

Wichtige Parameter für die Friedhofsplanung

Mehr marktgerechter Wettbewerb durch Privatisierung

Von Dr. Rolf Lichtner

Wenn man an die Parameter für die Friedhofsplanung denkt, erscheint es naheliegend, ausschließlich die Gestaltung neuer Friedhöfe in den Fokus zu nehmen. Dies ist jedoch nicht die Absicht meiner Ausführungen. Vielmehr geht es im Wesentlichen darum, Wege aufzuzeigen, wie wir in Zukunft die Attraktivität unserer Friedhöfe steigern können und die Wirtschaftlichkeit des Betriebs sicherstellen. Meine Ausführungen wollen sich deshalb nicht nur auf die Gründung neuer, sondern auch auf ein Umdenken beim Betrieb vorhandener Friedhöfe richten.

Veränderte Definition Friedhof

Was verstehen wir eigentlich unter einem Friedhof? Diese profan klingende Frage ist heute nicht mehr mit dem traditionellen Verständnis von Friedhof zu beantworten. Gaedke¹ definiert noch einen Friedhof als ein räumlich abgegrenztes, eingefriedetes Grundstück unterschiedlicher Größe, das zur Bestattung der irdischen Reste von Menschen einer bestimmten – politischen (kommunalen) oder kirchlichen – Gemeinschaft als Körpererdbestattung und/oder als Aschebeisetzung dient oder gedient hat. Ein Friedhof umfasst danach also

immer eine unbestimmte Zahl von Grabstellen, häufig verschiedener Art, gleich inwieweit diese belegt sind oder ob der Friedhof nicht mehr zu Bestattungszwecken Verwendung findet.

Dieses Verständnis gilt heute nicht mehr in gleicher Weise. Friedhöfe sind heute nicht nur Flächen in vorbeschriebenen Sinn, sondern auch Naturwälder, Grabeskirchen und Kolumbarien. Die Bestattungen in einem Naturwald zum Beispiel finden auf einem als Friedhof gewidmeten Grundstück statt, von einer Umfriedung kann jedoch nicht mehr gesprochen werden, da eine feste Umgrenzung nicht festzustellen ist. Bei einer Grabeskirche ist zwar eine räumliche Bestimmung vorhanden, als Friedhof im traditionellen Verständnis ist sie jedoch nicht sogleich erkennbar. Auch die Gebiete einer Seebestattung, die von den Behörden entsprechend ausgewiesen sind, sind nicht sogleich als Beisetzungsort erkennbar. Deshalb ist es erforderlich, die Definition von Friedhof offener zu gestalten. Mein Vorschlag dazu lautet, dass wir den Friedhof als gewidmeten Beisetzungsort oder Beisetzungsräum Verstorbenen oder deren sterblicher Überreste verstehen.

Widmung

Die Eigenschaft eines öffentlichen Begräbnisplatzes oder Begräbnisraumes erhält ein Grundstück dadurch, dass es ausdrücklich oder durch konkludente Handlung seiner Bestimmung als öffentlicher Begräbnisplatz übergeben und in den Dienst gestellt wird. Die Widmung ist ein Verwaltungsakt, durch den eine Sache, die bis dahin der Privatrechtsordnung unterstand, dem öffentlichen Recht unterworfen wird. Im Rahmen des Widmungszweckes werden die aus dem Eigentum fließenden Rechte weitgehend suspendiert.²

Trägerschaft

Nach geltendem Recht können Träger von Friedhöfen nur Kommunen oder Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts sein. Eine Ausnahme bildet die in Nordrhein-Westfalen geltende Regelung, dass Friedhofsträger die Errichtung und den Betrieb von Friedhöfen, auf denen ausschließlich Totenasche im Wurzelbereich des Bewuchses beigesetzt wird, auch privaten Rechtsträgern übertragen können. Derartige Beisetzungstätten sind aber nur zulässig, soweit nicht öffentlich-rechtliche



Foto: © PAUL WOLFF*

Vorschriften oder öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, sie öffentlich zugänglich sind und die Nutzungsdauer grundbuchrechtlich gesichert ist.³ Darüber hinaus gibt es in der Rolle der Träger schon heute Entwicklungen, die den Träger nur noch formal als solchen agieren lassen: Die Baumbestattung in der Natur wird weitgehend von privaten Betreibern organisiert und abgewickelt, sogenannte memoriam-Gärten werden von Privaten vermarktet und bei Kolumbarien in Bestattungshäusern oder auf Friedhöfen, auf denen private Betreiber das Kolumbarium dem Träger gegen Entgelt zur Verfügung stellen, findet bis hin zur vertraglichen Beziehung mit den Angehörigen eine „schleichende“ Privatisierung statt. Lassen Sie uns festhalten: Was die Trägerschaft von Friedhöfen betrifft, gibt es keine einheitlichen Regelungen in den Bestattungsgesetzen mehr, der Weg zur Privatisierung ist eingeleitet.

Ruhefristen

Eine zwingende Voraussetzung für die Genehmigung zur Neuanlage und Erweiterung von Friedhöfen ist ein geologisch-bodenkundliches Gutachten. In der Regel sind die Anforderungen an die Bodenbeschaffenheit, die Wasserverhältnisse und die Grabstätten in den Hygiene-Richtlinien festgeschrieben. Es muss gewährleistet sein, dass durch Friedhöfe keine Schäden oder Nachteile für die menschliche Gesundheit oder das menschliche Wohlbefinden entstehen, der Boden die für eine Verwesung erforderlichen Eigenschaften erfüllt und Grund- und Oberflächenwasser nicht durch Zersetzungserzeugnisse oder Krankheitserreger verunreinigt werden kann.⁴

Auf der Grundlage des bodenkundlichen Gutachtens wird die Ruhefrist⁵ festgelegt. Mindestruhefristen finden sich auch in den Bestattungsgesetzen

Kolumbarium auf einem Friedhof in Dinslaken

einiger Bundesländer.⁶ Die Ruhefrist bei Urnenbeisetzungen ist in der Regel kürzer als bei Erdbestattungen. Es kommt vor, dass staatliche oder religiöse Sonderregelungen zu einer unbegrenzten Ruhefrist führen. →

Kurz & Bündig



Bereits zum zweiten Mal trafen sich Experten aus allen am Friedhof beteiligten Gewerken bei der Fachtagung der Hochschule

Geisenheim. Einen Überblick über die verschiedenen Referate gab Oliver Wirthmann bereits in der April-Ausgabe der *bestattungskultur* (04/16). Den Vortrag von Dr. Rolf Lichtner lesen Sie hier in Artikelform. Sein **Fazit**: Schon nach bisheriger Gesetzgebung erodiert die ausschließlich hoheitlich gedachte Trägerschaft von Friedhöfen. Nach allem, was wir wissen, schadet diese Entwicklung den etablierten Friedhöfen. Es ist deshalb empfehlenswert, eine offensive Strategie einzuleiten, die einen marktgerechten Wettbewerb ermöglicht. Mehr Privatisierung im Friedhofsbetrieb bringt neue Ideen und Impulse für die Gestaltung, zwingt zur Vorhaltung eines kundengerechten Angebots und fördert ein kostenorientiertes Denken.

Die Ruhefrist bei Urnenbeisetzungen ist in der Regel kürzer als bei Erdbestattungen, manche Friedhofssatzungen sehen eine gleich lange Ruhefrist vor. Staatliche oder religiöse Sonderregelungen können zu einer unbegrenzten Ruhefrist führen.

Exkurs: Verwendung von Urnen nach Ablauf der Ruhefrist

Jüngst ist die Frage aufgetaucht, ob mit dem Ablauf der gesetzlich oder satzungsgemäß vorgeschriebenen Ruhefrist der Schutz der Totenruhe und das postmortale Persönlichkeitsrecht enden. Die Verbraucherinitiative Aeternitas hatte dazu eine von Torsten Schmitt verfasste Studie veröffentlicht, die zum Ergebnis kommt, dass Angehörige nach Ablauf der Ruhefrist die Herausgabe der Urne vom Friedhofsträger verlangen können. Die Studie hat eine lebhaft diskutierte Diskussion in den einschlägigen Fachzeitschriften hervorgerufen.⁷ Barthel ist zuzustimmen, dass eine Herausgabe durch die Friedhofsverwaltung nicht in Betracht kommt. Zur Begründung im Einzelnen wird auf seinen Beitrag verwiesen.

Die Ruhefrist ist von Friedhof zu Friedhof unterschiedlich. Begründet ist das damit, dass die notwendigen bodenkundlichen Gutachten für unterschiedliche Bodenverhältnisse auf dem Friedhof festlegen, wann die Verwesung der beigesetzten Verstorbenen aufgrund der Bodenbeschaffenheit in der Regel zu erwarten ist. Die Festlegung der Ruhefrist beruht also



Foto: © Eva Schmidt

Gemeinschaftsgrabanlage auf dem Friedhof Hamburg Ohlsdorf

auf einer technischen bodenkundlichen Vorgabe, damit die Vergänglichkeit auf dem Friedhof sichergestellt ist.

Die meisten Friedhöfe haben die Ruhefrist für die Erdbestattung, für die sie eine Begründung hat, auf die Beisetzung von Urnen übertragen. Mit Ablauf der Ruhefrist ist in der Regel die Wiederbelegung eines Grabes möglich. Das bedeutet aber keinesfalls, dass die beigesetzten sterblichen Überreste keinen Schutz mehr genießen und ihre Verwendung beliebig ist. Im Gegenteil: Die sterblichen Überreste, seien es die Gebeine oder Aschen, genießen weiterhin den Schutz der Totenruhe und erfordern eine pietätvolle Behandlung durch den Träger des Beisetzungsplatzes.

Der Ablauf der Ruhefrist entlässt die sterblichen Überreste keinesfalls in den rechtsfreien Raum. Vielmehr sind die Beisetzung und deren Verortung abschließend.

Es bleibt zu hoffen, dass der hasardeurhafte Umgang mit solchen Themen nicht dazu führt, dass den Hinterbliebenen etwas vorgegaukelt wird, was Recht und Gesetz nicht entspricht.

Ökologie des Friedhofs

Zurück zum bodenkundlichen Gutachten: Zwei Aspekte werden deutlich. Die Begutachtung führt zu weitgehenden Bindungen für den Friedhof, denn für die Zeit der Ru-

hefrist besteht grundsätzlich eine Bestands- und Erhaltungspflicht des Friedhofs. Und ein zweiter Aspekt unterstreicht die Wichtigkeit ökologischer Betrachtungen für den Friedhof. Dieses Thema gewinnt an Bedeutung und ist allein mit dem bodenkundlichen Gutachten nicht erledigt.

Jüngst ist die ökologische Betrachtung im Zusammenhang mit der Untersuchung von Humanaschen stark thematisiert worden.

Aufgrund der von Morgenroth veranlassten Gutachten ist eine Diskussion über die Gefährlichkeit der Urnenasche für Grund und Boden entstanden. Nachdem sich die Diskussion um den Schadstoff Quecksilber mangels Nachweises zunächst erledigt hat, ist nunmehr Chrom als Schadstoff in der Diskussion. Derzeit fehlt aber der wissenschaftliche Beweis für eine von der Urnenasche ausgehende Gefahr für Grund und Boden.

In einer Studie der Uni Freiburg⁸ wiesen von insgesamt 192 Referenzproben 118 (61 %) zwar höhere Schwermetallgehalte auf. Sie entsprachen dennoch den normalen Schwermetallgehalten von Waldböden. Zudem war keine Verlagerung von Schwermetallen aus Kremationsasche in den darunterliegenden Boden innerhalb eines Zeitraums von bis zu 13 Jahren feststellbar.⁹

Beim Verbrennungsvorgang der Kremation werden zudem bei einer Verbrennungstemperatur von 850 °C

bis 1.200 °C wesentliche (organische) Schadstoffe bereits zerstört oder ausgefiltert.

Eine Typisierung der Asche ist kaum möglich. Die stoffliche Zusammensetzung ist vom Körperbau, den individuellen Umweltbedingungen und Lebensweisen der Verstorbenen abhängig. Die Gehalte an Schadstoffen in Sarghölzern sind ebenfalls sehr variabel. Drehplatten der Brennkammern können ebenfalls Schadstoffeinträge liefern, da sie in der Regel chromlegiert sind.

Die individuelle Beschaffenheit des Bodens, das Wasser und die Luftzufuhr üben relevanten Einfluss auf die Löslichkeit der Bestandteile der Asche und einer möglichen Aufnahme in den Boden aus.

Die Bestattung der Totenasche erfolgt in einem kleinen Bodenraum und auf die Fläche bezogen als ein punktuellere Ereignis. Zur Betrachtung kann deshalb nicht nur die Asche herangezogen werden, sondern die Einträge sind in einen praxisrelevanten Flächenbezug zu bringen.

Gegen die ausschließliche Betrachtung der Humanasche auf der Grundlage des BBodSchG bestehen auch ethische Bedenken. Humanasche unterfällt anerkanntermaßen dem Schutz des Art. 1 Abs. 1 des GG „Die Würde des Mensch ist unantastbar.“ Die Bewertung und die Einordnung der Humanasche anhand der Vorgaben der Bodenschutz- und Altlastenverordnung werden deshalb als pro-

blematisch empfunden. Schließlich ist Asche kein Abfallstoff, sondern die materielle Fortsetzung des Leichnams, der keinesfalls nur durch eine technisch rechtliche Einschätzung zu fassen ist.

Fazit: Derzeit gibt es keinen wissenschaftlichen Beweis dafür, dass von Urnenaschen grundsätzlich Gefahren für Boden oder Grundwasser ausgehen. Die gutachterlich festgestellten Ergebnisse haben einen Grund und Boden gefährlichen Gehalt an Schwermetallen nicht nachgewiesen. Zudem wird beim Verbrennungsvorgang bereits ein wesentlicher Teil der Schadstoffe zerstört.

Eine Tagung am 11.01.2016 bei der Deutsche Stiftung Umwelt (DBU) hat das Thema aufgegriffen. Die Wissenschaft wird sich mit der Thematik weiter befassen, außer einem gesteigerten Problembewusstsein zeichnen sich noch keine Lösungen ab. Eines sollte allem wissenschaftlichen Forscherdrang aber bewusst sein: Die Problematik von Schadstoffen stellt sich in gleicher Weise bei der Erdbestattung und gilt für alle Beisetzungsplätze.

Infrastruktur

Traditionelle Friedhöfe leiden heute in der Mehrzahl an Belegungsmangel. Ursachen dafür sind die veränderten Bestattungsarten und die gewachsenen Alternativen zum traditionellen Friedhof. Es kommt hinzu, dass aufgrund fehlender statistischer Erhebungen beispielsweise der

Bestattungsarten keine Planzahlen vorliegen, die eine langfristige Steuerung des Flächenbedarfs ermöglichen. Der Ohlsdorfer Friedhof in Hamburg ist dafür nur ein Beispiel: 25% der für Beisetzungen vorgesehene Fläche werden nicht benötigt.

Friedhof ist eine Fläche mit Infrastruktur: Wege und ihre Erhaltung, Bewässerung, Abfallkonzepte und Möblierung des Friedhofs gehören dazu. Sie sind erhebliche Kostenfaktoren bei Neuanlage, Erweiterung und Unterhaltung.

Wirtschaftliche Sicherung

Die wirtschaftliche Sicherung des Bestands der Friedhöfe durch die Träger ist in vielen Fällen ein Problem. Nach derzeitigem Verständnis gehört der Vorhalt von Friedhofsfläche zwingend zur Daseinsvorsorge durch die

Kommunen. Die Finanzierung erfolgt durch Gebühren. Nach der Definition der Rechtsprechung ist eine Gebühr eine öffentlich-rechtliche Geldleistung, die aus Anlass individuell zu-rechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner (durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme) einseitig auferlegt wird und dazu bestimmt ist, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.¹⁰ Das Kostendeckungsprinzip hat zur Folge, dass weniger Nutzer bei gleichen Kosten höhere Gebühren zahlen müssen. Und damit wird das Dilemma Friedhof bei wirtschaftlicher Betrachtung sichtbar: Alternative Beisetzungsformen führen zu höherer Gebührenbelastung auf traditionellen Friedhöfen. Die Gebührenentwicklung in den letzten 15 Jahren ist ein anschaulicher Beweis dafür.

Alternativen zum klassischen Betreibermodell

Auf diesem Hintergrund suchen Friedhofsträger nach Alternativen, um Kosten zu senken und den Friedhof attraktiv zu gestalten. Neben der kommunalen Kooperation verschiedener Friedhofsträger durch das Zusammenbinden von personellen und sächlichen Ressourcen ist die Einbindung Privater ein probates und praktiziertes Mittel. Im Folgenden sei ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgezählt, welche Formen hierzu auf der Grundlage geltenden Rechts bestehen.

Die Vergabe von Arbeiten auf dem Friedhof an Private ist Praxis: Gärtnerische Pflege, Grabaushub und Grabschließung, Wegepflege, Standortsicherungsprüfung von Grabmalen, Verwaltung der Belegung bis hin zum Gebühreneinzug für den Träger sind Standard.

Die teilweise oder gänzliche Überlassung von Friedhofsflächen zur Gestaltung von Gräbern und Kolumbarien gewinnt an Bedeutung. Beispiel dafür sind memoriam Gärten und Kolumbarien auf Friedhöfen.

Eine weitere Alternative sind PPP (Public Private Partnerships) durch Anteilserwerb 50%/50%; die vertragliche Gestaltung des gemeinsamen Betriebs zwischen Hoheitsträger und Privatem ist die Grundlage. Ein erfolgreiches Beispiel ist der Alte Friedhof am Jahnplatz in Bielefeld, der, nachdem er jahrelang innerstädtisches

Problemfeld war, durch die Privatisierung wieder Attraktivität gewonnen hat und heute einschließlich des Kolumbariums voll belegt ist und über Ausweitung nachdenkt. Zu beachten sind in diesem Zusammenhang die Leitsätze für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten, die die Gewinne auf 7% der Gebühreneinnahmen beschränken.

Beleihung

Durch die Rechtsfigur der Beleihung werden Hoheitsrechte auf private Unternehmen oder natürliche Personen übertragen. Die Beleihung ermöglicht es dem Staat, sich durch Deregulierung und Privatisierung zu entlasten. Grenze der Beleihung ist lediglich die Erfüllung staatlicher Kernaufgaben, die nicht delegiert werden dürfen. Die Beleihung Privater spielt beim Betrieb von Friedhöfen derzeit noch keine große Rolle.

Privatisierung des Friedhofs de lege ferenda

Wenn wir von der Privatisierung des Friedhofs sprechen, meinen wir eine Alternative zu den bestehenden Trägerschaften des Friedhofs. Hierzu ist eine Änderung der Bestattungsgesetze, dass Träger eines Friedhofs unter bestimmten Bedingungen auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts sein können, erforderlich. Naturgemäß kann dies nur unter Auflagen möglich sein. Dazu sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- Der Betreiber muss eine Bestands-garantie für die Einhaltung der Ruhefristen nachweisen. Dies kann durch Bürgschaften oder sonstige Sicherungserklärungen nachgewiesen werden.
- Dem Betreiber muss es möglich sein, Nutzungsentgelte aufgrund wirtschaftlicher Kalkulation festzulegen, um einen wirtschaftlichen Betrieb sicherzustellen und die notwendigen Investitionen abzusichern. Das bedeutet auch eine Abkehr von den Zwängen der Gebührenbindungen.

Bisher werden Vorschläge zur Privatisierung des Friedhofs von den bisherigen Trägern weitgehend abgelehnt. Ich plädiere dafür, diese Haltung zu überdenken. Denn eine marktwirtschaftliche Erkenntnis ist, dass Wettbewerb unter den Friedhofbetreibern Kräfte freisetzt, die auch den etablierten Friedhöfen Nutzen bringen. Man kann am Beispiel der Krematorien nachweisen, dass die Zulassung privater Krematorien erheblich dazu beigetragen hat, dass die technische Ausstattung und die Umweltbedingungen für den Krematoriumsbetrieb maßgeblich verbessert worden sind. Dies würde sich auch bei einem Wettbewerb der Friedhofsträger erweisen. Bei rund 33.000 Friedhöfen in Deutschland, davon ein Drittel in kirchlicher und etwa zwei Drittel in kommunaler Trägerschaft, ist die Zulassung privater Trägerschaften keinesfalls existenzgefährdend. Dort, wo das gewünscht ist, könnten sich die tradierten Träger zurückziehen,

da der Bedarf durch Private gedeckt wird. Das ermöglicht Kommunen und Kirchen mehr Handlungsfreiheit und eine Verringerung der als belastend empfundenen Risiken.

Zahlreiche Beispiele im Ausland belegen, dass das Miteinander privater und öffentlicher Träger von Friedhöfen funktioniert und zum Wohle beider Seiten erfolgreich durchgeführt wird. Diese Beispiele machen Mut, solche Wege auch in Deutschland einzuschlagen. ■

¹ Gaedke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 11. Aufl., 2016, S.16, Rdnr. 1

² Gaedke, aaO, S.53, Rdnr. 42; Vgl. auch § 16 Abs. 1 BestG Hamburg

³ § 1 Abs. 4 Satz 2 BestG NRW

⁴ Vgl. Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen unter galk.de

⁵ Als Ruhefrist bezeichnet man in Deutschland im Rahmen der Totenfürsorge einen von der örtlichen Friedhofsverwaltung festgelegten Zeitraum, in dem eine Grabstelle oder Urnengrabstelle nach einer Beisetzung nicht neu belegt werden darf.

⁶ z.B. Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg und Hessen 15 Jahre; Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen 20 Jahre.

⁷ So z.B. Spranger, Zum Umgang mit Totenasche nach Ablauf der Ruhezeit, Friedhofskultur 2/2016, S.30 f; Barthel, Ausgeruhete Totenasche bleibt auf dem Friedhof, Friedhofskultur 2/2016, S.32 ff

⁸ Studie: Die Totenasche – ein Problemfall für den Bodenschutz?, Josef V. Herrmann, Manfred J.Klemisch

⁹ Friedhofskultur 09/2015: Untersuchung der Uni Freiburg im Auftrag der Friedwald GmbH 07/2015

¹⁰ BVerfGE 50, 217, 226.



Foto: © Thomas Hergen

Muster-Gemeinschaftsgrab auf der Landesgartenschau in Koblenz