



III - Finanzservice

XXI. Änderungssatzung der Gebührensatzung für die Friedhöfe der Hansestadt Wipperfürth

Gremium	Status	Datum	Beschlussqualität
Haupt- und Finanzausschuss	Ö	22.11.2022	Vorberatung
Stadtrat	Ö	13.12.2022	Entscheidung

Beschlussentwurf:

1. Die XXI. Änderungssatzung der Gebührensatzung für die Friedhöfe der Hansestadt Wipperfürth (Weststraße, Hindenburgstraße, Lüdenscheider Straße, Agathaberg, Egen, Klaswipper, Kreuzberg, Thier und Wipperfeld) sowie die dieser Satzung zugrundeliegende Gebührenkalkulation für das Haushaltsjahr 2023 werden in der beiliegenden Fassung zum 01.01.2023 beschlossen.

Finanzielle Auswirkungen:

Entsprechend der Gebührenkalkulation werden im Gebührenhaushalt "Friedhofswesen" für das Jahr 2023 Gebühreneinnahmen in Höhe von 538.049,04 € erwartet. Durch die bedarfsgerechte Erhöhung der Friedhofsgebühren kann erreicht werden, dass der Kostendeckungsgrad erhöht und insofern der aus allgemeinen Haushaltsmitteln bereitzustellende Anteil verringert wird.

Demografische Auswirkungen sowie Auswirkungen auf Inklusion: - keine -

Begründung:

In der als Anlage 2 beigefügten Gebührenbedarfsermittlung für das Kalkulationsjahr 2023 sind als Kostenträger die sechs Teilprodukte "Nutzungsrechte", "Bestattungen", "Trauerhallen", "Grabmalgenehmigungen", "Ehren- und Kriegsgräber" und "Altfriedhöfe" ausgewiesen, wobei die beiden letztgenannten nicht dem Gebührenhaushalt i.S.d. Kommunalabgabengesetzes (KAG) angehören, sondern aus allgemeinen Haushalts- bzw. Landesmitteln finanziert werden. Der sich hieraus bei den Kostenträgern ergebende Gebührenbedarf wird in der als Anlage 3 beigefügten Gebührenberechnung 2023 mittels der zu erwartenden Fallzahlen (Anlage 5) auf die einzelnen Gebährentatbestände verteilt.

- **Kostenunterdeckungen**

Im Gebührenhaushalt Friedhofswesen ergaben sich in den letzten Jahren regelmäßig Unterdeckungen, die innerhalb von 4 Jahren nach Ablauf der Kalkulationsperiode auszugleichen sind (§ 6 Abs. 2 KAG NRW).

Aus den Jahresabschlüssen der Vorjahre besteht noch eine in die Kalkulationen ab 2023 vorzutragende Unterdeckung in Höhe von rd. 330 T€, die gem. Kommunalabgabengesetz in der neuen Gebührenkalkulation 2023 mit rd. 155 T€ und mit rd. 175 T€ in den Kalkulationen 2024 bis 2026 zu berücksichtigen ist.

Zur Vermeidung einer überproportionalen Gebührenerhöhung, wird hiervon für die Gebührenkalkulation 2023 jedoch nur ein Teilbetrag über alle Kostenträger von rd. 31 T€ (= 20 %) in die Gebührenberechnung eingestellt.

Der Restbetrag für das Jahr 2023 von rd. 124 T€ wird zu Lasten des Haushalts ausgebucht.

Hinsichtlich der weiteren Kostenänderungen wird auf Anlage 4 (Vergleich 2022 - 2023) verwiesen.

- **Rücklage (Sonderposten)**

Im aktuell vorliegenden Jahresabschluss 2021 sind die Sonderposten für die gebührenrelevanten Kostenträger "Nutzungsrechte", "Bestattungen", "Trauerhallen", "Grabmalgenehmigungen", "Ehren- und Kriegsgräber" ausgeschöpft, sodass für die vorliegende Kalkulation 2023 keine gebührensenkenden Effekte realisiert werden können.

Die Entwicklung des Sonderpostens (Rücklagen) für den Gebührenaussgleich, vorbehaltlich des endgültigen Ergebnisses aus dem Jahresabschluss 2022, kann der folgenden Übersicht entnommen werden:

Entwicklung Sonderposten	IST/JA 2018	IST/JA 2019	IST/JA 2020	IST/JA 2021	Plan 2022	Rest/ Plan 2023
Nutzungsrechte	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Bestattungen	35.647,00 €	35.572,00 €	14.372,00 €	- €	1.372,00 €	- €
Trauerhallen	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Grabmalgenehmigungen	- €	- €	- €	- €	- €	- €

Eine vergleichende Gegenüberstellung der Gebührensätze 2022 und 2023 ergibt sich aus Anlage 6.

- **Ausweis "Öffentliches Grün"**

Öffentliches Grün sind Flächen- und Funktionsanteile im Gräberfeld, die über den üblichen Bedarf und die Zweckbestimmung eines Friedhofs hinausgehen. Diese Funktionsanteile gliedern sich wie folgt:

Verkehrsfunktion	Wege und Parkplätze auf Friedhöfen werden mehr von friedhofsfremden Personen genutzt als von Angehörigen.
Denkmalfunktion	Unangemessener Unterhaltungsaufwand für z.B. historische Mauern.
Naturschutzfunktion	Im Gräberfeld vorhanden sind über das betriebsübliche Maß hinaus: Büsche, Hecken und Strauchanlagen.
Freizeit- und Erholungsfunktion	Friedhof in der Funktion eines öffentlichen Parks.

Die oben benannten zusätzlichen Funktionen spielen in der Hansestadt Wipperfürth, aufgrund der Lage im Oberbergischen Kreis, keine nennenswerte Rolle.

Allenfalls auf dem Friedhof Wipperfürth Weststraße mit seiner angrenzenden Bebauung kann ein geringer Naherholungswert begründet werden. In der Regel werden hierfür 3% der Kosten für die Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden in Ansatz gebracht.

Aufgrund der Geringfügigkeit des Betrages ergeben sich hieraus keine Auswirkungen auf die Gebührenkalkulation. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Friedhofsentwicklungskonzept der BSL Managementberatung.

Es werden 50% der Unterhaltungskosten gleichmäßig auf alle Nutzungsarten verteilt und die anderen 50% in einem Verhältnis, das die unterschiedlich in Anspruch genommene Fläche und den unterschiedlichen Unterhaltungsbedarf berücksichtigt.

Zusammenfassung:

Im Ergebnis resultiert aus der vorliegenden Kalkulation eine moderate Gebührenerhöhung für die Kostenträger „Nutzungsrechte“, „Grabmalgenehmigungen“ und „Trauerhallen“. Die Bestattungsgebühren konnten, aufgrund höherer Fallzahlen, leicht gesenkt werden (siehe Anlage 6 - Gebührenvergleich).

Da die Kostenermittlung u.a. auf Basis der "Fallzahlen" erfolgt, wird in der Anlage 5 die Fallzahlentwicklung der vergangenen Jahre gesondert dargestellt.

• **Friedhofsentwicklungskonzept / Gebührenkalkulationsmodelle**

Seit Jahren ist ein drastischer Wandel in der Bestattungskultur erkennbar, wodurch unter anderem der Bedarf an Friedhofsflächen stark gesunken ist. Der Pflege- und Unterhaltungsaufwand für die Friedhöfe ist jedoch umfangreicher geworden. Dies resultiert auch aus der steigenden Nachfrage nach pflegeleichten beziehungsweise sogar pflegefreien Bestattungsformen. So ist auch für die Hansestadt Wipperfürth der Trend hin zu kleineren und kostengünstigeren Bestattungsformen zu beobachten. Die Kostenvorteile einer Urnenbestattung, insbesondere im Hinblick auf kürzere Grabnutzungszeiten und die Minimierung der Grabpflege, verstärken diese Entwicklung.

In den vergangenen Jahren ist der Anteil der Urnenbestattungen auf den Friedhöfen der Hansestadt Wipperfürth kontinuierlich gestiegen. Betrug der Anteil der Urnengräber im Jahr 2010 noch 23 %, so erhöhte sich dieser innerhalb von 12 Jahren um 28 Prozentpunkte auf 51 % im Jahr 2022.

Voraussetzung für die Optimierung der Friedhofsbewirtschaftung ist daher eine effiziente und nachhaltige "Friedhofsentwicklungsplanung", unter Berücksichtigung entsprechender Belegungsstrategien und modifizierter Bestattungsformen, die auf die Bedürfnisse der Menschen abgestimmt sind.

Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, beauftragte die Hansestadt Wipperfürth mit Schreiben vom 18. April 2019 die BSL Managementberatung mit der Erstellung eines Friedhofsentwicklungskonzeptes für die sieben kommunalen Friedhöfe.

Die Arbeitsergebnisse wurden im Bauausschuss am 05. Dezember 2019 präsentiert. Das "Friedhofsentwicklungskonzept" kann im Bürgerinformationssystem eingesehen werden.

Insbesondere ergaben sich hieraus Lösungsvorschläge und Anregungen für eine Neu- oder Umstrukturierung bzw. Sanierung/Umgestaltung von Friedhofsflächen und Grabfeldern. Es wurden darüber hinaus Vorschläge für bedarfsgerechte Bestattungsmöglichkeiten, vor dem Hintergrund der Kostenreduzierung bei der Unterhaltung und Pflege der Friedhofsflächen, vorgestellt, letztendlich mit dem Ziel die Bestattungsgebühren zu stabilisieren. Im Ergebnis zeigt sich, dass sich auf den städtischen Friedhöfen nur dann Kostenersparnisse erzielen lassen, **vollumfänglich** erst ab dem Jahr 2049, wenn zeitnah Entscheidungen über die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen getroffen werden.

Vor diesem Hintergrund wurden aus der Beratung in der Sitzung des Bauausschusses am 03.09.2020 (TOP 1.4.4 - Beschluss über die Umsetzung des Friedhofskonzeptes) durch den Rat am 22.09.2020 folgende Maßnahmen beschlossen, die im Laufe des Jahres 2021 und 2022 (bis auf Pkt. 3) bereits umgesetzt bzw. eingeleitet wurden:

1. Schließung von Friedhofsteilen auf den Friedhöfen Weststraße, Agathaberg, Klaswipper, Thier, Egen und Kreuzberg. Diese Maßnahme wurde im Jahr 2022 abgeschlossen.
2. Die Aufnahme der Bestattungsform „Urnenbaumwahlgrab“ für alle städtischen Friedhöfe. Diese Bestattungsform steht neben dem Westfriedhof (bereits seit 2021) nunmehr auch auf allen Dorffriedhöfen zur Verfügung.
3. Anstelle der „Gärtnerbetreuten Grabstellen“ (Gestaltung und Pflege der Anlage und Gräber obliegt gem. vertraglicher Vereinbarung einem externen Unternehmen), soll auf der dafür vorgesehenen Fläche auf dem Westfriedhof ein „Friedwald“ angelegt werden (siehe Haushaltsbeschlüsse für das Jahr 2022). Hierfür wurden zusätzlich Mittel in Höhe von 25.000 € zur Verfügung gestellt.
4. Entsprechende Anpassungen der Friedhofssatzung wurden bereits vorgenommen. Veränderungen zu Punkt 3 sind noch aufzunehmen.

Unabhängig hiervon kann, basierend auf den Ergebnissen aus dem Friedhofsentwicklungskonzept, festgestellt werden, dass sich das bestehende Kalkulationsmodell der Hansestadt Wipperfürth bewährt hat und somit seitens der BSL Managementberatung keine Notwendigkeit gesehen wurde, die Kalkulationssystematik zu ändern.

Im Wesentlichen wurden bei der Untersuchung zwei verschiedene Berechnungsmodelle gegenübergestellt:

Das "**Äquivalenzziffernmodell**" und das "**Kölner Modell**":

Beim **Äquivalenzziffernmodell** stehen mehrere Sorten einer ähnlichen Leistung (Reihengrab, Wahlgrab, Urnengrab etc.) kostenmäßig in einem bestimmten Verhältnis zueinander. Ausdruck des Verhältnisses ist eine Äquivalenzziffer, mit der Leistungen auf eine miteinander vergleichbare Größe als Grundlage für die Kalkulation der jeweiligen Einzelgebühren umgerechnet werden. Die Basis bildet der Aufwand der am häufigsten verkauften Leistung: Äquivalenzziffer 1,0.

Der Aufwand der übrigen Leistungen wird mit dieser ins Verhältnis gesetzt. Der Gebührenbedarf wird über Multiplikation von Fallzahlen und der Äquivalenzziffer errechnet. Die Ermittlung der Äquivalenzgröße erfolgt bei den Friedhofsträgern nach unterschiedlichen Kriterien (z.B. Grabgröße, Aufwand für den Grabaushub, Volumen des Grabaushubs etc.).

Dem **Kölner Modell** liegt die Annahme zu Grunde, dass jede Grabart einen bestimmten Grundaufwand besitzt, unabhängig von der Größe. Ausgehend davon erfolgt eine Gleichbehandlung aller Grabarten. Die Kosten werden teilweise flächenverbrauchsunabhängig zu gleichen Teilen auf Sterbefälle verteilt, teilweise erfolgt eine Verteilung auf Basis der Grabfläche, der Nutzungsdauer und Anzahl der Fälle.

In der Konsequenz haben die beiden Modelle unterschiedliche Auswirkungen und führen zu der Situation, dass eine identische Kosten- und Fallzahlenkonstellation, je nach Ausgestaltung des angewandten Modells, zu unterschiedlichen Gebührensätzen der einzelnen Grabarten führt.

Die Hansestadt Wipperfürth kombiniert derzeit beide Modelle. 50% der Kosten werden über die Fallzahlen und die Nutzungsdauer, ohne Unterscheidung der jeweiligen Grabarten, verteilt und ebenfalls 50% der Kosten über eine Äquivalenzziffer, den Fallzahlen und der Nutzungsdauer. Aufgrund der Empfehlungen aus dem Friedhofsentwicklungskonzept, sollte, zur Sicherstellung der Gebührenstabilität, auch zukünftig das bislang angewandte Gebührenkalkulationsmodell beibehalten werden.

Hinsichtlich der Ermittlung der Äquivalenzziffern wurde bereits in der Kalkulation für das Jahr 2021, abweichend von den Berechnungen aus den Vorjahren, neben den Faktoren Grabfläche, Gestaltungsmöglichkeit durch den Nutzungsberechtigten und den Pflegeaufwand, noch der Faktor „Möglichkeit einer Mehrfachbelegung“ hinzugefügt, der bislang an dieser Stelle unberücksichtigt blieb. So besteht die Möglichkeit beim Erwerb eines Nutzungsrechtes für eine Urnenwahlgrabstelle, bis zu 4 Urnen in einer Grabstelle bestatten zu können. Bei der neu eingeführten Grabart „Urnbaumwahlgrab“ und der Urnenwandkammer sind dies bis zu 2 Urnen.

Im Ergebnis resultiert hieraus eine veränderte Gewichtung unter den verschiedenen Grabarten. Anstelle des Erdwahlgrabes, das bis zum Jahr 2020 den höchsten Kostenanteil trug, tritt das Urnenwahlgrab mit einer Gewichtung von 100 % (s. Anlage 3, Gebührenberechnung). Alle anderen Grabarten werden hierzu, anhand der o.g. Faktoren ins Verhältnis gesetzt.

Der Stadtrat hat in seiner Sitzung vom 15.12.2020 der geänderten Gewichtung zulasten des Urnengrabes, basierend auf den Empfehlungen der BSL Managementberatung (siehe Friedhofsentwicklungskonzept Seite 65), zugestimmt.

Unabhängig hiervon wurde von einer differenzierten Gebührenermittlung für jeden einzelnen Friedhof abgeraten. Hier würden nur geringe Änderungen bei den "Fallzahlen" zu extremen Gebührenschwankungen führen. Demnach wurde an einer "Gebühr für alle Friedhöfe" festgehalten werden.

- **Anwendung des § 2b UStG (Umsatzsteuergesetz) in Zusammenhang mit dem Friedhofs- und Bestattungswesen**

Mit dem Jahressteuergesetz 2015 wurde die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand durch die Einführung des § 2b UStG zum 1.1.2017 grundlegend reformiert. Zur Umsetzung der Neuregelung haben juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) eine umfassende Inventur ihrer Leistungsbeziehungen vorzunehmen.

In diesem Kontext hat sich auch eine Reihe von Anwendungsfragen im Zusammenhang mit Friedhöfen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft ergeben.

Unter Umständen werden einige Friedhofsleistungen zukünftig umsatzsteuerpflichtig. Sollten die erbrachten Leistungen umsatzsteuerpflichtig sein oder in Zukunft werden, so wird die Umsatzsteuer mit 19 % erhoben; die in der Satzung genannten Gebühren erhöhen sich entsprechend.

Anlagen:

1. Entwurf der XXI. Änderungssatzung zur Gebührensatzung für die Friedhöfe der Hansestadt Wipperfürth
2. Gebührenbedarfsermittlung 2023
3. Ermittlung der Gebührensätze
4. Vergleich 2022-2023
5. Übersicht über die Entwicklung der Fallzahlen
6. Vergleich Gebührensätze 2022-2023