

Postfach 51 06 20
50942 Köln

Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

30.05.2008/jan

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-2 76
Telefax +49 221 3771-127

E-Mail

barbara.meissner@
staedtetag.de

Bearbeitet von
Barbara Meißner

Aktenzeichen
71.06.05 D

Positionspapier

zur Strukturdebatte im Friedhofswesen

Die derzeitigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen im Bereich des Friedhofs- und Bestattungswesens verlangen generelle Impulse zur Weiterentwicklung dieses Selbstverwaltungsbereiches. In Ergänzung zum Positionspapier des Deutschen Städtetages zur Liberalisierung und Privatisierung von Friedhofs- und Bestattungsleistungen von 2004 sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

I. Bestandsaufnahme

1. Einordnung und Wert der Friedhöfe

Friedhöfe sind entgegen der überwiegenden Wahrnehmung mehr als nur Beisetzungsorte für Tote. Sie sind auch **Orte der Lebenden**. Sie sind nicht nur Orte der Totenruhe, sondern auch Orte

- des Abschieds
- der Trauerbewältigung
- der Erinnerung und des Gedenkens
- der Besinnung und der inneren Einkehr.

Friedhöfe sind durch ihre Widmung und die damit sichergestellte Nachhaltigkeit unverwechselbare, einmalige Bereiche.

Über diese unmittelbare Funktion hinaus erfüllen die Friedhöfe in unseren Städten und Gemeinden für die Bürgerinnen und Bürger weitere wichtige und schützenswerte Funktionen.

Insbesondere sind zu nennen:

- **Erholungsfunktion**

Friedhöfe stellen einen beachtlichen Erholungswert für die Bevölkerung dar. Im innerstädtischen Bereich übernehmen sie zugleich Funktionen von Grün- und Parkanlagen.

- **Ökologische Funktion**

Die Friedhöfe sind wesentlicher Bestandteil der Stadt- und Raumplanung, da sie für die Umwelt einen innerörtlich wichtigen ökologischen und klimatischen Beitrag leisten. Sie sind wichtiger Lebensraum für Flora und Fauna

- **Soziale Funktion**

Friedhöfe fördern die Pflege der Gemeinschaft und die Kommunikation innerhalb des Gemeinwesens. Als Bindeglied zwischen den Generationen sind sie Mittler zwischen Jung und Alt und helfen Trennendes zu verstehen. Auch im Hinblick auf die Integration von Migranten kommt Friedhöfen zunehmend mehr Bedeutung zu, da mit ihnen nicht zuletzt der Begriff „Heimat“ verbunden ist.

- **Kulturelle und historische Funktion**

Für das kulturhistorische Erbe und die Stadtgeschichte sind Friedhöfe wichtige Zeitzeugen, die die gesellschaftliche Entwicklung einer Kommune widerspiegeln. Als „Visitenkarte“ sind sie für das Image einer Stadt von Bedeutung.

- **Denkmalschützerische Funktion**

Friedhöfe sind aus Sicht der Gartendenkmalpflege und des Denkmalschutzes wertvolle Freiräume. Sie sind zugleich Plattform für die Entwicklung der Bau- und Grabmalkunst.

- **Wirtschaftliche Funktion**

Friedhöfe stellen einen beachtlichen Wirtschaftsraum für lokal und regional arbeitende Betriebe dar.

2. Die finanzielle Entwicklung der kommunalen Friedhöfe und des Bestattungswesens

Friedhöfe wurden in der Vergangenheit zunächst von Kirchen und dann zunehmend von Städten und Gemeinden als öffentliche Einrichtungen angelegt und mit öffentlichen Mitteln unterhalten. Gründe für die öffentliche Trägerschaft waren der Gleichbehandlungsgrundsatz und das Ziel, jedem Menschen, unabhängig von wirtschaftlichen Möglichkeiten oder religiöser Zugehörigkeit, die Teilnahme an diesem öffentlichen Gut sicherzustellen. Die Art der Bereitstellung bzw. die Finanzierung der entsprechenden Leistungen haben verschiedene Entwick-

lungen durchlaufen. Viele Bestattungsleistungen von Kirchen sowie von Städten und Gemeinden waren bis weit in die 60er Jahre kostenlos. Zu nennen wäre das kostenfreie Reihengrab oder eine einfache Bestattung ohne weitere Kosten für die Angehörigen. Angehörige wurden früher ausnahmslos von der Großfamilie, Nachbarn, Vereinen und Selbsthilfeeinrichtungen in Form von sog. „Naturalhilfen“ (Sargträgerdienst u.a.) unterstützt. Nach dem Krieg führten die gesetzlichen Krankenkassen ein beitragsabhängiges Sterbegeld ein. 1989 wurde das gesetzliche Sterbegeld auf 2.100 DM gekürzt und eingefroren; neue Kassenmitglieder erwarben keinen Anspruch mehr. Bereits 2002 erfolgte eine weitere Reduzierung des Sterbegeldes auf 525 €, bevor es zum 01.01.2004 ganz gestrichen wurde.

In den 80er Jahren wurden erstmals kommunale Leistungen auf dem Friedhof mit dem Ziel der vollen Kostendeckung kalkuliert. Die Friedhofsgebühren sind in Folge sprunghaft angestiegen.

3. Analyse der aktuellen Situation auf kommunalen Friedhöfen und künftige Auswirkungen

Seit dem Wegfall des Sterbegeldes müssen Bestattungspflichtige alle Kosten einer Bestattung selber tragen. Auch Naturalhilfen - wie nachbarschaftliche Sargträgerdienste - gibt es nur noch sehr selten.

Aufgrund dieser Tatsache hat sowohl die Zahl der Feuerbestattungen als auch der Anteil der anonymen Bestattungen zugenommen.

Obwohl Friedhöfe zahlreiche Funktionen haben, die allen Einwohnerinnen und Einwohnern zu Gute kommen, werden die Gesamtkosten des Friedhofs in zunehmendem Umfang dem einzelnen Nutzer angerechnet. Mit dem Zwang zur Einnahmesteigerung und dem Ziel der vollen Kostendeckung einerseits und dem gestiegenen Preisbewusstsein der Angehörigen andererseits wird für einzelne, wirtschaftlich bzw. kostendeckend darstellbare Teilangebote ein lukrativer Markt erzeugt und private Anbieter zur Platzierung von Konkurrenzangeboten veranlasst.

Bedingt dadurch entstehen in zunehmendem Maße private Leichen- und Trauerhallen, private Krematorien, private Beisetzungsangebote (Friedwald u. a.) sowie Bestattungsangebote im Ausland.

Aufgrund der veränderten Altersstruktur und des damit verbundenen demographischen Wandels sowie der Zunahme von Alternativangeboten nimmt die Zahl der Friedhofsnutzer ab. Immer weniger Nutzer müssen die Kosten des Kulturgutes „Friedhof“, die bei vorhandenen Friedhöfen relativ statisch sind, tragen. Die derzeit praktizierten Finanzierungsmethoden beschleunigen diese Entwicklung zunehmend und führen zu folgenden Konsequenzen:

- Sinkende Bestattungszahlen führen zu auf immer weniger Nutzer über Gebühren umzulegende Kosten.
- Immer mehr Nutzern fällt die Bezahlung der hohen Friedhofsgebühren schwer.
- Die Erhaltung der kulturellen Werte eines Friedhofs für alle Bürgerinnen und Bürger wird für deren Träger durch die genannten Entwicklungen zunehmend erschwert und gefährdet.

Beim Verlust eines Menschen ist für viele Betroffene ein rationales Verhalten nicht möglich. In der Regel besteht bei den meisten Hinterbliebenen oder Angehörigen eine emotionale oder psychische Ausnahmesituation, in der das Vorhandensein öffentlicher Anbieter (Gemeinden,

Kirchen u. a.) von Bestattungsleistungen, die nicht gewinnorientiert arbeiten, eine wertvolle Sicherheit darstellt.

In den Städten nimmt der Anteil der Migranten und damit einhergehend anderer und eigener Friedhofs- und Bestattungskultur kontinuierlich zu. Der Anteil derer, die entsprechend ihrer kulturellen Herkunft in der neuen Heimat beigesetzt werden möchten, steigt. Für diesen Bedarf müssen öffentliche Friedhöfe Angebote bereithalten.

Insgesamt muss daher über Funktion und Finanzierung von Friedhöfen nachgedacht werden.

II. Handlungsempfehlungen

Vor diesem Hintergrund ist es für die Städte und die Politik wichtig, schnell und angemessen zu reagieren und zu handeln. Dazu bedarf es notwendiger Strukturen und Finanzierungskonzepten. Die wichtigsten Eckpunkte sind nachfolgend dargestellt:

1. Trägerschaft von Friedhöfen in öffentlich-rechtlicher Form erforderlich

Die Friedhöfe bedürfen zur langfristigen Erhaltung als Kulturgut auch in Zukunft einer Trägerschaft in öffentlich-rechtlicher Form. Nur öffentliche Träger können die von den Nutzern gewünschte Nachhaltigkeit, die einen Zeitraum von mind. 50 - 100 Jahren umfasst, gewährleisten. Private Unternehmen dagegen müssen Gewinn erzielen. Sie konzentrieren sich deshalb auf gewinnträchtige Bereiche wie z. B. die Bestattung, die Kremation oder die Dekorationsleistungen. Eine nachhaltige Sicherstellung über viele Generationen kann i. d. R. von privaten Investoren aufgrund der damit verbundenen wirtschaftlichen Risiken nicht sichergestellt werden.

Aufgrund der ethischen Verpflichtung der Städte und Gemeinden gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern sowie aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, insbesondere des Gesundheitsschutzes, der Gleichbehandlung und zur Sicherung der öffentlichen Einflussnahme bzw. einer bürgerschaftlichen Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeit müssen die entsprechenden Leistungen auf Friedhöfen auch in Zukunft als öffentliche Güter vorgehalten werden.

2. Wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben

Friedhöfe sind im Hinblick auf ihre vielfältigen und wichtigen, oben beschriebenen Funktionen zu unterhalten. Darüber hinaus sind aufgrund der derzeitigen finanziellen Situation in den Städten und Gemeinden alle Aufgaben möglichst wirtschaftlich zu erledigen. Dabei können sich diese zur Erfüllung der Aufgaben im Bereich des Friedhofs- und Bestattungswesens Angebote privater Unternehmen bedienen. Die Verantwortung für die Durchführung der Aufgabe muss allerdings bei den kommunalen Trägern bleiben.

Neuanlagen und Erweiterungen sowie das Flächenmanagement von vorhandenen Friedhöfen sind im Hinblick auf ihre Gebührenrelevanz äußerst sorgsam vorzunehmen. Insbesondere sind dabei die demografischen Entwicklungen, die Nachfrage nach neuen Bestattungsformen und die Anforderungen an die Sekundärfunktionen der Friedhöfe zu beachten.

3. Finanzierung des Friedhofs- und Bestattungswesens

Es sollte geprüft werden, ob ein einfaches Begräbnis oder zumindest Teilleistungen hierfür vom Friedhofsträger im Rahmen seiner wirtschaftlichen Möglichkeiten wie früher durch all-

gemeine Deckungsmittel finanziert werden kann.

Damit wären folgende Wirkungen zu erzielen:

- Entstandene Finanzierungslücken aufgrund des weggefallenen Sterbegeldes können zum Teil geschlossen werden.
- Der emotionale Verlust der Betroffenen wird nicht zusätzlich noch durch die finanzielle Last verstärkt.
- Die Anteilnahme der Allgemeinheit am Verlust eines Menschen kommt damit besser zum Ausdruck.
- Abwanderungsbewegungen zu alternativen Beisetzungsorten (Friedwald, Ausland etc.) können gestoppt werden.

Auch bei anderen Leistungen (z. B. Nutzungen von Kapellen, Leichenhallen) sollten bei der Gebührenbemessung die Steuerungswirkungen sowie die Flexibilität im Nachfrageverhalten beachtet werden. Die Gebührenkalkulationen sollten hier um Nutzwertanalysen ergänzt werden mit dem Ziel, möglichst niedrige Gebühren festzusetzen.

Auch Einkommensschwachen sollten Grundleistungen auf dem Friedhof zur Verfügung stehen.

Das Friedhofs- und Bestattungswesen ist Teil des Sozialsystems und wird von der Frage der Umverteilung genau so berührt wie die Krankenhäuser, die Altenheime, die Kindergärten etc. Auch in diesem Bereich schuldet die Allgemeinheit eine gewisse soziale Grundversorgung im Hinblick auf eine würdige Bestattung insbesondere derjenigen, die diese Leistungen nicht aus eigenen Kräften finanzieren können.

Sozialstaat heißt auch Sozialbestattung, d.h. ein menschenwürdiges Begräbnis in ortsüblicher Mindestqualität und Beisetzung in einem Reihengrab, unter Berücksichtigung des letzten Willens und im Rahmen einer finanziellen Angemessenheit. Auch wenn die persönlichen Vermögensverhältnisse für die Finanzierung einer Bestattung nicht ausreichen sollten, ist jeder Bürgerin und jedem Bürger ein würdiger Abschied von dieser Welt und ein persönliches Gedenken in Form eines entsprechenden Grabes zuzusichern.

Voraussetzung für die Beibehaltung dieser sozialen kommunalen Leistungen ist die systematische und konsequente Trennung von über Gebühren zu finanzierenden Leistungen für Bestattungen und Friedhofspflege und die kommunal zu finanzierenden Leistungen zur Vorhaltung einer Grünfläche.

4. Stärkere Gewichtung der Wertigkeiten des Friedhofs für die Allgemeinheit

Aufgrund der über mehrere Generationen dauernden Nutzungsfrist und der kulturellen Bedeutung von Friedhöfen sind frühzeitig Kostenentwicklungsprognosen für gebührenfinanzierte und öffentlich finanzierte Anteile aufzustellen und kontinuierlich fortzuschreiben.

Die sozialen und kulturellen Wertigkeiten der Friedhöfe sind als Wohlfahrtswirkungen für die Allgemeinheit zu betrachten und deshalb auch so zu finanzieren.

Die Friedhöfe sind mit steuerfinanzierten Park- oder Grünanlagen in ihren Nutzen für die Allgemeinheit vergleichbar. Diese Wertschöpfung ist finanziell im Haushaltsplan abzubilden.

Zur Abgrenzung der entsprechenden gebührenrelevanten und nichtgebührenrelevanten Kosten ist eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich.

5. Bildung von Netzwerken rund um den Friedhof

Durch die Friedhofsträger sollten Netzwerke mit allen Partnern, die den Friedhof mitgestalten, angestrebt werden. Wichtige Partner für Kooperationen sind z.B. die Kirchen, die am Friedhof arbeitenden Gewerke bzw. deren Berufsverbände, Behörden und beteiligte Ämter sowie verschiedene Institutionen und Dienstleister.

Für die kontinuierliche Einbeziehung der politischen Vertreter sind Gesprächsplattformen wie beispielsweise ein sog. „Runder Tisch“ durchaus geeignet und erfolgreich.

6. Schaffung einer höheren Kundenorientierung

Friedhöfe müssen sich als moderne Dienstleister verstehen. Es ist dabei unabdingbar, sich mit aktuellen Entwicklungen zu beschäftigen und neue Angebote zu unterbreiten. Durch bedarfsorientierte Angebote sind Vorteile für alle Beteiligten zu erzielen.

Beispielhaft sind zu nennen:

- das Anbieten von Grabstätten mit Pflege
- das Anbieten großzügiger Grabstätten und -lagen
- die Verleihung von Nutzungsrechten im Voraus für einen langen Zeitraum
- die Beisetzung von Särgen und Urnen an Bäumen (Baumgräber)
- die Einrichtung von Themen-Grabfeldern
- die Einrichtung von Kolumbariennischen in denkmalgeschützten baulichen Anlagen
- die Einrichtung von Landschaftsgräbern
- das Anbieten von All-Inklusiv-Angeboten (Komplettangeboten)
- die Betreuung von Trauernden (Trauerbegleitung u. a. von Kindern und Suizidgefährdeten).

7. Erfolgreiche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Es ist Aufgabe der Friedhofsträger, den Bürgerinnen und Bürgern die vorhandenen ethischen Werte und insbesondere die vielfältigen Funktionen eines Friedhofs in geeigneter Weise näherzubringen.

Dieses kann unter anderem erfolgen durch:

- Führungen
- Vorträge
- Internetpräsentation der Friedhöfe
- Verteilung von Informationsbroschüren sowie der
- Ausrichtung des "Tag des Friedhofs".

Durch Bürgerbeteiligung sollte auf lokaler Ebene das bürgerschaftliche Engagement gefördert werden.

8. Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenvorgaben sollten die in diesem Papier genannten Ziele unterstützen und die Friedhofsträger künftig in die Lage versetzen, auf gesellschaftliche Anforderungen unbürokratisch und flexibel zu reagieren (siehe insb. Ziff. 4.6).

Dieses könnte durch folgende rechtliche Änderungen erfolgen:

- Berücksichtigung der kulturellen Bedeutung der Friedhöfe in den Bestattungsgesetzen der Länder.
- Annäherung der unterschiedlichen länderspezifischen Regelungen.
- Gesetze sollten sich auf wesentliche und generelle Vorschriften beschränken und keine Einzelfallregelungen beinhalten.

9. Schlussbemerkung

Bei allen vorgestellten Überlegungen steht die Hilfe und Unterstützung der Betroffenen in oft sehr schwierigen und kritischen Lebenssituationen im Mittelpunkt.

Die genannten Empfehlungen berücksichtigen die aktuellen Erfahrungen im Friedhofs- und Bestattungsbereich und die zu erwartenden demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen. Sie sollen dazu dienen, diesen besonderen Lebensbereich im Kontext zu den vorhandenen kulturellen Verpflichtungen auch in Zukunft in erster Linie menschlich zu gestalten.

Das Friedhofswesen ist insbesondere wegen seiner großen sozialen und kulturellen Bedeutung für die Stadtgesellschaft eine wichtige öffentliche Aufgabe in der Daseinsvorsorge der Städte und Gemeinden. Diese Kernaufgabe der kommunalen Gemeinschaft erfordert auch aufgrund ihrer wachsenden Bedeutung für die Erholung und den Naturschutz in den Städten eine öffentliche Wahrnehmung und Steuerung.