

Beschlussvorlage

Sachgebiet 20.1

Aktenzeichen:

Vorlage Nr.: BV/0948/2017

Vorlage für die Sitzung			
Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung	20.11.2017	öffentlich
Rat	Entscheidung	11.12.2017	öffentlich

Beratungsgegenstand: **Neufestsetzung der Friedhofsgebühren ab dem 01.01.2018**

Anmerkungen zu Belangen von Seniorinnen und Senioren und Menschen mit Behinderungen:

Haushaltmäßige Auswirkungen/Hinweis zur vorläufigen Haushaltsführung:

1. Beschlussvorschlag:

Der Rat beschließt die als Anlage 2 beigefügte 6. Satzung zur Änderung des „Gebührentarifs zur Gebührensatzung für die Friedhöfe der Stadt Rheinbach“ auf der Grundlage der als Anlage 1 beigefügten Gebührenkalkulation.

2. Sachverhalt/Rechtliche Würdigung:

Eine Anpassung der Gebührensätze für 2018 ist notwendig, da sich zwischenzeitlich Änderungen bei einigen wesentlichen Einflussgrößen der Gebührensatzentwicklung gegenüber der Vorjahreskalkulation ergeben haben.

1. Gesamtaussage zur Gebührensituation in 2018

Die Vielzahl von (ca. 30) Einzelgebühren im Bestattungsbereich mit ihren individuellen Entwicklungen erschwert es, einen einheitlichen Gesamttrend zu ermitteln. Selbstverständlich ist es möglich, dass in Einzelfällen individuelle Gebührensätze vom nachfolgend aufgezeigten Gesamtbild der Gebührenentwicklung 2018 abweichen. Trotzdem besitzt die nachfolgende Gesamtbewertung einen hohen Aussagegehalt, da sie an den wichtigsten Gebührensätzen „festgemacht“ ist. Um aus dieser Vielzahl von Gebührensatzentwicklungen eine prägnante Trendentwicklung herauszuarbeiten, werden die verschiedenen Gebührenarten in einem „Bestattungsvorgang“ zusammengefasst. Zu einem typischen „Bestattungsvorgang“ gehören

- die Grabbereitung
- die Anmietung der Trauerhalle für eine Trauerfeier
- der Ankauf von Nutzungsjahren (in Höhe Mindestruhefrist, für die Beispielfälle = 30 Jahre).

Die Gebührenbelastung dieses „Bestattungsvorgangs“ wird für die drei wichtigsten Grabarten (die über 80% der Nachfrage ausmachen) in der nachfolgenden Tabelle für die Jahre 2017 und 2018 dargestellt, nämlich

- dem „Wahlsarggrab, Verstorbene über 5 Jahre“
- dem „Wahlurnengrab in Mauernische“
- dem „Wahlurnengrab im Grabbeet“.

Grabart	Gebührenbelastung 2017				Gebührenbelastung 2018				Vergleich 2017/18 (+)= Anstieg in 18 (-)=Reduktion in 18	
	Grabbereitung	Anmietung Trauerhalle	Ankauf Nutzungsrecht (30 Jahre)	Summe Belastung 2017	Grabbereitung	Anmietung Trauerhalle	Ankauf Nutzungsrecht (30 Jahre)	Summe Belastung 2018	Veränderung in €	Veränderung in %
Wahlsarggrab	1.055 €	41 €	2.640 €	3.736 €	1.013 €	44 €	2.826 €	3.883 €	+147 €	+3,9%
Wahlurnengrab Mauernische	155 €	41 €	2.677 €	2.873 €	160 €	44 €	2.570 €	2.774 €	-99 €	-3,4%
Wahlurnengrab Grabbeet	295 €	41 €	1.536 €	1.872 €	306 €	44 €	1.555 €	1.905 €	+33 €	+1,8%

Als Gesamtaussage ist festzustellen, dass sich die Gebührenbelastung in 2018 für die Gesamtbestattungsvorgänge der wichtigsten Bestattungsformen gegenüber dem Vorjahr nicht wesentlich verändert. Vergleicht man die aktuelle Gebührensatzentwicklung mit denen der letzten drei Jahre so wird deutlich, dass in diesem Jahr eine verhältnismäßig günstige Belastungssituation festzustellen ist (für den ausgewählten Vergangenheitszeitraum lagen für die drei ausgewählten Bestattungsformen die jährlichen Gebührensatzanstiege zwischen 6,2% und 8,7%).

Dabei sollte diese eher moderat ausfallende Einschätzung der heutigen Gebührensatzentwicklung nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Preisentwicklung im Leistungsfeld „Bestattungswesen“ sowohl in der Vergangenheit sowie auch für die Zukunft mit ungünstigen Veränderungen der Rahmenbedingungen zu kämpfen hatte bzw. haben wird.

Die negative Wirkung wird vor allem durch eine **zurückgehende Nachfrage** ausgelöst, die auf ein Angebot trifft, das in erheblichem Maße „zu **fixen Kosten**“ erbracht wird. Beim Zusammentreffen dieser Merkmale – also einem Nachfragerückgang in einem Angebotsbereich mit hohem Fixkostenanteil – werden ungünstige Effekte auf die kostendeckende Preisgestaltung ausgelöst. Nachfolgend werden zu diesem Zusammenhang genaue Informationen gegeben.

Daran anschließend wird das **Kostenvolumen im Bestattungsbereich** untersucht, inwieweit hier – abseits der Fixkostenproblematik – durch ungünstige Gesamtentwicklungen gebührensatzsteigernde Effekte ausgelöst werden.

Abschließend erfolgt ein **interkommunaler Vergleich** mit den anderen Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises bezüglich der Gebührensatzhöhen und der kommunalindividuellen Ausprägung wichtiger Merkmale der Leistungserbringung.

2. Das Problem des Zusammenspiels von sinkender Nachfrage und Angebot mit hohem Fixkostenanteil

Der Großteil der Kosten im Bestattungsbereich hat „**Fixkostencharakter**“, d.h. es fällt in nahezu unveränderter Höhe auch dann an, wenn weniger Friedhofsleistungen durch den Bürger nachgefragt werden.

Hier sind beispielsweise die kalkulatorischen Kosten für die bestehenden Vermögensgegenstände anzuführen, deren jährliche Kostenhöhe unabhängig von der Nachfragemenge anfällt. Solange sich die Neubeschaffungen von Vermögensgegenständen im Wesentlichen auf Ersatzbeschaffungen beschränkt, werden hier keine zusätzlichen Effekte zu kosten- und damit zu Preissteigerungen ausgelöst. Deshalb wurde im Jahr 2013 beschlossen, keine neuen zusätzlichen Urnenmauern mehr anzuschaffen (siehe auch unter Punkt 4).

In diesem Zusammenhang ist auf einen aktuellen Antrag hinzuweisen, der die flächendeckende Einrichtung von Gießkannenbäumen und Transportkarren auf den Friedhöfen vorsieht (siehe Ausschuss für Stadtortförderung: Gewerbe, Wirtschaft, Tourismus und Kultur vom 16.11.2017). Durch die Bereitstellung von Gießkannenbäumen und Transportkarren auf allen städtischen Friedhöfen würde ein einmaliger Anstieg von etwa 2% bei den Gebührensätzen für den Ankauf von Nutzungsrechten bewirkt werden. Diese zusätzliche Kostenposition ist in der aktuellen Kalkulation wegen der Vorlaufzeit für die Erstellung der Gebührenvorlage und des späten Beschlusszeitpunktes des Antrags nicht berücksichtigt.

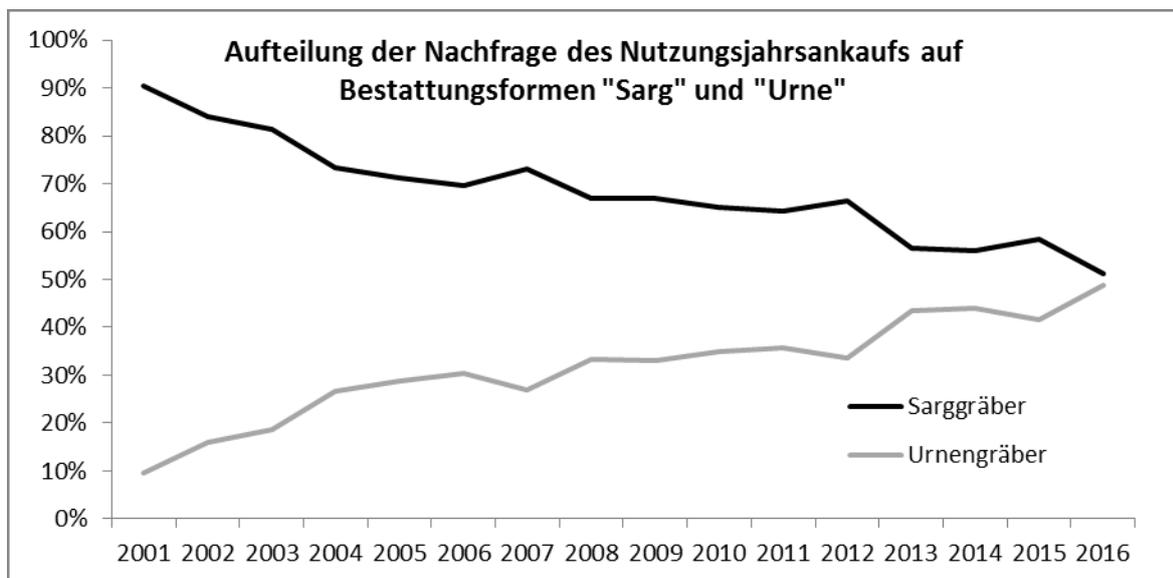
Auch die Kosten für Wege- und Grünflächenunterhaltung können – solange sie nur auf einem Mindeststandard erfolgen – nicht deshalb reduziert werden, weil die „Nachfrage“ sinkt. Bei der später folgenden Untersuchung des Kostenvolumens ist allerdings zu erkennen, dass ab 2014 eine deutliche Erhöhung der Kostenposition „Grünflächenpflege“ eingetreten ist, deren Ursache auch auf die Zielsetzung zurückzuführen ist, den Pflegezustand auf den Friedhöfen zu verbessern.

Als nächstes wird sich dem Aspekt der **sinkenden Nachfrage** nach Friedhofleistungen gewidmet.

Das Nachfragevolumen an Bestattungsleistungen soll bei der wichtigsten Teilleistung, nämlich dem „Ankauf der Nutzungsrechte“ untersucht werden. Die Nachfrage äußert sich in zweierlei Dimensionen, und zwar

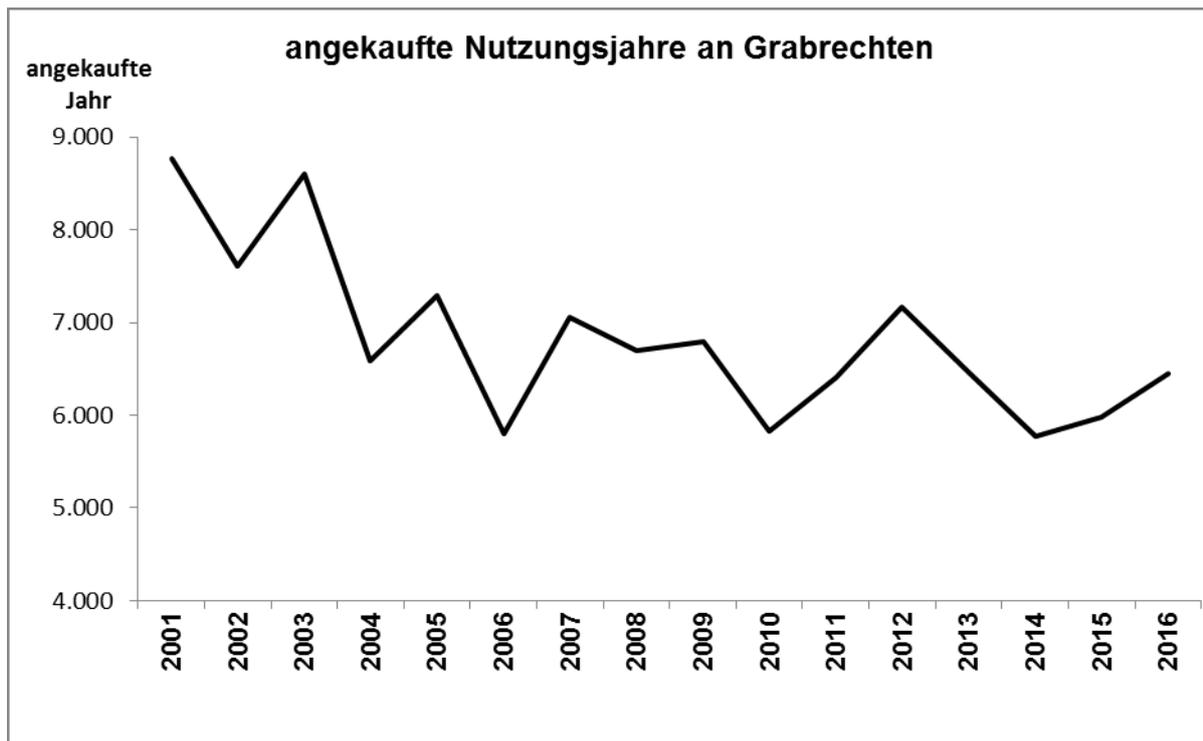
- wird die räumliche Dimension dadurch bestimmt, inwieweit sich die Nachfrage auf flächenintensive Grabformen (=Sarggräber) und Grabflächen mit geringem Flächenbedarf (Urnengräber) aufteilt,
- während die zeitliche Dimension dadurch bestimmt, für wie viele Jahre ein Nutzungsrecht an einer Grabstelle erworben wird.

Als Indiz für den Rückgang der Nachfrage in „räumlichen Dimension“ wird nachfolgend die Aufteilung des Nutzungsjahresankaufs nach Sarg- und Urnengräbern im Zeitraum 2001 bis 2016 dargestellt:



In der Grafik wird deutlich, dass sich ein deutlicher Trend zur vermehrten Urnenbestattung realisiert, die deutlich weniger Raumbedarf nach Friedhofsflächen auslöst als eine Sargbestattung.

Als Indiz für den Rückgang der Nachfrage in „zeitlicher Dimension“ wird nun die Anzahl der „angekauften Nutzungsjahre über alle Bestattungsformen“ der letzten Jahre dargestellt:



Es ist direkt erkennbar, dass die Kurve in der „langen Vergangenheit“ (Zeitraum 2001- 2003) deutlich höher liegt als in den aktuelleren Jahren. Selbst wenn man diese Höchstwerte ausschließt, ist für den Zeitraum 2004 bis 2016 ein sinkender Trend des Ankaufs an Nutzungsjahren festzustellen.

Die Gründe für dieses geänderte Nachfrageverhalten sind in Änderungen unserer Bestattungskultur zu vermuten (z.B. geringeres Interesse an langjährig angekauften „Familiengräbern“, vermehrte Nachfrage nach raumsparenden Urnengräbern etc.) und sind als externe, d.h. grundsätzlich nicht städtisch beeinflussbare Rahmenbedingungen zu werten.

Nach der getrennten Betrachtung der Kostenseite (mit hohem Fixkostenanteil) und der Nachfrageseite (mit zurückgehender Nachfrage) wird nun die Wirkung des Zusammenspiels der beiden Effekte auf die Gebührensätze dargestellt:

Trifft in der Gebührenkalkulation beispielsweise für den Bereich „Ankauf von Nutzungsrechten“ eine wegen des hohen Fixkostenanteils relativ unveränderte Kostenmasse auf eine sinkende Anzahl an angekauften Nutzungsjahren, so ergeben sich Gebührensatzsteigerungen, da sich der jährliche Gebührensatz aus der Division von

$$\frac{\text{Kostenvolumen}}{\text{angekaufte Nutzungsjahre}}$$

berechnet.

Auch das Anbieten neuer, besonders günstiger Grabarten hilft nicht automatisch weiter, da die Nachfrage von „teureren Grabarten“ (mit höherem Fixkostendeckungsbetrag) abwandert in diese günstigen Grabarten. Als Folge entstehen Finanzierungslücken bei den Fixkosten, die am Jahresende zu Unterdeckungen führen, die in Folgejahren – mit gebührensatzsteigernden Effekt – auszugleichen sind und zu einer Verteuerung auch bei den günstigen Grabarten führen.

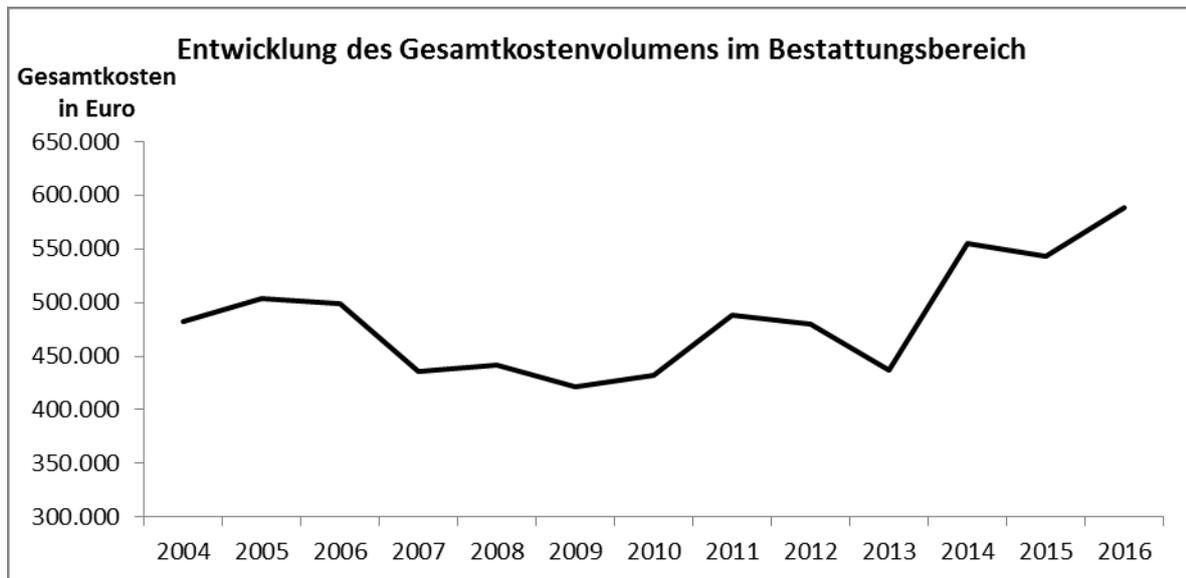
Die Belastung des Gebührenhaushalts aus dem zurückgehenden Flächenbedarf wird übrigens durch zwei Erstattungen des allgemeinen Haushalts kompensiert:

- zum einen erfolgt eine Erstattung der Kosten der zusammenhängenden Vorhalteflächen, die aus heutiger Sicht eindeutig nicht mehr zur Bedarfsdeckung im Friedhofsbereich benötigt werden,
- zum anderen erfolgt eine Erstattung der Kosten des nicht benötigten Flächenbedarfs auf den aktiven Grabfeldern.

Diese Erstattungen sind über die allgemeinen Deckungsmittel, z.B. über die Grundsteuer B zu finanzieren.

3. Entwicklung des Kostenvolumens für Bestattungsleistungen

Die nachfolgende Grafik stellt die Entwicklung des Gesamtkostenvolumens im Bestattungsbereich für den Zeitraum 2004 bis 2016 dar. Es wurde dabei auf eine Preisbereinigung („Herausrechnen von Inflationseffekten“) verzichtet. Diese Ungenauigkeit hat auf die nachfolgenden Schlussfolgerungen keinen wesentlichen Einfluss, da sich hierbei auf einen „zeitnahen“ Zeitpunkt bezogen wird.



Während die Gesamtkosten im Zeitraum 2004 bis 2013 um einen relativ konstanten Wert schwanken, ist ab 2014 ein deutlicher Anstieg des Gesamtkostenvolumens feststellbar.

Zwei Hauptursachen für den Anstieg der Kosten von 2013 bis 2016 sind zu identifizieren mit

- der Einführung der „Abschreibung auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte“ im Rahmen der Haushaltskonsolidierung, die zu einem Mehraufwand von grob 32 T€ führt und
- einem Anstieg der Grünflächenkosten von 69 T€ (die allerdings zu rund 31% vom allgemeinen Haushalt erstattet werden).

Dieses Verlassen der Kostenvolumens-Stufe der Jahre 2004 bis 2013 hat einen deutlichen Gebührensatzanstieg bewirkt. Die Bedeutung der Entwicklung des Gesamtkostenvolumens auf die zukünftige Gebührenbelastung soll an einer Beispielberechnung verdeutlicht werden: Eine weitere Erhöhung des Grünflächenpflegevolumens zur Verbesserung der Pflegestandards auf den Friedhöfen um 50 T€ bewirkt einen durchschnittlichen Anstieg der Gebühren für den Ankauf von Nutzungsrechten um 7,4%.

4. Interkommunaler Vergleich

Die nachfolgenden Ergebnisse basieren auf einem Vergleich der Rheinbacher Friedhofsgebühren 2018 mit den Gebühren der Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises aus dem Jahr 2017. Es werden keine Einzelgebühren verglichen sondern die Gebührenbelastung aus einem Bestattungsvorgang (bestehend aus „Grabbereitung“, „Ankauf von Nutzungsjahren“ in Höhe der Mindestruhefrist und „Anmietung der Trauerhalle“) bei den drei wichtigsten Bestattungsformen.

Beim „Wahlurnengrab in Mauernische“ werden in Rheinbach die höchsten Gebührensätze veranlagt. Weniger als die Hälfte der Kommunen bieten diese Grabart gar nicht an und haben so nicht mit Problemen zu kämpfen, die aus der Kombination von hohen Fixkosten und nicht ausreichend hoher Nachfrage resultieren. Um dem Trend eines „explodierenden Gebührensatzes“ entgegenzuwirken, hat der „Ausschuss für Standortförderung: Gewerbe,

Wirtschaft, Tourismus und Kultur“ in seiner Sitzung am 31.01.2013 beschlossen, keine weiteren Urnenmauern/-stelen anzuschaffen (letzte Urnenmaueranschaffung in 2010). Trotz dieser aus Kostenrechnungsperspektive sinnvollen Entscheidung wird aller Voraussicht nach für die Zukunft mit weiter steigenden Gebühren zu rechnen sein, da die bereits angeschafften Urnenmauern ein erhebliches Aufwandsvolumen aus Fixkosten verursachen und die zukünftige Nachfrage nach „Wahlurnengräbern in Mauernischen“ voraussichtlich nicht ausreichend hoch ausfallen wird.

Die Belastung des Bestattungsvorgangs beim „Wahlsarggrab Verst. über 5 J.“ liegt in Rheinbach bei 3.883 € und entspricht dem höchsten Wert im Kreisgebiet. Der Durchschnittswert für den Rhein-Sieg-Kreises (ohne Rheinbach) beträgt 3.036 €. Gegenüber der Vorjahresbetrachtung hat sich der Abstand der Gebührenbelastung in Rheinbach zum Durchschnitt des Rhein-Sieg-Kreises kaum verändert (er hat sich sogar minimal verringert), da auch bei den anderen Kreiskommunen Gebührenerhöhungen in 2017 realisiert wurden. Die nächsthöchste Gebührenbelastung wird in Hennef veranlagt mit 3.810 €, während für Bad Honnef die niedrigste Belastung mit 2.350 € gilt.

Günstiger ist die Situation bei der Gebührenbelastung des Bestattungsvorgangs „Wahlurnengrab in Grabbeet“. Hier liegt die Belastung in Rheinbach in 2018 mit 1.905 € weniger weit entfernt vom Durchschnitt der anderen RSK-Kommunen mit 1.818 €. Sieben Kommunen haben eine höhere Gebührenbelastung als Rheinbach, die niedrigste Belastung ist in Bad Honnef mit 1.155 € zu finden, die höchste Belastung in Hennef mit 2.990 €.

Eine vollständige Erklärung, warum die Gebührensätze so stark voneinander abweichen, kann nicht gegeben werden. So bietet alleine die Struktur der Gebührenkalkulation im Bereich Friedhof viel Spielraum in der Kostenzuordnung. Im Ergebnis dieser Spielräume ist das Verhältnis von „Grabnutzungsgebühren“ zu „Grabherstellungsgebühren“ sehr unterschiedlich. Beispielsweise entspricht die Belastung aus der Grabherstellung für ein Wahlsarggrab in Windeck 63% der Kosten für den 30-Jährigen-Nutzungserwerb. In Troisdorf macht dieser Prozentsatz nur 18% aus. Rheinbach liegt zwischen diesen beiden Extremwerten mit 36%.

Eine der Rahmenbedingungen der Gebührensatzhöhe, nämlich die „Anzahl der Friedhöfe“, wird nachfolgend untersucht:

Je weniger Friedhöfe für die Leistungserbringung benötigt werden, umso günstiger gestaltet sich die Kostenentwicklung. Dies liegt einmal daran, dass der Fixkostenblock geringer ausfällt (z.B. weniger Friedhofsgebäude) und sich außerdem die „Wegekosten“ des Personals für die Leistungserbringung günstiger gestalten. Natürlich ist bei dieser Betrachtung auch die Größe der Einwohnerzahl einer Kommune zu beachten. Je mehr Einwohner zu versorgen sind umso eher ist zu erwarten, dass die Friedhofsanzahl steigt (dies ist aber keine zwingende Folge). Um den Einwohnereffekt zu berücksichtigen wird nicht die „Anzahl der Friedhöfe“ untersucht, sondern die Einwohner durch die Anzahl der Friedhöfe dividiert. Diese Kennzahl sagt also aus, wie hoch die Einwohnerzahl ist, die im Durchschnitt durch EINEN Friedhof einer Kommune versorgt wird.

Je höher diese Kennzahl ist, umso günstigere Voraussetzungen für die Kostenentwicklung sind gegeben (denn je höher die Friedhofsanzahl umso länger die Wegestrecken für die städtische Leistungserbringung und eine umso größere Vorhaltung von Infrastruktur ist erforderlich, die höhere kalkulatorische Kosten verursacht [z.B. Trauerhallen]).

Kennzahl „Einwohner pro Friedhof“

(Datenbasis: 18 RSK-Kommunen (ohne Rheinbach), Einwohnerzahlen 31.12.2015, Basis Zensus 2011. Bevölkerungszahlen 31.12.2016 stehen auf der Landesdatenbank noch nicht zur Verfügung)

Rheinbach	3.025 Einwohner pro Friedhof
Durchschnitt RSK (ohne Rheinbach)	5.344 Einwohner pro Friedhof
Maximaler Wert im RSK	10.254 Einwohner pro Friedhof
Minimaler Wert im RSK	2.276 Einwohner pro Friedhof

Fazit: Aus reiner Kostenperspektive verfügt die Stadt Rheinbach über eine ungünstige Friedhofsanzahl (9 städtische Friedhöfe in Rheinbach. Die gleiche Anzahl hat die Stadt Troisdorf, jedoch bei einer Einwohnerzahl von über 73.000).

Natürlich ist hier der Hinweis angebracht, dass eine Kommune mit vielen Ortschaften – wie Rheinbach – in der Regel über eine große Anzahl von Friedhöfen verfügt. Eine nachträgliche Zentralisierung, also die Schließung der Ortsfriedhöfe und Einrichtung eines Zentralfriedhofs, kann nur bedingt die Kostensituation verbessern. Schließlich müssen die entwidmeten Friedhofflächen weiterhin auf einem pietätvollen Standard unterhalten werden. Zwar wäre der Gebührenhaushalt um den dabei entstehenden Aufwand entlastet, jedoch würde dieser dann über den allgemeinen Haushalt finanziert werden müssen.

Auch deshalb ist vorgesehen, die historisch gewachsene örtliche Bestattungskultur weiterhin zu bewahren.

Rheinbach, den 02.11.2017

gez. Unterschrift
Stefan Raetz
Bürgermeister

gez. Unterschrift
Walter Kohlosser
Kämmerer

Anlagen:

Anlage 1 Kalkulation Friedhöfe 2018
Anlage 2 Änderungssatzung