



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Kommunalbericht 2019

Nr. 3 Bewirtschaftung von kommunalen Begräbniswäldern - rechtliche Vorgaben nicht beachtet und Wirtschaftlichkeit nicht geprüft

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

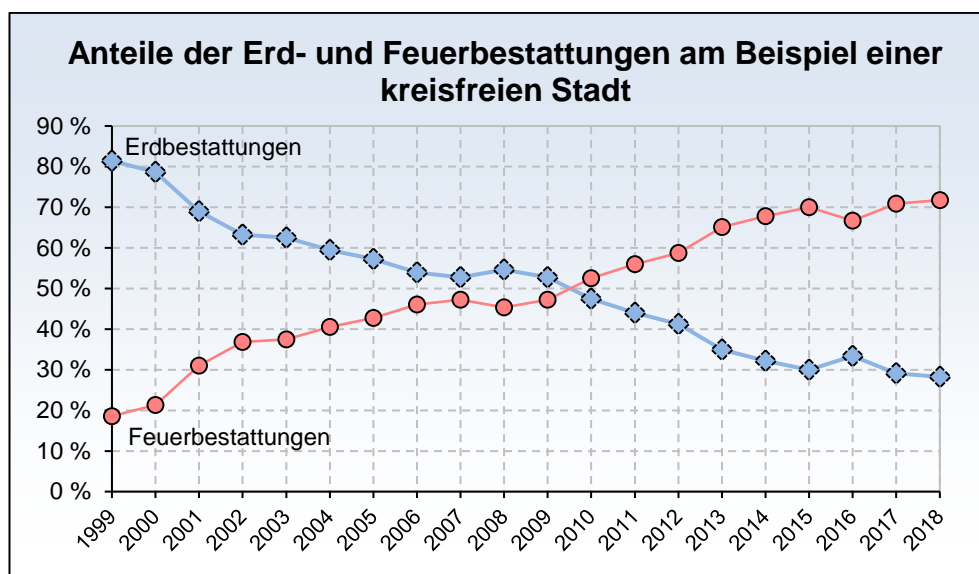
Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 3 Bewirtschaftung von kommunalen Begräbniswäldern - rechtliche Vorgaben nicht beachtet und Wirtschaftlichkeit nicht geprüft

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz sind die Gemeinden²³⁴ Träger der kommunalen Friedhöfe²³⁵. Im Jahr 2016 betrug ihre Auszahlungen für Betrieb und Unterhaltung von sowie für Investitionen auf Friedhöfen insgesamt 68 Mio. €. Bei Einzahlungen von 46 Mio. € erreichte der Deckungsgrad in der Gesamtbetrachtung 68 %²³⁶. Der tatsächliche Deckungsgrad war geringer, da häufig nicht alle den Friedhöfen zurechenbare Leistungen bei dieser Produktgruppe gebucht wurden²³⁷.

Bereits seit längerem hat sich das Bestattungsverhalten geändert. So überwiegt auch in Rheinland-Pfalz die Feuerbestattung gegenüber der Erdbestattung. Dies zeigt das nachfolgende Beispiel der Entwicklung der Bestattungszahlen einer kreisfreien Stadt:



Die Grafik veranschaulicht exemplarisch, dass innerhalb von 20 Jahren der Anteil der Feuerbestattungen von 20 % auf über 70 % zugenommen hat.

Nach Veröffentlichungen aus dem Jahr 2018 liegt der Anteil der Feuerbestattungen in Rheinland-Pfalz inzwischen bei etwa zwei Dritteln²³⁸. Zumindest bei einem Teil der Kommunen verringerte sich auch die Zahl der jährlichen Bestattungen²³⁹. So

²³⁴ Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige und kreisfreie Städte. Diese können die Trägerschaft einem Zweckverband übertragen.

²³⁵ § 2 Abs. 1 Bestattungsgesetz (BestG).

²³⁶ Angaben für die Produktgruppe 553 (Friedhofs- und Bestattungswesen) nach der kommunalen Haushaltsrechnungsstatistik 2016. Aktuellere Angaben waren nicht verfügbar. Nicht darin enthalten sind die Ergebnisse der außerhalb der Kernhaushalte (zum Beispiel als Eigenbetrieb) geführten Friedhöfe. Fünf Jahre zuvor lag der Deckungsgrad noch bei 77 %.

²³⁷ Vgl. Tz. 6.1.

²³⁸ Friedhofsgebühren 2018 - Erhebung in rheinland-pfälzischen Städten, herausgegeben vom Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V. und Aeternitas e. V. Verbraucherinitiative Bestattungskultur, im Internet abrufbar unter https://www.aeternitas.de/inhalt/downloads/studie_gebuehren_rlp2018.pdf.

²³⁹ Auf die daraus resultierende Notwendigkeit eines Flächenmanagements auf kommunalen Friedhöfen hat der Rechnungshof im Kommunalbericht 2014 (Nr. 6.4) hingewiesen.

gingen zum Beispiel bei acht der neun²⁴⁰ nachfolgend bezeichneten kommunalen Friedhofsträger im Vergleich der Jahre 2007 und 2017 die Bestattungszahlen auf ihren herkömmlichen Friedhöfen um insgesamt 21 % zurück.

Neben Bestattungen auf konventionellen Friedhöfen gibt es seit einigen Jahren einen Trend zu naturnahen Beerdigungen in sog. Begräbniswäldern. Hier werden außerhalb der üblichen Friedhofsflächen Waldareale zur Verfügung gestellt, um die Totenasche in Urnen in der Regel im Wurzelbereich von Bäumen, unter Baumstümpfen oder beispielsweise unter Felsen beizusetzen. Bei diesem Modell erwerben Interessenten gegen Entgelt für sich, für Angehörige oder sonstige Dritte für die Dauer von bis zu 99 Jahren das Recht (Grabnutzungsrecht) zur Urnenbestattung in Einzel- oder Gemeinschaftsgrabstätten²⁴¹.

Die Trägerschaft von Friedhöfen ist eine hoheitliche Aufgabe. Bestattungen auf privaten Plätzen sind nur ausnahmsweise zulässig (Friedhofszwang)²⁴². Außer auf kirchlichen Einrichtungen kommen Bestattungen grundsätzlich nur auf Gemeindefriedhöfen in Betracht. Daher müssen für Bestattungszwecke genutzte Waldflächen - selbst wenn sie nicht im kommunalen Eigentum stehen²⁴³ - von Gemeinden für solche Zwecke gewidmet werden. Begräbniswälder sind demnach kommunale öffentliche Einrichtungen.

Auch in Rheinland-Pfalz sind Kommunen Träger von Begräbniswäldern. Dabei gibt es folgende Organisationsformen:

- Die Kommunen sind (Mit-)Eigentümer der Waldflächen. Sie verwalten und bewirtschaften die dort angelegten Friedhöfe eigenständig, ggf. unter Einschaltung eines kommunalen Unternehmens.
- Die Kommunen sind zwar Friedhofsträger, jedoch keine Eigentümer der Waldflächen. Verwaltungs- und Betriebsaufgaben sind weitgehend den Eigentümern übertragen, die ihrerseits Dritte als Kooperationspartner beauftragen können.
- Die Kommunen sind (Mit-)Eigentümer der Waldflächen. Verwaltung und Bewirtschaftung (Betrieb) der Begräbniswälder sind durch Vertrag in unterschiedlichem Umfang Miteigentümern²⁴⁴ sowie Dritten übertragen. Kooperationen sind - soweit bekannt - im Wesentlichen mit drei bundesweit tätigen Unternehmen vereinbart.

Um die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Betriebs von Bestattungswäldern im Rahmen der zuletzt genannten Variante zu beurteilen, hat der Rechnungshof Erhebungen bei sieben Städten und Gemeinden durchgeführt, die solche Vereinbarungen mit privaten Unternehmen abgeschlossen haben. Zu Vergleichszwecken wurden zwei Kommunen einbezogen, die ihren Bestattungswald selbst bzw. unter Einschaltung einer kommunalen Gesellschaft verwalten und bewirtschaften:

²⁴⁰ Für eine Kommune lagen keine Angaben für das Jahr 2007 vor.

²⁴¹ Eine - allerdings unvollständige - Übersicht von Bestattungswäldern in Rheinland-Pfalz kann unter der Internetadresse http://entwicklung3.aeternitas.de/friedpark/inhalt/orte?my_auswahl=bula&ausgew_bula=rhpf abgerufen werden.

²⁴² § 4 Abs. 1 BestG.

²⁴³ Zum Beispiel Privatwald oder Staatswald.

²⁴⁴ Zum Beispiel bei Waldflächen, an denen sowohl Kommunen als auch das Land Eigentumsanteile haben.

In die Prüfung einbezogene Einrichtungen²⁴⁵ und deren Träger	
Bezeichnung	Friedhofsträger
Bestattungswald Kaiserslautern	Stadt Kaiserslautern
RuheForst Pfälzer Wald	Stadt Bad Dürkheim
RuheForst Südpfälzer Bergland	Ortsgemeinde Wilgartswiesen
RuheForst Rheinhessen-Nahe in Waldalgesheim	Ortsgemeinde Waldalgesheim
FriedWald Kirchheimbolanden	Stadt Kirchheimbolanden
FriedWald Vorderpfalz, Dudenhofen	Ortsgemeinde Dudenhofen
Rheinhöhen-Ruhewald Braubach	Stadt Braubach
Ruhewald Boppard	Stadt Boppard
Naturbegräbnisstätte Trifelsruhe	Stadt Annweiler am Trifels

Die vorstehenden Friedhofsträger hatten Waldflächen zwischen 16 ha und 76 ha für Bestattungszwecke ausgewiesen²⁴⁶. Dort wurden je nach Einrichtung durchschnittlich zwischen 40 und 460 Bestattungen jährlich durchgeführt sowie zwischen 60 und 570 Nutzungsrechte²⁴⁷ vergeben.

Die Vertragspartner erhielten für ihre Dienstleistungen eine Vergütung, indem sie in der Regel an den Einnahmen aus der Vergabe von Grabnutzungsrechten und zum Teil auch an den Entgelten für Bestattungen beteiligt wurden.

2 Satzungen

2.1 Fehlende Satzungsregelungen

Eine Gemeinde hatte für ihren Bestattungswald keine Satzung erlassen, obwohl sie hierzu gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 BestG verpflichtet war. Mit solchen Satzungen sollen Rechtsbeziehungen zwischen dem Friedhofsträger und Dritten geordnet werden. Die Gemeinde hatte zwar in ihrer „allgemeinen“ Friedhofssatzung darauf hingewiesen, dass für den Begräbniswald eine gesonderte Friedhofssatzung gelte, diese aber nicht beschlossen. Somit fehlten die zur Nutzung als Friedhof erforderlichen Regelungen²⁴⁸. Vertragliche Vereinbarungen zwischen einer Gemeinde und den Erwerbern von Grabnutzungsrechten im Begräbniswald können diese nicht ersetzen. Die Notwendigkeit einer Satzung besteht auch dann, wenn der Betrieb einem Privaten übertragen ist.

2.2 Verkehrssicherungspflicht - unzulässige Haftungsausschlüsse

Fünf der acht Satzungen für die Begräbniswälder enthielten Haftungsausschlüsse zugunsten der Kommunen. Gegenüber den Nutzern und Besuchern der Einrichtungen war die Haftung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränkt. Zum Teil bestimmten die Satzungen, dass für Personen- und Sachschäden, die beim Betreten des Bestattungswalds entstehen, in der Regel die Haftung ausgeschlossen ist. Dementgegen sahen die Satzungen für die konventionellen Friedhöfe der Städte und Ortsgemeinden solche weitgehenden Haftungsbeschränkungen nicht vor²⁴⁹.

Besucher eines im Wesentlichen naturbelassenen Begräbniswaldes können keine vergleichbaren Sicherheitsstandards erwarten wie bei herkömmlichen Friedhöfen.

²⁴⁵ Die Einrichtungen wurden zwischen Februar 2006 und Oktober 2012 in Betrieb genommen.

²⁴⁶ Die davon für Bestattungszwecke genutzte Fläche lag jeweils zwischen 6 ha und 27 ha.

²⁴⁷ Häufig umfassten die Nutzungsrechte mehr als eine Grabstelle (zum Beispiel bei sog. Familienbäumen).

²⁴⁸ Die Regelungen für den konventionellen Friedhof reichten hierfür nicht aus.

²⁴⁹ Hier war regelmäßig bestimmt, dass die Kommune nicht für Schäden haftet, die durch satzungswidrige Benutzung des Friedhofs entstehen.

Vom eventuellen Umfang der Sicherungspflichten ist jedoch die Frage zu trennen, für welche Schuldformen Kommunen bei Pflichtverletzungen haften.

Kommunale Friedhofsträger unterliegen Verkehrssicherungspflichten nach § 823 Abs. 1 BGB²⁵⁰. Eine satzungsrechtliche Beschränkung des Verschuldens bei Verstoß gegen diese Pflichten auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit ist nicht zulässig²⁵¹.

In der Satzung einer Stadt war bestimmt, dass der Begräbniswald auf eigene Gefahr „gemäß den Rechtsvorschriften des Landeswaldgesetzes“ betreten wird.

Nach § 22 Landeswaldgesetz erfolgt das Betreten des Waldes auf eigene Gefahr. Damit sind gewisse Haftungserleichterungen für den Waldbesitzer verbunden, da Personen, die den Wald betreten, mit sog. waldtypischen Gefahren rechnen müssen und sich entsprechend sorgfältig zu verhalten haben. Ob eine solche Haftungsprivilegierung indes auch beim Betrieb eines Begräbniswaldes greift, ist zu bezweifeln. Durch die Widmung des Waldgeländes für Friedhofszwecke haben die Kommunen schutzwürdige Verkehrsmöglichkeiten eröffnet, mit denen eine gegenüber dem „Erholungswald“ erweiterte Verkehrssicherungspflicht einhergeht²⁵².

Die Satzungsregelungen zur Haftungserleichterung müssen angepasst werden.

3 Verträge mit Dienstleistern

3.1 Vergabe - Wettbewerb nicht genutzt

Zwischen den Kommunen und den privaten Unternehmen bestanden Verträge²⁵³, nach denen Letztere verschiedene Leistungen im Rahmen der Verwaltung und des Betriebs der Begräbniswälder erbrachten. Diese reichten von Werbemaßnahmen (Öffentlichkeitsarbeit) für Bestattungen auf dem Waldareal, Kundenakquisen, der Bereitstellung eines IT-Verfahrens zur Verwaltung der Grabstätten bis zu der Mitwirkung bei der Baumkontrolle sowie der Übernahme von Bestattungsdienstleistungen. Die Unternehmen gestatteten ihrerseits den Friedhofsträgern die Verwendung geschützter Markenzeichen. Die Kommunen verpflichteten sich u. a. zur Überlassung und Pflege der Flächen. Die den Unternehmen gewährten Entgelte betragen im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 insgesamt 0,9 Mio. € jährlich; im Einzelfall lagen sie zwischen 40.000 € und fast 340.000 € jährlich²⁵⁴. Den Vertragsabschlüssen ging in keinem Fall eine Ausschreibung voraus. Der Verzicht auf eine Ausschreibung wurde im Wesentlichen damit begründet, dass

- nur vergleichsweise wenige Anbieter mit zudem unterschiedlichen Konzepten am Markt tätig seien,
- die Anbieter aufgrund der überregionalen Bekanntheit ihrer Marke Gewähr für eine ausreichende Inanspruchnahme des Bestattungswalds böten und

²⁵⁰ Die Verkehrssicherungspflicht einer Gemeinde für ihre Friedhöfe ist privatrechtlicher Natur und unterliegt grundsätzlich nicht den Bestimmungen der Amtshaftung (Bundesgerichtshof, Urteil vom 30. Januar 1961 - III ZR 225/59, juris Rn. 9). Anderes gilt nur bei abweichenden ausdrücklichen Regelungen im Bestattungsrecht (vgl. z. B. § 7 BestattG Baden-Württemberg).

²⁵¹ Oberlandesgericht Rostock, Urteil vom 6. März 2003 - 1 U 59/01, juris Rn. 24.

²⁵² Barthel, in: Gaedke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 12. Auflage, Kapitel 3 Rn. 89.

²⁵³ Zum Beispiel als „Geschäftsbesorgungs- und Dienstvertrag“, als „Nutzungs- und Betriebsführungsvertrag“ oder als „Verwaltungs- und Dienstleistungsvereinbarung“ bezeichnet.

²⁵⁴ Die Beträge beruhen auf Angaben der Friedhofsträger.

- diese zudem vertraglich einen Gebietsschutz zugesichert hätten, wonach sie in einem bestimmten Bereich um die jeweilige Einrichtung keine weiteren Bestattungswälder errichten würden²⁵⁵.

Die Verträge enthielten Elemente von öffentlichen Aufträgen (Vergabe von Dienstleistungen), pachtähnlichen Nutzungsverhältnissen sowie von Dienstleistungskonzessionen²⁵⁶. Sie hatten somit marktgängige und aufgrund von § 22 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) durch Ausschreibung im Wettbewerb zu vergebende Leistungen zum Gegenstand.

Die hiergegen vorgebrachten Gründe vermochten einen Ausschreibungsverzicht nicht zu rechtfertigen. So darf von einer Ausschreibung u. a. dann abgesehen werden, wenn aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt²⁵⁷. Diese Vorschrift greift bereits deswegen nicht, da mehrere Unternehmen Leistungen im Zusammenhang mit kommunalen Bestattungswäldern anbieten. Deren unterschiedliche Konzepte berechtigen ebenfalls nicht, von einer Ausschreibung abzusehen, da im Rahmen einer Ausschreibung die Leistungen von den Kommunen vorzugeben sind. Darüber hinaus sprechen weder die überregionale Bekanntheit der Anbieter noch Gründe des Gebietsschutzes gegen eine Ausschreibung. Diese Kriterien können ggf. bei der Wertung von Angeboten berücksichtigt werden, rechtfertigen aber keine Vergabe ohne Wettbewerb.

Davon unabhängig stellt eine Vergabe sicher, dass die mit den Leistungen verbundenen Kosten dem gebührenrechtlichen Prinzip der Erforderlichkeit entsprechen.

Nach Ablauf der Vertragslaufzeit sind die Leistungen auszuschreiben.

3.2 Vertragsdauer - häufig zu lang

Die Laufzeit der mit den Dienstleistern geschlossenen Verträge²⁵⁸ betrug in einem Fall fünf Jahre. Die anderen Friedhofsträger hatten Vereinbarungen über zehn, 15, 20 und sogar 30 Jahre abgeschlossen²⁵⁹.

Die Laufzeit von Verträgen muss das Interesse der Dienstleister an der Amortisation ihrer Aufwendungen berücksichtigen. Dafür dürfte eine Vertragsdauer von höchstens fünf Jahren angemessen sein²⁶⁰. Bei darüber hinausreichenden Laufzeiten ist es zumindest fraglich, ob die ursprünglich vereinbarten Konditionen noch marktgerecht sind und die Leistungen wirtschaftlich erbracht werden. Dies wird u. a. dadurch belegt, dass bei einigen Trägern während der Laufzeit zum Teil mehrere Vertragsanpassungen vorgenommen wurden, um veränderte Gegebenheiten zu berücksichtigen. So hatte beispielsweise eine Gemeinde, die sich auf 20 Jahre gebunden hatte, innerhalb der ersten zehn Vertragsjahre sieben Zusatzvereinbarungen abgeschlossen.

Über fünf Jahre hinausreichende Laufzeiten sollten daher grundsätzlich nicht mehr vereinbart werden.

²⁵⁵ Dies schloss nach Ansicht einiger Kommunen vertragliche Beziehungen mit bestimmten Anbietern aus, da ansonsten deren Gebietsschutzbestimmungen verletzt worden wären.

²⁵⁶ Zur Definition vgl. § 105 Abs. 2 GWB.

²⁵⁷ Vgl. § 3 Abs. 5 Buchst. I VOL/A.

²⁵⁸ Ohne Zusatzverträge, wie zum Beispiel zur Nutzung von IT-Verfahren des jeweiligen Dienstleisters.

²⁵⁹ Zum Teil waren vorzeitige Kündigungen möglich.

²⁶⁰ Vgl. auch Barthel, in: Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 12. Auflage, Kapitel 3 Rn. 15. Nach der dort vertretenen Auffassung sollte die Laufzeit der Verträge auf zwei bis fünf Jahre beschränkt werden.

3.3 Kündigungsregelungen - nachteilige Vereinbarungen bei vorzeitigem Vertragsende vermeiden

Eine Gemeinde hatte sich gegenüber dem Dienstleister verpflichtet, im Fall der außerordentlichen Vertragskündigung für die Dauer von zehn Jahren auf ihrem Gebiet keine Baum- oder sonstigen Naturbestattungen zuzulassen.

Das Recht zur außerordentlichen Kündigung stand der Gemeinde zu, wenn

- der Dienstleister in schwerwiegender Weise gegen vertragliche Verpflichtungen verstößt,
- über das Vermögen des Dienstleisters ein Insolvenzverfahren eröffnet ist oder
- der Betrieb des Friedhofs aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht mehr möglich ist.

Im Hinblick auf die Bedeutung dieser Gründe war es nicht vertretbar, dass sich die Gemeinde auch im Fall einer solchen Kündigung zu langjährigen und weitreichenden Beschränkungen ihrer Dispositionsfreiheit verpflichtet hatte. Im Vertrag, den eine andere Gemeinde zwei Jahre später mit demselben Dienstleister abgeschlossen hatte, war eine vergleichbare Regelung nicht enthalten. Zudem war nicht näher definiert, wie der Begriff „Naturbestattung“ auszulegen ist. Ob die in der Friedhofsatzung der Gemeinde normierten Rasenwahlgrabstätten dem Begriff unterfallen, blieb unklar. Dadurch war nicht auszuschließen, dass der Gemeinde eine satzungsmäßig zulässige Grabform aufgrund vertraglicher Festlegungen verwehrt würde.

Regelungen, die die Gemeinde anlässlich einer Vertragskündigung benachteiligen, sind zu vermeiden.

4 Aufgabenübertragung - im hoheitlichen Bereich nicht zulässig

Drei Kommunen hatten Verwaltung und Betrieb der Bestattungswälder weitgehend Dienstleistern übertragen²⁶¹. Dies betraf insbesondere

- die Rechnungsstellung und den Erlass von Gebührenbescheiden gegenüber den Grabnutzungsberechtigten, Mahnung und Inkasso sowie
- das Vertragswesen (Verleihung der Grabnutzungsrechte entsprechend den jeweiligen kommunalen Satzungen²⁶²).

Die Gemeinden sind für Anlage und Betrieb von Friedhöfen zuständig²⁶³. Die verfassungsrechtlich garantierte Organisationshoheit der Gemeinden lässt es allerdings zu, dass Kommunen weiterhin Aufgabenträger bleiben, sich bei der Erfüllung der Aufgaben jedoch privater Dritter als sog. Verwaltungshelfer bedienen²⁶⁴. Beim Betrieb von Begräbniswäldern kann ein Verwaltungshelfer die Kommune bei der

²⁶¹ Die Verträge enthielten hierzu beispielhaft folgende Formulierungen: „Sie [die Gemeinde] wird die [...] GmbH für den Betrieb des [...] Waldes als Verwaltungshelferin bestellen [...]. Die Betreiberin ist gegenüber der Gemeinde zur ordnungsgemäßen Führung des [...] Waldes nach den Grundsätzen des rheinland-pfälzischen Bestattungsrechts verpflichtet. Die Stadt [...] beauftragt die [...] GmbH mit dem Betrieb und der Führung dieser Bestattungsplätze.“

²⁶² Zwei Satzungen bestimmten die privatrechtlichen Betreiber der Friedhöfe als Vertragspartner der Nutzungsberechtigten beim Abschluss der Vereinbarungen. Dementsprechend gab es allgemeine Geschäftsbedingungen der Unternehmen, in denen Regelungen zum vertraglichen Erwerb von Nutzungsrechten an Urnengräbern in den Bestattungswäldern getroffen wurden.

²⁶³ § 2 Abs. 1 BestG. Nach dem Wortlaut der Norm beschränken sich die kommunalen Aufgaben darauf, Friedhöfe anzulegen. Dies umfasst jedoch auch die Verpflichtung zur Unterhaltung und Verwaltung in eigener Verantwortung (Barthel, in: Gaedke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 12. Auflage, Kapitel 1 Rn. 30, Kapitel 2 Rn. 160, Kapitel 3 Rn. 1 sowie Antwort des Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie vom 9. Februar 2017 auf eine Kleine Anfrage - Landtagsdrucksache 17/2252).

²⁶⁴ Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder), Urteil vom 26. Januar 2012 - 5 K 141/09, juris Rn. 20.

Durchführung von Verwaltungsaufgaben und beim Betrieb unterstützen; er wird dabei nicht selbstständig tätig und übernimmt Hilfstätigkeiten im Auftrag und nach Weisung der Gemeinde.

Davon abzugrenzen sind die Fälle, in denen Dritte eigenständig Daten erheben, Satzungsregelungen anwenden, rechtliche Tatbestände prüfen und Bescheide oder Rechnungen - unabhängig davon, ob im eigenen oder im fremden Namen - erstellen. Diese Grenzen wurden mit der vorstehend beschriebenen Übertragung von Verwaltungstätigkeiten auf Dritte überschritten. So können zum Beispiel Verwaltungshelfer durchaus mit der druckmäßigen Erstellung und dem Versand von Gebührenbescheiden (technische Abwicklung) beauftragt werden. Darüber hinaus ist es möglich, sie unter den Voraussetzungen von § 107 Abs. 1 GemO mit Kassengeschäften zu betrauen²⁶⁵. Sie dürfen jedoch nicht selbstständig Verwaltungsakte in Gestalt von Gebührenbescheiden erlassen.

Für Grabstätten auf Gemeindefriedhöfen sind öffentlich-rechtliche Nutzungsrechte²⁶⁶ durch Verwaltungsakt²⁶⁷ oder öffentlich-rechtlichen Vertrag²⁶⁸ einzuräumen²⁶⁹. Beide Handlungsformen sind Behörden vorbehalten²⁷⁰. Private können eine Behördeneigenschaft im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG nur durch Beleihung erlangen.

Über den Einsatz als Verwaltungshelfer hinausgehende Tätigkeiten Privater im Rahmen der Friedhofsverwaltung sind daher insgesamt nur aufgrund einer Beleihung zulässig. Die dafür erforderliche rechtliche Grundlage ist im rheinland-pfälzischen Bestattungsrecht nicht vorhanden²⁷¹.

Eine Übertragung durch Satzung oder Geschäftsbesorgungsvertrag reicht nicht aus.

Die vorstehenden Aufgaben wurden insoweit unzulässig auf private Dritte übertragen. Die davon betroffenen satzungsrechtlichen und vertraglichen Regelungen bedürfen der Anpassung.

²⁶⁵ Die Voraussetzungen, insbesondere Erledigung und Prüfung der Kassengeschäfte nach den für die Gemeinde geltenden Vorschriften, waren in keinem Fall vertraglich sichergestellt worden. Demzufolge waren Mahnung und Inkasso durch beauftragte Dienstleister nicht zulässig.

²⁶⁶ § 5 Abs. 2 BestG.

²⁶⁷ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 21. März 2018 - 4 ZB 17.2082, juris Rn. 10, Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 7. September 1993 - 11 UE 1118/92, juris Rn. 36, Barthel, GewArch Beilage WiVerw Nr. 01/2016, 25 f.

²⁶⁸ § 1 Abs. 1 LVwVfG i. V. m. § 54 VwVfG.

²⁶⁹ Soweit der Bundesfinanzhof (Urteil vom 21. Juni 2017 - V R 3/17) die von der Gemeinde vertraglich ermächtigte privatrechtliche Vergabe von Liegenschaften durch den privaten Betreiber eines als Gemeindefriedhof gewidmeten Urnenbegräbniswalds als umsatzsteuerfreie Grundstücksvermietung angesehen hat, impliziert dies im Hinblick auf § 40 AO nicht die Feststellung der öffentlich-rechtlichen Zulässigkeit des gewählten Vergabemodells.

²⁷⁰ Demgemäß bestimmt zum Beispiel die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern „Aufgaben der Gemeinden beim Vollzug des Bestattungsgesetzes“ (im Internet abrufbar unter <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV96863/true>), dass hoheitliche Maßnahmen, wie Grabzuteilung und Gebührenfestsetzung, von der Gemeinde selbst zu treffen sind. Die Rechtslage in Bayern ist mit der in Rheinland-Pfalz vergleichbar.

²⁷¹ Anders zum Beispiel im Bestattungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen. Dort ist in § 1 Abs. 4 BestG geregelt, dass Einrichtung und Betrieb von Friedhöfen unter bestimmten Voraussetzungen an private Rechtsträger im Wege der Beleihung übertragen werden dürfen. Eine rheinland-pfälzische Möglichkeit der Beleihung wird durch § 85 Abs. 6 GemO eröffnet, wonach durch Satzung einer juristischen Person des privaten Rechts, an der ausschließlich Gemeinden beteiligt sind, das Recht verliehen werden kann, bei der Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben anstelle einer Gemeinde tätig zu werden. Solche Beteiligungsverhältnisse lagen jedoch mit Ausnahme der von einer Stadt beauftragten Eigengesellschaft nicht vor.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung einer Stadt wurde die Stadt aufgefordert, auf eine rechtskonforme Änderung des Vertrags mit dem Dienstleister hinzuwirken. Dem wollte die Stadt nachkommen.

5 Entgelte für Grabnutzungsrechte und Bestattungsleistungen

5.1 Erhebungsmodalitäten vielfach rechtswidrig

Vier kommunale Friedhofsträger hatten Gebührensatzungen erlassen, nach denen für die Erteilung von Grabnutzungsrechten sowie für Bestattungsleistungen (insbesondere Ausheben und Schließen der Urnengräber) Gebühren zu erheben waren.

Abweichend von ihrer Gebührensatzung²⁷² erhob eine der Gemeinden privatrechtliche Entgelte mittels Rechnungen.

Ist durch Ortsrecht auf der Grundlage von § 2 Abs. 1 KAG festgelegt, dass für bestimmte kommunale Leistungen Gebühren erhoben werden, darf die Verwaltung nicht hiervon abweichend für diese Leistungen privatrechtliche Entgelte fordern.

Zwei Städte und eine Gemeinde verlangten - mangels Gebührensatzung - privatrechtliche Entgelte²⁷³ für den Erwerb von Grabnutzungsrechten. Bei zwei dieser Kommunen war die Höhe der Entgelte im Vertrag zwischen den Gemeinden und dem Dienstleister vereinbart worden²⁷⁴. In einem der Verträge war zudem bestimmt, dass Entgeltanpassungen der vertraglichen Einigung zwischen Kommune und Dienstleister bedürfen.

Die Entscheidung über die Tarife für privatrechtliche Entgelte ist dem Gemeinderat vorbehalten²⁷⁵. Damit war es nicht vereinbar, wenn die Entgelte wie vorliegend vertraglich geregelt waren und dadurch der Gemeinderat nicht autonom über die Entgelte beschließen konnte.

Zwei Gemeinden erhoben weder Gebühren noch Entgelte von den Grabnutzungsberechtigten. Das Recht zur Entgelterhebung war vertraglich bzw. satzungsrechtlich dem Dienstleister zugestanden worden. So hatte zum Beispiel eine der beiden Gemeinden in ihrer Satzung bestimmt, dass der beauftragte Dienstleister für die Nutzung der Bestattungsbäume ein Entgelt nach seinem jeweils gültigen Entgeltverzeichnis erhebt²⁷⁶. Preisänderungen wurden den Gemeinden durch Informationsflyer mitgeteilt, in denen zum Beispiel aktualisierte Entgeltsätze für Bestattungsleistungen aufgeführt waren. In der Friedhofssatzung einer Stadt war geregelt, dass zwar für Grabnutzungsrechte Gebühren erhoben werden, hingegen die Aufwendungen für Vorbereitung und Durchführung von Bestattungen zwischen dem privaten Friedhofsbetreiber und den Antragstellern abzurechnen sind.

Die Kommunen können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben²⁷⁷. Wodurch eine Einrichtung in Anspruch

²⁷² Diese trug zwar die Überschrift „Entgeltsatzung“; einer Auslegung als die Erhebung privatrechtlicher Entgelte legitimierende Entgeltordnung stand aber schon allein die Tatsache entgegen, dass die Satzung ausdrücklich auf § 2 Abs. 1 KAG gestützt war, der die Satzungspflicht (nur) für die in § 1 Abs. 1 KAG als Steuern, Gebühren und Beiträge legal definierten kommunalen Abgaben begründet.

²⁷³ Vgl. zur Zulässigkeit § 7 Abs. 9 KAG.

²⁷⁴ Beispiel einer hierzu vereinbarten vertraglichen Regelung: „Die Höhe der Entgelte [...] ist in einem Preisschema gemäß Anlage [...], die Bestandteil dieses Vertrags ist, festgelegt.“

²⁷⁵ § 32 Abs. 2 Nr. 10 GemO.

²⁷⁶ Die Kommunen erhielten im Gegenzug von den Dienstleistern „Nutzungsentschädigungen“ für die Bereitstellung der Begräbniswälder.

²⁷⁷ § 7 Abs. 1 Satz 1 KAG. Das durch die Norm eingeräumte Ermessen wird durch die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 94 Abs. 2 GemO) dergestalt beschränkt, dass im Ergebnis eine Verpflichtung zur Entgelterhebung besteht.

genommen wird, ergibt sich aus ihrem Zweck. Begräbniswälder sind Einrichtungen zur Bestattung der Asche Verstorbener. Die Inanspruchnahme liegt demnach nicht in der Bereitstellung der Einrichtungen für den privaten Dienstleister, sondern in der Verleihung von Grabnutzungsrechten und der Durchführung von Bestattungen. Hierfür haben die Kommunen Entgelte nach den abgabenrechtlichen Bestimmungen zu erheben. Preislisten der privaten Friedhofsbetreiber für Grabnutzungsrechte und für die Durchführung von Urnenbestattungen sind damit nicht vereinbar.

In den meisten Friedhofssatzungen war bestimmt, dass die Nutzungsdauer spätestens 99 Jahre nach Widmung der Einrichtung endet. Das bedeutet, dass beispielsweise im Jahr 2016 erworbene Rechte einen längeren Zeitraum umfassten als 2019 erworbene Rechte. Diese unterschiedlichen Nutzungszeiträume wurden bei der Höhe der Entgelte nicht berücksichtigt.

Benutzungsgebühren und -entgelte sind grundsätzlich nach dem Umfang der in Anspruch genommenen Leistungen zu bemessen²⁷⁸. Damit ist es - zumindest bei deutlich voneinander abweichenden Liegezeiten - nicht vereinbar, dass die Gebühren für dieselbe Bestattungsform nicht nach unterschiedlichen Nutzungsdauern differenzieren.

Die Gemeinden müssen die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Erhebung von Gebühren oder privatrechtlichen Entgelten auf abgabenrechtlicher Grundlage schaffen.

5.2 Kalkulation der Entgelte - unterblieb

Von den sieben Kommunen, die Gebühren und privatrechtliche Entgelte erhoben, hatte keine ihre Grabnutzungsentgelte und Entgelte für Bestattungsleistungen kalkuliert.

Die den Benutzungsgebühren zugrunde liegenden Kosten sind anhand von Kostenrechnungen zu ermitteln²⁷⁹. Für privatrechtliche Entgelte ergibt sich diese Verpflichtung aus § 7 Abs. 9 Satz 2 KAG durch Verweis auf die für Benutzungsgebühren geltenden Kalkulationsgrundsätze. Solche Rechnungen dienen dazu, durch Zuordnung von Kosten zu Leistungen die Höhe von Entgeltsätzen sachgerecht zu ermitteln. Ein Teil der Rechtsprechung schließt aus einer fehlenden Kalkulation auf die Nichtigkeit von Gebührensatzungen²⁸⁰. Davon unabhängig fehlen den Gemeinderäten ohne Kalkulation ausreichende Entscheidungsgrundlagen zur Entgeltbemessung. Ein Kalkulationsverzicht ist auch nicht dadurch gerechtfertigt, dass die Entgelte aufgrund vertraglicher Vereinbarungen zwischen Einrichtungsnutzern und den mit dem Friedhofsbetrieb beauftragten privaten Dienstleistern erhoben werden. Hierfür fehlten bereits die rechtlichen Grundlagen für die erforderliche Beleihung (vgl. Tz. 4).

Die Entgelte für die Erteilung von Grabnutzungsrechten sowie für Bestattungsleistungen in Begräbniswäldern sind zu kalkulieren.

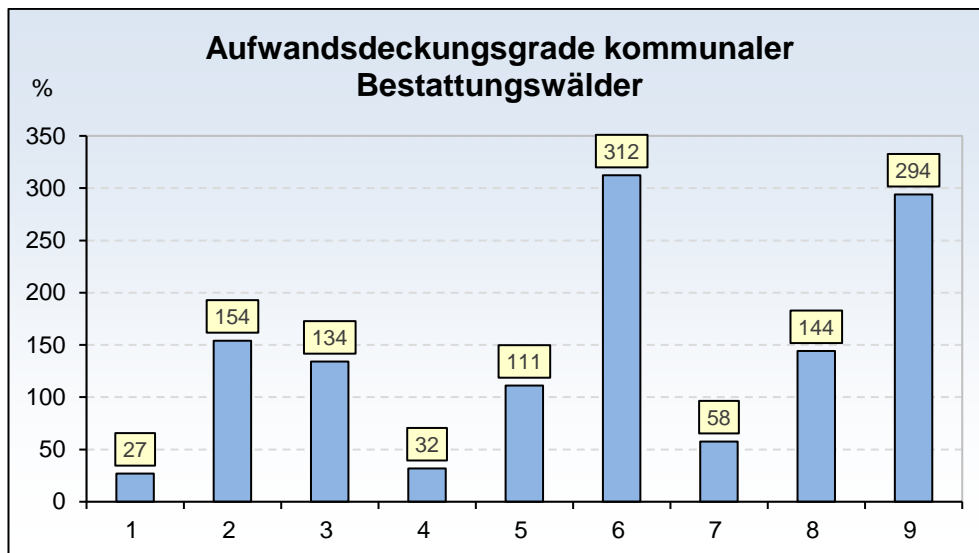
²⁷⁸ § 7 Abs. 1 Satz 2 KAG, bei Benutzungsentgelten in Verbindung mit § 7 Abs. 9 Satz 2 KAG.

²⁷⁹ § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG.

²⁸⁰ Zum Beispiel Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. August 1992 - 2 S 909/90, juris Rn. 27 f., und Verwaltungsgericht Cottbus, Beschluss vom 30. April 2018 - VG 6 L 151/16, juris Rn. 9 ff. Für das KAG 1986 hatte das rheinland-pfälzische Oberverwaltungsgericht allerdings entschieden (Urteil vom 30. Oktober 1997 - 12 A 11984/96, juris), dass eine fehlende Kalkulation im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahrens nachgeschoben werden kann.

6 Haushaltsmäßige und bilanzielle Darstellung - abweichend von den rechtlichen Vorgaben

Im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2016 erreichten die Friedhofsträger beim Betrieb ihrer Bestattungswälder folgende Deckungsgrade nach den Ergebnisrechnungen²⁸¹ der jeweiligen Einrichtungen:



Das Schaubild veranschaulicht, in welchem Umfang die Aufwendungen für die Bestattungswälder in den Jahren 2013 bis 2016 durchschnittlich durch Erträge gedeckt wurden.

Die Fehlbeträge lagen zwischen 37.000 € und 263.000 €, die Überschüsse zwischen 2.000 € und 270.000 € jährlich. Die Ergebnisse waren jedoch u. a. aus folgenden Gründen verfälscht:

6.1 Querschnittsleistungen

Zur Aufrechterhaltung des Friedhofbetriebs wurden personelle und sachliche Dienstleistungen anderer Verwaltungsstellen in Anspruch genommen. Das betraf insbesondere die Leistungen von Querschnittsämtern²⁸², Bauhöfen sowie forstwirtschaftliche Leistungen. Die damit verbundenen Aufwendungen waren im Rechnungswesen der Kommunen verursachungsgerecht zu erfassen, zum Beispiel durch interne Leistungsverrechnungen.

Dementgegen waren in den Haushalten der in die Prüfung einbezogenen Kommunen solche Leistungen den Bestattungswäldern häufig nicht oder unvollständig zugeordnet. So hatte zum Beispiel eine Stadt ihrem Bestattungswald mangels interner Leistungsverrechnung keine Querschnittskosten verrechnet. Bei der Einrichtung einer verbandsangehörigen Stadt waren Aufwendungen aus der Inanspruchnahme des Bauhofs lediglich teilweise nachgewiesen worden.

Um die Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Friedhöfe zu beurteilen, müssen sämtliche Aufwendungen den Einrichtungen zugerechnet werden.

6.2 Sonderposten für Grabnutzungsrechte

An den einzelnen Bestattungsplätzen konnten Nutzungsrechte für die Urnenbestattung für bis zu 99 Jahre erworben werden. Vier der neun Kommunen erfassten die

²⁸¹ Zum Teil lagen lediglich vorläufige Angaben vor.

²⁸² Zum Beispiel für die Zahlung der Personalentgelte und zur Abwicklung der Kassengeschäfte.

Entgelte bzw. die ihnen nach dem Vertrag mit dem Dienstleister zustehenden Entgeltanteile als Sonderposten und lösten diese über die jeweilige Nutzungsdauer auf.

Fünf Gemeinden wichen hiervon ab:

- Zwei Friedhofsträger bilanzierten keine Sonderposten, sondern buchten ihre Entgeltanteile im Jahr des Zahlungseingangs vollständig als Erträge.
- Eine Gemeinde hatte die Sonderposten zunächst in ihren Bilanzen erfasst, jedoch 55 % der jeweiligen Beträge unmittelbar ertragswirksam aufgelöst.
- Eine Stadt buchte die ihr zustehenden Entgeltanteile zu jährlich 80 % als Erträge aus Leistungsentgelten im Ergebnishaushalt. 20 % wurden einem Sonderposten zugeführt, dessen Auflösung in den letzten 20 Betriebsjahren der Einrichtung vorgesehen war.
- Eine Gemeinde bilanzierte Teile der Nutzungsentgelte als Sonderposten. Die übrigen Anteile löste sie ertragswirksam auf und nutzte davon Teilbeträge zum Ausgleich der Unterdeckung des konventionellen Friedhofs.

Die Entgelte für die Einräumung von Grabnutzungsrechten sind in den kommunalen Bilanzen als Sonderposten zu erfassen und über die Dauer der eingeräumten Nutzungsrechte ertragswirksam aufzulösen²⁸³. Die rechtlichen Vorgaben gelten unabhängig davon, ob Nutzungsrechte auf einem herkömmlichen Friedhof oder anlässlich von Baumbestattungen in einem Begräbniswald eingeräumt werden. Für die Erfassung als Sonderposten ist es auch nicht maßgeblich, ob die Entgelte zunächst von den privaten Dienstleistern vereinnahmt und aufgrund vertraglicher Vereinbarungen anteilig an die jeweilige Kommune abgeführt werden.

Die zum Teil hohen Deckungsgrade in den Ergebnisrechnungen für die Begräbniswälder waren im Wesentlichen auf überhöhte oder gar vollständige Auflösungen der Sonderposten sowie unmittelbar ertragswirksame Buchungen der Entgelte für Grabnutzungsrechte zurückzuführen. Dadurch wurden zu hohe Erträge ausgewiesen. Das zeigt sich am Beispiel des wirtschaftlichen Ergebnisses für den Bestattungswald einer Stadt. Bei korrekter Buchung der Nutzungsentgelte wären anstelle jährlicher Überschüsse von 40.000 € bis 97.000 € überschlägig Fehlbeträge zwischen 5.000 € und 33.000 € jährlich auszuweisen gewesen. Ein vergleichbares Ergebnis zeigten überschlägige Berechnungen für den Begräbniswald einer anderen Ortsgemeinde, deren Einrichtung vermeintlich mit einem Deckungsgrad von über 300 % abschloss. Eine sachgerechte Auflösung der Sonderposten hätte in den Jahren 2012 bis 2017 zu einem durchschnittlichen Deckungsgrad von 75 % geführt.

Die für die Stadt zuständige Verbandsgemeindeverwaltung hat zugesagt, künftig die Nutzungsentgelte sachgerecht als Sonderposten zu bilanzieren und entsprechend der Nutzungsdauer ertragswirksam aufzulösen.

6.3 Bilanzieller Ausweis und Bewertung des Waldbestands - Änderungen erforderlich

Sämtliche Bestattungswälder wurden vor ihrer Widmung für Bestattungszwecke forstwirtschaftlich genutzt. Bilanziell wurden die Einrichtungen in den meisten Fällen auch nach der Umwidmung in den kommunalen Bilanzen unter der Kontenart 021 (Wald, Forsten) erfasst.

Für Friedhöfe ist bilanziell die Kontenart 022 (Grünflächen) maßgeblich. Folglich müssen die Begräbniswälder in den Bilanzen umgegliedert werden.

Mit der Nutzungsänderung gingen bei keinem der Friedhofsträger Wertänderungen in der kommunalen Bilanz einher.

²⁸³ § 38 Abs. 4 GemHVO.

Der Baumbestand in Bestattungswäldern kann allenfalls eingeschränkt für waldwirtschaftliche Zwecke verwendet werden. Daraus folgen Wertänderungspflichten in der Bilanz. So ist stehendes Holzvorratsvermögen, das keiner regelmäßigen Bewirtschaftung unterliegt, mit dem Erinnerungswert von 1 €/je ha anzusetzen²⁸⁴.

Die erforderlichen bilanziellen Änderungen sind vorzunehmen.

7 Wirtschaftlichkeit von Bestattungswäldern - Berechnungen hierzu fehlten

Für die Zuteilung von Grabnutzungsrechten und für Bestattungsleistungen in den Begräbniswäldern erwirtschafteten die acht Gemeinden, die private Kooperationspartner bei der Bewirtschaftung ihrer Bestattungswälder einsetzten, im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2017 Erträge von insgesamt 1,8 Mio. € jährlich. Auf die von den Friedhofsträgern beauftragten privaten Dienstleister entfielen in diesem Zeitraum Entgelte von durchschnittlich insgesamt 0,9 Mio. € jährlich. Die Einnahmen aus Grabnutzungsentgelten sowie aus Entgelten für Bestattungsleistungen wurden im Wesentlichen nach vertraglich vereinbarten Anteilen zwischen den Gemeinden und den Dienstleistern aufgeteilt:

Entgeltanteile der Kommunen ²⁸⁵		
Grundlage	Grabnutzungsentgelt ²⁸⁶	Bestattungsleistungen
Entgeltspanne	39 % bis 91 %	65 % bis 100 %

Die Spannen resultierten insbesondere aus Unterschieden im Umfang der Beauftragung Dritter.

Vor der Beauftragung Dritter wurde nicht geprüft, ob die Friedhöfe kostengünstiger in Eigenregie hätten betrieben werden können. Es war auch nicht immer belegt, dass die Aufteilung der vereinnahmten Entgelte zwischen Kommune und Dienstleister sachgerecht war. Beispiele:

- Eine Stadt hatte ein Unternehmen weitgehend mit dem Betrieb des Bestattungswalds beauftragt. Hierzu gehörten im Wesentlichen die Beratung von Interessenten, die Vertragsabschlüsse mit Kunden hinsichtlich der Grabnutzungsrechte, die Rechnungserstellung, die Bereitstellung eines IT-Verfahrens für Verwaltungszwecke, Serviceleistungen im Trauerfall sowie Marketing und Öffentlichkeitsarbeit für den Bestattungswald. Das Unternehmen erhielt von den Entgelten für die Erteilung der Grabnutzungsrechte und für Bestattungsleistungen einen Anteil von etwa 150.000 € jährlich²⁸⁷. Überschlägige Berechnungen des Rechnungshofs zeigten, dass der Verwaltungsaufwand²⁸⁸ für die Kommune im Fall der Eigenregie bei 42.000 € jährlich gelegen hätte. Selbst unter Berücksichtigung der nicht näher bestimmbareren Aufwendungen für Marketing und Öffentlichkeitsarbeit wäre demnach die Verwaltung und Betriebsführung der Einrichtung mit eigenem Personal aller Voraussicht nach wirtschaftlicher gewesen.

²⁸⁴ § 3 Abs. 4 Nr. 3 Satz 4 Gemeindeeröffnungsbilanz-Bewertungsverordnung.

²⁸⁵ Angaben ohne die Stadt Annweiler am Trifels, die eine Eigengesellschaft beauftragt hat. Es handelt sich um eine vereinfachte Darstellung, die etwaige Garantiebeträge während eines Teils der Laufzeit sowie weitere Besonderheiten bei den Entgeltvereinbarungen nicht berücksichtigt.

²⁸⁶ Auch als Baumpacht oder Vertriebsentgelt bezeichnet.

²⁸⁷ Der Anteil der Stadt betrug durchschnittlich 110.000 € jährlich.

²⁸⁸ Personal-, Sach- und Gemeinkosten für die Zuweisung von Gräbern, die Erteilung von Aufträgen über Bestattungsleistungen, das Führen einer Gräberdatei, die Überwachung der Ruhezeiten sowie die Festsetzung und Erhebung von Bestattungsentgelten (einschließlich Satzungsrecht und Rechtsbehelfsverfahren).

- Dieselbe Stadt hatte sich vertraglich gegenüber dem Dienstleister verpflichtet, die Beisetzungen im Bestattungswald durchzuführen²⁸⁹. Ihr standen hierfür 65 % der von den Kunden an die Dienstleister zu entrichtenden Bestattungsentgelte zu. Bereits ein überschlägiger Vergleich des mit der Bestattung verbundenen Personalaufwands zeigte, dass die Entgeltanteile der Stadt nicht kostendeckend waren. Mittlerweile wurde das Bestattungsentgelt erhöht und deckt nach Angaben der Verbandsgemeinde den tatsächlichen Aufwand der Stadt.
- Eine andere Stadt hatte ihrem Dienstleister vertraglich zunächst einen Anteil von 28 % der von ihr vereinnahmten Entgelte für Grabnutzungsrechte zugestanden. Der Entgeltanteil wurde vom Rechnungshof im Rahmen einer überörtlichen Prüfung kritisch hinterfragt. Nach Ablauf der Vertragsdauer schloss die Stadt einen neuen Vertrag²⁹⁰, in dem der Entgeltanteil des Dienstleisters auf nunmehr 9 % verringert wurde. Die hieraus resultierenden Mehreinnahmen der Stadt betragen rechnerisch überschlägig 85.000 € jährlich²⁹¹.

Unabhängig von der fehlenden rechtlichen Zulässigkeit der Aufgabenübertragung bei einigen Friedhofsträgern (vgl. Tz. 4) war demnach davon auszugehen, dass die Friedhofsverwaltung mit eigenem Personal wirtschaftlicher gewesen wäre²⁹² und die Aufteilung der Entgelte zwischen Dienstleister und Friedhofsträger nicht immer sachgerecht war. Bei der notwendigen Anpassung an die rechtlichen Vorgaben ist eine leistungsgerechte Finanzbeteiligung der Friedhofsträger sicherzustellen. Bevor Verträge verlängert oder neu abgeschlossen werden, ist zu prüfen, ob Bestattungswälder wirtschaftlicher in Eigenregie geführt werden können.

²⁸⁹ Insbesondere Entgegennahme und Aufbewahrung der Urne bis zur Beisetzung, Öffnen und Schließen der Urnengrabstelle sowie Begleitung und Unterstützung der Angehörigen während der Beisetzung.

²⁹⁰ Ohne vorherige Ausschreibung.

²⁹¹ Unter Annahme konstanter Bestattungszahlen und Zuteilungen von Grabnutzungsrechten.

²⁹² Die von den Dienstleistern bundesweit entfalteten Marketingaktivitäten dürften den Wirtschaftlichkeitsvorteil der Eigenverwaltung kaum aufwiegen, da vor allem Internetwerbung für den Begräbniswald auch eigenverwaltenden Kommunen ohne Weiteres möglich ist. Zumindest ließen sich bei der Kommune, die ihren Begräbniswald mithilfe einer Eigengesellschaft selbst vermarktete, keine Belegungsprobleme feststellen.