

## Öffentliche **Beschlussvorlage**

### Betrifft

Neufassung der Satzung für die Benutzung der Friedhofseinrichtungen der Stadt Münster und Änderung der Gebührensatzung für die Friedhofseinrichtungen der Stadt Münster

### Beratungsfolge

09.11.2023	Bezirksvertretung Münster-Hiltrup	Anhörung
14.11.2023	Bezirksvertretung Münster-Mitte	Anhörung
14.11.2023	Bezirksvertretung Münster-Nord	Anhörung
14.11.2023	Bezirksvertretung Münster-Südost	Anhörung
16.11.2023	Bezirksvertretung Münster-Ost	Anhörung
16.11.2023	Bezirksvertretung Münster-West	Anhörung
28.11.2023	Ausschuss für Umweltschutz, Klimaschutz und Bauwesen	Vorberatung
06.12.2023	Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft	Vorberatung
13.12.2023	Hauptausschuss	Vorberatung
13.12.2023	Rat	Entscheidung

### **Beschlussvorschlag:**

#### I. Sachentscheidung:

1. Die Satzung für die Benutzung der Friedhofseinrichtungen der Stadt Münster (**Anlage 1**) wird beschlossen.
2. Die Satzung zur Änderung der Gebührensatzung für die Friedhofseinrichtungen der Stadt Münster wird beschlossen (**Anlage 3**).
3. Fördermittel in den Bereichen Klima-, Naturschutz und Elektromobilität werden zur Kompensation der Kosten für die „Gebührenrechnende Einrichtung Friedhöfe“ eingesetzt.

## II. Finanzielle Auswirkungen:

<b>Teilergebnisplan</b>					
	<b>Nr.</b>	<b>Bezeichnung</b>	<b>Haush.- jahr</b>	<b>Betrag €</b>	<b>Bemerkungen</b>
Produktgruppe	1302	Friedhöfe			
Zeile	04	Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2024 ff.	146.670	

Die zusätzlichen Gebührenerträge in Höhe von 146.670 Euro jährlich werden bei der o. g. Produktgruppe über ein Veränderungsblatt in die Haushaltsplanberatungen 2024 ff. eingebracht.

### **Begründung:**

#### **Einleitung**

Das Amt für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit ist verantwortlich für die städtischen Friedhöfe Albachten, Angelmodde Homannstraße, Angelmodde Am Hohen Ufer, Hiltrup Hohe Ward, Nienberge, Wolbeck und den Waldfriedhof Lauheide.

In der „Satzung für die Benutzung der Friedhofseinrichtungen der Stadt Münster“ (im Folgenden Friedhofssatzung genannt) sind die Regelungen und Möglichkeiten der Inanspruchnahme der Leistungen dargestellt. Eine Änderung der Friedhofssatzung erfolgte letztmalig zum 22.06.2015.

Die städtischen Friedhöfe sind eine „Gebührenrechnende Einrichtung“, bei der die Gebühren für die Nutzung der Einrichtung in der „Gebührensatzung für die Friedhofseinrichtungen der Stadt Münster“ (im Folgenden Gebührensatzung genannt) aufgeführt sind.

Das Friedhofswesen in Deutschland ist in den letzten Jahren aufgrund sich wandelnder gesellschaftlichen Vorstellungen im Hinblick auf die Friedhofs- und Bestattungskultur tiefgreifenden Änderungen unterworfen. Beispielsweise setzt sich der Trend zur Beisetzung in Urnengräbern unvermindert fort, auch pflegefreie Gräber werden immer stärker nachgefragt. Damit verbunden ist das Friedhofswesen bundesweit hinsichtlich Gestaltung und Finanzierbarkeit der Friedhöfe vor große Herausforderungen gestellt.

Mit dem vorliegenden Vorschlag für die Neufassung der Friedhofssatzung und die Änderung der Gebührensatzung soll den geänderten Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden mit dem Ziel, die städtischen Friedhöfe auch weiterhin zukunftssicher aufzustellen.

### **1. Neufassung der Friedhofssatzung**

Die Anpassung der Friedhofssatzung an die veränderten rechtlichen und inhaltlichen Rahmenbedingungen wurde unterstützt durch Prof. Dr. Thorsten F. Barthel. Er ist Professor für Allgemeines Verwaltungsrecht an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Herausgeber des „Gaedke – Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts“. So konnten Hinweise zur aktuellen Rechtsprechung im Friedhofswesen und Gestaltung einer zeitgemäßen Satzung mit aufgenommen werden.

## a) Redaktionelle Änderungen

Die vorgenommenen redaktionellen Änderungen haben keinen wesentlichen Einfluss auf den Regelungsgehalt und beschränken sich insbesondere auf:

- die Verwendung einer genderneutralen Sprache,
- die einheitliche Verwendung des Begriffes „Nutzungsrecht“ für alle Grabarten,
- die Verwendung des Begriffes „Ruhezeit“ anstatt „Ruhefrist“,
- die Verwendung des Begriffes „Leichnam“ anstelle des Begriffes „Leiche“ aus Pietätsgründen.

Der besseren Übersicht halber werden in der beigefügten Synopse die o.g. reinen redaktionellen Anpassungen, die keine Auswirkung auf den Regelungsgehalt der Satzung haben, nicht gesondert ausgewiesen.

## b) Inhaltliche Änderungen

Im Folgenden werden die wichtigsten inhaltlichen Änderungen aufgeführt, die auch im Einzelnen in der gegenüberstellenden Synopse „Friedhofssatzung alt – Friedhofssatzung neu“ in der Anlage 3 zu dieser Vorlage dargestellt und begründet werden.

- Mit der Neufassung der Friedhofssatzung wird vor allem eine Öffnung und Anpassung an die gewandelten gesellschaftlichen Vorstellungen einer Friedhofskultur angestrebt. Aus diesem Grunde sollen die besonderen Gestaltungsvorschriften für Erdgräber (§§ 25 und 33) größtenteils abgeschafft werden. Diese sind für viele Nutzungsberechtigte - und erst recht für deren Nachfahren bei der Übernahme des Nutzungsrechtes - nicht mehr nachvollziehbar, werden teilweise als sehr einschränkend empfunden und sind im Lichte des gewandelten Totengedenkens mitunter nicht mehr zeitgemäß. U.a. entfallen damit weitestgehend die bisherigen Beschränkungen hinsichtlich der Form, Gestaltung und des Materials von Grabmalen und es wird dem Wunsch vieler Nutzungsberechtigten nach baulichen Grabeinfassungen auf allen Stadteilfriedhöfen entsprochen. Auch werden künftig mehr Materialien für Einfassungen zugelassen. Aus Sicherheitsgründen müssen jedoch Anforderungen an die Materialstärke gestellt werden (mind. 3 cm).
- Auf dem Waldfriedhof Lauheide wird es zum Erhalt des besonderen naturnahen Waldcharakters bei einem generellen Einfassungsverbot bleiben. Auch dürfen dort Gräber grundsätzlich nicht mit Kiesel- oder Ziersteinen abgedeckt werden, um die homogene Einbettung der Gräber in die natürliche Umgebung sicherzustellen.
- Auf Grund der wichtigen Natur- und Umweltschutzfunktion der Friedhöfe, welche erstmals Eingang in die Friedhofssatzung findet, dürfen Gräber auf den übrigen städtischen Friedhöfen lediglich bis maximal zur Hälfte mit Kiesel- oder Ziersteinen abgedeckt werden.
- An Wahlgrabstätten soll auch weiterhin bereits zu Lebzeiten ein Nutzungsrecht erworben werden können. Zur Vermeidung einer Schlechterstellung derjenigen, die das Nutzungsrecht erst im Sterbefall erwerben, soll auch beim Graberwerb zu Lebzeiten das Nutzungsrecht künftig für 30 Jahre erworben werden (bisher mindestens 10 Jahre).
- Eine Verlängerung bestehender, ablaufender Nutzungsrechte soll künftig zur Vermeidung unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes ab mindestens 5 Jahre möglich sein.
- Gebührenerstattungen bei der Rückgabe von Nutzungsrechten an unbelegten Grabstätten sollen künftig nur noch in begründeten Ausnahmefällen zur Vermeidung einer unbilligen Härte erfolgen. Rechtlich handelt es sich bei der Nutzungsgebühr um ein zeitpunktbezogenes Entgelt für die einmalige Übertragung des Nutzungsrechtes. Beim vorzeitigen Verzicht entsteht – anders als bei einer Miete – kein Anspruch auf eine Rückerstattung der Gebühren, da der Leis-

tungsumfang (die einmalige Übertragung des Nutzungsrechtes) durch den Verzicht nicht gemindert wird. Diese Ansicht darf als herrschende Meinung im Gebührenrecht gelten, die u.a. von Prof. Dr. Erik Gawel in „Die Kalkulation der Friedhofsgebühren, S. 373 ff.“ vertreten wird.

- Einer besonderen Beliebtheit erfreuen sich auf Grund der Pflegefreiheit und der optischen Erscheinung die Kolumbarien im Außenbereich (Außenkolumbarien) und die Kolumbarien in den Gebäuden auf dem Friedhof Hohe Ward und dem Waldfriedhof Lauheide (Innenkolumbarien). Zur Wahrung des würdevollen Gesamteindrucks der Innenkolumbarien galten bisher schon besondere Gestaltungsvorschriften hinsichtlich der Schriftart und -größe auf den Verschlussplatten sowie der Verwendung von Grabschmuck. Diese Regelungen sollen nun in die Satzung mit aufgenommen werden. Für die Außenkolumbarien auf den städtischen Friedhöfen gilt eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. Diese wird lediglich durch Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Vermeidung der Verletzungsgefahr und der Verunreinigung der Friedhöfe durch nicht befestigten Grabschmuck) sowie der gegenseitigen Rücksichtnahme eingeschränkt. Die hieraus abgeleiteten allgemeinen Gestaltungsvorschriften sollen ebenfalls Eingang in die Satzung finden.
- In den 1980er Jahren wurde aufgrund des damaligen hohen Flächenverbrauchs die Bestattungsart „Tiefgrab“ auf dem Waldfriedhof Lauheide angeboten. Aufgrund des geänderten Bestattungsverhaltens wird die Bestattungsart „Tiefgrab“ nur noch sehr selten nachgefragt. Zudem wird vor dem Hintergrund aktueller rechtlicher Erkenntnisse eine Bestattung in der unteren Grabstelle nur noch dann erfolgen können, wenn in der oberen Grabstelle die Ruhezeit (20 Jahre) abgelaufen ist. Hierdurch wird eine Störung der Totenruhe verhindert. Aufgrund der o.g. veränderten Situation sollen für Tiefgräber nur noch bestehende Nutzungsrechte verlängert oder übertragen werden, jedoch keine neuen Nutzungsrechte mehr erworben werden können.
- Die Friedhofsverwaltung ist bestrebt, die Angebotspalette auf den städtischen Friedhöfen ständig an den Bedürfnissen und Vorstellungen der Bürger\*innen auszurichten. Vermehrt werden auf Friedhöfen dauergepflegte Gemeinschaftsgrabstätten angeboten, häufig unter der rechtlich geschützten Bezeichnung „Memoriam-Gärten“. Diese Art der Gemeinschaftsgrabstätten werden durch Gewerbebetriebe gepflegt und entsprechen somit dem Trend zu pflegefreien Grabarten. Die Friedhofsverwaltung möchte diese dauergepflegte Grabstättenart auch auf den städtischen Friedhöfen anbieten. Die Gesamtgestaltung der Grabanlagen erfolgt in Abstimmung zwischen einem oder mehreren Gewerbebetrieben nach Ausschreibung und der Friedhofsverwaltung. Im Bestattungsfall können hier Nutzungsrechte an ein- oder mehrstelligen Grabstätten erworben werden. Neben dem Erwerb des Nutzungsrechtes bei der Friedhofsverwaltung muss zudem ein Treuhand-Dauergrabpflegevertrag mit dem Gewerbebetrieb bzw. den Gewerbebetrieben abgeschlossen werden. Somit ist für die Nutzungsberechtigten sichergestellt, dass die Pflege ihrer Grabstätte für die Dauer der Nutzungszeit in jedem Fall vorgenommen wird.

## **2. Änderung der Gebührensatzung für die Friedhofseinrichtungen der Stadt Münster**

Die städtischen Friedhöfe werden als „Gebührenrechnende Einrichtung“ geführt. Gemäß § 6 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG NRW) gilt für die Gebührenerhebung der Grundsatz der Kostendeckung. Kostenüberdeckungen am Ende eines Kalkulationszeitraumes sind innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen, Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraumes ausgeglichen werden. Der Gebührenkalkulation kann ein Kalkulationszeitraum von höchstens drei Jahren zugrunde gelegt werden. Die hier vorgelegte Gebührenkalkulation umfasst die Jahre 2024 bis 2026.

Die letzte Anpassung der Gebühren erfolgte zum 01.01.2017 mit Beschluss des Rates der Stadt Münster vom 14.12.2016. Sieben Jahre konnten die Friedhofsgebühren konstant gehalten werden, obwohl das Preisniveau für Waren und Dienstleistungen und die Tarifverdienste in diesem Zeitraum stark angestiegen sind. Dies konnte nur realisiert werden, indem die Friedhofsverwaltung die Arbeits-

prozesse mit Hilfe moderner Managementmethoden ständig optimiert und den Dienstleistungs- und Wareneinkauf konsequent nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ausrichtet. Für die Jahre 2024 bis 2026 ist jedoch aufgrund der bestehenden und erwarteten Kostensteigerung im Bereich der Personal- und Sachkosten eine Anpassung der Gebühren erforderlich. Die Tarifverdienste im Öffentlichen Dienst haben sich nach Angaben des statistischen Bundesamtes von 2016 bis 2022 um 15,1% erhöht, das Jahr 2023 hat für die tariflich Beschäftigten ebenso eine nennenswerte Tarifierhöhung ergeben. Der Verbraucherpreisindex hat sich allein vom Jahr 2021 auf das Jahr 2022 um 8,4% erhöht. Die zukünftigen Kostensteigerungen können nun nicht mehr durch organisatorische Optimierungen aufgefangen werden. Beispielsweise sind die Tarifierhöhungen für den Öffentlichen Dienst ab März 2024 bereits beschlossen.

Auswirkungen auf die Gebühren hat das Urteil des OVG NRW vom 17.05.2022 (Az. 9 A 1019/20), mit dem die Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung des Anlagevermögens geändert wurde. Am 15. Dezember 2022 wurde daraufhin das Gesetz „Zweites Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ erlassen. Geändert wurde unter anderem § 6 (2) Nr. 2 des KAG NRW, der die Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals neu regelt. Dies hat für die gebührenrechnenden Einrichtungen der Stadt Münster eine Senkung des Zinssatzes zur Folge.

Zudem erfordern die neu geplanten Grabangebote in dauergepflegten Gemeinschaftsgrabstätten eine Festlegung von Gebühren in der Gebührensatzung.

Anlage 4 beinhaltet eine Gegenüberstellung des bisherigen und des neuen Gebührentarifs inklusive der geänderten Gebührensätze.

#### **Position A „Erwerb von Grabstättenrechten“**

Die Position A enthält die Gebühren für den Erwerb von Nutzungsrechten an den unterschiedlichen Grabangeboten auf den städtischen Friedhöfen. Eine Kostenprognose und ein Vergleich der bisherigen und der neu errechneten Gebührensätze ist in Anlage 5 dargestellt. Die Gebühr für die am häufigsten nachgefragte Grabart, dem Wahlgrab (Pos. 7), konnte sogar leicht gesenkt werden, dies gilt auch für das Reihengrab (Pos. 1) als günstigste Möglichkeit der Sargbestattung.

Die höchsten prozentualen Gebührensteigerungen finden sich bei den pflegefreien Grabarten. Die Friedhofsverwaltung hat in den letzten Jahren das Angebot an pflegefreien Grabarten erweitert, um der stark gestiegenen Nachfrage aufgrund der Änderung des Bestattungsverhaltens zu entsprechen. Auch die Bestattungen in Außen- wie auch Innenkolumbarien haben sich als fester Bestandteil unter den Bestattungsformen etabliert. In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass die Pflege der Friedhofsanlagen im Umfeld dieses Grabangebots deutlich aufwändiger ist als bisher prognostiziert.

#### **Positionen B/C „Bestattungen/Beisetzungen/Ausgrabungen“**

Die Position B enthält die Gebühren für Bestattungen und Beisetzungen. Eine Kostenprognose und ein Vergleich der bisherigen und der neu errechneten Gebührensätze ist in Anlage 5 (Seite 2) dargestellt. Die Gebührensätze für die Bestattungen und Beisetzungen steigen lediglich um 4 bis 5 %. Die Gebühr für die am häufigsten nachgefragte Bestattungsform in der Urne (Pos. 23) konnte sogar konstant gehalten werden.

Die Gebühren in der Position C „Ausgrabung“ werden aus den Erfahrungen der Vergangenheit äußerst selten nachgefragt und stellen eine Ausnahme dar. Grundsätzlich können die Prozesse hier nur sehr bedingt optimiert werden, weshalb es zu höheren Gebührensteigerungen kommt.

## **Position D „Sonstige Friedhofsleistungen“**

Diese Position enthält Wahlleistungen, die individuell nach den jeweiligen Wünschen beauftragt werden. Eine Kostenprognose und ein Vergleich der bisherigen und der neu errechneten Gebührensätze ist in Anlage 5 (Seite 3) dargestellt. Die Leistungen sind teilweise personalintensiv (Trägerdienste) oder von Gebäudekosten geprägt (Trauerhalle und Aufbahrungsräume). Hier müssen die in diesen Bereichen steigenden Kosten verursachungsgerecht an die Nutzenden weitergegeben werden.

### **Aufbahrungen (Pos. 31 und 32)**

In den städtischen Trauerhallen besteht das Angebot, die Verstorbenen im Sarg bis zur Bestattung in speziell gestalteten Räumlichkeiten aufzubahren. In den letzten Jahren ist hier eine deutlich gesunkene Nachfrage zu verzeichnen. Dies ist zum einen auf den hohen Anteil an Urnenbeisetzungen zurückzuführen (durchschnittlich 75% in den letzten Jahren), zum anderen auf die auch von den Bestattungsunternehmen angebotenen Aufbahrungsmöglichkeiten. Weiterhin fallen in diesem Bereich, bedingt durch den Platzbedarf, hohe Kosten durch die Gebäudenutzung an. Deutlich gesunkene Nachfrage und steigende Kosten haben dazu geführt, dass die Rücklage bei den Aufbahrungen eine Unterdeckung von 44.909,97€ aufweist. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen ist es nicht möglich, die Unterdeckung auszugleichen, ohne die Gebühren in nicht zumutbarer Höhe anzupassen. Daher wird vorgeschlagen, hier einmalig auf den Ausgleich der Unterdeckung zu verzichten. Dieser Vorschlag ist in der neuen Gebühr für die Nutzung der Aufbahrungsräume enthalten (Anlagen 4 und 5). Aufgrund der anderweitigen Verwendung von Aufbahrungsräumen können künftig Gebäudekosten anders zugeordnet werden, so dass nach der vorliegenden Kalkulation bei einer Anhebung der Gebühr von 130 € auf 167 € (28 %) keine Unterdeckungen mehr entstehen. Zudem wird nach dem dritten Nutzungstag je weiterem angefangenem Tag eine Gebühr berechnet.

### **Grabmalgenehmigung (Pos. 36)**

Die Gebührensteigerung im Bereich der Grabmalgenehmigung resultiert u.a. auch aus dem deutlich höheren gesetzlich vorgeschriebenen Prüfaufwand, z.B. hinsichtlich der Herkunft der Materialien.

## **3. Verwendung von Zuweisungen und Förderungen**

Das Amt für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit stellt seit Jahren den zur Aufgabenerledigung benötigten Fuhr- und Maschinenpark auf Elektromobilität um, sobald auf dem Beschaffungsmarkt geeignete Angebote vorhanden sind. Ebenso werden die Friedhofsanlagen der städtischen Friedhöfe hinsichtlich naturnaher und klimaangepasster Gestaltung ständig weiterentwickelt und an den Klimawandel angepasst.

Für beide Themengebiete werden auf Landes- oder Bundesebene immer wieder Förderprogramme angeboten, die die Friedhofsverwaltung nach Möglichkeit in Anspruch nehmen möchte. In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, bei Zuteilung von Fördermitteln durch Fördermittelgebenden diese zur Kompensation der Kosten in der „Gebührenrechnenden Einrichtung Friedhöfe“ zu verwenden und somit zur Entlastung der Gebührenden beizutragen.

I.V.

gez.  
Arno Minas  
Stadtrat

**Anlagen:**

1. Neufassung der Satzung für die Benutzung der Friedhofseinrichtungen der Stadt Münster
2. Gegenüberstellung bisheriger und neuer Satzungstext
3. Satzung zur Änderung der Gebührensatzung für die Friedhofseinrichtungen der Stadt Münster
4. Gegenüberstellung bisheriger und neuer Gebührentarif
5. Prognose und Gebührenvergleich

Anlage A