

Stuttgart, 21.10.2013

## Neufassung der Friedhofssatzung

### Beschlußvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Ausschuss für Umwelt und Technik	Vorberatung	öffentlich	19.11.2013
Verwaltungsausschuss	Vorberatung	öffentlich	20.11.2013
Gemeinderat	Beschlussfassung	öffentlich	21.11.2013

### Beschlußantrag:

Die Friedhofssatzung der Landeshauptstadt Stuttgart (Stadtrecht Nr. 7/2) wird gemäß Anlage 2 beschlossen.

### Kurzfassung der Begründung:

Ausführliche Begründung siehe Anlage 1

Die Änderung des Bestattungsgesetzes Baden-Württemberg, aber auch tiefgreifende Veränderungen in der Friedhofs- und Bestattungskultur machen aus Sicht der Verwaltung eine umfassende Überarbeitung der Friedhofssatzung erforderlich.

Es wird vorgeschlagen, die Verwendung von Materialien und Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu untersagen, die sogenannte „Zweifelderwirtschaft“ aufzugeben, bei ablaufenden Grabnutzungsrechten eine jährliche Verlängerung zuzulassen sowie bestehende Einschränkungen bei den pflegefreien bzw. pflegearmen Grabarten zu lockern. Außerdem soll im Vorgriff auf die anstehende Änderung des Bestattungsgesetzes Baden-Württemberg auch in der Friedhofssatzung anstatt von „Leichen“ künftig von „Verstorbenen“ gesprochen werden. Darüber hinaus sind aus Gründen der rechtlichen Klarheit und aus redaktionellen Gründen weitere kleinere Anpassungen erforderlich.

Aufgrund dieser vielen Ergänzungen, Streichungen und Neuformulierungen schlägt die Verwaltung vor, zur Wahrung der Verständlichkeit und Übersichtlichkeit die bestehende Friedhofssatzung nicht per Änderungssatzung zu ändern, sondern sie neu zu fassen.

## **Finanzielle Auswirkungen**

Unmittelbare finanzielle Auswirkungen ergeben sich durch die Änderungen nicht.

## **Beteiligte Stellen**

AK, RSO

## **Vorliegende Anträge/Anfragen**

Antrag 448/2012 der Gemeinderatsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 21.12.2012 (Fair Trade - auch auf dem Friedhof)

Antrag 270/2013 der Gemeinderatsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 24.6.2013 (Ökofaire Beschaffung in Stuttgart)

## **Erledigte Anträge/Anfragen**

-

Dirk Thürnau  
Bürgermeister

## **Anlagen**

- 1 Ausführliche Begründung
- Anhang 2 Neufassung Friedhofssatzung
- Anhang 3 Friedhofssatzung\_Synopse

## **Ausführliche Begründung**

Die aktuelle Friedhofssatzung wurde am 2. Juli 1998 beschlossen, die letzte Änderung erfolgte am 17. Dezember 2009.

Am 20.6.2012 hat der Landtag Baden-Württemberg eine Änderung des Bestattungsgesetzes beschlossen. Seitdem sind die Friedhofsträger ermächtigt, in den Friedhofssatzungen die Verwendung von Materialien und Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu untersagen.

Darüber hinaus befindet sich die Friedhofs- und Bestattungskultur in einem tiefgreifenden Wandel: Zum einen nehmen Feuerbestattungen zu. Sie machen in Stuttgart zwischenzeitlich zwei Drittel der Bestattungen aus. Zum anderen schlägt auch die gesellschaftliche Entwicklung auf die Bestattungskultur durch. Die Mobilität der Bevölkerung nimmt – häufig beruflich bedingt – stark zu und die Bedeutung der am Ort verwurzelten Großfamilie geht stark zurück. In der Folge entwickelt sich auch eine Nachfrage nach neuen, pflegefreien oder zumindest pflegeleichteren Grabarten. Über diesen Wandel hat die Verwaltung im Rahmen einer Friedhofsumfahrt mit dem UTA am 9.4.2013 sowie im UTA am 23.4.2013 berichtet (Mitteilungsvorlage des Ref. T vom 22.3.2013, GRDRs 187/2013).

Diese rechtlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen müssen aufgegriffen und in der Weiterentwicklung der kommunalen Friedhofssatzung berücksichtigt werden.

Die Verwaltung schlägt deshalb folgende Änderungen vor:

### **1. Verbot von Grabsteinen und -einfassungen aus ausbeuterischer Kinderarbeit**

Am 20.6.2012 hat der Landtag BW eine Änderung des Bestattungsgesetzes beschlossen. Nach § 15 Abs. 3 des Bestattungsgesetzes kann nun in Friedhofsordnungen und Polizeiverordnungen festgelegt werden, dass nur Grabsteine und Grabeinfassungen verwendet werden dürfen, die nachweislich aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der Konvention 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hergestellt sind. Die Anforderungen an den Nachweis nach Satz 1 sind in den Friedhofsordnungen und Polizeiverordnungen festzulegen.

Der Gesetzgeber hat eine Entscheidung über die Aufnahme einer solchen Regelung in die kommunalen Friedhofssatzungen in das Ermessen der Friedhofsträger gestellt.

Bereits im Jahr 2005 hat der Gemeinderat beschlossen, dass bei Ausschreibungen nur noch Produkte und Dienstleistungen Berücksichtigung finden, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt sind oder deren Produzenten und Händler sich aktiv für einen Ausstieg aus der Kinderarbeit einsetzen (GRDRs 180/2005). Dies wird u.a. bei der Beschaffung von

Natursteinen für Baumaßnahmen der Stadt berücksichtigt.

Im Rahmen der Änderung der Friedhofssatzung 2007 wurde dieser Beschluss auch in die Friedhofssatzung eingearbeitet. Da das Bestattungsgesetz zum damaligen Zeitpunkt jedoch keine Ermächtigungsgrundlage für einen kompletten Ausschluss bot, wurde der Verzicht auf Grabsteine und Grabzubehör aus Kinderarbeit lediglich als „Soll-Vorschrift“ formuliert.

Weiter hat der Gemeinderat der Stadt Stuttgart im Juli 2011 den Beschluss gefasst, dass sich die Stadt an der Kampagne „Fairtrade Towns“ beteiligt und den Titel „Fairtrade Stadt“ anstrebt. Nachdem bisher 17 Stadtbezirke zertifiziert werden konnten, erhielt Stuttgart vor kurzem den Titel „Fairtrade Stadt“.

Bei der genannten „politischen Vorgeschichte“ ist eine Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Friedhofssatzung konsequent. Die Verwaltung schlägt deshalb vor, vom eingeräumten Ermessen dahingehend Gebrauch zu machen, dass auf den Stuttgarter Friedhöfen nur noch Grabsteine und Grabeinfassungen verwendet werden dürfen, die nachweislich aus fairem Handel stammen und ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der Konvention 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hergestellt sind.

Der Runde Tisch Friedhofskultur wurde am 27.11.2012 über die geplante Änderung der Satzung informiert. Er hat zugestimmt.

Ein entsprechender Passus findet sich in § 29 der neugefassten Friedhofssatzung (Anlage 2). Der Wortlaut entspricht der Empfehlung des Deutschen Städtetags.

## **2. Aufgabe der Zweifelderwirtschaft**

Grabnutzungsberechtigte müssen sich bei einer Grabauswahl bisher entscheiden, ob die Grabstätte in einer Abteilung mit „Allgemeinen Gestaltungsvorschriften“ (§ 24 der Friedhofssatzung) oder mit „Zusätzlichen Gestaltungsvorschriften“ (§ 29 der Friedhofssatzung) liegen soll. In Abteilungen mit zusätzlichen Gestaltungsvorschriften werden keine Grabeinfassungen, Grabeinfriedungen und Teilabdeckungen zugelassen, um in diesen Bereichen den „grünen Friedhof“ zu fördern. Die Aufnahme dieser so genannten Zweifelderwirtschaft in die Friedhofssatzung und die Umsetzung in die Praxis erfolgte 1998.

Dieses Gestaltungsmodell hat sich in der Praxis nicht bewährt. Im Zuge des Grabmalgenehmigungsverfahrens nehmen die Widersprüche und Beschwerden der Antragsteller in Grababteilungen, in denen die zusätzlichen Gestaltungsvorschriften gelten, stark zu. Viele Grabnutzungsberechtigte empfinden es als Unrecht, am Familiengrab keine Grabeinfassung oder keine Teilabdeckung des Grabes nach ihren Wünschen anbringen zu dürfen. An

den meisten Grabstätten auf den städtischen Friedhöfen in Stuttgart gelten zudem die allgemeinen Gestaltungsvorschriften, was das Gefühl der „ungerechten Behandlung“ bei den von zusätzlichen Gestaltungsvorschriften Betroffenen verstärkt.

Teilweise bemängeln die Betroffenen – zu Recht - , dass sie nie von einer Wahlmöglichkeit Gebrauch machen konnten, weil die eigene Familiengrabstätte bereits vor 1998 in ihrem Besitz war und dann die einengenden Vorgaben des § 29 Friedhofssatzung dem Grab „übergestülpt“ wurden, ohne dass eine Information der Grabnutzungsberechtigten erfolgte bzw. ohne dass diese sich wehren konnten. Oft kommt es deshalb nach Ablauf der Nutzungszeit zu spontanen Grabrückgaben, was die Leerstände insbesondere von Erdwahlgrabstätten langfristig erhöhen wird.

Viele Nutzungsberechtigte setzen sich auch eigenmächtig über das Verbot hinweg und bringen selbst entsprechende Einfassungen und Abdeckungen an. Nicht immer ist es möglich, anschließend die Entfernung zu verlangen und durchzusetzen, weil der Nutzungsberechtigte seinerseits rechtliche Schritte prüft. Da das Prozessrisiko für die Stadt relativ hoch ist, werden Prozesse regelmäßig vermieden. Zum Teil nehmen auch die Betroffenen Widersprüche nach einem Hinweis auf den gebührenpflichtigen Widerspruchsbescheid zurück.

Viele Städte, z.B. die Bundeshauptstadt Berlin, die Landeshauptstadt Düsseldorf, die Städte Frankfurt am Main, Karlsruhe, Böblingen und Tübingen betreiben keine Zweifelderwirtschaft. Zusätzliche Gestaltungsvorschriften gibt es bei diesen Städten nur im Zusammenhang mit neuen Grabarten wie z.B. Baumgräbern oder Gemeinschaftsgrabstätten, um das gewünschte, für die jeweilige Grabart typische Erscheinungsbild garantieren zu können.

Einengende Gestaltungsvorschriften können den Trend zu alternativen Grabarten verstärken. Darüber hinaus stellen sie ein ständiges Ärgernis für Angehörige dar; sie beeinträchtigen dadurch die Trauerarbeit und stehen im Widerspruch zur eigentlichen Funktion der Friedhöfe als Orte der Trauer, der stillen Einkehr, des Gedenkens und des Friedens.

Aus den genannten Gründen wird vorgeschlagen, den bisherigen § 24 Abs. 2, 3 und 4 sowie den § 29 „Zusätzliche Gestaltungsvorschriften“ ersatzlos aus der Friedhofssatzung zu streichen und damit die Zweifelderwirtschaft zu beenden.

Der Runde Tisch Friedhofskultur wurde am 27.11.2012 über die geplante Änderung der Satzung informiert. Er hat zugestimmt.

Nur für den Waldfriedhof muss aus denkmalschutzrechtlichen Gründen ein grundsätzliches Einfassungs- und Einfriedungsverbot der Gräber weiterhin gelten. Dieser Friedhof nimmt aufgrund seiner einmaligen Anlage und den zahlreichen Ehrengrabstätten eine Sonderstellung in Stuttgart ein.

### 3. Jährliche Verlängerung ablaufender Grabnutzungsrechte

Die bisher in § 16 Abs.1 der Friedhofssatzung vorgesehene Verlängerungsmöglichkeit ablaufender Grabnutzungsrechte um fünf bis dreißig Jahre entspricht nicht mehr der heutigen gesellschaftlichen Wirklichkeit. Immer häufiger ist zu beobachten, dass Nutzungsberechtigte ablaufende Nutzungsrechte an Gräbern eigentlich gerne verlängern würden, von dieser Verlängerung jedoch aus finanziellen Gründen oder aufgrund des eigenen Alters Abstand nehmen.

Nicht selten sind Grabnutzungsrechte selbst in fortgeschrittenem Alter. Es wird geltend gemacht, dass der Betrag für eine Verlängerung um die geforderte Mindestzeit von 5 Jahren aus der Rente nicht finanziert werden kann. Weiter stellen sich die Interessenten auch die Frage, ob sie selbst in fünf Jahren überhaupt noch leben und wer sich dann um das Grab kümmert.

Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, wird vorgeschlagen, ablaufende Rechte künftig jährlich, je nach den individuellen Gegebenheiten, verlängern zu können.

Der Runde Tisch Friedhofskultur wurde am 27.11.2012 über die geplante Änderung der Satzung informiert. Er hat zugestimmt.

### 4. Lockerungen bei einschränkenden Vorschriften / neue Grabarten / Kolumbarium

#### a) örtliche Beschränkungen

Die Friedhofssatzung beschränkt bisher verschiedene Grabarten auf bestimmte Friedhöfe, wobei es einerseits bereits heute zu Abweichungen zwischen Satzung und alltäglicher Praxis kommt und andererseits durchaus sinnvolle und begrüßenswerte Wünsche aus der Bevölkerung nicht umgesetzt werden können:

<b>Grabart</b>	<b>Beschränkung laut Satzung</b>	<b>Umsetzung in der Praxis</b>	<b>Bemerkungen</b>
Baumgrab, § 19 a	Keine	Derzeit nur auf dem Waldfriedhof und auf dem Neuen Friedhof Weilimdorf	Anfragen für andere Friedhöfe liegen vor
Rasengrab, § 19 b	Hauptfriedhof	Nur Hauptfriedhof	Anfragen für andere Friedhöfe liegen vor
Gemeinschaftsgräber	keine	Derzeit nur auf dem	Anfragen für andere Friedhöfe

banlagen, § 19 c		Hauptfriedhof	liegen vor, Planungen für Friedhof Heslach laufen
Gemeinschaftliche Grabfelder, § 3  Abs. 3	Hauptfriedhof	Auf dem Prag- und dem Waldfriedhof gibt es entsprechende Anlagen der Diakonissen und der Veronikaschwestern	Anfragen für andere Friedhöfe liegen vor
Anonyme Urnengemeinschaftsstätten, § 18	Pragfriedhof	Derzeit nur auf dem Pragfriedhof	Planungen für andere Friedhöfe laufen

Um den Wünschen aus der Bevölkerung möglichst weitgehend entgegen kommen zu können, wird vorgeschlagen, die noch existierenden örtlichen Einschränkungen bei den Rasengräbern, den gemeinschaftlichen Grabfeldern und bei der anonymen Urnengemeinschaftsstätte zu streichen. Eine Ausweitung der Grabarten erfolgt dann je nach Bedarf, finanzieller Situation und örtlichen Gegebenheiten.

#### b) neue Grabarten

Eine Bestattungspflicht besteht nur für totgeborene Kinder und Föten ab einem Gewicht von 500 g. Für viele Eltern totgeborener Kinder war es sehr schmerzlich, kein Grab für ihr Kind und somit keinen richtigen Ort zur Trauer zu haben. Seit 2006 können Eltern deshalb ihre noch nicht bestattungspflichtigen Kinder in einem separaten Urnenfeld auf dem Pragfriedhof bestatten. Dazu werden die Föten in den Krankenhäusern aufbewahrt und an zwei festen Terminen im Jahr gemeinsam eingeäschert und beigesetzt.

Diese Gemeinschaftsgräber sind bisher in der Friedhofssatzung nicht verankert.

Um dieses Gemeinschaftsgrab „für die Kleinsten der Kleinen“ auch offiziell und öffentlich anzuerkennen und um die rechtlichen Rahmenbedingungen zu klären, wird vorgeschlagen, den § 18 „Anonyme Urnengemeinschaftsstätten“ um einen entsprechenden Absatz zu erweitern.

#### c) Kolumbarium

Zum Thema Urnennischen in sogenannten „Urnensäulen“ hat die Verwaltung mit einer Mitteilungsvorlage (GRDrs 236/2013) am 23.4.2013 im UTA berichtet. Dem zunehmenden Wunsch nach Gräbern mit keinem bzw. mit wenig Pflegeaufwand kann durch alternative Angebote wie Baumgräber, Rasengräber oder Gräber in Gemeinschaftsgrabanlagen nachgekommen werden. Urnensäulen als weitere Alternative sind deshalb nicht nur überflüssig; sie sind auch aus finanziellen und gestalterischen Gründen abzulehnen.

Eine Ausnahme besteht für die Urnensäulen im gewachsenen Ensemble Krematorium/Leichenhaus/Kolumbarium auf dem Pragfriedhof. Die dort vorhandenen Urnensäulen sollen weiter genutzt werden.

Es wird vorgeschlagen, in § 17 Abs.1 Friedhofssatzung einen entsprechenden Passus zur Klarstellung aufzunehmen.

## **5. Begrifflichkeiten (Leichen / Verstorbene)**

Es gibt Überlegungen, bei der anstehenden Änderung des Bestattungsgesetzes BW die Begriffe „Leichen“ und „Tote“ durch den Begriff „Verstorbener“ zu ersetzen. Damit soll das Gesetz, aber auch der Umgang mit Tod, Trauer, Beerdigung etc. „enttechnisiert“ und die postmortale Menschenwürde der Verstorbenen auch begrifflich dokumentiert werden.

In der Sitzung des „Runden Tisches Friedhofskultur“ am 19.3.2013 wurde angeregt zu prüfen, ob im Hinblick auf die zu erwartende Gesetzesänderung schon im Vorfeld eine entsprechende begriffliche Überarbeitung der Friedhofssatzung erfolgen könnte.

Es wird vorgeschlagen, in der Friedhofssatzung Begriffe wie Leiche, Leichnam, Toter etc. durch den Begriff Verstorbener zu ersetzen.

## **6. Sonstige Änderungen**

Weitere Änderungen sind hauptsächlich redaktioneller Natur oder dienen der Rechtsklarheit. Eine Gegenüberstellung der alten und der neuen Friedhofssatzung ist als Anlage 3 beigefügt.

Die Vertretungen der am Friedhof tätigen Gewerke (Genossenschaft Württembergischer Friedhofsgärtner, Vereinigung Stuttgarter Friedhofsgärtner, Steinmetzzinnung bei der Kreishandwerkerschaft sowie NETZWERKSTEIN Steinmetz- und Bildhauergenossenschaft) wurden beteiligt. Grundlegende Einwände inhaltlicher Art gegen die Neufassung der Friedhofssatzung wurden nicht vorgebracht.