



► **Nr. VO/2023/12540**
öffentlich

Lübeck, 13.09.2023

Bearbeitung: Yvonne Bretfeld (E-Mail: yvonne.bretfeld@luebeck.de Telefon: 122-7101)

5.660 - Stadtgrün und Verkehr - Nachschau Friedhofswesen - Sonderprüfung Nachschau zur Querschnittsprüfung des Landesrechnungshofs "Wirtschaftlichkeit kommunaler Friedhöfe im Wandel der Bestattungskultur"

Beratung, Erörterung und ggf. Empfehlung zum o. .a. Bericht im Zuge der Erstbehandlung.



5.660 – Stadtgrün und Verkehr

Nachschau Friedhofswesen

Sonderprüfung

Nachschau zur Querschnittsprüfung des Landesrechnungshofs „Wirtschaftlichkeit kommunaler Friedhöfe im Wandel der Bestattungskultur“

Rechnungsprüfungsamt

Juni 2023





Impressum

Herausgeber:

Hansestadt Lübeck

Der Bürgermeister

Rechnungsprüfungsamt

Rechnungsprüfer: Jürgen Burmeister

Layout: Yvonne Bretfeld



Inhalt:

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	4
1 Prüfungsauftrag und -durchführung	5
2 Prüfungsunterlagen, Prüfungsgegenstand.....	5
3 Änderungsbedarf zur Friedhofsgebührensatzung	5
4 Gebührenkalkulation, Gebührensatzung.....	6
5 Betriebliche Datengrundlagen	6
6 Zustand der fünf Friedhöfe	6
7 Fachplanung, Friedhofsentwicklungsplanung	7
8 Berichtswesen, Controlling	7
9 Zusammenfassung, Fazit	8

Abkürzungsverzeichnis

HL	-	Hansestadt Lübeck
RPA	-	Rechnungsprüfungsamt
LRH	-	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
GO	-	Gemeindeordnung Schleswig-Holstein
Tz.	-	Textziffer



1 Prüfungsauftrag und -durchführung

Die Prüfung gemäß Ziffer 3.3.2 des Prüfplans 2023 des Rechnungsprüfungsamtes (RPA) wurde am 28.03.2023 über die Fachbereichsleitung Fachbereich 5 dem Bereich Stadtgrün und Verkehr angekündigt. Konkret wurden sechs vom Landesrechnungshof (LRH) identifizierte Defizite hinsichtlich des städtischen Friedhofswesens geprüft. Der Bericht stellt den aktuellen Sachstand bzw. dessen Bewertung zur Beseitigung der Defizite dar.

2 Prüfungsunterlagen, Prüfungsgegenstand

Der adressierte Bereich Stadtgrün und Verkehr stellte dem RPA entsprechende digitale Unterlagen zur Verfügung.

Gegenstand der Prüfung waren folgende Themen¹:

- Änderungsbedarf zur Friedhofsgebührensatzung,
- veraltete Gebührensatzung, keine aktuelle Gebührenkalkulation,
- fehlende betriebliche Datengrundlagen,
- nicht systematisch erfasster und nicht fachlich bewerteter Zustand der fünf städtischen Friedhöfe,
- fehlende Fachplanung, fehlende Friedhofsentwicklungsplanung und
- kein Berichtswesen gemäß § 45c Gemeindeordnung (GO) mit Bezug auf die Friedhöfe.

In den folgenden Textziffern (Tz.) 3 bis 8 wird der jeweilige aktuelle Sachstand dargestellt und bewertet.

3 Änderungsbedarf zur Friedhofsgebührensatzung

Gemäß § 66 Abs. 1 Nr. 2 des Landesverwaltungsgesetzes müssen Satzungen die Rechtsvorschriften angeben, die zum Erlass der Satzung berechtigen.² Wie der LRH feststellte, fehlte in der Lübecker Friedhofsgebührensatzung bei der Nennung der gesetzlichen Rechtsgrundlagen in der Einleitungsformel der Hinweis auf § 26 Abs. 1 und Abs. 2 erster Halbsatz des Gesetzes über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen des Landes Schleswig-Holstein (Bestattungsgesetz - BestattG).

Der Bereich Stadtgrün und Verkehr hat dem RPA gegenüber bereits erklärt, bei der Neufassung der Friedhofsgebührensatzung die Einleitungsformel zu ergänzen.

¹ Ergebnis der Querschnittsprüfung des LRH vom 23.05.2022

² § 26 BestattG

(1) Der Träger des Friedhofs regelt die Ordnung, Gestaltung und Benutzung seines Friedhofs, einschließlich der Erhebung von Gebühren oder Benutzungsentgelten, durch eine Friedhofsordnung.

(2) Die Gemeinden und Zweckverbände erlassen die Friedhofsordnung als Satzung (Friedhofssatzung); wird der Friedhof in privatrechtlicher Form betrieben, ist eine Benutzungsordnung zu erlassen.

4 Gebührenkalkulation, Gebührensatzung

Die Friedhofs-Gebührensatzung stammt aus 2011, die 1. Änderungssatzung aus 2015. In 2015 wurde der Lübecker Bürgerschaft zur Gebühren-Änderungssatzung eine Begründung und Synopse vorgelegt, jedoch keine neue Gebührenkalkulation. Gemäß LRH-Bericht sind kalkulatorische Zinsen sowie die Kosten der internen Leistungsverrechnung in die Kalkulation mit aufzunehmen.

Nach aktueller Aussage des Bereiches Stadtgrün und Verkehr ist es Ziel, zum 01.01.2025 eine neue Gebührenkalkulation erstellt zu haben. Dabei wird der Empfehlung des LRH auf eine jährliche Kalkulation gefolgt. Ein punktueller Einblick des RPA auf die eingerichteten Kostenstellen, die Schlüssel für die personellen Tätigkeiten einschließlich der Struktur der Stundenaufzeichnungen ist, lässt einen umfassenden und überzeugenden Ansatz für künftige Kostenermittlungen erkennen. Weitere Daten insbesondere in Bezug auf die Gebührenkalkulation werden zeitnah erhoben werden. Eine Neufassung der Friedhofsgebührensatzung ist ebenfalls für den 01.01.2025 geplant.

5 Betriebliche Datengrundlagen

Der LRH stellte fehlende Datengrundlagen fest. Danach lagen keine Daten über die Gräberflächen, Anzahl der Grabstätten sowie zur Belegung/Auslastung (Belegungsgrad) der fünf städtischen Friedhöfe vor. Diese Daten sollten grundlegend systematisch zu Steuerungszwecken erfasst werden.

Das RPA konnte sich aktuell davon überzeugen, dass die vom LRH kritisierten fehlenden Angaben von der Friedhofsverwaltung geliefert werden können. In Abstimmung zwischen Stadtgrün und Verkehr und dem RPA wurden als Nachweis einige der damals fehlenden Daten jetzt exemplarisch erstellt. Daher kann das RPA zum gegenwärtigen Zeitpunkt feststellen, dass die damals unterbliebenen Daten von der Friedhofsverwaltung geliefert und für Steuerungszwecke herangezogen werden können.

6 Zustand der fünf Friedhöfe

Der LRH hatte kritisiert, dass der Zustand der fünf Friedhöfe nicht systematisch erfasst und fachlich bewertet worden ist. Dieser Kritikpunkt ist teilweise bereits beseitigt bzw. befindet sich überwiegend zur Beseitigung in Bearbeitung.

Eine systematische Erhebung und Bewertung ist Voraussetzung für die Erstellung eines Friedhofentwicklungskonzeptes. Die derzeitigen Aktivitäten des Bereichs Stadtgrün und Verkehr umfassen zuerst die Ermittlung von Basisdaten für die Kostenkalkulation, insbesondere auch die Zuordnung der Personalkosten. Weitere Aktivitäten befassen sich mit dem Aspekt der Digitalisierung des Friedhofs. Die Friedhöfe werden derzeit digital erfasst; der Zustand der fünf Friedhöfe wird sukzessive erfasst werden.

Der LRH hatte in seinem Bericht den Friedhofsträger-Kommunen empfohlen, ein digitales Friedhofskataster einzusetzen, um Grundlagen und Belegungszahlen systematisch zu erfassen und abrufen zu können sowie eine Fachsoftware zu implementieren, um den verwaltungsmäßigen Aufwand zu reduzieren.



Der Bereich Stadtgrün und Verkehr hat dem RPA in Sachen digitales Friedhofskataster mitgeteilt, dass gegenwärtig einige Lösungen für die Bereitstellung und Nutzung von Geo-Daten geprüft und getestet werden. Schon seit etlichen Jahren wird in der Lübecker Friedhofsverwaltung eine Fachsoftware eingesetzt. Die vorhandene Funktion, Schriftstücke, Fotos usw. grabbezogen digital abzulegen, soll künftig bis zur Einführung einer verwaltungsweiten einheitlichen E-Akten-Lösung verstärkt genutzt werden.

7 Fachplanung, Friedhofsentwicklungsplanung

Gemäß LRH hatte die Stadt politische Ziele im Sinne des § 27 Abs. 1 GO zum Friedhofswesen formuliert (sog. Friedhofsentwicklungskonzept „Friedhof 2100“). Danach sollten auf Grundlage von Beschlüssen der Lübecker Bürgerschaft aus 2008 und 2015 nicht mehr benötigte Überhangflächen nachhaltig verringert werden. Für den LRH handelte sich um ein politisches Zielkonzept und nicht um ein Fachkonzept (Bestandsanalyse, Bewertung, Maßnahmen). Gemäß LRH lag in Lübeck weder ein echtes fachliches Entwicklungskonzept (keine Fachplanung) noch eine konkrete Friedhofsentwicklungsplanung vor.

Eine Friedhofsentwicklungsplanung liegt derzeit gemäß aktueller Stellungnahme des Bereiches Stadtgrün und Verkehr in einem frühen Entwurfsstadium vor. Die Ziele und Grundstrukturen des Konzepts wurden dem Bürgermeister im Juni 2022 und im Januar 2023 präsentiert. Die Erstellung eines Friedhofsentwicklungsplans ist nach Angaben des Bereiches Stadtgrün und Verkehr als langfristiges Ziel angelegt. Die Struktur (Gliederung) des angestrebten Friedhofsentwicklungskonzepts ist umfassend und facettenreich angelegt und in neun Hauptpunkte unterteilt:

1. Einwohner-, Sterbe- und Bestattungsdaten,
2. Friedhofsflächen,
3. Bestattungsangebote,
4. Organisation des Bestattungsdienstes,
5. Flächenmanagement,
6. Gebäudebewirtschaftung und Unterhaltung,
7. Öffentlichkeitsarbeit und Qualitätssicherung,
8. Finanzen und Recht sowie
9. Klima- und Umweltschutz.

8 Berichtswesen, Controlling

Gemäß LRH konnte auf Seiten der HL kein Berichtswesen nach § 45c GO mit Bezug auf die Friedhöfe als öffentliche Einrichtung belegt werden. Das Berichtswesen soll sich in diesem Fall insbesondere auf die Entwicklung wichtiger Strukturdaten sowie auf den Zustand der öffentlichen Einrichtung erstrecken³. Der Bereich Stadtgrün und Verkehr hat erklärt, ein Berichtswesen neu aufzubauen, mit dem eine wirksame

³ Vgl. § 45c Nr. 1 und Nr. 6 GO

Kontrolle der Verwaltung ermöglicht wird und die für politische Entscheidungen erforderlichen Informationen transportiert werden. Danach ist beabsichtigt, jährlich zu berichten. Gemäß fernmündlicher Auskunft soll das Berichtswesen parallel zur neuen Friedhofsgebührensatzung ebenfalls zum 01.01.2025 aufgebaut sein.

9 Zusammenfassung, Fazit

Die vom LRH beschriebenen Defizite sind teilweise bereits beseitigt oder befinden sich zwecks Abbau mit unterschiedlichem Umsetzungsgrad in Bearbeitung. Die Kostenerfassung personeller Tätigkeiten einschließlich der Erfassung von Stundennachweisen ist bereits umgestellt. Die Struktur der Kostenstellen ist ebenfalls nachvollziehbar und schlüssig geändert worden. Die Kostenkalkulation soll der Empfehlung des LRH folgend auf „Jährlichkeit“ umgestellt werden. Angesichts dessen, dass die notwendigen Datenerhebungen neben dem Normalbetrieb erfolgen, ist der erreichte Stand als positiv zu bewerten. Basierend auf der neuen Gebührenkalkulation wird eine neue Friedhofs- und eine neue Friedhofsgebührensatzung zum 01.01.2025 geplant. Auch die Einführung eines Berichtswesens in jährlichem Modus ist zum 01.01.2025 geplant. Zeitgleich wird die Einleitungsformel der Friedhofsgebührensatzung um den bisher fehlenden Verweis auf das Bestattungsgesetz ergänzt.

Wie das RPA in der Prüfung exemplarisch nachvollziehen konnte, können vom LRH als fehlend angegebene betriebliche Grunddaten und Kennzahlen von der Friedhofsverwaltung aus den vorhandenen Daten generiert werden. Eine künftige systematische Erfassung und Bewertung der Friedhöfe geht mit Änderungen bezüglich der Kostenermittlungen und mit dem sich im Aufbau befindlichen Friedhofsentwicklungskonzept einher. Dessen Struktur (Gliederung) ist umfassend und facettenreich konzipiert. Teildaten der städtischen Friedhöfe sind bereits erhoben. Der Friedhofsentwicklungsplan soll sukzessive über einen längerfristigen Zeitraum erstellt werden. Er enthält auch eine Reihe kurz- und mittelfristiger Ziele. Fertige Teile sollen laufend fortgeschrieben werden.

Ein umfassender und vollständiger Friedhofentwicklungsplan wird nach der Planung der Friedhofsverwaltung erst langfristig vorgelegt werden können. Angesichts der knappen personellen Kapazität hält auch das RPA diesen Zeithorizont für realistisch. Das RPA regt insofern an, Einzelthemen dahingehend zu prüfen, ob für eine Verkürzung des zeitlichen Rahmens eine punktuelle externe Unterstützung hilfreich sein kann.

Die Prüfung erfolgte in kooperativer und konstruktiver Gesprächsatmosphäre. Das Prüfungsergebnis wurde mit dem Ansprechpartner des Bereichs Stadtgrün und Verkehr mündlich erörtert. Auf eine anschließende formelle Abschlussbesprechung wurde im Einvernehmen mit der Bereichsleitung des Bereiches Stadtgrün und Verkehr verzichtet.

Lübeck, 08.06.2023
14.5.660.07.15.14

Dr. Katja Schur

Jürgen Burmeister