

Gebühren, Gesamtgebühr,
Grabräumung

Gericht	Datum der Entscheidung	Aktenzeichen	Veröffentlichung
VG Koblenz	31.03.2016	1 K 536/15.KO	

Zur Problemstellung

Können in die Friedhofsgebühr bereits die Kosten der Grabräumung einkalkuliert werden. Das Verwaltungsgericht Koblenz befasste sich mit dieser bekannten Frage und verneinte dies für den gegebenen Fall.

Aus dem Tatbestand

Die Beteiligten streiten über die Erhebung von Friedhofsgebühren.

*Bestattung und
Gebühren-
bescheid*

Am Samstag, den 12.07.2014, wurde Frau A., die Mutter der Klägerin, auf dem Friedhof der Beklagten im Stadtteil B. bestattet. Mit Bescheid vom 22.07.2014 setzte die Beklagte gegenüber der Klägerin Friedhofsgebühren i.H.v. insgesamt 2.563,80 Euro fest. Diese setzten sich zusammen aus 1.780 Euro für Grabherstellungskosten betreffend die Erdbestattung in einem Doppelgrab einschließlich eines Gebührenzuschlags für Samstagsbestattungen, 220 Euro für die Benutzung der Leichenhalle und 583,80 Euro Grabnutzungsgebühren.

*Widerspruch
und Teilabhilfe*

Gegen ihre Heranziehung zu den Grabherstellungskosten und Grabnutzungsgebühren legte die Klägerin mit Schreiben vom 29.07.2014 Widerspruch ein. Durch Bescheid vom 14.08.2014 half die Beklagte dem Widerspruch insoweit ab, als für das Grabnutzungsrecht eine höhere Gebühr als 438 Euro festgesetzt worden war, und reduzierte die zu zahlende Gesamtgebühr auf 2.438 Euro.

*Widerspruchs-
bescheid*

Mit Widerspruchsbescheid vom 21.05.20015 wies der Stadtrechtsausschuss der Beklagten den Widerspruch der Klägerin gegen den Bescheid vom 22.07.2014 in Gestalt der Teilabhilfeentscheidung zurück. Die auf der Grundlage der Satzung über die Erhebung von Gebühren für das Friedhofs- und Bestattungswesen der Stadt Idar-Oberstein erfolgte Heranziehung der Klägerin zu den Grabherstellungskosten einschließlich des Samstagszuschlags sei rechtlich nicht zu beanstanden.

Eine Erzielung von Überschüssen finde nicht statt. Die Beklagte überprüfe seit 1976 in regelmäßigen Abständen ihre Gebührenstruktur. Selbst nachdem der Landesrechnungshof im Jahr 2009 eine zu niedrige Gebührenbemessung beanstandet habe, habe der Deckungsgrad im Jahr 2010 nach der erfolgten Gebührenerhebung bei den Gesamtkosten der Grabherstellung nur 60 % und bei der Friedhofsunterhaltung lediglich 34,74 % betragen.

Bei der in Rede stehenden Gebührenbedarfsermittlung seien zudem nur die für die Grabherstellung anfallenden Kosten berücksichtigt worden. Dies seien neben den Stundensätzen für die beteiligten Arbeiter auch Verwaltungskosten inklusive Sachkosten. Die nach betriebswirtschaftlichen Grundsät-

zen ermittelten Grabherstellungsgebühren sollten zumindest die mit Aushub und Wiederverfüllung einschließlich Vor- und Nacharbeit sowie der Einebnung und Abräumung am Ende der Nutzungszeit unmittelbar zusammenhängenden Kosten decken.

Der städtische Baubetriebshof stelle diese Kosten der Bauverwaltung der Beklagten gemäß seines Leistungsverzeichnisses in Rechnung. Aus den Gesamtkosten werde die Betriebskostenberechnung erstellt. Der Gebühreuzuschlag für Samstagbestattungen sei ebenfalls rechtmäßig. Hierbei handle es sich um einen bürgerfreundlichen Service, dessen Inanspruchnahme im Ermessen der Angehörigen stehe, sodass der hierfür erhobene Gebühreuzuschlag nicht unangemessen sei.

Klageerhebung

Die Klägerin hat am 24.06.2015 Klage erhoben. Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor, die Gebührentatbestände betreffend die Grabherstellungskosten seien wegen eines Verstoßes gegen das kommunalabgabenrechtliche Kostendeckungsprinzip nichtig. Da der Baubetriebshof der Beklagten für die streitige Grabherstellung lediglich Kosten i.H.v. 420,23 Euro in Rechnung gestellt habe, in die bereits u.a. ein Wochenendzuschlag sowie die Kosten für die Nutzung eines Grabbaggers und für das spätere Einebnen des Grabs eingekalkuliert seien, sei eine Gebühr i.H.v. 890 Euro unverhältnismäßig.

Zudem existiere für die aktuelle Friedhofsgebührensatzung keine verwertbare Gebührenbedarfsberechnung. Es sei anzunehmen, dass in die Gebührenbedarfsberechnung nicht der jeweiligen Gebühr zuzuordnende Kosten des Friedhofs- und

Bestattungsbetriebs eingeflossen seien. Angesichts des verwahrlosten, ungepflegten Zustands des Friedhofs im Stadtteil B. seien die Gebühren pietätlos überhöht.

Soweit die Gebührenhöhe auch die Kosten einer späteren Abräumung des Grabes berücksichtige, sei es unzulässig, Gebühren im Voraus und bei jeder Bestattung für eine Leistung zu erheben, die überhaupt nicht bzw. erst in 30 oder 60 Jahren erbracht werde.

*Erwiderung
der Beklagten*

Zur Begründung ihres Klageabweisungsantrags verweist die Beklagte im Wesentlichen auf die Ausführungen ihres Stadtrechtsausschusses im Widerspruchsbeseid und trägt ergänzend vor, die Gebührenstruktur sei in den letzten Jahren, zuletzt zum 01.01.2011, überprüft und angepasst worden. Sie – die Beklagte – unterhalte insgesamt 19 Friedhöfe in 13 unterschiedlich großen Stadtteilen.

Eine Wirtschaftsrechnung zu ihren Friedhöfen im Zeitraum 2009 bis 2014 habe einen jährlichen sechststelligen Fehlbetrag ergeben. Dennoch sei bei Eingemeindungen die Zusage getroffen und politisch aufrechterhalten worden, dass sämtliche Stadtteilfriedhöfe übernommen und erhalten würden.

Teilstattgabe

Das Verwaltungsgericht gab der Klage zum überwiegenden Teil statt.

Aus den Gründen

Der Klageantrag zu 1), mit dem die Klägerin die Aufhebung der durch Beseid der Beklagten vom 22.07.2014 in Gestalt des Teilabhilfebeseids vom

14.08.2014 sowie in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 21.05.2015 festgesetzten Grabherstellungsgebühr i.H.v. 1.780 Euro begehre, habe Erfolg. Die genannten Bescheide seien insoweit rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

*Keine
Grundlage in
der Satzung*

Die angegriffene Gebühr, die sich aus einer Gebühr betreffend die Grabherstellung i.H.v. 890 Euro sowie einem hierauf bezogenen Gebührenzuschlag für Samstagsbestattungen i.H.v. 100 %, d.h. weiteren 890 Euro, zusammensetze, finde in der Friedhofssatzung der Beklagten keine Rechtsgrundlage.

Gemäß § 33 Satz 1 der Friedhofssatzung seien für die Benutzung der von der Beklagten verwalteten Friedhöfe und ihrer Einrichtungen Gebühren nach der jeweils geltenden Friedhofsgebührensatzung zu entrichten. § 1 Abs. 1 Satz 1 der Friedhofsgebührensatzung bestimme, dass für die Benutzung der Einrichtungen der städtischen Friedhöfe und ihrer Anlagen Benutzungsgebühren und für die Vornahme von Amtshandlungen Verwaltungsgebühren erhoben würden.

Die Gebühren ergäben sich aus dem Verzeichnis gemäß der Anlage zur Friedhofsgebührensatzung (§ 1 Abs. 2 Satz 1 der Friedhofsgebührensatzung). Dieses Gebührenverzeichnis enthalte unter seiner laufenden Nr. 1 die Grabherstellung betreffende Gebührentatbestände.

Ausweislich des dortigen Klammerzusatzes habe die Beklagte als von diesen Gebührentatbeständen „Grabherstellung“ umfasste (Gegen-)Leistungen des Friedhofsträgers, für welche diese Gebühren

erhoben würden, den Aushub und die Wiederverfüllung von Grabmalen, einschließlich Vor- und Nacharbeit, sowie die Einebnung bzw. die Abräumung von Grabmalen satzungsrechtlich definiert.

Die dem Abschnitt zur laufenden Nr. 1 des Gebührenverzeichnisses zugehörigen Gebührentatbestände „Grabherstellung“ differenzierten weiter nach verschiedenen Grabarten, dem Alter der Verstorbenen sowie weiteren Leistungen – namentlich: Gestellung eines Leichenträgers pro Bestattungsfall. Die laufende Nr. 1.3.2 bestimme für Personen ab dem vollendeten zwölften Lebensjahr betreffend die „zweite und weitere Beisetzung Wahlgrab oder Erbbegräbnisstätte und 1. Beisetzung Tiefgrab“ ab dem 01.01.2011 eine Gebühr i.H.v. 890 Euro. Diese Regelung verstoße aus den nachfolgend angeführten Gründen gegen § 7 KAG und sei deshalb unwirksam.

*Verstoß gegen
gesetzliche
Grundlagen*

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 KAG könnten die kommunalen Gebietskörperschaften als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen zur Deckung der Kosten Benutzungsgebühren erheben. Hiergegen verstoße die Regelung in der laufenden Nr. 1 in Verbindung mit der laufenden Nr. 1.3.2 des Gebührenverzeichnisses, wonach die Gebühr i.H.v. 890 Euro für die dort näher bestimmten Umstände einer Grabherstellung zugleich auch die Leistung „Einebnung/Abräumung“ abgelten solle. Dies widerspreche dem Grundsatz der Leistungsproportionalität in § 7 Abs. 1 Satz 1 KAG.

Zwar sei es nach der Rechtsprechung des BVerwG (vgl. BVerwG, Urteil vom 09.11.1984, Az. 8 C

37.82) mit Blick auf Artikel 3 Abs. 1 GG im Grundsatz zulässig, die Gegenleistung für die Benutzung gemeindlicher Einrichtungen in der Satzung nach Maßgabe einer Einheitsgebühr zu regeln, d.h. einer Gebühr, bei der ein Entgelt für mehrere Einzelleistungen in einem sie alle umfassenden einheitlichen Gebührensatz festgelegt sei.

Bei einer Zusammenfassung dürften jedoch nicht willkürlich (Teil-)Gebühren von erheblicher Höhe für nicht erbrachte (Teil-)Leistungen gefordert werden; bei einer Nicht-Aufspaltung dürfe somit nicht willkürlich ein erheblicher Aufwand für Leistungen, die voraussichtlich in vielen Fällen nicht erbracht werden müssen, in die Ermittlung des Gebührenbedarfs und die Festlegung des Gebührensatzes einfließen.

Der Gebührengesetzgeber dürfe sich nicht der Mühe entziehen, den Gebührentatbestand jedenfalls für die Ermittlung der Gebührenhöhe so weit zu analysieren, dass Verstöße gegen den Gleichheitssatz, das Äquivalenzprinzip und ggf. das Kostendeckungsprinzip vermieden würden.

*Anmerkung
hierzu*

Hier verlässt die Argumentation den Bereich des Sachlichen und wird tendenziös. Die Frage der Einheitsgebühr oder Einzelgebühr berührt nicht den Bereich der Arbeitersparnis, sondern den der vollständigen Kostenerfassung und damit den der Gestaltung des Gebührentatbestands.

Die in der Einheitsgebühr liegende Ungleichbehandlung sei danach unbedenklich, wenn sich wegen der geringen Höhe des Kostenanteils, der auf die mitabgeholten, aber in Einzelfällen nicht verwirklich-

ten Teile des Gebührentatbestands entfalle, keine nennenswerte Mehrbelastung der hiervon betroffenen Benutzer ergebe oder wenn die Anzahl der von dieser Pauschalierung nachteilig betroffenen Personen nicht groß sei, d.h. einen Anteil von 10 % an der Gesamtheit der Nutzer nicht übersteige.

Die Grabherstellungsgebühr gemäß laufender Nr. 1.3.2 des Gebührenverzeichnisses genüge diesen Anforderungen nicht.

Die hiervon mitabgegoltene Leistung „Einebnung/Abräumung“ unterscheide sich von den übrigen der Grabherstellung satzungsmäßig zugeordneten Leistungen „Aushub und Wiederverfüllung einschließlich Vor- und Nacharbeit“ dadurch, dass insoweit nicht sichergestellt sei, dass zukünftig tatsächlich eine Leistungsinanspruchnahme durch einen Gebührenschuldner erfolgen werde. Eine solche Inanspruchnahme sei jedoch gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 KAG maßgebendes Kriterium für das Entstehen einer durch diese Leistung ausgelösten Benutzungsgebühr.

Demgegenüber sei hier davon auszugehen, dass in der Mehrzahl der Fälle eine Grabeinebnung auf Veranlassung und Kosten der Nutzungsberechtigten erfolge. Soweit die Beklagte im Hinblick auf die beanstandete Satzungsregelung unterstelle, dass jede Herstellung eines Grabmals am Ende der Nutzungszeit zwangsläufig dessen Entsorgung durch sie zur Folge habe, werde diese Erwartung aufgrund § 24 Abs. 2 der Friedhofssatzung in ihr Gegenteil verkehrt.

Hiernach seien die Grabmale und sonstige bauliche Anlagen nach Ablauf der Ruhe- bzw. Nutzungszeit oder nach der Entziehung von Grabstätten und Nutzungsrechten innerhalb einer Frist von drei Monaten von den Nutzungsberechtigten zu entfernen. Nur wenn dieser gesetzliche Regelfall nicht eintrete, könne die Friedhofsverwaltung auf Kosten der Nutzungsberechtigten selbst tätig werden.

Ausweislich der sich lediglich aus dem Protokoll zur Sitzung des Bau- und Umweltausschusses des Stadtrats der Beklagten vom 11.11.2010 ergebenden Ansätze einer Kostenkalkulation seien bei der Beklagten im Zeitraum 2005 bis einschließlich 2009 für die Grabeinebnung durchschnittlich 34.577,44 Euro pro Jahr angefallen. Angesichts dieses eher geringen Betrags sei nichts dafür ersichtlich, dass eine Grabeinebnung – anders als der in § 24 Abs. 2 der Friedhofssatzung normierte Regelfall annehme – überwiegend von der Friedhofsverwaltung übernommen hätten werden müssen.

Der Aufwand für die Leistung „Einebnung/Abräumung“, die somit voraussichtlich in vielen Fällen nicht durch die Beklagte erbracht werden müsse, und die nach laufender Nr. 1.3.2 des Gebührenverzeichnisses dennoch in die Ermittlung des Gebührenbedarfs und die Festlegung des Gebührensatzes eingeflossen sei, sei als erheblich zu qualifizieren, sodass sich die Nicht-Aufspaltung dieses Gebührentatbestands „Grabherstellung“ als willkürlich erweise.

Denn ausweislich der Anlage 2 zum o.g. Sitzungsprotokoll vom 11.11.2010 habe die Satzungsgeberin bei der Gebührenhöhe der laufenden Nr. 1.3.2

des Gebührenverzeichnisses einen Aufschlag für die Grabeinebnung i.H.v. mindestens 140 Euro und damit einen nicht unerheblichen Betrag von 15,7 % in Ansatz gebracht.

Soweit die Normbegründung in dem o.g. Protokoll zur Sitzung des Bau- und Umweltausschusses des Stadtrats der Beklagten darauf abstelle, der Landesrechnungshof habe zwar vorgeschlagen, die Kosten für die Grabeinebnung als einen Gebührentatbestand in das Gebührenverzeichnis aufzunehmen, die Verwaltung halte es aber für praktikabler, die Kosten der Grabeinebnung in die Gebühr für die Grabherstellung einzurechnen, ergebe sich hieraus nichts anderes.

Diese Praktikabilitätsabwägungen griffen nicht durch. Denn aufgrund der vorrangigen Einebnungspflicht der Nutzungsberechtigten aus § 24 Abs. 2 Friedhofssatzung sei davon auszugehen, dass erheblich mehr als 10 % der Gebührenschuldner von dieser Pauschalierung nachteilig betroffen seien. Vor diesem Hintergrund erweise sich der Verstoß gegen den Gleichheitssatz auch nicht nach den Grundsätzen über die Typengerechtigkeit als unschädlich, wonach der Normgeber bei der Schaffung von Abgabenbestimmungen an die Regelfälle des jeweiligen Sachbereichs anknüpfen und Besonderheiten von Einzelfällen außer Betracht lassen dürfe.

Notwendig wäre insoweit, dass mindestens 90 % der von der Norm betroffenen Sachverhalte dem „Typ“ entsprächen, den der Gesetzgeber sich vorgestellt habe, dass also die „atypischen“ Fälle nicht mehr als 10 % der Anwendungsfälle ausmachten.

Dies sei jedoch bei der Grabeinebnung nach dem oben Gesagten nicht der Fall.

Erweise sich somit die Grabherstellungsgebühr gemäß laufender Nr. 1.3.2 des Gebührenverzeichnisses bereits aus den genannten Gründen als unwirksam, bedürfe es keiner weiteren Erörterung, ob eine auf diesen abgrenzbaren Teilleistungsbereich getrennt bezogene, hinreichende Gebührenkalkulation vorliege. Gleiches gelte für die Frage, ob die Gebührenhöhe angesichts der tatsächlichen, vom Baubetriebshof der Beklagten für die Grabherstellung im vorliegenden Fall in Rechnung gestellten Kosten von lediglich 420,23 Euro noch mit dem Äquivalenzprinzip, der gebührenrechtlichen Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, zu vereinbaren sei.

Aufgrund der Unwirksamkeit der laufenden Nr. 1.3.2 des Gebührenverzeichnisses sei auch der auf diese Regelung gestützte Gebührenzuschlag für Samstagbestattungen rechtswidrig. Gemäß § 5 der Friedhofsgebührensatzung seien für Bestattungen und Ausgrabungen, die an Samstagen ausgeführt würden, zu den Gebühren nach laufender Nr. 1 und 3 des Gebührenverzeichnisses Zuschläge von 100 % zu zahlen.

Unabhängig davon, ob dieses Regelung aufgrund eines Verstoßes gegen das Äquivalenzprinzip unwirksam sei, komme ein solcher Zuschlag vorliegend bereits deshalb nicht zum Tragen, weil die in dieser Norm in Bezug genommene Regelung in der laufenden Nr. 1.3.2 des Gebührenverzeichnisses aus den oben dargestellten Gründen unwirksam sei.

*Zum Rück-
erstattungs-
verlangen*

Der Klageantrag zu 2), mit dem die Klägerin die Rückerstattung des bereits gezahlten Betrags i.H.v. 1.780 Euro nebst Zinsen i.H.v. fünf Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit dem 26.08.2014 begehre, habe in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg. Insoweit stehe der Klägerin nach dem oben Gesagten ein Anspruch auf Folgenbeseitigung nach § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO zu.

Ein Anspruch auf Zahlung von (Prozess-)Zinsen habe der Klägerin jedoch erst ab dem 18.02.2016 zugestanden. Zwar stelle es einen allgemeinen Grundsatz des Verwaltungsrechts dar, dass für öffentlich-rechtliche Geldforderungen Prozesszinsen unter sinngemäßer Anwendung des § 291 BGB zu entrichten seien, wenn das jeweils einschlägige Fachrecht – wie hier – keine abweichende Regelung treffe.

Das BVerwG habe aber bereits mehrfach entschieden, dass der Zinsanspruch von der Erhebung der Leistungsklage abhänge, die Anfechtungsklage gegen den (rechtswidrigen) Bescheid hingegen für den Anspruch auf Prozesszinsen nicht genüge. Denn ein Anspruch auf Zahlung von Prozesszinsen entsprechend § 291 BGB bestehe erst ab Rechtshängigkeit des bezifferten Rückzahlungsanspruchs.

Der entsprechende Klageantrag der Klägerin sei erst mit ihrem Schriftsatz vom 15.02.2016 am 17.02.2016 bei dem erkennenden Gericht eingegangen, sodass erst ab diesem Zeitpunkt ein Anspruch auf Prozesszinsen habe entstehen können. Die Zinslaufzeit beginne am 18.02.2016, da Prozesszinsen entsprechend § 187 BGB erst ab

dem auf die Rechtshängigkeit folgenden Tag verlangt werden könnten.

Ein Anspruch auf Zinsen für den vorangegangenen Zeitraum habe nicht bestanden, da nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG Verzugs- und andere materiell-rechtliche Zinsen in den der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte unterfallenden Gebieten des öffentlichen Rechts grundsätzlich nur kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung gewährt werden könnten, an der es aber für die vorliegende Fallkonstellation fehle.

Folgerungen für die Praxis

Das VG Leipzig spricht eine rechtliche Frage an, die schon als Standardproblem des friedhofsrechtlichen Gebührenrechts bezeichnet werden kann:

Darf in die Grabnutzungsgebühr bereits der Leistungsbereich „Einebnung/Abräumung“ miteingerechnet werden? Dies wird verneint. Diese Leistung unterscheidet sich von den übrigen der Grabherstellung satzungsmäßig zugeordneten Leistungen „Aushub und Wiederverfüllung einschließlich Vor- und Nacharbeit“ dadurch, dass insoweit nicht sichergestellt sei, dass zukünftig tatsächlich eine Leistungsinanspruchnahme durch einen Gebührenschuldner erfolgen werde.

Die Antwort auf die gestellte Frage bemisst sich jedoch nicht nach der Zeitspanne zwischen Gebührenerhebung und tatsächlichem Erbringen der Leistung, sondern nach den Kriterien, die für die Abgrenzung Gesamtgebühr und Einzelgebühr gelten.

