

Antwort auf die Interpellation 186

Konkurrenziert die Friedhofverwaltung mit der Stadtgärtnerei die grüne Branche in der Grabpflege?

Fabian Reinhard und Peter Krummenacher namens der FDP-Fraktion vom 24. Juni 2022
StB 662 vom 26. Oktober 2022

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 17. November 2022 beantwortet.

Ausgangslage

Die städtische Friedhofverwaltung ist Betreiberin der fünf Luzerner Friedhöfe (Friedental, Littau, Reussbühl, Staffeln und bei der Hofkirche). Im Jahr 2016 wurden verschiedene Aufgaben des Regionalen Zivilstandsamts an die Friedhofverwaltung übertragen. Die in diesem Zusammenhang geschaffene Melde- und Beratungsstelle im Friedhof Friedental ist seither in der Stadt Luzern die zentrale Anlaufstelle für die Angehörigen von Verstorbenen. Es werden die folgenden Dienstleistungen angeboten:

- Auskunft, Information und Beratung zu den Themen «Sterben–Tod»
- Meldung von Todesfällen
- Aufbahrungen
- Bestattungen
- Gräberverwaltung
- Unterhalt und Pflege der Friedhöfe
- Grabmalbewilligungen

Zusätzlich übernimmt die Friedhofverwaltung auf Wunsch der Angehörigen die Grabbepflanzung und -pflege für eine vertraglich vereinbarte Dauer. Die gesetzliche Grundlage für dieses Angebot ist das Reglement über das Bestattungs- und Friedhofswesen vom 25. März 1999 (sRSL 4.3.1.1.1), Art. 17 Abs. 2, und die dazugehörige Verordnung vom 4. Dezember 2013 (sRSL 4.3.1.1.2), Art. 21 Abs. 1 und 2:

Reglement: VI. Grabbepflanzung, Grabpflege und Gestaltung der Grabstätten, Art. 17 Grundsatz

Abs. 2: Auf Wunsch der Angehörigen kann die Friedhofverwaltung die Grabpflege übernehmen. Die Einzelheiten werden in einem Grabunterhaltsvertrag geregelt.

Verordnung: Art. 21 Übernahme der Grabpflege durch die Friedhofverwaltung

Abs. 1: Die Friedhofverwaltung ist berechtigt, Grabunterhaltsverträge abzuschliessen und Grabunterhaltsarbeiten auszuführen.

Abs. 2: Die Höhe der Entschädigung für die Übernahme der Grabpflege durch die Friedhofverwaltung orientiert sich an den Ansätzen der Stiftung für Dauergrabpflege.

Der städtische Ratgeber «Sterben–Tod» der Stadt Luzern zeigt die Dienstleistungen der Friedhofverwaltung auf und liefert weitere wichtige Informationen zum Thema. Die Dienstleistungen im Zusammenhang mit Grabbepflanzung und -pflege werden in einem separaten Flyer «Grabpflege und Grabbepflanzung» dargestellt.

Im Bestattungswesen findet aktuell ein Wandel statt. Die Nachfrage nach persönlichen Reihen- bzw. Privatgräbern und damit nach traditionellen Grabbepflanzungen ist seit Jahren rückläufig. Bereits heute finden rund 20 Prozent aller verstorbenen Menschen ihre letzte Ruhe nicht mehr auf einem Friedhof. Auf den Friedhöfen selber steigt die Nachfrage nach naturverbundenen Bestattungsformen wie z. B. Wald- oder Baumgräbern. Auch weitere Bestattungsformen, die keinen klassischen Grabplatz mit Unterhaltsbedarf beinhalten, nehmen stetig zu (z. B. die Bestattung in Gemeinschaftsgräbern oder Themengräbern).

Zu 1.:

Wie hoch ist der Anteil der von der Friedhofverwaltung gepflegten Gräber im Verhältnis zur Gesamtzahl (unterteilt in Familiengräber und Urnengräber)?

Auf den Luzerner Friedhöfen (Friedental, Littau, Reussbühl, Staffeln und bei der Hofkirche) sind aktuell rund 4'900 Grabstellen besetzt. Bei rund 700 Grabstellen davon erfolgt die Grabpflege im Rahmen eines Grabunterhaltsvertrags durch die Friedhofverwaltung der Stadt Luzern. Dies entspricht einem Anteil von knapp 15 Prozent. Bei Familiengräbern mit Erdbestattungen liegt der Anteil bei rund 12 Prozent (von rund 1'400 Gräbern); bei Familiengräbern mit Urnenbestattung bei rund 22 Prozent (von rund 760 Gräbern). Bei den Urnenreihengräbern liegt er bei rund 23 Prozent (von rund 550 Gräbern). Bei einigen weiteren Grabarten wird die Dienstleistung nicht angeboten (Baum- und Waldgräber, Themengräber, Gemeinschaftsgräber) bzw. ist sie aufgrund der geringen Anzahl vernachlässigbar (Kinder-, Hallen- und Plattengräber). Nach Schätzung der Friedhofverwaltung werden rund 40 Prozent aller zu pflegenden Gräber von den Angehörigen selber unterhalten, der Rest (rund 45 Prozent) von privaten Gärtnereien im Rahmen eines Auftragsverhältnisses.

Zu 2.:

Wie hat sich die Zahl der Grabunterhaltsverträge der Friedhofverwaltung in den letzten Jahren entwickelt?

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklungen der Grabunterhaltsverträge im Verhältnis zu den belegten Gräbern:

Jahr	2019	2020	2021	2022 (Stand Sept.)
Anzahl belegte Gräber	5'140	4'988	4'703	4'911
Anzahl Grabunterhaltsverträge	568	618	672	695
Anteil in %	11 %	12,4 %	14,3 %	14,46 %

Aufgrund der Einführung einer neuen Gräberverwaltungssoftware liegt die Anzahl der belegten Grabstellen vor 2019 nicht vor. In den letzten Jahren ist diese jedoch tendenziell rückläufig.

Die Zahl der Grabunterhaltsverträge hat in den letzten Jahren zugenommen. Die Friedhofverwaltung führt diese Zunahme darauf zurück, dass das städtische Angebot stetig den Bedürfnissen der Kundschaft angepasst wurde und somit den Ansprüchen der veränderten Gesellschaft Rechnung getragen wurde. So z. B. wird ein Grossteil der Frühlings-, Sommer- und Herbstbepflanzung aus der stadteigenen biologischen und torffreien Produktion (Bio-Knospe-zertifiziert) bezogen und das Dienstleistungsangebot mit einer ökologischen Dauerbepflanzung erweitert. Die Bepflanzung und die Pflege der Gräber erfolgt nach den Grundsätzen des Labels Grünstadt Schweiz.

Die sprunghafte Zunahme der belegten Gräber vom Jahr 2021 ins Jahr 2022 ist auf die Übernahme der Grabfelder auf dem Areal des alten Krematoriums zurückzuführen.

Zu 3.:

*An welchen Faktoren orientiert sich die Preisgestaltung der Friedhofverwaltung für die Grabpflege?
Gibt es Hinweise, dass sich die Friedhofverwaltung nicht an die eigene Preisliste hält?*

Die Preise für die Grabpflege und die Grabbepflanzungen werden mittels einer internen Kalkulation festgelegt und regelmässig überprüft.

Wie in der Verordnung über das Bestattungs- und Friedhofswesen (Art. 21) geregelt, haben sich die Preise der städtischen Leistungen an den Preisen der Stiftung Dauergrabpflege zu orientieren. Im direkten Vergleich liegen die Preise der Friedhofverwaltung bei allen vergleichbaren Angeboten mit Ausnahme der Pflege bei den Urnengräbern und den Hallen-/Plattengräbern leicht über den Richtpreisen der Stiftung Dauergrabpflege. Dass die Preise für einige wenige dieser Dienstleistungen leicht tiefer liegen, begründet sich durch die Synergien mit dem ordentlichen Friedhofsbetrieb. Beispielsweise sind in der Kalkulation keine Fahrkosten zum bzw. vom Friedhof enthalten. Maschinen und Werkzeuge sind vor Ort verfügbar, und auch die Grünabfuhr kann entsprechend koordiniert erfolgen.

Grabarten	Bepflanzung und Pflege		Pflege	
	Preis Friedhofverwaltung	Richtpreis Stiftung Dauergrabpflege	Preis Friedhofverwaltung	Richtpreis Stiftung Dauergrabpflege
Familiengräber	Fr. 840.– (bis 9 m ²) Fr. 770.– (bis 6 m ²)	Fr. 750.–	Fr. 335.– (bis 9 m ²) Fr. 301.– (bis 6 m ²)	Fr. 330.–
Einzelgrab	Fr. 500.–	Fr. 490.–	Fr. 282.–	Fr. 220.–
Reihengrab Erdbestattung	Fr. 440.–	Fr. 430.–	Fr. 220.–	Fr. 220.–
Urnen-Familiengrab (gross)	Fr. 430.–	Fr. 430.–	Fr. 161.–	Fr. 220.–
Urnen-Familiengrab (klein)	Fr. 370.–	Fr. 370.–	Fr. 151.–	Fr. 200.–
Urnen-Reihengrab	Fr. 370.–	Fr. 340.–	Fr. 151.–	Fr. 180.–
Kindergrab	Fr. 370.–	Fr. 340.–	Fr. 151.–	Fr. 180.–
Hallen-/Plattengrab	Fr. 502.–	Fr. 490.–	Fr. 206.–	Fr. 220.–

Die Friedhofverwaltung hält sich konsequent an die definierten Preise. Dies ist aus den versandten Rechnungen klar ersichtlich.

Zu 4.:

Gibt es Hinweise für eine Quersubventionierung zwischen öffentlichen Aufgaben der Stadtgärtnerei und den für Private erbrachten Grabpflegeleistungen?

Die für Private erbrachten Grabpflegeleistungen werden separat erfasst und jährlich ausgewertet. In den letzten drei Jahren beliefen sich die Kosten für die Grabpflege auf die folgenden Beträge:

2019	2020	2021
Fr. 259'074.15	Fr. 299'375.42	Fr. 250'110.56

Verträge zur Grabpflege und Grabbepflanzung haben eine mehrjährige Laufzeit. Sie werden von den Auftraggebenden im Voraus bezahlt. Diese Einnahmen werden in den Grabunterhaltsfonds der Stadt Luzern eingelegt. In jedem Rechnungsjahr stehen die Jahrestanchen aller laufenden Verträge zur Deckung der Kosten der Grabunterhaltsarbeiten zur Verfügung. In den letzten drei Jahren beliefen sich diese Erträge auf:

2019	2020	2021
Fr. 271'709.–	Fr. 281'180.56	Fr. 288'591.91

Die jährliche Schwankung der Differenz zwischen Aufwand und Ertrag erklärt sich unter anderem durch Wetter- und Vegetationsschwankungen von Jahr zu Jahr. Bei trockenem Wetter muss zum Beispiel mehr gegossen werden. In den Jahren 2019 und 2021 war der effektive Aufwand kleiner als die Einnahmen, im Jahr 2020 war er grösser. Es ist das Ziel, dass sich die positiven und die negativen Jahresergebnisse in der Rechnung des Grabunterhalts über die Jahre ausgleichen. Die finanzielle Entwicklung des Grabunterhalts wird jährlich überprüft. Sollte sich über einen längeren Zeitraum hinweg ein systematisches Ungleichgewicht zwischen den ermittelten Erträgen und dem effektiven Aufwand zeigen, wäre dies ein Hinweis darauf, dass die Preise angepasst werden müssten. Es gibt somit keine Hinweise, dass die für Private erbrachten Grabpflegeleistungen mit öffentlichen Aufgaben in langfristiger Betrachtung quersubventioniert werden.

Zu 5.:

Gibt es Hinweise, dass die Friedhofverwaltung im Erstkontakt mit Angehörigen die eigenen Dienstleistungen unfair bevorteilt?

Die Friedhofverwaltung ist zuständig für die Anmeldung der Todesfälle und kommt deshalb automatisch mit den Angehörigen von Verstorbenen in Kontakt. In der Beratung sowie beim Trauergespräch werden die Angehörigen über die Angebote (Aufbahrung, Bestattungen, Grabformen, Räumlichkeiten usw.) der städtischen Friedhöfe informiert. Im Zusammenhang mit der Wahl der Grabart werden die Angehörigen darauf hingewiesen, dass der Unterhalt und die Pflege der Grabstätte grundsätzlich Sache der Angehörigen sind, dass aber auch eine Gärtnerei oder die Friedhofverwaltung damit beauftragt werden kann. Nur auf explizites Nachfragen der städtischen Leistungen in diesem Zusammenhang wird der Flyer über das Angebot der Friedhofverwaltung zur Grabpflege und Grabbepflanzung abgegeben. Zu erwähnen gilt es, dass sich sowohl im Flyer «Grabpflege und Grabbepflanzung» wie auch im Ratgeber «Sterben–Tod» ein Hinweis befindet, dass mit der Grabpflege und dem Grabunterhalt auch eine Gärtnerei beauftragt werden kann.

Im Aufenthaltsbereich der Aufbahrungs- und Einsegnungshalle gibt es eine Auslage, wo private Organisationen und Unternehmende Werbe- und Informationsmaterial wie Flyer, Visitenkarten usw. zu verschiedensten Angeboten im Zusammenhang mit Sterben und Tod auflegen können. Im gleichen Raum läuft jeweils auf einem Bildschirm ein Film über das Angebot der städtischen Friedhöfe, wo Firmen ihr Firmenlogo gegen einen jährlichen Beitrag von Fr. 200.– auf dem Abspann platzieren können.

Es gibt somit keine Hinweise darauf, dass die Friedhofverwaltung im Kontakt mit Angehörigen die städtischen Grabunterhaltsdienstleistungen unfair bevorteilt.

Zu 6.:

Wie ist das Verhältnis der Friedhofverwaltung zu anderen privaten Gärtnereien und namentlich der Stiftung Dauergrabpflege?

Die Friedhofverwaltung pflegt mit privaten Gärtnereien ein kollegiales Verhältnis. Die jeweils Verantwortlichen haben grosses gegenseitiges Verständnis für die Arbeiten auf den städtischen Friedhöfen. Die Gärtnerinnen und Gärtner tauschen sich untereinander aus, und der so entstehende Wissenstransfer dient allen Beteiligten.

Mit der Stiftung Dauergrabpflege hat die Friedhofverwaltung keinen direkten Kontakt. In Bezug auf übergeordnete Fragestellungen steht die Friedhofverwaltung bzw. die Dienstabteilung Stadtgrün Luzern in Kontakt mit Jardin Suisse, dem Unternehmerverband.

Weiter organisiert die Friedhofverwaltung jährlich die Veranstaltung Echoraum Sterben–Tod. Dazu sind nebst weiteren Akteuren im Zusammenhang mit dem Thema auch die Stiftung Dauergrabpflege und alle auf den Friedhöfen aktiven Gärtnereibetriebe eingeladen. Im Echoraum informiert die Friedhofverwaltung zu aktuellen Themen, nimmt Rückmeldungen entgegen und bietet allen Teilnehmenden eine Plattform für den Austausch.

Zu 7.:

Gibt es Vorgaben bezüglich der Anzahl Gräber, welche die Stadtgärtnerei im Auftragsverhältnis pflegen soll?

Es gibt keine Vorgaben zur Anzahl Gräber, welche die Friedhofverwaltung im Auftragsverhältnis pflegen soll.

Zu 8.:

Ist es nach Auffassung des Stadtrates Aufgabe der öffentlichen Hand, derartige Dienstleistungen anzubieten, und wie beurteilt der Stadtrat die Konkurrenzierung privater Anbieter?

Gemäss Art. 17 des Reglements über das Bestattungs- und Friedhofswesen kann die Friedhofverwaltung auf Wunsch der Angehörigen die Grabpflege übernehmen. Das Angebot basiert daher auf einer gesetzlichen Grundlage der Stadt Luzern.

Ein Blick auf andere Schweizer Städte zeigt, dass es verschiedene Modelle gibt:

- Die meisten Friedhöfe kennen ein gleiches oder ähnliches System, wie es in Luzern angewendet wird (z. B. Basel, Chur, Neuenburg).
- In einigen (Stadt-)Friedhöfen (z. B. Zürich, Schaffhausen und Winterthur) sind private Gärtnereien als Dienstleister nicht vorgesehen. Die Grabpflege wird vollständig durch die stadteigenen Betriebe ausgeführt und den Angehörigen in Rechnung gestellt.
- Einige Friedhofverwaltungen bzw. Stadtgärtnereien bieten keine Dienstleistungen zum Grabunterhalt an (z. B. Sursee, Genf, St. Gallen).

Die Erbringung der Dienstleistungen erfolgt erfolgsneutral, generiert aber wichtige Synergien zu den ordentlichen Aufgaben im Friedhofsbetrieb. Indem die Friedhofverwaltung die Dienstleistungen zur Grabpflege und Grabbepflanzung durchführt, werden die auf dem Friedhof im Einsatz stehenden Fahrzeuge und Gerätschaften besser ausgelastet und tragen so zu einer effizienteren Betriebsführung bei. Die zusätzlichen Aufgaben erlauben zudem eine bessere Disposition der Personalressourcen. Aktuell werden rund 250 Stellenprozent für den Grabunterhalt eingesetzt, zusätzlich rund 60 Stellenprozent einer IV-Wiedereingliederungsstelle. Diese Stellenprozente werden je nach Arbeitsanfall im Bestattungswesen, im allgemeinen Unterhalt oder für den Grabunterhalt flexibel eingesetzt. Die zusätzlichen Aufgaben sind Teil des attraktiven Aufgabengebiets der Friedhofsmitarbeitenden und wichtiger Bestandteil der Berufsausbildung der 15 Lernenden von Stadtgrün Luzern.

Das Angebot der Friedhofverwaltung ist mit dem Angebot von privaten Gärtnereien vergleichbar. Dadurch ergibt sich natürlicherweise eine Konkurrenzsituation. Aus Sicht des Stadtrates bewährt sich die Praxis: Es handelt es sich um ein attraktives Angebot für die Bevölkerung, welches den Markt belebt und die gärtnerische Qualität auf den Gräbern hochhält.