Anlage 1

Übergeordnete Prozesse bei Frh

Die beiden im Folgenden genannten übergeordneten Prozesse der Säule II des 20 Mio. Euro-Sparpakets werden als nicht erfolgversprechend eingestuft und daher hier **zur Aufhebung vorgeschlagen**.

Für beide Prozesse war keine konkret zu erreichende Sparvorgabe beschlossen worden. Über die Umsetzung der Untersuchungsergebnisse von PwC insgesamt wurde zuletzt im POA am 25.07.2017 berichtet.

"Zukauf und Vergabe von privaten Dienstleistungen (Graböffnungen)"

Friedhöfe sind öffentliche Einrichtungen gem. Art 8 BestG, die den Verstorbenen als würdige Ruhestätte und der Pflege ihres Andenkens gewidmet sind. Der Gutachter PricewaterhouseCoopers (PwC) hat ausführlich die Möglichkeiten untersucht, Teilleistungen des hoheitlichen Friedhofbetriebes wie z.B. das Öffnen und Schließen von Gräbern an private Dienstleister zu vergeben. Diese Frage war ausdrücklich Teil des Untersuchungsauftrags. Die nachfolgenden Angaben von Nummern in Klammer beziehen sich auf die laufenden Nummern des PwC-Abschlussberichtes vom September 2014.

Den Überlegungen, welche Teilleistungen des hoheitlichen Bestattungsbetriebs zielführend vergeben werden können, widmete sich PwC in einem eigenen Abschnitt des Gutachtens (Abschnitt G, Nr. 245 ff). PwC unterscheidet dabei verschiedene Arten von Teilleistungen. Leistungen, die speziellen Aufgaben des hoheitlichen Bestattungsbetriebes, den haftungsrechtlich sensiblen Aufgaben der Verkehrssicherungspflicht oder den allgemeinen Aufgaben des Unterhaltes und der Reinigung von baulichen und technischen Anlagen, Einrichtungen und Ausstattungen zuzurechnen sind.

Vor allem hinsichtlich der Leistungen des speziellen Bestattungsbetriebes fehlen aus Sicht von PwC derzeit die erforderlichen Marktstrukturen mit leistungsfähigen Anbietern, welche die Aufgaben wahrnehmen könnten (Nr. 248). Sofern ein neuer leistungsfähiger Anbieter aufgrund einer Ausschreibung auftreten würde, wäre eine marktbeherrschende Rolle für diese Leistungen zu befürchten. Die Vergabe der Bestattungsleistungen würde zu einem potenziellen Abhängigkeitsverhältnis führen, da Einsparungen nur durch den Abbau eigener Personalressourcen und dem Verlust der eigenen Kompetenzen zu erreichen wären (Nr. 253).

In der Folgezeit könnte ein monopolistischer Anbieter für spezielle Bestattungsleistungen bei erneuter Vergabe die Preise bestimmen. PwC hat sich mit der Vergabe von hoheitlichen Bestattungsleistungen differenziert auseinandergesetzt. Für die beiden Großfriedhöfe, den Süd- und Westfriedhof, wird eine Vergabe aus betriebswirtschaftlicher Sicht ausgeschlossen (Nr. 257).

Bezüglich der kleineren Außenfriedhöfe mit jeweils geringeren Bestattungszahlen wurde die Vergabemöglichkeit gesondert geprüft. Aufgrund der bestehenden und mit Vergabe von Teilleistungen entfallenden Synergieeffekte im Personaleinsatz (Nr. 262) und des entstehenden Begleitaufwands (Nr. 263) empfiehlt PwC jedoch selbst für die kleineren Friedhöfen keine Vergabe. Es wird selbst hier die Verfolgung eines begrenzten Modellversuchs (Nr. 264) nicht für sinnvoll erachtet.

Für potentielle Anbieter besonders interessant wäre die Übernahme in sich geschlossener planbarer Aufgabengebiete. Dabei ist zu befürchten, dass hier ggf. in erster Linie direkte Konkurrenten gewerblicher Teilbereiche der Friedhofsverwaltung oder weiterer hoheitliche Aufgaben (z.B. Trauerhallenbetrieb) auftreten und sich dadurch die Marktposition der gewerblichen Betriebe, die auch von der zusammenhängenden Auftragsbearbeitung profitieren verschlechtern. (Nr. 251)

Dass PwC hinsichtlich der Prüfung der für eine Vergabe geeigneten Leistungen eine durchaus sachlich differenzierte Betrachtung durchführte, ist an dem Vorschlag, einen Modellversuch für die Vergabe der Standsicherheitskontrollen an Grabmälern durchzuführen (Nr. 271), zu erkennen.

Die Friedhofsverwaltung wird diesem Vorschlag folgen (vgl. Sachstandsbericht zur Umsetzung der Organisationsuntersuchung Friedhofsverwaltung im Personal- und Organisationsausschuss vom 10.05.2016).

Auch bei der Vergabe von Leistungen haftungsrechtlich sensibler Aufgaben der Verkehrssicherungspflicht sowie allgemeiner Aufgaben des Unterhaltes und der Reinigung von baulichen und technischen Anlagen, Einrichtungen und Ausstattungen muss jeweils im Einzelfall eine genaue Prüfung erfolgen, ob Leistungen nicht sinnvoller mit eigenem Personal zu erfüllen sind.

Die Betriebe der Friedhofsverwaltung sind alle in einem Bereich tätig, der zu erheblichen saisonalen, klimaabhängigen und situationsbedingten Schwankungen im Auftragsaufkommen führt. Gleichzeitig müssen aus rechtlichen, hygienischen Gründen und zur Wahrung der Pietät die Aufgaben mit kurzen Fristen abgearbeitet werden. In Wochen mit hohen Sterbefallzahlen ist mit einem höheren Arbeitsaufkommen als in durchschnittlichen Wochen zu rechnen. Nachdem die Tätigkeiten des hoheitlichen Bestattungsbetriebs unaufschiebbar sind, müssen entsprechende Personalkapazitäten vorgehalten werden.

In durchschnittlichen oder unterdurchschnittlichen Monaten können sinnvolle Tätigkeiten bei der Ausführung haftungsrechtlich sensibler Aufgaben der Verkehrssicherungspflicht sowie allgemeiner Aufgaben des Unterhaltes und der Reinigung von baulichen und technischen Anlagen, Einrichtungen und Ausstattungen ausgeführt werden, soweit hierfür die Qualifikation und Kapazität des eigene Personals ausreichend ist.

Fazit:
Weitere Vergaben im hoheitlichen Bestattungsbetrieb werden bei den gegenwärtigen Rahmenbedingungen vor dem Hintergrund dieser gutachterlichen Empfehlungen nicht als zielführend angesehen bzw. müssen bei abgrenzbaren, zeitlich und sachlich planbaren Aufgaben wie bisher genau abgewogen werden.

"Krematorium in eine stadteigene Privatrechtsform überführen, um flexible, marktgerechte Preisgestaltung zu ermöglichen"
Im Verbund der Friedhofsverwaltung wird auch das Krematorium steuerrechtlich als Betrieb gewerblicher Art geführt. Vergaberechtlich ist das Krematorium unabhängig von der Rechtsform auch als GmbH als öffentlich beherrschtes Unternehmen zu betrachten und verpflichtet, Beschaffungen im Rahmen des Vergaberechts durchzuführen.

Der Betrieb des Krematoriums ist baulich und organisatorisch eng mit dem Friedhofsbetrieb verzahnt. Z. B. werden wechselseitig Kühl- und Einbettungsräume und andere technischen Einrichtungen durch das Krematorium Nürnberg und den Friedhofsbetrieb genutzt. Bei einer Überführung des Krematoriums in eine eigene Rechtsform müssten Teile dieser Einrichtung doppelt vorgehalten werden.

Durch flexible Personaleinsatzplanung werden Mitarbeiter des Schaffnerdienstes und des Ordnerdienstes sowohl im Friedhofsbetrieb als auch im Krematorium flexibel eingesetzt. Damit ist höchste Ausfallsicherheit beider Einrichtungen gewährleistet. Dieser gemeinsame Betrieb kreiert auch erhebliche Synergieeffekte, die wettbewerbsfähige Preise bei gleichzeitiger Beachtung alle umweltrechtlichen, sicherheitsrelevanten und tarifrechtlichen Vorschriften erst ermöglichen. Im Rahmen der Umsetzung des PwC-Gutachtens werden bereits Organisationsänderungen erarbeitet, die die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit verbessern werden.

Eine Änderung der Rechtsform bringt wegen der mit ihr notwendigerweise einhergehenden Trennung des Krematoriums vom übrigen Dienstbetrieb der Friedhofsverwaltung hier erhebliche Nachteile.

Derzeit werden für die Einäscherung von Personen gemäß § 9 Abs. 3 Nr. 1 der Bestattungs- und Friedhofsgebührensatzung der Stadt Nürnberg (BFGebS) Gebühren erhoben. In Verbindung mit § 1 Abs. 1 Satz 3 BFGebS erfolgt dies aus steuerrechtlichen Gründen mit Mehrwertsteueraufschlag.

Sowohl die Friedhofsverwaltung als auch das Rechtsamt schlagen vor, das Krematorium nicht mehr als öffentlichen Einrichtung, sondern als Bestattungswirtschaftsbetrieb zu führen, die Bestattungs- und Friedhofssatzung der Stadt Nürnberg (BFS) entsprechend zu ändern und die oben genannten Gebührentatbestände aus er Gebührensatzung zu entfernen. Zukünftig sollen Preise verlangt werden, die für Leistung eines Betriebs gewerblicher Art künftig in einer gesonderten Preisliste des Krematoriums zu führen sind. Bereits diese Maßnahme lässt eine flexible und schnelle Reaktion auf Änderungen im Marktgefüge im Sinne einer flexiblen Preisgestaltung zu. Sie wird im Zuge der bereits fortgeschrittenen Überarbeitung der Struktur der BFS und BFGebS als vorgezogene Maßnahme vorgeschlagen werden.

Rabattsysteme für Bestattungsinstitute und Sondervereinbarungen mit einzelnen Geschäftspartnern sieht die Friedhofsverwaltung nicht als zielführend für die Erhaltung einer erforderlichen Auslastung bei gleichzeitig positivem Betriebsergebnis des Krematoriums an. Das Krematorium würde mit einer Rabattierung auch von dem in den Gremien des Deutschen und Bayerischen Städtetags stets vertretenen Konsens der kommunalen Krematorien abweichen.

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Stadt Nürnberg als kommunaler Träger eines gewerblichen Betriebs unabhängig von der Rechtsform überhaupt auf einen Preiswettbewerb über Rabatte setzen könnte. Wenn es möglich sein sollte, über erhebliche Rabatte neue Kunden zu gewinnen, stellt sich die Frage, welche Wirkungen derartige Nachlässe auf die bisherigen Kunden haben würden.

Sollte dies wegen einer bei einem kommunalen Unternehmen wünschenswerten, jedenfalls kaum zu verhindernden Preistransparenz zu allgemeinen Abschlägen auf die „Standard“-Preise führen, würde dies mittelfristig zwangsläufig die Erträge schmälern. Ein Wettbewerb über Preise unterhalb der eigenen Kosten kann von einem Unternehmen der Stadt Nürnberg nicht gefördert werden.

Je nach Gestaltung eines transparenten Rabattsystems würde dies zudem zu einer Beeinflussung der Wettbewerbssituation auf dem Bestattungsmarkt führen. Wenn sich Rabatte an der Zahl der beauftragten Kremierungen orientieren, erhielten Großkunden gegenüber Kleinbetrieben einen Wettbewerbsvorteil. Orientieren sich die Rabatte an der Entfernung der Betriebsstätte zum Krematorium, würden ggf. Nürnberger Betriebe gegenüber Betrieben aus anderen Regionen benachteiligt.

Fazit:
Zur Verbesserung der Marktposition sind das Aufrechterhalten des hohen arbeitstechnischen Qualitätsstandards, der Ausbau von Serviceleistungen, die Intensivierung von Öffentlichkeitsarbeit sowie die Ansprache einzelner Kunden erfolgversprechender. Dies wird auch durch die Gutachter von PwC empfohlen (PwC Nrn. 170 und 171).

Die Änderung der Rechtsform würde eher negative Auswirkungen auf die Ertragssituation zu Folge haben. Die Frage der Rechtsform war nicht ausdrücklich Gegenstand der Begutachtung. Auch PwC hat den Gesamtaufbau der Dienststelle mit zwei Betrieben gewerblicher Art und dem hoheitlichen Friedhofsbetrieb nicht in Frage gestellt. Konsequent ist es dagegen, neben dem Städtischen Bestattungsdienst auch den zweiten Betrieb gewerblicher Art Krematorium in einen Bestattungswirtschaftsbetrieb, dessen Benutzung privatrechtlich geregelt ist, zu überführen.

Es ist positiv zu bewerten, dass die Friedhofsverwaltung in der Lage ist, den potenziellen Kunden sowohl als betroffene Hinterbliebene im Trauerfall als auch den im Markt tätigen Bestattungsunternehmen die gesamte Wertschöpfungskette für Bestattungsleistungen aus einer Hand anzubieten (PwC Nr. 139).

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass eine Rechtsformänderung keine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit erwarten lässt, da Synergiepotentiale bei der Aufgabenerledigung entfallen und anderweitige Maßnahmen zu einer flexibleren Preisgestaltung führen können und werden.