

# Beschlussvorlage

Sachgebiet 20.1

Aktenzeichen:

Vorlage Nr.: BV/0510/2014

|                            |            |            |
|----------------------------|------------|------------|
| Vorlage für die Sitzung    |            |            |
| Haupt- und Finanzausschuss | 24.11.2014 | öffentlich |
| Rat                        | 15.12.2014 | öffentlich |

Beratungsgegenstand: **Neufestsetzung der Friedhofsgebühren ab dem 01.01.2015**

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

Haushaltsmäßige Auswirkungen/Hinweis zur vorläufigen Haushaltsführung:

## 1. Beschlussvorschlag:

Der Rat beschließt die auf der Grundlage der Friedhofsgebührensatzung als Anlage 2 beigefügte 2. Änderung des Gebührentarifs zur Gebührensatzung für die Friedhöfe der Stadt Rheinbach.

## 2. Sachverhalt/Rechtliche Würdigung:

### Sachverhalt und Übersicht über die Kalkulationsergebnisse 2015

Eine Anpassung der Gebührensätze für 2015 ist notwendig, da sich zwischenzeitlich Änderungen bei einigen wesentlichen Einflussgrößen der Gebührensatzentwicklung gegenüber der Vorjahreskalkulation ergeben haben.

### Entwicklung einer Gesamtaussage zur Gebührensatzsituation in 2015

Die Vielzahl von Einzelgebühren (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 2015 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
- der Ankauf von Nutzungsjahren (in Höhe der Mindestruhefrist, für die Beispielfälle = 30 Jahre)
- die Anmietung der Trauerhalle für eine Trauerfeier.

Die Gebührenbelastung dieses „Bestattungsvorgangs“ wird für die drei wichtigsten Grabarten (die über 88% der Nachfrage ausmachen), nämlich

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

in der nachfolgenden Tabelle für die Jahre 2014 und 2015 dargestellt:

| Grabart                      | Gebührenbelastung<br>2014 |                          |                                       |                         | Gebührenbelastung<br>2015 |                          |                                       |                         | Vergleich<br>14/15<br>(+) = Anstieg in 15<br>(-) = Reduktion in 15 |                     |
|------------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------|
|                              | Grabbereitigung           | Anmietung<br>Trauerhalle | Ankauf<br>Nutzungsrecht<br>(30 Jahre) | Summe<br>Belastung 2014 | Grabbereitigung           | Anmietung<br>Trauerhalle | Ankauf<br>Nutzungsrecht<br>(30 Jahre) | Summe<br>Belastung 2015 | Veränderung in<br>€                                                | Veränderung in<br>% |
| Wahlsarggrab                 | 834 €                     | 84 €                     | 1.993 €                               | <b>2.911 €</b>          | 998 €                     | 68 €                     | 2.086 €                               | <b>3.152 €</b>          | 241 €                                                              | 8,3%                |
| Wahlurnengrab<br>Mauernische | 146 €                     | 84 €                     | 2.132 €                               | <b>2.362 €</b>          | 153 €                     | 68 €                     | 2.401 €                               | <b>2.622 €</b>          | 260 €                                                              | 11,0%               |
| Wahlurnengrab<br>Grabbeet    | 294 €                     | 84 €                     | 1.186 €                               | <b>1.564 €</b>          | 304 €                     | 68 €                     | 1.246 €                               | <b>1.618 €</b>          | 54 €                                                               | 3,5%                |

**Als Gesamtaussage ist festzustellen, dass die Gebührenbelastung in 2015 für die Gesamtbestattungsvorgänge der wichtigsten Bestattungsformen steigt, jedoch sprunghafte Erhöhungen (wie in 2013 mit Steigerungen von über 27%) vermieden werden.**

Die genaue Entwicklung aller einzelnen Gebührensätze kann der anhängenden Gebührenkalkulation entnommen werden. Wie oben geschildert, erfolgt wegen der vielen Einzelgebühren keine Untersuchung jeder einzelnen Position. Allerdings wird an dieser Stelle kurz auf die Entwicklung der **Einzelgebühren** im Bereich der **Grabherstellung** eingegangen, da sich deutliche Veränderungen zum Vorjahr ergeben:

Aufgrund der Aktualisierung des Zeitaufwands für die Grabherstellung sind erhebliche Gebührensatzveränderungen zum Vorjahr erfolgt. So erfahren die Gebühren für die Herstellung von Gräbern für „Verstorbene unter 5 Jahren“ (sog. Kindergräber) erhebliche Gebührensatzsenkungen, während die Herstellung von Sarggräbern, vor allem die beim „Wahlsarggrab, Verstorbener über 5 Jahren“ (sog. Erwachsenengrab), sich gegenüber dem Vorjahr deutlich verteuert. Eine Ursache für den Anstieg beim Wahlsarggrab ist der erhöhte Zeitaufwand der betrieben wird, um ein Grab für den Bestattungstermin in sachgerechten Zustand zu versetzen. Hierzu gab es in der Vergangenheit Kritik aus dem externen Umfeld.

Der Anstieg der Gebühren für ein „Wahlurnengrab Mauernische“ wird nachfolgend im „Exkurs Urnenmauern“ untersucht.

## **Ursachen des Anstiegs der Gebührenbelastung und Ausblick auf zukünftige Entwicklungen**

**Die maßgebliche Ursache für den Anstieg der Gebührenbelastung 2015 ist eine höhere Belastung aus der „Abrechnung der Vorjahre“.** Dies gilt für die „Grabherstellungsgebühren“ ebenso wie für die „Gebühren für den Ankauf von Nutzungsrechten“, die in 2015 insgesamt mit einem um rund 36 T€ höheren Defiziteinholungsvolumen belastet sind als im Vorjahr. Das sind ca. 9% der gebührenrelevanten Gesamtkosten des Bestattungsbereichs.

Das Jahr 2014 wird voraussichtlich mit einem erheblichen Gebührendefizit abschließen. Ursache hierfür ist, dass zum aktuellen Zeitpunkt (Stand Anfang November 2014) unterdurchschnittlich wenig Sterbefälle und als Folge auch weniger Bestattungen zu verzeichnen sind. Ein Teilbetrag dieses prognostizierten Defizits ist bei den Grabnutzungsgebühren 2015 bereits berücksichtigt. Für die Grabherstellungsgebühren wurde auf eine Berücksichtigung verzichtet, da hier schon eine hohe Belastung aus Defiziteinholungen der Jahre 2011-2013 vorliegt.

Auch die zukünftigen Gebührenkalkulationen 2016-2019 werden folglich belastet durch die Abrechnung des Jahres 2014.

Allerdings ist die Berücksichtigung der Abrechnungsbeträge der Vorjahre in den jährlichen Gebührenkalkulationen so gewählt, dass ein möglichst kontinuierlicher Gebührensatzverlauf angestrebt wird. Sollten sich also zukünftig aus den Abrechnungen der Jahre ab 2015 keine erheblichen Defizite ergeben, so würden keine zusätzlichen Belastungen aus der Abrechnung aus Vorjahren für die Gebühren ab 2016 ausgelöst werden.

### **Neue Einzelgebühr für Bestattungen im „Aschestreufeld“**

In dieser Kalkulation ist erstmalig für die neue Bestattungsform „Aschestreufeld“ ein Gebührensatz berechnet worden. Bei dieser Grabform wird die Totenasche ohne Urne unter der Grasnarbe bestattet. Es gilt auch hier die allgemeine Mindestruhefrist von 30 Jahren. Als Folge ist ein 30-jähriges Nutzungsrecht zu erwerben. Für diese Bestattungsform ist eine Teilfläche des Waldfriedhofs umgestaltet worden, insbesondere ist eine Gedenkstele errichtet worden. Die Gesamtleistung Graberstellung/Ankauf von 30 Nutzungsjahren/Anmietung Trauerhalle verursacht eine Gebührenbelastung 1.150 € und stellt damit die günstigste Bestattungsform für Verstorbene über 5 Jahre dar.

### **Exkurs „Urnenmauern“ mit Erklärung zur Gebührensatzsteigerung bei „Ankauf Nutzungsrechte“ bei „Wahlurnengrab in Mauernische“**

Maßgeblicher Kostenbestandteil des Gebührensatzes sind die kalkulatorischen Kosten der Urnenmauern (ca. 78% der jährlichen Gesamtkosten).

Die kalkulatorischen Kosten setzen sich aus zwei Bestandteilen zusammen:

- Abschreibung für Abnutzung  
(kurz: AfA)

Die AfA stellt den Werteverzehr eines langfristig eingesetzten Vermögensgegenstandes dar. Die Anschaffungskosten des Vermögensgegenstandes werden durch die Anzahl

der Jahre geteilt, in dem es eingesetzt wird (= Nutzungszeit). Als Ergebnis stellt sich der jährliche lineare Betrag als AfA auf Basis der Anschaffungs-/Herstellungskosten ein. Dieser Abschreibungsbetrag wird nun mit einem Preisindex multipliziert, der die Preissteigerung vom Zeitpunkt der Vermögensanschaffung bis heute repräsentiert (denn die in den Gebührensätzen berücksichtigten Abschreibungsbeträge sollen ja eine Wiederbeschaffung zu aktuellen Preisen ermöglichen). Damit ist die AfA auf Basis Wiederbeschaffungszeitwerte berechnet. Die so berechnete AfA wirkt nun über die gesamte Lebensdauer des Vermögensgegenstands belastend auf den Gebührensatz ein.

#### - kalkulatorische Verzinsung

Über diese Kostenart werden die sogenannten „Opportunitätskosten“ abgebildet. Weil mit der Entscheidung, Vermögen im Friedhofsbereich einzusetzen, das dafür eingesetzte Kapital an anderer Stelle nicht mehr zur Verfügung steht, wird Aufwand verursacht, und zwar aus den „entgangenen Vorteilen der alternativen Mittelverwendung“.

Konkret heißt das, dass die Stadt als Kommune ohne genehmigungsfähigen Haushalt verpflichtet ist, eine 6,7%ige Verzinsung auf das im Friedhofsbereich gebundene Kapital zu erheben.

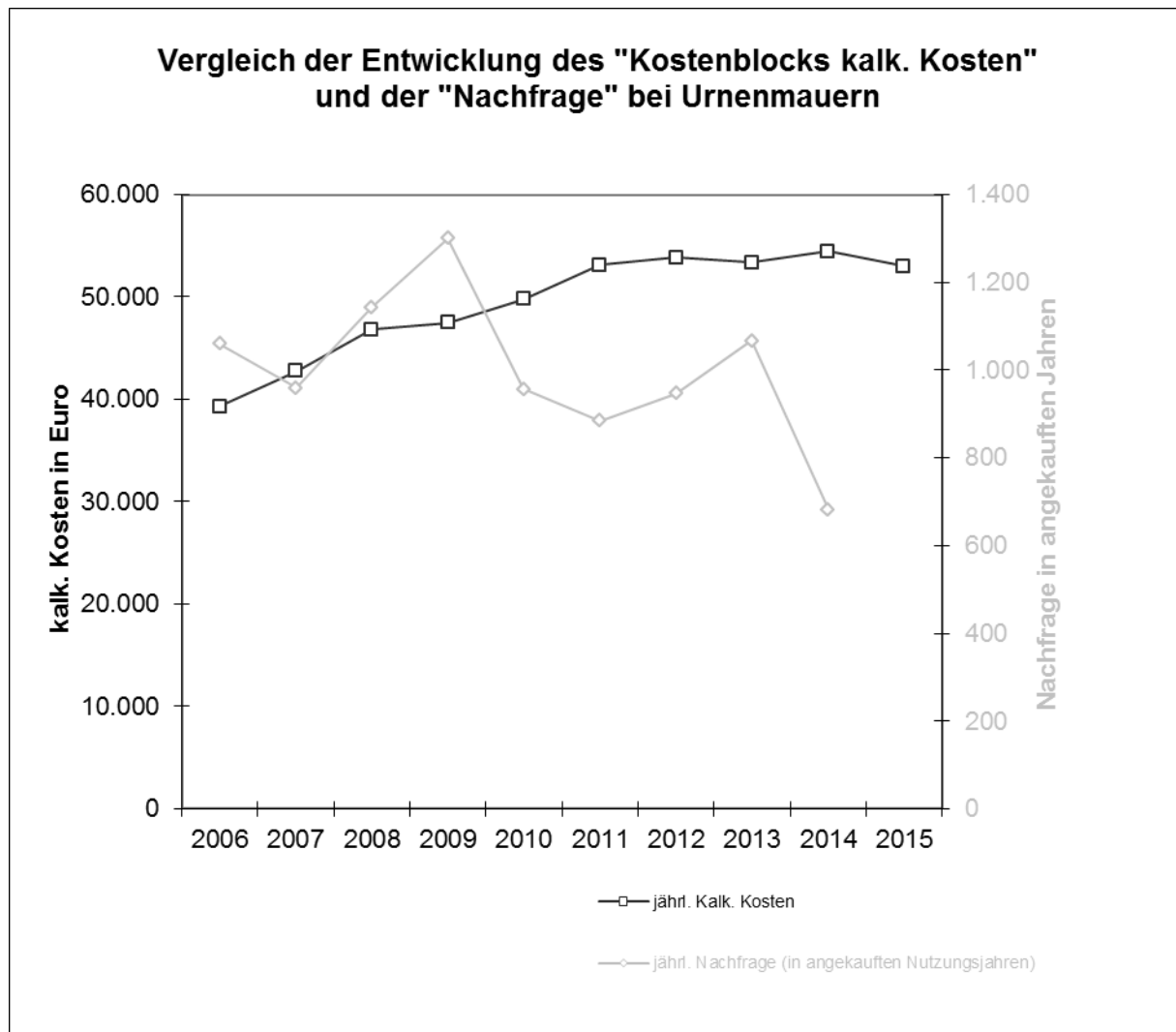
Die kalk. Verzinsung wird auf das Restkapital – also auf das noch nicht abgeschriebene Vermögen – bezogen. Auch diese kalkulatorische Kostenkomponente ist während der gesamten betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer im Gebührensatz zu berücksichtigen.

Die Urnenmauern weisen mit 66 Jahren eine lange Nutzungsdauer aus. Als Folge der o.a. Berechnung der kalkulatorischen Kosten werden bei einer Anschaffung einer neuen Urnenmauer zum aktuellen Zeitpunkt für die nächsten 66 Jahre Kosten produziert. Da diese Kosten unabhängig von der Nachfrage (bzw. von der erbrachten Leistung) anfallen, werden sie als „Fixkosten“ bezeichnet.

Sollte in der Zukunft die Bestattungsform „Urnenmauer“ trendmäßig an Attraktivität verlieren, ist der oben beschriebene fixe Kostenblock durch eine immer kleiner werdende Nachfrage zu finanzieren. Halbiert sich die Nachfrage so steigt der Gebührensatz fast auf das Doppelte (allerdings nicht ganz, da ein kleiner Kostenbestandteil „variabel“ ist, also bei rückgehender Nachfrage sinkt). Eine Halbierung der Nachfrage würde beispielsweise bei heutiger Kostensituation einen Gebührensatz von ca. 4.100 € für einen Ankauf von 30 Jahren an Nutzungsrechten bedeuten (im Vergleich dazu der entsprechende Gebührensatz der aktuellen Kalkulation 2015: 2.401 €). Damit würde der Gebührensatz für ein „Wahlurnengrab in Mauernische“ das übliche Gefüge der Gebühren-sätze des konkurrierenden Leistungsangebots verlassen.

Eine schnelle und punktuell einsetzbare Reaktion seitens der Stadt zur Abmilderung dieses Gebührensatzsteigerungseffekts ist nicht möglich, da wegen des hohen Fixkostenanteils der Großteil des zukünftigen Kostenvolumens bereits heute festgeschrieben ist.

In der nachfolgenden Grafik werden diese beiden Entwicklungen aufeinandergelegt. Die Kurve des „Kostenblocks der kalk. Kosten“ hat die schwarze Farbe und ist der linken Achse (mit den Euro-Werten) zugeordnet. Die Kurve der „Nachfrage“ ist hellgrau gefärbt und der rechten Achse („Nachfrage in angekauften Nutzungsjahren“) zugeordnet.



Aus der Grafik ist erkennbar, dass die kalkulatorischen Kosten im Betrachtungszeitraum 2006-2012 ständig gestiegen sind, während die Nachfrage seit ihrem Höchststand in 2010 eher einen leicht rückläufigen Trend aufweist. Ab 2012 sind die kalkulatorischen Kosten grundsätzlich leicht rückläufig, jedoch war mit der Einführung der AfA auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte in 2014 ein einmaliger Kostensprung verbunden.

Die Ursache für den Rückgang der Nachfrage nach Gräbern in Urnenmauern lässt sich nicht zweifelsfrei feststellen. Es spricht allerdings vieles dafür, dass im Bereich der Urnengräber eine Nachfrageverschiebung einsetzt, und zwar zu Gunsten der preisgünstigen Urnenbestattungen in Erdgräbern und auf Kosten der Urnenbestattungen in Urnenmauern. Während in 2001 noch 88% der gesamten Urnenbestattungen in einer Mauerurne erfolgten, sind es in 2014 nur noch ca. 31%.

Die besonders niedrige prognostizierte Nachfrage des Jahres 2014 (Stand Anfang November für das Jahr hochgerechnet) kann allerdings nicht in voller Höhe durch die oben beschriebene Nachfrageverschiebung erklärt werden. Das Jahr 2014 zeichnet sich lt. Prognose durch eine geringe Anzahl an Sterbefällen aus, die eine reduzierte Inanspruchnahme fast aller Leistungen des Bestattungsbereichs insgesamt zur Folge hat.

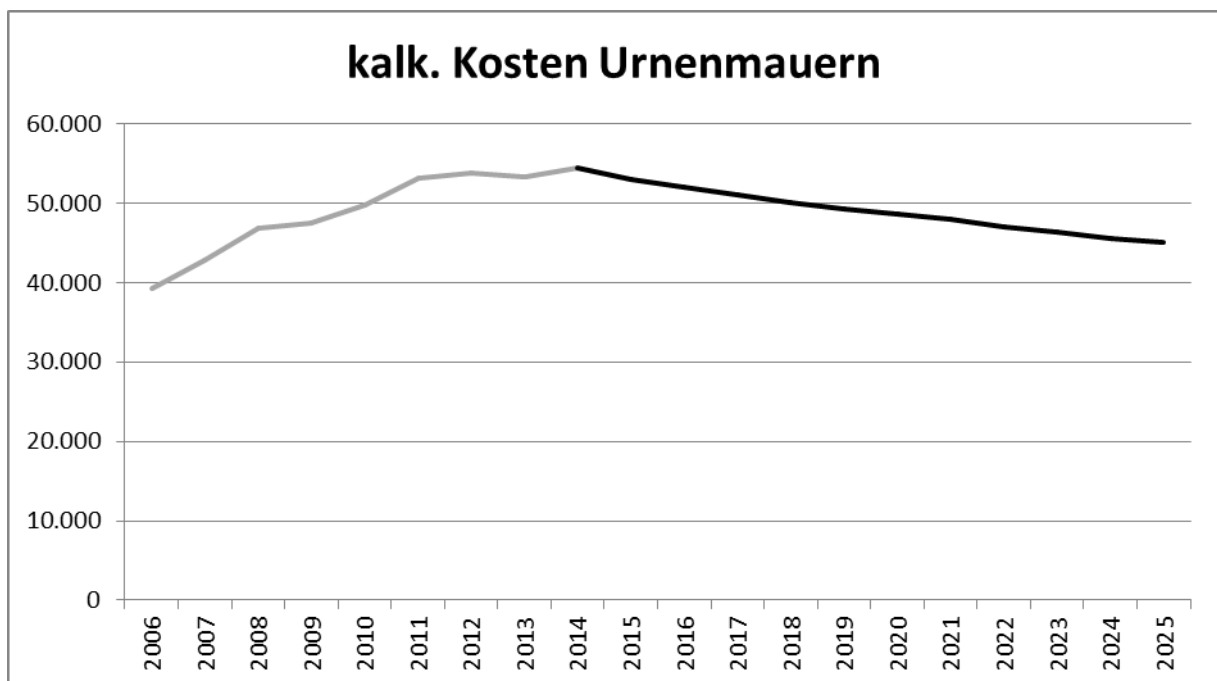
Fasst man die bisherigen Ergebnisse zusammen so wird deutlich, dass für den betrachteten

Bereich der Urnenmauern die Fixkostenproblematik gilt. Damit ist gemeint, dass ein zukünftig relativ unveränderter Kostenblock durch ein sinkendes Nachfragenvolumen zu finanzieren sein wird. Aus dem Zusammenwirken dieser beiden Effekte resultieren Gebührensatzsteigerungen.

Um den 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).

Aus Sicht der Gebührenentwicklung ist es wünschenswert, diese Selbstbeschränkung weiterhin aufrecht zu erhalten, um einen positiven Einfluss auf die zukünftige Gebührenentwicklung zu generieren.

Würde auch weiterhin auf die Anschaffung von Urnenmauern/-stelen verzichtet, so würde sich der Block der kalkulatorischen Kosten zukünftig kontinuierlich nach unten entwickeln (siehe untere schwarze Kurve, die das zukünftige Volumen der kalk. Kosten abschätzt).



Bereits heute werden in den bestehenden Urnenmauern durch das Auslaufen von Nutzungsfristen in bedeutendem Umfang Urnenfächer (=Mauernischen) wieder frei für eine Neuvergabe. Eine Pflicht zur Bereitstellung von Urnenmauern besteht nicht (im Rhein-Sieg-Kreis wird diese Bestattungsform von vielen Kommunen gar nicht angeboten). Sollte in der nahen Zukunft tatsächlich die Nachfrage größer sein als das vorhandene Angebot, so bietet das städtische Bestattungsangebot genug Möglichkeiten, auf eine andere Urnenbestattungsart auszuweichen.

Ab 2016 ist mit großer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die gesamte Nachfrage durch die bestehenden Urnenmauern abgedeckt werden kann.

Es ist aber deutlich darauf hinzuweisen, dass selbst dann, wenn der Rat diesem Vorschlag folgen sollte, nur eine Abmilderung der zukünftig zu erwartenden Gebührensatzsteigerungen erreicht wird. Denn bereits schon die kalkulatorischen Kosten aus den heute bestehenden

Urnenmauern führen bei stark sinkender Nachfrage zu steigenden „Preisen“.

Ob diese negative Zukunftsprognose für den Bereich der Urnenmauern tatsächlich eintritt hängt entscheidend davon ab, ob sich tatsächlich der prognostizierte trendmäßige Nachfragerückgang realisiert.

### **Exkurs „interkommunaler Vergleich“**

Die nachfolgenden Ergebnisse basieren auf einem Vergleich der Rheinbacher Friedhofsgebühren 2015 mit den Gebühren der Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises aus dem Jahr 2014. 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. Etwa 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.

Die Belastung des Bestattungsvorgangs beim „Wahlsarggrab Verst. über 5 J.“ liegt in Rheinbach bei 3.152 € und damit – deutlicher als im Vorjahr – über dem Durchschnitt des Rhein-Sieg-Kreises, der 2.741 € beträgt, ist aber immer noch im oberen Mittelfeld angesiedelt (6 RSK-Kommunen haben höhere Gebührenbelastung, niedrigste Belastung in Bad Honnef: 1.830 €, höchste Belastung in Troisdorf bei 4.160 €).

Günstiger ist die Situation bei der Gebührenbelastung des Bestattungsvorgangs „Wahlurnengrab in Grabbeet“. Hier liegt die Belastung in Rheinbach in 2015 mit 1.618 € nur knapp über dem Durchschnitt der anderen RSK-Kommunen mit 1.591 € (niedrigste Belastung in Alfter: 1.123 €, höchste Belastung in Hennef bei 3.072 €).

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 Troisdorf 63% der Kosten für den 30-Jährigen-Nutzungserwerb. In Siegburg macht dieser Prozentsatz nur 13% aus. Rheinbach liegt zwischen diesen beiden Extremwerten mit 48%.

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

Je weniger Friedhöfe benötigt werden, um die Leistungserbringung zu ermöglichen, 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.

| <b>Kennzahl<br/>Friedhof“</b>     | <b>„Einwohner<br/>pro</b> | <b>(Datenbasis: 10 RSK-Kommunen (ohne Rheinbach),<br/>Einwohnerzahlen lt. Zensus 2011)</b> |
|-----------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rheinbach                         |                           | 2.931 Einwohner pro Friedhof                                                               |
| Durchschnitt RSK (ohne Rheinbach) |                           | 5.033 Einwohner pro Friedhof                                                               |
| Maximaler Wert im RSK             |                           | 8.045 Einwohner pro Friedhof                                                               |
| Minimaler Wert im RSK             |                           | 1.760 Einwohner pro Friedhof                                                               |

Fazit: Aus reiner Kostenperspektive verfügt die Stadt Rheinbach über eine ungünstige Friedhofsanzahl (9 Friedhöfe in Rheinbach. Die gleiche Anzahl hat die Stadt Troisdorf, jedoch bei einer Einwohnerzahl von über 72.000). 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 14.11.2014

gez. Unterschrift  
Stefan Raetz  
Bürgermeister

gez. Unterschrift  
Walter Kohlosser  
Kämmerer

#### **Anlagen:**

- Anlage 1 Kalkulation Friedhof 2015
- Anlage 2 Änderungssatzung Friedhof 2015