TOP

Verwaltungsrat des Stadtbetriebs Bornheim -AöR-	20.03.2018

öffentlich

	Ergänzung
Vorlage Nr.	150/2018-SBB
Stand	14.03.2018

Betreff Bericht über den Betriebsteil Friedhof

Beschlussentwurf

Der Verwaltungsrat empfiehlt dem Rat der Stadt Bornheim in die kommenden Haushaltsplanberatungen für die Jahre 2019/2020 ff. eine Steigerung des Zuschusses aus dem Haushalt der Stadt Bornheim in die Einrichtung Friedhof des StadtBetriebs von derzeit rd. 3,8% (rd. 38.900 €) zu rd. 10% (rd. 115.300 €) der für 2018 prognostizierten Gesamtkosten der Einrichtung Friedhof, einzubringen und für das laufende Haushaltsjahr 2018 eine Sonderzahlung von 77.000 € vorzusehen.

Sachverhalt

In den drei Sitzungen des Arbeitskreises Friedhof wurden verschiedene Fragestellungen aus dem Bereich Friedhof, insbesondere die Steigerung des Pflegestandards durch Erhöhung der Leistungsstunden und die Höhe des sog. Grünflächenanteiles, erörtert. Dabei wurden folgende Zielsetzungen erarbeitet:

Schließung/Entwidmung von Friedhöfen, Einrichtung Zentralfriedhof, Bedarfsflächen

- Die historisch gewachsene, dezentrale Struktur der Friedhöfe in Bornheim soll beibehalten werden. Die Einrichtung eines Zentralfriedhofes wird nicht weiter verfolgt.
- Flächenreduktionen in größeren Umfängen (Abgabe von Erweiterungsflächen) sind nicht möglich bzw. wurden bereits durchgeführt.
- Der SBB optimiert die Belegungspläne, um Grabfelder zu verdichten, damit Teilflächen pflegeleicht gestalten werden können.

Umbau von Wegen

Als Pilotprojekt werden nach Vorschlag aus dem Arbeitskreis die Wegeflächen des Friedhofes Hersel (Hauptwege, Platz vor der Trauerhalle) als investive Maßnahme asphaltiert, um in der Folge Unterhaltungsarbeiten zu reduzieren.

Parallel dazu verfolgt der SBB weiterhin das Ziel mit dem Einsatz eines Heißwassergerätes und 2 Saisonkräften die Friedhofswege unkrautfrei zu halten. Hierzu werden zwischen 5-8 Pflegegänge je Friedhof veranschlagt.

Nutzungsgebühren Kindergrabstätten

Für die Bestattung von Verstorbenen bis zum 5. Lebensjahr (Kindergrab) wird zukünftig auf die Erhebung von Nutzungsgebühren verzichtet (690€/15Jahre). Durchschnittlich finden in Bornheim 1-3 Bestattungen/Jahr in Kindergräber statt. Die aus dem Gebührenverzicht resultierende Unterdeckung im Friedhofshaushalt liegt im Promillebereich. Sog. *Benutzungs*gebühren, wie Fremdkosten für Grabaushub, werden jedoch weiterhin berechnet.

Leistungsstunden auf Friedhöfen

Die Leistungsstunden auf den Friedhöfen haben sich durch den Abbau von Personal beim SBB in den letzten Jahren reduziert. Damit war eine Senkung des Pflegestandards verbunden.

Der Arbeitskreis ist sich darüber einig, dass eine Erhöhung der Leistungsstunden zur Steigerung des Pflegezustandes der Friedhöfe unerlässlich ist. Dem Vorschlag des SBB folgend, empfiehlt der Arbeitskreis, die Leistungsstunden auf den Friedhöfen um 4.000 Std./Jahr zu erhöhen.

Nach dem vorliegenden Betriebsabrechnungsbogen der Einrichtung Friedhof, erhöht sich der Personalkostenanteil bei 4.000 Leistungsstunden um mindestens 77.000 €/Jahr. Dies führt in der Folge zu einer Unterdeckung.

Gebührenerhöhung / Grünflächenanteil

Um die durch die Erhöhung der Leistungsstunden/Personalkosten entstandene Unterdeckung abzufangen bestehen primär 2 Möglichkeiten:

1. Verbesserung der Einnahmesituation durch Änderung der bestehenden Friedhofsgebührensatzung; Steigerung der Gebührentatbestände im Durchschnitt um 12,8%.

2. Steigerung des Zuschusses aus dem allgemeinen Haushalt der Stadt Bornheim in die Einrichtung Friedhof des SBB von derzeit rd. 3,8% (rd. 38.900€) zu rd. 10% (rd. 115.300€) der für 2018 prognostizierten Gesamtkosten der Einrichtung Friedhof.

Nach Erörterung favorisiert der Arbeitskreis die Variante 2.

Um bereits für das laufende Jahr 2018 eine Verbesserung des Pflegestandards nach der oben genannten Methode zu erzielen, soll eine Einmalzahlung in Höhe des Differenzbetrages von 77.000€ erfolgen.

Verteilung der Kosten / Allgemeine Friedhofsunterhaltungsgebühr

Aus dem Arbeitskreis wurde um eine Erläuterung zu der Verteilung der Kosten im Bereich der Nutzungsrechte, hier: Allgemeine Friedhofsunterhaltungsgebühr gebeten:

Gebühren für Nutzungsrechte orientierten sich früher neben der Grabart und Laufzeit/Nutzungsdauer ausschließlich an der Grabgröße als Bewertungsmaßstab. Seit Mitte der
2000er Jahre wurde (nicht nur) in Bornheim ein Maßstabs- bzw. Kalkulationsmodell gewählt, bei dem der Einfluss der Grabgröße zurückgedrängt wurde. Derartige Kalkulationsmodelle werden auch als sogenannte "Kölner Modelle" bezeichnet.

Für die Erhebung der Gebühren für die Nutzung von Friedhöfen, gelten die Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes Nordrhein-Westfalen (KAG). Benutzungsgebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen erhoben werden. Die Einzelheiten zu Benutzungsgebühren ergeben sich aus § 6 KAG. Insbesondere ist in § 6 Abs. 3 KAG geregelt, dass die Gebühr nach der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen ist (Wirklichkeitsmaßstab). Wenn das besonders schwierig oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist, kann ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden, der jedoch nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der Inanspruchnahme stehen darf.

Der Gebührenmaßstab ist demnach die entscheidende Größe des Gebührensystems, bei der der StadtBetrieb Bornheim ein gewisses Gestaltungsermessen ausüben darf.

Maßstabseinheit nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist der einzelne Bestattungsfall. Bei der Erhebung von Grabnutzungsgebühren dürfen jedoch Bewertungsmaßstäbe wie Größe, Lage, Nutzbarkeit des Grabes, Bestattungsart und die Nutzungsdauer nicht unberücksichtigt bleiben.
Die nach BAB zu verteilende Kostenmasse teilt der SBB daher in zwei Teile auf:

- einen über Äquivalenzziffern verteilten Anteil (48,75%) und
- einen über Fallzahlen verteilten Anteil (51,25%).

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) hat in einem Fall entschieden:

Urteil vom 24. Oktober 2012 - 23 K 6398/10 -

Ein System für die Bemessung der Gebühren für Erwerb und Verlängerung von Grabnutzungsrechten, das - am "Kölner Modell" orientiert - die auf die Erwerber von Grabnutzungs- rechten zu verteilenden Kosten in zwei gleich große Kostenmassen aufteilt ("50 : 50") ist für rechtmäßig befunden. Dort verteilte der Friedhofsträger eine Hälfte nach Fallzahlen ("Nut- zungsjahre") und eine Hälfte nach Äquivalenzziffern unter Berücksichtigung von Flächenver- brauch, der vom Nutzungsrecht abgedeckten Zahl der Bestattungsmöglichkeiten und der Verlängerbarkeit des Rechts sowie der Nutzungsdauer. Auch diese eher pauschale 50:50 - Teilung hielt das OVG NRW für rechtmäßig.

Die Rechtsprechung geht ferner davon aus, dass eine genauer differenzierende Verteilung, die nicht sachwidrig ist, ebenfalls nicht rechtswidrig sein kann, wenn gegen eine pauschale
50:50-Verteilung keinen Bedenken bestehen. Daher wurde in einem weiteren Urteil vom 24.05.2014 (VG Düsseldorf) bspw. eine Verteilung von 41,75 % der Kosten über Fläche und ein Anteil von 58,25 % der Kosten über Fallzahlen, nach eingehender Prüfung der Sachge- rechtigkeit, für rechtmäßig befunden.

Ein Maßstab, der überhaupt keine Besonderheiten des Bestattungsfalles berücksichtigt, also eine reine "Fallpauschale" ist jedoch unzulässig.

Eigenleistung vs. Fremdvergabe

Die v. g. Absätze zu den Themen Leistungsstunden auf Friedhöfen und Gebührenerhöhung / Grünflächenanteil gehen davon aus, dass die Leistungen durch MA des SBB ausgeführt werden. Aus dem Arbeitskreis heraus wurde auch die Alternative „Vergabe der Leistungen“ vorgeschlagen. Der SBB hat in der Vergangenheit bereits positive sowie negative Erfahrungen bei Fremdvergaben sammeln können:

Vorteile einer Vergabe:

- Mögliche Erhöhung der Qualität.

  Der Auftragnehmer kann sich, je nach Leistungsvergabe, auf die Erbringung einer einzigen Leistung konzentrieren.

- Kostenreduktion.

  Personal- und Sachkosten entfallen. Zusätzliche Fahrzeuge/Geräte werden nicht benötigt, Kosten für Wartung, Unterhaltung, Betriebsmittel. etc. entfallen.

- Verringerung von Investitionen

  z. B Fuhrpark.

- Verlagerung eines Teils des unternehmerischen Risikos.

Die Verantwortung für das Personal, bspw. Auslastung, Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz, Fortbildung, Schulung usw. geht auf den Auftragnehmer über.
Die Abhängigkeit von Mitarbeitern mit Spezialkenntnissen wird verringert, wenn bspw. die Leistungsfähigkeit einer Kolonne von wenigen Mitarbeitern abhängt.

<u>Nachteile einer Vergabe:</u>

- Abhängigkeit vom Auftragnehmer.

  Eine bestimmte Arbeit oder Arbeitsbereiche werden in fast allen Fällen an einen einzigen Anbieter vergeben. Fällt dieser unerwartet aus, können schnell Probleme, insbesondere bei der Gewährleistung der Verkehrssicherheit der Anlagen, entstehen.

- Entscheidungen sind schwer umkehrbar.

  Um günstige Angebote zu erhalten, ist eine mehrjährige Vergabe unumgänglich. Zudem entfaltet sich der Nutzen einer Fremdvergabe erst vollständig, wenn sich der/die Auftragnehmer eingearbeitet haben.

- Hoher Steuerungsaufwand.

  Insbesondere daher, da der SBB die Verantwortung über die Verkehrssicherheit der Anlagen trägt, ist eine lückenlose Kontrolle und Dokumentation (Haftungsfrage) und Überwachung der Leistungen nach Leistungsverzeichnis unumgänglich. Der Steuerungsaufwand wird vom SBB mit 20-25% Aufschlag kalkuliert.
  Die Leistungen des Dritten fallen auf den SBB zurück, da dieser gegenüber seinen Kunden (sowohl Stadt als auch Bevölkerung) weiter die Gesamtverantwortung für die Leistungserbringung hat.

- Unter Umständen teurer als Eigenleistung,

  nach Einbeziehung der Gewinnerwartung des Auftragnehmers und der geltenden Umsatzsteuer.