

Vorlage

Drucksachen-Nr.:	BV/222/2013/II-EB
Einreicher:	Eigenbetrieb Stadtpflege Dessau

Beratungsfolge	Status	Termin	Für	Gegen	Enthaltung	Bestätigung
Dienstberatung des Oberbürgermeisters	nicht öffentlich	23.09.2013				
Betriebsausschuss Eigenbetrieb Stadtpflege	öffentlich	08.10.2013				
Ausschuss für Finanzen	öffentlich	16.10.2013				
Haupt- und Personalausschuss	öffentlich	29.10.2013				
Stadtrat	öffentlich	13.11.2013				

Titel:

Erhöhung des Pflegezuschusses für Kriegsgräber und öffentliches Grün auf Friedhöfen

Beschlussvorschlag:

Im Ergebnis der Neukalkulation der Friedhofsgebühren ab 01.01.2014 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

2014: 166.900,00 EUR,

2015: 298.800,00 EUR,

und 2016: 298.800,00 EUR

als Zuschuss an den Eigenbetrieb Stadtpflege bereit zu stellen.

Gesetzliche Grundlagen:	Gemeindeordnung LSA Gemeindehaushaltsverordnung LSA KAG 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	☐	

Finanzbedarf/Finanzierung:

Erhöhung des Zuschusses Grünflächenunterhaltung: Produkt 55100 Konto 5315000 im Jahr 2014 um 1.600,00 EUR und in den Jahren 2015 und 2016 um jeweils 133.500,00 EUR.

Zusammenfassung/ Fazit:

Begründung: siehe Anlage 1

Für den Einreicher:

Moritz
Betriebsleiterin

beschlossen im Stadtrat am:

Dr. Exner
Vorsitzender des Stadtrates

Hoffmann
1. Stellvertreter

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.

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.

Daraus ergab sich bereits im Jahr 2011 ein Pflegeaufwand für das öffentliche Grün in Höhe von 32,04 %. Dieser Anteil beinhaltet auch den Pflegeaufwand für die Unterhaltung der Kriegsgräber.

Im Rahmen der Kalkulation der Friedhofgebühren 2014–2016 wurden auch die Wertansätze zur Pflege des öffentlichen Grüns und der Kriegsgräber und aktualisiert.

Dazu wurden die IST - Pflegestunden für das Jahr 2012 ausgewertet.

Unter Beachtung der Verteilungsverhältnisse der Friedhofsflächen ergibt sich nunmehr ein öffentlicher Grünanteil von 34,14 %. (vgl. Anlage 3, Seite 12) Im Rahmen der Prognose der Friedhofskosten 2014 - 2016 wurde von einem **durchschnittlichen Kostenanteil von 33%** ausgegangen.

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 betriebliche 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.

So hat sich das Bestattungsverhalten 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 2012 6:94. 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 4). 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. Die Berechnung zeigt, dass sich die Situation ohne eine Veränderung der Friedhofsflächen weiter verschärfen wird.

Aus dem Durchschnitt beider Berechnungsmodelle bis zum Jahr 2035 unter Berücksichtigung der gebührenrechtlich ansatzfähigen Überhangflächen von 10%

wurden aktuell 3,27% der Grabflächen als nicht mehr notwendig ermittelt. Da sich seit dem letzten Kalkulationszeitraum keine Änderungen der Verhältnisse ergeben haben, wurde dieser Anteil auch für die Jahre 2014 bis 2016 beibehalten.

Notwendigkeit der Erhöhung des Zuschusses zur Pflege des öffentlichen Grüns

Der städtische Zuschuss zur Pflege des öffentlichen Grüns und der Kriegsgräber wird dem Eigenbetrieb Stadtpflege für den Bereich der ehemaligen Stadt Dessau seit der Übertragung des Friedhofswesens an den Eigenbetrieb im Jahr 2002 in nahezu unveränderter Höhe mit 135.800 EUR gezahlt. Seit der Fusion mit der Stadt Roßlau im Jahr 2007 erhöhte sich der Zuschuss um 29.500 EUR für die nordelbischen Friedhöfe. Damit beträgt der städtische Zuschuss bisher insgesamt 165.300 EUR.

Zum Kostennachweis werden vom Betrieb gesonderte Kostenstellen geführt. Der sich daraus ergebende Aufwand für die Pflege und Unterhaltung der Kriegsgräber wird derzeit in Höhe von 38,7 TEUR aus Haushaltsmitteln des Landes Sachsen-Anhalt finanziert. Eine Änderung der Einnahmesituation ist hier derzeit nicht zu erwarten. Alle weiteren Aufwendungen gehen zu Lasten der Haushaltsmittel der Stadt Dessau-Roßlau.

Bereits im Rahmen der Friedhofsgebührenkalkulation für die Jahre 2011-2013 wurde der aus Haushaltsmitteln zu finanzierende Anteil zur Pflege des öffentlichen Grüns mit 275.900 EUR ermittelt.

Die Kostenerhöhungen konnten in den vergangenen Jahren noch durch den Betrieb aus Zinserträgen kompensiert werden. Allerdings werden sich die Zinserträge des Betriebes bis zum Jahr 2015 auf minimale Beträge reduzieren.

Unter Beachtung der vorstehenden Erläuterungen ergibt sich im Kalkulationszeitraum 2014-2016 ein jährlicher Zuschussbedarf in Höhe von 304.000 EUR (vgl. Anlage 2). Der Eigenbetrieb kann voraussichtlich 5 TEUR aus Verpachtungseinnahmen zur Kompensation einsetzen. Darüber hinaus stehen Mittel aus der Nachkalkulation des öffentlichen Grün 2011-2013 in Höhe von 58 TEUR zur Deckung der Kosten des Jahres 2014 zur Verfügung. Überdies plant der Eigenbetrieb 74 TEUR Zinserträge im Jahr 2014 zur Finanzierung einzusetzen.

Insofern muss der städtische Zuschuss im Jahr 2014 um 1.600 EUR auf 166.900 EUR und in den Jahren 2015 und 2016 um jeweils 133.500 EUR auf 298.800 erhöht werden. Zur Ermittlung des Betrages wird auf Anlage 2 verwiesen.

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.

Nach der guten Akzeptanz des Eichengrabfeldes, wird derzeit geprüft, ob sich auch

der alte Baumbestand auf dem Friedhof III zukünftig für Baumbestattungen nutzen lässt und wie ggf. alte großzügig angelegte Familiengrabstätten als kleinere Formen der Urngemeinschaftsanlage umgenutzt werden können.

Gleichwohl werden alle diese Bemühungen, den Bedürfnissen und Wünschen an ein modernes zeitgemäßes Friedhofswesen nachzukommen, nicht dazu beitragen, dass der Anteil des öffentlichen Grüns zurück geht. Ziel der Friedhofsverwaltung ist allerdings, die Überhangflächen nicht weiter anwachsen zu lassen.

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.

Anlagen:

- | | |
|----------|--|
| Anlage 2 | Ermittlung der Kosten zur Pflege des öffentlichen Grün |
| Anlage 3 | Ermittlung der Pflegeleistungen des öffentlichen Grün auf Friedhöfen |
| Anlage 4 | Überhangflächen |