



Universität Potsdam



Ivo Lormes

Kommunale Aufgabenerledigung im Wandel?

Eine explorative Untersuchung des Friedhofswesens
in Nordrhein-Westfalen

Ivo Lormes

Kommunale Aufgabenerledigung im Wandel?

Ivo Lormes

Kommunale Aufgabenerledigung im Wandel?

Eine explorative Untersuchung
des Friedhofswesens in Nordrhein-Westfalen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2009

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: -3474
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe KWI-Arbeitshefte wird herausgegeben vom
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Satz: Martin Anselm Meyerhoff
Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISSN 1616-8127
ISBN 978-3-86956-023-6

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2009/3765/>
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-37655>
[<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-37655>]

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	7
Vorwort	8
1. Einleitung	9
1.1. <i>Ziele und Fragestellungen der Studie</i>	9
1.2. <i>Untersuchungsdesign und Methodik</i>	10
1.3. <i>Aufbau der Studie</i>	19
2. Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Wandel?	20
2.1. <i>Theoretische Ansätze zur Bestimmung öffentlicher Aufgaben</i>	20
2.2. <i>Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf kommunaler Ebene</i>	25
2.3. <i>Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel?</i>	37
3. Das Friedhofswesen als gemeindliche Aufgabe	46
3.1. <i>Die Aufgabe „Friedhofswesen“</i>	46
3.2. <i>Das Friedhofswesen – eine öffentliche Aufgabe?</i>	51
3.3. <i>Wahrnehmung des Friedhofswesens</i>	56
4. Wahrnehmung des Friedhofswesens im Wandel?	65
4.1. <i>Institutionelles Arrangement</i>	65
4.2. <i>Weitere Indikatoren</i>	72
4.3. <i>Zwischenfazit</i>	82
5. Erklärungsfaktoren	84
5.1. <i>Exogene Erklärungsfaktoren</i>	84
5.2. <i>Endogene Erklärungsfaktoren</i>	102
5.3. <i>Zwischenfazit</i>	108
6. Zusammenfassung und Ausblick	111
7. Literaturverzeichnis	114

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Ort des Vergleichs	15
Abb. 2: Teilnehmende Gemeinden nach Größenklassen	17
Abb. 3: Aufgabentypen staatlichen Handelns nach Reichard	23
Abb. 4: Bewertungskriterien für die öffentliche Leistungserstellung	31
Abb. 5: Ansätze zur Gestaltung institutioneller Arrangements	32
Abb. 6: Leistungserstellung nach Faktorspezifität und strategischer Relevanz	36
Abb. 7: Privatisierungen und Ausgliederungen in Städten über 50.000 Einw.	38
Abb. 8: Ausgliederung in verschiedenen Aufgabenbereichen von Kommunen	39
Abb. 9: Organisation der Friedhofsverwaltung	66
Abb. 10: Organisation der Friedhofsverwaltung im Detail	67
Abb. 11: Organisation des Friedhofsbetriebs	69
Abb. 12: Organisation des Friedhofsbetriebs im Detail	70
Abb. 13: Friedhofsflächen der Gemeinden	73
Abb. 14: Angebot neuer Bestattungsmöglichkeiten	76
Abb. 15: Gebührenhöhe Erdreihengrab	78
Abb. 16: Gebührenentwicklung Erdreihengrab	79
Abb. 17: Kostendeckung durch Gebühreneinnahmen	80
Abb. 18: Gebührenentwicklung in der Gemeinde Bühl	81
Abb. 19: Entwicklung der Sterbefallzahlen in Deutschland und NRW	90
Abb. 20: Entwicklung der Geburten und Sterbefälle in NRW	91
Abb. 21: Zeitreihenvergleich der bevorzugten Bestattungsform	94
Abb. 22: Wunschbestattungsform, ungeachtet gesetzlicher Vorschriften	95

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Anzahl und Schließung von Friedhöfen	74
Tab. 2: Signifikanzwerte des Erklärungsfaktors „Größenklasse“	86
Tab. 3: Zusammenhang – Verwaltung durch Bauhof und Größenklasse	87
Tab. 4: Zusammenhang – Verwaltung und Betrieb und Größenklasse	88
Tab. 5: Signifikanzwerte des Erklärungsfaktors „Haushaltslage“	98
Tab. 6: Kreuztabelle – Schließung von Friedhöfen und Schuldenstand pro Einw.	99
Tab. 7: Kreuztabelle – Einführung neuer Bestattungsformen und Schuldenstand pro Einwohner	99
Tab. 8: Signifikanzwerte politischer Erklärungsfaktoren	103

Abkürzungsverzeichnis

AÖR	Anstalt öffentlichen Rechts
BestG	Bestattungsgesetz
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
DST	Deutscher Städtetag
GALK	Ständige Konferenz der Gartenamtsleiter beim Deutschen Städte- tag
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
HSK	Haushaltssicherungskonzept
KAG	Kommunalabgabengesetz
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
NRW	Nordrhein-Westfalen
PPC	Public Public Cooperations
PPP	Public Private Cooperations
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Vorwort

Friedhöfe stehen wieder in der Mitte. Nicht im örtlichen Sinne, wie es noch im Mittelalter war. Vielmehr im Lichte der Wahrnehmung öffentlicher Entscheider, die sich mit dem Thema „Friedhof“ auseinandersetzen müssen.

Leere Kassen der Gebietskörperschaften, Entfall von Zuschüssen an die Hinterbliebenen, veränderte Beerdigungsgewohnheiten und Vielfalt der Kulturen auf den Friedhöfen sind einige der Entwicklungen, die kommunale Friedhofsverwaltung und -unterhaltung nicht leichter machen.

Die optimale Verwaltung von Friedhöfen ist zwar kein Thema für die erste Seite des Wirtschaftsteils einer Zeitung, bildet aber in zahlreichen Kommunen einen stetigen Diskussions- und Streitpunkt. Man kann Friedhöfe nicht wie Wirtschaftsunternehmen steuern. Selbst wenn dies gelänge, gilt es, die mit der letzten Ruhe der Verstorbenen verbundenen Ansprüche der Hinterbliebenen zu antizipieren. Friedhöfe haben nicht nur eine besondere Tradition in unserer Gesellschaft, sie sind ein vitaler Bestandteil des Seins. Nur wer auch trauern kann, den richtigen Ort hierfür findet, ist in unserer Gesellschaft verfestigt. Trauerarbeit braucht einen festen Platz, dessen Kosten für viele immer schwerer zu tragen sind.

Die damit verbundene Diskussion der spezifischen Erledigung öffentlicher Aufgaben, deren Entwicklungen sowie die daraus erwachsenden Konsequenzen für das Friedhofswesen gilt es zu erarbeiten und sie einer systematischen Betrachtung zuzuführen.

Es ist ein Verdienst von Ivo Lormes, mit dem ich viele Stunden über die Aspekte des Friedhofwesens habe diskutieren können, dass er den Forschungsstand der verwaltungswissenschaftlichen Debatte mit den Realitäten zusammen gebracht hat, um daraus für das Friedhofswesen neue Erkenntnisse zu schöpfen. Fürwahr, es ist ihm gelungen, ein nicht einfach erschließbares Thema einer systematischen Einordnung und Untersuchung zu öffnen. Er hat meines Erachtens damit die öffentliche Debatte über die Zukunft des Friedhofwesens mit neuen Argumenten versorgt. Dieser Verdienst gebührt ihm, der seine Diplomarbeit uns Interessierten auf spannendem Wege zugänglich macht.

*Roman Schneider
Geschäftsführender Gesellschafter
srm managementberatung GmbH
Düsseldorf, im Frühsommer 2009*

1 Einleitung

1.1 Ziele und Fragestellungen der Studie

„Gaudi auf dem Gottesacker“¹ betitelt der Spiegel eine Reportage über die vielgestaltigen Versuche der Gemeinden², dem Abwandern ihrer Friedhofsklientel Einhalt zu gebieten. Abstrahiert steht dieser Zusammenhang als pars pro toto für den Anpassungsdruck, der auf die Gemeinden bei der Aufgabenerledigung auch im Bereich des Friedhofswesens wirkt. In der vorliegenden verwaltungswissenschaftlichen Diplomarbeit sollen aus der Perspektive öffentlicher Aufgaben – welche nach Schuppert als „Schlüsselbegriff der Verwaltungswissenschaft“³ zu verstehen sind – und deren Erledigung die Diskurse um einen Wandel gemeindlicher Aufgabenwahrnehmung anhand des in diesem Kontext bis dato nicht berücksichtigten Friedhofswesens nachgezeichnet und einer empirischen Untersuchung zugeführt werden.

Hierzu verfolgt die Studie drei Ziele: Erstens soll mit dem Friedhofswesen ein in der verwaltungswissenschaftlichen Debatte neuer Gegenstand erschlossen und in bestehende Konzepte eingeordnet werden. Zweitens soll untersucht werden, ob bei der gemeindlichen Wahrnehmung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe „Friedhofswesen“ ein Wandel zu konstatieren und inwieweit dieser mit dem Wandel der Wahrnehmung anderer kommunaler Aufgaben vergleichbar ist.

Fragestellung 1: Ist bei der gemeindlichen Wahrnehmung des Friedhofswesens ein Wandel zu konstatieren?

In engem Zusammenhang mit der Untersuchung der Aufgabenwahrnehmung steht die Frage nach den Faktoren, die einen Wandel oder Nicht-Wandel bedingen. Aus diesem Grund sollen drittens in der Literatur zu findende Erklärungsfaktoren für den Wandel der Aufgabenwahrnehmung auf ihre Erklärungskraft für das Friedhofswesen untersucht und ggf. weitere, generelle oder spezifische Erklärungsfaktoren ermittelt werden.

1 Kleinhubbert (2008), S. 1.

2 Städte und Gemeinden werden in der vorliegenden Studie zusammenfassend als Gemeinden bezeichnet.

3 Schuppert (1980), S. 1.

Fragestellung 2: Welche Faktoren erklären den Wandel bzw. Nicht-Wandel des Friedhofswesens in den Gemeinden?

Die wissenschaftliche Relevanz des Themas besteht somit darin, die Gültigkeit der theoretischen und empirischen Erkenntnisse bzgl. eines Wandels kommunaler Aufgabenwahrnehmung in einem bislang nicht berücksichtigten Aufgabenbereich zu untersuchen. Neben einer möglichen Vertiefung und/oder Erweiterung der bestehenden Erkenntnisse könnte dadurch im besten Fall ein Baustein auf dem Weg zu einer „Veränderungstheorie der Verwaltung“ ergänzt werden, welche auch Hinweise im Hinblick auf die künftige Gestaltung von Veränderungsprozessen im öffentlichen Sektor liefert.

1.2 Untersuchungsdesign und Methodik

1.2.1 Analyserahmen

1.2.1.1 Untersuchungsgegenstand (abhängige Variable)

Der Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie ist das Friedhofswesen in Gemeinden Nordrhein-Westfalens (NRW). Im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses steht die Frage, inwieweit sich im Bereich des Friedhofswesens ein Wandel kommunaler Aufgabenwahrnehmung konstatieren lässt. Wandel bezeichnet dabei „den Übergang von einem Zustand eines betrachteten Verwaltungssystems – oder Teilen hiervon – in irgendeinen anderen Zustand, der darauf folgt“⁴. Um eine solche Zustandsveränderung valide nachzuweisen, wäre ein Zeitreihenvergleich nötig. Da dieser im Rahmen einer Diplomarbeit nicht zu leisten ist und zudem nicht auf vergleichbare Untersuchungen zurückgegriffen werden kann, muss die „Diagnose“ anhand einer Untersuchung der aktuellen Strukturen und Veränderungen erfolgen. Die Ermittlung und Diskussion geeigneter Indikatoren erfolgt in Kapitel 3.

1.2.1.2 Erklärungsrahmen (unabhängige Variablen)

In einem zweiten Schritt versucht die vorliegende Studie, Struktur und Wandel der gemeindlichen Institution „Friedhofswesen“ zu erklären, entsprechend „jener ‚klassischen‘ Frage der Institutionenforschung: ‚what shapes

4 Becker (1989), S. 898.

institutions?“⁵ Somit liegen der Studie theoretische Ansätze des neuen Institutionalismus zugrunde. Diese Ansätze versuchen, Entstehung, Konstituierung und Wandel von Institutionen zu erklären. Dabei zielen die vier in der aktuellen Diskussion vertretenen Varianten auf verschiedene Erklärungsfaktoren ab⁶:

- ▶ Der rational-choice-Institutionalismus bezieht sich vorrangig auf rationale Akteure und deren Interessen, „will and skill“ sowie politische Handlungsabsichten als zentrale Bestimmungsgründe für Institutionen und deren Wandel⁷ (ähnlich: akteurszentrierter Institutionalismus)⁸.
- ▶ Der historische Institutionalismus sieht Institutionen maßgeblich durch historisch gewachsene Traditionen und Strukturen beeinflusst (Pfadabhängigkeit). Mit den Worten von Pierson/Skocpol: „Once actors have ventured far down a particular path, they are likely to find it difficult to reverse course. The ‚path‘ not taken [...] may become irretrievably lost.“⁹
- ▶ Der soziologische Institutionalismus versteht Institutionen als maßgeblich durch Werte und sozio-kulturelle Vorstellungen bedingte Strukturen. Der Gestaltungsspielraum hängt dabei davon ab, was aus kultureller und normativer Sicht als angemessen und akzeptabel bewertet wird (logic of appropriateness)¹⁰.
- ▶ Der diskursive Institutionalismus schließlich begreift Institutionen als maßgeblich durch Diskurse und Ideen (z. B. New Public Management etc.) beeinflusste Gebilde.¹¹

Darüber hinaus spielen auch die Rahmenbedingungen (z. B. rechtliche Vorgaben, Problemdruck) eine wesentliche Rolle bei der Erklärung eines Institutionenwandels. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass nicht einzelne Faktoren eine umfassende Erklärungskraft entfalten, sondern vielmehr ein Mix der Faktoren in Verbindung mit intervenierenden Variablen sowie individuellen Eigenheiten der jeweiligen Gemeinden Ausmaß und Richtung des Wandels oder Nicht-Wandels erklären kann.¹²

5 Wollmann (2008), S. 17.

6 Vgl. Wollmann (2008), S. 17.

7 Vgl. Wollmann (2008), S. 17.

8 Vgl. Scharpf (2000).

9 Pierson/Skocpol (2002), S. 693.

10 Vgl. March/Olsen (1989).

11 Vgl. Scherrer (2001).

12 Vgl. Wollmann (2008), S. 18.

Da es im Rahmen der vorliegenden Studie nicht zu leisten wäre, neben der Untersuchung eines möglichen Wandels des Friedhofswesens eine umfangliche empirische Erhebung aller theoretisch möglichen Erklärungsfaktoren durchzuführen, beschränkt sich die Untersuchung auf einige in der Literatur zu findende, teils qualitativ, teils quantitativ zu erfassende sowie die Ermittlung weiterer aufgabenspezifischer Erklärungsfaktoren. Hiermit wird der von Knoepfel vorgeschlagenen Vorgehensweise gefolgt:

” Im Prinzip sind sowohl explorative als auch auf Hypothesen-Plausibilisierung ausgerichtete Untersuchungskonzepte bewusst selektiv anzulegen. Gesucht wird nicht nach einer schon aus methodischen Gründen nicht leistbaren ‚Totalität‘ aller möglicher Erklärungsvariablen und deren Erklärungsgehalt. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Erklärungsfähigkeit eines zu Beginn vereinbarten und relativ beschränkten Sets von Variablen, die sich aufgrund von Pilotstudien oder aufgrund der Literatur als besonders erklärungsfähig herausstellen oder die in der Welt der politischen Glaubenssätze als besonders bedeutsam gelten.“¹³

Zu diesem Zweck wird in Anlehnung an die von Bogumil et al. für die Erklärung des NSM-Modernisierungsstands verschiedener Gemeinden verwendete Unterscheidung in exogene und endogene Erklärungsfaktoren¹⁴ übernommen. Unter exogenen Faktoren werden die Rahmenbedingungen verstanden, die nicht im Einflussbereich der Gemeinden liegen. Die endogenen Faktoren hingegen beziehen sich maßgeblich auf die durch Akteursstrukturen und -verhalten im Sinne der Ansätze des neuen Institutionalismus beeinflussten Strukturen und Entwicklungen innerhalb einer Gemeinde.

Aufgrund des explorativen Charakters der Untersuchung lassen sich an dieser Stelle keine Thesen über die erwarteten Zusammenhänge zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen formulieren. Grundsätzlich wird aber davon ausgegangen, dass ein durch die Gemeindeverwaltungen auf Beschluss des zuständigen Gemeinderats hin vollzogener Wandel der Aufgabenwahrnehmung aufgrund eines seit längerem steigenden Veränderungsdrucks im Bereich des Friedhofswesens und befördert durch Liberalisierungstendenzen im Friedhofs- sowie Bestattungsrecht zu erwarten ist.

13 Knoepfel (1987), S. 66 f.

14 Vgl. Bogumil et al. (2007), S. 13. Obschon die Abgrenzung – wie sich zeigen wird – teilweise nicht trennscharf zu ziehen ist, wird diese Kategorisierung übernommen, da sie für die Untersuchung geeignet erscheint.

1.2.2 Methodik

Für die empirische Untersuchung der dargestellten Fragestellungen wurde zur Datenerhebung eine zweistufige Vorgehensweise als Problemlösungsmittel zur Erreichung des Untersuchungsziels¹⁵ (Methodik) gewählt.

1.2.2.1 Stufe 1: Statistische Untersuchung

In der ersten Stufe wurden statistische Daten für generelle Einschätzungen zur aktuellen Struktur und Situation des Friedhofswesens in NRW erhoben. Die Datenerhebung erfolgte im Juni 2008 per schriftlicher Befragung durch die smm managementberatung. Hierzu wurde ein Fragebogen mit teils geschlossenen, teils offenen Fragen verwendet. Der Datensatz wurde dem Verfasser dankenswerterweise zur Verfügung gestellt.

Bestimmte Einschränkungen im Hinblick auf Reliabilität und Validität der zur Verfügung gestellten Daten müssen bei der Interpretation berücksichtigt werden. Diese hängen einerseits mit dem Datenerhebungsverfahren der schriftlichen Befragung und andererseits mit der konkreten Erhebung zusammen.

Neben den Vorteilen einer schriftlichen Befragung, wie etwa der Möglichkeit einer Befragung großer Stichproben, der Vermeidung von Interviewfehlern oder die zu erwartende höhere Ehrlichkeit und Überlegtheit der Antworten sind auch Nachteile zu konstatieren. So können etwa die Antwortausfallquoten systematisch sein und somit zu einer Stichprobenverzerrung führen.¹⁶ Auch kann die Ernsthaftigkeit des Ausfüllens nicht kontrolliert werden und die Abwesenheit eines Interviewers – der „traditionellen Krücke schlecht konstruierter Fragebögen“¹⁷ – zu Antwortverzerrungen führen, was die Vorteile des Fragebogens zur Vermeidung von Interviewfehlern aufheben würde.

In Bezug auf die Erhebung der smm managementberatung ist zunächst zu berücksichtigen, dass eine Stichprobe von 42 Fällen (10,6 Prozent der Gemeinden in NRW) verschiedener Größenklassen zwar eine gewisse Repräsentativität bedeutet, nicht aber den Anforderungen an eine Generalisierbarkeit der Ergebnisse (Inferenzschluss) entsprechend der Methoden empirischer Sozialforschung genügt, wobei der Methodenstreit um die Mindestgröße einer repräsentativen Stichprobe hier nicht ausgeführt werden soll. Des Weiteren ist tendenziell davon auszugehen, dass die Gemeinden

15 Vgl. Lauth/Winkler (2002), S. 46.

16 Vgl. Schnell/Hill/Esser (2005), S. 359.

17 Dillman (1978), S. 119.

der Stichprobe aufgrund ihrer Teilnahme an der Befragung und einer daraus abzuleitenden Mindestaufmerksamkeit für die Entwicklungen des Friedhofswesens tendenziell veränderungsaktiver sind als jene der Ausfallgruppe. Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Konstruktion des Fragebogens nicht systematisch entsprechend methodischer Richtlinien erfolgte. Da allerdings nicht nach Meinungen oder Einschätzungen, sondern ausschließlich nach statistischen Daten gefragt wurde, ist von einer Validität der erhobenen Daten auszugehen. Mit Blick auf die Reliabilität der Daten müssen gewisse Abstriche gemacht werden, da die Erhebung nicht der Untersuchung eines möglichen Wandels der Aufgabenerledigung, sondern des zukünftigen Friedhofsmanagements in NRW diente und manche der Fragen für die Ziele der vorliegenden Studie nicht hinreichend präzise formuliert waren. Durch eine kritische Auswahl und Interpretation der in der Untersuchung verwendeten Daten, die zudem durch telefonische Rückfragen bei den befragten Städten und umfangliche Internetrecherchen ergänzt und validiert wurden, wird trotz dieser Einschränkungen von einer hinreichenden Validität und Reliabilität der Daten für die Untersuchung der Fragestellung ausgegangen. Für die statistische Untersuchung wurden zudem Sekundärdaten verwendet.

1.2.2.2 Stufe 2: Vergleichende Fallstudie

Aufgrund gewisser Beschränkungen einer rein quantitativen Untersuchung sozialer Phänomene¹⁸ wurde für eine detaillierte Untersuchung des Gegenstands, ein gesteigertes Verständnis der Veränderungsdynamik in den Gemeinden sowie zur Ermittlung möglicher weiterer Erklärungsfaktoren in der zweiten Stufe eine vergleichende Fallstudie durchgeführt. Im Gegensatz zu der Erfassung einzelner Ausprägungen vieler Fälle mittels der statistischen Methode (Breite der Untersuchung) besteht der Vorteil einer Fallstudie in der Ermöglichung der Untersuchung komplexer Variablen anhand einzelner Fallbeispiele (Tiefe der Untersuchung).¹⁹ Nachteile hingegen liegen in der begrenzten Generalisierbarkeit der Ergebnisse sowie in der Gefahr einer Überbewertung von Details und Besonderheiten der untersuchten Fälle

18 Derlien fasst die im Rahmen der soziologischen Kontroverse um qualitatives vs. quantitatives Vorgehen in der Verwaltungsforschung zu verortende Kritik quantitativer Forschung wie folgt zusammen: „Gegen quantitative Verfahren [...] wird vorgebracht, sie reproduzierten gesellschaftliche Wirklichkeit in atomisierter Form und seien nicht in der Lage, makro-soziologische Gesamtzusammenhänge abzubilden“ (Derlien (1987), S. 78). In der Konsequenz plädiert er unter Beachtung des jeweiligen Erkenntnisinteresses für eine Verknüpfung der beiden Vorgehensweisen (vgl. Derlien (1987), S. 84 ff.).

19 Munro (2003), S. 33.

unter Nicht-Beachtung etablierter Theorien, wodurch letztlich nur Ad-hoc-Erklärungen produziert würden (sog. Parochialismus)²⁰.

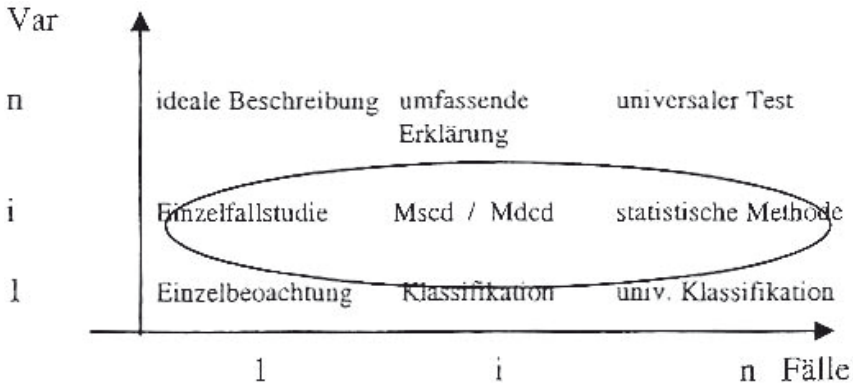


Abb. 1: Ort des Vergleichs

Quelle: Lauth/Winkler (2002), S. 45.

Die vergleichenden Forschungsdesigns mit möglichst verschiedenen Fällen („most different cases design“) oder möglichst ähnlichen Fällen („most similar cases design“) bieten einen „Königsweg“ zwischen Einzelfallstudien und Designs mit großer Fallzahl.²¹ Beim „most similar cases design“ wird versucht, die Untersuchungsfälle so auszuwählen, dass die Unterschiede der für die Ausprägungen der abhängigen Variable als relevant erachteten unabhängigen Variablen möglichst groß sind, während die übrigen Variablen bzw. möglicherweise relevante Kontextbedingungen konstant gehalten werden.²² Weitere diesbezügliche Ausführungen folgen im Abschnitt zur Auswahl der Fälle.

Die Datenerhebung erfolgte durch halbstandardisierte Experteninterviews. Dieses qualitative Datenerhebungsverfahren ermöglicht anhand eines Interviewleitfadens neben einer detaillierten Fallbetrachtung sowohl eine hinreichende Inhaltsoffenheit in Bezug auf die Antworten der Befragten als auch eine gewisse Vergleichbarkeit der Erhebungsergebnisse. Bei der Durchführung der Interviews wurde versucht, die methodischen Probleme wie etwa Antwortverzerrungen, Zustimmungstendenzen oder die soziale Erwünschtheit der Antworten²³ zu minimieren.

20 Vgl. Sartori (1994), S. 19.

21 Vgl. Hönnige (2007), S. 223.

22 Vgl. Jann (1987), S. 51.

23 Vgl. Schnell/Hill/Esser (2005), S. 353 ff.

1.2.3 *Auswahl der Fälle*

1.2.3.1 Nordrhein-Westfalen

Mehrere Erwägungen führten zur Auswahl des Landes NRW als Untersuchungsgebiet. Erstens wurde mit der Verabschiedung des neuen Bestattungsgesetzes 2003 in NRW auf veränderte gesellschaftliche Anschauungen, soziale Rahmenbedingungen sowie kommunalverwalterische Herausforderungen im Bereich des Friedhofs- und Bestattungswesens reagiert. Über die einhergehende Erweckung des nicht nur von Battis²⁴ als außergewöhnlich beharrliche Rechtsmaterie eingestuftes Friedhofs- und Bestattungsrechts aus seiner „Lethargie“ hinaus gelten die darin verankerten Lösungen zentraler bestattungsrechtlicher Fragen als wegweisend.²⁵ Da sich zudem eine Reihe anderer Bundesländer nach eigenem Bekunden bei der Überarbeitung ihrer Bestattungsgesetze des nordrhein-westfälischen Gesetzes als Leitbild bedienen will, kommt dem Bestattungsgesetz NRW Bedeutung für die Entwicklung des gesamten deutschen Friedhofs- und Bestattungsrechts zu.²⁶ Für eine Untersuchung des Wandels kommunaler Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Friedhofs- und Bestattungswesens ermöglicht das Beispiel NRW somit auch gewisse Möglichkeiten, Rückschlüsse auf die Entwicklung des Friedhofs- und Bestattungswesens im gesamten Bundesgebiet zu ziehen. Zweitens verbessert der inhaltliche Unterschied zwischen den bis 2003 in NRW zur Anwendung kommenden friedhofs- und bestattungsrechtlichen Vorgaben des Napoleonischen Besatzungsrechts von 1794 auf linksrheinischer Seite bzw. des Preußischen Allgemeinen Landrechts von 1804 auf rechtsrheinischer Seite²⁷ und den im Vergleich zu den anderen Bundesländern weitreichenden Liberalisierungstendenzen des neuen Bestattungsgesetzes die Möglichkeiten der Feststellung eines Wandels der Aufgabenwahrnehmung, welche wie angesprochen ohne einen Zeitreihenvergleich schwieriger wären. Drittens ist zu erwarten, dass mögliche Effekte des neuen Gesetzes auf die Aufgabenwahrnehmung in den Gemeinden fünf Jahre nach Inkrafttreten messbar sind.²⁸ Viertens und letztens ist die Literatur- und Datenlage sowie der Feldzugang der smm managementberatung, für die der Verfasser zum Verfas-

24 Vgl. Battis (1982), S. 145.

25 Vgl. Spranger (2004), S. 9.

26 Vgl. Spranger (2004), S. 9.

27 Vgl. Spranger (2004), S. 9.

28 Diese Annahme bestätigt auch die Tatsache, dass das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) NRW entsprechend der Vorgabe des § 21 Bestattungsgesetz (BestG) NRW derzeit die Auswirkungen des Gesetzes evaluiert. Die Ergebnisse dieser Evaluierung sollen dem Landtag nach Auskunft des zuständigen Referenten im ersten Quartal 2009 übermittelt werden.

sungszeitpunkt als Werksstudent tätig ist, in Bezug auf das Friedhofs- und Bestattungswesen NRW sehr gut. Auch hierin liegt die Auswahl NRW begründet.

1.2.3.2 Stichprobe der statistischen Untersuchung

Die Fragebögen wurden an eine Zufallsstichprobe von 190 der 396²⁹ und somit knapp 50 Prozent der nordrhein-westfälischen Gemeinden bzw. an die jeweils zuständige Verwaltungseinheit geschickt. Die Rücklaufquote war mit 22 Prozent (42 Fälle) hoch. Nachfolgende Abbildung zeigt die relative Anzahl der 42 Gemeinden nach Größenklassen, die sich an der Befragung beteiligten.

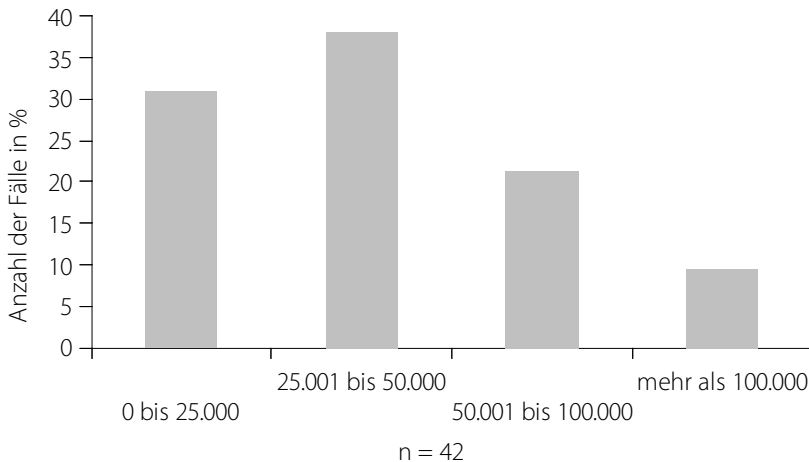


Abb. 2: Teilnehmende Gemeinden nach Größenklassen.

Quelle: eigene Darstellung. Datengrundlage: smm-Datensatz.

Ausgefüllt wurde der Fragebogen in der Regel von den zuständigen Sachbearbeitern, wobei aufgrund der ausschließlichen Erhebung von statistischen Informationen hieraus kein positiver oder negativer Effekt auf die Validität und Reliabilität der Daten zu erwarten ist.

29 www.im.nrw.de/bue/23.htm (15.10.2008).

1.2.3.3 Fallauswahl der vergleichenden Fallstudie

Die bereits dargelegten Vorteile eines „most similar cases designs“ gehen mit der nur eingeschränkt zu lösenden Problematik einher, dass es Fälle, die im Hinblick auf die interessierenden Erklärungsvariablen unter Konstanzhaltung der Kontextbedingungen variieren, nicht gibt. Die Auswahl der Fälle ist daher ein Prozess von Abwägungen und Kompromissen. Gleichzeitig gilt: „The cases you choose affect the answers you get.“³⁰ Da die Auswahl der Fälle nicht zufällig, sondern intentional erfolgt, besteht somit die Gefahr eines Auswahlbias³¹, d. h. einer Determinierung der Ergebnisse durch die Fallauswahl. Diese wird in der vorliegenden Untersuchung dadurch eingeschränkt, dass die Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Fragestellung nicht allein auf den Ergebnissen der Fallstudien fußen, sondern die Erkenntnisse der statistischen Auswertung validieren, vertiefen und ergänzen sollen. Die Auswahl der Fälle für die vorliegende Studie erfolgte anhand folgender, nach Priorität geordneter Kriterien:

- ▶ größtmögliche Varianz im Hinblick auf die Indikatoren der abhängigen Variablen und im Hinblick auf die Ausprägungen der quantitativen unabhängigen Variablen,
- ▶ möglichst ähnliche Einwohnerzahl der Gemeinden, welche zudem alle in NRW liegen, um die Kontextbedingungen möglichst konstant zu halten,
- ▶ möglichst geringe Entfernung von dem „Stützpunkt“ des Interviewers in NRW.

Da diese Kriterien in den Stichprobengemeinden mit Abstand am besten durch Gemeinden der Größenklasse bis 25.000 Einwohner erfüllt werden, diese Gruppe mit einer Anzahl von 219 Gemeinden in NRW die häufigste ist und die Möglichkeiten einer generelleren Einschätzung mit Blick auf die Aufgabenwahrnehmung des Friedhofswesens in NRW damit am geeignetsten sind, wurden die Leiter der jeweils zuständigen Verwaltungseinheit in vier Gemeinden mit rund 20.000 Einwohnern³² als Experten interviewt. Einer der gewählten Fälle ist nicht in der Stichprobe der schriftlichen Befra-

30 King/Keohane/Verba (1994), S. 115.

31 Vgl. Leuffen (2007), S. 202.

32 Detaillierte Angaben werden aufgrund der den Gemeinden sowohl bei der Fragebogenerhebung als auch bei den Experteninterviews zugesicherten Anonymität nicht gemacht. Die Spannweite der Einwohnerzahl ist in drei der Fallstudiengemeinden kleiner als 1.000 und liegt in einem weiteren Fall bei etwa 5.000.

gung enthalten, wurde aber aufgrund der besonderen Eignung im Hinblick auf die Auswahlkriterien hinzugezogen.

1.3 Aufbau der Studie

Zur Untersuchung der erläuterten Fragestellungen wird in Kapitel 2 der aktuelle Diskurs um die Bestimmung und Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben nachgezeichnet. Da „die Eigenart des jeweiligen Aufgabenbereichs [...] die Methoden und Instrumente der Aufgabenwahrnehmung [determiniert]“³³, wird das Friedhofswesen in Kapitel 3 im Anschluss als gemeindliche Aufgabe analysiert. Zudem werden die Grundlagen für die empirische Untersuchung erörtert. In Kapitel 4 erfolgt dann die Untersuchung der Fragestellung, ob und inwieweit bei der Wahrnehmung des Friedhofswesens ein Wandel zu konstatieren ist, um die entsprechenden Ergebnisse in Kapitel 5 anhand exogener und endogener Faktoren zu erklären.

33 Schuppert (1980), S. 337.

2 Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Wandel?

Das Ziel von Analysen des Staates bildet letztlich immer die Erforschung der Bedingungen gerechter und guter Ausübung von Herrschaft. Neben der Steigerung der Demokratiequalität hängt „gutes Regieren“ „auch davon ab, was der Staat oder die in ihm tätigen Akteure tun, welche Ziele sie anstreben, um welche Aufgaben sie sich bemühen, welche Mittel sie einsetzen und welche Ergebnisse sie erreichen“³⁴.

Vor diesem Hintergrund soll nachfolgend zunächst erörtert werden, welche zentralen Ansätze zur Beantwortung der Frage nach der angemessenen Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft³⁵ bzw. zur Bestimmung öffentlicher Aufgaben in der Literatur diskutiert werden. Im Anschluss wird dann die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf kommunaler Ebene erläutert, um schließlich die bestehenden empirischen Erkenntnisse bzgl. eines Wandels kommunaler Aufgabenerledigung als Grundlage für die weitere Untersuchung auszuführen.

2.1 Theoretische Ansätze zur Bestimmung öffentlicher Aufgaben

2.1.1 *Juristische Staatslehre*

Anhänger der juristischen Staatslehre versuchen, die Aufgaben des Staates aus der jeweils gültigen Verfassung abzuleiten. So hat bspw. Bull in seiner Monographie „Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz“ einen Aufgabenkatalog im Hinblick auf das Grundgesetz entwickelt.³⁶ Da Verfassungen – auch Landes- und Kommunalverfassungen – im Regelfall den Raum für Anpassungsmöglichkeiten an die aktuellen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen enthalten und damit einer präzisen Definition des öffentlichen Aufgabenbestandes entbehren, können diese entsprechend der juristischen Staatslehre nur interpretatorisch aus den Staatszielbestimmungen, Grundrechten oder Regelungen zur Staatsorganisation abgeleitet werden. Benz kommt hinsichtlich der Interpretation

34 Benz (2001), S. 182.

35 Vgl. Bogumil/Jann (2005), S. 43.

36 Siehe Bull (1973).

von Verfassungen – bspw. auch aufgrund der fehlenden Möglichkeit, aus der Ableitung möglicher Zuständigkeiten des Staates auf die jeweilige Zweckmäßigkeit einer staatlichen Aufgabenerfüllung zu schließen, oder der Tatsache, dass die Interpretation der Staatszielbestimmungen (z. B. Sozialstaatspostulat) häufig umstritten ist – zu dem Schluss, dass sich für die Abgrenzung der Aufgaben des Staates durch die juristische Staatslehre wenig gewinnen lässt.³⁷ Mit den Worten von Hans-Herbert von Arnim:

„ Das Grundgesetz gibt allerdings weniger her als man vielleicht meinen mag. Es enthält zwar eine umfassende Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern. Mit der ausdrücklichen Fixierung von Staatsaufgaben hält es sich jedoch zurück. Innerhalb des Rahmens der Verfassung, wie immer sie zu interpretieren ist, kann jedenfalls der Gesetzgeber die Staatsaufgaben bestimmen.“³⁸

2.1.2 *Ökonomische Theorie der Staatsaufgaben*

Im Gegensatz zur liberalen juristischen Staatslehre bildet bei der ökonomischen Theorie der Staatsaufgaben nicht die Freiheit des Individuums den definitorischen Maßstab zur Bestimmung öffentlicher Aufgaben, sondern der Markt als Verfahren zur Regelung kollektiver gesellschaftlicher Probleme.³⁹ Entsprechend dieser Logik bemessen sich die Grenzen der Staatstätigkeit an der Marktfähigkeit einer Aufgabe. Da der Markt im Vergleich zur Hierarchie im Grundsatz als überlegener Mechanismus betrachtet wird, kann eine Aufgabenerledigung durch den Staat nur legitimiert sein, wenn ein Marktversagen vorliegt.⁴⁰ Als Ursachen werden hierfür in der Literatur Wettbewerbsbeschränkungen, öffentliche Güter, externe Effekte und asymmetrische Information genannt.⁴¹ Ohne auf diese Ansätze des Marktversagens im Einzelnen einzugehen, ergeben sich auch aus dieser Sichtweise Probleme für eine zuverlässige Bestimmung des öffentlichen Aufgabenbestandes: Einerseits muss die durch einen Markt bewirkte Allokation von Gütern gesellschaftlich akzeptiert werden, wobei zugleich eine ineffiziente Güterallokation nicht zwangsweise für eine staatliche Intervention spricht. Andererseits zeigen etwa die aktuellen Diskussionen um konjunkturpolitische Maßnah-

37 Vgl. Benz (2001), S. 186 f.

38 von Arnim (1995), S. 9.

39 Vgl. Benz (2001), S. 187.

40 Vgl. Seiler (1997), S. 22 f. Seiler bezieht sich auf Musgrave, der den öffentlichen Aufgabenbestand durch ein Marktversagen bzgl. Allokation, Distribution oder Stabilisation begründet.

41 Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2007), S. 89 ff.

men im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise, dass eine ökonomische Rechtfertigung von Staatstätigkeit umstritten sein kann.⁴²

2.1.3 *Aufgabentypen staatlichen Handelns nach Reichard*

Die Aufgabensystematisierungen der heutigen Policy- und Verwaltungsforschung knüpfen an Arbeiten der Policywissenschaft an. Deren Vertreter erkannten den Liberalismus mit der Selbstbestimmung als Schranke staatlicher Herrschaft an. Allerdings bemaß sich bspw. für von Stein aufgrund der sozialen Konflikte einer Klassengesellschaft der öffentliche Aufgabenkatalog vielmehr am Stand der entsprechenden gesellschaftlichen Entwicklung, maßgeblich im Bezug auf soziale Ungleichheiten, Wirtschaftsbeziehungen und Bevölkerungsdichte.⁴³ Die Wissenschaft könne lediglich Systematisierungen der nötigen Aufgaben leisten, die der Staat sich aufträgt. In der Tat beschränken sich die entsprechenden sozialwissenschaftlichen Aufgabensystematisierungen auf die Deskription realer Entwicklungen, ohne auf die Ermittlung normativ tragfähiger Abgrenzungskriterien für Staatsaufgaben abzielen.⁴⁴ Im Rahmen der Privatisierungsdiskussion ist die Verwaltungswissenschaft allerdings gehalten, ihre normativen Kriterien präziser zu formulieren. Hierbei spielt der Begriff der Verantwortungsteilung eine zentrale Rolle: „Grundvoraussetzung der Beteiligung Privater an der Wahrnehmung und Erbringung öffentlicher Aufgaben ist die Einsicht in die ‚Teilbarkeit der Gemeinwohlverantwortung‘ und die Existenz einer ‚Pluralität der Gemeinwohlakteure‘.“⁴⁵ Der Begriff der Verantwortung(-steilung), der sich „auf die Beschreibung und Analyse von Rollen staatlicher und privater Akteure bei der Erledigung von im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben“⁴⁶ bezieht, ist „in der Lage, sozial- und verwaltungs- sowie rechtswissenschaftliche Erkenntnisse zu strukturieren und dem jeweiligen Fachdiskurs als Katalysator und zugleich als Brückenbegriff zu dienen“.⁴⁷

42 Vgl. Benz (2001), S. 187 ff.

43 Vgl. von Stein (1887), S. 33.

44 Vgl. Benz (2001), S. 186.

45 Trapp (2004), S. 8.

46 Trute (1999), S. 13.

47 Trute (1999), S. 13.

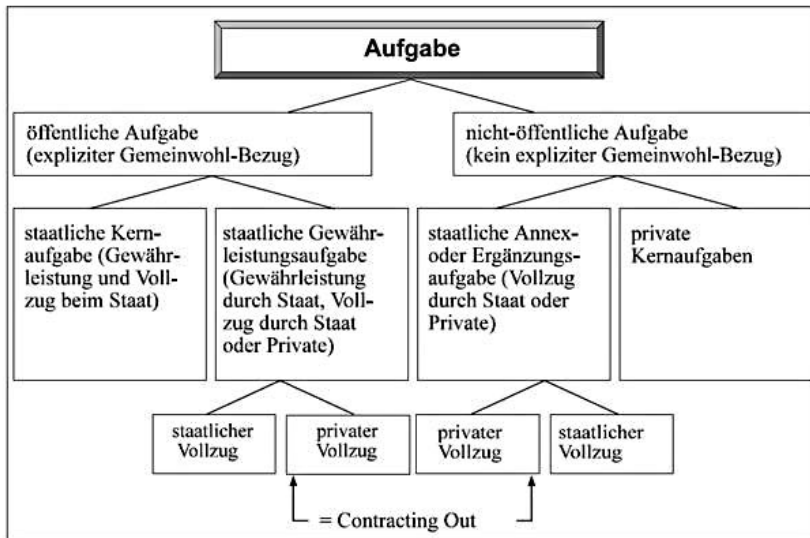


Abb. 3: Aufgabentypen staatlichen Handelns nach Reichard

Quelle: Bogumil/Jann (2005), S. 49.

Wurde im Leistungsstaat die staatliche Aufgabenverantwortung noch undifferenziert diskutiert, so schlägt Reichard mit seinem Konzept eine Differenzierung der staatlichen Aufgaben nach Verantwortungsstufen und Aufgabenarten vor.⁴⁸ Als normative Richtschnur zur Unterscheidung zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Aufgaben dient nach dieser Systematisierung der Gemeinwohl-Bezug. Dieser bemisst sich am jeweiligen gesellschaftlichen Konsens, der sich wiederum über politische Prozesse und Entscheidungen manifestiert.⁴⁹

Für jede hiernach von der öffentlichen Hand zu gewährleistende Aufgabe stellt sich anschließend die Frage nach der Aufgabenverantwortung. Reichard unterscheidet hierbei in Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung. Schuppert ergänzt diese Verantwortungsstufung um eine staatliche Auffangverantwortung.⁵⁰ Für jede Aufgabe gilt es, die einzelnen Verantwortungsstufen zwischen Staat und Gesellschaft bzw. privatwirtschaftlichen Rechtssubjekten zu verteilen, d. h. abzuwägen, inwieweit

48 Vgl. Reichard (1994), S. 39 ff.

49 Vgl. Bogumil/Jann (2005), S. 49 f.

50 Vgl. Schuppert (2000), S. 409 f.

bei Vollzug, Finanzierung oder Gewährleistung einer Aufgabe Private eingebunden werden können. Im Ergebnis können die Aufgabentypen staatlichen Handelns unterschieden werden in:

- ▶ Staatliche Kernaufgaben, die mit einer umfänglichen Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung des Staates einhergehen (z. B. Verteidigung, innere Sicherheit, Gerichtsbarkeit). Die Frage der Auffangverantwortung stellt sich hier aufgrund der fehlenden Übertragungsmöglichkeit auf Private nicht.
- ▶ Staatliche Gewährleistungsaufgaben, deren dauerhafte Erledigung zwar staatlicherseits gewährleistet sein muss, bei denen Finanzierung und Vollzug aber auf Private übertragen werden können. Die Entscheidung richtet sich im Einzelfall nach einer – und unter Berücksichtigung institutionenökonomischer Analysemöglichkeiten – zu erwartenden „besseren“ Aufgabenerledigung durch Private oder Organisationen des „Dritten Sektors“ (Non-Profit-Sektor) unter Sicherstellung der demokratischen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten (Ingerenz) (z. B. Leistungen der Daseinsvorsorge, Kindergärten, Seniorenheime, Schulen). Die diesbezügliche Diskussion um die mit einer Auffangverantwortung für den Fall des Leistungsausfalls der Beauftragten einhergehenden Vorhaltspflichten oder Möglichkeiten der interkommunalen Aufgaben- oder Risikoverteilung hat erst begonnen⁵¹ und soll hier nicht weiter erörtert werden.
- ▶ Staatliche Annex- oder Ergänzungsaufgaben sind Aufgaben, die nicht-öffentlicher Natur sind, welche der Staat aber im Falle einer „besseren“ Erbringung übernehmen könnte (z. B. Gebäudereinigung, Grünflächenpflege). Allerdings sind dieser Möglichkeit etwa durch das Gemeindevirtschafts- oder das EU-Wettbewerbsrecht enge Grenzen gesetzt.
- ▶ Private Kernaufgaben, die in den Zuständigkeitsbereich des privaten Profit- oder Non-Profit-Sektors fallen. Da es sich hierbei nicht um öffentliche Aufgaben handelt, erübrigt sich an dieser Stelle eine genauere Darstellung.

Diese Aufgabentypologie ermöglicht zwar eine Erfassung der vom Staat übernommenen Zuständigkeiten und damit ein Bild vom Umfang der Staatstätigkeit, liefert aber keine präzisen Kriterien zur Zuordnung der Aufgaben in die einzelnen Kategorien.⁵² Die Entwicklung entsprechender Zuordnungs-

51 Vgl. Reichard (2004), S. 50.

52 Vgl. Benz (2001), S. 186.

kriterien bleibt der Rechts- und Finanzwissenschaft überlassen, womit sich der „Kreis“ der theoretischen Ansätze zur Bestimmung öffentlicher Aufgaben schließt.

Die erläuterten Ansätze der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaft im Hinblick auf eine Bestimmung des öffentlichen Zuständigkeitspektrums zusammenfassend, können öffentliche Aufgaben „normativ postuliert, analytisch erklärt oder empirisch beobachtet werden“.⁵³ Die Wissenschaft kann somit „allenfalls zur Klärung möglicher Bewertungskriterien beitragen und empirische Informationen bereitstellen, ob und wie diese Kriterien gegebenenfalls erfüllt werden bzw. wie die öffentliche Aufgabenwahrnehmung insgesamt stattfindet“.⁵⁴ Darüber hinaus wird in der Politik- und Verwaltungswissenschaft allerdings davon ausgegangen, dass es keinen Katalog öffentlicher Aufgaben gibt, sondern „Umfang und Grenzen der Staatsaufgaben politisch veränderbar sind“⁵⁵ und damit u. a. in Zusammenhang mit den jeweils vorherrschenden Leitbildern der Staatstätigkeit⁵⁶ stehen. Diese beeinflussen neben dem für angemessen erachteten Bestand öffentlicher Aufgaben auch die sich anschließende Frage nach der Erledigung der Aufgaben.

2.2 Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf kommunaler Ebene

2.2.1 Verteilung der Aufgabenzuständigkeit im deutschen Bundesstaat

Als Bundesstaat zeichnet sich die Staatsorganisation Deutschlands neben der horizontalen Dimension der Gewaltenteilung durch eine vertikale Dimension aus. Dies bedeutet, dass politische und verwalterische Kompetenzen im föderativen Staatsaufbau Deutschlands über die zwei Verfassungsebenen Bund und Länder bzw. die drei Funktionsebenen Bund, Länder und Kommunen verteilt sind.⁵⁷ Den für die Aufgabenverteilung zwischen Euro-

53 Schuppert (1980), S. 310.

54 Bogumi/Jann (2005), S. 50.

55 Bogumil/Jann (2005), S. 49.

56 Auf eine detaillierte Darstellung des veraltungspolitischen Leitbilddiskurses vom aktiven über den schlanken bis hin zum aktivierenden, gewährleistenden, globalisierten oder regulierenden Staat wird hier verzichtet. Siehe hierzu bspw. Jann (2005). Der schlanke Staat ist insbesondere im Zusammenhang mit dem New Public Management-Diskurs zu verstehen, dessen zentraler Inhalt eine Neubestimmung öffentlicher Aufgaben (Aufgabenkritik) und eine Binnenmodernisierung der Verwaltung ist. Das Leitbild des gewährleistenden Staates beinhaltet, wie erläutert, eine differenzierte Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor zur Bestimmung und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Wie weit die Gewährleistungsverantwortung des Staates reichen kann, zeigt die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise. Inwieweit sich diese aktuellen Entwicklungen diskursiv auswirken wird, bleibt abzuwarten.

57 Vgl. Osner (2001), S. 7.

päischer Union⁵⁸, Bund, Ländern und Kommunen anzulegenden Maßstab bildet das aus der katholischen Soziallehre stammende Subsidiaritätsprinzip. Entsprechend der Maxime „Hilfe zur Selbsthilfe“ soll eine Aufgabe erst dann zentralisiert werden, wenn die niedrigere Ebene zu ihrer Erledigung nicht mehr in der Lage ist.⁵⁹

2.2.1.1 Zuständigkeit der Bundesländer

Nach Artikel 30 des Grundgesetzes (GG) ist „die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Dies schließt nach Artikel 83 GG ein, dass „die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen, soweit das Grundgesetz nicht anderes bestimmt oder zulässt“. Neben der nach Artikel 70 GG – außer in den im Grundgesetz abschließend aufgezählten Bereichen der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes (siehe Artikel 71 ff. GG) – grundsätzlichen Gesetzgebungszuständigkeit obliegt den Ländern somit auch die grundsätzliche Zuständigkeit für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Aufgrund einer zunehmend problematischen Verflechtung der politischen und verwaltungsmäßigen Kompetenzen zwischen Bund und Ländern – von Scharpf mit dem Begriff der Politikverflechtungsfälle⁶⁰ zusammengefasst – wird im Rahmen der Föderalismusreform derzeit versucht, u. a. die Aufgabenzuständigkeiten zu entflechten.

2.2.1.2 Zuständigkeit der Kommunen

Neben die unmittelbare, zwei- oder dreistufig organisierte Landesverwaltung tritt die mittelbare Landesverwaltung der Kommunen (Kreise und Gemeinden). Die grundsätzliche Aufgabenzuständigkeit der Länder findet dabei ihre untere Schranke in der kommunalen Selbstverwaltung. Nach Artikel 28 Absatz 2 GG „muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Dieses Selbstverwaltungsrecht wird in den jeweiligen Landesverfassungen und Gemeindeordnungen bestätigt sowie

58 Zur Debatte um die Europäisierung von Aufgaben und deren Erledigung siehe bspw. Jann/Bogumil (2005), S. 218 ff.

59 Vgl. Osner (2001), S. 7. Das Subsidiaritätsprinzip erfährt gerade mit den Leitbildern des Gewährleistungsstaates oder der Bürgerkommune in den letzten Jahren neue Bedeutung für die Bestimmung der Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor sowie zwischen Bürger und Staat.

60 Vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel (1976).

konkretisiert⁶¹ und verweist auf den hohen Stellenwert, den die autonome Verwaltung örtlicher Angelegenheiten besitzt, obschon die Gemeinden verfassungsrechtlich zu den Ländern gehören. Demnach verfügen Gemeinden im Rahmen ihrer grundgesetzlichen Garantien (Institutionelle Garantie, Finanzverfassungsrechtliche Garantie, Verfassungsgerichtliche Rechtsschutzgewährleistung) und ihrer Selbstverwaltungshoheiten (Gebiets-, Finanz- bzw. Abgaben-, Planungs-, Rechtsetzungs-, Organisations- und Personalhoheit) für das Gemeindegebiet (Territorialprinzip) einerseits über ein Aufgabenerfindungsrecht und die Allzuständigkeit bzgl. der Aufgaben einer örtlichen Gemeinschaft. Andererseits nehmen die Gemeinden – und dies inzwischen zum überwiegenden Teil⁶² – gesetzlich übertragene Aufgaben wahr. Dieser Trend verstärkt sich in den letzten Jahren durch die Territorial-, Funktional- oder Strukturreformen in einigen Bundesländern.⁶³

2.2.2 *Typisierung der Gemeindeaufgaben*

Trotz der im Zeitverlauf und aufgrund verschiedener Faktoren⁶⁴ im Länder- und Gemeindevergleich sehr variablen kommunalen Aufgabenbestände und -verteilungen lassen sich die Aufgaben der Gemeinden typisieren.⁶⁵ Den gängigsten Ansatz⁶⁶ bildet die klassische rechtswissenschaftliche bzw. kommunalrechtliche Dogmatik mit ihrer Unterscheidung in vier Aufgabenarten.

2.2.2.1 Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

Nach dem Aufgabenerfindungsrecht können die Gemeinden in ihrem eigenen Wirkungsbereich und im Rahmen der allgemeinen Gesetze sowie der hierfür neben den pflichtig zu erfüllenden Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel alle aus der Allzuständigkeit ableitbaren Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wahrnehmen. Diese Aufgaben

61 Vgl. bspw. § 1 f. Gemeindeordnung (GO) NRW.

62 Vgl. Osner (2001), S. 9.

63 Zu der Debatte um Entwicklungen und Gefahren für das Kommunalmodell bzw. Dekonzentration vs. Dezentralisierung von Aufgaben im Rahmen dieser Reformen siehe bspw. Wollmann (2008), S. 258 ff.

64 Z. B. Gesetzgebung, finanzielle und kompetenzielle Leistungsfähigkeit der Verwaltung, sozio-ökonomische Struktur, naturräumliche Gegebenheiten, Leistungsfähigkeit des privaten Sektors.

65 Auf die Debatte um die monistische bzw. dualistische Aufgabenstruktur wird hier nicht eingegangen, da sie aufgrund der von Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung praktizierten dualistischen Sichtweise hier nicht relevant ist. Siehe hierzu bspw. Gern (2003), S. 160 ff.

66 Bzgl. anderer Ansätze siehe z. B. Wagener (1974), Ellwein/Zoll (1973).

„geben der kommunalen Verwaltung ihr eigentliches Gepräge und dokumentieren die kommunale Individualität. Sie umfassen ein breites, gesetzlich nur unvollkommen erfassbares Spektrum an Aktivitäten, orientiert an den örtlichen Bedürfnissen sowie der gemeindlichen Leistungskraft“.⁶⁷

Die Gemeinde entscheidet in diesem Aufgabenbereich sowohl über das „Ob“ als auch das „Wie“ der Aufgabenbefassung, unterliegt lediglich der staatlichen Rechtsaufsicht und „darf [...] neben dem öffentlich-rechtlichen Instrumentarium, soweit nichtöffentlich-rechtliche Normen oder Rechtsgrundsätze nicht entgegenstehen, auch Mittel des Privatrechts einsetzen“⁶⁸. Beispiele für Aufgaben dieser Kategorie sind Städtepartnerschaften, Kultur-, Sozial- und Erholungseinrichtungen, Sportanlagen, Wirtschaftsförderung usw.

2.2.2.2 Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben

Sind Gemeinden gesetzlich zur Erledigung einer Aufgabe verpflichtet und können sie somit lediglich über das „Wie“, nicht aber über das „Ob“ der Wahrnehmung einer Aufgabe entscheiden, spricht man von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. „Die Verpflichtung kann unbedingt – die Aufgabe ist in jedem Fall zu erbringen – oder bedingt – die Aufgabe ist bei Bedarf oder unter bestimmten Voraussetzungen zu erfüllen – sein.“⁶⁹ Wiederum unterliegen die Gemeinden lediglich der Rechtsaufsicht. In diesem Bereich sind die klassischen Aufgaben der sog. Daseinsvorsorge⁷⁰ bzw. die Dienstleistungen in allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu verorten.⁷¹ Dieser Bereich steht sowohl im Rahmen des EU-Binnenmarkt- und Wettbewerbsrechts als auch vor dem Hintergrund der neuerlich und intensiviert gestellten Abgrenzungsfrage zwischen originär öffentlicher, originär privater oder gemischtwirtschaftlicher Aufgabenerbringung im Fokus aktueller kommunalrechtlicher Debatten. Beispiele für Aufgaben dieser Art sind Energie- und Wasserversorgung, Krankenhauswesen sowie Abfallentsorgung. Auch das in der vorliegenden Studie im Fokus stehende Friedhofswesen ist den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zuzurechnen. Hierauf wird zu rekurrieren sein.

67 Tettinger/Erbguth/Mann (2007), S. 82.

68 Tettinger/Erbguth/Mann (2007), S. 85.

69 Gern (2003), S. 164.

70 Siehe hierzu grundlegend Forsthoff (1958). Dieser verstand darunter, „die unter den Bedingungen der modernen Industriegesellschaft dem Staat zugefallene Aufgabe und Verantwortung [...], alles das ‚vorzukehren‘, was für die Daseinsermöglichung des modernen Menschen ohne Lebensraum erforderlich ist“ (Oldiges (2001a), S. 16).

71 Vgl. Mühlkamp (2006), S. 39.

2.2.2.3 Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Diese Aufgabenkategorie ist nur in jenen Bundesländern zu finden, die dem Weinheimer Modell folgen bzw. nach der Wende eine monistische Aufgabenstruktur einführen (z. B. NRW, Brandenburg). Die Rechtsnatur dieser Kategorie ist allerdings strittig. So werden die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung nach einer juristischen Meinung als Selbstverwaltungsaufgaben, nach einer zweiten Meinung als „abgeschwächte“ Selbstverwaltungsaufgaben, nach einer dritten als staatliche Auftragsangelegenheiten und von einer vierten als Kategorie zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten gesehen.⁷² In NRW und auch in Brandenburg erfolgt heute eine Zuordnung zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten, obschon für diese Aufgabenkategorie die gesetzliche Auferlegung, „die dabei angeordnete – und vom Umfang her ggf. divergierende, aber in der Regel zu begrenzende (vgl. § 3 II GO NRW) – Weisungsmöglichkeit staatlicher Instanzen und die Existenz einer staatlichen Fach- bzw. Sonderaufsicht [...] kennzeichnend ist“.⁷³ Die Gemeinden können somit nicht über das „Ob“ und aufgrund des beschränkten Weisungsrechts der Aufsichtsbehörde nur bedingt über das „Wie“ der Aufgabenerfüllung befinden. Beispiele für diese Kategorie sind Aufgaben als örtliche Gefahrenabwehrbehörde, Feuerschutz und Hilfeleistung bei Unglücksfällen sowie Meldeangelegenheiten.

2.2.2.4 Auftragsangelegenheiten

Bewältigt die Gemeinde staatliche und somit fremde Aufgaben, die ihr gesetzlich übertragen wurden, so spricht man von Auftragsangelegenheiten.⁷⁴ Die Wahrnehmung der Aufgaben durch die Gemeinden unterliegt einer umfassenden Rechts- und Fachaufsicht. Bis zur Änderung der Artikel 84 Absatz 1, 85 Absatz 1 GG im Rahmen der Föderalismusreform 2006 konnten Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrecht auf die Gemeinden übertragen werden (Bundesauftragsangelegenheiten). Nunmehr gelten gemäß Artikel 125a Absatz 1 GG lediglich die zuvor übertragenen Aufgaben fort (z. B. Wehrrfassung, Personenstandsangelegenheiten).⁷⁵ Für den überwiegenden Teil der zur Erfüllung übertragenen Landesauftragsangelegenheiten sehen die Landesverfassungen besondere Voraussetzungen wie etwa einen Kostenausgleich vor (Konnexitätsprinzip). Die Debatte um die hinreichende Erfüllung dieser Voraussetzungen in der Verwaltungspraxis kann hier nicht aus-

72 Vgl. Gern (2003), S. 166 f.

73 Tettinger/Erbguth/Mann (2007), S. 86.

74 Vgl. z. B. § 131 GO NRW, § 3 Absatz 7 GO Brandenburg.

75 Vgl. Tettinger/Erbguth/Mann (2007), S. 86 f.

geführt, aus kommunaler Sicht allerdings und gerade vor dem Hintergrund der Landesverwaltungsreformen der letzten Jahre als zumindest ambivalent bewertet werden.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die staatlichen Einflussrechte und die gemeindlichen Gestaltungsmöglichkeiten bei der Aufgabenwahrnehmung maßgeblich vom jeweiligen Aufgabentyp abhängen. Da die Trennlinien zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten bzw. eigenem und übertragenem Wirkungskreis in der Praxis häufig fließend sind und die einzelnen Aufgaben ineinander greifen, ist der Blick unabhängig vom Aufgabentyp auch auf die Erreichung der formal-juristisch definierten und rechtlich bindenden Grundsätze des Verwaltungshandelns⁷⁶ – Förderung des Gemeinwohls (§ 1 Absatz 1 GO NRW) und Wirtschaftlichkeit (§ 75 GO NRW) – zu richten (Ergebnisorientierung).

2.2.3 *Bewertungskriterien der gemeindlichen Aufgabenerledigung*

„Die Rechtmäßigkeit und auch der Erfolg des Verwaltungshandelns hängt davon ab, ob und inwieweit ein Beitrag zur Förderung des Gemeinwohls bei gleichzeitiger Beachtung der Wirtschaftlichkeit geleistet wird.“⁷⁷ Aus diesem Zielsystem des Verwaltungshandelns leiten Budäus und Buchholz die in nachfolgender Abbildung aufgeführten Bewertungskriterien für die öffentliche Leistungserstellung ab.

76 Vgl. Budäus/Buchholz (1997), S. 323 f.

77 Budäus/Buchholz (1997), S. 324.

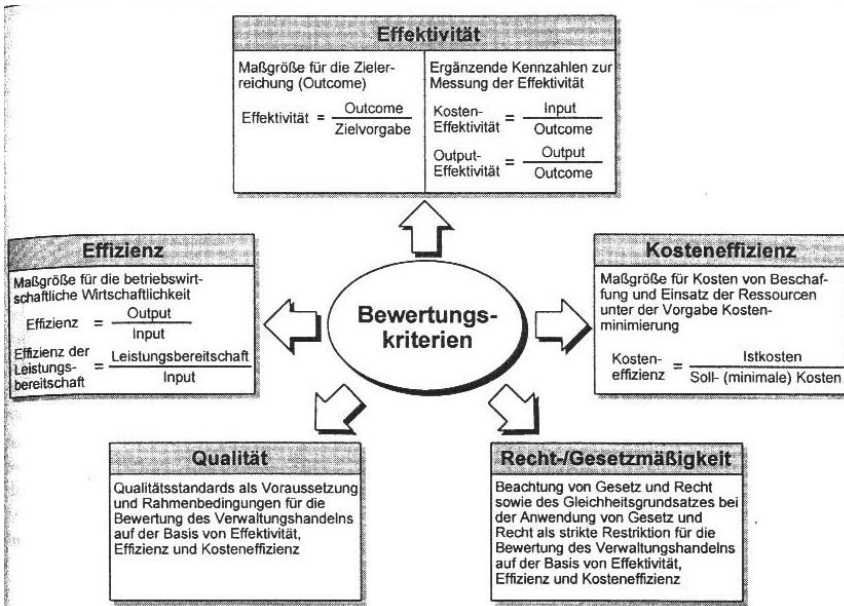


Abb. 4: Bewertungskriterien für die öffentliche Leistungserstellung

Quelle: Budäus/Buchholz (1997), S. 331.

Ausgangspunkt der Legitimität (Rechtmäßigkeit) kommunaler Aufgabenerledigung ist neben der Legitimation staatlichen Handelns durch demokratische Wahlen und Legitimationsketten (Input-Legitimation) demnach die Orientierung am Gemeinwohl der Bürger durch eine legale⁷⁸ und zugleich möglichst qualitätsvolle, effektive und effiziente Aufgabenerledigung (Output-Legitimation). Diese lässt sich über die Berücksichtigung der Outputs und Outcomes bzw. der Relationen von Outputs zu Inputs (Effizienz) und von Outcome (Wirkung des Verwaltungshandelns) zu Zielvorgabe (Effektivität) bewerten. Maßgeblichen Einfluss auf die Erreichung dieser mitunter divergierenden Ziele hat das aufgabenspezifische institutionelle Arrangement der jeweiligen Gemeinde.

78 Gerade vor dem Hintergrund zunehmend komplexer und teilweise in ihrer Relevanz und Anwendung nicht abschließend interpretierter EU-Vorgaben und eines stark steigenden Handlungsdrucks ist die Legalitätsfrage sehr aktuell. Man denke hierbei bspw. an den Einsatz umstrittener Finanzierungsinstrumente (Cross Border Leasing, Derivate etc.) oder Anwendungsfragen des EU-Wettbewerbsrechts bei der kommunalwirtschaftlichen Betätigung.

2.2.4 Institutional choice

Mit dem Wandel des Leitbilds der Staatstätigkeit vom produzierenden zum Gewährleistungsstaat geht grundsätzlich die Einsicht einher, dass der Staat die öffentlichen Leistungen nicht notwendigerweise selbst erbringen muss. Vielmehr können die Verantwortlichkeiten für die Erbringung politisch gewollter und finanzierbarer Leistungen wie dargelegt zwischen dem Staat bzw. der in der vorliegenden Studie im Fokus befindlichen Gemeinden und anderen Leistungserbringern verteilt werden. In Abhängigkeit von den jeweiligen Charakteristika einer Aufgabe und dem entsprechenden gesetzlichen Rahmen ergeben sich verschiedene Möglichkeiten im Hinblick auf das für jede Aufgabe oder einzelne Aufgabenbestandteile zu wählende institutionelle Arrangement. Grundsätzlich kann hierbei zwischen den in der nachfolgender Abbildung dargestellten Optionen Eigenleistung (Hierarchie), Kooperation und Privatisierung (Markt) unterschieden werden.⁷⁹

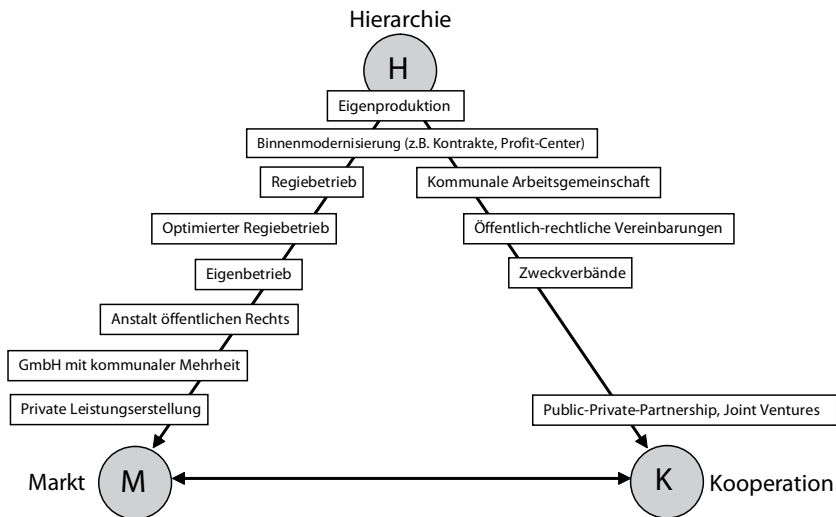


Abb. 5: Ansätze zur Gestaltung institutioneller Arrangements

Quelle: Reichard (2008), S. 8.

⁷⁹ Vgl. Reichard (2008), S. 7.

2.2.4.1 Eigenleistung

Eigenleistung meint die vollumfängliche Leistungserstellung und -verantwortung durch die Verwaltung. Diese kann durch die Kernverwaltung erfolgen – über lange Zeit die bevorzugte Erbringungsform öffentlicher und heute noch im Bereich hoheitlicher Aufgaben. Die Vorteile direkter politisch-administrativer Steuerbarkeit werden teilweise mit der Gefahr bürokratischer Ineffizienz erkaufte, weshalb die Suche nach alternativen Arrangements relevant wird. Zunehmend bedient sich der Staat bei der Eigenleistung deshalb auch (teil-)verselbstständiger Einrichtungen, wie öffentlicher Unternehmen⁸⁰. Unter Einsatz öffentlicher und privater Rechtsformen (formelle bzw. Organisationsprivatisierungen⁸¹) wird die Aufgabenerledigung aus der Kernverwaltung in eigenständige Einheiten ausgegliedert, die aber bei der Eigenleistung im Besitz der Kommunen verbleiben. Mit den möglichen Flexibilitäts- und Effizienzvorteilen können allerdings auch Probleme wie Fragmentierung oder unklare Verantwortungsstrukturen einhergehen. Verselbstständigte öffentliche Einrichtungen bedürfen daher einer wirksamen Steuerung durch den staatlichen oder kommunalen Träger.⁸²

2.2.4.2 Kooperation

Eine zweite Wahlmöglichkeit bildet die kooperative Leistungsproduktion. Als Partner kommen privatrechtliche Profit- und Non-Profit-Organisationen (sog. „Public Private Partnerships“ (PPP)) oder öffentlich-rechtliche Körperschaften (sog. „Public Public Cooperations“ (PPC)) in Betracht. Entlang eines Kontinuums der Bindungsintensität zwischen informell und institutionalisiert gibt es eine Vielzahl möglicher kooperativer Arrangements. Sowohl PPPs als auch PPCs nehmen in der kommunalverwalterischen Praxis über die letzten Jahre stark zu⁸³, da große Hoffnungen in Skalen- und Synergieeffekte, Know-how-Pooling oder die Erschließung zusätzlichen Kapitals gesetzt werden.⁸⁴ Damit bieten kooperative Arrangements einen möglichen Kompromiss zwischen Vor- und Nachteilen von Eigenleistung und Privatisierung. Als problematisch erweisen sich allerdings rechtliche Vorgaben (EU-Vergaberecht), Zielkonflikte zwischen den beteiligten Partnern, hohe

80 Öffentliche Unternehmen sind Unternehmen, an deren Nennkapital oder Stimmrechten die öffentliche Hand mehr als 50 % hält (vgl. Göbel (2004), S. 11).

81 Vgl. Hellermann (2001), S. 20.

82 Vgl. Reichard (2008), S. 12.

83 Vgl. Richter/Edeling/Reichard (2006), S. 84.

84 Bzgl. verschiedener Modelle wie etwa Betreiber- oder Betriebsführungsmodelle siehe bspw. Eichhorn (1997), S. 96 ff.

Anbahnungs- und Anpassungskosten (Transaktionskosten) oder eine fragmentierte Risiko- und Verantwortungsteilung, die jeweils für den Einzelfall abgewogen werden müssen.

2.2.4.3 Auslagerung/Privatisierung

Schließlich haben die Kommunen die Möglichkeit, die Aufgabenerledigung – soweit rechtlich möglich – funktional oder materiell zu privatisieren.

Unter funktionaler Privatisierung wird dabei die „Einbindung von Privaten in öffentlichen Leistungserstellungsprozessen zur selbständigen Erbringung von (Teil-)Leistungen auf Basis einer vertraglichen Vereinbarung unter Verbleib der Gewährleistungsverantwortung beim Staat“⁸⁵ verstanden. Diese „im einzelnen unterschiedlich ausgeformte Einbeziehung Privater in den Vollzug einer weiterhin als staatlich verstandene Aufgabe“⁸⁶ spielt vor allem im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben eine Rolle⁸⁷. Die Begriffe „Auslagerung“, „Contracting-Out“ und „funktionale Privatisierung“ werden in diesem Zusammenhang synonym verwandt. Neben der seit langem praktizierten Übertragung der Aufgabenerledigung auf Non-Profit-Organisationen etwa im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens oder der Kinder- und Jugendhilfe sind in jüngerer Zeit vermehrt Auslagerungen an Privatunternehmen zu beobachten, bspw. im Bereich der Annex- und Hilfsaufgaben oder sogar bei bürgerbezogenen Dienstleistungen im Infrastruktur- oder Baubereich.⁸⁸ Die aufgrund der fließenden Grenzen schwierige Abgrenzung zu PPPs stellt nach Reichard die „längerfristige Bindung mit stärkeren Gemeinsamkeiten bei der Aufgabenerfüllung“⁸⁹ bei PPPs dar.

Privatisierungen im Sinne von materiellen Privatisierungen, bei der der Staat eine Aufgabe dauerhaft und unter Abgabe der Gewährleistungsverantwortung an Private abgibt, werden sehr ambivalent diskutiert und empirisch unterschiedlich bewertet. Kurzfristigen Effizienzgewinnen auf Seite der öffentlichen Hand stehen teilweise Preissteigerungen für die Kunden, Arbeitsplatz- oder Qualitätsverluste und eine mitunter fehlende Balance zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Aspekten gegenüber. Der Erfolg von Privatisierungen hängt im Einzelfall somit stark von funktionierendem Wettbewerb und effektiver Regulierung ab.⁹⁰ Gegenüber freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, in deren Bereich eine materielle Privatisierung und

85 Proeller (2002), S. 24.

86 Hellermann (2001), S. 20.

87 Vgl. Hellermann (2001), S. 20.

88 Vgl. Reichard (2008), S. 19.

89 Reichard (2008), S. 18.

90 Vgl. Reichard (2008), S. 20.

damit die Abgabe jeglicher Aufgabenverantwortung möglich wird, ist eine materielle Privatisierung bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben unzulässig. Der Kommune verbleibt in diesen Aufgabenbereichen daher zwingend eine Gewährleistungs- und Auffangverantwortung.⁹¹

2.2.4.4 Kriterien der Institutionenwahl

Wie bei der Darstellung der institutionellen Wahlmöglichkeiten kommunaler Aufgabenerbringung deutlich wird, weist jede Alternative gewisse Vor- und Nachteile sowie spezifische Potenziale und Risiken auf. Da die „make or buy“-Entscheidung bzw. die Bestimmung der optimalen Leistungstiefe zudem idealtypisch nicht für jede öffentliche Aufgabe insgesamt, sondern für jeden Schritt der Wertschöpfungskette eines Produktes durch jede Kommune zu treffen ist⁹², stellt sich die Frage nach geeigneten Kriterien zur Entscheidungsfindung im Hinblick auf die jeweiligen institutionellen Alternativen. Wie bereits angesprochen, bilden Legitimität und Effektivität zentrale Bewertungsgrößen und somit entscheidungsrelevante Zielgrößen für die öffentliche Leistungserstellung.

Aus institutionenökonomischer Sicht ist dabei einerseits entscheidend, ob dem öffentlichen Träger der Aufgabe seiner Verantwortung entsprechende Verfügungsrechte (property rights) verbleiben und die vertragliche Ausgestaltung der Beziehung zwischen Auftraggeber (Staat bzw. Kommune als Prinzipal) und Auftragnehmer (Agent) eine wirksame Steuerung der Aufgabenerbringung bzw. eine Wahrung der Ingerenzpflichten zulässt. Dies hängt neben der Rechtsform von der Ausgestaltung des jeweiligen Vertrags im Hinblick auf Einwirkungs-, Beteiligungs-, Mitsprache- und Kontrollrechte ab.⁹³ Andererseits sind bei der Analyse der zu erwartenden Wirtschaftlichkeit des jeweiligen Arrangements auch die Anbahnungs- und Anpassungskosten (Transaktionskosten) zu berücksichtigen.

Die Probleme bei dem Versuch einer Prognose der Eignung verschiedener institutioneller Arrangements können durch auf Erfahrungswerten fußende Tendenzaussagen reduziert werden.⁹⁴ Rekuriert wird für diese Tendenzaussagen häufig auf die von Naschold entwickelten Merkmale „Faktorspezifität“ (besondere Zweckwidmung von Ressourcen) und „strategische Relevanz“ im öffentlichen Gesamtleistungsspektrum.⁹⁵ Nachfolgende Abbildung zeigt, wie anhand einer Einordnung der Aufgaben entsprechend dieser

91 Vgl. Trapp (2004), S. 10.

92 Vgl. Reichard (2003), S. 7; vgl. Eichhorn (1997), S. 102.

93 Vgl. Gern (2003), S. 488.

94 Vgl. Lenk (2004), S. 24.

95 Vgl. Naschold (1996), S. 16.

Merkmale Rückschlüsse auf das geeignete institutionelle Arrangement gezogen werden können.



Abb. 6: Leistungserstellung nach Faktorspezifität und strategischer Relevanz
Quelle: Lenk (2004), S. 25.

Obschon man sich gewisser Tendenzannahmen zur Entscheidungsfindung für ein institutionelles Arrangement bedienen kann, ist es nicht möglich, bzgl. der erläuterten Bewertungskriterien zuverlässige Vorhersagen für die einzelne Alternative zu tätigen. Dies kann lediglich durch einen näherungsweise Vergleich der Möglichkeiten geschehen und bleibt mit gewissen Risiken verbunden.

Mit Blick auf die „institutional choice“ hängt es somit von den Spezifika der Aufgaben, der kommunalen Situation und Akteursstruktur sowie der in ihren Konsequenzen für eine langfristige legitime und effektive Aufgabenerledigung nur bedingt bewertbaren institutionellen Wahlmöglichkeiten ab, welches Arrangement für die einzelne Wertschöpfungsstufe und welches Leistungsnetzwerk für eine Kommune im Einzelfall die „beste“ Aufgabenerledigung ermöglichen.

2.3 Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel?

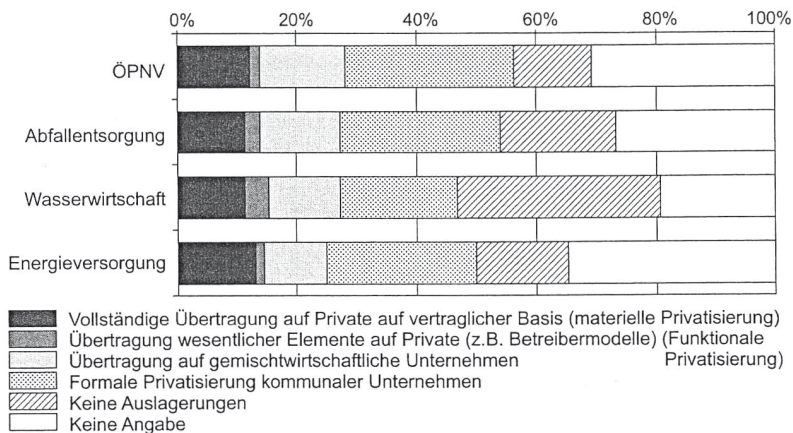
Nunmehr stellt sich die Frage, inwieweit sich in der kommunalen Praxis ein Wandel kommunaler Aufgabenwahrnehmung vollzieht und welche diesbezüglichen Erklärungsfaktoren in der Literatur diskutiert werden.

2.3.1 *Wandel des institutionellen Arrangements kommunaler Aufgabenerledigung?*

Sowohl die soeben nachgezeichnete theoretische Diskussion als auch empirische Untersuchungen im Feld kommunaler Aufgabenwahrnehmung befassen sich nahezu ausschließlich mit Fragen der Entwicklung des institutionellen Arrangements bzw. den zur Anwendung kommenden Rechtsformen in den klassischen Feldern der Daseinsvorsorge (Energie, Wasser, ÖPNV, Abfall).⁹⁶ Demzufolge findet in den Gemeinden eine Entwicklung statt, die sich mit den Schlagworten „Verselbstständigung“, „Rechtsformenwandel“, „PPC“ und „PPP“⁹⁷ fassen lässt und sich sowohl im Bereich kommunalwirtschaftlicher Betätigung als auch darüber hinaus in den Kernverwaltungen vollzieht (Konzern Stadt). Nachfolgende Abbildung zeigt, dass aufgrund der Entwicklungen der letzten Jahre in diesen Feldern eine Differenzierung der institutionellen Arrangements entlang des Kontinuums zwischen umfänglicher Eigenleistung und weit reichenden Auslagerungen zu konstatieren ist.

96 Ein Grund hierfür mag in der aufgabenübergreifenden Vergleichbarkeit und der damit einhergehenden Möglichkeit einer generellen Einschätzung der Entwicklung der Aufgabenwahrnehmung liegen. In der vorliegenden Studie wird weiter unten versucht, für ein vertieftes Verständnis auch aufgabenspezifische Indikatoren einer Veränderung der Aufgabenerledigung zu berücksichtigen.

97 Vgl. Reichard (2000), S. 15.



Quelle: Umfrage „10 Jahre NSM“, n = 124

Abb. 7: Privatisierungen und Ausgliederungen in Städten über 50.000 Einwohnern
Quelle: Bogumil et al. (2007), S. 74.

Die wohl umfänglichsten empirischen Erkenntnisse zur aktuellen Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung fußen auf den Studien von Killian, Richter und Trapp⁹⁸. Wie nachfolgende Abbildung zusammenfassend zeigt, hängt den Ergebnissen dieser Studien zufolge der Grad der Aufgabenausgliederung wesentlich mit dem jeweiligen Aufgabenbereich zusammen.

98 Vgl. Killian/Richter/Trapp (2006).

Grad der Aufgaben- ausgliederung	Kriterium	Aufgabenbereich
niedrige Ausgliederungsquote	meist innerhalb der Verwaltung organisiert	Bauhof, Grünflächen, Kitas, Jugend- und soziale Beratung, Sportsstätten, Gebäudewirtschaft, Bücherei, Museen, Rettungs- dienst, Überwachung ruhender Verkehr
↑ ↓	hoher Anteil öffentlicher Rechts- formen	Sparkassen, Bauhof, Abwasser, Grünflächen
	hoher Anteil privater Rechts- formen	Strom, Gas, Stadtentwicklung, ÖPNV, Wohnungswirtschaft, Sportsstätten
vollständig ausgegliedert	hoher Anteil der Aufgaben- erbringung durch Private	Alten- und Pflegeheime, Ret- tungsdienst, Abfall, Strom, Gas, ÖPNV, Krankenhaus

* Primär sind hier die Befunde der Untersuchung von Bremeier et al. zu Grunde gelegt. Kursivsetzungen sind zusätzliche Befunde der Untersuchung von Richter et al., Fettdruck weist auf empirische Befunde hin, die sich in beiden Untersuchungen finden lassen und so als besonders gesichert gelten können.

Abb. 8: Ausgliederungsgrade in verschiedenen Aufgabenbereichen von Kommunen
Quelle: Richter/Killian/Trapp (2006), S. 121.99

Im Vorgriff auf die nachfolgende Untersuchung des Friedhofswesens sei an dieser Stelle auf die Aufgabenbereiche „Bauhof“ und „Grünflächen“ hingewiesen. Diese – wie sich noch zeigen wird – in Zusammenhang mit dem Friedhofswesen stehenden Aufgabenbereiche zeichnen sich den Ergebnissen dieser Studien zufolge durch eine eher niedrige Ausgliederungsquote aus und sind meist innerhalb der Verwaltung oder in öffentlichen Rechtsformen organisiert.

Hinsichtlich der Frage, inwieweit aufgrund dieser aufgabenabhängigen Veränderungen des institutionellen Arrangements von einem Wandel kommunaler Aufgabenerledigung gesprochen werden kann, gelangen Libbe und Trapp zu folgender Einschätzung:

99 Primär sind Befunde der im selben Band publizierten Untersuchung von Bremeier/Brinckmann/Killian (Kommunen mit unter 50.000 Einwohnern) zu Grunde gelegt. Kursivsetzungen sind zusätzliche Befunde der Untersuchung von Richter/Edeling/Reichard (Kommunen mit über 50.000 Einwohnern), Fettdruck weist auf empirische Befunde hin, die sich in beiden Untersuchungen finden lassen und so als besonders gesichert gelten können.

„Das traditionelle Bild kommunaler Selbstverwaltung, in dem die Kommune mit verfassungsrechtlichem Auftrag aus Art. 28 Abs. 2 GG als allumfassende Hüterin die ‚Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft‘ selbst erledigt, hat deutliche Risse bekommen. Die kommunale Aufgabenwahrnehmung hat sich infolge erheblicher Auslagerungen von Aufgaben und Leistungen auf privatisierte Einheiten oder rein private Unternehmen als ‚kommunale Erfüllungsgehilfen‘ erheblich verändert. Vor allem in Bereichen der Ver- und Entsorgung (Energie, Gas, Abfall, Wasser und Abwasser) wird die Übernahme von Aufgabenfeldern durch Private für Kommune und Bürger sehr deutlich. Zu konstatieren ist ein institutioneller Wandel der kommunalen Aufgabenwahrnehmung und – damit verbunden – der kommunalen Selbstverwaltung. Dieser institutionelle Wandel drückt sich insbesondere auch in einer Ausdifferenzierung der Formen der Aufgabenwahrnehmung aus.“¹⁰⁰

Wie hier angesprochen, entwickeln sich durch die Wahl verschiedener Arrangements zur Leistungserbringung einzelner Wertschöpfungsstufen einer Aufgabe bei Staat bzw. Kommunen hoch ausdifferenzierte Geflechte der Aufgabenerledigung, wobei sich derzeit in Aufgabenbereichen, in denen in verstärktem Maße Ausgliederungen zu konstatieren waren, ein gewisser Trend zurück zur Eigenleistung oder zur gemeinschaftlichen öffentlichen Aufgabenerbringung im Rahmen interkommunaler Kooperationen abzeichnet, der in der Fachliteratur noch wenig rezipiert ist (z. B. Abfall, Wasser).¹⁰¹ Im Rahmen dieser fortschreitenden Differenzierung spricht Reichard von komplexen Leistungsnetzwerken, die von der Kommune als Steuerungskern bzw. Auftraggeber gesteuert werden müssen.¹⁰² Die gewährleistende Kommune wird hierdurch zum Netzwerk-Koordinator, wobei dies mit einer Ablösung der traditionellen Frontenbildung zwischen hierarchischer und marktlicher Steuerung durch eine hybride Steuerung einhergeht, die sich nicht mehr nur der klassischen Steuerungsinstrumente Geld und Recht bedienen kann. „Eine gemeinwohlorientierte Steuerung öffentlicher Dienstleistungsproduktion muss nun über ein verzweigtes, teils engmaschiges, teils locke-

100 Libbe/Trapp (2005), S. 1.

101 Vgl. Reichard (2008), S. 25. Auch die Tatsache, dass die Jahrestagung des Bundesverbands Öffentliche Dienstleistungen (BVÖD) in diesem Jahr unter dem Titel „Renaissance der Kommunalwirtschaft“ stand, könnte als Hinweis für eine Trendumkehr interpretiert werden. Auf die damit im Zusammenhang stehende Debatte um positive und negative Erfahrungen und Wirkungen von Privatisierungen wird hier nicht näher eingegangen. Sie wird aber im Bereich des Friedhofswezens eine Rolle spielen.

102 Vgl. Reichard (2003), S. 8.

res Netzwerk öffentlicher (d. h. staatlicher oder kommunaler) und privater Akteure (stakeholder) erfolgen.¹⁰³ Inwieweit es den Gemeinden gelingt, die Steuerung dieser – negativ formuliert – fragmentierten Leistungsproduktion wahrzunehmen, kann hier nicht diskutiert, muss aber zumindest hinterfragt werden, gehen diese Entwicklungen doch in der Konsequenz weit über das in den 1990er Jahren diskutierte neue Steuerungsmodell hinaus. Sie spiegeln sich in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Debatte in der Fokusverschiebung vom „New Public Management“ zu „Public Governance“ wider.¹⁰⁴

2.3.2 *Erklärungsfaktoren des Wandels*

Wie sich oben zeigte, hängt ein Wandel kommunaler Aufgabenerledigung zunächst mit den Charakteristika der jeweiligen Aufgabe sowie den einhergehenden rechtlichen Schranken zusammen. In der Literatur werden darüber hinaus exogene und endogene Faktoren diskutiert, die Struktur und Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung erklären. Der konstatierte institutionelle Wandel gemeindlicher Aufgabenerledigung ist demzufolge „kein Resultat singular lokal oder lokal bestimmter Entwicklungen“¹⁰⁵. Vielmehr ist zu erwarten, dass ein gemeindespezifischer Mix der Ausprägungen dieser Erklärungsfaktoren ausschlaggebend für die Struktur und den Wandel kommunaler Aufgabenwahrnehmung in Gemeindeverwaltung und -wirtschaft ist.

2.3.2.1 Exogene Erklärungsfaktoren

Größenklasse

Als ein erster relevanter Faktor in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden ist die Gemeindegröße zu nennen. Da etwa der Umfang der Dienstleistungsproduktion mit der Eignung verschiedener Rechtsformen zusammenhängt, bestätigen bspw. die empirischen Erkenntnisse von Killian/Richter/Trapp die Erwartungshaltung, wonach Struktur und Veränderung der Aufgabenwahrnehmung durch die Größe der Gemeinde beeinflusst wird.¹⁰⁶

103 Trapp (2004), S. 8.

104 Vgl. Reichard (2003), S. 10.

105 Killian/Richter/Trapp (2006), S. 11.

106 Vgl. Killian/Richter/Trapp (2006), S. 23.

*Haushaltslage*¹⁰⁷

Als zentraler Auslöser für den Wandel kommunaler Aufgabenwahrnehmung wird die Haushaltslage der öffentlichen Hand genannt.¹⁰⁸ Über Jahre sinkende Einnahmen bei steigenden Ausgaben haben auf allen Verwaltungsebenen zu einer Situation geführt, in der die Konsolidierung des Haushalts zur Wiederherstellung bzw. Wahrung der Handlungsfähigkeit oberste Priorität hat. Dementsprechend erfolgt nach einer kritischen Überprüfung des Aufgabenbestands (Aufgabenkritik) eine Vollzugskritik, deren Ergebnis Veränderungen des institutionellen Arrangements mit dem Ziel der Konsolidierung wesentlich bedingt. Die Haushaltskrise fungiert somit als Katalysator für den auch aus anderen Faktoren resultierenden Handlungsdruck.¹⁰⁹ Unklar ist dabei, ob Veränderungen aufgrund des finanziellen Veränderungsdrucks herbeigeführt werden oder ob sie, da Veränderungen immer mit Unsicherheiten und personellem wie finanziellem Aufwand verbunden sind, ab einem bestimmten Punkt unterbleiben (müssen).¹¹⁰

Wettbewerbs-, Deregulierungs-, Liberalisierungspolitik der EU

Als ein weiterer zentraler Begründungszusammenhang für die Wandlungen kommunaler Aufgabenwahrnehmung wird die EU-Politik angeführt.¹¹¹ Um Wettbewerbsverzerrungen im EU-Binnenmarkt abzubauen, erfolgten im Kernbereich der Daseinsvorsorge in den letzten Jahre erhebliche Liberalisierungen (z. B. Strom- und Gasmarkt, Verbot von Quersubventionierungen, Vergaberecht). Zur Erfüllung dieser Vorgaben waren die Gemeinden gezwungen, ihre Aufgabenwahrnehmung in den betroffenen Bereichen stark anzupassen.

Leitbilder der Staatstätigkeit/Zeitgeist

Die bereits angesprochenen Leitbilder der Staatstätigkeit bzw. der damit in Zusammenhang stehende Zeitgeist werden als weitere Erklärungsfaktoren angeführt. Demnach wirken sich der Wertewandel in der Gesellschaft (Indi-

107 Der Faktor „Haushaltslage“ ist ein Grenzfall im Bezug auf die Zuordnung zu den exogenen oder endogenen Erklärungsfaktoren. Hier wird die Zuordnung von Bogumil et al. zu den exogenen Faktoren übernommen (Vgl. Bogumil et al. (2007), S. 100).

108 Vgl. Bogumil (2006), S. 6; vgl. Reichard (2000), S. 16; vgl. Killian/Richter/Trapp (2006), S. 12; vgl. Politt/Bouckaert (2004), S. 184; vgl. Trapp (2004), S. 3.

109 Vgl. Bogumil (2006), S. 6.

110 Vgl. Bogumil et al. (2007), S. 100.

111 Vgl. Richter/Killian/Trapp (2006), S. 15; vgl. Reichard (2000), S. 16; vgl. Trapp (2004), S. 1; vgl. Linhos (2006), S. 9.

vidualisierung, Globalisierung¹¹²), der liberale Zeitgeist¹¹³ und der neoliberale Mainstream¹¹⁴ auf den öffentlichen Sektor aus, transportiert etwa durch den New Public Management-Diskurs. In der Konsequenz geht neben einem resultierenden kulturellen Wandel des öffentlichen Sektors auch eine veränderte Aufgabenwahrnehmung einher¹¹⁵. Wie bereits angesprochen, mehren sich derzeit die Anzeichen für eine Trendumkehr in Richtung der Eigenleistung (Rekommunalisierung) oder der interkommunalen Zusammenarbeit, deren Entwicklung und diskursive Rezeption vor dem Hintergrund der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise abzuwarten bleibt.

2.3.2.2 Endogene Erklärungsfaktoren

Bei der Betrachtung der endogenen Erklärungsfaktoren wird deutlich, dass die Akteure und Akteurskonstellationen, welche den exogenen Handlungsdruck in konkrete Entscheidungen und Maßnahmen transformieren, zentralen Einfluss auf Intensität und Richtung eines Wandels der Aufgabenwahrnehmung haben.¹¹⁶

Politische Konstellation

Als endogene Erklärungsfaktoren werden in der Literatur parteipolitische Einstellungen und Mehrheitsverhältnisse genannt, da jede grundsätzliche Änderung der Aufgabenwahrnehmung eines Beschlusses durch den Rat bedarf.

” Ob eine mögliche Privatisierung tatsächlich auch durchgeführt wird, hängt nicht nur vom Rechenstift ab, sondern auch von den politischen Mehrheitsverhältnissen. Traditionell neigen sozialdemokratische oder rot-grüne Koalitionen mehr zur Durchführung durch die Kommune als zur rigorosen Privatisierung. Aber es gibt Ausnahmen.“¹¹⁷

Da die gewählten Politiker gewöhnlich auch auf ihre Wiederwahl bedacht sind, kann der Erklärungsfaktor „Politik“ als Beispiel für den rational-choice-Institutionalismus verstanden werden, demzufolge nutzenmaximierende

112 Vgl. Osner (2001), S. 14.

113 Vgl. Bogumil (2006), S. 6 f.

114 Vgl. Reichard (2000), S. 15.

115 Vgl. Bogumil (2006), S. 6.

116 Vgl. Bogumil et al. (2007), S. 14.

117 Seiler (1997), S. 25.

Akteure einen etwaigen Institutionenwandel entsprechend ihrer Interessen und politischen Handlungsabsichten zu gestalten suchen¹¹⁸.

Verwaltungsmodernisierung

Als ein weiterer Erklärungsfaktor wird der Modernisierungsprozess des öffentlichen Sektors¹¹⁹, insbesondere die interne Verwaltungsmodernisierung¹²⁰ (Neues Steuerungsmodell) angeführt. Im Zusammenhang mit den umfangreichen Reformaktivitäten der Gemeinden in der letzten Dekade, in deren Verlauf auch der Aufgabenbestand und dessen Erledigung hinterfragt wurde, stellt „die Ausgliederung kommunaler Aufgaben auf selbständige Organisationseinheiten [...] eine logische Fortsetzung des Optimierungsgedankens dar“¹²¹. Demzufolge lässt sich ein Wandel der Aufgabenwahrnehmung auch durch den Versuch der Akteure erklären, die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinde in Reaktion auf den primär exogen verursachten Handlungsdruck entsprechend der in den Reformdiskursen angebotenen Lösungen und ihrer Einschätzungen im Bezug auf deren jeweilige Eignung und Umsetzbarkeit anzupassen. Dieser Zusammenhang zwischen Diskursen und Institutionenwandel kann als Beispiel für die des soziologischen und diskursiven Institutionalismus fungieren. Einerseits sind die Institutionen und damit die Strukturen und handelnden Akteure der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung beeinflusst durch die nationalen und internationalen Reformdiskurse (diskursiver Institutionalismus). Andererseits versuchen die Gemeinden, ihr Legitimitätsdefizit¹²² auch durch eine Anpassung der Institutionen an die kulturell-normativen Erwartungen zu lindern (soziologischer Institutionalismus). Zugleich sind sie dabei in ihren Handlungsmöglichkeiten durch frühere Weichenstellungen eingeschränkt (Pfadabhängigkeit bzw. historischer Institutionalismus).

Privatisierungsimpulse privater Unternehmer

Darüber hinaus trugen und tragen die aus der Privatwirtschaft an die Gemeindepolitik und -verwaltung herangetragenen Impulse zur teilweisen oder vollumfänglichen Auslagerung der Aufgabenwahrnehmung zu einem Wandel der Aufgabenwahrnehmung bei.¹²³

118 Vgl. Wollmann (2008), S. 17.

119 Vgl. Reichard (2000), S. 15.

120 Vgl. Richter/Killian/Trapp (2006), S. 11.

121 Killian/Richter/Trapp (2006), S. 12.

122 Vgl. Politt/Bouckaert (2004), S. 184.

123 Vgl. Klinkenberg (2007), S. 122 ff.

Bürger

Schließlich üben die Bürger als Kunden der Verwaltungen und Adressaten der Aufgabenwahrnehmung durch ihre Erwartungshaltungen einen Veränderungsdruck auf das politisch-administrative System der Gemeinden aus.¹²⁴

Zusammenfassend lässt sich mit Trapp somit sagen, dass sich die Kommunen „mitten in einem primär von außen angetriebenen Transformationsprozess [befinden bzw. 2004 befanden], in dem sie noch nach geeigneten Mitteln und Wegen der Anpassung suchen“¹²⁵. Vor diesem Hintergrund soll nachfolgend das Friedhofswesen als gemeindliche Aufgabe analysiert und auf einen möglichen Wandel der Aufgabenwahrnehmung sowie dessen Erklärung hin untersucht werden.

124 Vgl. Reichard (2000), S. 15; vgl. Linhos (2006), S. 9.

125 Trapp (2004), S. 2.

3 Das Friedhofswesen als gemeindliche Aufgabe

Nach Schuppert ist es für das Verständnis eines Wandels im Handeln und in der Organisation der Verwaltung wenig hilfreich, über öffentliche Aufgaben im Allgemeinen zu sprechen.¹²⁶ Vielmehr sei die Analyse einzelner Aufgaben die Voraussetzung des Verständnisses von strukturellen Veränderungen der Verwaltung. Hierzu „bedarf es einer genaueren Vergewisserung über die Besonderheiten der jeweiligen Aufgabenbereiche; von daher lassen sich die zu beobachtenden Strukturveränderungen der Verwaltung analysieren, verstehen und bewerten“¹²⁷ Dementsprechend wird im Anschluss an die generelle Befassung mit Grundlagen und Veränderungen der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung nachfolgend das Friedhofswesen als Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie dargestellt. Zu diesem Zweck werden zunächst zentrale Begriffe definiert und der Aufgabeninhalt genauer dargestellt. Im Anschluss soll dann diskutiert werden, inwieweit das Friedhofswesen entsprechend der oben erläuterten Ansätze zur Bestimmung öffentlicher Aufgaben eine öffentliche Aufgabe ist. Schließlich wird mit der Erörterung der Handlungsoptionen, die den Gemeinden bei der Wahrnehmung des Friedhofswesens zur Verfügung stehen, der Rahmen für die empirische Untersuchung erläutert.

3.1 Die Aufgabe „Friedhofswesen“

3.1.1 Begriffliche Abgrenzungen

3.1.1.1 Friedhof

„ Unter einem Friedhof versteht man ein räumlich abgegrenztes, eingefriedigtes Grundstück unterschiedlicher Größe, das zur Bestattung der irdischen Reste von Menschen einer bestimmten – politischen (kommunalen) oder kirchlichen – Gemeinschaft als Körpererdbestattung und/oder Aschebeisetzung dient oder gedient hat. [...] Das Wort ‚Friedhof‘ oder eigentlich Freithof ist nicht von ‚Fried‘ abgeleitet und beruht

¹²⁶ Vgl. Schuppert (1980), S. 337.

¹²⁷ Schuppert (1980), S. 337.

auch nicht auf der Vorstellung des Grabes als Ruhestätte des Friedens bis zum Auferstehungstag, sondern bedeutet eigentlich: umfriedigter, eingegrenzter Platz, umschlossener Vorhof.“¹²⁸

Friedhöfe sind herkömmlich entweder kommunale oder kirchliche Einrichtungen. Bei kommunalen bzw. gemeindlichen Friedhöfen übernimmt eine politische Gemeinde Verwaltung und Betrieb. Offen stehen diese für alle Einwohner der Gemeinde. Kirchliche Friedhöfe hingegen werden von Religionsgemeinschaften für Konfessionsangehörige errichtet. Dabei wird in konfessionelle Friedhöfe (ausschließliche Bestattung Konfessionsangehöriger), sog. Simultan-Friedhöfe (Bestattung aller Verstorbenen; aufgrund des Nicht-Vorhandenseins eines kommunalen Friedhofs in betreffenden Orten wird auch von Monopolfriedhöfen gesprochen) und kirchlich-kommunale Friedhöfe (Übertragung der Verwaltung des gemeindeeigenen Friedhofs auf eine Kirchengemeinde) unterschieden.¹²⁹ Als neue Kategorie sind zudem Privatfriedhöfe zu nennen. In der vorliegenden Studie werden ausschließlich gemeindliche Friedhöfe untersucht.

3.1.1.2 Friedhofsträger

Friedhofsträger ist, wer „einen Friedhof – ungeachtet des Eigentums am Friedhofsgrundstück – in eigener Verantwortung betreibt und verwaltet“¹³⁰. Friedhöfe sind nicht-rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts, d. h. „von einem Hoheitsträger getragene, kraft öffentlichen Rechts gegründete, mit eigenem Personal und Sachmitteln versehene, nicht mitgliederschaflich strukturierte Organisationen, die der Erfüllung sachlich zusammenhängender öffentlicher Zwecke dienen“¹³¹. Zweck eines Friedhofs ist die „Ermöglichung einer angemessenen und geordneten Leichenbestattung und die dem pietätvollen Gedenken der Verstorbenen entsprechende würdige Ausgestaltung und Ausstattung des der Totenbestattung gewidmeten Grundstückes“¹³².

Die Beziehungen zwischen dem Friedhofs- bzw. Anstaltsträger und den Friedhofsbenutzern werden durch die Friedhofs- und die Friedhofsgebührensatzung geregelt, durch die die Friedhofsträger nach § 4 Absatz 1 BestG NRW

128 Diefenbach/Gaedke (2004), S. 13.

129 Vgl. Battis (1982), S. 145.

130 Diefenbach/Gaedke (2004), S. 15.

131 Gern (2003), S. 480.

132 Battis (1982), S. 146.

” Art, Umfang und Zeitraum der Nutzung und Gestaltung ihres Friedhofs und dessen Einrichtungen, insbesondere die Aufbewahrung der Toten und der Totenasche bis zu Bestattung, die Durchführung der Bestattung sowie die Höhe der Gebühren oder Entgelte für die Nutzung des Friedhofs und dessen Einrichtungen [regeln]“.

3.1.1.3 Friedhofs- vs. Bestattungswesen

Mit dem Oberbegriff „Friedhofswesen“ werden in der vorliegenden Studie alle Aufgaben und Tätigkeiten zusammengefasst, die mit der Verwaltung und dem Betrieb eines Friedhofs einhergehen. Das Bestattungswesen hingegen umfasst die Übernahme der Erledigung und Regelung „aller mit einem Todesfall und der Bestattung zusammenhängenden Tätigkeiten und Dienstleistungen, einschließlich Lieferung der erforderlichen Bestattungsbedarfsartikel“. ¹³³ Grundsätzlich ist das Friedhofswesen im öffentlichen Zuständigkeitsbereich zu verorten, während das Bestattungswesen bereits seit langer Zeit privatwirtschaftlich bewerkstelligt wird. Allerdings war die Frage, ob Gemeinden Aufgaben des Bestattungswesens durch gemeindeeigene, evtl. sogar mit Benutzungszwang ausgestattete Einrichtungen wahrnehmen können, jahrzehntelang heftig umstritten. ¹³⁴ Inzwischen besteht in Lehre und Rechtsprechung die Übereinstimmung, dass es sich bei

” den *außerhalb* der Friedhöfe vollziehenden Tätigkeiten und Leistungen der Bestattungsvorbereitung weder um hoheitliche noch um solche handelt, die wegen ihnen innewohnender abstrakter Gefahren für die öffentliche Ordnung und Sicherheit der öffentlichen Hand vorbehalten und mit Benutzungszwang ausgestattet werden müssen“. ¹³⁵

Bieten Gemeinden entsprechende Dienstleistungen an, treten sie in Wettbewerb mit der Privatwirtschaft, wobei sie die Grenzen erwerbswirtschaftlicher Betätigung von Gemeinden zu berücksichtigen haben. ¹³⁶ Die sich zur Bestattung hingegen *innerhalb* des Friedhofs vollziehenden Leistungen sind durch den Friedhofszweck geboten, werden daher von den Friedhofsträgern in ihrer öffentlichen Funktion selbst gewährleistet, fallen nicht unter die gemeindegewirtschaftliche Betätigung ¹³⁷ und werden aus diesen Gründen in der vorliegenden Studie dem Friedhofswesen zugeordnet.

¹³³ Diefenbach/Gaedke (2004), S. 227.

¹³⁴ Vgl. Battis (1982), S. 147 ff.

¹³⁵ Diefenbach/Gaedke (2004), S. 241.

¹³⁶ Siehe hierzu bspw. Gern (2003), S. 460 ff.

¹³⁷ Vgl. Diefenbach/Gaedke (2004), S. 242.

3.1.2 Darstellung der Aufgabe

Entsprechend der IKON-Vergleichsdatenbank der KGSt¹³⁸ und dem dort hinterlegten „Musterproduktbuch Gemeinden“ beinhaltet das Produkt „Bestattungen und Friedhöfe“ folgende Aufgaben.

II6	Bestattungen und Friedhöfe
II6.I	Bestattungen und Friedhöfe
II6.I.I	Bestattungen und Friedhöfe
II6.I.I.I.I	Bereitstellung und Vergabe von Gräbern
II6.I.I.2.2	Bestattungen und Einäscherungen
II6.I.I.3.3	Unterhaltung der Anlagen und Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft
II6.I.I.4.4	Bereitstellung von Grünanlagen in Friedhöfen
II6.I.I.5.5	Pflege privater Gräber

Verteilt man diese Leistungen auf die in der einschlägigen Literatur zu findenden Bestandteile des Friedhofswesens und klammert die in der vorliegenden Studie nicht berücksichtigten Bereiche „Einäscherungen“ (Betrieb von Krematorien) und „Unterhaltung der Anlagen und Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft“ aus, so ergibt sich folgendes Bild der Aufgabe „Friedhofswesen“.

3.1.2.1 Verwaltung des Friedhofs

„Die Verwaltung des Friedhofs obliegt grundsätzlich dem Friedhofsträger (Friedhofseigentümer). Sie wird bei kommunalen Friedhöfen durch die Organe der Gemeinde (Gemeinderat, Bürgermeister) wahrgenommen [...], die sie nach pflichtgemäßem Ermessen ausüben und sich zu ihrer Durchführung der ihnen nachgeordneten Verwaltungsstellen bedienen.“¹³⁹

Die Friedhofsverwaltung umfasst damit die mit der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe einhergehende Verantwortung für die Bereitstellung und Vergabe von Gräbern und die damit verbundenen Tätigkeiten. Dazu gehört die Verabschiedung der Friedhofs- und Gebührensatzung durch die Mandatsträger, die Gebührenkalkulation und -abrechnung, die Kundenberatung, Friedhofsplanung, Gewährleistung eines ordnungs- und satzungsgemäßen

138 Vgl. www.kgst.de/menu_links/produkte/ikon_vergleichsdatenbank/index.html (31.10.2008).

139 Diefenbach/Gaedke (2004), S. 59.

Betriebs der Friedhofsanstalt sowie eines würde- und pietätvollen Ablaufs der Bestattungen wie auch die Steuerung der zur Friedhofsunterhaltung und zur Durchführung von Bestattungen eingesetzten Personen und Organisationen.

3.1.2.2 Friedhofsbetrieb

Unterhaltung des Friedhofs

„Die Unterhaltung eines Friedhofs umfasst die Pflicht, die Friedhofsanlage in dem Zustand zu erhalten, der zur Erreichung des Zwecks erforderlich ist.“¹⁴⁰ Einschließlich der zum Friedhof gehörenden Einrichtungen liegt dies im Verantwortungsbereich des Friedhofsträgers, „da die Anlegung (Indienststellung) eines Friedhofs auch die Verpflichtung einschließt, ihn laufend so zu unterhalten, dass er entsprechend dem Widmungszweck und dem öffentlichen Bedürfnis genutzt werden kann.“¹⁴¹

Mit der Friedhofsunterhaltung geht eine Vielzahl von Tätigkeiten einher, wie etwa die Pflege der Wege (Verkehrssicherungspflicht), Grünflächen, Bepflanzungen und – je nach Bestattungsform – der Gräber, die Instandhaltung der baulichen Einrichtungen und Infrastrukturen (z. B. Leichenhalle) oder der Winterdienst.

Durchführung von Bestattungen

Schließlich umfasst die öffentliche Aufgabenverantwortung auch die – wie bei der Abgrenzung der Begriffe Friedhofs- und Bestattungswesen bereits erörtert wurde – aus dem Friedhofszweck resultierenden Bestattungsleistungen innerhalb des Friedhofs.¹⁴² Die damit einhergehenden Aufgaben sind die Vorbereitung der Leichenhalle für Bestattungen, die Grabmacherdienste und alle weiteren bestattungsbezogenen Dienstleistungen im Verlaufe einer Bestattung auf dem Friedhof.

140 Diefenbach/Gaedke (2004), S. 52.

141 Diefenbach/Gaedke (2004), S. 51.

142 Vgl. Diefenbach/Gaedke (2004), S. 242.

3.2 Das Friedhofswesen – eine öffentliche Aufgabe?

3.2.1 *Historische Entwicklung*

„Das Bestreben der Völker und Menschen, ihre Toten zu ehren, ist so alt wie die Menschheit selbst. [...] Das Gefühl der Totenachtung beseelt die Menschen nicht erst seit dem Aufkommen des Christentums, Zeichen der Totenverehrung finden sich vielmehr schon vor über 100 000 Jahren.“¹⁴³

Die mannigfaltigen Plätze und Arten der Bestattung im Verlauf der Geschichte zeugen von den Entwicklungspfaden religiöser Anschauungen und kultureller Entwicklungen. Der Blick in die Geschichte zeigt zudem, dass der Kult um Tod, Begräbnis und Jenseits schon immer in einem Spannungsverhältnis zwischen Kirche und Staat stand¹⁴⁴ und die Zuständigkeit für das Friedhofs- und Bestattungswesen im Zeitverlauf variierte.

In der griechisch-römischen Antike betrachtete man das Friedhofs- und Bestattungswesen als Privatangelegenheit, um das sich der Staat nur insofern gekümmert hat, als dass er etwa auf dem Zwölf-Tafel-Gesetz regelte: „Hominem mortuum in urbe ne sepelito neve urito. – Ein Toter soll in der Stadt weder begraben noch verbrannt werden.“¹⁴⁵ Da es keine öffentlichen Begräbnisplätze gab, befanden sich die Friedhöfe häufig entlang der städtischen Ausfallstraßen.¹⁴⁶

Mit der Verbreitung des Christentums und der christlichen Lehre der Gemeinschaft aller Gläubigen veränderte sich die zuvor gewohnte Zuständigkeit der Familie für Totenfürsorge und Bestattung durch die Erweiterung des Familienbegriffs auf alle Mitglieder einer Kirchengemeinde. In der Vordergrund rückte damit der religiöse Akt, die Bestattungsfeier in der christlichen Gemeinschaft.¹⁴⁷ Im Mittelalter führte dies zu einem zunächst gewohnheitsrechtlichen und später gesetzlich gesicherten Bestattungsmonopol, welches der Kirche Macht und Einnahmen sicherte.¹⁴⁸ Wurden Kirchen häufig zu Ehren eines Märtyrers oder einer Reliquie errichtet, so waren die gebräuchlichen Begräbnisplätze das ganze Mittelalter hindurch die Vorhöfe dieser Kirchen, die Kirchhöfe. Durch die Monopolstellung konnte die Kirche auch darüber befinden, wer von einer Bestattung ausgeschlossen

143 Diefenbach/Gaedke (2004), S. 1.

144 Vgl. Wahl (2007), S. 8.

145 Tafel X, 1; vgl. Cicero: de legibus 2,23,58.

146 Vgl. Illi (1992), S. 11.

147 Vgl. Diefenbach/Gaedke (2004), S. 3.

148 Vgl. Sörries (2002), S. 7 f.

bleiben sollte, wobei keine Versuche einer staatlichen Einmischung in diese Praxis zu finden oder bei der damaligen Struktur des christlichen Staates zu erwarten sind.¹⁴⁹ Zwar war der Staat schließlich durch die Reformation bzgl. der Forderung der Protestanten auf gleiche Nutzungsrechte der Kirchhöfe gezwungen, einzugreifen. Im Westfälischen Friedensvertrag von 1648 wurde dann auch festgelegt, dass die Protestanten „nirgends der Religion halber verächtlich gehalten' noch sonst gegen andere Mitbürger in ,irgendwelchen Befugnissen' zurückgesetzt, viel weniger ,von gemeinen Friedhöfen und vom ehrlichen Begräbnis ausgeschlossen' werden durften“.¹⁵⁰ Dies änderte jedoch nichts an der Tatsache, dass die Totenbestattung bis zum Ende des 18. Jahrhunderts eine originär kirchliche Angelegenheit blieb.

Erst in neuerer Zeit, im 18. und 19. Jahrhundert, hat der Staat dem Friedhofs- und Bestattungswesen seine volle Aufmerksamkeit zugewandt, indem er es zunächst in den Städten als Teil der öffentlichen Verwaltung begriff.¹⁵¹ Dies hing einerseits damit zusammen, dass die weltliche Obrigkeit im Zuge der Aufklärung zunehmend eine ordnende Funktion übernahm, indem sie z. B. die vom sozialen Status unabhängige Einzel- und Reihengrabbestattung einführte.¹⁵² Andererseits resultierten aus der starken Zunahme der städtischen Bevölkerungsdichte zunehmend Streitigkeiten aufgrund kirchlicher Begräbnisverweigerungen. Es kam zu unreglementierten Feldbegräbnissen, woraus sich schließlich auch aufgrund gesundheitspolizeilicher und hygienischer Erwägungen die Notwendigkeit staatlichen Eingreifens ergab. In vielen Ländern ergingen daher etwa seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts grundsätzliche, teilweise einschneidende Bestimmungen zur Ordnung des Begräbniswesens.¹⁵³ So regelte bspw. das Preußische Allgemeine Landrecht in § 188 II 11, dass „niemandem ohne Kenntnis des Staates das ehrliche Begräbnis auf dem öffentlichen Kirchhofe versagt werden soll“.

Im Zuge der Industrialisierung, der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie der Neugestaltung des gesamten Staatswesens im Laufe des 19. Jahrhunderts setzte sich der Trend der Verweltlichung auch im Bereich des Friedhofs- und Bestattungswesens fort; die Monopolstellung der Kirchen wurde mehr und mehr zurückgedrängt. Der Staat begnügte sich nicht mehr damit, allen Bürgern ein würdiges Begräbnis zu sichern, sondern legte Inhalt und Grenzen dieses Bestattungsanspruchs gesetzlich fest und unterwarf damit das Friedhofs- und Bestattungswesen einer umfänglichen staatlichen

149 Vgl. Diefenbach/Gaedke (2004), S. 4.

150 Diefenbach/Gaedke (2004), S. 5.

151 Vgl. Diefenbach/Gaedke (2004), S. 5.

152 Vgl. Sörries (2002), S. 28.

153 Vgl. Diefenbach/Gaedke (2004), S. 5.

Aufsicht.¹⁵⁴ Im Zuge des Erstarkens der gemeindlichen Selbstverwaltung zeichneten die politischen Gemeinden zunehmend für die Gesundheit und Wohlfahrt der Bürger – heute als Daseinsvorsorge bezeichnet – verantwortlich. Die Zunahme der Einrichtung kommunaler Bestattungsplätze wurde auch dadurch begünstigt, dass die Zuständigkeit für das Friedhofswesen in verschiedenen Ländern per Gesetz von den kirchlichen auf die politischen Gemeinden übertragen wurde, wobei das Recht der Kirchen auf Unterhaltung eigener Friedhöfe gewahrt blieb.¹⁵⁵

Sah die Reichsverfassung von 1871 in Artikel 4 Ziffer 15 lediglich eine Gesetzgebungsbefugnis für „Maßregeln der Medizinalpolizei“ vor, so gestand die Weimarer Verfassung vom 11.08.1919 dem Reich mit Blick auf die große Heterogenität des geltenden Friedhofs- und Bestattungsrechts in Artikel 10 Ziffer 5 die Befugnis zu, allgemeine Grundsätze für das Begräbniswesen zu erlassen.¹⁵⁶ Allerdings wurde – mit Ausnahme des Gesetzes über die Feuerbestattung vom 15.05.1934 – weder in der Weimarer Republik noch nach 1933 eine zusammenfassende Regelung beschlossen. Durch Erlass einiger Verwaltungsanordnungen versuchte man zwar eine gewisse Angleichung der landesrechtlichen Bestimmungen zu erreichen. Nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass das Bonner Grundgesetz das Friedhofs- und Bestattungsrecht per Generalklausel in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder verweist, ist und bleibt das relevante Rechtsgebiet bis heute uneinheitlich geregelt. Hierdurch kamen etwa in NRW bis zur Verabschiedung des neuen Bestattungsgesetzes 2003 noch Rechtsnormen zur Anwendung, die aus dem Jahre 1794 (napoleonisches Besatzungsrecht auf linksrheinischer Seite) bzw. 1804 (Preußisches Allgemeines Landrecht auf rechtsrheinischer Seite)¹⁵⁷ stammten.¹⁵⁸

Im Verlauf der historischen Entwicklung lässt sich somit ein Wandel der Zuständigkeit im Bereich des Friedhofs- und Bestattungswesens von der Familie über die Kirche(n) bis zu einer auch heute bestehenden Aufgabenverantwortung der öffentlichen Hand konstatieren. Nachfolgend soll nun anhand der theoretischen Ansätze zur Bestimmung öffentlicher Aufgaben aus heutiger Sicht der Frage nachgegangen werden, inwieweit das Friedhofswesen als originär öffentliche Aufgabe zu bewerten ist.

154 Vgl. Diefenbach/Gaedke (2004), S. 6.

155 „So z. B. für die nach 1803 unter französischer Herrschaft stehenden preußischen Gebiete durch Dekret ‚sur les sépultures‘ vom 12.06.1804, für Baden durch Edikt vom 26.04.1808, für Bayern durch Gesetz vom 29.04.1869 und für Württemberg durch Gesetz vom 18.06.1887“ (Diefenbach/Gaedke (2004), S. 6).

156 Vgl. Diefenbach/Gaedke (2004), S. 6. f.

157 Vgl. Spranger (2004), S. 9; vgl. auch Aufhebungsvorschrift in § 20 BestG NRW.

158 Auf die Entwicklungen des Friedhofs- und Bestattungswesens in der ehemaligen DDR wird hier nicht eingegangen. Siehe hierzu bspw. Diefenbach/Gaedke (2004), S. 8 ff.

3.2.2 *Juristische Staatslehre*

Nach Artikel 1 Absatz 1 GG¹⁵⁹ ist die Würde des Menschen unantastbar. Entsprechend der Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts beginnt die Grundrechtsträgerschaft mit der Befruchtung der Eizelle, spätestens aber mit der Nidation.¹⁶⁰ Die Menschenwürde kommt somit menschlichem Leben auch in der Entwicklung zum Menschen zu. Das Bundesverfassungsgericht hat zudem den postmortalen Würdeschutz ausdrücklich bejaht.¹⁶¹ Im Mittelpunkt des Friedhofs- und Bestattungswesens steht daher ein würdevoller Umgang mit den Verstorbenen.¹⁶² Aus der staatlichen Schutzverpflichtung des Artikels 1 Absatz 1 Satz 2 GG ergibt sich im Hinblick auf das höchste verfassungsrechtliche Gut der Menschenwürde eine grundsätzliche Verantwortung der öffentlichen Hand zur Sicherstellung einer würdevollen Bestattung. Aus der Perspektive der juristischen Staatslehre ließe sich aufgrund dieser hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen eine grundsätzlich öffentliche Aufgabenzuständigkeit ableiten. Dementsprechend wird in dieser seit langem geführten Diskussion einerseits argumentiert, dass ausschließlich eine Körperschaft öffentlichen Rechts als Friedhofsträger zu gestatten ist, da „die Anlegung und Unterhaltung eines Friedhofs aufgrund der hohen Rangordnung der betroffenen Verfassungsgüter eine so wichtige, im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe darstellt, dass sie einem privaten Träger nicht überlassen werden kann.“¹⁶³ Andererseits wird die Auffassung vertreten, dass „mit dem privaten Betrieb von Friedhöfen keine Beeinträchtigung der Grundrechte einhergehen muss“.¹⁶⁴

3.2.3 *Ökonomische Theorie der Staatsaufgaben*

Der ökonomischen Theorie der Staatsaufgaben entsprechend müssen Aufgaben dann öffentlich erbracht werden, wenn aufgrund eines Marktversagens eine Aufgabenwahrnehmung durch die Privatwirtschaft nicht zuverlässig gewährleistet wäre. Ein Marktversagen liegt dann vor, wenn der marktliche Koordinationsmechanismus aus bereits angeführten Gründen nicht hinreichend funktioniert. Da das Friedhofswesen seit Jahrhunderten in der Hand

159 Auf die Diskussion weiterer in diesem Zusammenhang relevanter Grundrechte wie etwa die mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 4 Abs. 1, GG) einhergehende Bestattungsfreiheit oder deren verfassungsrechtliche Grenze, dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2, GG) wird hier verzichtet.

160 Vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 39, 1 (37); BVerfGE 88, 203 (252).

161 Vgl. BVerfGE 30, 173 (194).

162 Vgl. Spranger (2004), S. 10.

163 Diefenbach/Gaedke (2004), S. 14.

164 Spranger (2002), S. 32.

öffentlich-rechtlicher Körperschaften und damit dem Markt entzogen ist, kann an dieser Stelle nicht abgeschätzt werden, welche Effekte eine vollumfängliche und flächendeckende Wahrnehmung des Friedhofswesens durch den privaten Sektor langfristig zeitigen würde. Die Debatte um die Öffnung dieses Bereichs für den Markt entspinnt sich vielmehr an verschiedenen Einstellungen im Bezug auf die Vereinbarkeit von Pietät und Markt, wie nachfolgendes Zitat beispielhaft zeigt: „Trotz der zunehmenden Kommerzialisierung der Lebensumstände darf nicht übersehen werden, dass Bestattungen nur dann pietätvoll erfolgen können, wenn sie betriebswirtschaftlicher Kalkulation entzogen bleiben.“¹⁶⁵

3.2.4 *Aufgabentypen staatlichen Handelns nach Reichard*

Entsprechend der Festlegung des § 1 Absatz 1 BestG NRW („Die Gemeinden gewährleisten, dass Tote auf einem Friedhof bestattet und ihre Aschenreste beigesetzt werden können.“) wird das Friedhofswesen in NRW explizit als Gewährleistungsaufgabe definiert. Im Zusammenhang mit den hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen in diesem Bereich tragen die Gemeinden somit die Gewährleistungsverantwortung dafür, jedem Bürger eine würdevolle Bestattung auf einem Friedhof zu ermöglichen. Über die Frage, ob und inwieweit für die Wahrnehmung dieser Verantwortung oder der entsprechenden Aufgaben ausschließlich Körperschaften öffentlichen Rechts in Frage kommen, existiert seit langem ein teilweise ideologisch geführter Disput. Nachfolgendes Zitat macht dies beispielhaft deutlich:

„Wir stecken aber mitten in einer Diskussion der Staatsaufgaben und der Frage, welche Aufgaben der Staat oder die Kommunen noch selbst wahrnehmen sollen und wo ein Rückzug ggf. unter Beibehaltung von Kontrollfunktionen erfolgen soll. Die Frage ist also, wie lange des etatistische Verständnis, das das Friedhofswesen als eine hoheitliche Aufgabe begreift, die am besten von einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erfüllt wird, halten wird. Ich scheue mich zwar, das Friedhofswesen mit Entsorgungsproblemen in einem Atemzug zu nennen; aber man kann die Augen nicht davor verschließen, dass trotz der erheblichen Gefahren für Gesundheit und Natur, die bei der Abfallbeseitigung und Abwasserentsorgung bestehen, der Privatwirtschaft vom Gesetzgeber breite Tätigkeitsfelder eingeräumt worden sind, obwohl die öf-

165 Gaedke (1996), S. 42.

fentliche Sicherheit und Ordnung betroffen ist, die zweifellos zu den originären Staatsaufgaben gehört.“¹⁶⁶

Die Ansätze zur Bestimmung öffentlicher Aufgaben zeigen somit insgesamt, dass der originär öffentliche Aufgabencharakter des Friedhofswesens theoretisch anfechtbar und in der Praxis umstritten ist. Da diese Aufgabe allerdings in allen Bundesländern auf absehbare Zeit in der öffentlichen Hand verbleibt, soll nachfolgend die Wahrnehmung des Friedhofswesens einer vertieften Betrachtung zugeführt werden.

3.3 Wahrnehmung des Friedhofswesens

3.3.1 Zuständigkeit, Typisierung und Bewertungskriterien

Nach der generalklauselartigen Kompetenzzuweisung der Artikel 30, 70, 83, 104a GG ist das Friedhofs- und Bestattungsrecht Ländersache¹⁶⁷; das Friedhofs- und Bestattungswesen durch das Friedhofs- und Bestattungsgesetz des jeweiligen Landes geregelt.¹⁶⁸ Aus eingangs dargelegten Gründen erfolgt die Untersuchung des Friedhofswesens in der vorliegenden Studie in Gemeinden NRWs, weshalb nachfolgend das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz – BestG NRW) des Landes NRW vom 17.06.2003 zugrunde gelegt wird.

Der bereits zitierte § 1 Absatz 1 BestG NRW überantwortet den Gemeinden das Friedhofswesen als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Dies bedeutet, dass die Gemeinden über das „Wie“, nicht aber über das „Ob“ der Aufgabenwahrnehmung befinden können und dabei spezialgesetzlichen Vorgaben (in diesem Fall des BestG) sowie der staatlichen Rechtsaufsicht unterliegen.¹⁶⁹

Wie in anderen öffentlichen Aufgabenbereichen lassen sich die Bewertungskriterien der öffentlichen Aufgabenerbringung von Budäus und Buchholtz auch auf das Friedhofswesen anwenden. Dementsprechend kann man dessen Zielsetzungen wie folgt formulieren. Idealtypisch soll das Friedhofswesen unter Wahrung der gesetzlichen Vorgaben (Legalität) und des rechtmäßigen, pietätvollen Umgangs mit den Verstorbenen auf dem Friedhof

¹⁶⁶ Müller-Hannemann (1999), S. 38.

¹⁶⁷ Vgl. Hönes (2002), S. 50.

¹⁶⁸ Im Bereich des Friedhofs- und Bestattungswesens zur Anwendung kommende, aber für die vorliegende Arbeit nicht relevante Rechtsnormen wie bspw. das Denkmalschutz-, Naturschutz-, Bodenschutz-, Wasser- oder Landeswaldrecht bleiben ausgeklammert.

¹⁶⁹ Vgl. Diefenbach/Gaedke (2004), S. 96.

würde- und pietätvolle Bestattungsplätze (Qualität) möglichst wirtschaftlich (Effizienz) gewährleisten, um im Ergebnis eine legitime und effektive Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.

3.3.2 Handlungsoptionen der Gemeinden

Welche Anpassungsmöglichkeiten die Gemeinden zur Erreichung dieser Zielsetzungen unter den im Abschnitt zu den exogenen Erklärungsfaktoren noch auszuführenden veränderten Rahmenbedingungen und einem daraus resultierenden Anpassungsdruck haben, soll nachfolgend erörtert werden. Gleichzeitig bilden diese Optionen die Indikatoren der empirischen Untersuchung, anhand derer die Struktur und ein etwaiger Wandel des Friedhofswesens untersucht werden soll.

3.3.2.1 Institutional choice

Wie bereits ausgeführt, gilt grundsätzlich, dass die Gemeinden im Rahmen ihrer Organisationshoheit bei der Wahrnehmung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben über umfangreiche institutionelle Wahlmöglichkeiten verfügen, solange ausreichende Einflussmöglichkeiten der Gemeinden zur Wahrnehmung der gesetzlich gebotenen Aufgabenverantwortung vorhanden sind. Von der vollständigen Eigenerbringung der Aufgabe in der Rechtsform eines Amtes über die Nutzung (teil-)verselbstständiger Rechtsformen des öffentlichen Rechts oder kooperativer Arrangements bis hin zu formaler und funktionaler Privatisierung besteht Wahlfreiheit. Als einschränkend sind allerdings die spezialgesetzlichen Vorgaben zu beachten, welche kommunale Pflichtaufgaben konstituieren und ggf. Regelungen über mögliche Privatisierungsformen durch Einbeziehung verselbstständiger bzw. privater Unternehmen treffen.¹⁷⁰ Aufgrund der ausdrücklichen Widmung des Friedhofswesens als pflichtige Gewährleistungsaufgabe (§ 1 Absatz 1 BestG NRW) würde dies zunächst bedeuten, dass zur Wahrnehmung der Vollzugs- und der Finanzierungsverantwortung alle institutionellen Wahlmöglichkeiten zur Verfügung stehen, solange „die Aufgabenwahrnehmung als solche bei der öffentlichen Hand verbleibt“.¹⁷¹ Dies schließt eine materielle Privatisierung aus. Das Bestattungsgesetz NRW beinhaltet jedoch Vorgaben zu den und Einschränkungen der diesbezüglichen Gestaltungsoptionen.

170 Vgl. Hellermann (2001), S. 27.

171 Diefenbach/Gaedke (2004), S. 61.

Friedhofsträgerschaft

Relevant ist in diesem Zusammenhang zunächst die Frage der Friedhofsträgerschaft. Nach § 1 Absatz 2 BestG NRW kommen als Träger eines Friedhofs lediglich Gemeinden und Religionsgemeinschaften in Betracht, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind.¹⁷² Darüber hinaus können die Gemeinden nach § 1 Absatz 4 BestG NRW

„Errichtung und Betrieb von Friedhöfen, auf denen ausschließlich Totenasche im Wurzelbereich des Bewuchses beigesetzt wird, auch privaten Rechtsträgern (sog. Übernehmern) übertragen, [...] sofern öffentlich-rechtliche Vorschriften oder öffentliche oder private Interessen nicht entgegenstehen, [diese Beisetzungsstätten] öffentlich zugänglich sind und die Nutzungsdauer grundbuchrechtlich gesichert ist“.

Damit können neben Gemeinden und Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus erstmals „Privatpersonen Übernehmer von Friedhöfen [sein], auf denen ausschließlich Totenasche im Wurzelbereich des Bewuchses beigesetzt wird“¹⁷³, wobei auch Übernehmer in ihrer Stellung als Träger über ein Satzungsrecht im Rahmen des Übertragungsvertrags verfügen.¹⁷⁴ Der Begriff des „Übernehmers“ in § 1 Absatz 4 Satz 2 BestG NRW ist synonym mit dem Rechtsinstitut der Beleihung zu verstehen.¹⁷⁵ Dieses misst natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts ausnahmsweise den Status als Behörde im Sinne des § 1 Absatz 4 Verwaltungsverfahrensgesetzes und somit als öffentliche Rechtspersönlichkeit bzw. Hoheitsträger zu, wenn sie als Beliehene „durch oder aufgrund eines Gesetzes“¹⁷⁶ – für den Fall des Friedhofswesens –

„in eigenem Namen, eigenverantwortlich und selbständig hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, soweit dies von dem durch den Übertragungsvertrag geschaffenen öffentlich-rechtliche Auftrags- und Treuhandverhältnis zwischen dem öffentlich-rechtlichen Friedhofsträger und dem beliebigen Übernehmer gedeckt ist“.¹⁷⁷

172 Da bspw. die muslimische Glaubengemeinschaft den Körperschaftsstatus bislang nicht beantragt hat, ist der eigenständige Betrieb muslimischer Friedhöfe bislang nicht möglich (vgl. Spranger (2004), S. 11).

173 MAGS NRW (2003), S. 4.

174 Vgl. MAGS NRW (2003), S. 9.

175 Diese Sichtweise ist umstritten (vgl. Spranger (2008), S. 23). Trotzdem wird hier den Auslegungshinweisen des für das BestG NRW zuständigen Ministeriums gefolgt.

176 Leisner-Egensperger (2005), S. 26.

177 MAGS NRW (2003), S. 5.

In diesem Fall hat die Gemeinde neben den in § 1 Absatz 4 Satz 2 BestG NRW genannten Voraussetzungen den Übernehmer „sorgfältig hinsichtlich seiner Zuverlässigkeit und Bonität auszuwählen, sich ausreichende Kontroll- und Eingriffsrechte sowie Widerrufsmöglichkeiten vorzubehalten und mit dem Übernehmer Regelungen zur Preisfestsetzung für die Nutzung zu treffen“.¹⁷⁸ Zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten etwaiger Übernehmer weitet § 6 BestG NRW unter Einschränkung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 GG) zudem die behördlichen Zugangsrechte insofern aus, als

” Friedhofsträger und Übernehmer den Beauftragten der zur Überwachung der Einhaltung der für Friedhöfe und Feuerbestattungsanlagen geltenden Rechtsvorschriften zuständigen Behörden Grundstücke, Räume und Sachen zugänglich zu machen sowie auf Verlangen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die erforderlichen Unterlagen unverzüglich vorzulegen [haben]“.

Aufgrund der Beschränkung dieser Möglichkeit auf die Beisetzung von Totenasche können bestehende gemeindliche Friedhöfe, welche qua Gesetz die Möglichkeit der Erdbestattung gewährleisten müssen, auf diesem Wege nicht übernommen werden.

Verwaltung und Betrieb des Friedhofs

Wie bereits dargelegt, ist der Friedhofsträger verantwortlich für die Verwaltung und den Betrieb des Friedhofs. Über die Frage der Friedhofsträgerschaft hinaus sind daher die institutionellen Wahlmöglichkeiten zur Wahrnehmung von Friedhofsverwaltung und -betrieb relevant. Grundsätzlich nimmt bei Gemeindefriedhöfen der Gemeinderat diese Aufgabenverantwortung wahr und bedient sich zur Erfüllung der damit verbundenen Aufgaben der Verwaltung. Diese wiederum verwaltet und betreibt die Friedhöfe im Rahmen der durch den Rat beschlossenen Vorgaben sowie Friedhofs- und Gebührensatzungen.

Für die Erfüllung der Verwaltungs- und Betriebsaufgaben steht der Gemeinde zunächst das Spektrum öffentlicher Rechtsformen zur Verfügung. Neben der Verortung dieser Aufgaben in einem Amt der Kernverwaltung sind mit Regie-, Eigenbetrieben oder Anstalten öffentlichen Rechts institutionelle Optionen möglich, die mit unterschiedlichen Verselbstständigungsgraden einhergehen. Regiebetriebe sind in die Gemeindeverwaltung

¹⁷⁸ MAGS NRW (2003), S. 5 f.

eingegliedert, durch sie mitverwaltet und in rechtlicher, organisatorischer, personeller sowie haushaltstechnischer Hinsicht unselbstständige Unternehmen.¹⁷⁹ Eigenbetriebe hingegen sind in wirtschaftlicher sowie finanzwirtschaftlicher Hinsicht von der Trägergemeinde getrennt, verfügen aber nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit und unterliegen den Weisungen des Gemeinderats und der Verwaltungsleitung.¹⁸⁰ Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts schließlich sind wirtschaftlich selbstständige öffentliche Rechtspersönlichkeiten, die daher bspw. auch über ein Satzungsrecht verfügen. Im Bereich der Eigenerbringung stehen den Gemeinden zudem die Rechtsformen des Privatrechts zur Verfügung. Ohne auf die Schranken des Gemeinderechts im Hinblick auf privatrechtliche Organisationsformen hier detailliert einzugehen, beschränkt sich die Wahlmöglichkeit bspw. auf Formen, deren Haftung im Außenverhältnis beschränkbar ist (z. B. GmbH).¹⁸¹

Darüber hinaus ist in § 1 Absatz 4 Satz 1 BestG NRW ausdrücklich verankert, dass sich Friedhofsträger bei Errichtung und Betrieb von Friedhöfen Dritter bedienen dürfen. „Dritte“ im diesem Sinne sind Verwaltungshelfer,

” also Private, die unter Aufsicht und Verantwortung des Friedhofsträgers für ihn, so zu sagen als seine technischen Ausführungshelfer, auf dem Friedhof tätig sind. Nach § 1 Absatz 4 Satz 1 dürfen sie von dem Friedhofsträger in allen seinen Tätigkeitsbereichen, auch bei Planung und Anlegung des Friedhofs, eingesetzt werden.“¹⁸²

Allerdings dürfen sie ihr hoheitliches Handeln nicht selbstständig, sondern nur als Hilfstätigkeit im Auftrag bzw. nach Weisung der sie betrauenden Behörde wahrnehmen.¹⁸³ Mit Ausnahme der Trägerschaft des Friedhofs, der Beurkundung von Sterbefällen, der Verabschiedung der Friedhofs- und Gebäuhrensatzung sowie der Kontrolle der privatrechtlichen Erfüllungsgehilfen können Private somit

179 Vgl. Gern (2003), S. 479. Hier sind auch weitere Charakteristika der jeweiligen Rechtsform aufgeführt, auf deren detaillierte Darstellung verzichtet wird.

180 Vgl. Gern (2003), S. 476 f.

181 Vgl. Gern (2003), S. 485.

182 MAGS NRW (2003), S. 4.

183 Vgl. Leisner-Egensperger (2005), S. 27. Erwähnt sei an dieser Stelle, dass nach Sellmann „die tradierten Begrifflichkeiten der Beleihung und der Verwaltungshilfe der Realität der vielfältigen Privatisierungsmodelle nicht gerecht werden. Die Vielfalt des Zusammenwirkens von Staat und Privatrechtssubjekten erlaubt aufgabenabhängig sehr differenzierte, gleitende Lösungen, die nicht ohne Weiteres durch herkömmliche rechtsdogmatische Institute erfasst werden können“ (Sellmann (2008), S. 823).

” alle Funktionen im Bereich der Unterhaltung von Grünflächen, Gebäuden und Infrastruktur, der Grab- und Denkmalpflege, der Müllentsorgung, des Winterdienstes, der Grabmacherdienste, der Bestattungsdienstleistungen sowie der allgemeinen Verwaltung (Grabstellenverwaltung, Terminplanung, ...), des Gebäudemanagements und der Hinterbliebenenbetreuung wahrnehmen“.¹⁸⁴

Somit griff der nordrhein-westfälische Gesetzgeber nach langer Debatte¹⁸⁵ direkt die Frage des Privatisierungspotenzials von Friedhöfen auf und öffnet die Diskussion der Liberalisierung und Privatisierung von gemeindlichen Daseinsvorsorgeaufgaben für den Bereich des Friedhofswesens.¹⁸⁶ Obschon aus rechtlicher Sicht bislang keine tragfähigen Argumente gegen eine materielle Vollprivatisierung des Friedhofswesens vorgebracht wurden¹⁸⁷, erlaubt das Gesetz keine vollumfängliche Aufgabenübertragung, die aufgrund des Beliehenenstatus auch mit dem Recht der Anlegung von Privatfriedhöfen nicht einhergeht. Der qualitative Unterschied des Bestattungsgesetzes NRW im Vergleich zu den vorher zur Anwendung kommenden Rechtsnormen bildet im Bereich der institutionellen Wahlmöglichkeiten einerseits die Beleihungsmöglichkeit mit einer Friedhofsträgerschaft für die Beisetzung von Totenasche. Andererseits wird explizit die Möglichkeit der Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben des Friedhofswesens aufgeführt, welche vor der Verabschiedung des Gesetzes im Rahmen des gemeindlichen Selbstorganisationsrechts zwar bestand, nicht aber über eine explizite gesetzliche Ermächtigung verfügte.

Im Rahmen dieser gesetzlichen Wahlmöglichkeiten haben die Gemeinden bei der Wahrnehmung des Friedhofswesens somit idealtypisch zu versuchen, das institutionelle Arrangement von Friedhofsverwaltung und Friedhofsbetrieb so zu gestalten und ggf. anzupassen, dass eine größtmögliche Erreichung des erläuterten Zielsystems der gemeindlichen Aufgabenerledigung gewährleistet ist.

184 Schreyger (2004), S. 19.

185 Battis verweist für das Friedhofswesen bereits 1982 auf „die sich neuerdings im politischen Bereich abzeichnende, aber vielfach ideologisch befrachtete Entwicklung, von den Gemeinden wahrgenommene Aufgaben zu (re)privatisieren“ (Battis (1982), S. 145).

186 Vgl. Pages (2004), S. 1.

187 Vgl. Spranger (2003), S. 34 ff.

3.3.2.2 Außerdienststellung und Entwidmung von Friedhöfen¹⁸⁸

Eine weitere Anpassungsoption der Gemeinden an veränderte Rahmenbedingungen bildet die Außerdienststellung oder Entwidmung von Friedhöfen, welche gemeinhin als „Schließungen“ zusammengefasst werden und durch die Genehmigungsbehörde nur dann zu gestatten sind, wenn die Gemeinden der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe durch das Vorhandensein geeigneter Bestattungsflächen weiterhin nachkommen können.¹⁸⁹ Der Unterschied zwischen Außerdienststellung und Entwidmung besteht darin, dass der Friedhof bei der Außerdienststellung weiterhin bestehen bleibt, aber keine Bestattungen mehr stattfinden, wohingegen mit der Entwidmung eine sofortige und vollständige Auflösung des Friedhofs einhergeht, einschließlich der Zuführung zu einer anderen Verwendung.¹⁹⁰ Im Falle der Außerdienststellung ist eine Entwidmung somit in der Regel erst nach Ablauf der Ruhefristen möglich, wobei diese nach § 3 Absatz 2 BestG NRW nur dann zu genehmigen ist, „wenn der Friedhofsträger für Grabstätten, deren Grabnutzungszeit noch nicht abgelaufen ist, gleichwertige Grabstätten anlegt und Umbettungen ohne Kosten für die Nutzungsberechtigten durchgeführt hat“. Aufgrund der Langfristigkeit dieser Option werden in zunehmendem Maße Konzepte zur alternativen Nutzung von Freiflächen auf Friedhöfen relevant, wie etwa durch Photovoltaikanlagen¹⁹¹ oder die Einbeziehung der Flächen in einen Ökopunktehandel.¹⁹²

3.3.2.3 Bestattungsformen

Mit der gesetzlichen Verpflichtung zur Vorhaltung von Begräbnisflächen geht für die Gemeinden die Frage nach den in der Friedhofssatzung festzusetzenden Bestattungsformen einher. Über die pflichtig vorzuhaltenden Erd- und Urnenreihengräber gibt es diesbezüglich eine Vielzahl von Möglichkeiten innerhalb der gesetzlichen Schranken. So besteht nach § 14 BestG NRW ein Bestattungszwang. Dies bedeutet, dass Leichen und Totenasche zu bestatten bzw. beizusetzen sind und nicht den Hinterbliebenen überlassen werden können. Lockerungen gab es mit neuen Gesetz hingegen im Bereich

188 Da die Anlegung oder Erweiterung von Friedhöfen weder in der einschlägigen Literatur noch in der kommunalen Praxis aufgrund eines umfangreichen Bestands von Gemeindefriedhöfen und noch zu erläuternden Entwicklungen derzeit relevant ist, wird auf entsprechende Ausführungen verzichtet. Siehe hierzu bspw. Diefenbach/Gaedke (2004), S. 25 ff.

189 Vgl. Diefenbach/Gaedke (2004), S. 56.

190 Vgl. Diefenbach/Gaedke (2004), S. 55.

191 Bzgl. einer detaillierten Darstellung alternativer Nutzungsmöglichkeiten siehe bspw. Morgenroth (2007).

192 Vgl. Sircar (2005).

des Friedhofs- und des Sargzwangs. Besteht der Friedhofszwang mit § 14 Absatz 1 BestG NRW für Erdbestattungen fort, so wurde er im Bereich der Urnenbeisetzungen insofern gelockert, als dass § 15 Absatz 6 BestG NRW neben der Anlegungsmöglichkeit von Aschestreuwiesen auf dem Friedhof unter Einhaltung der aufgeführten Bedingungen auch eine Beisetzung außerhalb des Friedhofs, etwa in sog. Friedwäldern, gestattet ist. Mit der in § 7 Absatz 2 BestG NRW formulierten Vorgabe, „soweit möglich die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Bestattungen unter Berücksichtigung des Empfindens der Bevölkerung und der Glaubensgemeinschaft, der die zu Bestattenden angehören, vorgenommen werden können“, wird explizit eine Berücksichtigung der Bestattungsriten der wachsenden Bevölkerungsgruppe von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte verankert, deren Bestattungsformen nach vorher geltendem Recht nicht möglich waren (z. B. die Bestattung von Muslimen in Tüchern). In diesem gesetzlichen Rahmen sind darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Bestattungsformen möglich. Beispielfhaft seien hier Kolumbarien, themenbezogene Friedhofsbereiche sowie anonyme oder pflegefreie Bestattungsformen genannt. Dementsprechend verfügen die Gemeinden über eine Möglichkeit, die Attraktivität ihres Friedhofs und die Gebühreneinnahmen durch eine Diversifizierung der angebotenen Bestattungsformen zu steigern.

3.3.2.4 Gebühren

In Zusammenhang mit einer Bestattung sind Gebühren zu entrichten. Diese sind durch die Friedhofsgebührensatzung geregelt. Benutzungsgebühren sind nach § 6 Absatz 1 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG NRW) generell nach folgenden Kriterien zu kalkulieren: „Das veranschlagte Gebührenaufkommen soll die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung oder Anlage nicht übersteigen und [...] in der Regel decken.“ Im Rahmen der Vorgaben des Kommunalabgabengesetzes verfügen die Gemeinden über gewisse Spielräume bei der Gestaltung der Höhe und der Struktur der Friedhofsgebühren, wobei etwaige Unterdeckungen aus dem Gemeindehaushalt ausgeglichen werden müssen. In Abhängigkeit von der jeweiligen Grünflächenstruktur fließt bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren ein aus dem Gemeindehaushalt finanzierter Grünflächenanteil ein, da Friedhöfen über ihren primären Zweck hinaus etwa eine Funktion als Naherholungsfläche zukommt.¹⁹³ Unter Verzicht auf eine Vertiefung des gemeindlichen Gebüh-

¹⁹³ Zu weiteren Funktionen des Friedhofs vgl. Ständige Konferenz der Gartenamtsleiter beim Deutschen Städtetag (GALK DST) (2006), S. 1 ff.

renkalkulationsrechts¹⁹⁴ an dieser Stelle bildet die Gebührenentwicklung und -struktur in den einzelnen Gemeinden unter der Annahme des Ziels einer gesetzeskonformen kostendeckenden Kalkulation einen wichtigen Indikator zur Einschätzung der Einnahmen- und Ausgabensituation sowie -entwicklung in der jeweiligen Gemeinde und damit zu Struktur und Veränderung des Friedhofswesens insgesamt.

3.3.2.5 Sonstiges

Über die nunmehr erläuterten Handlungsoptionen der Gemeinden – welche nach Auffassung des Verfassers als Indikatoren für eine Einschätzung von Struktur und Entwicklung des Friedhofswesens am besten geeignet sind – hinaus, gibt es eine Vielzahl von weiteren Anpassungsmöglichkeiten im Bereich des Friedhofswesens, deren Aufzählung und Darstellung den Rahmen dieser Studie sprengen würden. Aus diesem Grund wird unter Verweis auf eine Auswahl weiterführender Literatur¹⁹⁵ auf diesbezügliche Ausführungen verzichtet und zur empirischen Untersuchung der dieser Studie zugrunde liegenden Fragestellungen übergegangen.

194 Für eine detaillierte Erläuterung zur Gebührenkalkulation im Bereich des Friedhofswesens siehe bspw. Bund der Steuerzahler NRW (2006), S. 11 ff. und S. 33 ff.

195 Anpassung der Pflegestandards und der Auslastungsgrade auf Friedhöfen (vgl. Bund der Steuerzahler NRW (2006), S. 65 ff.); alternative Flächennutzung (vgl. Morgenroth (2007)); Anpassung der Friedhofsgestaltung (vgl. Nohl/Richter (2001)).

4 Wahrnehmung des Friedhofswesens im Wandel?

Nachfolgend soll auf der Basis empirischer Daten untersucht werden, inwieweit ein Wandel kommunaler Aufgabenerledigung im Bereich des Friedhofswesens zu konstatieren ist (Fragestellung 1). Zu diesem Zweck werden die erläuterten Indikatoren verwendet und die Daten der schriftlichen Befragung sowie der Experteninterviews gemeinsam ausgewertet, wobei die unterschiedlichen Reichweiten der jeweiligen Aussagekraft berücksichtigt werden sollen. In Kapitel 5 wird dann der Versuch unternommen, die Ergebnisse zu erklären.

4.1 Institutionelles Arrangement

4.1.1 Friedhofsverwaltung

Mit der pflichtigen öffentlich-rechtlichen Trägerschaft des Friedhofs gehen hoheitliche und nicht-hoheitliche Aufgaben einher. Vor diesem Hintergrund stellt sich somit zunächst die Frage nach der Organisation der Friedhofsverwaltung. Die zuständige Organisationseinheit ist mit der Aufgabenverantwortung für die pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe „Friedhofswesen“ betraut und damit auch für Steuerung und Kontrolle des Friedhofsbetriebs zuständig.

Daten der schriftlichen Befragung

Wie nachfolgende Abbildung zeigt, erfolgt die Friedhofsverwaltung in 76 Prozent der Fälle in einem Amt der Gemeindeverwaltung. Die inhaltliche Zuordnung variiert dabei von Stadtplanungs- über Grünflächen- bis hin zu Friedhofsverwaltungs- und Tiefbauamt oder Bauhof bzw. dessen funktionalem Äquivalent (Kommunal-, Stadt-, Servicebetriebe, Technische Dienste usw.). In dem verbleibenden Viertel der Fälle bewerkstelligt der in einer Rechtsform öffentlichen Rechts außerhalb der Kernverwaltung organisierte Bauhof als (teil-)verselbstständigte Einheit die im Zusammenhang mit dem Friedhofswesen stehenden Verwaltungsaufgaben.

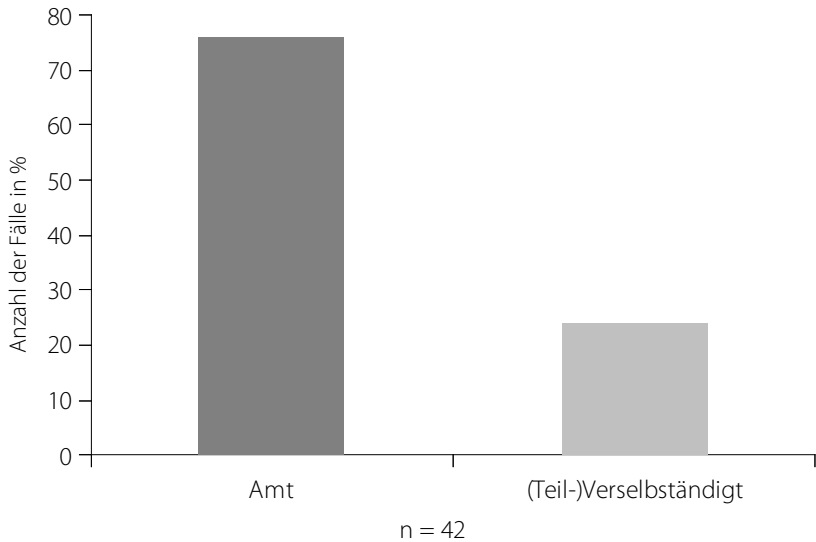


Abb. 9: Organisation der Friedhofsverwaltung

Quelle: eigene Darstellung. Datengrundlage: smm-Datensatz und eigene Recherchen.

Betrachtet man die Organisation der Friedhofsverwaltung im Detail, so zeigt sich, dass die Friedhofsverwaltung in ca. zwei Dritteln der Fälle in einem „verwaltenden“ Amt der Gemeindeverwaltung verortet ist. In dem verbleibenden Drittel der Fälle ist die Friedhofsverwaltung den traditionell für operativ-manuelle Tätigkeiten (Fuhrpark, Grünflächen, Stadtreinigung, Winterdienst usw.) zuständigen Bauhöfen¹⁹⁶ zugeordnet. Diese sind in verschiedenen Rechtsformen des öffentlichen Rechts organisiert, wobei eine Widmung als Amt oder Eigenbetrieb überwiegt.

196 Vgl. Andersen et al. (2003), S. 40.

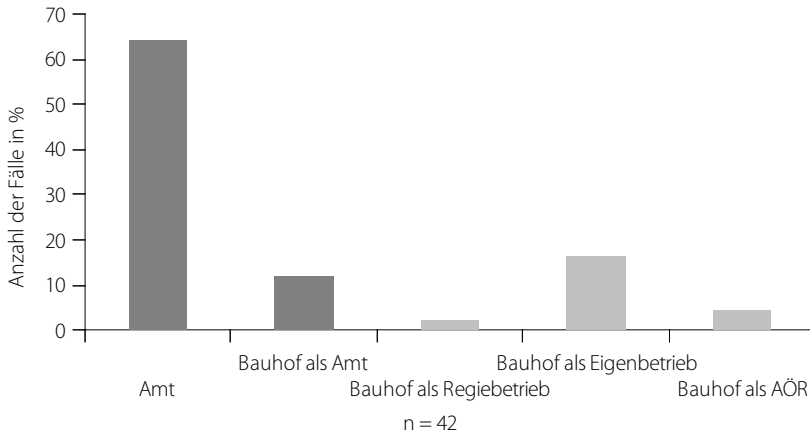


Abb. 10: Organisation der Friedhofsverwaltung im Detail

Quelle: eigene Darstellung. Datengrundlage: smm-Datensatz und eigene Recherchen.

Insgesamt bewerkstelligen die Gemeinden die Aufgaben der Friedhofsverwaltung somit in Eigenleistung. Da einige dieser Aufgaben hoheitlich und damit durch die Gemeindeverwaltung zu bewerkstelligen sind, erscheint das Ergebnis plausibel, wonach die hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Verwaltungsaufgaben gemeinsam in der dafür zuständigen öffentlich-rechtlichen Organisationseinheit verortet sind. Bei den nachfolgenden Erörterungen im Blick zu behalten ist die Frage, ob die Erkenntnis, dass etwa ein Drittel der Friedhofsverwaltungen den Bauhöfen zugeordnet ist, als Hinweis auf einen Trend der Zusammenführung der Aufgaben des Friedhofswesens in den originär eher für den Friedhofsbetrieb zuständigen Bauhöfen interpretiert werden kann, deren Verselbstständigungsgrad im Zuge eines Rechtsformwandels steigt. Von einem Wandel der Organisation der Friedhofsverwaltung im Sinne eines Zustandsübergangs kann allerdings nicht gesprochen werden.

*Daten der Experteninterviews*¹⁹⁷

In der Gemeinde Bühl ist mit der Verwaltung und dem Betrieb der Friedhöfe die Verantwortung für das Friedhofswesen 2006 vollumfänglich auf den Bauhof übergegangen, welcher in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts (AÖR) organisiert ist.¹⁹⁸ Einzelne Verwaltungsaufgaben, wie etwa die Gebührenabrechnung, verblieben allerdings im Tiefbauamt der Gemeindeverwaltung. Die Gemeinde erstattet dem Bauhof die für die übertragenen Aufgaben anfallenden Kosten aus ihren Gebühreneinnahmen. An diesem Beispiel ließe sich somit der vermutete Trend belegen, dass die Aufgabenverantwortung von der Kernverwaltung zunehmend auf einen verselbstständigten Bauhof übertragen wird. Für die Zukunft ist zudem die Gründung eines interkommunalen Bauhofs konkret in der Vorbereitung begriffen, in den auch das Friedhofswesen überführt werden soll.

In der Gemeinde Reute ist die Friedhofsverwaltung im Zuge mehrerer Umstrukturierungen der Gemeindeverwaltung als Amt in den letzten Jahren innerhalb der Verwaltung mehrfach umgruppiert worden. Derzeit ist sie dem Gebäudemanagement zugeordnet.

Die Gemeinde Hofen bewerkstelligt die Friedhofsverwaltung im Amt für Liegenschaften und Bauverwaltung. Eine Besonderheit stellt die externe Vergabe der Gebührenkalkulation dar. In Hofen werden alle zu tätigenen Gebührenkalkulationen auf der Basis der durch die Gemeinde gelieferten Daten von einem Unternehmen der Privatwirtschaft erledigt.

Die Gemeinde Zell verwaltet ihre Friedhöfe durch das Amt für Garten- und Friedhofswesen. Auch in Zell konkretisieren sich die Pläne zur Einrichtung eines interkommunalen Bauhofs, der dem aktuellen Stand nach eher für den Friedhofsbetrieb herangezogen werden soll, während die Verwaltungsaufgaben in der Gemeindeverwaltung verbleiben.

Auch in den Fallstudiengemeinden ist somit eine Dominanz der Friedhofsverwaltung in einem Amt der Gemeindeverwaltung zu konstatieren. Ein möglicher Trend besteht neben der Zusammenführung von Verwaltungs- und Betriebsaufgaben in den Bauhöfen den Fallstudien zufolge in der Einrichtung interkommunaler Bauhöfe. Insofern bestätigen und konkretisieren die Interviewdaten die Ergebnisse der schriftlichen Befragung, wonach zwar

197 Aus Gründen der Anonymität werden im Folgenden die fiktiven Namen Bühl, Hofen, Reute und Zell für die untersuchten Fallstudiengemeinden verwendet. Es besteht kein Zusammenhang mit real existierenden Gemeinden mit gleichen oder ähnlichen Namen. Die Gemeinde Zell beteiligte sich zudem nicht an der schriftlichen Befragung.

198 Aus der entsprechenden Anlage zum Rechenschaftsbericht, welche dem Verfasser vorliegt, geht dies wörtlich hervor.

in Einzelfällen umfänglichere Veränderungen in der Organisation der Friedhofsverwaltung feststellbar sind. Ein Wandel der Friedhofsverwaltung ist auf der Basis dieser Daten allerdings nicht zu konstatieren.

4.1.2 Friedhofsbetrieb

Obschon die Verantwortung für die Friedhofsunterhaltung qua Gesetz bei dem Friedhofsträger und damit einer Körperschaft öffentlichen Rechts liegen muss, können sich die Gemeinden – wie im BestG NRW ausdrücklich ermöglicht – zur Bewältigung der mit dem Betrieb des Friedhofs einhergehenden Aufgaben Dritter im Sinne von Verwaltungshelfern bedienen. Nachfolgend soll deshalb untersucht werden, ob sich bei dem Betrieb der Friedhöfe ein Wandel der Aufgabenwahrnehmung konstatieren lässt.

Daten der schriftlichen Befragung

Die Daten der schriftlichen Befragung zeigen, dass der Betrieb des Friedhofs in 45 Prozent der Fälle in der Rechtsform eines Amtes, in 38 Prozent in (teil-)verselbstständigten Einheiten öffentlichen Rechts und in 17 Prozent ausgelagert ist.

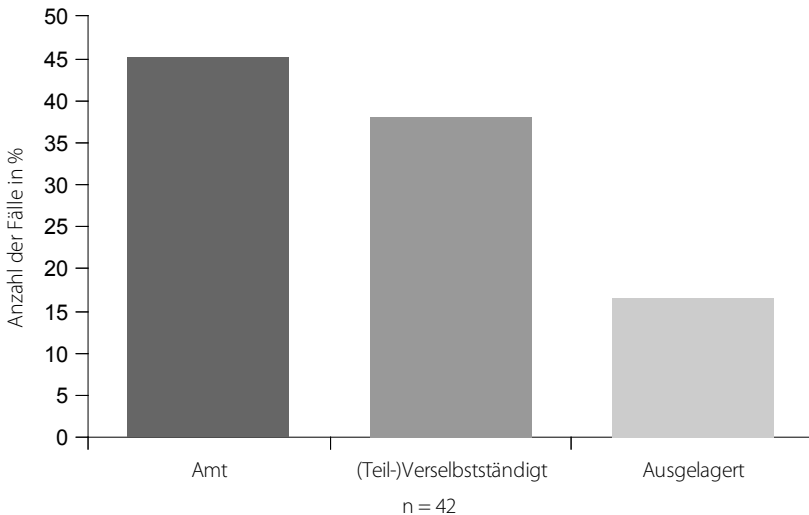


Abb. 11: Organisation des Friedhofsbetriebs

Quelle: eigene Darstellung. Datengrundlage: smm-Datensatz und eigene Recherchen.

Der Friedhofsbetrieb wird somit in einer großen Mehrheit von 83 Prozent der Fälle durch die Gemeinden in Eigenleistung erbracht. Bei lediglich 12 Prozent der Gemeinden ist der Friedhofsbetrieb vollständig an ein privatwirtschaftliches Unternehmen ausgelagert – meist in Form eines Garten- und Landschaftsbaubetriebs – in weiteren 5 Prozent sind einzelne Aufgaben des Friedhofsbetriebs wie Pflegearbeiten (Wiesen, Bäume, Hecken), Grabaushub und -verfüllung sowie Abfallentsorgung funktional privatisiert. Darüber hinaus wird in knapp 10 Prozent der untersuchten Gemeinden eine teilweise oder umfangliche Auslagerung des Friedhofsbetriebs diskutiert, während etwa 70 Prozent der Befragten angaben, dass dies in ihrer Gemeinde derzeit kein Thema ist.

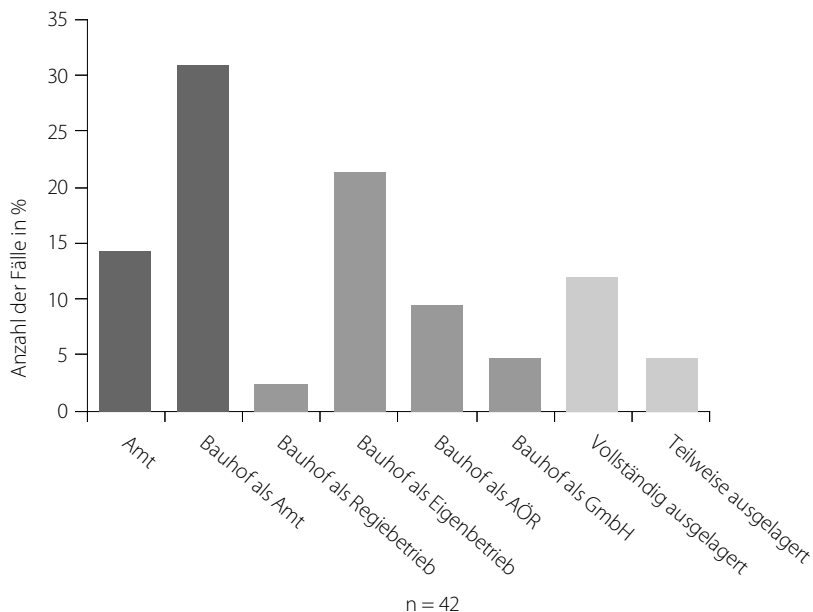


Abb. 12: Organisation des Friedhofsbetriebs im Detail

Quelle: eigene Darstellung. Datengrundlage: smm-Datensatz und eigene Recherchen.

Schlüsselt man die Organisation des Friedhofsbetriebs weiter auf, so wird deutlich, dass der Bauhof in 69 Prozent der Fälle die Zuständigkeit für die Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben inne hat, wobei die Bauhöfe meist als Amt oder – mit Abstrichen – als Eigenbetrieb organisiert sind. In

zwei Gemeinden ist der Bauhof in der Rechtsform einer GmbH formell privatisiert. In 14 Prozent der Fälle wird der Friedhofsbetrieb direkt durch ein Amt der Gemeindeverwaltung bewerkstelligt.

Auch bei dem Betrieb der Friedhöfe ist die Gemeinde in einer großen Mehrheit von 83 Prozent der Fälle somit eigenleistend tätig, in der überwiegenden Zahl durch den in verschiedenen Rechtsformen organisierten Bauhof. Lediglich in 17 Prozent der Fälle ist der Betrieb vollständig oder teilweise ausgelagert. Darüber hinaus gaben sechs Prozent der Gemeinden an, dass eine funktionale Privatisierung derzeit in der Diskussion ist. Somit kann auf der Basis der schriftlichen Befragungsdaten nicht von einem Wandel des Friedhofsbetriebs in Richtung einer funktionalen Privatisierung gesprochen werden. Vielmehr scheint die Optimierung der Eigenleistung und ein Rechtsformenwandel der Bauhöfe die bevorzugte Option der Gemeinden zu sein.

Daten der Experteninterviews

In der Gemeinde Bühl wurde Ende der 90er Jahre versucht, den Friedhofsbetrieb extern zu vergeben, wie der Interviewpartner erläutert:

” Man wollte sehen, wie der Markt reagiert, wenn ich diesen Friedhofsbetrieb jetzt privatisiere, mit allen wenn’s und aber’s. Bei dem Versuch, die Leistungen auf dem Markt anzubieten, hat man dann aber mehr oder weniger eine Bauchlandung erlebt, aus dem ganz einfachen Grunde, dass zwar genug Interessenten da waren, diese aber Rosinenpickerei betreiben wollten. Im Gesamtpaket wollte kein Mensch den Friedhofsbetrieb übernehmen. Deshalb ist man in unserer Gemeinde von der Privatisierung im herkömmlichen Sinne komplett abgekommen. Auf der anderen Seite ist allerdings auch bei uns ganz klar, dass einzelne Sachen privatisiert oder ausgelagert werden müssen, anders ist das gar nicht mehr zu leisten.“

Seit der 2006 erfolgten Überführung bewerkstelligt nun der Bauhof als AÖR den Friedhofsbetrieb. Für die künftige Wahrnehmung des Friedhofsbetriebs sind zwei Optionen im Gespräch. Einerseits wird derzeit diskutiert, ob spezielle Leistungen wie Rasen- und Baumpflege oder sonstige Unterhaltungstätigkeiten ausgeschrieben werden. Andererseits konkretisieren sich wie erwähnt die Planungen für einen interkommunalen Bauhof in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts mit einer Nachbargemeinde. Dieser soll den Planungen zufolge sowohl die Verwaltung als auch den Betrieb der Friedhöfe übernehmen.

Die Gemeinde Reute hat den zuvor durch den Bauhof wahrgenommenen Friedhofsbetrieb 2001 an eine private Gartenbaufirma vergeben. Der Vertrag mit dem externen Dienstleister wurde in diesem Jahr gekündigt. Künftig soll die Friedhofsunterhaltung durch der Gemeinde unterstehende Ein-Euro-Jobber (Rekommunalisierung), die Durchführung von Bestattungen durch den privaten Dienstleister bewerkstelligt werden.

Seit 2000 wird der Friedhof in der Gemeinde Hofen durch ein privates Gartenbauunternehmen betrieben. Änderungen werden derzeit nicht diskutiert.

In Zell war die Durchführung der Bestattungen von 2002 bis 2006 an ein privates Gartenbauunternehmen ausgelagert. Die Unterhaltung der Friedhöfe erfolgte weiterhin durch den Bauhof. Im Jahr 2006 wurde die Durchführung der Bestattungen rekommunalisiert. Derzeit ist der Bauhof als Amt wieder für den Betrieb der Friedhöfe zuständig. Wie angesprochen, wird für die Zukunft ein interkommunaler Bauhof in der Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts diskutiert, welcher evtl. den Friedhofsbetrieb übernehmen soll.

Die Erkenntnisse der Experteninterviews machen deutlich, dass bei der Organisation des Friedhofsbetriebs eine Veränderungsdynamik besteht, welche aus den Daten der schriftlichen Befragung nicht zu schließen ist. Diese Dynamik ist nicht allein der Fallauswahl geschuldet, da diese auf der Basis der Daten der schriftlichen Befragung erfolgte. Die Richtung der Veränderungen ist dabei sehr variabel. Sowohl eine Überführung des Friedhofswesens in einen Bauhof im Anschluss an einen erfolglosen Auslagerungsversuch als auch Auslagerungen oder Rekommunalisierungen kennzeichnen die Organisation des Friedhofsbetriebs in den Fallstudiengemeinden. In zwei der vier Fälle wird für die Zukunft zudem eine interkommunale Kooperation im Bereich des Friedhofswesens angestrebt. Als Rechtsform des Bauhofs ist in drei der vier Fallstudiengemeinden die rechtsfähige AÖR umgesetzt oder für den interkommunalen Bauhof angedacht, da sie rechtlich und wirtschaftlich selbstständig ist und über eine eigene Satzungsautonomie verfügt. Diesen Erkenntnisse könnten als Grundlage für die Hypothese dienen, dass die Wahrscheinlichkeit einer Verselbstständigung der für den Friedhofsbetrieb zuständigen Organisationseinheit höher ist als funktionale Privatisierungen. Obschon auch hierbei nicht von einem Wandel der Aufgabenwahrnehmung gesprochen werden kann, zeigt sich bei der Organisation des Friedhofsbetriebs eine Veränderungsdynamik, wobei die Gemeinden hierbei individuelle Pfade verfolgen.

4.2 Weitere Indikatoren

Über das institutionelle Arrangement hinaus verfügen die Gemeinden bei der Wahrnehmung des Friedhofswesens über weitere Anpassungsmöglichkeiten. Um eine umfassende Einschätzung eines möglichen Wandels der Aufgabenwahrnehmung bewerkstelligen zu können, werden nachfolgend als weitere empirische Indikatoren die Schließung von Friedhöfen, die Einführung neuer Bestattungsmöglichkeiten sowie die Gebührenentwicklung untersucht.

4.2.1 Schließung von Friedhöfen

Daten der schriftlichen Befragung

Wie nachfolgende Abbildung zeigt, ist die Spannweite der gemeindlichen Friedhofsflächen enorm, der Maximalwert beträgt etwa das Zehnfache des Median. Allerdings wird auch ersichtlich, dass drei Extremwerte – die allerdings nicht der größten Größenklasse zuzuordnen sind – hierfür die Ursache bilden.

Statistiken		
Friedhofsfläche (in ha pro 10000 EW)		
N	Gültig	31
	Fehlend	11
Mittelwert		5,6516
Median		3,4700
Spannweite		38,67
Minimum		,09
Maximum		38,76
Perzentile	25	1,8300
	50	3,4700
	75	4,9400

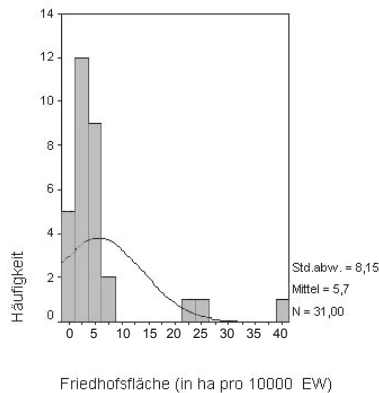


Abb. 13: Friedhofsflächen der Gemeinden

Angaben: Friedhofsfläche in ha pro 10000 Einwohner

Quelle: SPSS-Ausgabe. Datengrundlage: smm-Datensatz.

Aus im Abschnitt zu den Erklärungsfaktoren noch zu erläuternden Gründen besteht auf vielen Friedhöfen eine Überhangflächenproblematik, d. h. das größere Teile der vorhandenen Friedhofsflächen kurz- und langfristig nicht für Bestattungen genutzt werden. Eine Lösungsmöglichkeit dieses Zustands, welche den Fragebogendaten zufolge 22 der 42 Gemeinden verzeichnen, be-

steht in der Außerdienststellung oder Entwidmung von Friedhöfen. Da, wie nachfolgende Tabelle zeigt, auch die Anzahl der Friedhöfe in den Gemeinden mit einer Spannweite von 39 beachtlich ist, stellt sich die Frage nach der Nutzung dieser Möglichkeiten.

Anzahl Friedhöfe * Geschlossene Friedhöfe Kreuztabelle

		Geschlossene Friedhöfe					Gesamt
		0	1	2	4	7	
Anzahl	1	3	0	0	0	0	3
Friedhöfe	2	2	0	0	0	0	2
	3	5	0	1	0	0	6
	4	5	0	0	0	0	5
	5	3	1	0	0	0	4
	6	3	0	0	1	0	4
	7	1	0	0	0	0	1
	8	4	0	0	0	0	4
	9	2	0	0	0	0	2
	10	1	0	0	0	0	1
	11	1	0	0	0	0	1
	12	1	0	0	0	0	1
	13	2	0	1	0	0	3
	15	0	0	1	0	0	1
	20	0	0	0	0	1	1
	28	1	0	0	0	0	1
	40	1	0	0	0	0	1
Gesamt		35	1	3	1	1	41

Tab. 1: Anzahl und Schließung von Friedhöfen

Quelle: SPSS-Ausgabe. Datengrundlage: smm-Datensatz.

Wie die Tabelle zunächst zeigt, besteht auch bei der Anzahl der Friedhöfe ein große Spannweite, wobei ein Bestand von drei Friedhöfen den Modus bildet. Mit Blick auf die Schließung von Friedhöfen¹⁹⁹ lässt sich konstatieren, dass in 35 der 41 Gemeinden bzw. 85 Prozent der Fälle bislang keine, in einer Gemeinde ein, in drei Gemeinden zwei, in einer Gemeinde vier und in einer weiteren Gemeinde sieben Friedhöfe geschlossen wurden. Von der Möglichkeit dieser langfristigen Lösung der Flächenproblematik wird somit nur sehr wenig Gebrauch gemacht. Aber auch die kurz- bis mittelfristig realisierbaren Möglichkeiten einer alternativen Nutzung von Überhangflächen werden den Umfragedaten zufolge bislang wenig wahrgenommen oder als ernsthafte Alternative diskutiert.

¹⁹⁹ Da in dem Fragebogen nicht zwischen Außerdienststellung und Entwidmung unterschieden wurde, wird hier der Oberbegriff der Schließung verwendet. Wie sich weiter unten noch zeigen wird, ist in den hier genannten Fällen mehrheitlich von einer Außerdienststellung auszugehen.

Daten der Experteninterviews

Die Gemeinde Bühl verfügt mit einer Anzahl von sechs nach Angaben des zuständigen Fachleiters über „viel zu viele“ Friedhöfe und beachtliche Überhangflächen, vor allem aufgrund einer umfänglichen Erweiterung der Flächen zweier Friedhöfe um insgesamt 1800 Erdgrabstellen auf der Basis einer „völlig falschen“ Prognose im Jahr 1997. Auf einzelnen Ortsteilfriedhöfen finden pro Jahr lediglich zwei bis fünf Bestattungen statt. Aus politischen Gründen, welche bei den endogenen Erklärungsfaktoren noch näher zu erörtern sein werden, sowie dem Problem der 30-jährigen Restlaufzeit ist eine von Seiten der Verwaltung vorgeschlagene Außerdienststellung dieser Friedhöfe nicht absehbar.

„ Ich könnte natürlich jetzt dann schon die Gebäude einer anderen Nutzung zuführen. Nur ich wüsste noch keine Nutzung einer Leichenhalle, außer Diskothek oder so was, weil sie ja meistens abgelegen sind, von daher stört man daher ja niemanden, abgesehen von der Pietät.“

In der Gemeinde Reute wurde einer der fünf Friedhöfe außer Dienst gestellt. Die Restlaufzeit beträgt 25 Jahre. Die Schließung weiterer Friedhöfe ist kein Thema. Die Gemeinde geht eher davon aus, dass die bislang bestehenden Vereinsfriedhöfe aufgrund fehlenden Nachwuchses in näherer Zukunft auf die Gemeinde übergehen müssen und die Anzahl der Friedhöfe damit sogar ansteigen wird.

Auch die Gemeinde Hofen erweiterte im Rahmen einer Friedhofsleitplanung im Jahr 1997 die Flächen des einzigen gemeindlichen Friedhofs. Aufgrund resultierender Überhangflächen wird derzeit eine Außerdienststellung einzelner Areale diskutiert. „Man würde uns für bescheuert erklären. Vor 10 Jahren haben wir den Friedhof erweitert, um jetzt genau diese Flächen wieder auslaufen zu lassen.“

Zwei der vier in der Gemeinde Zell vorhandenen Friedhöfe könnten nach Aussagen des zuständigen Beigeordneten aufgrund sehr geringer Bestattungszahlen geschlossen werden. Aufgrund der langen Restlaufzeiten wären für eine kurzfristige Realisierung von Einsparpotenzialen im Zuge einer Entwidmung allerdings Umbettungen nötig. Aber: „Das Thema Umbettung tut sich natürlich keiner an. Das möchte ich ja persönlich auch nicht.“

Somit ist in den Fallstudiengemeinden zu konstatieren, dass eine Reduzierung der Anzahl der Friedhöfe und/oder der Flächenüberhänge durch Schließungen zwar in allen Gemeinden als theoretische Option diskutiert wird. Außer Dienst gestellt wurde bislang jedoch lediglich ein Friedhof in

einer Gemeinde. Diese Option scheint zu langfristig und zu konfliktbehaftet für eine Realisierung. Alternative Flächennutzungen spielen bei den Überlegungen keine Rolle.

4.2.2 Neue Bestattungsformen

Auch die Einführung neuer Bestattungsformen bildet eine Handlungsoption als Reaktion auf den noch zu erläuternden Wandel der Bestattungskultur, zur Steigerung der Attraktivität des Friedhofs sowie zur Steigerung der Gebühreneinnahmen.

Daten der schriftlichen Befragung

Bei der Auswertung der Antworten zeigt sich, dass die Gemeinden in ca. 52 Prozent der Fälle ihr Angebot an Bestattungsformen diversifizierten oder diversifizieren werden. Die neu angebotenen Bestattungsformen sind vielfältig. Sie reichen von Kolumbarien über Urnengemeinschaftsanlagen bis hin zu pflegeleichten Rasenreihengräbern, Baumbestattungsanlagen, Aschestreuwiesen oder Sonderflächen für die Bestattung von Muslimen. Da in mehr als der Hälfte der befragten Gemeinden eine Einführung neuer Bestattungsformen beschlossen oder bereits umgesetzt wurde, wird diese Veränderungsmöglichkeit der Aufgabenerledigung von vielen Gemeinden genutzt.

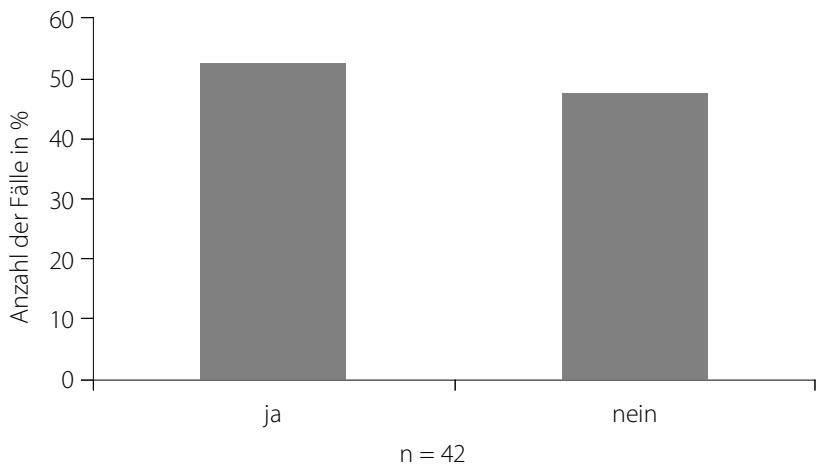


Abb. 14: Angebot neuer Bestattungsmöglichkeiten

Quelle: eigene Darstellung. Datengrundlage: smm-Datensatz.

Daten der Experteninterviews

Auch in den vier Fallstudiengemeinden wurden alternative Bestattungsformen eingeführt, wobei die durch das Bestattungsgesetz neuerdings ermöglichten Aschestreuwiesen oder muslimische Tuchbestattungen hierbei auch aufgrund einer fehlenden Nachfrage keine Rolle spielen. Im Vordergrund stehen eher pflegearme oder -freie Erd- und Urnenbestattungsformen. Auf eine detaillierte Darstellung des jeweiligen Bestattungsformenangebots der Fallstudiengemeinden wird hier verzichtet.

Grundsätzlich sehen die Gemeinden somit in der Einführung neuer Bestattungsmöglichkeiten mehrheitlich gewisse Potenziale zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen des Friedhofswesens.

4.2.3 Gebühren

Die Entwicklung der im Zusammenhang mit einer Bestattung zu entrichtenden Gebühren – jeweils niedergelegt in der Gebührensatzung – bildet einen weiteren Indikator für Veränderungen des Friedhofswesens. Da die Gebührenkalkulation entsprechend des Kommunalabgabengesetzes NRW mit dem Ziel einer Kostendeckung zu erfolgen hat, ermöglicht eine Betrachtung von Gebührenhöhe und -entwicklung auch Rückschlüsse auf die Entwicklung der Einnahmen- und/oder Ausgabensituation des jeweiligen Friedhofswesens.

Daten des Bundes der Steuerzahler NRW und der schriftlichen Befragung

Entsprechend der durch den Bund der Steuerzahler NRW erhobenen Daten zeigt sich zunächst eine große Varianz der Gebührenhöhe. Obschon die Gebührenhöhe in den einzelnen Gemeinden auch zwischen den verschiedenen Bestattungsformen stark variiert, beziehen sich nachfolgende Daten einer besseren Vergleichbarkeit halber ausschließlich auf die Gebührenhöhe pro Quadratmeter und Jahr, die für die einzige in allen Gemeinden angebotene Bestattungsform „Erdreihengrab“ anfallen.

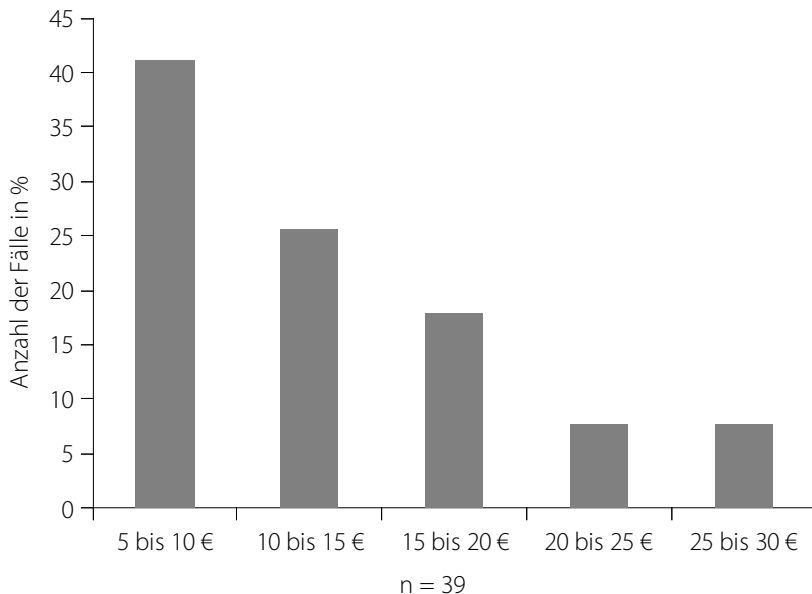


Abb. 15: Gebührenhöhe Erdreihengrab

Angaben: Gebührenhöhe eines Erdreihengrabs pro m² und Jahr

Quelle: Eigene Darstellung. Datengrundlage: Bund der Steuerzahler NRW (2006).

Die Abbildung zeigt, dass die Gebührenhöhe in den Gemeinden der Fragebogenstichprobe zwischen etwa fünf und 30 Euro eine sehr große Spannweite aufweist, wobei die Anzahl der in den verschiedenen Gruppen zu verortenden Gemeinden mit zunehmender Gebührenhöhe abnimmt. Im Umkehrschluss bedeutet dies unter Annahme einer kostendeckenden Gebührenkalkulation und unter Einschränkung der Aussagekraft aufgrund der ausschließlichen Betrachtung von Erdreihengräbern, dass sich die Einnahmen- und Ausgabensituation des Friedhofswesens in den Gemeinden erheblich unterscheidet.

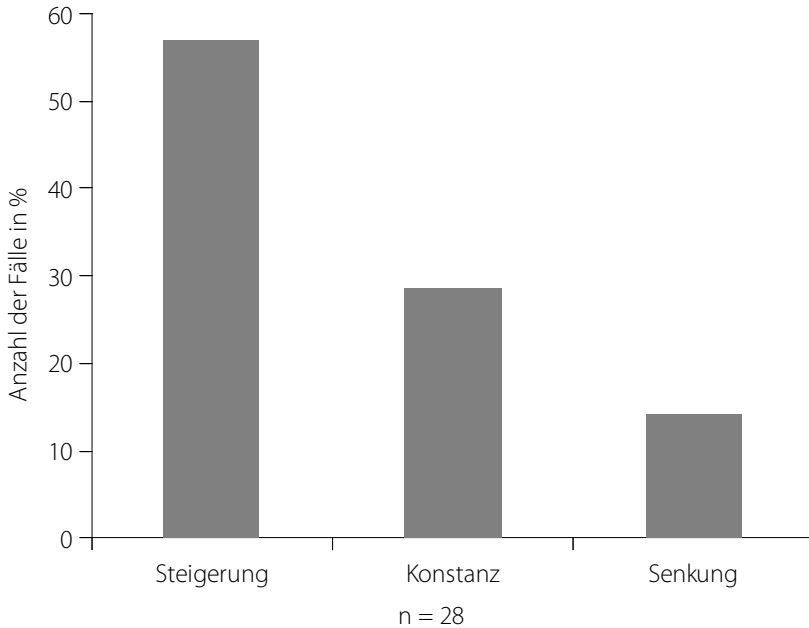


Abb. 16: Gebührenentwicklung Erdreihengrab

Angaben: Gebührenentwicklung eines Erdreihengrabs von 2003 bis 2006 pro m² und Jahr
Quelle: Eigene Darstellung. Datengrundlage: Bund der Steuerzahler NRW (2006).

Vergleicht man die Gebührenhöhe mit den Daten des Bundes der Steuerzahler NRW von 2003, so lässt sich zudem feststellen, dass in knapp 60 Prozent der 28 Gemeinden, für die beide Zahlen vorliegen, eine Gebührenerhöhung pro Quadratmeter und Jahr für ein Erdreihengrab umgesetzt wurde. Die Gebührensteigerung variiert dabei zwischen kleinen Anpassungen und einer Steigerung von 365 Prozent. Die größte Gebührensenkung betrug ca. 30 Prozent. Obschon für Erdreihenbestattungen aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung einer Bereithaltung und eines großen Flächenverbrauchs dieser Bestattungsform eher von einer zurückhaltenden Gebührenpolitik ausgegangen werden kann, wurden die entsprechenden Gebühren zwischen 2003 und 2006 in mehr als der Hälfte der Fälle angehoben. Als Reaktion auf eine daraus zu schließende problematische Entwicklung des Einnahmen-Ausgaben-Verhältnisses wird das Instrument der Gebührenanpassung von den Gemeinden somit mehrheitlich verwendet, auch aufgrund der entsprechenden gesetzlichen Verpflichtung.

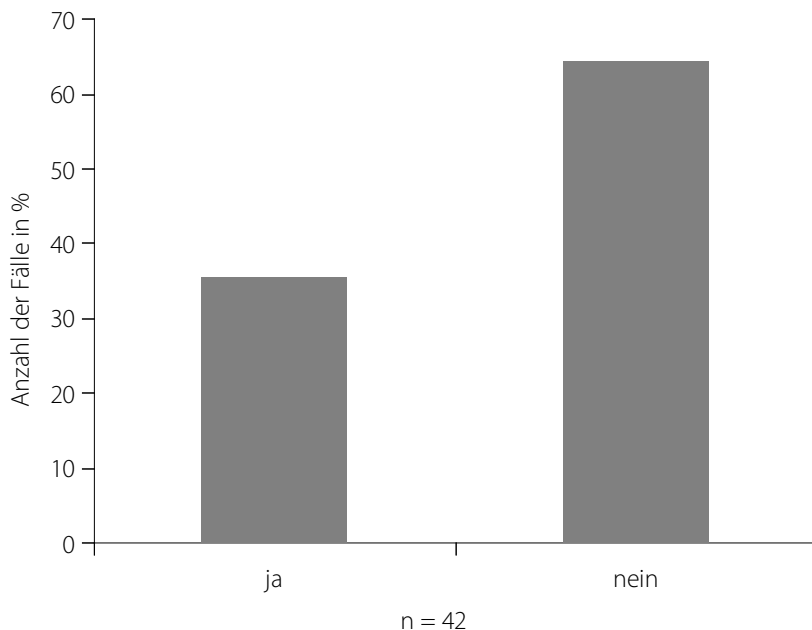


Abb. 17: Kostendeckung durch Gebühreneinnahmen

Quelle: eigene Darstellung. Datengrundlage: smm-Datensatz.

Wie die Abbildung zeigt, können knapp zwei Drittel der schriftlich befragten Gemeinden trotzdem die im Bereich des Friedhofswesens anfallenden Kosten nicht aus den Gebühreneinnahmen decken. Somit ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sich Gebührenerhöhungen auch in Zukunft nicht vermeiden lassen, sollten die Gemeinden kein geeignetes Mittel zur Senkung ihrer Kosten oder zur Steigerung ihrer Friedhofsgebühreneinnahmen finden.

Daten der Experteninterviews

In zwei der vier Fallstudiengemeinden wurden in den letzten Jahren Gebührenerhöhungen beschlossen, wobei dadurch in der Gemeinde Zell unter Einbeziehung eines Grünflächenanteils von 15 Prozent eine Kostendeckung erreicht wird. Nicht erhöht wurden die Gebühren aufgrund eines im Vergleich bereits sehr hohen Gebührenniveaus und der bestehenden Kostendeckung in der Gemeinde Hofen. In Reute wäre der finanziellen Situation des Friedhofswesens entsprechend eine Gebührenanpassung überfällig. Vornehmlich

aus noch zu erläuternden politischen Gründen wird diese allerdings nicht beschlossen. Auf eine detaillierte Darstellung der Gebührenhöhe, -struktur und -entwicklung der einzelnen Gemeinden wird an dieser Stelle verzichtet. Exemplarisch sei in nachfolgender Abbildung lediglich die Gebührenentwicklung in der Gemeinde Bühl dargestellt.

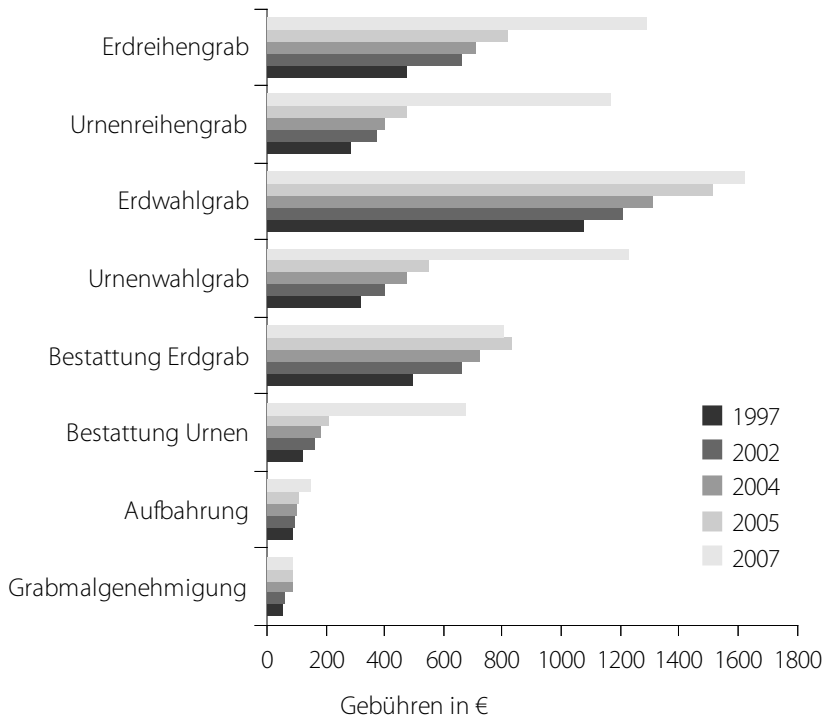


Abb. 18: Gebührenentwicklung in der Gemeinde Bühl

Quelle: eigene Darstellung. Datengrundlage: bereitgestellte Daten eines Interviewpartners.

Hieraus wird ersichtlich, dass die Gebühren in sieben der acht betrachteten Kategorien gestiegen sind. Vor allem die Gebühren, die im Zusammenhang mit Urnenbeisetzungen zu entrichten sind, stiegen insbesondere mit der Gebührensatzung von 2007. Geht man von dem Versuch einer kostendeckenden Kalkulation und einer weitgehenden Konstanz der für das Friedhofswesen anfallenden Kosten aus, so ist dies einem Rückgang der Gebühreneinnahmen zuzuschreiben.

4.3 Zwischenfazit

Mit Blick auf die Fragestellung, ob und inwieweit ein Wandel kommunaler Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Friedhofswesens festzustellen ist (Fragestellung 1), kann entsprechend der nunmehr dargestellten und erörterten empirischen Daten Folgendes konstatiert werden.

Bei Friedhofsverwaltung und -betrieb dominiert die gemeindliche Eigenbringung der einhergehenden Aufgaben. Die Friedhofsverwaltung erfolgt mehrheitlich in einem Amt der Gemeindeverwaltung. Inwieweit sich die Hypothese einer Zusammenführung von Verwaltung und Betrieb in den Bauhöfen bestätigen lässt, müsste in einer vertieften Untersuchung ermittelt werden. Die aufgrund des anderen Aufgabeninhalts derzeit in der Mehrheit von der Friedhofsverwaltung organisatorisch getrennte Bewerksstellung des Friedhofsbetriebs erfolgt in überwiegenden Teilen durch die Bauhöfe, wobei mit Blick auf deren Rechtsform eine mögliche Verselbstständigigungstendenz näher zu untersuchen wäre. Die in Kapitel 2 bereits erwähnten empirischen Erkenntnisse von Richter, Killian und Trapp in Bezug auf den Aufgabenbereich „Bauhof“ werden insoweit bestätigt. Die Auslagerung des Friedhofsbetriebs auf Dritte ist in einem Viertel der Fälle erfolgt oder derzeit in der Diskussion und spielt damit eine eher untergeordnete Rolle. In den Fallstudiengemeinden wird allerdings deutlich, dass über die letzten Jahre und auch für die Zukunft eine Veränderungsdynamik im Bereich des Friedhofsbetriebs zu konstatieren ist, namentlich in der Form optimierter Eigenleistung, interkommunaler Kooperation oder Rekommunalisierung. Sowohl PPPs als auch die im Bestattungsgesetz neu geschaffene Beleihungsmöglichkeit²⁰⁰ spielen den Untersuchungsergebnissen zufolge im Bereich des Friedhofswesens keine Rolle.

Die Schließung von Friedhöfen als Möglichkeit zur Lösung der Überhangflächenproblematik wird in einigen Gemeinden zwar als theoretische Option diskutiert, aber den Daten beider Erhebungsstufen zufolge nur in wenigen Ausnahmefällen vollzogen. Auch alternative Flächennutzungen spielen nur eine untergeordnete Rolle.

Mehr als die Hälfte der befragten Gemeinden und alle Fallstudiengemeinden haben in den letzten Jahren neue Bestattungsformen eingeführt oder werden dies in den nächsten Jahren tun.

200 Von der Beleihungsmöglichkeit wird nach Auskunft des zuständigen Referenten im MASG NRW lediglich in einem Fall (Bergisch Gladbach) Gebrauch gemacht, wobei diese Gemeinde in den empirischen Fällen der vorliegenden Studie nicht enthalten ist. Siehe hierzu bspw. James (2006) oder Schilder (2006).

Die Gebührenhöhe variiert zwischen den Gemeinden sehr stark, wie die Studien des Bundes der Steuerzahler NRW auch insgesamt deutlich machen. In den letzten Jahren besteht auch in den Gemeinden der ersten Untersuchungsstufe eine deutliche Tendenz in die Richtung von Gebührenerhöhungen. Die exemplarische Betrachtung der Gebührenstruktur und -entwicklung in einer Fallstudiengemeinde zeigt eine konstante bis drastische Zunahme der Gebühren in den letzten zehn Jahren, insbesondere aber zwischen 2005 und 2007. Trotz dieser Gebührensteigerungen erreicht lediglich ein Drittel der Gemeinden eine Kostendeckung im Bereich des Friedhofswesens.

Insgesamt kann somit für das Friedhofswesen nicht von einem Wandel der Aufgabenwahrnehmung im Sinne etwa des Übergangs eines Zustands mehrheitlicher Eigenleistung in Richtung eines Zustands umfänglicher Auslagerungen gesprochen werden. Dieser geht auch nicht mit den Anpassungen der weiteren Indikatoren einher, welche eher Veränderungen innerhalb des bestehenden Zustands darstellen. Insbesondere bei der Organisation des Friedhofsbetriebs, der Einführung neuer Bestattungsformen und der Gebührenentwicklung ist allerdings eine anhaltende Veränderungsdynamik zu konstatieren. Nunmehr soll der Versuch unternommen werden, diese Ergebnisse anhand ausgewählter Faktoren zu erklären.

5 Erklärungsfaktoren

Nachfolgend sollen nun entsprechend der Unterscheidung in exogene und endogene Faktoren die im Hinblick auf Fragestellung 1 gewonnenen Erkenntnisse erklärt werden (Fragestellung 2), wobei die Ausführungen im Rahmen der vorliegenden explorativen Studie als Hypothesen zu verstehen sind. Hierzu werden die in Kapitel 2 erläuterten Erklärungsfaktoren für den Wandel kommunaler Aufgabenwahrnehmung übernommen²⁰¹ sowie weitere Faktoren berücksichtigt, die sich aus den Experteninterviews ergaben. Einschränkend muss darauf hingewiesen werden, dass vor dem Hintergrund des explorativen Charakters sowie begrenzten Umfangs der Studie für das nachfolgende Kapitel mit Blick auf Anzahl und Analysetiefe der Faktoren gewisse Priorisierungen und Beschränkungen vorgenommen wurden. So werden aufgrund der größeren Erklärungskraft mehrheitlich Erkenntnisse der qualitativen Fallstudien verwendet und Untersuchungen statistischer Zusammenhänge nur in Einzelfällen einbezogen. Auch auf eine Analyse möglicher Interdependenzen der Indikatoren der abhängigen Variable wird verzichtet, da dies für die Untersuchung der zugrunde liegenden Fragestellungen von nachrangiger Bedeutung und den statistischen Zusammenhangstests zufolge wenig aussagekräftig ist.

5.1 Exogene Erklärungsfaktoren

5.1.1 *Gemeindeggeschichte*

Ein wesentlicher Bestimmungsfaktor des Friedhofswesens in der jeweiligen Gemeinde ist die Gemeindeggeschichte. Anzahl und Flächen der Friedhöfe einer Gemeinde sind den für die Wahrnehmung des – wie bei der Erläuterung der historischen Entwicklung bereits deutlich wurde – seit langem in gemeindlicher Zuständigkeit befindlichen Friedhofswesens Verantwortlichen auch aufgrund der langfristigen Planungszyklen etwa bei der Außerdienststellung von Friedhöfen weitgehend vorgegeben, die Handlungsmöglichkeiten entsprechend beschränkt (Pfadabhängigkeit, historischer Institutionalismus).

201 Da EU-rechtliche Vorgaben im Rahmen der vorliegenden Untersuchung keine Rolle spielen, wird dieser Faktor nachfolgend nicht berücksichtigt.

So sind bspw. die Gemeinden Reute und Bühl in ihrem heutigen Zuschnitt aus den Gemeindegebietsreformen 1969 bzw. 1975 hervorgegangen. Die entsprechenden Verwaltungs- und Friedhofsstrukturen waren bei diesen Gemeindefusionen mehrfach vorhanden. Im Unterschied zur Integration der Gemeindeverwaltungen wurde, auch aus Rücksicht auf die Verwurzelung der Friedhöfe in den Ortsteilen und die Bedürfnisse der Angehörigen, die Friedhofsstruktur beibehalten. Dies führte dazu, dass heute sechs Friedhöfe zu unterhalten sind, obschon auf einzelnen lediglich drei bis fünf Bestattungen pro Jahr erfolgen. Die Gemeinde Hofen hingegen, in ihrem Zuschnitt seit langem unverändert, unterhält lediglich einen Friedhof mit den entsprechenden Anlagen. Wie bereits angesprochen, erfolgten darüber hinaus in den Gemeinden Bühl und Hofen im Rahmen einer Friedhofsleitplanung 1997 umfängliche Friedhofsflächenerweiterungen. Obschon sich diese inzwischen als überflüssig bewahrheiteten, müssen diese durch die Gemeinden in den nächsten Jahrzehnten auch deshalb betrieben werden, weil Entwidmungen aufgrund der damit verbundenen Härten keine Option für die Gemeinden darstellen. In den Fallstudien zeigt sich somit, dass die jeweilige Friedhofsstruktur stark durch Pfadabhängigkeiten geprägt ist und zeitnahen Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung in diesem zentralen Aspekt Grenzen gesetzt sind.

5.1.2 Größenklasse

Da grundsätzlich davon ausgegangen wurde, dass die Einwohnerzahl – bzw. die zu erwartenden Bestattungszahlen – einer Gemeinde wesentlichen Einfluss auf das Friedhofswesen hat, wurde sie als ein wesentliches Kriterium bei der Auswahl der „most similar cases“ für die Fallstudiengemeinden berücksichtigt.²⁰² Wie nachfolgende Tabelle zeigt, ergibt sich im Bezug auf statistische Zusammenhänge²⁰³ diesbezüglich ein differenziertes Bild.

202 Aus diesem Grund können an dieser Stelle keine Daten der Experteninterviews hinzugezogen werden.

203 Für den Test statistischer Zusammenhänge wurde die Statistiksoftware SPSS benutzt. Zusammenhänge zwischen den Variablen gelten der gängigen Methodenlehre empirischer Sozialforschung zufolge dann als signifikant, wenn der Wert der asymptotischen Signifikanz kleiner als 0,1 ist. Die Stärke des Zusammenhangs wird für den Fall von beliebig großen Kreuztabellen mit nominalskalierten Daten bspw. durch die auf Chi-Quadrat basierende, von der Anzahl der Fälle unabhängige sowie über einen Wertebereich von -1 bis +1 verfügende Maßzahl Phi angegeben (vgl. Benninghaus (2002), S.111 ff.).

Friedhofswesen ¹ (abhängige Variable)		Asymptotische Signifikanz des Faktors „Größenklasse“ (unabhängige Variable)	n
Institutionelles Arrangement	Friedhofsverwaltung	0,280	42
	Verwaltung durch Bauhof	0,079	42
	Friedhofsbetrieb	0,588	42
	Friedhofsbetrieb durch Bauhof	0,444	42
	Verwaltung und Betrieb (gemeinsam/getrennt)	0,021	42
Weitere Indikatoren	Anzahl der Friedhöfe	0,271	41
	Fläche der Friedhöfe	0,393	31
	Schließung von Friedhöfen (j/n)	0,165	41
	Neue Bestattungsmöglichkeiten	0,993	42
	Gebührenhöhe	0,389	39
	Gebührenentwicklung	0,559	28
	Kostendeckung	0,338	42

Tab. 2: Signifikanzwerte des Erklärungsfaktors „Größenklasse“

Quelle: eigene Darstellung auf der Basis der SPSS-Ausgabe. Datengrundlage: smm-Datensatz und eigene Recherchen. Einwohnerzahlen: Landesdatenbank NRW, Kommunalprofile.

Einerseits entfaltet die Größe der Gemeinden keine Erklärungskraft etwa bei der Anzahl oder der Fläche der Friedhöfe²⁰⁴, was bspw. mit dem stark variablen Bestand konfessioneller Friedhöfe und anderen ortsspezifischen Größen zu erklären sein dürfte. Auch die Schließung der Friedhöfe, die Einführung neuer Bestattungsmöglichkeiten, die Gebührenhöhe und -entwicklung oder die Kostendeckung hängt demzufolge nicht mit der Größenklasse zusammen. Andererseits bestehen signifikante Zusammenhänge der Größenklasse mit dem institutionellen Arrangement bzw. einer im Bauhof verorteten Friedhofsverwaltung sowie einer organisatorisch gemeinsamen oder getrennten Aufgabenwahrnehmung.

204 Dies ändert sich auch dann nicht, wenn die vier Fälle der größten Größenklasse oder der drei „Ausreißer“ bei der Friedhofsfläche – alle in der Größenklasse 25.000 bis 50.000 Einwohner zu verorten – bei der Auswertung nicht berücksichtigt werden.

Kreuztabelle

			25.001 bis	50.001 bis	mehr als	
Verwaltung durch	Nein	12	9	4	2	27
Bauhof	Ja	1	7	5	2	15
Gesamt		13	16	9	4	42

Symmetrische Maße

			Näherung sweise
Nominal- bzgl.	Phi	,402	,079
Nominalmaß	Cramer-V	,402	,079
Anzahl der gültigen Fälle		42	

Tab. 3: Zusammenhang – Verwaltung durch Bauhof und Größenklasse

Quelle: SPSS-Ausgabe. Datengrundlage: s. o.

Wie auch die Kreuztabelle zeigt, steigt mit der Größenklasse der Anteil jener Gemeinden, die die Friedhofsverwaltung durch den Bauhof bewerkstelligen lassen. Mit einem Phi-Wert von 0,402 besteht ein schwacher Zusammenhang. Die vermutete Tendenz einer Zusammenführung von Verwaltungs- und Betriebsaufgaben in den Bauhöfen scheint sich somit mit steigender Einwohnerzahl zu verstärken. Obschon kein signifikanter Zusammenhang zwischen Größenklasse und Anzahl bzw. Fläche der Friedhöfe besteht, könnte dies mit der in größeren Gemeinden häufiger zu konstatierenden Ausgliederungen von Aufgaben auf zunehmend verselbstständigte Einheiten oder dem Versuch einer Optimierung und/oder Reduktion des Steuerungs- und Koordinierungsaufwands zusammenhängen (Konzern Stadt). Dies wird durch den Experten der Gemeinde Hofen bestätigt: „Ich habe in größeren Städten von diesen Trends gehört und das glaube ich auch, dass sich das anders rechnet, da kann sich ein spezialisierter Eigenbetrieb durchaus rechnen, oder sogar 'ne GmbH oder so was.“

Kreuztabelle

			25.001 bis	50.001 bis	mehr als	
Verwaltung und Betrieb	Gemeinsam	2	8	4	4	18
	Getrennt	11	8	5	0	24
Gesamt		13	16	9	4	42

Symmetrische Maße

			Näherung sweise
Nominal- bzgl.	Phi	,480	,021
Nominalmaß	Cramer-V	,480	,021
Anzahl der gültigen Fälle		42	

Tab. 4: Zusammenhang – Verwaltung und Betrieb (gemeinsam/getrennt) und Größenklasse

Quelle: SPSS-Ausgabe. Datengrundlage: s. o.

Auch der mit einem Phi-Wert von 0,480 schwache Zusammenhang zwischen der Größenklasse und einer organisatorischen gemeinsamen oder getrennten Wahrnehmung des Friedhofswesens in einem Amt oder Bauhof ist in diesem Kontext zu sehen. Mit zunehmender Einwohnerzahl steigt demnach auch der Anteil des in einer Organisationseinheit verorteten Friedhofswesens, wobei hier entgegen der eben erläuterten stärker ausgeprägten Verselbstständigungstrends in größeren Gemeinden ergänzt werden muss, dass die gemeinsame Aufgabenerledigung in zwei Gemeinden der größten Größenklasse nicht in einem verselbstständigten Bauhof sondern in einem Amt der Verwaltung erfolgt.

Insgesamt lässt sich mit der Größenklasse somit teilweise die Struktur des institutionellen Arrangements erklären. Der Status quo und die Veränderungen weiterer Indikatoren des Friedhofswesens hingegen hängen den verfügbaren Daten zufolge nicht mit der Einwohnerzahl zusammen.

5.1.3 *Veränderung des rechtlichen Rahmens*

Mit der Einführung des neuen Bestattungsgesetzes in NRW wurden die Handlungsoptionen der Gemeinden in bereits erläuterten Bereichen erweitert. Damit stellt sich die Frage, inwieweit diese bei der Wahrnehmung des Friedhofswesens von den Gemeinden in Anspruch genommen werden.

Mit Blick auf das institutionelle Arrangement kann sowohl auf der Basis der Befragungs- als auch der Interviewdaten konstatiert werden, dass die funktionale Privatisierung des Friedhofsbetriebs im Sinne einer Übertragung auf Dritte in keinem Zusammenhang mit der ausdrücklichen Schaffung dieser Möglichkeit im neuen Bestattungsgesetz steht, sondern im Rahmen der organisatorischen Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden in allen Fällen bereits vor Einführung des neuen Bestattungsgesetzes erfolgte, der Angabe auf einem Fragebogen zufolge in Einzelfällen bereits vor 40 Jahren. Da von der neu geschaffenen Möglichkeit eines beliebigen Übernehmers bislang lediglich in einem nicht in der empirischen Untersuchung der vorliegenden Studie enthaltenen Fall Gebrauch gemacht wurde, ist das Bestattungsgesetz auch an dieser Stelle nicht als Auslöser von Veränderungen des Friedhofswesens zu sehen.

Da die Schließung oder Alternativnutzung von Friedhöfen im Ermessen der Gemeinden liegt und die Gebührenkalkulation seit den 1980er Jahren entsprechend des Kommunalabgabengesetzes erfolgt, ergaben sich mit der Einführung des Bestattungsgesetzes diesbezüglich keine neuen Möglichkeiten. Auch bei der Einführung neuer Bestattungsmöglichkeiten werden – wie die Befragungs- sowie Interviewdaten zeigen – mehrheitlich pflegearme Formen eingeführt und eher selten die nunmehr gesetzlich ermöglichten Aschestreuweisen oder Tuchbestattungen.

Bestätigt werden diese Erkenntnisse durch drei der vier interviewten Experten, welche auf die entsprechende Frage hin keinen Zusammenhang zwischen dem neuen Bestattungsgesetz und den Veränderungen des Friedhofswesens ihrer Gemeinde über die letzten Jahre sehen. In starkem Widerspruch dazu stehen die Aussagen des vierten Experten. Dieser nimmt seit der Einführung des Gesetzes eine „Lockerung des Bestattungsverhaltens“ im Sinne einer stark steigenden Nachfrage nach alternativen Bestattungsformen wahr. Er sieht einen „gravierenden Einfluss“ des Gesetzes auf die Bestattungskultur, eine Präferenz des Gesetzgebers für funktionale Privatisierungen und ist darüber hinaus der Meinung, dass das Bestattungsgesetz „in vielen Gemeinden noch nicht angekommen ist, auch nach fünf Jahren nicht“.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass – mit Ausnahme der Einschätzung eines Experten – die empirischen Daten darauf

schließen lassen, dass die Einführung des im Bundesländervergleich relativ liberalen Bestattungsgesetzes in NRW bislang keinen signifikanten Einfluss auf die Wahrnehmung des Friedhofswesen hatte. Dies mag mitunter daran liegen, dass die Handlungsoptionen der Gemeinden an den für sie relevanten Punkten nicht so umfänglich erweitert wurden, wie es der Tenor der bereits zitierten friedhofsrechtlichen Literatur an diesem Punkt vermuten ließe. Interessant werden in diesem Zusammenhang die Ergebnisse der momentan in der Durchführung befindlichen Evaluierung des Bestattungsgesetzes sein, welche dem Landtag im ersten Quartal 2009 vorgelegt werden. Ob und an welchen Punkten der Gesetzgeber dann Anpassungsbedarfe in dem Gesetz sieht, darf mit Spannung erwartet werden.

5.1.4 Demographische Entwicklung

Mehrere Faktoren sind im Zusammenhang mit den Veränderungen der Bevölkerungsstruktur relevant für das Friedhofswesen.

Zunächst ist die Entwicklung der Sterbefallzahlen zu berücksichtigen. Wie nachfolgende Abbildung zeigt, nahm die Anzahl der Sterbefälle sowohl in NRW als auch in Deutschland insgesamt über die letzten Jahre tendenziell leicht ab, was in der Konsequenz zu einem Rückgang der Bestattungszahlen führte.

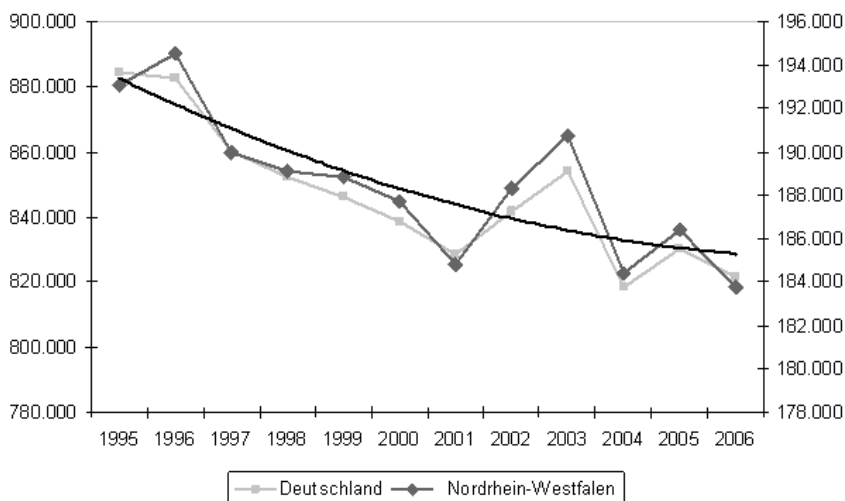


Abb. 19: Entwicklung der Sterbefallzahlen in Deutschland und NRW (1995 bis 2006)

Quelle: Kröhnert (2008), S. 11. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt.

Die langfristige Perspektive allerdings zeigt, dass nach dem derzeitigen Durchschreiten der Talsohle bis 2050 eine relativ konstante Zunahme der Sterbefallzahlen zu erwarten ist, bevor sich dann die rückläufigen Geburtenzahlen und eine insgesamt sinkende Gesamtbevölkerung langfristig auch in einem Rückgang der Sterbefallzahlen niederschlagen werden.

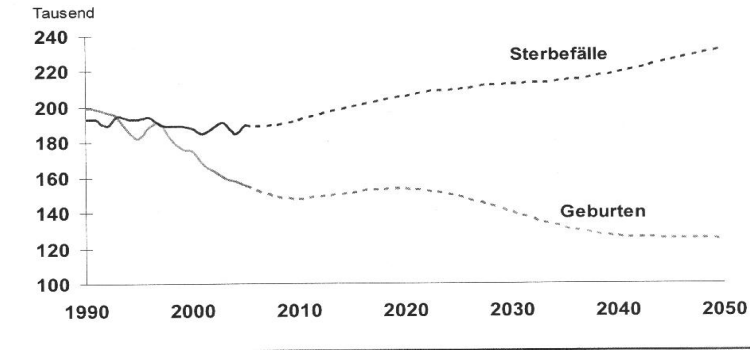


Abb. 20: Entwicklung der Geburten und Sterbefälle in NRW (1990 bis 2050)
Angaben in Tausend.

Quelle: www.lids.nrw.de/statistik/datenangebot/daten/a/r311prog.html (5.11.2008).

Grundsätzlich sind allerdings weniger die generellen Entwicklungen der Sterbefallzahlen als vielmehr andere Veränderungen der Bevölkerungsstruktur in ihrer Konsequenz relevant für das Friedhofswesen. So gibt es etwa erhebliche Unterschiede in der regionalen Bevölkerungsentwicklung, gerade in dem durch einen Strukturwandel geprägten NRW. Ist künftig generell von einer Bevölkerungsbewegung in Richtung Baden-Württemberg, Bayern und in Metropolregionen auszugehen, so nimmt NRW diesbezüglich eine Sonderstellung ein. Hier wird das Andauern eines gegensätzlichen Trends erwartet, in dessen Verlauf die Städte des Ruhrgebietes Einwohner verlieren und es im Gegenzug in den Speckgürtelregionen zu einem deutlichen Bevölkerungswachstum kommt.²⁰⁵ In der Konsequenz dieser Bevölkerungsverchiebungen verändert sich auch die Altersstruktur der Regionen, was sich wiederum auf die regionalen und lokalen Sterbefallzahlen auswirken wird.

Über diese Entwicklungen hinaus ist auch die Zunahme des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund in diesem Zusammenhang zu nennen. Die etwa vier Millionen Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, die

²⁰⁵ Vgl. Kröhnert (2008).

derzeit in NRW leben, pflegen mit sehr verschiedenen religiösen und kulturellen Hintergründen teilweise andere Bestattungstraditionen und –formen, als sie bislang auf den Friedhöfen angeboten werden.²⁰⁶

Schließlich ist auch zu erwarten, dass sich die veränderte Bildungsstruktur der Bevölkerung auf die Bestattungswünsche und damit die Gemeindefriedhöfe auswirken wird. Während heute etwa 80 Prozent der Hochbetagten einen Volksschulabschluss haben, ist mit einer Zunahme des Akademikeranteils an der Bevölkerung auch eine Diversifizierung der Bestattungswünsche und damit der bereits heute einem nachhaltigen Wandel unterliegenden Bestattungskultur auszugehen.²⁰⁷

Inwieweit sich diese Entwicklungen in den einzelnen befragten Gemeinden auf die Entwicklung etwa der Bestattungszahlen auswirken, wurde in dem Fragebogen nicht erhoben und ist auf der Basis des verfügbaren statistischen Datenmaterials im Rahmen dieser Studie nicht zu klären. Eine Einschätzung des Einflusses der demographischen Entwicklung auf das Friedhofswesen muss somit auf der Basis der Fallstudiengemeinden erfolgen.

Hierbei zeigt sich generell, dass Zuzug oder Wegzug sowie städtische oder ländliche Lage der Region und der Gemeinde für die Entwicklung der Sterbefall- sowie Bestattungszahlen bis dato relevanter sind, als die steigende Lebenserwartung oder einem nach 2050 aufgrund insgesamt rückläufiger Geburtenzahlen dauerhaft zu erwartenden Rückgang der Sterbefallzahlen.

In der Gemeinde Bühl nahmen die Bestattungszahlen über die letzten Jahre ab, wobei grundsätzlich eine Verstärkung dieses auch im Zusammenhang mit dem Wandel der Bestattungskultur zu sehenden Trends erwartet und der damit verbundene Rückgang der Einnahmen nach Aussage des Interviewpartners teilweise durch häufigere Verlängerungen der Nutzungszeiten aufgrund einer höheren Lebenserwartung kompensiert wird.

In Reute schätzt der Friedhofsverwalter die Lage wie folgt ein: „Unsere Gemeinde wird auf lange Sicht auch aufgrund der ländlichen Lage sicherlich ein Altersheim werden. Und im Altersheim wird irgendwann auch wieder mehr gestorben. Aber an diesem Punkt sind wir halt noch nicht.“ In den letzten Jahren sanken die Bestattungszahlen jährlich um zwei bis fünf Prozent, wobei nicht klar zu beantworten ist, ob diese Schwankungen dem Zufall unterliegen, Wegzügen, der veränderten Bestattungskultur oder einer immer älter werdenden Bevölkerung.

In der Gemeinde Hofen rechnet man nach einer über die letzten Jahre weitgehend konstanten Anzahl von Bestattungen für die Zukunft mit

206 Auf die Bestattungstraditionen verschiedener Länder und Religionen wird hier nicht näher eingegangen. Siehe hierzu bspw. Mößler/Wimmer (2003), S. 52.

207 Vgl. Kröhnert (2008).

längerfristig höheren Bestattungszahlen, bevor mit der schrumpfenden Bevölkerung dann auch die Bestattungszahlen abnehmen.

Der Experte der Gemeinde Zell bezeichnet die Zuzugsgemeinde im Vergleich mit anderen Gemeinden zwar als „Land der Glückseligkeit“. Waren die Bestattungszahlen über die letzten Jahre noch relativ konstant, so erwartet man hier für die Zukunft eine rückläufige Entwicklung der Bestattungen, deren Ursache vor allem in einem Wegzug der älteren Bevölkerung aufgrund einer schlechten Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, begrenzter Einkaufsmöglichkeiten, eines Wegzugs der Kinder in die Stadt und eines bislang fehlenden Pflegeheims gesehen wird.

Inwieweit die verschiedenen Aspekte des demographischen Wandels im Einzelnen Effekte auf das Friedhofswesen bzw. die Entwicklung der Bestattungszahlen der einzelnen Gemeinde zeitigen, kann hier nur unzulänglich beantwortet werden. Die grundsätzliche Entwicklung der Sterbefallzahlen steht in einem Zusammenhang mit den Bestattungszahlen, welche sich wiederum – sofern die Verstorbenen dort bestattet werden – auf die Friedhöfe insgesamt auswirken müsste. In den Fallstudiengemeinden sind etwaige Auswirkungen dieser Art allerdings nicht zu isolieren, da die Entwicklung der Bestattungszahlen auch von der Altersstruktur der Gemeindebewohner, der Attraktivität des Friedhofs, den Gebühren, der gewünschten Bestattungsform, dem Wohnort der Angehörigen usw. abhängt. Morgenroth ist in diesem Zusammenhang der Ansicht, dass etwaige Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Friedhofswesen deutlich von einem Wandel der Bestattungskultur überlagert werden.²⁰⁸

5.1.5 *Wandel der Bestattungskultur*

Deshalb soll nun der bereits mehrfach angesprochene Wandel der Bestattungskultur auf seine Erklärungskraft für die Entwicklungen des Friedhofswesens hin untersucht werden. Die fortschreitende Säkularisierung und Individualisierung der Gesellschaft mit besonderen Anforderungen an Mobilität und Flexibilität werden in der Literatur als ursächlich für die „ungebrochene Dynamik der Bestattungskultur“²⁰⁹ aufgeführt.²¹⁰ In der Konsequenz sind im Wesentlichen zwei für das Friedhofswesen relevante Entwicklungen auszumachen: eine zunehmende Nachfrage nach Urnenbestattungen und alternativen Bestattungsformen sowie eine zunehmende Kostenorientierung der Kunden im Zusammenhang mit Bestattungen.

208 Vgl. Morgenroth (2008).

209 Aeternitas e. V. (2007), S. 2.

210 Vgl. Nohl/Richter (2001), S. 4.

Wie nachfolgende Abbildung in einem Zeitreihenvergleich zeigt, nimmt bei der Wahl der Bestattungsform das übliche Erd- oder Urnengrab als bevorzugte Bestattungsform innerhalb der letzten zehn Jahre stark ab. Nunmehr gibt lediglich die Hälfte der von infratest dimap im Auftrag des Aeternitas e. V. Befragten das übliche Erd- oder Urnengrab als bevorzugte Bestattungsform an.

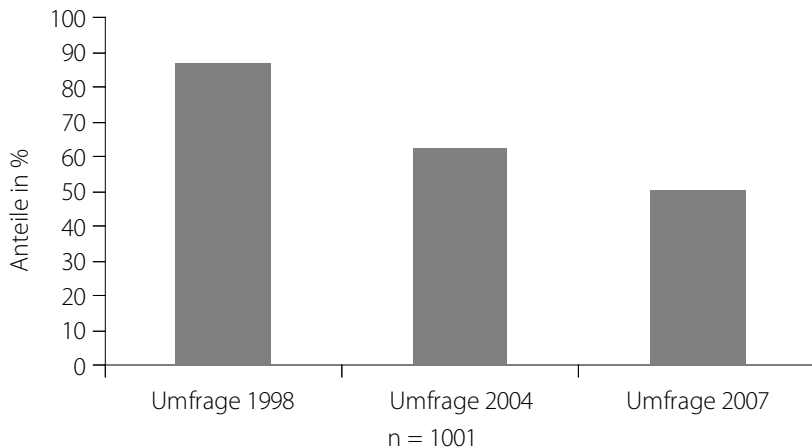


Abb. 21: Zeitreihenvergleich der bevorzugten Bestattungsform „Übliches Erd- oder Urnengrab“

Quelle: Aeternitas e. V. (2007), S. 1.

Im Zuge dieser Abnahme der Nachfrage nach traditionellen Bestattungsformen kommt es – wie nachfolgende Abbildung zeigt – zu einer zunehmenden Nachfrage nach alternativen Möglichkeiten der Bestattung, die immer häufiger auch außerhalb der Friedhöfe erfolgen. Als Beispiel sei hier der Trend zu Baumbestattungen genannt. Zudem deuten Schlagwörter wie etwa „Leichtentourismus“ darauf hin, dass die Hinterbliebenen zur Erfüllung des letzten Wunsches eines Verstorbenen auch bereit sind, die rechtlichen Beschränkungen einer Bestattung außerhalb des Friedhofs zu übergehen.

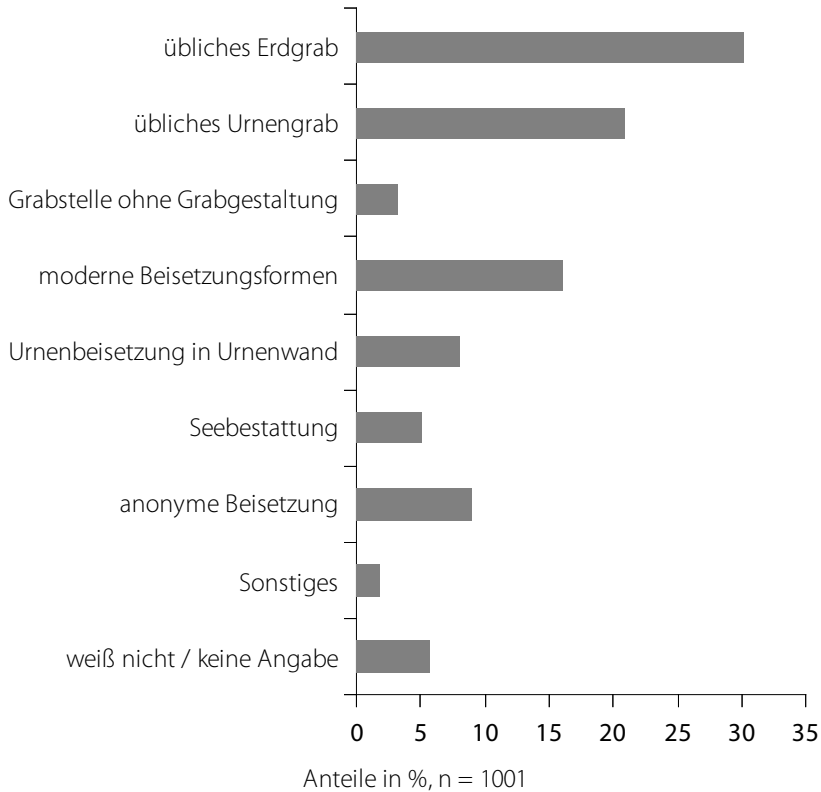


Abb. 22: Wunschbestattungsform, ungeachtet gesetzlicher Vorschriften
 Quelle: Aeternitas e. V. (2007), S. 1.

Zusätzlich verändert sich das Verhältnis der Anzahl von Erd- zu Urnenbestattungen. In Ostdeutschland – in der DDR staatlicherseits aktiv befördert – liegt die Zahl der Urnenbestattungen bereits seit langem über jener von Erdbestattungen. In Thüringen und Sachsen-Anhalt liegt der Anteil bspw. bei über 90 Prozent.²¹¹ Auch in Westdeutschland besteht in den letzten Jahren ein starker Trend zu Urnenbestattungen, wie auch anhand der Fallstudien deutlich wird.

Wie bereits erwähnt, erfolgten in zwei der vier Fallstudiengemeinden im Rahmen einer Friedhofsleitplanung 1997 Flächenvergrößerungen der

211 Vgl. DIE WELT (21.05.2005).

Friedhöfe. Folgendes Zitat aus der Leitplanung der Gemeinde Bühl verdeutlicht die damaligen Annahmen:

„Traditionsgemäß werden Erdbestattungen und zu einem kleinen Teil Urnenbestattungen vorgenommen. Ob in Zukunft ein stärkerer Trend zu Urnenbestattungen geht, lässt sich nicht absehen. Aufgrund der fest verwurzelten Tradition in ländlichen Gemeinden ist eher von einer Beibehaltung der bestehenden Verhältnisse auszugehen.“

Im Gegensatz zu der damaligen Prognose eines Urnenbestattungsanteils von fünf bis sechs Prozent verzeichnete die Gemeinde Bühl 2007 einen Urnenbestattungsanteil von 65 Prozent. In allen interviewten Gemeinden zeigt sich, dass weniger der Trend weg von traditionellen Erd- und Urnenbestattungen, sondern vielmehr die sehr starke Zunahme des Urnenbestattungsanteils und die generelle Tendenz weg von einer Bestattung auf dem Friedhof der Heimatgemeinde in seinen Konsequenzen problematisch für die Gemeinden ist. Denn sowohl die nicht mehr auf den Gemeindefriedhöfen stattfindenden Bestattungen als auch der Trend zu Urnenbestattungen führen zu einem stark sinkenden Flächenbedarf auf den Friedhöfen. Ein Interviewpartner brachte dies auf den Punkt: „Diese modernen Bestattungsformen brauchen schlichtweg weniger Platz.“ Daraus resultiert für den Friedhofsverantwortlichen der Gemeinde Reute: „Die Bestattungsflächen werden sehr viel kleiner werden müssen, denn der Trend zur Urne kehrt sich nicht mehr um.“ Da die Gebühren der einzelnen Bestattungsformen bislang hauptsächlich auf der Basis des Flächenbedarfs kalkuliert wurden, führte und führt dies bei konstantem Unterhaltungsaufwand und sinkenden Gebühreneinnahmen nahezu zwangsweise zu Gebührenerhöhungen, von den Möglichkeiten der Kostensenkung oder der Gebührenmischkalkulation einmal abgesehen.

Mit der zunehmenden Kostenorientierung der Kunden im Zusammenhang mit Bestattungen ist damit die zweite relevante Konsequenz eines Wandels der Bestattungskultur angesprochen. Bis weit in die 1960er Jahre boten Kirchen und Gemeinden verschiedene kostenlose Friedhofs- und Bestattungsdienstleistungen an, wie etwa kostenfreie Reihengräber oder ein kostenfreies einfaches Begräbnis. Zugleich waren bestimmte andere Bestattungsleistungen nicht mehr kostenfrei, weshalb die gesetzlichen Krankenkassen nach dem 2. Weltkrieg ein Sterbegeld eingeführt. Als im Laufe der 1980er Jahre dann erstmals kommunale Friedhofsleistungen entsprechend der Kommunalabgabengesetze mit dem Ziel der vollen Kostendeckung kalkuliert werden mussten und eine Subventionierung aus den Gemeindehaushalten un-

terblieb, kam es zu einem sprunghaften Anstieg der Bestattungsgebühren. Zugleich wurde das Sterbegeld 1989 (auf 2100 DM) sowie 2002 (auf 525 Euro) gekürzt und zum 1. Januar 2005 eingestellt.²¹² Durch die nunmehr vollständig aus eigenen Mitteln zu finanzierenden Bestattung²¹³ und einer entsprechenden Mentalität der Kunden nimmt die Kostenorientierung der Kunden zu. Der Experte der Gemeinde Bühl fasst dies wie folgt zusammen:

„Früher war es so: Wenn der Sterbefall xy anstand, dann wurde gesehen, dass der Angehörige auf Deutsch gesagt unter die Erde kam. Da war im Prinzip auch egal, was es kostete. Heute setzt sich auch bei Bestattungen immer mehr die Mentalität durch: Geiz ist geil.“

In der Konsequenz dieses im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Entwicklung einhergehenden Wandels der Bestattungskultur zeichnet sich für die Gemeinden ein Dilemma ab. Durch den stark steigenden Urnenanteil entstehen Überhangflächen, die unterhalten werden müssen. Da viele Gemeinden zudem erst langsam von einer flächenorientierten Gebührenkalkulation zu einer Mischkalkulation übergehen – wobei das Kommunalabgabengesetz bei den diesbezüglichen Gestaltungsmöglichkeiten Grenzen setzt –, sinken mit traditionell günstigeren Gebühren für Urnenbestattungen die Einnahmen der Gemeinden bei konstanten oder aufgrund der zu unterhaltenden Freiflächen zunehmender Ausgaben. Aufgrund der Kostendeckungsvorgabe bei der Gebührenkalkulation steigen dann die Gebühren, was die Bereitschaft der zunehmend kostenorientierten Kunden zu Kostenvergleichen im Bezug auf Bestattungsort und -form und damit den Wettbewerb zwischen den Gemeinden sowie zwischen Gemeinden, konfessionellen Friedhöfen und Anbietern alternativer Bestattungsformen befördert. Der Experte der Gemeinde Bühl bringt dies auf den Punkt: „Wenn ich horrende Gebühren habe, zwingt mich die Leute zu alternativen Bestattungsformen. Also sind wir hingegangen und haben pflegefreie Erd- und Urnengräber eingeführt, um bei diesem Wettbewerb mithalten zu können.“

Zusammenfassend lassen sich mit den letztlich finanziellen Konsequenzen des zu konstatierenden Wandels der Bestattungskultur die verschiedenen Versuche der Gemeinden erklären, durch die Einführung neuer Bestattungsformen die Gebühreneinnahmen zu steigern oder über eine Optimierung

212 Vgl. GALK DST (2006), S. 2.

213 Die durchschnittlichen Kosten für alle im Zusammenhang mit einer Bestattung stehenden Dienstleistungen und Gebühren belaufen sich auf ca. 5.000 Euro (vgl. Aeternitas e. V. (2007), S. 1). Können die Hinterbliebenen die Bestattung nicht bezahlen, ist die Gemeinde zu einer sog. „Sozialbestattung“ verpflichtet.

des Friedhofsbetriebs die Ausgaben zu senken, um Gebührenerhöhungen und/oder verstetigte Haushaltsbelastungen zu vermeiden.

5.1.6 Kostendruck

Wie bereits bei der Darlegung des Wandels kommunaler Aufgabenwahrnehmung in anderen Aufgabenbereichen dargestellt, ist die Haushaltslage bzw. der Kostendruck als zentraler Erklärungsfaktor für die Veränderungsprozesse des öffentlichen Sektors zu nennen.

Friedhofswesen (abhängige Variable)		Signifikanzwert des Faktors „Haushaltsdefizit pro Einwohner“ (unabhängige Variable)	n
Institutionelles Arrangement	Friedhofsverwaltung	0,832	42
	Verwaltung durch Bauhof	0,725	42
	Friedhofsbetrieb	0,714	42
	Friedhofsbetrieb durch Bauhof	0,701	42
	Verwaltung und Betrieb (gemeinsam/ getrennt)	0,463	42
Weitere Indikatoren	Anzahl der Friedhöfe	0,410	41
	Fläche der Friedhöfe	0,348	31
	Schließung von Friedhöfen (j/n)	0,154	41
	Neue Bestattungsmöglichkeiten	0,167	42
	Gebührenhöhe	0,566	39
	Gebührenentwicklung	0,336	28
	Kostendeckung	0,474	42

Tab. 5: Signifikanzwerte des Erklärungsfaktors „Haushaltslage“

Quelle: eigene Darstellung auf der Basis der SPSS-Ausgabe. Datengrundlage: smm-Datensatz und eigene Recherchen. Haushaltslage: Landesamt für Datenbearbeitung und Statistik NRW (2007): Verbindlichkeiten der Kommunen.

Untersucht man die Indikatoren des Friedhofswesens auf einen Zusammenhang mit der Höhe des Pro-Kopf-Haushaltsdefizits der einzelnen Gemeinden, so ergibt sich, wie aus der Tabelle ersichtlich wird, in keinem Bereich ein signifikanter Zusammenhang. Bei näherer Betrachtung jener Indikatoren, die dem erforderlichen Signifikanzniveau am nächsten kommen, ergeben sich dennoch aufschlussreiche Erkenntnisse.

Kreuztabelle

		501 bis	1001 bis	1501 bis	2001 bis	2501 bis	3001 bis	3501 bis	4001 bis		
Schließung von Friedhöfen	Nein	2	3	4	9	7	4	3	2	1	35
	Ja	0	0	3	0	0	0	1	1	1	6
Gesamt		2	3	7	9	7	4	4	3	2	41

Tab. 6: Kreuztabelle – Schließung von Friedhöfen und Schuldenstand pro Einwohner
 Quelle: SPSS-Ausgabe. Datengrundlage: s. o.

Wie die Kreuztabelle zeigt, sind drei der sechs Gemeinden, die einen oder mehrere Friedhöfe geschlossen haben, in den drei höchsten Pro-Kopf-Verschuldungsgruppen zu verorten. Obschon die drei weiteren Fälle Gemeinden mit einer moderaten Verschuldung zuzurechnen sind, kann dies ein Hinweis auf den Versuch hoch verschuldeter Gemeinden sein, auch über eine Schließung von Friedhöfen längerfristig eine Haushaltskonsolidierung zu befördern. Inwieweit diese Schließungen mit einem Haushaltssicherungskonzept (HSK) zusammenhängen, kann auf der Basis der schriftlichen Befragungsdaten nicht ermittelt werden. Wie sich in den Fallstudien noch zeigen wird, zeitigt ein HSK allerdings auch im Bereich des Friedhofswesens Konsequenzen.

Kreuztabelle

		501 bis	1001 bis	1501 bis	2001 bis	2501 bis	3001 bis	3501 bis	4001 bis		
Neue Bestattungsmöglichkeiten	Nein	1	1	5	7	3	2	0	0	1	20
	Ja	1	2	2	2	4	3	4	3	1	22
Gesamt		2	3	7	9	7	5	4	3	2	42

Tab. 7: Kreuztabelle – Einführung neuer Bestattungsformen und Schuldenstand pro Einwohner
 Quelle: SPSS-Ausgabe. Datengrundlage: s. o.

Auch bei der Einführung neuer Bestattungsformen besteht kein statistischer Zusammenhang mit der Höhe des Haushaltsdefizits. Allerdings lässt sich aus der Kreuztabelle ersehen, dass der Anteil der Gemeinden, die neue Bestattungsmöglichkeiten eingeführt haben, tendenziell mit zunehmendem Verschuldungsstand steigt und in der höchsten Verschuldungsgruppe wieder sinkt. Dies könnte als Hinweis darauf interpretiert werden, dass Gemeinden mit einem mittleren Haushaltsdefizit pro Kopf am modernisierungsaktivsten sind, während die Gemeinden mit geringer Verschuldung Veränderungen nicht (mehr) nötig haben und jene mit hoher Verschuldung diese nicht mehr bewältigen können. Inwieweit diese vermuteten Kausalitäten einer vertieften Untersuchung standhalten, kann hier nicht ermittelt werden.

In den Fallstudien wird deutlich, dass bei allen Erwägungen im Bezug auf das Friedhofswesen das Kostenproblem im Vordergrund steht. Wie bei 27 der 42 schriftlich befragten Gemeinden verzeichnen zwei der vier Fallstudiengemeinden Unterdeckungen im Bereich des Friedhofswesens, welche den Haushalt belasten. Einerseits müssen diese Unterdeckungen laut KAG NRW spätestens nach drei Jahren über das Gebührenaufkommen ausgeglichen werden, entgegen der vormals üblichen Praxis einer Subventionierung:

„Subventioniert haben wir auch jahrelang, bis uns die Kommunalaufsicht massiv gezwungen hat, das abzustellen. Dadurch, dass man früher subventioniert hat, waren die Gebühren nicht vergleichbar, aber man war konkurrenzfähig. Aber mit der Vorgabe des Kommunalabgabengesetzes zur hundertprozentigen Kostendeckungskalkulation konnte diese Strategie ja nicht fortgesetzt werden. Das heute voll rein und dann standen wir natürlich da. Verursacht hat das die Politik, weil sie diese Subventionierung gewollt hat. Und nachher war die Verwaltung Schuld. Jetzt sind die Gebühren hoch und an die Vorgeschichte will sich keiner erinnern. Die Räte werden alle fünf Jahre neu gewählt.“

Andererseits ist der Ausgleich der aufgelaufenen Unterdeckungen aus den Gebühren kaum zu bewältigen, wie etwa die Zahlen der Gemeinde Bühl zeigen: In den vergangenen Jahren war jeweils eine jährliche Unterdeckung zwischen 100.000 und 150.000 Euro zu konstatieren. „Bei 160 Bestattungen im Jahr können Sie sich also vorstellen, wie exorbitant die Bestattungsgebühren in den letzten Jahren angestiegen sind.“ Auch in der Gemeinde Reute besteht diese Problematik:

„Wir hätten schon 2007 bei den Gebühren reagieren müssen. Wir haben in den letzten zwei Jahren ein kräftiges Defizit gefahren, wo ich nicht weiß, wie ich das wieder aufholen soll. Es wird eine Gebührenanpassung geben müssen. Ob es die gibt, ist eine andere Sache, das ist ja auch eine politische Angelegenheit.“

Um unpopuläre Gebührenerhöhungen zu vermeiden oder moderat zu gestalten, werden von den Gemeinden neben einer erhofften Steigerung der Gebühreneinnahmen durch das Angebot neuer Bestattungsformen auch Versuche unternommen, die Ausgaben zu senken, insbesondere durch Veränderungen des institutionellen Arrangements des Friedhofsbetriebs. So erfolgte die inzwischen gekündigte Auslagerung des Friedhofsbetriebs 2001 in der Gemeinde Zell unmittelbar zur Vermeidung von Gebührenerhöhungen: „Das wurde mit der heißen Nadel gestrickt. Die Politik hat einfach kurz-

fristig gesagt, wir wollen die Gebühren nicht anheben, wir schreiben das mal aus, mal sehen was dabei rauskommt.“ Darüber hinaus zeigt sich in den Fallstudien, dass ein sehr direkter Zusammenhang zwischen dem institutionellen Arrangement des Friedhofsbetriebs und der Haushaltslage insgesamt bestehen kann. Mit Ausnahme der Gemeinde Zell sind oder waren die interviewten Gemeinden in einem HSK. Zwei dieser drei Gemeinden wurden durch die Aufsichtsbehörden in diesem Kontext explizit aufgefordert, ihren Friedhofsbetrieb auszulagern, wobei diese in Bühl aus genannten Gründen nicht erfolgte. Zu dieser „verordneten Privatisierung“, wie sie der Interviewpartner der Gemeinde Reute nannte, gab es keine Alternative: „In einer HSK-Kommune spielen Bedenken oder Präferenzen bzgl. der einen oder anderen Alternative keine Rolle. Wenn die Aufsichtsbehörde als Ersatzverwaltung sagt, ihr macht das, dann machen wir das halt. Dann ist man fertig mit solchen Überlegungen.“ Zu Beginn dieses Jahrtausends herrschte somit die Einschätzung vor, dass Privatisierungen eine Möglichkeit zur Senkung der Kosten des Friedhofsbetriebs seien.²¹⁴ Inzwischen gehen die Einschätzungen der interviewten Experten bzgl. eines „besten“ institutionellen Arrangements des Friedhofsbetriebs weit auseinander. Während in Zell und in Bühl – wo nach negativen Erfahrungen mit Ausschreibungen bzw. Auslagerungen derzeit der Bauhof für den Betrieb zuständig ist – Erwartungen in die Optimierungspotenziale eines interkommunalen Bauhofs gesetzt werden, schätzt der Friedhofsverwalter der Gemeinde Hofen die Lage völlig anders ein:

” Die Stichworte ‚Rekommunalisierung‘ und ‚Interkommunale Zusammenarbeit‘ werden inzwischen gerne von der Politik als Allheilmittel für die Sanierung von Haushalten aufgetischt. Wenn man das im Einzelfall mal betrachtet und Kostenvergleiche macht, stellt man fest, das bringt es nicht. Auch die Vergrößerung von Einheiten unter einer Administration, in der Regel ist das eine Milchmädchenrechnung. Da kommen zwei ineffiziente Betriebe zusammen, und das soll dann plötzlich effizient sein. Ich glaube, dass der Vergleich mit einem Angebot der freien Wirtschaft eher was bringt und man daran auch die Entscheidung treffen sollte. Aber bei der interkommunalen Zusammenarbeit stellt sich hinterher meist heraus, dass hätte man besser extern ausgeschrieben, basta.“

214 Auf die Erfahrungen der Gemeinden mit funktionalen Privatisierungen des Friedhofsbetriebs wird im Abschnitt zu den endogenen Erklärungsfaktoren eingegangen.

Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass der Kostendruck – auch aufgrund der Tatsache, dass sich die Veränderungen der Rahmenbedingungen letztlich in diesem Faktor niederschlagen – der zentrale Erklärungsfaktor für die zu konstatierenden Veränderungen des Friedhofswesens ist. Auf die Rückfrage, was denn die Veränderungen der letzten Jahre am besten erklärt, antwortete der Experte der Gemeinde Zell: „Kosten. Nur die Kosten.“ Und auch der Interviewpartner der Gemeinde Bühl brachte die gegenwärtige Situation des Friedhofswesens auf den Punkt: „Oberste Priorität: Sparen, sparen, sparen.“ Die Wege, die die Gemeinden zur Senkung des Kostendrucks im Bereich des institutionellen Arrangements beschreiten, variieren allerdings mit den unterschiedlichen Einschätzungen der Verantwortlichen im Bezug auf die Kostenoptimierungspotenziale der einzelnen Handlungsoptionen. Tendenziell wird hierbei den empirischen Daten zufolge eine optimierte Eigenleistung (zukünftig evtl. PPCs) gegenüber funktionalen Privatisierungen bevorzugt, was neben einer Trendwende im Bezug auf die entsprechenden Modernisierungsdiskurse (diskursiver Institutionalismus) nicht zuletzt mit den hohen Anforderungen an Qualität und Pietät dieser Aufgabe zusammenhängt.

5.2 Endogene Erklärungsfaktoren

Im Anschluss an die Analyse der Erklärungskraft exogener Faktoren im Hinblick auf Struktur und Veränderungen des Friedhofswesens, sollen nachfolgend endogene Faktoren auf ihre Relevanz hin untersucht werden. Hierbei geht es vor allem um die Frage, inwieweit Akteurskonstellationen Einfluss auf die aufgrund des mehrheitlich exogen verursachten Problemdrucks gewählten Maßnahmen haben.

5.2.1 *Politik und Verwaltung*

Wie nachfolgende Tabelle zeigt, entfalten politische Faktoren, wie die Parteizugehörigkeit oder die absolute Mehrheit einer Partei im Rat keine signifikante Erklärungskraft im Bereich des Friedhofswesens.

Friedhofswesen (abhängige Variable)		Signifikanzwert des Faktors (unabhängige Variable)			
		Mehrheitsfraktion Rat (CDU/SPD)	n	Absolute Mehrheit im Rat (j/n)	n
Institutionelles Arrangement	Friedhofsverwaltung	0,657	42	0,557	42
	Verwaltung durch Bauhof	0,895	42	0,293	42
	Friedhofsbetrieb	0,962	42	0,360	42
	Friedhofsbetrieb durch Bauhof	0,414	42	0,615	42
Weitere Indikatoren	Schließung von Friedhöfen (j/n)	0,272	41	0,879	41
	Neue Bestattungsmöglichkeiten	0,449	42	0,900	42
	Gebührenhöhe	0,925	39	0,417	39
	Gebührenentwicklung	0,545	28	0,446	28
	Kostendeckung	0,895	42	0,430	42

Tab. 8: Signifikanzwerte politischer Erklärungsfaktoren

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der SPSS-Ausgabe. Datengrundlage: smm-Datensatz und eigene Recherchen. Faktoren: Landesdatenbank NRW, Kommunalprofile und Internetauftritte der Gemeinden.

Auch die Interviewpartner sehen übereinstimmend keinen Zusammenhang zwischen Parteipolitik und Friedhofswesen: „Das Friedhofswesen ist keine auf eine Partei festzubindende Angelegenheit, sondern eine personengebundene Angelegenheit.“²¹⁵

Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung

Wie die Interviews allerdings zeigten, spielt die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung eine wichtige Rolle, wobei die Aufmerksamkeit der Politik für die Belange des Friedhofswesens von dem Experten der Gemeinde Bühl wie folgt gesehen wird:

²¹⁵ Einschränkung muss darauf verwiesen werden, dass die Parteipolitisierung auf kommunaler Ebene mit der Größenklasse der Gemeinde zusammenhängt und die interviewten Gemeinden mit etwa 20.000 Einwohnern eher klein sind.

„Die Probleme des Friedhofswesens stehen zwar bei mir tagtäglich auf der Matte. Nur die Politik muss sich natürlich auch mit anderen Problemen rumschlagen und da ist das Friedhofswesen wirklich ein Schlachtfeld, was nicht jeder gerne betritt bzw. was immer gerne hinten angestellt wird. Von daher ist im politischen Raum nicht so das Interesse da.“

Vor diesem Hintergrund wird die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung von den Interviewpartnern sehr unterschiedlich gesehen. Der Experte der Gemeinde Hofen sieht das Verhältnis konfliktär:

„Schwierig. Sehr schwierig. Man hat das Gefühl, der Rat ist der Gegner der Verwaltung und umgekehrt. Und deshalb stellt sich die Politik unheimlich gerne – weil es ja auch so einfach ist – auf die Seite der Bürger. Die Bürger schimpfen: Die Gebühren sind zu hoch. Das Erscheinungsbild des Friedhofs gefällt uns nicht. Da ist die Politik schnell dabei. Dagegen zu argumentieren, ist sehr schwierig. Aber in der Gesamtkonstellation ist es dann schon so, dass wir die richtigen Vorschläge machen und da können die dann doch nicht gegen an. Also in der oberflächlichen Diskussion ganz klar: Sie, Verwaltung, sind Schuld. Sehen Sie mal zu, dass das billiger wird.“

Der Interviewpartner der Gemeinde Hofen sieht die Zusammenarbeit wie folgt: „Eigentlich bin ich scharf auf wenig Aufmerksamkeit, weil dann sind wir auch kein Thema. Aber ich vermisse die Solidarität des Rates mit der Verwaltung.“

In der Gemeinde Zell hingegen funktioniert die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung in dem hier interessierenden Bereich sehr gut:

„Völlig unproblematisch. Das sehen alle als Pietätsangelegenheit. Alle wollen einen hohen Qualitätsstandard zu möglichst niedrigen Kosten haben. Das war ja auch der Grund für die Rekommunalisierung. Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Friedhofswesen werden in aller Regel einvernehmlich getroffen.“

Im Bezug auf verschiedene Indikatoren des Friedhofswesens zeigen sich darüber hinaus die unterschiedlichen Rollen von Politik und Verwaltung. So ist etwa ein institutionelles Arrangement für die Politiker nach Aussagen der Experten ausschließlich hinsichtlich einer hohen Aufgabenerledigungsqualität zu möglichst geringen Kosten relevant. Dementsprechend wurde in der

Gemeinde Zell zur Vermeidung von Gebührenerhöhungen der Friedhofsbetrieb ausgelagert oder die Verwaltung in Hofen entsprechend der Aussage des Experten zur Einführung neuer Bestattungsformen gedrängt: „Wir sind von der Politik zu muslimischen Bestattungsflächen gedrängt worden, haben es aber zum Glück aufgrund der Trägheit der Verwaltung nicht gemacht. Heute sind wir dankbar dafür, weil es in den Städten, die dies anbieten, keine Nachfrage gibt.“

Wirkt die Politik – den Bürgermeister eingeschlossen – in diesen Bereichen eher veränderungsfördernd, so gilt im Bezug auf unpopuläre Maßnahmen wie Friedhofsschließungen oder Gebührenanhebungen das Gegenteil. So äußerte sich etwa der Friedhofsverwalter der Gemeinde Bühl mit Blick auf eine mögliche Schließung von Friedhöfen: „Da sagt natürlich jeder vernünftigenkende Politiker: 30 Jahre, tja gut, da brauch ich aber jetzt keinen Aufstand zu machen, weil das natürlich dazu führen würde, dass die Bevölkerung in den betroffenen Ortsteilen auf die Barrikaden geht.“

Auch die vom Rat zu verabschiedenden Gebührensatzungen führen zu Konflikten, wie der Interviewpartner der Gemeinde Reute meint: „Wegen der Politik werden wir die dringend benötigte Gebührenerhöhung sicherlich noch um ein, zwei Jahre verschieben müssen. Den politischen Willen hierzu sehe ich im Moment nicht.“

Aus der Perspektive der Ansätze des neuen Institutionalismus wird somit deutlich, dass insbesondere die Mitglieder des Rates bei den Veränderungsmaßnahmen im Bereich des Friedhofswesens entsprechend der Annahmen des rational-choice-Institutionalismus auch ihre persönliche Nutzenmaximierung berücksichtigen.

Konsequenzen der Verwaltungsmodernisierung

Des Weiteren äußerten mehrere der Interviewpartner die Folgen, die sich aus der internen Modernisierung der Verwaltung für das Friedhofswesen ergeben, insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF). Neben der damit einhergehenden Notwendigkeit, die Gebühreneinnahmen nicht mehr im jeweiligen Haushaltsjahr zu verbuchen, sondern über die Nutzungsdauer abzuschreiben, ergeben sich vor allem aus der Umlegung aller Kostenstellen auf die Verwaltungseinheiten und der damit einhergehenden Kostentransparenz Konsequenzen. Deutlich wird dies an der Einschätzung des Interviewpartners der Gemeinde Bühl, der mit Blick auf die in einer anderen Gemeinde tätige Kollegin konstatierte:

„Jetzt kommt aber auf einmal das Damoklesschwert des NKF auf sie zu, d. h. sie muss Kosten berücksichtigen und auf die Gebühren umlegen, die bislang aufgrund der fehlenden Transparenz nicht bekannt waren. Das führt natürlich bei der Kollegin dazu, dass die eine Hitzewallung nach der anderen kriegt, weil die jetzt auf einmal nicht 200.000 Euro Ausgaben durch Gebühren zu decken haben, sondern 250.000 Euro. Da können sie sich vorstellen, was da im Moment abgeht.“

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass endogen nicht parteipolitische Faktoren Veränderungen im Bereich des Friedhofswesens erklären, sondern neben den sich aus der Verwaltungsmodernisierung bzw. dem NKF ergebenden Konsequenzen vielmehr die im Zusammenhang mit dem Problemdruck und den jeweiligen Akteursinteressen stehende Zusammenarbeit und Rollenverteilung zwischen Politik und Verwaltung.

5.2.2 *Erfahrungen mit privaten Dienstleistern*

Zu der endogenen Akteurskonstellation sind mit Abstrichen auch die privaten Unternehmen zu zählen, die eine funktionale Privatisierung mitunter zu befördern suchen bzw. im Falle erfolgter Auslagerungen an der Aufgabenwahrnehmung des Friedhofswesens beteiligt sind. Um die festgestellte eher nachrangige Bedeutung von Auslagerungen zu erklären, sollen daher nachfolgend die Erfahrungen der Fallstudiengemeinden erörtert werden.

Alle interviewten Gemeinden haben Erfahrungen mit einer funktionalen Privatisierung des Friedhofsbetriebs. Die Gemeinde Bühl entschied sich wie erwähnt aufgrund der unattraktiven Angebote gegen ein Outsourcing. Die Gemeinde Reute rekommunalisiert den Friedhofsbetrieb derzeit aus Kostengründen und setzt stattdessen Ein-Euro-Jobber für diese Tätigkeiten ein. Die Gemeinde Zell hat die externe Vergabe des Betriebs zur Vermeidung einer Gebührenanhebung aus Qualitätsgründen rückgängig gemacht. In der Gemeinde Hofen wird der Friedhof seit gut zehn Jahren von einem Privaten betrieben und zudem ein privates Unternehmen für die Verwaltungsaufgabe der Gebührenkalkulation eingesetzt. Grundsätzlich kann somit zunächst festgehalten werden, dass private Unternehmen vorhanden sind und ernsthaftes Interesse besteht, den Friedhofsbetrieb zu übernehmen. Die Motivation einer Ausschreibung resultierte in den Fallstudiengemeinden übereinstimmend aus Kostengründen, auf Drängen der Kommunalaufsicht in den HSK-Gemeinden oder des Rates.

Die Erfahrungen mit einem ausgelagerten Friedhofsbetrieb, sofern dieser erfolgte, sind allerdings sehr verschieden. Der Interviewpartner der Gemeinde Reute äußerte sein Bedauern über die Rekommunalisierung: „Diese

Vergaben haben gut funktioniert. Von der Qualität her ist es bedauerlich, dass wir rekommunalisieren müssen. Bedauerlich, weil die gute Arbeit geleistet haben, aber schlicht zu teuer sind.“

Ambivalente Erfahrungen zeigen sich in der Gemeinde Hofen, wo der Betrieb auch heute noch ausgelagert ist. Einerseits ist man zufrieden über die kostengünstigere Aufgabenerbringung. Andererseits ist die Kontrolle der vertraglich vereinbarten Leistungen in Umfang und Qualität mit Aufwand verbunden:

„ Wir haben dem Privaten längere Zeit nicht genau genug auf die Finger geschaut. Dann schluderte der. Neulich mussten wir auch mal großen Druck ausüben mit der Androhung der Kündigung des Vertrags. Das hat dann zur Aufarbeitung ausstehender vertraglicher Leistungen geführt. Wir müssen da jetzt am Ball bleiben. Dafür haben wir jetzt auch 'ne Digitalkamera angeschafft, um jedes Detail, was nicht stimmt, zu dokumentieren, um ihn auch überführen zu können. Wenn es Probleme gibt, werden die immer vom dem Privaten ausgelöst.“

In Zell waren die Erfahrungen so negativ, dass die ausgelagerte Aufgabenwahrnehmung nach sechs Jahren rekommunalisiert wurde:

„ Aber was das Fass zum Überlaufen gebracht hat, war einfach die Qualität. Das hatte mit Pietät dann nichts mehr zu tun. Und der SuperGAU war dann, als wir sehr, sehr häufig wegen Schadensfällen auf den Friedhof mussten. Und dann haben wir irgendwann gesagt, dass kann es nicht sein. Der Preis ist das eine ... Unterm Strich hat uns ein Kostenvergleich dann dazu bewogen, die Friedhöfe zurückzuholen. Einmal wegen des Preises und auf der anderen Seite wegen der Qualität. Heute sind alle hyperzufrieden. Wir sind froh, dass wir den Friedhof wieder zurückhaben. Es gibt Leistungen, die kann man sinnvollerweise und gut in die Wirtschaft geben. Und es gibt Leistungen, die eignen sich eben nicht.“

Damit kann resümiert werden, dass eine funktionale Privatisierung des Friedhofsbetriebs in allen Fallstudiengemeinden bereits ein konkretes Thema war. So sie denn umgesetzt wurde, sind die Erfahrungen allerdings ambivalent. Die empirisch zu konstatierende Zurückhaltung bei funktionalen Privatisierungen lässt sich somit anhand der Erwartung oder Erfahrung sinkender Qualität bei steigendem Kontrollaufwand erklären, die etwaige Kost-

neinsparungen in diesem sehr sensiblen Aufgabenbereich nicht aufwiegen können.

5.2.3 Bürger

Abschließend soll noch kurz erörtert werden, welche Rolle die Erwartungshaltungen der Bürger in dem hier interessierenden Zusammenhang spielen.

Die Einwohner fordern einen attraktiven Friedhof zu vertretbaren Kosten. Dementsprechend wurden bspw. in Bühl auch auf Drängen der Bevölkerung hin neue Bestattungsformen eingeführt: „Dem Wunsch nach alternativen Bestattungsformen mussten wir irgendwann zwangsläufig nachkommen, um unsere Bestattungszahlen aufrecht zu erhalten.“ Zudem „wollen die Leute für ihr Geld heute eine entsprechende Leistung sehen, sonst schreien sie ihren Ärger lauthals heraus.“ Auch in der Gemeinde Zell werden die Vorstellungen der Bürger bei Veränderungen des Friedhofswesens einbezogen. So ist etwa im Zusammenhang mit der angedachten Schließung von Friedhöfen eine Bürgersprechstunde angedacht, „bevor man die Rakete startet und den Friedhof dicht macht.“

Die Erwartungshaltung der Bürger, die auch im Zusammenhang mit dem Wandel der Bestattungskultur zu sehen ist, übt demnach auch einen gewissen Einfluss auf Veränderungen des Friedhofswesens aus, wie der Experte der Gemeinde Hofen resümiert: „Kunden gewinnen Sie nur über die Attraktivität des Friedhofs und über den Preis.“

5.3 Zwischenfazit

Mit Blick auf die Fragestellung, wie sich der Wandel bzw. Nicht-Wandel der Aufgabenwahrnehmung des Friedhofswesens erklären lässt, konnten in der Analyse folgende Erkenntnisse ermittelt werden. Aufgrund des explorativen Charakters der Studie sind die nachfolgenden ausgeführten Ergebnisse als Hypothesen zu verstehen, deren Plausibilisierungen in einer vertieften Untersuchung zu ermitteln wären.

Bei der Analyse der Erklärungskraft exogener Faktoren wird deutlich, dass mit der gemeindegeschichtlich bedingten Anzahl und Fläche der Friedhöfe ein zentraler Bestimmungsfaktor des Friedhofswesens vorgegeben sowie ohne Entwidmungen nur längerfristig zu verändern ist (Pfadabhängigkeit, historischer Institutionalismus). Der Veränderungsspielraum der Akteure ist hierdurch beschränkt.

Testet man die Einwohnerzahl bzw. Größenklasse auf ihre Erklärungskraft für die Indikatoren des Friedhofswesens, so ergeben sich signifikante Zusammenhänge mit einzelnen Ausprägungen des institutionellen Arrangements: Je größer die Gemeinde, desto eher erfolgt die Friedhofsverwaltung im Bauhof und desto eher erfolgt die Wahrnehmung von Friedhofsverwaltung und Betrieb gemeinsam in einem Amt oder in einem Bauhof. Keine Erklärungskraft entfaltet die Gemeindegröße mit Blick auf Auslagerungen, Anzahl, Fläche sowie Schließung von Friedhöfen, Einführung neuer Bestattungsformen und Gebührenhöhe und -entwicklung.

Die Einführung des neuen Bestattungsgesetzes weist den Daten der schriftlichen Befragung und den Interviews zufolge keine Erklärungskraft für die Veränderungen des Friedhofswesens in den letzten Jahren auf, wobei etwaige legislative Anpassungen im Zuge der Wiederbefassung des Landtags mit dem Bestattungsgesetz in 2009 bevorstehen.

Verschiedene Dimensionen der demographischen Entwicklung sind relevant für die Entwicklung der Sterbefall- und damit der Bestattungszahlen. Allerdings können die entsprechenden Auswirkungen in den einzelnen Gemeinden nicht präzise festgestellt werden, zumal sie nach Expertenmeinung von einem Wandel der Bestattungskultur überlagert sind.

Der im Zusammenhang mit der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung stehende Wandel der Bestattungskultur äußert sich vor allem in der starken Zunahme der Nachfrage nach alternativen Bestattungsformen – die teilweise auch Bestattungen außerhalb der Friedhöfe vorsehen –, einem starken Trend in Richtung Urnenbestattungen und einer gesteigerten Kostenorientierung der Kunden. Die resultierende Überhangflächenproblematik, ein Rückgang der Gebühreneinnahmen und ein steigender Wettbewerb zwischen den Friedhofsträgern erklären die Versuche der Gemeinden, 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.

Bereits angesprochen ist damit die Erklärungskraft des Faktors „Kostendruck“. Da sich die verschiedenen relevanten Entwicklungen in den Gemeinden letztlich finanziell bemerkbar machen, sind auch die Veränderungen des Friedhofswesens entsprechend der übereinstimmenden Meinung der Interviewpartner primär durch Konsolidierungsbestrebungen geprägt, teilweise im Rahmen eines HSK „erzwungen“. Zugleich muss im hier interessierenden Aufgabenbereich die Qualität und Pietät besonders hohen Anforderungen genügen, was im Zusammenspiel mit den endogenen Faktoren die Dominanz öffentlicher Aufgabenerledigung in Teilen zu erklären vermag.

Mit Blick auf die endogenen Faktoren ist zu konstatieren, dass verschiedene parteipolitische Einstellungen im Bereich des Friedhofswesens sowohl den statistischen als auch den Interviewergebnissen zufolge keinen Einfluss haben. Als erklärungsstärker erweist sich die von den Experten sehr unterschiedliche beurteilte 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 (rational-choice-Institutionalismus).

Obschon den statistischen Daten zufolge funktionale Privatisierungen im Bereich des Friedhofswesens von eher geringer Bedeutung sind, weisen alle Fallstudiengemeinden Erfahrungen damit auf. Diese stark divergierenden Erfahrungen und/oder Erwartungen der Gemeinden erklären optimierte Eigenleistungen oder interkommunale Kooperationen gegenüber Auslagerungen als bevorzugte Option.

Schließlich erklären auch die von den Bürgern geäußerten Erwartungshaltungen an ein pietätvolles und effektives Friedhofswesen die Veränderungen und deren Richtung.

Die auf Basis dieser Ergebnisse zu konstatierende Art und Weise der Veränderung administrativer Strukturen ist mit der von Lindblom²¹⁶ entwickelten entscheidungstheoretischen Lehre des Inkrementalismus bzw. des „Sich-Durchwursteln“ (muddling through) zu fassen. Diese versucht, die Handlungen und Entscheidungen von politisch-administrativen Systemen realistisch 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“ (disjointed incrementalism) folgt.²¹⁷ Die Problemverarbeitung findet dabei schrittweise „in einer vermutlich erfolgsversprechenden Richtung“²¹⁸ statt, wobei die Zwecke an die verfügbaren Mittel angepasst werden und Lindblom dieses Vorgehen in demokratischen Systemen für angemessen und sinnvoll hält.²¹⁹

216 Vgl. Lindblom (1975).

217 Vgl. Bogumil/Jann (2005), S. 142 f.

218 Bogumil/Jann (2005), S. 144.

219 Vgl. Bogumil/Jann (2005), S. 144.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Vor dem Hintergrund der im engen Zusammenhang mit den jeweiligen Aufgabencharakteristika stehenden Veränderungen kommunaler Aufgabenwahrnehmung werden nachfolgend die Ergebnisse der explorativen Studie mit Blick auf die Fragestellungen, ob und inwieweit ein Wandel gemeindlicher Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Friedhofswesens in NRW zu konstatieren und wie dies zu erklären ist, abschließend zusammengefasst.

Obschon die im neuen Bestattungsgesetz NRW explizit als Gewährleistungsaufgabe kategorisierte pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe „Friedhofswesen“ in ihrer Eigenschaft als originär öffentliche Aufgabe theoretisch anfechtbar und praktisch umstritten ist, wird sie in allen Bundesländern auf absehbare Zeit im Zuständigkeitspektrum der Gemeinden verbleiben. Diese versuchen entsprechend der empirischen Erkenntnisse aus NRW im Rahmen der gemeindegeschichtlich bedingten und nur längerfristig zu verändernden Anzahl und Fläche der Friedhöfe (Pfadabhängigkeit, historischer Institutionalismus), durch die Einführung neuer Bestattungsformen und die Optimierung der Organisation des Friedhofsbetriebs, die Aufgabenerledigung an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen, wobei auch Gebührenerhöhungen nicht zu vermeiden sind. Diese zu konstatierende Veränderungsdynamik – welche, wie erläutert, allerdings keinen Wandel der Aufgabenwahrnehmung im Sinne des Übergangs eines Zustands in einen anderen darstellt – hängt weniger mit der Größe der Gemeinde, der Einführung des neuen Bestattungsgesetzes in NRW oder der demographischen Entwicklung als vielmehr mit einem wesentlich durch den Wandel der Bestattungskultur bedingten und im Zusammenhang mit der generellen Finanzsituation vieler Gemeinden problematischen Kostendruck und dessen Bewältigung zusammen. Welche Pfade in der jeweiligen Gemeinde hierzu gewählt werden, ist durch den jeweiligen exogenen Handlungsdruck und den endogenen Akteurskonstellation (politische Interessen, Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung (rational-choice-Institutionalismus)) bedingt, wobei mit Blick auf das institutionelle Arrangement die Optimierung der Eigenleistung aufgrund einer generell zunehmenden Privatisierungskepsis (diskursiver Institutionalismus) und ambivalenter Erfahrungen oder Erwartungen bzgl. funktionalen Privatisierungen in dem sehr sensiblen Aufgabenbereich des Friedhofswesens bevorzugt wird, in dem auch die Bürger adäqua-

te und angemessene Veränderungen voraussetzen (logic of appropriateness, soziologischer Institutionalismus).

Diese Art und Weise der Veränderung administrativer Strukturen kann mit der Lehre des Inkrementalismus gefasst werden. Trapp umschreibt diese Vorgehensweise, indem er für die Veränderungen kommunaler Aufgabenwahrnehmung insgesamt die Suche der Gemeinden und Kreise nach geeigneten Möglichkeiten der Anpassung in einem primär von außen verursachten Transformationsprozess sieht, welcher in einigen Bereichen auch mit einem Wandel der Aufgabenerledigung einhergeht.²²⁰ Bogumil kommt mit Blick auf den Versuch der Gemeinden, die im öffentlichen Sektor konstatierten Strategie- und Managementlücke zu schließen (Neues Steuerungsmodell), zu dem Ergebnis, „dass sich unter dem anhaltenden Konsolidierungsdruck kommunaler Haushalte der kurzfristige inkrementalistische Politikstil eher verstärkt hat“.²²¹ Und auch die Veränderungsprozesse des Friedhofswesens sind den empirischen Ergebnissen zufolge mit diesem Konzept zu fassen, womit die Gültigkeit dieser „Veränderungstheorie der Verwaltung“ in einem weiteren Bereich angenommen werden kann.

Für die künftige verwaltungswissenschaftliche Befassung mit öffentlichen Aufgaben und deren Wahrnehmung steht im Kontext der sich abzeichnenden Trendumkehr verwaltungspolitischer Leitbilder und einer weiteren Differenzierung der Formen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung eine Debatte im Raum, die der Titel einer aktuellen Fachkonferenz folgendermaßen umreißt: „Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit – Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance“.²²²

Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung des Friedhofswesens bleibt abzuwarten und einer vertieften Untersuchung zuzuführen, inwieweit sich die vermutete Tendenz einer Zusammenführung von Friedhofsverwaltung und Friedhofsbetrieb in zunehmend verselbstständigten Einheiten bestätigt, welche legislativen Anpassungen im Rahmen der Wiederbefassung des Landtags mit dem Bestattungsgesetz NRW im kommenden Jahr erfolgen und welche Rolle PPCs, funktionale Privatisierungen, Rekommunalisierungen und die weiteren aufgabenspezifischen Handlungsoptionen spielen werden. Mit den Worten des Interviewpartners der Gemeinde Bühl: „Ob wir zukünftig in einen interkommunalen Bauhof überführt werden oder in den nächsten Jahren den Friedhofsbetrieb ausschreiben werden, wer weiß es. Es

220 Vgl. Trapp (2004), S. 2.

221 Bogumil (2006), S. 14.

222 <http://www.uni-leipzig.de/~roeber/img/FLYER.pdf> (13.11.2008).

steht mit Sicherheit eine größere Veränderung bevor.“ Oder wie der Experte der Gemeinde Reute resümiert: „Ansonsten wird vermutlich auch weiterhin jede Kommune für sich selbst vor sich hin wursteln.“

7 Literaturverzeichnis

- Aeternitas e. V. (2007): Infratest-Umfrage: Nur noch jeder Zweite wünscht traditionelle Bestattung: http://www.aeternitas.de/inhalt/news_und_trends/2007_04_05_09_47_16/show_data, (Stand: 19.09.2008).
- Andersen, Christoph / Beck, Markus / Kösling, Robert et. al. (2003): Marktsituation ausgewählter kommunaler Dienstleistungen. Strukturen und Tendenzen, Potsdam: Universitätsverlag (KWI-Projektberichte, 4).
- Arnim, Hans-Herbert von (1995): Rechtsfragen der Privatisierung. Grenzen staatlicher Wirtschaftstätigkeit und Privatisierungsgebote, Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut.
- Battis, Ulrich (1982): Grenzen gewerblicher Betätigung des Friedhofsträgers. In: Gewerbearchiv. Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht, H. 5, S. 145-152.
- Becker, Bernd (1989): Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha: Schulz.
- Benninghaus, Hans (2002): Deskriptive Statistik. Eine Einführung für Sozialwissenschaftler, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Benz, Arthur (2001): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München: Oldenbourg.
- Bogumil, Jörg (2006): Ökonomisierung der Verwaltung – Auswirkungen der zunehmenden Vermarktlichung der Verwaltung auf die kommunale Steuerungsfähigkeit. In: Neues Verwaltungsmanagement, H. 6, S. 1-32.
- Bogumil, Jörg / Grohs, Stephan / Kuhlmann, Sabine et. al. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Ed. Sigma.
- Bogumil, Jörg / Jann, Werner (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bremeier, Wolfram / Brinckmann, Hans / Killian, Werner (2006): Kommunale Unternehmen in kleinen und mittelgroßen 25 Kommunen sowie in Landkreisen. In: Killian, Werner / Richter, Peter / Trapp, Jan Hendrik (Hg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin: Ed. Sigma, S. 25-54.
- Budäus, Dietrich (Hg.) (2006): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos.

- Budäus, Dietrich / Buchholtz, Klaus (1997): Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen. In: DBW, Jg. 57, S. 322-337.
- Bull, Hans Peter (1973): Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Frankfurt am Main: Athenäum Verlag.
- Bund der Steuerzahler NRW (2003): Friedhofs- und Bestattungsgebühren. Nordrhein-westfälische Städte im Vergleich, Düsseldorf: Bund der Steuerzahler NRW.
- Bund der Steuerzahler NRW (2006): Friedhofs- und Bestattungsgebühren. Nordrhein-westfälische Städte im Vergleich, Düsseldorf: Bund der Steuerzahler NRW.
- Cicero, Marcus Tullius (1994): De legibus. Nickel, Rainer (Hg.), München: Artemis & Winkler.
- Derlien, Hans-Ulrich (1987): Qualitatives und quantitatives Vorgehen in der Verwaltungsforschung. In: Koch, Rainer (Hg.): Verwaltungsforschung in Perspektive. Ein Colloquium zur Methode, zum Konzept und zum Transfer, Baden-Baden: Nomos, S. 78-90.
- DIE WELT (2005): Bestatter trauern. Umsatz stagniert – Branche rechnet fest mit der Privatisierung von Friedhöfen:
http://www.welt.de/print-welt/article671752/Bestatter_trauern.html
(Stand: 19.09.2008).
- Diefenbach, Joachim / Gaedke, Jürgen (2004): Handbuch des Friedhofs- und Bestattungsrechts. Stand: 15. Februar 2004, Köln: Heymann.
- Dillman, Don A. (1978): Mail and telephone surveys. The total design method, New York: Wiley.
- Dogan, Mattei / Kazancigil, Ali (Hg.) (1994): Comparing nations. Concepts, strategies, substance, Oxford: Blackwell.
- Eichhorn, Peter (1997): Ausgliederung als Instrument zur Flexibilisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. In: Fettig, Wolfgang / Späth, Lothar (Hg.): Privatisierung kommunaler Aufgaben, Baden-Baden: Nomos, S. 96-102.
- Eichhorn, Peter / Brede, Helmut / Reichard, Christoph et al. (Hg.) (2000): Kommunale Wirtschaft im Wandel. Chancen und Risiken; Referate und Diskussionsberichte eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft am 29./30. September 1999 in Berlin, Baden-Baden: Nomos.
- Ellwein, Thomas / Zoll, Ralf (1973): Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Fettig, Wolfgang / Späth, Lothar (Hg.) (1997): Privatisierung kommunaler Aufgaben, Baden-Baden: Nomos.
- Forsthoff, Ernst (1958): Die Daseinsvorsorge und die Kommunen: ein Vortrag, Köln-Marienburg: Sigillum.

- Fritsch, Michael / Wein, Thomas / Ewers, Hans-Jürgen (2007): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, Vahlen.
- Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht, Baden-Baden: Nomos.
- Göbel, Elisabeth (2004): Neue Institutionenökonomik und ihre mögliche Bedeutung für die Organisation der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. In: Göbel, Elisabeth / Gottschalk, Wolf / Lattmann, Jens et. al. (Hg.): Neue Institutionenökonomik – Public Private Partnership – Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft am 5./6. März 2003 in Berlin, Berlin: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, S. 3-21.
- Göbel, Elisabeth / Gottschalk, Wolf / Lattmann, Jens et al. (Hg.) (2004): Neue Institutionenökonomik – Public Private Partnership – Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft am 5./6. März 2003 in Berlin, Berlin: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.
- Gschwend, Thomas / Schimmelfennig, Frank (Hg.) (2007): Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen, Frankfurt am Main: Campus.
- Hellermann, Johannes (2001): Privatisierung und kommunale Selbstverwaltung. In: Oldiges, Martin (Hg.): Daseinsvorsorge durch Privatisierung – Wettbewerb oder staatliche Gewährleistung. Dokumentation des 6. Leipziger Umweltrechts-Symposiums des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig am 5. und 6. April 2001, Baden-Baden: Nomos, S. 19-32.
- Hönes, Ernst-Rainer (2002): Kernfragen des Rechts des Friedhofs- und Bestattungswesens. In: Landes- und Kommunalverwaltung, H. 2, S. 49-57.
- Hönnige, Christoph (2007): Die mittlere Sprosse der Leiter: Fallauswahl in Forschungsdesigns mit kleiner Fallzahl. In: Gschwend, Thomas / Schimmelfennig, Frank (Hg.): Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen, Frankfurt am Main: Campus, S. 223-250.
- Illi, Martin (1992): Wohin die Toten gingen. Begräbnis und Kirchhof in der vorindustriellen Stadt, Zürich: Chronos.
- James, Christiane (2006): Nur der Kundenwunsch zählt. In Bergisch-Gladbach hat der Bestatter Fritz Roth Anfang Mai den ersten privaten Friedhof in Deutschland eröffnet. Die „Gärten der Bestattung“ fanden ein entsprechendes Echo in den überregionalen Medien von „Spiegel“ bis „Tageschau“. In: DEGA – Fachzeitschrift für alle Sparten des Gartenbaus und des Garten- und Landschaftsbaus, 2006, S. 41.

- Jann, Werner (1987): Strategien und Probleme der vergleichenden Verwaltungswissenschaft. In: Koch, Rainer (Hg.): Verwaltungsforschung in Perspektive. Ein Colloquium zur Methode, zum Konzept und zum Transfer, Baden-Baden: Nomos, S. 39-55.
- Jann, Werner (2005): Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden: Nomos, S. 21-43.
- Katznelson, Ira / Milner, Helen V. (Hg.) (2002): Political science. The state of the discipline, New York: Norton.
- Killian, Werner / Richter, Peter / Trapp, Jan Hendrik (Hg.) (2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin: Ed. Sigma.
- Killian, Werner / Richter, Gerhard / Trapp, Jan Hendrik (2006): Einleitung. In: Killian, Werner / Richter, Peter / Trapp, Jan Hendrik (Hg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin: Ed. Sigma, S. 9-24.
- King, Gary / Keohane, Robert Owen / Verba, Sidney (1994): Designing social inquiry. Scientific inference in qualitative research, Princeton: Princeton University Press.
- Kleinhubbert, Guido (2008): Gaudi auf dem Gottesacker. In: SPIEGEL Online, 20.09.2008: <http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,579181,00.html>.
- Klinkenberg, Armin (2007): Organisationsveränderungen in der kommunalen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Beschreibung und Interpretation von institutionellen Anpassungen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Deutschland an sich ändernde Umfeldfaktoren. Dissertation. Universität Duisburg-Essen.
- Knoepfel, Peter (1987): Probleme (international) vergleichender Politikanalysen. In: Koch, Rainer (Hg.): Verwaltungsforschung in Perspektive. Ein Colloquium zur Methode, zum Konzept und zum Transfer, Baden-Baden: Nomos, S. 56-77.
- Koch, Rainer (Hg.) (1987): Verwaltungsforschung in Perspektive. Ein Colloquium zur Methode, zum Konzept und zum Transfer, Baden-Baden: Nomos.
- König, Klaus / Siedentopf, Heinrich (Hg.) (1997): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Kröhnert, Steffen (2008): Die demographische Lage im Jahr 2030. Referat auf dem „smm-Bestattungsforum“ am 19.06.2008, Düsseldorf. Veranstalter: smm managementberatung GmbH.
- Lauth, Hans-Joachim (Hg.) (2002): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Lauth, Hans-Joachim / Winkler, Jürgen (2002): Methoden der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Lauth, Hans-Joachim (Hg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 41-79.
- Leisner-Egensperger, Anna (2005): Allgemeines Verwaltungsrecht. Vorlesungsskript, Jena: Universitätsverlag.
- Lenk, Thomas (2004): Neue Institutionenökonomik und ihre mögliche Bedeutung für die Organisation der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. (Koreferat). In: Göbel, Elisabeth / Gottschalk, Wolf / Lattmann, Jens / Leetz, Wolf / Lenk, Thomas / Reichard, Christoph / Weber, Martin (Hg.): Neue Institutionenökonomik – in Public Private Partnership – Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft am 5./6. März 2003 in Berlin, Berlin: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, S. 22-33.
- Leuffen, Dirk (2007): Fallauswahl in der qualitativen Sozialforschung. In: Gschwend, Thomas / Schimmelfennig, Frank (Hg.): Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen, Frankfurt am Main: Campus, S. 201-221.
- Libbe, Jens / Trapp, Jan Hendrik (2005): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – kommunale Steuerungspotenziale in differenzierten Formen der Aufgabenwahrnehmung. Eine Positionsbestimmung, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Lindblom, Charles (1975): Inkrementalismus: Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“. In: Narr, Wolf-Dieter / Offe, Claus (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln: Kiepenhauer & Witsch, S. 161-177.
- Linhos, Ramon (2006): Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen, Potsdam: Universitätsverlag (KWI Arbeitshefte, 11).
- March, James G. / Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering institutions. The organizational basis of politics, New York: Free Press.
- Ministerium für Gesundheit, Soziales Frauen und Familie NRW (2003): Hinweise zur Auslegung und Durchführung des Bestattungsgesetzes NRW, Düsseldorf.
- Morgenroth, Andreas (2007): Friedhofsüberhangflächen wirtschaftlich nutzen – Ideenskizzen. In: Friedhofskultur, H. 7, S. 24-27.
- Morgenroth, Andreas (2008): Friedhöfe zu Bauland? Referat auf dem „smm-Bestattungsforum“ am 19.06.2008, Düsseldorf. Veranstalter: smm managementberatung GmbH.
- Mößler, M. / Wimmer, M. (2003): Der multikulturelle Friedhof – ein Beitrag zur Integration. In: Stadt+Grün, Berlin: Patzer Verlag, H. 11, S. 51-54.
- Mühlenkamp, Holger (2006): Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie. In:

- Budäus, Dietrich (Hg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S. 29-48.
- Müller-Hannemann, Hannes-Rainer (1999): Privatisierung von Friedhöfen: Rechtliche Möglichkeiten und mögliche Folgen. In: Friedhofskultur, H. 8, S. 38 f.
- Muno, Wolfgang (2003): Fallstudien und die vergleichende Methode. In: Pickel, Susanne (Hg.): Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden. Neue Entwicklungen und Diskussionen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 19-36.
- Naschold, Frieder (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin: Ed. Sigma.
- Narr, Wolf-Dieter / Offe, Claus (Hg.) (1975): Wohlfahrtsstaat und Massenlosigkeit, Köln: Kiepenhauer & Witsch.
- Nohl, Werner / Richter, Gerhard (2001): Friedhof und Trauer. Leitlinien für die zukünftige Friedhofsgestaltung, Königswinter: Aeternitas e. V.
- Oldiges, Martin (2001): Daseinsvorsorge durch Privatisierung – Wettbewerb oder staatliche Gewährleistung. In: Oldiges, Martin (Hg.): Daseinsvorsorge durch Privatisierung – Wettbewerb oder staatliche Gewährleistung. Dokumentation des 6. Leipziger Umweltrechts-Symposiums des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig am 5. und 6. April 2001, Baden-Baden: Nomos, S. 15-18.
- Oldiges, Martin (Hg.) (2001): Daseinsvorsorge durch Privatisierung - Wettbewerb oder staatliche Gewährleistung. Dokumentation des 6. Leipziger Umweltrechts-Symposiums des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig am 5. und 6. April 2001, Baden-Baden: Nomos.
- Osner, Andreas (2001): Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Ökonomische Effizienz und politische Steuerung, Berlin: E. Schmidt.
- Pages, Wolfgang (2004): Auswirkungen der Liberalisierung auf die Friedhöfe. Auszug des Vortrags vom 18.06.2004 auf der Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft Friedhof und Denkmal e. V., Hamburg.
- Pickel, Susanne (Hg.) (2003): Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden. Neue Entwicklungen und Diskussionen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Pierson, Paul / Skocpol, Theda (2002): Historical institutionalism in contemporary political science. In: Katznelson, Ira / Milner, Helen V. (Hg.): Political science. The state of the discipline, New York: Norton, S. 693-721.
- Pollitt, Christopher / Bouckaert, Geert (2004): Public management reform. A comparative analysis, 2. Auflage, Oxford: Oxford University Press.

- Proeller, Isabella (2002): *Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung. Interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungsheuristik*, Bern: Haupt.
- Reichard, Christoph (2003): *Das Konzept des Gewährleistungsstaates*. Vortrag auf der Jahrestagung 2003 des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.
- Reichard, Christoph (1994): *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. 3. Auflage, Berlin: Ed. Sigma.
- Reichard, Christoph (2000): *Kommunale Wirtschaft und Anpassungsdruck*. In: Eichhorn, Peter / Brede, Helmut / Reichard, Christoph / Schuppert, Gunnar F. (Hg.): *Kommunale Wirtschaft im Wandel. Chancen und Risiken; Referate und Diskussionsberichte eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft am 29./30. September 1999 in Berlin*, Baden-Baden: Nomos.
- Reichard, Christoph (2004): *Das Konzept des Gewährleistungsstaates*. In: Göbel, Elisabeth / Gottschalk, Wolf / Lattmann, Jens / Leetz, Wolf / Lenk, Thomas / Reichard, Christoph / Weber, Martin (Hg.): *Neue Institutionenökonomik – Public Private Partnership – Gewährleistungsstaat*. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft am 5./6. März 2003 in Berlin, Berlin: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, S. 48-60.
- Reichard, Christoph (2008): *Institutionelle Alternativen zu Public-Private-Partnerships: Kommunale Eigenleistung, Public-Public-Partnerships und Contracting Out*. Präsentation auf der Veranstaltung vom 11. April 2008 aus der Reihe „Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts“, Universität Potsdam.
- Richter, Peter / Edeling, Thomas / Reichard, Christoph (2006): *Kommunale Betriebe in größeren Städten. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte über 50.000 Einwohner*. In: Killian, Werner / Richter, Peter / Trapp, Jan Hendrik (Hg.): *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung*. Berlin: Ed. Sigma, S. 55-84.
- Richter, Peter / Killian, Werner / Trapp, Jan Hendrik (2006): *Verselbständigung kommunaler Aufgabenerbringung und die Folgen*. In: Killian, Werner / Richter, Peter / Trapp, Jan Hendrik (Hg.): *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung*, Berlin: Ed. Sigma, S. 111-130.
- Sartori, Giovanni (1994): *Compare Why and How. Comparing, Miscomparing and the Comparative Method*. In: Dogan, Mattei / Kazancigil, Ali (Hg.): *Comparing nations. Concepts, strategies, substance*, Oxford: Blackwell, S. 14-34.

- Scharpf, Fritz W (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W. / Reissert, Bernd / Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg: Scriptor-Verlag.
- Scherrer, Christoph (2001): Jenseits von Pfadabhängigkeit und „natürlicher Auslese“: Institutionstransfer aus diskursanalytischer Perspektive, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Schilder, Peter (2006): Letzte Ruhe im Wurzelbereich. In Bergisch Gladbach wird heute der erste Privatfriedhof Deutschlands eröffnet. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.05.2006, S. 9.
- Schnell, Rainer / Hill, Paul B. / Esser, Elke (2005): Methoden der empirischen Sozialforschung. 7. Auflage, München: Oldenbourg.
- Schreyer, Stefan (2004): Privatisierung von Friedhöfen – wie es ein Unternehmensberater sieht. In: Friedhofskultur, Jg. 94, H. 5, S. 17-19.
- Schuppert, Gunnar F. (1980): Die öffentliche Aufgabe als Schlüsselbegriff der Verwaltungswissenschaft. In: Verwaltungs-Archiv, H. 71, S. 309-344.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hg.) (1999): Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar Folke (2000): Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hg.) (2005): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden: Nomos.
- Seiler, Gerhard (1997): Zwischen privatwirtschaftlicher Effizienz und kommunaler Autonomie. In: Fettig, Wolfgang / Späth, Lothar (Hg.): Privatisierung kommunaler Aufgaben, Baden-Baden: Nomos, S. 19-27.
- Sellmann, Christian (2008): Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung. In: NVwZ, Jg. 27, H. 8, S. 817-823.
- Sircar, Robin (2005): Ökokonto – eine Chance für Friedhöfe. In: Friedhofskultur, H. 12.
- Sörries, Reiner (2002): Großes Lexikon der Bestattungs- und Friedhofskultur. Wörterbuch zur Sepulkralkultur, Braunschweig: Thalacker Medien.
- Spranger, Tade Matthias (2004): Das neue Bestattungsgesetz NRW. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, H. 1, S. 9-13.
- Spranger, Tade Matthias (2008): Nochmals: Keine Beilehung im Friedhofswesen. In: Friedhofskultur, H. 8, S. 23.
- Spranger, Tade Matthias (2003): Nochmals: Privatisierung im Friedhofswesen. In: Friedhofskultur, H. 2, S. 40 f.

- Spranger, Tade Matthias (2002): Privatisierung bei Errichtung und Betrieb von Friedhöfen. In: Friedhofskultur, H. 6, S. 32 f.
- Ständige Konferenz der Gartenamtsleiter beim Deutschen Städtetag (2006): Positionspapier des Deutschen Städtetages zur künftigen Struktur im Friedhofs- und Bestattungswesen, Stuttgart: Deutscher Städtetag.
- Stein, Lorenz von (1887): Handbuch der Verwaltungslehre. 3. Auflage, Stuttgart: Cotta'sche Buchhandlung.
- Tettinger, Peter J. / Erbguth, Wilfried / Mann, Thomas (2007): Besonderes Verwaltungsrecht. Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht. 9. Auflage, Heidelberg: Müller.
- Trapp, Jan Hendrik (2004): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung - kommunale Steuerungspotentiale in der „Gewährleistungskommune“. Beitrag zur Tagung „Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung“ in der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW vom 23.-25.09.2004 an der Universität Konstanz.
- Trute, Hans-Heinrich (1999): Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, Baden-Baden: Nomos, S. 13-46.
- Wagener, Frido (1974): Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. 2. Auflage, unveränd. Nachdr. der 1969 erschienenen 1. Auflage, Berlin: Duncker & Humblot.
- Wahl, Hannes (2007): Friedhöfe im Wandel. Bedeutung, Potenziale und Strategien aus Sicht der Raumplanung, ETH Zürich: MAS-Thesis.
- Wollmann, Hellmut (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

7.1 Internetquellen

Innenministerium NRW – Anzahl der Gemeinden in NRW: www.im.nrw.de/bue/23.htm (Stand: 15.10.2008).

IKON-Vergleichsdatenbank der KGSt: www.kgst.de/menu_links/produkte/ikon_vergleichsdatenbank/index.html (Stand: 31.10.2008).

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW – Entwicklung der Geburten- und Sterbefallzahlen: www.lds.nrw.de/statistik/datenangebot/daten/a/r311prog.html (Stand: 05.11.2008).

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW – Verbindlichkeiten der Kommunen: http://www.lds.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2008/pdf/78_08.pdf (Stand: 10.10.2008).

Landesdatenbank NRW – Kommunalprofile: <http://www.lds.nrw.de/kommunalprofil/index.html> (Stand: 15.10.2008).

Über den Wandel der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben vor dem Hintergrund vielgestaltiger Veränderungen in Kontext und Binnenleben von Verwaltungen wurde und wird in den verschiedenen verwaltungswissenschaftlich relevanten Disziplinen umfänglich geforscht und publiziert. Grund genug, diese Debatte an einer der ältesten kommunalen Aufgaben zu spiegeln: dem Friedhofswesen. Gerade in diesem Bereich kondensieren etwa die aktuellen gesellschaftsstrukturellen Entwicklungen in besonderem Maße. Ob und wie die Kommunen ihre Aufgabenwahrnehmung auf die veränderten Anforderungen einstellen und wie die dabei zu konstatierenden Muster zu erklären sind, ist Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie.

KWI

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1616-8127
ISBN 978-3-86956-023-6



9 783869 1560236