

## Vorlage

Drucksachen-Nr.:	<b>BV/301/2016/II-EB</b>
Einreicher:	Der Oberbürgermeister
Verantwortlich für die Umsetzung:	Eigenbetrieb Stadtpflege Dessau

Beratungsfolge	Status	Termin	Für	Gegen	Enthaltung	Bestätigung
Dienstberatung des Oberbürgermeisters	nicht öffentlich	11.10.2016				
Betriebsausschuss Eigenbetrieb Stadtpflege	öffentlich	26.10.2016				
Ausschuss für Finanzen	öffentlich	16.11.2016				
Haupt- und Personalausschuss	öffentlich	23.11.2016				
Stadtrat	öffentlich	07.12.2016				

### **Titel:**

Erhöhung des Pflegezuschusses für Kriegsgräber und öffentliches Grün auf Friedhöfen

### **Beschlussvorschlag:**

Im Ergebnis der Neukalkulation der Friedhofsgebühren ab 01.01.2017 sind zur Deckung des nicht gebührenfähigen Aufwandes des Friedhofswesens (für die Pflege der Kriegsgräber, des öffentlichen Grüns und der Überhangflächen) im Rahmen der Haushaltsplanung für die Jahre 2017 bis 2019 jeweils 372.200,00 EUR als Zuschuss an den Eigenbetrieb Stadtpflege bereit zu stellen.

Gesetzliche Grundlagen:	Kommunalverfassungsgesetz LSA Kommunalhaushaltsverordnung LSA Kommunalabgabengesetz LSA
Bereits gefasste und/oder zu ändernde Beschlüsse:	
Vorliegende Gutachten und/oder Stellungnahmen:	
Hinweise zur Veröffentlichung:	

### **Relevanz mit Leitbild**

Handlungsfeld		Ziel-Nummer
Wirtschaft, Tourismus, Bildung und Wissenschaft	[ ]	
Kultur, Freizeit und Sport	[ ]	
Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr	[ ]	
Handel und Versorgung	[ ]	
Landschaft und Umwelt	[ ]	
Soziales Miteinander	[ ]	

Vorlage nicht leitbildrelevant	<input checked="" type="checkbox"/>
--------------------------------	-------------------------------------

**Finanzbedarf/Finanzierung:**

Erhöhung des Zuschusses Grünflächenunterhaltung: Produkt 55110 Konto 5315010  
in den Jahren 2017 bis 2019 um 73.400,00 EUR.

**Begründung:** siehe Anlage 1

Für den Oberbürgermeister:

Moritz  
Betriebsleiterin

Lothar Ehm  
Vorsitzender des Stadtrates

Frank Hoffmann  
1. Stellvertreter

Angelika Storz  
2. Stellvertreter

## Anlage 1:

### Friedhöfe als Teil der öffentlichen Grünanlagen und grünpolitischer Wert der Pflegekosten

#### Begriffsbestimmung „grünpolitischer Wert“:

Die kommunalen Friedhöfe der Stadt Dessau-Roßlau sind nicht nur Orte des Gedenkens an die Verstorbenen, sondern erfüllen neben ihrem Betriebszweck auch eine bedeutende Aufgabe als wichtiger Bestandteil der öffentlichen Grünanlagen im städtebaulichen Raum mit unterschiedlicher Ausprägung je nach Lage.

So dienen die Friedhöfe als gestalterisches Element und als Auflockerung im Stadtraum, sind Teil des städtischen Wegenetzes, werden als Naherholungsraum genutzt, verbessern das Siedlungsklima, sind Lebensraum für Flora und Fauna, dienen dem Lärmschutz und der Luftreinerhaltung, stellen versiegelungsfreie Flächen in bebauten Gebieten zur Verfügung und haben kulturelle Bedeutung als Denkmäler aufgrund der langen Friedhofskultur in Deutschland. Sie sind ästhetische Anziehungspunkte und haben mit ihren zahlreichen Ehren-, Zivil- und Kriegsgräbern stadthistorische Bedeutung.

Das Ausmaß des öffentlichen Interesses am jeweiligen Friedhof wird im Wesentlichen von folgenden Kriterien bestimmt:

- In welcher Lage und Umgebung befindet sich der Friedhof? Handelt es sich um innerstädtische Bereiche oder eher ländliche Regionen?
- Wie stark wird der Friedhof von nicht anstaltsbezogenen Nutzern frequentiert? (Touristen, Erholungssuchende, Wegenetznutzer)
- Wie ist der Friedhof angelegt? Sind die Flächen eher nutzerspezifischen Aufgaben als Bestattungsort zuzurechnen oder hat die Anlage eher Parkcharakter oder ausgedehnte Waldbereiche?

Bezogen auf diese Fragestellungen kann es sein, dass ein Friedhof zwar weitläufig und großzügig angelegt ist, aufgrund seiner Stadtrandlage und anderweitiger Grünflächen jedoch nur geringes öffentliches Interesse auf sich zieht und daher der Grünwert zu Lasten des städtischen Haushaltes auch eher gering ist. Daher ist jeder Friedhof für sich hinsichtlich der geschilderten Indikatoren zu beurteilen.

#### Ermittlung Pflegebedarf für öffentliches Grün auf Friedhöfen (grünpolitischer Wert):

Zur Ermittlung der Kosten des „Grünpolitischen Wertes“ ist eine rein flächenbezogene Betrachtung unzureichend. Vielmehr ist darüber hinaus zu ermitteln, mit welchem Aufwand die als Grünanteil ermittelten Flächen gepflegt werden.

Hier kann es zum Beispiel vorkommen, dass eine auf dem Friedhof befindliche Waldfläche dem öffentlichen Grün zugeordnet wird und damit ein großer Flächenanteil zum öffentlichen Grün gehört, die dort tatsächlich erbrachten Pflegeleistungen sich jedoch auf Verkehrssicherungsmaßnahmen beschränken und damit nur geringe Pflegekosten verursachen.

Zur Ermittlung des sogenannten „grünpolitischen Wertes“ wurden daher bereits im Jahr 2011 die Lage, die Gestaltung und die Flächenanteile der Friedhöfe sowie ihre Bedeutung für die Allgemeinheit über den eigentlichen Anstaltszweck hinaus eingeschätzt. (vgl. Anlage 3)

In einem zweiten Schritt wurden zur Ermittlung der erbrachten Leistungen und deren Kosten die Pflegestunden auf den einzelnen Friedhöfen differenziert nach dem Arbeitsinhalt ermittelt. Im letzten Schritt wurde festgestellt, welche Pflegearbeiten und damit auch Kosten auf welchen Flächen in welchem Verhältnis dem öffentlichen Grün zuzuordnen sind.

Unter Beachtung der tatsächlichen Pflegestunden 2011 und 2012 wurde für das öffentliche Grün in der Kalkulation 2014–2016 erstmalig in dieser Form ein Pflegekostenanteil für das öffentliche Grün von 33% angenommen. Der Anteil der tatsächlichen Pflegestunden 2014 und 2015 war höher (Anlage 4). Daher wurde für die Kalkulation 2017-2019 ein Anteil von 35% ermittelt.

### **Pflegekosten für Überhangflächen**

Seit der Anlage des ersten Stadtfriedhofes im Jahre 1787 als erstem kommunalem Friedhof Deutschlands hat sich ein grundlegender Wandel sowohl in der Planung als auch in der betrieblichen Führung der Friedhöfe vollzogen. Früher wurden Friedhöfe als repräsentative Kulturstätten gesehen, die Umsetzung großräumig angelegter Friedhofsplanung stand im Vordergrund. Hierbei wären in erster Linie die Friedhöfe I und III im innerstädtischen Bereich des Stadtteiles Dessau zu nennen, welche heute unter Denkmalschutz stehen.

Im Ergebnis der vielfachen Eingemeindungen von Dörfern rund um die Stadt Dessau nach dem zweiten Weltkrieg, wurde im Zuge der zentralistischen Planwirtschaft 1968 die Schließung aller kommunalen Friedhöfe der Stadt betrieben und ein zentraler Bestattungsort mit dem in Kleinkühnau befindlichen „Zentralfriedhof“ geschaffen. Diese Planung erwies sich als effizienter und wirtschaftlicher als die kleinteiligen Friedhofsanlagen der ehemaligen Dorffriedhöfe. So wurden die kleinen Friedhöfe in Groß- und Kleinkühnau sowie Ziebigk und Naundorf ab 1968 für Bestattungen geschlossen, alle weiteren Friedhöfe sollten bis längsten 1992 geöffnet bleiben.

Allerdings wurden aufgrund von Bürgerprotesten in den Folgejahren die Friedhöfe Alten, Jonitz und Kochstedt wieder für eine dauernde Nutzung vorgesehen. Nach der Wiedervereinigung wurden dann auch auf den Friedhöfen Ziebigk und Großkühnau wieder Beisetzungen zugelassen.

So zeigt die Geschichte der Friedhöfe unserer Stadt, wie gesellschaftliche Verhältnisse Einfluss auf die Friedhofskultur und die Planung nahmen. Leider steht die beschriebene Entwicklung im Gegensatz zum tatsächlichen Bedarf an Friedhofsflächen.

Das Bestattungsverhalten hat sich grundlegend verändert. Im 19. Jahrhundert wurden ausschließlich Erdbestattungen mit entsprechendem Platzbedarf durchgeführt. Das erste Krematorium wurde in Dessau 1910 in Betrieb genommen. In diesem Jahr sind gerade einmal 25 Einäscherungen durchgeführt worden. Aktuell sind es jährlich ca. 3000.

Auch die Größe der Grabanlagen unterlag dem Wandel der Geschichte, so trug in früheren Zeiten oft auch eine große aufwendige Grabanlage zum Ansehen der Familie bei und galt als Statussymbol. Entsprechende Beispiele sind auf Friedhof III zu finden.

In der heutigen Zeit richten sich die Bestattungsformen nach völlig anderen Kriterien. Ein stetig wachsender Anteil der Bevölkerung verzichtet auf eine individuelle Familiengrabstätte und beschränkt sich auf die Urnenbestattung, bevorzugt in einem pflegearmen Grab oder in der Urnengemeinschaftsanlage, der kostengünstigsten Bestattungsart, für die darüber hinaus keine Pflege für die Grabstätte anfällt.

Während 1974 das Verhältnis zwischen Erd- und Urnenbestattungen noch 25:75 war, ist es im Jahr 2015 5:95. In gleicher Weise hat sich auch der Platzbedarf für die einzelne Grabstätte entwickelt.

Auch die Bevölkerungsentwicklung trägt zur Verminderung des Flächenbedarfes der Friedhöfe bei. Waren im Jahr 1991 noch 112.216 Einwohner in der Stadt Dessau gemeldet, geht man in den Prognosen für das Jahr 2030 davon aus, dass die Doppelstadt Dessau-Roßlau nur noch 66.000 Einwohner hat.

Ein weiteres Problem für unsere kommunalen Friedhöfe ist die zwischenzeitlich zu verzeichnende Konkurrenz zu anderen Bestattungsformen, hier seien zum Beispiel die Waldfriedhöfe genannt.

Aufgrund der Abwanderung vieler junger Familien sind auch Tendenzen zu beobachten, dass verstorbene Angehörige am Wohnort der Kinder bestattet werden, damit diese sich um die Begräbnisstätte kümmern können.

Die dargestellte Entwicklung hat auch Auswirkungen auf die Verteilung der Pflegekosten unserer Friedhöfe. Im Rahmen der Ermittlung der Friedhofsgebühren dürfen Vorhalteflächen für zukünftige Bestattungen nur gemäß dem prognostizierten Bedarf und einer 10%-igen Überschreitung dieser Prognose berücksichtigt werden. Alle weiteren Kosten für die Flächen, dürfen nicht zu Lasten der Gebührenzahler berücksichtigt werden. Sie sind aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu decken.

Für die Ermittlung des zukünftigen Flächenbedarfes gibt es unterschiedliche Berechnungsmodelle. Im Rahmen der Kalkulation der Friedhofsgebühren 2011-2013 wurden Flächenbedarfsberechnungen nach zwei verschiedenen Modellen durchgeführt (vgl. Anlage 5). Dabei ist zu beachten, dass die Wahrscheinlichkeit des Eintreffens der in der Prognose getroffenen Annahmen mit zunehmender Jahreszahl abnimmt. Insofern wurde zur Berechnung der Gebühren ein Prognosezeitraum bis 2035 zugrunde gelegt.

Aus dem Durchschnitt beider Berechnungsmodelle bis zum Jahr 2035 unter

Berücksichtigung der gebührenrechtlich ansatzfähigen Überhangflächen von 10% wurden 3,27% der Grabflächen als nicht mehr notwendig ermittelt. Da sich seit dem letzten Kalkulationszeitraum keine wesentlichen Änderungen der Verhältnisse ergeben haben, wurde dieser Anteil auch für die Jahre 2017 bis 2019 beibehalten.

## **Notwendigkeit der Erhöhung des Zuschusses zur Pflege des öffentlichen Grüns**

### Nachkalkulation des ablaufenden Kalkulationszeitraumes 2014-2016

Die Kosten für die Pflege des öffentlichen Grüns wurden mit der Beschlussvorlage BV/222/2013/II-EB auf 304.000,00 EUR prognostiziert. Zur Finanzierung der Pflegekosten sollte der Eigenbetrieb Stadtpflege Gewinne aus Vermietung und Verpachtung in Höhe von 5.200,00 EUR einsetzen. Darüber hinaus standen dem Eigenbetrieb im Jahr 2014 noch positive Ergebnisvorträge von 57.900,00 EUR zur Verfügung und es wurde damit gerechnet, dass die Stadtpflege 74.000,00 EUR Zinserträge zur Kostendeckung einsetzen kann. Nach Berücksichtigung dieser Eigenfinanzierung wurden aus dem städtischen Haushalt im Jahr 2014 166.900,00 EUR und in den Jahren 2015 und 2016 jeweils 298.800,00 EUR zur Verfügung gestellt. Der Mittelzufluss aus dem städtischen Haushalt erfolgte gemäß Beschluss.

Wie aus der **Anlage 2 Seite 2** ersichtlich waren die Kosten zur Pflege des öffentlichen Grüns in den Jahren 2014, 2015 und somit auch der Zuschussbedarf höher als angenommen. Darüber hinaus standen die prognostizierten Finanzierungsquellen nicht im erwarteten Umfang zur Verfügung.

Zum Zeitpunkt der Erstellung der Friedhofskalkulation für die Jahre 2014-2016 lagen hinsichtlich der Pflegestunden nur die Datenreihen von zwei Abrechnungszeiträumen (2011, 2012) vor. Insofern war es schwierig abzuschätzen, ob es sich dabei um typisch durchschnittliche Werte handelt oder ob diese eher normabweichend sind. So hat sich bei der Auswertung der nunmehr vorliegenden Leistungsabrechnungen herausgestellt, dass der Anteil mit 33% Pflege öffentliches Grün zu niedrig bemessen worden ist. (vgl. hierzu auch Anlage 4) Im Jahr 2014 wurden 34,90% und im Jahr 2015 35,51 % ermittelt.

Die Summe der Aufwendungen nach Umlagen auf den Friedhöfen war durchschnittlich um 25,2 TEUR höher als angenommen. Hierbei handelt es sich um die Bemessungsgrundlage der Anteilsberechnung. Unter Beachtung der abgezogenen nicht pflegerelevanten Kosten und des höheren Prozentsatzes sind die Kosten des öffentlichen Grüns um 28,8 TEUR höherer als prognostiziert. Die Kostensteigerung resultiert im Wesentlichen aus den Erhöhungen der Personalkosten. So waren in der Kalkulation 2014 bis 2016 Tarifsteigerungen von 1,5 % jährlich berücksichtigt. Tatsächlich waren im Jahr 2014 2,55 % und 2015, 2016 jeweils 2% zu verzeichnen.

Die Kosten für die Pflege der Kriegsgräber, des Historischen Friedhofs und des Urnenhains waren bei der Ermittlung des Zuschusses nur anteilig berücksichtigt. Sie sind jedoch zu 100% aus Haushaltsmitteln zu decken, soweit keine anderen Finanzierungsquellen, wie die berücksichtigten Zuschüsse zur Verfügung stehen.

Bei den historischen Friedhöfen waren die tatsächlichen Kosten 7,9 TEUR höher als die Planwerte. Die Abweichungen resultieren zum einen aus den höheren Personalkosten und zum anderen aus einer höheren Anzahl geleisteter Pflegestunden.

Die ermittelten Pflegekosten für Kriegsgräber lagen durchschnittlich 8,9 TEUR über den prognostizierten Kosten.

Nach der Beschlussfassung der Friedhofsgebührenkalkulation für die Jahre 2014-2016 hat das Landesverwaltungsamt per Bescheid mitgeteilt, dass der Landeszuschuss zur Pflege der Kriegsgräber ab dem Jahr 2014 um jährlich 3,1 TEUR gekürzt wird. Hier entstand eine Finanzierungslücke.

Auch die zur Deckung der Kosten öffentliches Grün vorgesehenen Zinserträge sind aufgrund der negativen Zinsentwicklung am Kapitalmarkt nicht in geplanter Höhe geflossen.

Im Jahr 2016 sind an den verpachteten Räumlichkeiten größere Sanierungsarbeiten durchzuführen, so dass keine Gewinne aus Vermietung und Verpachtung zur Deckung der Pflegekosten öffentliches Grün berücksichtigt werden können.

Unter Beachtung aller vorgenannten Faktoren und Veränderungen ergibt sich für den ablaufenden Kalkulationszeitraum 2014-2016 für das öffentliche Grün voraussichtlich eine Deckungslücke von 88.930,41 EUR. Der Eigenbetrieb kann diesen Fehlbetrag durch außerordentliche Erträge aus der Nachzahlung von Ruherechtsentschädigungen zurückliegender Jahre decken.

#### Prognose für den Kalkulationszeitraum 2017-2019

Die in der Nachkalkulation aufgezeigten Veränderungen setzten sich im neuen Kalkulationszeitraum fort. Zur Berechnung wird auf die Anlage 2 zu dieser Beschlussvorlage verwiesen.

Unter Beachtung der dort aufgeführten Kalkulationsansätze, welche auch mit der Friedhofsgebührenkalkulation 2017 bis 2019 (BV/299/2016/II-EB) übereinstimmen, ergibt sich im Zeitraum 2017-2019 ein jährlicher Zuschussbedarf in Höhe von 372.200,00 EUR.

#### **Fazit:**

Das städtische Friedhofswesen zeigt sich offen für die sich wandelnden Bedürfnisse in der Bestattungs- und Trauerkultur. So wurde mit der Schaffung von Rasengrabfeldern für Urnen und Erden sowie der Einrichtung des Eichengrabfeldes dem Wunsch der Bürger nach pflegelosen und naturnahen Grabarten Rechnung getragen.

Auch dem vielfach geäußerten Wunsch nach kleinen Urnengräbern, die nur zur Beisetzung von zwei Urnen vorgesehen sind, wurde entsprochen.

Aufgrund der guten Akzeptanz des Eichengrabfeldes behält sich der Eigenbetrieb auch weiterhin vor, den alten Baumbestand auf dem Friedhof III in der Zukunft für Baumbestattungen zu nutzen und ggf. alte großzügig angelegte Familiengrabstätten als kleinere Formen der Urngemeinschaftsanlage umzunutzen.

Gleichwohl werden alle diese Bemühungen, den Bedürfnissen und Wünschen an ein modernes zeitgemäßes Friedhofswesen nachzukommen, nicht dazu beitragen, dass der Anteil des öffentlichen Grüns zurückgeht. Ziel der Friedhofsverwaltung ist es, im ersten Schritt die Erhöhung von Überhangflächen zu vermeiden. Das hat sich bereits in den vergangenen Jahren als anspruchsvolle Aufgabe erwiesen, da viele zu treffende Entscheidungen, aufgrund der Grablaufzeiten von mindestens 20 Jahren, erst in vielen Jahren Wirkung zeigen. Darüber hinaus ist das Friedhofswesen bei den Bürgern ein sehr emotional besetzter Bereich, was die Schließung von Friedhöfen für weitere Beisetzungen auch verhindern kann.

Langfristig wird sich jedoch auch Dessau-Roßlau bei gleichbleibender demographischer Entwicklung der Schließung einzelner Friedhöfe oder Friedhofsteile nicht entziehen können.

Anlagen:

- Anlage 2 Ermittlung der Kosten des öffentlichen Grün und der Kriegsgräber sowie Finanzierung
- Anlage 3 Einschätzung der Friedhofsflächen hinsichtlich ihrer Bedeutung für das öffentliche Grün
- Anlage 4 Übersicht über die Pflegestunden auf kommunalen Friedhöfen 2014 und 2015 sowie der Kosten des öffentlichen Grüns und der Kriegsgräberpflege unterteilt nach Friedhöfen
- Anlage 5 Ermittlung der Überhangflächen gemessen am derzeitigen Bestand