



Federführung:

Vorlage für den	Berichterstatter	Zuständigkeit	Sitzung am	Punkt
Betriebsausschuss	Betriebsleitung	Vorberatung/Empfehlung	09.12.2020	8
Rat	Ratsherr Namyslo	Entscheidung	17.12.2020	



öffentliche Sitzung



nichtöffentliche Sitzung

Betrifft: Friedhofsgebühren 2021;
Änderung der Gebührensatzung Friedhöfe

Begründung:**I. Wandel der Bestattungskultur**

Die Friedhofskultur in Deutschland (inzwischen immaterielles UNESCO-Weltkulturerbe) befindet sich inmitten eines nachhaltigen und tiefgreifenden Strukturwandels. Dies hat bereits der Deutsche Städtetag in seinem Positionspapier vom 23.06.2016 festgestellt (s. **Anlage 6**). Rasch zunehmend werden Bestattungsformen außerhalb eines kommunalen oder kirchlichen Friedhofs als Seebestattung oder in Bestattungswäldern nachgefragt.

Dort, wo weiter ein Friedhof als Ort für die letzte Ruhe gewählt wird, soll es immer häufiger eine Urnenbeisetzung, möglichst in einer für die Angehörigen pflegefreien Grabstätte, sein.

Laut Umfrage der Verbraucherinitiative für Bestattungskultur Aeternitas e.V. aus dem Jahr 2019 wünschen sich lediglich noch 14 % der Befragten ein klassisches Sarggrab auf dem Friedhof. 21 % wünschen sich eine pflegefreie Beisetzungsform auf einem Friedhof.

Von den gewünschten Beisetzungsformen kann die Stadt Gladbeck/der ZBG uneingeschränkt nur 46 % anbieten.

Dagegen wünschen sich 48 % der Befragten eine Beisetzungsform außerhalb eines Friedhofs:

- 19 % - Baumbestattung in einem Bestattungswald
- 6 % - Beisetzung einer Urne auf See
- 14 % - Verstreuerung der Asche in der freien Natur
- 9 % - Urne/Asche zu Hause bzw. im Garten (in NRW nicht möglich)

Mitzeichnungen					
Bürgermeisterin:	Erster Beigeordneter:	Stadtkämmerer:	Beigeordnete:	Stadtbaurat:	Rechtsamt:
Datum:	Datum:	Datum:	Datum:	Datum:	Datum:
_____	_____	_____	_____	_____	_____

Viele Städte – auch Gladbeck – kämpfen aufgrund der sich wandelnden Bestattungskultur seit Jahren mit stark rückläufigen Bestattungszahlen, daraus resultierenden Gebührenfehlbeträgen und dem Zwang, die Friedhofsgebühren auf weniger Nutzer verteilen zu müssen.

II. Aktivitäten des ZBG

Dem ZBG ist es bisher gelungen, diesem Wandel durch verschiedene Maßnahmen zu begegnen und die negativen Auswirkungen abzuschwächen bzw. hinauszuzögern:

Einerseits wurden die pflegefreien Gemeinschaftsgräber mit Grabmal bereits im Jahr 1999 in Gladbeck „erfunden“ (in Fachkreisen Gladbecker Modell); andererseits hat sich der ZBG bereits vor einigen Jahren zum Thema „Friedhofsmarketing“ beraten lassen und in den letzten Jahren zahlreiche Anstrengungen unternommen, um die Attraktivität der Friedhöfe zu erhalten bzw. zu steigern. Dazu gehört insbesondere die Einführung neuer pflegefreier Beisetzungsformen für Sargbestattungen und Urnenbeisetzungen.

Inzwischen kann aus einer Vielzahl von Alternativen gewählt werden:

- Reihengrab
- Urnen-Reihengrab
- Wahlgrab
- Urnen-Wahlgrab
- Pflegefreie Beisetzungsformen:
 - Grabstätte auf einem Gemeinschaftsgrabfeld
 - Grabstätte auf einem Urnen-Gemeinschaftsgrabfeld
 - Grabstätte auf einem Gemeinschaftsgrabfeld mit Grabmal
(zwei Grabmale zur Auswahl)
 - Grabstätte auf einem Grabfeld für Partnergräber
 - Urnenkammer für eine Urne
 - Urnenkammer für zwei Urnen (Wahlgrab)
 - Urnen-Baumgrab - als Alternative zu einem Bestattungswald (aus Platzgründen nur Friedhöfe Rentfort und Brauck)

Ferner gibt es auf dem Friedhof Gladbeck-Mitte einen jüdischen Friedhofsteil und auf dem Friedhof Brauck jeweils eigene Bereiche für Verstorbene der islamischen sowie der jesidischen Religionsgemeinschaft.

Schließlich steht auf dem Friedhof Gladbeck-Brauck ein Bereich ohne besondere Gestaltungsvorschriften zur Verfügung. Die Möglichkeit zur individuellen Grabgestaltung ist hier - unter Beachtung der Würde des Ortes und der Persönlichkeitsrechte von Angehörigen und Besuchern - umfangreicher als auf den übrigen Grabfeldern.

2018 wurde die neue Trauerhalle auf dem Friedhof Mitte eröffnet. Bereits einige Jahre zuvor waren die Toilettenanlagen auf den Friedhöfen Rentfort und Brauck umfangreich mit Blick auf die besonderen Anforderungen bei der Benutzung durch Menschen mit Behinderungen umgestaltet worden.

III. Sinkende Bestattungszahlen ab 2018

Ab Mitte 2018 war trotz der o.g. Bemühungen auch Gladbeck von den negativen Entwicklungen, die in anderen Städten schon seit längerer Zeit beobachtet wurden, betroffen.

In den letzten fünf Jahren entwickelten sich die Bestattungszahlen auf den drei städt. Friedhöfen wie folgt:

- 2016: 854
- 2017: 833
- 2018: 747
- 2019: 687
- 2020: (Hochrechnung): 670 - geplant waren 700
- 2021: Kalkulation 650

Innerhalb von 4 Jahren sanken die Bestattungszahlen damit um rund 21,5 %; wobei die Sterbefälle in Gladbeck allerdings im gleichen Zeitraum auch um rd. 5% gesunken sind.

Zugleich steigt der Urnenanteil seit Jahren unaufhaltsam an: von 23,5 % in 2010 auf 50,5 % in 2019. Damit hat sich der Urnenanteil innerhalb der letzten Dekade mehr als verdoppelt.

Wegen der negativen Entwicklung ab Mitte dieses Jahres kann für die Gebührenberechnung 2021 nur von maximal 650 Fällen ausgegangen werden, davon 51 % Urnen.

IV. Kostenunterdeckungen und notwendige Gebührenerhöhungen

Der in dem Tempo nicht erwartete Rückgang der Bestattungszahlen führte zu erheblichen Kostenunterdeckungen:

- 2017: 86.410,23 €
- 2018: 292.922,95 €
- 2019: 631.251,07 €

Hiervon müssten bis 2023 etwa 827.000 € ausgeglichen werden (s. ausführlich u. VII).

Für 2020 ist von einer erneuten Unterdeckung auszugehen.

Zusätzlich zu der Änderung der Bestattungskultur wirkt sich negativ aus, dass die Friedhofsgebühren in Gladbeck aufgrund der sinkenden Bestattungszahlen und zum Ausgleich der entstandenen Gebührenunterdeckungen der jeweiligen Vorjahre deutlich erhöht werden mussten.

Das Gebührenniveau liegt dadurch inzwischen bei zahlreichen Gebührentatbeständen signifikant über dem der Nachbarstädte.

V. Nachbarstädte / Position des Deutschen Städtetages

Inzwischen wurde festgestellt, dass die Friedhofsgebühren in den Nachbarstädten durch Zahlungen aus den städt. Haushalten, mithin also aus Steuern, zugunsten der Gebührenhaushalte „Bestattungswesen“ subventioniert werden.

Dies entspricht auch der Empfehlung des Deutschen Städtetages, der sich in seinem o.g. Positionspapier zur Sicherung der Zukunft von kommunalen Friedhöfen (s.o.) wie folgt äußert:

- *„Die Städte haben eine besondere Verantwortung, das Kulturgut Friedhof als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge zu erhalten und die sozialen, ökologischen und kulturellen Wertigkeiten der Friedhöfe für die Zukunft zu sichern.“*
- *„Der Anteil des Öffentlichen Grüns sowie die Aufwendungen für die ökologischen Funktionen (z.B. Baumbestand in den Gräberfeldern) sind zu quantifizieren und aus dem Gesamthaushalt zu tragen.“*

In dem Begleitschreiben des Städtetages Nordrhein-Westfalen zu dem Positionspapier heißt es ferner:

„Die Finanzierung des „öffentlichen Grüns“ sowie der ökologischen und sonstigen Funktionen des Friedhofs sollte aus allgemeinen Haushaltsmitteln erfolgen.“

Der ZBG hat nach bereits langjähriger Praxis aus dem städtischen Haushalt die Kosten für das öffentliche Grün – konkret 50 % der Rahmenanlage der Friedhöfe – erstattet bekommen. Dieser Betrag lag in 2019 bei 176.885 €. Dies entspricht rund 6 % der Kosten des Bestattungswesens. Im Übrigen hat der ZBG die ansatzfähigen Kosten entsprechend des Kostendeckungsgebotes nach dem Kommunalabgabengesetz stets zu 100 % auf die Gebührentarife umgelegt.

In den Nachbarstädten wird das Bestattungswesen dagegen wie folgt subventioniert:

- In der Beschlussvorlage der Stadt Bottrop vom 17.04.2019 bezüglich der Änderung der Friedhofsgebühren heißt es wörtlich:
„Bei den aktuellen Berechnungen liegt der Zuschussanteil zu den Kosten des Bestattungswesens durch allgemeine Haushaltsmittel bei 30 %“.

Würde der ZBG bzw. der Gebührenhaushalt Bestattungswesen ebenfalls mit 30 % der Kosten bezuschusst, würde dies eine Erhöhung des öffentlichen Anteils von etwa 177.000 € auf knapp 848.000 € bedeuten und Gebührenzahlerinnen und -zahler könnten um rund 671.000 € entlastet werden. Zugleich wären allerdings im städtischen Haushalt Steuererträge in gleicher Höhe zu erwirtschaften.

- Gelsenkirchen ist bei der Tarifberechnung für 2020 einerseits von einem städt. Anteil in Höhe von 972.000 € ausgegangen (= 12,84 % der Kosten) und hat zusätzlich noch, um „auf dem Markt wettbewerbsfähig bleiben zu können“, in der Gebührenkalkulation 555.000 € nicht verrechnet.
- Die Stadt Essen hat ihre Friedhofsgebühren letztmalig zum 01.01.2016 (!) erhöht und ist schon damals von einer Kostendeckung von nur 90,8 % ausgegangen. In der Vorlage für die Ratssitzung am 25.11.2015 heißt es wörtlich: *„Nach der Rechtsprechung müssten diese Verluste bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt werden mit der Folge, dass die Gebühren um mindestens 40% angehoben werden müssten. Eine derartige*

Gebührenerhöhung ist angesichts der bereits geschilderten Konkurrenzsituation nicht durchsetzbar.“

In zahlreichen weiteren Städten (Bochum, Dorsten, Dortmund, Lünen, Moers, Recklinghausen) findet man eine ähnliche Subventionierung und letztlich Entlastung des Gebührenzahlers, die dann solidarisch durch die Gesamtheit der in der jeweiligen Stadt lebenden Steuerzahler finanziert wird. Dies mit dem Ziel, angemessene und auch wettbewerbsfähige Gebühren zu erheben.

Das bewirkt im Umkehrschluss, dass die o.g. Gebührentatbestände z.T. wesentlich teurer sind als die der Nachbarstädte.

Beispiele:

Urnen-Reihengrab (2020):

- Bottrop: 516 €
- Gelsenkirchen: 704 €
- Gladbeck: 1.067 €

Urnen-Baumgrab (2020):

- Bottrop: 1.125 €
- Gelsenkirchen: 1.154 €
- Gladbeck: 2.447 €

Feierraum (2020):

- Bottrop: 187 €
- Gelsenkirchen: 138 €
- Gladbeck: 263 €

Fazit: Im Wettbewerb mit anderen Kommunen ist die Stadt Gladbeck aktuell nicht konkurrenzfähig!

VI. Gutachten öffentliches Grün

Um im interkommunalen Vergleich konkurrenzfähiger zu werden, wäre es angezeigt, die Gebühren in diesem Bereich nachhaltig und dauerhaft zu senken, was letztlich maßgeblich nur durch eine wesentliche Reduzierung der insoweit ansatzfähigen Kosten erreicht werden kann. Zu den ansatzfähigen Kosten zählen unter anderem die Kosten für die Grünpflege (öffentliches Grün auf den Friedhöfen), die einen nicht unerheblichen Anteil ausmachen.

Daher beabsichtigen Verwaltung und ZBG gemeinsam im kommenden Jahr ein entsprechendes Gutachten in Auftrag zu geben. Dies mit der Zielsetzung, die hieraus zu gewinnenden Erkenntnisse in der für die zweite Jahreshälfte anstehende Gebührenkalkulation entsprechend berücksichtigen zu können.

Ein Vorgehen in dem vorbeschriebenen Sinne trägt letztlich auch den Empfehlungen des Deutschen Städtetages Rechnung, in dessen Positionspapier unter Teil D. Ziffer I. ausgeführt wird: „Die Bewirtschaftung der Friedhöfe vollzieht sich vor dem Hintergrund des strukturellen Wandels und in einem zunehmenden Markt von Mitbewerbern. Diese Situation ist bei der zukünftigen Angebotsplanung wie auch der Gebührenfestsetzung verstärkt in den Blick zu nehmen. Dabei muss jede Kommune für sich selbst entscheiden, was den Bürgerinnen und Bürgern an Gebühren zugemutet werden kann.“

VII. Gebührenbedarf 2021

Der ZBG sieht zwar die dringende Notwendigkeit, die Friedhofsgebühren deutlich zu senken, um weitere Rückgänge der Bestattungszahlen zu stoppen, ist aber bei seiner Kalkulation an die gesetzlichen Vorgaben gebunden:

- § 77 Abs. 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW): Vorrang der Gebührenfinanzierung vor einer Steuerfinanzierung
- § 6 Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG): Kostendeckungsgebot
- Eigenbetriebsverordnung NRW

Ferner ist eine Subventionierung aus dem städtischen Haushalt zwar sehr wünschenswert, jedoch angesichts der aktuellen Haushaltsentwicklung derzeit nicht darstellbar und im Übrigen jedenfalls für das Jahr 2021 auch mit dem von der Kommunalaufsicht genehmigten Haushaltssanierungsplan nicht vereinbar.

Lt. Gebührenbedarfsberechnung - **Anlage 1** – sind 2.643.792 € durch Gebühren zu decken. Enthalten ist hierbei das letzte Drittel der bis zum Jahr 2021 auszugleichenden Unterdeckung aus dem Jahr 2017 ($1/3 = 28.803$ €).

Der ZBG schlägt daher in Absprache mit der Stadtverwaltung vor, die Unterdeckungen aus den Jahren 2018 und 2019 – anders als bisher praktiziert – nicht auszugleichen.

Dadurch addiert sich die kostenrechnerische Unterdeckung im Gebührenhaushalt Bestattungswesen auf insgesamt 826.533 €. Dies würde nach der Soll-Vorschrift zum Ausgleich einer Kostenunterdeckung nach § 6 Abs. 2 KAG grundsätzlich bedeuten, dass

- aus der Unterdeckung 2018 die restlichen zwei Drittel (rd. 195.282 €) im Jahr 2022 gebührenerhöhend ausgeglichen werden müssten und
- die komplette Unterdeckung aus 2019 (rd. 631.251 €) bis 2023 gebührenerhöhend ausgeglichen werden müsste.

Hierzu sollte jedoch die weitere Entwicklung abgewartet werden und zu gegebener Zeit entschieden werden.

Bei einer Fortsetzung der bisherigen Praxis wären für 2021 = 275.511 € gebührenerhöhend eingesetzt worden. Dies ist aber aus den o.g. Gründen nicht ratsam, da eine weitere Gebührenerhöhung befürchten lässt, dass die Bestattungszahlen in Gladbeck weiter rückläufig sein werden. Das Gebührenaufkommen insgesamt wäre damit im Ergebnis ebenfalls rückläufig.

Eine Reduzierung der Gesamtkosten im Bestattungswesen ist trotz rückläufiger Bestattungszahlen in den nächsten Jahren noch nicht möglich, da der Anteil der vom ZBG zu pflegenden Beisetzungsformen noch steigt.

VIII. Gebührentarife 2021

Rückläufige Bestattungszahlen betreffen alle Friedhofsleistungen: die Grabbereitung, die Grabüberlassung (in Form der Friedhofsunterhaltungsgebühr) sowie die Trauerhallen.

Zusätzlich zu den oben dargestellten rückläufigen Fallzahlen ist seit März 2020 zudem ein – hauptsächlich durch Corona bedingter - Einbruch der Nutzung der Aufbahrungs- und Feierräume zu verzeichnen. Neben der oben erwähnten Kalkulation mit nur noch 650 Fällen ist auch diesem Umstand Rechnung zu tragen.

Die angenommenen Fallzahlen für alle Tarife sind in der **Anlage 2** aufgeführt.

Alle neuen Tarife, ihre Veränderung gegenüber dem laufenden Jahr sowie das daraus resultierende kostendeckende Gebührenaufkommen sind der **Anlage 3** zu entnehmen. Im Ergebnis ergibt sich für die meisten Gebührentarife eine – zum Teil drastische – Erhöhung.

Eine ausführliche Übersicht über die Kosten einer Bestattung, bestehend aus der Grabbereitung, der Überlassung der Grabstätte sowie der Nutzung der Trauerhalle ist als **Anlage 4** beigefügt.

Der Entwurf der Satzung zur Änderung der Friedhofsgebührensatzung liegt als **Anlage 5** bei.

Erfolgs- und vermögenswirksame Auswirkungen:

keine ☒

folgende ☐:

Ertrag (€)	
einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Zuschüsse	
Beiträge Dritter	

Aufwand (€)	
Einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Personalkosten	
Unterhaltungs- und Betriebskosten	
Finanzierungskosten	

Bei Auswirkungen auf den Vermögensplan:

Mittel stehen: ☐ zur Verfügung ☐ nicht zur Verfügung

Wesentliche klimarelevante Auswirkungen:

keine ☒
folgende ☐

Anlagen

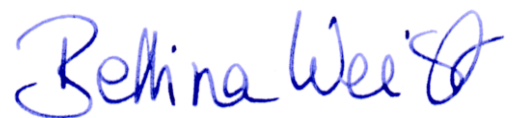
Anlage 1 - Gebührenbedarfsberechnung 2021
Anlage 2 - Fallzahlenkalkulation 2021
Anlage 3 - Gebührensatzberechnung 2021
Anlage 4 - Vergleichende Übersicht 2021
Anlage 5 - Entwurf der Änderungssatzung
Anlage 6 – Positionspapier Städtetag

Beschlussentwurf:

Der Rat der Stadt Gladbeck nimmt die als **Anlage 1** beigefügte Gebührenbedarfsberechnung 2021 sowie die Gebührensatzberechnung für die kostenrechnende Einrichtung „Bestattungswesen“ - **Anlage 3** - zur Kenntnis und billigt sie.

Der Rat der Stadt Gladbeck beschließt die beigefügte Satzung zur Änderung der Satzung der Stadt Gladbeck über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der städtischen Friedhöfe der Stadt Gladbeck und für sonstige Leistungen der Friedhofsverwaltung - **Anlage 5** -.

Die Bürgermeisterin



Bettina Weist

In der Sitzung des

- ☐ Betriebsausschusses
☐ Rates

am _____ (öffentlicher Teil) wurde wie folgt beschlossen: