

STADT ERFTSTADT

Der Bürgermeister

Az.: 65.0

öffentlich

V 417/2015 2. Ergänzung

Amt: - 65 -

BeschlAusf.: - 65.0/65.2 -

Datum: 27.01.2016

gez. Knips		gez. Hallstein, technische Beigeordnete	gez. Erner, Bürgermeister	
Kämmerer	Dezernat 4	Dezernat 6	BM	
gez. Böcking				
Amtsleiter	RPA			

Beratungsfolge

Termin

Bemerkungen

Betriebsausschuss Straßen	23.02.2016	beschließend
---------------------------	------------	--------------

Betrifft: **Kostenunterdeckung im Bereich der Grabnutzungsgebühren; Beantwortung von bisher aus der politischen Beratung hervorgegangenen Fragestellungen und Vorschlag der Verwaltung zur weiteren Vorgehensweise**

Finanzielle Auswirkungen:

Kosten in €:	Erträge in €:	Kostenträger:	Sachkonto:
Folgekosten in €:	Mittel stehen zur Verfügung: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	Jahr der Mittelbereitstellung:	
Nur auszufüllen, wenn Kostenträger Eigenbetrieb (Immobilien, Straßen, Stadtwerke)			
Wird der Kernhaushalt belastet: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	Höhe Belastung Kernhaushalt:	Folgekosten Kernhaushalt:	

Unterschrift des Budgetverantwortlichen

Erfstadt, den

Stellungnahme der Verwaltung

Aus der bisherigen politischen Beratung der Vorlagen V417/2015 (Ergebnisdarstellung im Betriebszweig Friedhöfe) und V417/2015, 1. Ergänzung (Bericht bzgl. Umsetzung des Friedhofskonzeptes) sind mit Beschlussfassung des Betriebsausschusses Straßen vom 24.11.2015 diverse Aufgabenstellungen zur weiteren Darstellung und Information an die Verwaltung ergangen.

Ausgangspunkt für die Erstellung der Ursprungsvorlage V417/2015 war die aus § 6 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) resultierende Informationspflicht der Verwaltung gegenüber dem Rat der Stadt Erfstadt, dass im Gebührenhaushalt des Betriebszweiges Friedhöfe nach wie vor Kostenunterdeckung festzustellen bleibt. Das Negativ-Ergebnis im Betriebszweig Friedhöfe beläuft sich für 2014 – trotz erfolgter Gebührenanpassung zum 01.04.2014 - ausweislich des entsprechenden Jahresabschlusses auf minus TEUR 325, für 2015 wird nach den derzeit vorliegenden Erkenntnissen von einem Minus i.H.v. TEUR 290 auszugehen sein.

Nach den Vorgaben des KAG sollen Gebühren kostendeckend kalkuliert und im Wege einer Nachkalkulation festgestellte Kostenunterdeckungen ausgeglichen werden. Kostenüberdeckungen hingegen sind auszugleichen, hierzu besteht eine gesetzliche Verpflichtung (vgl. hierzu auch OVG NRW, 20.01.2010 - 9 A 1469/08-). Im Rahmen dieser gesetzlichen Vorgaben liegt die Gebührenhoheit beim Rat der Stadt Erftstadt als Ortsgesetzgeber.

Im Nachtrag zum Erstellungszeitpunkt der Ursprungsvorlage V 417/2015 am 27.08.2015 hat sich zwischenzeitlich ergeben, dass im Zuge der Neuvergabe der Leistungen zur städtischen Grünflächenpflege zum 01.01.2016 (vgl. V573/2015 vom 04.11.2015) verbesserte Konditionen erzielt werden konnten, die sich in einer anteiligen Größenordnung von ca. TEUR 50 auch positiv auf die zukünftige Ergebnisschreibung im Betriebszweig Friedhöfe auswirken sollten. Dieses Erkenntnis lag bei Erstellung der Ursprungsvorlage V417/2015 noch nicht vor, wird aber zukünftig voraussichtlich zumindest einen Teil der hierin noch aufgezeigten Kostenunterdeckung auffangen können.

Die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen durchzuführende Kalkulation der Friedhofsgebühren, die zur Erzielung von Kostendeckung dem Grunde nach eine Gebührenerhöhung erforderlich erscheinen lässt, muss aus Sicht der Friedhofsverwaltung daneben zwangsläufig zu dem Erkenntnis führen, dass die Stadt Erftstadt den demographischen Entwicklungen und dem Wandel der Bestattungskultur ggf. auch durch eine Fortschreibung und Anpassung des von der Firma „Planrat“ und der Gartenbauabteilung empfohlenen Friedhofskonzeptes Rechnung tragen muss, um Fehlentwicklungen und feststellbaren Abwanderungen konzeptionell zu begegnen. So heißt es im letzten Prüfbericht der Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW) unter anderem: „Ob das veränderte Angebot der Stadt Erftstadt das Nachfrageverhalten aus der aktuellen Bestattungskultur derart positiv beeinflusst, dass die Kosten zukünftig stärker gedeckt werden, bleibt abzuwarten“ (siehe hierzu Vorlage V267/2014). Ein langfristig tragendes, zukunftsfähiges Gesamtkonzept verlangt auch regelmäßige Fortschreibung aus gewonnenen Erkenntnissen.

Aus dem vorliegenden Friedhofskonzept hat die städtische Gartenbauabteilung bislang den Platanenhain auf dem Friedhof Liblar und die Stelengräber auf dem Friedhof Lechenich umgesetzt (vgl. V 417/2015, 1.Ergänzung). Zwischenzeitlich wurden zusätzlich fünf Stelen für neue Urnengrabfelder auf den Friedhöfen Erp (1), Bliesheim (1), Kierdorf-Alt (1) und Lechenich (2) gesetzt. Die Herrichtung der Anlagen und Plätze um die Stelen ist für das Frühjahr 2016 vorgesehen, so dass hier zeitnah zusätzlich 20-24 Urnengräber pro Stele angeboten werden können.

Friedhöfe sind ein wesentlicher Bestandteil eines funktionierenden Gemeinwesens. Kaum ein Bereich des öffentlichen Lebens wird so sensibel gehandhabt wie der Friedhof. Seit mehreren Jahren zeichnet sich bekanntermaßen ein Wandel in der Bestattungskultur ab. Die Entwicklung von der Körperbestattung zur Urnenbeisetzung, die finanzielle Belastung und Mobilität der Angehörigen führen aus Sicht der Friedhofsverwaltung zu Bestattungsformen, die vor allem durch weniger Flächen- und Pflegeaufwand gekennzeichnet sind. Der Wandel in der Bestattungskultur wird sich fortsetzen, ferner ist auch eine weitere Liberalisierung des Bestattungsgesetzes nicht auszuschließen (z.B. Wegfall des Urnenbestattungszwangs, wie in Bremen bereits erfolgt).

Die feststellbaren Entwicklungen wirken sich negativ auf den Zustand der Friedhöfe aus. Lückenhaft bzw. brachliegende Grabfelder stören das Gesamtbild der Friedhöfe und erhöhen den Anteil an allgemein zu pflegenden Grünflächen und somit den Pflegeaufwand. Vor diesem Hintergrund kann eine Reduzierung von Pflegestandards nicht empfohlen werden. Einsparungen hätten unmittelbare Folge auf den derzeit schon – zumindest auf einigen Friedhöfen bemängelten – Pflegezustand. Die Auswirkungen einer Reduzierung von Pflegestandards kann man z.B. im neuen Teil des Friedhofs Lechenich erkennen. Hier kam es zu massiven, durchaus

nachvollziehbaren Beschwerden von Bürgern, die auch im Zuge der kürzlich erfolgten Friedhofsbegehung des Bürgermeisters auf dem Lechenicher Friedhof vorgetragen wurden.

Soweit mit der Thematisierung oder der Forderung nach Einsparpotenzialen die Vorstellung verbunden wird, dass mit unmittelbar wirksamen Kostenreduzierungen nicht nur die Gebührenentwicklung reguliert, sondern auch die Rahmenbedingungen für die Zukunftsfähigkeit der städtischen Friedhöfe geschaffen werden können, wird man der Problemstellung aus Sicht der Friedhofsverwaltung allerdings nicht gerecht.

Die Einhaltung von Bindungs- u. Ruhefristen für Grabstätten bewirkt einen sehr langwierigen Prozess der Anpassung des Friedhofsbestandes an den Bedarf, ohne dass sich in diesem Zeitraum die wirtschaftlichen Probleme der Friedhöfe grundlegend ändern werden. Eine Schließung von Friedhöfen oder Friedhofsteilflächen kann somit frühestens erst nach Ende der Ruhefristen von 20 bzw. 30 Jahren zu Einsparungen führen. Hier ist auch die Primärfunktion der Friedhöfe als Ort der Trauerbewältigung, des Abschieds und der Erinnerung zu berücksichtigen. Eine Friedhofs(teil)schließung greift empfindlich in die Nutzungsrechte von Wahlgraberwerbenden ein. Hieraus ergeben sich ggf. Ansprüche der Nutzungsberechtigten von Wahlgrabstätten gegenüber dem Friedhofsträger, da die mit dem Grabkauf erworbenen Rechte – insbesondere das Recht auf weitere Beisetzung in die vorhandene Grabstätte eingeschränkt wird. Soweit durch eine Schließung das Recht auf weitere Bestattungen in Wahlgrabstätten oder Urnenwahlgrabstätten erlischt, muss ein Ausgleich für den ansonsten ersatzlosen Wegfall des Nutzungsrechtes vorgesehen werden (Kostentragung für die Herstellung und Stellung von Ersatzgrabstätten, Abbruch und Wiederaufbau der Grabanlagen, Umbettungen, etc.). Ein Familiengrab wird nun mal erworben, um weitere Verwandte dort zu bestatten, es handelt sich um die Gräber mit den höchsten Gebühren. Insofern erfordern Schließungen ggf. eine tiefgreifende, konzeptionelle Analyse. Weitere Belegungen müssten durch Ratsbeschluss aufgehoben werden. Um die Vorhaltung von Grabstellen zukünftig am tatsächlichen Bedarf auszurichten, sind Friedhöfe und Friedhofsteilflächen ggf. in einem langfristigen Schließungskonzept für weitere Bestattungen zu sperren. Damit kann erreicht werden, dass die Bestattungsfelder konzentriert werden, während in den für Bestattungen geschlossenen Grabfeldern die Anzahl genutzter Grabstätten immer weiter abnimmt, bis die jeweilige Fläche frei von Nutzungsrechten ist und ggf. entwidmet werden kann. Durch eine Umwandlung dieser Flächen kann ggf. der Pflege- und Unterhaltungsaufwand gemindert werden oder entfallen, soweit die Flächen einer anderen Nutzung zugeführt werden. Der hierfür erforderliche Veränderungsprozess bringt aber zwangsläufig die vielfältig kritisierte und das Erscheinungsbild der Friedhöfe störende Lückenbildung mit sich.

Den strukturellen Veränderungen im Friedhofswesen kann nicht durch kurzfristige Maßnahmen begegnet werden. Einsparpotenziale lassen sich nicht kurzfristig, sondern nur perspektivisch erschließen. Auf der Grundlage des aktuellen Friedhofsbestandes und der vorhandenen Einrichtungen sieht die Friedhofsverwaltung nur wenig Spielraum für nennenswerte und kurzfristig erzielbare Einsparpotenziale (Ausnahme: z.B. Reduzierung des jährlichen Unterhaltungs- und Verkehrssicherungsaufwandes bei Abkehr von den vorhandenen, wassergebundenen Wegedecken, z.B. durch Asphaltierung mindestens von Hauptwegen auf den Friedhöfen).

Ein anderer und von der Friedhofsverwaltung in einem ersten Schritt favorisierter, wie geforderter Ansatz wäre eine kurzfristig erziel- und umsetzbare Fortschreibung und Anpassung des Friedhofskonzeptes. Es sollte durch das Angebot neuer, alternativer Grabarten viel deutlicher als bisher auf das geänderte Nachfrageverhalten eingegangen werden (vgl. hierzu Punkt 2 der Ursprungsvorlage V 417/2015). Das Bestattungsangebot sollte auf den vorhandenen Friedhofsflächen konsequent erweitert werden, was auch von örtlichen Bestattern vorgeschlagen und gefordert wird (vgl. Anlagen 1+2 zu dieser Vorlage). Große und Risiko behaftete Investitionen sind nach Auffassung

der Friedhofsverwaltung keinesfalls zwingende Voraussetzung hierfür, eher Innovation und die Bereitschaft zum Versuch und zur Veränderung.

Nach Abfrage örtlicher Bestatter und nach eigener Einschätzung der Friedhofsverwaltung ist davon auszugehen, dass Erfstadt zur Zeit jährlich alleine ca. 70 Bestattungen an die Friedwälder in der Eifel verliert. Dies entspricht, bezogen auf Reihengräber, einem jährlichen Gebührenverlust von ca. TEUR 120, bei Wahlgräbern entsprechend höher.

Der Platanenhain in Liblar wird zwar angenommen, es handelt sich jedoch wegen der Pflegegebühr um relativ hochpreisige Gräber. Es bleibt daher zuvorderst lediglich eine Gebührenverlagerung vom Wahlgrabsektor festzustellen, ohne hierdurch höhere Einnahmen zu generieren. Ähnliches gilt im Prinzip für die Stelengräber, die früher als normale Reihengräber verkauft wurden. Die im bisherigen Konzept vorgesehenen und angebotenen, sog. „pflegearmen“ Gräber werden kaum nachgefragt, weil sich die Nachfrage entweder auf ein pflegefreies Grab, oder ein klassisches Grab fokussiert. Auch ein schmaler Pflanzstreifen von lediglich 30 cm muss eben doch gepflegt werden. Aus Sicht der Friedhofsverwaltung bleibt auch festzustellen, dass die Nachfrage nach anonymen Gräbern bescheiden ist und hinter früheren Erwartungen zurück bleibt. Soweit alternative Grabarten bevorzugt werden, geht der Trend ganz klar zu kostengünstigen, pflegefreien, gleichwohl personifizierten Gräbern. Nachgefragt werden eben keine „nackten“ Rasenflächen, sondern pflegefreie, durchaus erkennbare und zuordenbare Gräber mit Namenstafel im unteren Preissegment – auch als Wahlgräber, weil Ehepaare und Verwandte häufig eine gemeinsame Grabstätte wünschen.

Daher schlägt die Friedhofsverwaltung – auch unter Berücksichtigung der Resonanz von örtlichen Bestattern - in einem ersten Schritt folgende Möglichkeiten und Verfahrensweisen vor:

- 1.) Schaffung von pflegefreien Rasengräbern mit der Möglichkeit bzw. dem Angebot zur Aufbringung einer Namenstafel unterhalb der Höhe der Grasnarbe. Diese Gräber sollten nachfrageorientiert auch als Wahlgräber angeboten werden. Die im Rasen zu verlegenden Granitsteine könnten in drei Farben angeboten werden, Größe 60x40 cm, ausreichend für vier Schriftzeilen, frei gestaltbar. Ein Punktfundament könnte für ausreichend Stabilität sorgen, der Stein kann bei einer weiteren Bestattung leicht entfernt und weiter beschriftet werden. Einheitliche Optik wäre hierdurch ausreichend gewahrt, die Reihenabstände wären der Spurbreite eines Großraummähers anzupassen, so dass die Pflegekosten eines Rasengrabfeldes vergleichbar denen eines anonymen Grabfeldes wären. Da die Nachfrage nach einer solchen Grabart auch seitens der Bestatter als sehr hoch eingeschätzt wird, könnten diese Gräber zur gleichen Gebühr eines Urnenreihen oder Urnenwahlgrabes (ca. 1.300,- €/1.660,- €) angeboten werden. Die Kosten für einen Liegestein werden dabei auf grob ca. 350,- € abgeschätzt, einschließlich Erwerb, Verlegung und Beschriftung bei einem - nach vorheriger Preisanfrage – ggf. von der Friedhofsverwaltung vorgegebenen, zuverlässigen Grabsteinhandel. Der Nutzungsberechtigte kann dort direkt einen Liegestein bestellen, ohne dass er grundsätzlich verpflichtet wird, einen Liegestein zu erwerben. Diese Praxis hat sich auch bei den Stelengräbern (Plexiglastafeln) und im Platanenhain (Bronzeblätter) grundsätzlich bewährt, auch im Hinblick auf Gewährleistungsansprüche.
- 2.) Schaffung des Angebots von Baumgräbern. Hier könnte bestehender Baumbestand ebenso sinnvoll genutzt werden, wie man neue Baumgrabfelder anlegen und gestalten könnte. Als Reihengrab an einem Gemeinschaftsbaum könnte ein solches Baumgrab voraussichtlich als preiswerteste Grabart angeboten werden, bei entsprechender Nachfrage geschätzt für ca. 1.100,- €, zzgl. Liegestein, wobei sich die Bürgerinnen und Bürger auch hier grundsätzlich für oder gegen einen Liegestein entscheiden könnten.

- 3.) Daneben könnten sogenannte „Familienbäume“ angeboten werden, wo der Graberwerber einen neuen „Familienbaum“ anlässlich der ersten Bestattung in einem Wahlgrab pflanzen kann. Auch hier könnten Liegesteine wahlweise Verwendung und Einsatz finden. Eine solche Wahlgrabart könnte voraussichtlich für ca. 1.600,- bis 1.700,- €, ggf. zzgl. Liegestein, angeboten werden.
- 4.) Weitere Prüfung von Möglichkeiten, ob und inwieweit bestehende Lückenflächen ggf. auch für die Integration anderer, abweichender Grabfelder und Bestattungsmöglichkeiten genutzt werden können (z.B. auch Integration von Urnengräbern und Urnenfeldern auf nutzbaren Lückenflächen innerhalb bisher ausschließlich für Sargbestattungen genutzter Felder), um das Gesamterscheinungsbild der Friedhöfe zu verbessern.

Geeignete Flächen für entsprechende Rasen- und Baumgräber sind auf allen Friedhöfen in Erfstadt vorhanden. Da meistens auch schon die Wege vorhanden sind, Solitäräume ebenfalls, gestalten sich die Kosten für die Einrichtung vor beschriebener, alternativer Grabarten sehr überschaubar, z.B. für die Einrichtung und Gestaltung zusätzlicher Verweil- und Andachtsmöglichkeiten (zusätzliche Bänke, etc.). Sofern erwünscht, kann die Friedhofsverwaltung vor aufgezeigte Möglichkeiten und Vorschläge gerne auch gesondert anhand konkreter Darstellungen unter Aufzeichnung geeigneter Örtlichkeiten (ggf. mit Anschauungs- und Bildmaterial etc.) aufzeigen und vorstellen. In diesem Zusammenhang sollte auch gezielt der Austausch und die Zusammenarbeit mit den beteiligten Firmen (Bestatter, Steinmetze, Friedhofsgärtner) intensiviert und gestärkt werden. Auch im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit werden durchaus noch Potenziale gesehen.

- 5.) Die Kalkulation der einzelnen Grabarten hängt maßgeblich auch von der Anzahl der verkauften Gräber je Grabart ab. Bei dem Angebot neuer Grabarten könnte es zu größeren Verschiebungen zwischen den angebotenen Grabarten kommen, so dass eine zuverlässige und verwendbare Prognose der Umsätze zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur schwer bis kaum möglich ist. Soweit man mit einer kurzfristig erzielbaren Erweiterung des Bestattungsangebotes – auch als Wahlgräber - mindestens einen nicht unerheblichen Teil der bisherigen Abwanderungen in die Friedwälder wie erhofft örtlich binden könnte, würden sich die Kalkulationsgrundlagen (Fallzahlenprognose) ggf. ohnehin grundsätzlich verändern. Vor diesem Hintergrund ließe sich eine umfassende Neukalkulation und Anpassung der Friedhofsgebühren bei entsprechender politischer Beschlussfassung unter Umständen noch soweit aufschieben und vertreten, bis neue, belastbare Erfahrungs- und Zahlenwerte vorliegen (z.B. nach 1-2 Jahren). Bis dahin können ggf. auch weitere Analysen und Überlegungen zur Schließung von Friedhöfen bzw. Friedhofsteilen erfolgen, die zu einer langfristigen, konzeptionellen Lösung und Ergebnisverbesserung beitragen können. Wirtschaftlich und kostendeckend betreiben lassen sich von den Voraussetzungen her im Grunde nur Friedhöfe der Größe Lechenich oder Liblar.

In Vertretung

(Hallstein)

