

**Gebühren für die Benutzung der
Bestattungseinrichtungen der Landeshauptstadt
München (Friedhofsgebührensatzung) und
Verwaltungskosten für Amtshandlungen im eigenen
Wirkungskreis der Landeshauptstadt München
(Kostensatzung/Tarifgruppe 73)**

**Überprüfung der Gebührenhöhe der Bestattungs-,
Grabnutzungs- und Verwaltungsgebühren für den
Kalkulationszeitraum vom 01.08.2018 bis 31.07.2020**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12293

**Beschluss des Gesundheitsausschusses
vom 07.02.2019 (VB)**
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1. Anlass

Als Ergebnis der turnusgemäßen Überprüfung konnten mit Beschluss des Stadtrates vom 09.06.2016 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 05679) sämtliche Benutzungs- und Verwaltungsgebühren – also die Gebühren für Sargbestattungen, Einäscherungen, Urnenbeisetzungen sowie die Grabnutzungsgebühren – seit 01.08.2008 unverändert belassen werden.

Mit Blick auf den endenden Kalkulationszeitraum hat das Referat für Gesundheit und Umwelt, Städtische Friedhöfe München (SFM) turnusgemäß eine neue Gebührenkalkulation bzw. eine Überprüfung aller gültigen Gebührenhöhen vorgenommen. Die Vorgehensweise für die Gebührenkalkulation beruht unverändert auf den umgesetzten Empfehlungen des Revisionsamts aus dem Jahr 2003 (Prüfung der für die Nutzung der Bestattungseinrichtungen erhobenen Friedhofsgebühren) und 2007 (Follow-up Prüfung).

2. Erläuterung zur Rechnungslegung der Städtischen Friedhöfe München

Innerhalb der Städtischen Friedhöfe München müssen zwei Rechnungskreise geführt werden. Einer für die Friedhöfe und ein weiterer für das Krematorium/Einäscherungsbetrieb, welches wegen der Umsatz- und Körperschaftssteuerpflicht als Betrieb gewerblicher Art (BgA) buchhalterisch getrennt in einer eigenen Betriebsabrechnung abgebildet werden muss. Der Rechnungskreis der Friedhöfe teilt sich für die gebührenrelevanten Aufgabenbereiche in folgende Produktleistungen auf:

» Bestattungsleistungen

(Sargbestattungen, Trauerfeiern und Urnenbeisetzungen, Aufbahrungen, Prüfung der Voraussetzungen für Überführungen, Benutzung von Kühlanlagen u. v. m.)

» Grabüberlassung

(Überlassung von Grabnutzungsrechten, Fundamente und Genehmigung von Grabmalen)

Auf nicht gebührenrelevante Bereiche wie Bestattungen von Amts wegen, Kriegsgräber oder Öffentliches Grün wird in dieser Beschlussvorlage mangels Relevanz nicht eingegangen.

3. Kostenentwicklung

Das Wirtschaften der SFM war auch im ablaufenden Kalkulationszeitraum wieder von strikter Kostenorientierung geprägt. In Tabelle 1 ist die Kostenentwicklung der SFM einschließlich des BgA Krematorium der vergangenen fünf Jahre dargestellt.

	Bestattungsleistungen	Grabüberlassung	BgA Krematorium
2013	12.077.422 €	11.330.129 €	2.448.239 €
2014	12.710.190 €	11.270.979 €	2.254.056 €
2015	12.080.879 €	12.829.559 €	1.795.717 €
2016	11.781.318 €	13.769.128 €	1.987.960 €
2017	11.345.508 €	15.017.412 €	1.539.457 €

Tabelle 1: Kostenentwicklung SFM einschließlich BgA Krematorium

In den letzten fünf Jahren haben sich die Kosten bei den Friedhöfen unterschiedlich entwickelt. Die Kosten für Bestattungsleistungen konnten im Wesentlichen konstant gehalten werden bzw. sind zuletzt gesunken. Als Maßnahme zur Kundenbindung wurde in jüngster Zeit der Pflegestandard der Friedhöfe verbessert, was entsprechende Auswirkungen auf die Kosten für Grabüberlassung hat. Insgesamt ist anzumerken, dass seit langem eingeplante Mehrkosten, insbesondere kalkulatorische Kosten durch Verzögerungen bei investiven Maßnahmen (z. B. Sanierung Westfriedhof) ausgeblieben sind.

Die Kosten für den BgA Krematorium sind markant gesunken. Dies resultiert aus dem fast vollständigen Wegfall der kalkulatorischen Kosten, da die bestehende Anlage komplett abgeschrieben ist.

4. Einnahmeentwicklung

In Tabelle 2 ist die Einnahmeentwicklung der vergangenen fünf Jahre dargelegt.

	Bestattungsleistungen	Grabüberlassung	BgA Krematorium
2013	12.077.422 €	14.102.725 €	1.918.461 €
2014	11.099.224 €	13.483.902 €	1.787.908 €
2015	11.675.225 €	12.187.856 €	1.795.717 €
2016	11.006.783 €	13.616.461 €	1.857.856 €
2017	11.478.440 €	12.154.616 €	1.975.910 €

Tabelle 2: Einnahmeentwicklung SFM einschließlich BgA Krematorium

Die Einnahmen aus Bestattungsleistungen sind tendenziell rückläufig. Dies resultiert aus den auf niedrigem Niveau stagnierenden Bestattungszahlen, wobei im Jahr 2016 ein absoluter Tiefpunkt seit Einführung einer Betriebsstatistik erreicht wurde. Gleichzeitig findet weiter eine Verschiebung zur Urnenbeisetzung (auch Strukturwandel im Bestattungswesen) statt, die pro Fall rund 100 € weniger Gebühren generiert als eine Sargbestattung.

Darüber hinaus werden die Bestattungseinrichtungen der SFM, wie beispielsweise die Aufbahrung oder Benutzung von Trauerhallen, immer seltener als Bestandteil einer Bestattung nachgefragt.

Die Einnahmen aus Grabüberlassung bewegen sich – trotz Einbrüchen in 2015 und 2017 – dagegen auf gutem Niveau. Die SFM bieten seit ein paar Jahren einige neue Grabarten (z. B. Bestattung unter Bäumen, Mosaikgärten etc.) an, die im oberen Preissegment liegen. Diese werden stark nachgefragt. Die SFM bemühen sich mit intensiver Öffentlichkeitsarbeit, das Interesse an den Friedhöfen hoch zu halten.

Zur Verdeutlichung der Einnahmeentwicklungen bei den unterschiedlichen Produktleistungen und beim BgA Krematorium sind in der nachfolgenden Tabelle 3 Fallzahlen ausgewählter Leistungen und deren Entwicklung in den vergangenen fünf Jahren dargestellt, die für die Einnahmesituation der SFM von Bedeutung sind.

	2013	2014	2015	2016	2017
Bestattungsleistungen					
Leichenhallenbenutzungen	11.696	11.167	11.747	10.973	11.066
Aufbahrungen	5.754	5.241	5.241	4.538	4.478
Trauerhallenbenutzungen	8.377	7.969	8.308	7.721	7.850
Sargbestattungen (SB)	4.204	4.070	4.098	3.742	3.816
Trauerfeiern vor Einäscherung	2.144	1.848	1.781	1.479	1.364
Urnentrauerfeiern	2.644	2.770	3.114	3.260	3.404
Urnenbeisetzungen (UB)	6.718	6.557	6.534	6.740	7.146
Bestattungen gesamt (SB+UB)	10.922	10.627	10.632	10.482	10.962
Überführungen	3.522	3.572	4.064	3.948	4.051
Grabüberlassung					
verkaufte Jahre Grabnutzungsrechte	206.782	211.580	200.904	189.806	169.750
BgA Krematorium					
Einäscherungen	7.619	7.329	7.664	7.312	7.540
Versand von Urnen	1.374	1.333	1.394	1.204	1.216

Tabelle 3: Fallzahlen ausgewählter Leistungen der SFM der letzten fünf Jahre

5. Betriebsergebnisse

In der letzten Gebührenkalkulation 2016 wurde für die SFM [ohne BgA Krematorium] ein geplantes jährliches Defizit von 2,18 Mio. € zum Abbau der Gebührenaussgleichsrücklage prognostiziert. (Die Gebührenaussgleichsrücklage ist unter Ziffer 7 erläutert.) Das Betriebsergebnis für das Jahr 2016 ist um etwas über 1,2 Mio. € besser, das Betriebsergebnis für 2017 um 0,55 Mio. € schlechter als die Prognose ausgefallen. Die Betriebsergebnisse der letzten fünf Jahre werden in Tabelle 4 aufgezeigt.

BE	Städtische Friedhöfe München	BgA Krematorium
2013	2.440.385 €	-529.779 €
2014	601.957 €	-466.147 €
2015	867.442 €	109.173 €
2016	-927.202 €	-130.104 €
2017	-2.729.863 €	436.453 €

Tabelle 4: Betriebsergebnisse (BE) der SFM und des BgA Krematorium

Für den BgA Krematorium resultieren die verhältnismäßig hohen Defizite in den Jahren 2013 und 2014 aus Ofenreparaturen aufgrund der technischen Überalterung der Einäscherungsanlage.

6. Methodik der Gebührenkalkulation

Die Berechnungsmethode für die Gebührenhöhe orientiert sich an den tatsächlichen Kosten der von den Friedhöfen und dem Krematorium erbrachten Leistungen. Die Rahmenbedingungen für die Gebührenkalkulation gibt Art. 8 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) vor. Bei der Gebührenkalkulation ist demnach das Kostendeckungsgebot, das Kostenüberschreitungsverbot, das Verursachungsprinzip sowie insbesondere das Ausmaß der Nutzung (Art. 8 Abs. 4 KAG) zu beachten.

In die Gebührenkalkulation sind ausschließlich die gebührenfähigen Kosten eingeflossen.

Um die Vorgaben des Art. 8 KAG exakt umzusetzen, werden die Gebührenhöhen mit Divisionskalkulationen, Zuschlagskalkulation sowie einer Äquivalenzziffernkalkulation (betrifft nur die Grabnutzungsrechte) ermittelt.

6.1 Kalkulationszeitraum

Die SFM haben auch bei der aktuellen Gebührenkalkulation wieder einen zweijährigen Kalkulationszeitraum angesetzt. Der kommende Kalkulationszeitraum läuft vom 01.08.2018 bis 31.07.2020. Die Prognoseergebnisse beziehen sich jedoch auf das Rechnungsjahr (= Kalenderjahr), sodass sich die geplanten bzw. prognostizierten Betriebsergebnisse auf die gesamten Jahre 2018, 2019 sowie 2020 beziehen.

Als Betrachtungszeitraum für Kosten und Fallzahlen wurden die letzten fünf Rechnungsjahre von 2013 bis 2017 gewählt. Damit werden die Entwicklungen der vergangenen fünf Jahre auf die kommenden Jahre projiziert, woraus sich eine relativ hohe Prognosezuverlässigkeit ergibt. Eventuelle statistische Ausreißer können die Ergebnisse so nur geringfügig nach oben oder unten beeinträchtigen.

6.2 Divisionskalkulationen

Bei dieser Methode werden die für den kommenden Kalkulationszeitraum prognostizierten Kosten durch die zu erwartenden Fallzahlen dividiert.

Ausgegangen wird vom arithmetischen Mittel der Kosten der vergangenen fünf Jahre. Auf diese Summe werden die erwarteten Entwicklungen wie Personalkostensteigerungen durch Stellenplanausweitungen, Höhergruppierungen und Tarifsteigerungen, Preisindexsteigerungen für Sachkosten und vorhersehbare Änderungen bei kalkulatorischen Kosten aufgeschlagen und der Stand der Gebührenausgleichsrücklage verrechnet. Das Ergebnis stellt den Kostenansatz, also den Dividenden für die Gebührenkalkulation dar.

Als Divisor wird der Durchschnitt der Fallzahlen des betreffenden Gebührentatbestands aus den vergangenen fünf Jahren gemittelt und an den sich abzeichnenden Trend angepasst. Das Ergebnis, der Wert des Quotienten, stellt die erforderliche Gebührenhöhe dar.

Die Divisionskalkulation wird für jeden Kostenträger angewandt. Basierend auf den Erfahrungen vergangener Gebührenkalkulationen wurde für jeden wichtigen Gebührentatbestand ein eigener Kostenträger definiert. Seit dem Rechnungsjahr 2009 werden die Kosten aller Gebührentatbestände, mit denen Erlöse in nennenswertem Umfang erzielt werden, auf einem eigenen Kostenträger abgerechnet.

6.3 Zuschlagskalkulationen

Die Zuschlagskalkulation wird für alle Nebenleistungen angewandt, für die sich kein eigener Kostenträger, wie beispielsweise das Verlöten eines [Sarg-] Zinkeinsatzes für die Überführung von Verstorbenen ins Ausland (§ 7 Abs. 1 b der Friedhofsgebührensatzung), lohnt. Bei der Zuschlagskalkulation wurde für jede Leistung der genaue Leistungsumfang samt der erforderlichen Zeit, die eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der betreffenden Entgeltgruppe benötigt, erhoben. Damit werden die direkten Personalkosten ermittelt. Auf die Personalkosten, samt Overheadpersonalkosten, erfolgen anteilige Zuschläge für Sachkosten und kalkulatorische Kosten.

Abschließend werden die für den kommenden Kalkulationszeitraum erwarteten Indexentwicklungen wie Personalkostensteigerungen, Sachkostensteigerungen sowie kalkulatorische Kosten – jeweils bezogen auf den betreffenden Anteil der jeweiligen Gebühr – aufgeschlagen.

6.4 Äquivalenzziffernkalkulation

Die Äquivalenzziffernkalkulation wird zur Berechnung der Gebührenhöhe für Grabnutzungsgebühren angewandt. Der Faktor 1, das ist ein Erdgrab für Sargbestattungen ab der zweiten Reihe, wird durch Divisionskalkulation (siehe 6.2) ermittelt. Für jede Grabart wird eine eigene Äquivalenzziffer berechnet. Die Äquivalenzziffer beschreibt möglichst genau das „Ausmaß der Nutzung“, also den Wert einer Grabart im Verhältnis zu anderen Grabarten.

Die Berechnung der Äquivalenzziffern erfolgt zu 50 % aus der Grabfläche, zu 5 % aus der Anzahl der Belegungsmöglichkeiten, also wie viele Särgen und/oder Urnen pro Ruhefrist beigesetzt werden können, zu 5 % aus einem möglichen zusätzlichen über die Grabfläche hinaus gehenden Flächenverbrauch, z. B. durch repräsentative Einzellage, und zu 5 % aus dem konkret für die betreffende Grabart zusätzlich entstehenden Aufwand für die SFM, wie beispielsweise dem Hecken schneiden beim Grabtyp Heckengrab.

Die verbleibenden 35 % des Faktors bemessen sich zu 20 % aus dem Zugang und der Lage, also dem Repräsentationswert einer Grabart, und zu 15 % aus der von den SFM vorgenommenen Bewertung der Nachfrage.

6.5 Tarifsteigerungen

In die Gebührenkalkulation 2018 ist der Tarifabschluss zwischen den Gewerkschaften ver.di/dbb und dem Verband Kommunaler Arbeitgeber vom 18.04.2018 eingeflossen.

Da es sich um keinen linearen Tarifabschluss handelt, wurden vom Personal- und Organisationsreferat anhand der Einwertungen die konkreten Tarifsteigerungen für die SFM berechnet. Danach wurden für 2018 2,57 % (entspricht 2,14 %, da die Steigerung zum 01.03.2018, also für zehn Monate wirksam wird), für 2019 2,31 % (entspricht 1,73 % für neun Monate ab dem 01.04.2019) und für 2020 1,22 % (entspricht 1,02 % für zehn Monate ab dem 01.03.2020) angesetzt. Für diese Tarifsteigerungen errechnet sich für den kommenden Kalkulationszeitraum ein Barwertfaktor von 3,67 %, der in die Gebührenkalkulation eingeflossen ist.

6.6 Preisindexsteigerungen

Für zu erwartende Sachkostensteigerungen wurde in Anlehnung an das Vorgehen der Stadtkämmerei eine jährliche Erhöhung von 2,0 % zugrunde gelegt, da für den Betrieb und Unterhalt von Friedhöfen vom Statistischen Bundesamt kein spezifischer Preisindex ermittelt wird.

Aufgrund der zu erwartenden Sachkostensteigerungen errechnet sich für den kommenden Kalkulationszeitraum ein Barwertfaktor von 3,02 %, der entsprechend aufgeschlagen wurde.

7. Gebührenaussgleichsrücklage

Die von den SFM für die Friedhöfe erwirtschafteten Betriebsergebnisse [ohne BgA Krematorium] fließen in eine Gebührenaussgleichsrücklage (GAR) ein.

Beim BgA Krematorium fließen Überschüsse unmittelbar dem städtischen Haushalt zu, Defizite werden vom Stadthaushalt getragen.

Seit der letzten Gebührenkalkulation hat sich die Gebührenaussgleichsrücklage der SFM wie in der Tabelle 5 aufgezeigt entwickelt.

	2015	2016	2017
Stand GAR am 01.01.	15.503.453 €	16.984.476 €	16.610.723 €
Betriebsergebnis	867.443 €	-927.202 €	-2.729.863 €
Verzinsung	613.581 €	553.449 €	510.734 €
Stand GAR am 31.12.	16.984.476 €	16.610.723 €	14.391.594 €

Tabelle 5: Entwicklung der GAR seit der letzten Gebührenkalkulation

Der immer noch hohe Stand von fast 14,4 Mio. € ist im Wesentlichen auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- A) Unerwartet hohe Einnahmen aus Grabnutzungsrechten durch neue Grabarten.
- B) Ausgebliebene Steigerungen bei kalkulatorischen Kosten insbesondere für die Sanierung des Westfriedhofs, des Nordfriedhofs und Grundleitungssanierungen.
- C) Generell strikte Kostenorientierung der SFM.

8. Überprüfung der Gebührenhöhe/Gebührenkalkulation

8.1 Ergebnis der Gebührenkalkulation

Als Ergebnis der aktuellen Gebührenkalkulation können sämtliche Gebühren auch für den kommenden Kalkulationszeitraum vom 01.08.2018 bis 31.07.2020 unverändert stabil gehalten werden. Die letzte Gebührenerhöhung fand zum 01.08.2008 statt, sodass die SFM am Ende des kommenden Kalkulationszeitraums (31.07.2020) über den langen Zeitraum von zwölf Jahren Gebührenstabilität gewährleisten können.

8.2 Prognose der Kosten und Einnahmen

Zur Sicherheit wurde die Gebührenkalkulation nochmals rückgerechnet und im Rahmen dessen eine Hochrechnung auf kommende Kosten und Einnahmen erstellt. Dafür wurden pro Kostenträger die prognostizierten Kostenveränderungen auf den Mittelwert der Betriebsergebnisse der vergangenen fünf Jahre aufgeschlagen, woraus sich eine Gesamt-Kostenprognose errechnet. Bei Ermittlung der erwarteten Einnahmen wurde die prognostizierte Fallzahlenentwicklung berücksichtigt und, da keine Gebührenerhöhung erforderlich ist, mit den bestehenden Gebühren multipliziert. Der Gesamtsaldo daraus, sprich die erwarteten durchschnittlichen Betriebsergebnisse der Jahre 2018 bis 2020, ist in der nachfolgenden Tabelle 6 dargestellt.

	Einnahmen	Kosten	Saldo
Ø 2018 - 2020	23.032.000 € p.a.	26.036.000 € p.a.	-3.004.000 € p.a.

Tabelle 6: Prognose der Betriebsergebnisse im Kalkulationszeitraum 2018 bis 2020

8.3 Aufzehren der Gebührenaussgleichsrücklage (GAR)

Die SFM planen für die Friedhöfe in den Jahren 2018, 2019 und 2020 ein durchschnittliches Defizit von 3,0 Mio. € p.a., welches den derzeitigen Stand der GAR von 14.391.594 € entsprechend reduzieren wird.

Unter Berücksichtigung der (Guthabens-)Verzinsung ist zu erwarten, dass sich die GAR wie in Tabelle 7 aufgezeigt entwickelt. Bei der Berechnung der Prognose für die Verzinsung wurde berücksichtigt, dass die Stadtkämmerei den kalkulatorischen Zinssatz von augenblicklich noch 3,35 % ab dem Jahr 2019 auf 2,75 % senkt.

	2018	2019	2020
Stand GAR am 01.01.	14.391.000 €	11.819.000 €	9.098.000 €
Betriebsergebnis	-3.004.000 €	-3.004.000 €	-3.004.000 €
Verzinsung GAR	432.000 €	283.000 €	208.000 €
Stand GAR am 31.12.	11.819.000 €	9.098.000 €	6.302.000 €

Tabelle 7: Prognose der Entwicklung der Gebührenaussgleichsrücklage von 2018 bis 2020

Tritt die Prognose ein, verbleibt nach heutigem Erkenntnisstand am Ende des kommenden Kalkulationszeitraums Ende 2020 ein Bestand von 6,3 Mio. €. So ist aus heutiger Sicht voraussichtlich auch im Jahr 2020 keine Gebührenerhöhung erforderlich.

Die Beschlussvorlage ist mit der Stadtkämmerei abgestimmt.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger, die zuständige Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Dr. Manuela Olhausen, sowie die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Der Stadtrat beschließt, dass die Gebühren für die Benutzung der Bestattungseinrichtungen der Landeshauptstadt München (Friedhofsgebührensatzung) und die Verwaltungskosten für Amtshandlungen im eigenen Wirkungskreis der Landeshauptstadt München (Kostensatzung) der Tarifgruppe 73 auch für den kommenden Kalkulationszeitraum vom 01.08.2018 bis 31.07.2020 unverändert beibehalten werden.
2. Das Referat für Gesundheit und Umwelt, Städtische Friedhöfe München, kalkuliert auf Basis des Betriebsergebnisses 2019 sämtliche Bestattungs-, Grabnutzungs- und Verwaltungsgebühren neu und legt dem Stadtrat die Ergebnisse turnusgemäß wieder vor.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag. Die endgültige Entscheidung in dieser Angelegenheit bleibt der Vollversammlung des Stadtrates vorbehalten.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

Stephanie Jacobs
Berufsmäßige Stadträtin

- IV. Abdruck von I. mit III. (Beglaubigungen)
über das Direktorium HA II/V - Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB
- V. Wv Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).