

12. Kirchliche Friedhöfe

Historisch gewachsen wird die überwiegende Anzahl der Friedhöfe noch heute kirchlich betrieben. Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass kirchliche Träger mit 421 Friedhöfen einen erheblichen Anteil am Bestattungswesen tragen.

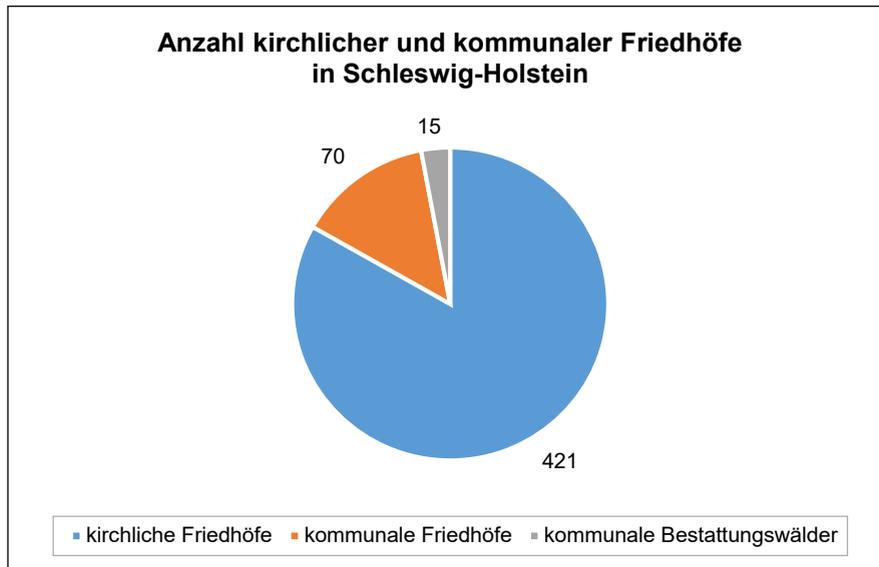


Abbildung 22: Anzahl kirchlicher und kommunaler Friedhöfe in Schleswig-Holstein
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

In der Vergangenheit war dies für viele Kommunen sehr komfortabel. Sie hatten mit den kirchlichen Friedhöfen wenig Berührungspunkte.

Der Wandel in der Bestattungskultur trifft jedoch die kirchlichen Friedhöfe in gleicher Weise wie die kommunalen Friedhöfe. Die Vielfalt nachgefragter Bestattungsformen wächst. Nicht immer wird ein klassischer kirchlicher Friedhof zur letzten Ruhestätte. Damit wächst auch der Kostendruck und kirchliche Träger wenden sich zum Ausgleich ihrer Defizite zunehmend an die Kommunen.

So hat beispielsweise die Kirche in Ostholstein einen Friedhofsprozess eingeleitet und dafür 2016 durch den Kirchenkreisrat eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

„Ziel des Prozesses ist die Sicherung der Zukunft der kirchlichen Friedhöfe in Ostholstein. Der Grund dafür ist ein dreifacher:

- *Die Bestattungskultur verändert sich derzeit rasant.*
- *Friedhöfe sind aus Gebühren schon lange nicht mehr kostendeckend zu betreiben.*
- *Ein Defizitausgleich kann / darf von den Kirchengemeinden auf Dauer nicht gewährleistet werden.“¹*

¹ Kirche Ostholstein, Friedhofsprozess im Kirchenkreis Ostholstein, Präsentation auf der Synode des Ev.-Luth. Kirchenkreises Ostholstein, 12.03.2019, S. 2.

Neben dem Wandel in der Bestattungskultur kommt für die kirchlichen Träger erschwerend hinzu, dass auch die Bindung an die Kirche rückläufig ist. Im Prüfungszeitraum 2016 bis 2020 sind laut statistischen Angaben bundesweit rd. 2,1 Mio. Bürger aus der Kirche ausgetreten.¹

In diesem Spannungsfeld hinterfragt die Kirche für sich,

- wie das Friedhofswesen langfristig wirtschaftlich auskömmlich gestaltet werden kann;
- welche Rollen künftig von der Kirche und der Kommune zu übernehmen sind.

Auch in der überregionalen schleswig-holsteinischen Presse wurde das Thema aufgegriffen. Darin machen der Verein Aeternitas e. V.² und das Dithmarscher Friedhofswerk³ deutlich, dass die traditionellen Friedhöfe durch den Trend hin zu kleineren Gräbern und mehr alternativen Bestattungen unter Handlungsdruck stehen. In dem Zeitungsartikel heißt es u. a.: *„...Große Teile der Friedhöfe werden nicht mehr benötigt, müssen aber weiter gepflegt werden, Gebühreneinnahmen sinken, auch weil Urnengräber günstiger sind. Kostendeckend arbeiten viele schon seit langem nicht mehr. ... Die meisten Friedhöfe sind schon seit 2010 hochdefizitär. Wir hätten viel früher auf die Veränderung der Bestattungskultur reagieren müssen. Langfristiges Ziel müsse es sein, Flächen stillzulegen, Friedhöfe zu verkleinern, zusammenzulegen – und im Zweifel sogar zu schließen. ... Um die Friedhöfe am Leben zu halten, brauchen die Kirchengemeinden allerdings sofort Geld. Von den Kommunen verlangen sie, die Friedhofsdefizite zu hundert Prozent auszugleichen.“*⁴

Dabei ist man sich von kirchlicher Seite durchaus kritisch darüber bewusst, dass es zunächst einer guten Datenbasis bedarf. In Ostholstein sollen dafür u. a. Mengen und Flächenangaben überprüft werden, unterschiedliche Zeitansätze auf den Friedhöfen hinterfragt werden und Widersprüche in Kalkulationen geklärt werden. Ein Sachgebiet mit Fach- und Beratungskompetenz und einheitlichen Abläufen wird als erforderlich angesehen. Als sofortige Maßnahmen vor Ort werden darüber hinaus folgende Punkte benannt:

- *„Validierung der Daten,*
- *Überprüfung der Bestattungsformen,*
- *Stilllegung gering belegter Grabfelder,*
- *Aufgabe/Veräußerung frei gewordener Flächen“.*⁵

¹ Quelle: <https://www.kirchenaustritt.de/statistik>.

² Aeternitas e.V., Verbraucherinitiative Bestattungskultur.

³ Evangelisch-Lutherisches Friedhofswerk des Kirchenkreises Dithmarschen, mit Sitz der Hauptfriedhofsverwaltung in Heide.

⁴ Vgl. Kieler Nachrichten vom 20.11.2021, KN-Artikel „Leere Gräber, leere Kassen“, S. 13.

⁵ Kirche Ostholstein, Friedhofsprozess im Kirchenkreis Ostholstein, Präsentation auf der Synode des Ev.-Luth. Kirchenkreises Ostholstein, 12. März 2019, S. 15.

Die Kirche befasst sich zunehmend mit diesen Fragestellungen und verbessert sukzessive die Datenbasis, um für Verhandlungen mit den Kommunen inhaltlich besser gerüstet zu sein.

Aus Sicht des LRH ist dieses Vorgehen zu begrüßen. Es bedarf auch für die Kommunen fundiert begründeter kirchlicher Anfragen nach Kostenbeteiligungen. Nur so ist in den Kommunen eine verlässliche Entscheidungsgrundlage gegeben.

Beide Partner, Kirche und Kommune, haben diesbezüglich noch deutliches Optimierungspotenzial, wie die Prüfung im weiteren Verlauf aufzeigen wird.

Von kirchlicher Seite sind zahlungsbegründende und konzeptionelle Unterlagen noch verbesserungsfähig. Von kommunaler Seite sind diese Angaben stärker zu hinterfragen. Kommunen müssen sich darüber bewusstwerden, dass sie für ihre gewährten Zuschüsse und Defizitausgleiche an kirchliche Friedhöfe eine Steuerungs- und Kontrollfunktion zu übernehmen haben. Sie sind gegenüber dem Steuerzahler in der Pflicht, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen.

12.1 **Rechtsanspruch der Kirchen auf Kostenbeteiligung**

Das schleswig-holsteinische Bestattungsrecht geht von einem Nebeneinander kirchlicher und kommunaler Friedhöfe aus. Nach Art. 22 des Staatskirchenvertrags Schleswig-Holstein genießen die kirchlichen Friedhöfe den staatlichen Schutz. Die Kirchengemeinden sind berechtigt, neue Friedhöfe anzulegen.

Auf die Kommunen fiele die pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe „Friedhöfe“ dann zurück, wenn die Kirchen diese Aufgabe nicht mehr wahrnehmen wollen oder können. Da Friedhöfe zumeist nicht kostendeckend betrieben werden, vgl. Tz. 5.4, dürfte jedoch von kommunaler Seite kein starkes Interesse an der Übernahme kirchlicher Friedhöfe bestehen.

Zahlreiche Kommunen unterhalten keinen eigenen Friedhof. Der örtliche Bedarf wird häufig über kirchliche Friedhöfe gedeckt. Der Landesgesetzgeber hat daher in § 22 Abs. 2 BestattG Folgendes zur kommunalen Kostenbeteiligung geregelt:

„Auf kirchlichen Friedhöfen ist die Bestattung in einem dem Absatz 1 entsprechenden Umfang auch Nichtangehörigen der Konfession zu ermöglichen, wenn die Gemeinde weder einen eigenen Friedhof unterhalten noch die Bestattung durch Formen der kommunalen Zusammenarbeit sicherstellen kann (Simultanfriedhof). In diesen Fällen hat sich die Gemeinde an den Kosten des Friedhofs zu beteiligen, die nicht durch Gebühren oder Benutzungsentgelte gedeckt werden können.“

Diese gesetzliche Vorgabe begründet einen Kostenerstattungsanspruch für kirchliche Träger. Bereits in der Begründung zum Gesetzentwurf¹ wurde 2004 ausgeführt, dass dadurch möglicherweise echte Mehrkosten für einige Gemeinden ausgelöst werden. Im Gegenzug würden sich insbesondere die Gemeinden, die nach § 20 Abs. 2 BestattG einen Sicherstellungsauftrag haben, das Anlegen eines eigenen Friedhofs ersparen.

12.1.1 Wann ist eine kommunale Kostenbeteiligung zu tragen?

Nicht jede kirchliche Anfrage nach einer Kostenbeteiligung muss mit einem JA beantwortet werden. Es gibt einige Orientierungspunkte, die Kommunen berücksichtigen sollten:

- Auf dem Friedhof wird auch Konfessionslosen die Beisetzung ermöglicht. *„Dazu genügt nicht das freiwillige Angebot, auch nichtkonfessionelle Verstorbene zu bestatten. Nach der gesetzlichen Definition besteht ein Simultanfriedhof nur dann, wenn der kirchliche Träger die Bestattung Nichtkonfessioneller zulassen muss, weil § 22 Abs. 2 Satz 1 BestattG ihn dazu verpflichtet.“*²
- Der kirchliche Träger hat seinerseits alle zumutbaren Maßnahmen ergriffen, einen möglichst hohen Kostendeckungsgrad zu erreichen.
- Für rein konfessionelle Friedhöfe gilt keine Pflicht zur Kostenbeteiligung.

Nur wenn die Kommune keinen eigenen Friedhof unterhält oder durch kommunale Zusammenarbeit die Bestattung Nichtkonfessioneller sicherstellen kann, muss der kirchliche Träger seinen Friedhof dafür öffnen. Erst in diesem Fall handelt es sich um einen echten Simultanfriedhof, für den eine Kostenbeteiligung geltend gemacht werden kann.

Allerdings sollten die Kommunen ergänzend auch die Bedarfe ihrer konfessionslosen Einwohner kennen. Besteht bei diesen überhaupt der Wunsch, auf dem örtlichen kirchlichen Friedhof beigesetzt zu werden oder sind alternative Bestattungsformen an anderer Stelle stärker nachgefragt? Sollte kein Bedarf erkennbar sein und bislang kein Konfessionsloser bestattet worden sein, wäre es dem Grunde nach ein rein konfessioneller Friedhof. Insoweit ergäbe sich keine kommunale Beteiligungspflicht.

Dass es sich durchaus lohnen kann, unter finanziellen Gesichtspunkten ein Beteiligungsansinnen der Kirche zu hinterfragen, zeigt das folgende Beispiel:

¹ Landtagsdrucksache 15/3561 (neu), S. 3.

² Vgl. Husvogt, Kommentar zum Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, 3. Aufl. 2017, § 22 Rn. 3.

Amt Flintbek: Kirchengemeinde sowie amtsangehörige Gemeinden des Amtes Flintbek hatten bereits 2001 eine Vereinbarung zur Kostenbeteiligung am Friedhof Flintbek getroffen. Der kirchliche Träger beehrte für 2016 einen auch durch den Umstieg auf die Doppik begründeten Defizit-ausgleich i. H. v. rd. 99.000 €. Das Amt hatte daraufhin extern die Prüfung des Verlangens beauftragt. Der Anspruch wurde in dem gutachterlichen Vermerk zurückgewiesen mit dem Hinweis auf die bestehenden, vorrangig auszuschöpfenden Sonderrücklagen. Zahlungen des Amtes mussten im Prüfungszeitraum 2016 bis 2020 nicht geleistet werden.

Der LRH empfiehlt daher, bei Verhandlungen um Kostenbeteiligungen an kirchlichen Friedhöfen stets genau zu prüfen,

- ob es sich um einen echten Simultanfriedhof handelt,
- welche Bestattungsbedarfe bei nichtkonfessionellen Einwohnern bestehen,
- ob durch den kirchlichen Träger vorrangig ergebnisverbessernde Maßnahmen ergriffen werden können.

12.1.2 **In welcher Höhe müssen sich Kommunen an den Kosten von Simultanfriedhöfen beteiligen?**

Die Höhe der Kostenbeteiligung ist Verhandlungssache. Sie ist „...zwischen dem Friedhofsträger und der Gemeinde im Einzelfall unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten...“¹ zu vereinbaren. Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass ein kirchlicher Träger mit dem Betrieb seines Friedhofs auch eigene Interessen verfolgt/Aufgaben wahrnimmt, die sich in der Frage der Kostendeckung wiederfinden sollten. Es kann also nicht erwartet werden, dass die Kommunen vollständig für ungedeckte Kosten aufkommen.

Insofern sind Kommunen mitnichten dazu verpflichtet, einen 100 %-igen Defizitausgleich zu leisten, auch wenn dieser von kirchlichen Trägern häufig begehrt wird.

Die kommunale Seite muss ein Interesse daran haben, dass die Kosten des Friedhofsbetriebs transparent und vollständig dargelegt werden. Dazu gehört, dass seitens des kirchlichen Trägers auch hinreichend belegt wird, welche Anstrengungen bereits unternommen wurden, um die entstandene Deckungslücke zu schließen. Kirchliche Träger sollten daher

- die Kosten des Friedhofs vollständig in einer Kalkulation erfassen,
- möglichst kostendeckende Gebühren erheben,
- Maßnahmen zur Kostensenkung ergreifen,
- Rücklagen aus Überschüssen vorangegangener Jahre bilden, die im Falle eines Defizits vorrangig aufzulösen sind.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 15/3561 (neu), S. 62.

Sind diese Punkte hinreichend geklärt und verbleibt dann ein Defizit, stellt sich die Frage nach der Höhe des zu übernehmenden Anteils.

Der LRH empfiehlt, für eine faire kommunale Defizitbeteiligung zu ermitteln, in welchem Umfang der kirchliche Friedhof nichtkonfessionell genutzt wird. Bestattungszahlen, Belegungsflächen oder auch öffentliche Parkanteile können Orientierungshilfen sein. Sobald diese Quote ermittelt ist, ergibt sich auch das durch die Kommune zu tragende Defizit.

12.2 **Überblick über die kommunale Kostenbeteiligung und steigender Kostendruck**

Jährlich fließen bereits jetzt erhebliche kommunale Zuschüsse an die Träger kirchlicher Friedhöfe. Die stete Zunahme kommunaler Zuschüsse ist dabei nicht mehr zu übersehen. Dies gilt sowohl für die aufwachsende Anzahl unterstützter kirchlicher Friedhöfe als auch für die Höhe der Zuschussleistungen. Selbst die Übernahme kirchlicher Friedhöfe durch die Kommune wird im Zuge von örtlichen Defizitdiskussionen anheimgestellt.

Die geleisteten kommunalen Kostenanteile stellt der LRH in den folgenden Teilziffern dar.

12.2.1 **Finanzieller Umfang kommunaler Kostenbeteiligung**

Im Zuge der Datenerhebung für die kirchlichen Friedhöfe wurde deutlich, dass das Friedhofswesen bei den Kommunen eher eine nachrangige, zum Teil sogar vernachlässigte Aufgabe ist. Mitunter war unklar, von wem diese Aufgabe überhaupt bearbeitet wird.

Einigen Kommunen bereitete es Mühe, die Höhe geleisteter Zahlungen anzugeben. Aus den übermittelten Unterlagen war zudem erkennbar, dass nicht selten auch wenig begründete kirchliche Schreiben mit nur einer ausgewiesenen Summe akzeptiert wurden, ohne dies näher zu hinterfragen.

Die bereitgestellten und durch den LRH hinterfragten sowie auf Plausibilität geprüften Angaben ergeben aktuell das nachfolgende Gesamtbild hinsichtlich der bezuschussten Friedhöfe und Zuschusshöhen.

Anzahl bezuschusster Friedhöfe

Ausgehend von 421 benannten kirchlichen Friedhöfen ist die Anzahl kommunal unterstützter Friedhöfe beachtlich und hat innerhalb des Prüfungszeitraums einen erheblichen Zuwachs erfahren.

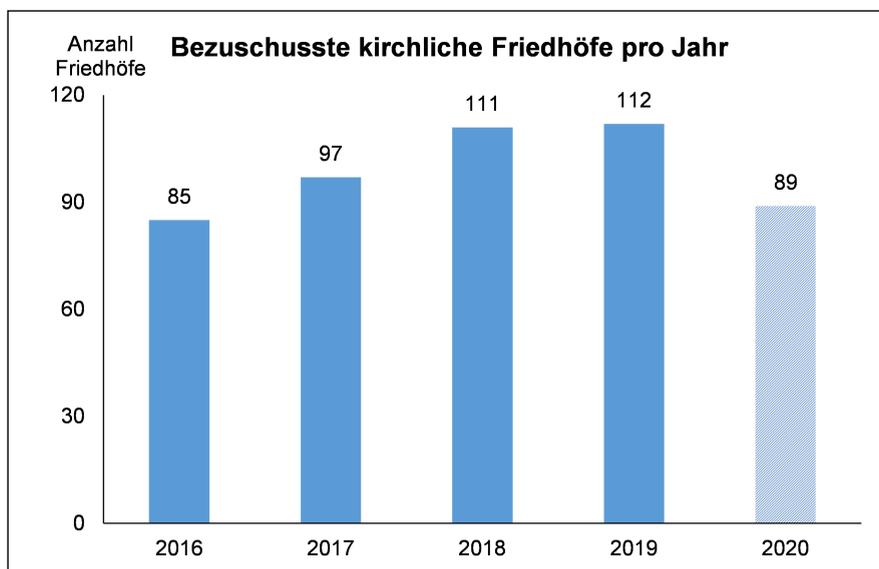


Abbildung 23: Bezuschusste kirchliche Friedhöfe pro Jahr
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Während die Kommunen 2016 noch für 85 kirchliche Friedhöfe Zuschüsse leisteten, waren es 2019 bereits 112 Friedhöfe. 2019 wurden damit bereits 27 % der kirchlichen Friedhöfe kommunal unterstützt. Das Jahr 2020 ist nicht aussagekräftig, da Zuschussanforderungen kirchlicher Träger mitunter mit starkem zeitlichen Versatz bei den Kommunen eingehen.

Es ist abzusehen, dass dieser Anstieg anhalten wird, da zahlreiche Kommunen um künftige Kostenbeteiligungen ersucht wurden, vgl. Tz. 12.2.3.

Erbrachte kommunale Zuschüsse an kirchliche Träger

In absoluten Zahlen beläuft sich die Höhe der kommunalen Zuschüsse zwischenzeitlich jährlich auf weit mehr als 2 Mio. €, wie die nachfolgende Abbildung zeigt. Auch hier ist das Jahr 2020 wegen der noch nicht vollständigen Datenbasis nur bedingt aussagekräftig.

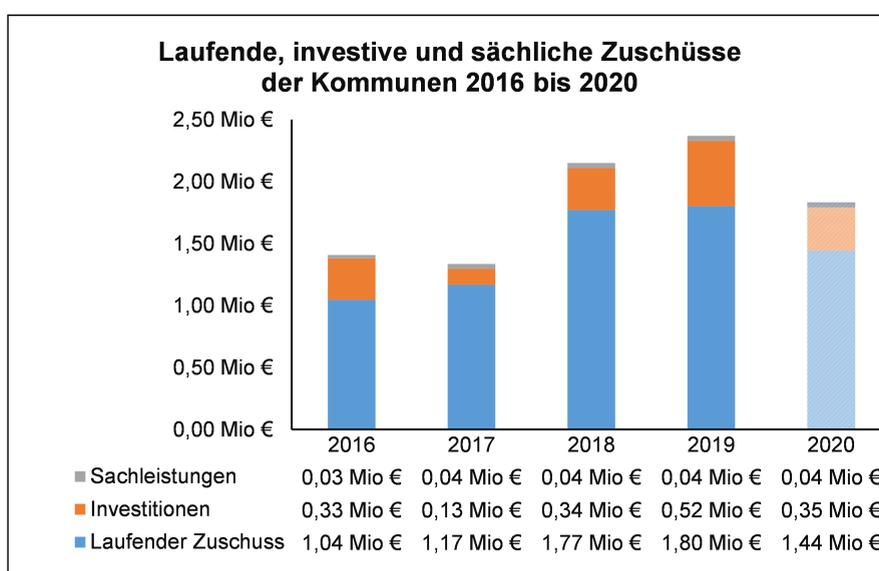


Abbildung 24: Laufende, investive und sächliche Zuschüsse der Kommunen 2016 bis 2020
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Bei den angegebenen Summen handelt es sich um tatsächliche Kostenbeteiligungen der Kommunen an den Aufwendungen der kirchlichen Träger. Sie wurden um Aufwendungen für Ehrenmäler, Ehrengräber und Kranzniederlegungen am Volkstrauertag o. ä. bereinigt.

Die kommunal getragenen Kosten sind erheblich und beliefen sich 2019 auf insgesamt 2,36 Mio. €. Klar ersichtlich ist, dass Sachleistungen eine untergeordnete Rolle spielen und auch Investitionszuschüsse für z. B. die Sanierung von Einfriedungsmauern, den Bau von Kapellen oder die Beschaffung von Aufsitzrasenmähern eine überschaubare Größe haben. Hingegen sind regelmäßige, laufende Finanzausgleichs- bzw. Defizitausgleichsleistungen die überwiegend gewählte Beteiligungsform.

Während als **Sachleistungen** von den Kommunen zumeist beispielsweise Stromkosten für die Außenbeleuchtung der Kirche oder die Erneuerung von Eingangsporten übernommen werden, gibt es auch eine weitere Variante, die alternativ vor Ort überdacht werden sollte.

Gemeinde Oldenswort: Laut der mit dem Evangelisch-Lutherischen Kirchenverband Friedhofswesen Eiderstedt (Fhv) geschlossenen Vereinbarung übernimmt die Gemeinde „...anstelle eines Defizitausgleichs in Geld ab 1.6.2016 die laufende Unterhaltung und spezielle Friedhofstätigkeiten, soweit diese Aufgabe nicht gemeinsam mit der Kirchengemeinde und/oder dem Fhv erledigt wird. Ansprüche auf einen Geldausgleich ... können seitens der Gemeinde dafür nicht geltend gemacht werden.“¹

Zu den von der Gemeinde wahrzunehmenden laufenden Aufgaben gehören Rasenpflege, Hecken- und Zaunpflege, Pflege und Unterhaltung der Zugänge und Wege, Kompost- und Müllentsorgung, Winterdienst sowie Verkehrssicherungspflichten. Spezielle Aufgaben sind z. B. das Bearbeiten von Denkmalschutzanforderungen oder die Friedhofsentwicklung und -gestaltung gemeinsam mit dem Fhv.

Diese Form der Kostenbeteiligung kann gerade für Kommunen interessant sein, die personell und maschinell Leistungen erbringen können, jedoch finanziell kaum Spielräume haben.

Der LRH empfiehlt daher, alternativ auch diese Variante zu prüfen. Die jeweils gemeindlich erbrachten Leistungen sollten von ihrer Werthaltigkeit her im Einklang mit errechneten und von der Gemeinde zu tragenden Defizitanteilen stehen.

¹ Vertrag über die gemeinsame Bewirtschaftung der kirchlichen Friedhöfe zwischen dem Evangelisch-Lutherischen Kirchenverband Friedhofswesen Eiderstedt und der Gemeinde Oldenswort vom 21.03.2016, § 1c.

12.2.2 Laufende Zuschüsse belasten die Kommunen zunehmend

Die höchsten Kostenanteile werden von den Kommunen in Form von Zuschüssen für die laufenden Kosten erbracht. Durchschnittlich liegt der laufende Zuschuss je Friedhof bei rd. 16.200 €.

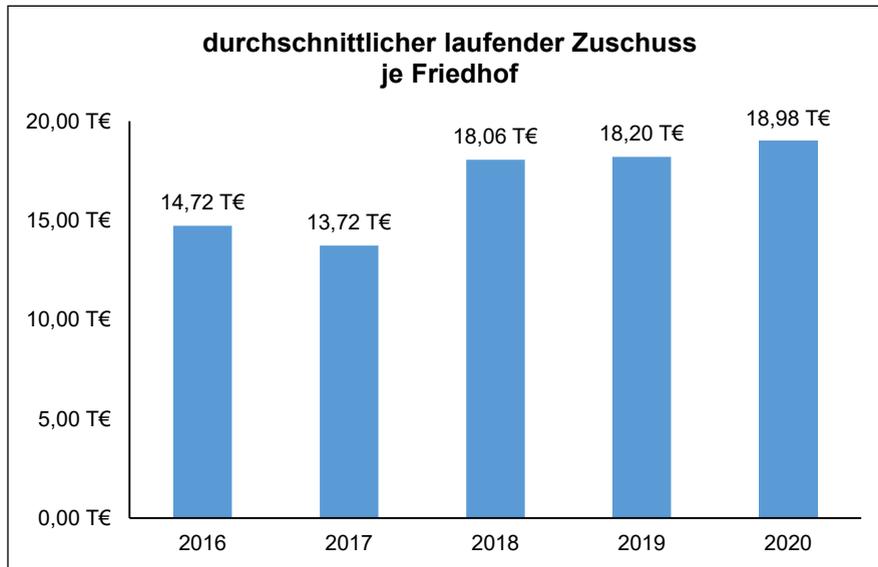


Abbildung 25: Durchschnittlicher laufender Zuschuss je Friedhof
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Die erbrachten laufenden Kostenanteile pro Friedhof sind für die Kommunen seit 2016 um fast 32 % gestiegen. Ein weiterer konstanter Kostenaufwuchs zeichnet sich tendenziell ab.

Generell haben die Kommunen ihre laufenden Zuschüsse auf 3 verschiedene Arten vereinbart. Sie leisten

- vereinbarte Zuschüsse pro Bestattung,
- Defizitausgleiche,
- Zuschüsse zur Grünflächenpflege.

Vereinbarte Zuschüsse pro Bestattung spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Sie kommen in der Praxis bislang vor allem dann in Betracht, wenn Friedhofsflächen benötigt werden, die vor Ort nicht anders verfügbar sind. So hat beispielsweise das Amt Kellinghusen für den besonderen Fall des § 13 Abs. 2 BestattG eine Vereinbarung mit der Kirchengemeinde Kellinghusen getroffen. Danach hat die für den Sterbe- oder Auffindungsort zuständige Gemeinde die Bestattung zu veranlassen, sofern Hinterbliebene oder beauftragte Personen nicht vorhanden oder ermittelbar sind.

Amt Kellinghusen: Auf dem Nord- und Südfriedhof der Kirchengemeinde Kellinghusen werden bedarfsgerecht Flächen für Urnenbeisetzungen bereitgestellt. Die Urnenfelder werden dabei ausschließlich für ordnungsbehördlich angeordnete Beisetzungen nach § 13 Abs. 2 Satz 2 BestattG genutzt. Je Beisetzung ist von Seiten des Amtes derzeit ein Betrag von 460 € zu zahlen.

Das Modell könnte allerdings auch in abgewandelter Form für Kommunen mit überschaubaren Bestattungsbedarfen interessant sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Kommune die Bestattungsbedarfe ihrer konfessionslosen Bürgerinnen und Bürger vor Ort kennt und auf den kirchlichen Friedhöfen freie Kapazitäten vorhanden sind. Auf einer vereinbarten Fläche könnten dann künftig Verstorbene zum Festbetrag beigesetzt werden.

Defizitausgleiche und/oder **Zuschüsse zur Grünflächenpflege** bilden das Gros der laufenden Zuschüsse. Sie steigen kontinuierlich. Dies liegt vor allem an regulären Lohn- und Kostensteigerungen, die die Leistungserbringung verteuern und damit gleichzeitig die Defizite erhöhen, soweit nicht über Gebührensteigerungen entgegengewirkt wird. Hinzu kommt, dass die Grünflächenanteile auf den kirchlichen Friedhöfen zunehmen, während die Belegungszahlen rückläufig sind. Grabfelder werden zunehmend nicht mehr belegt. Das erhöht die Grünflächenanteile nebst entsprechender Pflegekosten.

Amt Heider Umland: Laut geschlossener Vereinbarung mit der Kirchengemeinde Hemmingstedt beteiligen sich die Gemeinden Hemmingstedt und Lieth nach festgelegten Anteilen an den Pflegekosten der großzügig und parkartig angelegten Überhangflächen. Durch erhebliche Grabrückgaben seit 2012 ist die Grünfläche erheblich angewachsen. Die Kostenbeteiligung wurde 2018 von 10.400 € auf 16.000 € pro Jahr erhöht.

Gerade wegen der Höhe der kommunal getragenen Kostenanteile und der steten Kostensteigerung verdienen die laufenden Zuschüsse ein besonderes Augenmerk. Der LRH hat jedoch festgestellt, dass die Kommunen ihre geleisteten Zahlungen zu wenig hinterfragen. Auffällig ist beispielsweise, dass

- 28 % der Kommunen zwar laufende Zuschüsse zahlen, aber keine Vereinbarung mit dem kirchlichen Träger geschlossen haben;
- Kommunen bereits vor Jahren durch Hauptausschuss, Finanzausschuss oder Gemeindevertretung pauschale Kostenerstattungen in 5-stelliger Höhe beschlossen haben und jährlich nur auf dieser Basis auszahlen,
- teilweise einfache Antragsschreiben des kirchlichen Trägers mit einem angeforderten Betrag akzeptiert werden,

- Vereinbarungen über die Zahlung eines freiwilligen pauschalen Kostenanteils für die Pflege und Unterhaltung der Grünanlagen getroffen werden;
- Vereinbarungen zum Ausgleich eines Betriebskostendefizits mitunter schon vor 2000 geschlossen wurden und den Verweis auf kostenrechende Grundsätze vermissen lassen.

Alle diese Punkte eint, dass die Kommunen noch zu wenig begründen können, warum ein Zuschuss geleistet wird und wie sich dessen Höhe errechnet. Pauschale Übereinkünfte oder nicht hinterfragte Beträge sind nicht akzeptabel.

Ausgezahlte Beträge an kirchliche Träger sind durch die Kommunen umfassend zu begründen. Der LRH sieht die Kommunen hier in der Pflicht, in hohem Maße Sorgfalt walten zu lassen, um

- einerseits die Höhe der korrekten Zuschussanteile gem. Tz. 12.1.2 zu ermitteln und
- andererseits die beantragten bzw. vertraglich vereinbarten Beträge schlüssig nachvollziehen zu können.

An die kirchlichen Träger sind dabei die gleichen kalkulatorischen und haushalterischen Anforderungen zu stellen, die auch für die Kommunen gelten. Insoweit haben die kirchlichen Träger

- alle Kostenfaktoren umfassend in einer Kalkulation zu erfassen und regelmäßig fortzuschreiben.
- vorrangig alles zu unternehmen, Ausgaben zu senken und Einnahmen zu erhöhen, um möglichst kostendeckend zu arbeiten.

Diese Bemühungen sind den Kommunen transparent im Zuge der Zuschussanforderungen darzulegen. Die Kommunen sind gehalten, diese Unterlagen regelmäßig für jeden zu leistenden Defizitausgleich oder Grünpflegezuschuss anzufordern. Auf dieser Basis ist eingehend zu prüfen, ob die angeforderte Zuschusshöhe korrekt bemessen ist. Gegebenenfalls ist über den Betrag nachzuverhandeln.

12.2.3 **Anfragen kirchlicher Träger zur kommunalen Kostenbeteiligung**

Spätestens seit Kirchenverwaltungen bis 2020 auf die Doppik umgestellt haben, liegt auch dort das Augenmerk stärker auf betriebswirtschaftlichen Aspekten. Deutlich zu beobachten ist, dass seit 2016 vermehrt an die Kommunen herangetreten wurde, um eine Kostenbeteiligung zu erwirken, wie die nachstehende Abbildung zeigt.

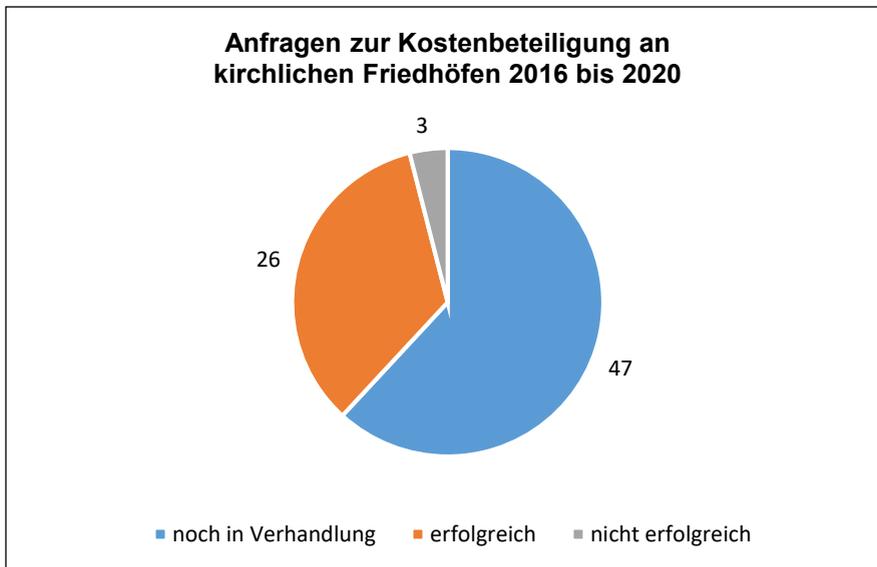


Abbildung 26: Anfragen zur Kostenbeteiligung an kirchlichen Friedhöfen 2016 bis 2020
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Die kirchlichen Träger haben im Prüfungszeitraum 76 Kommunen angefragt, ob sie sich an den Kosten der Friedhöfe beteiligen oder diese sogar übernehmen. Nur 3 Kommunen haben diese Anfragen bislang abgelehnt. Davon sah eine Kommune die Voraussetzungen des § 22 BestattG als nicht gegeben an.

Demgegenüber wurde in 26 Kommunen bereits erfolgreich verhandelt. Die Kommunen tragen hier künftig teilweise oder vollständig die Defizite.

In 47 Kommunen stehen kirchliche Anfragen im Raum bzw. laufen die Verhandlungen mit kirchlichen Trägern. Sofern von den offenen Anfragen bis 2025 noch 40 positiv beschieden werden, werden sich die Zuschüsse der Kommunen deutlich erhöhen. Die nachfolgende Abbildung zeigt die prognostizierte Entwicklung der laufenden Zuschüsse bis 2025.

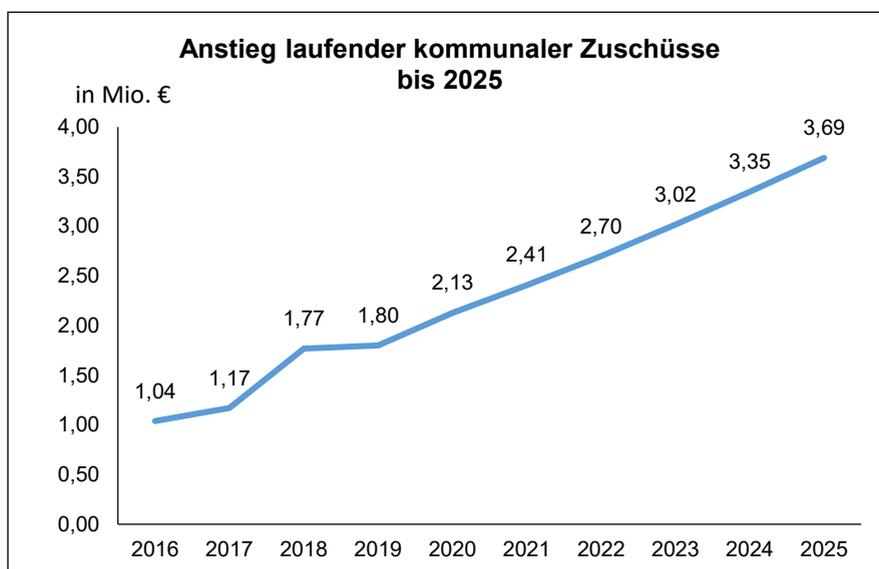


Abbildung 27: Anstieg laufender kommunaler Zuschüsse bis 2025
Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Die Prognose berücksichtigt sowohl die regulären Kostensteigerungen pro Friedhof als auch die zunehmende Anzahl finanziell bezuschusster Friedhöfe. Der Kostenzuwachs für die Kommunen ist bereits auf Basis der vorliegenden Anfragen gravierend. Die laufenden Zuschüsse bis 2025 werden sich gegenüber dem Jahr 2019 verdoppeln.

Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, dass darüber hinaus in den kommenden Jahren noch weitere Kostenbeteiligungen kirchlicher Träger beantragt werden.

Die Abbildung macht nicht nur den Kostendruck auf die Kommunen sichtbar, sondern zeigt auch den Handlungsdruck. Die Zeiten, in denen Kommunen die Aufgabe „Friedhof“ den Kirchen überlassen haben, scheinen vorbei zu sein. Örtliche Lösungen im Zusammenspiel mit den kirchlichen Trägern sind gefragt. Die Kommunen müssen sich dieser Herausforderung stellen und sollten für die anstehenden Verhandlungen die Empfehlungen des LRH unter Tz. 12.1.1 und 12.1.2 nutzen.

12.2.4 **Abgabe von kirchlichen Friedhöfen an die kommunalen Träger bzw. Aufgabe kirchlicher Friedhöfe**

Im Nachbarbundesland Mecklenburg-Vorpommern ist die Aufgabe kirchlicher Friedhöfe in größerem Umfang bereits Realität. *„Friedhöfe werden zunehmend zur finanziellen Belastung, da sich immer mehr Menschen für eine Urnen-, See- oder Friedwaldbestattung entscheiden. Die Kirchen wollen viele schließen.“*¹ So will die Kirchengemeinde Wanzka im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte von ihren 22 Friedhöfen in Zukunft nur noch 3 betreiben.

Diese Entwicklung hat auch in Schleswig-Holstein eingesetzt. Positiv zu bewerten ist, dass hier die kirchlichen Träger in der Regel zunächst den Austausch mit den Kommunen suchen, wie die folgenden Beispiele zeigen.

Amt Dänischenhagen: Durch das geänderte Bestattungsverhalten waren bis 2017 rd. 156.000 € Defizit für den Friedhof Krusendorf aufgelaufen. Der kirchliche Träger trat mit den Kommunen in die Diskussion zur weiteren Finanzierung ein und stellte auch die kommunale Übernahme des Friedhofs anheim. Eine Übernahme wurde 2018 abgelehnt. Das eingerichtete Kuratorium befasst sich mit Finanzierungsfragen. Eine abschließende Klärung steht aus.

Das Amt Dänischenhagen ist kein Einzelfall. Im Amt Kirchspiellandsgemeinden Eider droht gleich in 2 Kommunen die Schließung der kirchlichen Friedhöfe. Von kirchlicher Seite ist dieser Prozess in den Gemeinden Pah-

¹ <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Friedhofsschliessungen-Kirchen-und-Kommunen-streiten,panoramadrei3960.html>.

len und Lunden bereits weit fortgeschritten. Hintergrund sind die bislang geführten Verhandlungen zwischen kirchlichen Trägern und Kommunen, über die noch kein Einvernehmen erzielt werden konnte.

Amt Kirchspiellandsgemeinden Eider: Vom Kirchgemeinderat **Pahlen** wurde im März 2021 optional beschlossen, den Friedhof zu schließen, sofern die Defizit-Verhandlungen mit der Kommune scheitern.

In **Lunden** wird bereits seit 8 Jahren gerungen. Nicht immer ist es auf beiden Seiten gelungen, Verständnis für die Position des anderen aufzubringen. Am 4. Juni 2020 titelte der Marschbote dazu: „*Verhandlungen werden ruppig*“¹. Bis zum 31.12.2020 konnten sich die Parteien nicht über eine auskömmliche Friedhofsfinanzierung einigen. Den am Friedhof angeschlossenen Kommunen wurde daher am 08.04.2021 mitgeteilt, dass der im Februar 2020 durch den Kirchengemeinderat gefasste Schließungsbeschluss umgesetzt werden soll. Die kirchenaufsichtliche Genehmigung wurde bereits beantragt.

Der LRH empfiehlt, in besonders schwierigen Situationen, die den Rückzug des kirchlichen Trägers zur Folge haben können, einen sachlichen Austausch zu suchen. Vor Ort sollten die künftigen Bestattungsbedarfe ermittelt werden. Kirchlicherseits sollten alle Jahresabschlüsse, Kalkulationen und bereits ergriffenen Maßnahmen zur Defizitreduzierung offengelegt werden, vgl. Tz. 12.2.2. Die betroffenen Kommunen sollten realistisch prüfen, ob der von der Kirche abzugebende Friedhof in Eigenregie wirtschaftlich betrieben werden kann.

2 Punkte dürfen dabei keine Tabuthemen sein:

- Ist es der Kommune möglich, ihren örtlichen Bestattungsbedarf selbst zu erfüllen, z. B. mit einem eigenen (Wald-)Friedhof oder durch interkommunale Zusammenarbeit (§ 20 Abs. 2 BestattG), ist keine Übernahme des kirchlichen Friedhofs erforderlich. In diesem Fall ist die Kirche gefordert, Lösungen zu finden.
- Sind sich die handelnden Personen vor Ort darin einig, dass der kirchliche Friedhof von der Kommune weitergeführt wird, sollte der Betrieb auch wirtschaftlich vertretbar sein. Anderenfalls sollte angesichts rückläufiger Bestattungszahlen auch eine Friedhofsschließung in Betracht gezogen werden. Sofern örtlich kaum noch Bestattungsbedarf besteht, empfiehlt sich, Kontakt zu Nachbarkommunen aufzunehmen. Gegebenenfalls lassen sich hier übergangsweise gemeinschaftlich die Friedhöfe bewirtschaften bzw. kann mit Bestattungen künftig komplett auf den Nachbarnfriedhof ausgewichen werden.

Friedhöfe sind ein sehr emotionales Thema. Sind Schließungen angedacht, sollte die örtliche Einwohnerschaft frühzeitig in den Prozess einge-

¹ Dithmarscher Geest • Der Marschbote, 04.06.2020, S. 14.

bunden werden.¹ Es erhöht Verständnis und Akzeptanz für die festzulegenden, letztmaligen Belegungen des bestehenden Friedhofs und künftige Bestattungsmöglichkeiten in der Region.

Zudem sollten die Kommunen berücksichtigen, dass der klassische Friedhof zunehmend nicht mehr die erste Wahl für Bestattungen ist. Insofern sollte in den Verwaltungen auch das Beratungsangebot für alternative Bestattungsformen, z. B. in Friedwäldern oder auf See ausgebaut werden.

12.3 Vertragsgestaltung

Wie in Tz. 12.1 dargestellt, haben sich die Gemeinden an den nicht deckungsfähigen Kosten von kirchlichen Simultanfriedhöfen zu beteiligen.² Dem kirchlichen Träger eines Simultanfriedhofs steht gegenüber der Gemeinde dem Grunde nach ein öffentlich-rechtlicher Kostenerstattungsanspruch zu, § 22 Abs. 2 BestattG. Er hat dabei alle zumutbaren Kostendeckungsoptionen und Optimierungspotenziale auszuschöpfen.

Der Gesetzgeber überlässt es den Beteiligten, die Modalitäten des Defizitenausgleichs einvernehmlich in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag³ individuell festzulegen. Die Verhandlungsinitiative geht dabei naturgemäß in aller Regel von der anspruchsberechtigten Kirchengemeinde aus. Nach der innerkirchlichen Friedhofsverwaltungsvorschrift⁴ sind die Kirchengemeinden bei Defiziten gehalten, aktiv an die Gemeinden heranzutreten. Die Friedhofsverwaltungsvorschrift stellt den Kirchen einen Muster-Vertrag als Verhandlungsgrundlage bereit.⁵

Grundlage einer Vertragsverhandlung sollte stets sein, die unterschiedlichen Interessen der Vertragsparteien möglichst weitgehend in Einklang zu bringen.

Der LRH hat die geschlossenen Verträge zum Defizitausgleich zwischen den Kirchengemeinden und den Gemeinden geprüft.

102 Kommunen haben für 123 KirCHFriedhöfe Verträge zum Defizitausgleich vorgelegt. 88 von 102 Verträgen beinhalteten Regelungen zur laufenden Defizitübernahme. 80 der 102 Kommunen hatten im Prüfungszeitraum 2016 bis 2020 tatsächliche Defizitausgleiche an die Kirchengemeinden geleistet. In 13 Verträgen war auch die Übernahme von

¹ § 16a Abs. 2 GO, § 16b GO, § 16c Abs. 3 GO, § 16g GO.

² Finanzieller Lastenausgleich nach § 22 Abs. 2 BestattG.

³ Vgl. zum öffentlich-rechtlichen Vertrag: §§ 121 ff. LVwG.

⁴ Vgl. Ziffer 13.6 der Verwaltungsvorschrift für Friedhöfe in kirchlicher Trägerschaft in der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland (Friedhofsverwaltungsvorschrift – FriVwV) vom 20.08.2019, KABI. S. 438, 502 = siehe auch <https://www.kirchenrecht-nordkirche.de/document/44342#s00000222>.

⁵ Vgl. Anlage 11 (zu 13.6) der Verwaltungsvorschrift für Friedhöfe in kirchlicher Trägerschaft in der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland (Friedhofsverwaltungsvorschrift – FriVwV) vom 20.08.2019, KABI. S. 438, 502 = siehe auch <https://www.kirchenrecht-nordkirche.de/document/44342#s00000222>.

investiven Kosten durch die Gemeinden enthalten. In 16 Verträgen war der Defizitausgleich auf einen jährlichen Höchstbetrag begrenzt.

Der LRH hat bei den 102 Verträgen keine gravierenden materiellen Rechtsfehler festgestellt, die die geschlossenen Verträge zwischen den Kirchengemeinden und Gemeinden rechtswidrig und/oder rechtsunwirksam machten.

Allerdings hat der LRH die Verträge auch dahingehend untersucht, inwieweit die Kommunalinteressen darin angemessen berücksichtigt worden sind. Ein Vertrag hat Schwächen und ist aus Sicht der Kommunalprüfung mangelbehaftet, wenn

- er einseitige Regelungen zu Lasten der Kommunen oder Regelungslücken aufweist,
- der gegenseitige Interessenausgleich nicht immer gelungen ist.

Die Prüfung ergab, dass in diesem Sinn

- 72 von 102 Verträge keine Schwächen,
- 28 von 102 Verträge kleinere Schwächen und
- 2 von 102 Verträge starke Schwächen aufwiesen.

Der LRH hat insbesondere folgende Schwächen festgestellt:

Beteiligtenrechte/-pflichten:

- Kein gemeinsames Gremium, wie z. B. ein „Friedhofsausschuss“ oder „Friedhofsbeirat“, nur schlichtes Kenntnissgabeverfahren.
- Keine relevante Mitbestimmung oder Einflussmöglichkeiten der Kommunalvertreter im „Friedhofsausschuss“, „Friedhofsbeirat“. Keine ausreichende Einflussnahme durch die Kommune:
 - Kein paritätisch besetztes Gremium, z. B. ein gemeinsamer Vertreter für 5 Gemeinden, ansonsten nur kirchliche Vertreter.
 - Nur beratende Funktion der Kommunalvertreter in dem Gremium.
- Dem Friedhofsausschuss ist pauschal überlassen, über die Höhe des Defizitausgleichs und alle weiteren Fragen zu entscheiden.
- Unzureichende Kontrollmechanismen: Fehlende Mitteilungs-, Informationspflichten der Kirche, keine Einsichts-/Prüfrechte der Kommune.
- Keine Verfahrensweise mit gegenseitigen Rechten und Pflichten.
- Fragwürdige Zugangsmaßgaben für das Gremium: In einem Vertrag wurde beispielsweise geregelt, dass der Kommunalvertreter im Friedhofsausschuss der evangelischen Kirche angehören soll.

Gebührenkalkulation:

- Keine verbindlichen Vorgaben zu Kriterien und Modalitäten der Gebührenkalkulation der Kirchengemeinde, d. h. kein Bezug auf KAG-Grundsätze entsprechend § 6 KAG wie
 - Kostendeckungsprinzip, Kostendeckungsgrad,

- betriebswirtschaftliche Prinzipien,
- Kalkulationszeitraum (max. 3 Jahre).
- Teilweise unklare oder weiche Formulierungen wie:
 - „Angemessenheit gewahrt“ oder „Kostendeckung ermöglicht“.
 - „...bisheriger Abrechnungsmodus beibehalten.“
 - „Bei der Festsetzung sollen die am Markt/der Region durchsetzbaren Gebühren, Benutzerentgelte und sonstige Entgelte vereinbart werden.“
 - „Um zu verhindern, dass infolge des Kostendeckungsprinzips Gebühren in unvertretbarer Höhe erreicht werden, wird ein festgestelltes Betriebskostendefizit durch Zuschüsse der Gemeinde gedeckt.“
- Kostendeckungsgrad für kirchliche Benutzungsgebühren von 70 % über viele Jahre Vertragslaufzeit verbindlich festgeschrieben.

Defizitausgleich:

- Defizitübernahme der Kommunen automatisch bei 100 %; kein kirchlicher (Eigen-)Anteil.¹
- Keine Deckelungsklausel oder Deckelungsklausel unplausibel: Defizitausgleich der Höhe nach „auf 0 € begrenzt.“
- Kein eindeutiger innergemeindlicher Verteilerschlüssel des Defizitausgleichs bei mehreren Kommunen.
- Ausfallbürgschaft zu Lasten der Kommune.
- Kein Verfahren im Konfliktfall, z. B. Schiedsgutachten, Mediation o. ä. für eine außergerichtliche Einigung. Schlichter Einigungsdruck/-zwang ohne Streitfall-Klausel.

Strategische Vorgaben:

- Kein Wirtschaftlichkeitsoptimierungsgebot.
- Keine Friedhofsentwicklungsplanungspflicht für die Kirchen.

Formale Aspekte:

- Vertragsänderung durch Beschluss des Gemeindegremiums „angenommen“. Ein Protokollauszug ist kein formgerechter Änderungsvertrag.
- Rechtslage durch zu viele vertragliche Regelwerke unübersichtlich, d. h. Grundvertrag und mehrere Änderungsverträge sowie Nebenabreden. Am Ende ist unklar, was gelten soll. In einem Fall hatte selbst die Kommune als Vertragspartei den Überblick verloren.

Genehmigungspflicht nicht beachtet: Die nach § 86 GO erforderliche kommunalaufsichtliche Genehmigung wurde nicht eingeholt. Zur Rechtslage verweist der LRH auf die Anlage J.

¹ Vgl. Husvagt in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. 3 zu § 22 BestattG, S. 260.

Das verständige Verhandeln eines Defizitausgleichs ist für die Beteiligten gerade in Zeiten zunehmenden Veränderungs- und Kostendrucks besonders herausfordernd. Beim **Verhandeln und Gestalten von Verträgen** sind folgende **Grundsätze** zu beachten:

- Leitgedanken:
 - Welche Regelungen sind erforderlich, um das Vertragsziel zu erreichen?
 - Welche Ziele und Interessen der Vertragsparteien müssen sich im Vertrag wiederfinden?
- Der Vertrag
 - muss vollständig, aus sich heraus verständlich, klar und eindeutig formuliert sein. Eine verständliche Syntax hilft, Widersprüche und/oder Auslegungsspielräume zu vermeiden.
 - darf keine inneren Widersprüche aufweisen und keine wesentlichen Rechtsfragen unberücksichtigt lassen.
 - muss die gesetzlichen Grenzen beachten und darf nur Regelungen enthalten, die nicht gegen geltendes Recht verstoßen.
 - soll auf einen möglichst optimalen Ausgleich der widerstreitenden Interessen abzielen (angemessener Interessenausgleich) und den Willen der Vertragsparteien größtmöglich umsetzen („Win-Win-Situation“).

Mit Blick auf die vorgefundenen Schwächen sollten die Kommunen beim Aushandeln der Verträge vor allem auf folgende **Vertragsinhalte** bestehen:

- Paritätisch besetztes Gremium mit gleichberechtigten Beteiligten.
- Anwenden des Kommunalabgabengesetzes - insbesondere § 6 KAG - mit seinen tragenden Gebührengsätzen wie
 - Kostendeckungsprinzip,
 - Kalkulationszeitraum,
 - Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermitteln,
 - Äquivalenzprinzip,
 - Gleichheitssatz.
- Einholen eines bindenden Fach-/Schiedsgutachtens im Streitfall.¹
- Anteiliger Defizitausgleich², Gemeinde-Beteiligungsquote < 100 %.
- Defizitausgleich-Höchstbetrag pro Jahr.
- Verbindliche Verfahrensvorgaben.
- Wirtschaftlichkeitsoptimierungsgebot.
- Pflicht zur Friedhofsentwicklungsplanung (FEP).
- Ausreichende Einsichts- und Kontrollrechte.
- § 86 GO: Einholen der ggf. erforderlichen kommunalaufsichtlichen Genehmigung als Wirksamkeitsvoraussetzung.

¹ Vgl. Husvot in: Bestattungsgesetz Schleswig-Holstein, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Erl. Ziffer 3 zu § 22 BestattG.

² Defizitausgleich anteilig, da kirchliche Friedhöfe grundsätzlich vor allem zur Bestattung der Bekenntnisangehörigen bestimmt sind, vgl. Gädke, Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts, 13. Aufl. 2022, Kapitel 11, Rn. 12 = S. 331.

Generell empfiehlt der LRH den Kommunen, ihre Zuschussleistungen stets vertraglich zu vereinbaren. Der LRH stellt dafür in der Anlage K einen Muster-Vertrag als Handreichung bereit. Der Muster-Vertrag enthält veranschaulichende, nicht abschließende Formulierungsvorschläge und muss - je nach konkretem Verhandlungsergebnis - auf den Einzelfall angepasst werden.

12.4 **Zwischenfazit kirchliche Friedhöfe**

Der Wandel in der Bestattungskultur trifft die kirchlichen Friedhöfe in gleicher Weise wie die kommunalen Friedhöfe. Damit wächst auch der Kostendruck und kirchliche Träger wenden sich zum Ausgleich ihrer Defizite zunehmend an die Kommunen.

Bereits 2004 wurden im Zuge des Gesetzentwurfs zum BestattG Kostensteigerungen bei einigen Kommunen für möglich gehalten. Die Zahlen zeigen eindrücklich, welche Herausforderung in den nächsten Jahren auf die Kommunen zukommt:

- Während 2016 noch für 85 kirchliche Friedhöfe kommunale Zuschüsse geleistet wurden, waren es 2019 bereits 112 Friedhöfe.
- Der Anteil bezuschusster kirchlicher Friedhöfe lag 2019 bei 27 % und wird weiter wachsen.
- Die kommunal getragenen laufenden Kosten, Sachkosten und Investitionen beliefen sich 2019 auf 2,36 Mio. €. Sie sind seit 2016 um 0,96 Mio. € gestiegen.
- Die höchsten Kostenanteile werden von den Kommunen in Form von Zuschüssen für die laufenden Kosten erbracht. Durchschnittlich liegt der laufende Zuschuss je Friedhof 2020 bei rd. 16.200 €. Er ist seit 2016 um fast 32 % gestiegen.
- 76 Kommunen haben im Prüfungszeitraum Anfragen zur Kostenbeteiligung von kirchlichen Trägern erhalten. In 26 Kommunen wurde bereits erfolgreich verhandelt. Die Kommunen tragen hier künftig teilweise oder vollständig die Defizite.
- Werden bis 2025 noch weitere 40 Anfragen positiv beschieden, verdoppeln sich die laufenden Zuschüsse gegenüber dem Jahr 2019.

Den Kommunen stehen damit bei den kirchlichen Friedhöfen nicht nur steigende Kostenübernahmen, sondern auch zunehmender Handlungsdruck ins Haus. Die Zeiten, in denen die Aufgabe „Friedhof“ quasi ohne Zutun der Kommune von den Kirchen erfüllt wurde, scheinen vorbei zu sein. Dem können sich die Kommunen auch nicht entziehen, da sie den örtlichen Bestattungsbedarf sicherzustellen haben. Vielmehr fällt die pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe „Friedhöfe“ dann auf sie zurück, wenn die Kirchen diese Aufgabe nicht mehr wahrnehmen wollen oder können und seitens der Kommune keine Alternativen bestehen. § 22 Abs. 2 BestattG begründet einen gesetzlichen Kostenerstattungsanspruch für kirchliche Träger.

Der Kostenerstattungsanspruch gilt allerdings nicht uneingeschränkt und verpflichtet Kommunen nicht zum vollständigen Defizitausgleich. Es gibt einige Orientierungspunkte, die Kommunen berücksichtigen sollten. Der LRH empfiehlt, bei Verhandlungen um Kostenbeteiligungen an kirchlichen Friedhöfen stets genau zu prüfen,

- ob es sich um einen echten Simultanfriedhof handelt,
- welche Bestattungsbedarfe bei nichtkonfessionellen Einwohnern bestehen,
- ob vorrangig ergebnisverbessernde Maßnahmen ergriffen werden können (z. B. kostendeckende Kalkulationen, Gebührenanhebungen, Kostenreduzierungen, Einsatz von Sonderrücklagen).

Für eine faire kommunale Defizitbeteiligung sollte zudem ermittelt werden, in welchem Umfang der kirchliche Friedhof nichtkonfessionell genutzt wird. Bestattungszahlen, Belegungsflächen oder auch öffentliche Parkanteile können Orientierungshilfen sein. Sobald diese Quote ermittelt ist, ergibt sich auch das durch die Kommune zu tragende Defizit.

Auffällig ist, dass bislang kommunal getragene Kostenanteile noch zu wenig hinterfragt werden. 28 % der Kommunen zahlen zwar laufende Zuschüsse, haben aber keine Vereinbarung mit dem kirchlichen Träger geschlossen. Auch wenig begründete Antragsschreiben kirchlicher Träger werden zum Teil akzeptiert.

Dem können Kommunen nur entgegenwirken, indem künftig zwischen beiden Parteien klar verhandelt wird, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe Zuschüsse zu leisten sind. Das Verhandlungsergebnis sollte vertraglich gesichert werden.

Der LRH hat im anliegenden Muster-Vertrag die Punkte berücksichtigt, die für einen gelungenen gegenseitigen Interessensausgleich zu berücksichtigen sind. Dazu zählen u. a.:

- Beteiligungsrechte und -pflichten zur Mitbestimmung und zu Kontrollmechanismen;
- verbindliche Kalkulationsvorgaben;
- ein festzulegender Anteil des Defizitausgleichs, der auch einen kirchlichen Eigenanteil berücksichtigt;
- strategische Vorgaben zur wirtschaftlichen Optimierung.

Pauschale Übereinkünfte oder nicht hinterfragte Beträge sind nicht akzeptabel. Ausgezahlte Beträge an kirchliche Träger sind durch die Kommunen umfassend zu begründen. Der LRH sieht die Kommunen in der Pflicht, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen.

An die kirchlichen Träger sind dabei die gleichen kalkulatorischen und haushalterischen Anforderungen zu stellen, die auch für die Kommunen gelten. Insoweit haben die kirchlichen Träger den Kommunen ihre Zuschussanforderungen kalkulatorisch umfassend darzulegen. Einsparpotenziale sind aufzuzeigen. Die Kommunen sind im Gegenzug gehalten, diese Unterlagen regelmäßig für jeden zu leistenden Zuschuss anzufordern und zu prüfen. Gegebenenfalls ist nachzuverhandeln.

Der LRH empfiehlt, in besonders schwierigen Situationen, die den Rückzug des kirchlichen Trägers zur Folge haben können, einen sachlichen Austausch zu suchen. Die betroffenen Kommunen sollten realistisch prüfen, ob der von der Kirche abzugebende Friedhof in Eigenregie wirtschaftlich betrieben werden kann. 2 Punkte dürfen dabei keine Tabuthemen sein:

- Ist es der Kommune möglich, ihren örtlichen Bestattungsbedarf selbst zu erfüllen, z. B. mit einem eigenen (Wald-)Friedhof oder durch interkommunale Zusammenarbeit, ist keine Übernahme des kirchlichen Friedhofs erforderlich. In diesem Fall ist die Kirche gefordert, Lösungen zu finden.
- Soll der kirchliche Friedhof von der Kommune weitergeführt werden, sollte der Betrieb auch wirtschaftlich vertretbar sein. Anderenfalls sollte angesichts rückläufiger Bestattungszahlen auch eine Friedhofsschließung in Betracht gezogen werden.

Sind Schließungen angedacht, sollte die örtliche Einwohnerschaft frühzeitig in den Prozess eingebunden werden. Ein solches Vorgehen erhöht Verständnis und Akzeptanz für die festzulegenden, letztmaligen Belegungen auf dem örtlichen Friedhof und für künftige andere Bestattungsmöglichkeiten in der Region.

Da der klassische Friedhof zunehmend nicht mehr die erste Wahl für Bestattungen ist, sollten Kommunen ein Beratungsangebot für alternative Bestattungsformen, z. B. in Bestattungs-/Begräbniswäldern oder Urnenbeisetzungen auf See ausbauen.

13. **Begräbniswälder**

Neben den Bestattungen auf herkömmlichen Friedhöfen gibt es seit einigen Jahren einen Trend zu naturnahen Urnenbeisetzungen in sog. Begräbniswäldern. Dabei wird die Totenasche zumeist im Wurzelwerk ausgewählter Bäume oder an Bereichen wie Baumstümpfen, Sträuchern, Lichtungen, Steinen, Felsen oder Teichen beigesetzt. Im Unterschied zu einem Waldfriedhof mit traditionellen Grabstätten in einem Waldgebiet sind die Grabstätten in einem Begräbniswald naturbelassen. Sie sind nicht durch Grabsteine oder angelegtes Bepflanzen gekennzeichnet. Lediglich Schilder an den Bäumen und sonstigen Beisetzungsstellen weisen auf die Grabstätten hin.

13.1 **Allgemeines**

Bei Begräbniswäldern werden öffentliche und private Waldareale von den Eigentümern bereitgestellt. Bei diesem Modell erwerben Interessenten gegen Gebühr oder Entgelt für bis zu 99 Jahre das Grabnutzungsrecht. Ein Beisetzen im Begräbniswald zählt zu den kostengünstigeren Bestattungsarten. Die Entgelte sind meist niedriger als auf herkömmlichen Friedhöfen. Ferner entfallen die Kosten für Grabstein und Grabpflege.