

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Vorlagen-Nr.:

V/0715/2006

Auskunft erteilt:

Herr Bruns

Ruf:

492 67 00

E-Mail:

BrunsH@stadt-muenster.de

Datum:

07.09.2006

Betrifft

Haushaltskonsolidierungsprogramm 2007 bis 2010 - Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner hier: Friedhöfe - Analyse und Stellungnahme der Verwaltung zu den Aussagen und möglichen Konsolidierungspotentialen aus dem interkommunalen Vergleich

Beratungsfolge

07.11.2006 Ausschuss für Umweltschutz und Bauwesen

Bericht

Vorbemerkung/Berichtsanlass:

Der Rat der Stadt hat in seiner Sitzung am 23.08.2006 die Vorlage 0579/2006 „Haushaltskonsolidierungsprogramm 2007 bis 2010 – Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner GbR: Beratung und Begleitung der Stadt Münster bei der Konsolidierung des städtischen Haushaltes 2007 ff.“ beraten. Der Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner ist den Mitgliedern der Ausschüsse zugeleitet worden. Ergänzend ist zur Vorlage der Verwaltung (Antrag der CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion - Ziffer 1.4 des Ratsbeschlusses) u. a. beschlossen worden:

„Der Rat beauftragt die Verwaltung:

- Die im Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner durch interkommunalen Vergleich erhobenen Konsolidierungspotentiale hinsichtlich der finanzwirksamen Gründe für die Unterschiede in der Leistungserbringung zwischen der Stadt Münster und den Vergleich Städten zu analysieren und zu konkretisieren.
- Für die einzelnen Konsolidierungspotentiale aus dem IKV ein individuelles Stufenraster vorzulegen, aus dem hervorgeht, welche prozentuale Ausnutzung des Einsparpotentials welche Auswirkungen auf die jeweilige Leistungserbringung durch die Stadt Münster oder freie Träger hat.
- Darzustellen, bis wann der entsprechende Konsolidierungseffekt erzielt werden kann.
- Diese Analysen spätestens bis zu den Herbstferien zur weiteren Beratung vorzulegen.“

Die Verwaltung kommt mit dieser Berichtsvorlage diesem Auftrag nach. Der folgende Bericht analysiert den vorgenommenen Städtevergleich für die Friedhofsgebühren, um mögliche Besonderheiten und signifikante Unterschiede, die für die Interpretation der Ergebnisse des Städtevergleichs von Bedeutung sind, herauszuarbeiten und die vermuteten Konsolidierungspotentiale im Hinblick auf ihre sachliche und zeitliche Umsetzbarkeit zu prüfen. Dabei bezieht sich die Verwaltung auf die Hinweise im Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner unter Einbezug der nachge-

reichten (Zusammenfassung vom 25.08.2006) Hinweise der Firma Rödl & Partner zu einigen interkommunalen Vergleichen.

Die Prüfungsergebnisse zu den interkommunalen Vergleichen hat die Verwaltung dem Hauptausschuss zusammengefasst in seiner Sitzung am 27.09.2006 zur Kenntnis gegeben, mit dem Vorschlag, die Berichte zur jeweiligen fachpolitischen Debatte in den/die zuständigen Fachausschüsse zu verweisen. Diesem Vorschlag ist der Hauptausschuss gefolgt.

Gemäß Ratsbeschluss zur Vorlage 0579/2006 „Haushaltskonsolidierungsprogramm 2007 bis 2010“ (Beschlussvorschlag Ziffer 2) wird das Gutachten der Firma Rödl & Partner GbR zur weiteren Konkretisierung, Abstimmung und Begleitung des Beratungsverfahrens federführend an den Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften und für die übergreifenden personellen organisatorischen Prüfungs- und Entscheidungssachverhalte an den Ausschuss für Personal, Recht und Ordnung verwiesen. Dem Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften (AFBL) obliegt (vgl. Begründung zu Beschlussvorschlag Ziffer 3 der Vorlage 0579/2006) die federführende, ressortübergreifende Bündelfunktion im Hinblick auf die fachlich, finanzielle Gesamtsteuerung der Umsetzung der Haushaltskonsolidierung unter Einbezug der Hinweise und Vorschläge der Firma Rödl & Partner. Daher hat der Hauptausschuss die Verwaltung beauftragt, nach Abschluss der Beratungen in den zuständigen Fachausschüssen eine zusammenfassende Vorlage mit den Ergebnissen der Beratungen dem AFBL vorzulegen.

Bericht:

1. Analyse des Vergleiches

Für den Bereich des Amtes 67 wurde der interkommunale Vergleich zu den Friedhofsgebühren durchgeführt. Dabei wurden die Friedhofsgebühren in Münster verglichen mit den Gebühren in Bielefeld, Bonn, Gelsenkirchen, Hamm und Osnabrück. Um die Zahlen leichter nachvollziehen zu können, hat Rödl & Partner die Bestattungsgebühren und die Grabnutzungsgebühren summiert dargestellt.

Nach dem Bestattungsgesetz NRW sind die Kommunen verpflichtet, in ausreichendem Maße Friedhöfe vorzuhalten. Es handelt sich daher um eine Pflichtleistung dem Grunde nach. Es besteht die Möglichkeit, festzulegen, mit welchen Standards diese Pflichtaufgabe wahrgenommen wird. Nach dem Gebührenrecht sind alle Kommunen gezwungen, nur die tatsächlich entstehenden Kosten auf die Gebühren umzulegen. Damit wird eine „Gewinn“-erzielung durch eine willkürliche Erhöhung der Gebühren verhindert. Für den Fall, dass die Gebühren nicht kostendeckend kalkuliert worden sind, ist die betroffene Kommune gezwungen, für einen finanziellen Ausgleich zu sorgen.

Gleichwohl gibt es Gestaltungsmöglichkeiten bei der Festlegung der Gebühren. Diese hat auch die Stadt Münster genutzt, indem sie davon ausgeht, dass ein Anteil von insgesamt durchschnittlich 24,75 % aller Friedhofsflächen die Funktion von öffentlichem Grün wahrnehmen und deshalb nicht mit in die Friedhofsgebühr eingerechnet werden dürfen. Diese Festlegung ist im Grundsatz variabel. Bundesweit findet man die unterschiedlichsten Formen.

Rödl & Partner kommen in ihrem Gutachten hinsichtlich der Friedhofsgebühren zu folgendem Ergebnis:

„Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in Münster für die Grabstätte und die Bestattung im Reihengrab die niedrigsten Gebühren erhoben werden. Bei den Gebühren für Grabstätte und Bestattung im Wahlgrab bzw. im Urnenreihengrab liegt Münster unter dem Mittelwert.“

Kennzahl	Wert MS	Mittelwert	min	max	Vergleichskommunen
Gebühren für Grabstätte und Bestattung im Reihengrab in EUR	1.045	1.530	1.045	2.086	Bielefeld, Bonn, Gelsenkirchen, Hamm, Osnabrück
Gebühren für Grabstätte und Bestattung im Wahlgrab in EUR	2.045	2.430	1.678	3.011	
Gebühren für Grabstätte und Bestattung im Urnenreihengrab in EUR	521	534	261	677	

Quelle: Stadt Münster 2004, eigene Berechnungen

Aus diesem Vergleich zieht Rödl & Partner die Konsequenz, dass eine Gebührenerhöhung im Grundsatz möglich ist und die gute Platzierung Münsters im interkommunalen Vergleich nicht gefährden würde. In Münster werden alle Friedhofsleistungen im Verbund mit der gesamten Grünflächenunterhaltung erbracht. Das gute Abschneiden im interkommunalen Vergleich ist ein Beleg dafür, dass das Amt für Grünflächen und Umweltschutz sich seit langem intensiv darum bemüht, alle Leistungen im Friedhofsbereich, aber auch in der Grünflächenunterhaltung insgesamt, sehr kostengünstig zu erbringen.

2. Bewertung möglicher Konsolidierungspotentiale

Rödl & Partner greifen in ihren Gutachten den Vorschlag des Amtes für Grünflächen und Umweltschutz auf, den Anteil des öffentlichen Grüns auf den Friedhöfen von derzeit 24,75 % komplett aufzugeben. Nach den Berechnungen des Amtes würde die Umsetzung dieser Maßnahme zu einer Haushaltsentlastung von rd. 300.000 € führen. Bezogen auf die Summe von Grabnutzungs- und Bestattungsgebühr hätte dies lt. Rödl & Partner eine Gebührenerhöhung von durchschnittlich 10 % zur Folge.

Dabei ist allerdings zu bedenken, dass die Kosten, die aus der Aufgabe des Anteils des öffentlichen Grüns entstehen, nicht auf die Gesamtgebühr umgelegt werden können, sondern nur auf die Grabnutzungsgebühr. Diese müsste dann um jeweils rd. 30 % erhöht werden. Zur besseren Verdeutlichung der Konsequenzen sind in der unten stehenden Tabelle die Grabnutzungsgebühren jeweils getrennt für die Vergleichsstädte dargestellt. Darüber hinaus ist in den Vergleich der Zentralfriedhof Münster aufgenommen worden. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass letztlich die „Konkurrenten“ für Bestattungen in Münster nicht die Vergleichsstädte sind, sondern der neben dem Waldfriedhof Lauheide, größte konfessionelle Friedhof, der Zentralfriedhof. Insgesamt verteilen sich die Bestattungen in Münster zwischen der Stadt und den Kirchengemeinden jeweils zu rd. 50 %, wobei der Waldfriedhof Lauheide und der Zentralfriedhof mit weitem Abstand die größten Bestattungszahlen aufweisen. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, den Zentralfriedhof in den Vergleich mit einzubeziehen.

Vergleich der Grabnutzungsgebühren:

Stadt	Erwerb von Grabstättenrechten		
	Reihengrab	Wahlgrab	Urnenreihengrab
Münster mit Grünanteil	663,00	1.833,00	390,00
Münster ohne Grünanteil	510,00	1.410,00	300,00
Zentralfriedhof Münster	---	605,00	---
Bielefeld	1.344,00	2.190,00	549,00
Bonn	1.526,00	2.035,00	577,50
Gelsenkirchen	590,00	2.100,00	325,00
Hamm	905,00	1.325,50	537,00
Osnabrück	1.390,00	1.890,00	215,00
Mittelwert ohne Münster	1.151,00	1.908,00	441,00

Der Zentralfriedhof Münster bietet nur Wahlgräber an. Es ist auffällig, dass die Kosten für die Grabnutzungsrechte auf dem Zentralfriedhof mit 605,00 € mit weitem Abstand unterhalb der Werte der Vergleichsstädte liegen. Dies hat im Wesentlichen seine Ursache darin, dass der Zentralfriedhof aus historischen Gründen erheblich dichter belegt ist, als normalerweise heute Friedhöfe belegt werden. Die Belegungsdichte (d. h. der Anteil der Grabfelder an der Gesamtfläche des Friedhofes) beträgt auf dem Waldfriedhof Lauheide wegen seiner besonderen Ausprägung nur 19 %. Die durchschnittliche Belegungsdichte auf den sonstigen kommunalen Stadtteolfriedhöfen beträgt im Durchschnitt rd. 35 %. Nach einer Schätzung der Verwaltung beträgt die Belegungsdichte auf dem Zentralfriedhof dagegen rd. 60 %.

Im Verhältnis zu den Vergleichsstätten würde sich die Position Münsters, wie schon oben erwähnt, nicht verändern. Allerdings würde sich der deutliche Abstand zum Zentralfriedhof noch weiter vergrößern. Es besteht deshalb grundsätzlich die Gefahr, dass sich, durch die Gebührenerhöhung bedingt, die Bestattungszahlen auf den städtischen Friedhöfen negativ entwickeln. Sinkende Bestattungszahlen würden tendenziell weiter steigende Gebühren nach sich ziehen.

Für den Fall, dass zukünftig auf die Anrechnung des öffentlichen Grüns auf den Friedhöfen verzichtet werden soll, müssen aus Sicht der Verwaltung flankierende Maßnahmen ergriffen werden, die sinkende Bestattungszahlen nach Möglichkeit verhindern sollen:

- Aufgabe der Bestattungsgrenzen

Die Bestattungsgrenzen sind in Münster seit Jahrzehnten bewährtes Instrument zur räumlichen Steuerung der Bestattungen. Damit soll verhindert werden, dass auf einzelnen, besonders attraktiven Friedhöfen sehr hohe Bestattungszahlen entstehen, während auf anderen Friedhöfen es nur eine geringe Auslastung gibt. Vor dem Hintergrund der besonderen Situation in Münster stellt sich allerdings die Frage, ob das Instrument der Bestattungsgrenzen noch wirklich zeitgemäß ist.

Eine Aufgabe der Bestattungsgrenzen würde nach Einschätzung der Verwaltung zunächst dazu führen, dass die kommunalen Stadtteolfriedhöfe stärker als bisher frequentiert würden. Es ist davon auszugehen, dass es damit auch gelingt, einen Teil der Bestattungen, die sonst auf kirchlichen Friedhöfen durchgeführt worden wären, auf kommunale Friedhöfe umzuleiten. Sicherlich wird auch ein Teil der Bestattungen vom Friedhof Lauheide auf

die Stadtteilstädtfriedhöfe umgelenkt. Mittel- bis langfristig wird die Aufgabe der Bestattungsgrenzen nur dann zu einem Erfolg führen, wenn die Stadtteilstädtfriedhöfe auch dann nicht erweitert werden, wenn die Bestattungsflächen knapper werden. In diesem Fall steht der Stadtfriedhof Lauheide mit seinen großen Flächenreserven zur Verfügung. Darüber hinaus kann der Verwaltungsaufwand reduziert werden.

- Einführung einer Infrastrukturumlage

Eine zweite Maßnahme, um die Auswirkungen der Gebührenerhöhung abzufedern, ist die Veränderung der Gebührenstruktur als solches. In der Vorlage 727/2003 zur Änderung der Friedhofs- und der Gebührensatzung wurde auf dieses Thema schon hingewiesen und avisiert im Rahmen einer zukünftigen Anpassung der Gebühren, die sogenannte Infrastrukturumlage einzuführen.

Die bisherige Kostenverteilung zur Berechnung der Grabnutzungsgebühren, die sich wesentlich am Flächenverbrauch für die jeweilige Grabstätte orientierte, führt aufgrund des veränderten Bestattungsverhaltens zwangsläufig in eine finanzielle Sackgasse. Bisher wurden die Kosten der Friedhofsanlage im Verhältnis der Grabgrößen der einzelnen Grabarten zueinander umgelegt. Diese Berechnungsmethode lässt die Tatsache außer Acht, dass ein Teil der Kosten der Friedhofsanlage, die sogenannten Infrastrukturkosten, unabhängig von der Grabgröße genutzt werden und deshalb auf jeden Erwerber eines Grabes zu verteilen sind.

Diese Friedhofsinfrastruktur (z. B. Unterhaltung von Wegen, befestigten Plätzen, Parkplätzen, Anlagen im Eingangsbereich) wurde aufgemessen und beträgt etwa 11 % der gesamten Friedhofsfläche.

Es wäre sinnvoll, im Zuge der Gebührenveränderung diesen Anteil der Infrastruktur unabhängig von der Flächengröße des Grabes vollständig umzulegen (sog. Infrastrukturumlage). Tendenziell würden die Urnenreihen- und die Reihengräber dadurch teurer und die Wahl- und sonstigen Gräber billiger.

Sowohl die Aufgabe des Anteils des öffentlichen Grüns als auch die Einführung der Infrastrukturumlage bedarf einer genauen Kalkulation. Ein Beschluss über die Änderung der Friedhofsgebührensatzung kann frühestens zum Sommer 2007 herbeigeführt werden. Die Änderung könnte dann zum 01.01.2008 in Kraft treten.

Trotz der flankierenden Maßnahmen ist es gerade auch vor dem Hintergrund der sich stetig ändernden Bestattungsgewohnheiten nicht möglich, die tatsächliche Entwicklung vorherzusagen. Ein gewisses Risiko, dass sich die Bestattungszahlen negativ entwickeln, besteht ohne jeden Zweifel. Dies Risiko muss abgewogen werden mit dem Effekt, der durch eine Haushaltseinsparung von rd. 300.000 € pro Jahr eintritt.

3. Zusammenfassung

Der interkommunale Vergleich der Friedhofsgebühren hat gezeigt, dass in Münster sich durch die wirtschaftliche Arbeitsweise in der Grünflächenunterhaltung die Gebühren auf einem niedrigen Niveau befinden. Der Vorschlag, auf die Finanzierung des Anteils des öffentlichen Grüns auf den Friedhöfen durch die Stadt zu verzichten, ist grundsätzlich umsetzbar und trifft auf keine rechtlichen Hindernisse. Der städtische Haushalt würde um 300.000 € entlastet werden. Allerdings ist durch die Umsetzung des Vorschlages eine Erhöhung der Bestattungsgebühren von insgesamt 10 % bzw. bezogen auf die Grabnutzungsgebühr von 30 % verbunden. Vor dem Hintergrund der besonderen Friedhofssituation in Münster besteht das Risiko, dass sich durch die Umsetzung des Vorschlages die Bestattungszahlen negativ entwickeln und dadurch die wirtschaftliche Basis des Fried-

hofsbetriebes gefährdet sein könnte. Dieses Risiko kann durch die flankierende Aufgabe der Bestattungsgrenzen und durch die Einführung der sogenannten Infrastrukturumlage gemindert werden. Eine Umsetzung des Vorschlages ist zum 01.01.2008 möglich.

I. V.

gez.
Joksch
Stadtbaurat