



Sachstandbericht zur Optimierung des Friedhofes

BA KBE vom 09.09.2020

1. Ausgangssituation

Städtische Friedhöfe stehen auf Grund ihrer besonderen Funktion in einem sehr breiten Spannungsfeld. Einerseits sollen die Bestattungskosten so niedrig wie möglich gehalten werden, andererseits steht der Zustand der Friedhöfe unter ständiger Beobachtung der Öffentlichkeit. Hier wird ein sehr hoher Pflegezustand erwartet der einen entsprechenden Personalaufwand notwendig macht. Hinzu kommt, dass durch das Verbot von Herbiziden die Unkrautbekämpfung einen deutlich höheren Arbeitsaufwand verursacht als bisher. Außerdem ist der Aufwand für die Bewässerung der Anlagen sowie für Ersatzpflanzungen aufgrund der langen Trockenperioden der letzten Jahre ebenfalls deutlich gestiegen.

Der optische Zustand der Friedhöfe bestimmt deren Attraktivität und damit sicher langfristig auch die Anzahl der Bestattungen, welche schlussendlich auch die Refinanzierung über die Gebühren bestimmen.

Die Beerdigungskultur ist zudem im stetigen Wandel. Dies führt dazu, dass die Nachfrage nach alternativen Bestattungsformen weiter zunimmt.

Nachfolgend wird berichtet, wie die konkrete Situation in Emmerich aussieht und wie die Kommunalbetriebe Emmerich vorgehen, um in diesem Spannungsfeld eine weitere Verbesserung der Situation der Friedhöfe zu erreichen.

Hierbei wird ausgehend von einer Analyse der finanziellen Situation dargestellt, welches Optimierungspotential gesehen wird, und wie dieses Potential gehoben werden soll.

In der Sitzung vom 28.11.2019 hat der Betriebsausschuss der KBE u.a. beschlossen in 2020 eine externe Beratung zu beauftragen, um ein nachhaltiges und zukunftsfähiges Friedhofsentwicklungskonzept mit der Betriebsleitung und dem Betriebsausschuss zu entwickeln. Die umlagefähigen Kosten sollen dabei im speziellen zu untersuchen.

Ein Friedhofsentwicklungskonzept dient der aktiven Steuerung der Friedhofsflächenbelegung. Durch die Ermittlung des langfristigen Flächenbedarfs können sowohl Friedhofsüberhangflächen als auch Flächenengpässe rechtzeitig erkannt und die Belegungsplanung entsprechend angepasst werden. So ist eine strategische Planung der Friedhofsentwicklung möglich. Die Flächenbedarfsanalyse beruht auf dem Vergleich des Friedhofsflächenbestands und des prognostizierten.

Die Leistungen wurden schon in 2007 mit dem damaligen Gutachten erarbeitet. Ergebnis dessen war der Vorschlag, den neuen Friedhof stillzulegen und sich auf den Trend zu den Feuerbestattungen einzustellen. Dies wurde umgesetzt und die aktuellen Zahlen weisen weiter in diese Richtung!

Die Betriebsleitung hat in der Sitzung vom 24.06.2020 mitgeteilt, dass sie auf Grund der mittlerweile vertiefter vorliegenden Erkenntnisse die gutachterliche Erarbeitung eines vollumfänglichen Friedhofs-entwicklungskonzepts nicht mehr für sinnvoll hält.

Dennoch sieht die Betriebsleitung einen Beratungsbedarf beim Thema der Gebührenkalkulation und der Ermittlung des Grünpolitischen Wertes.

Nachfolgend wird zunächst die aktuelle Situation analysiert und dann noch ausstehender Beratungsbedarf abgeleitet.

2. Friedhofsanlagen in Emmerich

Die städtischen Friedhöfe in Emmerich und Elten haben insgesamt eine Fläche von rund 107.140 m², im Wesentlichen bestehend aus Grab-, Wege- und Freiflächen. Auf dem alten Friedhof Emmerich befinden sich zusätzlich zwei Kriegsgräberstätten, eine weitere befindet sich auf dem, in eine Parklandschaft umgestalteten „Alten Friedhof“ in Elten. Die Kriegsgräberstätten in Emmerich werden von den Mitarbeitern des Friedhofes gepflegt.

In den Gebäuden auf dem Friedhof in Emmerich befindet sich eine Kapelle, sechs Kühlzellen sowie ein Verwaltungsbüro und Sozialräume für die Mitarbeiter. Außerdem gibt es einige Garagen und Unterstellmöglichkeiten für Geräte. Auf dem Gelände des neuen Friedhofes in Emmerich wurde vor einigen Jahren auch ein Kompostplatz gebaut.

Auf dem Friedhof in Elten existiert ebenfalls eine Kapelle sowie ein Kühlraum.

3. Analyse der finanziellen Randbedingungen und Optimierungsansätze

3.1 Aufwendungen

Die nachfolgenden Abbildungen zeigen die Struktur der Kosten des Gebührenhaushaltes der Friedhöfe. Hier ist sofort erkennbar, dass die Kostenstruktur maßgeblich von den Personalkosten geprägt ist. Dem folgen in ihrer Bedeutung die „Bezogenen Leistungen“ und die „Sonstigen betrieblichen Aufwendungen“.

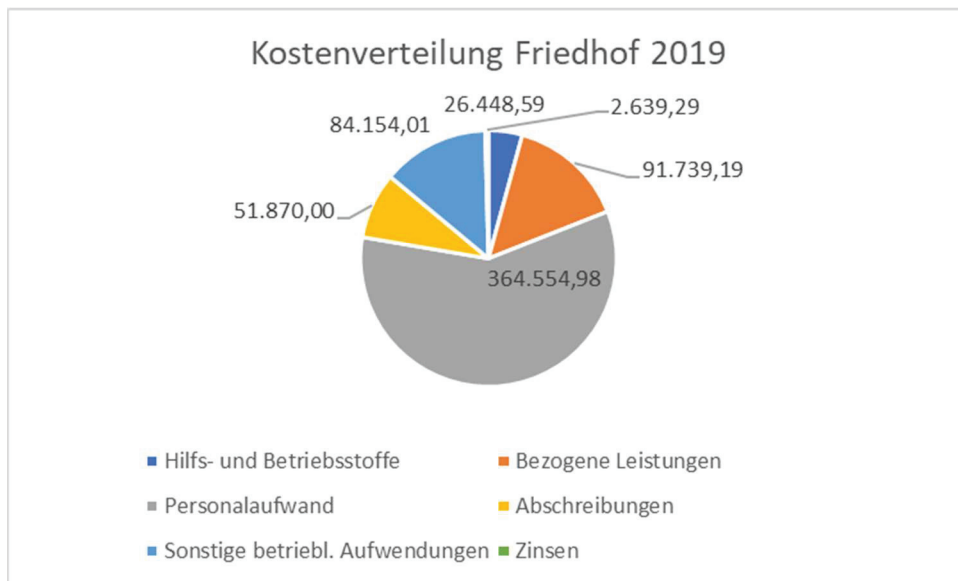


Abbildung 1 - Kostenstruktur des Gebührenhaushaltes Friedhöfe 2019

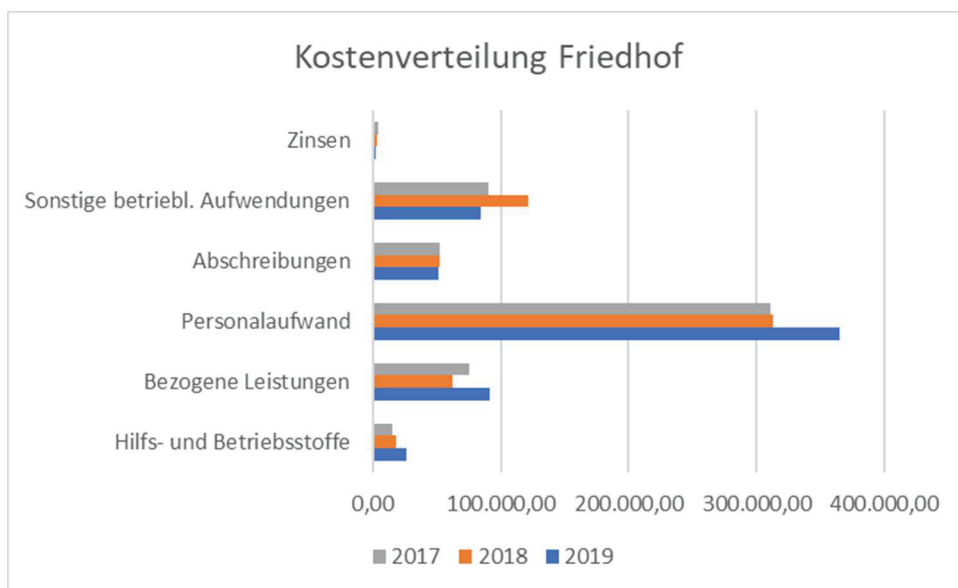


Abbildung 2 - Kostenstruktur des Gebührenhaushaltes der Friedhöfe (Jahresvergleich)

3.1.1 Personalkosten

Seit 2019 stehen den KBE für die Pflege der Friedhöfe, den Beerdigungsdienst sowie für die Verwaltung insgesamt 6 volle Gärtner-Stellen zur Verfügung. Hinzu kommt eine Stelle für einen Gartenbauhelfer. Der Friedhof dient auch als Ausbildungsort für 2 Auszubildende zum Garten- und Landschaftsbauer. Diese werden üblicherweise jedoch nicht als volle Arbeitskräfte gewertet und sind daher auch nicht im Stellenplan erfasst.

Die Verwaltung des Friedhofes wird dabei durch eine der Gärtnerstellen abgedeckt. Eine ausgebildete Verwaltungskraft steht hierfür derzeit nicht zur Verfügung.

Die gärtnerisch/handwerkliche Führung des Friedhofs wird durch einen Meister aus dem Grünflächenbereich erledigt und hat einen Anteil von rund 50% seiner Tätigkeit. Außerdem ist er der Ausbilder für die beiden Auszubildenden.

Zusätzlich stehen dem Friedhof noch einige 450 €-Stellen als „Schließer“ und als „Vorläufer“ zur Verfügung.

Die notwendige Anzahl an Stellen für den Bereich des Friedhofes und damit verbunden Personalkosten bestimmt sich im Wesentlichen aus zwei Faktoren,

- dem notwendigen Pflegeaufwand gekoppelt mit der gewünschte Pflegequalität
- und der zu pflegenden Flächengröße.

Die Verringerung des Pflegeaufwandes bei gleichzeitiger Beibehaltung der Pflegequalität stellt eine große Herausforderung dar.

Hier hat die Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass das Erscheinungsbild des Friedhofes sehr durch die Öffentlichkeit wahrgenommen wird und ein besonders hohes Maß an Pflege erwartet wird. Hinzu kommen höhere Anforderungen durch den Wegfall des Einsatzes von Herbiziden und der immer höher werdende Aufwand für die Bewässerung der Anlagen.

Optimierungspotential wird hier gesehen in den Bereichen:

- Gestaltung der Wegeoberflächen (z.B. durch Rasenwege bzw. Rasentragschichtwege auf Nebenwegen bzw. wenig genutzten Hauptwegen) damit diese im gleichen Zuge mit den Rasenmäharbeiten gepflegt werden können. Die Hauptwege werden nach und nach mit einer Basaltgrussoberfläche versehen. (ist bereits teilweise erfolgt)
- Anschaffung von modernen Bewässerungsanlagen (hier wurden für die Ehrenfriedhöfe Fördermittel beantragt und erste kleinere Anlage für die neuen Gemeinschaftsanlagen beschafft)
- Anschaffung eines Gasbrenners und einer Wildkrautbürste zur Unkrautbeseitigung zeigt derzeit schon gute Wirkung insbesondere auf Wegoberflächen mit Basaltgruss
- Vergabe von einfachen Tätigkeiten, wie z.B. Unkrautbeseitigung an die „Lebenshilfe“ (Test-Praktika laufen aktuell)
- Bepflanzung mit robusteren, hitzebeständigeren Pflanzenarten (erste Versuchsflächen sind angelegt)
- Experimente mit Blumenwiesen und deren Akzeptanz in der Bevölkerung (noch nicht umgesetzt)

Bei der Reduzierung der zu pflegenden Flächen werden zwei Optimierungsmöglichkeiten weiterverfolgt:

Derzeit wird geprüft, ob der neue Friedhof mittelfristig vollständig geschlossen und entwidmet werden kann, und ob dies jetzt schon für Teilflächen möglich wäre. (Hierzu wurde eine rechtliche Stellungnahme beim Städte- und Gemeindebund angefordert, welche corona-bedingt leider bisher nicht vorliegt.

Die Schließung des neuen Friedhofes wurde im Friedhofsgutachten von 2007 vorgeschlagen. Daraufhin wurde allerdings nur beschlossen, dass auf dem Gelände des „Neuen Friedhofes“ in Emmerich keine Bestattungen mehr in neuen Grabanlagen stattfinden sollen. Bei bestehenden Wahlgräbern sollte jedoch weiterhin hinzubestattet werden können. Bestehende Liegerechte für diese Wahlgräber können hier also noch verlängert werden, was theoretisch immer weiter fortgeführt werden kann.

Eine Wirkung dessen kann aber erst mittelfristig nach Ablauf der letzten 25-jährigen Ruhefrist erreicht werden. Hinzu kommt, dass ein Teil der Pflegekosten insbesondere auf dem „Neuen Friedhof“ schon durch den sogenannten „Grünpolitischen Wert“ abgedeckt wird.

Es sei bemerkt, dass nach Entwidmung des Friedhofs die Unterhaltungskosten nicht wegfallen, sondern dann zukünftig zu Lasten der Mittel für den Bereich der Grünpflege laufen. Diese müssten dann entsprechend angepasst werden.

Als zweite Optimierungsmaßnahme wird für den „Alten Friedhof“ ein Konzept erarbeitet, welches eine mittelfristige „Defragmentierung“ der Belegung der Gesamtfläche erreichen soll. Die Grabnutzungsvergaben sollen zukünftig in einer Kernfläche konzentriert werden (ca. 70 % des Alten Friedhofs). Die übrigen Grabfeldflächen werden sich damit zunehmend entleeren, ähnlich wie derzeit auf dem Neuen Friedhof. Damit kann der Pflegeaufwand durch Verringerung von Zwickeln und Kleinfächen verringert werden.

Für den Bereich der Friedhofsverwaltung soll es zukünftig ebenfalls einige Verbesserungen geben.

- Die Digitalisierung der Friedhofsverwaltung soll weiter vorangetrieben werden. Hier können die vorhandenen Möglichkeiten der Friedhofssoftware JPax weiter ausgebaut werden. Ein erster Schritt ist schon durch die Nutzung eines „Bestatter-Modul“ gemacht, welches eine Online-Vergabe von Beerdigungsterminen ermöglicht. Hierzu läuft gerade eine Testphase.
- Weiterhin ist geplant, die Friedhofsverwaltung durch eine Verwaltungskraft in Teilzeit zu besetzen und damit deutlich effizienter und rechtssicherer zu gestalten. Mittelfristig kann so eine halbe Stelle auf dem Friedhof eingespart werden (ca. 30.000 €).

3.1.2 Bezogene Leistungen

Die Kostenverteilung der „Bezogenen Leistungen“ ist in nachfolgendem Diagramm dargestellt:

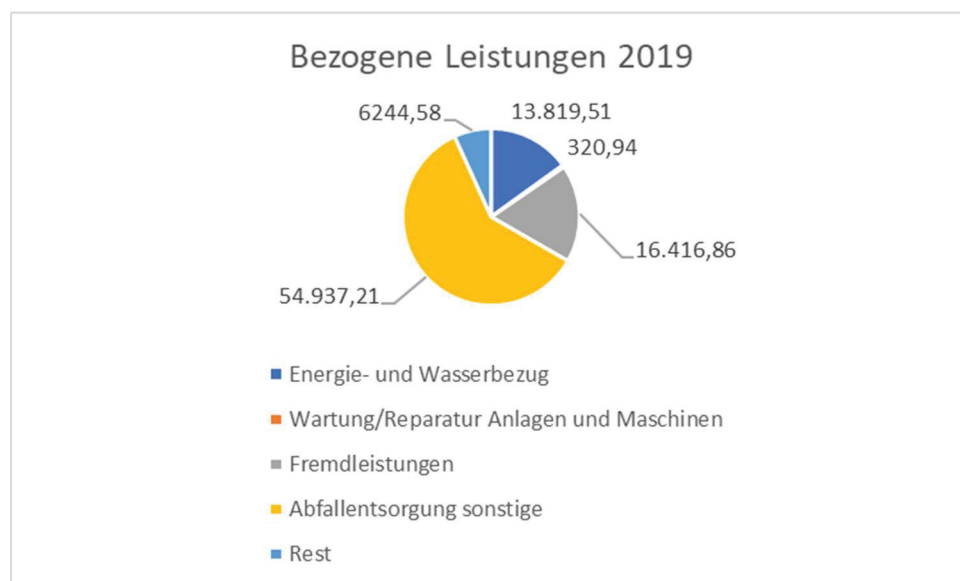


Abbildung 3 - Struktur der „Bezogenen Leistungen“ 2019

Auffällig ist, dass über 50 % der „Bezogenen Leistungen“ auf die Abfallentsorgung zurückzuführen ist.

- Hier wurde zur Optimierung bereits im Jahr 2020 die Vorgehensweise geändert. In der Vergangenheit wurden die Containerstellung und die Entsorgung des Grünabfalls über einen Dienstleister organisiert. Seit diesem Jahr wird dies mit den eigenen Kräften der KBE erledigt. Ende des Jahres kann dann eine erste Bilanz gezogen werden. Es wird von einer deutlichen Kosteneinsparung ausgegangen.
- Bei den restlichen Positionen, insbesondere bei den Fremdleistungen und dem Energie- und Wasserbezug wird ein möglicher Einsparungserfolg zunächst für gering eingeschätzt und soll zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal beleuchtet werden.

3.1.3 Sonstige Betriebliche Aufwendungen

Die Aufschlüsselung der Sonstigen Betrieblichen Aufwendungen zeigt eine Vielzahl von kleineren Positionen, welchen zunächst keine großen Einsparungspotentiale aufweisen. Auch diese Kosten sollen zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal betrachtet werden.



Abbildung 4 - Struktur der Sonstigen Betrieblichen Aufwendungen

3.2 Erlöse

Der Gebührenhaushalt des Friedhofes refinanziert sich über die Gebühreneinnahmen für die verschiedenen Grabstätten, sowie kleinere Beträge durch die Vermietung der Kapelle bzw. den Betrieb der Kühlzellen. Entscheidend ist für die Friedhofsgebühr dabei die Fallzahl der Beerdigungen in einem Jahr, sowie die Art der gewählten Grabformen.

Wie aus der nachfolgenden Abbildung erkennbar, sterben in Emmerich im Durchschnitt jährlich rund 320 Menschen. Dabei kann die Zahl zwar um diesen Mittelwert deutlich schwanken, grundsätzlich ist der Wert aber relativ stabil. Im Durchschnitt werden von diesen 320 Toten rund 220 auf den städtischen Friedhöfen beerdigt. Die übrigen Fälle werden in der Regel z.B. auf kirchlichen Friedhöfen bestattet. Auch diese Zahlen sind weitgehend stabil. Daraus lässt sich für den Moment ableiten, dass die Höhe der Bestattungskosten bzw. die angebotenen Grabformen zunächst nur einen geringen Einfluss auf die

Anzahl der Bestattungen haben. Es besteht allerdings die Gefahr, dass steigende Gebühren und andere attraktive Angebot zu einer Abwanderung führen können.

	2001	2006	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sterbefallzahlen SFZ	325	316	329	314	336	320	350	343	342	
Erdbestattungen	177	138	96	116	94	92	83	89	71	59
Feuerbestattungen	26	50	118	144	140	155	146	141	141	170
Summe	203	188	214	260	234	247	229	230	212	229
Anteil BFZ an SFZ	62%	59%	65%	83%	70%	77%	65%	67%	62%	

Abbildung 5- Sterbefallzahlen und Bestattungszahlen seit 2001

Ein klar erkennbarer Trend ist demgegenüber bei der Wahl der Bestattungsform zu erkennen. Seit den 1990er Jahren gibt es einen ganz klaren Trend weg von der traditionellen Erdbestattung hin zur Feuerbestattung. 2019 betrug der Anteil an Erdbestattungen nur noch 26 %. Außerdem ist die Nachfrage an pflegeleichten und pflegefreien Grabformen ebenfalls steigend. Dem Vorschlag aus dem Friedhofsentwicklungskonzept aus 2007, verstärkt Urnenbestattungen anzubieten, hat sich also als richtig herausgestellt.

Entwicklung bei der Urnen-Nachfrage:

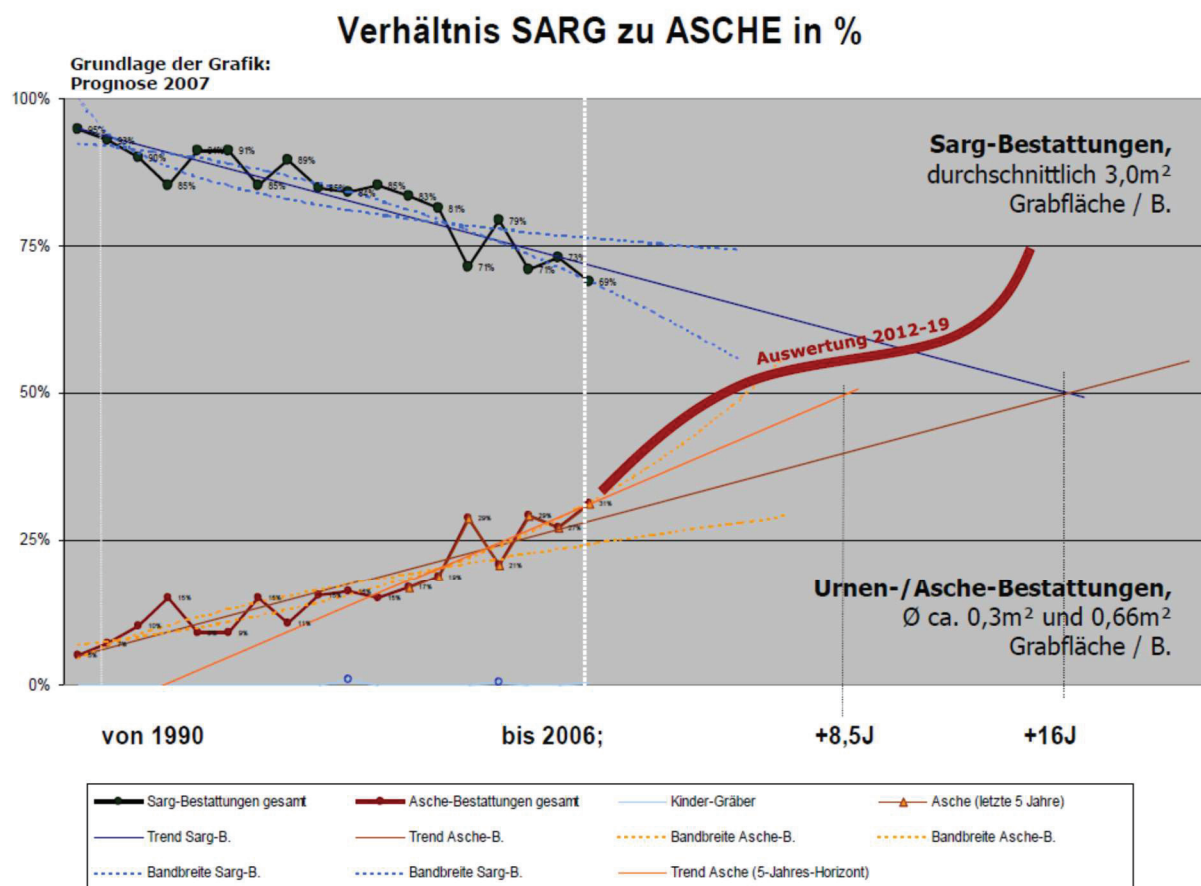


Abbildung 6 - Entwicklung Sarg- und Urnen-/Aschen-Bestattungen

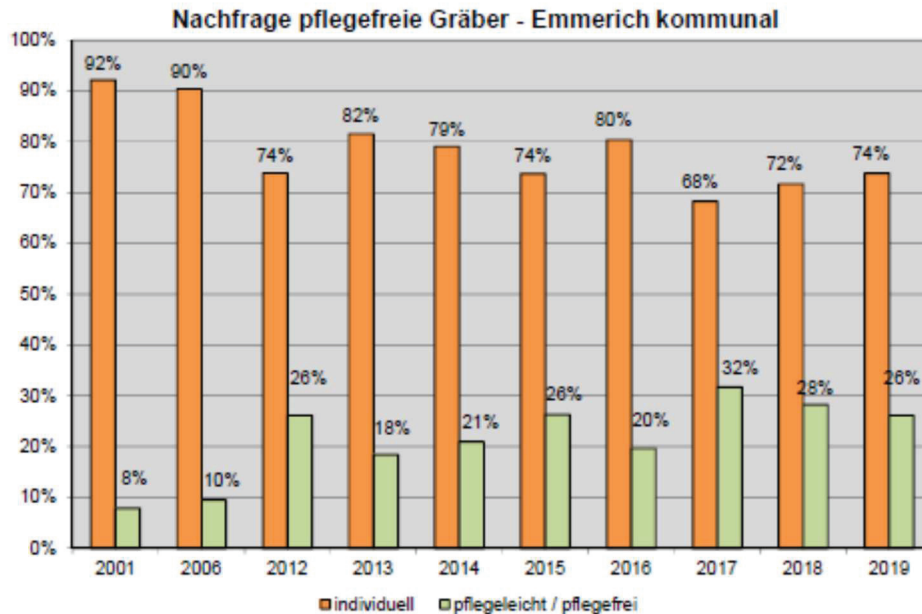


Abbildung 7 - Anteil der pflegefreien und pflegeleichteten Grabformen an den BFZ

Dem Trend der Feuerbestattungen und den pflegeleichten bzw. pflegefreien Grabformen wurde in der Vergangenheit durch das Anlegen von Gemeinschaftsgrabanlagen schon gefolgt, und zwar mit gutem Belegungserfolg. Allerdings hat die Zunahme der kleinflächigen Urnengräber und die zum Teil höherwertige Ausstattung der Gemeinschaftsgrabanlagen auch einen Anstieg des Pflegeaufwandes bedingt.

Die Optimierungsmöglichkeiten im Erlösbereich/Nachfragebereich werden derzeit als eher gering betrachtet. Da die Sterbefallzahlen und die Bestattungsfallzahlen im langjährigen Mittel bisher relativ stabil sind, ist nicht davon auszugehen, dass die Nachfrage deutlich zu steigern wäre.

Dennoch soll noch einmal geprüft werden, ob die angebotenen Grabformen weiter so bestehen bleiben sollen, oder ob evtl. andere Grabformen zusätzlich sinnvoll wären.

Dabei soll insbesondere betrachtet werden, ob pflegefreie Urnen- und/oder Sargwahlgräber in Gemeinschaftsanlagen sinnvoll wären. Dies soll im Rahmen einer Neuaufstellung der Kalkulationsgrundlagen für die einzelnen Gebühren geprüft werden (siehe dazu auch Kapitel 4.1). Bisher gibt es solche Angebote nur für Reihengräber.

Problematisch dabei sind jedoch zum einen die sehr langen Laufzeiten solcher Gemeinschaftsanlagen, da Wahlgräber ja verlängerbar sind. Außerdem steigt hierdurch der Pflegeaufwand, der durch die Friedhofsmitarbeiter erledigt werden muss, erheblich. Dies kann wiederum Kostenerhöhungen und damit Gebührensteigerungen bedeuten.

Neben den Gebühreneinnahmen gibt es noch eine weitere Refinanzierungsquelle: Friedhöfe erfüllen neben ihrer Funktion als Bestattungsort auch weitergehende öffentliche Funktionen. Für diese Funktionen zum Nutzen der Allgemeinheit soll für rechtskonforme Kalkulationen eine Minderung des gebührenbezogenen Kostenumfanges vorgenommen werden. Dieser Sachverhalt wird gelegentlich auch als sog. Grünpolitischer Wert beschrieben. Dies drückt sich durch einen Zuschuss aus allgemeinen Haushaltsmitteln zur Deckung der Kosten des Friedhofes aus. Da der Anteil an Freiflächen, immer weiter anstieg, wurde dieser Wert von ursprünglich 45.000 € in 2008 auf 75.000 € in 2020 erhöht.

4. Weiterer Beratungsbedarf

In der Sitzung vom 28.11.2019 hat der Betriebsausschuss der KBE u.a. beschlossen in 2020 eine externe Beratung zu beauftragen, um ein nachhaltiges und zukunftsfähiges Friedhofsentwicklungskonzept mit der Betriebsleitung und dem Betriebsausschuss zu entwickeln. Die umlagefähigen Kosten seien somit im speziellen zu untersuchen.

Im Grunde wurde aber schon in 2007 mit dem damaligen Gutachten die Inhalte eines solchen Friedhofsentwicklungskonzepts erarbeitet.

Da sich die Betriebsleitung zwischenzeitlich sehr intensiv mit den Optimierungsmöglichkeiten beschäftigt hat und ein umfängliches Gutachten zur Entwicklung eines Friedhofsentwicklungskonzeptes für nicht zielführend hält, wird vorgeschlagen, den Gutachtenzweck abzuändern und zielgerichtete Aufgabenstellungen mit gutachterlicher Hilfe zu beantworten.

4.1 Neukalkulation der Gebühren

Die Gebührensätze für einzelne Grabformen werden in Emmerich nach dem sogenannten Kölner Modell berechnet. Dies ist eine etablierte und rechtskonforme Möglichkeit die gebührenrelevanten Kosten auf die einzelnen Grabarten zu verteilen.

Es gibt jedoch auch weitere Arten der Umlage dieser Kosten auf die einzelnen Grabarten. An dieser Stelle ist es aus Sicht der Betriebsleitung sinnvoll mittels eines Gutachtens eine mögliche Alternative hierzu erarbeiten zu lassen und deren Vor- und Nachteile darzustellen. Möglicherweise wären Gebührenmodelle denkbar, die einen noch größeren steuernden Einfluss auf die vom Kunden gewählten Grabarten und damit mittel- bis langfristig auch auf den Pflegeaufwand hätten.

Gleichzeitig kann dabei der Prozess der Gebührenkalkulation für die Friedhöfe bei den KBE neu aufgestellt und überarbeitet werden. Außerdem soll die Gebührensatzung noch einmal auf sinnvolle bzw. notwendige Änderungen/Ergänzungen überprüft werden.

4.2 Ermittlung gebührenneutraler Leistungen der Friedhofseinrichtung

Wie weiter oben geschildert kann der Neue Friedhof Emmerich nicht kurzfristig entwidmet werden. Damit gelten die dort vorhandenen Freiflächen als Friedhofsflächen und deren Pflege wird daher bisher folgerichtig in die Gebührenkalkulation eingerechnet. Über den Grünpolitischen Wert in Form eines Zuschusses wird hier schon ein gewisser Ausgleich geschaffen.

Es wird vorgeschlagen gutachterlich überprüfen zu lassen, ob es möglich ist, die Pflegekosten für derartige Freiflächen auch als gebührenneutrale Leistungen zu definieren. Da der Anteil der Freiflächen insbesondere auf dem Neuen Friedhof besonders hoch ist, könnte die Höhe des Grünpolitischen Wertes in diesem Zuge ebenfalls überprüft werden.

Zu beiden Punkten liegt in der Anlage eine Leistungsbeschreibung vor. Die geschätzten Kosten hierfür betragen hierfür schätzungsweise ca. 15.000 € brutto.

5. Zusammenfassung

Es wurde dargestellt, welche Faktoren für die Höhe der Friedhofsgebühren in Emmerich entscheidend sind. Dabei wurde insbesondere dargestellt, welche Optimierungsmöglichkeiten seitens der

Betriebsleitung gesehen werden. Diese sind zum Teil schon in Umsetzung bzw. in Vorbereitung. Darüber hinaus wird selbstverständlich immer wieder darüber nachgedacht, ob und wenn ja, welche weiteren Möglichkeiten existieren. Viele der oben genannten Maßnahmen wirken insbesondere mittel- bis langfristig. Neue Arbeitsabläufe, Bepflanzungsarten etc. brauchen Zeit bis sich ihre Wirkung voll entfalten kann.

Es wurde ebenfalls dargestellt, dass der Pflegezustand des Friedhofes immer im besonderen Fokus der Öffentlichkeit liegt.

Nach den vielen, durch die KBE selbst erarbeiteten Optimierungsansätzen und Erkenntnisse seit Ende des Jahres 2019, ist aus Sicht der Betriebsleitung ein vollumfängliches Friedhofsentwicklungskonzept nicht mehr sinnvoll.

Daher wird vorgeschlagen stattdessen mittels gutachterlicher Hilfe die oben genannten Einzelthemen zielgerichtet zu bearbeiten. Dies ist kostengünstiger und nach den neuen Erkenntnissen des letzten halben Jahres zielgerichteter. Eine entsprechende Angebotsbeschreibung liegt in der Anlage vor.

Es wird nun vorgeschlagen dieses zu beauftragen.

Emmerich am Rhein, 28.08.2020

gez. Antoni, Betriebsleiter