

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
Abt. I Stadt- und Freiraumplanung**

**Bericht zum Stand der Umsetzung des
Friedhofsentwicklungsplans (FEP) 2006**

Berlin, 18. November 2014

Bericht zum Stand der Umsetzung des Friedhofsentwicklungsplans (FEP) 2006

0.	Vorbemerkung	1
1.	Der Friedhofsentwicklungsplan (FEP) 2006	3
1.1	Notwendigkeit der Erarbeitung eines Friedhofsentwicklungsplans	3
1.2	Gegenstand der Planung	3
1.3	Grundsätze der Planung	4
1.4	Ergebnisse der Planung	4
1.5	Rechtliche Voraussetzungen zur Umsetzung des FEP	6
2.	Stand der Umsetzung des FEP 2006	8
2.1	Stand der Umsetzung und Darstellung der aktuellen Friedhofssituation in Berlin	10
2.2	Stand der Umsetzung bei den landeseigenen Friedhöfen der Bezirke	11
2.3	Stand der Umsetzung bei den konfessionellen bzw. evangelischen Friedhöfen	14
3.	Herangehensweise, finanzielle Auswirkungen sowie Probleme und Hemmnisse bei der Umsetzung	16
3.1	Herangehensweise an die Umsetzung des FEP 2006	16
3.2	Finanzielle Auswirkungen	16
3.3	Probleme und Hemmnisse bei der Umsetzung des FEP 2006	19
4.	Bevölkerungs-, Sterbe- und Bestattungszahlen in Berlin	22
4.1	Entwicklung der Bevölkerungszahl	22
4.2	Entwicklung der Sterberate	23
4.3	Entwicklung der Bestattungszahlen	23
5.	Friedhofsflächenbedarf und -versorgung in Berlin	26
5.1	Entwicklung des Friedhofsflächenbedarfs	26
5.2	Versorgung mit Friedhofsflächen in den Bezirken	27
5.3	Künftige Versorgung mit Friedhofsflächen in Berlin	29
6.	Empfehlungen für die weitere Entwicklung vorhandener Friedhofsflächen	30
7.	Weiteres Vorgehen	33
	Tabellenverzeichnis	35
	Abbildungsverzeichnis	35
	Anhang	36

0. Vorbemerkung

Im Jahr 2006 wurde der Friedhofsentwicklungsplan (FEP) für Berlin vom Senat beschlossen und vom Abgeordnetenhaus zur Kenntnis genommen¹. Entsprechend den rechtlichen Vorgaben des Friedhofsgesetzes² zeigt der FEP die vorhandene sowie angestrebte Versorgung der Stadt mit Friedhofsflächen auf. Darüber hinaus trifft er Aussagen zur Nutzung nach Schließung und Entwidmung (Aufhebung) von Friedhofsflächen. Neben einer Folgenutzung als Grünfläche kommt unter bestimmten Voraussetzungen dabei auch eine spätere bauliche Nutzung in Betracht.

Die Umsetzung der Vorgaben des FEP ist ein langfristiger und schrittweiser Prozess, der aufgrund der Dauer bestehender Nutzungsrechte und der zumeist über den Friedhof verstreut liegenden freiwerdenden Flächen erst in langen Zeiträumen sichtbar wird.

Gemäß § 6 Friedhofsgesetz ist der Friedhofsentwicklungsplan nach Bedarf zu aktualisieren. Der FEP 2006 gibt vor, dass der Friedhofsflächenbestand einschließlich der erfolgten Schließungen für weitere Bestattungen und die Bedarfsentwicklung kontinuierlich fortzuschreiben sind. Auf dieser Grundlage ist der Friedhofsentwicklungsplan alle fünf Jahre zu aktualisieren.

Die nach fünf Jahren begonnene Aktualisierung wird mit diesem Bericht vorgelegt.

In **Kapitel 1** wird zunächst die Notwendigkeit der Erarbeitung eines Friedhofsentwicklungsplanes erläutert und aufgezeigt, welche Friedhofsflächen dabei berücksichtigt und welche Planungsansätze zu Grunde gelegt worden sind. Es folgt eine zusammenfassende Darstellung der Planungsergebnisse, gefolgt von der Erläuterung der rechtlichen Voraussetzung zur Umsetzung des FEP.

Anschließend wird in **Kapitel 2** der Stand der Umsetzung des FEP 2006 dargestellt, zunächst für die Friedhöfe in Berlin insgesamt, dann getrennt für die landeseigenen Friedhöfe der Bezirke und die konfessionellen bzw. evangelischen Friedhöfe.

Kapitel 3 beleuchtet dann intensiver den Prozess der Umsetzung in Bezug auf die Herangehensweise, finanzielle Auswirkungen sowie Probleme und Hemmnisse bei der Umsetzung.

Da die Entwicklung der Bevölkerungs-, Sterbe- und Beisetzungszahlen in Berlin Grundlage für den ermittelten Flächenbedarf im FEP 2006 waren, aber auch künftig für die weitere Versorgung mit Friedhofsflächen die Grundlage in Berlin sein werden, wird in **Kapitel 4** eine intensivere Betrachtung dieser Zahlen vorgenommen.

Daraus folgernd trifft **Kapitel 5** Aussagen zur künftigen Entwicklung von Friedhofsflächenbedarf und -versorgung in Berlin und **Kapitel 6** Empfehlungen für die weitere Entwicklung vorhandener Friedhofsflächen.

¹ Drucksache 15/ 5418 vom 11.7.2006

² Gesetz über die landeseigenen und nichtlandeseigenen Friedhöfe Berlins vom 1. November 1995 (GVBl. S. 707), zuletzt geändert durch Nr. 110 der Anlage zum Sechsten Gesetz zur Aufhebung von Rechtsvorschriften (6. Aufhebungsgesetz) vom 30. Juli 2001 (GVBl. S. 313)

Aus den mit dem Instrument des FEP 2006 bisher gewonnenen Erfahrungen werden in **Kapitel 7** Empfehlungen für das weitere Vorgehen gegeben.

Detaillierte Informationen zum Stand der Umsetzung des FEP in Bezug auf die einzelnen Friedhöfe sind im **Anhang** in entsprechenden Tabellen und Karten je Bezirk wiedergegeben.

1. Der Friedhofsentwicklungsplan (FEP) 2006

Aus der Erkenntnis heraus, dass Berlin über weitaus mehr Friedhofsflächen verfügt, als gegenwärtig und zukünftig benötigt werden, wurde der Friedhofsentwicklungsplan (FEP) erarbeitet, im Jahr 2006 vom Berliner Senat beschlossen und vom Abgeordnetenhaus zur Kenntnis genommen.

1.1 Notwendigkeit der Erarbeitung eines Friedhofsentwicklungsplans

Berlin ist durch eine Vielzahl verstreut liegender Friedhöfe unterschiedlichster Art und Größe gekennzeichnet, deren Entstehung bis ins 13. Jahrhundert zurückreicht und die ein einmaliges Spiegelbild der gesellschaftlichen, städtebaulichen und kulturellen Entwicklung sind. Während in der Vergangenheit das schnelle Wachstum der Stadt wie auch hohe Sterblichkeitsraten und Krankheitsepidemien immer wieder neue Friedhofsanlagen erforderten, ist in den letzten Jahrzehnten ein stark rückläufiger Bedarf zu verzeichnen. Grund hierfür ist einerseits der Rückgang der Sterberate bzw. der Anstieg der Lebenserwartung und andererseits ein Wandel in der Bestattungskultur mit einem steigenden Anteil an Feuerbestattungen. Inzwischen finden 80 % der Bestatteten in einer Urnengrabstätte ihre letzte Ruhestätte, davon in etwa die Hälfte in einer Urnengemeinschaftsanlage (UGA). Betrachtet man allein die Tatsache, dass für die Bestattung in einer UGA nur 3 % der Grabfläche einer Erdbestattung benötigt wird, so wird schnell deutlich, dass ein erheblicher Teil der Friedhofsflächen nicht mehr gebraucht wird.

Gegenüber 1980 verringerte sich der jährliche Friedhofsflächenbedarf um mehr als die Hälfte. Diese Entwicklung wirkt sich negativ auf den Zustand der Friedhöfe aus. Lückenhaft belegte bzw. brachliegende Grabfelder erzeugen eine Unzufriedenheit bei den Nutzerinnen und Nutzern. Da der Anteil an allgemein zu pflegenden Grünflächen und damit der Pflegeaufwand steigt, sind die Friedhofsträger häufig nicht in der Lage, die erhöhten Ausgaben bei gleichzeitig sinkenden Gebühreneinnahmen für den Unterhalt der gesamten Friedhofsflächen aufzubringen. Hinzu kommt, dass Friedhöfe auf Grund ihrer wirtschaftlichen Organisation sogenannte „Gebührenanstalten“ sind und es nach dem Gebührenrecht nicht statthaft ist, Gebühren zur Deckung von Überhangflächen heranzuziehen.

Durch Minderung des Friedhofsflächenüberschusses und der damit verbundenen Verdichtung von Grabfeldern soll einerseits eine qualitätsvolle Friedhofskultur sichergestellt und gleichzeitig das wirtschaftliche Handeln der Friedhofsverwaltungen unterstützt werden.

1.2 Gegenstand der Planung

Bei der Bearbeitung des FEP 2006 wurden bezirksübergreifend die landeseigenen, evangelischen und katholischen Friedhöfe in Berlin betrachtet, die für Bestattungen zu diesem Zeitpunkt noch geöffnet waren.

Unberücksichtigt blieben:

- Vier Berliner Friedhöfe im Umland, da hier die rechtlichen Bestimmungen Brandenburgs gelten. Die Friedhöfe wurden ursprünglich wegen Flächenknappheit im Umland angelegt. Zwei davon werden durch das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf und die beiden anderen von der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz verwaltet.

- Zehn Friedhöfe in sonstiger Trägerschaft, da es hier in der Regel besondere Nutzungsregelungen gibt.
- Bereits vor 2006 für Bestattungen geschlossene Friedhöfe, da mit diesen Flächen die Absicht des FEP, Belegungsflächen zu reduzieren, schon erfüllt wurde.

Tabelle 1: Im FEP 2006 berücksichtigte Friedhofsflächen nach Trägern

Friedhofsträger	2006	
	Anzahl geöffneter Friedhöfe	geöffnete Friedhofs- fläche in ha
landeseigen	67	568
evangelisch	103	421
katholisch	9	48
Gesamt	179	1037

In die nähere Betrachtung wurden somit 179 für Bestattungen geöffnete Friedhöfe mit einer Gesamtfläche von 1.037 ha einbezogen.

1.3 Grundsätze der Planung

Folgende Grundsätze wurden bei der Bearbeitung des FEP und den Entscheidungen, welche Friedhofsflächen für Bestattungen erhalten bzw. geschlossen werden können, zugrunde gelegt:

- Erhalt des dezentralen, wohngebietsbezogenen Friedhofssystem,
- Reduzierung der Friedhofsflächen vorrangig in überversorgten Stadtgebieten,
- Vorrang von Teilschließungen gegenüber Schließung ganzer Friedhöfe,
- Aufrechterhaltung des Nebeneinanders von landeseigenen und konfessionellen Friedhöfen,
- Berücksichtigung der ökologischen Bedeutung als Teil der Grün- und Landschaftsräume Berlins,
- Abwägung zwischen bestattungsbezogenen Planungsansätzen sowie denkmalpflegerischen und naturschutzrechtlichen Belangen,
- moderate Inanspruchnahme von Friedhofsflächen für eine wirtschaftliche Verwertung zur Finanzierung der Umnutzung stillzulegender Friedhofsflächen.

1.4 Ergebnisse der Planung

Der FEP 2006 ist das Ergebnis einer sorgfältigen Analyse des vorhandenen Friedhofsbestandes, der Auseinandersetzung mit der Entwicklung des Bestattungsverhaltens in Berlin und der Berechnung des Friedhofsflächenbedarfs. Bei der Ausweisung der zu schließenden und zu entwidmenden Friedhofsflächen hatten sowohl die betroffenen Fachämter als auch die evangelische und die katholische Kirche die Gelegenheit zur Mitwirkung.

Im Rahmen der Bearbeitung des FEP 2006 wurde von einem langfristigen Flächenüberschuss von 364 ha ausgegangen. Als erster Schritt wurden 290 ha Friedhofsfläche ausgewiesen, auf denen zukünftig keine Bestattungen mehr stattfinden sollen. Eine Einigung über eine darüber hinausgehende Flächenausweisung konnte nicht erzielt werden.

Bei der Bestands- und Bedarfsanalyse wurden für die Friedhöfe der Bezirke Charlottenburg-Wilmersdorf und Marzahn-Hellersdorf keine Friedhofsflächenüberschüsse ermittelt, so dass hier keine Umnutzungspotentiale ausgewiesen wurden.

Tabelle 2: Ergebnisse des FEP 2006

Landeseigene, evangelische und katholische Friedhöfe

geöffnete Friedhofsfläche 2006	Erhalt für Bestattungen	zur Umnutzung ausgewiesene Flächen			
Friedhofsfläche in ha					
1037	747	290			
		kurzfristig		langfristig	
		106		184	
		sonstige Nutzung	Grünfläche / Wald	sonstige Nutzung	Grünfläche / Wald / Friedhofspark
		36	70	45	139

Im Ergebnis zeigt der FEP Potentiale zur bedarfsorientierten Reduzierung von Bestattungsflächen auf, dabei wurden die Planungsvorschläge für die im FEP ausgewiesenen Flächen in zwei Zeitstufen dargestellt

- kurzfristig zu realisieren (sofort möglich bzw. sobald planungsrechtliche Voraussetzungen vorliegen),
- langfristig zu realisieren (in der Mehrzahl nach 2020),

und jeweils nach der Art der Umnutzung unterteilt in

- Grünfläche/ Wald
Dies ist nicht mit „öffentlicher Grünanlage“ im Sinne des Grünanlagen-gesetzes³ gleichzusetzen, sondern es sind damit alle Arten einer grünen Flächennutzung gem. Baugesetzbuch⁴ subsummiert.
- Friedhofspark
Ziel ist zwar die Schließung für Bestattungen, jedoch soll die Friedhofsanlage auf Grund ihrer historischen Bedeutung, ihres denkmalpflegerischen Wertes oder der hohen Anzahl an Gedenkstätten und Opfergräber dauerhaft erhalten werden.
- Sonstige Nutzung
Hierunter fallen Flächen, die für eine gewerbliche, infrastrukturelle, bauliche oder anderweitige wirtschaftliche Nutzung in Betracht kommen.

Im Ergebnis der Planung sollen 747 ha der betrachteten 1.037 ha Friedhofsflächen zur bedarfsgerechten Versorgung für Bestattungen weiterhin geöffnet bleiben, während 290 ha kurz- bzw. langfristig für weitere Bestattungen geschlossen werden sol-

³ Gesetz zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen vom 24. November 1997 (GVBl. S. 612), zuletzt geändert durch § 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 29. September 2004 (GVBl. S. 424)

⁴ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Stärkung der Innentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.6.2013 (BGBl. I S. 1548)

len. Von den dargestellten Umnutzungspotentialen befinden sich rd. 57 % in landeseigener und 43 % in konfessioneller Trägerschaft.

257 ha von den 290 ha Friedhofsflächen, die einer anderen Nutzung zugeführt werden sollen, betreffen Teilflächen auf insgesamt 75 Friedhöfen. Elf Friedhöfe mit rd. 33 ha sollen komplett geschlossen werden. Für den überwiegenden Teil (mehr als 70 %) der künftig nicht mehr zu nutzenden Friedhofsflächen ist eine Nutzung als Grünfläche, Wald oder Friedhofspark vorgesehen. Auf diese Weise stehen diese Flächen auch weiterhin für die allgemeine Erholung zur Verfügung. Für einen kleinen Teil wurde aber auch eine wirtschaftliche Verwertbarkeit und somit eine bauliche oder sonstige nicht „grüne“ Nutzung eingeräumt. Voraussetzung ist allerdings, dass auf dem Friedhof bzw. den betreffenden Friedhofsteilen die letzte Bestattung mindestens 30 Jahre zurückliegt bzw. eine solche überhaupt nicht stattgefunden hat. Für 36 ha Friedhofsflächen kam dies, sofern die planungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen, bereits kurzfristig in Betracht.

1.5 Rechtliche Voraussetzungen zur Umsetzung des FEP

Der FEP 2006 ist als eine Form der gemeindlichen Entwicklungsplanung zu verstehen und daher nicht rechtsverbindlich. Für die Berliner Verwaltungen besitzt er eine Behördenverbindlichkeit.

Konfessionelle Friedhofsträger haben weiterhin das Recht, ihre Friedhofsflächen entsprechend ihrer Widmung zu nutzen. Insbesondere die evangelische Kirche begrüßt jedoch die Erstellung des FEP und unterstützt die Planung. Sie ist bemüht die Umsetzung der Festlegungen des FEPs zu fördern. Dies ergibt sich aus dem Schlussprotokoll zu Artikel 23 des Vertrages des Landes mit der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz (Evangelischer Kirchenvertrag Berlin)⁵.

Die in den Karten des FEP dargestellten Planungsvorgaben sind nicht als parzellenscharfe Festlegungen zu verstehen, sondern vielmehr als eine Darstellung der ermittelten und notwendigen Gesamtquantitäten (Planungspotentiale), die als Grundlage für konkrete Planungen dienen. Die konkrete Ausweisung bestimmter zu schließender, aufzuhebender und fortzunutzender Flächen ist im Einzelfall zu prüfen.

Der FEP schreibt vor, dass auf den nicht mehr für Bestattungen zu nutzenden Flächen weitere Bestattungen auszuschließen sind, damit sie langfristig von Belegungen frei werden. Für Grabfelder mit Wahlgrabstätten wird eine Übergangsregelung für ca. 10 Jahre vorgeschlagen, damit das Recht auf Nachbeisetzungen gewährleistet bleibt.

Über die konkrete Schließung und Entwidmung (Aufhebung) von Friedhofsflächen entscheiden die jeweiligen Friedhofsträger selbst. Dies wird durch Bezirksamtsbeschlüsse bzw. Beschlüsse der Kirchengemeinden festgelegt. Das rechtliche Verfahren ist im Gesetz über die landeseigenen und nicht landeseigenen Friedhöfe Berlins (Friedhofsgesetz) und für die evangelischen Friedhöfe darüber hinaus im Kirchengesetz

⁵ Gesetz zum Vertrag des Landes Berlin mit der evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz (Evangelischer Kirchenvertrag Berlin) vom 6. Juli 2006 (GVBl. S. 715)

setz über die Friedhöfe (Friedhofsgesetz)⁵ geregelt. Schließung und Entwidmung (Aufhebung) von Friedhofsflächen dürfen gem. Friedhofsgesetz nur nach Herbeiführung des Einvernehmens mit der hierfür zuständigen Verwaltung erfolgen. Dies ist nach der Verordnung über die Zuständigkeit für einzelne Bezirksaufgaben (ZustVO Bezirksaufgaben)⁷ das Bezirksamt Treptow-Köpenick. Bei den evangelischen Friedhöfen ist zusätzlich die kirchenaufsichtliche Genehmigung des Konsistoriums erforderlich. Schließung und Entwidmung (Aufhebung) von Friedhofsflächen sind darüber hinaus öffentlich bekanntzumachen.

Gemäß dem Berliner Friedhofsgesetz können Friedhofsflächen nach Ablauf von Ruhe- und Pietätsfristen einer anderen Nutzung zugeführt werden. Neben der Folgenutzung als Grünfläche ist unter bestimmten Voraussetzungen auch eine sonstige Nutzung, beispielsweise eine bauliche oder sonstige nicht „grüne“ Nutzung, denkbar. Von einer solchen sonstigen Nutzung hat der FEP aufgrund der wirtschaftlichen Not-situation vieler Friedhofsträger in Teilen Gebrauch gemacht. Es besteht aber kein Rechtsanspruch auf die Bebaubarkeit der im FEP entsprechend dargestellten Flächen. Für die Nachnutzung der dafür ausgewiesenen Flächen bedarf es entsprechender bauleitplanerischer Festsetzungen bzw. Genehmigungsverfahren.

⁵ Kirchengesetz über die Friedhöfe vom 7. November 1992 (KABl. S. 202, KABl. 1993 S. 27, ABl. EKD 1993 S. 93 Nr. 47); § 36 geändert durch Verordnung mit Gesetzeskraft vom 24. April 1998 (KABl. S. 35)

⁶ Verordnung über die Zuständigkeit für einzelne Bezirksaufgaben (ZustVO Bezirksaufgaben) vom 5. Dezember 2000 (GVBl. 2000 S. 513), zuletzt geändert durch Art. I Dritte ÄndVO vom 4. 6. 2013 (GVBl. S. 162)

2. Stand der Umsetzung des FEP 2006

Bei der Umsetzung des im Jahr 2006 beschlossenen FEP spielen folgende Kriterien eine entscheidende Rolle, die vorab näher erläutert werden sollen.

Vollständige Schließung von Friedhofsflächen

Bei der vollständigen Schließung sind weitere Bestattungen ausgeschlossen. Auch Nachbeisetzungen und Nutzungsrechtsverlängerungen sind nicht möglich. Die Grabstätten bestehen im Allgemeinen bis zum Ende der Dauer des Nutzungsrechts, das in der Regel einer Ruhezeit von 20 Jahren entspricht. Als Ersatz für die Nutzungsrechte, die bis zum Zeitpunkt der Schließung nicht ausgeübt worden sind, können auf Antrag Nutzungsrechte auf einem anderen Friedhof oder Friedhofsteil eingeräumt werden. In diesem Rahmen können auf Antrag des Nutzungsberechtigten bereits Bestattete umgebettet und die Grabausstattungsgegenstände umgesetzt werden. An Stelle des Ersatzes von Nutzungsrechten kann auf Antrag auch eine anteilige Rückzahlung von Gebühren geleistet werden.

Beschränkte Schließung von Friedhofsflächen

Bei Friedhofsflächen mit beschränkter Schließung werden keine neuen Nutzungsrechte an Grabstätten vergeben. Bei bestehenden Grabstätten sind allerdings Nachbeisetzungen und Nutzungsrechtsverlängerungen möglich. Die Kosten bei einer eventuellen Verlegung einer Grabstätte werden den Nutzungsberechtigten nicht erstattet. Friedhofsflächen mit beschränkter Schließung haben weiterhin den Status einer geöffneten Friedhofsfläche.

Entwidmung (Aufhebung) von Friedhofsflächen

Eine Entwidmung (Aufhebung) von Friedhofsflächen ist bei pietätsunbefangenen Flächen möglich. Dies sind in der Regel Gebäude-, Erweiterungs- und Wirtschaftsflächen. Soll eine Friedhofsfläche, auf der Bestattungen stattgefunden haben, einer anderen Nutzung zugeführt werden, so ist eine Frist von 30 Jahren (20 Jahre Ruhezeit und 10 Jahre Pietätszeit) nach der letzten Bestattung einzuhalten.

Die Bilanzierungen zum Stand der Umsetzung FEP 2006 (siehe *Tabelle 3 „Flächenausweisungen des FEP 2006 und Stand der Umsetzung nach Trägern“*, Seite 9) basieren auf den Einvernehmenserklärungen zur Schließung bzw. Entwidmung (Aufhebung) der dafür zuständigen Stelle (Bezirksamt Treptow-Köpenick). Darüber hinaus wurden für landeseigene Friedhöfe beschränkte Schließungen auch durch Bezirksamtsbeschlüsse festgelegt, die bei der Betrachtung zum Stand der Umsetzung FEP ebenfalls berücksichtigt sind. Ebenfalls haben in die Bilanzierung auch die beschränkt geschlossenen Friedhofsflächen der evangelischen Friedhofsträger, soweit bekannt, Eingang gefunden.

Bei evangelischen Friedhofsflächen ist nach der Einvernehmenserklärung der dafür zuständigen Stelle des Bezirksamtes Treptow-Köpenick zusätzlich noch die kirchenaufsichtliche Genehmigung des Konsistoriums der evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz zur Schließung und Entwidmung einzuholen. Die in der Bilanzierung aufgeführten evangelischen Friedhofsflächen sind z.T. formal noch nicht abschließend geschlossen bzw. entwidmet worden. Friedhofsflächen, für die lediglich der Kirchengemeindebeschluss zur Schließung bzw. Entwidmung vorliegt, wurden statistisch nicht erfasst.

Tabelle 3: Flächenausweisungen des FEP 2006 und Stand der Umsetzung nach Trägern
Landeseigene, evangelische und katholische Friedhöfe

Friedhofsträger	geöffnete Friedhofsfläche 2006	Erhalt für Bestattungen	Zur Umnutzung ausgewiesene Flächen gemäß FEP 2006				geöffnete Friedhofsfläche 2014	Umsetzung FEP bis 31. Mai 2014					
			Friedhofsfläche in ha					Summe Friedhofsfläche mit geändertem Status	noch umzusetzen	Umsetzung in %			
Gesamt	1037	747	290		184		908				209		
			kurzfristig		langfristig			Entwidmung	beschränkte Schließung	vollständige Schließung			
			106		184								
			sonstige Nutzung	Grünfläche / Wald	sonstige Nutzung	Grünfläche / Wald / Friedhofspark							
			36	70	45	139		80	90	39			
landeseigen	568	400	168				495	73	40	33	146	22	87
evangelisch	421	307	114				364	8	50	7	64	50	56
katholisch	48	40	8				48	0	0	0	0	8	0

Abweichungen ergeben sich durch Rundungen

Bei den aktuellen Bilanzierungen der Friedhofsflächen mit Stand 31. Mai 2014 wurden die Zahlen des FEP von 2006 herangezogen, um eine bessere Vergleichbarkeit herzustellen, obwohl es inzwischen zum Teil Flächenkorrekturen durch z.B. Neuvermessungen gibt.

Die Nachnutzung der Friedhofsflächen ist eine stadtplanerische und planungsrechtliche Angelegenheit und wird hier nicht weiter thematisiert. Eine spätere Nutzung ist weitgehend von der wirtschaftlichen Situation der Friedhofsträger und der städtebaulichen Entwicklung der Stadt abhängig.

Im Folgenden wird zunächst die aktuelle Friedhofssituation für Berlin dargestellt, die sich insbesondere nach Schließung und Entwidmung (Aufhebung) von Friedhofsflächen ergeben hat. Die Planungsergebnisse des FEP 2006 werden dem heutigen Stand der Umsetzung gegenüber gestellt. Im Anschluss werden Art und Umfang der Umsetzung FEP differenziert nach Friedhofsträgern betrachtet. Bei den landeseigenen Friedhöfen erfolgt eine Differenzierung nach Bezirken, da es sich hier um jeweils eine Friedhofsverwaltung je Bezirk handelt.

2.1 Stand der Umsetzung und Darstellung der aktuellen Friedhofssituation in Berlin

Im FEP 2006 wurden 290 ha Friedhofsfläche dargestellt, die zukünftig nicht mehr für Bestattungen zur Verfügung stehen sollen. Davon wurden 209 ha umgenutzt (entwidmet) bzw. für eine Umnutzung (vollständige Schließung bzw. beschränkte Schließung) vorbereitet. Dies entspricht 72 % der im FEP 2006 ausgewiesenen Flächen. Für 80 ha wurde formal noch keine Umnutzung eingeleitet.

Von den im FEP dargestellten Umnutzungspotentialen von insgesamt 290 ha waren 184 ha geöffnete Friedhofsfläche zur langfristigen Umnutzung und 106 ha zu kurzfristigen Umnutzung dargestellt. 170 ha wurden mit einer vollständigen oder beschränkten Schließung für eine langfristige Umnutzung vorbereitet, dies entspricht einer Umsetzung von 92 %. Von den zur kurzfristigen Umnutzung vorgesehenen Flächen wurden hingegen nur 39 ha (37 %) entwidmet.

Nachfolgend wird die aktuelle Friedhofssituation beschrieben, die sich im Zusammenhang mit der Umsetzung des FEP 2006 ergeben hat.

Entwidmungen (Aufhebungen)

Von den im FEP zur Umnutzung vorgesehenen geöffneten Friedhofsflächen wurden inzwischen auf 24 Friedhöfen rd. 39 ha Teilflächen entwidmet.

Vollständige Schließungen

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des FEP wurden vier Friedhöfe mit rd. 6 ha für weitere Bestattungen komplett geschlossen. Somit hat sich die Anzahl der geöffneten Friedhöfe von 179 auf 175 verkleinert. Hinzu kommen Schließungen von Teilflächen auf 24 landeseigenen und evangelischen Friedhöfen mit rd. 84 ha, so dass insgesamt 90 ha Friedhofsflächen geschlossen wurden.

Beschränkte Schließungen

Bei 28 weiteren Friedhofsteilflächen mit insgesamt rd. 80 ha wurde eine beschränkte Schließung festgelegt. Wann für diese Flächen eine Nachnutzung erfolgen kann, ist in der Regel nicht absehbar.

Nach vollständiger Schließung und Entwidmung geöffneter Friedhofsflächen hat sich die Größe der für Bestattungen zur Verfügung stehenden Flächen um 129 ha von 1.037 ha auf 908 ha reduziert.

Darüber hinaus wurden Friedhofsflächen, die bereits vor 2006 für Bestattungen geschlossen waren, inzwischen entwidmet. Drei seit den 1970er Jahren geschlossene landeseigene Friedhöfe mit insgesamt 6 ha wurden komplett entwidmet. Hinzu kommen Entwidmungen von Teilflächen auf vier geschlossenen Friedhöfen mit rd. 15 ha. Somit wurden insgesamt 21 ha geschlossene Friedhofsflächen entwidmet.

In *Tabelle 4 „Stand Umsetzung FEP 2006 nach Bezirken“* (siehe Seite 12) wird der Umsetzungsstand FEP 2006 je Bezirk dargestellt. Demnach ist der Grad der Umsetzung sehr unterschiedlich. Während sich im Bezirk Steglitz-Zehlendorf für 96 % der im FEP für eine Umnutzung dargestellten Flächen eine Statusänderung ergeben hat, sind es im Bezirk Lichtenberg lediglich 13 %. Im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg wurden inzwischen sogar mehr Flächen geschlossen als im FEP ausgewiesen, so dass hier eine Umsetzung von 133 % erfolgte. Art und Umfang der Umsetzung FEP kann aber nicht in erster Linie nach den Bezirken betrachtet werden, sondern muss vielmehr nach den Friedhofsträgern differenziert werden. In den anschließenden Kapiteln wird dies entsprechend getrennt voneinander betrachtet.

2.2 Stand der Umsetzung bei den landeseigenen Friedhöfen der Bezirke

Der FEP hat insgesamt rd. 168 ha von etwa 568 ha geöffnete landeseigene Friedhofsflächen, die in Zuständigkeit der Friedhofsverwaltungen der Bezirke unterhalten werden, zur Umnutzung ausgewiesen. Für rd. 146 ha wurde von den Bezirken durch BA-Beschluss eine Umnutzung festgelegt. 33 ha dieser Flächen wurden aufgehoben, 40 ha vollständig geschlossen und 73 ha beschränkt geschlossen. Somit erfolgte für 87 % der im FEP für die landeseigenen Friedhöfe dargestellten Flächenbilanzen eine Umnutzung bzw. wurde diese planerisch eingeleitet. Von den rd. 62 ha für eine kurzfristige Umnutzung vorgesehenen Flächen auf landeseigenen Friedhöfen wurden bisher nur rd. 33 ha entwidmet.

In *Tabelle 5* ist der *Stand der Umsetzung für die landeseigenen Friedhöfe der Bezirke* (siehe Seite 13) differenziert dargestellt. Daraus ist folgendes ersichtlich: Die Umsetzung des FEP 2006 erfolgte bei den neun vom FEP betroffenen Bezirken sehr unterschiedlich.

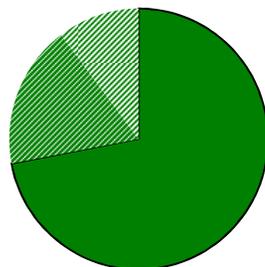
Die Bezirke Pankow, Tempelhof-Schöneberg und Treptow-Köpenick haben die im FEP 2006 dargestellten umzunutzenden Friedhofsflächen, wenn auch z.T. mit veränderten Flächenzuschnitten und mit reduzierter Fläche, sehr schnell und konsequent vollständig geschlossen. Neben der Schließung von Teilflächen auf zehn verschiedenen Friedhöfen erfolgten die Schließungen der kompletten Friedhöfe Pankow V (Germanenstr.), Schöneberg I (Eisackstr.) und Schöneberg IV (Priesterweg) und Hessenwinkel in Köpenick.

Tabelle 4: Stand Umsetzung FEP 2006 nach Bezirken

Landeseigene, evangelische und katholische Friedhöfe

Bezirke	Stand FEP 2006				Umsetzung FEP bis 31. Mai 2014						
	gesamt	geöffnet (FEP-relevant)	davon Umnutzung		Status- änderung gesamt	beschränkte Schließung	vollständige Schließung	Entwidmung	noch umzusetzen	Umsetzung in %	
			langfristig	kurzfristig							
Mitte	93,12	64,61	10,46	3,89	2,25	0,00	0,00	2,25	8,21	22	
Friedrichshain-Kreuzberg	47,90	47,90	3,96	0,00	5,27	0,04	4,74	0,50	-1,31	133	
Pankow	142,65	134,55	50,11	18,61	42,06	3,31	36,37	2,39	8,05	84	
Charlottenburg-Wilmersdorf	62,84	62,84	0,00	0,00	0,73	0,00	0,00	0,73	-0,73	-	
Spandau	90,26	88,26	27,22	16,57	12,27	0,00	0,00	12,27	14,95	45	
Steglitz-Zehlendorf	121,58	120,66	36,09	1,71	34,69	34,16	0,00	0,53	1,40	96	
Tempelhof-Schöneberg	119,48	105,50	21,51	8,61	16,60	2,49	10,28	3,83	4,91	77	
Neukölln	118,75	117,96	43,30	9,74	42,10	24,52	14,17	3,41	1,20	97	
Treptow-Köpenick	74,87	74,41	28,02	15,82	24,84	0,00	24,66	0,18	3,18	89	
Marzahn-Hellersdorf	42,06	38,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	
Lichtenberg	76,41	69,03	19,61	12,10	2,55	0,00	0,00	2,55	17,06	13	
Reinickendorf	114,44	113,17	50,16	19,30	26,80	15,97	0,00	10,83	23,36	53	
Gesamt	1.104,36	1.036,97	290,44	106,35	210,16	80,49	90,21	39,46	80,28	72	

- Friedhofsfläche Erhalt
747 ha
- ▨ Umnutzung langfristig
184 ha
- ▨ Umnutzung kurzfristig
106 ha



- Friedhofsfläche Erhalt
747 ha
- Friedhofsfläche ohne
Umsetzungsbeschluss 80 ha
- Friedhofsfläche beschränkt
geschlossen
80 ha
- Friedhofsfläche vollständig
geschlossen
90 ha
- Friedhofsfläche entwidmet
39 ha

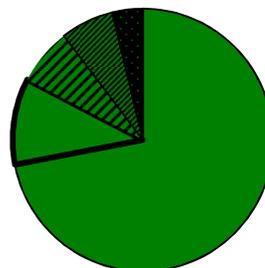
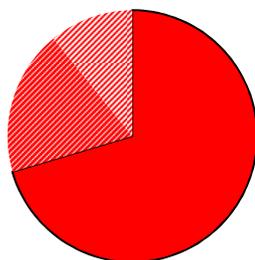


Tabelle 5: Stand der Umsetzung für die landeseigenen Friedhöfe der Bezirke

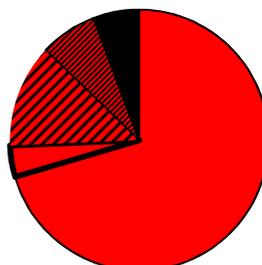
Landeseigene Friedhofslächen

Bezirke	Stand FEP 2006				Umsetzung FEP bis 31. Mai 2014						
	gesamt	geöffnet (FEP-relevant)	davon Umnutzung		Status- änderung gesamt	beschränkte Schließung	vollständige Schließung	Entwidmung	noch umzusetzen	Umsetzung in %	
			davon Umnutzung								
				kurzfristig							
Mitte	26,64	9,37	1,07	1,07	1,04	0,00	0,00	1,04	0,03	97	
Friedrichshain-Kreuzberg	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	
Pankow	51,32	44,67	10,56	6,71	9,77	1,11	8,66	0,00	0,79	93	
Charlottenburg-Wilmersdorf	40,83	40,83	0,00	0,00	0,65	0,00	0,00	0,65	-0,65	-	
Spandau	87,09	87,09	27,22	16,57	12,27	0,00	0,00	12,27	14,95	45	
Steglitz-Zehlendorf	110,95	110,62	35,41	1,48	34,69	34,16	0,00	0,53	0,72	98	
Tempelhof-Schöneberg	50,72	37,29	10,34	2,77	10,34	0,00	7,16	3,18	0,00	100	
Neukölln	51,88	51,88	24,22	2,43	23,32	21,61	0,00	1,71	0,90	96	
Treptow-Köpenick	58,82	58,36	25,21	15,69	24,84	0,00	24,66	0,18	0,37	99	
Marzahn-Hellersdorf	38,75	34,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	
Lichtenberg	38,48	31,10	6,61	2,63	2,24	0,00	0,00	2,24	4,37	34	
Reinickendorf	62,75	61,74	27,17	12,39	26,72	15,97	0,00	10,75	0,45	98	
Gesamt	618,23	567,72	167,81	61,74	145,88	72,85	40,48	32,55	21,93	87	

- Friedhofsfläche Erhalt
400 ha
- ▨ Umnutzung langfristig
106 ha
- ▩ Umnutzung kurzfristig
62 ha



- Friedhofsfläche ohne
Umsetzungsbeschluss 22 ha
- ▨ Friedhofsfläche beschränkt
geschlossen
73 ha
- ▩ Friedhofsfläche vollständig
geschlossen
40 ha
- Friedhofsfläche entwidmet
33 ha



Beschränkte Schließungen erfolgten auf 20 Friedhöfen der Bezirke Neukölln, Steglitz-Zehlendorf und Reinickendorf. Bei den Bezirken Neukölln und Steglitz-Zehlendorf ist eine regelmäßige Überprüfung dieser Flächen vorgesehen, um dann in Abhängigkeit der noch bestehenden Nutzungsrechte abzuwägen, zu welchem Zeitpunkt die Flächen vollständig geschlossen werden können. Der Bezirk Reinickendorf hingegen hat im Vorhinein je Belegungsdichte unterschiedliche Schließungszeiten und Übergangsregelungen festgelegt, die für den längsten Fall bis 2045 gehen. Für eine Friedhofsteilfläche in Pankow wurde ebenfalls eine beschränkte Schließung erlassen, deren Übergangsregelung auf 10 Jahre festgelegt wurde.

Bei den Bezirken Lichtenberg und Spandau steht die formale Schließung von Friedhofsflächen noch aus. Hier erfolgten aber wie bei fast allen anderen Bezirken Entwidmungen von Friedhofsflächen, die nun in der Regel Grünflächen sind. Darüber hinaus wurden Flächen von sechs Friedhöfen aufgehoben, die bereits vor 2006 geschlossen waren und daher im FEP 2006 nicht dargestellt wurden.

2.3 Stand der Umsetzung bei den konfessionellen bzw. evangelischen Friedhöfen

Träger der konfessionellen Friedhöfe sind in der Regel die einzelnen Kirchengemeinden. Da der Anteil an den gesamten Umnutzungspotentialen auf den katholischen Friedhöfen in Berlin mit 8 ha nur 2,8 % ausmacht und auch keine realisierten Umnutzungen auf diesen Friedhöfen bekannt sind, wird im vorliegenden Bericht nur auf die evangelischen Friedhöfe eingegangen.

In *Tabelle 6* wird der *Stand der Umsetzung bei den evangelischen Friedhofsflächen* in Berlin (siehe Seite 15) dargestellt.

Von 114 ha im FEP für eine Umnutzung vorgesehenen Flächen auf evangelischen Friedhöfen wurden insgesamt 65 ha umgenutzt bzw. für eine Umnutzung vorbereitet. Für 7 ha wurde die Einvernehmenserklärung zur Entwidmung vom hierfür zuständigen Amt eingeholt. 50 ha wurden entsprechend vollständig geschlossen. Für insgesamt 8 ha wurde eine beschränkte Schließung beschlossen. Für weitere 50 ha soll gemäß FEP noch eine Schließung oder Entwidmung erfolgen.

Somit wurden die Festlegungen des FEP auf den evangelischen Friedhöfen zu 56 % umgesetzt. Die Umsetzung bei den kurzfristig umzunutzenden Flächen fällt geringer aus.

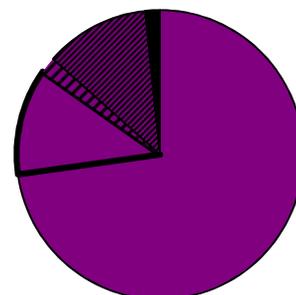
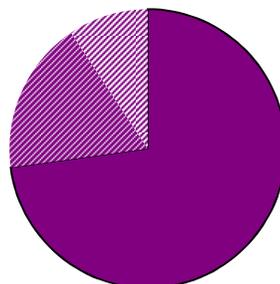
Der im Vergleich zu den landeseigenen Friedhöfen geringere Anteil der Umsetzung des FEP lässt sich damit erklären, dass bei den evangelischen Friedhöfen eine formale Schließung und Entwidmung meist nur im unmittelbaren Zusammenhang mit einer konkreten Planung und Verwertungsaussicht dieser Flächen vorgenommen wird, da sich ansonsten die Nebenkosten wie Grundsteuer und Straßenreinigungsentgelte unnötig erhöhen würden (siehe dazu Kapitel 3.2).

Tabelle 6: Stand Umsetzung für die evangelischen Friedhofsflächen in Berlin

Evangelische Friedhofsflächen

Bezirke	Stand FEP 2006				Umsetzung FEP bis 31. Mai 2014						
	gesamt	geöffnet (FEP-relevant)	davon Umnutzung		Status- änderung gesamt	beschränkte Schließung	vollständige Schließung	Entwidmung	noch umzusetzen	Umsetzung in %	
				davon kurzfristig							
Mitte	64,00	52,76	9,39	2,82	1,21	0,00	0,00	1,21	8,18	13	
Friedrichshain-Kreuzberg	47,90	47,90	3,96	0,00	5,27	0,04	4,74	0,50	-1,31	133	
Pankow	88,66	87,21	39,54	11,89	32,29	2,20	27,70	2,39	7,26	82	
Charlottenburg-Wilmersdorf	22,01	22,01	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	0,09	-0,09	-	
Spandau	1,17	1,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	
Steglitz-Zehlendorf	10,63	10,04	0,68	0,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,68	0	
Tempelhof-Schöneberg	54,07	53,52	9,69	5,84	6,26	2,49	3,12	0,65	3,43	65	
Neukölln	63,88	63,09	19,08	7,30	18,78	2,91	14,17	1,70	0,30	98	
Treptow-Köpenick	16,05	16,05	2,81	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00	2,81	0	
Marzahn-Hellersdorf	3,31	3,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	
Lichtenberg	25,19	25,19	9,10	6,24	0,31	0,00	0,00	0,31	8,79	3	
Reinickendorf	38,99	38,73	20,15	4,99	0,08	0,00	0,00	0,08	20,07	0	
Gesamt	435,86	420,98	114,40	39,45	64,29	7,63	49,73	6,92	50,11	56	

- Friedhofsfläche Erhalt
307 ha
- ▨ Umnutzung langfristig
75 ha
- ▩ Umnutzung kurzfristig
39 ha



- Friedhofsfläche Erhalt
307 ha
- ▨ Friedhofsfläche ohne
Umsetzungsbeschluss 50 ha
- ▩ Friedhofsfläche beschränkt
geschlossen 8 ha
- ▩ Friedhofsfläche vollständig
geschlossen 50 ha
- Friedhofsfläche entwidmet
7 ha

3. Herangehensweise, finanzielle Auswirkungen sowie Probleme und Hemmnisse bei der Umsetzung

Art und Umfang der Umsetzung des FEP 2006 erfolgten je nach Friedhofsträger (landeseigen oder konfessionell) sehr unterschiedlich. Dies liegt einerseits an den unterschiedlichen Verbindlichkeiten des FEP (siehe Kapitel 1.5), vor allem ist dies aber auch in den finanziellen Auswirkungen begründet. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Friedhofsträger häufig bei der Umsetzung des FEP auf erhebliche Probleme und Hemmnisse gestoßen sind.

3.1 Herangehensweise an die Umsetzung des FEP 2006

Da der FEP für die Berliner Verwaltung eine Behördenverbindlichkeit hat, wurde hier für einen großen Anteil der im FEP für eine Umnutzung vorgesehenen Flächen ein BA-Beschluss zur Statusänderung (beschränkte Schließung, vollständige Schließung und Entwidmung) herbeigeführt. Dies gilt für 146 ha von 168 ha im FEP ausgewiesenen Flächen und macht somit einen Umsetzungsgrad von 87 % aus.

Bei den konfessionellen Friedhofsträgern erfolgt die Umsetzung des FEP schleppender. Schließungen und insbesondere Entwidmungen werden erst dann formal umgesetzt, wenn eine konkrete Umnutzung vorgesehen ist. Aus diesem Grund sind auch beschränkte Schließungen die Ausnahme. Es wurde bisher für 64 ha der im FEP ausgewiesenen 114 ha evangelischen Friedhofsfläche eine Umnutzung formal eingeleitet. Dies entspricht einer Umsetzung von 56 %. Für die 8 ha der im FEP 2006 zur Umnutzung ausgewiesenen Friedhofsflächen der katholischen Kirche sind weder Schließungen noch Entwidmungen bekannt.

3.2 Finanzielle Auswirkungen

Der Friedhofsflächenüberschuss ist mit erheblichen wirtschaftlichen Problemen für die Friedhofsträger verbunden. Kosten für die Pflege und Unterhaltung der über den Bestattungsbedarf hinausgehenden Flächen sowie zur Sicherung der im allgemeinen Interesse liegenden Funktionen (§ 2 Abs. 2 Friedhofsgesetz) können und dürfen nicht aus dem Gebührenaufkommen gedeckt werden. Während die Bezirke für die Friedhöfe und deren Unterhaltung und den Betrieb finanzielle Zuweisungen aus dem Landeshaushalt erhalten, müssen bei den konfessionellen Friedhöfen die einzelnen Friedhofsträger für Kosten, die nicht über Gebühren abgedeckt sind, aufkommen, da diese in Berlin keine Zuschüsse aus dem Landeshaushalt erhalten.

Wichtiges Ziel des FEP ist, durch Schließung und Entwidmung von Friedhofsflächen zur wirtschaftlichen Gesundung der Friedhöfe beizutragen. Mit der Umsetzung des FEP kann die wirtschaftliche Situation der Friedhöfe aber nicht sofort verbessert werden, da durch lange Bindungsfristen für Nutzungsrechte und das Einhalten einer zehnjährigen Pietätszeit positive Ergebnisse sich zum überwiegenden Teil erst nach 30 Jahren bzw. bei beschränkter Schließung erst nach 50 oder noch mehr Jahren einstellen können. Voraussetzung hierfür ist aber, dass die notwendigen Entscheidungen rechtzeitig getroffen werden.

Friedhofsflächen ohne Nutzungsrechte kommen mit einer Mindestpflege aus, die sich auf die Verkehrssicherheit und Sauberkeit beschränkt. Darüber hinaus können sie einer anderen Nutzung zugeführt werden. Bei Grabfeldern mit Nutzungsrechten muss hingegen ein den allgemeinen Anforderungen genügender Pflegezustand gesichert sein. Darüber hinaus ist den kostenwirksamen Anforderungen, die sich aus der

Benutzung ergeben (z.B. Verkehrssicherheit, Zuwegung, Wasserbereitstellung und Abfallentsorgung), Rechnung zu tragen.

Nach Schließung bzw. beschränkter Schließung von Friedhofsflächen erhöht sich zunächst der Pflegeaufwand bis zur möglichen Entwidmung, da sich mit frei werden den Grabstätten der Anteil der allgemein zu pflegenden Grünflächen vermehrt. Hinzu kommen Rückbaumaßnahmen, die Investitionen erfordern. Mit zunehmendem Auslaufen der Nutzungsrechte wird aber langfristig eine extensive Pflege möglich sein, was wiederum mit sinkendem Pflege- und Unterhaltungsaufwand verbunden ist.

Die finanziellen Auswirkungen bei der Umsetzung des FEP sind je nach Friedhofsträger unterschiedlich. Sie wirken sich auf Art und Umfang der Umsetzung des FEP aus.

Finanzielle Auswirkungen für die landeseigenen Friedhöfe:

Budgetmittelzuweisungen

Wie bereits eingangs erwähnt, erhalten die Bezirke für die Pflege und Unterhaltung von landeseigenen Friedhofsflächen Zuweisungen aus Mitteln des Landeshaushaltes; die erzielten Einnahmen aus Friedhofsgebühren werden über die Einnahmevergabe abgeschöpft.

Bis 2008 erfolgte die Zuweisung aller Friedhofsflächen – unabhängig von Auslastung und Pflegeintensität – über das Produkt 77700 „Öffentliche Friedhöfe Bereitstellung“. Um zu vermeiden, dass Flächenbindungen eingegangen werden, die die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit langfristig einschränken, wurde der Zuweisungsmodus für die Friedhofsflächen ohne Nutzungsrechte, die im FEP 2006 als kurzfristig umzunutzende Flächen ausgewiesen sind, ab 2008 geändert: Diese Flächen werden nicht mehr über das o.g. Friedhofsprodukt zugewiesen, sondern stattdessen über die beiden Produkte der Pflege und Unterhaltung „Grünanlagen Aufwandsklassen III und IV“ (Produkte 78447 und 78448). Dabei erfolgt die Zuordnung durch Einschätzung der notwendigen Pflegeintensität durch die SenStadtUm. Dies gilt auch für Friedhofsflächen bereits geschlossener Friedhöfe.

Mit diesem Vorgehen ist eine Absenkung der Budgetmittel verbunden, da die Zuweisungspreise der Grünflächenpflegeprodukte unter dem Zuweisungspreis des Friedhofsproduktes liegen. Die damit einhergehende Einsparung von 1,7 Mio. € kam dem Konnexitätsprinzip⁸ entsprechend durch Plafondabsenkung dem Landeshaushalt zugute.

Einsparungen bei kurzfristig umzunutzenden Friedhofsflächen

Wie oben dargestellt, erhalten die Bezirke für Friedhofsflächen, die gemäß FEP 2006 kurzfristig umzunutzen sind, weiterhin, wenn auch im reduzierten Umfang, eine finanzielle Zuweisung. Allerdings fließen die somit erzielten Einsparungen aufgrund des Globalsummenprinzips nicht automatisch in die Unterhaltung der verbleibenden Friedhofsflächen ein; das gilt auch für Erlöse aus möglichen Verpachtungen und Veräußerungen. Für die Grünflächenämter ergeben sich mit der Umsetzung des FEP

⁸Vgl. Drs. 16/2313 „Bezirksfinanzen auf eine solide Basis stellen“; Seite 2: „Bei der Bildung des Plafonds soll berücksichtigt werden, welche haushaltswirksamen zusätzlichen Ausgaben den Bezirken durch neue Rechtsvorschriften (Konnexitätsprinzip) entstehen und in welchem Umfang sie ggf. an Konsolidierungsmaßnahmen beteiligt werden.“

somit nicht unbedingt finanzielle Vorteile, da die Budgets für die Friedhofsprodukte sowie die erzielten Einnahmen nach bezirksindividueller Schwerpunktsetzung intern ggf. (um-)verteilt werden. Ob sich daraus eine negative Anreizwirkung ergibt, ist fraglich, denn es ist zu bedenken, dass die „Anschubfinanzierung“ (z.B. Kosten für Rückbaumaßnahmen, Umbettungen) umgekehrt aus umverteilten Mitteln aus anderen Bereichen erfolgt sein kann. Dies kann damit ein Vorteil des Globalsummenhaushalts sein.

Auswirkungen auf die Umsetzung FEP

Da der FEP behördenverbindlich ist, sind die Bezirke dazu gehalten ihn umzusetzen. Dies geschieht sowohl in Art als auch im Umfang je Bezirk sehr unterschiedlich. Durch die Zuweisungssystematik für die kurzfristig umzunutzenden Friedhofsflächen soll die Belegungspolitik auf einzelnen Friedhöfen verbessert werden. Während für die kurzfristig umzunutzenden Flächen eine Reduzierung der Budgetmittel erfolgt, haben Schließungen und beschränkte Schließungen von langfristig umzunutzenden Flächen gem. FEP keine finanziellen Auswirkungen auf die Budgetmittelzuweisungen für die Bezirke.

Finanzielle Auswirkungen für die konfessionellen Friedhöfe:

Finanzierungsmodell FEP

Die konfessionellen Friedhofsträger decken die Bewirtschaftung der Friedhöfe im Wesentlichen über Gebühreneinnahmen. Darüber hinaus können Einnahmen aus Grabpflegevereinbarungen, Vermietungen bzw. Verpachtungen erzielt werden. Anders als bei landeseigenen Friedhöfen stehen bei der Umwidmung von Friedhofsflächen in konfessioneller Trägerschaft in allgemeine Grünflächen für deren Unterhaltung keine öffentlichen Mittel zur Verfügung. Allerdings haben konfessionelle Friedhofsträger nur einen um mindestens 75 % verminderten Anteil an Straßenreinigungsentgelten zu zahlen.

Das Friedhofsgesetz lässt neben einer Grünfläche unter bestimmten Voraussetzungen auch eine andere Folgenutzung zu, so dass im FEP 2006 auch bauliche und sonstige „nicht grüne“ Folgenutzungen ausgewiesen wurden. Diese Planungsvorschläge beziehen sich im gewissen Umfang auch auf pietätsbefangene Flächen.

Gründung von Gemeindeverbänden

Die Synode der evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz hat 2005 mit dem Erlass des Kirchengesetzes über Gemeindeverbände zur Verwaltung von Friedhöfen (Friedhofsverbandsgesetz)⁹ die Möglichkeit für Kirchengemeinden geschaffen, Gemeindeverbände in Form von Körperschaften des öffentlichen Rechts zur gemeinsamen Verwaltung von Friedhöfen zu schaffen. Innerhalb dieser einheitlichen Körperschaften kann ein Standortausgleich, z.B. aus Verwertungserlösen, erfolgen.

Zwei Gemeinde- bzw. Friedhofsverbände haben sich seither in Berlin gegründet. Seit 2009 besteht der Evangelische Friedhofsverband Berlin Stadtmitte, der 39 Friedhöfe mit einer Fläche von rund 220 ha in sechs Berliner Bezirken verwaltet. Die Übertragung sechseweiterer Friedhöfe ist zurzeit im Verfahren.

⁹ Kirchengesetz über Gemeindeverbände zur Verwaltung von Friedhöfen (Friedhofsverbandsgesetz – FVG) vom 4. November 2005 (KABl. S. 199, ber. KABl. 2006 S. 21)

Darüber hinaus gibt es seit 2013 den Evangelischen Friedhofsverband Süd-Ost, dem sechs Friedhöfe in zwei Berliner Bezirken und im Land Brandenburg angeschlossen sind.

Bei dem Verkauf bzw. der Verpachtung von Friedhofsflächen können die Erlöse innerhalb des Verbandes zur Finanzierung der Umsetzung FEP von anderen Flächen herangezogen werden.

Auswirkungen auf die Umsetzung FEP

Bei einer Schließung von Friedhofsflächen verschlechtert sich zunächst die wirtschaftliche Situation des Friedhofsträgers. Für diese Flächen können keine Gebühreneinnahmen erzielt werden, gleichzeitig erhöht sich durch freiwerdende Grabstätten der Pflegeaufwand. Die finanzielle Situation der konfessionellen Friedhofsträger verbessert sich erst dann wesentlich, wenn Flächen veräußert oder verpachtet werden. Allerdings werden die Friedhofsflächen erst im Zusammenhang mit einer tatsächlichen Umnutzung (Verkauf/Verpachtung) entwidmet, da sich ansonsten die Nebenkosten wie Grundsteuer und Straßenreinigungsentgelte unnötig erhöhen würden.

3.3 Probleme und Hemmnisse bei der Umsetzung FEP 2006

Wie eingangs erwähnt ist die Umsetzung der Vorgaben des FEP ein langfristiger und schrittweiser Prozess, der aufgrund der Dauer bestehender Nutzungsrechte und der zumeist über den Friedhof verstreut liegenden freiwerdenden Flächen erst in langen Zeiträumen sichtbar wird. Problematisch ist in der Übergangszeit bis zur endgültigen Räumung der oft höhere Pflegeaufwand durch lückenhafte Belegung sowie zusätzliche Kosten durch Rückbaumaßnahmen, Einfriedungen und Umbettungen.

Um den Friedhofsträgern Hilfestellungen und Anregungen zur Erleichterung ihrer Arbeit zu geben, wurde im Jahr 2008 das Planungs- und Beratungsbüro STATTBAU Berlin von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung gemeinsam mit der Evangelischen Kirchhofkommission Berlin Stadtmitte (heute: Evangelischer Friedhofsverband Berlin Stadtmitte) mit einem Modellvorhaben zur beispielhaften Umsetzung des FEP für Berlin beauftragt. Im Juni 2009 wurden die Ergebnisse den bezirklichen Grünflächenämtern und den jeweiligen Friedhofsverwaltungen unter Beteiligung des Evangelischen Friedhofsverbandes Berlin Stadtmitte vorgestellt. Darüber hinaus gab es einen Austausch über den Stand und das Vorgehen bezüglich der Umsetzung des FEP in den Bezirken. Die Ergebnisse des Modellvorhabens und des Fachgesprächs sind in die nachfolgenden Beschreibungen zu Problemen und Hemmnissen bei der Umsetzung des FEP mit eingeflossen. Auch hier ist eine getrennte Betrachtung je Friedhofsträger (landeseigen/ konfessionell) notwendig.

Probleme und Hemmnisse bei Schließungen (beschränkt/ vollständig)

Der FEP schreibt vor, dass auf nicht mehr für Bestattungen zu nutzenden Flächen weitere Bestattungen auszuschließen sind, damit sie langfristig von Belegungen frei werden. Für Grabfelder mit Wahlgrabstätten wird eine Übergangsregelung für ca. 10 Jahre vorgeschlagen, damit das Recht auf Nachbeisetzungen gewährleistet bleibt. Bei Grabfeldern mit nur vereinzelt Nutzungsrechten sind ggf. Umbettungen zu Lasten des Friedhofsträgers in Betracht zu ziehen. Da die Nutzungsberechtigten einer Grabstätte bei einer vollständigen Schließung einen Anspruch auf eine kostenfreie Umbettung haben, ist anfangs nach Schließungsbeschluss erst einmal mit erhöhten Kosten zu rechnen. Die Praxis hat gezeigt, dass Umbettungsanträge danach nur noch vereinzelt vorkommen.

Um den betroffenen Nutzungsberechtigten von Wahlgrabstätten die bestehenden Nutzungsrechte zu gewährleisten und damit etwaige Konflikte zu umgehen, wurde für einen erheblichen Teil der umzunutzenden Flächen auf landeseigenen Friedhöfen eine beschränkte Schließung festgelegt, deren endgültiger Schließungszeitpunkt erst zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt werden soll. Mit diesem Vorgehen sollen kurzfristig anfallende Kosten für Umbettungen verhindert werden. Dadurch verschärfen sich jedoch die Probleme mit lückenhafter Belegung und einem erhöhten Pflegeaufwand. Nachteil hiervon ist außerdem, dass die Flächen für anderweitige Nutzungen erst später verfügbar werden.

Drei Bezirke haben die vollständige Schließung ihrer Flächen beschlossen. Hier kam es zwar anfangs zu Konflikten mit den Friedhofsnutzern und zu erhöhten Kosten durch Umbettungsmaßnahmen, positiv ist aber, dass die Friedhofsflächen dem Bedarf schneller angepasst werden und die damit verbundenen Vorteile eher eintreten können. Vor- und Nachteile von beschränkter und vollständiger Schließung von Friedhofsflächen können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

Tabelle 7: Vor- und Nachteile von beschränkter und vollständiger Schließung

Beschränkte Schließung	Vollständige Schließung
Beschreibung <ul style="list-style-type: none"> keine Einrichtung bzw. Vergabe von neuen Grabstätten für bestehende Wahlgrabstätten besteht das Recht auf Nachbeisetzungen bzw. Nutzungsrechtsverlängerungen 	Beschreibung <ul style="list-style-type: none"> keine Einrichtung bzw. Vergabe von neuen Grabstätten für bestehende Grabstätten bestehen keine Möglichkeiten für Nachbeisetzungen bzw. Nutzungsrechtsverlängerungen
Vorteile <ul style="list-style-type: none"> keine einschneidenden Veränderungen für bestehende Nutzungsrechte 	Vorteile <ul style="list-style-type: none"> Friedhofsflächen können dem Bedarf schneller angepasst werden ein geringerer Pflegeaufwand stellt sich schneller ein die Flächen können schneller einer anderen Nutzung zugeführt werden es stellen sich schneller Optionen zur finanziellen Entlastung der Friedhofsträger ein Konzentration von Grabstätten auf bestimmten Flächen führt zu einem dichten Grabbestand Die höhere Belegdichte verbessert den Pflegezustand Verbesserung von sozialen Aspekten wie Begegnungen, Kontakte und Sicherheitsempfinden
Nachteile <ul style="list-style-type: none"> langfristig hohe und stetig steigende Bewirtschaftungskosten Flächen mit lückenhafter Belegung und mit meist schlechtem Pflegezustand eine Nachnutzung der Flächen ist nur sehr langfristig möglich Verschlechterung von sozialen Aspekten wie Begegnungen, Kontakte und Sicherheitsempfinden 	Nachteile <ul style="list-style-type: none"> Einschränkungen von Nutzungsrechten an bestehenden Wahlgrabstätten ggf. Erstattung anteiliger Nutzungsgebühren bzw. auch zu tragende Kosten für die Umbettung für den Friedhofsträger

Probleme und Hemmnisse bei Entwidmungen (Aufhebungen)

Die im FEP 2006 für eine kurzfristige Umnutzung dargestellten Flächen wurden bei den landeseigenen Friedhöfen nur knapp zur Hälfte aufgehoben. Viele der für eine Entwidmung (Aufhebung) vorgesehenen Flächen sind bzw. waren nie Bestattungsf lächen, sondern pietätsunbefangene Flächen wie Rahmengrün, Eingangs- und Lagerflächen oder zweckgebundene Gewerbeflächen, die aber weiterhin für einen funktionsfähigen Friedhof erforderlich sind. Häufig sind sie wenig geeignet für eine Folgenutzung als Grünanlage zur Erholungsnutzung oder für eine andere Nutzung. Aber auch aus formalen Gründen, z.B. fehlende Vermessung, erfolgte noch keine Aufhebung.

Finanzielle Probleme und Hemmnisse

Größter Kritikpunkt der Träger landeseigener Friedhöfe ist, dass zusätzliche Kosten für den z.T. erhöhten Pflegeaufwand und Rückbaumaßnahmen, Einfriedungen und Umbettungen nicht durch gesonderte Budgetzuweisungen zusätzlich finanziert werden. Im Gegenteil wurde die ohnehin schwierige Pflegesituation durch die Kürzung von Budgetmitteln eher verschärft. Dennoch haben die Bezirke bereits 87 % des FEP 2006 umgesetzt (insbesondere die Bezirke Pankow, Tempelhof-Schöneberg und Treptow-Köpenick). Dieser hohe Erfüllungsgrad ist als Erfolg zu bewerten.

Einschränkung von Bestattungsangeboten

Von Seiten der bezirklichen Friedhofsverwaltungen wird außerdem kritisiert, dass mit der Umsetzung des FEP keine Flächenpotentiale verbleiben, um besondere Angebote für aktuell nachgefragte Grabstättenarten (z.B. für Baumbestattungen, islamische Bestattungen) im größeren Umfang schaffen zu können.

Probleme und Hemmnisse bei konfessionellen bzw. evangelischen Friedhöfen

Evangelische Friedhofsträger kritisieren, dass die Planungsempfehlungen des FEP, insbesondere bei Umnutzungen für sonstige Nutzungen bzw. geplante Bauvorhaben nicht ausreichend von den zuständigen Bezirksverwaltungen unterstützt werden. Bei einer Umnutzung von konfessionellen Friedhofsflächen in Grünfläche werden den konfessionellen Trägern dieser Flächen vom Land Berlin keine finanziellen Mittel zur Pflege und Unterhaltung zur Verfügung gestellt. Da es nicht Auftrag der Kirche ist, öffentliche Grünflächen zu unterhalten, werden Lösungsvorschläge für die Nachnutzung dieser Flächen gefordert.

4. Bevölkerungs-, Sterbe- und Bestattungszahlen in Berlin

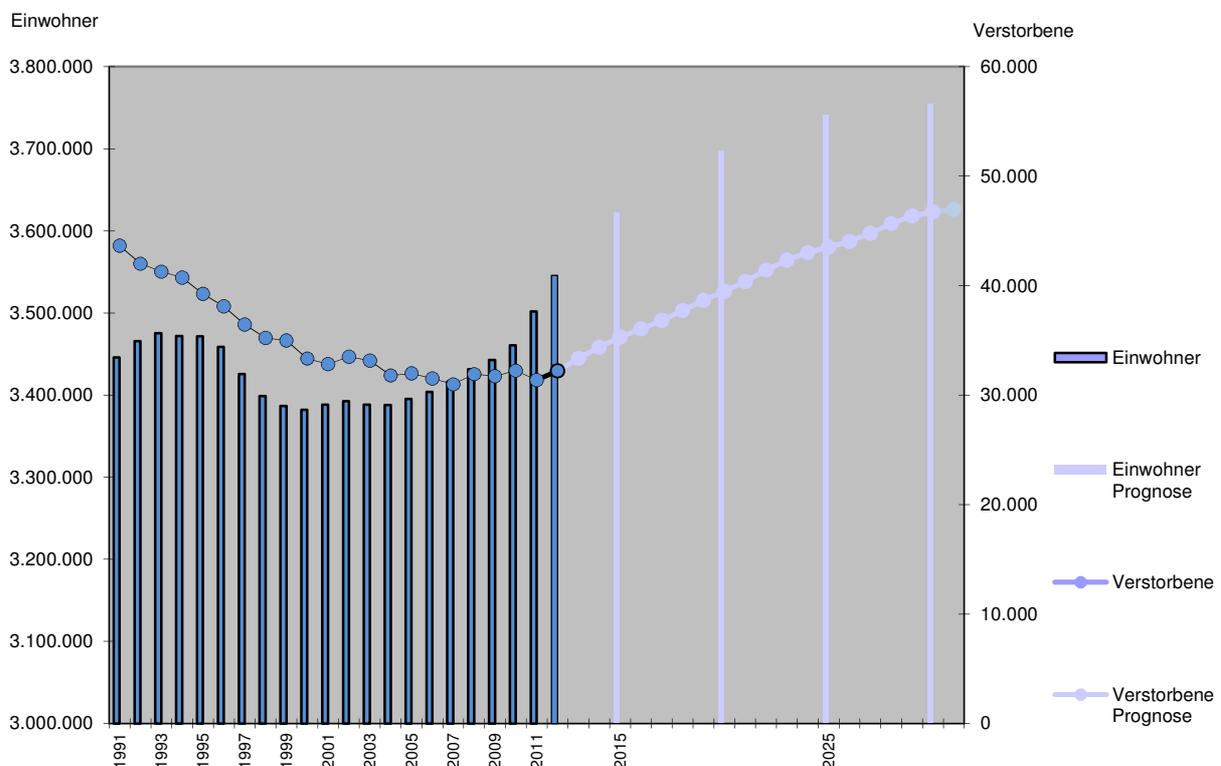
Die Entwicklung der Bevölkerungs-, Sterbe- und Bestattungszahlen ist Grundlage für die Ermittlung des Friedhofsflächenbedarfs in Berlin. An dieser Stelle soll die aktuelle Entwicklung dargestellt und der daraus resultierende Friedhofsflächenbedarf in den Zusammenhang mit der Umsetzung FEP 2006 gesetzt werden.

Der Bedarf an Friedhofsflächen für Bestattungen wird durch folgende Faktoren wesentlich beeinflusst:

- Bevölkerungszahl
- Höhe der Sterberate
- Anzahl der Bestattungen und Anteile an den Bestattungs- und Grabstättenarten.

Grafik 1: Entwicklung der Anzahl der Einwohner/innen und Sterbefälle von 1991 bis 2012 und Prognosen bis 2030

(Zahlenquelle: Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2011-2030 / Stand Oktober 2012)



4.1 Entwicklung der Bevölkerungszahl

Bisher wurde für Berlin von einer Bevölkerungszahl von 3,502 Millionen für das Jahr 2011 ausgegangen, allerdings musste diese Zahl nach Auswertung des Zensus 2011 auf 3,326 Millionen nach unten korrigiert werden. Die vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg für den 31.12.2011 berechnete aktuelle Zahl liegt somit um ca. 173.000 niedriger.

Basierend auf der Ausgangsbevölkerungszahl von 3,502 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern wurde ursprünglich für 2030 ein Bevölkerungsbestand von 3,756 Millionen prognostiziert. Würde vereinfacht die neue Bestandszahl 2011 aus dem

Zensus der prognostizierten Entwicklung zugrunde gelegt, wäre ein Anstieg von 3,326 auf ca. 3,580 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern in 2030 zu verzeichnen.¹⁰ Um die Bevölkerungs- und Sterbeentwicklung in den letzten zwei Jahrzehnten abbilden zu können, wurden allerdings bei der oben dargestellten Grafik sowie bei der folgenden Darstellung zur Sterberate die alten Bevölkerungszahlen verwendet.

4.2 Entwicklung der Sterberate

Die Sterberate (Sterbefälle pro 1.000 Einwohner und Jahr, in ‰) ist auch in den vergangenen Jahren weiter gesunken. Lag sie 1970 noch bei 18,1 ‰, so sank sie kontinuierlich und lag im Jahr 2000 bei 9,86 ‰ und zuletzt im Jahr 2012 bei 9,1 ‰.

Je nach Bevölkerungsstruktur und Lebensverhältnissen ist die Sterberate unterschiedlich hoch. In den Bezirken Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Pankow und Marzahn-Hellersdorf, die einen hohen Anteil an jungen Menschen haben, lag die Sterberate 2012 zwischen 6 und 8 ‰. Im Gegensatz dazu lag sie in den Bezirken Spandau, Steglitz-Zehlendorf und Reinickendorf zwischen 11 und 12 ‰.

Der Rückgang der Sterberate ist insbesondere Folge der gestiegenen Lebenserwartung. Die Lebenserwartung in Berlin liegt zurzeit bei den Frauen bei 82 Jahren und bei den Männern bei 77 Jahren. Den 85. Geburtstag erlebt in Berlin fast jede zweite Frau (48 %) und nahezu jeder dritte Mann (32 %).

Darüber hinaus haben auch Geburtenausfälle und Bevölkerungsverluste durch den Zweiten Weltkrieg dazu geführt, dass die Zahl der Verstorbenen relativ gering war. Nach der aktuellen Bevölkerungsprognose wird sich diese Entwicklung jedoch in absehbarer Zeit ändern, da mit der Überalterung der Bevölkerung ein Anstieg an Sterbefällen zu erwarten ist. Es ist davon auszugehen, dass bis 2020 die Zahl der Sterbefälle um ca. 8.000 steigt und dann die Sterberate bei 12 ‰ liegen wird. Eine weitere Steigerung der Sterberate auf 13 bis 14 ‰ wird es voraussichtlich bis 2030 geben.

4.3 Entwicklung der Bestattungszahlen

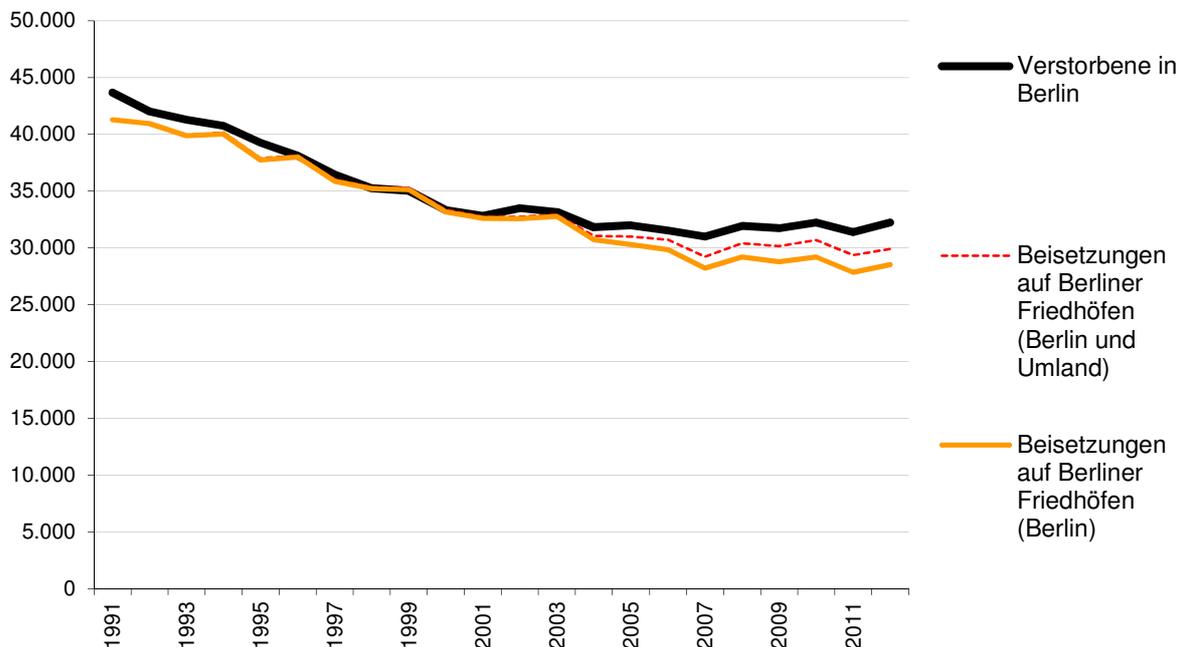
Der kontinuierliche Rückgang der Sterbefälle führte auch zum Rückgang an Bestattungen auf den Friedhöfen in Berlin. Während 1991 noch 43.654 Verstorbene 41.227 Beisetzungen (95 %) gegenüber standen, waren es 2012 nur noch 32.218 Verstorbene und 28.514 Beisetzungen (89 %). Somit sind die Beisetzungszahlen in der Stadt etwas stärker zurückgegangen als die Sterbefälle.

Diese abweichenden Zahlen sind u.a. begründet in alternativen Bestattungsangeboten im Berliner Umland. Zum einen sind einige Waldbestattungsplätze privater Anbieter in den vergangenen Jahren eröffnet worden. Aber auch das Angebot an naturnahen Beisetzungsarten auf Friedhöfen im Umland wird hierfür eine Ursache sein. So sind z.B. die Beisetzungszahlen auf den Berliner Friedhöfen im Umland (evangelische Friedhöfe in Stahnsdorf und Ahrensfelde) in den letzten 10 Jahren gestiegen. Die hier Beigesetzten hatten überwiegend ihren letzten Wohnsitz in Berlin. Auch das Angebot an Seebeisetzungen unterstützt die Entwicklung von abnehmenden Bestattungszahlen in Berlin. Darüber hinaus werben verschiedene Bestatter mit kostengünstigen Bestattungen im Ausland (z.B. Tschechien). Ein weiterer Grund für diese

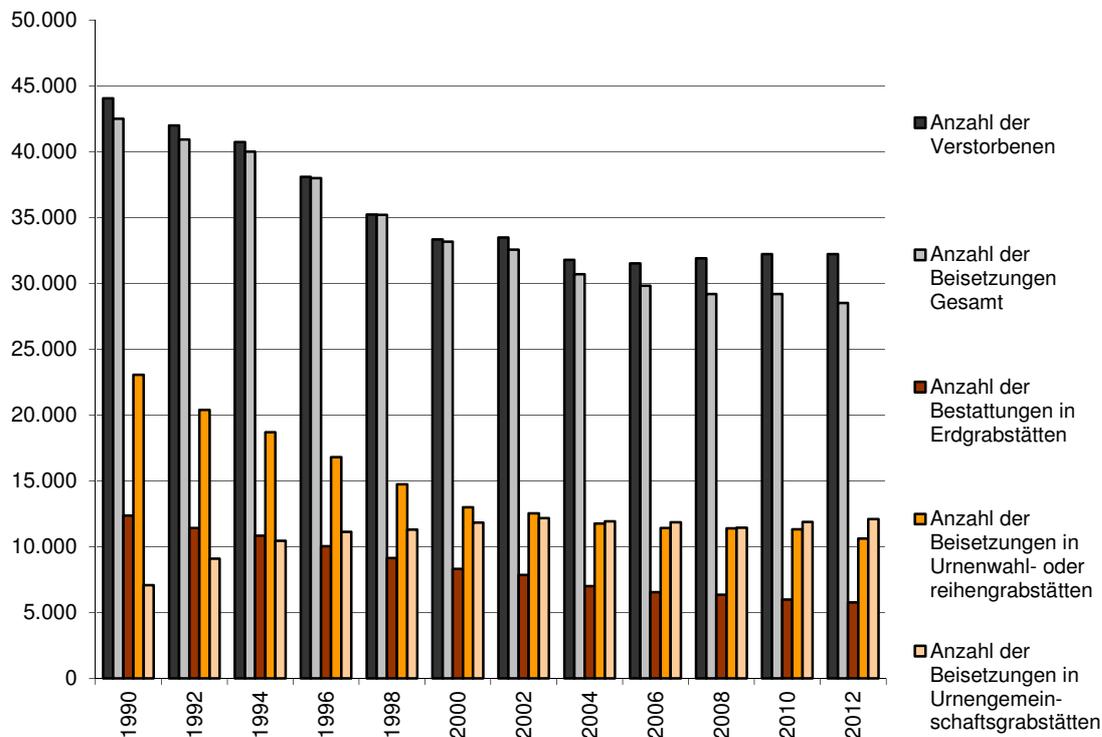
¹⁰ Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2011-2030 von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg / Stand Oktober 2012

Situation mag sein, dass ein großer Anteil an Verstorbenen mit Migrationshintergrund in ihren Herkunftsländern beigesetzt wird.

Grafik 2: Entwicklung der Sterbe- und Beisetzungszahlen von 1991 bis 2012 Berlin und Umland alle Träger



Grafik 3: Entwicklung der Anzahl der Sterbefälle und der Bestattungsarten in Berlin von 1990 bis 2012



Seit Zulassung der Kremation in Berlin haben Feuerbestattungen bis heute kontinuierlich zugenommen. Während 1950 weniger als 40 % der Verstorbenen Berlins kremiert wurden, waren es im Jahr 2000 bereits 75 %. Im Jahr 2012 machten Urnenbeisetzungen knapp 80 % aller Bestattungen aus.

Mit Einführung der Urnengemeinschaftsanlagen (UGA) im Jahr 1976 fand diese Grabstättenart einen ständigen Zulauf. Während noch Anfang der 1990er Jahre jede dritte Urnenbeisetzung in einer solchen Anlage erfolgte, war es zuletzt 2012 jede zweite Urnenbeisetzung.

Der Anteil an Erdbestattungen nahm entsprechend in den letzten Jahrzehnten ab. Während er zum Beginn der 1990er Jahre noch rd. 28 % aller Bestattungen ausmachte, ist dieser Anteil in den letzten Jahren auf rd. 20 % gesunken.

5. Friedhofsflächenbedarf und -versorgung für Berlin

5.1 Entwicklung des Friedhofsflächenbedarfs

Der Friedhofsflächenbedarf wurde bei der Erarbeitung des FEP auf Grundlage folgender Faktoren ermittelt:

- Flächenbedarf je Grabstättenart
- Anzahl der Bestattungen je Grabstättenart
- Dauer der durchschnittlichen Grabnutzungszeit.

Flächenbedarf je Grabstättenart

Die Größen der unterschiedlichen Grabstättenarten für Erdbestattungen und Urnenbeisetzungen ergeben sich aus den Vorgaben der Friedhofsordnung¹¹. Der Flächenbedarfswert berücksichtigt aber darüber hinaus auch einen anteiligen Wert für die Flächen, die zur Friedhofsinfrastruktur gehören. Dies sind z.B. Grabnebenflächen, Wege, Wirtschafts- und Gebäudeflächen und allgemeine Grünflächen. Für die Planung wurden Bruttoflächen für Erdbestattungen mit 12,6 m², für Urnenbeisetzungen mit 2,9 m² und für Beisetzungen in Urnengemeinschaftsanlagen (UGA) mit 0,5 m² ermittelt.

Anzahl der Bestattungen je Grabstättenart

Hierzu wurden die jährlichen Statistikmeldungen über die Beisetzungen je Grabstättenart ausgewertet.

Dauer der durchschnittlichen Grabnutzungszeit

Ausgehend von der im Friedhofsgesetz vorgegebenen Mindestruhezeit von 20 Jahren und einer geschätzten durchschnittlichen Verlängerung von 15 Jahren wurde eine mittlere Grabnutzungszeit von 35 Jahren errechnet.

Während in den 1960er Jahren im Westteil Berlins die Gefahr einer langfristigen Unterversorgung mit Friedhofsflächen bestand, zeichnet sich seit den letzten zwei Jahrzehnten eine deutliche Überversorgung mit Friedhofsflächen ab. Dies liegt einerseits daran, dass zur Vorbeugung eines Friedhofsflächenmangels in den 1970er Jahren im Westteil der Stadt Maßnahmen wie die Reduzierung der Mindestruhezeit für Erdbestattungen auf 20 Jahre, Verdichtung von Grabfeldern und Förderung von Urnenbeisetzungen ergriffen wurden. Hinzu kamen, wie schon erwähnt, eine sinkende Sterberate und eine wachsende Nachfrage an Feuerbestattungen und an Urnengrabstätten in Gemeinschaftsanlagen.

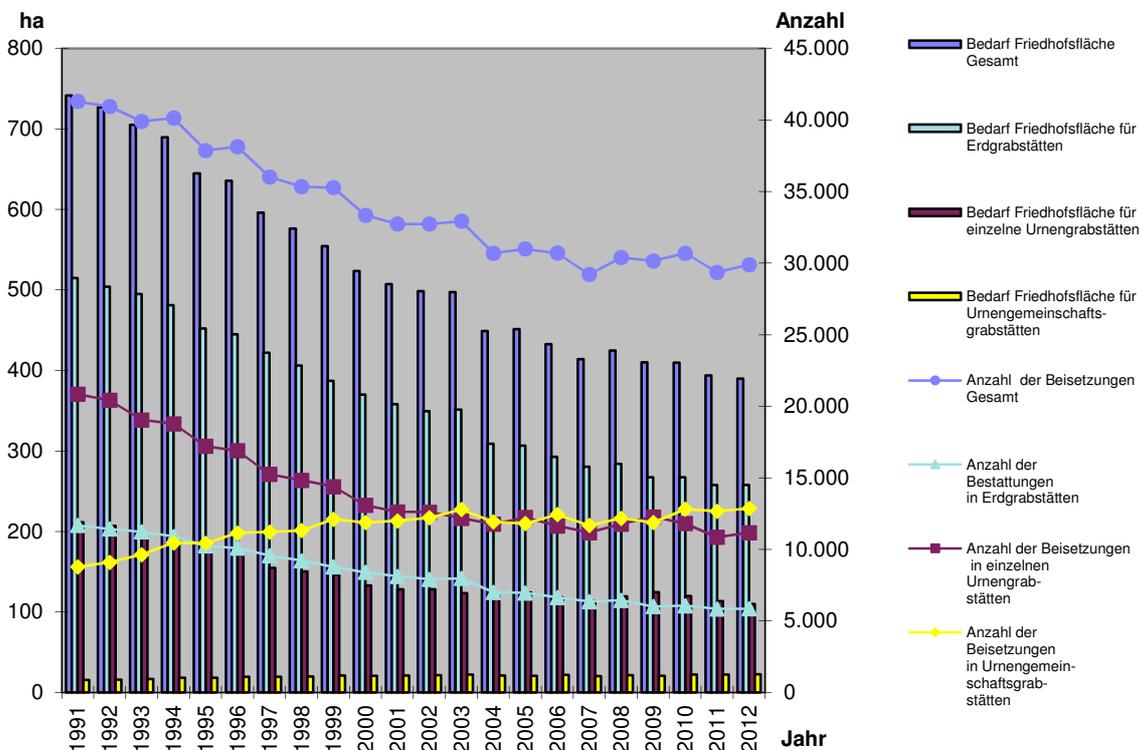
Ausgehend von der mittleren Anzahl an Bestattungen in den letzten 10 Jahren, der spezifischen Flächenbedarfe und unter Berücksichtigung der mittleren Grabnutzungszeit von 35 Jahren ergibt sich heute ein Flächenbedarf von rd. 427 ha für Berlin. Bei der Bearbeitung des FEP lag dieser Wert noch bei 634 ha (Durchschnittswert für den Zeitraum 1991 bis 2002). Während 2006 hieraus folgend eine Kennziffer von 1,86 m² Friedhofsfläche pro Einwohner abgeleitet wurde, liegt dieser Wert heute bei 1,27 m². Bei der Bearbeitung des FEP 2006 wurde diese rückläufige Entwicklung bereits erkannt. Dennoch wurde bei der Berechnung der für Bestattungszwecke be-

¹¹ Verordnung über die Verwaltung und Benutzung der landeseigenen Friedhöfe Berlins (Friedhofsordnung) vom 19. November 1997 (GVBl. S. 614), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. Januar 2011 (GVBl. S. 10)

nötigten Friedhofsfläche ein Richtwert von 2 m² je Einwohner/in angesetzt. Dies hat folgende Gründe:

- durch einen hohen Anteil an Park- und Waldfriedhöfen ist auf Grund der Gestaltungsstruktur eine Flächenreduzierung nur eingeschränkt möglich
- es ist davon auszugehen, dass sich in naher Zukunft auf Grund der aktuellen demographischen Entwicklung die Sterberate erhöhen wird
- unvorhersehbarer Entwicklungen im Bestattungsverhalten wurden berücksichtigt
- die Möglichkeit von außergewöhnlichen Ereignissen (Flächenvorrat zur Katastrophenvorsorge) wurde berücksichtigt.

Grafik 4: Übersicht Anzahl der Beisetzungen und Friedhofsflächenbedarf
(auf Grundlage der Beisetzungszahlen von 1991-2012 und einer durchschnittlichen Liegezeit von 35 Jahren)



Ausgehend von einer gemäß Zensus ermittelten neuen Bevölkerungszahl von 3,326 Millionen und unter Berücksichtigung des Richtwertes von 2 m² je Einwohner/in liegt der gesamtstädtische Bedarf an Friedhofsflächen für Bestattungszwecke heute bei 665 ha (680 ha/ 2006). Legt man die aktuelle Bevölkerungsprognose zu Grunde, so könnte sich bis zum Jahr 2030 ein Friedhofsflächenbedarf von 716 ha entwickeln.

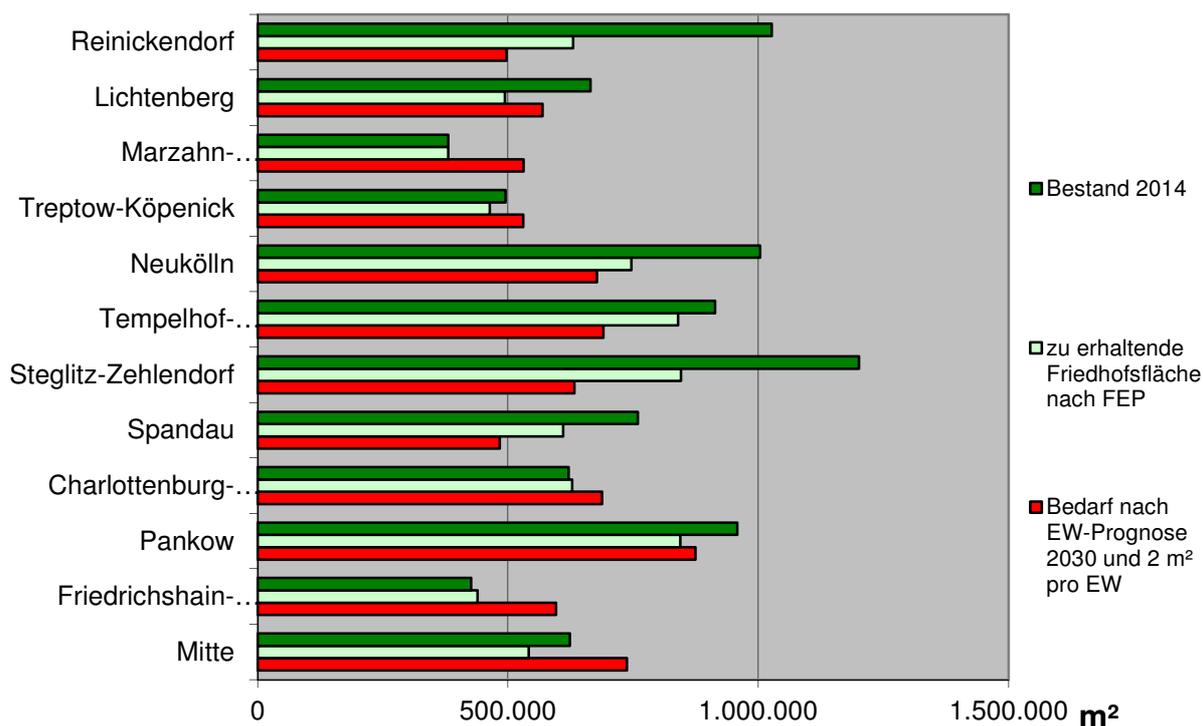
5.2 Versorgung mit Friedhofsflächen in den Bezirken

Ausgehend von einer Bedarfsberechnung von 2 m² Friedhofsfläche je Einwohner/in sind die Bezirke sehr unterschiedlich mit Bestattungsflächen ausgestattet. Ähnlich

wie 2006 stellt sich demnach die Versorgung der Berliner Bezirke heute nach begonnener Umsetzung des FEP mit Friedhofsflächen folgendermaßen dar:

- 7 Bezirke sind stark überversorgt (Pankow, Spandau, Steglitz-Zehlendorf, Tempelhof-Schöneberg, Neukölln, Lichtenberg und Reinickendorf)
- 5 Bezirke sind nach diesem Berechnungsverfahren bedarfsgerecht versorgt bzw. unterversorgt (Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Charlottenburg-Wilmersdorf, Treptow-Köpenick und Marzahn-Hellersdorf).

Grafik 5: Friedhofsflächen der Bezirke - Bestand, Erhalt nach FEP und Bedarf



Beim Vergleich der Friedhofsflächenversorgung ist jedoch der Friedhofstyp zu berücksichtigen. Bei den innerstädtischen Friedhöfen handelt es sich meist um Alleequartierfriedhöfe, die im Vergleich zu den großzügig angelegten Park- und Waldfriedhöfen in den Außenbezirken, mit weniger Fläche auskommen. Bei weiteren Planungen müssen diese friedhofsspezifischen Besonderheiten weiterhin berücksichtigt werden, ebenso wie der Anteil an Erd- und Urnenbestattungen.

Durch die bisher erfolgten Umsetzungsmaßnahmen des FEP 2006 hat sich nur beim Bezirk Treptow-Köpenick die Friedhofsflächenversorgung grundsätzlich verändert. Wurde der Bezirk damals als überversorgt eingestuft, ist nun eine bedarfsgerechte Versorgung zu verzeichnen.

Während im Jahr 2006 noch rd. 3 m² Friedhofsfläche je Einwohner/in zur Verfügung stand, sind es bei der heutigen Einwohnerzahl und den reduzierten Friedhofsflächen rd. 2,7 m².

5.3 Künftige Versorgung mit Friedhofsflächen in Berlin

Auf der Grundlage der Bevölkerungsentwicklung für das Jahr 2020 sowie dem Planungsrichtwert von 2 m² Friedhofsfläche je Einwohner/in wurde im Zuge der Erarbeitung des FEP 2006 von einem langfristigen Friedhofsflächenbedarf von 673 ha ausgegangen.

Legt man die aktuelle Bevölkerungsprognose dem Berechnungsverfahren zugrunde, so könnte sich, wie in Kapitel 5.1 dargelegt, bis zum Jahr 2030 ein Friedhofsflächenbedarf von 716 ha entwickeln.

Nach begonnener Umsetzung des FEP hat sich durch Schließung und Entwidmung (Aufhebung) die geöffnete Friedhofsfläche um 129 ha auf 908 ha reduziert. Weitere 80 ha werden durch beschränkte Schließungen für Bestattungen langfristig gesperrt sein. Somit liegt der Friedhofsflächenüberschuss bei 111 ha.

Werden die Vorgaben des FEP 2006 mit weiteren 80 ha umzunutzenden Friedhofsflächen erfüllt, so würde langfristig nur noch ein Flächenüberschuss von 31 ha bestehen.

6. Empfehlungen für die weitere Entwicklung vorhandener Friedhofsflächen

Für die weitere Entwicklung der Friedhofsflächen in Berlin werden anhand der bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des FEP 2006 folgende Empfehlungen gegeben:

Vollständige Schließung statt beschränkte Schließung von Friedhofsflächen

Bei der weiteren Umsetzung des FEP 2006 sollte die vollständige Schließung der beschränkten Schließung vorgezogen werden, da so eine bedarfsgerechte Anpassung von Bestattungsflächen schneller vollzogen werden kann, ein geringerer Pflegeaufwand erreicht wird und eine Umnutzung der Flächen eher möglich ist. Durch die Konzentration der Bestattungsaktivitäten in Kernbereichen kann die derzeitige Friedhofskultur erhalten bleiben.

Verbesserte Grabstättenangebote auf den Friedhöfen

In Kapitel 4.3 ist dargestellt, dass die Bestattungszahlen in Berlin stark rückläufig sind. Grund hierfür sind insbesondere die in den letzten Jahrzehnten stetig sinkenden Sterbezahlen. Die Statistik macht aber auch deutlich, dass der Anteil der Beisetzten an den in Berlin Verstorbenen abnimmt. Das bedeutet, dass die Beisetzungszahlen in Berlin noch stärker zurückgegangen sind als die Sterbefälle. Die Ursachen hierfür wurden in Kapitel 4.3 genannt.

Der sinkende Friedhofsflächenbedarf begründet sich nicht nur mit sinkenden Sterbe- und Beisetzungszahlen, sondern auch durch die Zunahme von Beisetzungen in Urnengemeinschaftsanlagen (UGA), bei denen die Angehörigen von der Pflege einer Grabstätte befreit sind. 2012 fanden 43 % aller Beisetzungen in einer solchen Anlage statt. Diese Entwicklung zeigt, dass bei der Wahl der Grabstätte folgende Faktoren eine wichtige Rolle spielen:

- Kosten
- Pflegeintensität einer Grabstätte für die Nutzungsberechtigten
- Naturverbundenheit
- Ausübung von religiösen Riten.

Der FEP zeigt auf, wie dem stetig sinkenden Bedarf an Bestattungsflächen durch Schließung und Entwidmung (Aufhebung) von nicht mehr benötigten Friedhofsflächen begegnet werden kann. Darüber hinaus sollte aber auch das Angebot auf den Friedhöfen bedarfs- und nachfrageorientiert verbessert werden, um eine nachhaltige Nutzung der Friedhöfe als Bestattungsorte mit einer sich über Jahrhunderte entwickelten Bestattungskultur weiterhin zu sichern.

Der hohe Anteil an Beisetzungen in Urnengemeinschaftsanlagen zeigt, dass insbesondere Grabstätten nachgefragt werden, bei denen sich die Nutzungsberechtigten nicht um die Pflege kümmern müssen. Diese wird entweder von der Friedhofsverwaltung oder einem Friedhofsgärtner übernommen. Hier wäre z.B. eine erweiterte Angebotspalette denkbar. Insbesondere naturnahe Bestattungsformen wie Baumbestattungen in weniger gestalteten Bereichen werden gerne angenommen. Sie sind gute Alternativen zu den Bestattungswäldern von privaten Betreibern. Im Vergleich zu Bestattungswäldern haben Baumgrabstätten auf Friedhöfen die Vorteile, dass eine gute Friedhofsinfrastruktur vorhanden, die Nähe zum Wohnsitz der Hinterbliebenen gegeben und in der Regel eine gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln gewährleistet ist. Die Einrichtung von reinen Bestattungswäldern führt hinge-

gen zu weiteren Friedhofsüberschussflächen und verschärft somit die desolate Situation der bestehenden Friedhöfe.

Auch die Anlage von Grabfeldern für einzelne gesellschaftliche Gruppen (z.B. Fußballfans eines bestimmten Vereins) sollte geprüft werden, um attraktive Angebote zu schaffen. Ebenso könnte das bestehende Angebot an Bestattungsmöglichkeiten für die verschiedenen in Berlin lebenden Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften erweitert werden.

Vor dem Hintergrund, dass in den letzten Jahren ein steigender Bedarf an Bestattungen nach islamischem Ritus zu verzeichnen ist, der voraussichtlich weiter zunehmen wird, sollte von den einzelnen Friedhofsträgern sorgfältig geprüft werden, ob auf ihren Friedhöfen Flächenpotentiale vorhanden sind, die für die Einrichtung spezieller Grabfelder für islamische Bestattungen in Frage kommen. Da es durch den Volksentscheid vom 25. Mai 2014 und der Zustimmung zum Gesetz der Initiative 100% Tempelhof nicht mehr zu der geplanten Erweiterung des Friedhofs Columbiadamm mit Grabfeldern für Bestattungen nach islamischem Ritus kommen wird, ist diese Prüfaufgabe umso dringlicher geworden. Neben Friedhöfen bzw. Friedhofsteilen in bezirklicher Trägerschaft kommen hierfür grundsätzlich auch konfessionelle Friedhöfe in Betracht, die sich im näheren Umfeld von Wohngebieten befinden, in denen viele Menschen islamischen Glaubens leben.

Flexibler, bedarfsorientierter Umgang mit den Vorgaben des FEP 2006

Bei der Umsetzung des FEP hat sich gezeigt, dass viele Friedhofsflächen einer anderen sinnvollen Nutzung oft nicht absehbar zugeführt werden können, andererseits es auch notwendig ist, einer sich im Laufe der Zeit verändernden Bestattungsnachfrage durch neue Angebote entsprechen zu können. Es muss daher möglich sein, die Vorgaben des FEP aus dem Jahr 2006 bei Bedarf entsprechend anpassen zu können. Das heißt, vom FEP betroffene Friedhofsflächen müssen auch weitergenutzt werden (z.B. für Bestattungen im Baumfeld) bzw. bereits geschlossene Friedhofsflächen im Einzelfall wieder aktiviert werden können (z.B. für Bestattungen nach islamischem Ritus). In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, welche anderen Flächen in entsprechendem Umfang einer Schließung zugeführt werden können. Zu bedenken ist hierbei allerdings, dass die Rücknahme von Flächenschließungen auf Friedhöfen zu Verständnisproblemen bei der Bevölkerung führen kann.

Ein flexibler, bedarfsorientierter Umgang mit den Vorgaben des FEP 2006 ist auch bezogen auf die konkrete Nachnutzung zu schließender und zu entwidmender Friedhofsflächen angesichts des aktuell zu verzeichnenden großen Bevölkerungswachstums und dem damit stetig steigenden Bedarf nach bezahlbarem Wohnraum geboten. Das Friedhofsgesetz (vgl. § 6) erlaubt als Folgenutzung eines Friedhofs bzw. einer Friedhofsteilfläche neben einer Grünfläche unter bestimmten Voraussetzungen auch eine bauliche oder sonstige nicht „grüne“ Nutzung. Inwieweit eine Friedhofsfläche für eine Wohnbaunutzung tatsächlich geeignet ist, ist im Einzelfall von dem betreffenden Friedhofsträger zu überprüfen und mit den zuständigen Verwaltungen abzustimmen.

Wirtschaftliches und dienstleistungsorientiertes Handeln

Friedhofsverwaltungen stehen angesichts langer Planungszeiträume, die mit den gesetzlichen Ruhe- und Pietätsfristen verbunden sind, in dem Spannungsverhältnis kurzfristig und flexibel auf betriebliche sowie kundenseitige Bedarfe und Erforder-

nisse reagieren zu müssen. Inwiefern sich für die landeseigenen Friedhöfe, die als Teil der jeweiligen Bezirksverwaltung den Gesetzmäßigkeiten von Globalhaushalten unterliegen, Vor- oder Nachteile ergeben ist unklar. Es sollte daher geprüft werden, inwieweit andere Organisationsformen (wie z.B. in Hamburg, wo eine Anstalt des öffentlichen Rechts die Friedhöfe Ohlsdorf und Öjendorf betreibt) geeignet sind, ein wirtschaftlich erfolgreicherer Betrieb der Friedhöfe zu ermöglichen sowie ein verbessertes dienstleistungsorientiertes Marketing (Öffentlichkeitsarbeit, zusätzliche Dienstleistungen, Grabpflege, Café, verbesserte Grabstättenangebote, Service, Ansprechpartner) zu eröffnen. Aus dem Ergebnis einer solchen Betrachtung lassen sich ggf. Empfehlungen und Anregungen für die Optimierung der Friedhofsverwaltungen der Bezirke ableiten.

7. Weiteres Vorgehen

Bei der Auseinandersetzung mit dem FEP sollte man sich grundsätzlich darüber bewusst sein, dass sich Veränderungen auf Friedhöfen häufig erst sehr langfristig auswirken. Infolge der langen Bindungsfristen für Nutzungsrechte und der nach Friedhofsgesetz auferlegten Schutzfrist stellen sich positive Auswirkungen häufig erst 30 Jahre nach Schließung ein. Bei einer beschränkten Schließung erfolgt dies voraussichtlich erst nach durchschnittlich 50 Jahren.

Fortschreibung des FEP

Keine weiteren Flächenausweisungen

Gemäß den aktuellen Bevölkerungs- und Friedhofsflächenbedarfsprognosen (siehe Kapitel 4 und 5 des Berichtes) ist eine Ausweisung von weiteren zu schließenden Friedhofsflächen über das Maß der im FEP genannten Größe nicht empfehlenswert. Zwar besteht nach vollständiger Umsetzung des FEP weiterhin eine Überversorgung von 31 ha, jedoch schafft dies entsprechende Handlungsspielräume für die Schaffung neuer flächenintensiverer Bestattungsangebote (siehe Kapitel 6 des Berichtes), um die Berliner Friedhöfe noch attraktiver machen zu können.

Weiterer Umgang mit den Zeitstufen zur Umnutzung des FEP 2006

Mit der Umnutzung von landeseigenen Friedhofsflächen in allgemeine Grünflächen oder eine sonstige andere Nutzung werden Einsparpotentiale für den Landeshaushalt gesehen. Bei den gemäß FEP 2006 für eine kurzfristige Umnutzung vorgesehenen Flächen erfolgte dies durch eine geminderte Budgetmittelzuweisung (siehe Kapitel 3.2). Für die Friedhofsflächen, die infolge der weiteren Bindung mit Nutzungsrechten an Grabstätten erst langfristig eine Umnutzung erfahren können, soll es nach FEP mittelfristig zu weiteren Einsparungen kommen. Der Umfang dafür sei fortlaufend festzustellen. Eine Überprüfung, wann gemäß FEP 2006 langfristig umzunutzende Friedhofsflächen in kurzfristig umzunutzende Friedhofsflächen umzuwandeln sind, ist jedoch frühestens ab 2026 sinnvoll, da bis zum Beschluss des FEP im Jahr 2006 auf den langfristig umzunutzenden Flächen noch Beisetzungen möglich waren und ein Nutzungsrecht von mindestens 20 Jahren in Berlin gilt. Auch ist anzunehmen, dass seit Beschluss zum FEP 2006 kaum weitere Flächen frei von Nutzungsrechten geworden sind. Somit ist davon auszugehen, dass es weder kurz- noch mittelfristig zu weiteren nennenswerten Einsparpotentialen kommen wird.

Abweichung von den Vorgaben des FEP 2006 im Einzelfall

Sollte die Notwendigkeit bestehen, von der im FEP 2006 getroffenen Aussage zur Folgenutzung einer Friedhofsfläche durch sich ändernde Bestattungsbedarfe oder durch eine veränderte, städtebauliche Entwicklung, die zur Zeit der Erarbeitung des FEP nicht absehbar waren, abzuweichen, kann von der betreffenden Ausweisung der zu schließenden, aufzuhebenden oder fortzunutzenden Friedhofsfläche der veränderten Situation entsprechend im Einzelfall abgewichen werden. Darauf wurde in Kapitel 6 des Berichtes bei den Empfehlungen für die weitere Entwicklung vorhandener Friedhofsflächen bereits eingegangen.

Veränderte Berichterstattung

§ 6 des Friedhofsgesetzes verpflichtet die für das Friedhofswesen zuständige Senatsverwaltung (SenStadtUm) einen Friedhofsentwicklungsplan (FEP) aufzustellen, der die vorhandene Versorgung mit Friedhofsflächen feststellt sowie die angestrebte, wohngebietsbezogene Versorgung darlegt und Aussagen über die nach Schließung und Aufhebung beabsichtigte folgende Nutzung enthält. Im Jahr 2006 wurde nach

langwierigem Prozess der Aufstellung erstmals ein FEP vom Senat verabschiedet. Gemäß Senatsbeschluss vom 27.06.2006 ist der FEP alle fünf Jahre zu aktualisieren.

Seitdem hat sich gezeigt, dass es aufgrund fehlender Instrumente zur Durchsetzung der Planungsvorgaben nicht möglich ist, die Umsetzung zu forcieren. Zuständig für das Belegungs- und Flächenmanagement von Friedhofsflächen und damit auch für die Umsetzung der FEP-Vorgaben sind die jeweiligen Friedhofsträger. Eine Aktualisierung alle fünf Jahre macht bedingt durch das mindestens 20-jährige Nutzungsrecht der Hinterbliebenen an den Gräbern und einer nach Ablauf dieses Rechtes hinzukommende Pietätsfrist von 10 Jahren keinen Sinn. Es wird daher vorgeschlagen, den Aufwand für die Aktualisierung zu reduzieren und nur bei entsprechendem Bedarf eine Fortschreibung vorzunehmen.

Auch unabhängig vom FEP bleibt es Aufgabe des Bereichs Friedhofswesen der dafür zuständigen Senatsverwaltung die statistischen Daten der Berliner Friedhöfe (wie Anzahl geöffnete und geschlossene Friedhöfe, Widmungen/ Entwidmungen, Beisetzungszahlen) zusammenzutragen und auszuwerten wie auch die Entwicklung des Bestattungsverhaltens, aus dem zukünftige Bedarfe abgeleitet werden können, fortlaufend zu beobachten.

Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1: Im FEP 2006 berücksichtigte Friedhofsflächen nach Trägern
Tabelle 2: Ergebnisse des FEP 2006
Tabelle 3: Flächenausweisungen des FEP 2006 und Stand der Umsetzung nach Trägern
Tabelle 4: Stand Umsetzung FEP 2006 nach Bezirken
Tabelle 5: Stand der Umsetzung für die landeseigenen Friedhöfe der Bezirke
Tabelle 6: Stand der Umsetzung für die evangelischen Friedhofsflächen in Berlin
Tabelle 7: Vor- und Nachteile von beschränkter und vollständiger Schließung

Abbildungsverzeichnis

- Grafik 1: Entwicklung der Anzahl der Einwohner/innen und Sterbefälle von 1991 bis 2012 und Prognosen bis 2030
Grafik 2: Entwicklung der Sterbe- und Beisetzungszahlen von 1991 bis 2012 Berlin und Umland alle Träger
Grafik 3: Entwicklung der Anzahl der Sterbefälle und der Bestattungsarten in Berlin von 1990 bis 2012
Grafik 4: Übersicht Anzahl der Beisetzungen und Friedhofsflächenbedarf
Grafik 5: Friedhofsflächen der Bezirke - Bestand, Erhalt nach FEP und Bedarf