

Beschlussvorlage der Verwaltung

Sachgebiet 20.1

Aktenzeichen:

Vorlage Nr.: BV/1282/2019

Vorlage für die Sitzung			
Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung	18.11.2019	öffentlich
Rat	Entscheidung	02.12.2019	öffentlich

Beratungsgegenstand: **Neufestsetzung der Friedhofsgebühren ab dem 01.01.2020**

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

Haushaltsmäßige Auswirkungen/Hinweis zur vorläufigen Haushaltsführung:

1. Beschlussvorschlag:

Der Rat beschließt die als Anlage 2 beigefügte 8. Satzung zur Änderung des „Gebührentarifs zur Gebührensatzung für die Friedhöfe der Stadt Rheinbach“ auf der Grundlage der als Anlage 1 beigefügten Gebührenkalkulation.

2. Erläuterungen:

Eine Anpassung der Gebührensätze für 2020 ist notwendig, da sich zwischenzeitlich Änderungen bei einigen wesentlichen Einflussgrößen der Gebührensatzentwicklung gegenüber der Vorjahreskalkulation ergeben haben.

1. Gesamtaussage zur Gebührensituation in 2020

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 2020 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 77% der Nachfrage ausmachen) in der nachfolgenden Tabelle für die Jahre 2019 und 2020 dargestellt, nämlich

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

Grabart	Gebührenbelastung 2019				Gebührenbelastung 2020				Vergleich 2019/20 (+)= Anstieg in 20 (-)=Reduktion in 20	
	Grabbereitung	Anmietung Trauerhalle	Ankauf Nutzungsrecht (30 Jahre)	Summe Belastung 2019	Grabbereitung	Anmietung Trauerhalle	Ankauf Nutzungsrecht (30 Jahre)	Summe Belastung 2020	Veränderung in €	Veränderung in %
Wahlsarggrab	942 €	47 €	2.773 €	3.762 €	944 €	58 €	2.796 €	3.798 €	36 €	0,96%
Wahlurnengrab Mauernische	211 €	47 €	2.166 €	2.424 €	177 €	58 €	2.361 €	2.596 €	172 €	7,10%
Wahlurnengrab Grabbeet	260 €	47 €	1.634 €	1.941 €	228 €	58 €	1.654 €	1.940 €	-1 €	-0,05%

Als Gesamtwertung ist festzustellen, dass sich die Gebührenbelastung in 2020 für die zwei der Hauptbestattungsarten auf ähnlichem Niveau wie im Vorjahr befindet. Nur für das „Wahlurnengrab in Mauernische“ erfolgt in 2020 ein merklicher Anstieg der Gebührenbelastung. Allerdings ist hier anzumerken, dass in der Kalkulation der Gebühren des Vorjahres eine außergewöhnlich günstige Nachfrageprognose berücksichtigt wurde, die aufgrund der aktuellen Entwicklung nicht für die Zukunft zu erwarten ist. Da die Gebührensatzhöhe für das „Wahlurnengrab in Mauernische“ aufgrund des hohen Fixkostenblocks der Urnenmauern günstig auf Nachfragesteigerungen reagiert, ergab sich in 2019 eine außergewöhnlich vorteilhafte Situation. Zwar kann das Belastungsniveau des Vorjahres in 2020 aufgrund der Aktualisierung der Nachfrageprognose nicht gehalten werden, **allerdings stellt sich die Belastungshöhe in 2020 bei einem mehrjährigem Vergleich immer noch als „eher günstig“** dar, wie die aus nachfolgender Tabelle zu entnehmen ist:

Jahr	Belastung für Bestattungsvorgang „Wahlurnengrab in Mauernische“
2015	2.622 €
2016	2.858 €
2017	2.873 €
2018	2.774 €
2019	2.424 €
2020	2.596 €

Auch für die anderen Gebührensätze sind ab 2019 niedrige Belastungen zu erkennen, die maßgeblich auf einen Einmaleffekt beruhen, nämlich der Neukonzeption des Erstattungsgeflechts zwischen allgemeinen Haushalt und Gebührenhaushalt. (siehe dazu ausführliche Erläuterungen der Gebührenvorlage BV1115/2018).

Deshalb sollte die eher positiv ausfallende Einschätzung der aktuellen Gebührensatzentwicklung nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Preisentwicklung im Leistungsfeld „Bestattungswesen“ sowohl in der Vergangenheit als auch für die Zukunft mit ungünstigen Veränderungen der Rahmenbedingungen zu kämpfen hatte bzw. haben wird, mit der Folge von tendenziell steigenden Gebühren.

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 (wie bereits vorab für das „Wahlurnengrab in Mauernische“ beschrieben).

Das keine günstigen Erwartungen an die zukünftige Nachfrageentwicklung nach Friedhofsleistungen gestellt werden dürfen, ist aus der Analyse der **Entwicklung der langjährigen Zeitreihen** (siehe Punkt 2) abzuleiten.

Daran anschließend wird unter Punkt 3 das **Kostenvolumen im Bestattungsbereich** untersucht, inwieweit hier

– abseits der Fixkostenproblematik – durch ungünstige Gesamtentwicklungen gebührensatzsteigernde Effekte ausgelöst werden.

Abschließend erfolgt unter Punkt 4 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. Die Problematik der „drückenden Fixkostenlast“ der Vermögensgüter in Zeiten sinkender Nachfrage ist in der Vergangenheit erkannt worden und als Gegensteuerungsmaßnahme wurde in 2013 beschlossen, keine weiteren, hohe zusätzliche Fixkosten verursachende Urnenmauern anzuschaffen (Beschluss des „Ausschuss für Standortförderung: Gewerbe, Wirtschaft, Tourismus und Kultur“ in seiner Sitzung am 31.01.2013).

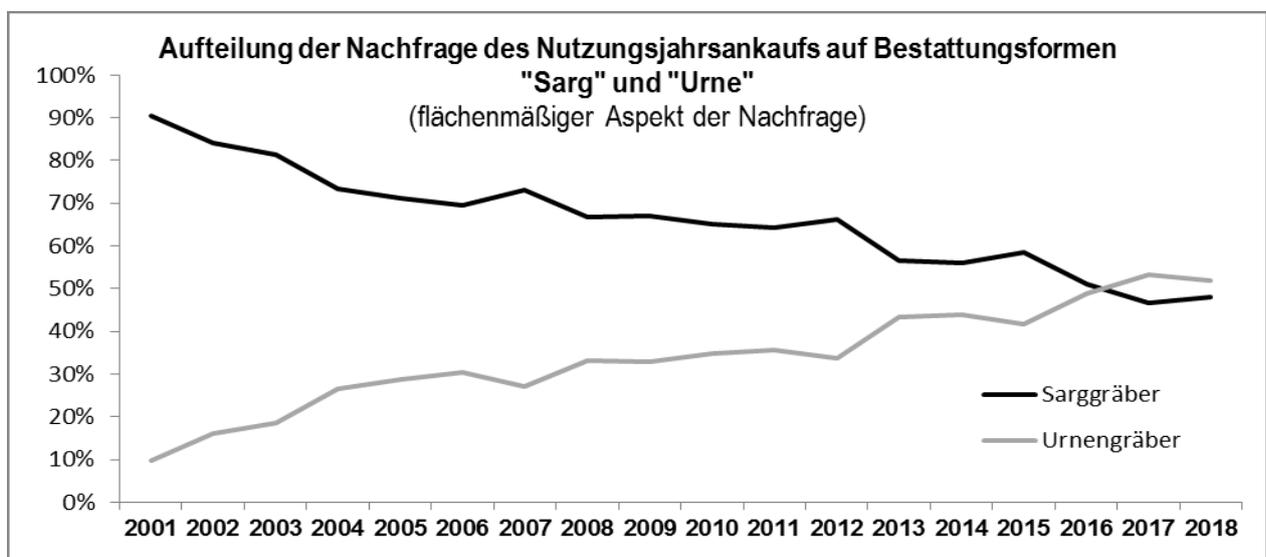
Auch die Kosten für Wege- und Grünflächenunterhaltung können – solange sie nur auf einem Mindeststandard erfolgen – nicht deshalb reduziert werden, weil die „Nachfrage“ sinkt. Bei der später folgenden Untersuchung des Kostenvolumens ist allerdings zu erkennen, dass ab 2014 eine deutliche Erhöhung der 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

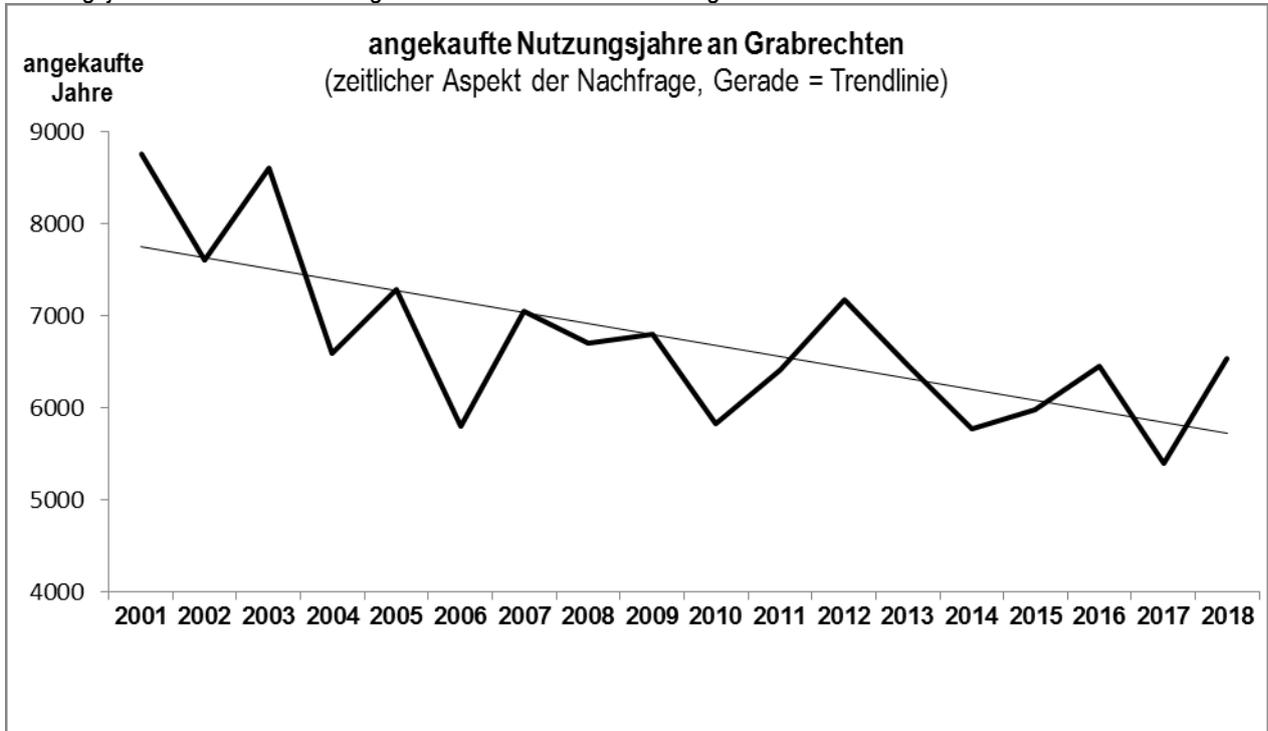
- wird die räumliche Dimension dadurch bestimmt, inwieweit sich die Nachfrage auf flächenintensive Grabformen (=Sarggräber) und Grabflächen mit geringem Flächenbedarf (Urnengräber) aufteilt,
- während die zeitliche Dimension dadurch bestimmt wird, für wie viele Jahre ein Nutzungsrecht (über die Mindestruhefrist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

Als Indiz für den Rückgang der Nachfrage in „räumlicher Dimension“ wird nachfolgend die Aufteilung des Nutzungsjahreankaufs nach Sarg- und Urnengräbern im Zeitraum 2001 bis 2018 dargestellt:



In der Grafik wird deutlich, dass sich seit 2001 ein deutlicher Trend zur vermehrten Urnenbestattung realisiert hat, der 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 2018 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

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

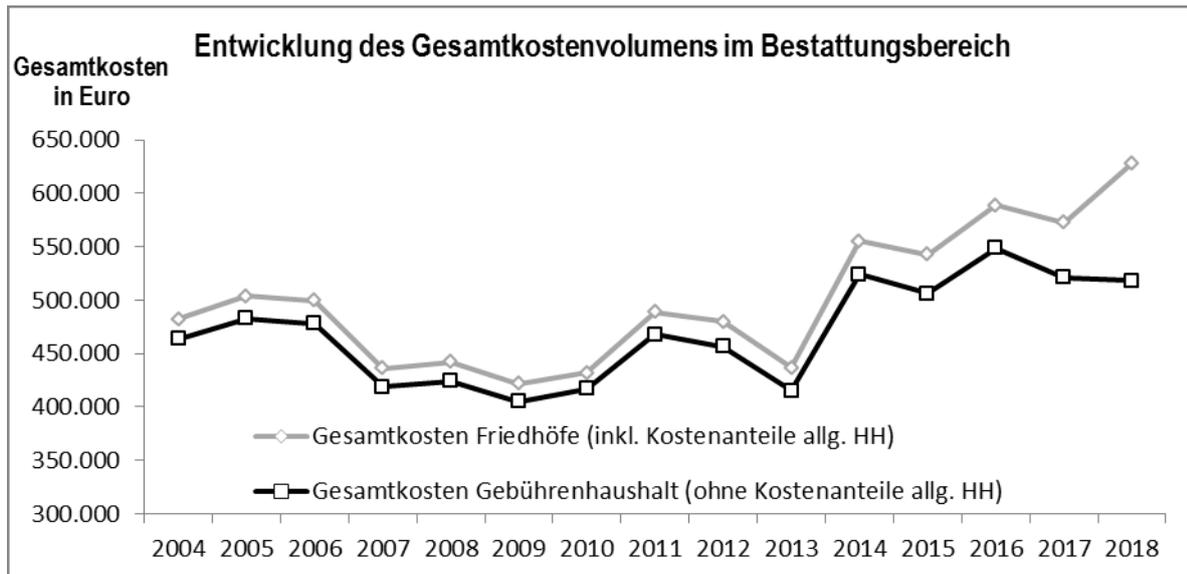
berechnet.

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.

3. Entwicklung des Kostenvolumens für Bestattungsleistungen

Die nachfolgende Grafik stellt die Entwicklung des Gesamtkostenvolumens im Bestattungsbereich für den Zeitraum 2004 bis 2018 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.

Die hellere obere Kurve bildeten den Gesamtaufwand für den Betrieb der Friedhöfe ab, die untere schwarze Kurve nur den Anteil, der über Bestattungsgebühren finanziert wird (der Unterschiedsbetrag entspricht dem Erstattungsvolumen des allgemeinen Haushalts, z.B. für nicht mehr benötigte Bestattungsflächen oder auch für das sogenannte „öffentliche Grün“).



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 2018 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 78 T€ (die allerdings zu rund 39% vom allgemeinen Haushalt erstattet werden).

Dieses Verlassen der Kostenvolumen-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 beispielsweise einen Anstieg der Gebühren für den Ankauf eines 30-jährigen Nutzungsrechtes an einer Wahlsarggrabstätte von rund 9,5%!

4. Interkommunaler Vergleich

Die nachfolgenden Ergebnisse basieren auf einem Vergleich der Rheinbacher Friedhofsgebühren 2020 mit den Gebühren der Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises aus dem Jahr 2019 (die Gebührensätze 2020 der anderen Kommunen sind zum Zeitpunkt der Vorlagenerstellung noch nicht bekannt). Es werden keine Einzelgebühren verglichen sondern die Gebührenbelastung aus einem Bestattungsvorgang (bestehend aus „Grabbereitung“, „Anmietung der Trauerhalle“ und „Ankauf von Nutzungsjahren“ in Höhe der Mindestruhefrist) bei den drei wichtigsten Bestattungsformen.

Beim „**Wahlurnengrab in Mauernische**“ werden in Rheinbach die höchsten Gebührensätze veranlagt. Etwas mehr 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 für die Zukunft ein Risiko für weiter steigenden Gebühren erkannt, nämlich dann, wenn das aus den bereits angeschafften Urnenmauern entstehende, erhebliche Aufwandsvolumen aus Fixkosten auf eine zurückgehende Nachfrage nach „Wahlurnengräbern in Mauernischen“ trifft.

Die Belastung des Bestattungsvorgangs beim „**Wahlsarggrab Verst. über 5 J.**“ liegt in Rheinbach bei 3.798 € und entspricht dem dritthöchstem Wert im Kreisgebiet. Der Durchschnittswert für den Rhein-Sieg-Kreis (ohne Rheinbach) beträgt 3.195 €. Die höchste Gebührenbelastung wird in Hennef veranlagt mit 5.160 €, während für Bad Honnef die niedrigste Belastung mit 2.365 € gilt.

Günstiger ist die Situation bei der Gebührenbelastung des Bestattungsvorgangs „**Wahlurnengrab in Grabbeet**“. Hier liegt die Belastung in Rheinbach in 2018 mit 1.940 € weniger weit entfernt vom Durchschnitt der anderen RSK-Kommunen mit 1.884 €. Sieben Kommunen haben eine höhere Gebührenbelastung als Rheinbach, die niedrigste Belastung ist in Bad Honnef mit 1.126 € 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 34%.

Eine weitere wichtige Rahmenbedingung der Gebührensatzhöhe ist die „Anzahl der Friedhöfe“, da Wegekosten des Personals und Fixkosten auf einem großen Zentralfriedhof deutlich günstiger ausfallen als auf einer Mehrzahl von kleinen Ortsfriedhöfen (mit gleicher Gesamtkapazität wie der Zentralfriedhof). Aus vergangenen Untersuchungen ist bekannt, dass Rheinbach eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an Friedhöfen aufweist und diesbezüglich eine ungünstige Kostenstruktur vorliegt. Beispielsweise verfügt Troisdorf mit 74.903 Einwohnern über genauso viele städtische Friedhöfe wie Rheinbach mit 27.063 (Einwohnerzahlen gelten für den 31.12.2018 lt. Landesdatenbank NRW).

Rheinbach, den 30.10.2019

gez. Unterschrift
Stefan Raetz
Bürgermeister

gez. Unterschrift
Walter Kohlosser
Kämmerer

Anlagen:

Anlage 1 – Kalkulation Friedhof 2020

Anlage 2 – Änderungssatzung Friedhof 2020