

# Beschlussvorlage der Verwaltung

Sachgebiet 20.1

Aktenzeichen:

Vorlage Nr.: BV/1449/2020

Vorlage für die Sitzung			
Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung	23.11.2020	öffentlich
Rat	Entscheidung	14.12.2020	öffentlich

Beratungsgegenstand: **Neufestsetzung der Friedhofsgebühren ab dem 01.01.2021**

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

Haushaltsmäßige Auswirkungen/Hinweis zur vorläufigen Haushaltsführung:

## Beschlussvorschlag:

Der Rat beschließt die als Anlage 2 beigefügte 9. Satzung zur Änderung des „Gebührentarifs zur Gebührensatzung für die Friedhöfe der Stadt Rheinbach“ auf der Grundlage der als Anlage 1 beigefügten Gebührenkalkulation.

## Erläuterungen:

Eine Anpassung der Gebührensätze für 2021 ist notwendig, da sich zwischenzeitlich Änderungen bei einigen wesentlichen Einflussgrößen der Gebührensatzentwicklung gegenüber der Vorjahreskalkulation ergeben haben.

### 1. Gesamtaussage zur Gebührensituation in 2021

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 2021 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 Grabbereitigung
- 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 2020 und 2021 dargestellt, nämlich

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

Grabart	Gebührenbelastung 2020				Gebührenbelastung 2021				Vergleich 2020/21 (+)= Anstieg in 21 (-)=Reduktion in 21	
	Grabbereitung	Anmietung Trauerhalle	Ankauf Nutzungsrecht (30 Jahre)	Summe Belastung 2020	Grabbereitung	Anmietung Trauerhalle	Ankauf Nutzungsrecht (30 Jahre)	Summe Belastung 2021	Veränderung in €	Veränderung in %
Wahlsarggrab	944 €	58 €	2.796 €	<b>3.798 €</b>	1.011 €	58 €	2.718 €	<b>3.787 €</b>	<b>-11 €</b>	<b>-0,29%</b>
Wahlurnengrab Mauernische	177 €	58 €	2.361 €	<b>2.596 €</b>	193 €	58 €	2.208 €	<b>2.459 €</b>	<b>-137 €</b>	<b>-5,28%</b>
Wahlurnengrab Grabbeet	228 €	58 €	1.654 €	<b>1.940 €</b>	248 €	58 €	1.586 €	<b>1.892 €</b>	<b>-48 €</b>	<b>-2,47%</b>

Als Gesamtwertung ist festzustellen, dass sich die Gebührenbelastung in 2021 für die ausgewählten Hauptbestattungsarten günstig entwickelt.

Lediglich bei zwei Fällen sind deutliche Belastungsanstiege zu verzeichnen, nämlich bei den Bestattungsformen „Aschestreifelfeld“ und „Baumbestattung“.

Die Ursache des Anstiegs bei der Bestattungsart „Aschestreifelfeld“ liegt in der Umstellung der Kostenberechnung zugrunde. In der Vergangenheit wurde diese Grabart kaum nachgefragt (5 Bestattungen im Zeitraum 2014-2016), deswegen erfolgte keine Grabart-spezifische Kostenberechnung, sondern die Kostenzuordnung erfolgte aus der Ableitung von ähnlichen, kontinuierlich nachgefragter Grabarten. Seit 2017 ist jedoch ein deutlicher Nachfrageanstieg festzustellen (19 Bestattungen im Zeitraum 2017-2019), die eine Grabart-spezifische Kostenberechnung rechtfertigen. Im Ergebnis dieser Berechnungsumstellung erhöht sich die Gebührenbelastung aus dem in obiger Tabelle dargestellten Bestattungsvorgang im Vorjahresvergleich um 15%.

Die Ursache des Anstiegs bei der Bestattungsart „Baumbestattung“ liegt in der Umklassifizierung der Grabart begründet. Bisher wurde diese neue Grabart (eingeführt in 2016) als „Reihengrab“ angeboten, als Folge war eine Verlängerung der Grabnutzungsdauer über die Mindestruhefrist hinaus nicht möglich. Der verlängerte Nutzungsjahrankauf ist nur bei „Wahlgräbern“ möglich. Aus den bisher gewonnenen Erfahrungen durch Gespräche mit betroffenen Bürgern wird erkannt, dass der vermehrte Wunsch nach einer Möglichkeit des verlängerten Grabankaufs über die Mindestruhefrist hinaus besteht. Deswegen wurde diese Grabart mit der Neufassung der Friedhofssatzung vom 29.04.2020 von einem „Reihengrab“ in ein „Wahlgrab“ umgewandelt. Diese zusätzliche Ankaufsoption wird in die Gebührenkalkulation eingepreist und führt zur Erhöhung des Gebührensatzes für den Ankauf von Nutzungsrechten. Im Ergebnis der Umstellung von Reihen- auf Wahlgrab erhöht sich die Gebührenbelastung aus dem in obiger Tabelle dargestellten Bestattungsvorgang im Vorjahresvergleich um 13%.

Die abseits der beiden o.a. Einzelentwicklungen eher positiv ausfallende Einschätzung der aktuellen Gebührensatzentwicklung darf aber 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 recht günstige Entwicklung der Gebühren für 2021 ist wesentlich durch die erhöhte Nachfrage nach Friedhofsleistungen der Jahre 2018 und 2019 – die in die Prognosewerte für die Kalkulation 2021 einfließen – verursacht (siehe nachfolgende Grafik „angekaufte Nutzungsjahre an Grabrechten“). Es ist nicht davon auszugehen, dass diese vorteilhafte Nachfrageentwicklung auch längerfristig in der Zukunft Bestand haben wird. Deswegen behalten die

nachfolgenden Überlegungen – die bereits in den Vorjahren angeführt wurden - für eine über das Jahr 2021 hinausgehende Einschätzung der zukünftigen Gebührensatz-Entwicklung ihre Aussagekraft.

Dass zukünftige Gebührensatzniveau wird vermutlich durch die Problematik belastet, dass eine **zurückgehende Nachfrage** 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.

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).

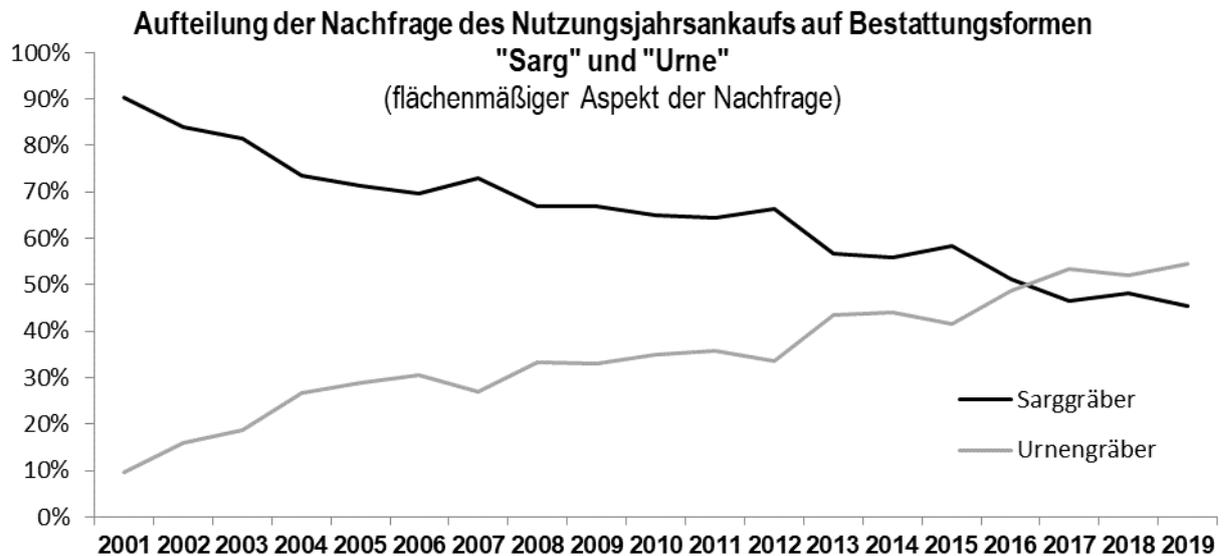
Auch die Kosten für Wege- und Grünflächenunterhaltung können – solange sie nur auf einem Mindeststandard erfolgen – nicht deshalb reduziert werden, weil die „Nachfrage“ sinkt. Bei der später folgenden Untersuchung des Kostenvolumens ist allerdings zu erkennen, dass ab 2014 eine deutliche Erhöhung der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

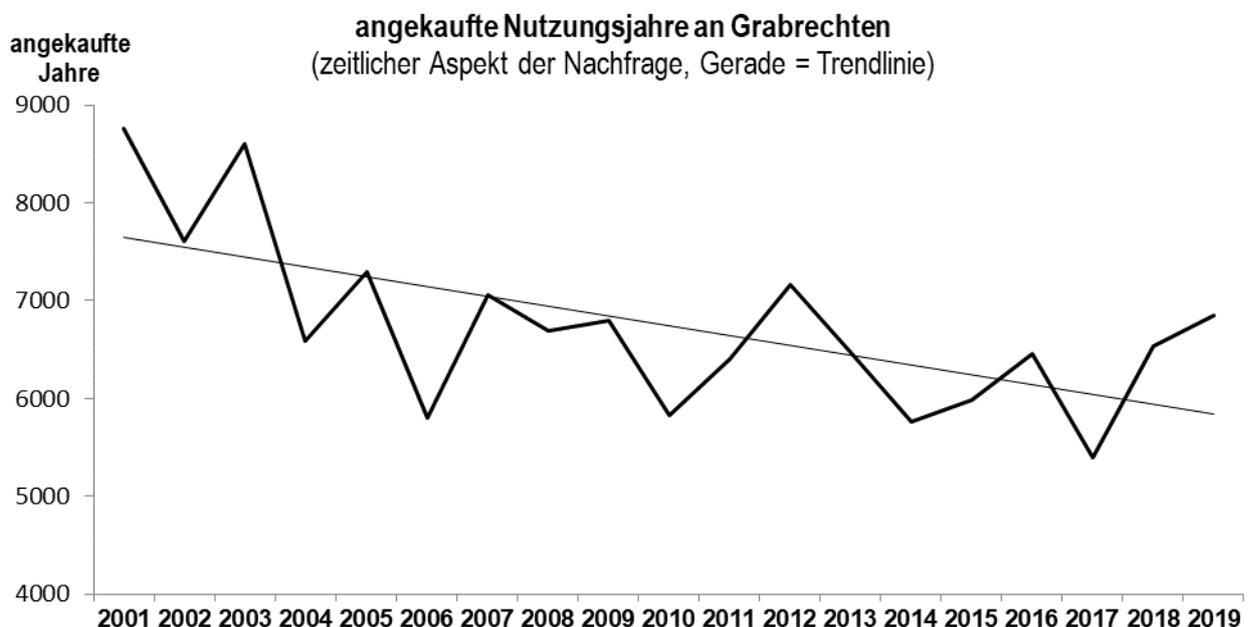
- wird die räumliche Dimension dadurch bestimmt, inwieweit sich die Nachfrage auf flächenintensive Grabformen (=Sarggräber) und Grabflächen mit geringem Flächenbedarf (Urnengräber) aufteilt,
- während die zeitliche Dimension dadurch bestimmt wird, für wie viele Jahre ein Nutzungsrecht (über die Mindestruhefrist 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 2019 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 2019 ein sinkender Trend des Ankaufs an Nutzungsjahren festzustellen. Allerdings ist für die jüngste Jahre 2018 und 2019 ein Anstieg der Zahl erkennbar. Ob hier eine Trendwende beim Ankauf von Nutzungsjahren eingetreten ist, wird die Zukunft zeigen.

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 2019 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 2019 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 126 T€ (die allerdings zu rund 40% 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 6 %! Welcher Einfluss auf die zukünftige Kostenentwicklung durch das in 2020 beauftragte Friedhofsentwicklungskonzept ausgelöst wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden.

#### 4. Interkommunaler Vergleich

Die nachfolgenden Ergebnisse basieren auf einem Vergleich der Rheinbacher Friedhofsgebühren 2021 mit den Gebühren der Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises aus dem Jahr 2020 (die Gebührensätze 2021 der anderen Kommunen sind zum Zeitpunkt der Vorlagenerstellung noch nicht bekannt). Es erfolgt kein Vergleich der Einzelgebühren sondern der Vergleich der 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 zweithöchsten 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 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 3.787 € und entspricht dem dritthöchstem Wert im Kreisgebiet. Der Durchschnittswert für den Rhein-Sieg-Kreises (ohne Rheinbach) beträgt 3.174 €. 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 2021 mit 1.892 € nahe am Durchschnitt der anderen RSK-Kommunen mit 1.875 €. Acht Kommunen haben eine höhere Gebührenbelastung als Rheinbach, die niedrigste Belastung ist in Bad Honnef mit 1.126 €, die höchste Belastung in Hennef mit 4.280 € zu finden.

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 37%.

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. Beispielweise verfügt Troisdorf mit 74.953 Einwohnern über genauso viele städtische Friedhöfe wie Rheinbach mit 26.986 (Einwohnerzahlen gelten für den 31.12.2019 lt. Landesdatenbank NRW).

Rheinbach, den 06.11.2020

gez. Unterschrift  
Ludger Banken  
Bürgermeister

gez. Unterschrift  
Walter Kohlosser  
Kämmerer

**Anlagen:**

1. Kalkulation Friedhof 2021
2. Änderungssatzung Friedhof 2021