

Federführung:
70-Verwaltung, Umwelt

Produkt:
70.08 Friedhofswesen (Ehrenfriedhöfe)

Datum:
16.05.2020

Beratungsfolge:

Haupt- und Finanzausschuss

Sitzungsdatum:

27.05.2020

Entscheidung

Friedhof An der Marienburg - Antrag der Kirchengemeinde St. Lamberti auf finanzielle Unterstützung für den Friedhof An der Marienburg

Beschlussvorschlag:

Es wird beschlossen, der Kath. Kirchengemeinde St. Lamberti einen einmaligen Zuschuss in Höhe von 495.987,14 € zur Defizitabdeckung des Friedhofs An der Marienburg zu zahlen. Die entsprechenden Finanzmittel sind in den Haushalt 2021 einzustellen. Die Stadt geht davon aus, dass mit Zahlung dieses Zuschusses die Friedhöfe in Zukunft eigenwirtschaftlich betrieben werden können.

Sachverhalt:

Antrag

Mit Schreiben vom 12.05.2020 (**Anlage 1**) beantragt die Kirchengemeinde St. Lamberti, vertreten von Herrn Kreisdechant Johannes Arntz, um eine finanzielle Unterstützung des Friedhofes An der Marienburg in Höhe von 495.987,14 €. Die Kirchengemeinde St. Lamberti verfolgt damit das Ziel, die Friedhöfe in Coesfeld dauerhaft wieder gut aufzustellen. Die Kath. Kirchengemeinde ist bereit, die Friedhöfe in Coesfeld dann auch weiterhin zu betreiben. Dies ist ohne die städtische Unterstützung aufgrund einer finanziellen „Doppelbelastung“ aus Kosten für die Neuanlage der Friedhofes An der Marienburg und Einnahmeverlusten durch den Ruheforst nicht möglich.

Rechtsgrundlagen

Die Bereitstellung von Friedhofsflächen ist eine Pflichtaufgabe der Gemeinden.

Sind jedoch bereits Friedhöfe vorhanden, die den tatsächlichen Bedürfnissen entsprechen, aber von einem anderen Träger, insbesondere einer Kirchengemeinde, unterhalten werden, so besteht für die politische Gemeinde zunächst keine Veranlassung das Friedhofswesen in eigene Hände zu übernehmen.

Entspricht der kirchliche Friedhof nicht mehr den Verhältnissen und schafft die Kirchengemeinde von sich aus keine Abhilfe oder ist die Kirchengemeinde infolge finanzieller Nöte nicht mehr in der Lage, den bestehenden Friedhof zu unterhalten oder zu erweitern, so hat die politische Gemeinde die Pflicht, die Sorge für das Friedhofswesen aus Gründen des Gemeinwohls in eigene Hände zu übernehmen.

Aufgaben und Zuständigkeiten, die vom Gesetzgeber einer Körperschaft übertragen worden sind, können von dieser ohne besondere gesetzliche Ermächtigung nicht auf andere delegiert

werden. Wohl aber kann sich eine Kommune, um die Anlegung eines eigenen kommunalen Friedhofs zu vermeiden, an den Kosten eines kirchlichen Friedhofs beteiligen.

Rückblick

Mitte der 90er Jahre wurde deutlich, dass aufgrund des demografischen Wandels die bestehenden Friedhofsflächen nicht ausreichen. Die Träger, die katholischen Kirchengemeinden St. Lamberti, St. Jakobi und die evangelische Kirchengemeinde machten auf diesen Umstand aufmerksam. Die Stadt beauftragte daraufhin im Jahr 1995 das Büro ILABA Consult mit einer Bedarfsprognose und anschließend mit der Planung für die Neuanlage eines Friedhofes an der Marienburg und die Erweiterung des Friedhofes an der Abt Molitor Straße.

Es zeigte sich, dass die Erweiterung an der Abt Molitor Straße mit größeren Aufwendungen verbunden sein würde. Auch der Grunderwerb gestaltete sich schwierig.

Daher konzentrierten sich die Bemühungen anschließend auf eine Neuanlage des Friedhofs an der Marienburg. Träger wurde die Kirchengemeinde St. Jakobi. Mit den Kirchengemeinden St. Lamberti und der evangelischen Kirchengemeinde wurde dieses Vorgehen abgestimmt. Die evangelische Kirchengemeinde erhielt eine eigene Fläche zur ausschließlichen Belegung auf dem katholischen Friedhof. Der Friedhof wurde mit 8,65 ha entsprechend groß konzipiert um Reserven für künftige Entwicklungen zu haben und auch um später einmal einen der anderen Friedhöfe zugunsten des Friedhofes der Marienburg schließen und umwandeln zu können.

Den Grunderwerb tätigte die Stadt Coesfeld. Es wurde zunächst nur eine Teilfläche von 4,6 ha. erworben.

Mit der katholischen Kirchengemeinde St. Jakobi wurde am 13.09.1999 ein Vertrag nach § 54 ff VwvFG geschlossen zur „Übernahme der Trägerschaft der Friedhofsflächen an der Loburger Straße“.

Mit Datum vom 20.09.1999 wurde ein Pachtvertrag über die Flächen geschlossen.

Grundlage ist der Ratsbeschluss vom 10.06.1999.

Die Investitionen vom 1.071.156,49 € trug die Kirchengemeinde. Die Stadt stellte der Kirchengemeinde ein verzinsliches Darlehen in Höhe von 910.483,02 € zur Verfügung. Die Verzinsung erfolgte zu kapitalmarktüblichen Konditionen. Die Friedhofskapelle wurde von der KG selber über ein Drittdarlehen finanziert. Die Friedhofskapelle war nicht Vertragsgegenstand. Alle sich hieraus ergebenden finanziellen Belastungen sind daher in den Darstellungen nicht berücksichtigt. Das Defizit trägt die Kirchengemeinde aus eigenen Mitteln.

Im Jahr 2006 (Vorlage 064/2006) beschloss der Rat, „die Anregung der Fürstlichen Verwaltung Salm-Horstmar auf Einrichtung eines Ruheforst aufzunehmen.“ Im Jahr 2007 wurde die Verwaltung durch den Rat der Stadt Coesfeld beauftragt einen Vertrag mit der Sirksfelder Naturfriedhof GmbH & Co.KG zur Errichtung und zum Betrieb eines Friedhofes für die ausschließliche Beisetzung von Totenasche im Wurzelbereich von Bäumen abzuschließen (183/2007).

Auf die möglichen Folgen für die bestehenden Friedhöfe in Coesfeld hat die Verwaltung damals in der Vorlage 064/2006 ausdrücklich hingewiesen und empfohlen, die Anregung zur Errichtung des Ruheforstes nicht anzunehmen.

„Nach § 1 (1) des Gesetzes über das Friedhofs- und Bestattungswesen - BestG NRW - hat die Gemeinde zu gewährleisten, dass Tote oder Aschenreste auf einem Friedhof beigesetzt werden können. Dieser Aufgabe kommt die Stadt Coesfeld in vollem Umfang nach. Es besteht für Dritte kein Anspruch auf Errichtung und Betrieb eines Ruheforst/Friedwalds. Es geht daher im vorliegenden Fall um eine aktive planerische Entscheidung der Stadt.“

Aufgrund der vielfältig angebotenen und frei wählbaren Bestattungsformen auf dem Friedhof Lette und den Coesfelder Friedhöfen besteht keine Notwendigkeit für die Errichtung/Schaffung eines Ruheforst/Friedwalds. ... Andere Gründe, die für die Errichtung eines Ruheforst/Friedwaldes durch die Stadt Coesfeld sprechen, sind nicht erkennbar. Verbundeffekte, z.B. für die örtliche Gastronomie, sind als marginal einzuschätzen. Die

Stadt würde durch Schaffung eines weiteren Angebotes die Rahmenbedingungen für die bestehenden Friedhöfe verschlechtern. Die durch Einnahmerückgänge nicht gedeckten Kosten wären von den künftigen Nutzern der städtischen und kirchlichen Friedhöfe zusätzlich aufzubringen.

Es wird daher empfohlen, die Anregung der Fürstlichen Verwaltung Salm- Horstmar auf Einrichtung eines Ruheforst/Friedwaldes nicht weiter zu verfolgen.“

Der Ruheforst Westmünsterland wurde am 24.08.2007 eingeweiht.

Erste Rücknahme von Friedhofsflächen zum Ausgleich entstehender Defizite

Bereits 2010 zeigten sich erste Auswirkungen. Die Kirchengemeinde St. Lamberti, nach der Fusion mit der Kirchengemeinde St. Jakobi nun Trägerin des Friedhofes, beantragte daraufhin eine Unterstützung durch die Stadt. Stadt und Kirchengemeinde einigten sich auf eine Rücknahme von ca. 2,25 ha Friedhofsfläche. Auf dieser Fläche waren die wesentlichen Infrastrukturanlagen (Drainage, Versickerung, Wasserleitungen, Umzäunung, Wege, Grundbepflanzung usw.) schon angelegt, lediglich der Ausbau der einzelnen Grabreihen fehlte. Die Stadt entwickelte auf der Fläche das Baugebiet Marienburg.

Bei der Rückgabe der Fläche wurden die von der Kirchengemeinde auf der Fläche durchgeführten Investitionen nicht erstattet, obwohl diese mit der Baugebietsentwicklung „untergingen“. Die Zins- und Tilgungslasten der nicht mehr benötigten Investitionen belasteten daher weiter den Friedhofshaushalt. Die Kirchengemeinde hoffte, dass die entfallenden Pachtzahlungen und die entfallenden Pflegekosten zusammen mit Rücklagen der Friedhöfe St. Jakobi und St. Lamberti und einer Umschuldung der Darlehen ausreichen würden, den Betrieb fortsetzen zu können.

„Diese Reduzierung von rd. 2.500 € (Anm.: Pachtzahlungen) sowie die Kostenreduzierung im Bereich der Grünflächenunterhaltung in Höhe von rd. 8.800 €, bedeuten für den Haushalts des Friedhofes an der Marienburg eine jährliche Ersparnis von rd. 11.300 €. In Verbindung mit der von der Kirchengemeinde vorgenommenen Umschuldung des Darlehns und einer Streckung der Laufzeit brächte dieses eine Entlastung des Kirchenhaushalts von rd. 35.000 €.“

Dabei ging die Kirchengemeinde auch von einer sich nach einer Startphase nach Eröffnung des Ruheforstes wieder „normalisierenden“ Belegung auf den Friedhöfen aus.

Aktueller Antrag

Bereits in einem Gespräch am 15.05.2018 und mit Schreiben vom 19.07.2018 hatte die Kirchengemeinde sich wegen der entgegen der Annahmen wieder neu und verschärft aufgetretenen Finanzierungsprobleme an die Stadt gewandt und auf den erkennbaren Zusammenhang zwischen Defizit und Betrieb des Ruheforstes verwiesen.

Über Jahre hat die Katholische Kirchengemeinde die Kosten nur über die Friedhofsrücklage ausgleichen können. Diese ist nun endgültig aufgebraucht und steht seit einigen Jahren durch den genannten Kostenausgleich nicht für dringend notwendige Instandsetzungsmaßnahmen auf den Friedhöfen Lamberti und Jakobi zur Verfügung. Eine detaillierte Auflistung der Finanzlage ist aus der Anlage Friedhof An der Marienburg „Übersicht der Haushalte 2000 bis 2019“ (**Anlage 2**) und der Haushaltsrechnungen (**Anlage 3**) zu entnehmen.

Eine Weiterführung der Friedhöfe ist der Kirchengemeinde so nicht mehr möglich. Wie auch im städtischen Bereich ist eine Querfinanzierung der Friedhöfe aus anderen Finanzmitteln unzulässig. Friedhöfe sind immer als kostenrechnende Einrichtungen zu betreiben. Die Lösung muss daher im direkten Zusammenhang mit dem Friedhofsbetrieb gesucht werden.

Eine Erhöhung von Gebühren über die allgemeinen Preissteigerungen hinaus ist aufgrund der unmittelbaren Konkurrenzsituation zum Ruheforst nicht möglich. Das gilt auch für den städtischen Friedhof in Lette. Eine Reduzierung von Bewirtschaftungsausgaben ist auch nicht mehr möglich, ohne die Akzeptanz für die Friedhöfe zu verlieren und damit das Defizit noch zu vergrößern.

Eine Lösung ist nur mit der weiteren Reduzierung der Friedhofsflächen, dem Ausgleich der auf diesen Flächen getätigten Investitionen und einer einmaligen Übernahme des entstandenen Defizits zu erreichen.

Dieser Vorschlag wurde mit der Kirchengemeinde besprochen. Die Kirchengemeinde wurde am 07.11.2018 von der Stadt gebeten, entsprechende Unterlagen über:

- die nicht benötigten Flächen
- die auf diesen Flächen (bereits zurückgegeben und noch zurückzugebende Flächen) getätigten Investitionen
- die Belegungen
- die Friedhofshaushalte
- die belegbaren Auswirkungen des Ruheforstes

auszuarbeiten und zur Prüfung vorzulegen

Die Kirchengemeinde greift den Vorschlag der Stadt auf, durch Rückgabe einer weiteren Teilfläche des Friedhofes An der Marienburg das angrenzende Baugebiet zu erweitern. Die in Frage kommende Teilfläche (**Anlage 4**) befindet sich noch nicht in Nutzung und wird auch in absehbarer Zeit nicht benötigt.

Die umfangreichen Unterlagen liegen nun seit einigen Wochen vor und wurden von der Verwaltung eingehend geprüft.

Auswertung der Unterlagen Bestattungen und Kosten

Die Unterlagen sind schlüssig und die Berechnungen anhand von Plänen und Massenaufstellungen der Schlussrechnung nachvollziehbar. Die vorliegenden Belege zeigen folgende Ergebnisse:

Die Investitionskosten sind lückenlos anhand der Abrechnungsbelege und der Abrechnungszeichnungen nachgewiesen. Die angegebenen Kosten für die „untergegangenen“ bzw. „untergehenden“ Investitionen sind mit 306.627,87 € bzw. 143.619,53 € korrekt angegeben.

Die Gründe für die finanzielle Situation sind nachvollziehbar. Aufgrund des demografischen Wandels ist die Zahl der Sterbefälle in Coesfeld seit 2002 deutlich angestiegen:

- 2002 308 Sterbefälle
- 2018 438 Sterbefälle (+ 42%)

Von 2002 bis 2007 steigen entsprechend auch die Bestattungen auf den kirchlichen Friedhöfen Coesfeld und dem städtischen Friedhof Lette:

- 2002 208 Coe + 30 Le = 238 Bestattungen
- 2007 292 Coe + 40 Le = 332 Bestattungen (+ 39,5 %)

2008 geht der Ruheforst in Betrieb. Das führt zu einem schlagartigen Rückgang der Bestattungszahlen auf den kirchlichen und dem städtischen Friedhof. Bis 2018 werden die Bestattungszahlen von 2007 nicht annähernd wieder erreicht:

- 2008 217 Coe + 29 Le = 246 Bestattungen (+ 3,4% zu 2002, - 25,9% zu 2007)
- 2018 252 Coe + 40 Le = 292 Bestattungen (+ 22,7% zu 2002, - 12 % zu 2007)

Gleichzeitig ist auf den kirchlichen Friedhöfen auch bei den verbleibenden Bestattungen ein deutlicher Wandel in der Bestattungskultur mit deutlicher Zunahme der Urnenbestattungen festzustellen.

Urnenbestattungen kirchliche Friedhöfe

- 2002 4,33 %
- 2019 35,03 %

Der Kulturwandel zeigt sich auch im Rückgang des Neuerwerbs von Wahlgräbern mit 2 Stellen und mehr auf den kirchlichen Friedhöfen

- 2008 49
- 2018 37

In die gleiche Richtung weist die Inanspruchnahme der Verlängerung von Grabstellen.

Rückgang Verlängerung Ruhefristen kirchliche Friedhöfe

- 2008 2.096 Jahre
- 2018 1.606 Jahre (- 23,3 %)

Beide Entwicklungen, der Wandel der Bestattungskultur und die Einrichtung des Ruheforstes führen zu gravierenden Verschlechterungen bei der finanziellen Ausstattung der kirchlichen Friedhöfe. In Letzter sind die Auswirkungen durch eine andere demographische Struktur und eine höhere Bindung an den örtlichen Friedhof (Entfernung zum Ruheforst) nicht so gravierend.

Die Auswirkungen des allgemeinen Wandels der Bestattungskultur wären gegebenenfalls noch aufzufangen gewesen. Durch die zusätzliche Belastung Ruheforst ist ein Ausgleich nicht mehr möglich.

Festzustellen ist, dass die Zahl der Bestattungen auf den kirchlichen Friedhöfen mit Eröffnung des Ruheforstes 2007 abrupt um 25,9 % zurückgeht, obschon die Bestattungen aufgrund der Sterblichkeit um 20,8 % hätten steigen müssen (durchschn. Sterbefälle 2002 – 2007: 317, durchschn. Sterbefälle 2008 – 2018: 383, Differenz +20,8 %)

Grob abschätzen lässt sich die Inanspruchnahme des Ruheforstes für Coesfelderinnen und Coesfelder anhand der verkauften Biotope (Einzelplätze für Urnen). 27 % der bis heute verkauften ca. 8.300 Biotope im Ruheforst wurden von Coesfelder BuB erworben. Damit wurde den kirchlichen und städtischen Friedhöfen ein Potential von ca. 2.240 Grabstellen entzogen. Dieser „Verlust“ für die kirchlichen und städtischen Friedhöfe hat sich teilweise schon realisiert, wird sich überwiegend aber auch noch in den kommenden Jahren auswirken. Bewertet man dieses Potential mit dem heutigen Entgelt für eine Urnenbestattung (nach Abzug der Pflegerückstellungen und direkten Kosten) auf den kirchlichen (85%) und städtischen Friedhöfen (15%), so entspricht dies einem mittelfristigen Einnahmeverlust von $(850 \text{ €} \times 2.240 \times 0,85 + 812,40 \text{ €} \times 2240 \times 0,15) = 1.891.366,40 \text{ €}$.

Im Zeitraum 2008 bis 2019 haben sich 379 Pfarrmitglieder (Stand: 20.12.2019) der Gemeinde St. Lamberti (219) und AKE (160) im Ruheforst bestatten lassen (**Anlage 5**). Diese hätten ohne Errichtung des Ruheforstes weit überwiegend die kirchlichen Friedhöfe in Anspruch genommen. Der Einnahmeverlust beträgt nach Abzug der Pflegerückstellungen 407.000 €.

Die Gebühren lassen praktisch keinen Spielraum für deutliche Anhebungen. Spätere Gebühreanpassungen werden benötigt, um die zur Defizitabdeckung verbrauchten Investitionsrücklagen der anderen Friedhöfe wieder aufzufüllen.

Die katholische Kirchengemeinde hat verdeutlicht, dass durch die Erstattung von Investitionskosten die vorhandenen Darlehen (100.560,74 €) getilgt und die für den Friedhofsbetrieb zwingend erforderlichen Rücklagen wieder aufgefüllt werden können. Die Kirchengemeinde hat versichert, nach Erhalt der finanziellen Unterstützung der Stadt Coesfeld sowohl den Friedhof An der Marienburg als auch die Friedhöfe Lamberti und Jakobi auf Dauer eigenwirtschaftlich betreiben zu können. Das ist aus den Unterlagen auch nachvollziehbar.

Finanzierung

Eine Erstattung der Investitionskosten und ein Zuschuss in Höhe des aufgelaufenen Defizits müssen in den Haushalt 2021 eingestellt werden. Eine Zahlung an die Kirchengemeinde ist erst 2021 möglich.

Der Zahlung stehen folgende teilweise bereits erzielte oder noch erwartete Einnahmen gegenüber, die unmittelbar mit der Errichtung des Ruheforstes oder der Ausweisung der Baugebiete Marienburg 1 und 2 zusammenhängen.

Ruheforst

Die Stadt hat mit dem Betreiber des Ruheforstes 2007 einen Beleihungs- und Übertragungsvertrag abgeschlossen. Darin ist folgendes vereinbart: „Der Übernehmer zahlt von den Netto-Einnahmen aus der Vergabe eines Nutzungsrechtes jeweils einen einmaligen Betrag von 10 % des Betrages, den er nach den Abs. 3 bis 5 für das jeweilige Nutzungsrecht tatsächlich vom Erwerber erhält, an die Stadt als pauschalen Ausgleich für deren Aufwand.“ Aus dieser Regelung sind der Stadt bis heute Einnahmen in Höhe von 305.100 € zugeflossen. Ein Teil der Mittel ist zur Erneuerung des Wirtschaftsweges zum Ruheforst verwendet worden.

Marienburg 1

Die Stadt hat bereits eine Teilfläche des Friedhofes übernommen und dort ein Baugebiet ausgewiesen. Aus dieser Maßnahme sind der Stadt Einnahmen in Höhe von 1.996.600 € (netto, nach Abzug aller Aufwendungen für die Erschließung) zugeflossen. Zieht man den Buchwert mit $13.750 \text{ m}^2 \times 35,15 \text{ €/m}^2 = 483.312,50$ ab, ergibt sich eine Bestandserhöhung von 1.513.287,50 €.

Marienburg 2

Anhand von zwei unterschiedlich großen Varianten wurden die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen überschlägig ermittelt.

Bei 4.335 m^2 NBL, einem Verkaufspreis von 200 €/m^2 und Erschließungskosten von 110 €/m^2 würde sich eine Nettoeinnahme von 390.150 € (kleine Lösung) ergeben.

Zieht man den Buchwert mit $4.335 \text{ m}^2 \times 35,15 \text{ €/m}^2 = 152.375,25 \text{ €}$ ab, würde sich eine Bestandserhöhung von $237.774,75 \text{ €}$ ergeben.

Bei 5.645 m^2 NBL, einem Verkaufspreis von 200 €/m^2 und Erschließungskosten von 110 €/m^2 würde sich eine Nettoeinnahme von 508.050 € (große Lösung) ergeben.

Zieht man den Buchwert mit $5.645 \text{ m}^2 \times 35,15 \text{ €/m}^2 = 198.421,75 \text{ €}$ ab, ergibt sich eine Bestandserhöhung von $309.628,25 \text{ €}$.

Empfehlung

Die Verwaltung empfiehlt dem Antrag der Kirchengemeinde zuzustimmen, die Mittel in den Haushalt 2021 einzustellen und sie dann 2021 an die Kirchengemeinde auszuzahlen.

Die Kirchengemeinde übernimmt subsidiär eine Pflichtaufgabe der Gemeinde. Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung wurden vertraglich abgestimmt. Die Unterlagen lassen erkennen, dass die Aufgabe wirtschaftlich durchgeführt wird und eigene Steuerungsmöglichkeiten nicht mehr vorhanden sind.

Die Ursache für die finanzielle Situation liegt zum weit überwiegenden Teil in der Entscheidung der Stadt, einen weiteren Friedhof zuzulassen. Die Stadt profitiert finanziell in nicht unerheblichem Umfang von der Entscheidung. Auch von der Rückgabe der Friedhofsflächen profitiert die Stadt weit über die jetzt erforderliche Auszahlung hinaus. Eine Finanzierung aus anderen Mitteln als den Gebühreneinnahmen ist der Kirchengemeinde gesetzlich untersagt. Würde die Stadt den Friedhofsbetrieb übernehmen, würden durch die Notwendigkeit der Bildung einer neuen Friedhofsrücklage und durch den Kauf der Anlagen von der Kirchengemeinde eine mindestens gleich hohe Belastung entstehen. Auch in der Bewirtschaftung müsste die Stadt für die Zukunft mindestens gleich hohe Aufwendung einkalkulieren.

Anlagen:

- 1 Antrag
- 2 Übersicht der Haushalte 2000 bis 2019
- 3 Haushaltsrechnungen
- 4 Übersichtsplan

5 Bestattungen Ruheforst