



**Begründung:**

Auf den der Vorlage 18/0484 beigefügten Antrag wird verwiesen.

**Stellungnahme der Verwaltung:**

Die Bestattungskultur befindet sich aufgrund ändernder Pflegeansprüche und dem Wunsch nach alternativen Bestattungsmöglichkeiten in einem tiefgreifenden Wandel. Die Stadtverwaltung hat in den letzten Jahren bereits aktiv auf diese Trendentwicklung reagiert, indem das Angebot pflegearmer Urnenbeisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen bereits zunehmend ausgeweitet wurde. Aber auch der Etablierung neuer Bestattungsformen – wie auch einem Bestattungswald – steht die Verwaltung grundsätzlich offen gegenüber. Erst im Sommer 2021 ist auf dem Stadtfriedhof Tholenswehr mit der Eröffnung des Linden-Begräbnishain das bestehende Angebot um Baumbestattungen erweitert worden, um dem modernen Wunsch nach naturnahen Bestattungsmöglichkeiten nachzukommen.

Bereits im Vorfeld der Einführung der Baumbestattungen ist die Politik seinerzeit mit dem Wunsch an die Verwaltung herangetreten, im Stadtwald einen Bestattungswald zu errichten. Zur Eignungsprüfung und fachgerechten Beurteilung dieser Idee haben sich folglich verschiedene Fachdienste der Stadtverwaltung unter Einbeziehung externer Trägerschaften intensiv beraten. Die Verwaltung nimmt den vorliegenden Antrag zum Anlass, die entscheidungsrelevanten Aspekte im Folgenden näher zu erläutern:

**1. Infrastrukturelle Aspekte**

Der Stadtwald ist auf Erholung und Freizeitspaß ausgelegt und hat sich als beliebtes Naherholungsgebiet in Emden etabliert. Auch in Zukunft wird der Stadtwald als einzig größere Waldfläche im Emdener Stadtgebiet ein wichtiger Anlaufpunkt für unterschiedliche Interessensgruppen sein und stark frequentiert werden. Mit der Fertigstellung der Kindertagesstätte „Up Padd“ am Rande des Stadtwaldes im Herbst 2022 erhält der Stadtwald künftig auch eine wichtige Schlüsselfunktion in Bezug auf Naturpädagogik.

Mit einer zusätzlichen Nutzung des Waldes als Bestattungswald, einem Ort der Trauerbewältigung, an dem Angehörige ruhig und ungestört gedenken können, entsteht aus Sicht der Verwaltung ein starker Interessenskonflikt mit dem ursprünglichen Nutzungskonzept dieser Waldfläche. Hinzu kommt auch die nicht unerhebliche Geräuschbelastung durch den in unmittelbarer Nähe befindlichen Flugplatz.

Mit der Errichtung eines Bestattungswaldes im Stadtwald ginge zwingend der Ausbau der Infrastruktur in diesem Bereich einher. Dazu gehört nicht nur eine Erweiterung der Parkflächen und des öffentlichen Nahverkehrs, sondern auch die Einrichtung sanitärer Anlagen, die Errichtung eines Andachtsortes sowie die bauliche Erweiterung der Wegeführungen.

**2. Genehmigungstechnische Aspekte**

In einer bauplanungsrechtlichen Einschätzung des Fachdienstes Stadtplanung wird dargelegt, dass der Stadtwald mit seiner bisherigen Nutzung als Naherholungsgebiet im Flächennutzungsplan als „Fläche für Wald“ dargestellt ist. Somit existiert kein Bebauungsplan, weshalb die Fläche als Außenbereich einzustufen und rechtlich gemäß § 35 BauGB zu behandeln ist. Bei einem Bestattungswald handelt es sich zwar nicht um eine klassische Friedhofsanlage im herkömmlichen Sinne, er ist jedoch bauplanungstechnisch als Friedhof einzustufen.

Da der Flächennutzungsplan mit seiner Darstellung „Fläche als Wald“ einer möglichen Nutzung des Stadtwaldes als Friedhof entgegensteht, ist zur Realisierung dieses Vorhabens eine Ergänzung des Flächennutzungsplans um die Zweckbestimmung „Friedhof“ notwendig. Werden zudem

Flächen für bauliche Anlagen ausgewiesen, welche über ein geringfügiges Maß hinausgehen, bedarf es zusätzlich der Aufstellung eines Bebauungsplans. Im Rahmen dieser Planaufstellungsverfahren müssen die betroffenen Behörden vor allem unter Berücksichtigung der umweltrelevanten Vorschriften eingebunden werden.

Hinzu kommt, dass der Stadtwald mit einem erheblichen Teil von ca. 50 % der Gesamtfläche über naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen umgesetzt wurde. Unter der Annahme, dass die Nutzung des Stadtwaldes als Bestattungswald mit einer Erweiterung der Infrastruktur und einem gesteigerten Anspruch an Pflegemaßnahmen einhergeht, ist auf den Flächen, die als Kompensationsmaßnahmen festgesetzt sind, eine Nutzung und Überplanung als Bestattungswald gemäß Aussage der Unteren Naturschutzbehörde naturschutzrechtlich nicht zulässig.

### 3. Umweltrelevante Aspekte

Die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK) hat die Genehmigungsfähigkeit der Nutzung des Stadtwaldes als Bestattungswald unter Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte kritisch beleuchtet:

In diesem Zusammenhang ist besonders die Ausbringung menschlicher Aschen in den Waldböden zu hinterfragen. Die mögliche Freisetzung von Schwermetallen, insbesondere von Chrom(VI)-Verbindungen, aus der Asche in die Bodenlösung und in das Grundwasser wurde bereits in mehreren Gutachten untersucht. Unter anderem hat das Umweltbundesamt in einem Empfehlungsschreiben (*Evaluierung von Ausmaß und Ursachen einer Schadstofffreisetzung aus Urnen in Bestattungswäldern*, UBA Texte 142/2019) Rahmenbedingungen für die Genehmigungsfähigkeit von Waldbestattungsflächen formuliert und den Genehmigungsbehörden als Beurteilungsgrundlage vorgelegt. Demnach sollen Beisetzungen biologisch abbaubarer Urnen nur an Standorten erfolgen, die einen Mindestabstand von einem Meter zum mittleren höchsten Grundwasserstand aufweisen, um Kontaminationen des Bodens und des Grundwassers auszuschließen.

Im Rahmen einer Ortsbegehung im Stadtwald zwischen Vertretern des Fachdienstes Stadtentwicklung und der LWK am 14.10.2020 wurde beispielhaft ein Loch von 80 cm Tiefe ausgehoben, was der üblichen Bestattungstiefe biologisch abbaubarer Urnen im Wurzelraum von Waldbäumen entspricht. Unter dem gut mit Nährstoffen versorgten Oberboden wies der Unterboden bereits in einer Tiefe von 0,50 m eine 20 cm starke Stauschicht mit einem hohen Tonanteil auf, welcher deutlich grau gefärbt und damit wasserbeeinflusst war. Nach Einschätzung des LWK ist aufgrund des hohen Grundwasserstands sowie des möglichen Vorhandenseins zwischengelagerter Stauhorizonte voraussichtlich mit einer Beeinflussung durch Oberflächen- und Grundwasser der zu betrachtenden Bodenschichten bis in eine Tiefe von einem Meter unter der Bestattungstiefe (d. h. 1,90 m Tiefe) zu rechnen. Diese Prognose gilt es im Rahmen einer gezielten Untersuchung noch vor Aufnahme einer Genehmigungsplanung zu überprüfen.

Darüber hinaus ist der Baumbestand des Stadtwaldes, welcher seit dem Jahr 2000 in engem Reihenbestand aufgeforstet wird, waldentwicklungstypisch aufgrund seines jungen Alters nicht ausdifferenziert. Dies bedeutet, dass die Ausweitung einzelner Bäume als Grabbäume mit dem Risiko behaftet ist, dass sich diese in den nächsten Jahrzehnten nicht vital entwickeln und folglich möglicherweise ausfallen und ersetzt werden müssen.

Zusammenfassend ist die Nutzung des Stadtwaldes als Waldbestattungsfläche aus umweltrelevanter Sicht nicht uneingeschränkt geeignet. Vor allem im Hinblick auf die Genehmigungsfähigkeit ist das Vorhaben nicht ohne Weiteres als positiv zu bewerten.

#### 4. Wirtschaftliche Aspekte

Die Stadt Emden verfügt über sieben kommunale Friedhöfe mit einer Gesamtfläche von 170.000 m<sup>2</sup>, welche über den Gebührenhaushalt und städtische Zuschüsse refinanziert werden. Im Jahr 2021 sind auf den städtischen Friedhöfen insgesamt 348 Bestattungen – 283 davon Urnenbestattungen – durchgeführt worden.

Die Trendentwicklung zur Urnenbestattung hat die Folge, dass die auf den Friedhöfen zur Verfügung stehenden Flächen weitaus weniger flächendeckend genutzt werden, denn ein Erdreihengrab benötigt fast die fünffache Fläche eines Urnengrabes. Gepaart mit den verstärkten Rückgaben von mehrstelligen Wahlgräbern führt dieser Trend zu immer größeren Überhangflächen, welche von der städtischen Friedhofsverwaltung zu bewirtschaften sind. Ein Bestattungswald im Stadtwald würde den ohnehin tendenziell steigenden Unterhaltungsaufwand zusätzlich vergrößern, da die Anzahl an Beisetzungen sinken und die entstehenden Leerflächen auf den städtischen Friedhöfen parallel zunehmen würden.

Darüber hinaus ist eine weitere Bestattungsfläche im Stadtwald nicht nur im Hinblick auf den steigenden Unterhaltungsaufwand als nicht wirtschaftlich zu betrachten. Die rückläufige Anzahl an Beisetzungen auf städtischen Friedhöfen würde einen Gebührenaufschlag mit sich bringen, welcher entweder durch eine Anpassung der Friedhofsgebühren zu Lasten der Bürgerschaft oder durch eine Erhöhung des städtischen Zuschusses kompensiert werden müsste. Geht man exemplarisch von einem jährlichen Wegfall von 50 Urnenbestattungen aus, würde dies ein Ausfall in Höhe von ca. 50.000,- € für den städtischen Gebührenhaushalt bedeuten.

#### 5. Rechtliche Aspekte

Bei privatwirtschaftlichen Betreibern von Bestattungswäldern handelt es sich um Wirtschaftsunternehmen, welche zwar im Auftrag Friedhöfe betreiben dürfen, aber zu keinem Zeitpunkt die Verantwortung eines eigenständigen Friedhofsträgers übernehmen müssen. In § 13 Abs. 1 S. 1 des Niedersächsischen Bestattungsgesetz (BestattG) ist festgelegt, dass Träger von Friedhöfen ausschließlich Gemeinden oder Kirchengemeinden und andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sein können. Ebenso ist in § 13 Abs. 1 S. 2 BestattG geregelt, dass Friedhofsträger mit der Errichtung und dem Betrieb eines Friedhofes zwar Dritte beauftragen dürfen, ihre Verantwortlichkeit für die Erfüllung der mit der Trägerschaft verbundenen Pflichten jedoch durch die Übertragung nicht berührt wird.

Konkret bedeutet dies nicht nur, dass die Stadt Emden die volle Verantwortung für einen ordnungsgemäßen Betriebsablauf trägt und diesen regelmäßig kontrollieren muss, sondern auch im Falle einer Insolvenz des Betreibers vollumfänglich dafür einstehen muss, ohne jemals eigene Einnahmen generiert zu haben. Dieses Risiko kann für die Stadt Emden im Ernstfall Verbindlichkeiten aus bestehenden Verträgen mit jahrzehntelangen Nutzungsrechten bedeuten und ist demnach nicht kalkulierbar.

Die Stadtverwaltung müsste in einem Vergabeverfahren sicherstellen, dass die eingereichten Angebote miteinander vergleichbar sind (vgl. § 121 Abs. 1 GWB). Die Laufzeit des zu schließenden Vertrages (Dienstleistungsauftrag oder Dienstleistungskonzession) mit dem Betreiber des Bestattungswaldes ist vom öffentlichen Auftraggeber unter Berücksichtigung der Marktentwicklung und der Amortisierungsdauer von zu tätigen Investitionen festzulegen. Das Vergaberecht geht bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen allgemein von einer Laufzeit von bis zu vier Jahren (vgl. § 21 Abs. 6 VgV) und bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen allgemein von einer Laufzeit von bis zu fünf Jahren (vgl. § 3 Abs. 2 KonzVgV) aus. Bei einer Dienstleistungskonzession mit einer Laufzeit von über fünf Jahren darf die Laufzeit nicht länger sein als der Zeitraum, innerhalb dessen der Konzessionsnehmer nach vernünftigen Ermessen die Investitionsaufwendungen zuzüglich einer angemessenen Rendite wieder erwirtschaften kann, d. h. dass in Einzelfällen auch eine längere Laufzeit (Amortisationszeitraum) vereinbart werden darf.

Aus den vorstehend erläuterten Gründen hält die Stadtverwaltung den Emdener Stadtwald mit seinen Rahmenbedingungen als nicht geeignet für die Errichtung eines Bestattungswaldes und positioniert sich gesamtheitlich gegen dieses Vorhaben. Die kommunalen Friedhöfe sind gemeinsames Gut und so sollte auch ihr Stellenwert im städtischen Gefüge dauerhaft verankert sein. Ziel der Verwaltung ist es, die Friedhofskultur in Emden zu erhalten und nach den modernen Bedürfnissen der Bürgerschaft weiterzuentwickeln. Dahinter steht der Gedanke, bestehende Ressourcen zu nutzen und die Nutzung der städtischen Friedhofsflächen so zu erweitern, dass sie den modernen Trendentwicklungen gerecht werden.

**Auswirkungen auf den Demografieprozess:**

Die Beschlussvorlage hat keine Auswirkungen auf den Demografieprozess.