

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Aachen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Aachen	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Aachen	9
Strukturelle Situation	9
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Aachen	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	13
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
GPA-Kennzahlenset	15

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

In der aktuellen überörtlichen Prüfung werden die kreisfreien Städte miteinander verglichen.

Der Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diese insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI¹, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Aachen wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Aachen

Managementübersicht

Finanzen

Nach der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement in 2008, konnte die Stadt Aachen den Haushalt noch für die Jahre 2008 und 2011 (fiktiv) ausgleichen. Seit 2012 jedoch verringert sie jährlich die allgemeine Rücklage und lebt von ihrer Substanz. Auf 146 Mio. Euro summiert sich der Werteverzehr bereits in den ersten fünf NKF-Jahren. Nach eigenen Planungen erwartet die Stadt auch perspektivisch negative Jahresergebnisse. Insoweit setzt sich diese Entwicklung bis zum Ende des aktuellen Finanzplanungszeitraums 2018 fort. Im Ergebnis wird die Stadt Aachen bis zu diesem Zeitpunkt Eigenkapital in Höhe von über 377 Mio. Euro verzehrt haben. Der Stadt gelingt es jedoch die geplanten Jahresfehlbeträge unterhalb der 5-Prozent-Hürde auszuweisen. Die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes besteht daher derzeit nicht.

Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten stellt sich die Haushaltssituation der Stadt noch verhältnismäßig gut dar. So kann sie 2011 und 2012 einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen. Bezogen auf das strukturelle Ergebnis 2012 errechnet sich jedoch ein jährlicher Konsolidierungsbedarf in Höhe von 38 Mio. Euro. Durch die auflaufenden Jahresfehlbeträge verschlechtert sich die Situation zunehmend. Zukünftig verfügt die Stadt Aachen nicht über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Aus diesem Grund werden die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten und Krediten für Investitionen deutlich anwachsen. In Folge steigen Zinslast und Zinsrisiko für den städtischen Haushalt.

Die Kennzahlen zur Vermögens-, Schulden-, Ertrags und Finanzlage der Stadt liegen überwiegend im Bereich der Mittelwerte des interkommunalen Vergleichs. Die Drittfinanzierungsquote und die Zuwendungsquote zeigen sich jedoch deutlich unterdurchschnittlich. Dies liegt zum Teil an den außerplanmäßigen Abschreibungen, die die Stadt auf Finanzanlagen vornehmen musste. Daneben schöpft sie noch nicht alle Möglichkeiten zur Beitragserhebung nach dem Kommunalen Abgabengesetz (KAG) aus.

Aufgrund der Entwicklung hat die Stadt Aachen 2010 ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept aufgestellt. Sie hat Aufwands- wie Ertragspositionen kritisch hinterfragt. Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt reichen jedoch nicht zum Haushaltsausgleich aus. Bei gleichbleibenden Jahresfehlbeträgen reicht das Eigenkapital noch bis zum Jahr 2039.

Die Haushaltsplanung der Stadt ist ertragsseitig vorsichtig und solide. Auf der Aufwandsseite besteht insbesondere ein Risiko bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Hier empfiehlt die GPA NRW konkrete und detaillierte Einsparmöglichkeiten festzulegen. Pauschale Aufwandskürzungen, wie sie zum Beispiel im Zuge der hauswirtschaftlichen Sperre 2014 vorgenommen wurden, bringen zwar kurzfristige Erfolge. Sie führen jedoch mittel- und langfristige zu neuen Risiken. Als Beispiel seien hier Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen genannt. Aufwandskürzungen bergen hier das Risiko eines Werteverzehrs, der langfristig über

neue Investitionen oder noch höhere Instandsetzungsaufwendungen aufgefangen werden muss.

Im Bereich Sicherheit und Ordnung zeigt sich die Stadt Aachen in den einzelnen Aufgabengebieten auffällig und deutlich unterschiedlich. Die Einwohnermeldeaufgaben offenbaren eine Vielzahl an Handlungsmöglichkeiten. Die Leistungswerte der Stadt Aachen liegen unter den fünf niedrigsten in Nordrhein-Westfalen. Die Begründung hierfür ist in erster Linie in der dezentralen Struktur mit insgesamt acht Anlaufstellen zu finden. Eigene Auswertungen der Stadt zeigen deutlich unterschiedliche Auslastungen. Insoweit sollte die Stadt Aachen grundsätzliche Änderungen in der Aufgabenerledigung, der Organisation sowie insbesondere der Anzahl der Standorte vornehmen. Hält sie an der derzeitigen Organisationsform fest, sollte über Terminvergaben das Kundenaufkommen stärker gesteuert werden.

Demgegenüber positioniert sich die Stadt Aachen im Personenstandswesen sehr gut. Sie liegt mit ihren Personalaufwendungen unter den fünf niedrigsten im Vergleich. Daneben erzielt sie Leistungswerte, die in 2011 und 2012 den Benchmark der GPA NRW übersteigen. Eine gut ausgearbeitete Termin- und Organisationsstruktur ist hierfür ursächlich. Ansatzpunkte zur Optimierung sind lediglich punktuell auszumachen. Hierzu gehört das kritische Hinterfragen des Trauungsangebotes in den Bezirken. Für dieses besteht keine hohe Nachfrage.

Die in Aachen vielfach favorisierte dezentrale Struktur zeigt sich in ihren Auswirkungen auch bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Überdurchschnittliche Personalaufwendungen verbunden mit unterdurchschnittlichen Leistungswerten im Vergleich der kreisfreien Städte, sind auch Ausdruck organisatorischer Rahmenbedingungen. Insoweit kann eine nachhaltige Reduzierung nur weitestgehend über die Anzahl der Standorte realisiert werden.

Die Stadt Aachen weist bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag für das Jugendamt im Vergleich der 23 kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens aus. Es zeigt sich eine steigende Tendenz, die maßgeblich im Ausbau der Kinderbetreuung begründet ist. Zu einigen Themengebieten konnte Aachen keine vollständigen Datensätze liefern. Insoweit mussten vereinzelt weiterreichende Analysen ausgesetzt werden. Für die Steuerung ist jedoch auch ausschlaggebend, dass die Stadt die wichtigen Schnittstellen Kinder, Jugend und Schule auf Dezernatsebene zusammengeführt hat. Die übergreifenden Themen- und Aufgabenstellungen können so besser abgestimmt und einfacher bearbeitet werden.

Im Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder zeigt sich ein guter Planungsprozess. Das Verfahren ist seit Jahren etabliert. Es schließt die Beteiligung der freien Träger in Aachen weitestgehend mit ein. Die Kindertagespflege ist einbezogen. Das Planungsrisiko wird insoweit verringert. Unterstützt wird das Verfahren durch das eingeführte Online-Vormerkverfahren, an dem noch nicht alle Einrichtungen teilnehmen. Aachen weist im Kindergartenjahr 2011/2012 in etwa durchschnittliche Ausbauquoten in der U3-Betreuung, Elternbeitragsquoten am Mittelwert der Vergleichskommunen sowie ein annähernd maximalen Anteil (kostenintensiver) 45-Stunden-Betreuung aus. Inhaltlich und finanziell sieht die GPA NRW Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung, insbesondere wenn die finanzielle Grundausstattung der Stadt sich künftig verschlechtern sollte. Hier ist eine ausgewogenere Elternbeitragsatzung zu nennen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beitragspflichtigen kann stärker berücksichtigt und das überdurchschnittliche und steigende Angebot der 45 Stundenbetreuung kritisch hinterfragt werden.

Daneben kann die Stadt auch die Förderung der freien Träger durch freiwillige Zuschüsse auf den Prüfstand stellen.

Beim Fehlbetrag für das Produkt Jugendarbeit erzielt die Stadt Aachen den Mittelwert der kreisfreien Städte in NRW. Differenzierte aufgaben- bzw. produktbezogenen Aufwendungen konnten nicht zur Verfügung gestellt werden. Insoweit konnte die GPA NRW keine tiefergehende Analyse an dieser Stelle vornehmen.

Bei den Hilfen zur Erziehung stellen wir fest, dass die Stadt Aachen den Empfehlungen aus der ersten Prüfrunde gefolgt ist. Dennoch zeigt sich weiterhin ein überdurchschnittlicher Fehlbetrag bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie je Einwohner bis unter 21 Jahre. Dieser ist in erster Linie durch den durchschnittlichen Anteil von Vollzeitpflegefällen in der stationären Hilfe in Verbindung mit einer überdurchschnittlichen Falldichte begründet.

Verfahren und Organisation zum Ausbau der Offenen Ganztagschule in Aachen sind sehr gut angelegt und implementiert. Im Ergebnis führt dies zu deutlich unterdurchschnittlichen Fehlbeiträgen sowohl je teilnehmenden Schüler als auch je gebildeter Gruppe. Aachen positioniert sich unter den sechs kreisfreien Städten mit den höchsten Teilnehmerquoten.

Die Betrachtungen zum Kinderschutz zeigen vollständig erfüllte Verfahrensanforderungen.

Die Analysen im Prüfgebiet Schulen und Sport zeigen, dass die Stadt Aachen über eine auffällig gute Datenquantität sowie -qualität verfügt. Insbesondere hieraus lassen sich eine überdurchschnittlich hohe Erkenntnislage und eine gute Steuerungsqualität ableiten. Ergänzend verfügt die Stadt Aachen über einen differenzierten Schulentwicklungsplan. Für die weiterführenden Schulen sollte dieser aktualisiert werden.

Auch in Aachen stellt die GPA NRW schulformübergreifend deutliche, rechnerische Flächenüberhänge fest. Diese belaufen sich im Schuljahr auf rd. 42.000 m², mithin rd. 4,2 Mio. Euro jährlich.

Mehr als die Hälfte sind nach Erkenntnissen der GPA auf Überhänge in den Grundschulen zurückzuführen. Zwar stehen der Realisierung zum Teil bauliche Gegebenheiten entgegen. Auch hält die Stadt Aachen überdurchschnittlich viele kleinere Grundschulstandorte mit nur zwei Zügen vor. Dennoch ergeben sich im Bereich der Grundschulen Handlungsmöglichkeiten über Flächenreduzierungen und multifunktionalere Nutzungen vorhandener Räumlichkeiten.

Die ausgewiesenen Überhänge an den weiterführenden Schulen bzw. deren Realisierung unterliegt insbesondere dem künftigen Wahlverhalten von Eltern. Die Stadt Aachen begegnet diesem Prozess aktiv, indem sie folgerichtig beispielsweise Hauptschulen geschlossen hat. Inwieweit die bislang ergriffenen Maßnahmen ausreichen, bleibt abzuwarten.

Dem gleichsam festgestellten Überhang an Flächen in Schulturnhallen, sollte die Stadt Aachen mit einem Gesamthandlungskonzept begegnen. Es gilt durch eine zentrale Datenbank und Belegungsverwaltung Planung und Auslastung der Hallen zu verbessern.

Beim Themenfeld Schulsekretariate stellen wir fest, dass die Stadt Aachen bezogen auf das interkommunale Vergleichsjahr 2011 überdurchschnittlich hohe Personalaufwendungen je Schüler ausweist. Dieses ist in erster Linie auf niedrige Betreuungsquoten zurückzuführen. Das

Verfahren zur Stellenbemessung befindet sich aktuell in der Evaluation. Diese sollte zum Anlass genommen werden, die Stellenbemessung zu überprüfen.

Der Gesamtaufwand für die Schülerbeförderung je Schüler ist in Aachen überdurchschnittlich. Dies liegt nach Erkenntnissen der GPA zum einen an der überdurchschnittlich hohen Einpendlerquote. Zum anderen hat Aachen eine unterdurchschnittliche Einwohnerdichte, insoweit tendenziell größere Entfernungen zu überbrücken. Daneben führt die Vertragsgestaltung mit dem Verkehrsunternehmen zu einer nicht offenkundigen, möglichen Subventionierung des ÖPNV. Die Vereinbarung sollte nach Möglichkeit modifiziert und die Finanzierung transparenter gestaltet werden.

Die Prüfung der Grünflächen zeigt, dass die Stadt Aachen deutliches Entwicklungspotenzial in der Organisation und Steuerung der betrachteten Aufgaben hat. Übergreifend ist festzustellen, dass der Aachener Stadtbetrieb zwar über eine gute Daten- und Erkenntnislage verfügt. Insofern konnte Aachen die erforderlichen Daten auch zur Verfügung stellen. Die Auftraggeberfunktion der Verwaltung ist mangels durchgängiger Kostenrechnung, fehlender Standardvorgaben sowie nicht sachgerechter Finanzmittelbereitstellung jedoch unzureichend ausgestaltet. Die Unterstützung einer „Grünstrategie“ der Stadt durch Freiraum-, Pflege- und Flächenkonzepte ist nur eingeschränkt gegeben.

Dieses zeigt sich im Bereich der Park- und Grünanlagen, die nur bedingt interkommunal vergleichbar sind. Der deutlich überdurchschnittliche Unterhaltungs- und Pflegeaufwand ist maßgeblich durch die Kuranlagen beeinflusst. Eine Trennung zwischen diesen und den übrigen Grünanlagen lag zum Zeitpunkt unserer Betrachtungen nicht vor. Eine zielgerichtete Ressourcensteuerung seitens des Auftraggebers ist so nicht möglich.

Dies gilt in gleichem Maße auch bei den Betrachtungen der Spiel- und Bolzplätze. Überdurchschnittliche Aufwendungen bei der Unterhaltung und Pflege der Anlagen zeigen Konsolidierungsmöglichkeiten auf. Auch hier ist die Verwaltung als Auftraggeber gefordert, über eindeutige Vorgaben einen sachgerechten Finanzmitteleinsatz zu steuern.

Beim Thema Straßenbegleitgrün weist die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich das Maximum an Straßenbäumen aus. Dennoch liegen die Aufwendungen unterhalb des Benchmarks der GPA NRW. Insofern verweist ein solches Verhältnis auf eine tendenzielle Unterdeckung. Es besteht die Gefahr einer nicht ausreichenden Verkehrssicherung.

Die Betrachtung und Analyse der Verkehrsflächen der Stadt Aachen zeigen ebenso entwicklungsfähige Strukturen. Auch hier fungiert der Aachener Stadtbetrieb als interner Dienstleister. Zwar ist auf den Betrieb bezogen die Daten- und Erkenntnislage als durchweg gut zu bezeichnen. Dennoch versäumt die Stadt Aachen es auch bei den Verkehrsflächen ihre Auftraggeberfunktion sachgerecht auszufüllen. Dieses dokumentiert sich nicht zuletzt in redundanter Datenerhaltung auf unterschiedlicher Basis. Im Ergebnis können demzufolge beispielsweise keine Durchschnittswerte für Gesamtnutzungsdauer und Restnutzungsdauer des Straßenvermögens gebildet werden.

Aus den vorgehaltenen Daten lässt sich aus der intrakommunalen Betrachtung ein bereits eingetretener Vermögensverzehr ersehen. Erkennbar ist, dass die Stadt Aachen seit Jahren schwerpunktmäßig ihren Verkehrssicherungspflichten nachkommt. Die Unterhaltungsaufwendungen bewegen sich auf (leicht) überdurchschnittlichem Niveau. Dennoch zeigt sich, dass der Bilanzwert der „Straßen, Wege, Plätze“ innerhalb von fünf Jahren um mehr als sechs Prozent

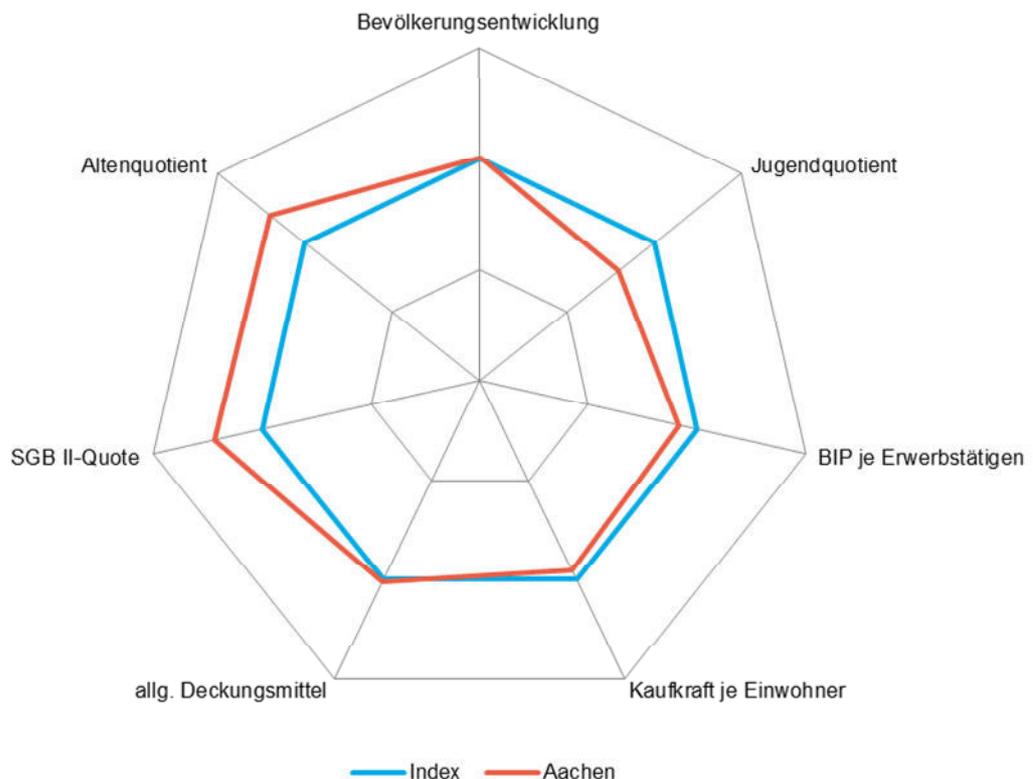
gesunken ist. Verstetigen sich die geringen Investitionen der letzten Jahre, so droht hier mittel- bis langfristig ein erhebliches Risiko für den städtischen Haushalt.

Bei der Straßenbeleuchtung konnte die Stadt Aachen keine getrennten Energie- und Unterhaltungsaufwendungen liefern. Die Daten zur Straßenbeleuchtung wurden demnach nicht in den interkommunalen Vergleich übernommen. Einzelne Kennzahlen konnten dennoch gebildet werden – die Aachener Werte wurden nachrichtlich im Vergleich aufgeführt. Im Ergebnis liegt der Energieverbrauch deutlich über dem Benchmark der GPA NRW sowie dem Mittelwert der kreisfreien Städte. Aufwandsbetrachtungen waren nicht möglich. Die Stadt Aachen sollte eine Modifizierung des Vertrages mit der Stadtwerke Aachen AG anstreben.

Ausgangslage der Stadt Aachen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Aachen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt². Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den kreisfreien Städten. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Ein über die Indexlinie hinausgehender Wert zeigt eine eher entlastende Wirkung an, ein darunter liegender Wert weist auf eine eher belastende Situation hin.

Die Werte der Stadt Aachen zeigen kein einheitliches Bild. In Summe ergeben sich im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten dennoch tendenziell belastende Rahmenbedingungen. Die Stadt Aachen gehört zu den wenigen kreisfreien Städten in NRW, die sich nach den Bevölkerungsprognosen 2011 bis 2030 von IT.NRW und der Bertelsmann Stiftung auf zumindest konstante Einwohnerzahlen einstellen können. Zudem weist Aachen als Hochschulstandort den zweit niedrigsten Altenquotienten³ der nordrhein-westfälischen, kreisfreien Städte auf. Der Ju-

² IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

³ Ab 65-Jährige im Vergleich zur Altersgruppe 20 bis 64.

gendquotient⁴ liegt demgegenüber deutlich unter dem Landesdurchschnitt und zeigt ein perspektivisch durchaus belastendes Strukturmerkmal für die Stadt.

Mit dem vergleichsweise unterdurchschnittlichen Anteil an Empfängern von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (dritt niedrigster Wert) gehen insoweit keine finanziellen Mehrbelastungen einher.

Die Kaufkraft je Einwohner und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen sind unterdurchschnittlich ausgeprägt. Allerdings verfügt die Stadt Aachen zumindest über in etwa durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel aus Steuern und Zuweisungen. Sie geben Hinweise auf die wirtschaftliche Stärke der Kommune bzw. ihrer Einwohnerschaft. Demzufolge stellen sich die finanziellen Rahmenbedingungen der Stadt Aachen als tendenziell erschwerend bzw. belastend dar. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Teilbericht Finanzen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Im KIWI bewertet die GPA NRW Handlungsfelder, die in der Prüfung analysiert wurden.

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Die KIWI-Bewertungen erfolgen im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Sie zeigen, wo Handlungsmöglichkeiten für Verbesserungen bestehen und Ressourcen eingespart werden könnten.

Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

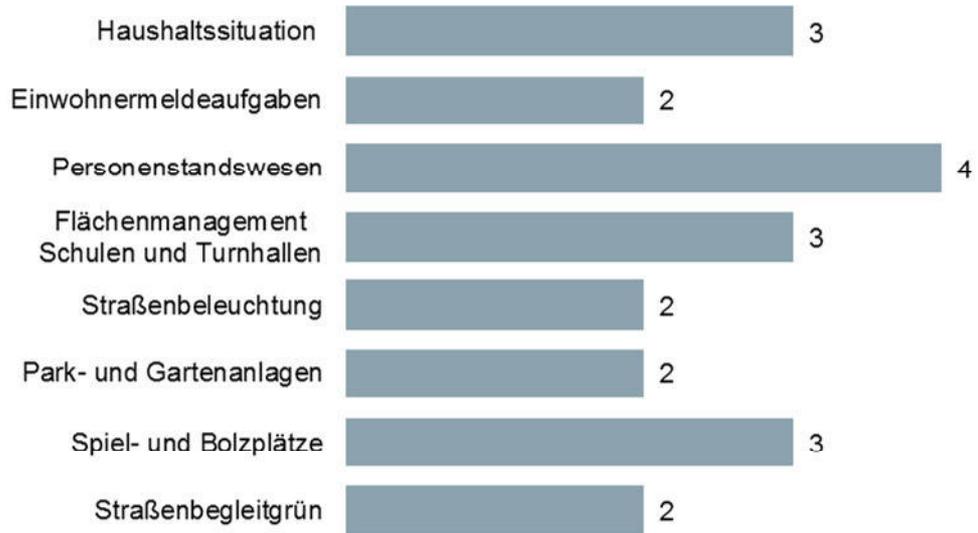
KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

Die Indexierung ist als Balken, bezogen auf die geprüften Aufgabenfelder, dargestellt. Die Ableitung der Bewertung wird in den Teilberichten beschrieben.

⁴ Unter 20-Jährige im Vergleich zur Altersgruppe 20 bis 64.

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Aachen

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Aachen wurde von 2012 bis 2014 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Aachen hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Für die interkommunalen Vergleiche wurde das Jahr 2011 zugrunde gelegt.

Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thorsten Mindel
Finanzen	Sandra Diebel
Sicherheit und Ordnung	Anne Huppert
Jugend	Hans-Peter Heis
Schulen und Sport	Heiko Neuens
Verkehrsflächen	Sabine Ewald
Grünflächen	Sabine Ewald

Zu den Themenfeldern Informationstechnik und Gesamtabschluss erfolgt ein gesonderter Bericht.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

Um einen landesweiten Vergleich zu ermöglichen, haben wir Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert. Unterhalb der Produktbereichsebene gibt es keine landeseinheitliche Festlegung, so dass in den Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und in den Produkten unterschiedliche Leistungen enthalten sind.

Im Vergleich von Kommunen werden bei den Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden bis zu 23 kreisfreie Städte einbezogen.

Die GPA NRW bezeichnet die Ergebnisse ihrer Analyse im Bericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Zu ihnen fordert die GPA NRW eine gesonderte Stellungnahme an und kennzeichnet dies im Bericht mit einem Zusatz.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale finden sich im Bericht als **Empfehlung** wieder.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

Unter Strukturmerkmalen versteht die GPA NRW zunächst grundsätzlich die von außen auf die Kommune einwirkenden Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Beschlüsse auf die Kommune einwirken, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - so

weit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

Benchmarking

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Die Aufgabenerfüllung ist in diesen Kommunen vollständig und rechtmäßig erfolgt. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die GPA NRW versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die GPA NRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

Nicht jeder der so ermittelten Beträge kann durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklicht werden: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen angegangen werden. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggfls. dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können sie für die interne Steuerung der Kommune genutzt werden.

Herne, den 08.09.2015

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Thorsten Mindel

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Aachen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	11
Haushaltswirtschaftliche Risiken	14
Risikoszenario	15
Haushaltssolidierung	16
Kommunaler Steuerungstrend	17
Beiträge	21
Gebühren	22
Steuern	22
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	23
Vermögenslage	23
Schulden- und Finanzlage	27
Ertragslage	32

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken gibt es?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?

Die GPA NRW orientiert sich hierbei an dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft. Nachhaltige Haushaltswirtschaft vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital. Sie begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander. Dadurch können Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangt werden.

Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert. Ergänzend beziehen wir die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabschlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen unsere Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Sie erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht die GPA NRW die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

Die Jahresabschlüsse der Stadt Aachen wurden erst verspätet vorgelegt. Die Kennzahlenwerte der Stadt Aachen wurden daher nicht beim interkommunalen Vergleich berücksichtigt. Es erfolgt eine separate Darstellung.

Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation zum einen danach, ob die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dar.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Aachen hat ihr Rechnungswesen zum 01.01.2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Grundlage der überörtlichen Prüfung sind die Jahresabschlüsse 2008 bis 2011 sowie der geprüfte, aber noch nicht zum Zeitpunkt der Prüfung festgestellte Entwurf des Jahresabschlusses 2012.

Die Aufstellung der Jahresabschlüsse 2008 bis 2012 sowie die Prüfung der Jahresabschlüsse 2011 und 2012 erfolgten verspätet. Die gesetzlich vorgeschriebenen Inventuren wurden, bis auf eine Inventur des beweglichen Vermögens zum 31.12.2010, nicht durchgeführt. Das örtliche Rechnungsprüfungsamt, das die Jahresabschlussprüfungen durchgeführt hat, hat daher in seinen Prüfberichten bei verschiedenen Bilanzpositionen Zweifel an der Vollständigkeit geäußert bzw. Klärungsbedarfe von einzelnen Sachverhalten festgestellt. Bedingt durch die Softwareumstellung auf SAP konnten Einzelkorrekturen nicht durchgeführt werden. Dies soll in den kommenden Jahresabschlüssen nachgeholt werden. In der Folge bestehen Abweichungen zwischen Haupt- und Nebenbuchhaltung, da einzelne Korrekturen manuell in der Haupt-, aber nicht in der Nebenbuchhaltung durchgeführt wurden. Auch diese Abweichungen sollen mit der Aufstellung der kommenden Jahresabschlüsse korrigiert werden.

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Aachen hat gemäß § 101 Absatz 3 Satz 3 Nr. 1 GO für die Jahresabschlüsse 2011 einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt und mit den folgenden Hinweisen ergänzt:

- Es ist umgehend eine Inventur durchzuführen; die aufgezeigten Feststellungen insbesondere im Sachanlagevermögen (unbebaute Grundstücke und Infrastrukturvermögen) sowie bei den Finanzanlagen sind zu korrigieren.
- Die interne Qualitätskontrolle ist zu verbessern; dazu sind kurzfristig standardisierte Prozesse, insbesondere im Bereich der Anlagenbuchhaltung, weiter zu optimieren.
- Die fehlerhafte Buchungssystematik in der Finanzrechnung ist umgehend zu korrigieren.
- Eine den Bedürfnissen angepasste Kosten- und Leistungsrechnung ist, verbunden mit produktorientierten Zielen und Kennzahlen, einzuführen. Dadurch werden Grundlagen für eine Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushaltes sowie eine Unterstützung für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung geschaffen.

Es ist beabsichtigt, den Bestätigungsvermerk für den Jahresabschluss 2012 ebenfalls uneingeschränkt zu erteilen und mit den gleichen Hinweisen zu ergänzen.

Seit 2008 schließen die Ergebnisrechnungen mit einem Fehlbetrag ab. Auch in der Planung setzen sich die negativen Jahresergebnisse fort. Am 26. August 2014 verhängte die Stadt Aachen eine Haushaltssperre. Ursache war ein erheblicher Einbruch bei der Gewerbesteuer.

Zwar ist die Stadt Aachen bisher aufgrund ihrer Planungen nicht verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, die Fehlbeträge der Ergebnisrechnungen 2008 bis 2012 summieren sich aber auf rund 146 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2012 vollständig verbraucht und die allgemeine Rücklage anteilig reduziert.

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (IST)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis	./.	-11.574	-32.492	-38.327	-30.426	-32.963
Höhe der allgemeinen Rücklage*)	917.731	928.076	929.723	916.321	908.351	897.996
Höhe der Ausgleichsrücklage	135.427	123.853	91.361	53.034	22.608	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	1,1
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	./.	1,1	3,1	3,8	3,1	3,5

*) Veränderungen der Allgemeinen Rücklage bis 2011 sind durch Korrekturen der Eröffnungsbilanz bedingt.

Das Jahresergebnis 2011 wird aufgrund von vorgenommen ergebniswirksamen Buchungen im Zusammenhang mit der Neubewertung der Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen positiv beeinflusst. Es wird damit um rund 3 Mio. Euro zu positiv ausgewiesen. Weitere Ausführungen hierzu befinden sich im Berichtsabschnitt Jahresabschlussanalyse zum Thema Vermögenslage.

Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum werden weiterhin Fehlbeträge ausgewiesen. Dies führt zu einem kontinuierlichen Verzehr des Eigenkapitals.

Jahresergebnisse und Allgemeine Rücklage in Tausend Euro (PLAN)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-40.647	-39.020	-39.560	-40.853	-36.574	-34.767
Höhe der allgemeinen Rücklage	857.350	818.329	778.769	737.916	701.342	666.575
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	4,53	4,55	4,83	5,25	4,96	4,96
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	4,53	4,55	4,83	5,25	4,96	4,96

Haushaltsansätze 2013/2014 und 2015 (Entwurfassung) sowie Daten der mittelfristigen Planung 2016 bis 2018

Der Stadt Aachen gelingt es in ihren Planungen die Fehlbetragsquote bis auf 2016 knapp unter der Fünf-Prozent-Hürde zu halten. Aus diesem Grund ist sie aktuell nicht verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Der Haushaltsausgleich wird jedoch nicht erreicht.

→ **Feststellung**

Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs muss oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben. Der Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-117	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2012

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-126	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19

Zukünftig plant die Stadt Aachen jedes Jahr mit einem Fehlbetrag von über 30 Mio. Euro.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Die Kommunen müssen dazu geeignete Maßnahmen finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf). Die Basis zur Ermittlung des nachhaltigen Konsolidierungsbedarfs ist

- die aktuelle strukturelle Haushaltssituation,
- verbunden mit der voraussichtlichen Entwicklung wesentlicher haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Planungszeitraum.

Strukturelles Ergebnis

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2012 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Umlagen abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten drei Jahre.

Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und den allgemeinen Umlagen beeinflusst.

Als Sondereffekt, der keine Auswirkung auf die strukturelle Haushaltssituation hat, sieht die GPA NRW die Finanzierungsbeteiligung der Stadt Aachen am Stadion bzw. an Alemannia Aachen. Diese wurde ebenfalls bereinigt.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2012

Aachen	
Jahresergebnis	-32.963
Bereinigungen stark schwankender Erträge und Aufwendungen (Standardbereinigung)	-203.961
Bereinigungen Sondereffekte	19.121
= bereinigtes Jahresergebnis	-217.803
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	179.644
= strukturelles Ergebnis	-38.159

→ Feststellung

2012 weist die Stadt Aachen ein strukturelles Defizit von rund 38 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Aachen ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2018 (auf Basis des Haushaltsplanentwurfes 2015). Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2012 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Aachen ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Entsprechend den Planungen der Stadt Aachen wird 2018 ein Jahresergebnis von rund -35 Mio. Euro erzielt. Dieses Ergebnis wird unter Annahme der folgenden Entwicklung erreicht:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2012 und Planergebnis 2018 (Entwurfssfassung) – wesentliche Veränderungen in Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2018	Differenz
Erträge			
Grundsteuer A	185.816	175.000	-10.816
Grundsteuer B	42.555.668	50.100.000	7.544.332
Gewerbsteuer *)	168.659.436	195.000.000	26.340.564
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern *)	94.088.310	126.850.000	32.761.690
Ausgleichsleistungen *)	9.564.828	11.002.300	1.437.472
Schlüsselzuweisungen *)	93.329.979	100.600.000	7.270.021
Aufwendungen			
Personalaufwendungen	140.728.115	169.789.400	29.061.285
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	71.724.925	68.090.200	-3.634.725
Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutscher Einheit *)	27.312.051	27.830.800	518.749
Landschaftsumlage und Umlage an die Städteregion Aachen *)	158.234.724	174.508.000	16.273.276

*) beim strukturellen Ergebnis 2012 handelt es sich um die Durchschnittswerte der Jahre 2010 bis 2012

Grundsteuer A und B

2016 soll der Hebesatz für die Grundsteuer B um 30 Prozentpunkte angehoben werden. Tatsächlich erfolgte die Erhöhung schon mit Verabschiedung des endgültigen Haushaltplans 2015. Die Steigerung der Erträge bei der Grundsteuer B ist somit realistisch.

Gewerbsteuer

Die erwarteten Erträge aus der Gewerbsteuer sind maßgeblich für die Haushaltsplanung der Stadt Aachen und beeinflussen das Jahresergebnis in einem erheblichen Umfang.

2011 und 2012 erzielte die Stadt Aachen die höchsten Gewerbesteuererträge im Betrachtungszeitraum. Die Planung sah zunächst weiterhin Erträge auf diesem Niveau vor. Zudem wurde der Hebesatz 2014 um 30 Prozentpunkte angehoben. Jedoch brachen die Erträge 2014 ein. Als Folge dessen wurde Mitte des Jahres 2014 die haushaltswirtschaftliche Sperre verfügt. Im Haushaltsplanentwurf 2015 wurde die Erwartungshaltung deutlich nach unten korrigiert. Letztendlich wird ab 2016 nur noch von einer Steigerungsrate von 1,6 Prozent ausgegangen.

Die Stadt hat somit auf den erheblichen Rückgang bei der Gewerbsteuer reagiert und ihre Planungen entsprechend angepasst. Die Planungen für den Haushalt 2015 sind solide und realistisch. Ein gewisses Risiko ist bei Planungen immanent. Darüber hinausgehend kann die GPA für die folgenden Jahre keines feststellen.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Anteile der Stadt Aachen an der Umsatz- bzw. der Einkommenssteuer hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können von der Stadt nicht gesteuert werden. Die Planungen der Stadt Aachen sind jedoch vorsichtig und konservativ. Auch ist zu berücksichtigen, dass entsprechend dem Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 10. Dezember 2014 die sogenannte „Zwischenmilliarde“ als Entlastungshilfe des Bundes bei dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer eingeplant werden darf. Die höheren Erwartungshaltungen der Stadt bei dieser Ertragssituation sind daher plausibel, da sich die Entlastung bezüglich der Zwischenmilliarde hinreichend konkretisiert hat. Ein über das allgemeine Planungsrisiko hinausgehendes Risiko sieht die GPA NRW an dieser Stelle nicht.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft. Sie weisen im Planungszeitraum eine erhebliche Steigerung auf. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Inwieweit diese Beträge auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen erwartet werden können, bleibt abzuwarten. Grundsätzlich sind sie von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts abhängig. Auch die Schlüsselzuweisungen werden von der Stadt Aachen zurückhaltend geplant, daher sieht die GPA NRW auch bei dieser Position kein besonderes Risiko.

Personalaufwendungen

Bei den Personalaufwendungen ging die Stadt Aachen 2013 und 2014 aufgrund der zum damaligen Zeitpunkt noch erwarteten Tarifabschlüsse von steigenden Aufwendungen aus. Die vorläufigen Ergebnisse der Jahre 2013 und 2014 zeigen, dass die Planansätze nicht ausgeschöpft wurden. In dem Haushaltsplanentwurf 2015 wird mit einer Steigerungsrate von rund zwei Prozent jährlich kalkuliert. Der endgültige Haushalt berücksichtigt für 2015 bereits die Tarifergebnisse für die Entgelte der Beschäftigten. Nach Angaben der Stadt wird dann unter Berücksichtigung der beschlossenen Stellenbesetzungen von einer Steigerungsrate von jährlich einem Prozent ausgegangen. Auch der Orientierungsdatenerlass des Landes NRW geht von einer durchschnittlichen Steigerung der Personalaufwendungen von einem Prozent aus. Die Vorgaben des Erlasses können nur eingehalten werden, wenn entsprechende Stellen reduziert werden. Jede Tarif- oder Besoldungssteigerung birgt das Risiko einer höheren Steigerung. Die aktuellen Tarifabschlüsse für den öffentlichen Dienst bestätigen dies. Die tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen werden sich nach Prognose der kommunalen Spitzenverbände auch zukünftig im Bereich von rund drei Prozent jährlich bewegen.

Soweit sich jedoch die vorläufigen Ergebnisse der Jahre 2013 und 2014 bestätigen, sieht die GPA NRW in den Planungen der Stadt bei den Personalaufwendungen kein über das immanent bestehende hinausgehendes Risiko.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen geht die Stadt Aachen von sinkenden Aufwendungen in den folgenden Jahren aus. Lediglich 2014 war eine Steigerung eingeplant. Der Orientierungsdatenerlass des Landes geht von einer jährlichen Steigerung von einem Prozent aus. Selbst diese minimale Steigerung ist nur realistisch, wenn entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen festgelegt werden, da allein die Steigerung der allgemeinen Preisindizes in der Regel schon höher ausfällt. Dabei ist zu beachten, dass die Konsolidierungsmaßnahmen konkret und detailliert festgelegt werden. Zwar führen auch pauschale Aufwandskürzungen, sowie sie im Zuge einer haushaltswirtschaftlichen Sperre vorgenommen werden, zu Einsparungen. Dies zeigen insbesondere vorläufige Auswertungen der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen für 2014. Demnach blieben die Aufwendungen rund 19 Mio. Euro unter dem geplanten Ansatz. Langfristig gesehen ist dies jedoch kein auf Dauer gangbarer Weg. Pauschale Aufwandskürzungen berücksichtigen keine Notwendigkeiten, wie sie zum Beispiel bei Instandhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen gegeben sind. Verschiebungen bzw. Verzögerungen für einen bestimmten Zeitraum sind hinnehmbar und akzeptabel. Auf lange Sicht muss jedoch ein entsprechendes Konzept hinterlegt werden, damit die Einsparungen nicht zu einem Vermögensverzehr führen, der langfristig gesehen viel höhere Kosten bzw. Aufwendungen verursacht.

Die GPA NRW sieht daher bei den Planungen der Stadt Aachen ein Risiko, das im Risikoszenario aufgegriffen wird.

Städteregionsumlage

Für die Städteregionsumlage plant die Stadt Aachen 2015 über 169 Mio. Euro ein. Demgegenüber stehen rund 2 Mio. Euro Erträge aus der Auflösung des Aktiven Rechnungsabgrenzungsposten aus Vermögensübergängen, so dass dies zu einer Belastung von rund 167 Mio. Euro führt. Die endgültige Belastung wird durch die Entwicklung des übertragenen Aufgabenverbundes geprägt.

Vor dem Hintergrund der besonderen Finanzierungs- und Ausgleichssystematik zwischen der Städteregion und der Stadt Aachen kann keine abschließende Aussage über die letztlich verbindliche Ausgleichs- und Zahllast und die Entwicklung der Lasten des übertragenen Aufgabenverbundes getroffen werden.

Die weitere Entwicklung der Umlage bleibt abzuwarten. Die regionsangehörigen Kommunen haben z.B. die Erwartung geäußert, dass Verschlechterungen des städteregionalen Haushaltes allein durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Städteregion zu begegnen sind. Inwieweit die Städteregion diesen Erwartungen gerecht wird, kann von der Stadt Aachen nur schwer beeinflusst werden.

Im endgültigen Haushaltsplan 2015 geht die Stadt 2016 von einer Steigerung der Umlagebelastung von rund 3 Mio. Euro und 2017 von rund 4 Mio. Euro aus. 2018 wird keine Steigerung im Vergleich zu 2017 eingeplant. Sollte die Umlagebelastung jedoch darüber hinaus steigen, führt dieses zu einer weiteren Belastung des städtischen Haushalts, soweit nicht entsprechende Reduzierungen des Aufgabenverbundes der Stadt festzustellen sind.

Das vorläufige Jahresergebnis 2014 zeigt, dass die Aufwendungen für die Landschaftsumlage und die Umlage an die Städteregion rund 7 Mio. Euro über dem geplanten Ansatz lagen.

Weitere Konsolidierungsmaßnahmen

2010 hat die Stadt Aachen ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept aufgestellt. Dieses sah 198 Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von rund 10,9 Mio. Euro vor. Einschließlich des Entwurfs der Haushaltsplanung 2015 konnten davon 4,7 Mio. Euro realisiert werden. Zukünftig will die Stadt Aachen die Schwerpunkte der Haushaltskonsolidierung auf folgende Eckpunkte legen:

- Zielorientierte Personalentwicklung,
- Senkung der IT-Kosten,
- Aufgaben- /Flächenkritik Gebäudemanagement,
- Reduzierung von Wettbewerbs- und Beratungskosten,
- Reduzierung der Verlustübernahme E.V.A. / Kostendeckelung ASEAG,
- Erhöhung der Zweitwohnungssteuer,
- Einführung einer Wettbürosteuer und
- Kreditoptimierung.

→ Empfehlung

Um den gewünschten Konsolidierungserfolg zu erzielen, müssen die Eckpunkte anhand von Einzelmaßnahmen konkretisiert werden.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie einwohnerbezogene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune. Dabei erfolgt lediglich eine Einbeziehung des Kernhaushaltes der Stadt Aachen. Die Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen bleiben bei der Kennzahlenermittlung außen vor. Die GPA NRW weist darauf hin, dass insbesondere die Kennzahlen zur Vermögenslage der Stadt Aachen aufgrund der fehlenden Inventuren und der damit einhergehenden Zweifel an der Vollständigkeit, mit Unsicherheiten behaftet sind.

NKF-Kennzahlenset 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Aachen
Hauswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,1	98,0	92,0	96,4
Eigenkapitalquote 1	-27,8	66,7	16,8	32,4
Eigenkapitalquote 2	-10,4	81,0	37,1	38,7

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Aachen
Fehlbetragsquote	1,8	56,0	19,9	3,1
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	20,0	48,9	31,6	27,3
Abschreibungsintensität	3,7	11,1	6,9	2,3
Drittfinanzierungsquote	24,1	657,0	77,5	42,6
Investitionsquote	28,7	139,2	77,5	110,6
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	20,8	94,7	66,9	75,6
Liquidität 2. Grades	4,1	123,2	21,2	18,0
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	37,3	19,0	13,9
Zinslastquote	0,7	6,5	3,7	2,5
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	25,6	58,3	39,8	41,7
Zuwendungsquote	8,9	64,7	29,3	18,2
Personalintensität	16,8	27,7	20,9	17,7
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,3	25,6	17,5	8,9
Transferaufwandsquote	23,6	54,8	36,8	59,6

Weitere Kennzahlen 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Aachen
Jahresergebnis je Einwohner	-788	-102	-310	-117
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-627	29	-160	13
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.315	2.201	1.628	1.623

NKF-Kennzahlenset 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Aachen
Hauswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	82,9	101,0	94,9	97,0
Eigenkapitalquote 1	-29,5	66,2	15,0	31,2
Eigenkapitalquote 2	-12,7	80,2	34,7	37,6
Fehlbetragsquote	1,1	92,9	23,2	3,5
Vermögenslage				

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Aachen
Infrastrukturquote	19,9	48,4	31,2	27,4
Abschreibungsintensität	3,9	9,8	6,7	4,1
Drittfinanzierungsquote	30,6	75,2	46,8	25,1
Investitionsquote	25,3	478,4	91,5	57,8
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	17,7	93,4	65,9	77,8
Liquidität 2. Grades	4,9	109,1	20,8	24,5
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,5	36,6	20,0	12,3
Zinslastquote	0,8	5,9	3,5	2,4
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	22,8	57,9	38,7	43,3
Zuwendungsquote	9,5	66,4	29,4	19,3
Personalintensität	15,9	25,1	20,4	18,1
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,0	26,5	17,1	9,2
Transferaufwandsquote	27,4	56,1	40,0	60,3

Weitere Kennzahlen 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Aachen
Jahresergebnis je Einwohner	-603	-25	-219	-126
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-546	84	-82	99
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.542	2.201	1.736	1.675

Die Kennzahlenwerte der Stadt Aachen sind aufgrund der verspäteten Erstellung der Jahresabschlüsse nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen. Darüber hinaus sind insbesondere die Kennzahlen zur Vermögenslage aufgrund der Hinweise zu den Bestätigungsvermerken und den noch vorzunehmende Korrekturen kritisch zu hinterfragen.

Die Ist-Situation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Das NKF wurde zum 1. Januar 2008 eingeführt.
- Die Ausgleichsrücklage wurde 2012 vollständig verbraucht. Von 2008 bis 2012 erfolgte ein Eigenkapitalverzehr in Höhe von rund 146 Mio. Euro.
- Das Jahresergebnis 2011 wird aufgrund eines Bilanzierungsfehlers um rund 3 Mio. Euro zu positiv ausgewiesen.

- Eine Inventur wurde bisher nicht durchgeführt. Die Vollständigkeit der Vermögensgegenstände ist daher vermutlich nicht gegeben.
- Der Bedarf an Liquiditätskrediten steigt im Zeitverlauf aufgrund mangelnder Selbstfinanzierungskraft.
- Es besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf laut strukturellem Ergebnis 2012 von 38 Mio. Euro.
- Das Jahresergebnis je Einwohner in 2012 liegt im interkommunalen Vergleich deutlich über dem Mittelwert. Im Vergleich der kreisfreien Städte ist damit die Pro-Kopf-Belastung je Einwohner in Aachen aus dem entstandenen Fehlbetrag durchschnittlich geringer.
- Der Haushaltsausgleich wird auch zukünftig nicht erzielt; die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes besteht jedoch nicht.
- Bis 2018 summieren sich die Fehlbeträge voraussichtlich auf rd. 377 Mio. Euro.
- Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt reichen nicht zum Haushaltsausgleich aus. Bei gleichbleibenden Jahresfehlbeträgen reicht das Eigenkapital noch bis zum Jahr 2039.
- Die Stadt Aachen plant keinen Schuldenabbau.
- Es erfolgt eine vorsichtige Haushaltsplanung auf der Ertragsseite mit abschätzbaren Risiken.
- Insbesondere bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen bestehen Risiken in der Haushaltsplanung.
- Der kommunale Steuerungstrend zeigt einen negativen Verlauf.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Aachen mit dem Index 3.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	Strukturelle Haushaltssituation

Risikoszenario

Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen. Die Kommune muss diese Risiken individuell identifizieren. Darauf aufbauend entscheidet sie, ob und wie einzelne Risiken minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Die GPA NRW empfiehlt daher eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren.

Planergebnis und Risikoszenario 2018 in Tausend Euro

Haushaltspositionen	Risikoszenario 2018	Planergebnis 2018	Abweichung
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen (ausgehend vom vorläufigen Jahresergebnis 2013 +2,0 Prozent)	69.669	68.090	1.579

Die von der GPA NRW getroffene Annahme betrifft nur eine ausgewählte Haushaltsposition. Bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen wurde statt des vorläufigen Jahresergebnisses 2014 das vorläufige Ergebnis 2013 zugrunde gelegt. 2014 konnten zwar erhebliche Einsparungen erzielt werden. Grund hierfür war jedoch - zumindest zu weiten Teilen - die verhängte Haushaltssperre. Wie im Berichtsabschnitt Haushaltsplanung aufgeführt, handelt es sich bei der Haushaltssperre um kein adäquates Instrument für langfristige Konsolidierung. Als Ausgangsbasis für die Risikoanalyse wurde das Ergebnis 2014 daher außer Betracht gelassen.

Es ist davon auszugehen, dass das aufgezeigte Risiko nicht vollständig oder in der dargestellten Höhe eintreten wird. Zudem werden an anderen Stellen gegebenenfalls auch bessere Entwicklungen als geplant eintreten. Es können aber auch bei jetzt nicht betrachteten Haushaltspositionen Verschlechterungen auftreten.

Tritt das von der GPA NRW beispielhaft berechnete Risiko in voller Höhe ein, werden sich die Jahresergebnisse zukünftig verschlechtern. Um für die Zukunft und eventuell eintretende Risiken gerüstet zu sein, muss ständig eine individuelle und aktuelle Risikoabschätzung seitens der Stadt vorgenommen werden.

Zudem ist es erforderlich, Einsparmöglichkeiten zu entwickeln, die durchgeführt werden können, wenn einzelne Risiken tatsächlich eintreten. Grundsätzlich sind Maßnahmen risikoärmer,

wenn die erwartenden Ertragssteigerungen oder Aufwandsreduzierungen unmittelbar von der Stadt beeinflusst werden können.

→ **Empfehlung**

Zur Risikominimierung sollten von der Stadt Aachen unmittelbar beeinflussbare Ertragssteigerungen und Aufwandsreduzierungen zur Konsolidierung herangezogen werden.

Es ist zwar im Regelfall nicht notwendig für alle ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen. Insgesamt sollte aber eine ausreichende Vorsorge getroffen werden. Nur so kann vermieden werden, dass bei einem Eintritt einzelner Risiken das angestrebte Jahresergebnis in Gefahr ist oder nur durch Steuererhöhungen erzielt werden kann.

Haushaltskonsolidierung

Mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aus diesem Teilbericht sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Überprüfung des kommunalen Gebäudebestandes	Kommunaler Steuerungstrend
Reduzierung der Aufwendungen im Produktbereich Kultur und Wissenschaft	Kommunaler Steuerungstrend
Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten bei den KAG-Beiträgen	Beiträge

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

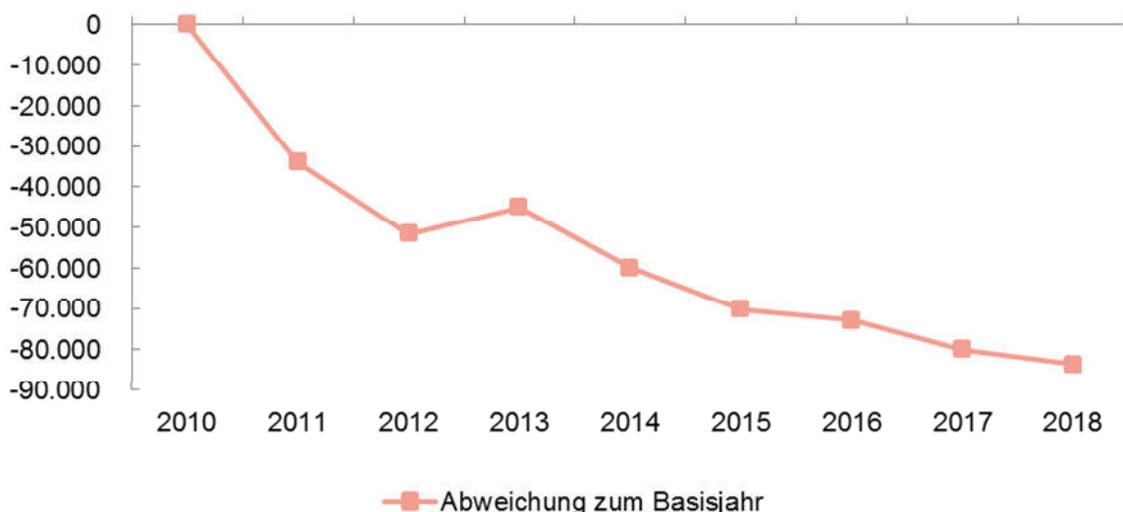
Das strukturelle Defizit 2012 beträgt rund 38 Mio. Euro. Dieses entspricht 444 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten. Allein um den jährlich geplanten Fehlbetrag in Höhe von über 30 Mio. Euro aufzufangen, wäre eine Anhebung des Hebesatzes für die Grundsteuer B um 349 Hebesatzpunkte erforderlich.

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, den allgemeinen Umlagen und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer, der Konsolidierungshilfe, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Umlagen sowie um sonstige wesentliche Sondereffekte, die sich aus der Ertrags- und Aufwandsanalyse ergeben haben. Bei den Sondereffekten handelt es sich insbesondere um die Erträge aus der Auflösung der Rückstellungen für die Städteregion sowie der Bedarfszuweisung des Landes. Somit werden die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend 2010 bis 2018 in Tausend Euro



Als Basisjahr wurde 2010 gewählt. Die Jahre 2008 und 2009 sind im Zeitreihenvergleich aufgrund der Gründung der Städteregion Aachen Ende 2009 nicht aussagekräftig.

Ausgehend von 2010 zeigt sich bis auf 2013 ein negativer Steuerungstrend; die bereinigten Jahresergebnisse sind deutlich schlechter als im Basisjahr 2010.

Der erhebliche negative Trend der Jahre 2011 und 2012 hat seine Ursache in der finanziellen Beteiligung der Stadt Aachen bei der Stadionfinanzierung der Alemannia Aachen. 2011 entstanden der Stadt hierfür Aufwendungen in Höhe von 3 Mio. Euro zur Bildung einer Rückstellung, die in 2012 wieder aufgelöst wurde. 2012 betragen die Aufwendungen für die Bildung von Rückstellungen sowie für außerplanmäßige Abschreibungen 22,1 Mio. Euro. Dies bedeutet, dass die Stadt Aachen 2012 mit saldiert 19,1 Mio. Euro das Stadion bzw. Alemannia Aachen finanziell unterstützt hat. In den Folgejahren bis 2016 plant die Stadt jährlich mit zu leistenden

Zuschüssen von 2 Mio. Euro für die Unterhaltung des laufenden Betriebes sowie die Fortentwicklung des Stadions.

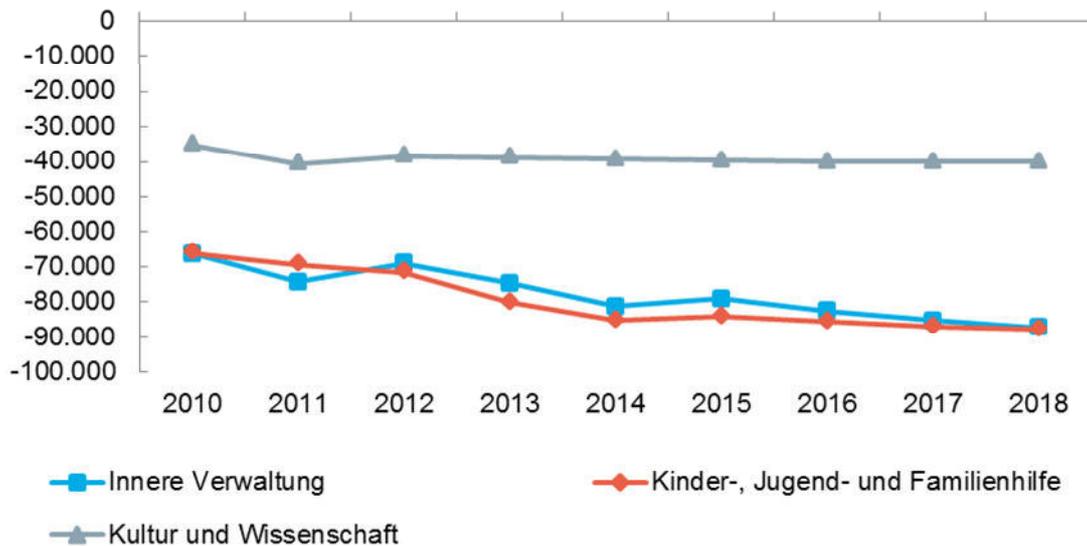
In der Entwurfsfassung der Haushaltsplanung der Stadt Aachen findet ab 2016 eine Reduzierung der Jahresfehlbeträge statt. Gründe hierfür sind unter anderen höhere Ertragserwartungen bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern. Hieran zeigt sich, dass die von der Stadt erwartete positive Entwicklung maßgeblich durch die Gewerbesteuer und den Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern bedingt ist. So steigen in der Haushaltsplanung die erwarteten Erträge bei den Positionen Steuern und ähnliche Abgaben sowie Zuwendungen und allgemeine Umlagen um insgesamt rund 21 Mio. Euro von 2016 auf 2018 an. Durch die Nichtberücksichtigung zeigt sich beim kommunalen Steuerungstrend ein negativer Verlauf.

Bei den Aufwendungen wird insgesamt eine Steigerung von 18 Mio. Euro prognostiziert. Die Mehrbelastung bei den Aufwendungen wird somit durch die erwarteten Mehrerträge bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern aufgefangen. Ob die erwarteten Mehrerträge jedoch tatsächlich realisiert werden können, kann von der Stadt kaum beeinflusst werden.

Um analysieren zu können, welche Produktbereiche für die Entwicklung im kommunalen Steuerungstrend maßgeblich sind, hat die GPA NRW die Jahresergebnisse 2010 bis 2012 sowie den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bis 2018 auf Produktbereichsebene näher betrachtet. Dabei wurde auf das ordentliche Ergebnis (bis 2012 auf das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit) zurückgegriffen. So werden die Ergebnisse ohne die internen Leistungsverrechnungen dargestellt.

Die Produktbereiche mit den größten Defiziten sind in Aachen die Produktbereiche Innere Verwaltung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und Kultur und Wissenschaft.

Ordentliche Ergebnisse der Produktbereiche Innere Verwaltung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und Kultur und Wissenschaft in Tausend Euro 2010 - 2018



Innere Verwaltung

Ein Produkt des Produktbereiches Innere Verwaltung ist das Gebäudemanagement. In diesem Produkt wird unter anderem der Betriebskostenzuschuss an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gebäudemanagement veranschlagt und gebucht. Das ordentliche Ergebnis des Produktes Gebäudemanagement macht in 2012 allein 63 Prozent des ordentlichen Ergebnisses des gesamten Produktbereiches Innere Verwaltung aus.

Das Gebäudemanagement ist für die zentrale Bewirtschaftung von bebauten städtischen Liegenschaften wie Verwaltungsgebäuden, Schulen, Kindertagesstätten, Brunnenanlagen, Denkmälern und sonstigen Gebäuden, die der Stadt Aachen zur Erfüllung ihrer Aufgaben dienen, einschließlich dazugehöriger Grünflächen zuständig. Der Betriebszweck umfasst auch den Neubau und die Planung, die An- und Vermietung von Liegenschaften, die Bewirtschaftung von Nebenflächen und Nebennutzungen sowie die Sicherstellung der infrastrukturellen Dienste (Zentrales Beschaffungsmanagement, Haus- und Postdienste, Reinigungsmanagement, Logistik).

2012 hat die Stadt der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen einen Betriebskostenzuschuss von 43,8 Mio. Euro gezahlt. Dieser Betriebskostenzuschuss ist nicht auskömmlich. So macht das Gebäudemanagement jährlich Verluste. 2012 belief sich dieser auf rund 11,9 Mio. Euro, 2013 auf 12 Mio. Euro. Die GPA NRW beabsichtigt daher den Bestätigungsvermerk für den Jahresabschluss 2013 des Gebäudemanagements zu ergänzen. In der Ergänzung wird darauf hingewiesen, dass nach § 9 Abs. 1 Eigenbetriebsverordnung auf die Erhaltung des Sondervermögens Bedacht zu nehmen ist. Dies schließt grundsätzlich planmäßige Verluste und einen damit einhergehenden zielgerichteten Eigenkapitalverzehr aus.

Eine Erhöhung des Betriebskostenzuschusses würde den Haushalt der Stadt Aachen erheblich belasten. Aus diesem Grunde muss hinterfragt werden, ob die Kosten des Gebäudemanagements nicht gesenkt werden können. Dementsprechend will die Stadt einen ihrer Schwerpunkte für die Haushaltskonsolidierung auf die Aufgaben- und Flächenkritik beim Gebäudemanagement legen.

→ **Empfehlung**

Der Gebäudebestand der Stadt Aachen ist kritisch zu überprüfen und auf den kleinstmöglichen Bestand zurückzuführen.

In diesem Zusammenhang wird auf den Berichtsteil „Schule und Sport“ verwiesen, in dem die Gebäudeflächen der Schulen detailliert analysiert werden.

Kinder-, Jugend- und Familienpflege

Die Jahresfehlbeträge im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienpflege werden im Wesentlichen durch die Transferaufwendungen und Personalaufwendungen bedingt. Diese werden zum einen durch das Produkt Hilfe für junge Menschen und ihre Familie verursacht, zum anderen durch das Produkt Kindertageseinrichtungen und Tagespflege. Der Jahresfehlbetrag vergrößert sich von Jahr zu Jahr. Bezüglich weiterer Analysen wird auf den Teilbericht Jugend verwiesen.

Kultur und Wissenschaft

Auffällig ist der Produktbereich Kultur und Wissenschaft. Der Jahresfehlbetrag liegt jährlich bei annähernd 40 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen die Betriebskostenzuschüsse an die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Stadttheater und Kulturbetrieb.

Der nachfolgende Vergleich für 2012 zeigt, dass die Stadt Aachen zu den kreisfreien Städten mit dem höchsten Defizit je Einwohner des Produktbereiches Kultur und Wissenschaft zählt.

Jahresergebnis des Produktbereiches 04 Kultur und Wissenschaft je Einwohner 2012

	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Jahresergebnis des Produktbereiches 04 je Einwohner in Euro	-148,35	-26,23	-183,51	-91,96	-53,68	-94,85	-128,65	19

In Aachen selbst verursacht dieser Produktbereich das drittgrößte Defizit aller Produktbereiche. Es handelt sich dabei um einen Bereich der überwiegend freiwillige Aufgaben beinhaltet.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der Haushaltssituation der Stadt Aachen muss seitens der Stadt kritisch hinterfragt werden, in welchem Umfang freiwillige Aufgaben im Kultur- und Wissenschaftsbereich weitergeführt werden.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen¹. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht in der Regel die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen für Straßen.

Die Stadt Aachen kann jedoch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge und Beiträge im Abwasser nicht getrennt darstellen, da keine getrennten Konten gebucht werden. Eine Darstellung der Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen für Straßen sowie ein interkommunaler Vergleich kann daher nicht durchgeführt werden. Grundsätzlich gilt, dass der Haushalt bestmöglich entlastet wird, wenn die Beitragsmöglichkeiten und Zuwendungsansprüche optimal ausgeschöpft werden.

Die Quote aus Beitragseinzahlungen zu Investitionsauszahlungen ist ein Indiz dafür, wie sich die Höhe der Sonderposten entwickeln wird.

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	1.382	1.218	1.315	1.600	1.500	2.440	1.687	1.687	1.610
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	6.645	7.955	5.113	9.600	9.384	10.316	17.251	17.268	17.750
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau	7	126	105	74	58	74	74	74	74
Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	20,8	15,1	25,2	16,5	15,9	23,5	9,7	9,7	9,0

bis 2012 Istwerte, ab 2013 Planwerte

Beiträge dürfen, sieht man von Vorauszahlungen ab, erst nach Fertigstellung der Straßenbaumaßnahme abgerechnet und erhoben werden. Dies führt zu zeitlichen Verschiebungen. Im Durchschnitt beträgt der Anteil der Einzahlungen aus Beiträgen für den Straßenbau zu den Bauinvestitionsauszahlungen 16,2 Prozent. Dabei sollte bedacht werden, dass Erschließungsbeiträge nach dem BauGB 90 Prozent, Straßenbaubeiträge nach dem KAG bis zu 80 Prozent des entstandenen beitragsfähigen Aufwands betragen sollten.

¹ §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

Erschließungsbeiträge nach BauGB

Die Stadt Aachen verfügt über die rechtlichen Grundlagen zur Abrechnung von Erschließungsbeiträgen und setzt in ihrer Satzung die rechtlich zulässige Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand um.

Straßenbaubeiträge nach KAG

Die Stadt Aachen verfügt über die satzungsrechtlichen Grundlagen zur Abrechnung von Straßenbaubeiträgen. Die in der Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen sind eher niedrig. Sie liegen jeweils im unteren bis mittleren Segment des in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW vorgesehenen Korridors. So empfiehlt die Mustersatzung bei der Fahrbahn von Anliegerstraßen einen Höchstsatz von 40 Prozent. Die Stadt Aachen setzt hier aktuell 20 Prozent an. Insgesamt ergibt sich beim Vergleich aller angesetzten Höchstsätze laut Beitragssatzung für straßenbauliche Maßnahmen mit den Höchstsätzen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW ein durchschnittliches Potenzial von 14,6 Prozent.

Die Ertragslage wird durch die zu bildenden Sonderposten und die anschließende Auflösung über die Nutzungsdauer der Straße positiv unterstützt. Ein weiterer Vorteil höherer Beiträge ergibt sich im Zuflussjahr, da die Liquiditätslage verbessert wird und sich der Kreditbedarf reduziert.

→ Empfehlung

Die Stadt Aachen sollte die Beitragssätze angelehnt an die Mustersatzung nach pflichtgemäßem Ermessen anheben und alle Möglichkeiten zur Beitragserhebung ausschöpfen.

Gebühren

Die Gebührenhaushalte wurden in der letzten überörtlichen Prüfung der GPA NRW detailliert geprüft. Bei den Gebührenkalkulationen werden sowohl angemessene kalkulatorische Zinsen für das Anlagekapital als auch die Abschreibungen auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes berücksichtigt. Damit schöpft die Stadt die rechtlichen Möglichkeiten bei den Gebühren aus.

Steuern

Die Realsteuerhebesätze der Stadt Aachen stellen sich im Jahr 2012 wie folgt dar:

Hebesätze 2012 im Vergleich

	Aachen	fiktiver Hebesatz	Regierungsbezirk Köln	Städte gleicher Größenordnung
Grundsteuer A	305	209	264	233
Grundsteuer B	495	413	476	517
Gewerbesteuer	445	411	456	469

2013 wurde der Hebesatz für die Gewerbesteuer um 30 Punkte angehoben, ab 2016 ist eine Hebesatzerhöhung bei der Grundsteuer B um 30 Punkte geplant.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

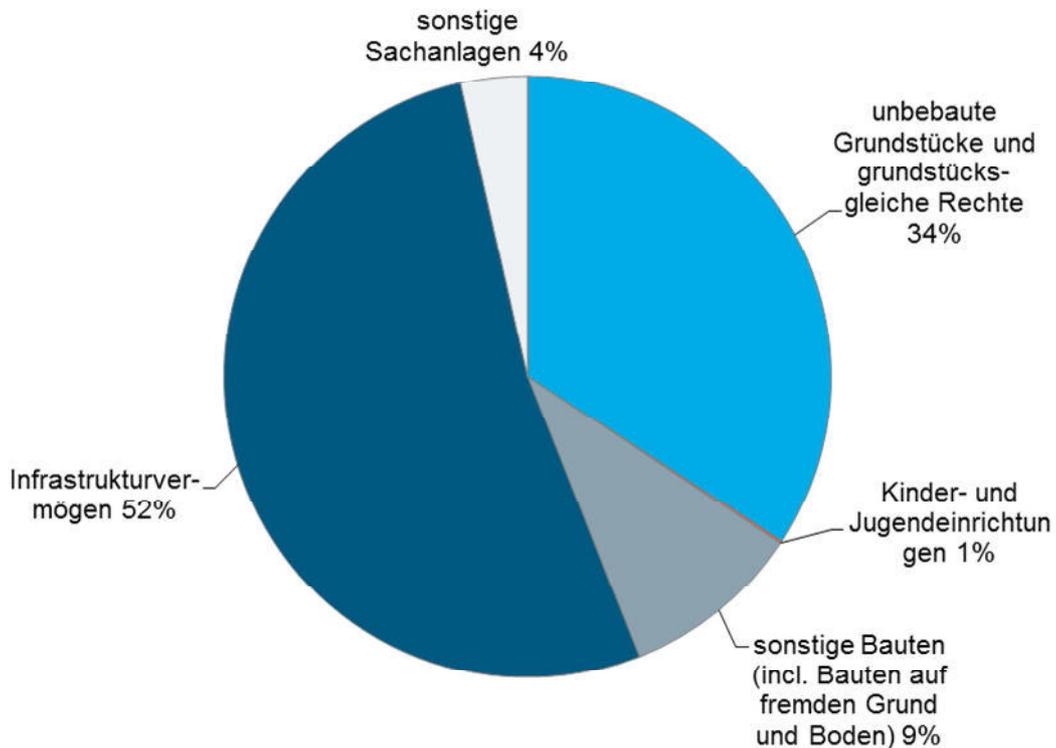
Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die GPA NRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte, die Vermögensstruktur und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

Die Aktivseite der Bilanz teilt sich in das Anlagevermögen, das Umlaufvermögen und die aktive Rechnungsabgrenzung auf. Das Anlagevermögen setzt sich aus den Immateriellen Vermögensgegenständen, den Sachanlagen und den Finanzanlagen zusammen. Die Sachanlagen stellen den größten Teil des Anlagevermögens dar.

Aufgrund der Bildung der Städteregion Aachen und der damit verbundenen Vermögensübertragung kam es 2009 zu erheblichen Verschiebungen bei den einzelnen Bilanzpositionen des Anlagevermögens.

Sachanlagevermögen der Stadt Aachen 2012 in Prozent



Das Infrastrukturvermögen mit einem Anteil von 52 Prozent stellt die größte Sachanlageposition in der Bilanz der Stadt dar. Das Infrastrukturvermögen besteht zu rund 34 Prozent aus Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie zu rund 63 Prozent aus dem Straßennetz. Dieses hat 2012 einen Wert von rund 498 Mio. Euro.

Zum 01.01.2011 wurde der Bestand der Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen neu ermittelt und neu bewertet. Korrespondierend erfolgte eine Korrektur bei den Sonderposten. Bei der Bewertung zur Eröffnungsbilanz wurde die Bewertungsvereinfachung gemäß § 56 Absatz 4 GemHVO angewandt und die zum Zwecke der Gebührenkalkulation ermittelten Wertansätze angesetzt. Die Wertansätze für die Gebührenkalkulation wurden von einer externen Firma ermittelt und fortgeführt. Im Zuge der Aufstellung der Jahresabschlüsse 2008 bis 2010 zeigte sich, dass vermehrt Fehler in dem Datenbestand vorhanden waren, kaum Transparenz über das Vorgehen der extern beauftragten Firma bestand und die Zusammenarbeit nicht gut funktionierte.

Insgesamt ergaben sich folgende Wertveränderungen, die ertragswirksam gebucht worden sind:

- Anlagevermögen 15.682.664,31 Euro
- Anlagen im Bau 1.552.700,16 Euro
- Sonderposten 14.296.032,82 Euro.

Zusammenfassend ergeben sich positive Auswirkungen auf das Jahresergebnis 2011 in Höhe von 2.939.331,65 Euro. Entsprechend dem Realisationsprinzip dürfen Gewinne nur dann ausgewiesen werden, wenn sie am Abschlussstichtag tatsächlich realisiert sind. Konkret bedeutet dies, dass Vermögensgegenstände höchstens mit ihren Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen, bilanziert werden dürfen (Anschaffungswertprinzip). Gemäß § 92 Absatz 3 GO NRW gelten die in der Eröffnungsbilanz angesetzten Werte für Vermögensgegenstände für die künftigen Haushaltsjahre als Anschaffungs- oder Herstellungskosten, soweit nicht Wertberichtigungen nach Absatz 7 vorgenommen werden.

Darüber hinaus gehende Wertsteigerungen können erst berücksichtigt werden, wenn sie durch Veräußerung auch realisiert worden sind. Dies führt in der Praxis zur Bildung von stillen Reserven. Die Berücksichtigung von Werterhöhungen als Zuschreibungen ist ausschließlich unter den Voraussetzungen des § 35 Absatz 8 GemHVO möglich. Hiernach kann eine Zuschreibung maximal in Höhe der zuvor erfolgten außerplanmäßigen Abschreibung erfolgen. Als Höchstgrenze gelten die Anschaffungs- oder Herstellungskosten unter Berücksichtigung der planmäßigen Abschreibungen.

Eine Wertkorrektur hätte demnach lediglich gemäß § 92 Absatz 7 GO in Verbindung mit § 57 GemHVO vorgenommen werden dürfen. Hiernach sind die Wertansätze von Vermögensgegenständen oder Sonderposten oder Schulden die in der Eröffnungsbilanz

- mit einem zu niedrigen Wert,
- mit einem zu hohen Wert,
- zu Unrecht oder

- zu Unrecht nicht

angesetzt worden sind, in der später aufzustellenden Bilanz zu berichtigen, wenn es sich um einen wesentlichen Wertbetrag handelt. Maßgeblich für die Beurteilung der Fehlerhaftigkeit sind die zum Eröffnungsbilanzstichtag bestehenden objektiven Verhältnisse.

Die Bewertung der Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie die Bewertung der damit korrespondierenden Sonderposten waren zum Eröffnungsbilanzstichtag fehlerhaft. Damit hätte eine ergebnisneutrale Korrektur gemäß § 57 Absatz 2 GemHVO erfolgen müssen.

Die von der Stadt Aachen vorgenommenen ertragswirksamen Buchungen führen zu einer Ergebnisverbesserung in 2011 von 2.939.331,65 Euro. Eine falsche Darstellung der Vermögenslage ergibt sich durch die fehlerhafte Buchung nicht.

→ **Feststellung**

Eine ertragswirksame Korrektur der Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie der korrespondierenden Sonderposten ist gemäß § 92 Absatz 3 und Absatz 7 GO NRW in Verbindung mit § 57 GemHVO nicht zulässig.

Die Anlagenintensität der Stadt beträgt 89 Prozent. Diese hohe Anlagenintensität ist für den kommunalen Bereich typisch. Sie zeigt die Bedeutung des Anlagevermögens für die Stadt Aachen. Das Anlagevermögen wird zur dauerhaften Aufgabenerfüllung benötigt. Daher sollte in der Regel einem Vermögensverzehr entgegengewirkt werden. Aufgrund der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt und der Frage, welches Anlagevermögen zukünftig noch benötigt wird, ist der Vermögensbestand jedoch regelmäßig kritisch zu hinterfragen. Zukünftig plant die Stadt Aachen erhebliche Auszahlungen für Bauinvestitionen. So belaufen sich die Ansätze in der Finanzplanung auf mehr als das Doppelte der bisher jährlich verausgabten Mittel.

Insgesamt hat sich der Wert des Anlagevermögens seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis 2012 erhöht. Die Ursache hierfür liegt hauptsächlich in der Neubewertung der Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen zum 01.01.2011.

Bis auf 2012 beträgt die Investitionsquote in Aachen über 100 Prozent. Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar.

Aufgrund der fehlenden Inventur beim Sachanlagevermögen sowie der Differenzen zwischen Haupt- und Nebenbuchhaltung (Anlagenbuchhaltung) wird auf eine weitere Analyse der Investitionsquote sowie auf die Darstellung der Altersstruktur des Vermögens in Aachen verzichtet.

→ **Empfehlung**

Die Inventur beim Sachanlagevermögen ist umgehend nachzuholen. Es empfiehlt sich grundsätzlich die Inventur des Infrastrukturvermögens im Rahmen einer permanenten Inventur durchzuführen.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	306.952	306.952	306.952	306.952	306.952	306.965
Beteiligungen	12.056	12.056	8.574	5.943	4.667	4.667
Sondervermögen	411.475	411.475	417.034	417.034	416.747	416.747
Wertpapiere des Anlagevermögens	78.412	51.812	61.812	60.812	60.800	30.800
Ausleihungen	321.508	319.975	276.219	280.636	287.597	285.199
Summe Finanzanlagen	1.130.404	1.102.270	1.070.592	1.071.377	1.076.763	1.044.377

Der Wert der Finanzanlagen sinkt von 2008 bis 2012 um rund 86 Mio. Euro. Die Finanzanlagen machen mit rund 1.044 Mio. Euro in 2012 etwa 41 Prozent des Anlagevermögens aus.

Unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen sind

- die Energieversorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH,
- die Kur- und Badegesellschaft mbH,
- die Aachener Stadion Beteiligungs GmbH sowie
- die Gewerbegrundstücksgesellschaft mbH

aktiviert. Bei der Gründung der Aachener Stadion Beteiligungs GmbH 2012 hat die Stadt Aachen eine Kapitalrücklage von 3 Mio. Euro und eine Stammeinlage von 25 Tausend Euro geleistet. Darüber hinaus hatte die Stadt dem verbundenen Unternehmen eine Ausleihung von rund 8 Mio. Euro gewährt. Die Aachener Stadion Beteiligungs GmbH ist finanziell nicht mehr in der Lage den Zahlungsverpflichtungen aus der Ausleihung nachzukommen. Grund hierfür ist die Insolvenz der Alemannia Aachen Stadion GmbH, gegenüber der die Aachener Stadion Beteiligungs GmbH Forderungen aus einem gewährten Darlehen hatte. Somit war zum Jahresabschluss 2012 weder die Werthaltigkeit des verbundenen Unternehmens noch der Ausleihung gegeben und die Stadt Aachen musste insgesamt rund 11 Mio. Euro außerplanmäßig auf Finanzanlagen abschreiben.

Bei den Sondervermögen wurden die Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen

- Aachener Stadtbetrieb (E 18),
- Gebäudemanagement (E 26),
- Volkshochschule Aachen (E 42),
- Stadttheater und Musikdirektion Aachen (E 46/47),
- Kulturbetrieb (E 49) und

- Eurogress (E 88)

aktiviert.

2009 erfolgte die Übertragung der Stadtbibliothek auf den Kulturbetrieb. Dementsprechend erhöhte sich der Wert der Sondervermögen. Im Gegenzug ergab sich eine deutliche Minderung des Bilanzwertes bei den Kunstgegenständen und Kulturdenkmälern.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	10.239	-18.365	-2.702	3.278	25.937
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	39.470	-18.249	-1.666	-7.083	7.282
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	49.710	-36.614	-4.368	-3.806	33.220
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	10.279	207	-7.689	-11.523	9.695
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	59.989	-36.407	-12.057	-15.329	42.915
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-195.937	-157.510	-186.929	-212.297	-216.061
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-21.561	6.988	355	11.885	2.920
= Liquide Mittel	-157.510	-186.929	-198.631	-216.061	-213.141

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Tabelle den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Form der Istwerte 2008 bis 2012 sowie der mittelfristigen Planzahlen 2013 bis 2018:

Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro bzw. in Euro je Einwohner

Haushaltsjahr	IST	PLAN *)	Saldo in Euro je Einwohner
2008	10.239		39
2009	-18.365		-71
2010	-2.702		-10
2011	3.278		13
2012	25.937		99

Haushaltsjahr	IST	PLAN *)	Saldo in Euro je Einwohner
2013		-16.175	-62
2014		-20.609	-79
2015		-20.939	-80
2016		-13.322	-51
2017		-11.209	-43
2018		-9.548	-36

*) Planwerte: Haushaltsansatz 2013/2014 und 2015 sowie Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2018. Stand: Entwurf des Haushaltsplans 2015

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13	-627	29	-160	-206	-132	-55	20

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2012

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
99	-546	84	-82	-115	-91	42	19

Die Stadt Aachen gehört zu den wenigen kreisfreien Städten, denen es gelingt 2011 und 2012 einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner auszuweisen.

Gleichwohl muss Aachen im Jahresabschluss 2012 217,5 Mio. Euro Liquiditätskredite ausweisen. Im Vergleich zu der Eröffnungsbilanz der Stadt Aachen zum 01.01.2008 bedeutet dies eine Steigerung von 15,8 Mio. Euro.

Ab 2013 werden planmäßig wieder negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ausgewiesen. Hieraus ergeben sich zwangsläufig neue Bedarfe an Liquiditätskrediten. Mitte 2014 betragen diese bereits 299 Mio. Euro, der Entwurf der Haushaltssatzung für 2015 sieht vor den Höchstbetrag auf 500 Mio. Euro heraufzusetzen. Aufgrund der sehr günstigen Zinsentwicklung in den letzten Jahren musste die Stadt Aachen 2012 nur rund 845 Tausend Euro an Zinsen für Liquiditätskredite aufwenden. In ihren Planungen sieht sie steigende Zinsaufwendungen (2018: 4,7 Mio. Euro) vor. Durch diese Steigerung wird jedoch nicht das Zinsänderungsrisiko aufgefangen, sondern vorrangig die höhere Zinsbelastung durch den Mehrbedarf an Liquiditätskrediten. Sollten die Zinsen für Kredite wieder steigen, wird dies eine zusätzliche Belastung für den Haushalt darstellen.

→ Feststellung

Auch wenn die Stadt Aachen 2011 und 2012 positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen konnte, verfügt sie nicht über die erforderliche Selbstfinanzierungskraft zur Aufgabenerledigung.

Verbindlichkeiten

Die GPA NRW analysiert die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes, d. h. ohne verbundene Unternehmen, Sondervermögen oder Mehrheitsbeteiligungen. Die Darstellung der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt setzen einen vorliegenden Gesamtabchluss voraus. Dieser liegt in Aachen nicht vor.

Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenausgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	409.743	424.388	435.532	428.320	423.783	483.570
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	201.700	174.700	195.000	221.600	224.200	217.500
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	33.620	42.746	55.841	70.361	69.760	18.536
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.741	5.361	7.059	4.551	4.576	11.253
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	14.280	30.951	32.130	20.308	2.380	3.833
Sonstige Verbindlichkeiten	39.941	42.448	35.543	80.994	96.978	87.068
Verbindlichkeiten gesamt	701.025	720.594	761.105	826.134	821.677	821.760
Rückstellungen	492.429	495.419	503.802	521.144	533.310	547.771
Sonderposten für den Gebührenausgleich	6.027	6.568	9.222	9.338	12.106	13.295
Gesamtsumme	1.199.482	1.222.582	1.274.129	1.356.616	1.367.094	1.382.826
Schulden in Euro je Einwohner						
Schulden insgesamt	4.626	4.715	4.931	5.245	5.249	5.283
davon Verbindlichkeiten	2.704	2.779	2.946	3.194	3.155	3.139

Die Schulden insgesamt steigen im Zeitverlauf kontinuierlich und insgesamt um 183 Mio. Euro an. Der massivste Anstieg ist bei den Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen festzustellen. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass insbesondere der Anstieg 2012 auf eine Umbuchung der Kredite für Kanalinvestitionen beruht. Diese wurden bis 2011 unter der Bilanzposition Verbindlichkeiten aus Vorgängen die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen ausgewiesen.

Auch zukünftig sind die geplanten Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten deutlich höher als die Auszahlungen für Tilgungen. Ein Schuldenabbau erfolgt somit nicht. Nach Aussage der Stadt wird im Rahmen der Haushaltsausführung darauf geachtet, dass sich die unrentierliche Kreditaufnahme im Rahmen der Tilgungsleistungen bewegt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen plant keinen Schuldenabbau. Stattdessen steigen die Verbindlichkeiten kontinuierlich an.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagendeckungsgrad 2	70,4	74,2	76,2	75,9	75,6	77,8
Liquidität 2. Grades	17,2	28,4	24,0	17,6	18,0	24,5
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,7	11,3	11,8	15,0	13,9	12,3
Zinslastquote		3,8	2,7	2,7	2,5	2,4

Die Kennzahlen zur Finanzlage haben sich 2012 leicht verbessert, zeigen jedoch deutlich die kritische Haushaltssituation der Stadt Aachen. Im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte kann die Stadt sich bei den Kennzahlen zur Finanzlage im Bereich oberhalb der Mittelwerte positionieren. Dies bedeutet aber keinesfalls eine zufriedenstellende Positionierung der Stadt Aachen, sondern zeigt nur deutlich die angespannte Finanzlage fast aller kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen.

Die Zinslastquote gibt das Verhältnis der ergebniswirksamen Finanzaufwendungen (insbesondere Zinsen) zu den ordentlichen Aufwendungen wider. Derzeit profitiert die Stadt von dem allgemein niedrigen Zinsniveau. Bereits 2012 betrugen die Zinsaufwendungen für Investitionskredite trotz des niedrigen Zinsniveaus mehr als 16 Mio. Euro.

Rückstellungen

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar und sind bis 2012 erheblich angestiegen.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	405.356	419.077	421.536	430.308	433.362	445.401
Rückstellungen Depositionen und Altlasten	19.314	19.232	19.052	18.386	20.816	20.816
Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0	0	0	1.661
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	67.760	57.110	63.214	72.450	79.132	79.894
Summe der Rückstellungen	492.429	495.419	503.802	521.144	533.310	547.771

Der größte Teil der Rückstellungen entfällt auf die Pensionsrückstellungen, die kontinuierlich ansteigen.

2012 beinhalten rund 37 Prozent der Sonstigen Rückstellungen nach § 36 Absatz 4 und 5 GemHVO Rückstellung für Personal. Der größte Anteil besteht aus den Rückstellungen für zur Städteregion gewechseltes Personal.

Zudem wurde 2012 für die Bildung der Städteregion eine Rückstellung von über 24 Mio. Euro ausgewiesen. Vor dem Hintergrund der besonderen Finanzierungs- und Ausgleichssystematik zwischen der Städteregion und der Stadt Aachen ist derzeit noch nicht absehbar, inwieweit die bisher geleisteten Umlagezahlungen an die Städteregion auskömmlich sind.

2012 wurde die Rückstellung für die Aachener Stadion Beteiligungs GmbH in Höhe von 11,1 Mio. Euro neu gebildet und unter den Sonstigen Rückstellungen ausgewiesen. Diese war notwendig geworden, da die Stadt eine Bürgschaft für die GmbH übernommen hatte und die Inanspruchnahme aus der Bürgschaft aufgrund des erheblichen Risikos einer eintretenden Zahlungsunfähigkeit der GmbH wahrscheinlich war.

In Aachen wird lediglich eine Instandhaltungsrückstellung für die Sanierung des Rathauses im Jahresabschluss 2012 gebildet. Die städtischen Gebäude wurden zum überwiegend Teil ausgliedert. Die entsprechenden Werte und erforderliche Instandhaltungsrückstellungen werden daher in der Bilanz der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Gebäudemanagement abgebildet.

In der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Aachen eine Rückstellung für die Systemumstellung Kanalvermögen Stawag in Höhe von rund 8,9 Mio. Euro gebildet. Die Stawag schafft das Kanalvermögen an und finanziert dieses fremd. Dementsprechend weist sie eine Forderung gegen die Stadt aus. Die von der Stadt Aachen passivierte Rückstellung umfasste die erwarteten Finanzierungskosten (Zinsaufwendungen). 2009 wurde die Rückstellung neu kalkuliert. Im Ergebnis wurde eine Rückstellung von 1,0 Mio. Euro als ausreichend erachtet und der entsprechende Differenzbetrag ertragswirksam aufgelöst, da die Finanzierung der Kanäle wieder rückabgewickelt wurde. Die Systemumstellung beim Kanalvermögen erfolgte dann im Jahr 2012.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST) bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	1.053.158	1.051.929	1.021.084	969.355	930.959	897.996
Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	151.764	152.703	156.926	167.388	182.239	184.170
Summe	1.204.922	1.204.632	1.178.010	1.136.743	1.113.198	1.082.166
Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	39,2	37,9	36,4	33,9	32,4	31,2
Eigenkapitalquote 2	44,9	43,4	42,0	39,7	38,7	37,6

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Entwicklung des Eigenkapitals je Einwohner in Euro						
Eigenkapital 1	4.062	4.057	3.952	3.748	3.574	3.431
Eigenkapital 2	4.647	4.646	4.559	4.395	4.274	4.134

Die negativen Jahresergebnisse führen zu einer Reduzierung des Eigenkapitals. Nach den Planungen der Stadt Aachen wird das Eigenkapital bis 2018 um rund 352 Mio. Euro im Vergleich zur Eröffnungsbilanz vermindert sein. Das entspricht rund 33 Prozent des ursprünglich vorhandenen Eigenkapitals.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011

	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	32,4	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	38,7	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2012

	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	31,2	-29,5	66,2	15,7	4,4	15,0	26,2	20
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	37,6	-12,7	80,2	35,5	24,1	37,9	46,9	20

Ertragslage

Die Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ertragslage. Bei den jeweiligen Ertrags- und Aufwandsarten wird daher auf die Ergebnisse der vorangegangenen Analysen Bezug genommen.

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Steuern und ähnliche Abgaben	292.767	293.494	281.785	332.379	341.856
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	137.907	130.302	135.878	136.549	145.121
Sonstige Transfererträge	15.513	16.397	3.141	3.223	3.461

	2008	2009	2010	2011	2012
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	122.956	122.253	131.253	123.705	121.416
Privatrechtliche Leistungsentgelte	35.556	36.880	37.534	37.197	21.399
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	56.526	57.692	55.964	61.909	70.650
Sonstige ordentliche Erträge	34.127	33.097	49.293	57.222	48.287
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	26
Ordentliche Erträge gesamt	695.351	690.116	694.849	752.184	752.215
Finanzerträge	14.174	21.437	19.007	17.646	20.223

Die ordentlichen Erträge der Stadt Aachen steigen im Zeitreihenvergleich sukzessive an. Die größten Ertragspositionen sind die Steuern und ähnliche Abgaben sowie die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Geprägt werden diese beiden Positionen insbesondere durch die Gewerbesteuererinnahmen und die Schlüsselzuweisungen. Eine detaillierte Analyse erfolgt daher im nachfolgenden Berichtsabschnitt Allgemeine Deckungsmittel.

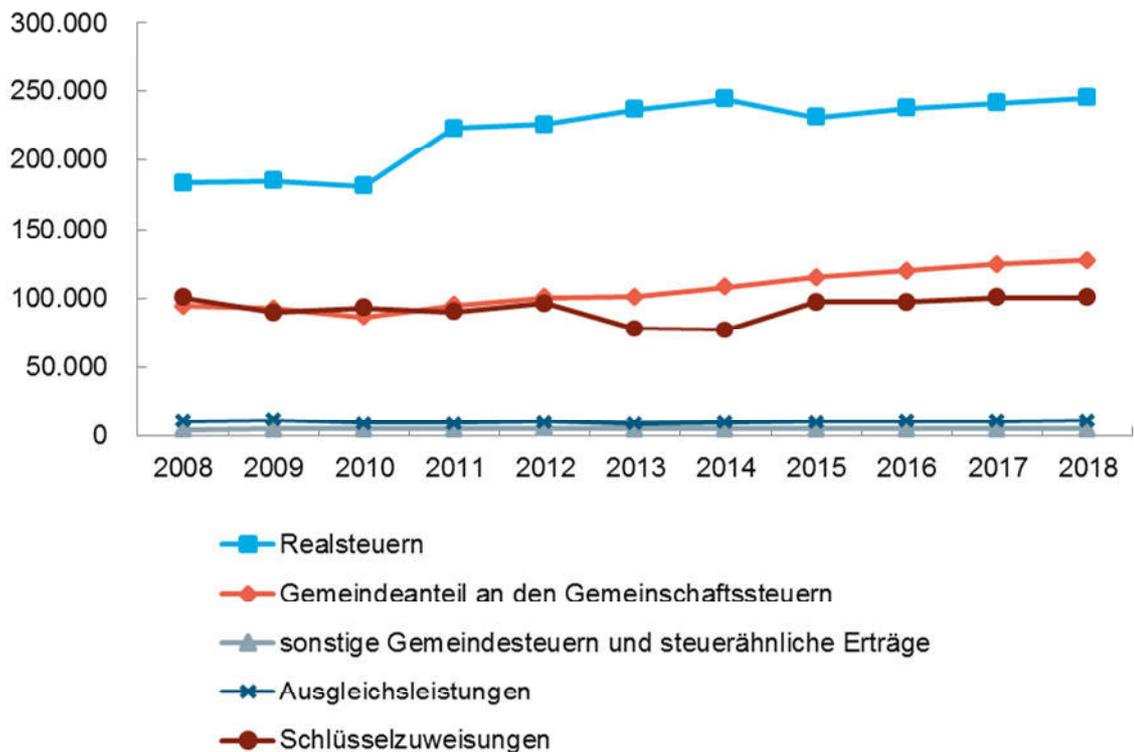
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,
- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie
- die Schlüsselzuweisungen.

Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro (IST und PLAN)



In der Grafik ist deutlich die Wechselwirkung zwischen den Realsteuern, insbesondere der Gewerbesteuer, und den Schlüsselzuweisungen zu erkennen. Aufgrund des starken Anstiegs der Realsteuern in 2011 und 2012 geht die Stadt Aachen 2013 und 2014 von sinkenden Schlüsselzuweisungen aus. Deutlich wird aber anhand der moderaten Steigerung auch die vorsichtige Planung der Stadt Aachen bei diesen beiden Ertragsarten. In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen im Berichtsabschnitt „Haushaltsplanung“ verwiesen.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.623	1.315	2.201	1.628	1.517	1.624	1.706	20

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2012

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.675	1.542	2.201	1.736	1.613	1.711	1.842	19

Die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in Aachen liegen im interkommunalen Vergleich aller kreisfreien Städte Bereich des Mittelwertes.

Wie im kommunalen Steuerungstrend aufgezeigt ist die finanzwirtschaftliche Entwicklung ertragsseitig hauptsächlich neben dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern von den Gewerbesteuererträgen und den Schlüsselzuweisungen abhängig. Diese Ertragsgrößen sind im Wesentlichen nicht durch die Stadt beeinflussbar und unterliegen daher in der Planung einem besonderen Risiko. Die Stadt Aachen begegnet diesem Risiko mit einer vorsichtigen Planung. Gleichwohl zeigen der Einbruch der Gewerbesteuer in 2014 und die daraus resultierende Haushaltssperre die gravierenden Auswirkungen bei einem Einbruch auch nur einer dieser großen Ertragspositionen.

Aufwendungen

Die GPA NRW analysiert die Aufwandsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	138.537	146.996	136.816	137.943	140.728
Versorgungsaufwendungen	17.727	18.807	19.861	44.920	28.962
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	55.929	66.641	69.890	69.058	71.725
Bilanzielle Abschreibungen	19.890	19.102	18.646	20.057	19.654
Transferaufwendungen	433.342	441.257	451.092	464.943	467.248
Sonstige ordentliche Aufwendungen	29.905	32.273	39.439	43.250	47.136
Ordentliche Aufwendungen gesamt	695.330	725.077	735.743	780.171	775.453
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	26.199	19.344	20.076	19.893	18.937

Insgesamt zeigen sich bei den Aufwendungen erkennbare Steigerungen. Ausgenommen hiervon sind lediglich die Bilanziellen Abschreibungen sowie die Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen. Die bilanziellen Abschreibungen bleiben in etwa auf einem konstanten Niveau.

Aufgrund der steigenden Bedarfe an Liquiditätskrediten und der geplanten Neuverschuldung für Investitionen ist zukünftig von steigenden Zinsaufwendungen auszugehen. Zwar profitiert die Stadt aktuell von dem niedrigen Zinsniveau, gleichwohl besteht das Risiko von steigenden Zinsen und damit weitergehenden Belastungen bei den Zinsaufwendungen.

Bei den Personalaufwendungen ist zu berücksichtigen, dass mit Gründung der Städteregion auch Personal zur Städteregion gewechselt ist. Letztendlich wird dieses nunmehr über die Zahlungen an die Städteregion finanziert, die unter den Transferaufwendungen gebucht werden. Hierin begründet sich der unter anderem auch der Anstieg bei dieser Aufwandsposition.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet.

Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST) bzw. Kennzahlen in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen	695.330	725.077	735.743	780.171	775.453
Abschreibungen auf Anlagevermögen	19.890	19.051	19.037	21.175	31.834
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	8.542	7.330	6.470	7.706	7.999
Netto-Ergebnisbelastung	11.349	11.721	12.567	13.469	23.835
Kennzahlen in Prozent					
Abschreibungsintensität	2,9	2,6	2,6	2,7	4,1
Drittfinanzierungsquote	42,9	38,5	34,0	36,4	25,1

Die Abschreibungen auf Anlagevermögen sind 2012 aufgrund der außerplanmäßigen Abschreibungen auf Finanzanlagen erheblich gestiegen. Dementsprechend sind auch die Kennzahlen Abschreibungsintensität sehr hoch bzw. Drittfinanzierungsquote niedrig. Es ist davon auszugehen, dass sie zukünftig wieder das Niveau der Vorjahre erreichen. Dabei ist zu beachten, dass sich durch die dann durchgeführte Inventur Veränderungen beim Sachanlagevermögen ergeben, die wiederum Auswirkungen auf die Abschreibungslast und die Sonderposten haben. Der Anstieg 2011 ist auf die Neu- und damit Höherbewertung der Abwasserbeseitigungsanlagen zurückzuführen. Korrespondierend dazu stiegen die Sonderposten an.

Die Abschreibungslast kann durch die Auflösung der Sonderposten erheblich gemildert werden. Die Sonderposten setzen sich hauptsächlich aus erhaltenen Zuwendungen und Beiträgen zusammen. Während der Erhalt von Zuwendungen durch die Stadt Aachen nicht beeinflussbar ist, können die Beiträge innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen selbst festgelegt werden. Die rechtlichen Möglichkeiten diese Einnahmen zu genießen werden von der Stadt noch nicht vollständig ausgeschöpft. Insoweit wird auf die Ausführungen zu den Beiträgen im Abschnitt Haushaltskonsolidierung verwiesen.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Aachen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	11
Personenstandswesen	12
Gesamtbetrachtung	17
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	18
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	22

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW prüft innerhalb des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung folgende Handlungsfelder:

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen,
- Kfz-Zulassung,
- Führerscheinwesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der leistungsbezogenen Kennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Hierbei haben wir auf Basis der Prüfungsergebnisse das monetäre Potenzial je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld erfolgt erst der interkommunale Vergleich der Kennzahl Personalaufwendungen je Fall. Danach vergleichen Leistungskennzahlen den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Aufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte¹ zugrunde. Die Fallzahlen werden teilweise gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Die Aufgaben der kreisfreien Städte in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Fallzahlen und ihre Erträge unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Overhead erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Overheadtätigkeiten verfälscht.

Der Personaleinsatz kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards geprägt sein. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbe-

¹ KGST-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2010/2011

dingungen angepasst werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

Einwohnermeldeaufgaben

Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Aachen mit 35,10 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 3,60 Vollzeit-Stellen den Overhead. Davon sind lediglich 0,37 Vollzeit-Stellen als Overhead in den Bezirksämtern eingesetzt, die restlichen Overheadanteile beziehen sich auf den Bürgerservice (Bahnhofsvorplatz und Katschhof).

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind in 2011 67.508 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. Für das Jahr 2012 sind es 69.342 gewichtete Fälle.

Personalaufwenden werden in Höhe von 1.859.555 Euro zugrunde gelegt.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2011

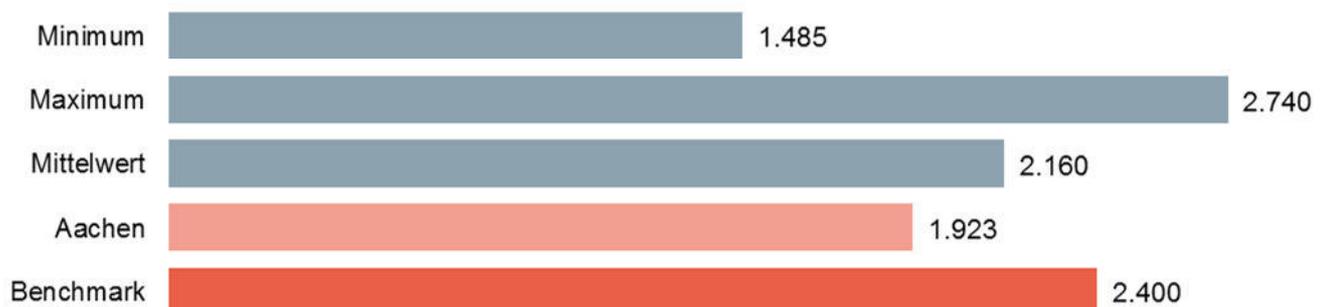
Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,55	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22

In die Kennzahlen fließen Personalaufwendungen für den Overhead sowie die Sachbearbeitung ein. Der Overheadanteil entspricht dem prozentualen Anteil der Vollzeit-Stellen für den Overhead an den Gesamtstellen. Der für Aachen ermittelte Anteil liegt mit 9,3 Prozent am interkommunalen Durchschnittswert von rund neun Prozent.

Die Stadt Aachen nimmt die Einwohnermeldeaufgaben in zwei Innenstadtstandorten und in den Bezirksverwaltungsstellen wahr. Daher bestehen in Aachen insgesamt acht Anlaufstellen für die Bürger.

Die folgende Leistungskennzahl betrachtet den Personaleinsatz auf der Sachbearbeitungsebene.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldewesen



Ver- gleichs- jahr	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.923	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	1.982	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

In beiden Vergleichsjahren kann der Benchmark nicht erreicht werden. Auch positioniert sich die Stadt Aachen in diesem Vergleich unterhalb des arithmetischen Mittelwertes und unterhalb des Medians.

→ **Feststellung**

Im Jahr 2011 gehört die Stadt Aachen zu den rund fünf Städten mit den geringsten Leistungswerten je Vollzeit-Stelle in den Einwohnermeldeaufgaben.

Die ungünstige Positionierung bei den Personalaufwendungen je Fall wird durch die Leistungskennzahl bestätigt.

Ausgehend vom Benchmark benötigte die Stadt Aachen 28,1 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Eingesetzt wurden 35,1 Vollzeit-Stellen. Rund sieben Vollzeit-Stellen sind somit in den Einwohnermeldeaufgaben als Potenzial zu benennen. Dies entspricht 350.000 Euro.

Auch im Verhältnis der Stellenzahlen zu den Einwohnerzahlen bestätigt sich das bisherige Bild. In Aachen wird sowohl im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen als auch im Verhältnis zu den Fallzahlen mehr Personal eingesetzt.

Die Vorgänge der Einwohnermeldeaufgaben sind weitestgehend standardisiert und müssen bei den Städten mehr oder weniger gleich abgebildet werden. Jedoch gestalten die Städte die Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich.

Der Personaleinsatz wird im Wesentlichen von folgenden Faktoren beeinflusst:

- Fallaufkommen, Kundenströme
- Organisation
- Öffnungszeiten
- Terminvergabe, Planbarkeit
- Aufgabenstruktur

Das Fallaufkommen ist durch die Stadt nicht steuerbar. Betrachten wir die gewichteten Fälle im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen, so sind diese in Aachen sogar erhöht. Während im Durchschnitt der kreisfreien Städte 24.397 Fälle je 100.000 Einwohner bearbeitet werden, sind es in Aachen 25.919 Fälle je 100.000 Einwohner.

Die Einwohnermeldeaufgaben werden in Aachen an insgesamt acht Anlaufstellen angeboten. Hierbei handelt es sich um jeweils eine Anlaufstelle je Bezirksamt sowie um eine zentrale Organisationseinheit im Innenstadtbereich mit zwei Anlaufstellen (am Hauptbahnhof und am Katschhof). Im interkommunalen Vergleich werden durchschnittlich fünf Stellen für Einwohner-

meldeaufgaben vorgehalten. Dabei halten die Hälfte der Städte weniger als sechs Anlaufstellen vor, die andere Hälfte sechs oder mehr Anlaufstellen.

→ **Feststellung**

Mit insgesamt acht Anlaufstellen werden in Aachen viele Anlaufstellen für die Bürger vorgehalten. Je mehr Anlaufstellen personell besetzt sein müssen, desto mehr Personal ist notwendig.

Setzt man die Einwohnerzahlen in ein proportionales Verhältnis zu den Anlaufstellen, so beträgt die Anzahl der Einwohner je Bezirksamt in Aachen 32.557. Im interkommunalen Durchschnitt werden je Haupt-/Nebenstelle 63.440 Einwohner und somit nahezu doppelt so viele Einwohner, ermittelt.

→ **Feststellung**

Je Anlaufstelle werden proportional weniger Einwohner als im interkommunalen Durchschnitt angesprochen. Die Anzahl an Anlaufstellen erscheint für die Einwohnerzahl der Stadt Aachen hoch.

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn wir die Fallzahlen auf die Anlaufstellen verteilen. Für Aachen bedeutet dies, dass je Anlaufstelle 10.085 Fälle bearbeitet werden. Im Durchschnitt werden je Anlaufstelle 18.335 Fälle bearbeitet.

→ **Feststellung**

Die Ergebnisse der Kennzahlen zeigen, dass die Anzahl an Anlaufstellen für Einwohnermeldeaufgaben in Aachen hoch und (mit)verantwortlich für die geringen Fälle je Vollzeit-Stelle ist.

Dabei kann nicht grundsätzlich gesagt werden, dass viele Standorte/Anlaufstellen zwangsläufig weniger produktiv oder weniger wirtschaftlich sind. Gleichwohl stehen möglichen Vorteilen für die Bürger erhebliche Nachteile für die Verwaltung gegenüber. Diese sind zum Beispiel:

- Es entsteht ein erhöhter Koordinierungsaufwand für Personaleinsatz, Urlaubsvertretung, kurzfristige Ausfälle.
- Das Erfahrungswissen ist an verschiedenen Standorten nur begrenzt multiplizierbar wodurch ein erhöhter Schulungsaufwand entsteht.
- Es entstehen Kosten für repräsentative Räume.
- Auch kleinere Anlaufstellen müssen mit mehreren Mitarbeitern besetzt werden, hierdurch steigt der Personaleinsatz.
- Öffnungszeiten müssen unabhängig vom Kundenaufkommen personell abgedeckt werden.

Für das Jahr 2011 konnten durch die Stadt Aachen lediglich die Fallzahlen für die beantragen Ausweisdokumente auf die Anlaufstellen verteilt werden. Beispielfhaft verdeutlicht die folgende Darstellung eine notwendige Kundenstrommessung. Auf einer solchen Basis können Kundenströme (bedingt) gesteuert und die Bezirke gestärkt werden. Die Verteilung der 42.279 (gewichteten) Fälle war in 2011 wie folgt:

Verteilung der (anteiligen, gewichteten) Fallzahlen in 2011

Bezirksverwaltungsstelle	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
Aachen-Mitte (Bahnhofplatz und Katschhof)	27.337	64,7
Brand	3.590	8,5
Eilendorf	2.579	6,1
Haaren	1.815	4,3
Kornelimünster/Walheim	2.713	6,4
Laurensberg	2.654	6,3
Richterich	1.572	3,7
Insgesamt	42.279	100,0

65 Prozent der Fälle im Zusammenhang mit Personaldokumenten wurden in Aachen-Mitte bearbeitet, rund 35 Prozent in den übrigen sechs Bezirksverwaltungsstellen.

Dabei werden in den Bezirksämtern mit 8,21 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung rund 23 Prozent des sachbearbeitenden Personals eingesetzt. Der Rest des sachbearbeitenden Personals wird in den zentralen Standorten eingesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte in der Folge einer Kundenstrommessung kritisch prüfen, ob auch die übrigen Fallzahlen der Einwohnermeldeaufgaben sich entsprechend auf die Anlaufstellen verteilen. Hierzu ist eine Erfassung und Auswertung der Kundenvorsprachen nötig.

→ **Feststellung**

Durch das eingesetzt System zur Terminvergabe ist eine entsprechende Auswertung für die Innenstadtstandorte möglich. In Zukunft wird dieses System für weitere Bezirksämter eingesetzt, so dass auch hier elektronische Auswertungen erfolgen können. In den verbleibenden Anlaufstellen müssen die Fallzahlen ggf. anderweitig erfasst werden.

→ **Empfehlung**

Abhängig von den Ergebnissen sollten die Stadt Aachen die Frage beantworten, ob die Anzahl an Anlaufstellen für Einwohnermeldeaufgaben weiterhin angemessen erscheint. Hier sollten abhängig vom Kundenaufkommen alle möglichen Szenarien (Reduzierung von Öffnungszeiten, tageweise wechselseitige Schließung, Schließung von Anlaufstellen für Einwohnermeldewesen etc.) sowie deren Vor- und Nachteile betrachtet und bewertet werden. Ein Angebot sollte nur bei entsprechender Nachfrage aufrechterhalten werden.

Nach der politischen Zielsetzung der Stadt Aachen sollen die Bezirksämter gestärkt werden. Dies ist erklärter politischer Wille.

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen favorisiert grundsätzlich die dezentrale Organisationsform der Einwohnermeldeaufgaben.

Dennoch kann auch bei dezentraler Organisation Potenzial realisiert werden, wenn die Kundenströme steuerbarer und die organisatorischen Bedingungen diesen angepasst werden.

Ein mögliches Mittel hierzu bietet die Vergabe von Terminen. Bei vollständiger Terminvergabe könnte erreicht werden, dass Kundenanfragen die eigentlich beispielsweise am Innenstadtstandort erfolgen sollten dann in den Bezirksamtern anfallen oder umgekehrt. Dieses hätte den Vorteil, dass die Kundenströme so gesteuert werden, dass die Öffnungszeiten gleichmäßig über alle Anlaufstellen ausgelastet sind (vgl. folgende Ausführungen zu den Terminvergaben). Gleichzeitig entstehen für den Kunden kürzere Wartezeiten. Durch eine online-Terminvergabe werden zudem die Kunden direkt an die Anlaufstellen verteilt, soweit Kapazitäten bestehen.

Hinzu kommt die räumliche Ansiedlung der Bezirksamter. In Aachen sind die Bezirksamter zum Beispiel zwischen 3,6 und 11,2 Kilometer von der Anlaufstelle in Aachen-Mitte entfernt. Der Standort Aachen-Mitte wurde aufgrund der Ansiedlung im Zentrum der Stadt als Orientierungspunkt gewählt. Untereinander sind dabei die Entfernungen teilweise geringer.

→ **Empfehlung**

Auch bei (tageweiser, rollierender, gänzlicher o.ä.) Schließung einzelner Anlaufstellen ist die Erreichbarkeit weiterhin gegeben.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bevorzugt eine zentralere Organisationsform von Aufgaben. Fallzahlen, Kundenaufkommen, Erreichbarkeit (auch anderer Anlaufstellen) und Aufwendungen (Gebäude, Personal, EDV, weitere Sachaufwendungen; Vollkosten) sind dabei maßgebliche Entscheidungsparameter.

Die GPA NRW kann die meist zu Grunde liegende Idee der Bürgerorientierung anerkennen. Allerdings ist angesichts der finanziellen Lage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen ein Umdenken erforderlich. Angesichts der Fallzahlen entsteht zudem der Eindruck, dass das Angebot der Stadt Aachen nicht ausgelastet ist.

→ **Empfehlung**

Kundenstrommessungen sollten klären, welche Anlaufstellen wie intensiv mit Kundenbesuchen und Anträgen ausgelastet sind. Bei weiterhin dezentraler Organisation sollten Versuche unternommen werden, die Kundenbesuche stärker zu steuern und die Anlaufstellen entsprechend auszulasten und zu stärken.

Insgesamt läuft der öffentliche Dienst einer Welle an Renteneintritten entgegen. Den starken Einstellungsjahrgängen der 1970er Jahre sind kaum vergleichbare Einstellungsjahrgänge in den Jahrzehnten danach gefolgt. Somit wird vielerorts ein Großteil der Beschäftigten in den Ruhestand gehen, während Aufgaben und Strukturen häufig gleich bleiben oder gar ausgebaut werden.

Viele Städte in Nordrhein-Westfalen werden den derzeitigen Standard der Aufgabenerledigung personell nicht mit mehr leisten können. Daher gilt es, frühzeitig die Voraussetzungen zu schaffen, die (pflichtigen) Leistungen anbieten zu können.

Hierzu gehört nicht zuletzt, sich von Leistungsangeboten zu verabschieden, die nicht vollumfänglich ausgelastet sind.

Eine weitere Besonderheit der Bürgerbüros in Aachen besteht in der organisatorischen Zuordnung. So sind die Anlaufstellen für Einwohnermeldeaufgaben zwei unterschiedlichen Dezernaten zugeordnet. Durch unterschiedliche organisatorische Zuordnungen kann es verstärkt zu

Reibungsverlusten, Informationsunterschieden kommen. Gleichzeitig entsteht ein höhere Abstimmungs- und Informationsbedarf und –aufwand.

→ **Feststellung**

Grundsätzlich sollten gleiche Aufgaben auch der gleichen Leitung und Führung unterstehen. Unterschiedliche Dezernatszuordnungen sind zu vermeiden. Hier ist die Stadt Aachen bereits tätig geworden, In Zukunft ist dies der Fall.

Die Ablauforganisation konnte im Rahmen der Prüfung nicht betrachtet werden. Gleichzeitig unterliegen die Geschäftsprozesse in den Einwohnermeldeaufgaben starken Veränderungen. Insbesondere die elektronischen Neuerungen verändern die Prozesse und sollten in zukünftige Planungen einbezogen werden.

→ **Empfehlung**

Die betroffenen Prozesse sollten durch die Stadt Aachen definiert und betrachtet werden. In der Folge kann es zu verändertem Personalbedarf führen.

Die Bezirksamter nehmen nicht nur Einwohnermeldeaufgaben wahr. An den Arbeitsplätzen sind weitere Aufgaben der bürgernahen Dienstleistungen angesiedelt. Eine Aufteilung von Stellenanteilen kann unter Umständen nicht immer trennscharf erfolgen. Auch kann nicht gesagt werden, ob die restlichen Stellenanteile mit den verbleibenden Aufgaben ausgelastet sind. Auch dies gilt es zu überprüfen.

Die Öffnungszeiten für die Einwohnermeldeaufgaben liegen interkommunal durchschnittlich bei 34 Stunden. Berücksichtigt werden dabei alle Anlaufstellen und alle Öffnungszeiten.

In Aachen liegen die Öffnungszeiten bei 27 Stunden. Die Vermutung, dass möglicherweise sehr lange Öffnungszeiten dazu beitragen, dass die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ gering ist, ist somit nicht zutreffend.

Der Bürgerservice in Aachen-Mitte (Bahnhofplatz und Katschhof) hatte in 2011 38 Stunden wöchentlich geöffnet. Mittlerweile bestehen neue Öffnungszeiten von 35,5 Stunden wöchentlich.

Die Bezirksamter haben an jedem Vormittag vier Stunden geöffnet, sowie am Mittwochnachmittag. Insgesamt jeweils 23,5 Wochenstunden. Zusätzlich können außerhalb dieser Zeiten bei Bedarf Termine vereinbart werden.

Für den Bürgerservice Aachen-Mitte am Bahnhofplatz und im Katschhof besteht die technische Möglichkeit für Terminvergaben. Derzeit werden an zwei Nachmittagen Terminsprechzeiten angeboten. In den Bezirksamtern besteht diese Möglichkeit noch nicht, dies ist jedoch geplant. Hier werden in den Öffnungszeiten Spontankunden bedient. Außerhalb der Öffnungszeiten werden Termine abgestimmt.

Die Terminvergabe bedeutet für den Kunden in der Regel eine bessere Planbarkeit und kürzere Wartezeiten. Auch der Mitarbeiter kann so den Arbeitsablauf besser planen.

→ **Empfehlung**

Das eingesetzte System kann genutzt werden, um die Kundenströme in Aachen-Mitte auszuwerten. Auch können durchschnittliche Warte- und Bedienzeiten ermittelt werden. Im Abgleich mit Stellenausstattungen und absoluten Fallzahlen lassen sich so Rückschlüsse auf die Auslastung ziehen. Dieses System sollte ausgeweitet werden.

Bisher erfolgt noch kein Austausch von Fallzahlen und Anzahl von Kundenanfragen zwischen den Anlaufstellen. Dies war auch elektronisch in der Vergangenheit nicht möglich. Derzeit wird überlegt, die technischen Möglichkeiten in einzelnen Bezirksverwaltungsstellen auszuweiten. Hierüber kann ggf. mehr Transparenz über das Kundenaufkommen und die konkrete Nachfrage erreicht werden. An dieser Nachfrage könnte sich ein Angebot orientieren.

Auch könnte versucht werden, die Öffnungszeiten stärker mit Terminvergaben zu versehen. Wir haben im interkommunalen Vergleich von vollständiger Terminvergabe bis hin zu keiner Terminvergabe Lösungen gesehen. In der Regel ist jedoch das tägliche Geschäft mit Terminvergaben planbarer.

Voraussetzung für den Erfolg der Terminvergabe ist, dass die Termine eingehalten werden können. Dazu muss der Kunden pünktlich sein und bei Unpünktlichkeit der Termin nach einer kurzen Wartezeit verfallen. Gleichzeitig muss für kurzfristige Ausfälle (Krankheit) der Mitarbeiter, Ersatz geplant werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Nachfrage nach Terminen auswerten und ggf. bewerben. Je nach Kundenanfragen und technischen Möglichkeiten sollte eine Terminvergabe ausgeweitet werden. Terminvergaben bergen insbesondere in den Nachmittagsstunden den Vorteil eines weitestgehend verlässlichen Arbeitsendes. Auch vor dem Hintergrund ggf. schwindenden Personals ist eine größere Planbarkeit des Arbeitsvolumens wünschenswert.

Terminvergaben bedeuten nicht zwangsläufig, dass zu diesen Zeiten keine Spontankunden bedient werden. Für Spontankunden stünden die Termine offen, die noch nicht belegt sind.

Je nach den Ergebnissen der Untersuchungen könnte es sich für die Stadt Aachen z.B. anbieten, zunächst die bisher schwerpunktmäßig mit Einwohnermeldeaufgaben frequentierten Standorte am Hauptbahnhof und am Katschhof ausschließlich mit Terminvergaben zu versehen. Dadurch könnten Ergebnisse gewonnen werden, ob und wie sich die Kundenströme dann auf die weiteren Anlaufstellen verteilen oder ggf. später ein Termin an den Standorten im Innenstadtbereich gewählt wird.

Ziel unserer Empfehlungen ist nicht ausschließlich ein kurzfristiger Personalabbau. Vielmehr steht die mittel- bis langfristige Bewältigung der Aufgaben im Vordergrund. Wie bereits ausgeführt, wird im öffentlichen Dienst ein Personalrückgang erwartet. Daher sollten die Städte den organisatorischen Rahmen schaffen, um arbeitsfähig zu bleiben.

Grundsätzlich nimmt landesweit die Anzahl der Bürger ab und die Automatisierung wird zunehmen. In den kommenden Jahren wird sich die Aufgabenstruktur in vielen Bereichen wandeln. Hiervon ist insbesondere der Bereich der Einwohnermeldeaufgaben betroffen. So wird es im Rahmen von E-Government zu Entlastungen kommen, wie z.B. dass Ummeldungen schneller bearbeitet werden können. Auch kommen teilweise Aufgaben hinzu oder verändern sich.

So können Bürger mit eID-Funktion im Personalausweis ihre Führungszeugnisse direkt beim Bundesamt für Justiz bestellen. Die Stadtverwaltung muss hier nicht mehr tätig werden. Entsprechendes ist im Internetauftritt der Stadt Aachen bereits vorgesehen.

Ggf. werden die Kundenvorsprachen im Einwohnermeldebereich nach und nach zurückgehen oder durch technische Neuerung unterstützt werden. Diese Neuerungen gilt es zu integrieren und den Aufgabenbereich bestmöglich zu strukturieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Möglichkeiten die durch das ausgeweitete E-Government entstehen in die Planungen einbeziehen. Bereits absehbare Änderungen sollten frühzeitig mit ihren Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung bewertet werden.

Durch elektronische Anträge können persönliche Besuche in den Anlaufstellen verringert oder verkürzt werden. Die Bürger können unabhängig von Ort und Öffnungszeiten die Behördengänge virtuell erledigen. Zudem reduziert sich durch automatisierte Prozesse wie Melderegisterauskünfte der manuelle Bearbeitungsaufwand in den Anlaufstellen. Schließlich ermöglichen der vorausgefüllte Meldeschein und bundesweit eingeführte Schnittstellen wie z.B. „xpersonenstand“ einen elektronischen Datenaustausch mit anderen Kommunen.

Die Stadt Aachen bietet bereits die Möglichkeit, Meldebescheinigungen online zu beantragen. Zudem ist sie - wie die anderen Städte - dem zentralen Meldeportal angeschlossen. Somit fällt zukünftig ein manuelles Bearbeiten der Auskunftersuchen von Behörden weg. Alle Behörden haben einen verbindlichen Zugang zu diesem zentralen Meldeportal.

Der Einsatz von Internet-Anträgen wird sich durch die gesetzlichen Vorgaben im E-Government zukünftig noch verstärken. Es ist noch ungewiss, inwieweit die Einwohner diese Möglichkeit nutzen oder weiterhin persönlich in das Bürgerbüro kommen. Die Kommunen können dies nur insoweit steuern, als sie Angebote schaffen und hierüber aktiv informieren.

→ **Empfehlung**

Die veränderten Prozesse durch das ausgebaute E-Government nehmen Einfluss auf die Gestaltung der Aufgabenbereiche. Die Organisationsstruktur (Nebenstellen, Öffnungszeiten, Personalbedarf u.a.) sollten hierauf abgestimmt werden.

Der interkommunale Vergleich über zwei Jahre stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Insbesondere die regelmäßigen Fallschwankungen bei den Ausweisdokumenten können so nicht dargestellt werden. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, die Kennzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz über das Fallvolumen zu steuern.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Sowohl in 2011 als auch in 2012 kann der Benchmark der Einwohnermeldeaufgaben durch die Stadt Aachen nicht erreicht werden. Im Jahr 2011 gehört die Stadt Aachen zu den rund fünf Städten mit den geringsten Leistungswerten je Vollzeit-Stelle in den Einwohnermeldeaufgaben.
- Bei Festhalten an der dezentralen Organisation der Einwohnermeldeaufgaben sollte die Stadt Aachen versuchen, die Kundenströme stärker zu steuern und damit zu einer Auslastung der Anlaufstellen beitragen. Ein mögliches Mittel stellen verschiedene Varianten von Terminvergaben dar.

- Die Stadt Aachen sollte die Möglichkeiten die durch das ausgeweitete E-Government entstehen in die Planungen einbeziehen. Bereits absehbare Änderungen sollten frühzeitig mit ihren Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung bewertet werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Aachen mit dem Index 2.

Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Aachen mit 12,46 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 1,05 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 4.056 gewichtete Fälle die Bezugsgröße in 2011. Die gewichteten Fälle bleiben in 2012 mit 4.066 weitestgehend konstant.

Durch das eingesetzte Personal entstanden in 2011 Personalaufwendungen nach KGSt in Höhe von 730.816 Euro.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
210	199	373	252	225	242	258	22

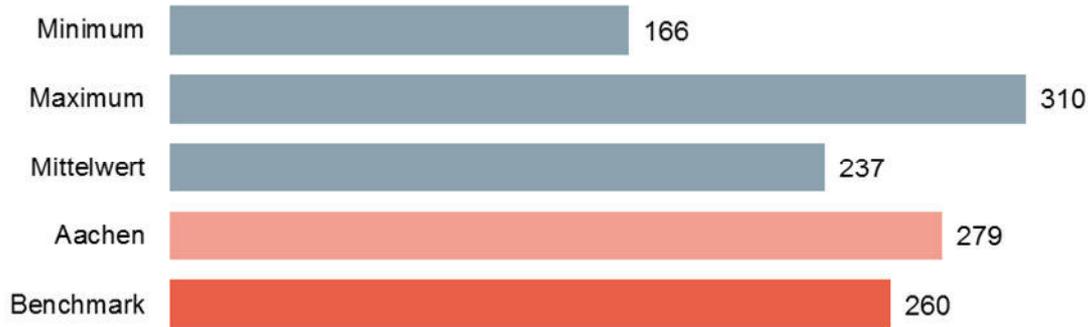
→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen gehört zu den rund fünf Städten in Nordrhein-Westfalen, die die geringsten Personalaufwendungen je Fall verursachen.

Der Overheadanteil ist in Aachen mit 7,8 Prozent unterdurchschnittlich (Mittelwert bei 9 Prozent). Angesichts dieses Vergleichs lässt sich für Aachen kein akuter Handlungsbedarf ableiten. Alle Personen mit Overheadaufgaben nehmen anteilig Aufgaben der Sachbearbeitung wahr.

Die geringen Personalaufwendungen je Fall lassen auf einen wirtschaftlichen Personaleinsatz schließen. Dies bestätigt der folgende interkommunale Vergleich. Einbezogen werden hier nur die sachbearbeitenden Stellenanteile.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011



Vergleichs-jahr	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	279	166	310	237	217	235	260	22
2012	279	191	300	240	224	243	267	22

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen übertrifft in beiden Vergleichsjahren den Benchmark. Die Leistungswerte der Stadt Aachen gehören zu den Bestwerten in Nordrhein-Westfalen.

Im Personenstandswesen werden die Fallzahlen von den örtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst.

In Aachen sind vier Krankenhäuser mit Geburtsabteilung ansässig. Die Fallintensität bei den Geburten ist leicht erhöht.

Darüber hinaus konnte die GPA NRW die Ausländerbeteiligung bei den Geburten nicht in der Kennzahl berücksichtigen, da keine ausreichende Vergleichsbasis vorhanden war. Gleichwohl war im Vorfeld eingeschätzt worden, dass bei Beurkundung einer Geburt mit Ausländerbeteiligung (einer der Elternteile oder beide) ein zusätzlicher Arbeitsaufwand von 0,6 Fallzahlen angerechnet werden kann. Dies entspräche bei der Stadt Aachen insgesamt zusätzlichen 576 Fällen in 2011. Der obige Kennzahlenwert der Stadt Aachen würde auf 326 Fälle je Vollzeit-Stelle ansteigen. Diese Daten konnten wir von 13 kreisfreien Städten betrachten. Dadurch steigt der 3. Quartilswert auf 300 Fälle je Vollzeit-Stelle an.

Auch die Fallintensität bei den beurkundeten Eheschließungen ist erhöht. Ebenso wie die Anzahl der Eheschließungen inklusive Anmeldeverfahren in Aachen.

Die Anzahl von Anmeldungen ohne Eheschließung und die Anzahl von Eheschließungen ohne Anmeldeverfahren sind in Aachen nahezu identisch. Diese Fallintensitäten bedeuten jedoch für den interkommunalen Vergleich, dass im Verhältnis zum Mittelwert Aachen bei Brautleuten außerhalb von Aachen als Trauungsort beliebt ist. Gleichzeitig im Vergleich eine geringere Anzahl an Anmeldungen nicht oder nicht in Aachen zu einer Trauung führt.

Bei den Sterbefällen gibt es in den kreisfreien Städten keine deutlichen Unterschiede in der Fallintensität.

→ **Feststellung**

Die Fallintensitäten sind im Personenstandswesen der Stadt Aachen erhöht.

Die Stadt Aachen hat im Mai 2011 das elektronische Personenstandsregister eingeführt. Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01.01.2009 ist abgeschlossen. Nur wenige Städte erheben Falldaten für die Nacherfassung des elektronischen Personenstandsregisters. Daher war die Einbeziehung dieser Fallzahlen in die Leistungskennzahl nicht möglich.

Die anlassbezogene Nacherfassung der Altregister ist in den Standesämtern mittlerweile üblich. Die systematische Nacherfassung des Geburtenregisters ist bisher noch nicht der Regelfall.

→ **Feststellung**

In Aachen wird derzeit anlassbezogen nacherfasst. Eine systematische Nacherfassung ist noch nicht vorgesehen.

Elektronisch erfasste Erstbeurkundungen sind für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar und erleichtern die Bearbeitung von Folgebeurkundungen, Hinweisen und Urkundenausstellungen. Damit entfällt die manuelle Fortschreibung der in der Vergangenheit geführten Papierregister und kann durch die Nutzung des elektronischen Mitteilungsverkehrs „xpersonenstand“ zukünftig medienbruchfrei erfolgen.

Die Nacherfassung der Personenstandsregister ist bisher nicht verpflichtend, so dass insbesondere auch die systematische Nacherfassung zur Reduzierung der Arbeitsentlastung entfallen könnte. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit zukunftsfähige Prozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann das ggf. überplanmäßige Personal entfallen und die Produktivität im Standesamt weiter erhöht werden.

Die guten Leistungswerte konnten in Aachen ohne außergewöhnlich hohe Überstunden, nicht genommenen Urlaub oder nicht erledigten Aufgaben geleistet werden.

Eine absehbare Arbeitsentlastung tritt durch Abgabe des Testamentsregisters ein. Die Übergabe an das zentrale Testamentsregister der Bundesnotarkammer wird zum Ende des Jahres 2014 erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Personalausstattung des Personenstandswesens sollte in Aachen kontinuierlich anhand der Fallzahlen betrachtet werden.

In Aachen sind nahezu alle Beschäftigten des Personenstandswesens mit Trauungen befasst (Durchführung und/oder Koordination). Hierdurch werden die Termine auf möglichst viele Personen verteilt, was eine punktuell zu starke Belastung einzelner Personen vermeidet. In bestimmten Bereichen besteht eine Einheitssachbearbeitung, so dass alle Standesbeamten flexibel eingesetzt werden können.

In Aachen können Urkunden per E-Mail bestellt werden. Diese werden mit Rechnung übersandt. Hierdurch entfällt die persönliche Vorsprache im Personenstandswesen.

Aachen hat eine weitreichende Organisation im Eheschließungsbereich. So können die Termine durch die Brautleute bis zu einem Jahr vorher reserviert werden. Die Kunden bekommen dann einen Termin, bis wann die Eheschließung angemeldet werden muss. Ansonsten verfällt der Trautermin und steht wieder zur Verfügung. Dieses Vorgehen hat sich bewährt.

→ **Feststellung**

Durch die frühzeitig per Telefon reservierbaren Trautermine vermeidet die Stadt Aachen weitestgehend ein punktuell erhöhtes Kundenaufkommen. Zudem ist bei Anmeldung der Eheschließung ein Termin bereits bekannt und muss nicht mehr abgesprochen werden.

In der Stadt Aachen werden insgesamt zehn Standorte für Eheschließungen vorgesehen. Die Trautermine und Trauorte werden vom Standesamt so gebündelt, dass sich Rüstzeiten wie Warte- und Fahrtzeiten für die Standesbeamten im Rahmen halten und sich letztlich immer auf mehrere Trauungen verteilen. Entsprechend den saisonalen Schwankungen bietet die Stadt Aachen zu Zeiten erhöhter Nachfragen vermehrt Termine an (von Ostern bis Jahresende z.B. jeden Samstag).

An den Samstagen werden in der Regel nur an einem Standort Trauungen angeboten. An in etwa vierzehn Samstagen im Jahr wird zusätzlich parallel in den Bezirken getraut. Der diesbezügliche Dienstplan wird bereits im Februar erstellt.

→ **Feststellung**

Das Angebot zu Eheschließungen jeweils zu konzentrieren, wird ausdrücklich begrüßt. Hierdurch können die Wege- und Rüstzeiten gering gehalten werden. Das Angebot ist verlässlich und planbar, sowie personell umsetzbar. Die Stadt Aachen berücksichtigt hierdurch sowohl die Kundeninteressen (Samstagstraungen von April bis Dezember) als auch Mitarbeiterbedürfnisse (freie Wochenende von April bis Dezember durch die Organisation).

Unter der Woche sind im Standesamt und am Freitag auch im weißen Saal der Stadt Trauungen möglich. Auch werden mittwochs und freitags wechselnd in den Bezirken Trautermine angeboten. Dies wurde in der Vergangenheit mit dem zentral vorgehaltenen Personal abgedeckt.

→ **Feststellung**

In Aachen wird ein paralleles Angebot von Trauorten weitestgehend vermieden. Dies ist ebenfalls organisatorisch von Vorteil und wird begrüßt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte kontinuierlich überprüfen, ob für Trauungen an den jeweiligen Standorten eine ausreichend hohe Nachfrage besteht.

Wichtig scheint hier der Hinweis, dass das Angebot sich zwar an der Nachfrage orientieren sollte, die Nachfrage jedoch so hoch sein sollte, dass ein Angebot auch Einzelfallübergreifend sinnvoll erscheint. Grundsätzlich kann nicht jede Nachfrage nach einem bestimmten Tag oder Ort bedient werden. Besitzstandswahrungen und Einzelinteressen sollten vor Wirtschaftlichkeit und zielgerichtetem, wirtschaftlichen Personaleinsatz zurückstehen. Letztlich gebietet es die notwendige Haushaltskonsolidierung, Angebote sowohl am Nachfrageverhalten als auch an der Leistungsfähigkeit der Kommunen zu erstellen.

→ **Feststellung**

Die Trauungsangebote sind zu vielen Zeiten zu 100 Prozent ausgelastet. Allerdings bestehen auch in der Woche in Aachen Trauzeiten, zu denen keine große Nachfrage besteht.

→ **Empfehlung**

Die Angebotsstruktur in der Woche sollte überprüft werden. Hier sollte angelehnt an den bisherigen Trauungsterminen betrachtet werden, welches Angebot angenommen wird. Ggf.

kann gerade in den Bezirken das Angebot weiter komprimiert werden. So können Fahrt- und Wegezeiten reduziert werden. Ein Auslagenersatz sollte angemessen sein.

Seit 2013 wurden zu den Standesbeamten des Personenstandswesens elf zusätzliche Standesbeamte geschult. Diese sollen für zusätzliche Trauungsnachfragen für Klientel zur Verfügung stehen, die besondere Bezug zu einem Bezirk haben. Durch Personalwechsel wurden hierzu 13 Mitarbeiter jeweils drei bis vier Stunden geschult. In 2013 nahmen 24 Ehepaare dieses Angebot wahr. Im Frühjahr 2014 lagen für das laufende Jahr elf Anfragen vor.

Aufgabe der Stadt ist es letztlich, ein Angebot im Rahmen der personellen Leistbarkeit anzubieten, wo ein Interesse der Kunden besteht. Dabei sollte ein gewisses Maß an Nachfrage gegeben sein und sich ein Angebot auch an wirtschaftlichen Zielen messen lassen.

→ **Empfehlung**

Für das zusätzliche Trauungsangebot in den Bezirken besteht eine geringe Nachfrage. Die angefragten Trauungen sollten auch innerhalb des allgemeinen Trauangebotes abgedeckt werden.

In diesem Zusammenhang verweisen wir zudem auf die Ausführungen im Berichtsteil Einwohnermeldeaufgaben über die voraussichtliche Entwicklung des Personalbestands. Dies gilt für das Personenstandswesen gleichermaßen.

Bei den Sterbefällen übernehmen im Regelfall die Bestatter die Behördengänge. In Aachen ist bislang keine konkrete Absprache mit den Bestattern getroffen worden. Die örtlichen Bestatter kommen jedoch meist in den Morgenstunden und geben die Unterlagen ab, der Zeitpunkt der Abholung wird dann vereinbart.

Die technisch mögliche elektronische Datenübermittlung der Sterbefallanzeigen vom Bestatter über das Internet an das zuständige Standesamt wird von den Bestattern noch nicht genutzt. Einige kreisfreie Städte haben durch regelmäßige Gespräche mit Vertretern der örtlichen Bestatter Verbesserungen in der Zusammenarbeit erreichen können.

→ **Empfehlung**

In Abstimmung mit den örtlichen Bestattern könnten die grundlegenden Prozesse in diesem Aufgabenbereich ggf. verbessert werden. Der direkte Kontakt zu den Unternehmen bietet sich an, um eine einheitliche Vorgehensweise abzustimmen.

Die Öffnungszeiten liegen mit wöchentlich 24 Stunden unter dem Durchschnitt. Allerdings handelt es sich hier um Zeiten, die insbesondere für die Urkundenstelle, Anmeldung von Geburten und Beurkundung von Sterbefällen vorgesehen sind. Für die übrigen Dienstleistungen werden in der Regel Termine, auch außerhalb der offiziellen Öffnungszeiten, vergeben.

Daher stehen die Mitarbeiter der Stadt Aachen dem Bürger länger zur Verfügung, als dies über die hier dargestellten Öffnungszeiten zum Ausdruck kommt. Hiermit verbunden sind aus Sicht der GPA NRW insbesondere folgende Vorteile:

- geringere Wartezeiten (Kunde)
- höhere Planbarkeit (Kunden und Mitarbeiter)

- individuelle Absprache von Terminen (auch Termine in den frühen Morgenstunden und am späten Nachmittag möglich)

→ **Empfehlung**

An der beschriebenen Vorgehensweise sollte festgehalten werden. Eine regelmäßige Messung der Kundenströme kann weiteren Aufschluss über das Kundenverhalten der Spontankunden und Terminkunden geben (Auslastung).

Die GPA NRW sieht die Öffnungszeiten als ausreichend an. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Trauungen vormittags parallel zu den Öffnungszeiten stattfinden. Durch die klare Strukturierung der Termine und Terminvergaben für bestimmte Anfragen ist dies parallel möglich. Bei längeren Öffnungszeiten wäre für die Stadt Aachen von einem höheren Personalbedarf auszugehen.

→ **Feststellung**

Durch individuelle Terminvereinbarungen wird es möglich, Kundenanfragen auch außerhalb offizieller Öffnungszeiten zu bedienen.

Die für die Prüfung maßgeblichen Daten konnte die Stadt Aachen liefern. Intern wurden in der Vergangenheit keine Kennzahlen erhoben. Allerdings werden die Fallzahlen fortgeschrieben und betrachtet. Hierüber bewertet die Stadt Aachen die personelle Auslastung. Hierzu bedarf es noch einer manuellen Auswertung. Wenn automatisierte Auswertungen wichtiger Daten aus dem Fachverfahren möglich werden (z.B. Fallzahlen mit Ausländerbeteiligung/ Migrationshintergrund), würde dies weitergehende Auswertungen vereinfachen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Mit rund vier weiteren Städten entstehen der Stadt Aachen im Personenstandswesen je Fall die niedrigsten Personalaufwendungen.
- Sowohl im Jahr 2011 wie im Jahr 2012 wird durch das Personenstandswesen der Stadt Aachen der durch die GPA NRW definierte Benchmark übertroffen.
- Dieses Ergebnis wird aus Sicht der GPA NRW durch die Vermeidung paralleler Trauungsangebote, eine eindeutige Terminstruktur mit Raum für individuelle und flexible Terminvereinbarung, eine weitsichtige Organisation der Trauungen und dadurch erreicht, dass nahezu sämtliche Mitarbeiter des Standesamtes für die Trauterminne einsetzbar sind.
- Durch regelmäßige Auswertung der Kundennachfrage können sowohl die Servicezeiten als auch die Trauungsangebote, abgestimmt auf die personellen Kapazitäten, gestaltet werden.
- Das derzeitige zusätzliche Trauungsangebot in den Bezirken sollten kritisch betrachtet werden. Für dieses Angebot besteht keine hohe Nachfrage. Die Stadt Aachen sollten an der strukturieren Vorgehensweise im Bereich Personenstandswesen festhalten. Die Ergebnisse gelten als Orientierungsmaßstab für andere Städte im interkommunalen Vergleich.

- Insgesamt sind die Handlungsmöglichkeiten begrenzt. Weitere Handlungsmöglichkeiten werden sich durch die für alle Standesämter geltenden Veränderungen der Prozesse ergeben. Insbesondere durch den Wegfall manueller Tätigkeiten und dem Ausbau elektronisch abgebildeter Prozesse und Kommunikation werden sich weitere Optimierungsmöglichkeiten ergeben.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Personenstandswesen der Stadt Aachen mit dem Index 4.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Aachen mit 7,38 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,66 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind in 2011 6.304 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 wurden 5.945 gewichtete Fälle berücksichtigt.

Für den Personaleinsatz werden in 2011 Personalaufwendungen in Höhe von 459.012 Euro zugrunde gelegt.

Personalaufwendungen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten je Fall in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
73	39	121	60	46	50	66	21

Der Overheadanteil ist in Aachen mit 8,2 Prozent unterdurchschnittlich (Mittelwert 9,9 Prozent).

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 57.262 Euro hoch und liegen nur knapp unter dem Maximum von 57.290 Euro. Der Mittelwert liegt hier bei 53.952 Euro je Vollzeit-Stelle. Eine Überprüfung der Stellenwertigkeit ist nicht Inhalt dieser Prüfung. Die Stellenwertigkeiten werden durch die auf den Stellen wahrgenommenen Aufgaben beeinflusst.

In Aachen werden Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in allen Bezirksämtern sowie am Standort in Aachen-Mitte wahrgenommen. Somit werden jeweils nur geringe Anteile einer Stelle mit diesen Tätigkeiten ausgefüllt. Mit dem Rest der Stelle werden andere Tätigkeiten wahrgenommen, die ggf. durch andere höherwertige Aufgaben geprägt sind und zu höheren Bewertungen führen. Dennoch fließen sie dann mit jeweiligen Bewertungsstufen wie A10, A11 und A12 in den Vergleich ein.

Entscheidend ist zudem der Personaleinsatz in der Sachbearbeitung. Die überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall könnten auch in der Personalausstattung begründet sein.

Die Aufgabenstruktur bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist sehr vielschichtig. Zum einen werden in standardisierten Verfahren Anträge bearbeitet. Zu anderen fallen noch

Zeitanteile für Überwachungstätigkeiten, ordnungsbehördliche Verfahren sowie Bußgeldverfahren an. Die Intensität der Aufgabenwahrnehmung ist hier unterschiedlich.

Durch die GPA NRW wurde zunächst eine Kennzahl ermittelt, die sämtliche Sachbearbeiter-Stellen berücksichtigt, inklusive der Aufgabe Bekämpfung der Schwarzarbeit. In einer weiteren Betrachtung wurden die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit bereinigt.

In Aachen ist die Bekämpfung der Schwarzarbeit bei der Städteregion Aachen angesiedelt. Diese Stellen waren nicht Gegenstand der Prüfung. Daher wird hier nur auf die Kennzahl ohne Stellen für Bekämpfung der Schwarzarbeit abgestellt.

Fälle je Vollzeit-Stelle (ohne Bekämpfung der Schwarzarbeit)

Ver-gleichs-jahr	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	855	796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012	868	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

→ Feststellung

Unter Berücksichtigung der Fallzahlen hat die Stadt Aachen einen erhöhten Personaleinsatz. Somit werden die hohen Personalaufwendungen je Fall auch durch den hohen Personaleinsatz verursacht.

Die Leistungswerte in Aachen resultieren auch aus der Organisationsstruktur und den Aufgabenstandards. Hier sind Unterschiede zu den anderen kreisfreien Städten erkennbar.

Die Angelegenheiten der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten werden in den kreisfreien Städten überwiegend zentral wahrgenommen. So hatten 2011 lediglich fünf kreisfreie Städte Nebenstellen, in denen z.B. Gewerbebeanmeldungen oder Erlaubnisse bearbeitet wurden. Im Jahr 2012 waren es nur noch vier Städte.

→ Feststellung

Die Stadt Aachen ist eine von vier kreisfreien Städten mit dezentraler Aufgabenstruktur in den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Neben dem zentralen Gewerbeamt nehmen sechs Bezirksämter diese Aufgabe wahr. Die dort eingehenden Gewerbebeanmeldungen und Erlaubnisse werden eigenständig bearbeitet, ebenso wie Gewerbeuntersagungen. In den Bezirksämtern handelt es sich um Mischarbeitsplätze, hier sind auch andere Aufgaben (außerhalb ordnungsbehördlicher Tätigkeiten) bei den Stellen angesiedelt.

Eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung hat die Folge, dass Beschäftigte in den Anlaufstellen jeweils für diese Aufgabe umfassend geschult werden müssen, während sie nur mit einem geringen Stellenanteil diese Aufgabe wahrnehmen.

→ Empfehlung

Die Fallzahlen der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollten den Anlaufstellen zugeordnet werden um so die Kundenströme und das Fallaufkommen vergleichen zu können. Durch eine Zentralisierung dieser Aufgaben können ggf. personelle Synergien erwirkt wer-

den. Dies sollte überprüft und bewertet werden. Anderenfalls sollte der Stellenumfang in den einzelnen Anlaufstellen überprüft und mit den Fallzahlen verknüpft werden.

Die hier zugrunde gelegten 7,38 Stellen in der Sachbearbeitung verteilten sich in 2011 auf insgesamt neunzehn Mitarbeiter in den Bezirksämtern und in Aachen-Mitte. Eine scharfe und eindeutige Abgrenzung zu anderen Aufgaben der jeweiligen Stelle ist insofern nicht immer möglich.

In den Bezirksämtern werden 2,2 Stellen für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten auf zwölf Mitarbeiter verteilt. Insofern wird deutlich, wie gering die Stellenanteile bei den einzelnen Bezirksämtern sind. Hierfür muss sowohl die Infrastruktur an Daten, Systemen etc. aufrechterhalten werden als auch die Vertretung und Zusammenarbeit gewährleistet sein.

→ **Feststellung**

Unter den derzeitigen organisatorischen Bedingungen (dezentrale Organisation, entsprechend hoher Anteil an Mischarbeitsplätzen) ist eine günstigere Positionierung nicht zu erwarten. Die Fragestellung nach Personalreduzierungen kann nur nach einer tiefgehenden Untersuchung (Geschäftsprozessoptimierung) beantwortet werden.

Durch sieben Anlaufstellen für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten besteht, unabhängig von den tatsächlichen Fallzahlen, ein erhöhter Personalbedarf

- zur Abdeckung von Öffnungszeiten,
- zur Vertretung (Krankheit, Urlaub, Fortbildung) in allen Anlaufstellen und
- durch nicht planbares Kundenverhalten (Wahl der Anlaufstelle zusätzlich Unsicherheit bei prognostizierten Fallzahlen).

Ausgehend vom übergeordneten Ziel (Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) zeigt die Prüfung, dass die Städte den Handlungsspielraum regelmäßig nicht konkretisieren und überprüfen. Auch in Aachen gibt es keine konkretisierten Zielsetzungen. Die bislang definierten Ziele umfassen in der Regel umfassendere Aufgabengruppen (Produktgruppen) und sind allgemeiner Natur.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Standards überprüfen und konkrete Ziele festlegen. Hierauf abgestimmt ist der Personalbedarf zu kalkulieren.

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Aachen besteht die Absicht, für die Aufgabenbereiche konkret gefasste Ziele zu entwickeln. Dies ist begrüßenswert. In einem zweiten Schritt sollten Indikatoren entwickelt werden, um die Zielerreichung zu messen.

So kann z.B. ein Ziel, welches auf die allgemeine Gefahrenabwehr abzielt auch mit einem Indikator hinterlegt werden, der Art und Umfang von Ordnungsverfügungen und erhobenen Bußgeldern in diesem Bereich misst. Gefahrenabwehr ist dort notwendig, wo die Ahndung von Verstößen ein nicht vorhandenes Rechtsempfinden der Beteiligten dokumentiert. Eine hohe Kontrolldichte macht z.B. schwerpunktmäßig dort Sinn, wo Verstöße zu erwarten sind und/oder eine abschreckende Wirkung zu erwarten ist. Das Gefährdungsrisiko ist dabei insgesamt variabel und ist (saisonalen) Schwankungen unterworfen.

Die überörtliche Prüfung umfasst keine detaillierte und umfassende Analyse der Prozesse. Im Rahmen der geführten strukturierten Interviews wurden Einzelaspekte abgefragt und verglichen.

Neben der dezentralen Aufgabenwahrnehmung besteht in Aachen die Besonderheit, dass die Städteregion Aachen für Teile der hier betrachteten Aufgaben zuständig ist. So haben wir bereits auf den Vergleich ohne Stellenanteile zur Bekämpfung der Schwarzarbeit abgestellt. Darüber hinaus konnten in den Fallzahlen keine Stellenanteile und Fallzahlen für die Bearbeitung von Erlaubnissen für Makler, Anlageberater, Bauträger und Baubetreuer einbezogen werden, da auch hier die Städteregion zuständig ist. Da sowohl der Mitteleinsatz als auch die bearbeiteten Fälle nicht einfließen, hat dieser Umstand auf den obigen Vergleich keinen Einfluss.

Der Vergleich dient als Näherungswert und Indikator für die Intensität der Aufgabenwahrnehmung.

Insgesamt bestanden nach dem Betrachtungszeitraum hohe Stellenvakanzen. So standen in 2013/2014 über einen langen Zeitraum im Bereich Gewerbemeldestelle und allgemeine Gewerbeangelegenheiten drei Stellen des planmäßig eingesetzten Personals nicht zur Verfügung.

Beispielhaft gerechnet mit den Fallzahlen und den Stellendaten aus 2012, reduziert um drei Stellen, ergäbe sich ein Kennzahlenwert von 1.759 Fälle je Vollzeit-Stelle, der oberhalb des Maximalwertes aus 2012 läge.

→ **Feststellung**

Für die Jahre 2013 und 2014 ist von deutlich höheren Kennzahlenwerten auszugehen. Das Personal stand nicht im geplanten Umfang zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte neben eigens entwickelter Zielstruktur die hier betrachteten Kennzahlen fortschreiben und als Indikator zur weiteren Arbeitsplanung nutzen. In der derzeit gewählten dezentralen Organisation besteht aus Sicht der GPA NRW kein Anhaltspunkt für eine mögliche Personalreduzierung.

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	18.437	17.955	12.906	12.569
Ummeldung	0,4	18.670	18.565	7.468	7.426
Abmeldung	0,3	16.184	16.243	4.855	4.873
Personalausweis	1,0	30.608	30.389	30.608	30.389
Reisepass	0,9	12.968	15.651	11.671	14.086
Gesamt				67.508	69.342

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	2.657	2.690	1.063	1.076
Beurkundung Sterbefall	0,3	2.914	3.024	874	907
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	1.097	1.085	1.097	1.085
Eheschließung: nur Trauung	0,5	185	232	93	116
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	181	187	109	112
Zwischensumme:				3.235	3.296
bearbeitete Anmeldeverfahren zur Ehe- schließung mit Auslandsbeteiligung - Zusatzfaktor	0,9	272	251	245	226
Zwischensumme:				3.480	3.522
Geburtsbeurkundungen mit Auslandsbeteiligung - Zusatzfaktor	0,6	960	906	576	544
Gesamt				(4.056)	(4.066)

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbeanmeldungen	1,0	2.525	2.263	2.525	2.263
Gewerbeummeldungen	1,0	843	747	843	747
Gewerbeabmeldungen	0,3	2.293	2.163	688	649
gewerberechtliche Erlaubnisse	10,0	14	12	140	120
erteilte Gaststättenlaubnisse	12,0	105	92	1.260	1.104
erteilte Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	2,0	424	531	848	1.062
Gesamt				6.304	5.945

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Jugend der Stadt Aachen im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	4
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	6
Kinder- und Jugendarbeit	8
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	9
Tagesbetreuung für Kinder	10
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	11
Organisation und Steuerung	12
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	13
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	14
Versorgungsquoten	15
Elternbeitragsquote	20
Plätze in kommunaler Trägerschaft	22
Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	23
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	27
Kindertagespflege	28
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	29
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	30
Wirkungszusammenhänge	30
Offene Ganztagschule	31
Organisation und Steuerung	32
Fehlbetrag OGS je teilnehmenden Schüler	33
Elternbeitragsquote	33
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	34
Kinderschutzverfahren	35
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	38

→ Jugend

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Jugend umfasst den Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Dieser bildet die originären Aufgaben der Jugendhilfe nach dem SGB VIII¹ ab. Den Produktbereich 06 untergliedert die GPA NRW in die Produktgruppen

- Kinder- und Jugendarbeit,
- Tagesbetreuung für Kinder und
- Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie.

Bei der Datenabfrage zum Produktbereich Kinder, Jugend und Familienhilfe², den Produktgruppen³ und den Produkten hat sich die GPA NRW an den folgenden Definitionen und Zuordnungen orientiert:

- Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP),
- den statistischen Erhebungen von IT.NRW⁴,
- der Gliederung des SGB VIII - Zweites Kapitel Leistungen der Jugendhilfe und
- den Regelungen des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) - Zweites Kapitel Finanzielle Förderung.

Die Prüfungsschwerpunkte liegen auf den Produktgruppen Kinder- und Jugendarbeit sowie Tagesbetreuung für Kinder. Ergänzend prüft die GPA NRW das Produkt Offene Ganztagschule (OGS) aus dem Produktbereich 21 – Schulträgeraufgaben. Ergebnisse zur Produktgruppe Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie finden sich im GPA-Kennzahlenset. Dieses ist als Anlage zum Bericht dargestellt. Es enthält in hochaggrierter Form die Kennzahlen zum Produkt Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Die Hilfen zur Erziehung werden im Rahmen dieser Prüfung nicht tiefer gehend analysiert. Abschließend nimmt die GPA NRW den Kinderschutz in den Blick. Hier liegt der Schwerpunkt in der Überprüfung der örtlichen Verfahrensstandards nach § 8a SGB VIII und deren Umsetzung in der praktischen Fallbearbeitung.

Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Verbesserungen des Ergebnisses führen. Auf der Grundlage der Daten bildet die GPA NRW Kennzahlen, die sie interkommunal vergleicht. Für die Analyse und Bewertung führt die GPA NRW strukturierte

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes v. 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163) in der zurzeit gültigen Fassung

² verbindlich nach § 4 GemHVO

³ verbindliche Meldepflicht zur Finanzstatistik

⁴ Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

Interviews und zieht weitere Informationen heran⁵. Berücksichtigt werden zudem Besonderheiten der Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung des Jugendamtes.

Schwerpunktmäßig richtet die GPA NRW den Blick auf die Fragestellungen des Ressourceneinsatzes und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung.

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen

Die Entwicklung der Kinder- und Jugendeinwohner hat eine große Bedeutung für die strategische Ausrichtung einer Stadt. Sie nimmt wesentlichen Einfluss auf die verschiedenen Aufgabenbereiche der Jugendhilfe. Entsprechend unterscheidet die GPA NRW in Abhängigkeit von der Kennzahl nach unterschiedlichen Altersgruppen.

Für die im Berichtsteil Jugend abgebildeten Einwohnerdaten werden aus Vergleichsgründen die Einwohner- bzw. Prognosedaten von IT.NRW mit Stand 31.12. bzw. 01.01. jeden Jahres als einheitliche Datengrundlage herangezogen. Die Einwohnerdaten basieren auf der Fortschreibung der Volkszählung 1987.

Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen

Aachen	2011	2012	2015	2020	2025
Einwohner gesamt	260.454	261.762	261.980	263.346	262.870
0 bis unter 3	5.794	5.877	6.124	6.504	6.678
3 bis unter 6	5.741	5.657	5.521	5.845	6.166
6 bis unter 10	7.584	7.456	7.504	7.241	7.636
0 bis unter 21	45.746	45.694	41.906	41.012	41.096
6 bis unter 21	34.211	34.160	30.261	28.663	28.252

Bezogen auf die Gesamteinwohnerzahl zeigt die Entwicklung für die Stadt Aachen in der mittel- und langfristigen Prognose eine marginal steigende Tendenz.

Die für die Jugendhilfe relevanten Altersgruppen weisen unterschiedliche Entwicklungen auf. Die Prognosetendenz für die Kinder in der Altersgruppe bis unter drei Jahre ist deutliche ansteigend. Auf einen leicht zunehmenden Bedarf muss sich die Stadt Aachen auch in der Altersgruppe der Kinder von drei Jahren bis zur Einschulung einstellen.

Dagegen zeigen die Entwicklungen für die Altersgruppen der Kinder- und Jugendeinwohner von 0 bis unter 21 Jahre bzw. 6 bis unter 21 Jahre eine klar rückläufige Tendenz.

→ Feststellung

Die Angebotsplanung in den verschiedenen Aufgabenfeldern der Jugendhilfe bedarf mit Blick auf die unterschiedlichen Entwicklungen in den jeweiligen Altersgruppen einer passge-

⁵ z.B. Jahres-/Ergebnisrechnungen, interne Finanz- und Leistungsdaten, Controllingberichte, Jahres-/Geschäftsberichte, Kindergartenbedarfspläne, Kinder- und Jugendförderpläne, Förderrichtlinien, Satzungen, Dienst- und Arbeitsanweisungen, Rats- und Ausschussvorlagen etc.

nauen und zeitnahen Aktualisierung.

Im Aufgabenfeld der Kindertagesbetreuung muss sich die Stadt Aachen mittelfristig insbesondere in der U-3 Betreuung auf eine steigende Nachfrage nach Betreuungsplätzen einstellen.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Aachen hat die Aufgaben Jugend und Schule in einem Fachbereich Kinder, Jugend und Schule (FB 45) zusammengeführt. Damit sind wichtige gemeinsame Schnittstellen in einer Organisationseinheit gebündelt. Der FB 45 ist dem Dezernat IV Bildung und Kultur zugeordnet, zu dem auch der Sportbereich gehört.

Die Organisation des FB 45 besteht aus sechs Abteilungen. Zu ihnen gehören neben den originären Jugendhilfeaufgaben die Abteilungen Pädagogische Dienste (45/500) und Schulbetrieb (45/400).

Die Pädagogischen Dienste werden bezogen auf Aufgaben der Jugendberufshilfe und der Schulsozialarbeit im Produktbereich 06 berücksichtigt. Die Aufgaben des Schulbetriebes wurden bereinigt.

Mit den Abteilungen Kitas, OGS und Tagespflege (45/200) sowie Soziale Dienste und Jugendpflege (45/300) wird im Wesentlichen die zuvor im Berichtsabschnitt Inhalte, Ziele, Methodik aufgezeigte Produktgruppenstruktur abgebildet.

Daneben besteht der Querschnitt mit den beiden Abteilungen Planung (45/100) und Finanzen, Verwaltung IT (45/600). In der Planungsabteilung werden die Aufgaben der Schulentwicklungsplanung, Jugendhilfeplanung und Kindergartenbedarfsplanung gebündelt. Ferner wird hier die Ausschussarbeit koordiniert und die Arbeitsgemeinschaften (AG) nach § 78 SGB VIII betreut. Die AG nach § 78 SGB VIII für die OGS ist Aufgabe der Abteilung 45/200.

Die Abteilung Finanzen, Verwaltung IT ist schwerpunktmäßig für das Finanzmanagement des FB 45 zuständig. Hierzu gehören alle Angelegenheiten rund um den Haushalt, das Finanz- und Leistungscontrolling, Zuschussangelegenheiten sowie die Entgeltverhandlungen mit den Einrichtungen und Anbietern. Der Aufgabenkatalog umfasst ferner die Betriebskostenabrechnung für die Kindertageseinrichtungen und die OGS sowie die Festsetzung der Elternbeiträge.

Im Haushalt der Stadt Aachen sind zum Produktbereich 06 drei Produktgruppen abgebildet. Diese entsprechen in der dargestellten Zusammenführung den Vorgaben der Finanzstatistik. Jeder Produktgruppe ist auf der Ebene des Haushaltes ein Produkt zugeordnet. Inwieweit diese sachgerecht gebildet und die Leistungen zugeordnet wurden, hat die GPA NRW nicht nachvollzogen. Auf der Produktebene bestehen für die Städte keine verbindlichen Vorgaben. Maßgeblich für die nachfolgenden Darstellungen der Finanzdaten sind die von der GPA NRW vorgegebenen standardisierten Abfragen der Finanzdaten in Anlehnung an die Finanzstatistik.

→ **Feststellung**

Die Stadt hat die Aufgabenbereiche Jugend und Schule zusammengelegt. Steuerungsleistungen, Planungsaufgaben sowie das Finanz- und Leistungscontrolling wurden gebündelt. Dies führt zu Synergieeffekten.

Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz für das Jugendamt ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Dazu wird das Teilergebnis des Produktbereiches 06 auf die für die Jugendhilfe relevante Altersgruppe der Einwohner bezogen.

Der GPA NRW ist bewusst, dass der Produktbereich 06 aufgrund unterschiedlicher Organisationsstrukturen, Ausgliederungsgrade und politischen Ausrichtungen in den kreisfreien Städten zum Teil deutlich differieren kann.

Die Stadt Aachen hat die Aufgaben der Adoptionsstelle/-vermittlung und die Fachstelle bei sexuellem Missbrauch auf das Jugendamt der Städteregion Aachen übertragen.

Die nachfolgend dargestellten Finanzdaten der Stadt Aachen zu den Jahren 2011 und 2012 beruhen auf vorläufigen Rechnungsergebnissen. Daten aus den Ergebnisrechnungen der Vorjahre wurden der GPA NRW nicht zur Verfügung gestellt. Ein Zeitreihenvergleich mit den für die Prüfung relevanten Jahren 2009 bis 2012 kann daher nicht durchgängig zu allen Kennzahlen, vor allem mit Bezug zu Finanzdaten, abgebildet werden.

Ferner enthalten die abgebildeten Finanzdaten keine Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen einschließlich der Gebäude. Alle städtischen Gebäude werden von der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Gebäudemanagement“ (E 26) bewirtschaftet. Hierfür erhält das Gebäudemanagement von der Stadt Aachen eine Gesamtzahlung. Eine unmittelbare produktbezogene Abrechnung der Leistungen erfolgt nicht. An das Jugendamt erfolgt einmal jährlich für die kommunalen Einrichtungen, wie z.B. die Kindertagesstätten, eine Auskunft über die Aufwendungen für die entsprechenden Gebäude.

Die Personalaufwendungen konnten nur auf Ebene der Produktgruppen zugeordnet werden. Aus den genannten Gründen weichen die endgültigen Rechnungsergebnisse voraussichtlich von den nachfolgend im Bericht dargestellten Fehlbeträgen ab.

Jugendamt

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro			68.055.078	70.893.102
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren	46.174	45.627	45.746	45.694
Fehlbetrag je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro			1.488	1.551

Der Fehlbetrag zeigt im Vergleich der beiden Haushaltsjahre bei konstanter Einwohnerzahl eine steigende Tendenz. Ursächlich ist vor allem der steigende Fehlbetrag zur Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder durch den Ausbau der Kindertagesbetreuung.

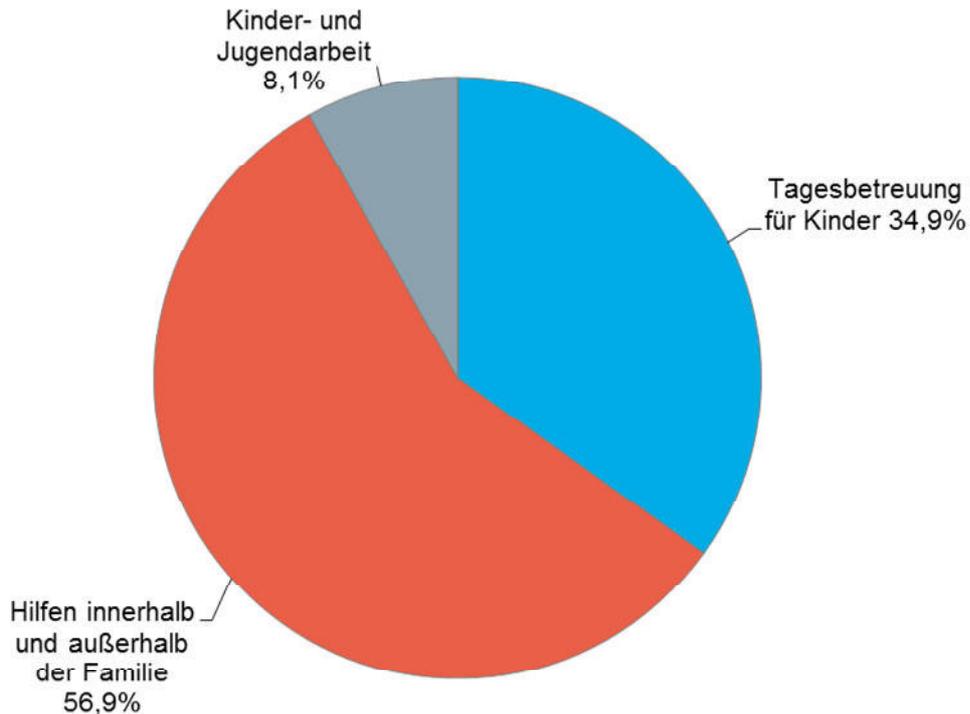
Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.488	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

→ **Feststellung**

Die steigende Einwohnerentwicklung und er damit verbundene Ausbau der Kindertagesbetreuung belasten künftig den Fehlbetrag.

Verteilung des Fehlbetrages nach Produktgruppen in Prozent 2011



Die Produktgruppenergebnisse sind durch unterschiedliche Refinanzierungssysteme und Aufwandszuordnungen geprägt. Hier sind insbesondere die hohen Zuweisungen in der Kindertagesbetreuung zu nennen. Ferner enthält das abgebildete Ergebnis nicht die Unterhaltungskosten der städtischen Kindertageseinrichtungen. Diese sind in den Wirtschaftsplänen diverser anderer Fachbereiche bzw. Eigenbetriebe (E 26; E 18; FB 36) etatisiert und konnten der GPA NRW im Rahmen der Datenerhebung nicht mitgeteilt werden.

Gleichwohl ist der hohe Anteil für die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie mit den Hilfen zur Erziehung auffällig.

Verteilung Fehlbetrag Jugendamt nach Produktgruppen in Prozent 2011

	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Kinder- und Jugendarbeit	8,1	4,3	13,2	7,8	5,9	7,9	9,1	22
Tagesbetreuung für Kinder	34,9	27,4	51,7	39,8	35,4	39,4	44,5	22
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	56,9	39,1	67,4	52,3	46,7	53,0	56,4	22

Zu den Ergebnissen der drei Produktgruppen wird auf die nachfolgenden Berichtsabschnitte verwiesen.

Kinder- und Jugendarbeit

Der rechtliche Rahmen für die Leistungen der Kinder- und Jugendarbeit findet sich in den §§ 2, 11 bis 14, 74, 79, 79a, 80 SGB VIII, dem Kinder- und Jugendfördergesetz NRW (3. AG KJHG NRW – KJFöG) nebst Kinder- und Jugendförderplan NRW (KJFP NRW) und den hierzu erlassenen Förderrichtlinien (KJP NRW) sowie den kommunalen Kinder- und Jugendförderplänen.

Diese Regelungen räumen der Kinder- und Jugendarbeit im Kontext der Jugendhilfe einen hohen Stellenwert ein. Die Kinder- und Jugendarbeit ist eine pflichtige Aufgabe, deren Ausgestaltung der Gesetzgeber den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe überlässt. Im Rahmen ihrer Gesamt- und Planungsverantwortung haben sie unter anderem

- den Bestand von Einrichtungen und Diensten festzustellen,
- deren Bedarf für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln,
- die zur Befriedigung des Bedarfes notwendigen Vorhaben zu planen und
- von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden.

Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sind auf örtlicher Ebene durch einen Kinder- und Jugendförderplan zu konkretisieren und von der Politik zu beschließen.

Organisation und Steuerung

Die Kinder- und Jugendarbeit wird von örtlich unterschiedlichen Bedarfslagen und den hierauf abgestimmten Angeboten geprägt. Beeinflusst wird das Ergebnis durch die Form der Aufgabenorganisation, den Umfang der Aufgabenwahrnehmung und die Durchführung in eigener Zuständigkeit und/oder Übertragung auf freie Träger.

Die Aufgabenwahrnehmung für die Kinder- und Jugendarbeit verteilt sich auf die Abteilungen 45/300 Soziale Dienste und Jugendpflege sowie 45/500 Pädagogische Dienste mit der Jugendberufshilfe und der Schulsozialarbeit.

In der Stadt Aachen befinden sich drei der 34 Jugendeinrichtungen in städtischer Trägerschaft. 13 Jugendeinrichtungen sind auch am Wochenende geöffnet, davon zwei in städtischer Trägerschaft.

Mit im Durchschnitt 9,9 Jugendeinrichtungen je 10.000 Einwohner in der für die Kinder- und Jugendarbeit relevanten Altersgruppe von 6 bis unter 21 Jahren weist die Stadt Aachen eine überdurchschnittliche „Einrichtungsdichte“ auf. Eine Differenzierung nach Art, Größe und Öffnungszeiten wurde durch die GPA NRW nicht vorgenommen.

Die GPA NRW betrachtet die Kinder- und Jugendarbeit als wichtigen Baustein im Rahmen präventiver Angebote. Eine wesentliche Bedeutung hat die Vernetzung der Bereiche Jugend, Schule, Sport, Kultur etc. und die Beteiligung der Akteure aus den Professionen der freien Träger, Vereine, Verbände, des Sports und der Stadtentwicklung.

Der aktuelle Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Aachen umfasst den Zeitraum 2009 bis 2014. Aktuell befindet er sich unter Beteiligung der AG 78 in der Fortschreibung. Grundlage bildet u.a. der mit externer Unterstützung überarbeitete Freizeitstättenbedarfsplan. Hierzu ist eine Befragung in den Jugendfreizeiteinrichtungen vorgenommen worden.

Ein systematischer Wirksamkeitsdialog wird noch nicht durchgängig geführt. Ein abgestimmtes Vorgehen hierzu soll entwickelt werden. Aktuell werden die Gespräche auf Ebene der Jugendpfleger bzw. bedarfsabhängig der Abteilungsleitung auf der Grundlage der bestehenden Leistungsvereinbarungen (sh. folgender Absatz) geführt. Die allgemeinen Gesprächsergebnisse werden in der Unter-AG zur AG 78 diskutiert und das weitere Verfahren besprochen.

Die Förderung der verbandlichen und offenen Jugendarbeit hat die Stadt Aachen über ihren Stadtjugendplan geregelt. Der aktuelle Plan datiert aus dem Jahr 2012. Dieser beinhaltet die Grundlagen für die Förderung und versteht sich als „Wegweiser“ zu den Förderungsmöglichkeiten für Jugendgruppen, Jugendgruppenleiter und anerkannte Träger der freien Jugendhilfe. Die Förderung erfolgt im Rahmen der für das jeweilige Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und ergänzender Anwendung der städtischen Zuwendungsrichtlinien. Mit den Zuschussempfängern werden auf der Grundlage von Leistungsbeschreibungen Vereinbarungen geschlossen. Diese regeln u.a. die Leistungsverpflichtung des Trägers, Qualitätsentwicklung/Qualitätssicherung, Datenüberlassung, Verwendungsprüfung und Vertragslaufzeit/-kündigung.

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz für die Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie bezieht sich auf die Altersgruppe der Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren. Die Kinder- und Jugendarbeit umfasst

- die Jugendarbeit mit ihren vielfältigen Arbeitsfeldern in den offenen Kinder- und Jugendeinrichtungen,
- die Jugendverbandsarbeit,
- die Jugendsozialarbeit mit Schulsozialarbeit und Jugendberufshilfe und
- den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz.

Die Kosten für die Spielplatzunterhaltung sind im Jugendhilfeetat mit rund 480.000 Euro enthalten. Sie werden pauschal mit dem Aachener Stadtbetrieb (E 18) verrechnet, der die Pflegearbeiten ausführt.

Kinder- und Jugendarbeit

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro			5.531.150	5.597.277
Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre	34.318	33.862	34.211	34.160
Fehlbetrag je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro			162	164

Der Fehlbetrag ist in den beiden Betrachtungsjahren konstant.

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
162	83	408	162	116	157	178	23

Weitere Kennzahlen zur Kinder- und Jugendarbeit werden durch die GPA NRW für die Stadt Aachen nicht abgebildet. Die hierzu notwendigen differenzierten aufgaben- bzw. produktbezogenen Personalaufwendungen wurden im Prüfungszeitraum weder durch den FB 11 noch durch den FB 45 zur Verfügung gestellt.

Eine weitergehende valide Betrachtung mit dem Blick darauf, in welchem Umfang eigene Jugendeinrichtungen das Ergebnis beeinflussen, freie Träger Zuschüsse erhalten und welcher Anteil auf die Jugendsozialarbeit entfällt, wurde aus diesem Grund nicht vorgenommen.

Seitens des FB 45 werden die der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit durch den FB 11 belasteten Personalaufwendungen von rund 2,7 Mio. Euro in 2011 als nicht mehr aktuell angesehen. Sie stehen in keiner plausiblen Relation zum dort eingesetzten Personal mit rund 15 Vollzeit-Stellen.

Tagesbetreuung für Kinder

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kindertagesbetreuung haben sich in den letzten Jahren erheblich durch bundes- und landesgesetzgeberische Maßnahmen verändert. Im Wesentlichen ist dies

- das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (KICK),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 1. August 2008 das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) in NRW abgelöst hat.

Die Veränderungen betreffen insbesondere

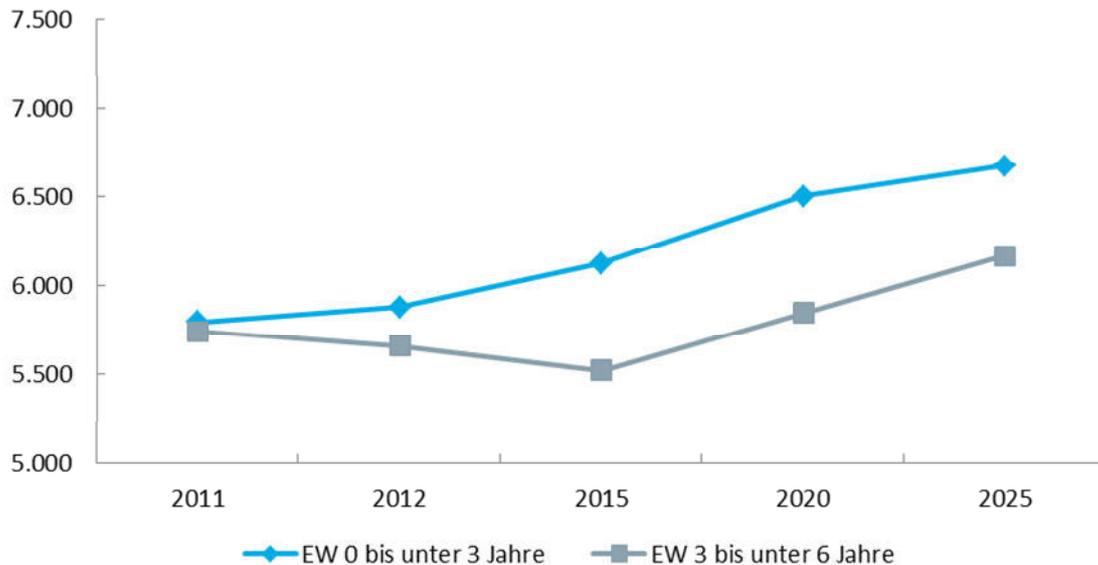
- den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder,
- die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Verbindung mit der Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und
- eine veränderte Finanzierung der Betriebskosten seitens des Landes NRW.

Vor allem die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder zum 01. August 2013 hat die Städte nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch stark herausgefordert.

Einen wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis der Tagesbetreuung für Kinder nimmt die Einwohnerentwicklung der Kinder im Alter von 0 bis sechs Jahre bzw. bis zum Schuleintritt, die von

der GPA NRW in zwei Altersgruppen betrachtet werden. Für die Stadt Aachen zeigt sich folgende Entwicklung:

Einwohnerentwicklung in den für die Tagesbetreuung relevanten Altersgruppen lt. IT.NRW



→ Feststellung

Die Stadt Aachen muss sich mittel- und langfristig auf eine steigende Nachfrage nach Betreuungsplätzen für Kinder von 0 bis unter 6 Jahren einrichten.

Die steigende Nachfrage wird die Angebotsplanung für die Tagesbetreuung für Kinder prägen und perspektivisch den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder beeinflussen.

Als Universitätsstadt ist die Stadt Aachen durch eine hohe Anzahl von Einpendlern geprägt. Dies wirkt sich auch auf den Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen aus. Das Jugendamt gibt die Anzahl der Kinder aus den umliegenden Kommunen und den Nachbarländern Belgien und Niederlande mit ca. 150 an.

Voraussetzung für eine Aufnahme auswärtiger Kinder in eine Aachener Kindertageseinrichtung ist, dass dieser Platz nicht durch Aachener Kinder zur Erfüllung des Rechtsanspruches belegt werden kann. Insoweit besteht ein Genehmigungsvorbehalt des Jugendamtes. Die Beachtung des Genehmigungsvorbehaltes wurde durch die GPA NRW nicht nachvollzogen.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Der Stadt Aachen wurden im Rahmen der vorausgegangenen überörtlichen Prüfung vor dem Hintergrund des festgestellten überdurchschnittlichen Zuschussbedarfes folgende Empfehlungen vorgeschlagen:

- Ausbau der Kindertagespflege und Aufstockung des Personalkörpers in der Abteilung Kindertagespflege um einen Stellenanteil von 2,5 Stellen mit zweijähriger Befristung und anschließender Überprüfung der Zielerreichung.

- Anpassung der Elternbeiträge zur Ergebnisverbesserung mit Erhebung eines Beitrages für alle Kindergartenjahre, Erhebung eines Geschwisterbeitrages von mindestens 25 Prozent und Ausweitung der Elternbeitragstabelle auf die Kindertagespflege.

Die Stadt Aachen hat die Empfehlungen wie folgt aufgegriffen:

- Die Stadt Aachen hat die Empfehlung der GPA NRW zwischenzeitlich aufgegriffen und die Anzahl der Betreuungsplätze in der Kindertagespflege deutlich erhöht. Die Empfehlung der personellen Aufstockung hat sich durch die vorgenommene Vergabe der operativen Aufgaben an den Verein Familiäre Tagespflege erledigt.
- Die Stadt Aachen hat die Elternbeitragshebung für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in separaten Satzungen geregelt. Die Regelung des 1. beitragsfreien Kindergartenjahres wurde aufgehoben. Der Geschwisterbeitrag für das zweite betreute Kind wurde auf 50 Prozent angehoben. Ab dem dritten Kind ist kein Elternbeitrag zu zahlen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen hat die Empfehlungen der GPA NRW aus der vorausgegangenen überörtlichen Prüfung umgesetzt.

Organisation und Steuerung

Die Aufgaben der Kindertagesbetreuung werden in den Abteilungen 45/100 Planung, 45/200 Kitas, OGS und Tagespflege sowie 45/600 Finanzen, Verwaltung IT wahrgenommen.

Die Abteilung 45/100 ist u.a. für die Kindertagesstättenbedarfsplanung zuständig. Es erfolgt eine enge Abstimmung mit den übrigen Abteilungen. Die Planung wird jährlich aktualisiert und fortlaufend begleitet. Aktualisierungen erfolgen nach Bedarf unterjährig. Die notwendigen Planungsgrundlagen werden z.B. durch Auswertungen aus KiBiz.web und dem Kita-Portal gewonnen. Mit ihnen werden Nachfrageverhalten und Bedarf analysiert.

Die Kindertagesstättenentwicklungsplanung wird in den politischen Gremien sowie in der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII beraten. Sie ermöglicht u.a. einen detaillierten Überblick über alle Kindertageseinrichtungen in Aachen nach Trägerart, sozialen Brennpunkten, eingruppigen Einrichtungen, eingerichteten Gruppenformen und Betreuungszeiten, Platzzahlen, den Ausbaustand, die erreichten Versorgungsquoten sowie die Verteilung der wöchentlichen Betreuungszeiten.

Die Fachverantwortung für die Aufgabe Kindertagesbetreuung liegt in der Abteilung 45/200. Daneben sind dort die Verwaltung und Betriebsführung der städtischen Kindertageseinrichtungen und die Fachberatung zugeordnet. Mit den freien Trägern werden ganzjährig Gespräche zur Weiterentwicklung und Qualität der Angebote geführt.

Die freien Träger kooperieren bei der Vergabe der Kindergartenplätze nach Angaben des Jugendamtes gut. Ein unmittelbares Zugriffsrecht auf deren Plätze besteht seitens der Stadt Aachen nicht. Die genaue Anzahl aller Betriebskindergartenplätze ist dem Jugendamt nicht bekannt. Nicht alle werden mit öffentlichen Mitteln gefördert. Die Stadt Aachen unterhält als Arbeitgeber 16 eigene Betriebskindergartenplätze. Weiterhin bestehen in Aachen zehn Betriebsplätze in der Trägerschaft der Städteregion Aachen.

In der Abteilung 45/600 wird die Betriebskostenabrechnung KiBiz, die Heranziehung zu den Elternbeiträgen und die Abrechnungen der Tagespflegeaufwendungen bearbeitet.

Für die Anmeldung in Kindertageseinrichtungen verfügt die Stadt Aachen über das Online-Voranmeldesystem „KITA-Portal“. Es ermöglicht eine unverbindliche Voranmeldung bei einer oder mehreren Kitas. Hierfür kann die passende Kita nach Lage, Träger oder speziellen Angeboten ausgewählt werden. Die abschließend verbindliche Reservierung erfolgt in der Kindertageseinrichtung.

Aktuell nehmen noch nicht alle öffentlich geförderten Kindertageseinrichtungen am KITA-Portal teil. In diesen Fällen besteht die Möglichkeit einer direkten Anmeldung in der Kita.

Mit dem im Rahmen der 2. KiBiz-Revision eingefügten § 3b sieht der Landesgesetzgeber die Möglichkeit der Einführung elektronischer Systeme ausdrücklich vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte darauf hinwirken, dass alle Träger von mit öffentlichen Mitteln finanzierten Kindertageseinrichtungen das KITA-Portal für die Anmeldung eines Kita-Platzes nutzen. Eine gemeinsame Nutzung erhöht die Transparenz bei der Vergabe der Kindergartenplätze und trägt perspektivisch zur Optimierung der Grundlagen für die Bedarfsplanung bei.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren

Die Kennzahl zeigt den Ressourceneinsatz für die Kindertagesbetreuung (Nettoaufwand ohne Investitionen) auf der Produktgruppenebene. Sie umfasst sowohl die Tageseinrichtungen für Kinder als auch die Kindertagespflege und bezieht sich auf die für die Tagesbetreuung relevanten Altersgruppen der Einwohner.

Der abgebildete Fehlbetrag der Stadt Aachen beinhaltet keine Unterhaltungskosten für die städtischen Kindertageseinrichtungen (vgl. Ausführungen auf Seite 6).

Tagesbetreuung für Kinder gesamt

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag gesamt in Euro			23.759.098	26.171.760
Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	11.856	11.765	11.535	11.534
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahren in Euro			2.060	2.269

Der Fehlbetrag für die Tagesbetreuung zeigt eine tendenziell steigende Entwicklung. Dies ist bei der im Betrachtungszeitraum rückläufigen bzw. stagnierenden Einwohnerentwicklung in der relevanten Altersgruppe im Wesentlichen dem Ausbau der U-3 Betreuung geschuldet.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.060	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Aachen zu den fünf kreisfreien Städten mit den niedrigsten Fehlbeträgen der Tagesbetreuung für Kinder.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz bezogen auf einen Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Berücksichtigt wird hierbei das Betreuungsangebot nach der Kindergartenbedarfsplanung. In der Stadt Aachen stimmen die Plätze lt. Bedarfsplanung mit den angemeldeten Kindpauschalen für den Landeszuschuss überein.

Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro			*23.759.099	**26.782.677
Zahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	7.174	7.154	7.099	7.094
Fehlbetrag je Kita-Platz in Euro			3.347	3.775

*Fehlbetrag 2011 einschließlich Kindertagespflege; **Fehlbetrag 2012 einschließlich Leistungen zum Produkt Kindertagespflege für sieben Monate

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
*3.347	3.027	4.999	3.807	3.348	3.720	4.225	22

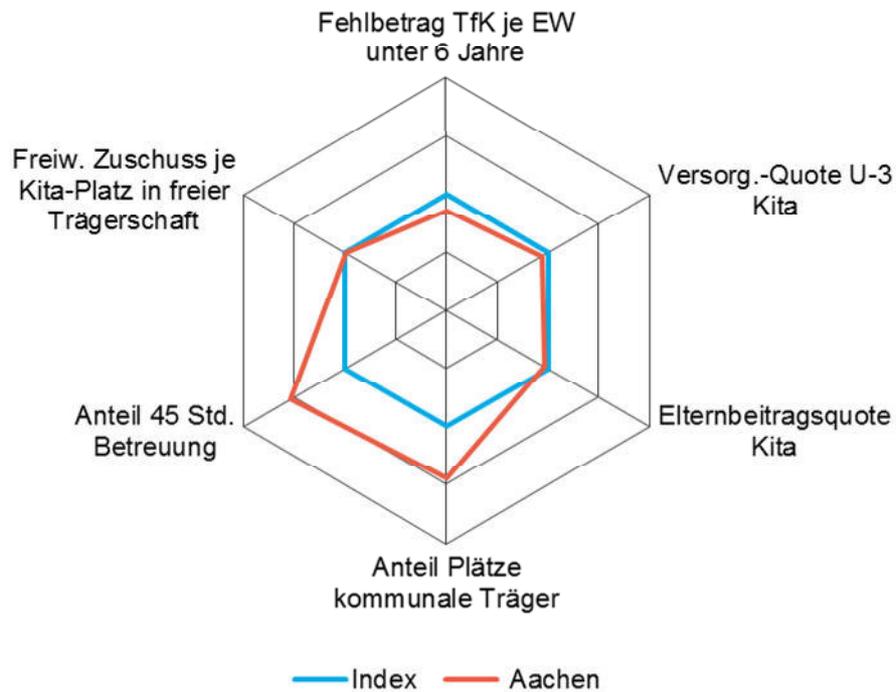
*Fehlbetrag Aachen einschließlich Kindertagespflege

Der Fehlbetrag je Platz in Kindertageseinrichtungen zeigt bei rückläufigen bzw. stagnierenden Platzzahlen eine vergleichbare Positionierung zu der auf den Einwohner bezogenen Auswertung. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass für die Stadt Aachen beim Fehlbetrag je Kita-Platz die Leistungen der Kindertagespflege ganz bzw. in 2012 noch teilweise enthalten sind. Die Leistungen für die Kindertagespflege konnten nicht herausgerechnet werden.

Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Aachen für 2011 zur Kindertagesbetreuung zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Einflussfaktoren und ihrer Wirkungen auf den Fehlbetrag aufzeigt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der geprüften kreisfreien Städte.

Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder

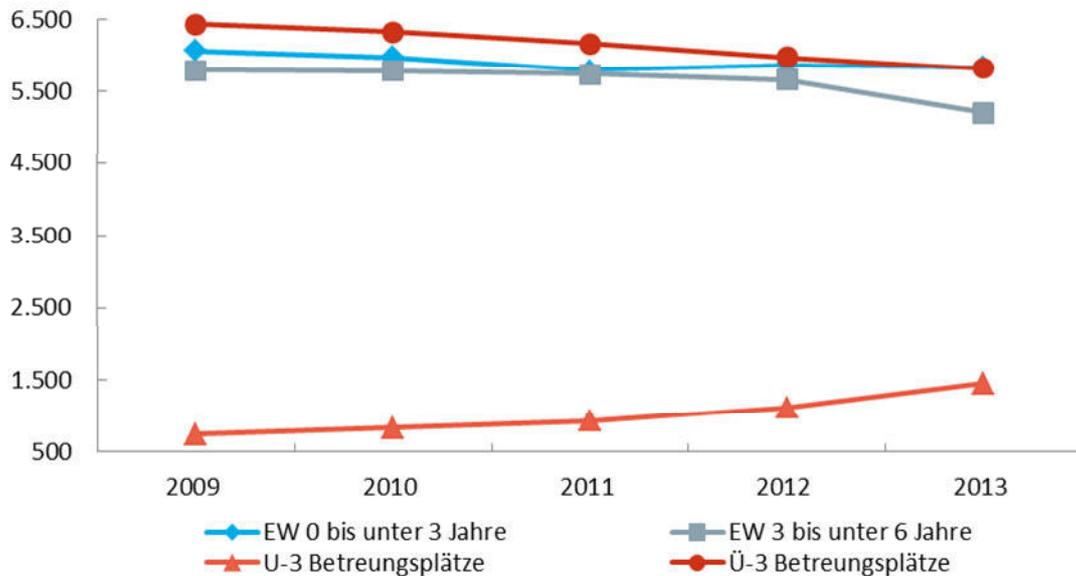


Im Folgenden analysiert die GPA NRW die beeinflussenden Kennzahlen. Hierdurch sollen die Rahmenbedingungen für das erreichte Ergebnis transparent werden. Gleichzeitig sollen evtl. bestehende Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, die perspektivisch das Ergebnis der Stadt Aachen begünstigend beeinflussen können.

Versorgungsquoten

Der GPA NRW lagen im Prüfungszeitraum die Kindertagesstättenentwicklungspläne für die Kindergartenjahre 2012/2013 und 2013/2014 einschließlich der Ausbauplanung der Plätze für unter dreijährige Kinder vor.

Versorgungssituation in Kindertageseinrichtungen und Einwohnerentwicklung



Einwohner lt. IT.NRW Stand 31.12. j.J.; Betreuungsplätze nach Kindergartenjahren 01.08. bis 31.07.

→ Feststellung

Die Versorgungssituation in Aachen zeigt, dass bei im Betrachtungszeitraum konstanten bzw. sinkenden Einwohnerzahlen der beiden Altersgruppen der Ausbau der U-3 Plätze voranschreitet.

Erkennbar wird ferner, dass gesamtstädtisch betrachtet in der institutionellen Ü-3 Betreuung ein Überangebot an Betreuungsplätzen besteht. Nach Aussagen des Jugendamtes ist dieses durch die zwischenzeitliche Umwandlung in U-3 Betreuungsplätze nicht mehr vorhanden (vgl. weitere Ausführungen zur U-3 Betreuung auf Seite 18 ff).

U-3 Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht für unter dreijährige Kinder ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Der Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege gilt für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr.

Die Städte sind verpflichtet, ihr Betreuungsangebot zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht ist im Bundesdurchschnitt eine Versorgungsquote von 35 Prozent definiert. Für Nordrhein-Westfalen liegt die angestrebte landesweite Versorgungsquote bei durchschnittlich 32 Prozent.

Der tatsächliche Bedarf vor Ort schwankt regional deutlich. Er ist folglich von der örtlich vorhandenen Nachfrage abhängig und an ihr auszurichten. Aufgabe der Städte ist es somit, den jeweiligen Bedarf in ihrer Kindergartenbedarfsplanung zu konkretisieren.

Die Stadt Aachen hat zum Kindergartenjahr 2013/2014 stadtweit eine Versorgungsquote von 36,8 Prozent im Rahmen der U-3 Betreuung erreicht. Hierbei zählt sie privat-gewerbliche Plätze, anderweitige Betreuungsformen und die Kindertagespflege mit. Zum Kindergartenjahr

2014/2015 steigt die Versorgungsquote auf rund 42 Prozent, zum Kindergartenjahr 2017/2018 wird eine Zielquote von 50 Prozent angestrebt.

Der steigende Bedarf kann nur durch Neubauten bzw. Umbau bestehender Kitas erfüllt werden. Problem bei der Umsetzung bereiten in der Stadt Aachen, wie auch in anderen Städten, fehlende und geeignete bedarfsnahe Grundstückstandorte. Weitere Erschwernisse für einen schnellen Ausbau sind die zu erfüllenden Auflagen, z.B. zum Umwelt-/Naturschutz und möglichen Schadstoffbelastungen, aber auch die Förderbestimmungen des Landes.

Die Versorgungsquote der Stadt Aachen berücksichtigt alle U-3 Kinder im Alter von 4 Monaten bis 3 Jahren auf der Basis der eigenen Einwohnermeldedaten.

Abweichend von den örtlich zum Teil unterschiedlich ermittelten Versorgungsquoten definiert die GPA NRW die U-3 Versorgungsquote einheitlich mit dem prozentualen Verhältnis der vorhandenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe. Die Einwohnerzahlen basieren auf der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12. des Jahres. Berücksichtigt werden alle Kinder von 0 bis unter 3 Jahren.

Die Versorgungsquote bezieht sowohl Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen als auch in der Kindertagespflege ein, die mit öffentlichen Mitteln (KiBiz) gefördert werden. Für die Kindertagespflege werden aus Gründen der einheitlichen Vergleichbarkeit die zur Statistik von IT.NRW gemeldeten Plätze gezählt.

U-3 Betreuung (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege)

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
*Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren	6.066	5.978	5.794	5.877
U-3 Betreuungsplätze - nur Kindertageseinrichtungen	741	833	930	1.114
U-3 Versorgungsquote in Prozent – nur Kindertageseinrichtungen	12,2	13,9	16,1	19,0
**U-3 Betreuungsplätze - Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	1.066	1.145	1.304	1.514
U-3 Versorgungsquote in Prozent – Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	17,6	19,2	22,5	25,8

*Einwohnerdaten IT.NRW zum Stichtag 31.12.; **Kindertagespflegeplätze 2012/2013 geschätzt, da die Statistik IT.NRW noch nicht veröffentlicht ist.

Versorgungsquoten U-3 Betreuung in Prozent 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
16,1	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege							
22,5	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen weist im Kindergartenjahr 2011/2012 unter den Vergleichsstädten mit Berücksichtigung der Kindertagespflege eine durchschnittliche Versorgungsquote für die U-3 Betreuung auf. Der zwischenzeitlich erfolgte weitere Ausbau der U-3 Betreuungsangebote führt bis zum aktuellen Kindergartenjahr 2014/2015 fast zu einer Verdoppelung der Versorgungsquote.

Nach Aussagen des Jugendamtes sind die Geburtenraten nach der Geburtenstatistik der Stadt Aachen tendenziell eher gleichbleibend. Die mittel- und langfristigen Prognosedaten von IT.NRW zeigen dagegen eine zum Teil deutlich steigende Tendenz (vgl. Tabelle auf Seite 4).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte für eine valide Bedarfsplanung die Unterschiede in den Einwohnerdaten klären, um Planungssicherheit zu erhalten.

Nicht versorgte Kinder kommen in Aachen auf eine Warteliste, die zentral beim Jugendamt geführt wird. Sie ist über eine Hotline erreichbar, die über Zeitung, Radio und Internet öffentlich gemacht wird. Daneben führen die freien Träger für ihre Kitas eigene Listen.

Durch die Hotline wurden 2013 mit allen ca. 300 Eltern Kontakt aufgenommen, die ein Kind angemeldet, jedoch keinen Platz erhalten haben. Die hieraus verbliebenen ca. 10 Prozent echter Notfälle wurden in Absprache mit den freien Trägern gezielt in bestehende Angebote von Kitas und Kindertagespflege vermittelt. Für die städtischen Kitas kümmert sich unmittelbar die Abteilung 45/200. Die Versorgung mit Plätzen bei den freien Trägern erfolgt über den bestehenden engen Kontakt.

Zum Prüfungszeitpunkt waren in 27 Kitas Überbelegungen zu verzeichnen. Diese sind mit Zustimmung des Landesjugendamtes erfolgt und werden zum Teil durch Unterbelegung im Ü-3 Bereich kompensiert.

Probleme bestehen aktuell bei einer wohnortnahen Versorgung mit einem Kita-Platz. Dieser Grund hat jedoch bisher nach Aussagen des Jugendamtes zu keiner Klage geführt. Vielmehr zielt die einzige Klage darauf ab, den Beitrag für die genutzte privat-gewerbliche Kita erstattet zu bekommen.

Eine starke Nachfrage besteht für Kinder ab zwei Jahren. Nach Einschätzung des Jugendamtes wird die Nachfrage aufgrund der vielen Ganztagsangebote, die bereits zu GTK-Zeiten geschaffen wurden, gefördert.

Nach einer Entscheidung des OVG Münster (12 B 793/13) ist der Verweis auf einen Betreuungsplatz in der Kindertagespflege als gleichrangiges Betreuungsangebot zur institutionellen Betreuung zulässig.

Die Kindertagespflege ist für die Städte somit eine ernsthafte Alternative zum institutionellen Betreuungsangebot im Rahmen des U-3 Ausbaues.

Ü-3 Betreuung

Der demografische Wandel eröffnet für die meisten Kommunen in Nordrhein-Westfalen Möglichkeiten, Überkapazitäten im Rahmen des bestehenden Ü-3 Betreuungsangebotes für den Ausbau der U-3 Betreuung zu nutzen. Vor allem die freien Träger in Aachen haben in den letzten Jahren Ü-3 Plätze zugunsten der U-3 Betreuung umgewandelt und abgebaut. Dagegen

wurden nach Aussagen des Jugendamtes in den städtischen Kindertageseinrichtungen neue U-3 Plätze in der Regel durch Um- bzw. Anbau geschaffen.

Ü-3 Betreuung (nur in Kindertageseinrichtungen)

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
*Kita-Betreuungsplätze für Kinder von 3 bis unter 6 Jahren	6.433	6.321	6.169	5.980
**Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	5.790	5.787	5.741	5.657
Versorgungsquote von 3 bis unter 6 Jahren	111,1	106,4	107,5	105,7

*ohne Hortplätze für Schulkinder; **Einwohnerdaten lt. IT.NRW Stichtag 31.12. j. J

Erkennbar wird, dass die Ü-3 Betreuungsplätze abgebaut bzw. für den Ausbau der U-3 Betreuung umgewandelt wurden (rd. 7,0 Prozent). Im Vergleich ging die Einwohnerzahl in der Altersgruppe der Kinder über drei Jahre um 2,3 Prozent zurück.

Die von der Stadt Aachen zugrunde gelegten Versorgungsquoten bewegen sich bezogen auf die vergangenen Kindergartenjahre durchschnittlich zwischen 95 und 96 Prozent. Im aktuellen Kindergartenjahr 2014/2015 liegt die von der Stadt Aachen ermittelte Versorgungsquote bei 95,6 Prozent bzw. 5.934 Plätzen. Sie entspricht damit der politischen Beschlusslage. Die Versorgungsquote ist nach Angaben des Jugendamtes stadtweit auskömmlich, deckt sich in den 14 Sozialräumen jedoch nicht durchgängig mit dem vorhandenen Nachfragebedarf.

Die Unterschiede zu der von der GPA NRW dargestellten Versorgungsquote beruhen im Wesentlichen auf den höheren Einwohnerzahlen in der Einwohnermeldedatei der Stadt Aachen. Zur abweichenden GPA-Systematik wird auf die Erläuterungen auf Seite 17 verwiesen.

Versorgungsquote Ü-3 Betreuung (nur in Kindertageseinrichtungen) in Prozent 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
107,5	92,5	107,5	99,4	97,2	99,3	101,4	23

→ Feststellung

Die Stadt Aachen bildet im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte die höchste Ü-3 Versorgungsquote ab. Neben der Stadt Aachen weisen sechs weitere kreisfreie Städte Ü-3 Versorgungsquoten von über 101 Prozent auf.

Die im Zeitreihenvergleich stagnierenden bis leicht rückläufigen Einwohnerzahlen in der Altersgruppe der Kinder von 3 bis unter 6 Jahren werden nach der mittel- und langfristigen Prognose von IT.NRW perspektivisch wieder ansteigen (vgl. Tabelle Seite 4). Damit wird die Nachfrage nach Ü-3 Betreuungsplätzen voraussichtlich zunehmen. Dies sollte die Stadt Aachen in ihren zukünftigen Bedarfsplanungen berücksichtigen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen muss sich mittelfristig auf einen steigenden Bedarf an Ü-3 Betreuungsplätzen einstellen.

Elternbeitragsquote

Die Stadt Aachen hat für die Erhebung von Elternbeiträgen für den Besuch einer Kindertageseinrichtung, der Kindertagespflege und der Offenen Ganztagschule getrennte Satzungen erlassen. Die letzte Aktualisierung der Satzungen erfolgte zum 01.08.2013.

Die Regelungen zu Geschwisterkindermäßigung/-befreiung und die Festlegung der Jahreseinkommensstufen sind in den drei Satzungen harmonisiert. Die Elternbeitragssätze sind aufgrund der unterschiedlichen Betreuungszeiten abweichend bemessen.

Wesentliche Inhalte der Elternbeitragsatzung, die sich auf das Elternbeitragsaufkommen auswirken, sind abgesehen von der gesetzlichen Beitragsfreistellung für Kinder im letzten Kindergartenjahr vor der Einschulung u.a.:

- Geschwisterkindermäßigung für das zweite Kind auf die Hälfte (veranlagt wird das Kind mit dem höchsten Elternbeitrag) und Beitragsbefreiung jedes weitere Kind,
- Beitragsfreiheit bis zu einem Jahreseinkommen von 25.000 Euro,
- Jahreseinkommensgrenze für den Höchstbeitrag bei einem Jahreseinkommen über 80.000 Euro - eingeführt 2010,
- Höchstbeitrag 45 Stundenbetreuung für unter zweijährige Kinder monatlich 360 Euro,
- Höchstbeitrag 45 Stundenbetreuung für Kinder ab zwei Jahren monatlich 310 Euro,
- Beitragsfreiheit für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zur Vollendung des vierten Lebensjahres – aufgehoben ab 01.08.2012.

Das der Einschulung vorausgehende Kindergartenjahr hat das Land Nordrhein-Westfalen ab 01.08.2011 beitragsfrei gestellt (§ 23 Abs. 3 KiBiz). Das Land erstattet den Kommunen die hieraus entstehenden Beitragsausfälle.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr⁶.

⁶ Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

Elternbeitragsaufkommen

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
*Elternbeiträge in Euro			6.081.509	7.047.280
Ordentliche Aufwendungen in Euro			54.499.345	60.216.610
Elternbeitragsquote in Prozent			11,2	11,7
Betreute Kinder in Kindertageseinrichtungen lt. Vergleichsberechnung aus der Abrechnung der Kindpauschalen	7.139	7.154	7.088	7.094
Elternbeitrag je betreuten Kind in Euro			858	993

*ab 2011 Elternbeiträge einschließlich Landeszuweisung für die Beitragsfreistellung des dritten Kindergartenjahres. In 2011 sind die Elternbeiträge für die Kindertagespflege enthalten. Differenzierte Elternbeiträge nach Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege konnten nicht zur Verfügung gestellt werden.

Über die Elternbeiträge soll nach der Systematik der Betriebskostenfinanzierung des KiBiz die verbleibende Finanzierungslücke zwischen dem Jugendamtszuschuss an den Kindergartenträger, dem Landeszuschuss an den öffentlichen Jugendhilfeträger und dem Eigenanteil des Trägers geschlossen werden. Hierfür ist durch das Land NRW fiktiv ein Elternbeitragsaufkommen von 19 Prozent in der Betriebskostenfinanzierung nach dem KiBiz „eingerechnet“ worden. Ausfälle bei den Elternbeiträgen gehen zu Lasten des öffentlichen Jugendhilfeträgers.

→ Feststellung

Die Stadt Aachen erreicht nicht den im Rahmen des Finanzierungsmodells nach KiBiz vorgesehen Anteil der Elternbeiträge am Elternbeitragsaufkommen.

Anteil Elternbeiträge an den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,2	5,6	17,0	11,6	10,2	11,2	13,1	22

Um festzustellen, wie die Elternbeitragszahler durchschnittlich mit dem Elternbeitrag belastet werden, hat die GPA NRW eine weitere Kennzahl je Kita-Platz gebildet.

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kita-Platz pro Jahr in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
858	683	1.302	875	809	848	859	18

Das durchschnittliche Elternbeitragsaufkommen je Kita-Platz und Monat liegt in 2011 bei rund 71 Euro und in 2012 bei rund 84 Euro. Die verbesserte Einnahme erklärt sich aus dem Wegfall der Beitragsbefreiung für das erste Kindergartenjahr zum 01.08.2012.

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen erzielt mit der Elternbeitragsquote und dem durchschnittlichen Elternbeitrag je Kita-Platz für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen ein am Durchschnitt der kreisfreien Städte liegendes Ergebnis.

Die GPA NRW hält die vor dem Hintergrund der gesetzlichen Anforderungen des § 23 Kibiz in der Elternbeitragsatzung der Stadt Aachen getroffenen Regelungen zu den Einkommensgrenzen nicht für ausreichend ausgewogen. Wirtschaftlich leistungsfähigere Elternbeitragszahler sollten einen entsprechend stärkeren Anteil zum Elternbeitragsaufkommen leisten. Dies kann durch die Einführung weiterer Einkommensstufen von z.B. 100.000 Euro, 125.000 Euro und 150.000 Euro mit entsprechend angepassten Elternbeitragsätzen erreicht werden. Vorstellbar ist ferner, eine jährliche Anpassung der Elternbeitragsätze analog den gesetzlich festgelegten Erhöhungen der Kindpauschalen in der Satzung zu verankern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Einführung weiterer Einkommensstufen prüfen, um die wirtschaftlich leistungsfähigeren Eltern stärker an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung zu beteiligen. Hierdurch kann die bestehende Finanzierungslücke im Rahmen der Elternbeiträge reduziert werden.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Das Land NRW gewährt den Kommunen für Kita-Plätze in eigener Trägerschaft einen niedrigeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in der Trägerschaft freier Träger. Folglich müssen die Städte als Träger von kommunalen Kindertageseinrichtungen einen höheren Eigenanteil pro Platz aufbringen⁷. Ein hoher Anteil von Betreuungsplätzen in eigener Trägerschaft belastet somit entsprechend den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder stärker. Die Stadt Aachen verfügt historisch gewachsen über einen hohen Anteil kommunaler Plätze in Kindertageseinrichtungen.

Plätze in Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	*2013/2014
Kita-Plätze gesamt	7.174	7.154	7.099	7.094	7.238
Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	3.710	3.688	3.705	3.737	3.764
Kita-Plätze in freier Trägerschaft	3.464	3.466	3.394	3.357	3.474
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	51,7	51,6	52,2	52,7	52,0

Quelle: *Kindpauschalen Kindergartenjahr 2013/2014 aus KiBiz.web von d-NRW

⁷ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

Anteil der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
52,2	5,5	58,1	36,1	25,9	36,2	48,9	23

Die Gesamtzahl der Kita-Plätze hat nach rückläufiger Tendenz im Betrachtungszeitraum ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 erstmals wieder zugenommen. Die Anzahl der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft stieg um 54 Plätze an. Die freien Träger haben 10 Betreuungsplätze mehr zu verzeichnen.

→ Feststellung

Die Zahl der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft hat im Zeitreihenvergleich erstmals ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 wieder zugenommen. Der kommunale Anteil ist leicht zurückgegangen.

Die Stadt Aachen gehört zu den drei der kreisfreien Städte mit den höchsten Anteilen von Kita-Plätzen in kommunaler Trägerschaft.

Die Situation in der Stadt Aachen ist dadurch gekennzeichnet, dass freie Träger den U-3 Ausbau vor allem durch Umwandlung/Gruppenreduzierung von Ü-3 Plätzen im Bestand herstellen. Die Stadt Aachen schafft dagegen zusätzliche Plätze durch den Ausbau bestehender Einrichtungen und Neubau.

Verbessert wird die Situation in der U-3 Betreuung durch privatgewerbliche Betreuungsplätze, anderweitige Betreuungsformen wie Spielgruppen und die Kindertagespflege. In Aachen gibt es vier privatgewerbliche Kitas mit Genehmigung des Landesjugendamtes. Eine große betriebliche Kindertageseinrichtung befindet sich in der Planung. Sie soll mit öffentlichen Mitteln gefördert werden. Hierzu sieht der Ratsbeschluss eine Beteiligung des Unternehmens mit 50 Prozent der entstehenden Nettokosten vor.

Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach Gruppenformen und Betreuungszeiten⁸. Besonders letztere nehmen großen Einfluss auf die Kostenstruktur.

Einfluss durch Gruppenformen

Die höchsten Kindpauschalen werden abhängig von der Betreuungszeit in der Gruppenform II gewährt, in der ausschließlich U-3 Kinder betreut werden. Danach folgt die Gruppenform I mit den „altersgemischten“ Gruppen, in denen U-3 Kindern und Ü-3 Kinder gemeinsam betreut werden. In der Gruppenform III mit den niedrigsten Kindpauschalen werden ausschließlich Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt betreut.

Abgebildet sind nachfolgend die von der Stadt Aachen angemeldeten Kindpauschalen auf der Basis der Jugendhilfeplanung laut Meldung zum 15.03. jeden Jahres an das Landesjugendamt.

⁸ § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

Da die GPA NRW zwischenzeitlich Zugriff auf die Daten von KiBiz.web erhalten hat, wurden die Zeitreihen um die Kindergartenjahre 2013/2014 und 2014/2015 ergänzt.

Kindpauschalen nach Gruppenformen

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Kindpauschalen gesamt	7.174	7.154	7.099	7.094	7.238	7.293
Kindpauschalen nach Gruppenform I	1.043	1.334	1.712	2.150	2.485	2.731
Anteil Gruppenform I in Prozent	14,5	18,6	24,1	30,3	34,3	37,4
Kindpauschalen nach Gruppenform II	455	485	485	531	715	851
Anteil Gruppenform II in Prozent	6,3	6,8	6,8	7,5	9,9	11,7
Kindpauschalen nach Gruppenform III	5.676	5.334	4.902	4.413	4.039	3.711
Anteil Gruppenform III in Prozent	79,1	74,6	69,1	62,2	55,8	50,9

Quelle Kindpauschalen 2013/2014 und 2014/2015 aus KiBiz.web von d-NRW

Deutlich wird im Zeitreihenvergleich, dass bis zum Kindergartenjahr 2011/2012 U-3 Plätze vor allem in der Gruppenform I mit den altersgemischten Gruppen geschaffen wurden. In der Gruppenform I entfallen im Durchschnitt ca. 25 Prozent der Plätze auf die U-3 Betreuung. Insbesondere durch die Umwandlung von Ü-3 Plätzen konnten neue U-3 Plätze geschaffen werden. Gleichzeitig geht das Platzangebot in der Gruppenform III mit der Betreuung ausschließlich von Kindern ab drei Jahren deutlich zurück. Ab dem Kindergartenjahr 2012/2013 konnten verstärkt U-3 Betreuungsplätze durch Neubau und reine U-3 Gruppen in der Gruppenform II eingerichtet werden.

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat den Ausbau der U-3 Betreuung zu Beginn insbesondere über altersgemischte Gruppen in der Gruppenform I vorangebracht. Aufgrund der größeren Flexibilität im Übergang zur Ü-3 Betreuung stellt die Gruppenform I eine bevorzugte Betreuungsform für unter dreijährige Kinder dar. Allerdings können dort keine unter zwei jährigen Kinder betreut werden.

Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen in Prozent 2011/2012

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I							
24,1	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform II							
6,8	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III							
69,1	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

→ **Feststellung**

Die Verteilung der Kindpauschalen zeigt im Kindergartenjahr 2011/2012 einen hohen Anteil Betreuungsplätze in der Gruppenform III. Entsprechend positioniert sich die Stadt Aachen mit der U-3 Versorgungsquote bezogen auf die institutionelle Kindertagesbetreuung unterdurchschnittlich.

Einfluss durch Betreuungszeiten

Die Kindpauschalen liegen je nach Wochenbetreuungsstunden und Gruppenform zwischen rund 3.300 Euro und 15.900 Euro. Im Rahmen der U-3 Betreuung liegen sie zwischen rund 9.200 Euro und 15.900 Euro, in der Ü-3 Betreuung zwischen rund 3.300 Euro und 7.100 Euro. Die große Spannweite macht die Steuerungsrelevanz bei der Planung des Angebotes und die Auswirkungen des Betreuungsangebotes auf das Finanzergebnis deutlich. Großen Einfluss auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder nimmt demnach vor allem der Anteil der Kindpauschalen mit 45 Stunden Wochenbetreuung.

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Kindpauschalen gesamt	7.174	7.154	7.099	7.094	7.238	7.293
Kindpauschalen 25 Stunden Wochenbetreuung	362	259	159	78	68	57
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	5,0	3,6	2,2	1,1	0,9	0,8
Kindpauschalen 35 Stunden Wochenbetreuung	2.272	2.128	1.953	1.802	1.733	1.618
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	31,7	29,7	27,5	25,4	23,9	22,2
Kindpauschalen 45 Stunden Wochenbetreuung	4.540	4.767	4.987	5.214	5.437	5.618
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	63,3	66,6	70,2	73,5	75,1	77,0

Quelle: Kindpauschalen lt. Meldung zum 15.03. j. J. an das Landesjugendamt; Kindpauschalen 2013/2014 und 2014/2015 aus KiBiz.web von d-NRW!

→ **Feststellung**

Die 25 und 35 Stunden Wochenbetreuung zeigen absolut und anteilig rückläufige Tendenzen. Der Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung nimmt im Zeitreihenvergleich deutlich zu.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2011/2012

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden Wochenbetreuung							
2,2	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
35 Stunden Wochenbetreuung							
27,5	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
45 Stunden Wochenbetreuung							
70,2	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen gehört bereits im Kindergartenjahr 2011/2012 zu den kreisfreien Städten in NRW mit den höchsten Anteilen in der 45 Stundenbetreuung und einer weiter zunehmenden Tendenz. Neben Aachen weisen nur zwei weitere kreisfreie Städte Anteile von über 70 Prozent auf.

Der hohe und weiter steigende Anteil der Kindpauschalen mit 45 Stundenbetreuung wird den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder perspektivisch deutlich belasten.

Die differenzierte Betrachtung zeigt, dass der Anteil der 45 Stundenbetreuung im Kindergartenjahr 2011/2012 bei den in kommunaler Trägerschaft stehenden Kita-Plätzen 72,8 Prozent und bei den Plätzen in freier Trägerschaft 67,5 Prozent beträgt. Dies ist insoweit anzumerken, als in den anderen kreisfreien Städten in der Regel der Anteil der freien Träger deutlich höher ist. Im aktuellen Kindergartenjahr 2014/2015 haben sich bei 7.293 Kindpauschalen die Anteile mit 79,2 Prozent und 74,8 Prozent allerdings leicht angenähert (Quelle: d-NRW, Auswertung Kindpauschalen aus KiBiz.web).

Das Jugendamt erklärt den hohen Anteil mit der Übernahme des großen Ganztagsbetreuungsangebotes aus der GTK-Zeit. Dies erklärt jedoch aus Sicht der GPA NRW nicht die von Jahr zu Jahr deutlich steigende Tendenz. Es erscheint unwahrscheinlich, dass fast alle Eltern eine 45 Stundenbetreuung wünschen. Die Stadt Aachen sollte daher den tatsächlichen Bedarf z.B. durch eine Elternbefragung ermitteln. Hierbei sollte gleichzeitig u.a. auch die Bereitschaft zur Zahlung eines entsprechend der Betreuungszeit angemessen hohen Elternbeitrages thematisiert werden. So wird deutlich, dass ein solch weitgehendes Betreuungsangebot mit hohen Kosten verbunden ist, die auch über Elternbeiträge gegenfinanziert werden müssen.

Nach den Erfahrungen der GPA NRW ist zu vermuten, dass über die bestehenden Regelungen in der Elternbeitragssatzung indirekt eine Inanspruchnahme der 45 Stundenbetreuung gefördert wird. Insbesondere die festgelegte niedrige obere Einkommensgrenze in Verbindung mit den vergleichsweise niedrigen Elternbeitragsätzen fördert aus Sicht der GPA NRW die Belegung der 45 Stundenbetreuung (vgl. auch Berichtsabschnitt Elternbeiträge auf Seiten 20 bis 22). Bei 360 Euro Höchstbeitrag monatlich errechnet sich ein Stundensatz von unter 2 Euro. Ferner bezieht sich der Höchstbeitrag nur auf Kinder unter zwei Jahren. Für Kinder ab zwei Jahren liegt der Höchstbeitrag wie bei den Ü-3 Kindern bei 310 Euro. Durch die beitragsmäßige Zuord-

nung der über zweijährigen Kinder in die Gruppe der Ü-3 Kinder gehen der Stadt Aachen für alle zwei- bis dreijährigen Kinder Elternbeiträge in Höhe der Differenz zwischen den beiden Elternbeitragsätzen von 50 Euro monatlich verloren.

Weiterhin hat die Stadt Aachen für die Inanspruchnahme der 45 Stundenbetreuung keine Regelungen, Vereinbarungen bzw. Absprachen etc. mit den Kindergartenträgern getroffen, um die Vergabe der 45 Stunden Betreuungsplätze zu steuern. Diese könnte z.B. eine Prioritätenliste beinhalten, die eine Vergabe nach Merkmalen wie alleinerziehende berufstätige Elternteile, Berufstätigkeit beider Elternteile, Migrations-/Integrationshintergründe, erzieherische und/oder soziale Problemlagen etc. berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte im Rahmen ihrer Bedarfsplanung und Angebotssteuerung den hohen Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung kritisch hinterfragen. Hierbei sollten die Jahreseinkommensgrenzen, die Elternbeitragssätze und die Zuordnung nach den Altersgruppen U-2 und Ü-2 einer Überprüfung unterzogen werden. Zur Bedarfsermittlung sollte ggf. ergänzend eine Elternbefragung durchgeführt werden.

Ferner ist zu überlegen, die Vergabe von 45 Stunden Betreuungsplätzen nach Prioritäten zusteuern.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz ergänzend freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen. Grund ist, dass diese ihren gesetzlich vorgesehenen Eigenanteil nicht aufbringen können.

Auch die Stadt Aachen leistet über die Betriebskostenzuschüsse nach KiBiz hinaus freiwillige Zuschüsse an freie Träger von Kindertageseinrichtungen. Grundlage sind Beschlüsse von Kinder- /Jugendausschuss, Finanzausschuss und Rat der Stadt Aachen in Verbindung mit Sonderverträgen. Diese sehen für 27 Kindertageseinrichtungen die Übernahme bzw. teilweise Übernahme von Eigenanteilen und Mieten vor. Die tatsächlichen Kosten bei angemieteten Kitas werden durch die Pauschale nach § 20 Abs. 2 KiBiz in Verbindung mit § 6 DVO KiBiz nicht gedeckt. Wesentliche Sachgründe sind weiterhin u. a. die fristgerechte Erfüllung der Rechtsansprüche Ü-3 und U-3 und der damit verbundene Ausbau der Betreuungsangebote. Dieser kann nur im Zusammenspiel mit den freien Trägern gelingen. Die Verträge wurden 2008 weitgehend vereinheitlicht. Sie haben Laufzeiten von fünf Jahren und verlängern sich anschließend um ein Jahr, sofern sie nicht gekündigt werden. Ein Finanzierungsvorbehalt in Abhängigkeit von der Haushaltsslage ist nicht vorgesehen. Dies soll nach Angaben des Jugendamtes in künftigen Anschlussverhandlungen geändert werden.

Anzumerken bleibt, dass vier der 23 kreisfreien Städte keine freiwilligen Zuschüsse an freie Träger gewähren.

Mit der Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft wird der durchschnittliche Ressourceneinsatz für die zusätzlich aus kommunalen Mitteln gewährten freiwilligen Zuschüsse abgebildet.

Freiwillige Zuschüsse

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Freiwillige Zuschüsse gesamt in Euro			649.410	668.908
Kita-Plätze in freier Trägerschaft	3.464	3.466	3.394	3.357
Freiwilliger Zuschuss je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro			191	199

→ Feststellung

Die freiwilligen Zuschüsse zeigen im Betrachtungszeitraum eine leicht steigende Tendenz. Der notwendige weitere Ausbau der U-3 Betreuung wird perspektivisch zu steigenden freiwilligen Zuschüssen führen.

Freiwilliger Zuschuss je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
191	0	670	194	72	197	282	20

→ Empfehlung

Die Stadt Aachen sollte die Gewährung freiwilliger Zuschüsse an freie Träger von Kindertageseinrichtungen kritisch auf ihre Notwendigkeit prüfen. Hierbei sollte verstärkt berücksichtigt werden, dass der Gesetzgeber den Kindergartenträgern grundsätzlich einen Eigenanteil zumutet. Der Kindergartenträger hat die in einem Kindergartenjahr nicht verwendeten Mittel gem. § 20a KiBiz einer Rücklage zuzuführen und in den Folgejahren zur Aufgabenerfüllung zu nutzen.

Kindertagespflege

Die Umsetzung des Rechtsanspruches für Kinder unter drei Jahren durch das Kinderförderungsgesetz hat die Kindertagespflege zu einem gleichrangigen Angebot neben der institutionellen Kindertagesbetreuung aufgewertet. Als flexibles Angebot kann die Kindertagespflege insbesondere im Rahmen der U-3 Betreuung einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des Rechtsanspruches leisten. Das OVG Münster hat den Verweis auf freie Plätze in der Kindertagespflege für rechtmäßig festgestellt (Az: 12 B 793/13).

In der Stadt Aachen wird die Kindertagespflege durch einen Zusammenschluss verschiedener freier Träger im Verein Familiäre Tagesbetreuung e. V. organisiert. Der Verein nimmt im Auftrag des Jugendamtes über eine Leistungsvereinbarung die Akquise, Schulung/Qualifikation, Beratung und Vermittlung wahr. Hierfür erhält er von der Stadt Aachen Zuschüsse. Für das Jahr 2012 beliefen sich diese auf rund 205.000 Euro.

Die Erlaubniserteilung liegt beim Jugendamt der Stadt Aachen.

Die Stadt Aachen baut die Kindertagespflege erst seit kurzem verstärkt aus. Hierzu haben u.a. mehrere Urteile des VG Aachen beigetragen. Diese haben die Stadt Aachen veranlasst, ihre Verwaltungspraxis, Leistungen der Kindertagespflege nach dem „Nettoprinzip“ zu gewähren, den geänderten gesetzlichen Regelungen anzupassen. Dies ist zum 01.08.2012 durch den

Erlass einer Elternbeitragssatzung und die Richtlinien über die Gewährung einer laufenden Geldleistung an Kindertagespflegepersonen umgesetzt worden.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Kindertagespflege im Rahmen der Kindertagesbetreuung in der Stadt Aachen.

Platzangebot Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anzahl der Plätze in Kindertagespflege lt. Meldung zur Statistik IT.NRW	358	343	393	*450
Betreuungsplätze Kindertageseinrichtungen lt. Bedarfsplanung	7.174	7.154	7.099	7.094
Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt in Prozent	4,8	4,6	5,2	6,0

*2012/2013 lt. Kindergartenbedarfsplanung, da Statistik von IT.NRW noch nicht veröffentlicht

Im Kindergartenjahr 2014/2015 sollen 600 Plätze in der Kindertagespflege zur Verfügung stehen. Bei 7.401 Betreuungsplätzen in Kitas steigt der Anteil der Kindertagespflege damit auf 8,1 Prozent. Die weitere Planung sieht vor, bis zu 700 Betreuungsplätze in der Kindertagespflege einzurichten. Diese sollen gezielt auch in Bereichen geschaffen werden, in denen Kindertageseinrichtungen zeitnah nicht realisiert werden können. Zur Zielerreichung sollen auch weitere Großtagespflegestellen beitragen, z.B. nach dem Betreuungsmodell der „Lena-Gruppen“, in denen bis zu neun Kinder betreut werden können.

Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt in Prozent 2011/2012

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,2	2,3	12,3	5,8	4,0	5,2	7,5	23

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat ihre Anstrengungen zum Ausbau der Kindertagespflege in den letzten Jahren deutlich verstärkt. Im Kindergartenjahr 2011/2012 entfallen 28,7 Prozent der U-3 Betreuungsplätze auf die Kindertagespflege.

Die Stadt Aachen hat zum 01.08.2012 für die Kindertagespflege eine Elternbeitragssatzung eingeführt. Aus diesem Grund und aufgrund der in der Vergangenheit nicht vorhandenen Differenzierungen in der Veranschlagung können Entwicklungen im Zeitverlauf und die Elternbeitragsquote im interkommunalen Vergleich nicht abgebildet werden.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

Die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie mit den Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 ff., 35a und 41 SGB VIII sind nicht Gegenstand dieser Prüfung durch die GPA NRW. Zu den erho-

benen Daten und den hieraus ermittelten Kennzahlen wird keine Analyse vorgenommen. Die Kennzahlen werden jedoch nachfolgend im Wirkungszusammenhang dargestellt. Zusammen mit dem im Anhang zum Gesamtbericht der GPA NRW befindlichen Kennzahlenset zu den Hilfen zur Erziehung sollen sie der Stadt Aachen eine Orientierungsmöglichkeit im interkommunalen Vergleich geben.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Im Rahmen der vorausgegangenen überörtlichen Prüfung wurde der Stadt Aachen zur Sicherstellung der Qualität in der Aufgabenwahrnehmung des Allgemeinen Sozialen Dienstes (Zugangssteuerung, Kinderschutz, Vollzeitpflege) empfohlen, den Personalbestand anzuheben. Weiterhin wurde die Bereitstellung eines Präventionsbudgets empfohlen.

Der Personalbestand ist nach Angaben der Abteilung 45/300 in den letzten Jahren insbesondere vor dem Hintergrund der gestiegenen Anforderungen im Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung nach § 8a SGB VIII Kinderschutz erhöht worden. Ausführungen hierzu vgl. auch im Berichtsabschnitt Kinderschutzverfahren auf Seite 36 ff.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro			38.705.804	39.124.065
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren	46.174	45.627	45.746	45.694
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre in Euro			846	856

Fehlbetrag Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

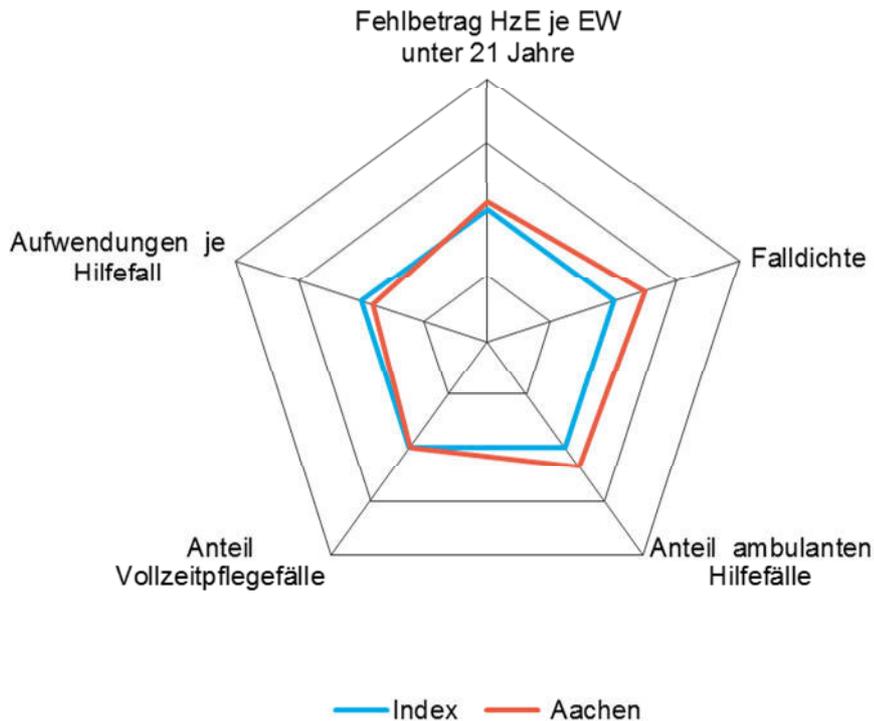
Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
846	482	1.141	798	706	775	896	22

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Aachen zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihrer Wirkungen auf den Fehlbetrag der Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie aufzeigt. Die Anteile der ambulanten Hilfefälle an den Hilfeplanfällen insgesamt und der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen sowie die Falldichte (Anzahl der Hilfeempfänger je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre) beeinflussen die Höhe des Fehlbetrages und der Aufwendungen je Hilfefall.

Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der geprüften kreisfreien Städte.

Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie



→ Feststellung

Der Fehlbetrag der Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie wird durch einen im interkommunalen Vergleich durchschnittlichen Anteil der Vollzeitpflegefälle in Verbindung mit einer überdurchschnittlichen Falldichte ungünstig beeinflusst.

Offene Ganztagschule

Die Offene Ganztagschule (OGS) umfasst das außerunterrichtliche Angebot in der Primarstufe (Grundschule und Förderschule). Die Teilnahme an der OGS ist freiwillig. Bei einer Anmeldung besteht die Pflicht zur regelmäßigen, schultäglichen Teilnahme jeweils für die Dauer eines Schuljahres.

Es gibt mehrere gesetzliche Regelungen zur Kooperation von Schule und Jugendhilfe⁹. Sie stellen die Bildung, Förderung, Erziehung und Betreuung in den Mittelpunkt der außerunterrichtlichen Angebote. Grundlage für die Umsetzung der außerunterrichtlichen Angebote ist der Runderlass zur „Offenen Ganztagschule im Primarbereich“¹⁰.

Die GPA NRW hat das Produkt Offene Ganztagschule für die vergleichende Prüfung definiert. Allerdings sind die meisten Städte mangels verbindlicher gesetzlicher Vorgaben nicht in der

⁹ im Schulgesetz NRW (§§ 5, 9, 80), im Sozialgesetzbuch VIII (§ 80) und dem Kinder- und Jugendfördergesetz des Landes NRW (3. AG-KJHG KJFöG, § 7)

¹⁰ Runderlass zur „Offenen Ganztagschule im Primarbereich, RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 (ABl. NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85)

Lage, alle auf die OGS entfallenden Leistungen konkret zu beziffern. Die Stadt Aachen hat kein Produkt OGS definiert.

Die nachfolgende Betrachtung beschränkt sich daher auf die Erfassung der Zuweisungen und Elternbeiträge, die Personalaufwendungen und die Zuschüsse an die Betreuungsträger.

Die Stadt Aachen ist im Schuljahr 2003/2004 mit der OGS gestartet. Aktuell bestehen OGS-Angebote an 35 von 39 Grundschulen und zwei Förderschulen. Mit dem voranschreitenden Ausbau der OGS wurden schrittweise Hortgruppen in Kindertageseinrichtungen geschlossen. Aktuell bestehen lediglich noch zwei Hortgruppen.

Die Planung der OGS ist Teil der sozialraumorientierten Schulentwicklungsplanung für den Bereich der Primarstufe. Der aktuelle Planungszeitraum umfasst die Jahre 2013 bis 2018. Die Planung wird jährlich in enger Abstimmung mit dem Jugendamt aktualisiert und im Schulausschuss behandelt.

Hauptkooperationspartner sind neben den mit städtischem Personal betriebenen OGS zehn freie Träger. Sie tragen die Hauptverantwortung und stellen das pädagogische Personal. Daneben werden z.B. für Projekte weitere Kooperationspartner eingebunden. Mit allen werden Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen. Das Betreuungskonzept mit den pädagogischen Schwerpunkten wird zwischen Schulen und Betreuungsträger abgestimmt.

Neben der OGS besteht in der Stadt Aachen das ergänzende Angebot mit dem Programm „Schule von acht bis eins“, in welchem insgesamt über 1.000 Schüler betreut werden. Dieses ist nicht Gegenstand der Betrachtung durch die GPA NRW.

Organisation und Steuerung

Die Aufgabenwahrnehmung für die OGS in Form der Planung, Koordination/Beratung, Organisation und finanziellen Abwicklung verteilt sich über vier Abteilungen des Fachbereiches 45. Diese stimmen sich eng untereinander ab.

Die Beschlussvorlagen werden sowohl im Kinder- und Jugendausschuss, als auch im Schulausschuss beraten.

2010 wurde die OGS-Konferenz der StädteRegion Aachen ins Leben gerufen. In ihr sind insgesamt 46 Vertreter eingebunden, die aus den verschiedensten beteiligten Professionen kommen. Hierzu gehören z.B. neben den Jugendämtern Vertreter der Hauptkooperationspartner, pädagogische Koordinatoren, Schulleitungen, Schulaufsicht, Bildungsbüro usw.

Ziel der OGS-Konferenz ist es, die wichtigsten Themenschwerpunkte festzulegen, inhaltlich zu bearbeiten und gemeinsame Empfehlungen zu entwickeln, die dann von den beteiligten Partnern einheitlich umgesetzt werden. Hierdurch soll perspektivisch eine flächendeckende hochwertige und vergleichbare Qualität der OGS in der StädteRegion Aachen erreicht werden.

Der Fachbereich 45 hat eine Arbeitshilfe für die Ansprechpartner der OGS entwickelt. Diese beschreibt das komplette Verfahren einschließlich der Förderung und benennt die jeweiligen Ansprechpartner in der Abteilung 45/600. Hierdurch haben alle mit der OGS befassten Partner Transparenz zum Verfahren.

Für das Finanzcontrolling zeichnet die Abteilung 45/620, für die Qualitätskontrolle die Abteilung 45/200 verantwortlich. Nach Angaben des Fachbereiches ist ein jährliches Berichtswesen gegeben.

Fehlbetrag OGS je teilnehmenden Schüler

Die Finanzierung der OGS ist auf Gruppenbudgets abgestellt. Die Steuerung des Gesamtbudgets erfolgt über die Anzahl der Gruppen, die durch politische Willensbildung vorgegeben wird. Das Budget für eine Regelgrundschule beträgt je Gruppe 41.200 Euro und berücksichtigt 0,1 kapitalisierte Lehrerstellenanteile. Es verringert sich, wenn die Kapitalisierung nicht in Anspruch genommen wird. Soweit die OGS in städtischer Trägerschaft ist, erhält die Schule aus dem OGS-Budget nur die Sachkostenpauschale.

Schulen mit sozialem Brennpunkt, Förderschulen und GU-Gruppen erhalten ein höheres Budget.

Die Kennzahl bildet den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen) auf der Grundlage des ordentlichen Ergebnisses ab.

Fehlbetrag OGS

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Erträge in Euro			6.108.783	6.664.054
*Ordentliche Aufwendungen in Euro			7.900.310	8.624.547
Fehlbetrag OGS in Euro			1.791.526	1.960.494
Anzahl der Schüler im offenen Ganztags		3.679	4.027	4.241
Fehlbetrag je OGS-Schüler in Euro			445	462
Anzahl der OGS-Gruppen		162	177	187
Fehlbetrag je OGS-Gruppe in Euro			10.122	10.484

Quelle: Daten FB 45; *einschließlich Personalkosten; OGS-Schüler zum Stichtag 01.10. j. J.

Fehlbetrag OGS je teilnehmenden Schüler in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
445	161	2.111	745	394	633	834	18

Fehlbetrag OGS je gebildeter Gruppe in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10.122	3.599	50.791	19.694	10.430	16.207	24.235	16

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Erträge aus den Elternbeiträgen zu den ordentlichen Aufwendungen für die OGS ab.

Für die Erhebung von Elternbeiträgen für die Offene Ganztagschule sind nach § 9 Abs. 3 SchulG NRW die Bestimmungen des KiBiz anzuwenden. Nach § 5 Abs. 2 KiBiz können der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote in der OGS Elternbeiträge erheben. Diese sollen eine soziale Staffelung beinhalten. Im Unterschied zu den Kindertageseinrichtungen ist der Elternbeitrag für die OGS nach Nr. 8.2 des Runderlasses zur Offenen Ganztagschule auf maximal 150 Euro monatlich begrenzt.

Die aktuelle Elternbeitragssatzung der Stadt Aachen für die OGS gilt seit dem 01.08.2013 (fünfter Nachtrag). Die OGS-Elternbeitragssatzung enthält harmonisierte Regelungen zu Beitragsbefreiung und –ermäßigung und Jahreseinkommengrenzen mit den Elternbeitragssatzungen für die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege. Aufgrund der Deckelung des Elternbeitrages sind die Elternbeiträge abweichend gestaffelt. Der Höchstbeitrag wird ausgeschöpft. Die Zuständigkeit für die Erhebung der Elternbeiträge liegt in der Abteilung 45/600.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Erträge aus Elternbeiträgen zu den ordentlichen Aufwendungen für die OGS ab.

Elternbeitragsaufkommen OGS

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Erträge aus Elternbeiträgen in Euro			1.771.418	2.019.976
Ordentliche Aufwendungen in Euro			7.900.310	8.624.547
Elternbeitragsquote OGS in Prozent			22,4	23,4
Elternbeitrag je OGS Schüler in Euro			440	476

Elternbeitragsquote OGS in Prozent 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,4	9,3	28,8	19,0	15,5	19,1	22,4	18

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind nach § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten. Diese Verpflichtung kann nach § 5 Abs. 1 KiBiz auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden.

Ein Rechtsanspruch auf einen Platz in der OGS besteht nicht.

Die OGS wurde seit ihrer Einführung ständig erweitert. Die inhaltliche Verantwortung liegt im Fachbereich 45. Die beteiligten Abteilungen stimmen sich eng ab. Die Schulleitungen und Schulkonferenzen sind eingebunden.

Perspektivisch wird für die OGS eine Versorgungsquote von 70 Prozent angestrebt. In einzelnen Schulen bestehen Wartelisten, vereinzelt sind auch freie Plätze vorhanden.

Die nachfolgende Kennzahl Teilnehmerquote OGS bildet das Verhältnis der OGS-Schüler zur Gesamtzahl der Schüler in der Primarstufe ab.

Teilnehmende Schüler in der Offenen Ganztagschule

Schuljahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anzahl der Primarschüler				
in Grundschulen			7.405	7.342
in Förderschulen			468	399
im Primarschulbereich gesamt			7.873	7.741
Anzahl OGS-Schüler				
in Grundschulen		3.539	3.887	4.126
in Förderschulen		140	140	115
im Primarschulbereich gesamt		3.679	4.027	4.241
Teilnehmerquoten OGS in Prozent				
in der Grundschule			52,5	56,2
in der Förderschule			29,9	28,8
im Primarschulbereich gesamt			51,1	54,8

Quelle: Angaben des FB 45

Die Zahl der Einwohner in der Altersgruppe von 6 bis unter 10 Jahren und damit potenzieller OGS Schüler wird nach den Prognosedaten von IT.NRW mittelfristig leicht zurückgehen, um dann ab 2020 voraussichtlich wieder anzusteigen (vgl. Tabelle Seite 4).

Teilnehmerquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
52,5	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
29,9	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
51,1	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

→ Feststellung

Die Stadt Aachen positioniert sich mit ihrer Teilnehmerquote in der OGS landesweit unter den sechs kreisfreien Städten mit den höchsten Quoten.

Kinderschutzverfahren

Die GPA NRW betrachtet die örtlichen Verfahrensstandards des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe zum Kinderschutz nach §§ 8a und 79a Nr. 3 SGB VIII. Hierbei wird ergänzend die Umsetzung in der praktischen Fallbearbeitung durch Einsichtnahme in ausgesuchte Fallakten einbezogen.

Die Interventionsmöglichkeiten des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung werden nicht geprüft.

Die Anzahl der dokumentierten Meldungen zu Kindeswohlgefährdungen in der Stadt Aachen ist in 2011 mit 934 Fällen dokumentiert. Hiervon sind 232 in Hilfeplanverfahren übergegangen. Ab 2012 sind diese Angaben von den Jugendämtern für die verbindliche Meldung zur Statistik von IT.NRW zu erfassen (sh. Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Teil I 8: Gefährdungseinschätzungen nach § 8a SGB VIII 2012).

Die Verfahrensstandards zum Kinderschutz der Stadt Aachen wurden auf der Grundlage der zur Verfügung gestellten Unterlagen und geführten Gespräche bewertet. Es erfolgte ein Abgleich mit den von der GPA NRW nachfolgend formulierten Verfahrensstandards. Diese lehnen sich an die gesetzlichen Regelungen und fachpolitischen Standards an.

Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

Anforderungen	erfüllt/nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig, sie bieten keine Handlungsalternativen.	erfüllt
Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben und Verantwortlichkeiten zugeordnet.	erfüllt
Dokumentationsstandards sind festgelegt (z.B. Meldung, Ersteinschätzung und Gefährdungs-/Risikoeinschätzung, Unterschriften).	erfüllt
Bei Gefährdungsrisiken erfolgen ein Hausbesuch und eine Inaugenscheinnahme der Kinder.	erfüllt
Der Hausbesuch erfolgt stets durch zwei Fachkräfte.	erfüllt
Beim Hausbesuch sollte mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein.	erfüllt
Die beim Hausbesuch gewonnenen Erkenntnisse werden nach differenzierten Einschätzungsmerkmalen zum Gefährdungsrisiko dokumentiert.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden zentral erfasst.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden systematisch ausgewertet und als Grundlage für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards genutzt (Evaluation).	erfüllt
Die Zusammenarbeit mit Fachkräften der freien Träger der Jugendhilfe ist Gegenstand verbindlicher Handlungsanweisungen und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgesichert.	erfüllt
Zur wirksamen Abwendung von Gefährdungsrisiken sind Vereinbarungen mit Dritten, wie der Polizei, den Kliniken, dem sozialpsychiatrischen Dienst, Fachärzten für Kinderheilkunde und -psychiatrie zum gemeinsamen Tätigwerden vereinbart.	erfüllt

Die Erfüllung der vorstehenden Anforderungen begründet sich wie folgt:

- Die Stadt Aachen hat das Verfahren zum Kinderschutz bereits seit 2003 in Form von Standards beschrieben. Die Anwendung ist für die betroffenen Fachkräfte des Jugendamtes durch eine schriftliche Anweisung für verbindlich erklärt. Alle Hinweise auf Kindeswohlgefährdung sind entsprechend diesen Standards zu erfassen und zu bearbeiten. Die Verfahrensstandards werden fortlaufend aktualisiert, zuletzt in 2012. Durch die vorgegebenen Verfahrensstandards wird für die Fachkräfte die notwendige Verbindlichkeit hergestellt. Sie dienen ferner der Vermeidung von Fehlleistungen sowie dem Schutz der Handelnden durch eine klar definierte Vorgehensweise, Aufgabenabgrenzung und Verantwortlichkeitszuweisung.

Die Verfahrensstandards konkretisieren die Pflichten des Arbeitnehmers im Aufgabenfeld Kinderschutz/Kindeswohlgefährdung. Sie schaffen die notwendige Handlungssicherheit für die Beteiligten.

- Die Aachener Standards enthalten eine Prozessbeschreibung für das Verfahren und regeln die Verantwortlichkeiten zu den einzelnen Arbeitsschritten. Zur Unterstützung der Bearbeitung von Hinweisen zu Kindeswohlgefährdungen wird ferner seit 2005 das elektronische Verfahren InfoKid eingesetzt. Alle Fachkräfte wurden schriftlich angewiesen, dass ausschließlich dieses Programm zur Bearbeitung von Hinweisen auf Vernachlässigung, Misshandlung und sexuelle Misshandlung von Kindern und Jugendlichen einzusetzen ist.
- Die Dokumentationsstandards sind für alle Arbeitsschritte vorgegeben. Hierzu dienen z.B. Erfassungsbogen, Gefährdungsbewertungstabelle (elektronisch), Ressourcenliste und Checkliste für die Durchführung von Hausbesuchen.
- Bei Gefährdungsrisiken sehen die Verfahrensstandards immer einen Hausbesuch vor, der die Inaugenscheinnahme des Kindes bzw. der Kinder einschließt.
- Die Hausbesuche erfolgen grundsätzlich durch zwei Fachkräfte. Hiervon wird nur ausnahmsweise und in begründeten Fällen abgewichen. Dies kann z.B. in laufenden Fällen mit Hilfen zur Erziehung, in denen die häusliche Situation bekannt ist. Auch hier ist die Entscheidung aber abhängig von der Art der Meldung und der sich daraus ergebenden Gefährdungseinschätzung.
- Alle Fachkräfte in den Teams sind im Kinderschutz qualifiziert worden. Neue Kräfte werden über einen Zeitraum von zwei Jahren von einer erfahrenen Fachkraft begleitet. Für Fortbildung im Kinderschutz wurde dem Jugendamt im Haushalt ein eigenes Budget zur Verfügung gestellt (Sensibilisierungstopf § 8a), aus dem sowohl eigene Fortbildungsprogramme (9 Module) mit interner und externer Schulung, als auch gezielte Schulungsmaßnahmen für Fachkräfte freier Träger, Kita-Leiterinnen etc. mit dem Ziel einheitlicher Standards finanziert werden.
- Die Dokumentation der festgestellten Ergebnisse erfolgt in einer Gefährdungsbewertungstabelle. Diese wird in elektronischer Form geführt. In ihr sind zur Unterstützung Kommentierungen/Erläuterungen hinterlegt. Die Dokumentation entspricht im Aufbau und Ihrer Struktur einem systematisierten und differenzierten Kinderschutzbogen, angelehnt an den Stuttgarter Kinderschutzbogen.
- Alle Kinderschutzfälle werden elektronisch über das eingesetzte IT-Verfahren InfoKid zentral erfasst. Die Teamleitungen und Abteilungsleitung haben hierauf Zugriff.
- Über InfoKid werden differenzierte Auswertungen zu den Kinderschutzfällen erstellt. Die Ergebnisse fließen in die regelmäßig erfolgenden Aktualisierungen der Verfahrensstandards ein. Im Rahmen eines Qualitätszirkels erfolgt eine jährliche Überprüfung und Reflexion der Verfahrensstandards.
- Mit weit über 100 freien Trägern, Leistungsanbietern, Kitas etc. wurden Leistungsvereinbarungen nach § 8a SGB VIII abgeschlossen. Diese regeln die Zusammenarbeit der verschiedenen Institutionen. Analoge Vereinbarungen wurden zudem mit der ARGE in der

Stadt Aachen, der Suchthilfe Aachen und bisher 17 Schulen getroffen.
Für ehrenamtlich tätige Personen in der Kinder- und Jugendarbeit wurde ein Informationsblatt zum Umgang mit Kindeswohlgefährdungen entwickelt.

- Mit den Kooperationspartnern im Netzwerk „Frühe Hilfen“, wie z.B. den Geburtskliniken, Kinderärzten, Hebammen, Beratungsstellen, SKM/SKF etc. wurden Kooperationsvereinbarungen getroffen. Ferner wurde ein Netzwerk zur Stärkung und Förderung des Kinder- und Jugendschutzes installiert. Die koordinierende Steuerungsgruppe „Frühe Hilfen“ besteht aus Vertretern der Jugendämter der Städteregion Aachen.
Seit 2010 befindet sich ein Präventionskonzept zum Aufbau einer Präventionskette in der Umsetzung (Projekt „PIA“). Wichtige Bausteine sind die Unterstützung des Netzwerkes „Frühe Hilfen“, das durch den Kinderschutzbund organisiert wird, der Besuchsdienst mit Elternbegrüßungspaket und das Familienbildungsangebot PEPP.
Ferner sind Polizei, Ordnungsamt und Feuerwehr/Rettungsdienst in die Informationskette eingebunden, um z.B. in Fällen von Gewalt in Familien etc. einen schnellen Informationsfluss mit dem Jugendamt zu gewährleisten.
- Die Sozialraumteams des Jugendamtes sind während der Dienstzeiten über eine Notruf-Hotline mit einheitlicher Telefonnummer sowie eingebundenem Diensthandy immer erreichbar. Außerhalb der geregelten Dienstzeiten ist die Aufgabe auf den Inobhutnahmedienst des Kinderheimes Aachen-Brand übertragen. Durch die Einbindung in die Notruf-Hotline ist am Abend, in der Nacht, an Wochenenden und Feiertagen eine durchgängige Erreichbarkeit gegeben. Evtl. Meldungen werden von dort sofort am nächsten Morgen die zuständigen Sozialteams übermittelt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen hat das Verfahren zum Kinderschutz für die Fachkräfte des Jugendamtes seit vielen Jahren ausführlich beschrieben und die verbindliche Anwendung geregelt. Die Verfahrensstandards werden fortlaufend den aktuellen Entwicklungen angepasst.
Die rechtlichen und fachpolitischen Anforderungen an die Verfahrensregelungen zum Kinderschutz werden durch die Stadt Aachen erfüllt.

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die Stadt Aachen hat im Rahmen zweier interner Überprüfungen in den Jahren 2012 und 2013 die Einhaltung der Verfahrensstandards zum Kinderschutz durch die Fachkräfte des ASD stichprobenartig nachvollzogen.

Anlass für die erste Überprüfung mit 42 Vorgängen waren u.a. Überlastungsanzeigen mehrerer Mitarbeiter. Die Ergebnisse der ersten Überprüfung zeigten Defizite insbesondere in der Einhaltung von Zeitvorgaben, zu den festgelegten Verfahrensschritten, in der Dokumentation einschließlich zu leistender Unterschriften und in der Bewertung des Gefährdungsrisikos.

Die erneute Überprüfung 2013 diente dazu festzustellen, ob die Arbeitsqualität im ASD und Kinderschutz durch die in der zweiten Jahreshälfte 2012 schrittweise erfolgte Personalverstärkung verbessert werden konnte. Hierzu wurden 44 Fälle herangezogen. Das Ergebnis zeigt durchgängige Verbesserungen. Die Defizite konnten fast halbiert werden. Da es sich um Fälle handelt, die noch in den Zeitraum der schrittweisen personellen Verstärkung fallen, kann von einer weiteren Reduzierung ausgegangen werden.

Die GPA NRW hat die grundsätzliche Verbesserung der Arbeitsqualität zum Anlass genommen, auf eine Einsichtnahme in Fallakten zum Kinderschutz zu verzichten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen hat durch eine personelle Verstärkung des ASD die Einhaltung der Verfahrensstandards zum Kinderschutz deutlich verbessern können.

→ **Empfehlung**

Der Stadt Aachen wird empfohlen, die Überprüfung der Fallakten auf Einhaltung der Verfahren zum Kinderschutz nach zwei Jahren zur Qualitätssicherung zu wiederholen.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen und Sport der Stadt
Aachen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Hauptschulen	7
Realschulen	8
Gymnasien	9
Gesamtschulen	10
Schulturnhallen	12
Turnhallen (gesamt)	14
Die Sportstätten-situation im Schulsportbereich	15
Gesamt-betrachtung	19
Schulsekretariate	20
Organisation und Steuerung	21
Schülerbeförderung	24
Organisation und Steuerung	25
Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten	26
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	28

→ Schulen und Sport

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen und Sport umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen) und Turnhallen,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Sie hat Benchmarks ermittelt für die Kennzahlen zu den Schulflächen. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnet sie Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2011/2012. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude. Die Stadt Aachen konnte sämtliche prüfungsbezogenen Daten innerhalb einer kurzen Zeitfrist liefern. Die zur Verfügung gestellten Daten zu den städtischen Schulen sind transparent und schlüssig.

→ **Feststellung**

Die Datenlage zu den städtischen Schulen in Aachen ist sehr gut.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Aachen mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

² Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Die Planungsabteilung des Fachbereiches Kinder, Jugend und Schule erstellt die Schulentwicklungsplanung der Stadt Aachen. Für die Primarstufe liegt eine aktuelle Planung vor, die den Zeitraum 2013 bis 2018 beinhaltet. Die Planung für die weiterführenden Schulen hat einen älteren Stand und deckt den Zeitraum 2010 bis 2015 ab. Die Stadt beabsichtigt, aufgrund der veralteten Datenlage die Planung für die weiterführenden Schulen neu aufzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Schulentwicklungsplanung für die weiterführenden Schulen möglichst zeitnah aktualisieren.

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Flächen differenziert nach Schulformen dar. Etwaige Dritt-nutzungen in den Gebäuden (z.B. Kita, Jugendamt, Privatschule) haben wir bereinigt. Soweit in einem Gebäude mehrere Schulformen untergebracht sind, hat die GPA NRW die Gebäudeflächen nach der Anzahl der Schüler aufgeteilt.

Grundschulen

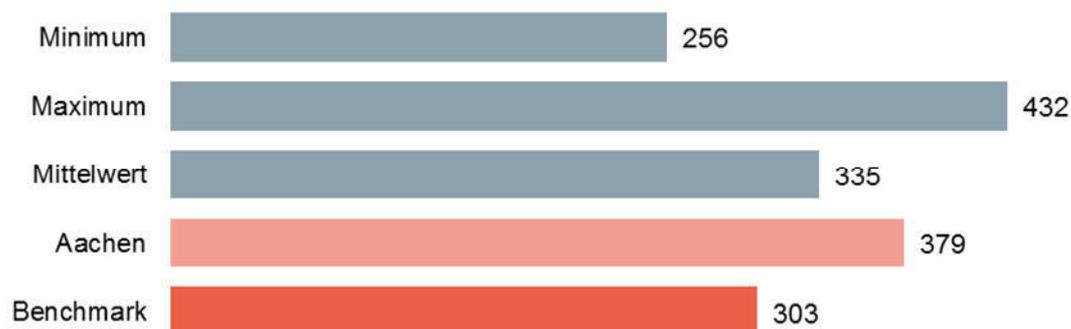
Wie in den meisten Kommunen ist die Zahl der Grundschüler auch in Aachen rückläufig. Zwischen den Schuljahren 2000/2001 und 2011/2012 ist die Schülerzahl von 9.341 auf 7.405 gesunken. Das entspricht einem Rückgang um rund 21 Prozent. Seit dem Schuljahr 2011/2012 stabilisieren sich die Zahlen an den Grundschulen wieder.

In der letzten Prüfrunde hat die GPA NRW bereits die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Für das Vergleichsjahr 2006 errechnete sich für die Stadt Aachen ein Wert von 18,98 m² je Schüler. Dieser bildete den interkommunalen Maximalwert. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einbezogen. Zum Vergleichsjahr 2011 hat sich dieser Wert auf 20,91 m² je Schüler erhöht.

In der aktuellen Prüfung betrachten wir Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander. Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Aachen 40 Grundschulen mit einer Gebäudefläche von 121.000 m² BGF. Darüber hinaus gibt es drei Grundschulen in privater Trägerschaft. Diese sind nicht Bestandteil der Prüfung.

Das Angebot zur Ganztagsbetreuung wird in Aachen intensiv genutzt. Im Schuljahr 2011/2012 betrug der Anteil der OGS-Schüler rund 55 Prozent. Im aktuellen Schuljahr 2014/2015 liegt die Quote bereits bei 60 Prozent, bei weiter steigender Tendenz. Aufgrund des Ganztagsanteils legen wir für die Aachener Grundschulen insgesamt einen Benchmark von 303 m² je Klasse an. Neben dem Offenen Ganztage bietet die Stadt Aachen an verschiedenen Standorten auch die Betreuungen „Schule von 8 bis 1“ sowie „13 Plus“ an.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
379	256	415	335	309	322	367	21

Die interkommunale Positionierung ist auch im Vergleichsjahr 2011 überdurchschnittlich hoch. Eine Grafik mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Grundschulstandorte ist als Anlage am Ende des Teilberichts (Grafik 1) zu finden. Besonders hohe Kennzahlenwerte weisen die folgenden Schulen auf.

- Barbarastraße 3 mit 670 m² je Klasse
- Montessori-Schule Eilendorf mit 640 m² je Klasse,
- Gerlachs Schule mit 570 m² je Klasse
- Schule am Lousberg mit 569 m² je Klasse
- Städt. evangelische Grundschule mit 569 m² je Klasse.

Die Montessori-Schule teilt sich das Gebäude mit der Hauptschule Eilendorf. Für die Grundschule wurden entsprechend nur die anteiligen Gebäudeflächen berücksichtigt. Die Stadt hat die Hauptschule im Schuljahr 2010/2011 auslaufend geschlossen. Wegen des ansteigenden Bedarfs an Montessorischulen in Aachen, soll das Gebäude zukünftig stärker durch die Montessori-Grundschule genutzt werden. Die ebenfalls in diesem Gebäude befindliche KGS Martaréstraße nimmt ab dem 01.08.2014 keine neuen Eingangsklassen mehr auf. Sie wird zukünftig nach Montessori-Grundsätzen geführt.

Darüber hinaus überschreiten noch weitere Schulen den Benchmark erheblich. Andererseits gibt es in Aachen auch insgesamt zwölf Grundschulen, die den Benchmark erreichen oder sogar deutlich unterschreiten. Gemessen an dieser Zielgröße ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 im Primarbereich ein Flächenüberhang von knapp 24.000 m² BGF (2006: 52.000 m² BGF). Zwischenzeitlich hat die Stadt Aachen die Grundschule Kronenberg geschlossen (rund 1.500 m²), was zu einer Reduzierung des Potenzials führt. Eine Schließung von weiteren Standorten ist seitens der Stadt Aachen derzeit nicht beabsichtigt.

Die Prognosen der Stadt Aachen gehen davon aus, dass die Grundschülerzahl bis zum Schuljahr 2016/17 zunächst auf 7.136 Schüler sinken wird. In den Folgejahren erwartet sie einen leichten Anstieg auf 7.216 Schüler. Das hat zur Folge, dass dann voraussichtlich insgesamt 306

Grundschulklassen gebildet werden. Im Vergleichsjahr 2011/2012 waren es 320 Klassen. Sofern die Schulstandorte dann noch unverändert bestehen, würde sich der Kennzahlenwert auf 396 m² je Klasse verändern. Gleichzeitig prognostiziert die Stadt auch einen steigenden OGS-Anteil von rund 80 Prozent zum Schuljahr 2018/2019. Dies würde den Benchmark auf 314 m² je Klasse erhöhen. Der zusätzliche Flächenüberhang würde hierdurch wieder kompensiert werden, so dass sich aus der Prognose der Schülerzahlen keine wesentliche Veränderung des Potenzials ergibt.

Die GPA NRW hat in Aachen verschiedene Aspekte identifiziert, die der Realisierung der ausgewiesenen Potenziale teilweise entgegenstehen. Auffällig ist zum einen, dass es zahlreiche Standorte gibt, die verhältnismäßig klein, d.h. nur ein- oder zweizügig sind. Im Mittel gibt es in den Aachener Grundschulen rund 8 Klassen je Standort. Das bedeutet, dass die Schulen im Durchschnitt zweizügig sind. Vierzügige Grundschulen gibt es in Aachen nicht. Dies hat einen direkten Einfluss auf die Flächensituation, da kleine Schulen in der Regel nicht so flächeneffizient gebaut werden können wie Gebäude, die für eine große Anzahl an Schülern ausgelegt sind. Das Verhältnis von Nutzfläche zu Gesamtfläche ist entsprechend ungünstiger. Insoweit wird die Stadt Aachen die von uns ausgewiesenen, rechnerischen Potenziale nicht vollständig ausschöpfen können.

Darüber hinaus hat die Stadt Aachen bereits aktuell einen hohen Inklusionsanteil. Rund 30 Prozent aller Schüler, die einen Förderbedarf haben, werden inklusiv beschult. Hierfür ist in einem gewissen Rahmen zusätzlicher Flächenbedarf gegeben, der durch den Benchmark der GPA NRW nicht abgebildet wird.

Handlungsmöglichkeiten sieht die GPA NRW im Rahmen des Offenen Ganztags. Der Schulentwicklungsplan sieht vor, dass für jede OGS-Gruppe ein zusätzlicher Raum zur Verfügung stehen soll. Dies führt dazu, dass die Betreuung überwiegend in einer parallelen Raumstruktur durchgeführt wird. Andere Städte nutzen in stärkerem Maße auch die Klassenräume für den Ganztags. Durch eine solche multifunktionale Nutzung der vorhandenen Räumlichkeiten ergeben sich in erheblichem Umfang Möglichkeiten zur Flächenreduktion bzw. -optimierung.

→ **Empfehlung**

Durch die multifunktionale Nutzung von Klassenräumen kann die Stadt große Teile des von uns ausgewiesenen Potenzials realisieren. Auf zukünftige Neu- oder Erweiterungsbauten sollte die Stadt soweit wie möglich verzichten.

Darüber hinaus kann die Stadt Aachen auch das bestehende Standortkonzept hinterfragen. Einzelne Standorte sollten hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit kritisch auf den Prüfstand gestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte prüfen, inwieweit eine Reduzierung von Grundschulstandorten möglich ist.

Aufgrund der städtischen Struktur ist zu erwarten, dass auch bei einer geringeren Anzahl an Standorten grundsätzlich eine gute Erreichbarkeit für die Grundschüler gewährleistet ist. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass in Außenbezirken die Erreichbarkeit der nächstgelegenen Schule für einige Kinder problematisch sein kann.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in Aachen in 2011/12

- sechs Hauptschulen,
- vier Realschulen,
- acht Gymnasien und
- vier Gesamtschulen.

Daneben gab es in Aachen fünf Gymnasien in privater Trägerschaft. Nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft sind Gegenstand der folgenden Betrachtungen.

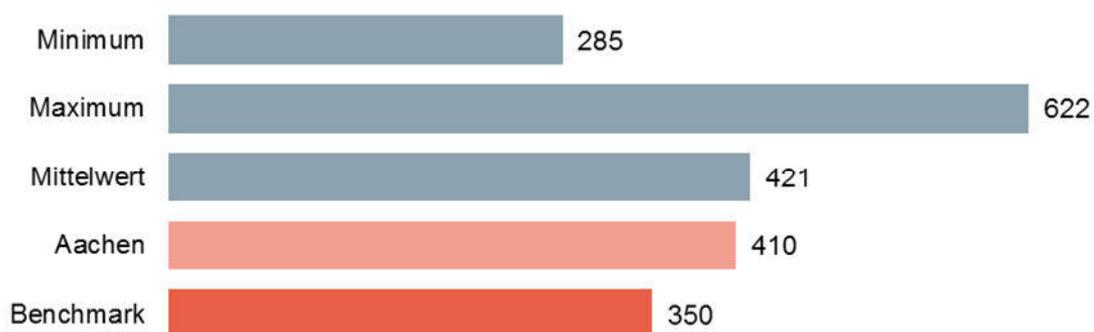
In der letzten Prüfrunde hat die GPA NRW auch die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Schüler“ für die weiterführenden Schulen erhoben. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einbezogen. Für das Vergleichsjahr 2006 errechnete sich für die Stadt Aachen ein Wert von 13,23 m² je Schüler. Damit hatte die Stadt Aachen im Jahr 2006 eine gute Auslastung der Schulgebäude und entsprechend geringe Flächenüberhänge. Zum Vergleichsjahr 2011/2012 liegt der Wert mit 16,10 m² je Schüler auf einem höheren Niveau. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen der Rückgang der Schülerzahlen sowie der Ausbau von pädagogischen Angeboten, insbesondere Ganztags und Inklusion. Die GPA NRW geht in den folgenden Abschnitten vertiefend auf diese Aspekte ein.

Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler hat sich in Aachen im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 von 2.319 auf 1.714 (26 Prozent) verringert. Die sinkenden Schülerzahlen in den Hauptschulen sind nicht allein demografisch bedingt, sondern auch wesentlich auf das veränderte Schulwahlverhalten zurückzuführen. Dieser Trend ist landesweit zu beobachten.

Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Aachen sechs Hauptschulen mit einer Gebäudefläche von 36.000 m² BGF. Aufgrund des Ganztagsanteils von über 56 Prozent setzen wir für die Aachener Hauptschulen insgesamt einen Benchmark von 350 m² je Klasse an.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
410	287	530	421	396	425	465	21

Für das Vergleichsjahr 2011 errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 5.000 m² BGF. Die Prognosen der städtischen Schulentwicklungsplanung gehen davon aus, dass die Schülerzahl bis zum Schuljahr 2018/19 um weitere 37 Prozent (1.076 Schüler) absinken wird. Bereits zum Schuljahr 2014/2015 befinden sich nur noch 1.342 Schüler in den Aachener Hauptschulen. Als Reaktion auf den Schülerrückgang hat die Stadt Aachen die Auflösung folgender Hauptschulen beschlossen:

- Hauptschule Kronenberg (6.255 m²)
- Klaus-Hemmerle-Schule (6.766 m²)
- Hauptschule Eilendorf (3.990 m²)

Die Stadt Aachen nutzt das Gebäude der Klaus-Hemmerle-Schule derzeit noch übergangsweise als Kindertagesstätte. Mittelfristig strebt sie eine Vermarktung des Grundstückes an. Auch das Grundstück der HS Kronenberg soll vermarktet werden. Die Stadt Aachen hat damit bereits Potenziale realisiert, die über die von uns ausgewiesenen Flächenüberhänge deutlich hinausgehen.

Das Gebäude der Hauptschule Eilendorf soll weiterhin schulischen Zwecken dienen. Zukünftig werden voraussichtlich eine Montessori-Grundschule sowie eine Kindertageseinrichtung diese Räumlichkeiten nutzen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen hat die Handlungserfordernisse erkannt und mit der Schließung von drei Hauptschulstandorten auf den Schülerrückgang reagiert.

Perspektivisch ergibt sich möglicherweise weiterer Handlungsbedarf. Die Aufnahmezahlen des Schuljahres 2014/2015 liegen deutlich unterhalb der Erwartungswerte. Für alle drei verbliebenen Hauptschulen haben sich lediglich 93 Schüler für die fünfte Klasse angemeldet. Bleiben die Anmeldezahlen auf diesem Niveau, so wird sich die Zahl der Hauptschüler auf rund 600 reduzieren. Bei einem weiteren Rückgang der Schülerzahlen, sind alle verbleibenden Hauptschulen im Bestand gefährdet.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Aachen, in Abhängigkeit von der Entwicklung der Schülerzahlen die Schließung weiterer Standorte zu prüfen.

Realschulen

Die Zahl der Realschüler hat sich in Aachen im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 nur leicht von 2.609 auf 2.043 (rund 22 Prozent) verringert. Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Aachen vier Realschulen mit einer Gebäudefläche von 27.000 m² BGF. Aufgrund des Ganztagsanteils von über 20 Prozent setzen wir für die Aachener Realschulen insgesamt einen Benchmark von 293 m² je Klasse an.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2011



Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
355	266	396	341	302	347	385	21

In der Einzelaufstellung der Realschulen (siehe Grafik 3 am Ende des Teilberichts) bilden die beiden folgenden Standorte besonders hohe Kennzahlenwerte ab.

- Hugo-Junkers-Realschule mit 431 m² je Klasse
- Alkuinschule mit 423 m² je Klasse

Für das Vergleichsjahr 2011 errechnet sich ein Flächenüberhang von knapp 5.000 m² BGF. Die Prognose des Schulentwicklungsplans stellt einen weiteren Rückgang der Schülerzahlen auf 1.743 Schüler (-15 Prozent) dar. Dies führt zu einer Erhöhung des von uns ausgewiesenen Potenzials. Allerdings besuchen bereits zum Schuljahr 2014/2015 nur noch 1.639 Schüler eine Aachener Realschule. Wir verweisen insoweit auf unsere obige Empfehlung, den Schulentwicklungsplan für die weiterführenden Schulen zu aktualisieren.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Aachen, die Realschulstandorte hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit zu prüfen und gegebenenfalls einen Standort zu reduzieren. Basis hierfür sollte eine aktualisierte Schulentwicklungsplanung sein.

Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten ist in Aachen im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 von 6.748 auf 7.299 (acht Prozent) angestiegen. Die acht städtischen Gymnasien haben eine Gebäudefläche von rund 88.000 m² BGF. Der Benchmark ist auf Gymnasien mit achtjähriger Laufzeit ausgerichtet und berücksichtigt einen Anteil von 80 Prozent Ganztagschülern.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2011



Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
286	231	336	279	259	282	286	21

In der Einzelaufstellung der Gymnasien (siehe Grafik 4 am Ende des Teilberichts) fällt insbesondere der hohe Wert des Geschwister-Scholl-Gymnasiums mit 468 m² je Klasse auf. Darüber hinaus haben auch das Anne-Frank-Gymnasium (329 m² je Klasse) und das Inda-Gymnasium (319 m² je Klasse) hohe Werte. Insgesamt vier Gymnasien unterschreiten den Benchmark.

Für das Vergleichsjahr 2011 errechnet sich ein Flächenüberhang von 2.000 m² BGF. Hieraus lassen sich keine konkreten Handlungsmöglichkeiten ableiten. Aus der perspektivischen Entwicklung der Schülerzahlen können sich allerdings Optionen ergeben. Der Schulentwicklungsplan geht noch von einem Rückgang von rund 20 Prozent aus, bedarf aber auch in diesem Punkt einer Aktualisierung. Zum Schuljahr 2014/2015 besuchten 6.812 Schüler die Aachener Gymnasien.

→ Empfehlung

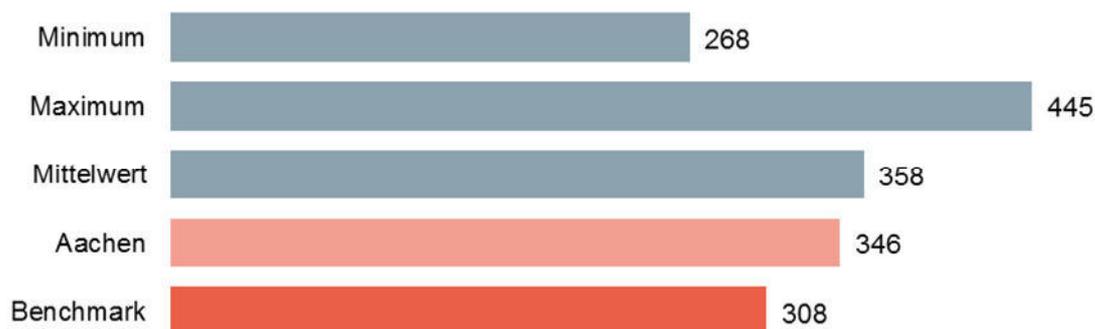
Nach der Aktualisierung der Schülerprognose sollte die Stadt Aachen kritisch prüfen, ob alle Standorte der Gymnasien dauerhaft erforderlich sind.

Hierbei muss die Stadt Aachen auch die aktuellen Entwicklungen im Ganztags berücksichtigen. Die Stadt strebt für die Gymnasien einen Ganztagsanteil von 100 Prozent an. Hierzu wurden seit 2011 drei Mensen gebaut: Rund 3.000 m² BGF zusätzliche Fläche. Der Benchmark läge in diesem Fall bei 290 m² BGF je Klasse.

Gesamtschulen

Die Zahl der Gesamtschüler ist in Aachen im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 von 2.920 auf 3.878 (33 Prozent) angestiegen. Die Gebäudefläche der vier Gesamtschulen beträgt rund 53.000 m² BGF. Die Gesamtschulen werden als Ganztagsbetriebe betrieben. Dies ist im Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m² 2011



Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
367	268	445	358	317	362	393	20

Im Kennzahlenvergleich der einzelnen Standorte (siehe Grafik 5 am Ende des Teilberichts) zeigt die 4. Aachener Gesamtschule mit 802 m² je Klasse einen auffällig hohen Wert. Dies liegt daran, dass die Schule neu gegründet wurde und dort erst wenige Jahrgänge unterrichtet werden. In den kommenden Schuljahren wird sich die Schülerzahl erhöhen und der Kennzahlenwert entsprechend anpassen. Die übrigen drei Gesamtschulen überschreiten ebenfalls den Benchmark, allerdings nur leicht.

Die Kennzahlausprägung lässt auf Potenziale bei den Gesamtschulen schließen. Für das Vergleichsjahr 2011 errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 6.000 m² BGF. Für die Folgejahre geht die Schulverwaltung von einem Anstieg der Schülerzahlen aus. Bis zum Schuljahr 2015/2016 steigt die Anzahl der Gesamtschüler laut Schulentwicklungsplanung voraussichtlich um rund neun Prozent (343 Schüler). Hierdurch wird ein Teil des Potenzials (rund 4.000 m²) bereits realisiert sein. Die tatsächliche Entwicklung der Schülerzahlen bestätigt die Prognose. Zum Schuljahr 2014/2015 stieg die Schülerzahl bereits auf 4.067. Inwieweit Handlungsmöglichkeiten verbleiben, ist von der konkreten Entwicklung der Schülerzahlen abhängig.

→ Empfehlung

In Abhängigkeit von der aktualisierten Schülerprognose sollte die Stadt Aachen die Flächensituation in den Gesamtschulen untersuchen. Sofern Räumlichkeiten in größerem Umfang nicht für schulische Zwecke benötigt werden, sollte die Stadt Möglichkeiten alternativer Nutzungen prüfen.

Potenzialberechnung Schulgebäude 2011

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	379	303	76	320	24.000
Hauptschulen	410	350	60	89	5.000
Realschulen	355	293	62	76	5.000
Gymnasien	286	279	7	309	2.000
Gesamtschulen	346	308	38	153	6.000
Gesamt				946	42.000

Die GPA NRW legt der monetären Bewertung der ermittelten Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF zugrunde. Dieser beinhaltet Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Die Flächenüberhänge je Klasse/Kurs werden mit der Anzahl der Klassen/Kurse im Schuljahr 2011/12 multipliziert. Hieraus ergibt sich ein gesamtstädtisches Flächenpotenzial von rund 42.000 m². Dies entspricht einem monetären Potenzial von rund 4,2 Mio. Euro. Nach Aussage des Gebäudemanagements der Stadt Aachen liegen die Kosten je m² BGF bei vielen Gebäuden in Aachen unterhalb von 100 Euro je m². Insoweit kann das tatsächliche monetäre Potenzial geringer ausfallen. Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Aachen, die Flächenüberhänge anhand der tatsächlichen Kosten der jeweiligen Gebäude zu konkretisieren.

Für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 m² BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume. Aktuell wird die Schulflächenplanung zudem durch eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen erschwert. Ihnen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse vermittelt werden, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. Diese Faktoren erschweren die Realisierung der ausgewiesenen Potenziale.

Schulturnhallen

Hier betrachten wir lediglich die Sport- und Turnhallen, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs, Förderschulen und Schulen in nichtstädtischer Trägerschaft) genutzt werden. Neben den Schulen in kommunaler Trägerschaft existieren im Stadtgebiet insgesamt 22 Schulen in nichtstädtischer Trägerschaft. Bei schulübergreifender Nutzung sind die Halleneinheiten und Flächen anteilig berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
67	42	80	63	59	66	68	15

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren und großen Städten eine Halleneinheit für zwölf gebildete Klassen bzw. Kurse ausreicht. Die Beurteilungsgrundlage basiert auf der Annahme, dass drei Sportunterrichtsstunden je Klasse/Kurs pro Woche erteilt werden. Somit ist aus schulischer Sicht die Halleneinheit mit 36 Sportunterrichtsstunden pro Woche belegt. Die Schul- und Sportverwaltungen in den kreisfreien Städten haben diese Einschätzung weitgehend bestätigt.

Ausgehend von einem Sportflächenbedarf von einer Übungseinheit je zehn bzw. zwölf Klassen ergibt sich für die Stadt Aachen folgende Gegenüberstellung mit dem aktuell vorhandenen Bestand:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhalleneinheiten 2011

Aachen	Bedarf bei zehn Klassen / Einheit	Bedarf bei zwölf Klassen / Einheit	Bestand
Grundschulen	32,0	26,7	39,0
Hauptschulen	8,9	7,4	7,0
Realschulen	7,6	6,3	6,0
Gymnasien	30,9	25,7	18,0
Gesamtschulen	15,3	12,7	11,0
Gesamt	94,7	78,8	81,0

Neben den 81 berücksichtigten Halleneinheiten sind noch acht „sonstige Halleneinheiten“ vorhanden, welche sich im wirtschaftlichen Eigentum der Stadt Aachen befinden. Diese werden schulübergreifend, mit Ausnahme der Turnhalle „An der Schanz“, auch von verschiedenen Schulen genutzt. Die Gymnastikhallen fließen unabhängig von ihrer Größe mit einem Faktor von 0,5 Halleneinheiten in die Berechnung mit ein.

→ **Feststellung**

Der Bestand an Halleneinheiten entspricht, ausgehend von einer Übungseinheit je zwölf Klassen, nahezu dem aktuellen Bedarf im Vergleichsjahr. Das Angebot an Schulturnhallen ist daher aktuell angemessen.

Gleichwohl weisen die meisten Vergleichsstädte ein noch geringeres Angebot von Schulturnhallen auf: In Aachen errechnet sich eine Quote von 0,86 Halleneinheiten je zehn Klassen, wie der nachfolgende interkommunale Vergleich belegt:

**Vergleich Halleneinheiten je zehn Klassen 2011
(ohne Berufskollegs, Förderschulen und Schulen in nichtstädtischer Trägerschaft)**

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,86	0,53	0,99	0,78	0,74	0,82	0,84	17

Der Fachbereich Sport der Stadt Aachen weist in diesem Zusammenhang auf die zunehmende Bedeutung der Spiel- und Sportangebote im Rahmen der Ganztagschulen hin. Die Stadt Aachen ist im Zusammenhang mit der Ausweitung des Ganztagsbetriebes bestrebt, Hallenkapazitäten hierfür bereitzustellen. Durch die insgesamt leicht rückläufigen Schülerzahlen wird sich der Hallenbedarf für den Schulsport zukünftig verringern. Der vorhandene Bestand sollte daher auch zukünftig ausreichend sein.

Der Hallenbedarf für den Ganztagsbetrieb konnte durch den Fachbereich Sport der Stadt Aachen noch nicht näher quantifiziert werden.

→ **Empfehlung**

Die Bedarfe und Entwicklungen des Hallensports sollten kontinuierlich weiter überprüft werden.

Durch einen weiteren Ausbau des Ganztagsbetriebes im Schulsektor ergeben sich auch Auswirkungen auf den Umfang der Hallenkapazitäten. So erfordert der Verbleib der Schülerinnen und Schüler bis in den frühen Nachmittagsbereich die vollen Hallenkapazitäten. Diese können an die Vereine oder andere Nutzergruppen folglich nicht weitergegeben werden. Die Stadt Aachen trägt diesem Umstand Rechnung, indem sie den schulischen Nutzungen gemäß Benutzungsordnung bis 17 Uhr Vorrang gewährt.

Ferner besteht die Chance Kooperationen zwischen den Schulen und Vereinen bzw. anderen Hallennutzern (z.B. Kindergärten) weiter voranzutreiben und auszubauen.

Zukünftig sollen nach Auskunft durch den Fachbereich Sport, neben den Nutzungszeiten für Unterrichtszwecke auch die Bedarfe und Belegungszeiten für den Ganztagsbetrieb (insbesondere an Grundschulen) differenziert erfasst werden.

Neben den Schulen in städtischer Trägerschaft existieren innerhalb des Stadtgebietes auch kirchliche und private Schulen (nichtstädtische Trägerschaft) sowie Weiterbildungs-/Berufskollegs in Trägerschaft der Städteregion Aachen (insgesamt 22 Schulen). Hierfür werden auch entsprechende Hallenkapazitäten durch die Stadt Aachen zur Verfügung gestellt.

Turnhallen (gesamt)

Hier beziehen wir alle Sport- und Turnhallen ein, die den Einwohnern für sportliche Aktivitäten zur Verfügung stehen. Neben den obigen Schulturnhallen sind zusätzlich die Hallen von Berufskollegs und Förderschulen erfasst sowie Hallen mit reiner Vereinsnutzung. Dazu gehören nicht nur Hallen, die im Eigentum der Stadt stehen oder von ihr angemietet sind. Einbezogen werden sämtliche Objekte, deren Unterhaltung bzw. Bewirtschaftung von der Kommune unterstützt wird (z.B. durch Vereinszuschüsse). Sport- und Turnhallen für spezielle Sportarten wie Eissport, Leichtathletik, Tennis, Radsport, Reitsport etc. bleiben dagegen unberücksichtigt.

Kennzahlenvergleiche Turnhallen gesamt

Kennzahl	Aachen	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
BGF Turnhallen in m ² je 1.000 Einwohner	285	183	722	335	284	336	355	17
Durchschnittliche BGF je Halleneinheit in m ²	808	715	976	830	756	845	887	14
Halleneinheiten je 1.000 Einwohner	0,35	0,32	0,52	0,41	0,38	0,40	0,44	16

Die Sportstätten-situation im Schulsportbereich

Um die Schulsportsituation der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs, Förderschulen und Schulen in fremder Trägerschaft) der Stadt Aachen umfassend zu beurteilen, hat die GPA NRW nachfolgend weitere Sportstätten in den Fokus genommen. Hierfür wurden die jeweiligen Belegungspläne der Sportstätten an den einzelnen Schulen in einer Pivot-Tabelle durch die GPA NRW zusammengeführt und für das Schuljahr 2011/12 ausgewertet. Dem Fachbereich Sport wurde die differenzierte Auswertung (Excel-Datei) nach den einzelnen Schulen, politischen Bezirken, Sportstätten etc. zur weiteren Verwendung übergeben.

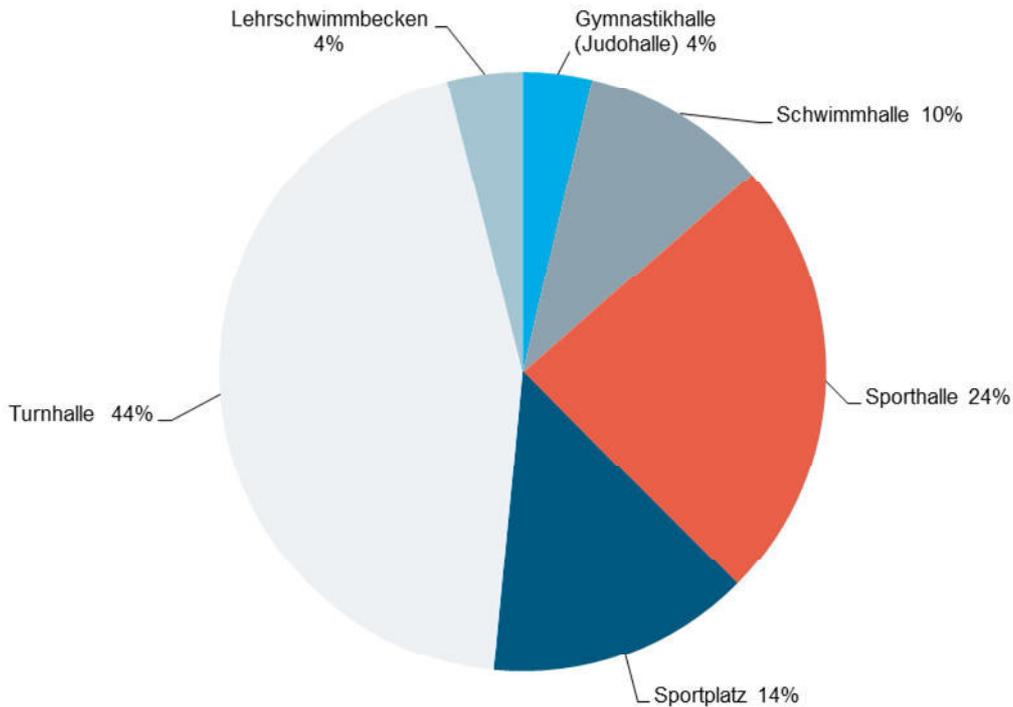
Die Sportstättenvergabe erfolgt bei der Stadt Aachen durch verschiedene Verwaltungseinheiten. Für den Innenstadtbereich sowie die großen Sporthallen und Schwimmhallen ist zentral der Fachbereich Sport zuständig. Die Sportstätten in den jeweiligen politischen Bezirken werden dezentral durch die Bezirksverwaltungsstellen vergeben und gesteuert. Die an verschiedenen Stellen innerhalb der Verwaltung vorgehaltenen Datensätze zur Belegung der Sportstätten sind nicht einheitlich bzw. entsprechend verknüpft. Dies erschwerte die Datenerhebung und -aufbereitung.

→ Empfehlung

Die Stadt Aachen sollte die in unterschiedlicher Qualität und Güte vorhandenen Datensätze (zentral/dezentral) homogenisieren. Zudem sollten die Kompetenzen und Zuständigkeiten für die Vergabe von Sportstätten weitestgehend im Fachbereich Sport gebündelt werden. Hierdurch wird die Steuerungs- und Entscheidungsbasis für die Sportstättenvergabe weiter verbessert. Eine objektivere und sachgerechte Vergabe der Sportstätten ist so möglich.

Die Stadt Aachen hat dies bereits erkannt und in einem ersten Schritt eine gemeinsame Datenbasis zur Sportstättenvergabe geschaffen. Demnach hat der Fachbereich Sport nunmehr auch Kenntnis über die Sportstättenbelegung in den einzelnen politischen Bezirken (Bezirksämter). Der Schulsport bei der Stadt Aachen verteilt sich auf folgende Sportstätten:

Prozentuale Verteilung Schulsport nach Sportstätten Schuljahr 2011/12



Der Großteil des Schulsports konzentriert sich, nicht zuletzt wegen der Witterungsgegebenheiten, auf den Hallenbereich und die Schwimmsportstätten.

Nicht jede Schule verfügt an ihrem Standort über eine „eigene“ Sportstätte. Für eine Versorgung ist es daher notwendig, dass Sportstätten unabhängig von ihrem jeweiligen Standort auch von anderen Schulen mitgenutzt werden. Nur so ist der Schulsportbedarf insgesamt zu decken. Sofern eine Sportstätte durch mehrere Schulen genutzt wird, ergibt sich bei einer anteilmäßigen Zurechnung zu den einzelnen Schularten folgendes Bild:

Übersicht Belegungsstunden Schulsport Schuljahr 2011/2012 (pro Woche)

Aachen	Gymnastikhalle	Turnhalle	Sporthalle	Lehrschwimmbecken	Schwimmhalle	Sportplatz	Gesamt
Grundschulen	35	1.213	-	179	191	223	1.841
Hauptschulen	16	211	8	-	51	99	384
Realschulen	38	125	106	9	51	67	397
Gymnasien	45 (6)*	376	531	2	122	178	1.260
Gesamtschulen	-	69	491	-	55	37	652
Gesamt	134 (140)	1.994	1.136	190	470	604	4.534

* () =Judohalle

Die Nutzungsoptionen und Belegungsstundenübersicht auf Basis der politischen Bezirke sind nachfolgend abgebildet:

**Übersicht Belegungsstunden Schulsport nach Bezirken
Schuljahr 2011/2012 (pro Woche)**

Aachen	Gymnastikhalle	Turnhalle	Sporthalle	Lehrschwimmbecken	Schwimmhalle	Sportplatz	Gesamt
Aachen-Mitte	133 (6)*	1.412	519	46	374	523	3.014
Brand	1	148	215	64	24	-	452
Eilendorf	-	110	-	60	9	-	179
Haaren	-	76	-	-	11	45	132
Kornelimünster/ Walheim	-	58	135	20	16	-	229
Laurensberg	-	120	267	-	32	-	419
Richterich	-	70	-	-	4	36	110
Gesamt	134 (140)	1.994	1.136	190	470	604	4.534

* () =Judohalle

Im Weiteren wird auf eine besondere Betrachtung der Sportmöglichkeiten im Außenbereich verzichtet. Gleichwohl werden die Sportmöglichkeiten für den Sportunterricht an den Schulen genutzt. Bei zumindest anteiliger Anrechnung erweitern sich die Möglichkeiten für die Erteilung von Sportunterricht und die für die Schulen nutzbaren Zeiten in den Halleneinheiten (insbesondere Turn- und Sporthallen).

Auf Grundlage der Hallenbelegungspläne wurde durch die GPA NRW eine anteilige Zurechnung der Halleneinheiten zu den jeweiligen Schularten durchgeführt. Eine differenzierte Gesamtübersicht, welche den jeweiligen Bedarf mit dem Bestand an Halleneinheiten (Gymnastikräume, Judohalle, Turn- und Sporthallen) der jeweiligen Schulform vergleicht, ergibt folgendes Bild:

**Vergleich Bedarf und Bestand
Belegungsstunden Schuljahr 2011/2012 (Halleneinheiten)**

Aachen	Gebildete Klassen/Kurse	Bedarf	Bestand	Abgleich Soll/Ist
Grundschulen	320	960	1.248	288
Hauptschulen	89	267	234	-33
Realschulen	76	228	270	42
Gymnasien	309	927	958	31
Gesamtschulen	153	459	559	100
Gesamt	947	2.841	3.269	428

Die vorstehende Berechnung ist darauf abgestimmt, dass die allgemeinbildenden Schulen mindestens drei Stunden Sportunterricht pro Woche in jeder Klasse bzw. jedem Kurs unterrichten. Dies setzt voraus, dass kein Sportlehrermangel besteht und die Schulen den Sportunterricht gemäß Lehrplan in vollem Umfang anbieten können.

Im Ergebnis ist der Schulsport durch die vorhandenen Halleneinheiten in der gesamtstädtischen Betrachtung im Vergleichsjahr mehr als gedeckt. Gleichwohl ergeben sich in der differenzierten Betrachtung der einzelnen Schulformen unterschiedliche Auslastungsgrade. Aus schulischer Sicht ergibt sich insbesondere bei den Grundschulen ein Überhang, so dass von einer Auslastung der Halleneinheiten durch den Schulsport nicht ausgegangen werden kann. Hiervon losgelöst ist die außerschulische Nutzung der Halleneinheiten, im Wesentlichen durch die örtlichen Vereine, zu sehen.

In den Stadtbezirken der Stadt Aachen ergeben sich nachfolgende Ergebnisse:

**Vergleich Bedarf und Bestand nach Bezirken
Belegungsstunden Schuljahr 2011/2012 (Halleneinheiten)**

Aachen	Bedarf	Bestand	Soll/Ist
Aachen-Mitte	1.837	2.069	232
Brand	228	364	136
Eilendorf	96	110	14
Haaren	57	76	19
Kornelimünster/ Walheim	263	193	-70
Laurensberg	324	387	63
Richterich	36	70	34
Gesamt	2.841	3.269	428

→ **Feststellung**

Im Ergebnis verbleibt auch auf Ebene der politischen Bezirke eine inhomogene Auslastung von Hallenzeiten durch den Schulsport.

→ **Empfehlung**

Durch eine gezieltere, bedarfsorientiertere Vorgehensweise (Gesamthandlungskonzept, zentrale Hallenbelegung/-koordination, Datenbank etc.) könnte aus Sicht der GPA NRW die Bedarfsplanung und –Belegungssituation verbessert werden. Zudem sollte im Rahmen der Schulentwicklungsplanung auch die Versorgung der Schulen mit Turn- und Sporthallen in den Blick genommen werden.

Die anteiligen Sportunterrichtszeiten für das Schulschwimmen ergeben folgendes Bild:

Übersicht Belegungsstunden Schulschwimmen Schuljahr 2011/2012 (pro Woche)

Aachen	Lehrschwimmbecken	Schwimmhalle	Gesamt
Grundschulen	179	191	370
Hauptschulen	-	51	51
Realschulen	9	51	60
Gymnasien	2	122	124
Gesamtschulen	-	55	55
Gesamt	190	470	660

In der Regel decken die Lehrschwimmbecken schwerpunktmäßig die Bedarfe der Schulen im Primarbereich. Für die weiterführenden Schulen sind die Schwimmhallen von Bedeutung.

Gesamtbetrachtung

- Die Stadt Aachen verfügt über eine Schulentwicklungsplanung, die getrennt nach Grundschulen und weiterführenden Schulen erfolgt. Die Planung für die weiterführenden Schulen ist aufgrund des veränderten Wahlverhaltens der Eltern nicht mehr aktuell. Die GPA NRW empfiehlt, die Planung für die weiterführenden Schulen zeitnah zu aktualisieren.
- Die Flächenkennzahlen der Grundschulen in Aachen sind überdurchschnittlich hoch und deuten auf entsprechende Flächenüberhänge hin. Verschiedene individuelle Aspekte wirken sich allerdings erhöhend auf die Kennzahlen aus. Zum einen sind die Schulen in Aachen verhältnismäßig klein. Sie sind im Durchschnitt lediglich zweizügig. Kleine Schulen sind in der Regel weniger flächeneffizient als große Schulen. Zum anderen realisiert die Stadt Aachen bereits aktuell einen hohen Grad an inklusiver Beschulung. Hierfür sind zusätzliche Räume erforderlich. Insoweit wird die Stadt Aachen die von uns ausgewiesenen Flächenpotenziale nur teilweise realisieren können. Auch ist der OGS-Anteil in Aachen mit rund 60 Prozent bereits hoch. Die Stadt strebt eine zukünftige Betreuungsquote von 70 Prozent an. Handlungsmöglichkeiten sieht die GPA NRW primär darin, die vorhandenen Räumlichkeiten in stärkerem Maß als bisher multifunktional zu nutzen.
- Bei den weiterführenden Schulen deuten die Kennzahlenausprägungen insbesondere bei den Hauptschulen und den Gesamtschulen auf Flächenüberhänge hin. Die Stadt hat die Handlungserfordernisse erkannt und bereits mit der Schließung von drei Hauptschulen auf die veränderten Rahmenbedingungen reagiert. Das von uns ausgewiesene Potenzial ist damit realisiert. Allerdings deutet die aktuelle Entwicklung der Schülerzahlen perspektivisch auf weitere Handlungsmöglichkeiten bei den Hauptschulen hin. Aufgrund der voraussichtlich ansteigenden Schülerzahlen bei den Gesamtschulen wird dieses Potenzial zukünftig zumindest teilweise realisiert werden.
- Bei den Realschulen und Gymnasien weist die GPA NRW ebenfalls Flächenüberhänge aus. Ob und inwieweit die rechnerischen Überhänge zu faktischen Handlungsmöglichkeiten führen, ist von der zukünftigen Entwicklung der Schülerzahlen in diesen Segmenten abhängig. Die derzeitige Planung geht von einem Rückgang der Schülerzahlen aus. Gleichwohl bestehen Unsicherheiten bezüglich der tatsächlichen Entwicklung, insbesondere im Hinblick auf das Wahlverhalten der Eltern.

- Bei den Schulturnhallen sind ebenfalls Potenziale ersichtlich. Die GPA NRW empfiehlt, mit Hilfe einer gezielten Vorgehensweise (Gesamthandlungskonzept, zentrale Hallenbelegung/-koordination, Datenbank etc.) die Bedarfsplanung und –Belegungssituation zu verbessern.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Aachen mit dem Index 3.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Aachen hatte 2011 insgesamt 41,75 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten ohne Auswirkung. Auf dieser Basis berechnet, entstehen der Stadt Aachen Personalaufwendungen in Höhe von rund 1,8 Mio. Euro jährlich. Die Stellen teilen sich wie folgt auf die Schulformen auf:

- Grundschulen 13,44 Stellen,
- Hauptschulen 3,86 Stellen,
- Realschulen 2,94 Stellen,
- Gymnasien 13,01 Stellen,
- Gesamtschulen 5,60 Stellen und
- Förderschulen 2,90 Stellen.

³ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
78	55	103	73	67	72	76	22

Aachen positioniert sich im oberen Viertel und verzeichnet damit vergleichsweise hohe Aufwendungen für Schulsekretariate. Betrachtet man die verschiedenen Schulformen, so sind größere Unterschiede erkennbar. Dies betrifft sowohl die Ausprägung der Kennzahl als auch die relative Positionierung im interkommunalen Vergleich. Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Die Aufwendungen für die Schulsekretariate sind abhängig von der Stellenbewertung (Eingruppierung) und der Stellenbemessung (Anzahl Stellenanteile vollzeitverrechnet). Die GPA NRW unterzieht diese beiden Einflussgrößen nachfolgend einer detaillierten Analyse.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird. Die Schulsekretariatsstellen der Stadt Aachen waren 2011 den Entgeltgruppen 6 und 5 zugeordnet.

Qualitatives Stellenniveau 2011

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Aachen: Vollzeit-Stellen	Aachen: Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	-	-	0,6
E 8	-	-	7,3
E 7	-	-	0,1
E 6	25,4	60,9	54,7
E 5	16,3	39,1	31,7
E 4	-	-	0,0
E 3	-	-	5,5

Die Stellen sind bei den Grund- und Förderschulen nach EG 5 bewertet. Bei den anderen Schulformen hat die Stadt Aachen die Sekretariatskräfte in der Regel nach EG 6 eingruppiert. Hierbei handelt es sich überwiegend um Regelungen zur Besitzstandswahrung. Darüber hinaus gibt es noch Stellen mit persönlichen Zulagen (z.B. von EG 5 nach EG 6). Die Stellenbewertung basiert auf einer eigenen Bewertung der Stadt Aachen.

Aufwendungen je Vollzeit-Stelle Sekretariate 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
42.430	39.437	46.243	42.421	41.368	42.630	43.527	22

Stellenbewertungen und Organisationsuntersuchungen in anderen Städten führen regelmäßig zu einer Eingruppierung der Sekretariatsstellen in E5 bzw. E6. Die Stadt Aachen bewegt sich ebenfalls auf diesem Niveau. Dies kommt auch in den oben dargestellten Aufwendungen je Vollzeit-Stelle zum Ausdruck. Die Eingruppierung nach EG 6 wird mittelfristig entfallen, da es sich um Eingruppierungen zur Besitzstandswahrung handelt.

→ **Feststellung**

Die Eingruppierung in die Stufen E5 bzw. E6 entspricht interkommunalem Standard. Die GPA NRW sieht insoweit keinen Handlungsbedarf.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Aachen hat auf Basis einer Organisationsuntersuchung in den Schulsekretariaten im Jahr 2009 eine Neukonzeption der Stellenbemessung vorgenommen. Diese ist zum 01.01.2013 in Kraft getreten. Erforderlich wurde sie, weil sich die Aufgabeninhalte der Sekretariate in den vorausgegangenen Jahren stark verändert hatten. Die Organisationsuntersuchung wurde durch den Fachbereich 11 „Personal und Organisation“ durchgeführt. Darüber hinaus hat die Stadt die Belange der Schulsekretariate in der „Dienstsanweisung für die Beschäftigten in städtischen Schulsekretariaten“ vom 10.02.2014 detailliert geregelt. Darin ist auch ein umfangreicher Tätigkeitskatalog enthalten, der die auszuübenden Tätigkeiten beschreibt.

Die Stadt Aachen verfügt über eine detaillierte Berechnungsgrundlage für die Bemessung der Stellenbesetzung. Diese orientiert sich am sogenannten „Bochumer Modell“. Die Bemessung erfolgt hier differenziert nach Schulformen. Die Stellenanteile berechnen sich anhand des Tätigkeitskataloges und der mittleren Bearbeitungszeiten. Für schulspezifische Besonderheiten gibt es „Sonderkontingente“ (z.B. für Sprachprüfung, Instrumentalunterricht, Kooperation RWTH).

→ **Feststellung**

Das Verfahren zur Stellenbemessung ist umfassend und transparent geregelt.

Derzeit findet seitens der Stadt eine erste Evaluation des Verfahrens statt.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariate 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
546	428	778	602	548	605	659	22

Die Tabelle verdeutlicht, dass die Sekretariatskräfte in Aachen eine vergleichsweise geringe Anzahl an Schülern betreuen. Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Hierbei ist auffällig, dass es größere Unterschiede zwischen den einzelnen Schulformen gibt. Die Kennzahlenausprägung schwankt - absolut gesehen - bei den weiterführenden Schulen zwischen 444 Schülern je Vollzeit-Stelle

(Hauptschulen) und 695 Schülern je Vollzeit-Stelle (Realschulen). Die relative Positionierung im interkommunalen Vergleich ist - mit Ausnahme der Gesamtschulen - durchgängig unterdurchschnittlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Kennzahlenausprägung zum Anlass nehmen, die Stellenbemessung zu überprüfen. Der Vergleich deutet auf entsprechende Potenziale im Rahmen der Stellenbemessung hin.

Mit einer moderaten Steigerung der Quote auf z.B. 600 Schüler je Stelle, könnte die Stadt ein Potenzial von rund 160.000 Euro realisieren. Gegebenenfalls sind hierfür allerdings eine gezielte Aufgabenkritik und der Verzicht auf bestimmte Tätigkeiten erforderlich. Im Rahmen der Evaluation überprüft die Stadt Aachen derzeit auch die Stellenbemessung. Ergebnisse stehen noch nicht fest.

Die Berechnung des Bedarfs erfolgt mit der Neukonzeptionierung ab 01.01.2013 jährlich. Auf Grundlage des Berechnungsergebnisses nimmt die Stadt auch Anpassungen vor, soweit dies vertraglich möglich ist. Allerdings existieren in Aachen nur starre Verträge ohne jährliche Anpassungsmöglichkeiten. Reduzierungen sind nur auf freiwilliger Basis möglich. Es gibt bisher auch keine vertraglichen Nebenabreden hinsichtlich einer flexiblen Stundenanpassung. Somit sind die kurzfristigen Steuerungsmöglichkeiten der Stadt sehr begrenzt. In der Vergangenheit waren Anpassungen der Arbeitszeiten nach Auskunft der Stadt Aachen allerdings unproblematisch.

Im Hinblick auf die rückläufigen Schülerzahlen werden die Neuberechnungen zukünftig bei vielen Schulen zu einer Verringerung der erforderlichen Arbeitszeiten führen. Da eine Reduzierung der Wochenstunden bei der Stadt Aachen die Zustimmung der Sekretariatskraft voraussetzt, kann diese ohne Einverständnis der Betroffenen erst im Falle einer Fluktuation umgesetzt werden. Viele Vergleichsstädte arbeiten daher bereits mit flexibleren Arbeitsverträgen, die in einem bestimmten Rahmen eine Anpassung der Stundenzahl bei Bedarfsänderungen ermöglichen. Hierzu ist auch eine Einbindung des Personalrates erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte zukünftig eine flexible Vertragsgestaltung für die Sekretariatskräfte anstreben, um die Arbeitszeiten zeitnah an den sich verändernden Bedarf anpassen zu können.

Hinweise zu alternativen Stellenbemessungsverfahren kann der im Sommer 2014 erschienene KGSt-Bericht zu diesem Thema geben. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben:

- die Einordnung über Kennzahlenwerte,
- ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie
- ein analytisches Verfahren, das auf einem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten basiert.

Letzteres ermöglicht – ähnlich wie das Aachener Verfahren - eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals.

Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben werden dabei ebenfalls berücksichtigt. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchzuführen.

Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Im Jahr 2011 hatten 7.750 Schüler Anspruch auf Erstattung der Fahrkosten. Insgesamt zahlte die Stadt Aachen 2011 rund 3,2 Mio. Euro für die Schülerbeförderung. Hierbei entfielen rund 2,9 Mio. Euro auf den Schulweg und rund 0,24 Mio. Euro auf den Weg zu Sportstätten bzw. Sondernveranstaltungen.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	139	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	378	378	1.611	642	519	568	672	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	34,0	4,0	34,0	17,7	14,4	15,4	22,5	18

Die Stadt Aachen bewegt sich bei den Gesamtaufwendungen je Schüler im Bereich des oberen Quartils. Sie gehört damit zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen für Schülerbeförderung. Bezogen auf die Anzahl der tatsächlich beförderten Schüler stellt sich die Kennzahl günstiger dar. So bilden die Aufwendungen für den Schulweg je befördertem Schüler in Aachen den Minimalwert.

Die Höhe der Aufwendungen für Schülerbeförderung ist wesentlich vom Anteil der tatsächlichen beförderten Schüler abhängig. Dieser wird durch das Schulangebot der Stadt, die Einpendlerquote und die städtische Struktur (Bevölkerungsdichte) beeinflusst. Als attraktiver Schulstandort zieht die Stadt Aachen zahlreiche Schüler aus Nachbarkommunen an, was zusätzliche Schülerbeförderungskosten verursacht. Der Anteil an Einpendlern beträgt in Aachen rund 17 Prozent. Das liegt deutlich oberhalb des interkommunalen Mittelwertes von rund sechs Prozent (Median). Aufgrund der räumlichen Entfernung besteht für diese Schüler in der Regel eine Pflicht zur Kostenübernahme durch die Stadt.

Darüber hinaus hat Aachen eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte. Mit 1.690 Einwohnern je km² liegt die Quote deutlich unterhalb des Medians von 1.950 Einwohnern je km². Dies hat zur Folge, dass die Entfernungen zwischen dem Wohnort und der Schule tendenziell größer sind als in anderen Städten. Auch hierdurch kann in stärkerem Maße eine Pflicht der Stadt zur Übernahme von Fahrtkosten entstehen.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Aachen nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Die Schüler können ermäßigte School&Fun-Tickets beziehen, die eine Nutzung des ÖPNV rund um die Uhr ermöglichen. Dies ist ein Angebot der Aachener Straßenbahn und Energieversorgungs-AG (ASEAG).

Der Schulträger bescheinigt den Interessenten für ein School&Fun-Ticket auf Antrag ihre Anspruchsberechtigung. Das Verkehrsunternehmen erhebt dann den zutreffenden Preis direkt beim Schüler und händigt ihm das Ticket aus. Die gesetzlichen Eigenanteile von bis zu zwölf Euro je Monat hat die Stadt an das Verkehrsunternehmen abgetreten. Hat ein Schüler einen Anspruch auf Schülerbeförderung, zahlt er entsprechend nur den Eigenanteil für ein solches School&Fun-Ticket.

Die Stadt Aachen zahlt dem Verkehrsunternehmen durch vertragliche Verpflichtung für die School&Fun-Tickets einen jährlichen Pauschalbetrag. Bis zur Einführung des School&Fun-Tickets im Jahr 2002 hatte der Schulträger die Ticketkosten für anspruchsberechtigte Schüler übernommen. Er hat den Kaufpreis für die ausgegebenen Fahrausweise an das Verkehrsunternehmen gezahlt. So wurde sichergestellt, dass nur die tatsächlichen Aufwendungen für anspruchsberechtigte Schüler erstattet wurden.

Diese Summe der Zahlungen des Schulträgers an das Verkehrsunternehmen wurde bei Einführung des School&Fun-Tickets als Pauschale festgeschrieben. Es erfolgt eine jährliche Fortschreibung des Betrages anhand der Entwicklung der Schülerzahlen sowie der Tarifentwicklung. Ob die Summe der Zahlungen heute noch den tatsächlichen Aufwendungen für anspruchsberechtigte Schüler entspricht, kann nicht festgestellt werden. Die Wirtschaftlichkeit der gewählten Verfahrensweise wurde seitens der Stadt bisher nicht geprüft.

→ Feststellung

Es ist derzeit nicht feststellbar, ob die an das Verkehrsunternehmen gezahlten Beträge den tatsächlichen Aufwendungen für Schülerbeförderung entsprechen. Die gewählte Verfahrensweise ist insoweit intransparent.

Es kann derzeit auch nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund der Pauschalzahlungen eine Quersubventionierung des öffentlichen Nahverkehrs durch das Schulverwaltungsamt erfolgt.

→ Empfehlung

Die Stadt Aachen sollte eine Modifizierung der Vereinbarung prüfen. Sofern tatsächlich eine Subventionierung des Verkehrsunternehmens gewünscht ist, sollte dies transparent und von den Schülerbeförderungskosten getrennt erfolgen.

Schülerspezialverkehr wird in Aachen nur eingesetzt, wenn eine Inanspruchnahme des ÖPNV seitens der Schüler nicht möglich ist. Bei Anträgen auf Beförderung im Rahmen des Schülerspezialverkehrs holt die Stadt neben einem ärztlichen Gutachten auch eine amtsärztliche Stellungnahme ein. Hierin wird über die Notwendigkeit, Umfang und Art der Beförderung gutachterlich Stellung genommen. Im Jahr 2011 betraf der Schülerspezialverkehr insgesamt 133 Schüler. Davon waren 70 Förderschüler, 51 Grundschüler sowie zwölf Schüler auf weiterführenden Schulen. Das Schulverwaltungsamt schreibt den Schülerspezialverkehr regelmäßig alle vier Jahre aus, zuletzt im Jahr 2012.

Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten

Die nachfolgende Betrachtung beschränkt sich nicht auf die Aachener Schulen, sondern bezieht sich auf das gesamte städtische Gebäudeportfolio.

Kommunale Immobilien binden ein enormes Finanzvolumen und verursachen hohe Folgekosten. Ein Portfoliomanagement, durch das die Zusammensetzung und weitere Entwicklung des Gebäudebestandes bewusst gesteuert wird, ist daher insbesondere in großen Städten unerlässlich. Außerdem ist es wichtig, die Gebäude anhand ihrer Lebenszykluskosten⁴ zu bewerten. Nur wenn diese bekannt sind, kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit von Immobilien beurteilen und belastbare Entscheidungsgrundlagen liefern. Mit dem als Anlage beigefügte Fragebogen (siehe Berichtsende, Tabelle 1) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Aachen erfüllt sind.

Hierzu hat die GPA NRW die Fragen nach ihrer Bedeutung gewichtet. Basierend auf dem vor Ort geführten Interview haben wir bewertet, inwieweit die Stadt Aachen die einzelnen Kriterien erfüllt (nicht/ansatzweise/überwiegend/vollständig). Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Aachen einen Wert von 84 Prozent erreicht. Dies zeigt, dass die Anforderungen bereits zu großen Teilen erfüllt sind.

Das Gebäudemanagement der Stadt Aachen übernimmt als zentrale Stelle federführend die Funktion der strategischen Immobiliensteuerung. Grundvoraussetzung für die Optimierung des Gebäudebestandes ist ein vollständiger Überblick über die einzelnen Objekte: Belegung, Flächendaten, Aufwendungen und Erträge sowie der Zustand des Gebäudes und der Haustechnik müssen bekannt sein. Darüber hinaus sollte auch ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster für alle Gebäude vorhanden sein. In Aachen liegen alle entscheidungsrelevanten Daten in transparenter Form vor.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW beurteilt die organisatorische Ausgestaltung der gebäudewirtschaftlichen Aufgaben sowie die vorhandene Datenqualität und -transparenz in Aachen als vorbildlich.

Möglichkeiten zur weiteren Optimierung sieht die GPA NRW nur in geringem Umfang. Derzeit ist das Verfahren zur Portfoliosteuerung noch nicht verbindlich geregelt. Auch finden die Gebäude der städtischen Beteiligungen im Rahmen der Portfoliobetrachtung bisher nur geringe Beachtung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte das Verfahren zur Portfoliosteuerung verbindlich regeln. Hierbei sollten auch die Gebäude der städtischen Beteiligungen stärker in die Betrachtungen einbezogen werden als bisher. Parallel dazu sollte die Stadt zu allen Gebäudegruppen konkrete Flächenziele festlegen und das bereits bestehende Ziel- und Kennzahlensystem entsprechend erweitern.

Für eine Lebenszykluskostenbetrachtung müssen sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt und ausgewertet werden. Solche langfristig ausgerichteten Kostenvergleiche

⁴ Lebenszykluskosten beinhalten alle Kosten und Erträge einer Immobilie von seiner Planung bis zum Abriss bzw. zur Verwertung.

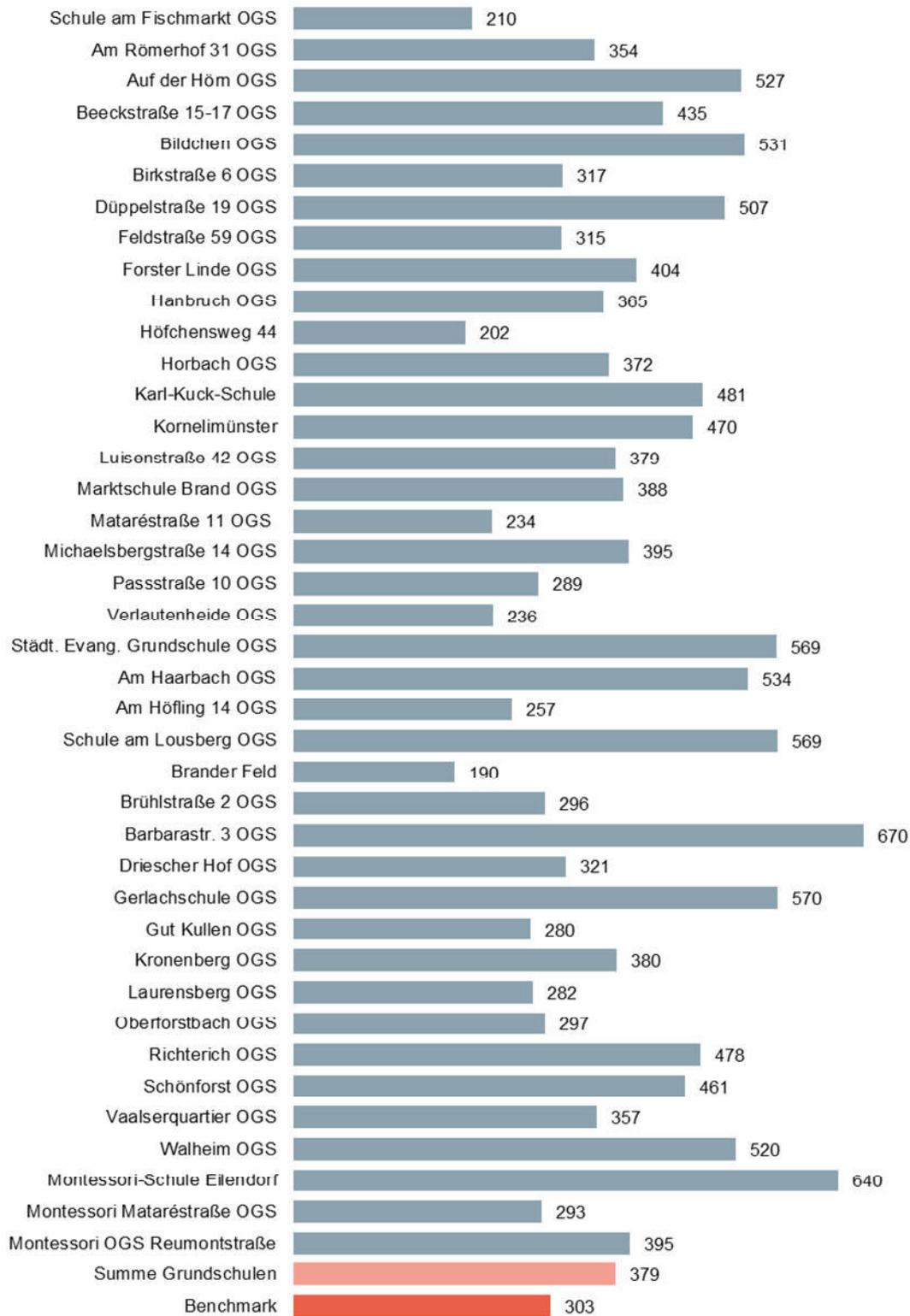
stellt die Gebäudewirtschaft in der Regel nur bei Bedarf an, um z.B. anstehende Neubau- oder Sanierungsvarianten zu vergleichen. Für die bestehenden Gebäude führt sie solche umfassenden Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht standardmäßig durch. Ein Kennzahlensystem für gebäudewirtschaftliche Kosten ist bereits im Einsatz. Eine zusammenfassende Auswertung im Sinne des Lebenszykluskonzeptes befindet sich derzeit in der Konzeptionsphase. Die Erhebung solcher Kennzahlen würde es ermöglichen, unwirtschaftliche Gebäude eindeutig zu identifizieren.

→ **Empfehlung**

Die Gebäudewirtschaft sollte ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten aufbauen. Das bereits bestehende Controlling und das Berichtswesen sollten um Auswertungen zu den Lebenszykluskosten entsprechend erweitert werden.

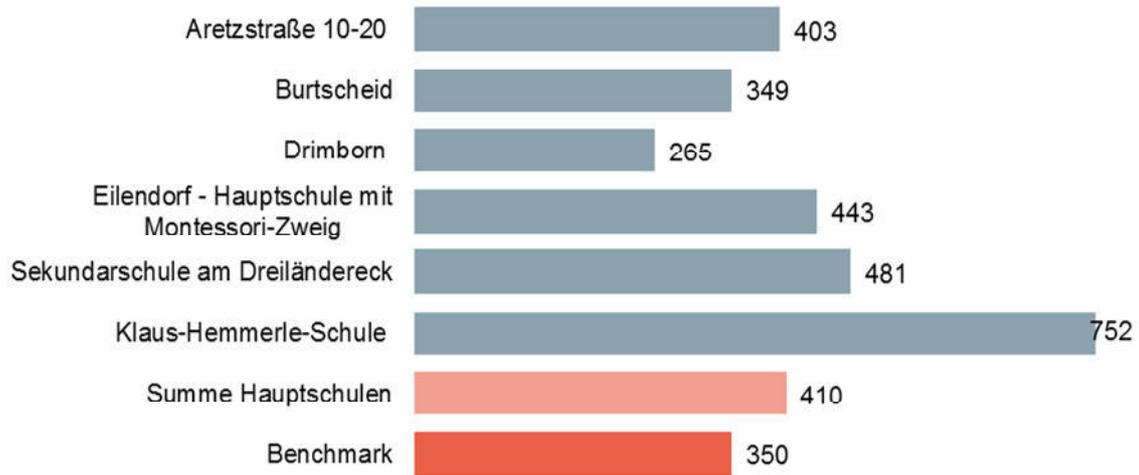
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Grafik1: BGF Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik2:

BGF Hauptschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Die auslaufenden Schulen (KHS Klaus-Hemmerle-Schule und GHS Eilendorf) werden mit Ablauf des Schuljahres 2013/2014 bzw. 2014/2015 geschlossen. Die Reformpädagogische Sekundarstufe am Dreiländereck (Kronenberg) wird im Schuljahr 2015/2016 endgültig aufgelöst.

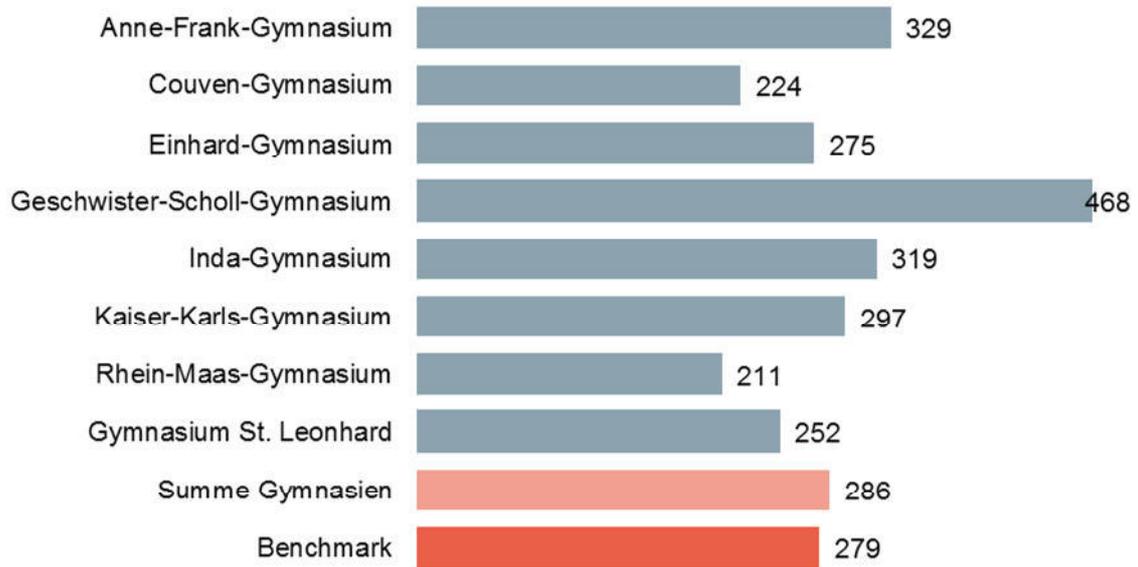
Grafik3:

BGF Realschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



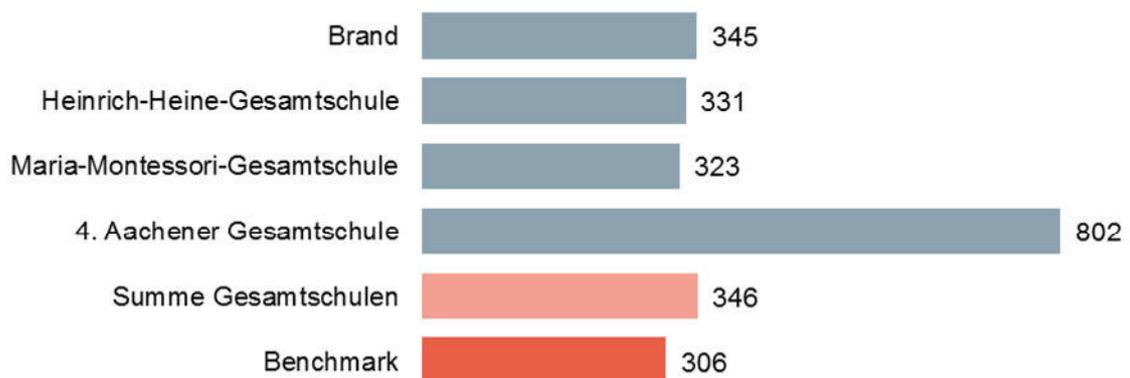
Grafik4:

BGF Gymnasien je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik5:

BGF Gesamtschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Die 4. Aachener Gesamtschule befindet sich im Aufbau. Der Kennzahlenwert wird sich zukünftig entsprechend verringern.

Tabelle 1: Erfüllungsgrad „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Organisation des Portfoliomanagements					
Bestehen klare und nachhaltige Zielvorgaben des VV/ der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Wird die Zielerreichung bzw. die Einhaltung der strategischen und operativen Vorgaben kontinuierlich überprüft und gemessen?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Besteht eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung und Vorbereitung entsprechender Entscheidungen in VV und Politik zuständig ist?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Gibt es ein festes Regelwerk, das ein verbindliches Verfahren zur Portfoliosteuerung vorgibt?	überwiegend erfüllt	1	2	2	6
Wird der vorhandene Gebäudebestand im Sinne einer systematischen Portfolioanalyse kontinuierlich auf seine Notwendigkeit für die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch hinterfragt/überprüft?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden in das zentrale Portfoliomanagement auch die Immobilien der städtischen Beteiligungen (Konzernsteuerung "Immobilien") einbezogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl Organisation des Portfoliomanagements				40	48
Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements				83	
IT-Systeme und Datengrundlagen					
Ist eine Gebäudeübersicht vorhanden? Können Bruttogrundflächen, Nutzflächen, die Gebäudeanzahl ohne Rechercheaufwand angegeben werden?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Gebäudedaten strukturiert, z.B. in einem CAFM-System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Gebäudekosten strukturiert, z.B. in einem kaufmännischen System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden zyklisch Berichte aus den Systemen erstellt und den Entscheidungsträgern zur Steuerung des Portfolios weitergeleitet?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Gibt es für alle Gebäude ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Ist der Sanierungs- und Instandhaltungsstau ermittelt?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Werden das Instandhaltungs- und das Sanierungskataster jährlich aktualisiert?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für exter-	vollständig	3	2	6	6

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
ne Services und Dienstleistungen?	erfüllt				
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl IT-Systeme und Datengrundlagen				64	66
Erfüllungsgrad IT-Systeme				97	
Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)					
Haben Sie für Ihre Gebäude jeweils ein Betriebskonzept in dem die wichtigsten Fakten/Vorgaben zum Betrieb des Gebäudes erfasst sind?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Berücksichtigen Sie zukünftige Nutzungsänderungen und die erforderlichen Anpassungen bereits in Ihren Planungen?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Kennen Sie die notwendigen Instandhaltungsraten je Gewerk oder Anlage?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Haben Sie einen Sanierungskatalog je Gebäude?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				32	39
Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				82	
Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen					
Werden die Gebäude- und Nutzungskosten im Rahmen einer Lebenszykluskostenbetrachtung zusammengeführt und ausgewertet?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Erfolgt eine standortübergreifende Betrachtung der Lebenszykluskosten?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Erfolgt eine langfristige Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Einzelgebäuden in Form von detaillierten Wirtschaftlichkeitsberechnungen?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden bei Standortentscheidungen Szenarienberechnungen beispielweise Neubau vs. Sanierung erstellt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Beträgt der Betrachtungszeitraum der Berechnungen mindestens 20-30 Jahre?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				21	33
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				64	
Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)					
Definieren Sie bei Neubauten oder umfangreichen Sanierungen Zielwerte die seitens der Planungsbeteiligten erreicht werden müssen?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Führen Sie LZK-Berechnungen in sehr frühen	vollständig	3	3	9	9

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Planungsphasen, Bsp. Wettbewerb oder VOF-Verfahren durch (gegebenenfalls durch Dritte, z.B. Architekten oder Fachplaner)?	erfüllt				
Sind die Lebenszykluskosten - nicht nur die Energiekosten - ein Entscheidungsmerkmal für die Auswahl des Entwurfs?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Werden die Berechnungen detailliert und nicht über Kennzahlen (Mittelwerte o.ä.) erstellt?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Werden die LZK-Berechnungen in den wesentlichen HOAI-Phasen (2, 3,5) aktualisiert?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Werden alle Nutzungskostenarten der DIN 18960 in den LZK-Berechnungen berücksichtigt?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Werden die zu erwartenden Preissteigerungsraten je Kostenart in den Berechnungen berücksichtigt?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Erfolgen die LZK-Berechnungen dynamisch in einem VoFi-Modell?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Betrachten Sie bei den Maßnahmen zur Optimierung der Energiekosten auch die zukünftigen Instandhaltungs- und Sanierungskosten?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Geben Sie Standards bezüglich des Energieverbrauchs Ihrer Gebäude (Plusenergie, Passivhaus, etc.) vor?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Punktzahl Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				51	60
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				85	
Kennzahlensystem					
Ist ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten im Einsatz?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden die Kennzahlen Lebenszykluskosten zyklisch ausgewertet?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Sind detaillierte Kennzahlen zu Errichtungskosten vorhanden?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Sind detaillierte Kennzahlen zu Nutzungskosten vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Werden Maßnahmen ergriffen, wenn aus dem Kennzahlensystem deutliche Abweichungen erkennbar sind?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Gibt es Szenarienberechnungen für unwirtschaftliche Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Punktzahl Kennzahlensystem				30	39
Erfüllungsgrad Kennzahlensystem				77	
Gesamtauswertung					
Punktzahl gesamt				238	285
Erfüllungsgrad gesamt				84	

Tabelle 2: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Aachen	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Medi- an)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	73	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	551	355	1.165	655	556	615	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	33.400	44.555	41.379	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	99	60	127	84	74	80	95	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	444	309	704	520	451	526	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	33.400	46.700	42.225	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	63	43	102	62	54	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	695	416	1.117	721	651	699	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	78	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	561	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	63	51	107	72	64	70	79	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	693	403	832	613	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	38.668	47.969	42.897	42.207	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in	250	78	322	162	123	149	192	22

Kennzahl	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Euro								
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	161	136	556	295	216	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	38.934	44.130	41.967	40.300	41.996	43.800	22

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen und -
anlagen der Stadt Aachen im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	5
Kennzahlen	5
Straßenbeleuchtung	9
Energie	11
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	12

→ Verkehrsflächen und –anlagen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet die Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbeleuchtung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Straßenvermögen.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Energieverbrauch bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

Verkehrsflächen

Ein vorausschauendes Verkehrsflächenmanagement ist eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche und am Bedarf ausgerichtete Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen. Daher untersucht die GPA NRW wie das Straßenvermögen in den Kommunen gesteuert wird und welche Strukturen in der jeweiligen Stadt zugrunde liegen. Danach betrachtet sie steuerungsrelevante Kennzahlen zur Substanz- und Vermögenserhaltung. Die einbezogenen Grunddaten für die Kennzahlenermittlung sind angelehnt an die Definitionen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung.

Aufgrund der individuellen Einflussfaktoren in den Kommunen geben die interkommunalen Vergleiche eine Orientierung. Die Ausprägung der Kennzahlen und deren Wirkungszusammenhänge sind als Indikator für ggf. bestehende oder zukünftige Haushaltsrisiken geeignet.

Um eine vorsichtige Gesamteinschätzung zum Erhaltungszustand bzw. –bedarf vorzunehmen, werden die Kennzahlen in der Betrachtung um vergangene und zukünftige Entwicklungen ergänzt.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW betrachtet die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit dem Aachener Stadtbetrieb erörtert wurde.

Darstellung der Ist-Situation und der wesentlichen Handlungsempfehlungen

- Für die Herstellung, Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen ist in Aachen der Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen, FB 61, produktverantwortlich. Die

Unterhaltung wurde dem Aachener Stadtbetrieb (E 18), einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung, mit Anpassung der Betriebsatzung im Jahr 2007 übertragen.

- Da kein detaillierter Auftrag erteilt wurde, führt der Aachener Stadtbetrieb die Unterhaltungsmaßnahmen nach Notwendigkeiten und eigenem Ermessen aus. Den finanziellen Rahmen gibt der Betriebskostenzuschuss vor. Dieser wird auf Basis des Wirtschaftsplanes berechnet. Die Stadt Aachen nimmt aufgrund der derzeitigen Finanzlage eine Unterdeckung des Wirtschaftsplanes in Kauf.
- Die Leistungen des Aachener Stadtbetriebes umfassen alle Unterhaltungsaufgaben der Verkehrsflächen. Die Differenzierung der Leistungen von E 18 und des FB 61 wurde in einer Dienstanweisung festgehalten. Können aufgrund personeller Engpässe oder fehlendem Gerät Aufgaben nicht erfüllt werden, erfolgt die öffentliche Ausschreibung und Vergabe.
- Bei der vorliegenden Organisationsform sollte der Aachener Stadtbetrieb als interner Dienstleister von übertragenen Leistungen agieren. Das bedeutet, die produktverantwortlichen Fachbereiche erteilen dem Aachener Stadtbetrieb Aufträge. Diese müssen in Umfang und Leistung genau definiert und beschrieben werden. Für regelmäßig wiederkehrende Aufgaben können Daueraufträge und für unvorhergesehene Leistungen Einzelaufträge erteilt werden. Mittels Abrechnung dieser Aufträge werden die betroffenen Produkte mit den erbrachten Leistungen belastet. Über die Aufträge kann der produktverantwortliche Fachbereich seine Finanzmittel gesteuert einsetzen. Durch die leistungsgenaue Abrechnung wird der tatsächlich verursachte Aufwand der einzelnen Produkte transparent dargestellt.
- Die Kostenrechnungen, mit denen der gesamte Mitteleinsatz der Produkte gesteuert werden soll, müssen in den produktverantwortlichen Fachbereichen geführt werden. Der Aachener Stadtbetrieb arbeitet bereits seit Gründung als eigenbetriebsähnliche Einrichtung mit einer Kostenrechnung.
- Die Auswertungen der Kostenrechnungen über Kennzahlen entsprechen idealerweise den Zielen der internen Vorgaben. Sie sind für die Dokumentationen der Zielerreichungsgrade notwendig. Diese werden in Berichtswesen mit verschiedenen Hierarchieebenen innerhalb der Verwaltung weitergegeben.
- Es wird eine Straßendatenbank sowie ein Betriebsführungssystem im Aachener Stadtbetrieb geführt. Die Kanaldatenbank wird getrennt davon bei den Stadtwerken Aachen AG vorgehalten.
- In der Straßendatenbank sind die wesentlichen Informationen hinterlegt. Nach der visuellen Begehung und Erfassung für die Eröffnungsbilanz 2006 sind die Schadensbilder und Zustände eingearbeitet worden. Eine Fortführung dieser Daten erfolgt nicht. Verkehrsschilder sollen in einem separaten System erfasst werden. Bei Neubaumaßnahmen werden die Stammdaten aufgenommen. Reinvestitionen und große Unterhaltungsmaßnahmen werden nicht übernommen.
- Die beim Aachener Stadtbetrieb geführte Straßendatenbank besitzt eine Schnittstelle mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Aachen. Da aber die Flächen unterschiedlich definiert wurden, erfolgt keine Zustandsaktualisierung über einen Abgleich der beiden Systeme.

- Regelmäßige Kontrollen der Straßen werden entsprechend der Richtlinien über „die Haftung der Kommunen für die Verletzung der Verkehrssicherungspflicht“ durchgeführt. Protokolliert wird im Betriebsführungssystem. Festgestellte Schäden werden übernommen.

Strukturen

Die Strukturkennzahlen zeigen die Rahmenbedingungen einer Kommune im Bereich der Verkehrsflächen. Die Stadt Aachen unterhält rund sieben Mio. m² Verkehrsfläche. Diese verteilen sich wie folgt:

- 56 Prozent Fahrbahn
- 31 Prozent Geh- und Radwege
- 6 Prozent Straßenbegleitgrün
- 7 Prozent Parkbereiche

Die verschiedenen Flächenarten zeigen eine durchschnittliche Verteilung. Die Rad- und Gehwege sowie die Parkbereiche verursachen geringere Unterhaltungsaufwendungen je m² als die Fahrbahnen. Diese Flächenverteilung weist keine strukturellen Besonderheiten auf. Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün können sehr unterschiedlich sein. Dies ist abhängig von den einzelnen Flächengrößen und der Bepflanzung. Zum Straßenbegleitgrün werden Aussagen im Teilbericht „Grünflächen“ getroffen. Es ist nicht Inhalt der hier betrachteten Aufwendungen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.619	805	3.195	1.954	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	25,93	20,87	47,21	32,34	22

Trotz einer unterdurchschnittlichen Einwohnerdichte wird je Einwohner weniger Verkehrsfläche zum Erreichen des Wohnortes oder der Arbeitsstelle benötigt. Das zeigt, dass die Bebauung in Aachen verdichtet, aber mit vielen Freiflächen erstellt wurde. Es gibt überdurchschnittlich viel Grün- und Erholungsfläche im Verhältnis zum Einwohner und zur Gemeindefläche (siehe Teilbericht Grünflächen).

Kennzahlen

Die drei wesentlichen Merkmale

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

werden nachfolgend näher untersucht.

Anlagenabnutzung

Der Anlagenabnutzungsgrad ist das Verhältnis von Restnutzungsdauer zu Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen.

Er gibt Hinweise darauf,

- inwieweit bereits ein Investitionsstau eingetreten ist und
- ob Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit den entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen absehbar sind.

Ein Wert um 50 Prozent deutet auf ein Gleichgewicht von altem und neuem Vermögen hin.

Die Gesamtnutzungsdauer für neu erstellte Straßen wurde in Aachen zur Eröffnungsbilanz mit unterschiedlichen Nutzungsdauern für die verschiedenen Straßenarten festgelegt:

- Anliegerstraße: 50 Jahre
- befahrbarer Wohnweg: 70 Jahre
- Fußweg: 80 Jahre
- Fußgängerzone: 50 Jahre
- Hauptverkehrsstraße: 40 Jahre
- Platz: 50 Jahre
- Parkplatz: 50 Jahre
- Straße im Gewerbegebiet: 40 Jahre
- Schnellverkehrsstraße: 40 Jahre
- Wohnsammelstraße: 70 Jahre

Die NKF-Rahmentabelle hat eine mögliche Gesamtnutzungsdauer von 30 bis 60 Jahren für Straßen zugelassen. Für die längeren Nutzungsdauern hat die Stadt Aachen den Nachweis der Plausibilität geführt.

Nach Auskunft der Stadt Aachen wurden nach Einführung NKF ab dem Jahresabschluss 2008 für den Neubau von Straßen folgende Gesamtnutzungsdauern angesetzt:

- Fußgängerzonen: 40 Jahre
- Wohngebiete: 50 Jahre
- Hauptverkehrsstraße: 40 Jahre
- sonstige netzergänzende Straßen: 45 Jahre
- Plätze: 45 Jahre

- Radwege/Gehwege: 50 Jahre

Um den Anlagenabnutzungsgrad zu bilden, werden die Flächen der verschiedenen Straßenarten benötigt. Diese konnten der GPA NRW nicht zur Verfügung gestellt werden.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer, Stand 31. Dezember 2011, wurde von der Stadt Aachen mit 41,5 Jahren und die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer mit 45,5 Jahren angegeben. Das ergibt einen rechnerischen Anlagenabnutzungsgrad von 8,79 Prozent. Dieser Wert bedeutet ein fast neuwertiges Straßenvermögen und erscheint vor dem Hintergrund des vorgefundenen Zustandes nicht plausibel.

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen ist nicht in der Lage Durchschnittswerte für Gesamtnutzungsdauer und Restnutzungsdauer ihres Straßenvermögens zu ermitteln.

→ **Empfehlung**

Um alle Auswertungsmöglichkeiten der vorhandenen Daten nutzen zu können, sollte die Stadt Aachen in allen betroffenen Bereichen mit der gleichen Datengrundlage arbeiten.

Unterhaltung

Die GPA NRW hat sich bei der Datenermittlung der Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche am „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der FGSV, Ausgabe 2004, orientiert.

Die Aufwendungen je m² Verkehrsfläche setzen sich aus den Leistungen des Aachener Stadtbetriebes und den Abschreibungen zusammen. Die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche sind ohne die Abschreibungen errechnet.

Aufwendungen Unterhaltung 2011

Kennzahl	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,60	0,32	0,95	0,56	16
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,08	0,82	2,96	2,05	20
Aufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,68	1,43	3,61	2,59	16

Die FGSV hat in ihrem Merkblatt aus dem Jahr 2004 einen Finanzbedarf (Unterhaltungsbedarf) von 1,10 Euro pro m² Verkehrsfläche zum Erhalt des vorhandenen Zustandes ermittelt. Dieser Wert müsste im Betrachtungsjahr 2011 noch deutlich höher sein. Eine Verbesserung des Zustandes kann damit nicht erreicht werden. Sie ist dabei von einer „Standard-Erhaltungsstrategie“ ausgegangen. Nicht berücksichtigt wurden mögliche örtliche Besonderheiten wie z. B. ein

- überdurchschnittlicher Anteil von Straßen der Bauklasse I und SV,
- erhöhter Erhaltungsaufwand durch Altbauweisen (Einstreudecken, Hochofenschlacke-Schichten usw.),

- schlechter Erhaltungszustand des Netzes (Nachholbedarf/Sanierungsstau) sowie
- erhöhte Folgekosten für eine besonders hohe Zahl an Aufbrüchen durch Versorger.

Nach der Empfehlung der FGSV fehlen Aachen im Jahr 2011 rechnerisch 0,50 Euro je m² für die Unterhaltung des vorhandenen Zustands. Das entspricht einer Summe von 3,4 Mio. Euro.

In Anbetracht der Empfehlungen der FGSV sollte die Wertentwicklung des Straßenvermögens aufmerksam beobachtet werden. Eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung ist notwendig, um die veranschlagte Nutzungsdauer zu erreichen. Ist die Unterhaltung zu gering, besteht die Gefahr des vorzeitigen Wertverlustes. Dies würde den Haushalt durch außerplanmäßige Abschreibungen belasten und das Vermögen vorzeitig verringern.

§ 75 Abs. 1 GO NRW fordert eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen um die steti-ge Erfüllung der Aufgaben zu sichern.

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Aachen sind im Betrachtungsjahr auf einem sehr niedrigen Niveau. Die GPA NRW sieht bei weiterhin geringen Unterhaltungsmitteln Risiken für den städtischen Haushalt. Die Nutzungsdauer verringert sich, außerplanmäßige Abschreibungen fallen an und Investitionen müssen vorzeitig oder umfangreicher erfolgen.

Reinvestition

Die Verkehrsflächen sind für die langfristige Aufgabenerfüllung der Stadt Aachen notwendig. Daher ist es wichtig, dass in ausreichendem Maße in dieses Vermögen investiert wird um den Wert dieses Vermögens zu erhalten.

Die Reinvestition zeigt nur Investitionen in bestehendes Vermögen. Für diese Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Zielwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

Aachen kann diese Reinvestitionen nicht von den Gesamtinvestitionen trennen. Daher wird hilfsweise die Gesamtinvestitionsquote dargestellt. Sie stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und allen Investitionen andererseits dar.

Investitionsquote

	2008	2009	2010	2011	2012
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro*	1,06		1,08	1,08	1,13
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent			106,20	95,61	

*Flächen aus dem Jahr 2011

Das Straßennetz belastet den städtischen Haushalt nicht nur über anstehende Investitionen in neues Vermögen. Er wird zudem erheblich über die Abschreibungen, aber auch über notwendige Sanierungsmaßnahmen im Bestand belastet.

Um den dauerhaften Erhalt des Straßenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibungen in vollem Umfang, zu 100 Prozent, reinvestiert werden. Daher ist es wichtig, die Reinvestitionen in bestehendes Vermögen von den Gesamtinvestitionen trennen zu können. Nur so können eine transparente Steuerung und der Werterhalt des Bestandes erfolgen.

→ **Empfehlung**

Zum Nachweis des Werterhalts des Straßenvermögens sollten die Reinvestitionen getrennt von den Neuinvestitionen ausweisbar sein.

Wenn mehr Finanzmittel für die Unterhaltung und den Erhalt des Straßenvermögens zur Verfügung gestellt werden, müssen auch die entsprechenden planerischen Personalressourcen vorhanden sein um diese Maßnahmen umsetzen zu können.

Die Wertveränderung des Straßenvermögens von 2008 bis 2011 zeigt sich in der Bilanzsumme „Straßen, Wege, Plätze“.

Bilanzsumme „Straßen, Wege, Plätze“ in Euro

2008	2010	2011	2012
317.321.201	304.483.671	301.493.174	296.581.616

Die Bilanzsumme beinhaltet die Verkehrsflächen und die betreffenden Anlagen im Bau (2009 liegt nicht vor). Nicht enthalten sind Brücken, Tunnel, Über- und Unterführungen, Beleuchtung, Lichtzeichenanlagen u.a. In den betrachteten fünf Jahren reduziert sich der Bilanzwert um sechs Prozent. Die Investitionsquote muss daher in den Jahren 2008 bis 2012 im Durchschnitt unter 100 Prozent gelegen haben. Korrespondierend muss ein sinkendes Anlagevermögen den Anlagenabnutzungsgrad vergrößern.

Beiträge sind eine Möglichkeit und wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen¹. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Teilbericht Finanzen, Abschnitt Beiträge.

Straßenbeleuchtung

Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachtet die GPA NRW die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung. Diese setzen sich zusammen aus den Unterhaltungs- und Energieaufwendungen, den Abschreibungen sowie den Personalaufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter.

Die Beleuchtungsanlagen befinden sich nicht mehr im Eigentum der Stadt Aachen. Die Straßenbeleuchtungsanlagen wurden 1997 an die Stadtwerke Aachen AG (STAWAG) verkauft. Sie

¹ §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

ist eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der Energieversorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH Aachen (E.V.A.), welche als geschäftsführende Holding und Dienstleistungsgesellschaft für die STAWAG fungiert. An der E.V.A. ist die Stadt Aachen zu 99,99 Prozent beteiligt. Die Abrechnung der Lichtlieferung im Stadtgebiet erfolgt über ein pauschaliertes Jahres-Nennentgelt.

Der Vertrag mit der STAWAG beinhaltet die Abstimmung mit der Stadt bei der Planung von Herstellung, Erweiterung und Änderung der Straßenbeleuchtungsanlagen.

Zur Instandhaltung und zum Betrieb der Straßenbeleuchtung gehören laut Vertrag:

- Überprüfung der Anlagen auf ordnungsgemäße Funktion
- Reinigung
- Störungsbeseitigung
- Auswechslung von Masten, Auslegern, Lampen und Leuchten
- Ein- und Ausschalten der Beleuchtungsanlagen
- Kennzeichnung der nicht ganznünftig brennenden Leuchten

Die Stadt Aachen zahlt ein Nennentgelt für die Instandhaltung, Erneuerung, den Betrieb und die Deckung des Strombedarfs auf Basis von sechs Gruppenpauschalen. Die Zuordnung der Beleuchtungspunkte auf typisierte Gruppen erfolgt nach beleuchtungsspezifischen Kriterien. Die Berechnung dieser Nennentgelte ist Vertragsinhalt.

Getrennte Energie- und Unterhaltungsaufwendungen konnten von Aachen nicht zur Verfügung gestellt werden. Daher wurden die Daten der Straßenbeleuchtung nicht in den interkommunalen Vergleich übernommen. Einige Kennzahlen konnten trotzdem ermittelt werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA empfiehlt die Berechnung des Nennentgeltes auf Basis des tatsächlichen Energieverbrauch und der Gruppenpauschalen für Instandhaltung, Erneuerung und Betrieb zu trennen. Dies würde einer transparenten Berechnung entsprechen. Erfolge von durchgeführten Energiesparmaßnahmen würden erkennbar.

Leuchtenstandorte

	2008	2009	2010	2011	2012
Leuchtenstandorte	20.923	20.919	21.001	21.170	21.352
Leuchtenstandorte je 1.000 m ² Verkehrsfläche	3,10	3,10	3,11	3,13	3,16

Die Anzahl der Leuchtenstandorte je 1.000 m² wird als Leuchtendichte bezeichnet. Hieraus lassen sich zwar keine Aussagen zur Leuchtstärke oder den Lichtkegel dieser Leuchten ableiten. Allerdings dient diese Kennzahl übergeordnet der Einschätzung weiterer Werte.

Die Leuchtendichte ist im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2012 leicht angestiegen. Interkommunal positioniert sich die Stadt Aachen mit dieser Kennzahl wie folgt:

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
3,13*	2,18	4,15	3,00	20

*Daten Aachen nicht im interkommunalen Vergleich

Gesamtaufwendungen Beleuchtung 2011

Kennzahl	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	175,22*	98,08	281,21	177,39	19
Aufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	549,30*	296,74	983,85	533,59	19

*Daten Aachen nicht im interkommunalen Vergleich

Das Nennentgelt wird nicht nach Energie- und Unterhaltungsaufwendungen getrennt dargestellt. Dadurch kann keine vertiefende Betrachtung durchgeführt werden. Es kann nicht ermittelt werden, ob beide Aufwandsarten durchschnittlich sind oder eine sehr hoch und die Andere sehr gering ist.

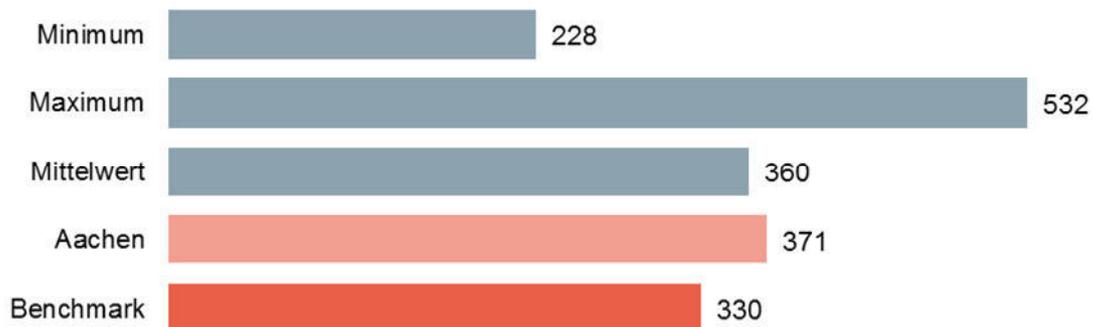
Energie

Energieverbrauch

	2008	2009	2010	2011	2012
Energieverbrauch in kWh	8.173.000	8.169.000	7.800.000	7.848.000	7.879.000
Energieverbrauch je Leuchtenstandort in kWh	390,62	390,51	371,41	370,71	369,01

Der Stadt Aachen ist es im Betrachtungszeitraum gelungen, den Energieverbrauch trotz einer gestiegenen Anzahl an Leuchtenstandorten zu senken.

Energieverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011



Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
371*	228	532	360	321	342	383	20

*Daten Aachen nicht im interkommunalen Vergleich

Da uns keine Energieaufwendungen vorliegen, berechnet die GPA NRW das mögliche Konsolidierungspotenzial auf Basis des interkommunalen Mittelwertes für den Energieeinkauf von 0,18 Euro je kWh. Danach ergibt sich ein Einsparvolumen von 160.000 Euro beim Energieverbrauch.

Grundsätzlich muss die Stadt Aachen über detaillierte Information in Bezug auf die Straßenbeleuchtung verfügen. Im Rahmen der Abrechnung ist eine Aufteilung nach Energie-, Unterhaltungs- und Neubeschaffungsaufwand wichtig. Auch sollte die Stadt Aachen als Auftraggeber in der Lage sein, die Straßenbeleuchtung zu steuern. In Straßenzügen mit niedrigem Verkehrsaufkommen und geringer Unfall- und Kriminalitätswahrscheinlichkeit kann die Straßenbeleuchtung nachts gedimmt oder auch ganz abgeschaltet werden. Dies führt zu weiteren Haushaltsentlastungen. Auch bei einer Straßenbeleuchtung in fremdem Eigentum muss die Stadt Aachen sicher sein, dass die Aufgabenerfüllung wirtschaftlich erfolgt.

→ **Empfehlung**

Um Konsolidierungsmöglichkeiten zu nutzen und die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung steuern zu können muss der Vertrag mit der STAWAG überarbeitet werden.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Straßenbeleuchtung wurde an die Stadtwerke Aachen AG verkauft. Die STAWAG wurde mit der Lieferung von Straßenbeleuchtung zu einer Pauschale beauftragt.
- Datentransparenz und Steuerungsmöglichkeiten sind durch den Beleuchtungsvertrag nicht gegeben.
- Die Zeitreihenbetrachtung des Energieverbrauchs zeigt sinkende Werte.
- Aufwandsbetrachtungen sind wegen fehlender Datentransparenz nicht möglich.
- Eine Anpassung des Vertrages wird empfohlen. Die Abrechnung sollte auf Grundlage des tatsächlichen Energieverbrauches und Pauschalen für Unterhaltung, Erneuerung und Betrieb der Straßenbeleuchtungsanlagen erfolgen.
- Im interkommunalen Vergleich liegt der Energieverbrauch über dem Benchmark. Auf Basis des interkommunalen Mittelwertes für den Energiepreis wird ein Konsolidierungspotenzial von 160.000 Euro ermittelt.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Aachen mit dem Index 2.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Aachen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	10
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	13
Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	14

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und betrachtet bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach betrachtet sie die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils Potenziale anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“.

Diese Benchmarks basieren auf einer minimalen aber ausreichenden Ausstattung und Pflege der betrachteten Bereiche. Da die Benchmarks Konsolidierungsmöglichkeiten beziffern sollen, ist der Fokus bewusst auf größtenteils extensive Pflege gerichtet. Einige Kommunen erreichen diese Werte mit einer gezielten Steuerung. Auch Richtwerte der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) wurden für die Ermittlung dieser Benchmarks berücksichtigt.

Grünflächen allgemein

Der Detaillierungsgrad des Berichtes, die Betrachtungsmöglichkeiten und die Konkretisierung unserer Handlungsempfehlungen sind von der jeweiligen Datenlage der Kommune abhängig.

Die Stadt Aachen konnte die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Daten zur Verfügung stellen.

Um einen Eindruck der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze sowie des Straßenbegleitgrüns zu bekommen wurde am 16. April 2014 eine Besichtigung verschiedener Anlagen mit dem Aachener Stadtbetrieb durchgeführt.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW betrachtet die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Aachen ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die erreichten Punkte dar.

Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	6	2		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6	2		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	3	1	1	1
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	6	2	2	2
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	0	0	0	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes)	9	3	3	3

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?				
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	3	0	3	0
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	0	0	0	0
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	12	4	4	4
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	12	3	6	3
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	2	2	2
Ermittelter Wert	63	19	25	19
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	23	20	27	20

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die GPA NRW bewertet nachfolgend die Organisation und Steuerungsleistung der Stadt Aachen als Auftraggeber auf Basis der Fragen des Erfüllungsgrades. Unsere Feststellungen und Empfehlungen sowie die KIWI-Bewertung richten sich demnach nicht an den Stadtbetrieb als internem Dienstleister.

- Der Erfüllungsgrad von 23 Prozent entspricht dem Minimum im interkommunalen Vergleich. Er zeigt deutliche Handlungsmöglichkeiten besonders im organisatorischen Bereich.
- Die Unterhaltung und Pflege aller kommunalen Grünflächen ist seit 1999 zentral dem Aachener Stadtbetrieb, E 18, mit der Betriebssatzung übertragen worden. Die Produktverantwortung liegt weiterhin bei der Stadt Aachen, verteilt auf verschiedene Fachbereiche.
- Seit 2003 wird der Stadtbetrieb als eigenbetriebsähnliche Einrichtung geführt. Die Stadt zahlt für die Leistungserfüllung einen Betriebskostenzuschuss. Die Berechnungsgrundlage ist der vom Aachener Stadtbetrieb vorgelegte Wirtschaftsplan. Die Stadt Aachen nimmt aufgrund der derzeitigen Finanzlage eine Unterdeckung des Wirtschaftsplanes in Kauf. Bei Flächenzuwächsen wird der Betriebskostenzuschuss nicht entsprechend angepasst.
- Strategische Entscheidungen sollen möglichst in einem Fachbereich getroffen werden. Dies erfolgt entweder durch die Bündelung der Produktverantwortung für das gesamte städtische Grün oder durch interne Beauftragung zwischen verschiedenen Fachbereichen.

- Der Aachener Stadtbetrieb, als interner Dienstleister, agiert als Auftragnehmer. Das bedeutet, die produktverantwortlichen Fachbereiche sollten dem Aachener Stadtbetrieb Aufträge erteilen. Diese Aufträge müssen genau definiert werden. Die zu bearbeitenden Flächen und die damit verbundenen Leistungen müssen beauftragt werden. Verschiedene Pflegestandards vereinfachen die Bestimmung des Leistungsumfanges. Der Aachener Stadtbetrieb könnte für die verschiedenen Pflegestandards durchschnittliche m²-Preise ermitteln. Damit sollten die produktverantwortlichen Fachbereiche den Mitteleinsatz und das Pflegebild steuern. Auch wird sofort deutlich, welche Folgekosten durch neue Anlagen, Veränderungen des Pflegestandards und Flächenänderungen verursacht werden. Auf Basis dieser Aufträge würde der Betriebskostenzuschuss ermittelt werden. Die Belastung der betroffenen Produkte erfolgt entsprechend.
- Zurzeit gibt es nur mit dem Fachbereich 45, Kinder, Jugend und Schule, eine Beauftragung zur Unterhaltung und Kontrolle der Spiel- und Bolzplätze.
- Alle betroffenen Produkte werden mit Transferleistungen an den Aachener Stadtbetrieb belastet. Trotzdem bestehen besonders für die Produkte 130101 Öffentliches Grün und 120102 Neubau und Unterhaltung von Straßen, zu dem das Straßenbegleitgrün gehört, keine detaillierten Aufträge.
- Die Stadt Aachen hat einen „Masterplan 2030“ formuliert. In diesem Rahmen soll ein Freiflächenkonzept erarbeitet werden. Nach nunmehr siebenjähriger Fortschreibung soll das Freiraum- und Umweltkonzept bis Ende 2015 erstellt sein.
- In einem weiteren Auftrag wird die Qualifizierung der Parkanlagen und Grünflächen gefordert. Begleitend sind differenzierte Pflegekonzepte zu erstellen.
- Aus den Konzepten müssen operative Ziele abgeleitet werden. Diese sind mit Kennzahlen zu unterlegen. Sie müssen zeitlich begrenzt, messbar und erreichbar sein. Sie bilden die Basis für eine detaillierte Beauftragung der Leistungen an den Aachener Stadtbetrieb.
- Auch die Erstellung und Führung eines Grünflächeninformationssystem ist Inhalt der Produktleistung des Produktes 130101. Dieses sollte die Grundlage aller notwendigen Daten in der Bearbeitung von Grünflächen sein. Es muss für eine einheitliche Datengrundlage auch dem Aachener Stadtbetrieb zur Verfügung gestellt werden. Der Aachener Stadtbetrieb führt zurzeit ein eigenes Grünflächeninformationssystem.
- Kostenrechnungen werden in den produktverantwortlichen Fachbereichen nicht geführt. Der Aachener Stadtbetrieb arbeitet als eigenbetriebsähnliche Einrichtung mit einer Kostenrechnung.
Die Kostenrechnungen, mit denen der gesamte Mitteleinsatz der Produkte gesteuert werden soll, müssen in den produktverantwortlichen Fachbereichen geführt werden. Hierin sind die Rechnungen des Aachener Stadtbetriebs zu übernehmen. Die Auswertungen über Kennzahlen entsprechen idealerweise den Kennzahlen der operativen Ziele und sind für die Dokumentationen der Zielerreichungsgrade notwendig. Diese werden in Berichtswesen mit verschiedenen Hierarchieebenen innerhalb der Verwaltung weitergegeben.
- Die Betriebsatzung formuliert ein Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis zwischen der Stadt Aachen und dem Aachener Stadtbetrieb. Es sollte auf der Grundlage einer umfang-

reichen Leistungsbeschreibung bestehen. Damit beschreiben die Auftraggeber, welche Leistungen sie in Auftrag geben. Die Rechnungslegungen erfolgen ebenfalls anhand der Leistungsbeschreibungen und deren Erfüllung. So sind die Auftraggeber in der Lage über den Leistungsumfang (Pflegestandards) zu entscheiden.

- Wegen der angespannten Haushaltssituation muss die Aufgabenerledigung regelmäßig einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen werden. Dies sollte durch den Leistungsvergleich mit der freien Wirtschaft erfolgen. Besonders wichtig ist dies bei großen Investitionen in den Maschinenpark oder bei Personalveränderungen.

→ **Empfehlung**

Zur detaillierten Beauftragung des Aachener Stadtbetriebes müssen die Leistungen durch Beschreibungen, Mengen- und Ortsangaben beauftragt werden.

Die Finanzsteuerung durch den produktverantwortlichen Fachbereich erfolgt über Qualitätsangaben (Standards). Mit den leistungsbezogenen Abrechnungen bestätigt der Stadtbetrieb die Aufgabenerfüllung. Bei veränderten Qualitätsstandards oder beauftragten Mengen ist der Betriebskostenzuschuss entsprechend anzupassen. Eine dauerhafte Unterdeckung des Betriebskostenzuschusses führt zu einer unzureichenden Erfüllung der Aufträge. Über die leistungsbeschreibenden Aufträge steuert der produktverantwortliche Fachbereich die Finanzressourcen und die optische Außendarstellung der Stadt Aachen.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle alle Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.619	805	3.195	1.948	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	0	-15	12	-4	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	618	313	1.242	584	23
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	401	107	873	337	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	65,0	34,1	71,5	54,2	23
Kommunale Grünflächen					
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	153	37	153	87	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	24,8	4,3	34,2	16,3	21

² Auswertung lt. IT.NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Die Stadt Aachen hat eine unterdurchschnittlich Einwohnerdichte und überdurchschnittliche Grün- und Erholungsflächen (Quelle IT.NRW). Der Innenstadtbereich zeigt eine verdichtete Bebauung während die Außenbereiche geringere Bevölkerungsdichten und geringere Bauhöhen aufweisen. Je Einwohner stellt sie maximale kommunale Grünflächen zur Verfügung. Auch der Anteil der Grün- und Erholungsflächen an der Gemeindefläche erreicht überdurchschnittliche Werte unter anderem durch einen sehr hohen Wald- und Forstanteil.

Produktivstunden

Die Produktivstunden umfassen die geleisteten Jahresarbeitsstunden inklusive der Rüst- und Fahrzeiten. Der durchschnittliche Wert für 2011 betrug in Aachen 1.476 Stunden je Mitarbeiter.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat in ihrem Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013“ eine Berechnung hierzu angestellt. Bei Abzug von Durchschnittswerten für Krankheit, Urlaub und anderen Abwesenheiten wird von ca. 1.492 Stunden je Mitarbeiter ausgegangen.

Im Vergleich der kreisfreien Städte liegt Aachen mit dem Wert Produktivstunden über dem Durchschnitt.

Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch teilweise geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Der Aachener Stadtbetrieb separiert in seiner Kostenrechnung den Aufwand für die Kuranlagen derzeit nicht. Dies ist bei der Bewertung der Kennzahlen zu berücksichtigen. Die Kuranlagen müssen einem bestimmten Standard entsprechen um den Status einer Kurstadt zu sichern. Dies verursacht einen höheren Pflegeaufwand als die restlichen Anlagen der Stadt Aachen.

Strukturen

Aachen pflegt und unterhält zurzeit 216 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 2.245.638 m². Davon entfallen 157 ha auf die Kuranlagen Monheimsallee und Burtscheid.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2011

Kennzahl	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	8,62	4,92	25,26	12,48	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	10.349	5.301	64.874	17.840	22

Etwa 81 Prozent der Anlagen sind kleiner als ein Hektar. Größere einheitlich angelegte Flächen sind durch zusammenhängende Arbeitsabläufe sowie optimierte Rüst- und Fahrzeiten wirtschaftlicher zu pflegen und zu unterhalten. Darüber hinaus bieten sie einen besseren Naherholungswert.

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat durch die Innenstadtverdichtung viele kleinere Grünflächen angelegt. Diese verursachen höhere Rüst- und Fahrzeiten als große zusammenhängende Flächen.

Der Großteil der Flächen (53 Prozent) in den Park- und Gartenanlagen sind Rasenflächen. Weitere 40 Prozent entfallen auf Flächen mit Sträuchern und Gehölzen. Lediglich 2.648 m² (0,15 Prozent) sind als Beetflächen mit vereinzelter Wechselbepflanzung verblieben. Die restlichen Flächen verteilen sich auf Hecken, Baumbestandsflächen, Wege usw.

Die Kuranlagen bilden bei dieser Verteilung eine Ausnahme. Der Kurpark Monheimsallee wurde im Stil der englischen Gärten angelegt. Rosenbeete mit Sonderzüchtungen geben diesem Park seine Gestalt. Der Kurpark in Burtscheid, zwischen St. Johann und St. Martin gelegen, sorgt mit seinen gepflegten Anlagen für das richtige „Kurklima“.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis des Gesamtaufwandes, der den städtischen Haushalt für diese Leistung belastet.

Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind Abschreibungen auf Park- und Gartenanlagen zu berücksichtigen. Bei einer Bewertung der Park- und Gartenanlagen im Festwertverfahren, wie in Aachen, fallen keine Abschreibungen an. Dafür müssen Investitionen in bestehende Park- und Gartenanlagen im Aufwand gebucht werden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2011

Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,31*	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

*Wert Aachen incl. Kuranlagen

In dieser Kennzahl ist auch der Aufwand für die Unterhaltung und Pflege der Kuranlagen enthalten. Dadurch relativiert sich der Wert. Kuranlagen sind eine rechtliche Grundanforderung um den Status einer Kurstadt zu erhalten. Die Art der Bepflanzung für Kuranlagen erfordert ein hohes Maß an Unterhaltung und Pflege. Dies ist mit allgemeinen Grünanlagen, welche oft einem geringen Pflegeaufwand unterliegen, nicht gleichzusetzen. Daher sollten in unserem Vergleich diese Sonderanlagen nicht berücksichtigt werden.

→ Empfehlung

Die Aufwände der Kuranlagen sollten getrennt von den übrigen Grünanlagen als Sonderanlagen erfasst und ausgewertet werden.

Als erreichbaren Zielwert hat die GPA einen Benchmark von „1,10 Euro Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung je m² Park- und Gartenanlagen“ definiert. Mit einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und gezielter Standardsetzung wird dieser Wert von einigen kreisfreien Städten in NRW erreicht.

→ Empfehlung

Die produktverantwortlichen Fachbereiche müssen über Aufträge und Standardfestlegungen die eingesetzten Ressourcen steuern.

Zu den Einflussfaktoren in der Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen verweisen wir auf den Abschnitt „Organisation und Steuerung“.

Der Freizeit- und Erholungswert von Park- und Gartenanlagen bemisst sich nicht ausschließlich an der Bepflanzung. Eine Ausstattung mit aufwendig zu pflegenden Flächen ist nicht grundsätzlich notwendig.

Die Grünflächen einer Stadt gehören jedoch zu den weichen Standortfaktoren. Sie machen unter anderem die Attraktivität einer Stadt für Bewohner, Investoren und Firmen aus.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Aachen stellt je Einwohner unterdurchschnittliche Flächen an Park- und Gartenanlagen zur Verfügung. Der Anteil aller Grün- und Erholungsflächen und der kommunalen Grünflächen ist im Verhältnis zu Gemeindefläche überdurchschnittlich. Ursächlich sind viele Forst- und Ausgleichsflächen.

- Pflegeintensive Flächen wie Beete/Wechselbepflanzung sind in geringem Umfang an städtebaulich bedeutenden Stellen vorhanden. Allerdings sind auch die Kuranlagen mit ihren hohen Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen in den Kennzahlen enthalten.
- Eine Detaillierung der Aufwendungen nach einzelnen Pflegeleistungen ist durch die vorhandene Kostenrechnung des Aachener Stadtbetriebs möglich. Die Aufwendungen der Kuranlagen sollten getrennt dargestellt werden. Danach kann ein Vergleich mit unseren Kennzahlen ausgewertet werden.
- Eine zielorientierte Steuerung erfordert die Beauftragung mit Leistungsvorgaben. Diese erfolgt in Aachen nicht.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Aachen mit dem Index 2.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Aachen unterhält nach eigenen Angaben 224 Spiel- und Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 477.729 m². Auf diesen Spielanlagen befinden sich 1.968 Spielgeräte.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2011

Kennzahl	Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter 18 Jahre	13,57	6,50	19,91	12,32	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	6,36	2,92	9,97	5,72	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	4,67	1,85	10,71	4,28	16
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	2.133	1.222	2.965	2.143	21

Die Bevölkerungsprognose bis 2030 zur Gesamteinwohnerzahl von IT.NRW zeigt für Aachen, im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen in NRW, konstante Zahlen für Einwohner wie auch für Einwohner unter 18 Jahre. Damit wird sich die Kennzahl Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m² je Einwohner unter 18 Jahre bei gleich bleibendem Angebot nicht verändern.

Die durchschnittliche Größe der Spielanlagen zeigt noch Möglichkeiten um Arbeitsprozesse zu optimieren. Kleine Spielanlagen verursachen höhere Rüst- und Fahrzeiten bei der Kontrolle,

Unterhaltung, Pflege und Reparatur. Die Attraktivität von großen Anlagen ist für Kinder und Jugendliche höher. Es gibt mehr Möglichkeiten zu spielen. Die modernen Spielgeräte sind häufig Mehrzweckgeräte. Sie erfüllen verschiedene Nutzungsformen, wie Klettern, Rutschen, Steigen usw. Allerdings benötigen sie mehr Platz auf den Spielanlagen. Das Zusammenlegen kleinerer Spielplätze zu größeren Anlagen erhöht den Spielspaß und optimiert gleichzeitig die Rüst- und Fahrzeiten.

Die Produktverantwortung für Spiel- und Bolzplätze liegt beim Fachbereich 45, Kinder, Jugend und Schule. Seit dem Jahr 2013 gibt es eine Vereinbarung über die Pflege und Unterhaltung dieser Flächen zwischen dem FB 45 und dem Aachener Stadtbetrieb.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

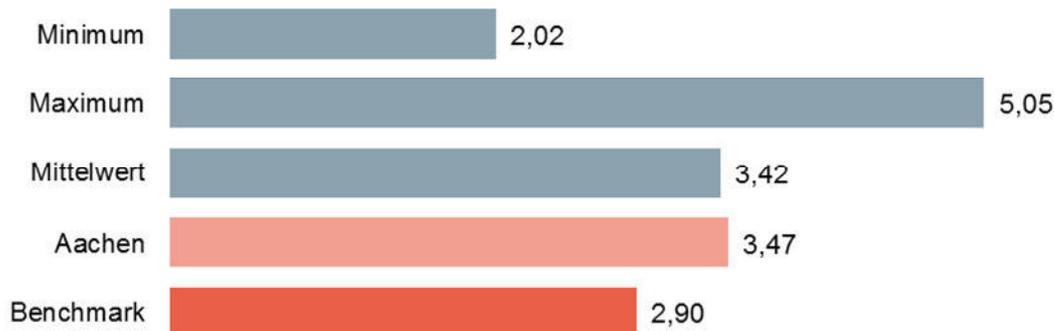
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Daneben sind ggf. Abschreibungen auf Spiel- und Bolzplätze incl. der Spielgeräte zu berücksichtigen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2011



Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,47	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Es errechnet sich eine Differenz von 0,57 Euro je m² zum Benchmark – in Summe rund 270.000 Euro. Die Betrachtung der Jahre 2008 bis 2011 zeigt, dass im Vergleichsjahr die geringsten Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze benötigt wurden.

2008	2009	2010	2011	Durchschnitt
3,82	4,72	4,73	3,47	4,19

Die Trennung der Aufwendungen auf Grünpflege und Spielgeräte zeigt für beide Bereiche überdurchschnittliche Ergebnisse. Bei unserer Besichtigung mit dem Aachener Stadtbetrieb wurden auf einigen Spielanlagen erhöhte Pflegeaufwendungen durch besondere Planungen festgestellt.

Die regelmäßigen Kontrollen führt der Aachener Stadtbetrieb nach den Richtlinien über „die Haftung der Kommunen für die Verletzung der Verkehrssicherungspflicht“ durch.

→ **Empfehlung**

Der FB 45 muss über den erteilten Auftrag an den Aachener Stadtbetrieb Art, Umfang und Finanzierung der Unterhaltung regeln.

Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Abschnitt „Organisation und Steuerung“.

Die Instandhaltungsaufwendungen und die Haltbarkeit von Spielgeräten werden maßgeblich durch die Wahl des Materials beeinflusst. Spielgeräte aus Holz erfordern höhere Lebenszykluskosten. Dies sollte bereits bei der Planung von neuen Anlagen aber auch beim Austausch von Spielgeräten berücksichtigt werden.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren liegt in Aachen über dem interkommunalen Durchschnitt. Die Bevölkerungsentwicklung der unter 18 Jährigen zeigt sich in der Prognose bis 2030 konstant.
- Die Anzahl der Geräte je 1.000 m² Spielplatzfläche stellt sich durchschnittlich dar.
- Die Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze liegen über dem Durchschnitt. Ein mögliches Konsolidierungspotenzial von jährlich 270.000 Euro zeigt sich bei der Betrachtung des Jahres 2011. Hier müssen Entscheidungen im FB 45 getroffen und an den Aachener Stadtbetrieb beauftragt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Aachen mit dem Index 3.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

In Aachen erstreckt sich diese Betrachtung, anders als in den Vergleichskommunen, auf Verkehrsflächen innerhalb und außerhalb des Stadtgebietes. Der Aachener Stadtbetrieb unterhält alle Flächen der Stadt Aachen an Straßen und Wirtschaftswegen.

Strukturen

Der Aachener Stadtbetrieb pflegt rund 2,4 Mio. m² Straßenbegleitgrün in der Stadt Aachen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

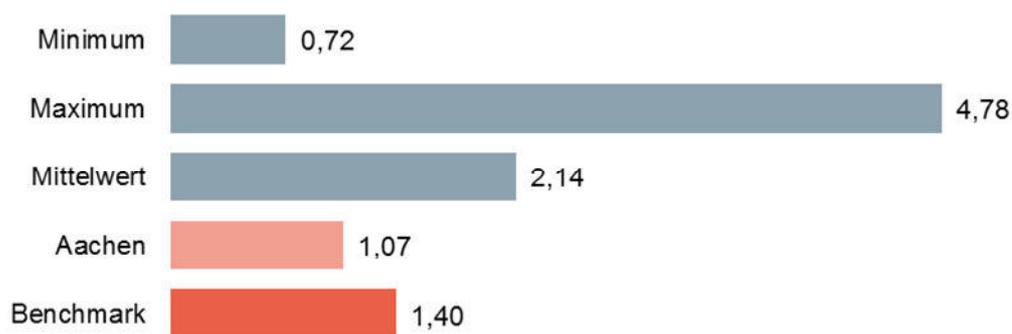
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf Basis des Gesamtaufwandes.

Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2011



Aachen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,07	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	23

Die Stadt Aachen erreicht mit der Kennzahl Straßenbäume je 1.000 m² Straßenbegleitgrün den Maximalwert von 58,25 Bäumen. Straßenbäume erfordern einen besonders hohen Pflegeaufwand. Durch die notwendige Verkehrssicherung, die kleinteilige Pflege der Baumscheiben und die Sanierung von Schutzbügeln ist dieser um ein Vielfaches höher als bei z. B. Mittelstreifen mit Raseneinsaat.

Aus diesem Grund sollte geprüft werden, ob Unterhaltung und Pflege im Hinblick auf Verkehrssicherung und Werterhalt auskömmlich sind.

Auch hier gelten für die Stadt Aachen die Hinweise des Abschnittes „Organisation und Steuerung“ zur Beauftragung des Aachener Stadtbetriebs.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Der Aachener Stadtbetrieb unterhält das Straßenbegleitgrün für die Stadt Aachen.
- Die Stadt Aachen hält ein Maximum an Straßenbäumen je Fläche städtisches Straßenbegleitgrün vor. Dieses verursacht hohe Pflegeaufwendungen. Trotzdem liegt die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro“ unter unserem definierten Benchmark.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Aachen mit dem Index 2.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				19	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					20

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				25	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					27

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				19	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					20

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de