



Vorlage	Drucksachen-Nr: V/2019/344								
Erstellt durch: Amt 67 - Technisches Betriebsamt	Status: öffentlich								
Friedhofs- und Bestattungswesen hier: Gebührenbedarfsberechnung für das Jahr 2020									
Beratungsfolge:	TOP:								
Datum Gremium	<table border="1"><thead><tr><th>Einst.</th><th>Ja</th><th>Nein</th><th>Enth.</th></tr></thead><tbody><tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr></tbody></table>	Einst.	Ja	Nein	Enth.				
Einst.	Ja	Nein	Enth.						
26.11.2019 Haupt- und Finanzausschuss									
17.12.2019 Rat der Stadt Herzogenrath									

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Herzogenrath nimmt die als Anlage 2 beigefügte Gebührenbedarfskalkulation über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Friedhöfe der Stadt Herzogenrath für das Jahr 2020 zur Kenntnis.

Der Stadtrat beschließt die als Anlage 1 beigefügte 7. Änderungssatzung zur Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Friedhöfe der Stadt Herzogenrath (Gebührensatzung für die Friedhöfe).

Die neuen Gebührensätze treten am 01.01.2020 in Kraft.

Finanzielle Auswirkungen (einschl. Darstellung der Folgekosten – Sach- und Personalaufwendungen – sowie Folgeerträge):

1. Gesamtkosten

- Pflichtaufgabe
- Freiwillige Aufgabe

Haushaltsmittel stehen zur Verfügung

- ja nein

- im Ergebnisplan bei Aufwandskonto

- im Finanzplan bei Investitionsnummer

Die Gesamtausgaben belaufen sich auf/betragen 815.820,00 Euro.

2. Folgerträge / Folgekosten [Euro]:

Beim Produkt 1355310 - Friedhöfe und Bestattungswesen ist grundsätzlich der gesetzlich geforderte Ausgleich durch eine Anpassung der Friedhofsgebühren gewährleistet. In den Leistungsbereichen „Trauerhallen“ und „Kühlzellen“ ergibt sich im Jahr 2020 erstmalig ein strukturelles Defizit, welches durch eine entsprechende Erhöhung der Gebührensätze nicht mehr ausgeglichen werden kann. Aus diesem Grund ist hier eine Kostenunterdeckung von 20,0 T€ festzustellen.

Sachverhalt:

Die Gebührenkalkulation sieht sich gegenwärtig von allen Seiten steigenden Anforderungen ausgesetzt. Friedhofseinrichtungen bewegen sich – ungewöhnlich für einen Gebührenbereich – in einem zunehmend *wettbewerblich geprägten Umfeld*. Geradezu zum geflügelten Wort hat sich der Hinweis auf „verändertes Bestattungsverhalten“ entwickelt. Verändertes Nachfrageverhalten macht den Friedhofsträgern seit Längerem zu schaffen: Während Erdgräber, insbesondere Erdwahlgräber und Mehrfachgrabstätten mit rückläufigem Interesse zu kämpfen haben, stehen Urnenbestattungen und andere „platzsparende“ und pflegefreie Grabformen hoch im Kurs.

Diese gesellschaftlichen Trends führen zu einem stärker ausdifferenzierten und gegenüber früher deutlich veränderten Bestattungsverhalten.

Eine moderne Gebührenpolitik zeichnet sich deshalb dadurch aus, dass sie eine selbstbewusste und zielgerichtete Nutzung kalkulatorischer Spielräume betreibt. Dies dürfte ebenso im wohlverstandenen Interesse der Nutzer sein, wenn es der Einrichtung gelingt, nicht nur kundenorientierte Produktpolitik zu betreiben, sondern dieses Angebot auch auskömmlich zu refinanzieren und so nachhaltig angemessene Friedhofsleistungen erbringen zu können.

Um den genannten Trends zu begegnen, hat die Verwaltung dem Rat der Stadt Herzogenrath am 05.07.2016 ihr Friedhofskonzept 2016 für die Friedhöfe der Stadt Herzogenrath vorgestellt. Das Konzept hat zum Ziel, eine nachhaltige und zukunftsfähige Ausgestaltung des Friedhofs- und Bestattungswesens in Herzogenrath sicherzustellen (siehe Drucksachen-Nr. V/2016/165).

Als Resultat wird die Stadt Herzogenrath, vorbehaltlich der heutigen Zustimmung des Stadtrates (siehe Drucksachen-Nr. V/2018/282-E01), ihr Angebot an Bestattungsformen zum 01.01.2020 und 01.04.2020 noch einmal mit der neuen (Urnen-)Grabart:

- Einzel- oder Doppelkammern in der Urnenwand einer Urnenhalle mit der Möglichkeit der Nutzungsrechtsverlängerung nach Ablauf der Ruhefrist von 30 Jahren,

ergänzen.

Ab 01.01.2020 wird die neue Grabart ebenfalls in Herzogenrath-Merkstein, in der Trauerhalle des Friedhofs „Lange Hecke“, und ab dem 01.04.2020 in Herzogenrath-Mitte, in der Trauerhalle des Waldfriedhofs, angeboten.

Damit folgt die Verwaltung den Empfehlungen des Friedhofskonzeptes aus dem Jahr 2016 (siehe Drucksachen-Nr.: V/2016/165) und dem daraus abgeleiteten Auftrag des Bau- und Verkehrsausschuss vom 07.11.2017 (siehe Drucksachen-Nr.: V/2016/165-E01), einen Teilbereich der Trauerhallen als Urnenhallen zu nutzen.

Unter Berücksichtigung der oben genannten Entwicklungen im Friedhofswesen und der Einführung einer weiteren Grabart zum 01.01.2020 bzw. 01.04.2020 hat die Verwaltung für das Jahr 2020 eine aktuelle Gebührenbedarfsberechnung erstellt. Grundlage der Gebührenkal-

kulation waren die durchschnittlichen Bestattungszahlen der Jahre 2015 bis 2018 und eine erste Hochrechnung für das Jahr 2019.

Die Gebührenbedarfsberechnung ist als Anlage 2 beigefügt.

Im Jahr 2020 ist eine leichte Gebührenerhöhung bei den auf 30 Jahre verliehenen **Nutzungsrechten** erforderlich (im Gesamtdurchschnitt: +0,88 %). Die letzte Gebührenerhöhung in diesem Bereich erfolgte zum 01.01.2019.

Die Anschaffungs- und Herstellungskosten für die teilweise Umnutzung der Trauerhallen auf den Friedhöfen „Lange Hecke“ und „Waldfriedhof“ als Urnenhalle werden für eine Dauer von 60 Jahren abgeschrieben und verzinst und unmittelbar den Grabnutzungsgebühren für die Urnengräber in der Halle zugeordnet.

Auch ein Teil der Unterhaltungs- und Infrastrukturkosten für die städtischen Friedhöfe sowie für die Instandhaltung und den Betrieb der Trauerhallen „Oststraße“, „Waldfriedhof“ und „Lange Hecke“ wurden den Urnengräbern in der Halle direkt belastet, sodass geringfügig niedrigere Kosten in den Bereichen „Nutzungsrechte“ und „Trauerhallen“ angesetzt werden konnten.

Weiter wurde eine Kostenunterdeckung in diesem Bereich aus den Nachkalkulationen der Jahre 2016-2018 in Höhe von 3.654,32 € abgerechnet. In den Jahren 2021 und 2022 sind wiederum Fehlbeträge in Höhe von jeweils 5.830,85 € (Gesamt: 11.661,70 €) zu berücksichtigen (§ 6 Abs. 2 Satz 3 KAG NRW).

Die Situation bei den **Trauerhallen und Leichenkühlzellen stellt sich dagegen seit dem Jahr 2019 dramatisch dar**. Um die eingetretene Entwicklung in diesem Bereich nachvollziehen zu können, ist das Folgende voranzustellen:

Friedhofsleistungen müssen – entgegen der traditionellen Gebührenlogik – in einem zunehmend *wettbewerblich strukturierten Umfeld* erbracht werden.

Friedhofseinrichtungen werden bei dem Versuch, die ihnen gesetzlich zugestandene Kostendeckungsgarantie dennoch einzulösen, wesentlich durch zwei Strukturmerkmale der Leistungserstellung beeinträchtigt:

1. Für Friedhofsleistungen besteht nach dem Bestattungsrecht der Länder regelmäßig *kein Benutzungszwang*; die Nutzer sind in der Wahl der Einrichtung frei. Damit stehen die Einrichtungen im interkommunalen Wettbewerb, der durch kirchliche Einrichtungsträger noch erweitert wird.
2. Im Bereich nicht-hoheitlicher Leistungen (insbesondere Trauerfeiern, Aufbewahrung) tritt zunehmend *Konkurrenz privater Bestattungs-Dienstleister* auf – bis hin zu privaten Komplettlösungen auf sog. „Friedwäldern“ oder „Ruheforsten“.

Die Nachfrager entscheiden autonom, ob sie bei nicht-hoheitlichen Teilleistungen wie Trauerfeiern und Aufbewahrungen *private Dienstleister als Alternative (z.B. private Bestatter) in Anspruch nehmen wollen*.

Dies kann zu der Situation führen, in der die vorgefundene Nachfragebereitschaft *bei beliebigen Gebührensätzen einfach nicht mehr ausreicht, um die vorgegebenen Kosten der Einrichtung zu decken* (= „Strukturelles Defizit“).

Durch den Hinzutritt eines privaten Wettbewerbers, der seinen Sitz in Stadtgebiet hat und seit Beginn des Jahres 2019 ebenfalls die Möglichkeit der Verabschiedung und der Aufbewahrung in seinen betriebseigenen Räumen anbietet, ist die Stadt Herzogenrath im Leistungsbereich der städtischen Trauerhallen und Kühlzellen nunmehr von einem sog. strukturellem Defizit unmittelbar betroffen.

Infolge der Erweiterung seines Angebotes hat das private Bestattungsunternehmen gerade-
wegs dazu beigetragen, dass die Nachfrage nach der Nutzung der städtischen Trauerhallen
und Kühlzellen im Jahr 2019 drastisch zurückgegangen ist.

Die Verwaltung ist bei ihrer Kalkulation für das Jahr 2019 noch davon ausgegangen (ent-
sprechend dem Trend der Vorjahre), dass die Trauerhalle von 310 Nutzern, die Kühlzellen
von 341 Nutzern in Anspruch genommen wird.

Die aktuellen Nutzungszahlen für das Jahr 2019 (bis Oktober) und eine Hochrechnung deu-
ten jedoch darauf hin, dass die Nutzeranfragen erheblich eingebrochen sind. Die Verwaltung
kommt im Jahr 2019 nur noch auf eine Nutzung der Trauerhallen in 250 Fällen (-19 %) und
eine Nutzung der Kühlzellen in 100 Fällen (-70 %), bei nahezu gleichbleibenden Kosten für
den Betrieb der Einrichtungen.

Ökonomisch betrachtet geht jetzt die Vorstellung fehl, dem Einrichtungsträger sei mit dem
Gebührenrecht die Möglichkeit eröffnet, durch jeweils geeignete Gebührensätze in jedem
Fall die Deckung der ansatzfähigen Kosten zu erzwingen:

Werden die Gebühren weiter und weiter erhöht, um Kostendeckung zu erreichen, erhält man
eine *überproportionale Mengenreduzierung mit der Folge, dass die Gebührenerlöse sogar
sinken* („elastische Nachfragereaktion“). *Preiserhöhungen* können in der Ökonomie – je nach
Nachfragereaktion – zu *Erlösminderungen* führen und damit die Situation noch verschlech-
tern.

Befindet man sich also, wie vorliegend, in einer Situation struktureller Unterdeckung, und
elastischer Nachfrage, *so wird die schlichte gebührenrechtliche Option einer Gebührenerhö-
hung als Antwort auf eine Unterdeckung die Krise eher verschärfen als lösen:*

Wer bei Fehlbeträgen den Gebührensatz ständig weiter erhöht, löst u.U. eine Nachfragespi-
rale aus – bis zum völligen Marktaustritt. Dies muss aber schon wegen der öffentlich-rechtli-
chen Verpflichtung zur örtlichen Daseinsvorsorge ausgeschlossen sein. **Ein Defizit muss
hier schlichtweg hingenommen werden.**

Muss der Leistungsanbieter, hier die Friedhofsverwaltung, faktisch unter Wettbewerbsbedin-
gungen agieren, machen sich Restriktionen des Gebührenrechts mit Blick auf eine „marktge-
rechte“ Entgeltgestaltung jedenfalls erschwerend bemerkbar.

Auf der kalkulatorischen Seite ist allem voran festzustellen, dass das Gebührenrecht zu-
nächst alle Versuche einer Quersubventionierung von Leistungen oder die Zusammenfas-
sung von „notleidenden“ mit anderen, besser marktgängigen Gebührentatbeständen zu ei-
nem Einheitsgebührensatz, verschließt. Dies gilt jeden falls dann, wenn die notleidende Lei-
stung, z.B. die Trauerfeier / Aufbewahrung, eine Wahlleistung darstellt.

Um das strukturelle Defizit zu minimieren, könnten **langfristige** außerkalkulatorische Lö-
sungsversuche unternommen werden. Auch im Friedhofsbereich kann und sollte man über
Kostensenkungen, Qualitätsverbesserungen, Informationsinstrumente (Internet, Flyer, Ver-
anstaltungen) und andere Maßnahmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit nachden-
ken.

Kurzfristig sind die Kosten jedoch fix, und nachfragebelebende Maßnahmen ihrerseits erst-
mal kostentreibend. Die Einstellung des Angebots bringt vor allem die Erlöse auf null, kann
aber nicht die (fixen) Kosten reduzieren.

In diesen Fällen sollte unabhängig von „Berechnungsversuchen“ eine stabile Kombination
aus realistischer Fallzahl und Gebührensatz festgelegt werden, *welche den zu erwartenden
Erlös maximiert (= Kostendeckungsgrad) bzw. auf ein tragbares Niveau bringt.*

Eine Gebührensatzsenkung oder ein gleichbleibender Gebührensatz können dann zielführend sein, wenn Gebührensatzermäßigungen oder ein unveränderter Gebührensatz zu einer Mengenbelegung und damit zu steigenden Gebührenerlösen führen.

Hierzu ein Berechnungsbeispiel:

1. Fall – Kalkulation einer kostendeckenden Gebühr:

Trauerhallengebühr: 175,00 € (Prognose 2020: Nutzer: 250)
Kühlzellengebühr: 370,00 € (Prognose 2020: **Nutzer: 20**)

Defizit: ca. - 28.000,00 €

Kostendeckungsgrad: ca. 64 %

2. Fall – Leicht erhöhte Gebühr:

Trauerhallengebühr: 175,00 € (Prognose 2020: Nutzer: 250)
Kühlzellengebühr: 160,00 € (Prognose 2020: **Nutzer: 100**)

Defizit: ca. - 20.000,00 €

Kostendeckungsgrad: ca. 75 %

Aus dem Beispiel wird ersichtlich, **dass das Defizit kalkulatorisch nicht beseitigt werden kann.**

Es ist nun das Mindeste, dieses Defizit jedenfalls so klein wie möglich zu halten. Solange ein Deckungsbeitrag erwirtschaftet wird, ist die Fortsetzung des Angebotes betriebswirtschaftlich sinnvoll.

Die Verwaltung schlägt daher vor, den drastisch sinkenden Nutzerzahlen betriebswirtschaftlich kurzfristig mit *einer nur leicht erhöhten (nicht kostendeckenden) Gebühr für die Nutzung der Trauerhallen/Kühlzellen im Jahr 2020 zu begegnen* mit dem Ergebnis, dass zumindest auch weiterhin ein Teil der Fixkosten für den Betrieb der Anlagen durch das Ziel der Maximierung der Gebühreneinnahmen abgedeckt werden kann.

Vor dem Hintergrund der *offensichtlich betriebswirtschaftlichen Unmöglichkeit* hier eine Kostendeckung zu erreichen und der vorgeschlagenen Maßnahme geht die Verwaltung von einem erreichbaren Kostendeckungsgrad im Jahr 2020 *von höchstens ca. 75 %* aus. Vorausgesetzt, die Nutzerzahlen sinken in 2020 nicht noch weiter ab, als dies schon 2019 geschehen ist. Die Beurteilung der Zahlen entzieht sich derzeit einer zuverlässigen Prognose, weil der private Anbieter erst im Frühjahr 2019 sein Angebot erweitert hat.

Dies bedeutet für das Jahr 2020 *eine kalkulatorische Unterdeckung im Gebührenhaushalt in diesem Bereich in Höhe von ca. 20,0 T€*. Hierbei wurde eine Kostenüberdeckung aus den Nachkalkulationen der Jahre 2016-2018 in Höhe von 7.919,58 € bereits berücksichtigt. *Ohne diesen Überschuss aus Vorjahren fiel der Fehlbetrag im Jahr 2020 entsprechend höher aus.*

Der Friedhofsgebührenhaushalt müsste demnach *zunächst mit einem Betrag von ca. 20,0 T€ vom allgemeinen Haushalt subventioniert werden*. Dieses Vorgehen ist nach den Vorschriften des § 6 Abs. 1 Satz 2 KAG NRW grundsätzlich zulässig.

In einer solchen Situation ist es natürlich auch nicht sinnvoll, ein schon in dieser Kalkulationsperiode nicht abzuwendendes Defizit nunmehr in der Folgeperiode (zusätzlich zu dem dann ohnehin erneut drohenden Perioden-Defizit) wieder ausgleichen zu wollen. Konse-

quenz eines solchen Handelns wäre u.U., dass nur ein laufend vergrößerter „Defizitberg“ vor sich her geschoben würde.

Fazit: Werden die Gebühren unter die Kostendeckung abgesenkt ist besonders darauf hinzuweisen, dass die „errechnete“ Unterdeckung aus dieser Periode in den Folgejahren sinnvollerweise nicht ausgeglichen werden kann und faktisch zu Lasten des allgemeinen Haushalts geht.

Sollte sich der Abwärts-Trend auch im Jahr 2020 fortsetzen, müsste darüber hinaus über Kostensenkungen und/oder Qualitätsverbesserungen in diesem Bereich nachgedacht werden, um gegen den anhaltenden Wettbewerb bestehen und den Erhalt der Trauerhallen/Kühlzellen auf Herzogenrather Friedhöfen auch weiter wirtschaftlich darstellen zu können.

Im Bereich der **Bestattungsgebühren** ist hingegen bei einem Teil Grabarten nur eine geringe Gebührenerhöhung erforderlich (zwischen 0,00 % und 6,25 %, im Gesamtdurchschnitt: +2,72 %). Auch hier wurden Überschüsse aus den Nachkalkulationen der Jahre 2016-2018 in Höhe von 1.977,11 € bereits verrechnet.

Bei den Bestattungsgebühren fallen vorwiegend variable Kosten an (insbesondere Lohnkosten). Die nachkalkulierten städtischen Personalausgaben aus dem Jahr 2018 wurden, infolge des letzten Tarifabschlusses für das Jahr 2020 (bis 28.02.2020) und einer Prognose kommender Tarifabschlüsse und Lohnsteigerungen (ab 01.03.2020), um insgesamt 4,81 % erhöht. Dies macht sich schließlich unmittelbar bei den Bestattungsgebühren bemerkbar.

Die Gebühren für den Einbau der liegenden Gedenktafeln durch die Friedhofsverwaltung bleiben gegenüber dem Vorjahr unverändert.

Der Zuschlag für Bestattungen an Samstagen wurde, entsprechend den Einsatzstunden und Fallzahlen, neu berechnet.

Aufgrund der ansteigenden Lohnkosten, infolge des Tarifabschlusses und kommender Lohn erhöhungen, steigen im Ergebnis die Gebühren für Samstagsbestattungen an, weil diese ebenfalls äußerst lohnintensiv sind:

Der Zuschlag für Erdbestattungen an Samstagen erhöht sich von 270,00 € auf 280,00 €, der Zuschlag für Urnenbestattungen von 200,00 € auf 210,00 €.

Hier standen, im Gegensatz zu den Bestattungsgebühren, keine kalkulatorischen Spielräume mehr zur Verfügung, die eine Stabilität der Gebührensätze ermöglicht hätten. Aus diesem Grund schlagen die höheren Lohnkosten unmittelbar auf die Gebühren durch.

Weitere Erläuterungen können der beiliegenden Gebührenbedarfsberechnung für das Jahr 2020 entnommen werden.

Anlage 3a stellt die geänderten alten und neuen Gebührensätze noch einmal gegenüber.

Zudem wurden in der Anlage 3b die verschiedenen Positionen aufaddiert und mit der aktuellen Gebühr verglichen.

Die zur Kostendeckung erforderlichen Gebühreneinnahmen erhöhen sich im Vergleich zum Vorjahr danach um 4,22 %. Der Anstieg ist dabei im Wesentlichen auf die linearen tariflichen Lohnsteigerungen und die höheren Gebühren für die Nutzung der Trauerhallen und Kühlzellen zurückzuführen.

Die Verwaltung empfiehlt, die Gebühren für die Benutzung der Friedhöfe der Stadt Herzogenrath in Höhe der Gebührenbedarfsberechnung für das Jahr 2020 festzusetzen.

Die Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Friedhöfe der Stadt Herzogenrath (Gebührensatzung für Friedhöfe) wäre entsprechend anzupassen.

Die 7. Änderungssatzung zur Gebührensatzung für die Friedhöfe der Stadt Herzogenrath ist als Anlage 1 beigefügt.

Rechtliche Grundlagen:

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), Bestattungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (BestG NRW), Kommunalabgabengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (KAG NRW), Friedhofssatzung der Stadt Herzogenrath, Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Friedhöfe der Stadt Herzogenrath

Stellungnahme Beratung und Örtliche Rechnungsprüfung:

Die Kalkulation der Friedhofgebühren basiert auf Grundlage der Vorgaben für kostenrechnende Einrichtungen, indem für das Produkt 1355310 Friedhöfe und Bestattungswesen gesetzlich ein Ausgleich der Kosten durch Gebühren erforderlich ist.

In 2020 entstehen Gesamtkosten (Lohn-, Instandhaltungs-, Wärme- und kalkulatorische Kosten) in Höhe von 815.820 €. Diese Kosten werden auf die Nutzungsrechte und Bestattungen und sonstige Gebühren verteilt.

Im Zuge der Schätzungen der Bestattungszahlen für das Jahr 2020 geht die Verwaltung von 450 Bestattungsfällen aus. Dies führt unter Zugrundelegung der Gebührenkalkulation Nutzungsrechte zu einer geringfügigen Steigerung der Kosten für die Nutzungsrechte.

Neben den Nutzungsrechten sind die Kosten der Trauer und Leichenhallen sowie die Bestattungsgebühren Bestandteil der Kalkulation im Friedhofswesen.

Hier ist es im laufenden Jahr zu einem Einbruch der Benutzungszahlen für die Trauerhallen und Kühlzellen gekommen, sodass eine ausgleichende Gebührenkalkulation für das Jahr 2020 nach heutigen Erkenntnissen nicht mehr möglich ist. Die Verwaltung schlägt hier vor, den Unterdeckungsbetrag von ca. 20.000 € für das Jahr 2020 aus dem allgemeinen Haushalt zu entnehmen, obwohl die Gebühren hierzu deutlich angehoben werden.

Im Gegensatz dazu werden die Bestattungsgebühren teilweise nur geringfügig angehoben, um eine Kostendeckung für das Jahr 2020 zu erlangen.

Die Beratung und Örtliche Rechnungsprüfung stimmt dem Vorschlag der Verwaltung zur 7. Änderungssatzung zu, empfiehlt dahingehend aber die Fallzahlen der Trauerhallen und Kühlzellen engmaschig für das Jahr 2020 zu kontrollieren und unterjährig zu berichten, inwieweit anhand der Fallzahlen die Höhe der Kostenunterdeckung zu erwarten ist.

Anlage/n:

- 7. Änderungssatzung zur Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Friedhöfe der Stadt Herzogenrath (Gebührensatzung für die Friedhöfe) vom 17.12.2013 in der Fassung vom 11.12.2018 (Anlage 1);
- Gebührenbedarfskalkulation für das Jahr 2020 (Anlage 2);
- Gebührenvergleiche (Anlage 3a und 3b);