

Sicherung der Zukunft von kommunalen Friedhöfen

Positionspapier des Deutschen Städtetages

Inhaltsverzeichnis

A. Gesellschaftliche Funktionen von Friedhöfen.....	3
B. Veränderte Anforderungen der Friedhofsnutzer.....	4
C. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen von Friedhöfen.....	6
I. Bestehende Finanzierungsstruktur.....	6
II. Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.....	6
D. Ergebnis.....	8
I. Bezahlbare Gebühren und Entgelte.....	8
II. Finanzierung des Öffentlichen Grüns sowie der Aufwendungen für die ökologischen Funktionen aus allgemeinen Haushaltsmitteln.....	8
III. Bundesmittel nach dem Gräbergesetz.....	8
E. Resümee.....	8

Sicherung der Zukunft von kommunalen Friedhöfen

Positionspapier des Deutschen Städtetages – beschlossen vom Hauptausschuss am 23. Juni 2016 in Berlin

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. Ein vielfältiges Angebot an Bestattungsarten für alle Bürgerinnen und Bürger zu akzeptablen Gebühren muss weiterhin gewährleistet bleiben. Grundvoraussetzung hierfür sind ein betriebswirtschaftliches Agieren der Friedhofsverwaltungen bei der Weiterentwicklung der Friedhofskultur und die Sicherung einer nachhaltigen Finanzierungsstruktur.

A. Gesellschaftliche Funktionen von Friedhöfen

Friedhöfe sind durch ihre Widmung und die damit sichergestellte Nachhaltigkeit einmalige Orte und dienen in erster Linie

- dem Abschiednehmen von Angehörigen
- den Toten und der Totenruhe
- der Trauerbewältigung
- der Erinnerung und des Gedenkens
- der Besinnung und der inneren Einkehr
- der Ruhe und daneben auch der Naherholung.

Friedhöfe sind mehr als nur Beisetzungsorte für Tote; sie sind insbesondere auch Orte der Lebenden.

Über die Hauptfunktion der Daseinsvorsorge als Beisetzungsorte hinaus erfüllen die Friedhöfe weitere wichtige und schützenswerte Funktionen:

Kulturhistorische Funktion

Für das kulturhistorische Erbe und die Stadtgeschichte sind Friedhöfe wichtige Zeitzeugen, die die gesellschaftliche Entwicklung einer Stadt widerspiegeln. Friedhöfe sind aus Sicht der Gartendenkmalpflege und des Denkmalschutzes wertvolle Freiräume. Sie sind zugleich Plattform für die Entwicklung der Bau- und Grabmalkunst. Viele Anlagen und Einzelgräber stehen unter Denkmalschutz. Das Grab einer berühmten Persönlichkeit übt häufig einen besonderen Reiz auf die Bevölkerung aus und lässt das Grab und den Friedhof zu einer Touristenattraktion werden.

Soziale Funktion

Friedhöfe fördern die Pflege der Gemeinschaft und die Kommunikation innerhalb des Gemeinwesens. Sie dienen als Bindeglied zwischen den Generationen und helfen Trennendes zu verstehen. Auch im Hinblick auf die Integration kommt Friedhöfen zunehmend mehr Bedeutung zu. Sie sind Orte des gesellschaftlichen Erinnerns und der Pflege von Traditionen.

Öffentliche Friedhöfe bieten die Gewähr, dass es Jedem möglich ist, jederzeit ein bestimmtes Grab besuchen zu können

Ökologische Funktion

Die Friedhöfe sind wesentlicher Bestandteil der Stadt- und Raumplanung, da sie für die Umwelt einen innerörtlich wichtigen ökologischen und klimatologischen Beitrag leisten. Sie sind wichtiger Lebensraum für Flora und Fauna. Als wichtige Grünflächen fördern sie das Stadtklima und leisten einen großen Beitrag für den Natur- und Artenschutz. Aufgrund der Ruhe und Abgeschlossenheit bilden sich auch häufig kleine Biotope, in denen gefährdete oder seltene Arten einen Schutz- und Rückzugsort finden.

Erholungsfunktion

Friedhöfe haben einen beachtlichen Erholungswert für die Bevölkerung. Im Gegensatz zu Grün- oder Parkanlagen sind Friedhöfe besonders beruhigte und befriedete Orte.

Wirtschaftliche Funktion

Friedhöfe bieten wirtschaftliches Potential für lokal und regional arbeitende Betriebe. Sie sichern damit regionale Arbeits- und Ausbildungsplätze in breiter Vielfalt.

B. Veränderte Anforderungen der Friedhofsnutzer

Der gesellschaftliche Wandel bewirkt gravierende Veränderungen auf den Friedhöfen. Familienverbände, wie sie früher die Regel waren, sind heute immer seltener anzutreffen. Die zunehmende Akzeptanz der Kirchen hinsichtlich der unterschiedlichen Bestattungsarten engt die Entscheidung von Angehörigen seit einigen Jahrzehnten nicht mehr ein. Sie können sich frei zwischen der Bestattung auf kirchlichen und kommunalen Friedhöfen entscheiden. Mit der zunehmenden Mobilität der Menschen hat die Nachfrage nach kleinen pflegeleichten bzw. pflegefreien Grabstätten stark zugenommen. Für die Friedhofsbedarfsplanung sind daher folgende Entwicklungstendenzen zu berücksichtigen:

- Der Bedarf an Friedhofsfläche für Bestattungen nimmt ab. Große Familiengrabanlagen werden zunehmend aufgegeben. Neue Grabstätten werden immer häufiger als kleine Urnengräber angelegt.
- Der Auslastungsgrad der Friedhofseinrichtungen (z.B. Trauerhallen) sinkt bei gleichzeitig neuen Anforderungen an eine zeitgemäße Ausstattung der Einrichtungen.
- Die Nachfrage nach pflegefreien Grabformen steigt. Die Anzahl der anonymen Bestattungen nimmt zu.

Auf diese Entwicklung haben bereits viele Friedhöfe mit neuen und ansprechenden Angeboten reagiert. An die örtlichen Gegebenheiten und das gesellschaftliche Umfeld angepasst wird der Pluralisierung und Individualisierung der Lebensstile, der unterschiedlichen Jenseitsvorstellungen und religiösen Besonderheiten durch differenzierte Bestattungs-, Trauer- und Gedenkmöglichkeiten Rechnung getragen. Friedhöfe agieren heute flexibel auf die sich verändernden Wünsche der Bürgerinnen und Bürger. In bisher nicht gekannter Vielfalt werden heute die unterschiedlichsten Beisetzungsangebote, Bestattungen am Wochenende, Beratungs- und Trauerbegleitungsangebote konzipiert und mit viel Zuspruch aus der Bevölkerung realisiert.

Bestattungsarten

Bei den Bestattungsarten sind die Erdbestattung und die zunehmend praktizierte Feuerbestattung von Bedeutung. Während bei Erdbestattungen ein Friedhofszwang besteht, bietet die Feuerbestattung auch die Möglichkeit, die Asche nicht nur in den unterschiedlichsten Varianten auf Friedhöfen beizusetzen, sondern die zunehmend aufkommenden Möglichkeiten außerhalb von Friedhöfen zu nutzen. Hier sei beispielhaft auf die Friedwälder, Ruheforste, Almwiesen, Ballonbestattungen und Urnenkirchen verwiesen.

Beisetzungsarten

Auf den Friedhöfen wurden in der Vergangenheit im Wesentlichen nur zwei Arten von Grabstätten angeboten: Das einfache Grab für die Beisetzung von nur einem Sarg und festem Nutzungsablauf und ferner Wahlgräber als sog. „Familiengräber“ mit der Möglichkeit von mehreren Beisetzungen und der grundsätzlichen Möglichkeit zur Verlängerung. Die Grabpflege erfolgte durch die Angehörigen oder durch einen individuell zu beauftragenden Friedhofsgärtner.

Mittlerweile wurden auf vielen Friedhöfen weitere Grabformen entwickelt, die den unterschiedlichsten Nutzeransprüchen gerecht werden und die Angehörigen bei der Grabpflege unterstützen bzw. von dieser Pflicht gänzlich befreien. Zudem sind neuartige Grabanlagen wie z.B. Landschaftsgrabanlagen oder Memorium- und Themengärten entstanden. Darüber hinaus werden immer häufiger auch sogenannte All-inclusiv-Angebote kreiert, bei denen der Kunde neben dem Grab auch die Grabpflege und das Grabmal als „Paket“ erwerben kann.

Ebenso werden heute auf vielen Friedhöfen sogenannte Baumbestattungen in unterschiedlichsten Formen, Rasengräber, Kolumbarienanlagen und anonyme Grabfelder sowie Grabanlagen für Kinder und Frühchen angeboten. Aschestreuwiesen oder Bereiche für bestimmte Nutzergruppen, wie z.B. Fußballvereine, runden in einigen Kommunen das Angebot ab.

Auf vielen Friedhöfen besteht mittlerweile die Möglichkeit, für alte und kulturhistorisch wertvolle Grabstätten eine Grabpatenschaft zu übernehmen. Dabei kann ein Nutzungsrecht am Grab erworben werden, verbunden mit der Auflage, das Grabmal zu erhalten.

Als Weiterentwicklung der konfessionellen Grabanlagen für Priester und Ordensleute werden heute vermehrt konfessionelle Grabanlagen entwickelt und angeboten. Insbesondere die Zunahme von muslimischen Bestattungswünschen, die in einigen Ländern auch schon sarglos ausgeführt werden, fordert die Friedhofsträger zur Weiterentwicklung im Umgang mit anderen Kulturen und Bräuchen.

C. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen von Friedhöfen

I. Bestehende Finanzierungsstruktur

Friedhöfe werden bei den Kommunen als sogenannte kostenrechnende Einrichtungen geführt.

Zur Finanzierung stehen den Friedhofsträgern

- Gebühren und Entgelte
- Bundesmittel nach dem Gräbergesetz
- Allgemeine Haushaltsmittel

zur Verfügung.

Gebühren und Entgelte

Für öffentlich-rechtliche Leistungen (z.B. Grab, Trauerfeier, Beisetzung) werden Gebühren, für die privatrechtlichen Leistungen (z.B. Kremation) Entgelte erhoben. Grundlage bei der Gebührenfestsetzung sind die einzelnen Kommunalabgabengesetze der Länder.

Bundesmittel nach dem Gräbergesetz

Für Flächen auf den Friedhöfen, auf denen sich extra ausgewiesene Grabstätten von Kriegs- und Gwaltherrschaftsopfern befinden, gewährt der Bund eine Entschädigung sowie einen pauschalen Pflegesatz zur teilweisen Finanzierung der gärtnerischen Unterhaltung.

Der pauschale Pflegesatz wurde bei der letzten Novellierung des Gräbergesetzes eingefroren. Dadurch müssen nun die sich ergebenden Kostensteigerungen bei der Pflege der Grabstätten von den Kommunen getragen werden.

Allgemeine Haushaltsmittel

Kosten, die nicht durch Gebühren und Entgelte bzw. durch Zuschüsse Dritter finanziert werden können, werden im Haushalt als Fehlbetrag ausgewiesen und damit aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert. Nicht gebührenfähig ist jeder Aufwand, der nicht notwendig mit der Zweckbestimmung des Friedhofes als Ort der Bestattung zusammenhängt. Dabei handelt es sich u.a. um die Finanzierung der Flächen für das „Öffentliche Grün“, das der Erholung der Bevölkerung dient. Ebenso um die Aufwendungen für ökologische Funktionen. Zu nennen sind z.B. das Rahmengrün oder der Baumbestand in den Gräberfeldern. Das „Öffentliche Grün“ ist auf den einzelnen Friedhöfen in unterschiedlichem Umfang vorhanden und wird damit auch in unterschiedlicher Höhe aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert. Nicht akzeptabel ist indes eine versteckte Finanzierung dieser (aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu tragenden) Aufwendungen über den Gebührenhaushalt der Friedhöfe.

II. Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Bestattungsverhalten

Aufgrund des gesellschaftlichen Wandels und des Wegfalls des Sterbegeldes im Jahr 2003 unterliegt das Friedhofs- und Bestattungswesen seit rund 15 Jahren einem deutlichen Wandel. Das Sterbegeld sollte alle anfallenden Kosten für eine Bestattung sowie die Trauerfeierlichkeiten und gegebenenfalls Grabpflege abdecken. Bis Ende 2003 war das

Sterbegeld eine Leistung der gesetzlichen Krankenkasse. Der Strukturwandel ist gekennzeichnet durch eine verstärkte Nachfrage nach kostengünstigen Bestattungsformen, einen häufigeren Verzicht auf Nebenleistungen wie die Benutzung der Trauerhallen und das Ausweichen auf kirchliche Angebote wie z.B. Grabeskirchen oder privatwirtschaftliche Alternativen, hier vor allem FriedwaldR, RuheforstR, Oase der Ewigkeit bzw. in Deutschland nicht zulässige Formen wie der Aschenverstreung im Elsass aus dem Heißluftballon oder der Diamantpressung in der Schweiz.

Diese Veränderungen verringern die Auslastung der bestehenden Friedhofsflächen und Friedhofseinrichtungen und wirken sich insoweit nachteilig auf die Einnahmesituation der Friedhöfe aus. Gegenläufig wirkende Kapazitätsanpassungen lassen sich vielfach nur langfristig oder mit anderweitigen Einschränkungen hinsichtlich der Nachnutzung realisieren. Trotz zurückgehender Nutzerzahlen müssen die Friedhöfe einschließlich ihrer baulichen Anlagen durch die jeweiligen Träger weiterhin unterhalten werden.

Ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen

In verschiedenen Bundesländern wurden in den letzten Jahren die Bestattungsgesetze mit dem Ziel einer Deregulierung des Bestattungswesens novelliert. Die u.U. negativen wirtschaftlichen Folgen dieser Entwicklung sind aktuell noch nicht vollständig abschätzbar.

Kommunale Haushaltssituation

Ein weiterer Anpassungsdruck auf den Friedhofsbereich der Kommunen ergibt sich aus der zunehmenden Verschärfung der Finanzlage vieler Kommunen. Allgemeine Haushaltsmittel stehen in einem immer geringeren Umfang als Ersatz für unzureichende Gebühreneinnahmen zur Verfügung.

Erschwerend kommt für die Friedhöfe hinzu, dass sich eine unzureichende Finanzausstattung, insbesondere auf die Investitionstätigkeit und Investitionsfähigkeit der Kommunen nachteilig auswirkt. Dringend gebotene Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen an den Friedhofseinrichtungen werden daher zukünftig vermehrt an fehlenden kommunalen Investitionsspielräumen scheitern. Damit entsteht ein weiterer ungünstiger Rückkoppelungseffekt, da verzögerte Sanierungen meist erheblich teurer werden.

Nachfrageorientierte Gebührenpolitik

Daneben beeinflusst naturgemäß auch die gewählte Gebührenhöhe den Auslastungsgrad kommunaler Friedhöfe. Die Kommunen sind immer öfter mit der Situation konfrontiert, dass zum Ausgleich bestehender Deckungslücken beschlossene Gebührenerhöhungen die Ausgangsprobleme nur weiter verschärfen, weil steigende Gebühren weitere Nachfrage- und damit Auslastungsrückgänge nach sich ziehen.

Bei einer solchen Ausgangslage ist zunächst eine umfassende Aufgaben- und Leistungsanalyse im gesamten Friedhofsbereich unter Berücksichtigung der Zielgruppenbedürfnisse der Nutzer der Friedhofs- und Bestattungsleistungen vorzunehmen. Naturgemäß werden sich die dabei identifizierten Anpassungsbedarfe vielfach nur auf längere Sicht umsetzen lassen.

Sodann verlangt der Kostendeckungsgrundsatz bei dieser Ausgangslage eine entsprechende Berücksichtigung eben dieser Rückwirkungen der Gebührenhöhe auf den Auslastungsgrad. Die Gebühren sind dann im Bereich der unterausgelasteten Einrichtungen so zu bemessen, dass der Zuschussbedarf aus allgemeinen Haushaltsmitteln in Summe minimiert wird.

D. Ergebnis

Mit der oben geschilderten Entwicklung geht die Frage der zukünftigen Finanzierung einher. Die bisher unter anderem häufig angewandte Methode, Defizite einseitig über Gebührenanhebungen zu verringern, führt zu dem Ergebnis, dass sich für einen zunehmenden Teil der Bevölkerung die Frage der Finanzierbarkeit von Friedhofsleistungen stellt. Ein verändertes Bestattungsverhalten aus finanziellen Gründen hin zu preiswerten Alternativen ist die Folge und beschleunigt den Wandel im Friedhofsbereich.

Aus obiger Darlegung ergeben sich folgende Forderungen für eine zukunftsorientierte Friedhofsfinanzierung:

I. Bezahlbare Gebühren und Entgelte

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.

II. Finanzierung des Öffentlichen Grüns sowie der Aufwendungen für die ökologischen Funktionen aus allgemeinen Haushaltsmitteln

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.

III. Bundesmittel nach dem Gräbergesetz

Nachdem die Höhe der Ruherechtsentschädigungen nach dem Gräbergesetz künftig keine Änderungen mehr erfahren, ist die sogenannte Pflegepauschale des Bundes stärker an die tatsächlichen Preisentwicklungen anzupassen. Gerade Kriegsgräberanlagen stellen bei vielen Friedhöfen ein prägendes Element dar und zwingen die Träger zu einem hohen Aufwand.

E. Resümee

Aufgrund der beschriebenen gesellschaftlichen Veränderungen und trotz der bereits realisierten Weiterentwicklungen kommunaler Friedhöfe benötigen die bisherigen Leistungs- und Finanzierungsstrukturen für die Zukunft eine Weiterentwicklung zur Sicherung der Zukunft der kommunalen Friedhöfe. Neben weiteren betriebswirtschaftlichen Anstrengungen sind die Implementierung eines Marketings und die weitere Steigerung der Attraktivität von Friedhöfen sowie das einvernehmliche Handeln aller Verantwortlichen erforderlich.

Um den Erhalt der kommunalen Friedhöfe mit ihren wichtigen öffentlichen Funktionen sicherzustellen, sollten die beschriebenen Funktionen und ihre entsprechenden Wohlfahrtswirkungen auch finanziell honoriert und in den Haushalten der Friedhofsträger abgebildet werden. Darüber hinaus bedarf es einer nachfrageorientierten Weiterentwicklung des künftigen Leistungsangebots – sowie für eine dauerhafte Sicherstellung der finanziellen Grundlagen der Friedhöfe – neuer und zukunftsorientierter Finanzierungsstrukturen.

Herausgeber

Deutscher Städtetag

Autoren/Autorinnen

Fachkommission „Friedhof und Stadtgrün“

Ansprechpartner/in in der Hauptgeschäftsstelle

Beigeordneter Detlef Raphael

Hauptreferentin Barbara Meißner, barbara.meissner@staedtetag.de

ISBN 978-3-88082-291-7

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Juli 2016

Hauptgeschäftsstelle Berlin, Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin, Tel. 030 37711-0, Fax 030 37711-139
Hauptgeschäftsstelle Köln, Gereonstraße 18 - 32, 50670 Köln, Tel. 0221 3771-0, Fax 0221 3771-128
Internet: www.staedtetag.de, E-Mail: post@staedtetag.de