

Zu 2.:

Gemäß § 137 GO LSA kann die Kommunalaufsichtsbehörde anordnen, dass die Gemeinde innerhalb einer angemessenen Frist die notwendigen Maßnahmen durchführt, falls sie die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten nicht erfüllt.

Die Anordnung treffe ich, um sicherzustellen, dass die Stadt Calbe (Saale) im Bereich des Bestattungswesens auf der Grundlage einer Kalkulation (gegebenenfalls unter Berücksichtigung eines „Grünanteils“ für die Allgemeinheit) eine entsprechende Satzung mit kostendeckenden Gebühren ab dem 01.01.2014 beschließt.

- a) Da die Stadt Calbe (Saale) keine Überarbeitung der Friedhofsgebührensatzung mit kostendeckenden Gebühren im Bereich des Bestattungswesens vorweisen kann, verstößt die Stadt gegen § 91 Abs. 1 GO LSA und § 5 KAG LSA.

Die Gemeinde erhebt nach § 91 Abs. 1 GO LSA Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften. Gemäß Abs. 2 hat die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Die Grundsätze zur Einnahmebeschaffung gemäß § 91 GO LSA sind für die Gemeinde verbindlich.

Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung von kommunalen Abgaben ist das Kommunalabgabengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KAG-LSA).

Gemeinden erheben gemäß § 5 Abs. 1 KAG LSA als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen erforderliche Benutzungsgebühren, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt erhoben wird. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der jeweiligen Einrichtung decken, jedoch nicht überschreiten.

Hieraus ergibt sich der Kostendeckungsgrundsatz. Die Höhe der einzelnen Gebühr ist demnach grundsätzlich so zu ermitteln, dass das Gebührenaufkommen die Höhe der Kosten der Einrichtung erreicht und somit der allgemeine Haushalt zur Finanzierung nicht herangezogen werden braucht.

Trotz des grundsätzlichen Gebots der Kostendeckung mit der Folge der Erhebung kostendeckender Gebühren können Landkreise und Gemeinden nach § 5 Abs. 1 Satz 2, 2. HS KAG-LSA niedrigere Gebühren erheben oder von Gebühren absehen, soweit daran ein öffentliches Interesse besteht. Das öffentliche Interesse für eine unentgeltliche oder gegen nur geringe Gebühren zur Verfügung gestellte Einrichtungen (z.B. Museen, Büchereien, Sportanlagen) könnte mit Hinweis auf bildungs- oder gesundheitspolitische Belange begründet werden. Zugunsten verschiedener Gruppen von Gebührenpflichtigen könnten auch soziale Gesichtspunkte berücksichtigt werden, soweit daran ein öffentliches Interesse besteht (vgl. Kirchmer/Schmidt/Haack, KAG LSA, 2. Auflage, zum § 5 Ziff. 2.3.1).

Die v. g. Tatbestandsvoraussetzungen, welche eine niedrigere Benutzungsgebühr im vorliegenden Fall der Stadt Calbe (Saale) rechtfertigen würden, liegen bei kostenrechnenden Einrichtungen jedoch nicht vor, so dass für die Benutzung des Friedhofes der Stadt Calbe (Saale) auf der Grundlage einer Kalkulation (gegebenenfalls unter Berücksichtigung eines „Grünanteils“ für die Allgemeinheit) eine entsprechende Satzung mit kostendeckenden Gebühren zu beschließen ist.

Aus § 5 Abs. 2 a KAG LSA ergeben sich Festlegungen hinsichtlich der Kosten, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähig sind.

Gemäß § 5 Abs. 2 b KAG LSA kann die Kostenermittlung für einen Kalkulationszeitraum erfolgen, der drei Jahre nicht übersteigen soll. Weichen am Ende eines Kalkulationszeitraumes die tatsächlichen von den kalkulierten Kosten ab, so sind Kostenüberdeckungen innerhalb der nächsten drei Jahre auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieser drei Jahre ausgeglichen werden.

Demnach überlässt § 5 Abs. 2 b KAG LSA es den kommunalen Abgabengläubigern den Kalkulationszeitraum im Einzelnen zu bestimmen; er gibt lediglich vor, dass ein Zeitraum von drei Jahren nicht überschritten werden soll. Voraussetzung für eine sachgerechte Ermessensbetätigung bei der Gebührenerhebung kann allerdings nur eine Gebührenkalkulation sein, aus der die kostendeckende Gebührenobergrenze hervorgeht.

Aufgrund der vorliegenden 1. Änderung der Friedhofsgebührensatzung vom 23.02.2010, in der die Gebühren an die Gebührenkalkulation für die Friedhofsgebühren der Stadt Calbe für die Jahre 2010 und 2011 angepasst wurden, ist der Kalkulationszeitraum überschritten. Eine erneute Kalkulation der Friedhofsgebühren war somit längst überfällig. Die Stadt Calbe (Saale) wurde auf das Erfordernis der Neukalkulation mit den Haushaltsverfügungen vom 09.12.2011 und 17.09.2012 hingewiesen.

Die nunmehr vorliegende und unter Ziffer 1 ausnahmsweise nicht beanstandete 2. Satzung zur Änderung der Friedhofsgebührensatzung der Stadt Calbe (Saale) beinhaltet in mehreren Fällen geringere als die mit der Gebührenkalkulation ermittelten Gebührensätze.

Friedhöfe können nicht nur der Bestattung, sondern wie Grün- und Parkanlagen auch der Allgemeinheit zur Erholung dienen. Ist dies der Fall ist bei der Gebührenkalkulation ein entsprechender Anteil der Allgemeinheit abzuziehen. Die Ermittlung dieses Anteils ist der Einschätzung durch den Friedhofsträger selbst überlassen. Feste Prozentwerte können dazu nicht angegeben werden. Bei sachgemäßer Ausübung wird sich der Friedhofsträger bei der Ermittlung dieses sog. grünpolitischen Wertes an dem Verhältnis orientieren, in dem der Kostenaufwand für die Grabfelder mitsamt den Wegen und Gebäuden zu den Kosten für die Einrichtung und Pflege der parkähnlichen Freiflächen stehen (vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Bearbeiter: Brüning, zum § 6 Rdnr. 488g).

Zusammenfassend sind daher Verstöße gegen § 91 Abs. 2 GO LSA und § 5 KAG LSA festzustellen.

- b) Des Weiteren liegt ein Verstoß gegen die allgemeinen Haushaltsgrundsätze aus § 90 Abs. 1 und Abs. 3 GO LSA vor.

Gemäß § 90 Abs. 1 und 3 GO LSA hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass eine stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Der Haushalt ist in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung der Erträge und Aufwendungen (Ergebnishaushalt) auszugleichen. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Höhe der Aufwendungen erreichen.

Die derzeitige Friedhofsgebührensatzung der Stadt Calbe (Saale) steht mit dem Gebot des Haushaltsausgleichs nicht im Einklang.

Mit dem noch kameral aufgestellten beanstandeten Haushaltsplan und Haushaltskonsolidierungskonzept des Haushaltsjahres 2012 konnte der Ausgleich des

Verwaltungshaushaltes nicht nachgewiesen werden. Die Stadt Calbe (Saale) konnte somit ihrer gesetzlichen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nicht entsprechen und hat gegen § 156 Abs. 3 GO LSA verstoßen. Der geplante Fehlbedarf im Haushaltsjahr 2012 betrug 3.494.000EUR. Erstmals wird im Haushaltsjahr 2018 ein struktureller Haushaltsausgleich aufgezeigt. Für 2020 wird ein Fehlbedarf i. H. v. 10.696.000 EUR erwartet.

Wenn der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann, ist dieser gemäß § 156 Abs. 1 bis 3 GO LSA zum nächstmöglichen Zeitpunkt wiederherzustellen. Daraus ergibt sich in der angespannten Haushaltssituation für die Stadt Calbe (Saale) die Pflicht, alles zu unternehmen, um durch Zurückführung der Ausgaben und Erhöhung der Einnahmen dieses Ziel im Rahmen des Zumutbaren so schnell wie möglich zu erreichen. Das haushaltsrechtlich gebotene Verhalten bestimmt sich dabei einerseits nach den jeweiligen rechtlichen Vorgaben für das in Rede stehende Tun oder Unterlassen sowie danach, ob das Verhalten auch unter Berücksichtigung des im Rahmen des Grundsatzes sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung (§ 156 Abs. 2 GO LSA/Doppik § 90 Abs. 2 GO LSA) eröffneten Handlungsspielraums der Gemeinde zumutbar ist, wobei dieser Spielraum um so enger ist, je größer oder andauernder das Haushaltsdefizit und je unabsehbarer sein Ende ist.

Um den strikten Konsolidierungswillen zu dokumentieren, muss sich die Stadt Calbe (Saale) zu weiteren einschneidenden Konsolidierungsmaßnahmen positionieren. Die nachweislich angespannte Haushaltssituation der Stadt Calbe (Saale) macht dies unumgänglich.

Zusammenfassend sind daher Verstöße gegen die allgemeinen Haushaltsgrundsätze aus dem § 90 Abs. 1 und 3 GO LSA festzustellen, da nicht zu erwarten ist, dass sich die Haushaltssituation aufgrund der Umstellung auf die Doppik wesentlich verbessern könnte.

Die Kommunalaufsichtsbehörde hat nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob sie eine Anordnung nach § 137 GO LSA trifft. Im Ergebnis dieses Entscheidungsprozesses ist die Anordnung aufgrund des fehlenden mittelfristigen Haushaltsausgleichs notwendig und erforderlich. Ebenfalls ist sie erforderlich, um den Rechtsverstößen nachhaltig entgegenzuwirken und um Einnahmeverluste zu vermeiden.

Ziel der Anordnung ist es, die Stadt Calbe (Saale) zur Erhebung gesetzlich vorgeschriebener Benutzungsgebühren (§ 5 KAG-LSA) und damit zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung anzuhalten, um die Zielstellung der Haushaltskonsolidierung zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu erreichen und damit einen rechtmäßigen Zustand in der Stadt Calbe (Saale) herzustellen.

Die Anordnung ist zudem verhältnismäßig und erforderlich. Es gibt keine mildere Alternative zu der Frage des Ob dieser Anordnung, um die Stadt Calbe (Saale) zur Erfüllung ihrer gesetzlich obliegenden Pflicht zu veranlassen und sich selbst vor weiteren Schäden aus dem gesetzwidrigen Verhalten zu schützen. Die bisherigen Hinweise zum abgelaufenen Kalkulationszeitraum in den Haushaltsverfügungen zu den Haushaltssatzungen 2011 (vom 09.12.2011) und 2012 (vom 17.09.2012) sowie die in Aussicht gestellte Anordnung waren offensichtlich nicht ausreichend, um die Stadt Calbe (Saale) zur Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen zu veranlassen.

Sie ist geeignet, die Stadt Calbe (Saale) zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung anzuhalten, um die Zielstellung der Haushaltskonsolidierung, schnellstmöglich zu erreichen. Ferner ist sie geeignet, die Stadt Calbe (Saale) zur Beschlussfassung im Bereich des Bestattungswesens auf der Grundlage einer Kalkulation (gegebenenfalls unter Berücksichtigung eines „Grünanteils“ für die Allgemeinheit) eine entsprechende Satzung mit kostendeckenden Gebühren zu veranlassen, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben des Kommunalabgabenrechtes sicherzustellen.