



Handwerkskammer Schwerin | Postfach 110355 | 19003 Schwerin

An die Stadtvertreterinnen und Stadtvertreter  
der Landeshauptstadt Schwerin  
Am Packhof 2-6  
19053 Schwerin

## Neufassung der Friedhofsgebührensatzung für die kommunalen Friedhöfe in der Landeshauptstadt Schwerin

Sehr geehrte Mitglieder der Stadtvertretung,

zunächst bedanken wir uns für die Möglichkeit der Äußerung zur Neufassung der Friedhofsgebührensatzung der Landeshauptstadt Schwerin. Vorangestellt betonen wir, dass die nachfolgende Äußerung keine erschöpfende Stellungnahme ist, da in der angebotenen Frist von einer Woche eine abschließende rechtliche Bewertung kaum möglich ist. Anders als durch die Stadt Schwerin in den letzten Tagen auch öffentlich geäußert, ist mit den Vertretern der Steinmetze vor Erlass der Entwurfsvorlage nicht gesprochen worden (das hatte die Stadt bereits auch eingeräumt). Die Unterzeichner durften aufgrund des für sie mit der Änderung einhergehenden Eingriffs in die Ausübung ihres Gewerks eine umfangreiche und rechtzeitige Einbindung erwarten.

### I. Zusammenfassung

Die Satzung im Entwurf der Beschlussvorlage vom 16. Januar 2024 ist **unverhältnismäßig** und damit **ungültig**. Die reine Anwendung des Verursacherprinzips ist kein tauglicher Maßstab für eine neue Satzung. Es besteht keine Veranlassung, über eine unwirksame Satzung und das damit verknüpfte Prozessrisiko Beschluss zu fassen. Die zu erwartende Lenkungswirkung der Satzung lässt eine veränderte Friedhofskultur erwarten und hat Auswirkungen auf die **Religionsfreiheit**. Anstelle einer schleunigen Verabschiedung sollte das Regelwerk unter Einbindung aller interessierten Parteien, einschließlich der Kirchenvertreter, überarbeitet werden. **Mildere Mittel** zur Herstellung einer Verhältnismäßigkeit sind in der Satzung nicht berücksichtigt, obgleich verfügbar.

Datum:

12.03.2024

Ihre Nachricht vom:

Ihr Ansprechpartner:

Telefon:

E-Mail:

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:

Handwerkskammer Schwerin

Friedensstraße 4a  
19053 Schwerin

Telefon: (03 85) 74 17 - 0  
Telefax: (03 85) 71 60 51

info@hwk-schwerin.de  
www.hwk-schwerin.de

Deutsche Bank  
IBAN  
DE67 1307 0024 0313 0028 00  
BIC  
DEUTDEBROS

## II. Veränderte Friedhofskultur – Religionsfreiheit

Gemeinsames Anliegen der unterzeichnenden Berufsvertreter sind die Förderung und der Erhalt der Bestattungskultur sowie die Wahrung der Friedhöfe in ihrem kulturellen Wert. Für diese Anliegen wurde bereits die vom Landtag Mecklenburg-Vorpommern eingesetzte Expertenkommission „Bestattungskultur in Mecklenburg-Vorpommern“ unterstützt und beraten.

In der Neufassung der Friedhofsgebührensatzung der Landeshauptstadt Schwerin erkennen wir Regelungen, die geeignet sind, die bestehende **Bestattungskultur** substantiell in eine negative Richtung zu verändern, indem durch teilweise sehr massive und willkürlich erscheinende Änderungen in der Kostenstruktur für verschiedene Bestattungsarten eine aktive Lenkung der Grabnutzungsberechtigten hin zu bestimmten Bestattungsarten erfolgt.

Die alleinige Anwendung des hier ausgestalteten Verursacherprinzips lässt befürchten, dass das Verbraucherverhalten sich weiter von Einzelgrabstellen mit Grabmalen abwendet und anonyme Urnenbestattungen aufgrund der abschreckenden Wirkung der Überpreisung bevorzugt werden. Hierin liegt eine unzulässige **Einflussnahme auf die Wahlfreiheiten** der Schwerinerinnen und Schweriner bis hin zur verfassungsrechtlich verbürgten **Religionsfreiheit**.

In unseren Gesprächen mit der Schweriner Vertretung der Evangelischen Kirche in Mecklenburg-Vorpommern ist deutlich geworden, dass auch die Religionsvertretung in der Satzungsänderung eine Beschleunigung hin zu einer anonymeren Bestattungskultur erkennt und dadurch die Religionsfreiheit berührt sieht.

## III. Rechtsmängel

Erneut weisen wir auf erhebliche rechtliche Einwände hin. Verletzt sind grundlegende Prinzipien des öffentlichen Gebührenrechts:

- Durch die massiven Änderungen in einigen Kostenpositionen bei den Bestattungsarten sehen wir das **Äquivalenzprinzip** verletzt. Gebühren dürfen in keinem Missverhältnis zu der von der öffentlichen Hand gebotenen Leistung stehen, für die sie erhoben werden.
- Die Verletzung des Äquivalenzprinzips wird insbesondere in Zusammenschau mit dem Prinzip der Pflicht zur Kostendeckung und dem Verbot der Kostenüberschreitung offenbar. Maßgeblich sind hierfür nicht die durchschnittlichen Gebühren und die durchschnittlichen Kostensteigerungen bei der Neufassung der Gebührenordnung. Letztendlich muss zwar jede Gebühr im Wesentlichen für sich allein betrachtet werden und auskömmlich sein. Unter dieser Maßgabe lassen sich allerdings Gebührensteigerungen von 294 % (Urnenwahlgrabstätte für 6 Urnen im Baumgrabfeld Natur), 611 % (Genehmigung zur Errichtung eines stehenden Grabmals) oder gar 2.475 % (Beisetzung im Kolumbarium am Samstag)

unter keinen Umständen rechtfertigen, wenn berücksichtigt wird, dass die letzte Gebührenkalkulation erst 2020 erfolgte. Offenbar wurde hier durch die alleinige Anwendung des Verursacheransatzes eine äquivalente Einzelbemessung der Gebühren versäumt.

- Für uns unerklärlich und intransparent, *aus welchen Gründen* im vorlegten Entwurf der Gebührensatzung – teils ganz erheblich – von der Gebührenkalkulation abgewichen wurde bzw. die externe Gebührenkalkulation 1:1 übernommen wurde. In der Begründung der Beschlussvorlage heißt es lapidar, dass sich durch die Satzungsänderungen das Gebührenaufkommen um 23 % erhöhen soll. Dahinter verbergen sich jedoch Erhöhungen in Einzelpositionen, wie den zuvor genannten, die für sich genommen so extrem sind, dass sie das gegen den Grundsatz des **Übermaßverbotes** verstoßen. Hier ist es zwingend erforderlich, einzelne Spitzen in der zusätzlichen Belastung der Gebührenpflichtigen zu glätten.
- Als völlig falsch und verfehlt bewerten wir die geplante Zuordnung der Kosten für die **Standsicherheitsprüfung** im Rahmen der Genehmigung eines Antrags zur Errichtung von stehenden Grabmalen. Diese Kosten werden dem Grabnutzungsberechtigten aufgebürdet, obwohl die Standsicherheitsprüfung erkennbar dem Schutz der Allgemeinheit der Friedhofsbesucher sowie der Beschäftigten der Friedhofsverwaltung dient, die sich vermutlich am häufigsten in der Nähe der Grabmale aufhalten. Deshalb sind diese Kosten, wie die Kosten der Unterhaltung der Wege und Parkflächen, auch bei den allgemeinen Kosten für die Verwaltung in Ansatz zu bringen und dementsprechend auf *alle* Gebühren umzulegen. Hier wurde das Verursacherprinzip bei der Kostenermittlung schlichtweg missverstanden: Nicht derjenige, der ein Grab mit einem stehenden Grabmal schmückt, verursacht die Kosten der Standsicherheitsprüfung, sondern die Friedhofsverwaltung mit ihren eigenen Sicherheitsobliegenheiten und ihrer Schutzpflicht für alle Friedhofsbesucher. In der hier geplanten Form bewirkt die Kostenumlage auf den Grabnutzungsberechtigten indes ausschließlich, dass die Errichtung stehender Grabmale verteuert und somit für die Grabnutzungsberechtigten unattraktiv wird.
- Zudem ist die **Kombination** dieser beiden Kostenpositionen in einer Gebühr bereits rechtssetzungstechnisch unzulässig.
- Auch die Höhe der Kosten der Standsicherheitsprüfungen erschließt sich nicht aus der Kostenkalkulation der Anlage 3. Zum einen kann die Fallzahl von 95 nicht nachvollzogen werden, da für die Jahre 2020 bis 2022 keine Fallzahlen genannt wurden. Zum anderen erscheint der Stundenaufwand pro Fall von 1,66 Stunden = 100 Minuten als völlig unrealistisch. Zumindest fehlt es an jeglicher Transparenz, wie diese Zeitaufwände ermittelt wurden.

- Wiederum einige Kostentatbestände sind nicht auskömmlich kalkuliert. Bei Urnengrabstellen beispielweise sind die Friedhofspflegegebühren mit einkalkuliert. Uns vorliegende tragfähige Kalkulationen der für Grabpflege aus Lübeck zeigen, dass die Schweriner Gebührentatbestände an dieser Stelle weit **unter Deckung** liegen. Auch hier liegt ein Verstoß gegen das **Kostendeckungsprinzip** vor welches zeigt, dass der Entwurf gründlich überarbeitet werden muss.
- Nicht zuletzt fehlt es einigen Gebührentatbeständen an der erforderlichen **Bestimmtheit**. Im Zuge der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand ab 2025 können künftig Leistungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften der Umsatzbesteuerung unterfallen, wenn und soweit sie im Wettbewerb mit privaten Anbietern erbracht werden. Diese anstehende Änderung der Rechtslage ist in dem vorliegenden Entwurf der Friedhofsgebührensatzung noch nicht vollständig abgebildet, Antworten auf Anfragen hierzu an die Finanzverwaltung stehen aus und wir sehen das Bestimmtheitsgebot verletzt.

#### **IV. Mildere Mittel**

Zur Verhältnismäßigkeitsprüfung der Satzung gehört auch, dass die insgesamt das mildeste Mittel darstellt. Wir sehen Ansatzpunkte für eine Realisierung einer angemessenen Gebührensatzung.

- Die intransparente Umsetzung der Gebührenkalkulation in der Beschlussvorlage und die extremen zusätzlichen Belastungen der Gebührenpflichtigen in einzelnen Positionen sollten die Stadtvertretung veranlassen, eine sachgerechte Anpassung der Gebühren einzufordern. Insgesamt sollte es gelingen, die nötigen Gebührensteigerungen gleichmäßiger zu verteilen und alle Grabvarianten angemessen an der Finanzierung des Friedhofes zu beteiligen. Zumindest extreme Spitzen in der Belastung der Gebührenpflichtigen sollten ausgeglichen und geglättet werden.

Seitens des Bestatter-Handwerks und des Handwerks der Steinmetze und Steinbildhauer wurden in diesem Zusammenhang neben den bereits vorgenannten unter anderem folgende Gebührenpositionen als überzogen und unverhältnismäßig ins Feld geführt:

<b>Leistung</b>	<b>Gebühr derzeit</b>	<b>Gebühr geplant</b>
Öffnen der Ruhestätte	123,60 €	302,00 €
Schließen der Ruhestätte	10,10 €	138,00 €
Schmücken des Grabes	12,50 €	34,00 €
<i>Urnengrabstelle stehend Grabmal mit Einfassung</i> (= typische Kombination verschiedener Kostenpositionen)	64,90 €	267,59 €

- Die Kosten für Gärtnerpflege von Grabstellen auf den kommunalen Friedhöfen in Schwerin sei nach Auskunft einiger Handwerksbetriebe deutlich zu niedrig bemessen (s. bereits oben)
- In einigen Positionen der Gebührenkalkulation, insbesondere bei den Positionen, die den Energieverbrauch und Energieträger betreffen, scheinen die Annahmen zukünftiger Kostenentwicklungen sehr von den außerordentlichen Kostensteigerungen zu Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine beeinflusst. Hier bitten wir zu prüfen, ob diese so prognostizierten Preisentwicklungen einer Bewertung aus heutiger Sicht noch standhalten.
- Die Friedhöfe erfüllen auch die Funktion städtischer Parkanlagen. Insofern erscheint es nicht richtig, *sämtliche* Kosten zum Unterhalt der Anlagen über die Friedhofsgebühren zu decken. Zumindest die Kosten für Bau, Unterhalt und Pflege der Hauptwege, Parkflächen, Grünanlagen und Bäume könnten, wie bei anderen städtischen Grünflächen auch, zumindest teilweise aus Mitteln des öffentlichen Stadthaushaltes beglichen werden. Ein Friedhof ist nicht allein eine Angelegenheit der Grabnutzer, sondern ein kultureller Ort - insbesondere in der Landeshauptstadt Schwerin, die UNESCO Weltkulturerbe werden möchte! und ein Naturerlebnis für die Allgemeinheit. Es erscheint also nur sachgerecht, nicht alle Kosten im Wege der Gebührenkalkulation auf die Grabnutzer umzulegen. Das ausnahmslose Verursacherprinzip muss kein zwingender Maßstab für eine neue Satzung sein.

Es sollten *alle* Möglichkeiten für zusätzliche Einnahmen für den Unterhalt der Friedhöfe genutzt werden.

## **V. Ergebnis**

Wir sprechen uns als Interessenvertreter dafür aus, die vorliegende Satzung nicht zu verabschieden. Ernsthaft rechtliche Bedenken sprechen dagegen. Es drohen Rechtsstreitigkeiten

und die damit verbundenen Unsicherheiten im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Einnahmen, den Verwaltungsaufwand und natürlich die Kostenrisiken.

Gerne erörtern wir unsere Bedenken mit Ihnen oder den zuständigen Gremien der Stadtvertretung persönlich.

Als Vertreter der Handwerke, denen die Aufrechterhaltung und Pflege der Bestattungskultur ein wichtiges Anliegen ist, sind wir gerne bereit, an einem Friedhofsentwicklungskonzept der Stadt Schwerin mitzuwirken.

Zudem rügen wir, dass die Kirchen und Religionsgemeinschaften bei den geplanten Satzungsänderungen, die großen Einfluss auf die Arbeit dieser Gemeinschaften haben, bisher nicht in die Diskussionen eingebunden bzw. zumindest angehört wurden.

Im Hinblick auf künftige Änderungen kommunaler Rechtsnormen, die unmittelbar oder auch nur mittelbar Einfluss auf die Wirtschaft und das Handwerk in der Landeshauptstadt Schwerin haben, fordern wir, die vorherige Befassung mit diesen Themen im Rat der Wirtschaft. Dieses Gremium muss, anders als bisher, zu einem Arbeitsgremium mit Leben erfüllt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Gunnar Pohl  
Hauptgeschäftsführer



Thomas Lange  
1. Vorsitzender  
Bestatterfachverband MV e.V.



Dr. Ralf-Peter Hähle  
Obermeister Landesinnung  
der Steinmetze und Stein-  
bildhauer in Mecklenburg-  
Vorpommern