10.2 zu § 20 BestattG, S. 232 bis 245.

<sup>3</sup> Vgl. Gädke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 13. Aufl. 2022, Kap. 3, Rn. 129, mit weiteren Nachweisen zur Literaturmeinung.

<sup>4</sup> Vgl. § 21 BestattG.

<sup>5</sup> Vgl. Gräbergesetz.

- Soweit ein Friedhof nicht nur dem reinen Bestattungszweck dient, sondern daneben mit Flächenanteilen auch noch andere Funktionen im Allgemeininteresse erfüllt, ist ermessensgerecht zu prüfen, ob/inwieweit ein Teil der Gesamtkosten als öffentlicher Interessenanteil auszusondern ist (sog. „öffentliches Grün“).
- Realistisch geplante Friedhofsüberkapazitäten, die in absehbarer Zukunft einen steigenden Bedarf decken sollen, sind regelmäßig umlegbar. Ein Kostenabzug für Kapazitätsreserven ist allerdings erforderlich, wenn das Überdimensionieren auf einem Planungsfehler beruht. Gebührenfähig sind dann nur die Kosten für eine angemessene Sicherheitsreserve bis ca. 30 % der belegbaren Fläche.<sup>6</sup>
- Die Friedhofsverwaltungskosten dürfen nur in dem Umfang in die Benutzungsgebühren nach § 6 KAG einfließen, in dem sie nicht bereits über Verwaltungsgebühren nach § 5 KAG für Amtshandlungen gedeckt sind.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

---

<sup>6</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 30.01.1995, 2 L 128/94, zitiert nach Juris.

## Anlage F

### Verwaltungsgebühren

Im Friedhofs- und Bestattungswesen werden Benutzungsgebühren und Verwaltungsgebühren erhoben. In der Friedhofsgebührensatzung können die Kommunen neben den Benutzungsgebühren nach § 6 KAG daher auch Verwaltungsgebühren nach § 27 Abs. 3 BestattG i. V. m. §§ 2, 5 KAG regeln.

Verwaltungsgebühren werden erhoben für Amtshandlungen im Vollzug bestattungsrechtlicher Vorschriften, z. B. für die Genehmigung der Errichtung oder Veränderung von Grabmälern oder das Überprüfen ihrer Standesicherheit. Bei Verwaltungsgebühren darf das Gebührenaufkommen insgesamt die Kosten der Verwaltungsleistung nicht übersteigen. Zur Kalkulation der Verwaltungsgebühren ist - ausgehend vom Gesamtaufwand des Verwaltungszweigs - der durch die Verwaltungsleistung bedingte Sonderaufwand zu ermitteln. Die Gemeinde-/Stadtvertretung hat als Satzungsgeberin sodann den Verwaltungsaufwand und den Wert der Amtshandlung (Leistung) für den Gebührenschuldner in einer Ermessensentscheidung gegeneinander abzuwägen. Ferner darf die Gebührenhöhe nach dem sog. Äquivalenzprinzip in keinem Missverhältnis zur gebotenen Verwaltungsleistung stehen. Dies ist auch bei sog. Rahmengebühren im Einzelfall zu beachten.<sup>1</sup>

Auch bei Verwaltungsgebühren müssen die Gebührensätze mittels einer von der Gemeinde-/Stadtvertretung gebilligten Kalkulation ermittelt werden.<sup>2</sup> Anderenfalls ist nicht sichergestellt, dass das Kostenüberschreitungsverbot nicht verletzt wird und eine wesentliche Überschreitung des Gesamtkostenaufwands des betreffenden Verwaltungszweigs unterbleibt.<sup>3</sup>

Verwaltungsgebühren nach § 5 KAG sind nach dem gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzip/Kostenüberschreitungsverbot so zu bemessen, dass das geschätzte Gebührenaufkommen den Amtshandlungen entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht übersteigt.<sup>4</sup>

Ansatzfähige Kosten für Verwaltungsgebühren sind

- Personalkosten:
  - Bezüge, Gehälter, Löhne inklusive Urlaubs- und Weihnachtsgeld,
  - Versorgungszuschläge für Beamte,

<sup>1</sup> Vgl. Wilke in: Schmalz/Ewer/von Mutius/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Schleswig-Holstein, 1. Aufl. 2002, S. 530 f. mwN.

<sup>2</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 31.01.1995, BWGZ 1995, 369.

<sup>3</sup> Vgl. Brüning, „Zur Kostendeckung bei Verwaltungsgebühren“, Aufsatz, DÖV 2020, S. 430 ff..

<sup>4</sup> Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 31.01.1995, 2 S 1966/93, zitiert nach Juris.

- Allgemeine Personalnebenkosten;
- Sachkosten:
  - Summe aller Kosten, vor allem der Arbeitsplatz-, Ausstattungs- und Bewirtschaftungskosten.
- Verwaltungsgemeinkosten:
  - Anteilige Kosten, die für das Durchführen der zentralen Querschnittsaufgaben entstehen, z. B. Kosten des Personalamts, Kämmererei, Hauptamt, Bürgermeister, Gemeinde-/Stadtvertretung, Rechtsamt etc.

Die Verwaltungsgebührensätze können entweder auf Basis der tatsächlich entstehenden Kosten oder nach pauschalisierten Durchschnittswerten ermittelt werden. Sofern die Kommune über eine Kosten- und Leistungsrechnung verfügt, sollten zur Rechtssicherheit die Gebühren anhand der tatsächlichen örtlichen Verhältnisse kalkuliert werden. Bei fehlender Kosten- und Leistungsrechnung können die Pauschalen nach KGSt<sup>5</sup> zugrunde gelegt werden.<sup>6</sup>

Bei Verwaltungsgebühren fehlen für den Kalkulationszeitraum gesetzliche Vorgaben. Daher sind die Kosten und Bemessungseinheiten für eine zweckmäßig festgelegte Periode zu veranschlagen.<sup>7</sup>

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

---

<sup>5</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Köln, vgl. jährliche KGSt-Berichte zu „Kosten eines Arbeitsplatzes“.

<sup>6</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 24.10.2007, 2 LB 34/06, zitiert nach Juris.

<sup>7</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.10.1955, I C 5.55, zitiert nach Juris.

## Anlage G

### Erläuterungen zu den Kalkulationsprinzipien

Ohne Kalkulation ist nicht gewährleistet, dass das Kostenüberschreitungsverbot nicht verletzt wird und ein wesentliches Überschreiten des Gesamtkostenaufwands des betreffenden Verwaltungszweigs unterbleibt.

Um dem Kostendeckungsprinzip gerecht zu werden, ist es erforderlich, die für die öffentliche Einrichtung zu erwartenden Kosten in dem festzulegenden Kalkulationszeitraum und die festzulegenden Gebührensätze in einer Vorkalkulation zu ermitteln. Die Gebühren können nach § 6 Abs. 2 Satz 8 KAG dabei für einen Zeitraum zwischen ein und 3 Jahren im Voraus ermittelt werden. Der Friedhofsträger ist grundsätzlich an den von ihm gewählten Kalkulationszeitraum gebunden. Ein Anpassen der Gebühren innerhalb des gewählten Kalkulationszeitraums ist grundsätzlich unzulässig.

Zur Vorgehensweise: In der Kalkulation sind die im gewählten Kalkulationszeitraum voraussichtlich anfallenden Kosten zu veranschlagen (Kostenartenrechnung). Diese werden auf die einzelnen Gebührentatbestände im Wege der Kostenstellenrechnung aufgelöst. Anschließend werden sie in der Kostenträgerrechnung den einzelnen Gebührentatbeständen im Wege des Äquivalenzzifferverfahrens zugewiesen.

Bei der Kalkulation muss die Kommune berechnen, schätzen, prognostizieren, werten und auch politisch entscheiden. Denn die Kalkulation basiert auf den im Aufstellungszeitpunkt verfügbaren Erkenntnissen. Es sind belastbare Annahmen und Prognosen hinsichtlich der tatsächlich anfallenden Kosten in dem Kalkulationszeitraum zu treffen (sog. Veranschlagungsmaxime). Auch beispielsweise bei Grabnutzungsgebühren geht es um die voraussichtlichen Kosten des gewählten Kalkulationszeitraums von ein bis zu 3 Jahren und nicht um die nicht absehbaren Kosten der nächsten 20 bis 25 Jahre.<sup>1</sup> Die Daten mehrerer abgeschlossener Perioden bilden die Kalkulationsgrundlage. Absehbare Änderungen, z. B. Tarifabschlüsse, sind zu berücksichtigen. Einschlägige Zahlen der Vergangenheit müssen anhand bereits bekannter Bestimmungsfaktoren der Zukunft modifiziert werden. Die festgesetzten Gebührensätze sind regelmäßig durch spitzes Nachberechnen zu überprüfen; eine sog. Nachkalkulation im Zusammenhang mit einer neuen Gebührenkalkulation ist notwendig.

Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG sind Kostenüberdeckungen innerhalb der auf ihre Feststellung folgenden 3 Jahre auszugleichen. Eine Kostenunterdeckung soll innerhalb dieses Zeitraums ausgeglichen werden. Bewusste

---

<sup>1</sup> Vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, Loseblatt-Ausgabe, Stand: 25. Lfg. 02/2020, Rn. 506 zu § 6 KAG.



Kostenunterdeckungen oder solche, die wegen fehlender Kalkulation entstanden sind, sind nicht ausgleichsfähig.<sup>2</sup>

Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sind die Gebührensätze in der Gebührensatzung nur rechtsgültig, wenn sie auf Basis einer ordnungsgemäßen Kalkulation beschlossen worden sind. Die Gemeinde-/Stadtvertretung muss sich nach Ausüben von Ermessen die Kalkulation billigend zu Eigen machen und verantworten.<sup>3</sup> Abgeleitet aus den Haushaltsgrundsätzen der Vollständigkeit, Wahrheit und Klarheit sollten alle anfallenden Kosten in der Kostenrechnung genau erfasst und die daraus zu errechnenden Gebührensätze festgestellt werden. Der Gemeinde-/Stadtvertretung obliegt es dann, in Kenntnis der tatsächlichen Kostenlage abzuwägen<sup>4</sup> und über die Gebührensätze zu beschließen. Folgende Leitentscheidungen<sup>5</sup> sollten insbesondere festgehalten werden:

- rechtliches und organisatorisches Ausgestalten des Friedhofs als öffentliche Einrichtung,
- Wahl zwischen Gebühr oder privatrechtlichem Entgelt,
- Wahl des Kalkulationsmodells,
- Wahl des Gebührenmaßstabs,
- Wahl des Kalkulationszeitraums (ein bis 3 Jahre),
- Kalkulation der Abschreibungen auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten oder von Wiederbeschaffungszeitwerten,
- Höhe des Kostendeckungsgrads, s. a. § 6 KAG, § 76 Abs. 2 GO,
- Kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen:
  - Verzinsungsart,
  - Ermitteln des kalkulatorischen Zinssatzes,
- Höhe des kommunalen Eigenanteils (= öffentlicher Anteil),
- Ausgleich von Kostenüberdeckungen bzw. Kostenunterdeckungen.

Die Gebührenkalkulation hat die Aufgabe, die tatsächlichen Grundlagen für das rechtssatzmäßige Festlegen der Gebührensätze bereitzustellen. Sie muss daher für den kundigen, mit dem Sachverhalt vertrauten kommunalen Mandatsträger transparent, verständlich, nachvollziehbar und in sich schlüssig sein. Auf ein Aufschlüsseln der in die Kalkulation eingestellten Kosten nach den einzelnen Kostenarten kann nicht verzichtet werden.<sup>6</sup>

Um sachgerecht abzuwägen, muss die Verwaltung die Gemeinde-/Stadtvertretung ausreichend von den gebührenrechtlich zulässigen Gestaltungsoptionen und deren Folgen auf den Gebührensatz informieren. Damit

<sup>2</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 15.04.2011, 9 LB 146/09, zitiert nach Juris.

<sup>3</sup> Vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, Loseblatt-Ausgabe, Stand: 25. Lfg. 02/2020, Rn. 95 zu § 6 KAG, mwN.

<sup>4</sup> Vgl. Thiem/Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, Loseblatt-Ausgabe, Stand: 25. Lfg. 02/2020, Rn. 242 zu § 6 KAG.

<sup>5</sup> Vgl. in Anlehnung an: Niedersächsischer Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2019, S. 100, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des OVG Lüneburg, Urteile vom 20.01.2000, 9 K 2148/99, vom 22.06.2009, 9 LC 409/06, vom 24.09.2013, 9 LB 22/11.

<sup>6</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.01.2010, 2 S 1171/09, zitiert nach Juris.

der Satzungsgeber sämtliche Aspekte berücksichtigen kann, müssen sie sich aus den dem der Gemeinde-/Stadtvertretung vorgelegten Unterlagen – etwa der Sitzungsvorlage, der Gebührenkalkulation und deren Anlagen oder sonstigen Unterlagen und/oder dem Protokoll der Sitzung – ergeben. Die den Gebührensätzen zugrunde liegende Kalkulation muss den politischen Gremien daher vorgelegen haben.<sup>7</sup> Gebührensätze werden von der Rechtsprechung nur noch als rechtmäßig akzeptiert, wenn dem satzunggebenden Organ bei der Beschlussfassung über die Gebührensätze eine Gebührenkalkulation vorliegt, auf deren Grundlage die erforderlichen Ermessens- und Prognoseentscheidungen getroffen werden können. Nach der Rechtsprechung sind dabei zumindest die wesentlichen Positionen der Kalkulation darzulegen. Nähere Aufschlüsselungen der zentralen Positionen müssen entweder in der Kalkulation ausdrücklich enthalten oder aber zumindest auf Nachfrage ohne Weiteres verfügbar sein. Die Stufen bzw. Einzelheiten der Kalkulation müssen für die Mandatsträger in sich schlüssig und aus sich heraus dargestellt sein, wobei sich Einzelheiten auch aus Anlagen ergeben dürfen.<sup>8</sup>

Gebührensätze, die von der Gemeinde-/Stadtvertretung beschlossen wurden, ohne dass dem Gremium die erforderlichen Kalkulationsgrundlagen vorgelegen haben, sind als nichtig anzusehen.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

---

<sup>7</sup> Vgl. VG Schleswig, Beschluss vom 10.06.2020, 6 B 4/20; OVG Schleswig, Urteil vom 15.05.2017, 2 KN 1/16; OVG Schleswig, Urteil vom 14.09.2017, 2 KN 3/15; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 31.05.2010, 2 S 2423/08; OVG Lüneburg, Urteil vom 12.10.2012, 9 KN 47/10; SächsOVG, Urteil vom 27.03.2001, 5 D 291/99; OVG Greifswald, Urteil vom 07.11.1996, 4 K 11/96, alle zitiert nach Juris.

<sup>8</sup> Vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2019, S. 100 f., mit Hinweis auf die Rechtsprechung des OVG Lüneburg, Urteil vom 22.06.2009, 9 LC 409/06.

## Anlage H

### Kalkulationszeitraum

Die satzungsrechtlichen Vorschriften zu zeitraumbezogenen Benutzungsgebühren müssen sicherstellen, dass sich Erhebungszeitraum und Kalkulationszeitraum decken, um zu gewährleisten, dass die Gebührenschuldner nur mit denjenigen Kosten belastet werden, die auf die betreffende Erhebungsperiode entfallen.<sup>1</sup>

Eine methodisch fehlerfreie Gebührenkalkulation nach § 6 KAG muss sich daher auf einen bestimmten Kalkulationszeitraum beziehen und auch erkennen lassen, für welchen Kalkulationszeitraum sie gelten soll.<sup>2</sup> Die Gebührenkalkulation mit dem festgelegten Kalkulationszeitraum beschränkt insoweit zugleich den zeitlichen Anwendungsbereich einer Gebührensatzung. § 6 KAG verlangt ein nachprüfbares Berechnen des Gebührensatzes gerade für jenen Zeitraum, in dem die Satzung anzuwenden ist.<sup>3</sup> Dies ergibt sich aus dem in § 6 KAG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Periodengerechtigkeit.

Für den Fall, dass der auf der Grundlage einer ordnungsgemäß erstellten Kalkulation beschlossene Gebührensatz auch über den Kalkulationszeitraum hinaus Gültigkeit besitzen soll, ist der Einrichtungsträger daher bei einer dem Kostenüberschreitungsverbot nach § 6 KAG unterliegenden Einrichtung nach Ablauf des Kalkulationszeitraums zu einer neuen Gebührenkalkulation verpflichtet. Das bloße Fortschreiben eines Gebührensatzes für Folgejahre ohne selbstständige Kalkulation für diese Leistungszeiträume ist unzulässig.<sup>4</sup> Es muss Deckungsgleichheit von Leistungs- und Kalkulationsperiode bestehen. Gebührensätze sind nichtig, wenn sie überhaupt nicht kalkuliert wurden.<sup>5</sup> Eine Kalkulation ist für jede neue Kalkulationsperiode zu überprüfen, d. h. die angesetzten Werte sind zu aktualisieren, Veränderungen einzubeziehen und den möglicherweise veränderten Gegebenheiten anzupassen.

Die Auswahl des Kalkulationszeitraums hat wirtschaftliche Auswirkungen auf die Verwaltungsarbeit wie z. B. auf den Verwaltungsaufwand und - bei mehrjähriger Kalkulation - mögliche Verluste im Fachwissen. Zu beachten ist, dass ein festgelegter Gebührensatz grundsätzlich unveränderbar für

<sup>1</sup> Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 27.08.2018, 4 A 173/17, mwN., zitiert nach Juris.

<sup>2</sup> Vgl. OVG Greifswald, Urteil vom 17.4.2018, 1 LB 238/12, zitiert nach Juris, Rn. 29; VG Greifswald, Urteil vom 15.05.2019, 3 A 1159/18 HGW, NordÖR 2019, S. 423 bis 427.

<sup>3</sup> Vgl. VG Cottbus, Urteil vom 17.01.2019, 6 K 808/16, zitiert nach Juris; VG Cottbus, Beschluss vom 30.04.2018, VG 6 L 151/16, BeckRS 2018, 7721; VG Cottbus, Beschluss vom 05.04.2018, 6 L 174/16, zitiert nach Juris, mit weiteren Hinweisen auf die obergerichtliche Rechtsprechung.

<sup>4</sup> Vgl. Gädke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 13. Aufl. 2022, Kapitel 3, Rn. 169, S. 170 mit Hinweis auf VG Cottbus, Beschluss vom 05.04.2018, 6 L 174/16; OVG Frankfurt (Oder), Urteil vom 27.03.2002, 2 D 46/99.NE, zitiert nach Juris.

<sup>5</sup> Vgl. VG Cottbus, Urteil vom 17.01.2019, 6 K 808/16, zitiert nach Juris; VG Cottbus, Beschluss vom 30.04.2018, VG 6 L 151/16, BeckRS 2018, 7721; VG Cottbus, Beschluss vom 05.04.2018, 6 L 174/16, zitiert nach Juris, mit weiteren Hinweisen auf die obergerichtliche Rechtsprechung.

den gesamten Zeitraum gilt. Bei mehrjährigen Kalkulationszeiträumen gibt der LRH zu bedenken, dass kostendeckend zu bemessene Gebühren umso schwerer zu verwirklichen sein dürften, je länger der Kalkulationszeitraum ausgedehnt wird. Denn: bei einem z. B. 3-jährigen Kalkulationszeitraum sind die zu berücksichtigenden Kosten ungenauer zu prognostizieren, als bei einem einjährigen Zeitraum.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

## Anlage I

### Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung

Die Rechtsetzungsbefugnis (Satzungshoheit) ist den Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 GG als typisches Instrument eigenverantwortlicher und autonomer Aufgabenerfüllung im Bereich ihrer kommunalen Selbstverwaltung garantiert.<sup>1</sup> Satzungen ergehen ebenso wie Gesetze in einem formalisierten Verfahren.<sup>2</sup> Sie müssen **formell** und **materiell** rechtmäßig sein, um Rechtswirksamkeit zu erlangen.

#### A. Formelle Rechtmäßigkeit

##### 1. **Zuständigkeit**

###### a) **Örtliche Zuständigkeit**

Es muss sich um eine Angelegenheit innerhalb des Gemeindegebiets handeln.

###### b) **Sachliche Zuständigkeit**

Es muss sich um eine Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinde handeln (sog. Verbandskompetenz, vgl. § 65 Abs. 1 LVwG, Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 54 LVerf-SH, § 2 GO).<sup>3</sup>

###### c) **Funktionelle Zuständigkeit**

Es muss das richtige Gemeindeorgan handeln (sog. Organkompetenz: Gemeindevertretung → §§ 27 Abs. 1, § 28 Nr. 2 GO, vorbehaltene Entscheidung).

In Eilfällen: BürgermeisterIn, §§ 50 Abs. 3, 55 Abs. 4, 65 Abs. 4 GO (nur ausnahmsweise und äußerst restriktiv bei Gefahr im Verzug oder bei drohenden schweren Nachteilen für die Gemeinde vertretbar).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Die Satzungsautonomie gehört zum unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie. Vgl. BVerfGE 33, 125; BayVGH, NVwZ 1989, 551.

<sup>2</sup> Der Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen stellt eine Form des Verwaltungshandelns dar (Exekutive).

<sup>3</sup> Andere Angelegenheiten (als Selbstverwaltungsangelegenheiten) dürfen durch Satzung nur geregelt werden, soweit dies gesetzlich ausdrücklich zugelassen ist (§ 65 Abs. 2 LVwG), z. B.: Regelungen zu Beiräten und zum Kreisbeauftragten für Naturschutz (§ 44 Abs. 2 LNatSchG).

<sup>4</sup> Vgl. den Erlass des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten zum Eilentscheidungsrecht der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und der Landrätinnen und Landräte, abgedruckt in: Mitteilungen des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages, Heft 3/2014, S. 17 ff..

- 2. Ordnungsgemäßer Satzungsbeschluss**
- a) **Ordnungsgemäße Einberufung der Gemeindevertretung**  
→ § 34 GO (ordnungsgemäße Ladung, Einhaltung der Ladungsfrist, Bekanntmachung)
  - b) **Sitzungsleitung**  
→ §§ 37, 33, 34 GO
  - c) **Angelegenheit (vorher) auf der Tagesordnung bzw. Dringlichkeits-/ Erweiterungsantrag in der Sitzung**  
→ § 34 Abs. 4 Satz 4 GO
  - d) **Beschlussfähigkeit**  
→ § 38 GO
  - e) **Öffentlichkeit von Sitzungen bzw. wirksamer Ausschluss**  
→ § 35 GO
  - f) **Abstimmung, Beschlussfassung, richtige Mehrheit**  
→ § 39 GO
  - g) **Beachtung der Ausschließungsgründe**  
→ § 32 Abs. 3 i. V. m. § 22 GO
  - h) **Antrag schriftlich oder zu Protokoll niedergelegt**  
→ § 39 Abs. 3 GO
  - i) **Beachtung ggf. sonstiger Beteiligungs- und Einwendungsrechte**  
→ vgl. § 3 BauGB: Beteiligung der Öffentlichkeit an der Bauleitplanung
  - j) **Beachtung sonstiger Begründungsvorschriften**  
→ z. B. § 9 Abs. 8 BauGB für B-Plan
  - k) **Sonstiges**

### 3. Form<sup>1</sup>

Die Satzung ergeht in Schriftform. Die Form- und Inhaltsvorschriften aus §§ 66f. LVwG sind zwingend zu beachten.

Nach den allgemeinen Vorgaben müssen Satzungen nach § 66 Abs. 1 LVwG insbesondere

- in der Überschrift ausdrücklich als Satzung gekennzeichnet sein (Nr. 1),
- die Rechtsvorschriften angeben, die zum Erlass der Satzung berechtigen (Nr. 2). Die Anforderungen an dieses sog. Zitiergebot sind streng.<sup>2</sup>
- auf die erfolgte Beschlussfassung, Genehmigung, Zustimmung oder das Einvernehmen mit anderen Stellen hinweisen, soweit diese durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben sind (Nr. 3),
- das Datum angeben, unter dem sie ausgefertigt sind (Nr. 4),<sup>3</sup>
- den Träger der öffentlichen Verwaltung bezeichnen, der die Satzung erlassen hat (Nr. 5).

Satzungen sollen nach § 66 Abs. 2 LVwG

- in der Überschrift ihren wesentlichen Inhalt kennzeichnen (Nr. 1),
- bei Gemeinden, Kreisen und Ämtern den örtlichen Geltungsbereich angeben (Nr. 2). Ist der Geltungsbereich nicht angegeben, gelten die Satzungen für deren gesamten Bezirk.

Bei Kommunalabgabensatzungen sind daneben die speziellen Form- und Inhaltsvorgaben zu beachten (§ 2 Abs. 1 S. 2 KAG etc.). Zu den Mindestinhalten einer Gebührensatzung gehören nach § 2 Abs. 1 S. 2 KAG

- der Gegenstand der Abgabe,<sup>4</sup>
- der Abgabeschuldner,
- die Höhe der Abgabe,
- die Bemessungsgrundlage,
- der Zeitpunkt ihrer Entstehung,
- die Fälligkeit.

Bei B-Plänen nach § 10 BauGB sind die besonderen Vorgaben aus dem BauGB, der BauNVO und der Planzeichenverordnung zu berücksichtigen.

---

<sup>1</sup> Die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Anforderungen an kommunale Satzungen sind in §§ 65 bis 70 LVwG geregelt.

<sup>2</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteile vom 03.09.2019, 2 KN 4/16; vom 03.09.2019, 2 KN 5/16; vom 27.06.2019, 2 KN 1/19, Rn. 33 ff.; vom 18.01.2018, 3 KN 4/14; vom 14.09.2017, 2 KN 3/15; vom 21.06.2000, 2 L 80/99; VG Schleswig, Urteil vom 28.08.2019, 4 A 619/17; VG Schleswig, Urteil vom 06.03.2019, 4 A 115/16; VG Schleswig, Beschluss vom 23.10.2018, 4 B 245/17; VG Schleswig, Urteil vom 26.09.2018, 4 A 209/17; VG Schleswig, Beschluss vom 09.05.2007, 4 B 8/07; alle zitiert nach Juris.

<sup>3</sup> Das Datum der Ausfertigung (Unterschriftsleistung) durch den/die Bürgermeister/in ist zwingend auch mit der Satzung zu veröffentlichen, vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 23.11.2012, 4 L 135/12, m. w. N.; Beschluss vom 06.03.2007, 4 K 78/05; Beschluss vom 24.11.2010, 4 K 368/08; Urteil vom 11.09.2012, 4 L 155/09; alle zitiert nach Juris.

<sup>4</sup> Vgl. VG Schleswig, Beschluss vom 23.10.2018, 4 B 245/17, zitiert nach Juris.

#### 4. Genehmigung, Anzeige- und Vorlagepflichten

Grundsätzlich bedürfen Satzungen keiner Genehmigung durch die zuständige Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung kann jedoch durch eine spezielle gesetzliche Regelung erforderlich sein, so z. B. nach § 4 Abs. 1 Satz 3 GO für die Hauptsatzung<sup>1</sup>.

Wenn eine Satzung nicht genehmigungspflichtig ist, können auch gesetzliche Anzeige- oder Vorlagepflichten bestehen (z. B. Vorlagepflicht der Haushaltssatzung bei der KAB nach § 79 Abs. 2 GO, § 95 Abs. 5 GO; einzelne Bestandteile unterliegen der ausdrücklichen Genehmigungspflicht wie z. B. Verpflichtungsermächtigungen nach § 84 GO; Kredite nach § 85 GO. Bestimmte Anzeigepflichten von Satzungen aus dem Gemeindegewirtschaftsrecht, § 108 GO).

Sofern die aufsichtsbehördliche Genehmigung, Zustimmung pp. in erheblicher Weise mit Maßgaben (inhaltsbestimmende modifizierende Auflagen) versehen wird, die über das Berichtigende offener Unrichtigkeiten/redaktioneller Fehler hinausgehen, ist vor einer Satzungsausfertigung ein erneuter sog. Beitrittsbeschluss durch die Gemeindevertretung erforderlich.

#### 5. Ausfertigung

Als Rechtsnorm im materiellen Sinn bedarf die Satzung - ebenso wie das Gesetz oder die Rechtsverordnung (vgl. Art. 82 Abs. 1 GG, Art. 46 LVerfSH) - einer Ausfertigung, vgl. § 4 Abs. 2 GO. Die Ausfertigung muss zeitnah nach dem Satzungsbeschluss erfolgen (max. 3 bis 4 Monate). Zeitliche Reihenfolge: Satzungsbeschluss → bei Erfordernis aufsichtsbehördliche Genehmigung pp. einholen → zeitnahes Ausfertigen der Satzung → ortsübliche Bekanntmachung. Es dürfen keine Inhaltsunterschiede zwischen beschlossener und anschließend ausgefertigter Satzung bestehen. Ausnahme: Berichtigende kleinerer Rechtschreibfehler und sonstiger offener Unrichtigkeiten.

Nach § 4 Abs. 2 GO werden Satzungen vom Bürgermeister ausgefertigt. Welche Anforderungen im Einzelnen an eine Ausfertigung zu stellen sind, bestimmt sich nach Maßgabe des Landesrechts.<sup>2</sup> Für das schleswig-holsteinische Landesrecht ist in der Rechtsprechung geklärt, dass es mangels ausdrücklicher normativer Vorgaben für die Ausfertigung von kommunalen Satzungen ausreichend, aber auch erforderlich ist, wenn eine Originalurkunde mit evtl. Anlagen geschaffen wird, auf welcher der Bürgermeister zeitlich nach dem Gemeindevertretungsbeschluss und vor

<sup>1</sup> Problem: Genehmigung als reine Rechtskontrolle oder staatliches Mitwirkungsrecht (Kondominium)? Im Zweifel: Rechtskontrolle. Doppelcharakter der Genehmigung. Nach h. M. gegenüber der Gemeinde ein VA nach § 106 LVwG und gegenüber der Allgemeinheit Bestandteil des kommunalen Rechtsetzungsverfahrens.

<sup>2</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 09.05.1996, 4 B 60.96, zitiert nach Juris.



der Verkündung der Satzung schriftlich unter Orts- und Datumsangabe handschriftlich unterzeichnet. Eines ausdrücklichen/gesonderten Ausfertigungsvermerks bedarf es nicht.<sup>1</sup>

Um Rechtswirksamkeit zu erlangen, dürfen kommunale Satzungen erst nach Vorliegen einer etwaig erforderlichen aufsichtlichen Genehmigung ausgefertigt und anschließend öffentlich bekanntgemacht werden. Die Satzungsausfertigung dokumentiert, dass der Urkundeninhalt mit dem Willen des Rechtsetzungsberechtigten übereinstimmt und die Voraussetzungen für die Rechtswirksamkeit beachtet sind.<sup>2</sup>

Die Ausfertigung von Rechtsnormen ist rechtsstaatlich geboten, um sicherzustellen, dass diese nicht mit einem anderen als dem vom Normgeber gewollten Inhalt erlassen werden. Das Rechtsstaatsgebot verlangt die Identität der anzuwendenden Norm und ihres Inhalts mit dem vom Normgeber Beschlossenen („Identitätsfunktion, Beurkundungs- und Gewährleistungsfunktion“).

Die Ausfertigung einer kommunalen Satzung hat also mehrere Funktionen: Mit ihr wird bescheinigt, dass das Verfahren der Satzungsaufstellung, der Beratungen und der Beschlussfassung seinen Abschluss gefunden hat. Mit der Ausfertigung wird ferner beurkundet, dass der ausgefertigte Text mit der vom zuständigen Organ beschlossenen Fassung der Satzung (einschließlich Anlagen, etwaiger zeichnerischer Inhalte wie etwa bei beigelegten Karten und Plänen) wörtlich übereinstimmt (Identitäts- oder Authentizitätsnachweis) und dass die Satzung nach den Vorschriften des Kommunalverfassungsrechts und des Verwaltungsverfahrensrechts zustande gekommen ist.<sup>3</sup>

Bei Satzungen, die aus mehreren einzelnen Seiten/Blättern - ggf. mit Anlagen - bestehen, ist beim Ausfertigen darauf zu achten, dass der Zusammenhang dieser Seiten nachvollziehbar gewährleistet ist. Erforderlich ist entweder ein festes körperliches Verbinden sämtlicher Seiten/Blätter oder eine sog. „gedankliche Schnur“<sup>4</sup> zwischen allen einzelnen Teilen der ausgefertigten Rechtsvorschrift. Bei der „gedanklichen Schnur“ ist es ausreichend, wenn durch eindeutige Angaben im Satzungstext oder auf andere Weise jeder Zugehörigkeitszweifel ausgeschlossen ist.<sup>5</sup> Aus mehreren Seiten bestehende Satzungen, deren Originale lose ohne feste körperliche

<sup>1</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 22.11.2021, 1 KN 20/19, zitiert nach Juris.

<sup>2</sup> Vgl. OVG Koblenz, NVwZ-RR 1990, 61.

<sup>3</sup> Legalitätsnachweis; vgl. hierzu BayVGh, Urteil vom 18.11.1991, 14 N 89.1153, EzKommR Nr. 2442.10 sowie OVG Schleswig, Urteil vom 13.10.1999, 2 K 10/97, NordÖR 2000, 103). Zur Ausfertigung siehe auch Ziegler, Die Ausfertigung von Rechtsvorschriften, insbesondere von gemeindlichen Satzungen, in: DVBl. 1987, S. 280 ff..

<sup>4</sup> Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 09.06.2016, OVG 2 S 3.16; OVG Bautzen, Urteil vom 11.07.2013, 1 C 11/12; OVG Weimar, Urteil vom 18.12.2000, 4 N 472/00; OVG Magdeburg, Urteil vom 30.09.1999, A 1 S 806/98; VGh München, Urteil vom 11.05.2018, 15 N 17.1175; alle zitiert nach Juris.

<sup>5</sup> Vgl. SächsOVG, Urteil vom 04.12.2014, 1 C 16/13, zitiert nach Juris.

Verbindung oder „gedankliche Schnur“ ausgefertigt und z. B. in Klarsicht-  
hüllen zu den Akten genommen werden, leiden nach der Rechtsprechung<sup>1</sup>  
an einem Ausfertigungsmangel. Dieser Ausfertigungsmangel führt zur Un-  
wirksamkeit der Satzung. Die vorstehenden Ausführungen gelten gleich-  
ermaßen auch für Verordnungen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 24.09.2020, 1 MR 5/20, Rn. 39 ff., zitiert nach Juris.

<sup>2</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 14.05.2020, 1 KN 5/19, Rn. 60, zitiert nach Juris.

## 6. Bekanntmachung

Satzungen bedürfen zur Rechtswirksamkeit der Bekanntmachung/Publikation, die Bestandteil der Rechtsetzung ist [§ 68 LVwG, Landesverordnung über die örtliche Bekanntmachung und Verkündung (Bekanntmachungsverordnung - BekanntVO)] i. V. m. einer Satzung nach § 329 LVwG, § 6 BekanntVO bzw. und/oder der Hauptsatzung nach § 6 Abs. 2, § 6a BekanntVO, § 4 GO, im Falle von örtlichen Bekanntmachungen und Verkündungen durch Bereitstellung im Internet).<sup>1</sup> Im Falle einer Internetbekanntmachung muss die hierfür genutzte Internetseite in ausschließlicher Verantwortung des Satzungsgebers betrieben werden und dessen sämtliche Bekanntmachungen an zentraler Stelle beinhalten (§ 68 S. 4 LVwG; § 4 Abs. 3 S. 1 und Abs. 2 S. 1 BekanntVO). Die Satzungen müssen dort mit Ausnahme von jährlich neu zu erlassenen Satzungen (z. B. Haushaltssatzung) auf Dauer vorgehalten werden (§ 68 S. 5 LVwG; § 4 Abs. 2 S. 2 BekanntVO). Weitere Einzelheiten zu Satzungsinhalten und verpflichtenden Hauptsatzungsinhalten ergeben sich aus den §§ 6, 6a BekanntVO.

Nach der Rechtsprechung ist es grundsätzlich unverzichtbar, dass bei einer kommunalen Satzung die Unterschrift der/des Bürgermeister/in als nach der GO notwendiges Element des Rechtsetzungsverfahrens (Ausfertigung § 4 GO) ebenso mit der Satzung veröffentlicht wird (Wiedergabe der Unterschrift in Form einer "maschinengedruckten" Namensangabe ist bei Bekanntmachung ausreichend) wie das Datum der Unterschriftsleistung.

## 7. Inkrafttreten

Satzungen treten, soweit in ihnen nichts anderes bestimmt ist, mit dem Tag nach ihrer Bekanntmachung in Kraft (§ 69 LVwG). Satzungen können auch rückwirkend in Kraft treten. Dabei ist aber das Rechtsstaatsprinzip zu beachten, zu dessen wesentlichen Elementen die Rechtssicherheit und das Prinzip des Vertrauensschutzes gehören.<sup>2</sup> Anerkannt sind rückwirkende Satzungen vor allem im Bereich des Kommunalabgabenrechts (KAG), wenn nichtige oder in ihrer Gültigkeit zweifelhafte Satzungen durch eine neue Satzung ersetzt werden sollen. Bei Kommunalabgabensatzungen ist § 2 Abs. 2 KAG zu beachten.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Bei Gefahr im Verzug kann auch eine Ersatzverkündung erfolgen (§ 68 Satz 6 i. V. m. § 60 Abs. 3 LVwG).

<sup>2</sup> Zur Zulässigkeit von rückwirkenden Satzungsänderungen siehe BVerwG, KStZ 1978, 149; BVerwG, ZfBR 1983, 287 und BVerwG, DÖV 1983, 941 = NVwZ 1983, 612; vgl. auch die Rechtsprechung des BVerfG zur echten und zur unechten Rückwirkung, u. a. BVerfGE 11, 139 ff.; BVerfGE 36, 73; BVerfGE 72, 200 (258) mwN.; BVerfGE 8, 274; BVerfGE 11, 64; BVerfGE 30, 367; BVerfGE 2, 380, BVerfGE 13, 215, 261; BVerfGE 21, 117; BVerfGE 67, 1; BVerwG, NJW 1976, 1176.

<sup>3</sup> Vgl. OVG Greifswald, Beschluss vom 18.07.1997, 4 K 45/96-, NordÖR 1998, 66/267.

Verfassungsrechtlich ist eine Rückwirkung in satzungslose Zeit nicht generell ausgeschlossen, soweit keine endgültig abgewickelten Sachverhalte betroffen sind. Für den Vertrauensschutz der Abgabepflichtigen ist generell darauf abzustellen, ob diese mit der Abgabenbelastung rechnen konnten. Dem verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutzaspekt trägt § 2 Abs. 2 S. 3 KAG Rechnung, wonach Abgabepflichtige durch die rückwirkende Satzung nicht ungünstiger gestellt werden dürfen als nach der bisherigen Satzung. Die Wahrung des Schlechterstellungsverbots des § 2 Abs. 2 S. 3 KAG ist durch eine entsprechende Bestimmung in der Satzung zu sichern.<sup>1</sup>

## **B. Materielle Rechtmäßigkeit<sup>2</sup>**

### **1. Ermächtigungsgrundlage**

#### **a) Allgemeine Satzungsautonomie, Art. 28 GG, § 4 GO**

Keine analoge Anwendung des in Art. 80 GG bzw. Art. 45 LVerf-SH genannten speziellen Gesetzesvorbehalts, da die Gemeinden als Selbstverwaltungsträgerinnen nicht mit der unmittelbaren Staatsverwaltung vergleichbar sind.

#### **b) Besondere Ermächtigungsgrundlagen**

Sie sind erforderlich, wenn die Gemeinde in Freiheits- und Eigentumsrechte, also in Grundrechte des Betroffenen, eingreifen oder zu Eingriffen ermächtigen will (Gesetzesvorbehalt aus Art. 20 Abs. 3 GG/Parlamentarvorbehalt, Wesentlichkeitstheorie)<sup>3</sup>. Die Generalermächtigung nach § 4 GO reicht hierbei nicht aus.

#### Beispiele:

- Anschluss- und Benutzungszwang nach § 17 GO;
- Bebauungspläne nach § 10 BauGB;
- Erheben von Kommunalabgaben nach §§ 2 ff. KAG;
- Baumschutzsatzung nach § 29 BNatSchG, § 18 LNatSchG;
- Erschließungsbeitrag nach § 132 BauGB;
- Straßenreinigungs- und Streupflichten nach § 45 Abs. 3 StrWG.

<sup>1</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 20.03.2002, 2 K 4/00, SchlHA 2002, 161.

<sup>2</sup> Satzungen müssen in materieller Hinsicht die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage erfüllen und sie müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

<sup>3</sup> Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Satzung muss selbst bereits die Voraussetzungen für den Grundrechtseingriff hinreichend bestimmt enthalten und die Art und Richtung des Grundrechtseingriffs bezeichnen (BVerfGE 2, 313; 9, 137; BGHZ 61, 15; VGH München, DÖV 1992, 585; BVerwG, NJW 1993, 411; OVG Schleswig, NVwZ 1992, 692). Ausnahmen gelten für gewohnheitsrechtlich legitimierte Satzungsregelungen (VGH Kassel, DVBl. 1994, 218 für Friedhofsnutzung) und für belastende Satzungsregelungen, die als Annex begünstigender Satzungsregelungen die Begünstigung in ihrem Inhalt und Umfang erst konstituieren oder näher ausgestalten (z. B. Bademützenzwang als Voraussetzung der Zulassung der Einwohner zum Hallenbad, VGH BW BWVPr 1975, 227; OVG Lüneburg, DÖV 1986, 341).

## 2. Kein Verstoß gegen höherrangiges Recht, § 67 Abs. 1 LVwG

Die Satzungshoheit der Gemeinde wird nach Art. 28 Abs. 2 GG lediglich "im Rahmen der Gesetze" gewährleistet. Daher ist ein Verstoß der Satzungsregelungen gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen einfachgesetzliche Regelungen und/oder gegen Grundrechte im Einzelfall zu prüfen.

## 3. Inhaltliche Bestimmtheit, § 67 Abs. 2 LVwG

Bestimmtheit ist gegeben, wenn der Satzungsadressat (Adressat) ohne weitere Hilfsmittel den Norminhalt erkennen und sein Verhalten entsprechend einrichten kann.

### Rechtsfolgen bei Fehlern<sup>1</sup>

Werden beim Satzungserlass (-änderung, -aufhebung) formelle und/oder materielle Voraussetzungen nicht beachtet, sind folgende Rechtsfolgen möglich:

#### 1. Unbeachtlichkeit wegen Fristablaufs

→ Vgl. § 22 Abs. 5 GO, § 4 Abs. 3 GO, § 215 BauGB

#### 2. Unbeachtlichkeit wegen Unwesentlichkeit

Verstöße gegen unwesentliche Verfahrensvorschriften (Ordnungsvorschriften) berühren die Rechtswirksamkeit nicht (z. B. § 16a Abs. 2, § 47f GO, § 214 BauGB). Die Frage, ob eine Verfahrensvorschrift wesentlich ist, bestimmt sich nach dem Zweck der Vorschrift und insbesondere nach ihrer abstrakten Eignung, die materielle Richtigkeit des Ergebnisses zu fördern.<sup>2</sup>

Unbeachtlich ist auch ein Verstoß gegen § 22 Abs. 1, 2 oder 4 GO, wenn die Mitwirkung einer auszuschließenden Person für das Abstimmungsergebnis nicht entscheidend war (§ 22 Abs. 5 GO).

Wesentliche Verfahrensfehler sind z. B.:

- Nichtbeachten der Vorschriften über die Öffentlichkeit (Art. 5 GG, § 35 GO) als einem tragenden kommunalverfassungsrechtlichen Prinzip,

<sup>1</sup> Vgl. Prof. Dr. Lange, Fehler kommunaler Satzungen und ihre Folgen, in: DVBl. 2017, S. 928 ff..

<sup>2</sup> Vgl. Schmidt-Assmann, Die kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen, 1981, S. 19, 35, zitiert nach Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 1996, Stuttgart, § 18, S. 273.

- Verstöße gegen die Einberufungs-, Ladungsvorschriften (§ 34 GO), gegen die Bekanntmachungsvorschriften oder gegen die aufsichtliche Genehmigungspflicht.

### 3. Nichtigkeit

Wenn insbesondere die Formerfordernisse aus § 66 LVwG (und bei Kommunalabgabensatzungen die Vorgaben des § 2 Abs. 1 S. 2 KAG) nicht beachtet werden, ist die gesamte Satzung unwirksam.

Verstöße gegen materielles Recht führen ebenfalls zur Nichtigkeit der Norm. Im Gegensatz zum Verwaltungsakt (§ 106 LVwG), der rechtswidrig oder (und) nichtig (§ 113 LVwG) sein kann, gibt es diese Abstufung bei Rechtsnormen nicht. Daher werden Satzungen bzw. Satzungsregelungen, die gegen materielles Recht verstoßen, vom Oberverwaltungsgericht nach § 47 Abs. 6 VwGO für nichtig erklärt.

Verwaltungsbehörden (einschließlich Aufsichtsbehörden) können die Nichtigkeit einer Satzung nicht verbindlich feststellen. Auch kommunale Organe haben keine Verwerfungskompetenz (allerdings eine Änderungs-/Aufhebungskompetenz nach § 28 Nr. 2 GO).

### 4. Teilnichtigkeit

Formelle Fehler führen - sofern sie nicht unbeachtlich sind, vgl. oben 2 - regelmäßig zur Nichtigkeit der gesamten Satzung. Auch materielle Fehler können diese Folge haben (z. B. das Fehlen einer zum Erlass der Satzung notwendigen besonderen Ermächtigungsgrundlage).

Häufig betreffen die materiellen Fehler aber nur einzelne Satzungsbestimmungen. In diesen Fällen ist Nichtigkeit nur dieser Satzungssteile die Folge, und es ist zu fragen, welche Auswirkungen die Nichtigkeit einzelner Bestimmungen auf die gesamte Satzung hat, ob also die Teilnichtigkeit zur Gesamtnichtigkeit führt.

Die Teilnichtigkeit einer Satzung ist möglich, wenn der Fehler sich auf einen abgrenzbaren Teil der Satzung bezieht und ein Aufrechterhalten der restlichen Satzung mit der satzungsrechtlichen Gestaltungsfreiheit bzw. dem Satzungsersparnis vereinbar erscheint.<sup>1</sup> Die bloße Teilnichtigkeit der Satzung ist dann anzunehmen, wenn der Rest der Satzung auch ohne den nichtigen Teil sinnvoll, verständlich und durchführbar bleibt (Teilbarkeit) und bei einem Abstellen auf den mutmaßlichen Willen des Satzungsgebers anzunehmen ist, dass die Satzung auch ohne diesen erlassen worden wäre.<sup>2</sup>

Ob ein Rechtsmangel zur Gesamtnichtigkeit der Satzung oder nur zur (Teil-) Nichtigkeit einzelner Vorschriften führt, hängt davon ab, ob

<sup>1</sup> Vgl. Schliesky/Schulz, in: PdK SH B-1, GO § 4 Rn. 215, beck-online.

<sup>2</sup> Vgl. Schliesky/Schulz, in: PdK SH B-1, GO § 4 Rn. 215, beck-online.

- die Beschränkung der Nichtigkeit eine mit höherrangigem Recht vereinbare sinnvolle (Rest-)Regelung belässt, und
- hinreichend sicher ein entsprechender hypothetischer Wille des Normgebers angenommen werden kann.<sup>1</sup>

Die Ungültigkeit eines Teils einer kommunalen Satzungsbestimmung führt also dann nicht zu ihrer Gesamtwirksamkeit, wenn die übrigen Teile auch ohne den ungültigen Teil sinnvoll bleiben (Grundsatz der Teilbarkeit) und mit Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne diesen erlassen worden wären (Grundsatz des mutmaßlichen Willens des Normgebers).<sup>2</sup> Entscheidend ist dabei, wie wesentlich die nichtigen Teile sind und inwieweit die rechtmäßigen Satzungsbestandteile für sich allein einen Sinn ergeben und anwendungsfähig sind. Im Grundsatz muss davon ausgegangen werden, die gültigen Satzungsteile zu erhalten (Fehler sollen nur die unbedingt notwendigen Folgen haben, vgl. Rechtsgedanken aus § 113 Abs. 4 LVwG).

### Sonstiges

#### **a) Geltungsdauer**

Die allgemeinen gesetzlichen Regelungen enthalten keine Vorgaben zur Geltungsdauer von Satzungen. Soweit in der Satzung oder gesetzlich nichts Abweichendes geregelt ist, haben Satzungen eine unbefristete Geltungsdauer.

Satzungen treten außer Kraft durch

- Zeitablauf, z. B. Haushaltssatzung oder Satzung über Veränderungssperre nach §§ 14, 16, 17 BauGB,
- Aufhebung durch formgerechte Aufhebungssatzung,
- nachträgliche Nichtigkeit, bei Gegenstandslosigkeit (Rechtsschein beseitigen durch Aufhebung!) oder durch den Erlass neuer, entgegenstehender oder ranghöherer Normen (Rechtsschein beseitigen durch Aufhebung!).

<sup>1</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 28.08.2008, 9 B 40/08, zitiert nach Juris, Rn. 13.

<sup>2</sup> Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 28.03.2017, 3 A 226/16, mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 27.01.1978, – VII C 44.76 –, DVBl. 1978, 536, 537.

Spezialrechtliche Ausnahmen von der unbefristeten Geltungsdauer von Satzungen sind z. B.

- die Haushaltssatzung (§ 77 Abs. 1, 3 GO, § 95 Abs. 1, 3 GO), die jährlich oder wahlweise auch für 2 Jahre erlassen wird (sog. Doppelhaushalt).
- die Kommunalabgabensatzung nach dem KAG, die - sofern sie nicht für eine kürzere Geltungsdauer erlassen ist, automatisch 20 Jahre nach ihrem Inkrafttreten ihre Gültigkeit verliert, § 2 Abs. 2 KAG. Hieran ändern auch die in dieser Zeit ggf. erlassenen Änderungssatzungen nichts. Sie gelten nur für die Geltungsdauer der geänderten Satzung (§ 2 Abs. 1 S. 5 KAG).

## b) Aufhebung und Änderung von Satzungen

Gemeindliche Satzungen können nur durch (formgerechte) Satzungen geändert bzw. aufgehoben werden. Zur Aufhebung und Änderung einer Rechtsnorm bedarf es eines „actus contrarius“ derselben Form und desselben Rangs in der Rechtsaktshierarchie.<sup>1</sup> Die Aufhebung einer genehmigungspflichtigen Satzung bedarf nach h. M. nicht der vorherigen Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

## c) Geldbußen

Geldbußen im Sinne des Ordnungswidrigkeitengesetzes dürfen in Satzungen nur angedroht werden, soweit dies durch Gesetz zugelassen ist (Gesetzesvorbehalt). Um den Bestimmtheitsgrundsatz einzuhalten, müssen Satzungen bei den Bewehrungen die Bußgeldtatbestände mit Blick auf Art. 103 Abs. 2 GG einzeln auführen und hinreichend präzisieren: *„(...) Art. 103 Abs. 2 GG verpflichtet den Gesetzgeber, die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Tatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen. Gleiches gilt für Bußgeldtatbestände (BVerfGE 71, 108 [114] = NJW 1986, 1671). Diese Verpflichtung dient einem doppelten Zweck. Es geht einerseits um den rechtsstaatlichen Schutz des Normadressaten: Jedermann soll vorhersehen können, welches Verhalten geboten und mit Strafe oder der Auferlegung eines Bußgeldes bedroht ist. Im Zusammenhang damit soll andererseits sichergestellt werden, daß der Gesetzgeber über die Strafbarkeit oder die Bußgeldvoraussetzungen entscheidet. Insoweit enthält Art. 103 Abs. 2 GG einen strengen Gesetzesvorbehalt, der es der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt verwehrt, über die Voraussetzungen einer Bestrafung oder Auferlegung eines Bußgeldes selbst zu entscheiden (vgl. BVerfGE 47, 109 [120]; BVerfGE 71, 108 [114]. Anzumerken ist, daß das Bundesverfassungsgericht bereits mit Beschluß vom 23.2.1972, NJW 1972, 860 = MDR 1972, 584 klargestellt*

<sup>1</sup> Vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 18.05.1999, 2 L 185/98, NordÖR 1999, 287. Ein einfacher (formloser) Beschluss der Gemeindevertretung hat weder satzungsdurchbrechende noch -aufhebende Wirkung (vgl. VG Schleswig, Urteil vom 19.03.1979, 6 A 55/79, Die Gemeinde 1979, 190), auch wenn in ihm der Wille des zur Satzungsgebung zuständigen Organs zur Satzungsaufhebung deutlich werden mag.



*hat: „Gemeindesatzungen können Strafbestimmungen enthalten, die auf einer speziellen Ermächtigung des Landesgesetzgebers beruhen. Dem in Art. 103 Abs. 2 GG enthaltenen Gebot der Gesetzesbestimmtheit ist jedoch nur Genüge getan, wenn schon aus der Ermächtigung die Grenzen der Strafbarkeit sowie ein Höchstmaß der Strafe für den Bürger voraussehbar sind.“<sup>1</sup>*

#### **d) Gerichtliche Kontrollrechte des Satzungs betroffenen**

Kommunale Satzungen können nach § 47 VwGO im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht überprüft werden. Bei Nichtigkeit oder Teilnichtigkeit stellt das Oberverwaltungsgericht dieses fest.

Allerdings sind Ordnungswidrigkeitsbestimmungen in kommunalen Satzungen wegen der abdrängenden Sonderzuweisung in § 68 OWiG der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle entzogen.<sup>2</sup>

Die Verwaltungsgerichte sind bei Klageverfahren gegen einen auf der Grundlage einer Satzung erlassenen und angefochtenen Verwaltungsakts berechtigt und im Streitfall verpflichtet, eine inzidente Normenkontrolle der kommunalen Satzung im erstinstanzlichen Verfahren vorzunehmen. Nach der ständigen Rechtsprechung ist das Verwaltungsgericht jedoch auch unter Geltung des Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 S. 1 VwGO) nicht gehalten, sich ungefragt auf Fehlersuche zu begeben und eine umfassende gerichtliche Überprüfung der Satzung vorzunehmen. Bei der gerichtlichen Kontrolle wird es in aller Regel als sachgerecht angesehen, die Satzungsregelungen nur insoweit zu überprüfen, als substantiierte Einwände dagegen erhoben worden sind.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. BVerfG, NVwZ 1990, 751 = BayVBl. 1990, 497; vgl. auch BVerwG, NVwZ 1990, 867 m. w. N.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu OVG Schleswig, Urteil vom 04.12.2014, 4 KN 3/13, zitiert nach Juris unter Hinweis auf OVG Schleswig, Urteil vom 20.03.2002, 2 K 10/99; SchlHA 2002, 217 = ZKF 2002, 184 = NordÖR 2003, 37).

<sup>3</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.04.2002, BVerwG 9 CN 1.01, BVerwGE 116, 188, zitiert nach Juris Rn. 43 f. m. w. N.; BVerwG, Beschluss vom 11.01.2008, 9 B 54/07, zitiert nach Juris.

### e) Fehlende oder veraltete Kalkulation bei KAG-Satzungen

Gebührensätze in Benutzungsgebührensatzungen werden von den Gerichten regelmäßig für unwirksam erklärt<sup>1</sup>, wenn

- keine Kalkulation vorliegt,
- die Kalkulation alt ist (bei Benutzungsgebühren max. 3 Jahre)<sup>2</sup>,
- die Kalkulation objektiv nicht nachvollziehbar ist oder
- durchgreifende Kalkulationsfehler vorliegen.

Nach § 6 KAG ist bei Benutzungsgebühren das sog. Kostendeckungsprinzip einzuhalten, das einerseits ein Kostendeckungsgebot und andererseits ein Kostenüberschreitungsverbot enthält.<sup>3</sup> Die nach § 6 Abs. 2 KAG berücksichtigungsfähigen Kosten werden aufgrund einer (Voraus-)Kalkulation ermittelt.<sup>4</sup> Setzt der Satzungsgeber in einer Satzung einen (Benutzungs-)Gebührensatz fest, ohne diesen zuvor kalkuliert zu haben, handelt er willkürlich.<sup>5</sup>

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 KAG ist die Satzung zwingende Rechtsgrundlage für die Gebührenpflicht. Bei einer unwirksamen Gebührensatzung ist objektiv der Abgabentatbestand nicht erfüllt. Gebührenbescheide, die auf Grundlage einer veralteten Kalkulation und damit unwirksamen Satzung ergehen, sind rechtsunsicher und rechtlich angreifbar.

Für die Kommunen besteht bei angefochtenen rechtswidrigen Gebührenbescheiden die Gefahr des Gebührenausfalls. Kommt es durch eine veraltete oder mangelhafte Kalkulation zu objektiv ungedeckten Kosten, wird der Haushalt belastet. Ein heilender rückwirkender Satzungserlass ist nur nach Maßgabe des § 2 Abs. 2 KAG möglich. Aber auch die Politik kann ihr kommunalpolitisches (Satzungs-) Ermessen nicht regelmäßig ausüben. Die Kommunen müssen daher regelmäßig auf aktueller Grundlage neu kalkulieren und ihre Gebührensätze in der Satzung laufend konsequent anpassen.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass bei der Kalkulation für eine Abgabensatzung dem Satzungsgeber die maßgeblichen Unterlagen bei Beschlussfassung vorgelegen haben müssen, damit dieser eine eigene Ermessenserwägung anstellt. Eine Unterlage der Verwaltung, die der Satzungsgeber nicht kennt, genügt nicht.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 27.08.2018, 4 A 173/17; OVG Greifswald, Urteil vom 17.10.2017, 1 LB 204/14; OVG Greifswald, Urteil vom 07.11.1996, 4 K 11/96; VG Cottbus, Beschluss vom 30.04.2018, VG 6 L 151/16, alle zitiert nach Juris.

<sup>2</sup> Vgl. § 6 Abs. 2 S. 8 KAG.

<sup>3</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 10.09.2015, 4 LB 39/14; zitiert nach Juris; Thiem/Böttcher, KAG SH, 21 EL. 2017, § 6 Rn. 106, 108.

<sup>4</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 24.06.1998, 2 L 22/96, zitiert nach Juris; Thiem/Böttcher, KAG SH, 21. EL 2017, § 6 Rn. 110b.

<sup>5</sup> Vgl. VG Schleswig, Beschluss vom 07.03.2019, 4 B 105/18 mit Hinweis auf Arndt, in: Praxis der Kommunalverwaltung, KAG SH/7.2005, § 2 Rn. 72.

<sup>6</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 14.09.2017, 2 KN 3/15; OVG Schleswig, Urteil vom 15.05.2017, 2 KN 1/16, zitiert nach Juris; zum Festlegen des Allgemeininteresses bei Straßenreinigungsgebühren: VG Schleswig, Urteil vom 06.02.2019, 4 A 336/17, zitiert nach Juris.

## f) Unwirksame Abwassersatzung und Abwasserbeitragssatzung

Die Unwirksamkeit der die öffentliche Einrichtung definierende Abwassersatzung wirkt sich auf die daran anknüpfende Abwasserbeitragssatzung aus. Fehlt es aufgrund der Unwirksamkeit der Abwassersatzung an der Normierung der öffentlichen Einrichtung und ihrer Bestandteile, folgt daraus gleichermaßen ein Verstoß gegen § 2 Abs. 1 S. 2 KAG als höherrangigem Recht, da es in der Beitrags- und Gebührensatzung an dem notwendigen Mindestinhalt „Gegenstand der Abgabe“ mangelt. Mit der Unwirksamkeit der Abwassersatzung wird auch die Beitrags- und Gebührensatzung unwirksam. Die Abgabenfestsetzung beruht dann auf einer unwirksamen Rechtsgrundlage.<sup>1</sup>

## g) Entstehungszeitpunkt von Abgabepflichten nach KAG/AO

Nach der neueren Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts zu Straßenreinigungsgebühren<sup>2</sup>, zur Hundesteuer<sup>3</sup> und zur Jagdsteuer<sup>4</sup> ist es unzulässig, wenn Satzungsbestimmungen den Entstehungszeitpunkt des Abgabenanspruchs vor die (vollständige) Erfüllung des Abgabentatbestands verlagern. Eine von § 11 Abs. 1 S. 2 KAG in Verbindung mit § 38 AO abweichende Regelung zum Entstehungszeitpunkt einer Kommunalabgabe in einer kommunalen Abgabensatzung ist wegen eines materiell-rechtlichen Verstoßes gegen § 2 Abs. 1 S. 2 KAG unwirksam und führt zur Gesamtnichtigkeit der Satzung.

Da der Landesgesetzgeber im KAG keine eigene Regelung zum Zeitpunkt getroffen hat, entsteht die Kommunalabgabenschuld in sinngemäßer Anwendung der AO erst am Ende des Steuerjahres bzw. nach dem (vollständigen) Erfüllen des Abgabentatbestands.

Das Erheben von Vorauszahlungen nach § 3 Abs. 8 KAG ist zwar möglich, dies müsste allerdings in der Satzung ausdrücklich geregelt werden.

<sup>1</sup> Vgl. VG Schleswig, Beschluss vom 23.10.2018, 4 B 245/17, zitiert nach Juris.

<sup>2</sup> Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 06.02.2019, 4 A 167/16; VG Schleswig vom 06.02.2019, 4 A 66/16; VG Schleswig, Urteil vom 06.02.2019, 4 A 10/17; a. A. noch OVG Münster, Beschluss vom 31.10.1983, 2 B 1943/83; Hessischer VGH, Urteil vom 11.05.2011, 5 A 3081/09, alle zitiert nach Juris.

<sup>3</sup> Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 28.04.2020, 4 A 260/19, mit Anmerkung/Formulierungshilfe des Städteverbandes zur Hundesteuersatzung in: Nachrichten des Städteverbandes Schleswig-Holstein, Heft Nr. 7-8/2020S. 58 ff.; vgl. auch VG Schleswig, aaO, Die Gemeinde SH, 9/2020, S. 234.

<sup>4</sup> Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 06.03.2019, 4 A 115/16, zitiert nach Juris.

## h) Bei Unwirksamkeit: Satzungen ändern oder neu erlassen?

Ob zum Beheben eines Satzungsmangels die Ausgangssatzung insgesamt - ggf. rückwirkend<sup>1</sup> - neu erlassen/gefasst werden muss/kann oder ob eine punktuelle Änderungssatzung ausreicht, hängt von dem rechtlichen Mangel im Einzelfall ab.<sup>2</sup>

Wenn beispielsweise ein formeller Mangel von vornherein die gesamte Satzung erfasst, sollte schon aus Gründen der Rechtssicherheit ein Neuerlass erfolgen. Denn eine insgesamt unwirksame/nichtige Satzung ist nicht existent, so dass es an einem rechtlichen Anknüpfungspunkt für Änderungsvorschriften fehlt. Vielmehr muss in diesem Fall die gesamte Satzung zusammen mit einer entsprechenden Rückwirkungsregelung neu erlassen werden. Ein Neuerlass ist auch erforderlich, wenn die Satzung bereits rechtskräftig in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO allgemeinverbindlich für unwirksam erklärt wurde.

Leidet die Satzung dagegen beispielsweise an einem materiell-rechtlichen Mangel, weil eine einzelne Satzungsbestimmung inhaltlich gegen geltendes Recht verstößt, können sowohl unwirksame/nichtige Satzungsbestimmungen rückwirkend durch gültige Regelungen ersetzt werden als auch lückenhafte Regelungen ggf. rückwirkend vervollständigt werden.

Um rechtssicher zu handeln und Rechtsrisiken zu vermeiden, ist der - ggf. rückwirkende - Satzungsneuerlass gegenüber einer Änderungssatzung vorzuziehen.

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

<sup>1</sup> Bei einem rückwirkenden Satzungserlass sind die bestehenden rechtlichen Grenzen zu beachten. Vgl. Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 864, 880 ff. m. w. N. bei Kommunalabgaben vgl. § 2 Abs. 2 KAG und Arndt in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Loseblattausgabe, Stand 07/2005, Rn. 109 ff. zu § 2 KAG, m. w. N.

<sup>2</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 21.06.2000, 2 L 80/99; OVG Schleswig, Beschluss vom 18.05.1999, 2 L 185/98; ThürOVG, Beschluss vom 08.04.2014, 4 KO 637/13; ThürOVG, Beschluss vom 15.02.2007, 4 EO 432/03; OVG M.-V., Beschluss vom 15.07.1999, 1 M 140/98; OVG Brandenburg, Beschluss vom 12.03.1998, 2 B 36/98; OVG LSA, Beschluss vom 18.01.2011, 4 L 24/10; BayVGh, Urteil vom 11.11.1994, 23 B 93.821; VGh BW, Beschluss vom 25.10.1999, 2 S 2190/94; VG Weimar, Beschluss vom 16.07.2003, 3 K 4276/99.We; VG Augsburg, Urteil vom 22.11.2017, Au 6 K 16.1470; alle zitiert nach Juris; BayVGh, Beschluss vom 06.06.2000, 23 CS 00.644, zitiert nach Beck-online; vgl. aber auch Arndt in: Habermann/Arndt, Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein, Loseblattausgabe, Stand 07/2005, Rn. 115 zu § 2 KAG.

## Anlage J

### Defizitausgleich-Verträge zwischen Kirche und Kommune nach § 22 Abs. 2 Bestattungsgesetz

#### Kommunalaufsichtliche Genehmigungspflicht nach § 86 GO

##### 1. § 86 GO – Rechtsentwicklung

**Bis 30.03.2006** waren die Defizitausgleich-Verträge generell genehmigungspflichtig durch die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde,<sup>1</sup> § 86 GO a. F.

**Ab 31.03.2006** wurde in § 86 GO ein neuer Absatz 4 eingefügt.<sup>2</sup> Danach bestand eine kommunalaufsichtliche Genehmigungspflicht bei kameraler Haushaltswirtschaft nur noch, wenn der Verwaltungshaushalt des Haushaltsjahres und der 3 nachfolgenden Jahre nach der Finanzplanung nicht ausgeglichen ist sowie in den beiden vorangegangenen Haushaltsjahren nicht ausgeglichen war.

Bei doppisch geführtem Haushalt bestand eine Genehmigungspflicht nach § 95h Abs. 4 GO a. F. durch die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde, wenn der Ergebnisplan des Haushaltsjahres und der 3 nachfolgenden Jahre nach dem mittelfristigen Ergebnisplan nicht ausgeglichen ist sowie der Ergebnisplan oder die Ergebnisrechnung in den beiden vorangegangenen Haushaltsjahren nicht ausgeglichen war.

**Ab 01.01.2021** wurde der § 86 Abs. 4 GO mit dem Kommunalhaushalte-Harmonisierungsgesetz<sup>3</sup> neu gefasst.

##### 2. § 86 GO – Aktuelle Rechtslage (seit 01.01.2021)

Die Defizit-Ausgleichverträge unterliegen nach § 86 Abs. 3, 4 GO der Genehmigungspflicht durch die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde<sup>4</sup>, wenn

- die Ergebnisrechnung oder die Gesamtergebnisrechnung des Vorjahres nicht mindestens ausgeglichen war,
- die Ergebnisplanung, die Ergebnisrechnung oder die Gesamtergebnisrechnung des Vorjahres nicht mindestens ausgeglichen war und
- der Ergebnisplan im Haushaltsjahr und den 3 nachfolgenden Jahren nach der mittelfristigen Ergebnisplanung nicht mindestens ausgeglichen ist.

---

<sup>1</sup> Vgl. § 121 GO.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 2 des Gesetzes zur Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen (Erstes Verwaltungsstrukturreformgesetz) vom 28.03.2006, GVOBl. Schl.-H., S. 28.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Harmonisierung der Haushaltswirtschaft der Kommunen (Kommunalhaushalte-Harmonisierungsgesetz) vom 23.06.2020, GVOBl. Schl.-H., S. 364.

<sup>4</sup> Vgl. § 121 GO.

**Anlage K****Muster-Vertrag über die Kofinanzierung eines kirchlichen Simultanfriedhofs nach § 22 Abs. 2 BestattG (Defizitausgleich-Vertrag)****Vertrag**

Zwischen

der Kirchengemeinde XXX,  
vertreten durch XXX,  
(im Folgenden: Kirchengemeinde)

und

der Gemeinde XXX/den Gemeinden XXX  
vertreten durch den/die Bürgermeister/-in/-innen XXX,  
(im Folgenden: Gemeinde/Gemeinden)

wird folgender öffentlich-rechtlicher Vertrag über die Bezuschussung des jährlichen Defizits gemäß § 22 Abs. 2 des Gesetzes über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen des Landes Schleswig-Holstein (Bestattungsgesetz - BestattG) in der jeweils gültigen Fassung geschlossen:

**Präambel**

Die Kirchengemeinde unterhält in XXX einen Friedhof mit einer Fläche von insgesamt XXX m<sup>2</sup>. Der Friedhof dient u. a. der Bestattung der verstorbenen Einwohner/-innen der an diesem Vertrag beteiligten Gemeinde/n. Die Gemeinde/Gemeinden unterhält/unterhalten keine eigenen Friedhöfe. Der Friedhof ist ein Simultanfriedhof mit Monopolcharakter, § 22 Abs. 2 Satz 1 BestattG. Die Vertragsparteien sind sich darin einig, dass die Kirchengemeinde durch die Unterhaltung des Friedhofs eine wichtige und im allgemeinen Interesse liegende Aufgabe wahrnimmt. Hierzu zählen neben den allgemeinen sozialen, kulturellen und ökologischen Aspekten auch die Durchführung von Aufgaben der Gefahrenabwehr nach §§ 162 ff. des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (LVwG) sowie des Bestattungsgesetzes, als auch die der Daseinsvorsorge im Sinne der §§ 2, 17 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO). Gemäß § 22 Abs. 2 Satz 2 BestattG hat sich die Gemeinde/haben sich die Gemeinden an den Kosten des kirchlichen Simultanfriedhofs zu beteiligen, die nicht durch Gebühren oder Benutzungsentgelte gedeckt werden können. Die Kirchengemeinde betreibt ihren Friedhof auch im eigenen Interesse, so dass ein anteiliger gemeindlicher

Deckungsbeitrag geleistet wird. Das BestattG überlässt es den Vertragsparteien, eine angemessene Beteiligungsquote zu vereinbaren.

### § 1 Gemeinsamer Friedhofsausschuss

- (1) Die Kirchengemeinde und die Gemeinde/n bilden einen gemeinsamen, paritätisch besetzten Friedhofsausschuss. Der Friedhofsausschuss setzt sich zusammen aus je XXX Vertretern/-innen der Kirchengemeinde und der Gemeinde/n. Der Friedhofsausschuss berät die Kirchengemeinde und die Gemeinde/n in grundsätzlichen Fragen zum Betrieb und zur Verwaltung des Friedhofs. Er soll über die Regelungen aller Fragen, die sich aus der Durchführung dieses Vertrags ergeben, entscheiden, soweit die Beschlussfassung nicht dem Kirchengemeinderat oder den Selbstverwaltungsgremien der Gemeinde/n vorbehalten ist.
- (2) Der Friedhofsausschuss wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes Mitglied. Dieses beruft bei Bedarf, mindestens aber einmal jährlich, eine ordentliche Sitzung ein und leitet die Sitzungen. Der Friedhofsausschuss soll sich eine Geschäftsordnung geben. Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefasst.
- (3) Der Friedhofsausschuss ist über alle wesentlichen Sachverhalte und Maßnahmen, die Einfluss auf den Betrieb des Friedhofs und auf das Bestattungswesen haben, umgehend zu informieren.
- (4) Ggf. weitere Regelungen...

### § 2 Betriebskostenzuschuss

- (1) Die Kirchengemeinde verpflichtet sich, Gebühren, Benutzerentgelte und sonstige Entgelte in der Art und Höhe festzusetzen, dass eine Kostendeckung erreicht wird (Kostendeckungsprinzip). Die Kirchengemeinde wird ihre Gebührensätze in einem ein-/zwei-/dreijährigen Turnus (Kalkulationszeitraum) auf der Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung kalkulieren und dem gemeinsamen Friedhofsausschuss zur Beratung vorlegen. Die betriebswirtschaftliche Kostenrechnung soll insbesondere auch Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger beinhalten. Durch Gebühren, Entgelte sowie sonstige friedhofsbezogene Zuwendungen Dritter soll eine dauerhafte Kostendeckung von 100 % der Betriebskosten erreicht werden. Bei der Kalkulation der Gebühren findet das Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in seiner aktuellen Fassung entsprechende Anwendung. Kostenanteile des Friedhofs, die den Pflege- und Unterhaltsarbeiten der Kirchengemeinde zuzuordnen sind, werden zweckentsprechend durch die Kirchengemeinde getragen.
- (2) Den Vertragsparteien ist bekannt, dass insbesondere aufgrund der stark schwankenden Bestattungszahlen ein jährlicher Haushaltsausgleich nicht immer möglich ist. Soweit eine Kostendeckung gemäß Absatz (1) nicht erreicht wird oder erreicht werden kann, insbesondere aus Gründen, die die Kirchengemeinde nicht zu vertreten hat, beteiligt sich die Gemeinde/beteiligen sich die Gemeinden an dem jährlich entstehenden unabweisbaren Defizit in Form eines Zuschusses. Die

Gemeinde/n übernimmt/übernehmen **XXX%**<sup>1</sup> und die Kirchengemeinde übernimmt **XXX%** der nicht durch Gebühren oder Benutzungsentgelte gedeckten Kosten für den hoheitlichen Bereich des Friedhofs der Kirchengemeinde (Defizit). Der Zuschuss der Gemeinde/n wird grundsätzlich auf bis zu **XXX € jährlich begrenzt**.

- (3) *Bei mehreren beteiligten Gemeinden wird der gemeinsam zu übernehmende Defizitanteil im Verhältnis der Einwohnerzahlen des dem Abrechnungsjahr vorangehenden Jahres (nach dem Stand 31.03.) berechnet. (Alternativ im Verhältnis der jeweiligen Finanzkraft).*
- (4) Auf den voraussichtlich entstehenden Defizitanteil der Gemeinde/n kann von der Kirchengemeinde ein Abschlag in 4 gleichen Raten, jeweils fällig am 15.02., 15.05., 15.08, 15.11. eines Jahres, erhoben werden.
- (5) Zur Vorbereitung der Haushaltsplanung ist der Gemeinde/den Gemeinden der Haushaltsplanentwurf des Friedhofs für das Folgejahr rechtzeitig - bis spätestens zum **XXX** eines jeden Jahres - zur Zustimmung vorzulegen. Die Gemeinde darf/Gemeinden dürfen ihre Zustimmung verweigern, wenn das kommunalabgabenrechtliche Kostendeckungsgebot bzw. Kostenüberschreitungsverbot nicht beachtet wurde oder die Gebührensatzung aus anderen Gründen rechtswidrig ist. Sofern sich im Laufe eines Haushaltsjahres wesentliche Veränderungen ergeben, die sich auf die Höhe des voraussichtlichen Ergebnisses auswirken werden, ist dies der Gemeinde / den Gemeinden unverzüglich mitzuteilen.
- (6) Der gemeinsame Friedhofsausschuss berät den Entwurf des Friedhofshaushalts. Der Haushalts- und Stellenplan des Friedhofs werden nach Beratung im Friedhofsausschuss nach den hierfür geltenden Bestimmungen vom Kirchengemeinderat festgestellt und beschlossen.
- (7) Die nicht durch Gebühren oder Benutzungsentgelte gedeckten Kosten sind jährlich prüfbar nachzuweisen. Abrechnungsjahr ist das Kalenderjahr (Haushaltsjahr).
- (8) Es erfolgt jährlich eine Abrechnung. Das Ergebnis der Abrechnung wird in das Folgejahr vorgetragen. Die Rechnungslegung erfolgt durch die Kirchengemeinde bis zum **XXX** des jeweiligen Folgejahres.
- (9) Ergibt die jährliche Abrechnung ein Defizit, wird dieses Defizit mit dem unter Absatz (2) festgelegten Anteil durch die Gemeinde/n übernommen und bis zum **XXX** des Jahres ausgeglichen. Ein sich ergebender Jahresüberschuss ist nach seiner Feststellung der Gemeinde/den Gemeinden unverzüglich zu erstatten. Eine Verrechnung mit dem jeweiligen Abschlag nach Absatz (4) ist auch möglich.

*Alternativ: Ergibt sich am Ende des Haushaltsjahres aus den Jahresabschlüssen ein Überschuss, so ist dieser Betrag einer gesonderten Ergebnismücklage (Friedhofsausgleichsmücklage) zuzuführen und in der*

---

<sup>1</sup> Hinweis: Im BestattG ist eine gemeindliche Beteiligungsquote nicht vorgesehen. Die finanzielle Beteiligungspflicht bedeutet nicht, dass die Gemeinde das Defizit des Kirchengemeinde Friedhofs stets vollständig zu 100 % übernehmen müsste. Ein konfessioneller Träger betreibt seinen Friedhof vorrangig auch im Eigeninteresse, so dass regelmäßig nur ein anteiliger Deckungsbeitrag der Gemeinde in Betracht kommt, vgl. Husvogt in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, 3. Aufl. 2017, Erl. 3 zu § 22 BestattG, S. 260.



*Zukunft zum Ausgleich künftiger Fehlbeträge bzw. zur Reduzierung etwaiger Defizite zu verwenden.*

- (10) Die Kirchengemeinde fordert den Zuschuss zum Defizitausgleich bei der Gemeinde/den Gemeinden ab. Die Abrechnung erfolgt nach Vorlage und Prüfung der Jahresrechnung.
- (11) Die Gemeinde/n ist/sind berechtigt, die Jahresrechnung für den Friedhof, und nach entsprechender Vereinbarung die Belege, einzusehen. Der Gemeinde ist/Den Gemeinden sind die notwendigen Unterlagen einschließlich der zugrundeliegenden Gebührenkalkulation zur Verfügung zu stellen.
- (12) Im Streitfall unter den Vertragsparteien wird ein unabhängiges externes Fachgutachten als Schiedsgutachten eingeholt. Dessen Ergebnis ist bindend. Die Kosten für das Gutachten trägt jede Vertragspartei zur Hälfte.
- (13) *Ggf. weitere Regelungen...*

#### **§ 4 Wirtschaftlichkeitsoptimierung – Friedhofsentwicklungsplanung (FEP)**

- (1) Die Vertragsparteien stimmen überein, dass das Verbessern des Kostendeckungsgrads und sonstige Optimieren ein stetiger Prozess ist. Die Kirchengemeinde hat als Friedhofsträgerin die Pflicht, laufend nach Möglichkeiten zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit zu suchen.
- (2) Zur Umsetzung notwendiger struktureller Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Gesamtlage des kirchlichen Friedhofs, sowie zur Umsetzung von gestalterischen Veränderungen des Friedhofsgeländes bei Einbindung neuer und zukunftsfähiger Grabangebote hat die Kirchengemeinde eine fortlaufende Friedhofsentwicklungsplanung – FEP- als wichtiges strategisches Instrument der Friedhofsbewirtschaftung vorzunehmen. Die jährliche Anpassung der FEP wird der Gemeinde/den Gemeinden im Friedhofsausschuss (§ 1 dieses Vertrags) zur Beteiligung und Zustimmung vorgelegt.
- (3) Die FEP umfasst eine mittel- bis langfristige Flächenplanung der zu Vertragsbeginn gewidmeten und mit den Vertragsparteien abgestimmten Friedhofsfläche nach den jeweils vorhandenen Bedarfen und unter Ausweisung der vorhandenen und sich verändernden Nutzungsrechte auf der Grundlage einer digitalen Kartierung. Zur FEP gehören ebenfalls eine Flächenstilllegungsplanung, Gebäude- und Anlagenplanung, Sanierungsplanung, Personalbedarfsplanung sowie ein Marketingkonzept.
- (4) *Ggf. weitere Regelungen...*

#### **§ 5 Laufzeit**

- (1) Die Laufzeit dieses Vertrags beträgt **XXX** Jahre. Der Vertrag verlängert sich automatisch um weitere **XXX** Jahre, sofern keine Vertragspartei diesen mit einer Frist von 12 Monaten zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt hat. Das Recht auf außerordentliche Kündigung bei Vorlie-

gen eines wichtigen Grundes bleibt unberührt. Die Kündigung bedarf der Schriftform.

- (2) Dieser Vertrag endet, wenn die Kirchengemeinde den Friedhof schließt, vgl. § 21 Abs. 1 Satz 2 BestattG. Erfolgt die Schließung aufgrund von Umständen, die die Kirchengemeinde nicht zu vertreten hat, so besteht der Finanzierungsanspruch bis zu dem Zeitpunkt, in dem eine Entwidmung frühestens möglich wird.
- (3) *Ggf. weitere Regelungen...*

## **§ 6 Nebenabreden**

Weitere Abmachungen oder Vereinbarungen sind schriftlich zu regeln. Mündliche Nebenabreden sind ohne Geltung.

## **§ 7 Partnerschaftliche Zusammenarbeit**

- (1) Die Kirchengemeinde und die Gemeinde/n verpflichten sich zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit, einem partnerschaftlichen Umgang in der Ausübung des Vertrags, gegenseitigem Respekt und zur Fairness, insbesondere bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung dieses Vertrags.
- (2) Bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung des Vertrags sowie bei Auftreten von Vertragslücken und sonstigem Änderungsbedarf verpflichten sich die Vertragsparteien, unverzüglich Verhandlungen mit dem Ziel einer einvernehmlichen Lösung aufzunehmen.

## **§ 8 Sonstiges**

Es wird ausdrücklich klargestellt, dass

- a) der Simultanfriedhof allen Verstorbenen - ungeachtet ihrer Konfessionszugehörigkeit - zur Verfügung steht, § 22 Abs. 2 S. 1 BestattG.
- b) die Kirchengemeinde die Höhe der Gebühren nicht davon abhängig machen darf, ob der/die Friedhofsbenutzer/-in oder der/die Verstorbene ein Mitglied einer bestimmten Kirche ist oder war (Verbot von Andersgläubigen-Zuschlägen).

## **§ 9 Salvatorische Klausel**

Sollten einzelne Bestimmungen dieses Vertrags unwirksam oder undurchführbar sein oder nach Vertragsschluss unwirksam oder undurchführbar werden, bleibt davon die Wirksamkeit des Vertrags im Übrigen unberührt. An die Stelle der unwirksamen oder undurchführbaren Bestimmungen soll diejenige wirksame oder durchführbare Regelung treten, deren Wirkungen der wirtschaftlichen Zielsetzung am nächsten kommen, die die Vertragsparteien mit der unwirksamen oder undurchführbaren Bestimmung verfolgt haben. Die vorstehenden Bestimmungen gelten entsprechend für den Fall, dass sich der Vertrag als lückenhaft erweist.

**§ 10 Genehmigungsvorbehalt**

Der Vertrag bedarf der kirchenaufsichtlichen Genehmigung.

Der Vertrag bedarf **der/keiner** kommunalaufsichtlichen Genehmigung.<sup>2</sup>

(Ort, Datum)

(Ort, Datum)

(Kirchengemeinde)

(Gemeinde/n)

Kirchensiegel

Siegel

Kirchenaufsichtlich genehmigt:

Kirchenkreisverwaltung

Kommunalaufsichtlich genehmigt:

Landrat/Landrätin des Kreises **XXX** (vgl. § 121 Abs. 1 GO)

oder

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung  
des Landes Schleswig-Holstein (vgl. § 121 Abs. 2 GO)

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, in Anlehnung an:

Anlage 11 (zu 13.6) der Verwaltungsvorschrift für Friedhöfe in kirchlicher Trägerschaft in der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland (Friedhofsverwaltungsvorschrift – FriVwV) vom 20.08.2019, KABI. S. 438, 502; veröffentlicht auch im Internet: <https://www.kirchenrecht-nordkirche.de/document/44342#s00000222> mit Ergänzungen des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein.

<sup>2</sup> Hinweis: Eine kommunalaufsichtliche Genehmigungspflicht besteht nach § 86 Abs. 3, 4 GO, wenn

- die Ergebnisrechnung oder die Gesamtergebnisrechnung des Vorvorjahres nicht mindestens ausgeglichen war,
- die Ergebnisplanung, die Ergebnisrechnung oder die Gesamtergebnisrechnung des Vorjahres nicht mindestens ausgeglichen war und
- der Ergebnisplan im Haushaltsjahr und den 3 nachfolgenden Jahren nach der mittelfristigen Ergebnisplanung nicht mindestens ausgeglichen ist.

## Anlage L

### Einbinden privater Dritter in die öffentliche Aufgabe „Friedhof“

Bei dem Einsatz von Verwaltungshelfern werden dem privaten Partner keine öffentlich-rechtlichen Zuständigkeiten oder Befugnisse übertragen. Ein als Verwaltungshelfer oder Erfüllungsgehilfe hinzugezogener Privater unterliegt dem vollen Direktionsrecht des Friedhofsträgers. Dabei bleibt der Friedhofsträger Zuordnungssubjekt aller Rechtsbeziehungen und nach außen verantwortlich. Ein Verwaltungshelfer darf in öffentlich-rechtlichen Handlungszusammenhängen auf Vertragsgrundlage nur eingesetzt werden, wenn und soweit

- seine Handlungsbeiträge nicht im eigenen Namen, sondern ausschließlich für und insbesondere namens des Hoheitsträgers erbracht werden.
- es um Handlungsbeiträge ohne eigene Entscheidungsbefugnisse geht.
- nach Inhalt, Art und Umfang der übertragenen Aufgaben sowie der damit verbundenen Grundrechtsrelevanz keine Aufgaben von substantiellem Gewicht übertragen werden.
- der Hoheitsträger die Handlungsbeiträge vorher durch Anweisungen verbindlich und präzise festlegt, deren Einhalten durch Kontrollen und Aufsicht wirksam sichert und sich eigene Einwirkungsoptionen vorbehält.
- der Hoheitsträger die Handlungsbeiträge und ihre Ergebnisse effektiv steuert und kontrolliert. Das Steuern und Kontrollieren muss sich u. a. auf die Tätigkeiten des Verwaltungshelfers und auf seine Ergebnisse beziehen. Bei Bedarf muss der Hoheitsträger korrigierend eingreifen können.<sup>1</sup>

Der Friedhofsträger kann selbst ermessen, inwieweit er sich bei dem Wahrnehmen seiner hoheitlichen Aufgaben der (intern-)unterstützenden Hilfe privater Dritter bedienen will. Aufgabenzuständigkeit und -verantwortung müssen allerdings bei dem Friedhofsträger verbleiben.

Die öffentlich-rechtlichen Trägeraufgaben mit der hoheitlichen Friedhofskernverwaltung darf die Gemeinde nicht auf einen privaten Dritten übertragen. Zu diesem unübertragbaren Kernbereich gehören

- die Grundsatzentscheidungen zum Friedhof, die nach den §§ 27, 28 GO der Gemeindevertretung vorbehalten sind, z. B. die
  - Friedhofs- und Gebührensatzung, § 26 BestattG, § 28 Nr. 2 GO,
  - Benutzungs- und Entgeltordnung, § 26 BestattG, § 28 Nr. 13 GO,
  - die Überwachungsaufgabe gegenüber dem privaten Betriebsführer,
  - der Erlass von Verwaltungsakten aus dem öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnis zwischen Friedhofsträger und Nutzungsberechtigten. Das sind vor allem
    - Gebührenbescheide nach der Friedhofsgebührensatzung und

<sup>1</sup> Vgl. Ivo Appel und Ulrich Ramsauer, Einschaltung privater Unternehmer bei der Ausgabe neuer Kfz-Kennzeichen, Abhandlung, NordÖR 2012, S. 375 ff. (382); BGH, Urteil vom 21.01.1993, III ZR189/91 = NJW 1993, 1258.

- das Verleihen von Nutzungsrechten für die Grabstätte. Das Zugriffsrecht auf eine Grabstätte entsteht erst durch das explizite Verleihen eines Nutzungsrechts durch einen mitwirkungsbedürftigen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt.<sup>2</sup> Damit wird ein 2-seitiges öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis zwischen dem Friedhofsträger und dem Nutzungsberechtigten begründet.<sup>3</sup>
- das Mahn- und Vollstreckungswesen zu den
  - öffentlich-rechtlichen Gebührenforderungen, §§ 262 ff. LVwG,
  - privatrechtlichen Entgeltforderungen, § 14 KAG.

Das BestattG lässt das Einbeziehen von privaten Dritten allenfalls im Wege eines funktionalen Privatisierens zu: *„Eine funktionale Privatisierung (...), die zwar die öffentlich-rechtliche Friedhofsträgerschaft bei der Gemeinde belässt, die wirtschaftlich eigenverantwortliche Erfüllung aber einem Privaten überträgt, dürfte mit § 20 Abs. 2 BestattG nicht vereinbar sein. Dies betrifft insbesondere das sog. Betreibermodell. Das „... Betreiben eigener Friedhöfe ...“ schließt die wirtschaftliche Verantwortung für den Erfolg und Bestand der Einrichtung ein. Anderenfalls wäre die dauerhafte ordnungsrechtliche Zweckbestimmung des Friedhofs nicht im gleichen Maß gewährleistet wie bei einem gemeindeeigenen Betrieb. Wenn der Gesetzgeber eine solche Liberalisierung - also eine Trennung von Trägerschaft und Betrieb - wollte, hätte dies im Gesetz zum Ausdruck kommen müssen. (...) Der Friedhof als Grundlage des öffentlichen Bestattungswesens soll demgegenüber in der Betreiberverantwortung der öffentlichen Körperschaften bleiben. (...)“* Diese Rechtslage schließt eine Beauftragung privater Dritter für den Friedhofsbetrieb oder deren Beteiligung an einem gemeindlichen Eigenbetrieb nicht aus. (...). Bei der Beauftragung eines Betriebsführers für den Friedhof sind aber besondere Vorkehrungen nötig. Diese betreffen insbesondere die Gewährleistung der Versorgungssicherheit, d. h. den Schutz vor dem Ausfall oder der Beeinträchtigung der Leistung.“<sup>4</sup>

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein.

<sup>2</sup> Vgl. Brüning in: Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten bei Friedhofssatzungen, GewArch Beilage WiVerw Nr. 01/2016, S. 37 bis 47; BFH, Urteil vom 21.06.2017, V R 3/17, zitiert nach Juris.

<sup>3</sup> Vgl. BVerwG vom 08.07.1960, VII C 123.59, BVerwGE 11, 68, 71 f., BeckRS 9998, 181291; vom 08.03.1974, VII C 73.72, DÖV 1974, 390 f., BeckRS 1974, 31297449, unter Hinweis auf BVerfG vom 29.06.1972, 1 BvR 98.71 und 101.71.

<sup>4</sup> Vgl. Husvotg in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. 4.2.2 zu § 20 BestattG, S. 221; siehe auch BVerwG, Urteil vom 27.05.2009, 8 C 10/08, NVwZ 2009, S. 1305 ff..