

# Kommunales Friedhofswesen im Wandel?

*„Gaudi auf dem Gottesacker“ betitelt der Spiegel<sup>1</sup> eine Reportage über die vielgestaltigen Versuche der Friedhofsträger, dem Abwandern ihrer Friedhofsklientel Einhalt zu gebieten. Der Umgang mit Tod und Bestattung ist seit jeher ein Spiegel gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen. Wenig überraschend ist es daher, dass die verschiedenen Dimensionen der aktuellen, tiefgreifenden gesellschaftsstrukturellen Veränderungen von Individualisierung über demographischen Wandel bis hin zu Säkularisierung und Globalisierung auch in einem Wandel des Bestattungsverhaltens kondensieren.*

Die Kommunen, in deren Trägerschaft etwa die Hälfte der deutschen Friedhöfe verwaltet und betrieben werden, sehen sich diesem Wandel der Rahmenbedingungen ausgesetzt, wobei in Frage steht, wie hoch die Anpassungsgeschwindigkeit von Verwaltungen im Verhältnis zu der Veränderungsgeschwindigkeit des sie umgebenden Umfelds ist. Dabei vollzogen sich gerade in den letzten zehn bis zwanzig Jahren auf allen Verwaltungsebenen – in erster Linie als Reaktion auf den enormen finanziellen Handlungsdruck – weitreichende Veränderungen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (Stichworte: „Aufgabenkritik“, „Vollzugskritik“, „Outsourcing“, „Privatisierung“, „Rekommunalisierung“, „Gewährleistungsstaat“, „Neues Steuerungsmodell“, etc.).

In dem Spannungsfeld zwischen Wandel der Anforderungen im Friedhofs- und Bestattungswesen sowie Veränderungen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben stellt sich die Frage, ob und wie Kommunalverwaltungen<sup>2</sup> in diesem sensiblen Bereich auf die veränderten Anforderungen reagieren. Eben dieser Frage ging der Verfasser in seiner verwaltungswissenschaftlichen Diplomarbeit nach,

deren wesentliche Ergebnisse nachfolgend in aller Kürze vorgestellt werden.

## „Durchwursteln“ als Erklärungsmuster

Die Analyse der institutionellen Arrangements zeigt, dass die Organisation der Friedhofsverwaltungen zwar bezüglich ihrer inhaltlichen Zuordnung innerhalb der Kernverwaltungen stark variiert, es hier derzeit aber nicht zu signifikanten Veränderungen kommt, sieht man von Sonderfällen wie der externen Vergabe der Gebührenkalkulation oder Erwägungen zu einer Zusammenführung von Friedhofsverwaltung und -betrieb in (teil-)verselbstständigten Einheiten (z. B. Bauhöfe als Eigenbetriebe oder Anstalten öffentlichen Rechts) ab.

Im Gegensatz dazu fanden und finden im Bereich des Friedhofsbetriebs (Unterhaltung der Friedhöfe und Durchführung von Bestattungen) zahlreiche organisatorische Veränderungen zum Zwecke der Optimierung von Kosten und Aufgabenerbringungsqualität statt, wobei diese keine einheitliche Richtung etwa im Sinne einer Welle funktionaler Privatisierungen aufweisen. Vielmehr ergibt sich ein vielgestaltiges Bild.

Während eine Vergabe des Friedhofsbetriebs oder Teilen hiervon in rund einem Viertel der befragten Kommunen praktiziert oder erwogen wird, setzen andere auf die Gründung interkommunaler Bauhöfe mit benachbarten Städten und Gemeinden. Wiederum andere Kommunen setzen auf eine Optimierung der Eigenerbringung, teilweise auch in der Folge von Rekommunalisierungen des Friedhofsbetriebs aufgrund schlechter Erfahrungen mit Privaten.

Ein Großteil der untersuchten Städte und Gemeinden reagiert auf die aktuellen Herausforderungen primär mit der Einführung neuer Bestattungsformen (rund 55%) sowie intensivem Drehen an der Gebührenschaube (knapp 60%) – ausgehend von sehr verschiedenen Gebührenniveaus und mit dem Ergebnis, dass trotzdem lediglich rund 35% der Kommunen im Friedhofsbereich kostendeckend wirtschaften. Einschneidende Maßnahmen wie die Schließung und Ent-

widmung von Friedhöfen zur Reduktion von Überhangflächen und Kleinteiligkeit der zu unterhaltenden Friedhöfe werden hingegen genauso wie alternative Nutzungsmöglichkeiten der Überhangflächen nur in Einzelfällen ernsthaft in Erwägung gezogen oder gar umgesetzt.

Vor dem Hintergrund der umrissenen Ergebnisse stellt sich die Frage, wie sich diese aktuellen Entwicklungen des Friedhofswesens erklären lassen. Hierzu wird nachfolgend auf ausgewählte Faktoren abgestellt:

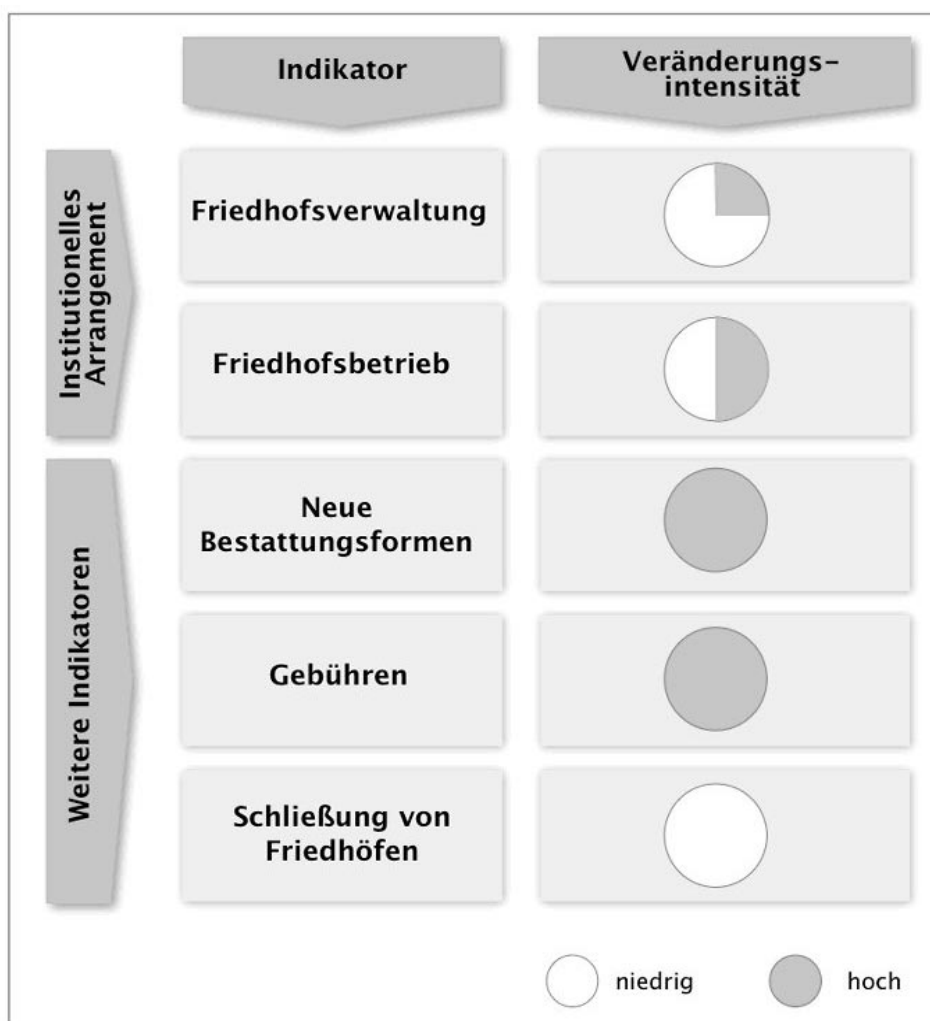
- ◆ **Veränderung des rechtlichen Rahmens:** Die vielfach als wegweisend bezeichnete Einführung des neuen Bestattungsgesetzes NRW weist den Experteninterviews zufolge wider Erwarten keine Erklärungskraft für die Veränderungen des Friedhofswesens in den letzten Jahren auf, da der faktische Handlungsspielraum dadurch nicht erweitert worden ist bzw. die Städte und Gemeinden von den neuen rechtlichen Möglichkeiten vielerorts wenig bis nichts in ihre Satzungen übernommen haben.
- ◆ **Demographische Entwicklung:** Weniger die Entwicklung der Sterbefallzahlen, als vielmehr weitere Dimensionen des demographischen Wandels wie etwa regionale Bevölkerungsbewegungen in einem durch Strukturwandel geprägten NRW sowie der zunehmende Bevölkerungsanteil von Menschen mit Migrationshintergrund und entsprechend anderen Bestattungstraditionen sind relevant für das Friedhofs- und Bestattungswesen. Allerdings können die entsprechenden Auswirkungen in den einzelnen Kommunen nicht im Detail festgestellt werden, zumal sie von dem Wandel der Bestattungskultur überlagert sind.
- ◆ **Wandel der Bestattungskultur:** Der im Zusammenhang mit gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen stehende Wandel der Bestattungskultur äußert sich vor allem in der starken Zunahme der Nachfrage nach alternativen Bestattungsformen, einem starken Trend in Richtung Urnenbeisetzungen und einer gesteigerten Kostenorientierung der Kunden. Die resultierende Überhangflächenproblematik, der

Rückgang der Gebühreneinnahmen und der steigende Wettbewerb zwischen den Friedhofsträgern erklären die Versuche der Kommunen, mit der Einführung neuer Bestattungsformen und quasi unvermeidbaren Gebührenerhöhungen ihre Einnahmen zu steigern und durch eine Optimierung des institutionellen Arrangements des Friedhofswesens, insbesondere des Friedhofsbetriebs, die Ausgaben zu senken.

- ◆ **Kostendruck:** Bereits angesprochen ist damit die Erklärungskraft des Faktors „Kostendruck“. Da sich die verschiedenen relevanten Entwicklungen in den klammen Kommunen letztlich finanziell drastisch bemerkbar machen, sind auch die Veränderungen des Friedhofswesens primär durch Konsolidierungsbestrebungen geprägt, mitunter sogar im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzeptes „erzwungen“.
- ◆ **Politik und Verwaltung:** Als wichtiger Faktor zur Erklärung der verschiedenen gelagerten Anpassungsbestrebungen in den einzelnen Kommunen erweist sich die sehr unterschiedlich ausgeprägte Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung, wobei die Politik tendenziell populäre (Einführung neuer Bestattungsformen) oder indifferente Maßnahmen (Optimierung des Friedhofsbetriebs) befördert und unpopuläre Maßnahmen (Schließung von Friedhöfen, Gebührenerhöhungen) zu vermeiden sucht.

Die auf Basis der skizzierten Untersuchungsergebnisse zu konstatierende Art und Weise der Veränderung administrativer Strukturen ist aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht mit der von Lindblom<sup>3</sup> entwickelten entscheidungstheoretischen Lehre des Inkrementalismus bzw. des „Sich-Durchwursteln“ zu fassen. Diese versucht, die Handlungen und Entscheidungen von politisch-administrativen Systemen zu erklären und geht dabei von der Annahme aus, dass administratives Handeln weniger einem rationalen Modell der Zielformulierung und Zweck-Mittel-Abwägung, sondern vielmehr einer „Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte“ folgt. Die Problemverarbeitung findet dabei schrittweise „in einer vermutlich erfolgsversprechenden Richtung“ statt, wobei die Zwecke an die verfügbaren Mittel angepasst werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Wandel der Rahmenbedingungen des Friedhofs- und Bestattungs-



Ausgewählte Indikatoren eines Wandels des Friedhofswesens.

(Grafik: Lormes)

wesens bislang nicht zu einem Wandel der Wahrnehmung der aus Sicht der Kommunen damit verbundenen Aufgaben führt. Vielmehr reagieren die Kommunen auf den primär durch einen Wandel der Bestattungskultur und den resultierenden Kostendruck verursachten Handlungsbedarf mit einer Anpassungsstrategie der konfliktarmen, kleinen Schritte.

Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung des Friedhofswesens ist zu erwarten, dass die Kluft zwischen veränderten Anforderungen und kommunalen Veränderungsmaßnahmen zumindest nicht kleiner wird, wenngleich die geäußerten Erwartungshaltungen weit auseinander gehen: „Ob wir zukünftig in einen interkommunalen Bauhof überführt werden oder in den nächsten Jahren den Friedhofsbetrieb ausschreiben werden, wer weiß es. Es steht mit Sicherheit eine größere Veränderung bevor.“

Oder wie ein weiterer Experte resümiert: „Ansonsten wird vermutlich auch

weiterhin jede Kommune für sich selbst vor sich hin wursteln.“

Ivo Lormes/smm managementberatung GmbH, Düsseldorf

Der vorliegende Artikel ist eine Zusammenfassung der Diplomarbeit des Verfassers. Bei Interesse an der vollständigen Fassung und für weitere Informationen erreichen Sie Ivo Lormes unter info@s-m-m.de oder Tel. 0211-863297-0.

<sup>1</sup> Spiegel Online, 20.09.2008.

<sup>2</sup> Kirchliche Friedhöfe wurden nicht berücksichtigt. Die Untersuchung erfolgte mittels Fragebogen (Rücklaufquote rd. 22%, 42 teilnehmende Kommunen verschiedener Größenklassen aus NRW) und Experteninterviews in vier Kommunen mit rd. 20.000 EW.

<sup>3</sup> Charles Lindblom, 1975.