

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Gesamtbericht der Stadt
Aachen im Jahr 2019*

Gesamtbericht

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Aachen
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Aachen	3
Managementübersicht	3
→ Ausgangslage der Stadt Aachen	6
Strukturelle Situation	6
Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	7
→ Überörtliche Prüfung	9
Grundlagen	9
Prüfungsbericht	9
→ Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	11
Konsolidierungsmöglichkeiten	12
gpa-Kennzahlenset	12
→ Prüfungsablauf	13
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	14

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Aachen

Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Aachen stellt die gpaNRW nachfolgend zunächst die Haushaltssituation dar und geht dann auf die einzelnen Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen der einzelnen Handlungsfelder ein.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation** ist für die Stadt Aachen nicht so hoch wie in anderen kreisfreien Städten. Da in jedem Jahr des gesamten Betrachtungszeitraums von 2013 bis 2022 Verringerungen der allgemeinen Rücklage geplant wurden, unterlagen die Haushaltssatzungen jeweils der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Erst mit der in der Prüfung nicht mehr berücksichtigten Haushaltssatzung wird für 2020 ein Jahresüberschuss erwartet.

Auch die **Jahresergebnisse** der Stadt Aachen sind bis 2017 durchweg negativ. Erst der aufgestellte Jahresabschluss 2018 weist erstmals seit der NKF-Einführung 2008 einen Überschuss von 2,8 Mio. Euro aus. Dabei hat Aachen von der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitiert, die sich auf den Haushalt durch gestiegene Steuererträge und Schlüsselzuweisungen ausgewirkt hat. Ohne diese äußeren Einflüsse wäre die Haushaltssituation der Stadt Aachen schlechter. Dies zeigt auch die Analyse des strukturellen Ergebnisses. Gleichwohl ist festzustellen, dass Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen teilweise kompensiert werden konnten.

Die **Planung** wird ebenfalls getragen von der Erwartung einer weiter günstigen Entwicklung des Steueraufkommens. Dieses und weitere wesentliche Ertrags- und Aufwandsarten sind nachvollziehbar geplant, unterliegen aber allgemeinen konjunkturellen Risiken.

Handlungsbedarf für die Stadt Aachen sieht die gpaNRW darin, die guten Ergebnisse zu bestätigen und zu verstetigen. Ziel sollte es sein, wieder eine Ausgleichsrücklage aufzubauen. Risiken könnte der hohe Bestand an Liquiditätskrediten bergen. Die planerisch vorgesehenen Finanzmittelüberschüsse sollten daher für den Abbau dieser Verbindlichkeiten eingesetzt werden. Investitionen kann die Stadt Aachen voraussichtlich nur über Investitionskredite mitfinanzieren. Teile des Gebäudevermögens weisen hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Dies könnte auf einen Reinvestitionsbedarf hindeuten.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt die Stadt Aachen nicht fristgerecht. Dennoch liegen der Stadt die **Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** vor. Über ein Finanzcontrolling und das implementierte Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger der Verwaltung und der politischen Gremien notwendige Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Ertragsseitig sieht die gpaNRW bei der Erhebung von Benutzungsgebühren keine Handlungsmöglichkeiten mehr. Die Realsteuerhebesätze liegen auf durchschnittlichem Niveau. Die **Refinanzierungsmöglichkeiten** durch Straßenbaubeiträge nutzt die Stadt Aachen gut aus.

Bei der **Zahlungsabwicklung im engeren Sinne** erreicht die Stadt Aachen im Jahr 2018 bei geringem personellen Einsatz – und damit geringen Aufwendungen – eine höhere Menge an Einzahlungen als die meisten kreisfreien Städte. Bei der ordnungsmäßigen Aufgabenerfüllung sind nahezu keine Regelungslücken erkennbar. Es bestehen nur wenige organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten. Im Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten in einzelnen Bereichen noch Verbesserungen erzielt werden. Die **Vollstreckung** der Stadt Aachen erledigt ihre Aufgaben in Relation zur vergleichsweise geringen Menge der Vollstreckungsforderungen mit hohem personellen Einsatz. Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung bilden infolgedessen den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Die Stadt sollte die Kennzahlen im Bereich der Vollstreckung weiter fortschreiben und gegebenenfalls personalwirtschaftliche Maßnahmen in Erwägung ziehen, um die hohen Aufwendungen zu senken.

Ein wesentlicher und zuletzt stark gestiegener Anteil der von den kreisfreien Städten zu tragenden Aufwendungen entfällt auf die **Transferaufwendungen im Jugend- und Sozialbereich**. Letztgenannter fällt in den Zuständigkeitsbereich der StädteRegion Aachen und wird daher bei der überörtlichen Prüfung der Stadt Aachen nicht betrachtet.

Bei den **Hilfen zur Erziehung** hat die Stadt Aachen 2017 einen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in durchschnittlicher Höhe zu tragen. Grundsätzlich gilt hierbei für Aachen, dass sich die fallbezogen entstehenden Aufwendungen auf vergleichsweise weniger Einwohner verteilen; dies korrespondiert mit dem unterdurchschnittlichen Jugendquotienten. Ein hoher Anteil **ambulanter Hilfen**, deren Aufwendungen je Helfefall gering sind, wirkt sich günstig auf den Fehlbetrag je Einwohner aus. Bei den Helfefällen im **stationären Bereich** gehört Aachen zu den Städten mit vergleichsweise hohen Aufwendungen je Fall. Hinzu kommt, dass die Falldichte in Aachen – wie bereits in der letzten Prüfung festgestellt – hoch ist. Ein hoher Anteil der Fallzahlen und der Aufwendungen betrifft erzieherische Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Mit den rückläufigen Fallzahlen dieses Bereichs sinkt 2018 auch die Falldichte. Begünstigt wird der o. g. Fehlbetrag in den Jahren 2017 und 2018 von den Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die gegenüber den Aufwendungen zeitversetzt eingehen. **Organisation und Steuerung** der erzieherischen Hilfen sind in Aachen gut ausgebaut. Geschärft werden sollten allerdings die Personalbedarfsplanung und Personalbemessung, insbesondere im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD). Punktuell bestehen noch weitere Optimierungsmöglichkeiten.

Die **Verkehrsflächen** der Stadt Aachen weisen nach der Inventur 2015 einen vergleichsweise geringen Anlagenabnutzungsgrad von 32 Prozent auf. Auch die Verteilung der Zustandsklassen zeigt, dass sich der überwiegende Teil der Fläche in noch gutem Zustand befindet. Deutlich

wird aber auch, dass sich der Anteil in schlechten Zustandsklassen seit der Eröffnungsbilanz auf nun 26 Prozent signifikant erhöht hat. Die Stadt Aachen sollte Haushaltsrisiken wie einen weiteren Vermögensverzehr und auflaufende Investitionsbedarfe vermeiden, indem sie **Reinvestitionen** im erforderlichen Umfang tätigt. Auch sollte der zuständige Stadtbetrieb nachhaltige **Instandsetzungsmaßnahmen (Unterhaltung)** verstärkt und zeitnah durchführen, um hohe Aufwendungen für kleinflächige Reparaturmaßnahmen möglichst zu begrenzen. Die für die Steuerung erforderlichen Daten liegen in der Straßendatenbank aufgrund der Inventur weitgehend vor, sie müssen aber künftig konsequent gepflegt werden. Insbesondere sollten durchgeführte Erneuerungs- und Unterhaltungsmaßnahmen in der Straßendatenbank erfasst und auch an die Anlagenbuchhaltung gemeldet werden, um Wertdifferenzen zu vermeiden. Sinnvoll ist auch die Weiterentwicklung der Kostenrechnung, um mit deren Hilfe die Kosten differenziert nach Instandsetzung und Instandhaltung ermitteln zu können. Auf dieser Basis lassen sich z. B. Prognosen und Szenarien zu Aufwendungen der künftig erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen erstellen.

Die historisch gewachsenen Strukturen im **Friedhofswesen** mit 28 Friedhöfen und einer großen Fläche, auf der jedoch vergleichsweise wenig Beisetzungen stattfinden, erschweren einen kostendeckenden Betrieb. Die Stadt Aachen hat daher – verglichen mit den meisten umliegenden Kommunen – bereits hohe **Grabnutzungsgebühren** festgesetzt. Dennoch verbleibt eine hohe Unterdeckung, die vom Haushalt getragen werden muss. Günstige Bestattungsmöglichkeiten in benachbarten Kommunen, den angrenzenden Niederlanden und in Begräbniswäldern konkurrieren mit dem Bestattungsangebot der Stadt Aachen. Hinzu kommt, dass auch in Aachen zunehmend pflegeärmere und oft kleinflächigere Grabarten gewählt werden. Dadurch verringert sich der Flächenbedarf der Friedhöfe, deren Kosten jedoch bestehen bleiben. Günstig auf die Gebührenhöhe wirkt sich aus, wenn Bestattungsflächen langfristig konzentriert und nicht mehr benötigte Flächen ausgegliedert werden können. Das **Flächenmanagement** sollte unter dieser Zielsetzung betrieben und nach Möglichkeit Folgenutzungen der aufgegebenen Flächen gefunden werden. Auf den Gebühren-, aber auch den allgemeinen Haushalt wirkt es sich zudem entlastend aus, wenn eine pflegeleichtere Gestaltung der **Grün- und Wegeflächen** erreicht werden kann. **Steuerung und Organisation** des Friedhofsmanagements sind bereits gut ausgestaltet, die wesentlichen Daten und Informationen liegen vor.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Aachen gehört 2018 sowohl bei den vereinfachten als auch normalen **Baugenehmigungsverfahren** zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit der niedrigsten Gesamtlauzeit von Bauanträgen. Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen sind nicht ersichtlich. Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, schöpft die Stadt Aachen gut aus. Auch die gewählte Softwarelösung der Stadt Aachen ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Bei der digitalen Bearbeitung bestehen noch Entwicklungsmöglichkeiten. Die **Bauberatung** der Stadt Aachen ist gut aufgestellt und stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Bei der **Bauordnung** fällt insbesondere auf, dass Rohbauabnahmen und Schlussabnahmen derzeit nicht differenziert erfasst werden. Dadurch war im Rahmen der Prüfung keine nähere Betrachtung der Fallzahlen je Vollzeit-Stelle möglich.

→ Ausgangslage der Stadt Aachen

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Aachen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kreisfreien Städte. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



In der Stadt Aachen lebten am 31. Dezember 2017 246.272 Einwohner auf einer Fläche von knapp 161 qkm. Die Stadt untergliedert sich in sieben Stadtbezirke mit eigenem Bezirksvorsteher und eigener Bezirksvertretung sowie zahlreiche Ortsteile.

Nach den Prognosen von IT.NRW nimmt die Einwohnerzahl der Stadt Aachen bis 2040 deutlich zu. Die Siedlungsstruktur ist dabei heterogen. Der Stadtkern und die größeren Ortsteile sind vergleichsweise dicht besiedelt. Daneben gibt es aber auch große, vergleichsweise dünn besiedelte Flächen. Diese Struktur führt dazu, dass Aachen auch bei einer insgesamt unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte mit einer geringen Verkehrsfläche je Einwohner auskommt.

¹ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Weitere Ausführungen zur Erhaltung der Verkehrsflächen finden sich im gleichlautenden Teilbericht.

Die Stadt Aachen verfügt über eine lange Geschichte als Standort mehrerer Hochschulen, die zum Prüfungszeitpunkt von rund 60.000 Studierenden besucht wurden. Ins Auge fällt diese hohe Zahl der in Aachen lebenden Studierenden z. B. bei der Altersstruktur. In Aachen leben sowohl vergleichsweise wenige junge² als auch vergleichsweise wenige alte³ Menschen. Viele der Studierenden fallen in die Altersgruppe der ab 20-jährigen, die in Aachen entsprechend stark repräsentiert ist. Obwohl es bei dieser Altersgruppe um Menschen im erwerbsfähigen Alter handelt, ist die Kaufkraft⁴ je Einwohner unterdurchschnittlich. Auch das Bruttoinlandsprodukt (BIP⁵) je Erwerbstätigem liegt unter dem Mittelwert der kreisfreien Städte.

Der prognostizierte Anstieg des Altenquotienten wirkt sich auf die kommunalen Leistungen aus; deutlich wird dies z. B. im Bereich des in dieser Prüfung betrachteten Friedhofswesens. Entsprechend zu erwartender höherer Sterbefallzahlen ist das Angebot der städtischen Friedhöfe langfristig anzupassen.

Entscheidend für die Leistungsfähigkeit einer Stadt ist unter anderem die Höhe der Deckungsmittel⁶. Aachen verfügt über geringere Erträge aus Deckungsmitteln als der Mittelwert der kreisfreien Städte, um die laufenden Aufwendungen zu decken. Zugleich lässt aber die SGB II-Quote, die den Anteil an Empfängern von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II wiedergibt, keine besonderen Haushaltsbelastungen aus Sozialtransferleistungen erkennen. Auf die Haushaltssituation geht die gpaNRW im Teilbericht Finanzen näher ein.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Das Ergebnis der überörtlichen Prüfung 2014 wurde am 08. September 2015 dem Verwaltungsvorstand vorgestellt. Dem Hauptausschuss wurde der Bericht am 23. September 2015 zur Kenntnis gebracht und von dort zur weiteren Beratung an die zuständigen Fachausschüsse verwiesen. Die Kenntnisnahme der Prüfberichte in den Fachausschüssen, erweitert um eine Stellungnahme der Verwaltung, ist erfolgt. Anschließend hat der Rechnungsprüfungsausschuss den Rat der Stadt Aachen über den wesentlichen Inhalt der Prüfberichte unterrichtet.

Ausgehend von den in der letzten Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen hat die Stadt Aachen eine Reihe von Maßnahmen ergriffen:

- Präzisierung des Straßenbeleuchtungsvertrags
- Beschluss einer neuen Satzung über die Erhebung von Straßenbaubeiträgen

² Jugendquotient: Anzahl der unter 20-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

³ Altenquotient: Anzahl der ab 65-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

⁴ Kaufkraft: Summe aller Nettoeinkünfte bezogen auf den Wohnort

⁵ BIP je Erwerbstätigem im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017

⁶ Deckungsmittel: arithmetisches Mittel der Jahre 2015 bis 2018 der Gewerbe- und Grundsteuer, Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie Schlüsselzuweisungen

- Abschluss einer Zielvereinbarung mit der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Stadttheater und Musikdirektion über einen Konsolidierungsbeitrag
- Inventur des Sachanlagevermögens inklusive einer Aktualisierung der Zustandsnoten des Straßennetzes
- Sicherstellung der Nutzbarkeit von Daten der Straßendatenbank im Geodatenportal

Um die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen, wurde das Finanzcontrolling weiterentwickelt. Es liefert die Grundlage für regelmäßige Berichte im Finanzausschuss und ist Grundlage für unterjährige interne Steuerungsprozesse bzw. künftige Planungen.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. 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).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Aachen stellen wir im Anhang zur Verfügung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht 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 oder gemacht haben, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

Unabhängig davon nimmt die Kommune zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen haben wir in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁷. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

⁷ KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018)“

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller kreisfreien Städte einbezogen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Die gpaNRW zeigt in einzelnen Handlungsfelder auf, wie dieser reduziert werden kann. Orientierung bieten Richtwerte oder der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsmöglichkeiten hinausgehen.

gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der kreisfreien Städte erhoben haben.

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 die Kommunen sie für ihre interne Steuerung nutzen.

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Aachen wurde von September 2018 bis Dezember 2019 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW 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 verwenden wir in der Stadt Aachen überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Ergänzend haben wir die interkommunalen Vergleiche für 2017 dargestellt. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2017, der aufgestellte Jahresabschluss 2018, der Gesamtabchluss des Jahres 2015 sowie die Haushaltsplanung 2018 und 2019 einschließlich der bis 2022 reichenden mittelfristigen Planung.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Kommune berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	David Limburg
Hilfe zur Erziehung	Stefan Görden
Verkehrsflächen	Antonius Keils
Friedhofswesen	Antonius Keils
Bauaufsicht	Thomas Malek
Zahlungsabwicklung	Thomas Malek

Das Prüfungsergebnis haben die Prüferinnen und Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In mehreren Abschlussgesprächen wurden die Dezernentinnen und Dezernenten der Stadt Aachen über die ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich betreffenden Prüfungsergebnisse informiert.

Ein Gesamtüberblick über die Ergebnisse wurde dem Verwaltungsvorstand der Stadt Aachen am 04. Februar 2020 gegeben.

Herne, den 09. März 2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Frank Breidenbach

Projektleitung

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Haushaltssituation

	Feststellung
Haushaltstatus	
F1	Die Stadt Aachen unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, da im gesamten Betrachtungszeitraum eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant wurde. Hierdurch ist die Stadt in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Die Pflicht ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen besteht derzeit nicht.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Jahresergebnisse der Stadt Aachen sind im Betrachtungszeitraum bis 2017 durchweg negativ. Das Defizit konnte zumindest im Jahr 2017 auf 17 Mio. Euro reduziert werden. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass dieses Jahresergebnis von der guten gesamtwirtschaftlichen Situation begünstigt wurde. Das Jahresergebnis ist insofern besser als die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Aachen.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Planung der Stadt Aachen sieht ab 2018 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich negative Jahresergebnisse vor. Die Planung basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Die Stadt plant ihre Haushalte moderat. Einige für den Haushaltsausgleich sehr wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, so dass dennoch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht erkennbar.
Eigenkapital	
F4	Die Eigenkapitalquoten der Stadt Aachen sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Dennoch ist der seit NKF-Einführung eingetretene hohe Eigenkapitalverzehr nicht mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Durch den Jahresüberschuss 2018 konnte diese Entwicklung zuletzt allerdings gestoppt werden.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Gesamtschulden sowie -verbindlichkeiten der Stadt Aachen sind unterdurchschnittlich. Kritisch zu sehen ist jedoch der hohe Bestand an Liquiditätskrediten in Höhe von 399 Mio. Euro im Jahr 2017. Die vom Jahr 2019 ausgehende Planung der Stadt sieht vor, die Liquiditätskredite über den gesamten Planungszeitraum gesehen zu reduzieren. In der Planung steigen hingegen die Investitionskredite. Dies liegt daran, dass die Stadt neue Kredite aufnehmen muss, um investive Auszahlungen zu finanzieren.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Aachen hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses nicht ein.		
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.		
F3	Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Aachen über Ertragssteigerungen und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Aachen über die Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.	E3	Die Stadt Aachen sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit ihre Ertragssituation, hat sie Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.
F4	Die Stadt Aachen überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in geringem Umfang in die Folgejahre. Dies ist positiv zu werten. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie hingegen im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten im hohen Maße. Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen nutzt die Stadt jährlich zu 43 Prozent aus.		
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Aachen nutzt in Bezug auf die kalkulatorische Abschreibung und den kalkulatorischen Zinssatz ihre Handlungsmöglichkeiten im Gebührenbereich gut aus.		
F2	Die Stadt Aachen hat ihren Grundsteuer B Hebesatz zuletzt im Jahr 2015 angehoben. Der Hebesatz ist im Vergleich zu den Nachbarstädten sowie im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen jedoch unterdurchschnittlich. Der Gewerbesteuer-Hebesatz der Stadt Aachen befindet sich auf einem durchschnittlichen Niveau.		
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Aachen hat eine hohe Kinderarmut gemäß der Einstufung des Arbeitskreises Jugend der TU Dortmund. Der Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung der Stadt Aachen ist niedrig. Weitere sozio-strukturelle Daten liegen nur auf Ebene der StädteRegion Aachen vor.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Eine Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung ist in der Stadt Aachen vorhanden. Aus festgelegten Zielen werden steuerungsrelevante Kennzahlen gebildet und Maßnahmen operationalisiert. Die Kennzahlen werden über die politischen Gremien besprochen und Maßnahmen beschlossen..		
F3	Die sozialräumliche Ausrichtung der Abteilung Jugend mit neun Sozialraumteams wird konsequent verfolgt. Anhand ausgewählter Kriterien erfolgt eine Personalzuordnung zu den Bezirken. Jeder Beschäftigte soll nach Möglichkeit gleich viele Hilfefälle betreuen.		
F4	Ein internes Kontrollsystem ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorhanden.		
F5	Die Stadt Aachen hat Prozesskontrollen in die Arbeitsabläufe integriert. Anlassbezogene Kontrollen werden vom Fachcontrolling durchgeführt. Prozessunabhängige Kontrollen bestehen hingegen nicht.	E5	Die Stadt Aachen sollte prozessunabhängige, stichprobenartige Kontrollen auf Ebene der Sachgebietsleitung und Abteilungsleitung durchführen. Hierdurch wird die Fach- und Dienstaufsicht sichergestellt. Zusätzlich kann die Prozessqualität verbessert werden.
F6	Die Stadt Aachen verfügt über ein gut strukturiertes Finanzcontrolling. Regelmäßig erstellt die Abteilung Jugend einen Sachstandsbericht zur Entwicklung der Hilfen zur Erziehung, der dem Kinder- und Jugendausschuss vorgelegt wird. Kennzahlen sind kein Bestandteil des Sachstandsberichtes. Zusätzlich werden die Ergebnisse des Benchmarkings der Fa. con_sens dem Fachausschuss vorgelegt. Durch das Benchmarking erhält die Stadt eine interkommunale Einordnung bei definierten Kennzahlen.	E6	Die Stadt Aachen sollte den Sachstandsbericht um steuerungsrelevante, selbst definierte Kennzahlen erweitern. Hierdurch können z. B. Kostenentwicklungen je Hilfefall transparent dargestellt werden. Sinnvoll ist es, auch die Kennzahlen dieses Prüfungsberichts fortzuschreiben.
F7	Die Abteilung Jugend verfügt über ein gut funktionierendes Fachcontrolling. Der Controller-Newsletter ist eine gute Grundlage, um Veränderungen in der Trägerlandschaft der Stadt Aachen zu kommunizieren.		
F8	Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen durch einen Zielerreichungsgrad bei Fortschreibung oder Beendigung der Hilfe gemeinsam mit allen Beteiligten ist positiv zu sehen. Das bietet die frühzeitige Möglichkeit, die Hilfeform anzupassen und die Akzeptanz und Wirksamkeit im Hinblick auf die Ziele des Hilfeplans zu erhöhen. Dies stellt ein gutes Mittel zur Qualitätssicherung dar und beugt Abbrüchen der Hilfen durch den Leistungsempfänger vor.	E8	Die Stadt Aachen sollte die Wirkungsmessung einzelner Maßnahmen in einem Prozess verbindlich regeln. Die Informationen sollten allen Fachkräften, nach Möglichkeit im Anbieterverzeichnis des Fachverfahrens, zur Verfügung stehen. Auch wären die Controller-Newsletter gut geeignet, um die Wirkungsmessung zu einzelnen Anbietern zu kommunizieren.
F9	Die Analyse der bestehenden Prozesse einhergehend mit der graphischen Darstellung in Flussdiagrammen wird durch die gpaNRW befürwortet.		
F10	Die Stadt Aachen hat das Vorgehen innerhalb der Hilfeplanung ausgiebig und anhand von Flussdiagrammen beschrieben. Dabei differenziert sie, ob eine ambulante	E10	Die Stadt Aachen sollte die Flussdiagramme um Fristen erweitern. Hierdurch wäre einheitlich und übersichtlich dargestellt, welcher Prozessschritt in welcher

Feststellung		Empfehlung	
	oder eine stationäre Hilfe bewilligt wird. Die konsequente Teilnahme der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an den Teamkonferenzen ist aus finanzwirtschaftlicher Sicht zu befürworten. Die Möglichkeit der Rückführung ist bei stationären Hilfen immer zu prüfen und bei der Auswahl des Leistungsanbieters zu berücksichtigen.		Frist zu erfolgen hat. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten einen verbindlichen Rahmen der hilft, die tägliche Arbeit zu strukturieren
F11	Die Abteilung Jugend führt eine Personalbemessung auf Grundlage eines eigenen Schemas durch. Eine Personalbedarfsplanung über geplante Veränderungen in der Abteilung liegt vor. Die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird anhand eines Einarbeitungskonzeptes durchgeführt.	E11.1	Die Personalbedarfsplanung sollte um ungeplante Fluktuationen erweitert werden. Hierzu können Erfahrungswerte der Vergangenheit genutzt werden.
		E11.2	Die Abteilung Jugend sollte das bestehende Einarbeitungskonzept überarbeiten. Dabei sollte nach Möglichkeit die Einarbeitung individuell an den Vorkenntnissen der Beschäftigten ausgerichtet werden.
F12	Die Stadt Aachen übersteigt in den Jahren 2017 und 2018 den von der gpaNRW gesetzten Personalrichtwert deutlich.	E12	Die Stadt Aachen sollte eine Personalbemessung für den Bereich des ASD durchführen. Als Grundlage können die bereits in den Geschäftsprozessen hinterlegten Bearbeitungszeiten verwendet werden.
F13	Die Verfahrensstandards sind in der Geschäftsprozessordnung übersichtlich dargestellt. Der Aspekt der Wirtschaftlichkeit fließt in die Entscheidung über die Hilfestellung ein. Für die Auswahl des geeigneten Leistungserbringers werden die benötigten Informationen in einem Laufwerk geteilt. Es erfolgt eine enge Abstimmung mit dem Leistungsanbieter und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Laufzeitbegrenzungen für ambulante und stationäre Maßnahmen betragen 24 Monate. Zusätzlich bestehen Laufzeitbegrenzungen im Bereich der jungen Volljährigen.	E13.1	Die Stadt Aachen sollte die Erfahrungen mit den Leistungsanbietern im Fachverfahren einpflegen. Grundlage hierfür ist ein System zur Wirkungsmessung. Gegebenenfalls sind hierfür die systemischen Voraussetzungen zu schaffen.
		E13.2	Die Stadt Aachen sollte die Laufzeitbegrenzungen für ambulante Hilfen auf zwölf Monate reduzieren. Es sollten Standards und Regeln festgelegt sein, wie bei länger zu gewährenden Hilfen zu verfahren ist.
F14	Präventive Angebote werden in Aachen sehr intensiv genutzt. Die organisatorische Einbindung der Jugendförderung und der besonderen Dienste in die Abteilung Jugend begünstigt die ineinander verzahnten Arbeiten.		
F15	Die Stadt Aachen bildet im Jahr 2017 beim Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren den Median. Begünstigt wird das Ergebnis von den höheren Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gegenüber den Aufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge.		
F16	Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind		

Feststellung		Empfehlung	
	hoch. Der niedrige Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung belastet diese einwohnerbezogenen Aufwendungen. Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall sind überdurchschnittlich. Hierbei wirken insbesondere die hohen durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie die hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall junge Volljährige belastend.		
F17	Der überdurchschnittliche Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt hat einen begünstigenden Einfluss auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. Im Jahr 2018 steigt der ambulante Anteil weiter. Hierdurch können kostenintensive stationäre Maßnahmen vermieden werden.		
F18	Der niedrige Anteil der Vollzeitpflegefälle belastet den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. Einfluss auf den niedrigen Anteil Vollzeitpflege nimmt auch die dritthöchste Falldichte im Vergleich der kreisfreien Städte. Eine Ursache dieser hohen Falldichte sind die hohen stationären Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.		
F19	Die Stadt Aachen hat im Vergleich der kreisfreien Städte die dritthöchste Falldichte im Jahr 2017. Dies ist vor allem auf die hohe Anzahl an Hilfefällen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zurückzuführen. Der deutliche Rückgang dieser Hilfefälle im Jahr 2018 korrespondiert mit einer ebenfalls rückläufigen Falldichte.		
F20	Die Aufwendungen je Hilfefall sozialpädagogische Familienhilfe sind hoch. Die Falldichte ist ebenfalls hoch. Diese beiden Kennzahlen belasten den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung sowie die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung.		
F21	Die Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege sind unterdurchschnittlich. Die Falldichte ist gering.	E21	Die Akquise weiterer Pflegefamilien sollte intensiviert werden. Durch einen höheren Anteil an Hilfefällen in Pflegefamilien können teurere stationäre Maßnahmen verhindert werden. Zukünftig sollte die Werbung in sozialen Medien berücksichtigt werden.
F22	Die Arbeiten des PKD und die dazugehörigen Standards sind ausführlich in den Geschäftsprozessen beschrieben. Zusätzlich wurden die Prozesse in Flussdiagramme überführt.		
F23	Die Stadt Aachen hat niedrige Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung nach § 34 SGB VIII im Jahr 2017. Positiven Einfluss auf diese Kennzahl nehmen die kurzen Laufzeiten der Heimerziehung. 76,24 Prozent der Hilfefälle wurde binnen eines Jahres beendet. Die Aufwendungen je Hilfefall steigen 2018 deutlich an. Die Rückführungsarbeit in Aachen ist Bestandteil der Leistungsvereinbarung mit freien Trägern. Die Verselbstständigung wird ab dem 16. Lebensjahr in der Hilfeplanung berücksich-	E23.1	Die Stadt Aachen sollte die Rückführung in den Geschäftsprozess stationärer Hilfefall aufnehmen. Es sollten verbindliche, schriftliche und einheitliche Standards festgelegt sein, wie Rückführungsarbeit in Aachen durchzuführen ist. Die Prozessketten zur Durchführung eines stationären Hilfefalles sind dabei eine gute Grundlage.

Feststellung		Empfehlung	
	tigt.		
		E23.2	Die Stadt Aachen sollte ein Konzept für die Verselbstständigung entwickeln und in die Geschäftsprozessordnung aufnehmen.
F24	Die Stadt Aachen hat niedrige Aufwendungen je Hilfefall intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII. Die stationäre Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Patenfamilien ist ein positiver Ansatz, da die stationären Aufwendungen je Hilfefall vergleichsweise gering ausfallen.		
F25	Die Aufwendungen der Eingliederungshilfe je Hilfefall sind erhöht. Dies begründet sich im hohen Anteil stationärer Hilfefälle. Aachen hat die zweithöchste Falldichte im Vergleich der kreisfreien Städte. Die Aufwendungen und Falldichte der Schulbegleitungen sind unauffällig. Dies kann mit der intensiven Antragsprüfung des Spezialteams zusammenhängen. Die Fachkraft führt Hospitationen in der Schule durch. Hierdurch erlangt die Fachkraft wesentliche Informationen über die Einschätzung der Teilhabebeeinträchtigung. Die gpaNRW befürwortet Hospitationen an Schulen zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung.		
F26	Die Stadt Aachen hat unterdurchschnittliche Aufwendungen für junge Volljährige je Hilfefall. Begünstigend auf die Aufwendungen je Hilfefall wirken sich 210 ambulante Hilfefälle aus, davon 156 für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. 16,37 Prozent Hilfefälle für junge Volljährige an den gesamten Hilfefällen HzE bedeuten den Maximalwert im Vergleich.		
F27	Belastenden Einfluss auf die Kennzahl nehmen die stationären Aufwendungen für junge Volljährige. Sowohl 2017 als auch 2018 hat die Stadt Aachen die höchsten Aufwendungen je stationärem Hilfefall junge Volljährige. Ursächlich für die hohen Aufwendungen je Hilfefall sind die Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung nach § 41 SGB VIII für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.		
F28	Die Stadt Aachen hat niedrige Aufwendungen je Hilfefall UMA. Drei Viertel der kreisfreien Städte haben höhere Aufwendungen. Aachen hat den höchsten Anteil Hilfefälle für UMA an den gesamten Hilfefällen.		
F29	Die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall Inobhutnahmen sind auf einen gut strukturierten Prozess im Spezialdienst Kriseninterventionsteam zurückzuführen.		
F30	Die gut strukturierten Prozesse der Stadt Aachen nehmen Einfluss auf die Aufwendungen. Die Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen für unbegleitete minderjäh-		

Feststellung		Empfehlung	
	rige Flüchtlinge in Aachen sind niedrig. Rund 70 Prozent der Inobhutnahmen in Aachen betreffen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.		
Verkehrsflächen			
F1	Der Aachener Stadtbetrieb und die Stadt Aachen haben eine weitgehend gute Datenbasis zur Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Es fehlt jedoch eine Verbindung zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung. Anlageabnutzungsgrade müssen hilfsweise aus Inventurlisten des Jahres 2015 ermittelt werden. Die Erhaltungsaufwendungen werden nicht differenziert nach Instandsetzung, Instandhaltung ist derzeit nur mit großem Aufwand möglich. Dadurch können steuerungsrelevante Kennzahlen nur eingeschränkt gebildet werden.	E1.1	Die Stadt Aachen sollte eine technische Lösung zum Abgleich der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank schaffen, um sicherzustellen, dass der Bilanzwert die aktuellen Inventurergebnisse unter Berücksichtigung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung widerspiegelt.
		E1.2	Die Aufwendungen für Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblichen Erhaltung sollten separat ermittelt werden, um die Steuerungsmöglichkeiten der Verkehrsflächenerhaltung zu verbessern.
F2	Die Straßendatenbank der Stadt Aachen enthält nur einen Teil der für das Verkehrsflächenmanagement erforderlichen Informationen. Daneben gibt es noch gesonderte Datenhaltungen für Aufbrüche und Verkehrssicherungsmaßnahmen. Daher kann die Straßendatenbank derzeit nicht als führendes Instrument zur Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung eingesetzt werden.	E2	Es sollten alle Informationen zu den Straßen aktuell in die Straßendatenbank eingepflegt werden. Dann kann sie als führendes System für das Verkehrsflächenmanagement eingesetzt werden.
F3	Die Kostenrechnung des Aachener Stadtbetriebes ist in der gegenwärtigen Ausgestaltung zur Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nur eingeschränkt geeignet. Eine differenzierte Auswertung zu Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblicher Erhaltung ist derzeit nicht eingerichtet.	E3	In der Kostenrechnung sollten die Erhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen differenziert dargestellt werden, um die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung zu unterstützen.
F4	Von der Politik oder der Verwaltungsführung werden derzeit keine detaillierten wirkungsorientierten Ziele vorgegeben. Personelle Engpässe, Engpässe der Verkehrsführung, verzögerte Aufbrucharbeiten, umfangreiche Beteiligungsverfahren und ungünstige Ausschreibungsergebnisse führen dazu, dass notwendige Instandsetzungsmaßnahmen verspätet durchgeführt werden. Dadurch sind in verstärktem Maße Instandhaltungen erforderlich	E4	Politik und Verwaltungsführung sollten eine Gesamtstrategie zur Verkehrsflächenerhaltung entwickeln und Ziele zur Umsetzung dieser Strategie vorgeben, um die Straßenerhaltung wirtschaftlicher zu gestalten. Die jeweils erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen sollten aus der Straßendatenbank ermittelt werden. Über Kennzahlen sollte die Wirtschaftlichkeit der Verkehrsflächenerhaltung gemessen werden
F5	Durch einen regelmäßigen Informationsaustausch gelingt es, die Anzahl der Aufbrüche zu verringern. Mittels eines hohen Personaleinsatzes kontrolliert die Stadt Aachen die Aufbrüche umfassend und minimiert dadurch die Anzahl der Mängel. Die Aufbrüche werden nicht in der Straßendatenbank dokumentiert. Hierdurch fehlen Informationen für einen Gesamtüberblick in der Straßendatenbank.	E5	Die Aufbrüche, Kontrollen und Abnahmen sollten über die Straßendatenbank abgewickelt werden, damit alle Informationen an einer Stelle gebündelt vorgehalten werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Derzeit gibt es keine automatisierten Schnittstellen zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement. Dies erschwert Datenabgleiche und Maßnahmenplanungen.	E6.1	Für den Datenabgleich zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung sollte eine Schnittstelle geschaffen werden. Diese sollte so gestaltet werden, dass nur solche Fälle aufgelistet werden, die ggf. eine Änderung in der Anlagenbuchhaltung erforderlich machen. So könnte der Prozess des Abgleichs beschleunigt werden.
		E6.2	Auswertungen aus der Straßendatenbank sollten zur Planung der Haushaltsmittel für Instandsetzungen und Investitionen genutzt werden. Ebenso sollten durchgeführte Maßnahmen an die Straßendatenbank per Schnittstelle übermittelt werden.
F7	In Aachen ist die Haushaltsbelastung aufgrund der vergleichsweise kleinen Verkehrsfläche tendenziell niedriger als in anderen kreisfreien Städten.		
F8	Ohne die an die StädteRegion übertragenen Straßen haben die Verkehrsflächen der Stadt Aachen in den Jahren von 2008 bis 2017 rund sieben Prozent an Wert verloren. Insofern hat die Stadt die bilanziellen Abschreibungen nicht im vollen Umfang durch Investitionen ausgeglichen.		
F9	Aus der Anlagenbuchhaltung lässt sich aufgrund der Datenstruktur kein aktueller Anlagenabnutzungsgrad ermitteln. Aus den Inventurergebnissen 2015 ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 32 Prozent. Dieser niedrige Anlagenabnutzungsgrad wird durch einen hohen Anteil von Verkehrsflächen in der Zustandsklasse zwei erreicht. Es gibt aber gleichzeitig einen hohen Anteil von 26 Prozent der Verkehrsflächen in den schlechten Zustandsklassen vier und fünf. Dies zeigt einen bereits bestehenden Unterhaltungs- und Investitionsbedarf.		
F10	Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Aachener Verkehrsflächen liegen unterhalb des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Sie entstehen im Wesentlichen für die Instandhaltung. Langfristig ist aber eine Instandsetzungsstrategie wirtschaftlicher. Die gpaNRW sieht es positiv, dass die Finanzausstattung des Aachener Stadtbetriebes für ansteigende Unterhaltungsaufwendungen verstärkt wurde.	E10	Der Aachener Stadtbetrieb sollte anhand der Schadensbilder feststellen, welche Verkehrsflächen wirtschaftlich sinnvoll instandgesetzt werden müssen. Die hierfür erforderlichen Aufwendungen sollten anhand der Kostenrechnung ermittelt und zur Verfügung gestellt werden, damit eine zeitnahe Umsetzung erfolgen kann.
F11	Die Stadt Aachen tätigt bereits seit Jahren im Vergleich zu den Abschreibungen zu geringe Reinvestitionen für Verkehrsflächen. Die aktuelle Schadensklassenverteilung zeigt im Vergleich zur Eröffnungsbilanz einen wachsenden Investitionsbedarf. Bei weiterhin zurückhaltender Investitionstätigkeit können Haushaltsrisiken entstehen.	E11	Die Stadt Aachen sollte im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Haushalts verstärkt Reinvestitionen für Verkehrsflächen tätigen, um eine weitere Verschlechterung der Straßenzustände und damit einen wachsenden Investitionsbedarf zu vermeiden.
F12	Die Stadt Aachen beteiligt ihre Einwohner an der Finanzierung der Straßenbaumaß-		

Feststellung		Empfehlung	
	nahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.		
Friedhofswesen			
F1	Die Steuerung der Belegung und der Grünflächenpflege erfolgt zentral beim Aachener Stadtbetrieb. Die Koordination der Arbeiten ist bereits gut gelöst. Die konzeptionelle Ausrichtung des Friedhofswesens wird durch die zentrale Organisation begünstigt. Mit dem Aufbau des softwareunterstützten Betriebsführungssystems und des Geoinformationssystems werden die Steuerungsmöglichkeiten weiter verbessert.		
F2	Bisher gibt es in Aachen die strategische Vorgabe des Rates alle Friedhöfe zu erhalten. Im Haushalt der Stadt Aachen sind als weitere Zielsetzungen die Erstellung des Friedhofskonzeptes und konstante Grünpflegekosten verankert. Das in Erstellung befindliche Friedhofskonzept ist geeignet, einen strategischen Handlungsrahmen für einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb mit stabilen Gebühren zu schaffen. Hieraus können operative Ziele, Kennzahlen und Berichte erst erstellt werden, wenn der Rat die erforderlichen Beschlüsse gefasst hat.	E2.1	Der erste Teil des Friedhofskonzeptes sollte zeitnah beschlossen werden, um eine Strategie für die Verkleinerung der Friedhofsflächen vorzugeben, die vom Stadtbetrieb anschließend operativ umgesetzt werden kann.
		E2.2	Die weiteren Teile des Friedhofskonzeptes sollten als Handlungsrahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Trauerhallen und Grünpflege zeitnah erstellt und beschlossen werden.
		E2.3	Nachdem das Friedhofskonzept als strategisches Handlungskonzept beschlossen ist, sollte der Stadtbetrieb operative Ziele definieren und dazugehörige Kennzahlen entwickeln. Anhand eines Berichtswesens sollte die Steuerung über ein Controlling zur Umsetzung des Friedhofskonzeptes verbessert werden.
F3	Die laufende Sachbearbeitung des Friedhofswesens wird in Aachen durch die Fachsoftware und die darin integrierte E-Akte gut unterstützt. Die für die Prüfung erforderlichen Daten können problemlos zur Verfügung gestellt werden. Die vom Stadtbetrieb angestrebte Verknüpfung der noch zu erfassenden geografischen Daten mit dem Fachverfahren und der Betriebsführungssoftware ist geeignet, die strategische und operative Steuerung des Friedhofswesens weiter zu optimieren.	E3	Die geografische Erfassung der Grabstellen und die Verknüpfungen mit dem Fachverfahren und dem Betriebsführungssystem sollte zeitnah abgeschlossen werden, um die Steuerungsmöglichkeiten weiter zu verbessern. Anschließend sollte der Einsatz mobiler Geräte auf den Friedhöfen geprüft werden, um die Friedhofskolonnen bei Grabvergabe und Grünpflege noch besser zu unterstützen.
F4	Die Öffentlichkeit wird bereits über Internet, vereinzelte Pressearbeit, Broschüren, Auftritte auf Ausstellungen und Führungen über das Friedhofsangebot informiert. Um der wachsenden Konkurrenz im Bestattungswesen entgegenzutreten, ist eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit erforderlich.	E4	Der Aachener Stadtbetrieb sollte eine sinnvolle Erweiterung der Öffentlichkeitsarbeit anstreben. Denkbar wäre eine Anzeigenwerbung oder aber auch regelmäßige Gespräche mit den Bestattern. Diese könnten auch in den Prozess der Friedhofskonzeption eingebunden werden.
F5	Die seit Jahren gleichbleibende Gebührenhöhe ist nicht über aktuelle Äquivalenzzif-	E5.1	Die Gebühren für die Nutzungsrechte sollten auf Basis der ermittelten Kostenver-

Feststellung		Empfehlung	
	fern begründet. Die Gebühren decken die strukturell bedingt hohen nicht. Derzeit werden keine Nachkalkulationen nach den Grundsätzen der Vorkalkulation erstellt. Defizite werden in folgenden Gebührenkalkulationen nicht berücksichtigt. Dies führt zu Haushaltsbelastungen, die aufgrund der Konkurrenzsituation am ehesten über Kostensenkungen reduziert werden können.		teilung nach Äquivalenzziffern beschlossen werden. Nur so kann die Gebührenehöhe auf einer aktuellen Berechnungsbasis risikofrei hergeleitet werden.
		E5.2	In künftigen Gebührenkalkulationen sollten die Beisetzungszahlen vorsichtig kalkuliert werden, um Planungsrisiken zu vermeiden.
		E5.3	Die Kosten sollten durch Maßnahmen wie z. B. Flächenreduzierung, aber auch Schließung von Friedhöfen und Senkung der Grünpflegekosten in den nächsten Jahren verringert werden, um die Haushaltsbelastung zu reduzieren.
		E5.4	Die Stadt Aachen sollte Nachkalkulationen nach der gleichen Methodik wie in der Vorkalkulation erstellen, und den politischen Gremien vorlegen, um mehr Transparenz zu den bestehenden Unterdeckungen zu schaffen.
F6	Mit höheren Gebühren für stark nachgefragte, pflegefreie und zudem tendenziell günstigere Grabarten könnten Mehrerträge erzielt werden.	E6	Mit einer Anpassung der Äquivalenzziffern der besonders günstigen Gebührentatbestände könnten Mehrerträge erzielt werden, um den Kostendeckungsgrad zu verbessern.
F7	Das umfangreiche Angebot von 23 Trauerhallen kann aufgrund konkurrierender Anbieter nicht kostendeckend betrieben werden. Die Verringerung der Anzahl der Trauerhallen ist ein geeignetes Mittel, um den Kostendeckungsgrad zu verbessern.	E7	Die gpaNRW empfiehlt den zweiten Teil des Friedhofskonzeptes zeitnah zu erstellen und zu beschließen, damit die Anzahl der Trauerhallen reduziert und Kosten gesenkt werden können.
F8	Die Friedhofsflächen der Stadt Aachen sind zu gering ausgelastet. Der Entwurf des detaillierten Friedhofskonzeptes bietet eine gute Grundlage, um Verkleinerungen und ggf. Schließungen von Friedhöfen zu beraten und zu beschließen. So kann eine bessere Flächenauslastung erreicht werden.	E8	Die im Entwurf des Friedhofskonzeptes dargestellten Ausgliederungen von Flächen und die vorgeschlagenen Friedhofsschließungen sollten nach politischer Beratung beschlossen werden, damit die Flächen verkleinert und so Kosten gesenkt werden können.
F9	Der Trend zu Grabarten mit geringem Flächenbedarf wird sich in den kommenden Jahren auch in Aachen weiter fortsetzen. Künftig werden somit noch weniger Flächen benötigt. Die gpaNRW sieht es positiv, dass auch diese Entwicklung im Entwurf des Friedhofskonzeptes berücksichtigt wird.	E9	In einem Abstand von fünf Jahren sollte die Berechnung des Flächenbedarfs - wie im Friedhofskonzept vorgesehen - überprüft werden, um das Flächenmanagement an die weitere Entwicklung anzupassen.
F10	Hohe Pflegestandards und eine aufwendige Friedhofsgestaltung führen zu höheren Grünpflegekosten. Das Betriebsführungssystem unterstützt die Steuerung der Grünpflege. Derzeit nutzt der Stadtbetrieb die Möglichkeiten des Betriebsführungssystems noch nicht für alle Friedhöfe.	E10.1	Die derzeit erstellten Pflegestandards und die geplante Friedhofskonzeption sollten eine pflegeleichtere Gestaltung und abgestufte Pflegestandards enthalten, um die Friedhofspflege wirtschaftlicher zu gestalten.

Feststellung		Empfehlung	
		E10.2	Der Einsatz des Betriebsführungssystems sollte zur Verbesserung der Steuerung auf alle Friedhöfe ausgedehnt werden. Es sollten Kennzahlen gebildet werden, um die Wirtschaftlichkeit der Friedhofspflege zu dokumentieren und ggf. zu verbessern.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Aachen hält die gesetzliche Frist bei der Vollständigkeitsprüfung nicht konsequent ein. Über einen regelmäßigen Austausch innerhalb des Fachbereichs und den Zugang für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zu den Protokollen aus den wöchentlichen Fachbereichsrücksprachen, gewährleistet die Stadt Aachen eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen.	E1	Die Stadt Aachen sollte den Eingangsprozess näher betrachten und Maßnahmen ergreifen, um die gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung zukünftig grundsätzlich einhalten zu können.
F2	Die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden aktuell nicht im Haushalt abgebildet. Somit kann nicht beurteilt werden, ob die Gebühren auskömmlich sind.	E2	Die Stadt Aachen sollte die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.
F3	Durch eine gut funktionierende Bauberatung in Form des Bauservices sind die Anteile der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge unauffällig.		
F4	Die Stadt Aachen hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess überwiegend mit einer fachspezifischen Software und der gesetzlich vorgeschriebenen Papierakte.		
F5	Der Prozessablauf in der Stadt Aachen ist effektiv. Es besteht ein Vier-Augen-Prinzip, insbesondere für alle Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen. Damit stellt die Stadt Aachen ein einheitliches Vorgehen sicher und beugt möglichen Korruptionsfällen vor.		
F6	Bei den Bauanträgen erreicht die Stadt Aachen Laufzeiten, die deutlich kürzer sind als in den Vergleichskommunen.		
F7	Der Personaleinsatz ist bei der Stadt Aachen unauffällig. Die Neubesetzung freierwerdender Stellen gestaltet sich dagegen zunehmend problematisch.	E7	Die Stadt Aachen sollte die Entwicklung der Fallzahlen weiterhin beobachten, um auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.
F8	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Aachen ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen.	E8	Die Bauakte sollte vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Aachen einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Aachen das Scannen der Bauakten vorantreiben.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Die Stadt Aachen hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen, jedoch gibt es kaum Kennzahlen zum Personaleinsatz.	E9	Die Stadt Aachen sollte eine transparente, nachvollziehbare Planung und Steuerung der Aufgabenerledigung im Produkthaushalt in Form steuerungsrelevanter Ziele und Kennzahlen intensivieren. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
F10	Die Bauberatung der Stadt Aachen stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit.		
F11	Bei der Stadt Aachen werden die Bauüberwachungen bislang nicht digital erfasst.	E11	Die Stadt Aachen sollte die Bauüberwachungen zukünftig auch digital erfassen und dokumentieren.
F12	Rohbauabnahmen oder Schlussabnahmen werden bei der Stadt Aachen derzeit nicht differenziert erfasst. Dadurch können weder der Anteil pflichtiger Abnahmen noch Kennzahlen ermittelt werden.	E12	Die Stadt Aachen sollte prüfen, ob sie die durchgeführten Rohbau- und Schlussabnahmen zukünftig differenziert auswertbar erfassen kann.
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Aachen erreicht einen überdurchschnittlichen Wert.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Aachen einen hohen Wert, weil die Anforderungen der KomHVO NRW weitestgehend erfüllt sind.	E2	Die Stadt Aachen sollte das Instrument der Aufrechnung in ihre Dienstanweisung aufnehmen. Insbesondere Voraussetzungen, interne Arbeitsschritte und Zuständigkeiten sollte sie schriftlich festlegen.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung einen überdurchschnittlichen Wert. Es bestehen nur wenige organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.	E3.1	Die Stadt Aachen sollte zukünftig darauf achten zumindest den monatlichen Mahnrhythmus einzuhalten.
		E3.2	Die Stadt Aachen sollte auch die Stundung und den Erlass ihrer Forderungen künftig zentral von ihrer Zahlungsabwicklung durchführen lassen. Dabei sollte diese Aufgabe getrennt von der Vollstreckung bleiben.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Aachen einen überdurchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind in Aachen aufgebaut.	E4	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten von der Verwaltungsführung der Stadt Aachen mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und ihre Einhaltung bedarfsorientiert überprüft werden. Damit kann sie die Steuerung des Bereiches zusätzlich unterstützen.
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung (elektronischer Rechnungseingang/-workflow) erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Aachen einen unterdurchschnittlichen Wert. Bei der Einführung der digitalen Unterstützung bestehen noch weitreichende Entwicklungsmöglichkeiten. Im Rahmen des derzeit laufenden Projektes zur Einführung der	E5	Die Stadt Aachen sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen. Die Vollstreckungskräfte sollten mit Tablets ausgerüstet und Amtshilfeersuchen perspektivisch elektronisch übermittelt werden.

Feststellung		Empfehlung	
	e-Rechnung werden diese Defizite jedoch in nächster Zeit perspektivisch ausgeräumt.		
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag. Der Bestand an Wechselgeldern und Handvorschüssen ist bislang nicht im Tagesabschluss abgebildet.	E1	Entsprechend der rechtlichen Regelungen sollte die Stadt die Behandlung der liquiden Mittel vereinheitlichen. Eine Darstellung des Bestandes der Einnahmekassen und Handvorschüsse zum 01. Januar des jeweiligen Jahres sollte Aachen in den Tagesabschluss aufnehmen.
F2	Die Zahlungsabwicklung der Stadt Aachen gehört zum Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Nur wenige Kommunen erledigen diese Aufgabe wirtschaftlicher. Der Grund ist die hohe Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung.		
F3	Aachen gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit dem niedrigsten Personal- und Sachaufwand in der Zahlungsabwicklung.		
F4	Aachen gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten.		
F5	Die SEPA-Quoten bei u.a. der Hundesteuer und der Musikschule sowie der Beiträge für die Offene Ganztagschule sind unterdurchschnittlich. Hier sollten die jeweiligen Fachbereiche stärker auf die Verwendung des Lastschriftverfahrens hinwirken.	E5	Der Anteil der SEPA-Lastschriften sollte insbesondere bei der offenen Ganztagschule, Musikschule und der Hundesteuer nach Möglichkeit erhöht werden.
F6	Die Stadt Aachen weist 2018 einen leicht unterdurchschnittlichen Wert von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.		
F7	Die Stadt Aachen bildet bei der Anzahl von Rücklastschriften den Maximalwert.	E7	Die Stadt Aachen sollte alternative Zahlungsmethoden prüfen.
F8	Die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen liegt in Aachen auf einem durchschnittlichen Niveau.	E8	Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Fachbereichsleitung mit eingeschaltet werden.
F9	Die Stadt Aachen weist 2018 im interkommunalen Vergleich die wenigsten Mahnungen je 10.000 Einwohner aus. Die Erfolgsquote liegt im Bereich des Medians.		
Vollstreckung			
F1	Die Vollstreckung in der Stadt Aachen hat interkommunal die höchsten Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung. Daneben ist die Anzahl bestehender, neuer und abgewickelter Vollstreckungsfälle unterdurchschnittlich.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Personal- und Sachaufwendungen für die Vollstreckung der Stadt Aachen, sind im Jahr 2018 die höchsten im Vergleich der kreisfreien Städte.		
F3	Die Stadt Aachen versendet bislang allgemeine Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden hierfür nicht erhoben	E3	Die Stadt Aachen sollte prüfen, ob sie zukünftig auch konkrete Vollstreckungsankündigungen versehen mit der halben Pfändungsgebühr versendet.
F4	Die Stadt Aachen erzielt in den Jahren 2017 und 2018 lediglich vergleichsweise niedrige Aufwandsdeckungsgrade. Hauptsächlich ist der vergleichsweise hohe Personaleinsatz.		
F5	Bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle bildet die Stadt Aachen den Minimalwert. Auch die neuen Vollstreckungsforderungen sind in Aachen unterdurchschnittlich.		
F6	Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in Aachen für die Jahre 2017 und 2018 auf einem niedrigen Stand.	E6	Die Stadt Aachen sollte die Kennzahlen im Bereich der Vollstreckung weiter fortschreiben und bei Bestätigung der vergleichsweise geringen Fallzahlen ihre Stellenanteile reduzieren

→ 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 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	4
Kommunale Abgaben	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	7
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	11
Eigenkapital	16
Schulden und Vermögen	18
→ Haushaltssteuerung	24
Informationen zur Haushaltssituation	24
→ Kommunale Abgaben	30
Beiträge	30
Gebühren	30
Steuern	30

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Aachen im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der Handlungsbedarf der Stadt Aachen, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist zwar nicht so hoch wie in anderen kreisfreien Städten. Dennoch besteht weiterhin noch Handlungsbedarf. Aachen unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, da in jedem Jahr des gesamten zurückliegenden Betrachtungszeitraums von 2013 bis 2022 Verringerungen der allgemeinen Rücklage geplant wurden. Hierdurch ist die Stadt in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Die Pflicht ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen besteht jedoch derzeit nicht.

Die Jahresergebnisse der Stadt Aachen sind ebenfalls bis 2017 durchweg negativ. Positiv ist, dass das aufgestellte Jahresergebnis 2018 mit einem Überschuss von 2,8 Mio. Euro rund 30 Mio. Euro besser ausfällt als in der Planung vorgesehen. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Stadt bei diesem Jahresergebnis von der aktuell guten gesamtwirtschaftlichen Lage profitiert. Aachen plant im Haushalt 2019 ausschließlich mit negativen Jahresergebnissen bis 2022. Die Haushaltsplanung basiert hierbei auf nachvollziehbaren Grundlagen. Dennoch bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, denn einige für den Haushaltsausgleich wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Die Haushaltsplanung 2020 sieht für das Jahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt vor.¹ Ab dem Jahr 2021 plant die Stadt wiederum mit negativen Jahresergebnissen bis zum Ende des Planungszeitraums.

Die gpaNRW sieht für die Stadt Aachen den Handlungsbedarf darin, das gute Jahresergebnis 2018 zu bestätigen und zu verstetigen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um die Ausgleichsrücklage wieder zu füllen und somit das Eigenkapital wiederaufzubauen. Die Ausgleichsrücklage dient insbesondere dazu, um ungeplante Fehlbeträge sowie eintretende Risiken zu kompensieren und die Haushalte fiktiv auszugleichen.

In der Finanzrechnung führen Liquiditätsüberschüsse zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese benötigt die Stadt, um den hohen Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung zu reduzieren und Investitionskredite zu tilgen. Soweit der Stadt für anstehende Investitionen keine anderen Mittel aus Beiträgen und Zuwendungen zur Verfügung stehen, wird sie diese nur über Kredite finanzieren können.

¹ Der Haushalt 2020 wurde in der Prüfung nicht berücksichtigt. Die Plandatenanalyse bezieht sich auf den Haushalt 2019.

Haushaltssteuerung

Die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt die Stadt Aachen nicht fristgerecht. Dennoch liegen der Stadt die Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Über ein Finanzcontrolling und das implementierte Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger der Verwaltung und der politischen Gremien notwendige Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Aachen zeigen Wirkung. Sie kann Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Weitere Anstrengungen sind aber erforderlich, um die Sanierung des Haushalts fortzuführen. Die Stadt kann sich dabei nicht allein auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Mit konsumtiven Ermächtigungsübertragungen geht die Stadt restriktiv um. Aufwendungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagt sie in der Regel jedes Haushaltsjahr neu. Dieses Vorgehen trägt zur Transparenz des städtischen Haushalts bei. Ihre investiven Auszahlungen plant die Stadt, korrespondierend zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Investive Auszahlungsermächtigungen schöpft sie nicht vollständig aus und überträgt investive Ermächtigungen im hohen Maße.

Kommunale Abgaben

Die Stadt Aachen erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Zudem nutzt sie in Bezug auf die kalkulatorische Abschreibung und den kalkulatorischen Zinssatz ihre Handlungsmöglichkeiten im Gebührenbereich gut aus.

Die Stadt hat ihre Steuersätze zuletzt im Jahr 2015 angehoben. Der Hebesatz der Grundsteuer B ist im Vergleich zu den Nachbarstädten sowie im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen jedoch unterdurchschnittlich. Der Gewerbesteuer-Hebesatz der Stadt Aachen ist auf einem durchschnittlichen Niveau.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung: Liegen der Stadt die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Stadt ein Finanzcontrolling? Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Wie geht sie mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Haushaltskonsolidierung: Welche Möglichkeiten gibt es bei den kommunalen Abgaben? Weitere Handlungsmöglichkeiten beschreiben wir in den anderen Teilberichten.

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation der Stadt.

In der Anlage dieses Teilberichtes liefern zusätzliche Tabellen ergänzende Informationen. Diese zeigen nach der Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen das NKF-Kennzahlenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten und ergänzende Berechnungen.

→ Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Stadt zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für die Stadt zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung,
- Schulden- und Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, ist in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen.

Wir haben die Haushaltssituation der **Stadt Aachen** auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse²

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	aufgestellt ³	noch offen	HPI
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

² Stichtag der Datenlieferung: 30. Juni 2019. Der Jahresabschluss 2018 wurde nach dem Stichtag der Datenlieferung aufgestellt. Textlich wird auf den vorläufigen Jahresabschluss 2018 eingegangen. Die interkommunalen Vergleiche beziehen sich auf den Jahresabschluss 2017.

³ Stand: 25. Oktober 2019.

Die im Haushalt 2019 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2022 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Aachen unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, da in jedem Jahr des zurückliegenden Betrachtungszeitraums von 2013 bis 2022 eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant wurde. Hierdurch ist die Stadt in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Die Pflicht ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen besteht derzeit nicht.

Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie eine geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus im Zeitverlauf

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage	X	X	X	X	X	X	X

Aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegt die **Stadt Aachen** bereits seit vielen Jahren. Im gesamten zurückliegenden Betrachtungszeitraum plante die Stadt eine Verringerung der allgemeinen Rücklage. Die Ist-Ergebnisse fielen von 2013 bis 2017 ebenfalls negativ aus. Die Haushaltsansätze der Jahre 2018 und 2019 sind ebenfalls negativ und verringern die allgemeine Rücklage weiter.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-36.067	-40.774	-36.206	-33.246	-17.110
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Allgemeinen Rücklage*	840.175	796.203	759.355	731.757	713.825

*) Bei der Höhe der allgemeinen Rücklage werden neben den Jahresergebnissen die ergebnisneutralen Änderungen berücksichtigt.

Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2012 vollständig verbraucht. Die Allgemeine Rücklage wurde seitdem anteilig reduziert. Der Entwurf des aufgestellten Jahresabschlusses 2018 fällt positiv aus.⁴ Hierdurch könnte abhängig vom Verwendungsbeschluss

⁴ Stand 25. Oktober 2019.

die allgemeine Rücklage bzw. die Ausgleichsrücklage wieder gefüllt werden. Die Stadt Aachen weist 2017 eine Allgemeine Rücklage von 714 Mio. Euro aus. Die Stadt ist im Vergleich zu anderen kreisfreien Kommunen nicht überschuldet und weist einen positiven Bestand an Eigenkapital aus. Zudem ist bis zum Ende der mittelfristigen Planung im Jahr 2022 keine Überschuldung absehbar.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)⁵

Grundzahlen/ Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis*	-26.959	-18.794	-26.302	-30.534	-27.981
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Allgemeinen Rücklage	686.866	668.073	641.770	611.236	583.255

*) Die Jahresergebnisse werden direkt der allgemeinen bzw. der Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Die Planung der Stadt Aachen sieht durchweg negative Jahresergebnisse vor. Hierdurch wird die allgemeine Rücklage voraussichtlich um weitere 131 Mio. Euro auf 583 Mio. Euro reduziert. Zu beachten ist hierbei die moderate Haushaltsplanung der Stadt Aachen. Das aufgestellte Jahresergebnis 2018 fällt mit einem Überschuss von 2,8 Mio. Euro um rund 30 Mio. Euro besser aus, als in der Planung vorgesehen.⁶ Zudem sieht die Haushaltsplanung 2020 für das Jahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt vor. Ab dem Jahr 2021 plant die Stadt wiederum mit negativen Jahresergebnissen bis zum Ende des Planungszeitraums. Es besteht derzeit keine Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Inwiefern die Planungen Risiken unterliegen, analysiert die gpaNRW im Berichtsteil „Plan-Ergebnisse“.

Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

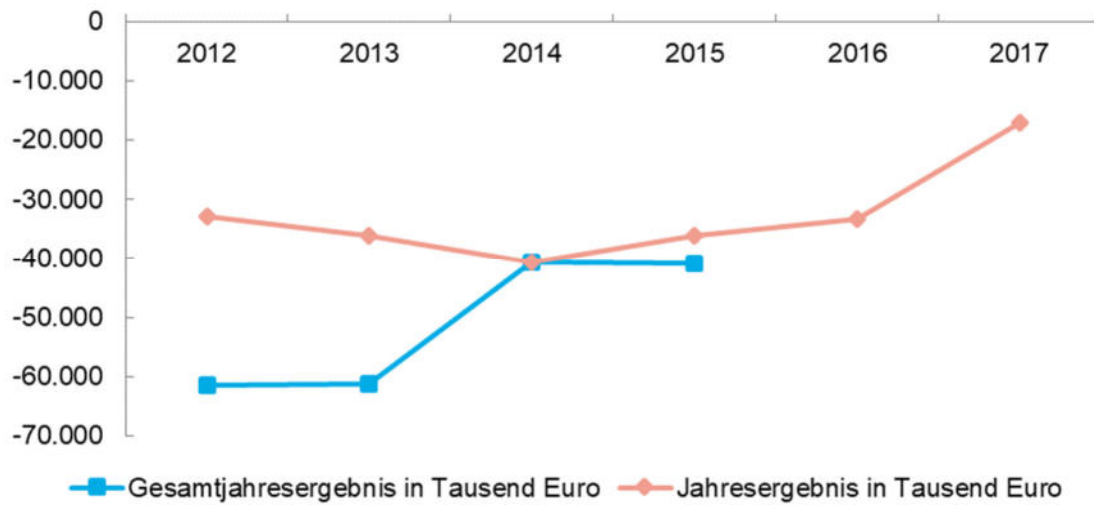
Die Jahresergebnisse der Stadt Aachen sind im Betrachtungszeitraum bis 2017 durchweg negativ. Das Defizit konnte zumindest im Jahr 2017 auf 17 Mio. Euro reduziert werden. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass dieses Jahresergebnis von der guten gesamtwirtschaftlichen Situation begünstigt wurde. Das Jahresergebnis ist insofern besser als die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Aachen.

Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

⁵ Zum Zeitpunkt der Datenauswertung lag der Jahresabschluss 2018 noch nicht vor. Daher wird der Haushaltsansatz 2018 berücksichtigt. Der Haushalt 2020 wurde in der Prüfung nicht berücksichtigt. Die dargestellten Planwerte beziehen sich auf den Haushalt 2019.

⁶ Stand 2. Oktober 2019.

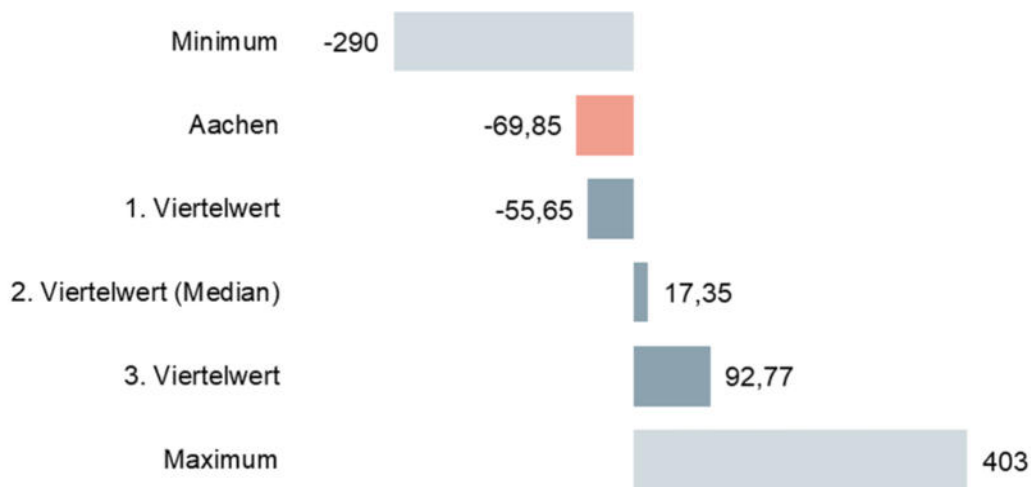
Jahres- und Gesamtjahresergebnisse* in Tausend Euro



*) Zum Zeitpunkt der Prüfung lag der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2015 vor.

Die Ist-Ergebnisse der **Stadt Aachen** und des Konzerns Stadt Aachen haben sich in den zurückliegenden Jahren verbessert. Maßgeblichen Anteil hieran hatten insbesondere die Erträge aus Zuweisungen, Steuern und Kostenerstattungen. Insbesondere die beiden ersten Positionen wurden wesentlich begünstigt durch die gute konjunkturelle Lage. Der Jahresabschluss 2017 weist infolgedessen das beste Ergebnis der Zeitreihe aus. Dennoch gehört Aachen in diesem Jahr zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den schlechtesten Jahresergebnissen je Einwohner. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass die Stadt – im Gegensatz zu neun der im Vergleich enthaltenen kreisfreien Städte – keine Konsolidierungshilfe des Landes erhalten hat. Zudem wies das Jahresergebnis 2017 saldiert negative Sondereffekte von rund 15,3 Mio. Euro (62 Euro je Einwohner) aus. In der Modellrechnung zum strukturellen Ergebnis werden diese negativen Sondereffekte sowie Schwankungen bei der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich bereinigt. Die gpaNRW verweist auf diese Modellrechnung auf Seite 11. Im nachfolgendem Interkommunalen Vergleich wird das Defizit des Jahresabschlusses 2017 der Stadt Aachen in Höhe von 17,1 Mio. Euro in den Einwohnerbezug gestellt. Die Sondereffekte und Konsolidierungshilfen werden im Vergleich nicht bereinigt.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015⁷

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-168	-477	-219	-147	-52,41	30,95	18

Mit seinem Gesamtjahresergebnis 2015 positioniert sich Aachen im interkommunalen Vergleich etwas besser.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Würde sich diese Entwicklung abschwächen oder umkehren, dürfte dies die Jahresergebnisse der Kommunen belasten. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

⁷ Zum Zeitpunkt der Prüfung lag bei der Stadt Aachen der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2015 vor.

Aus diesem Grund haben wir in einer Modellrechnung folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2017, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs haben wir Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre (2013 bis 2017) eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2017 wesentlich beeinflusst haben, haben wir saldiert in Höhe von 15,3 Mio. Euro identifiziert.⁸ Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnen wir als „**strukturelles Ergebnis**“.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2017“⁹

Jahresergebnis	-17.109,82
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	-407.174,70
Bereinigungen Sondereffekte	+15.300,00
= bereinigtes Jahresergebnis	-408.984,52
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	+357.286,10
= strukturelles Ergebnis	-51.698,42

Das von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist schlechter als das Jahresergebnis der Stadt Aachen. Wie in den Jahren zuvor profitiert das Jahresergebnis 2017 von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne die in den letzten Jahren außerordentlich positive Entwicklung bei diesen Ertragsarten wäre die Ist-Situation der Stadt Aachen deutlich schlechter. So ist der Durchschnittswert der Schlüsselzuweisungen der Jahre 2013 bis 2017 um 20 Mio. Euro niedriger als die Schlüsselzuweisungen in Höhe von 117 Mio. Euro, die die Stadt 2017 erhalten hat. Darüber hinaus sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuererträge insgesamt um 19 Mio. Euro niedriger als die tatsächlichen Positionen des Jahres 2017. Hierbei zu beachten ist, dass der Hebesatz der Gewerbesteuer im Jahr 2014 um 30 Hebesatzpunkte auf 475 Hebesatzpunkte angehoben wurde. Dennoch gibt es aktuell Hinweise, die darauf hindeuten, dass die konjunkturelle Entwicklung in 2018 eine vorläufige Spitze erreicht hat.

Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Planung der Stadt Aachen sieht ab 2018 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich negative Jahresergebnisse vor. Die Planung basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Die Stadt plant ihre Haushalte moderat. Einige für den Haushaltsausgleich sehr

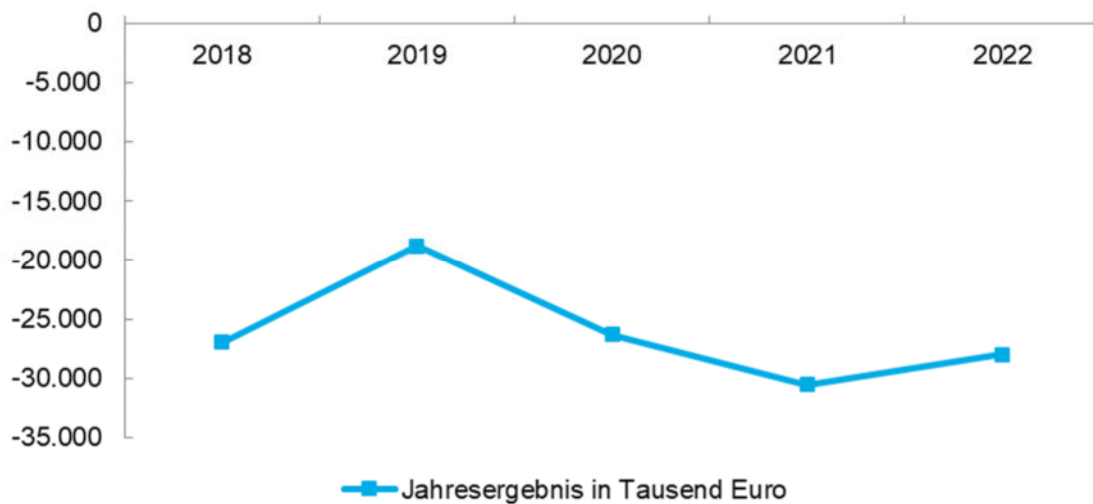
⁸ Erträge aus dem Verkauf von Grundstücken, der Rückzahlung der Landschaftsverbandsumlage, dem Kita-Rettungsprogramm sowie Aufwendungen aus Zuschreibungen, Ausbuchungen von Forderungen, Rückstellungen, Sonderzuschüssen und Zinsen aus Gewerbesteuererstattungen.

⁹ Berechnung siehe Tabelle 5 in der Anlage.

wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, so dass dennoch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht erkennbar.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.

Jahresergebnisse in Tausend Euro (Plan)*



*) Plan gemäß der Haushaltspläne 2018 und 2019 und der darin enthaltenen mittelfristigen Ergebnisplanung bis einschließlich 2022.

Die **Stadt Aachen** plant nach dem Haushalt 2019 für 2022 einen Fehlbetrag von rund 28 Mio. Euro.

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, haben wir zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

Vergleich Ist-Ergebnis 2017 und Plan-Ergebnis 2022 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro*

	2017 (Durchschnitt 2013 bis 2017)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	47.541	51.550	4.009	1,6

	2017 (Durchschnitt 2013 bis 2017)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Gewerbsteuer	192.988 (173.777)	219.609	26.621 (45.832)	2,6 (4,8)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	112.786 (101.592)	131.258	18.472 (29.666)	3,1 (5,3)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	24.071 (18.577)	30.288	6.217 (11.711)	4,7 (10,3)
Ausgleichsleistungen	11.086 (10.281)	11.397	311 (1.116)	0,6 (2,1)
Schlüsselzuweisungen	77.812 (97.254)	122.275	44.463 (25.021)	9,5 (4,7)
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	182.872	208.680	25.808	2,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	77.721	90.558	12.837	3,1
Gewerbsteuerumlage	13.789 (12.943)	15.899	2.110 (2.956)	2,9 (4,2)
Fonds Deutscher Einheit	13.198	0	-13.198	-100,0
Landschaftsumlage	64.339	84.105	19.766	5,5

*) Im Klammerzusatz Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 für die schwankungsanfälligen Positionen.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

In unseren Analysen konzentrieren wir uns vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese beziehen wir in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein. Nachfolgend eine Analyse der wesentlichen Planungsgrößen:

Grundsteuer B

Das Aufkommen der Grundsteuer B beträgt zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2018 in Aachen rund 48 Mio. Euro. Dieser Sockelbetrag wurde als Ausgangswert der neuen Planung analog der Orientierungsdaten des Landes mit 1,6 Prozent fortgeschrieben und führt für das Jahr 2019 zu einer Ertragserwartung von rund 48,8 Mio. Euro.¹⁰ Die eingeplante Entwicklung in den Folgejahren liegt leicht oberhalb der Referenzzahlen des Landes und basiert insbesondere auf der Fort-

¹⁰ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2018 Az. 304-46.05.01-264/18

entwicklung des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandorts Aachen. Die Orientierungsdaten des Landes empfehlen eine jährliche Steigerung von 1,4 bis 1,6 Prozent.

In der Planung der Grundsteuer B-Erträge liegen keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken vor.

Gewerbsteuer

Die Gewerbesteuer der Stadt Aachen unterlag in den letzten Jahren Schwankungen. Zwischen dem schlechtesten (2015) und dem besten (2017) Ergebnis im Betrachtungszeitraum liegt eine Differenz von 34 Mio. Euro.

Zur Ermittlung des Haushaltsansatzes 2019 wurde von der Stadt Aachen das Gewerbesteuer-soll zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2018 von rund 210 Mio. Euro als Sockelwert herangezogen und mit einem vorsichtigen Steigerungssatz von 1,5 Prozent fortgeschrieben. Dies mündet in einer Ertragsersparnis in Höhe von rund 213 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2019. Mit dieser Steigerung liegt die Stadt Aachen unter den Orientierungsdaten des Landes. Diese empfehlen eine Steigerung von 4,6 Prozent. Für die mittelfristige Planung hat die Stadt Aachen eine Steigerung von einem Prozent pro Jahr veranschlagt. Die Orientierungsdaten des Landes empfehlen Steigerungsraten zwischen 3,1 und 3,9 Prozent.

Die Entwicklung der Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig. Daher unterliegt die Planung einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Zusätzliche Risiken liegen nicht vor.

Schlüsselzuweisungen, Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern und Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich

Die Schlüsselzuweisungen weisen für das Jahr 2019 in Aachen gemäß der Modellrechnung zum Entwurf des Gesetzes zur GFG rund 122,3 Mio. Euro aus. In der mittelfristigen Planung wurden – anders als in den Orientierungsdaten – keine Steigerungsraten berücksichtigt.

Für den Haushaltsansatz 2019 der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer wurde das Ergebnis des Vorjahres von rund 115,5 Mio. mit einer Steigerung von 3,5 Prozent fortgeschrieben. Diese sowie die Steigerungen in der mittelfristigen Planung liegen unter den Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes.

Der Haushaltsansatz 2019 der Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer wurde unter Berücksichtigung des Aufkommens 2018 in Höhe von rund 19,3 Mio. Euro kalkuliert. Für die mittelfristige Planung wurde die hälftige Steigerung gemäß Orientierungsdaten (2,2 bis 2,8 Prozent) als Fortschreibung für das originäre Umsatzsteueraufkommen angesetzt.

Die Planung der Ausgleichsleistungen erfolgte auf Grundlage der Ergebnisse der Arbeitskreisberechnungen der Landesregierung und der kommunalen Spitzenverbände zum GFG auf Basis der beschlossenen Daten der Eckpunkte zum Entwurf des GFG 2019.

Die gpaNRW erkennt bei diesen konjunkturabhängigen Ertragspositionen lediglich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht sie nicht.

Personalaufwendungen

Die Stadt Aachen plant die Personalaufwendungen anhand der tatsächlichen Verhältnisse, die ihr bis zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltes bekannt sind. Sie berücksichtigt die absehbaren Fluktuationen und Neuzugänge auch im mittelfristigen Planungszeitraum. Die zum Zeitpunkt der Planung vorliegenden Tarifsteigerungen preist die Stadt mit den tatsächlichen Steigerungsraten ein. Für die mittelfristige Planung im Besoldungsbereich orientiert sich die Stadt an den Orientierungsdaten des Landes, da zum Zeitpunkt der Planung noch keine konkreten Abschlüsse bekannt waren. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Orientierungsdaten des Landes bei den Personalaufwendungen eine Zielgröße darstellen, die die Kommunen erreichen sollen. Die tatsächlich erzielten Tarifabschlüsse liegen regelmäßig über diesen Steigerungsraten. Die Jahresverläufe 2017 und 2018 zeigten in Aachen jedoch, dass Stellenplankapazitäten tatsächlich nicht ausgeschöpft werden konnten und daher eine Steigerung gemäß den Orientierungsdaten des Landes realistisch erscheint.

Grundsätzlich besteht in der mittelfristigen Planung der Personalaufwendungen dennoch das Risiko, dass die Tarif- und Besoldungssteigerungen nicht kompensiert werden können. Dies hängt in erster Linie von der Höhe der Tarifabschlüsse ab, die die Stadt Aachen nicht beeinflussen kann. Daher besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Zusätzliche Risiken liegen nicht vor.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen nehmen im Vergleich der Jahre 2017 und 2022 um 13 Mio. Euro zu. Die Planung erfolgt auf Grundlage der Meldungen vom jeweiligen Fachbereich. Die Stadt Aachen hat diese Meldungen mit den Ergebnissen der Vorjahre verglichen, um mögliche Konsolidierungsmaßnahmen zu identifizieren. Soweit möglich wurden bestimmte Positionen gekürzt. Der Haushaltsansatz wurde in den letzten Jahresabschlüssen stets unterschritten. Im Jahresabschluss 2017 fielen die Aufwendungen rund 18 Mio. Euro geringer aus als in der Planung vorgesehen, da nicht alle Maßnahmen umgesetzt werden konnten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW daher bei dieser Aufwandsposition nicht.

Steuerbeteiligungen

Die Steuerbeteiligungen hat die Stadt Aachen gemäß dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (GFRG) eingeplant. Die derzeitige Erhöhung des Landesvervielfältigers (§ 6 Abs. 3 GFRG) und die Erhöhung für die Abwicklung des Fonds Deutsche Einheit (§ 6 Abs. 5 GFRG) enden nach derzeitiger Rechtslage zum 31. Dezember 2019. Die Stadt hat das in ihrer Planung entsprechend berücksichtigt und ab 2020 keine Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit mehr eingeplant. Auch wenn die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit noch immer in der Diskussion steht, empfiehlt der Städte- und Gemeindebund nach Abstimmung mit dem Finanzministerium NRW und dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW, im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung ab 2020 keine Mittel für die Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit einzuplanen (vgl. Schnellbrief 299/2016 vom 27. Oktober 2016). Daher liegen keine zusätzlichen Risiken vor.

Landschaftsumlage

Die Landschaftsumlage orientiert sich an der Steuerkraft der kreisfreien Städte im Verbandsgebiet und am Umlagebedarf des Landschaftsverbandes Rheinland. Bei der Stadt Aachen ist die Landschaftsumlage als saldierte Teilgröße in der Städtereionsumlage enthalten. Daher wird die Landschaftsumlage nicht unmittelbar festgesetzt und als eigenständige Position im Haushalt der Stadt Aachen aufgeführt. Zugrunde gelegt wird bei dieser Teilgröße der Städtereionsumlage der aktuelle Hebesatz sowie die Planwerte des Landschaftsverbandes.

Die gpaNRW sieht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei dieser Aufwandsposition. Ein zusätzliches Risiko besteht nicht.

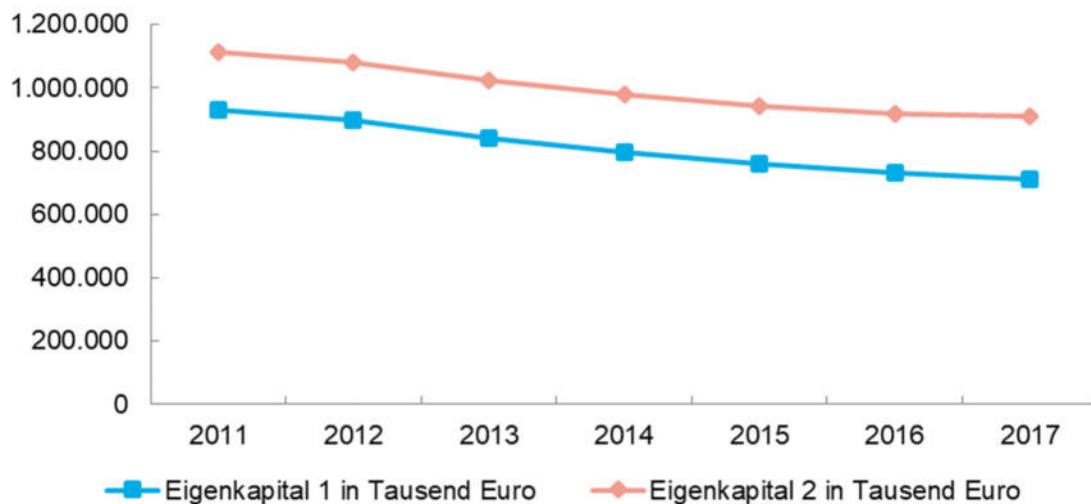
Eigenkapital

→ Feststellung

Die Eigenkapitalquoten der Stadt Aachen sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Dennoch ist der seit NKF-Einführung eingetretene hohe Eigenkapitalverzehr nicht mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Durch den Jahresüberschuss 2018 konnte diese Entwicklung zuletzt allerdings gestoppt werden.

Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital in Tausend Euro (Ist)

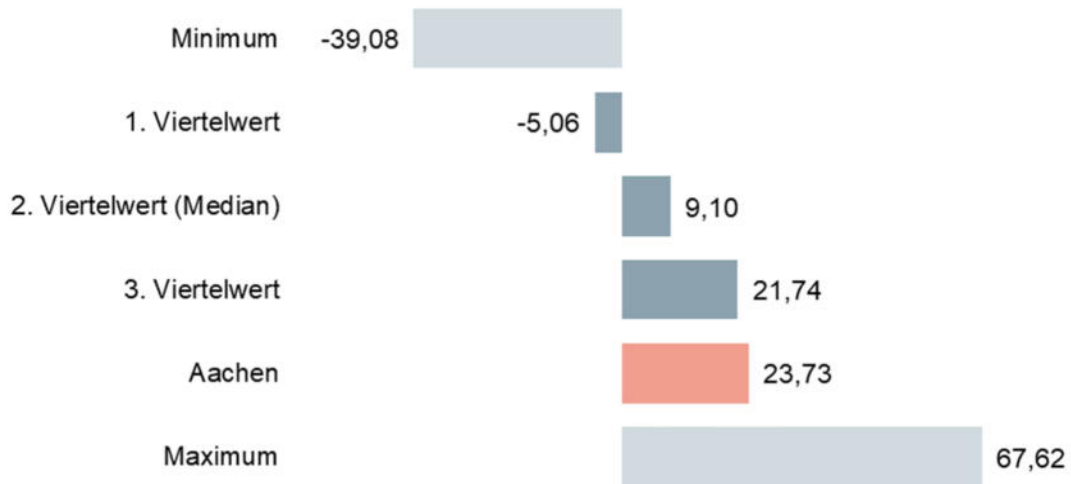


Eigenkapital 2 = Summe aus Eigenkapital und Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Im Eckdatenvergleich ist die Eigenkapitalausstattung der **Stadt Aachen** um rund 217 Mio. Euro gesunken. Dies entspricht einem Rückgang von etwa 23 Prozent. Seit der Eröffnungsbilanz im Jahr 2008 wurde das Eigenkapital durch Fehlbeträge sogar um rund 339 Mio. Euro reduziert. Die Eigenkapitalquoten von Aachen sind damit einhergehend rückläufig. Dieser Eigenkapital-

verzehr steht nicht im Einklang mit dem im NKF verankerten Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit. Positiv zu werten ist, dass durch den vorläufigen Jahresüberschuss 2018 in Höhe von 2,8 Mio. Euro das Eigenkapital wieder steigt.¹¹ Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz steht in Tabelle 6 der Anlage. Bei der Eigenkapitalquote 1 gehört Aachen 2017 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich 2017 der Eigenkapitalquote 2 positioniert sich die Stadt Aachen wie folgt:

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2017

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
30,31	-24,71	11,76	30,51	40,93	81,96	23

¹¹ Stand 2. Oktober 2019.

Die Eigenkapitalquote 2 der Stadt Aachen ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten leicht unterdurchschnittlich. Die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge sind somit in Aachen niedriger als in den Vergleichskommunen.

Die Eigenkapitalsituation des Konzernverbundes Stadt Aachen entspricht in etwa der Eigenkapitalsituation des Kernhaushaltes. Ebenfalls ähnlich ist die Positionierung im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen:

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015¹²

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	15,99	-37,23	-2,80	8,39	15,77	59,01	18
Gesamteigenkapitalquote 2	24,65	-21,64	15,40	25,61	31,39	71,38	18

Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Die Gesamtschulden sowie -verbindlichkeiten der Stadt Aachen sind unterdurchschnittlich. Kritisch zu sehen ist jedoch der hohe Bestand an Liquiditätskrediten in Höhe von 399 Mio. Euro im Jahr 2017. Die vom Jahr 2019 ausgehende Planung der Stadt sieht vor, die Liquiditätskredite über den gesamten Planungszeitraum gesehen zu reduzieren. In der Planung steigen hingegen die Investitionskredite. Dies liegt daran, dass die Stadt neue Kredite aufnehmen muss, um investive Auszahlungen zu finanzieren.

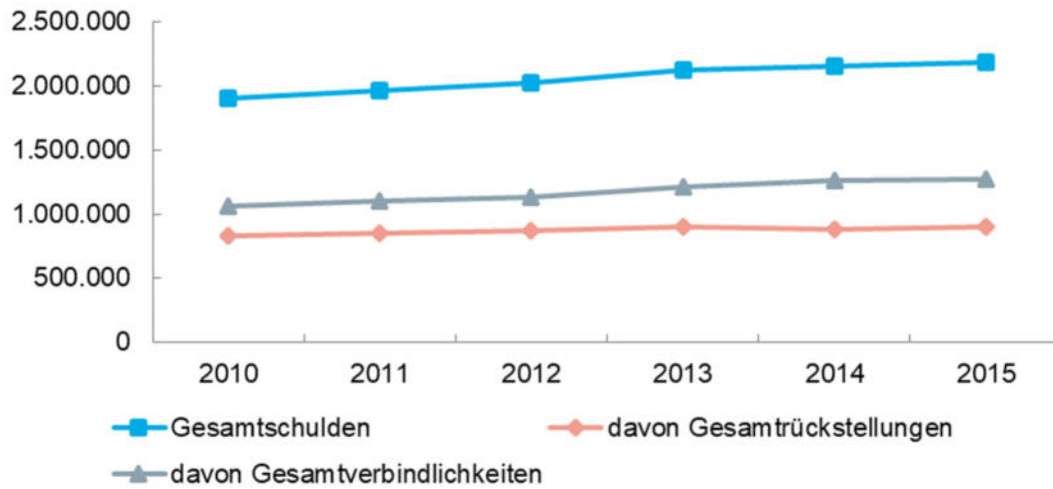
Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Handlungsspielräume und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto unabhängiger ist die Haushaltswirtschaft einer Kommune.

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Die Gesamtschulden des Konzernverbundes **Stadt Aachen** haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

¹² Zum Zeitpunkt der Prüfung lag bei der Stadt Aachen der letzte Gesamtabchluss für das Jahr 2015 vor.

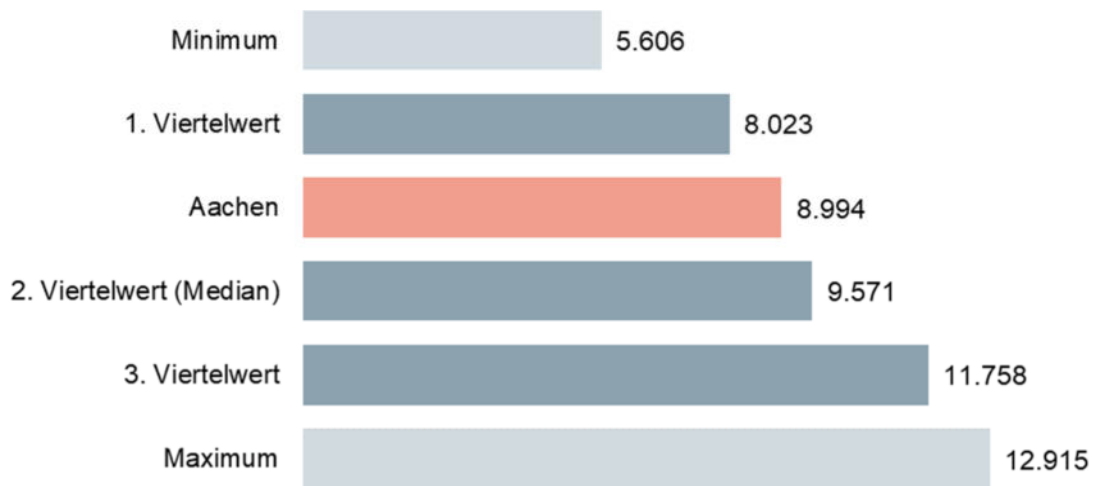
Gesamtschulden aus den Gesamtabschlüssen in Tausend Euro*



*) Zum Zeitpunkt der Prüfung lag der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2015 vor.

Bei der Stadt Aachen sind sowohl die Gesamtverbindlichkeiten als auch die Gesamtschulden im Betrachtungszeitraum leicht gestiegen. Im interkommunalen Vergleich 2015 sind die Gesamtschulden leicht unterdurchschnittlich:

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich des Jahres 2015 sind 18 Werte eingeflossen.

Schulden des Kernhaushalts je Einwohner in Euro 2017

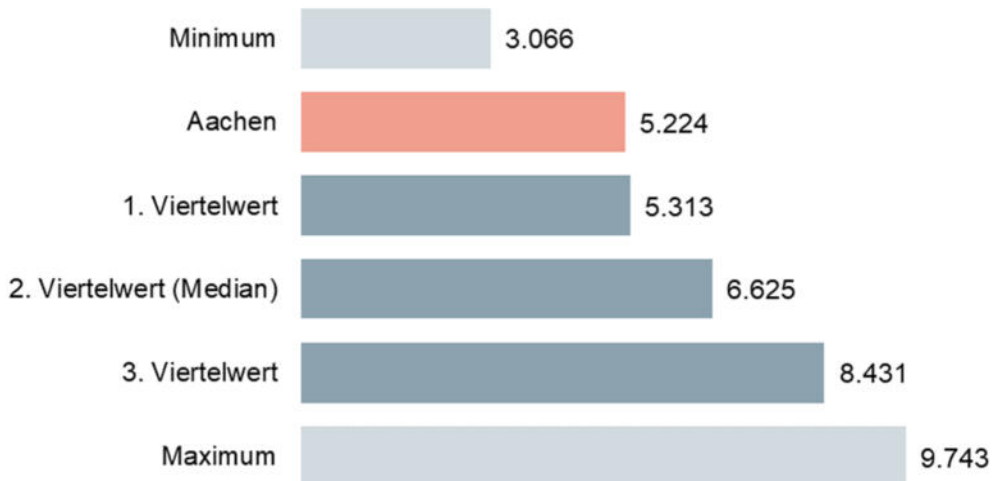
Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
6.667	2.876	5.463	7.223	8.469	12.563	23

Die Gesamtschulden des Konzernverbundes Stadt Aachen 2015 sind höher als die Schulden der Stadt Aachen 2015. Im interkommunalen Vergleich der Gesamtschulden positioniert sich die Stadt Aachen jedoch ähnlich. Die Höhe der Schulden in den verselbstständigten Aufgabebereichen ist daher unauffällig.

Den größten Anteil an den Gesamtschulden machen die Gesamtverbindlichkeiten aus. Diese unterteilen sich 2015 in Investitionskredite in Höhe von 741 Mio. Euro und Liquiditätskredite des Kernhaushaltes von 378 Mio. Euro. Bis 2017 hat die Stadt die Liquiditätskredite des Kernhaushaltes auf 399 Mio. Euro erhöht. Die Kreditverbindlichkeiten belasten durch Zinsaufwendungen die Ergebnisse des Konzernverbundes der Stadt Aachen sowie der Stadt selbst. Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner der Stadt Aachen sind im interkommunalen Vergleich ebenfalls unterdurchschnittlich:

Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



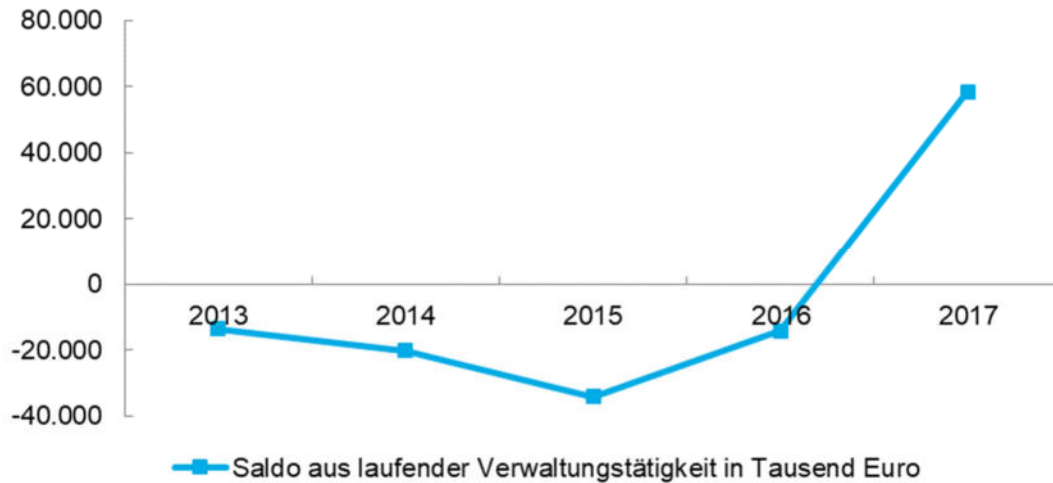
Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro*

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gesamtverbindlichkeiten	1.103.569	1.136.352	1.210.599	1.261.240	1.271.277	k. A.	k. A.
davon Anleihen	0	0	0	0	0	k. A.	k. A.
davon Investitionskredite	725.402	771.973	780.153	761.184	741.014	k. A.	k. A.
davon Liquiditätskredite	224.200	217.500	270.700	312.852	377.584	k. A.	k. A.
nachrichtlich: Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Aachen							
Verbindlichkeiten	821.677	821.760	847.656	937.561	983.588	1.055.726	1.021.675
davon Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
davon Investitionskredite	423.783	483.570	462.897	468.169	462.438	457.178	460.101
davon Liquiditätskredite	224.200	217.500	270.700	312.852	377.584	444.198	398.986

*) Zum Zeitpunkt der Prüfung lag der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2015 vor.

Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Saldo der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



Die Selbstfinanzierungskraft der Stadt Aachen war in den Jahren von 2013 bis 2016 nicht ausreichend. 2017 konnte Aachen das laufende Geschäft aus eigener Kraft finanzieren. Durch diesen Finanzmittelüberschuss konnte die Stadt ihre Liquiditätskredite 2017 um rund 45 Mio. Euro reduzieren.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	14.625	12.047	1.502	-1.502	-7.789
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-41.579	-48.790	-52.189	-42.384	-35.903
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-26.954	-36.744	-50.687	-43.886	-43.692
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	22.766	25.805	24.542	20.793	14.313
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-4.188	-10.939	-26.145	-23.092	-29.379

Die Salden aus der Investitionstätigkeit summieren sich in den fünf Planjahren auf 221 Mio. Euro. Einen Teil der Investitionen wird die Stadt hiervon aus dem Programm für „Gute Schule 2020“ sowie aus Beiträgen und Gebühren finanzieren. Neben der ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten plant die Stadt die Nettoneuverschuldung bis 2022 um 5,6 Mio. Euro zu erhöhen.

Die 2018 bis 2020 geplanten Finanzmittelüberschüsse (Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit) sollen die Liquiditätskredite reduzieren. In den Jahren 2021 und 2022 erwartet die Stadt Aachen hingegen Mittelabflüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit. Über den gesamten Planungszeitraum gesehen wird jedoch eine Reduzierung des Liquiditätskreditbestandes erwartet. In der Haushaltssatzung 2020 der Stadt Aachen wurde der Höchstbetrag für Liquiditätskredite bereits um 50 Mio. Euro auf 500 Mio. Euro reduziert.

Reinvestitionsbedarfe beim Gebäudevermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Städte, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber einer Stadt, die vergleichsweise wenig investiert hat, aufgebaut. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens ziehen wir die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzen wir die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, ziehen wir diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2017

Grundzahlen	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
Kinder- und Jugendeinrichtungen (Kernhaushalt)	32	80	60
Sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude (Kernhaushalt)	31	80	61
Wohnbauten (Kernhaushalt)	35	80	56

Der überwiegende Anteil der Gebäude im Kernhaushalt hat mehr als die Hälfte seiner Gesamtnutzungsdauer überschritten und weist hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Die hohen Anlagenabnutzungsgrade des Gebäudevermögens deuten auf Reinvestitionsbedarfe hin.

Der Teilbericht Verkehrsflächen enthält weitere Ausführungen zum Zustand des Straßenvermögens.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Aachen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysieren wir, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Stadtverwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachten wir, wie die Stadt mit Ermächtigungsübertragungen umgeht.

Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses nicht ein.

→ Feststellung

Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW, § 116 Abs. 8 GO NRW bzw. § 96 Abs. 1 GO NRW in Verbindung mit § 116 Abs. 9 Satz 2 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Fachbereichs- bzw. Amtsleitungen einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Hierüber sollten sie unterjährig der Oberbürgermeisterin/ dem Oberbürgermeister und der Kämmerin/ dem Kämmerer berichten. Zudem sollten sie sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren.

Darüber hinaus sollte eine Oberbürgermeisterin/ ein Oberbürgermeister bzw. eine Kämmerin/ ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und den Rat über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

Der Rat der **Stadt Aachen** hat den Haushalt 2019 am 23. Januar 2019 beschlossen. Der Oberbürgermeister konnte daraufhin die Haushaltssatzung nicht fristgerecht bei der Bezirksregierung Köln anzeigen. Dies hätte bis zum 30. November 2018 erfolgen sollen. Tatsächlich wurde die Haushaltssatzung am 11. Februar 2019 angezeigt. Im Haushaltsplan 2019 weist die Stadt entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorjahres aus. Den Jahresabschluss 2017 hat die Stadt ebenfalls nicht fristgerecht zum 31. Dezember 2018 festgestellt. Die Feststellung erfolgte am 23. Januar 2019. Zudem konnte der Jahresabschluss 2018 nicht fristgerecht festgestellt werden. Daher konnte dieser nur textlich und nicht in den interkommunalen Vergleichen in diesem Prüfungsbericht berücksichtigt werden.

Die Stadt Aachen hat zum Zeitpunkt der Prüfung für die Jahre bis 2015 einen Gesamtabschluss aufgestellt.

Die Stadt führt ein Finanzcontrolling sowie ein internes Finanzberichtswesen durch. Die Finanzberichte werden zentral im Fachbereich 20/100 auf Grundlage der dezentralen Prognosen der Fachbereiche erstellt. Die Politik wird regelmäßig in den Finanzausschüssen hierüber informiert.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

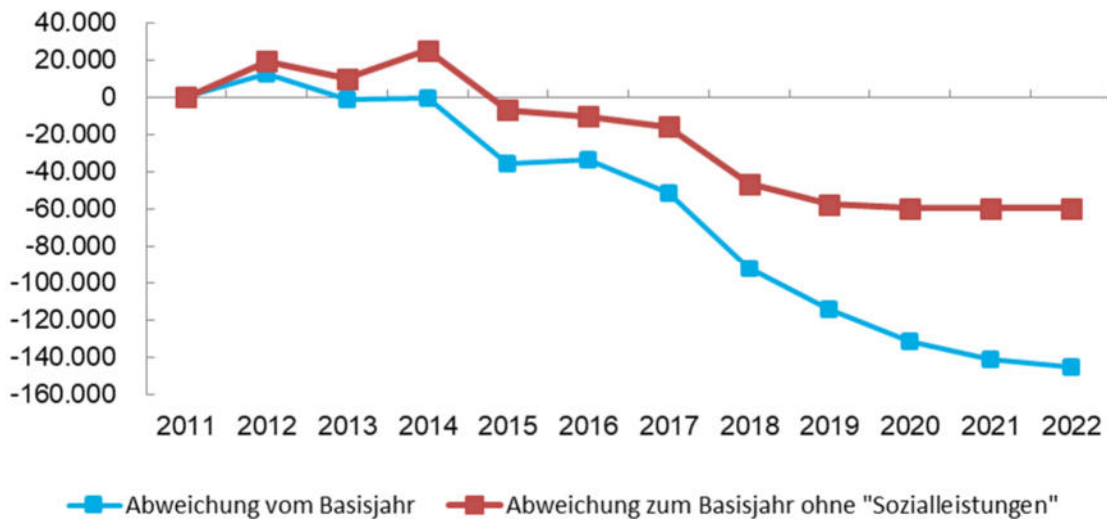
Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Aachen über Ertragssteigerungen und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Aachen über die Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.

Die Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Die Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte. Die bereinigten Jahresergebnisse werden in der folgenden Grafik in eine Zeitreihe gesetzt. Abgebildet wird jeweils die Abweichung des bereinigten Jahresergebnisses zum bereinigten Basisjahr 2011.

Die Grafik macht die Wirkung des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen bei der **Stadt Aachen** deutlich:

Bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro¹³



2011 bis 2017 bereinigte Ist-Ergebnisse, ab 2018 bereinigte Planwerte. Basisjahr ist das Jahr 2011.

Der Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse (blaue Kurve) ist bis 2014 konstant und ab dem Jahr 2015 negativ:

- Von 2011 bis 2017 verschlechterten sie sich um 51 Mio. Euro.
- Bis 2022 sollen sie sich gegenüber 2011 um 145 Mio. Euro verschlechtern.

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit, wie in den meisten anderen kreisfreien Städten, gegenläufig zu den (nicht bereinigten) Jahresergebnissen. 2017 war das Jahresergebnis rund 13 Mio. Euro besser als 2011. In ihrer Planung weist Aachen zwar ebenfalls negative Jahresergebnisse bis 2022 aus. Dennoch ist das Planergebnis 2022 um 2,4 Mio. Euro besser als das Jahresergebnis des Basisjahres 2011. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer sowie den Erträgen und Aufwendungen des Finanzausgleichs. Die Planannahmen bauen damit auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken und können von der Stadt Aachen nur begrenzt gesteuert werden.

Zu berücksichtigen ist, dass die Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe maßgeblich Einfluss auf die Jahresergebnisse haben. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Bei der Stadt Aachen ist die Haushaltsbelastung durch diese Sozialleistungen seit dem Jahr 2011 um 36 Mio. Euro auf 171 Mio. Euro im Jahr 2017 gestiegen. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar (rote Kurve). Auch nach Bereinigung der „Sozialleistungen“ ergibt sich ab 2015 ein negativer Ergebnisverlauf, wobei die Kurve deutlich besser verläuft.

¹³ Berechnung siehe Tabellen 10 und 11 in der Anlage.

Erkennbar ist jedoch auch, dass Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung eine positive Wirkung hatten und haben. Über die Konsolidierung der Aufwandsseite und über Ertragssteigerungen konnte die Stadt einen Teil der allgemeinen Preissteigerung sowie der Tarif- und Besoldungssteigerungen kompensieren. Auf der Aufwandsseite wurde u. a. eine Aufgabenkritik durchgeführt und die Zinsaufwendungen wurden durch ein Schuldenmanagement reduziert. Auf der Ertragsseite kam es u. a. durch das Anheben des Hebesatzes der Grundsteuer B im Jahr 2015 zu Mehrerträgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit ihre Ertragssituation, hat sie Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.

Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in geringem Umfang in die Folgejahre. Dies ist positiv zu werten. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie hingegen im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten im hohen Maße. Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen nutzt die Stadt jährlich zu 43 Prozent aus.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Einzahlungen und Auszahlungen sollte sie in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge veranschlagen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO geregelt.

Eine Kommune hat nach § 22 Abs. 1 KomHVO Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die **Stadt Aachen** im konsumtiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

Ordentliche Aufwendungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017
Haushaltsansatz in Tausend Euro	808.602	858.229	925.344	965.187
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	13.336	11.566	10.595	10.836
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,65	1,35	1,45	1,12
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	821.938	869.795	935.939	976.023
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	827.960	865.291	932.781	984.270
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101	99	100	101

Die Stadt Aachen hat in den Jahren 2014 und 2017 mehr Aufwendungen geleistet, als sie im Haushaltsplan veranschlagt hatte. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass diesen höheren Aufwendungen auch höhere Erträge als in der Planung vorgesehen gegenüberstehen. Die Jahresergebnisse fallen daher trotz der Mehraufwendungen besser aus, als in der Planung vorgesehen. Die Stadt ging insgesamt restriktiv mit Ermächtigungsübertragungen um. Der Planansatz 2017 wurde durch die konsumtive Ermächtigungsübertragung lediglich um 1,12 Prozent erhöht.

Ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagte sie in ausreichender Höhe. In den Jahren 2014 bis 2017 hat sie konsumtive Auszahlungsermächtigungen von durchschnittlich etwa 14 Mio. Euro in die Folgejahre übertragen. Im Jahr 2017 wurden in Aachen die höchsten Auszahlungsermächtigungen von 21 Mio. Euro übertragen. Im Vergleich „Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner 2017“ positioniert sich die Stadt wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 22 Städten.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017
Haushaltsansatz in Tausend Euro	76.985	93.315	44.630	41.639
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	103.412	106.708	122.793	118.787
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	134	114	275	285
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	180.397	200.023	167.423	160.426
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	72.712	74.081	83.241	72.848
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	40,31	37,04	49,72	45,41

Im Jahr 2017 hat die Stadt Aachen investive Auszahlungsermächtigungen von 119 Mio. Euro übertragen. Das entspricht rund 485 Euro je Einwohner. Dieser Wert ist verglichen mit den 22 anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen hoch. Aachen gehört zu dem Viertel der Vergleichsstädte mit den höchsten investiven Ermächtigungsübertragungen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 23 Städten.

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Aachen in den vier Betrachtungsjahren hingegen lediglich zu durchschnittlich 43 Prozent aus.

Gründe für die im Betrachtungszeitraum zurückgehende Ausschöpfung der Haushaltsansätze hängen aus Sicht der Stadt von mehreren Faktoren ab. Unter anderem haben öffentliche Auftraggeber generell lange Planungsvorläufe bis zur tatsächlichen Umsetzung von Investitionsmaßnahmen. Bei der Stadt Aachen finden in diesem Zusammenhang Abstimmungen mit den Bezirksvertretungen statt. Diese Abstimmungsläufe benötigen einen zeitlichen Vorlauf. Zudem benötigen die Förderpakete des Bundes und des Landes ebenfalls lange Vorlaufzeiten. Des Weiteren lagen Personalvakanz innerhalb des Baubereiches der Stadtverwaltung vor. In der Baubranche herrscht darüber hinaus aktuell eine hohe Auftragslage. Bei öffentlichen Ausschreibungen werden teilweise keine bzw. keine wirtschaftlichen Angebote seitens der Baubranche abgegeben, wodurch Ausschreibungen aufgehoben werden müssen. Verzögern sich Maßnahmen aus diesen Gründen, werden Investitionsmittel nicht oder nicht in geplantem Umfang in Anspruch genommen.

→ Kommunale Abgaben

Die kommunalen Abgaben sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Städte. Sofern die Stadt rechtlich mögliche Potenziale ausschöpft, leistet dies einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Bereits in den letzten beiden Prüfungen haben wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich daher auf eine Nachbetrachtung. Wir haben abgefragt, ob die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten nun ausgeschöpft werden. Für ausführlichere Informationen verweisen wir auf die Ergebnisse der letzten Prüfungen der Jahre 2008 und 2014.

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Aachen nutzt in Bezug auf die kalkulatorische Abschreibung und den kalkulatorischen Zinssatz ihre Handlungsmöglichkeiten im Gebührenbereich gut aus.

Eine Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat, soweit vertretbar und geboten für die von ihr erbrachten Leistungen, Gebühren und Entgelte zu erheben. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW und 6 KAG NRW.

Die **Stadt Aachen** berücksichtigt bei den Gebührenkalkulationen sowohl angemessene kalkulatorische Zinsen für das Anlagekapital als auch die Abschreibungen auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes. Damit schöpft die Stadt die rechtlichen Möglichkeiten auch bei den Gebühren aus.

Steuern

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat ihren Grundsteuer B Hebesatz zuletzt im Jahr 2015 angehoben. Der Hebesatz ist im Vergleich zu den Nachbarstädten sowie im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen jedoch unterdurchschnittlich. Der Gewerbesteuer-Hebesatz der Stadt Aachen befindet sich auf einem durchschnittlichen Niveau.

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Die **Stadt Aachen** hat ihre Realsteuerhebesätze wie folgt angehoben:

- Grundsteuer A im Jahr 2011 von 290 v. H. auf 305 v. H.,

- Grundsteuer B im Jahr 2011 von 470 v. H. auf 495 v. H. und in 2015 auf 525 v. H. sowie
- Gewerbesteuer im Jahr 2014 von 445 v. H. auf 475 v. H.

Im interkommunalen Vergleich mit den Nachbarkommunen ordnen sich die Realsteuerhebesätze der Stadt Aachen damit wie folgt ein:

Hebesätze in von Hundert 2018

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Aachen	305	525	475
Stolberg	495	595	495
Eschweiler	310	520	490
Alsdorf	437	695	495
Düren	370	590	450
Würselen	437	575	495
Mittelwert kreisfreie Städte im Regierungsbezirk Köln	257	578	477
Mittelwert kreisfreie Städte	258	606	477
Maximum kreisfreie Städte	395	855	580
Fiktiver Hebesatz GFG 2018	217	429	417
Fiktiver Hebesatz GFG 2019	223	443	418

Jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Hebesatz 2019 in v. H.	305	525	475
Geplante Erträge 2019 in Euro	175.000	48.768.000	213.150.000
Mehrertrag aus Hebesatzanhebung um ein v. H. in Euro	574	92.891	448.737

Die örtlichen Aufwandssteuern, wie Vergnügungs-, Wettbüro-, Zweitwohnungs- und Hundesteuer, haben in Aachen eine eher untergeordnete Bedeutung. Dennoch betreibt die Stadt auch bei diesen Steuern Konsolidierungsmaßnahmen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Haushaltssituation

Haushaltssituation	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Aachen unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, da im gesamten Betrachtungszeitraum eine Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant wurde. Hierdurch ist die Stadt in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Die Pflicht ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen besteht derzeit nicht.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Jahresergebnisse der Stadt Aachen sind im Betrachtungszeitraum bis 2017 durchweg negativ. Das Defizit konnte zumindest im Jahr 2017 auf 17 Mio. Euro reduziert werden. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass dieses Jahresergebnis von der guten gesamtwirtschaftlichen Situation begünstigt wurde. Das Jahresergebnis ist insofern besser als die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Aachen.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Planung der Stadt Aachen sieht ab 2018 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich negative Jahresergebnisse vor. Die Planung basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Die Stadt plant ihre Haushalte moderat. Einige für den Haushaltsausgleich sehr wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, so dass dennoch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht erkennbar.
Eigenkapital	
F4	Die Eigenkapitalquoten der Stadt Aachen sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Dennoch ist der seit NKF-Einführung eingetretene hohe Eigenkapitalverzehr nicht mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Durch den Jahresüberschuss 2018 konnte diese Entwicklung zuletzt allerdings gestoppt werden.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Gesamtschulden sowie -verbindlichkeiten der Stadt Aachen sind unterdurchschnittlich. Kritisch zu sehen ist jedoch der hohe Bestand an Liquiditätskrediten in Höhe von 399 Mio. Euro im Jahr 2017. Die vom Jahr 2019 ausgehende Planung der Stadt sieht vor, die Liquiditätskredite über den gesamten Planungszeitraum gesehen zu reduzieren. In der Planung steigen hingegen die Investitionskredite. Dies liegt daran, dass die Stadt neue Kredite aufnehmen muss, um investive Auszahlungen zu finanzieren.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Haushaltssteuerung

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Aachen hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses nicht ein.		

	Feststellung		Empfehlung
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.		
F3	Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Aachen über Ertragssteigerungen und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Aachen über die Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.	E3	Die Stadt Aachen sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit ihre Ertragssituation, hat sie Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.
F4	Die Stadt Aachen überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in geringem Umfang in die Folgejahre. Dies ist positiv zu werten. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie hingegen im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten im hohen Maße. Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen nutzt die Stadt jährlich zu 43 Prozent aus.		

Tabelle 3: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Kommunale Abgaben

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Aachen nutzt in Bezug auf die kalkulatorische Abschreibung und den kalkulatorischen Zinssatz ihre Handlungsmöglichkeiten im Gebührenbereich gut aus.		
F2	Die Stadt Aachen hat ihren Grundsteuer B Hebesatz zuletzt im Jahr 2015 angehoben. Der Hebesatz ist im Vergleich zu den Nachbarstädten sowie im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen jedoch unterdurchschnittlich. Der Gewerbesteuer-Hebesatz der Stadt Aachen befindet sich auf einem durchschnittlichen Niveau.		

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	97,42	94,43	98,31	101	104	109	23

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Eigenkapitalquote 1	23,73	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23
Eigenkapitalquote 2	30,31	-24,71	11,76	30,51	40,93	81,96	23
Fehlbetragsquote	2,34	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	27,53	15,10	21,92	28,66	34,24	44,38	23
Abschreibungsintensität	2,76	2,43	4,27	5,61	6,11	19,08	23
Drittfinanzierungsquote	48,52	9,97	43,86	51,47	62,46	145	23
Investitionsquote	124	16,63	52,54	80,94	130	221	23
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	69,30	45,36	63,15	72,47	81,56	99,81	23
Liquidität 2. Grades	19,35	8,36	15,52	19,14	28,44	391	23
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	26,48	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	14,50	0,89	11,82	14,42	17,23	27,37	23
Zinslastquote	2,27	0,76	1,41	2,07	2,50	3,80	23
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	39,34	26,99	32,26	35,92	41,09	52,06	23
Zuwendungsquote	20,35	10,40	24,16	29,21	33,79	46,40	23
Personalintensität	18,58	15,63	18,53	20,14	22,64	25,55	23
Sach- und Dienstleistungsintensität	7,90	7,90	13,31	15,54	17,25	21,49	23
Transferaufwandsquote	61,36	32,45	38,46	41,35	49,93	61,36	23

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weisen wir keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 5: Berechnung Durchschnittswerte in Tausend Euro (strukturelles Ergebnis)

Ergebnisse der Vorjahre	2013	2014	2015	2016	2017	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-36.067	-40.774	-36.206	-33.246	-17.110	
Gewerbesteuer	177.319	166.789	158.651	173.140	192.988	173.777
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	89.887	95.000	103.663	106.624	112.786	101.592
Ausgleichsleistungen	9.750	9.649	10.369	10.554	11.086	10.281
Schlüsselzuweisungen vom Land	77.745	77.067	99.720	114.436	117.301	97.254
Summe der Erträge	354.700	348.506	372.403	404.753	434.161	382.905
Gewerbsteuerumlage	14.355	13.057	11.131	12.381	13.789	12.943
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	13.945	12.684	10.813	12.739	13.198	12.676
Summe der Aufwendungen	28.301	25.742	21.945	25.120	26.986	25.619
Saldo	326.400	322.764	350.459	379.633	407.175	357.286

Tabelle 6: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	930.959	897.996	840.175	796.203	759.355	731.757	713.825
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	930.959	897.996	840.175	796.203	759.355	731.757	713.825
Sonderposten für Zuwendungen	138.032	139.869	139.370	138.268	138.337	142.626	154.624
Sonderposten für Beiträgen	44.206	44.300	44.275	44.956	44.452	44.125	43.324
Eigenkapital 2	1.113.198	1.082.166	1.023.820	979.428	942.144	918.507	911.772

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bilanzsumme	2.873.337	2.875.961	2.862.505	2.892.329	2.947.288	3.016.718	3.008.227

Tabelle 7: Schulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	423.783	483.570	462.897	468.169	462.438	457.178	460.101
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	224.200	217.500	270.700	312.852	377.584	444.198	398.986
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	69.760	18.536	18.319	20.005	18.604	17.293	11.623
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4.576	11.253	9.147	8.135	14.026	14.823	10.232
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2.380	3.833	5.170	7.363	8.121	8.944	8.035
Sonstige Verbindlichkeiten	96.978	87.068	47.704	69.198	53.941	68.151	97.717
Erhaltene Anzahlungen	0	0	33.720	51.838	48.874	45.137	34.981
Verbindlichkeiten gesamt	821.677	821.760	847.656	937.561	983.588	1.055.726	1.021.675
Rückstellungen	533.310	547.771	558.995	548.813	568.633	587.084	606.208
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	12.106	13.295	12.703	13.655	9.092	5.788	5.207
Schulden gesamt	1.367.094	1.382.826	1.419.354	1.500.029	1.561.313	1.648.598	1.633.090

Tabelle 8: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten	1.103.569	1.136.352	1.210.599	1.261.240	1.103.569	1.271.277
Rückstellungen	831.128	850.744	876.357	901.049	884.179	908.265
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	9.338	12.106	13.295	12.703	13.655	9.092

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gesamtschulden	1.903.316	1.966.419	2.026.003	2.124.352	2.159.074	2.188.634

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	697.921	725.402	771.973	780.153	761.184	741.014
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	221.600	224.200	217.500	270.700	312.852	377.584
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	6.066	12.033	11.185	10.296	11.611	9.806
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	39.311	52.368	38.993	49.833	49.367	45.490
Sonstige Verbindlichkeiten	34.346	24.589	29.027	42.571	63.144	37.696
Erhaltene Anzahlungen	63.607	64.977	67.674	57.046	63.081	59.687
Gesamtverbindlichkeiten	1.062.850	1.103.569	1.136.352	1.210.599	1.261.240	1.271.277

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung)

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-30.426	-32.963	-36.067	-40.774	-36.206	-33.246	-17.110	-26.959	-18.794	-26.302	-30.534	-27.981
Gewerbesteuer	181.355	183.604	177.319	166.789	158.651	173.140	192.988	193.040	213.150	215.282	217.434	219.609
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	80.871	85.693	89.887	95.000	103.663	106.624	112.786	114.792	119.543	123.726	126.820	131.258
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	13.935	14.952	15.085	15.639	18.759	19.332	24.071	30.591	33.551	29.830	30.053	30.288
Ausgleichsleistungen	9.347	9.966	9.750	9.649	10.369	10.554	11.086	11.063	11.397	11.397	11.397	11.397
Schlüsselzuweisungen vom Land	90.385	96.578	77.745	77.067	99.720	114.436	117.301	120.088	122.275	122.275	122.275	122.275
Allgemeinen Umlagen vom Land	0	0	0	0	0	0	0	4.523	5.392	0	0	0

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Summe der Erträge	375.893	390.793	369.786	364.145	391.163	424.085	458.232	474.098	505.307	502.510	507.979	514.827
Gewerbesteuerumlage	14.901	14.506	14.355	13.057	11.131	12.381	13.789	13.975	15.431	15.585	15.741	15.899
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	17.693	14.091	13.945	12.684	10.813	12.739	13.198	13.376	12.786	0	0	0
Summe der Aufwendungen	32.594	28.597	28.301	25.742	21.945	25.120	26.986	27.352	28.217	15.585	15.741	15.899
Saldo der Bereinigungen	343.299	362.196	341.485	338.404	369.218	398.965	431.246	446.746	477.090	486.925	492.238	498.928
Saldo der Bereinigungen	343.299	362.196	341.485	338.404	369.218	398.965	431.246	446.746	477.090	486.925	492.238	498.928
Saldo der Sondereffekte	7.800	-26.500	5.200	2.500	11.700	-16.800	-15.300	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-381.525	-368.659	-382.752	-381.678	-417.124	-415.411	-433.056	-473.705	-495.884	-513.227	-522.772	-526.910
Abweichung vom Basisjahr	0	12.866	-1.227	-153	-35.599	-33.886	-51.531	-92.180	-114.359	-131.702	-141.247	-145.385

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne "Sozialleistungen" in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-381.525	-368.659	-382.752	-381.678	-417.124	-415.411	-433.056	-473.705	-495.884	-513.227	-522.772	-526.910
Landschaftsumlage	54.448	60.432	62.152	63.998	64.491	67.118	64.339	66.856	68.988	75.757	81.355	84.105
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-11.127	-9.299	-10.853	-15.134	-14.645	-4.530	-14.071	-16.142	-16.427	-20.865	-21.027	-21.203
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend, Familienhilfe	-69.366	-71.582	-73.417	-81.255	-84.607	-86.913	-92.268	-97.589	-106.387	-110.439	-114.025	-115.418
Bereinigtes Jahresergebnis ohne "Sozialleistungen"	-246.585	-227.347	-236.330	-221.291	-253.381	-256.850	-262.377	-293.118	-304.082	-306.166	-306.364	-306.183
Abweichung zum Basisjahr ohne "Sozialleistungen"	0	19.238	10.254	25.293	-6.796	-10.265	-15.793	-46.533	-57.498	-59.582	-59.780	-59.598

→ 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

*Hilfe zur Erziehung der Stadt
Aachen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Strukturen	7
→ Steuerung und Organisation	9
Gesamtsteuerung und Strategie	9
Organisation	10
→ Internes Kontrollsystem (IKS)	11
Prozesskontrollen	12
Finanzcontrolling	13
Fachcontrolling	14
→ Verfahrensstandards	17
Prozess- und Qualitätsstandards	17
→ Personaleinsatz	21
→ Leistungsgewährung	24
Fallsteuerung	24
Prävention	25
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	27
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	38
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	53
→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe	55
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	58

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Aachen im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Hilfe zur Erziehung

Bei den Hilfen zur Erziehung erreicht die Stadt Aachen 2017 einen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in durchschnittlicher Höhe. Begünstigt wird das Ergebnis von den höheren Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die gegenüber den Aufwendungen zeitversetzt eingehen. Im Jahr 2018 verbessert sich der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren deutlich. Dies liegt ebenfalls an den zeitversetzt eingegangenen Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bei noch geringen Aufwendungen.

Die Stadt Aachen hat im Jahr 2016 politisch entschieden, nicht alle unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge über die Landesverteilungsstelle verteilen zu lassen. Die Aufwendungen je Hilfefall für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind niedrig. Drei Viertel der kreisfreien Städte haben höhere Aufwendungen je Hilfefall. Betrachtet man die durchschnittlichen Aufwendungen HzE je Hilfefall ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, so betragen die Aufwendungen 23.850 Euro je Hilfefall. Der durchschnittliche Hilfefall für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ist deutlich kostenintensiver. Beim Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bildet die Stadt Aachen den Maximalwert mit 22,09 Prozent der Hilfefälle. Der zweithöchste Wert im Vergleich der kreisfreien Städte beträgt 14,34 Prozent. Die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge sind somit ein besonderer Faktor in der täglichen Arbeit der Abteilung Jugend der Stadt Aachen. Dies hat auch Auswirkungen auf die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren und je Hilfefall. Die Aufwendungen je Einwohner sind sehr hoch. Hierbei spielt eine Rolle, dass der Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung vergleichsweise niedrig ist, sich die Aufwendungen also auf vergleichsweise wenige Einwohner verteilen.

Ein weiterer Belastungsfaktor für die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall neben den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen sind die hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall für junge Volljährige.

Die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind hoch. Drei Viertel der kreisfreien Städte haben niedrigere Aufwendungen. Der niedrige Anteil an Hilfefällen für Vollzeitpflege stellt ein belastendes Merkmal dar, da mehr kostenintensive stationäre Hilfen in Anspruch genommen werden. Der stationäre Hilfefall Eingliederungshilfe verursacht Aufwendungen von 61.891 Euro. Dies ist ein unterdurchschnittlicher Wert. Die Stadt Aachen hat jedoch deutlich mehr stationäre Hilfefälle, als andere kreisfreie Städte. Dies belastet die stationären Aufwendungen je Hilfefall. Ebenfalls belastend wirken die fallbezogen hohen Aufwendungen für junge Volljährige. Die Aufwendungen je Hilfefall betragen 61.103 Euro. Dies ist der Maximalwert im Vergleich der kreisfreien Städte. Ursächlich hierfür sind die Aufwendungen in Heimerziehung (§ 41 i. V. m. § 34 SGB

VIII) und der hohe Anteil an unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Der durchschnittliche Hilfefall verursacht Aufwendungen in Höhe von 67.247 Euro. Ein Hilfefall unbegleitete minderjährige Flüchtlinge kostet die Stadt Aachen 69.706 Euro. Rund 79 Prozent der Hilfefälle betreffen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Finanz- und Fachcontrolling arbeiten in der Stadt Aachen eng verzahnt. Beide Sachgebiete sind in der Organisationseinheit Serviceteam Jugend der Abteilungsleitung unterstellt. Finanz- und Fachcontrolling erstellen regelmäßig einen Sachstandsbericht für die Abteilung Jugend, welcher dem Fachausschuss vorgelegt wird. Dieser Sachstandsbericht beinhaltet eine kurze Abhandlung der Aufwendungen und Fallzahlen, Entwicklungen innerhalb einzelner Hilfen und einen Ausblick über anstehende Aufgaben. Der Sachstandsbericht sollte um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitert werden. Diese sind im Bericht bisher nicht vorhanden. Das Fachcontrolling hat als einen Aufgabenschwerpunkt die konsequente Weiterentwicklung und die Einhaltung von Verfahrensstandards. Die Verfahrensstandards werden über die Geschäftsprozessordnung zusammengefasst. Das Fachcontrolling nimmt zur Qualitätssicherung an unterschiedlichen Qualitätsdialogen teil, die sowohl auf Ebene der Teamleitungen der Sozialraumteams, als mit den Leistungsanbietern geführt werden. Hilfepläne werden maximal für 24 Monate bewilligt. Obergrenzen von Fachleistungsstunden im ambulanten Bereich sind vorhanden.

Eine Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung ist in der Stadt Aachen vorhanden. Aus festgelegten Zielen werden steuerungsrelevante Kennzahlen gebildet und Maßnahmen operationalisiert. Die Kennzahlen werden in den politischen Gremien besprochen und Maßnahmen beschlossen.

Einfluss auf die Hilfe zur Erziehung können die sozialen Strukturen einer Stadt nehmen. Die Stadt Aachen hat gemäß der Klassifizierung des Arbeitskreis Jugend der TU Dortmund eine hohe Kinderarmut. Diese Situation kann vermehrte Unterstützungsleistungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung zur Folge haben. Die Stadt Aachen arbeitet sozialräumlich. Das Stadtgebiet wurde in fünf Sozialräume und hierfür zuständige Sozialraumteams (SRT) aufgeteilt. Bei der Auswahl der Sozialräume wurde auf eine einheitliche Belastung innerhalb der SRT Wert gelegt. Die Belastung der SRT wird über ein Personalbemessungsverfahren analysiert und gesteuert.

Die Stadt Aachen hat über Jahre gewachsene Strukturen im Bereich der Prävention. Durch die organisatorische Zusammenfassung der Abteilung Jugend mit den Abteilungen Kindertagesstätten und Schule (in Teilen wegen der Übertragung einzelner Aufgaben an die StädteRegion Aachen) in einem Fachbereich können Präventionsangebote entlang der Bildungskette junger Menschen geplant werden. Der Abteilung Jugend sind zusätzlich die Jugendberufshilfe, Jugendpflege und Streetwork, Schulsozialarbeit und der schulpsychologische Dienst zugeordnet. Hier ist die gute Verzahnung in einer Abteilung hervorzuheben.

Die Personalgewinnung für den allgemeinen sozialen Dienst der Stadt Aachen wird über die Katholische Hochschule NRW vereinfacht. Die Hochschule bietet in Aachen den Studiengang Soziale Arbeit an. Durch die guten Beziehungen zur Hochschule wird die Personalakquise zusätzlich gefördert. Die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgt anhand eines Einarbeitungskonzeptes. Dieses sollte zukünftig differenzieren nach den Qualifikationen der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Eine Personalbemessung nach eigenem Schema für den ASD liegt vor, ebenso wie eine Personalbedarfsplanung für die Sozialraumteams. Die Personalbedarfsplanung sollte um ungeplante Fluktuationen erweitert werden. Eine Vollzeitkraft in

der Stadt Aachen bearbeitet aktuell durchschnittlich 41 Hilfeplanfälle nach § 36 SGB VIII. Die gpaNRW geht von einem Personalrichtwert von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeitstellen aus.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierter Abschnitt SGB VIII §§ 27 bis 35, 35a, 41 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) und Drittes Kapitel, Erster Abschnitt §§ 42 und 42a SGB VIII.

Die Hilfe zur Erziehung und die vorläufigen Maßnahmen sind in der Finanzstatistik¹ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist das SGB VIII in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen. Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind nach § 27 Abs. 1 SGB VIII ein Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die das Ergebnis perspektivisch verbessern können.

Dazu werden Erträge und Aufwendungen sowie Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung analysiert.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefere Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer, zu denen die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfestellung berücksichtigt wird. Zu Rückführungen, unplanmäßiger Beendigung, Inobhutnahmen und Versorgungszeiten von Inobhutnahmen wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr erfasst.

¹ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

→ Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat eine hohe Kinderarmut gemäß der Einstufung des Arbeitskreises Jugend der TU Dortmund. Der Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung der Stadt Aachen ist niedrig. Weitere soziostrukturelle Daten liegen nur auf Ebene der Städte-Region Aachen vor.

Die gpaNRW konnte in ihren Jugendprüfungen bislang keinen direkten Zusammenhang zwischen soziostrukturellen Rahmenbedingungen und den Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren feststellen. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen einer Stadt Einfluss auf die Hilfe zur Erziehung nehmen. So sieht beispielsweise der Arbeitskreis Jugend (AKJ) der TU Dortmund in seinem auf Basis der Daten des Jahres 2017 verfassten HzE-Bericht 2019 einen Zusammenhang zwischen dem Bezug von Transferleistungen und der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung². In NRW lag der Anteil der Familien, denen eine Hilfe zur Erziehung gewährt wird (ohne die Erziehungsberatung) und gleichzeitig Transferleistungen erhalten, im Jahr 2017 bei 58 Prozent. Innerhalb der gewährten Hilfen schwanken die Anteile deutlich. Von 30,1 Prozent bei Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII bis hin zu 71 Prozent bei Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII.³ Die größte Hilfeempfängergruppe der HzE-Leistungen sind die Alleinerziehenden. Die Quote der Alleinerziehenden, die eine gewährte Hilfe zur Erziehung erhalten, bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen, liegt bei 70 Prozent und damit 14 Prozentpunkte über den Hilfeempfängern gesamt (56 Prozent).⁴

Die Fa. con_sens, welche ein Benchmarking unter elf großen kreisangehörigen Kommunen bzw. kreisfreien Städten durchführt, kommt zu dem Entschluss, dass soziostrukturelle Rahmenbedingungen somit zumindest einen indirekten Einfluss auf die Hilfe zur Erziehung haben.⁵ Die Stadt Aachen ist ebenfalls freiwilliger Teilnehmer dieses Benchmarkings.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Aachen** sind in folgender Tabelle dargestellt:

Strukturkennzahlen 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der EW 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,15	17,81	19,06	19,65	20,21	21,34	23

² LWL: HzE Bericht 2019, <https://www.lwl-landesjugendamt.de>, Stand 22. August 2019

³ LWL: HzE Bericht 2019, S31, <https://www.lwl-landesjugendamt.de>, Stand 22. August 2019

⁴ LWL: HzE Bericht 2019, S10 f, <https://www.lwl-landesjugendamt.de>, Stand 22. August 2019

⁵ Fa. con_sens, Benchmarking Hilfen zur Erziehung in NRW 2017, unveröffentlichter Bericht

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	k. A.	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	k. A.	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	k. A.	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

Die **Stadt Aachen** hat einen unterdurchschnittlichen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung. Dies wirkt sich leicht belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

Alle weiteren soziostrukturellen Daten sind an dieser Stelle nicht ermittelbar. Durch die besondere Struktur mit der StädteRegion Aachen liegen die Daten aus datenschutzrechtlichen Gründen nur auf der Ebene der StädteRegion vor. Zur weiteren Analyse der in Aachen vorgefundenen Situation können diese Werte nicht herangezogen werden.

Im Rahmen der freiwilligen Teilnahme am Benchmarking der Fa. con_sens werden Kennzahlen, z. B. der Anteil der Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II und Schulabgänger ohne Schulabschluss, abgebildet. Wie die Daten erhoben werden und ob sie der gleichen Systematik unterliegen, kann an dieser Stelle nicht abschließend bewertet werden. Auf die Analyse wird dahingehend verzichtet.

→ Steuerung und Organisation

Die Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden durch die angestrebten Ziele, die Intensität der Steuerung, die Form der Organisation und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Eine Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung ist in der Stadt Aachen vorhanden. Aus festgelegten Zielen werden steuerungsrelevante Kennzahlen gebildet und Maßnahmen operationalisiert. Die Kennzahlen werden über die politischen Gremien besprochen und Maßnahmen beschlossen.

Eine Stadt sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die gesamte Kinder-, Jugend und Familienhilfe und weitere angrenzende Aufgabenbereiche einbeziehen. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung sollte sicherstellen, dass eine Kommune ihre gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss sie zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Die **Stadt Aachen** verfügt über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung. Die Stadt Aachen hat im Haushaltsplan 2018 Ziele der erzieherischen Hilfen festgelegt. Im Produkt 060301 (Hilfe für junge Menschen und Familien) werden als Produktziele die Verhinderung von Kindeswohlgefährdungen und die Förderung der Erziehungsfähigkeit von Familien genannt. Zu diesen Zielen werden als Fallzahlen die Anzahl betreuter Fälle im Rahmen eingereichter Hilfen zur Erziehung und Anzahl der gemeldeten Kindeswohlgefährdungen abgebildet.⁶ Kennzahlen enthält der Haushalt nicht.

Darüberhinausgehend hat der Fachbereich 45 eigene Ziele formuliert:

- Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen, jungen Erwachsenen und ihren Familien durch Um- und Ausbau und Qualifizierung von Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsangeboten verbessern,
- Junge Menschen in ihrer individuellen Entwicklung zu fördern,
- die Erziehungskompetenz von Eltern stärken,
- den Kinderschutz sicherstellen,
- die Chancengleichheit sichern,
- die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen,

⁶ vgl. HH-Plan 2018 der Stadt Aachen, S. 1053

- Kinderarmut verhindern und
- Gestaltung einer kinder- und familienfreundlichen Stadt.

Im Fachbereich 45 bestehen erweiterte Kennzahlen zu den definierten Zielen. Diese werden in jährlich stattfindenden Klausurtagungen der Führungskräfte des Fachbereichs besprochen und fortgeschrieben. Aus den Kennzahlen werden operative Maßnahmen gebildet. Über die Klausurtagungen hinausgehend werden die Kennzahlen und Maßnahmen in Facharbeitskreisen und politischen Gremien reflektiert, fortgeschrieben und besprochen.

Organisation

→ Feststellung

Die sozialräumliche Ausrichtung der Abteilung Jugend mit neun Sozialraumteams wird konsequent verfolgt. Anhand ausgewählter Kriterien erfolgt eine Personalzuordnung zu den Bezirken. Jeder Beschäftigte soll nach Möglichkeit gleich viele Hilfefälle betreuen.

Eine gute Organisation zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten sowie optimierte Abläufe aus.

Die Abteilung Jugend der **Stadt Aachen** (45/300) ist im Dezernat IV dem Fachbereich Kinder, Jugend und Schule (Fachbereich 45) zugeordnet. Die Abteilung Jugend gliedert sich in die Bereiche Serviceteam Jugend, 45/310 Jungendförderung und besondere Dienste sowie 45/320 allgemeine Dienste.

Der Zuschnitt des Fachbereichs 45 begünstigt die Vernetzungen z. B. bei gemeinsamen Projekten, da teilweise die gleiche Zielgruppe angesprochen wird. Eine Besonderheit an dieser Stelle betrifft den Bereich 45/400 Schule. Durch die Gründung der StädteRegion Aachen wurden die Schulaufsicht, das Schulverwaltungsamt und das Bildungsbüro an diese übertragen.

Die Abteilung Jugend arbeitet sozialräumlich. Bereits Mitte der 90er Jahre entstanden die Sozialraumteams. Der Einführungsprozess wurde wissenschaftlich begleitet. Ende der 90er Jahre wurden die Sozialräume gebildet. Jedem Sozialraumteam sollen mindestens zwei Beschäftigte der Wirtschaftlichen Jugendhilfe angehören. Eine Ausnahme bildet das Sozialraumteam IX, dem kein Beschäftigter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe angehört. Insgesamt bestehen im Stadtgebiet neun Sozialraumteams. Die Sozialraumteams I bis V sind die originären Teams des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD). Die weiteren Sozialraumteams sind die Spezialdienste für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII, den Pflegekinderdienst, die Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge und der Kriseninterventionsdienst für Kindeswohlgefährdungen nach § 8a SGB VIII.

Die Abteilung Jugend verfügt über eine Personalbemessung auf Ebene der Sozialraumteams. Anhand eines definierten Punktekataloges wird die Arbeit regelmäßig überprüft und auf die Beschäftigten verteilt. Dabei verfolgt die Abteilung das Ziel einer gleichen Arbeitsbelastung.

→ Internes Kontrollsystem (IKS)

→ Feststellung

Ein internes Kontrollsystem ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorhanden.

Ein wirksames internes Kontrollsystem soll eine rechtmäßige, wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerledigung und eine ordnungsgemäße interne und externe Rechnungslegung sicherstellen und Vermögensschäden verhindern. Bestehende Risiken bei der Aufgabenerledigung sollten durch eine Stadt ermittelt sowie bewertet und Gegenmaßnahmen getroffen werden. Hierzu sollten verbindliche technische und organisatorische Maßnahmen getroffen und Kontrollen installiert werden.

Die **Stadt Aachen** hat kein schriftlich formuliertes Konzept über ein internes Kontrollsystem (IKS) in der Abteilung Jugend. Es sind allerdings einzelne Elemente eines IKS vorhanden. Diese werden im Folgenden näher beschreiben.

Finanzielle Risiken werden regelmäßig im Rahmen der Sachstandsberichte eingeschätzt und Steuerungsmaßnahmen daraus entwickelt. Fachliche Risiken werden vor allen Dingen in regelmäßigen Dienstbesprechungen erörtert. Zur Risikominimierung dienen in erster Linie Verfahrensstandards zur systematischen Fallbearbeitung und Prozessbeschreibungen.

Die Prozessabläufe und Entscheidungen sind im Fachverfahren klar geregelt. Sollte ein festgelegter Prozess nicht eingehalten werden, unterbindet das Fachverfahren die weitere Eingabe. Die elektronische Aktenführung ist noch nicht vorhanden. Gleichwohl sind Eingaben, wie Daten, Fristen, Hilfeplanung usw. im System ersichtlich. Die wichtigsten Angaben über Hilfearten, Zielvereinbarungen, Laufzeiten der Hilfe, nächste Fortschreibung, Träger, Pflegefamilie, Bezugspersonen, Vormund etc. sind im System hinterlegt und einsehbar. Auch die Zahlungen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sind eingepflegt, so dass auch der Allgemeine Soziale Dienst einen Überblick über die Kosten eines Falles hat. Eine individuelle Wiedervorlagefunktion ist nicht vorhanden. Über die Protokolle des Fachverfahrens kann man sehen, welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu welchem Zeitpunkt Eingaben vorgenommen haben. Auch besteht für die Abteilungs- und Sachgebietsleitung die Möglichkeit, die „Fallakte“ aus dem Fachverfahren auszudrucken. Diese Fallakte beinhaltet große Teile der physikalischen Akte, entspricht aber nicht einer elektronischen Aktenführung.

Für ein standardisiertes IKS sind folgende Bereiche mindestens verbindlich und schriftlich zu regeln:

- Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten für die einzelnen Bausteine des IKS
- Einheitliche Abläufe und Prozesse
- Beurteilung und Bewertung von fachlichen, finanziellen und Korruptionsrisiken sowie Personal- und IT-Risiken
- Maßnahmen zur Risikovermeidung bzw. -verminderung
- Festlegung von Priorisierungen in der Bearbeitung

- Regelmäßige Anpassung der Prozesse und Abläufe an neue Risiken
- Prozessintegrierte Kontrollen, technische Plausibilitätsprüfungen, Vier-Augen-Prinzip
- Vorgaben zu regelmäßigen stichprobenhaften prozessunabhängigen Kontrollen. Festlegung von Standards und Hilfsmitteln
- Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse der Prozesskontrollen
- IT-Berechtigungskonzept

Einzelne dieser Bausteine sind bei der Stadt Aachen bereits vorhanden. Diese könnten ergänzt, weiterentwickelt und zu einem Konzept für ein IKS zusammengeführt werden.

Prozesskontrollen

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat Prozesskontrollen in die Arbeitsabläufe integriert. Anlassbezogene Kontrollen werden vom Fachcontrolling durchgeführt. Prozessunabhängige Kontrollen bestehen hingegen nicht.

Im Rahmen der Umsetzung des IKS sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mit den Prozesskontrollen sollte erreicht werden, dass die Beachtung und Einhaltung von festgelegten Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollzogen werden können.

Bei der **Stadt Aachen** gibt es in den Verfahrensstandards prozessintegrierte Kontrollen. Im Fachverfahren ist eine Prozessabfolge für die Fallbearbeitung hinterlegt, die zwingend eingehalten werden muss. Diese orientiert sich an der Geschäftsprozessordnung, in der die Fallabläufe hinterlegt sind. Dabei unterscheiden die Verfahrensschritte, ob eine laufende Hilfe oder ein neuer Fall zu bearbeiten ist. Die elektronische Wiedervorlage sichert für fest definierte Ereignisse wie die Volljährigkeit eines Klienten die rechtzeitige Weiterbearbeitung bzw. Fortschreibung des Falls. Auch die Teamleitung kann sich alle Fälle mit Wiedervorlage und Fristen ansehen. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe hat ebenso Zugriff auf die Fallakte. Jeder Finanzfall wird von der Teamleitung im Fachverfahren freigegeben, bei kostenintensiveren Fällen oder Fällen mit speziellen Vereinbarungen erfolgt die Freigabe durch die Sachgebiets- und Abteilungsleitung.

Die Prozesskontrollen werden auf Ebene der kollegialen Beratung im Sozialraumteam durchgeführt. Alle neuen Hilfepläne und jede Hilfeplanfortschreibung werden in der kollegialen Beratung besprochen. Teilnehmer an der kollegialen Beratung sind die pädagogischen Fachkräfte, die Wirtschaftliche Jugendhilfe und die Teamleitung des Sozialraumteams. Dabei besitzen die Wirtschaftliche Jugendhilfe und die Teamleitung ein Vetorecht. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe verfolgt dabei primär monetäre Aspekte bei der Auswahl des Leistungsanbieters. Die Teamleitung beurteilt den pädagogischen Bereich der Leistungsvergabe. Macht eine Partei vom Vetorecht Gebrauch, wird der Hilfefall der nächst höheren Instanz (Sachgebietsleitung) zur Entscheidung vorgelegt. Durch das gewählte Verfahren stellt die Abteilung Jugend sicher, dass die Fach- und Dienstaufsicht bei den Teamleitungen eingehalten wird.

Das Fachcontrolling der Stadt Aachen führt regelmäßig anlassbezogene Prozesskontrollen durch. Die Ergebnisse der Kontrollen werden den Teams rückgekoppelt. Sofern die Ergebnisse freie Träger betreffen, werden diese in den Qualitätsdialogen besprochen. Vorgaben und Standards zu den Prozesskontrollen gibt es bislang nicht. Prozessunabhängige Kontrollen werden bislang nicht durchgeführt. Laut Aussage der Stadt Aachen sind die hierfür erforderlichen personellen Ressourcen nicht vorhanden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte prozessunabhängige, stichprobenartige Kontrollen auf Ebene der Sachgebietsleitung und Abteilungsleitung durchführen. Hierdurch wird die Fach- und Dienstaufsicht sichergestellt. Zusätzlich kann die Prozessqualität verbessert werden.

Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Stadt Aachen verfügt über ein gut strukturiertes Finanzcontrolling. Regelmäßig erstellt die Abteilung Jugend einen Sachstandsbericht zur Entwicklung der Hilfen zur Erziehung, der dem Kinder- und Jugendausschuss vorgelegt wird. Kennzahlen sind kein Bestandteil des Sachstandsberichtes. Zusätzlich werden die Ergebnisse des Benchmarkings der Fa. con_sens dem Fachausschuss vorgelegt. Durch das Benchmarking erhält die Stadt eine interkommunale Einordnung bei definierten Kennzahlen.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und –verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Abweichungen von den gesetzten Zielen können durch einen Soll-Ist-Vergleich erkannt und zeitnah gegengesteuert werden. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Die **Stadt Aachen** verfügt über ein gut strukturiertes Finanzcontrolling. Das Finanzcontrolling ist dem Serviceteam Jugend organisatorisch zugeordnet. Neben dem Finanzcontrolling ist auch das Fachcontrolling in dieser Organisationseinheit verortet. Dies gewährleistet eine enge Verzahnung und einen stetigen Austausch dieser Bereiche.

Unterjährig erstellt das Finanzcontrolling einen Sachstandsbericht zur Vorlage im Kinder- und Jugendausschuss. Die Sachstandsberichte beinhalten folgende Punkte:

- Übersicht der finanziellen Auswirkungen der Hilfe zur Erziehung und der Eingliederungshilfe
- Erläuterungen zu Aufwands- und Ertragspositionen
- Fallzahlenentwicklungen je Hilfeart

- Ursachenanalyse der Aufwands- und Fallzahlenentwicklung
- Ausblick auf die kommenden inhaltlichen Schwerpunkte⁷

Durch die Teilnahme am Benchmarking der Fa. con_sens verfügt die Stadt Aachen über zusätzliche Informationen wie bspw. sozio-strukturelle Merkmale und steuerungsrelevante Kennzahlen. Das Benchmarking bietet der Stadt Aachen die Möglichkeit eines interkommunalen Vergleichs zwischen elf Jugendämtern der mittelgroßen Städte in NRW.

Der Fachbereich Kinder, Jugend und Schule hat einen engen Austausch mit dem Kinder- und Jugendausschuss. Neben den Sachstandsberichten werden die Ergebnisse des Benchmarkings der Fa. con_sens im Kinder- und Jugendausschuss kommuniziert. Dies ist positiv zu bewerten.

Die teils sehr komplexen Zusammenhänge der Hilfe zur Erziehung werden bislang nicht in eigene Kennzahlen für den Sachstandsbericht überführt. Ein wichtiges Steuerungsinstrument sieht die gpaNRW darin, dass Kennzahlen erhoben, analysiert und fortgeschrieben werden. Durch die Darstellung von Kennzahlen im Zeitreihenverlauf wird der Ressourceneinsatz noch transparenter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte den Sachstandsbericht um steuerungsrelevante, selbst definierte Kennzahlen erweitern. Hierdurch können z. B. Kostenentwicklungen je Hilfefall transparent dargestellt werden. Sinnvoll ist es, auch die Kennzahlen dieses Prüfungsberichts fortzuschreiben.

Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Abteilung Jugend verfügt über ein gut funktionierendes Fachcontrolling. Der Controller-Newsletter ist eine gute Grundlage, um Veränderungen in der Trägerlandschaft der Stadt Aachen zu kommunizieren.

Eine Stadt sollte ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Die **Stadt Aachen** verfügt über ein gut funktionierendes und strukturiertes Fachcontrolling. Das Fachcontrolling ist als Teil des Serviceteams Jugend organisatorisch der Abteilungsleitung direkt unterstellt.

Eine zentrale Aufgabe des Fachcontrollings der Stadt Aachen betrifft die Aufbereitung von Informationen sowie die komprimierte Darstellung für die Sozialraumteams. Die Informationen werden aus 14-tägig stattfindenden Teamleiterbesprechungen und so genannten große Leitungsbesprechungen zusammengestellt. Letztere finden alle sechs Wochen statt. Das Fachcon-

⁷ vgl. 3. Sachstandsbericht 2017: Bericht über die Fallzahlen und Kostenentwicklungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung und Maßnahmen nach §35a SGB VIII, Stand 29. Mai 2018

trolling hat zum Zwecke der Informationsbereitstellung die Controller-Newsletter entworfen. Die Newsletter sind wie folgt aufgebaut:

- neue Angebote Aachener Träger
- Veränderung der Angebote Aachener Träger
- Arbeitsaufträge beim Fachcontrolling, welche Einfluss auf die Arbeit der Sozialraumteams haben
- Hinweise

Durch die Controller-Newsletter stellt das Fachcontrolling sicher, dass wesentliche und komprimierte Informationen in die einzelnen Sozialraumteams transportiert werden.

Um die Qualität einzelner Maßnahmen zu sichern und auszubauen, finden mindestens einmal jährlich Qualitätsdialoge mit den Jugendhilfeträgern statt. Bei speziellen Themen, wie z. B. den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII, erfolgen die Qualitätsdialoge engmaschiger. Das Fachcontrolling sammelt hierzu Informationen bei den Fachkräften der Sozialraumteams. Aus den Erfahrungen der Beschäftigten versucht man Qualitätsstandards zu setzen und diese auszubauen. Die Informationen der Qualitätsdialoge werden ebenfalls über den Controller-Newsletter kommuniziert.

Die Stadt Aachen verfügt bislang nicht über ein Anbieterverzeichnis. Gleichwohl müssen die freien Träger der Abteilung Jugend die gültige Betriebserlaubnis sowie die Leistungs- und Entgeltvereinbarung vorlegen. An den Entgeltverhandlungen nehmen die Abteilungsleitung und das Fachcontrolling teil. Das Fachcontrolling führt die Dokumente auf einem geteilten Laufwerk zusammen. Die Dokumente stehen allen Bediensteten somit zur Verfügung.

→ **Feststellung**

Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen durch einen Zielerreichungsgrad bei Fortschreibung oder Beendigung der Hilfe gemeinsam mit allen Beteiligten ist positiv zu sehen. Das bietet die frühzeitige Möglichkeit, die Hilfeform anzupassen und die Akzeptanz und Wirksamkeit im Hinblick auf die Ziele des Hilfeplans zu erhöhen. Dies stellt ein gutes Mittel zur Qualitätssicherung dar und beugt Abbrüchen der Hilfen durch den Leistungsempfänger vor.

Bei jeder Hilfe wird nach deren Beendigung eine gemeinsame Bewertung mit den Beteiligten (Leistungsempfänger, Träger, Fachkraft ASD) vorgenommen. Es wird besprochen, inwieweit die gesetzten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungsgrad). Auch bei einer Fortschreibung des Hilfeplans wird die Zielerreichung gemeinsam bewertet. Der Hilfeplan ist grundsätzlich an Zielen orientiert. Der Vordruck zur Fortschreibung des Hilfeplanes beinhaltet unterschiedliche Handlungsschritte, welche jeweils zu bewerten sind. Diese sind u. a. die Förderung der Erziehungsfähigkeit, die Rückkehr in die Herkunftsfamilie und die Verbesserung der Eltern-Kind-Beziehungen. Alle am Hilfeplangespräch teilnehmenden Personen müssen eine Einschätzung über den Hilfeverlauf abgeben. Somit können nicht zielführende Maßnahmen transparent gemacht werden um dann verändert oder beendet zu werden. Das Fachcontrolling und die Sachgebietsleitung haben Zugriff auf die Formulare der Hilfeplanfortschreibungen. Für die Wirkungsmessung gibt es bislang keinen verbindlichen Prozess, in dem die Daten systematisch und strukturiert ausgewertet werden. Laut Aussage der Stadt Aachen wäre dies zwar wünschenswert, ist aufgrund der geringen Personalausstattung an dieser Stelle nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte ein System zur Wirkungsmessung einzelner Maßnahmen entwickeln und die Prozesse verbindlich regeln. Die Informationen sollten allen Fachkräften, nach Möglichkeit im Anbieterverzeichnis des Fachverfahrens, zur Verfügung stehen. Auch wären die Controller-Newsletter gut geeignet, um die Wirkungsmessung zu einzelnen Anbietern zu kommunizieren.

In der Abteilung Jugend wurde eine Kostenhierarchie eingeführt, die regelt, wer Fälle ab welcher Kostenhöhe bewilligen darf. Jeder Finanzfall wird grundsätzlich von der Teamleitung freigegeben. Dies ist dann möglich, wenn die Kosten im Fachverfahren eingepflegt sind. Jeder individuell gestaltete Vertrag mit einem Leistungsanbieter muss nach Prüfung des Fachcontrollings über die Sachgebiets- und Abteilungsleitung freigegeben werden.

→ Verfahrensstandards

Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die Analyse der bestehenden Prozesse einhergehend mit der graphischen Darstellung in Flussdiagrammen wird durch die gpaNRW befürwortet.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD).

Eine Stadt sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten zur Verfügung stehen.

Die **Stadt Aachen** hat in den vergangenen Jahren durch einen Organisationsprozess die bestehenden Abläufe in der Abteilung Jugend tiefgehend analysiert. Die bestehenden Prozesse wurden feinkörnig aufgegliedert. Jeder Prozess wurde mit einer durchschnittlichen Arbeitszeit belegt. Die gewählte Darstellungsform in Flussdiagrammen ist zu befürworten. Übersichtlich wird jeder Fachkraft dargestellt, welche Prozessschritte einzuhalten sind. Neben den Flussdiagrammen bestehen ausformulierte Abläufe. Diese sind detaillierter und verweisen noch auf zusätzliche Inhalte wie zu verwendende Formulare und zu beteiligende Personen. Die einheitlichen Prozessabläufe und Standards bieten grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung trotz dezentraler Ausrichtung.

Hilfeplanverfahren

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat das Vorgehen innerhalb der Hilfeplanung ausgiebig und anhand von Flussdiagrammen beschrieben. Dabei differenziert sie, ob eine ambulante oder eine stationäre Hilfe bewilligt wird. Die konsequente Teilnahme der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an den Teamkonferenzen ist aus finanzwirtschaftlicher Sicht zu befürworten. Die Möglichkeit der Rückführung ist bei stationären Hilfen immer zu prüfen und bei der Auswahl des Leistungsanbieters zu berücksichtigen.

Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 Abs. 2 SGB VIII vorgesehen, in dem die Personensorgeberechtigten und das Kind/der Jugendliche zu beteiligen sind.

Eine schriftliche Prozessbeschreibung des Hilfeplanverfahrens sollte die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplans und die beteiligten Personen verbindlich regeln. Die Einhaltung der Regelungen sollte regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden. Die gpaNRW hält für das schriftlich zu dokumentierende Hilfeplanverfahren folgende Mindeststandards für erforderlich:

- Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.
- Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.
- Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.
- Mehrere Fachkräfte (mindestens drei) reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.
- Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe eingebunden werden. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.
- Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.
- Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.
- Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.
- Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.
- Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.
- Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.
- Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.

In der **Stadt Aachen** besteht eine Geschäftsprozessordnung. Diese regelt, wie ein Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchzuführen ist. Die Geschäftsprozessordnung gilt für alle Beschäftigte der Sozialraumteams. Im Rahmen eines Organisationsprozesses mit dem Fachbereich 11 wurden alle Prozesse der Abteilung Jugend analysiert und graphisch dargestellt. Die graphische Darstellung erfolgt in Form von Flussdiagrammen. Fristen für die Bearbeitung werden in der graphischen Übersicht bislang nicht berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Flussdiagramme um Fristen erweitern. Hierdurch wäre einheitlich und übersichtlich dargestellt, welcher Prozessschritt in welcher Frist zu erfolgen hat. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten einen verbindlichen Rahmen der hilft, die tägliche Arbeit zu strukturieren.

Der Falleingang legt fest, dass ein Antrag auf HzE mündlich oder schriftlich im Sozialraumteam eingereicht werden kann. Die Sachbearbeitung im Sozialraumteam prüft als erstes die örtliche und sachliche Zuständigkeit. Sofern die Zuständigkeit bei der Abteilung Jugend liegt, beginnt die sogenannte Klärungsphase. Die direkte Prüfung der Zuständigkeit vor der eigentlichen Klärungsphase wird durch die gpaNRW befürwortet.

Die Klärungsphase startet mit der Aufklärung der Klienten über mögliche Leistungen der HzE. Die Sachbearbeitung prüft an dieser Stelle das Sorgerecht. Sofern der Klient bislang keine Leistungen der Hilfe zur Erziehung in Anspruch genommen hat, erfolgt die Erfassung der Stammdaten im Fachverfahren. Die Sachbearbeitung erstellt eine Dokumentation über den bisherigen Kontakt. Sofern eine Leistung vom Klienten in Anspruch genommen wird, erfolgt die eigentliche Aufnahme. Hierzu ist ein Antrag auf HzE inklusive Schweigepflichtentbindung auszufüllen. Der Klient erhält schriftliche Informationen zum Datenschutz.

Nun startet die eigentliche Bedarfsklärung. Die Sachbearbeitung muss mindestens fünf persönliche Kontakte zu Schulen, Therapeuten, Familienangehörigen, Ärzten, Polizei usw. durchführen. Hierdurch soll ein differenziertes Bild zur Fallbeurteilung gebildet werden. Nun erfolgt die eigentliche psychosoziale Diagnose. Die Sachbearbeitung führt die gewonnenen Erkenntnisse strukturiert zusammen. Hierzu ist das standardisierte Teamprotokoll zu verwenden. Die Erkenntnisse der Diagnose werden in der Teamkonferenz den anderen Mitgliedern vorgestellt. Teilnehmer der Teamkonferenz sind mindestens die Sachbearbeitung, eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und die Teamleitung des Sozialraumteams. In der Teamkonferenz haben die Wirtschaftliche Jugendhilfe und die Teamleitung ein Vetorecht. Sofern vom Vetorecht Gebrauch gemacht wird, erfolgt ein enger und gemeinsamer Austausch aller Beteiligten im Sozialraumteam. Der Fall wird dann in einem Erörterungsgespräch der Sachgebietsleitung vorgelegt. Dies ist jedoch ein Ausnahmefall. In der Regel verständigt man sich im Sozialraumteam auf die geeignete Hilfe. Durch die Teilnahme der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an der Teamkonferenz wird die wirtschaftliche Perspektive bei der Wahl der Hilfe berücksichtigt. Generell besteht die Anweisung, ambulante Hilfen einer stationären Hilfe vorzuziehen, sofern beide Hilfen geeignet wären. Am Ende der Klärungsphase steht die eigentliche Einrichtung der Hilfe zur Erziehung. Sofern im Sozialraumteam personelle Engpässe bestehen, wird ein zeitlich befristeter Klärungsauftrag an einen festgelegten Träger formuliert. Dieser erhält bis zu 42 Fachleistungsstunden, um die Klärungsphase zu übernehmen. Durch dieses Verfahren stellt die Abteilung Jugend sicher, dass Unterstützung des Klienten zeitnah erfolgen kann.

Die nächste Phase ist die erstmalige Einrichtung der Hilfe. Die Klienten werden über das Ergebnis der Teamkonferenz unterrichtet. Danach erfolgt die Suche nach einem geeigneten Anbieter. Dabei werden die Klienten auf das gesetzlich festgelegte Wunsch- und Wahlrecht nach § 5 SGB VIII hingewiesen. Wurde ein geeigneter Anbieter ausgewählt, wird ein Vorstellungsgespräch vereinbart. Hier sollen sich die Leistungsanbieter und Leistungsempfänger kennenlernen. Sofern am Ende dieses Gesprächs die Beteiligten eine Zusammenarbeit befürworten, wird erstmals ein Termin zur Durchführung eines Hilfeplangesprächs vereinbart. Im Rahmen des Hilfeplangesprächs werden zwischen der Sachbearbeitung, dem freien Träger und den Klienten Ziele vereinbart, welche durch die Hilfe zur Erziehung erreicht werden sollen. Auf Grundlage des Hilfeplangesprächs wird die Leistung an den freien Träger vergeben. Die Sachbearbeitung erstellt einen Erstbewilligungsbescheid.

Der Hilfeplan ist alle sechs Monate zu aktualisieren. Bevor die Sachbearbeitung im Sozialraumteam mit dem Hilfeplangespräch beginnt, muss der Leistungsanbieter einen Sachstandsbericht über die bisherige Arbeit einbringen. Dieser Sachstandsbericht ist durch die Sachbearbeitung zu sichten. Nach erfolgter Sichtung beginnt die eigentliche Vorbereitung auf das Hilfeplangespräch. Zentraler Ansatz nach Sichtung des Sachstandsberichtes ist die Frage, ob der Leistungsanbieter und die gewählte Hilfe weiterhin geeignet sind. Ist dies nicht der Fall, geht der Fall wieder in die Teamkonferenz. Kommt die Sachbearbeitung zu dem Entschluss, dass der

Leistungsanbieter und die gewählte Hilfe weiterhin geeignet sind, wird das Hilfeplangespräch durchgeführt. An diesem Hilfeplangespräch nehmen der Leistungsanbieter und die Klienten teil. Es wird besprochen, inwieweit die ursprünglich gesetzten Ziele erreicht wurden. Alle Beteiligten bewerten an dieser Stelle den Hilfeplanverlauf und die Zielerreichung.

Die Abteilung Jugend hat für die Fortschreibung des Hilfeplans ein Intervall von sechs Monaten festgelegt. Bei Leistungen für junge Volljährige wird von diesem Standard abgewichen. Die Fortschreibung erfolgt alle drei Monate. Die engmaschigere Hilfeplanung bei den jungen Volljährigen wird durch die gpaNRW befürwortet.

Im Rahmen der Einrichtung von stationären Hilfen ist stets die Rückführung in die Herkunftsfamilie fester Bestandteil der Hilfeplanung. In der Hilfeplanung muss die psychosoziale Diagnose mit eigener ausführlicher Stellungnahme der Sachbearbeitung hierzu eine Aussage beinhalten. Mit in Aachen verorteten Trägern werden im Rahmen der Konzeptionierung bzw. Leistungsbeschreibung von stationären Angeboten Rückführungsmaßnahmen verbindlich verankert. Die Aufgabe der Fachkräfte besteht darin, jede Hilfeplanung daraufhin zu prüfen, ob eine Rückführung in die Herkunftsfamilie möglich ist. Wenn dies der Fall ist, muss bei der Auswahl des Leistungsanbieters darauf geachtet werden, dass die Rückführungsarbeit integrierter Bestandteil des Leistungsangebotes ist.

→ Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu).

→ **Feststellung**

Die Abteilung Jugend führt eine Personalbemessung auf Grundlage eines eigenen Schemas durch. Eine Personalbedarfsplanung über geplante Veränderungen in der Abteilung liegt vor. Die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird anhand eines Einarbeitungskonzeptes durchgeführt.

Eine Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte die Stadt ihr Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.

Die **Stadt Aachen** führt eine Personalbemessung für die Bereiche des ASD durch. Die Bemessung erfolgt dabei auf Basis eines selbst definierten Bewertungsschemas. Die Abteilung Jugend hat alle Fälle anhand dieses Punktesystems bewertet und errechnet daraus das benötigte Personal. Das jetzige Personalbemessungsverfahren wird dabei für die einzelnen Sozialraumteams durchgeführt. Zukünftig könnte die Personalbemessung auf Grundlage von Bearbeitungszeiten je Hilfefall erfolgen. Die erhofft sich die Abteilung Jugend eine fundierte Möglichkeit der Personalbemessung. Aktuell findet eine Analyse aller Geschäftsprozesse statt. Hierzu werden Prozessketten aufgebaut. Jeder Prozessschritt wird dabei mit einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit hinterlegt. Zukünftig wird es möglich sein, jeden Prozess zeitlich zu bewerten. Grundlage der Prozesszeiten sind die definierten Aachener Standards. Positiv an dieser Stelle ist auch, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe ebenfalls einer Analyse der Geschäftsprozesse unterzogen wird. Hierdurch wird zukünftig eine individuelle Personalbemessung möglich sein.

Im Jahr 2017 wurde ebenfalls eine Personalbedarfsplanung erstellt. Die Prozessverantwortung liegt beim Fachbereich 11. Über einen strukturierten Prozess wird für alle Ämter die Personalbedarfsplanung durchgeführt. Aus diesem Prozess erhält die Abteilung Jugend eine Liste über geplante Austritte. Ungeplante Austritte finden in dieser Personalbedarfsplanung bislang keine Berücksichtigung. Durch eine gute Zusammenarbeit mit dem Fachbereich 11 gelingt es der Abteilung Jugend jedoch, möglichst zeitnah Stellen neu-/wiederzubesetzen.

→ **Empfehlung**

Die Personalbedarfsplanung sollte um ungeplante Fluktuationen erweitert werden. Hierzu können Erfahrungswerte der Vergangenheit genutzt werden.

Im ASD der Stadt Aachen besteht grundsätzlich keine Stellenwiederbesetzungssperre. Nach Möglichkeit versucht die Abteilung Jugend Stellenvakanzen frühzeitig auszuschreiben. Dabei wird auf die Befristung der Arbeitsverhältnisse verzichtet. Weitere Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität sind Fortbildungsmaßnahmen, flexible Arbeitszeiten und die Möglichkeit eines Homeoffice-Tages. In der Stadt Aachen wird über die Katholische Hochschule NRW der Studi-

engang Soziale Arbeit angeboten. Dadurch ist es für den ASD der Stadt Aachen leichter, geeignete Fachkräfte zu finden. Die Abteilung Jugend ist gut vernetzt. Auch hierdurch wird der Zugang zu Fachpersonal erleichtert.

In der Abteilung Jugend wird viel Wert auf die fachliche Qualität gelegt. Für das Jahr werden frühzeitig Fortbildungsmaßnahmen an die Beschäftigten kommuniziert. Für neue Beschäftigte gibt es dabei verbindliche Teilnahmen. Die erfahrenen Beschäftigten können optional an Schulungen teilnehmen. Es gibt sowohl externe Fortbildung als auch Inhouse-Schulungen (Großteil).

Die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgt intensiv. Hierzu besteht ein Einarbeitungskonzept. Dieses Einarbeitungskonzept differenziert dabei nicht nach Qualifikation der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Jeder Beschäftigte erhält einen festen Ansprechpartner im Sozialraumteam. Zusätzlich sind die Teamleitungen immer ansprechbar. Des Weiteren stehen den Beschäftigten die Geschäftsprozessordnung, Arbeitsanweisungen und das Seminar „Willkommen in der Abteilung Jugend“ zur Verfügung. Zukünftig plant die Abteilung, alle in Flussdiagramme übergeleiteten Prozesse in ein neues Konzept zur Einarbeitung einzubinden.

→ **Empfehlung**

Die Abteilung Jugend sollte das bestehende Einarbeitungskonzept überarbeiten. Dabei sollte nach Möglichkeit die Einarbeitung individuell an den Vorkenntnissen der Beschäftigten ausgerichtet werden.

Personaleinsatz 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	41	22	31	32	37	42	22
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	122	83	122	154	176	230	22

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

Allgemeiner Sozialer Dienst

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen übersteigt in den Jahren 2017 und 2018 den von der gpaNRW gesetzten Personalrichtwert deutlich.

Im Jahr 2017 beträgt die Fallverantwortung je Vollzeit-Stelle ASD in der **Stadt Aachen** 41 Hilfeplanfälle. Im Vergleich der kreisfreien Städte ist dies der zweithöchste Wert. 2.010 Hilfeplanfälle werden durch 48,87 Vollzeit-Stellen bearbeitet. Die Spezialdienste sind darin enthalten.

Im Jahr **2018** werden 40 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD bearbeitet. Die Hilfeplanfälle sinken auf 1.915 Hilfefälle, das Personal verringert sich auf 48,29 Vollzeit-Stellen. In beiden Jahren übersteigt die Stadt Aachen den Richtwert der gpaNRW deutlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte eine Personalbemessung für den Bereich des ASD durchführen. Als Grundlage können die bereits in den Geschäftsprozessen hinterlegten Bearbeitungszeiten verwendet werden.

Wirtschaftliche Jugendhilfe

Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

In der **Stadt Aachen** bearbeitet eine Vollzeit-Stelle der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Jahr 2017 122 Hilfepläne. Drei Viertel der Vergleichskommunen erzielen einen höheren Wert. Der geringe Wert Fälle je Vollzeit-Stelle Wirtschaftliche Jugendhilfe kann dem Umstand der sozialräumlichen Orientierung geschuldet sein. Die Stadt Aachen verfolgt die sozialräumliche Ausrichtung konsequent. Die Beschäftigten der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sind den Sozialraumteams größtenteils räumlich zugeordnet. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen verpflichtend an der kollegialen Beratung teil. Die dezentrale Ausrichtung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bewirkt eine größere Stellenausstattung, da innerhalb der Sozialraumteams krankheitsbedingte Ausfälle und Vertretungen geregelt sein müssen. Im Bedarfsfall vertreten sich die Beschäftigten der Wirtschaftlichen Jugendhilfe auch sozialraumteamübergreifend. Laut Aussage der Abteilung Jugend werden Synergien erzielt. Die Stadt Aachen hebt die gute Fallabstimmung und den engen Austausch hervor.

Im Weiteren ist unter direkter Zuordnung der Abteilungsleitung die Fachberatung Wirtschaftliche Jugendhilfe verankert. Diese trägt dafür Sorge, dass vereinbarte Standards in allen Teams eingehalten werden. Darüber hinaus berät die Fachstelle über eingehende Gerichtsbeschlüsse/Urteile und informiert im Bereich der Kostenerstattungen und Kostenheranziehungen. Unabhängig von den Teambesprechungen trifft sich unter Leitung der Fachstelle die sogenannte WiHi-Runde zur Erörterung und Beratung weiterer Themen. Die Beratungen finden im Rhythmus von sechs Wochen statt.

Im Rahmen der Prüfung wurde seitens der gpaNRW festgestellt, dass die meisten Kommunen eine zentrale Wirtschaftliche Jugendhilfe bevorzugen. Einige Kommunen befinden sich aktuell im Prozess, die dezentrale Ausrichtung rückgängig zu machen.

→ Leistungsgewährung

Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Verfahrensstandards sind in der Geschäftsprozessordnung übersichtlich dargestellt. Der Aspekt der Wirtschaftlichkeit fließt in die Entscheidung über die Hilfestellung ein. Für die Auswahl des geeigneten Leistungserbringers werden die benötigten Informationen in einem Laufwerk geteilt. Es erfolgt eine enge Abstimmung mit dem Leistungsanbieter und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Laufzeitbegrenzungen für ambulante und stationäre Maßnahmen betragen 24 Monate. Zusätzlich bestehen Laufzeitbegrenzungen im Bereich der jungen Volljährigen.

Jeder Hilfefall sollte in einem strukturierten Prozess gesteuert und betreut werden. Dieser sollte unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte umfassen:

- fachliche Zugangssteuerung,
- Feststellung des erzieherischen Bedarfs und der geeigneten und notwendigen Hilfe,
- frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche),
- Auswahl eines passenden Leistungserbringers, z. B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnis, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind,
- enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel anstreben, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken,
- Laufzeit der Hilfe auf das notwendige Maß begrenzen und soweit fachlich vertretbar eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe einleiten.

Die **Stadt Aachen** bearbeitet die Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Diese sind in der Geschäftsprozessordnung geregelt.

Die ambulante Klärung der Stadt Aachen beschreibt die fachliche Zugangssteuerung über die Einleitung des Verfahrens. Eine Familie stellt einen Antrag auf eine Hilfe zur Erziehung inklusive Problembeschreibung und Bedarfsoption. Der Antrag kann schriftlich oder mündlich erfolgen. Die Bezirkssozialarbeit nimmt den Antrag an und prüft die örtliche und sachliche Zuständigkeit der Abteilung Jugend. Sofern die Zuständigkeitsprüfung positiv ist, beginnt die Fachkraft mit der Eruiierung der familiären Situation. Im Rahmen von mindestens fünf persönlichen Kontakten zur Familie und dem Umfeld (Kita, Schule, Freizeitbereich, Ärzte, Verwandtschaft, etc.) wird geklärt, ob und in welcher Art Hilfe zur Erziehung erforderlich ist. Das Ergebnis wird im Rahmen einer ausführlichen "psychosozialen Diagnose" ermittelt. Hilfsmittel ist hierbei ein vorgegebenes Raster mit 29 Fragen, die bedarfsorientiert erweitert werden können.

Bei der Auswahl des Leistungsanbieters sind vorrangig die freien Träger im Stadtgebiet Aachen mit der Leistungserbringung zu beauftragen. Die Stadt Aachen hat mit allen freien Trägern Leistungs- und Entgeltvereinbarungen getroffen. Leistungsbeschreibungen und die Betriebserlaubnisse müssen dem Jugendamt vorgelegt werden. Die Stadt führt die Informationen über die freien Träger in einem Anbieterordner auf einem geteilten Laufwerk. Jede Fachkraft hat Zugriff auf diese Information. Zukünftig ist es in Aachen angedacht das Anbieterverzeichnis im Fachverfahren zu führen. Dies wird von der gpaNRW befürwortet. Hierfür wird gerade eine neue Stelle geschaffen. Prozessintegriert kann die Fachkraft die benötigten Informationen erhalten. In Aachen sind die freien Träger verpflichtet, vor jeder Hilfeplanung einen Bericht zum Hilfeverlauf an die Fachkraft zu senden. Im Hilfeplangespräch erfolgt ein Abgleich, wie die Wirkung der Hilfe von allen Beteiligten eingeschätzt wird. Den Beteiligten wird dadurch die Möglichkeit gegeben, den Zielerreichungsgrad transparent darzustellen. Sofern die Zielerreichung gefährdet ist, kann das Hilfeangebot geändert werden. Dies erfolgt, indem die Fachkraft den Fall wieder in der Teamkonferenz vorstellt und begründet, warum eine andere Hilfe notwendig geworden ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Erfahrungen mit den Leistungsanbietern im Fachverfahren einpflegen. Grundlage hierfür ist ein System zur Wirkungsmessung. Gegebenenfalls sind hierfür die systemischen Voraussetzungen zu schaffen.

Laufzeitbegrenzungen bestehen in der Stadt Aachen nur im Bereich der jungen Volljährigen. Hier ist verbindlich festgelegt, dass die Hilfen für drei Monate gewährt werden. Sofern die Hilfe weiterhin gebraucht wird, erfolgt eine Verlängerung um weitere drei Monate. Hierzu bedarf es einer engmaschigen Begleitung durch die Fachkraft in der Hilfeplanung. Für den ambulanten und stationären Bereich sind Laufzeitbegrenzungen 24 Monaten vorgesehen. Bei den ambulanten Hilfen besteht ein Kontingent von maximal 24 zu genehmigenden Fachleistungsstunden. Die individuell festgelegten Fachleistungsstunden werden direkt für drei Monate bewilligt. Der Leistungsanbieter entscheidet selber, wie intensiv er die Betreuung zunächst durchführt. Die Stadt Aachen hat mit diesem Vorgehen gute Erfahrungen gemacht. Oftmals wird zu Beginn der erzieherischen Hilfe eine intensivere Betreuung gewählt. Der Leistungsanbieter ist hierdurch in der Lage, oberflächliche Probleme in der Familie oder mit dem Kind direkt anzugehen. Gerade mit steigender Laufzeit stellt die Stadt Aachen fest, dass die maximalen Fachleistungsstunden vom Anbieter nicht mehr abgerufen werden. Sehr positiv in Aachen ist die Kontrolle der Stundenzettel der freien Träger. Die freien Träger legen der Fachkraft einen standardisierten Stundenzettel vor aus dem hervorgeht, wann und welche Arbeit mit dem Klienten erfolgt ist. Die Fachkraft vergewissert sich beim Klienten, dass die Leistung auch erbracht wurde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Laufzeitbegrenzungen für ambulante Hilfen auf zwölf Monate reduzieren. Es sollten Standards und Regeln festgelegt sein, wie bei länger zu gewährenden Hilfen zu verfahren ist.

Prävention

→ **Feststellung**

Präventive Angebote werden in Aachen sehr intensiv genutzt. Die organisatorische Einbindung der Jugendförderung und der besonderen Dienste in die Abteilung Jugend begünstigt die ineinander verzahnten Arbeiten.

Präventive Maßnahmen einer Stadt können langfristig Einfluss auf Strukturen oder Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung nehmen. Effekte präventiver Maßnahmen treten oftmals stark zeitversetzt auf. Ein direkter Zusammenhang zwischen Investitionen in Präventionsprojekte und sinkenden Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung ist somit nicht messbar.

Die Aufbauorganisation der Abteilung Jugend lässt die besondere Stellung präventiver Angebote bereits erahnen. Das Sachgebiet 45/310 Jugendförderung und besondere Dienste ist der Abteilungsleitung Jugend unterstellt. Das Sachgebiet gliedert sich in folgende Bereich (Aufzählung nicht abschließend):

- Jugendpflege und Streetwork,
- Jugendberufshilfe,
- Schulsozialarbeit und
- Schulpsychologischer Dienst.

Bereits in den Jahren 2006/2007 entstand das Projekt Schule-Jugend. Am Ende des zehnmönatigen Prozesses wurde die Entscheidung getroffen, dass eine Zusammenlegung der beiden Ämter Schulverwaltungsamt/Schulamt und Jugendamt eine kundenfreundliche und serviceorientierte Organisationseinheit darstellt. Aus beiden Ämtern entstand der Fachbereich Kinder, Jugend und Schule. Im Jahr 2009 kam es durch die Gründung der StädteRegion zu einer Verlagerung des Bildungsbüros und des Schulamtes auf die StädteRegion Aachen. Auch mit der StädteRegion Aachen besteht ein enger Austausch zur weiteren Verbesserung kommunaler Angebote.

Die Schulsozialarbeit ist für die Stadt Aachen die intensivste Form der Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Schülern, Lehrern und Eltern wird eine intensive Unterstützungsleistung zur Verfügung gestellt. Die Angebote der Schulsozialarbeit sind niedrigschwellig. Sie reichen von individuellen Beratungen in schwierigen Lebensphasen bis hin zur Unterstützung bei Lernschwierigkeiten. Die Schulsozialarbeit stellt ein Bindeglied in die Dienstleistungen der Verwaltung dar. Sie nimmt eine vermittelnde Funktion ein. Auch wird die Schulsozialarbeit als „Türöffner“ bezeichnet. Intervenierende Maßnahmen wie Schulabsentismus und Konsum von Alkohol und Drogen sind ebenfalls Bestandteil der Arbeit. Die Schulsozialarbeit wird bereits seit 1990 in der Stadt Aachen eingesetzt. Der Leistungsumfang wurde in den vergangenen Jahren intensiviert.

Der Schulpsychologische Dienst der Stadt Aachen arbeitet in den Arbeitsfeldern Einzelberatung (für Schülerinnen und Schüler) und Systemberatung (Lehrkräfte). Die Zuordnung der Schulpsychologen/Schulpsychologinnen erfolgt schulformübergreifend. 4,7 Vollzeit-Stellen sind für 79 Schulen mit 7.800 Schülern und 460 Lehrkräften (Stand 2017) zuständig. In Konflikt oder Krisensituationen erfolgt der Einsatz als Soforthilfe. Das Beratungsangebot steht allen Akteuren im schulischen Kontext zur Verfügung.

Die Jugendberufshilfe in Aachen besteht seit 1983. Aufgabe der Jugendberufshilfe ist die Unterstützung junger Menschen beim Übergang von der Schule in die Ausbildung oder den Beruf. An vier Standorten im Aachener Stadtgebiet ist die Jugendberufshilfe verortet. Die Teams setzen sich aus Verwaltungskräften, sozialpädagogischen Beschäftigten, praktischen Ausbildern und Lehrkräften zusammen. Eine Beratungsstelle im Stadtgebiet ist als Beratungseinrichtung

des Landesjugendplans durch den Landschaftsverband Rheinland anerkannt und wird speziell gefördert. Die Beschäftigten dieser Beratungsstelle sind in den Sekundarstufen I und II an weiterführenden Schulen beratend tätig und bieten bereits ab der 8. Klasse Unterstützungen an. Diese Unterstützung erstreckt sich von der Suche nach Praktikumsplätzen bis hin zur Berufswahlorientierung. Seit 2012 wird das Landesprogramm „Kein Abschluss ohne Anschluss“ in der gesamten StädteRegion umgesetzt.

Die Bedeutung präventiver Maßnahmen auf Landesebene zeigt das Modellprojekt „Kommunale Präventionsketten“ des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI). Das Projekt zielt darauf ab, allen Kindern gleiche Chancen zu ermöglichen (Aufwachsen, Bildung, gesellschaftliche Teilhabe).⁸ Die Stadt Aachen nimmt an diesem Modellprojekt teil. Durch die Kommunalen Präventionsketten stärkt und vernetzt die Stadt Aachen bereits vorhandene Angebote, Programme und Institutionen. Die Unterstützung wird dabei nicht nur auf das Kind gelenkt, sondern auch die Elternarbeit wird als wesentlicher Erfolgsfaktor betrachtet.⁹ Vor dem Projekt der Kommunalen Präventionsketten bestand das Projekt KIM (Kinder im Mittelpunkt). Dieses Projekt lief bereits seit 2011 und kann als Vorläufer der Kommunalen Präventionsketten gesehen werden, da ebenfalls eine Präventionskette aufgebaut wird.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat im Jahr 2017 einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Begünstigt wird das Ergebnis von den höheren Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gegenüber den Aufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge.

Eine Stadt sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes 0603 „Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ des Haushaltsplanes der **Stadt Aachen** gleichzusetzen. Der Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Die Stadt Aachen hat zum Januar 2017 das bestehende Fachverfahren in der Abteilung Jugend geändert. Im Rahmen der Datenerfassung war es entsprechend nur möglich die Daten der Jahre 2017 und 2018 einzubeziehen. Die Daten der Vorjahre wurden mit anderen Parametern geführt. Eine systembedingte Auswertung war nicht möglich.

⁸ Ministerium für Kinder, Familien, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Projekt kommunale Präventionsketten, <https://www.mkffi.nrw/modellprojekt-kommunale-praeventionsketten>, Stand 22. August 2019

⁹ Stadt Aachen, Kommunale Präventionsketten, http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/familie/aachener_buendnis_familien/kinder_im_mittelpunkt_kim/index.html, Stand 25.11.2019

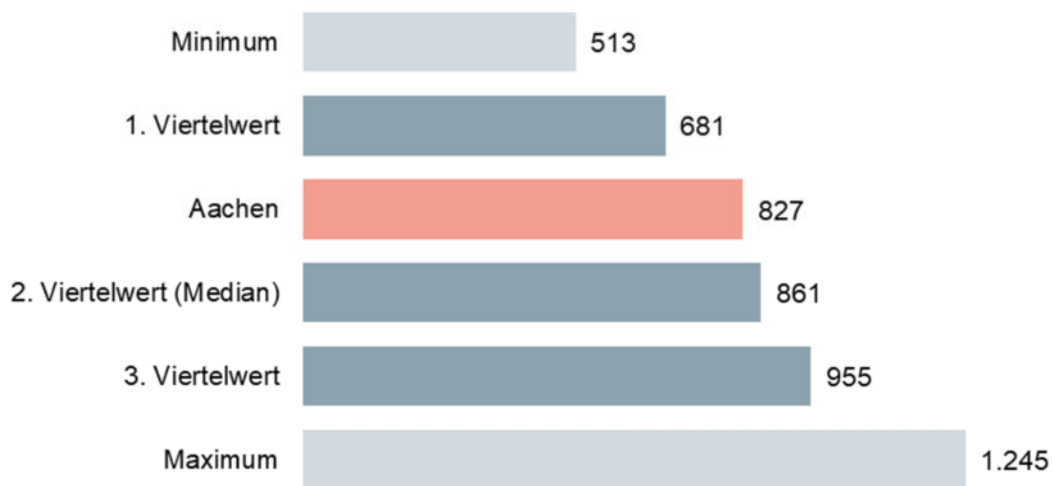
Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung im Vergleich der Jahre 2017 und 2018 in Euro

	2017	2018
Ordentliche Erträge	21.133.381	22.890.880
Ordentliche Aufwendungen	61.791.615	59.969.542
ordentliches Ergebnis	40.658.234	37.078.662
Aufwendungen ILV Gebäude	k. A.	k. A.
Fehlbetrag	40.658.234	37.078.662

Der Fehlbetrag für die Hilfe zur Erziehung entwickelt sich bei der Stadt Aachen von 2017 bis 2018 rückläufig. Hauptursache hierfür sind die hohen Erträge durch Kostenerstattungen nach § 89d SGB VIII. Der Stadt Aachen entstanden Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Jahr 2017 von 13,5 Mio. Euro. Dem stehen Kostenerstattungen nach § 89d SGB VIII von 16,3 Mio. Euro gegenüber. Im Jahr **2018** ist dieser Effekt noch deutlicher. Die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge betragen 9,5 Mio. Euro. Die Erstattungen hingegen 17,1 Mio. Euro. Erstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, gerade aus den Jahren 2016 und 2017, treten oftmals zeitversetzt auf. Die zeitversetzten Erstattungen nehmen somit einen deutlich begünstigenden Einfluss auf den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

An dieser Stelle wird nochmals auf den niedrigen Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung der Stadt Aachen verwiesen. Der niedrige Anteil an Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren stellt bei den einwohnerbezogenen Kennzahlen ein belastendes Merkmal dar, da die Aufwendungen vergleichsweise wenigen Einwohnern gegenübergestellt werden.

Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich 2017 sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

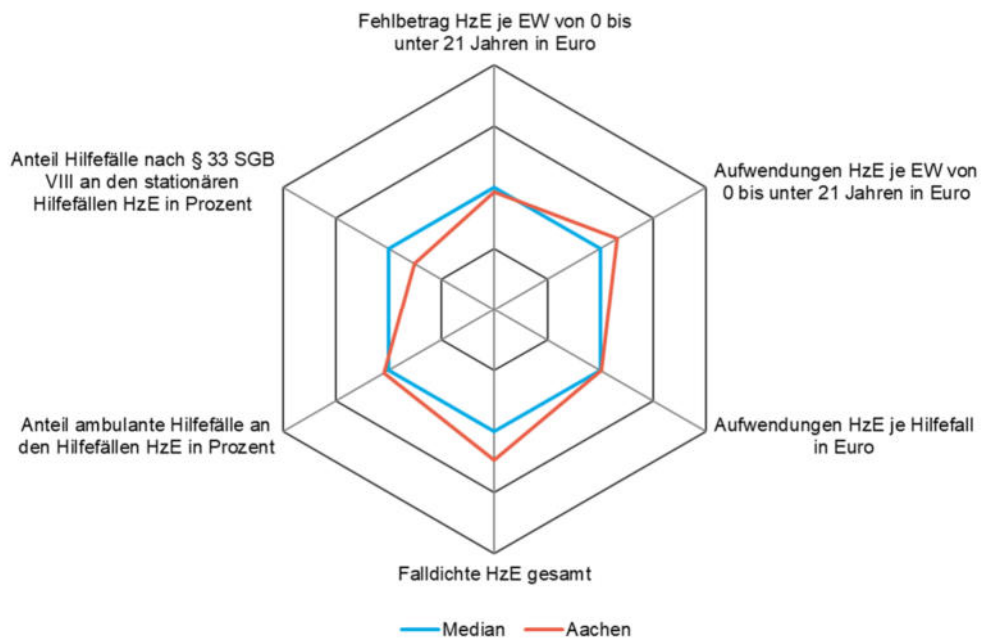


2018 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen.

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
754	617	710	877	1.039	1.360	18

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2017



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Stadt im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Stadt außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Helfefall“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Helfefälle an den Helfefällen HzE gesamt“ und der „Anteil der Helfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Helfefällen“ aus. Die „Falldichte HzE gesamt“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

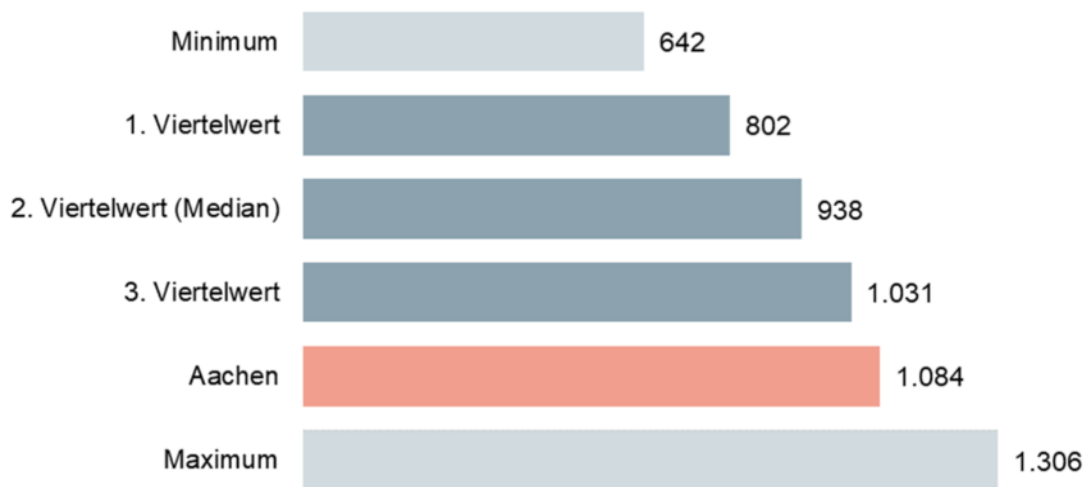
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet.

Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

→ Feststellung

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind hoch. Der niedrige Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung belastet diese einwohnerbezogenen Aufwendungen. Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall sind überdurchschnittlich. Hierbei wirken insbesondere die hohen durchschnittlichen Aufwendungen je Helfefall unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie die hohen stationären Aufwendungen je Helfefall junge Volljährige belastend.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre 2017



In den interkommunalen Vergleich 2017 sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



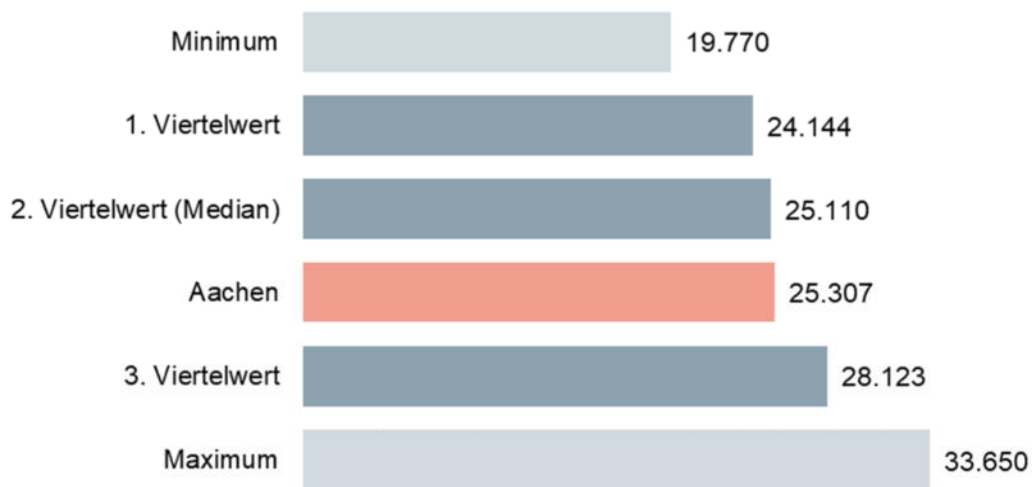
2018 positionierte sich die **Stadt Aachen** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen.

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.028	679	815	894	1.019	1.211	19

Die Stadt Aachen gehört sowohl 2017 als auch 2018 zu den kreisfreien Städten mit den höchsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Die Aufwendungen werden weniger Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren gegenübergestellt.

Die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall werden durch die dritthöchste Falldichte im interkommunalen Vergleich, kombiniert mit einem hohen Anteil ambulanter Hilfefälle, beeinflusst. Hohe Aufwendungen verteilen sich auf viele Hilfefälle. Im Jahr 2017 wurden in Aachen insgesamt 2.010 Hilfefälle bearbeitet, davon 1.119 ambulant und 891 stationär.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro je Helfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich 2017 sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2018 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen.

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
25.147	20.578	23.736	25.147	27.294	33.643	19

Bei den Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall positioniert sich die **Stadt Aachen** in 2017 leicht oberhalb des Medians. Im Jahr 2018 bildet sie den Median. Dies ist eine deutlich bessere Positionierung gegenüber den Aufwendungen im Einwohnerbezug.

Die Aufwendungen HzE je Helfefall werden durch die hohen Aufwendungen je Helfefall unbegleitete minderjährige Flüchtlinge belastet. Der durchschnittliche Helfefall für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge verursacht der Stadt Aachen Aufwendungen von 30.446 Euro. Die Aufwendungen je Helfefall eines unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings in Aachen sind im Vergleich zu den anderen Städten niedrig. Drei Viertel der kreisfreien Städte haben höhere Aufwendungen je Helfefall. Die Aufwendungen je Helfefall unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind jedoch deutlich höher als die durchschnittlichen Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Helfefall mit 25.715 Euro. Betrachtet man die durchschnittlichen Aufwendungen HzE je Helfefall ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, so betragen die Aufwendungen sogar nur 23.850 Euro je Helfefall. Da Aachen unter den kreisfreien Städten den höchsten Anteil an Helfefällen für unbe-

gleitete minderjährige Flüchtlinge hat, wirken sich die hierfür anfallenden fallbezogenen Aufwendungen stärker auf die Aufwendungen für HzE je Hilfefall aus.

Nachfolgend betrachten wir die Aufwendungen je Hilfefall für das Jahr 2017 getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall ambulant und stationär 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.839	6.372	10.439	12.173	14.369	20.917	21
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	43.478	32.665	38.472	40.790	43.982	47.769	21

Im Jahr **2018** bestätigen sich die Werte. Die Aufwendungen der ambulanten Hilfefälle bleiben unterdurchschnittlich, während die stationären Aufwendungen deutlich überdurchschnittlich bleiben. Je stationären Hilfefall entstehen Aufwendungen von 45.005 Euro. Im Jahr 2018 führte die Stadt 1.915 Hilfefälle, davon 1.122 ambulant und 793 stationär.

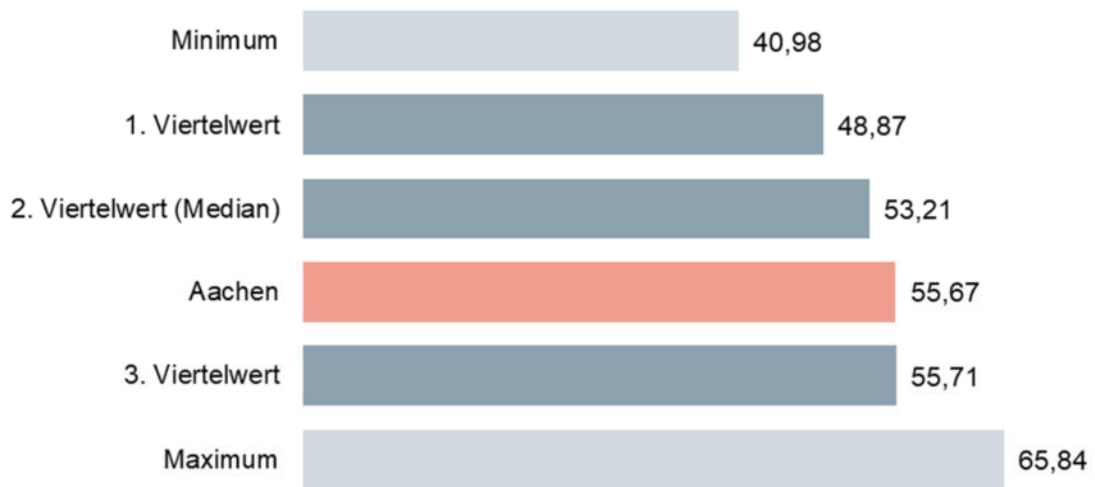
Die Stadt Aachen hat Maßnahmen getroffen, um Laufzeiten von Fällen und auch Aufwendungen zu reduzieren. So wurden bei den ambulanten Hilfen die maximalen Fachleistungsstunden begrenzt. Diese betragen in einem Kontingent von drei Monaten maximal 72 Fachleistungsstunden. Die Hilfen werden auf maximal 24 Monate bewilligt. Kommt es zu einer Verlängerung der Hilfe, so erfolgt diese für drei Monate. Danach erfolgt eine erneute Fallvorstellung und daraus resultierend ggf. eine erneute Verlängerung von bis zu drei Monaten.

Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

Der überdurchschnittliche Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt hat einen begünstigenden Einfluss auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. Im Jahr 2018 steigt der ambulante Anteil weiter. Hierdurch können kostenintensive stationäre Maßnahmen vermieden werden.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich 2017 sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2018 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen.

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
58,59	40,76	52,46	54,65	56,96	68,86	21

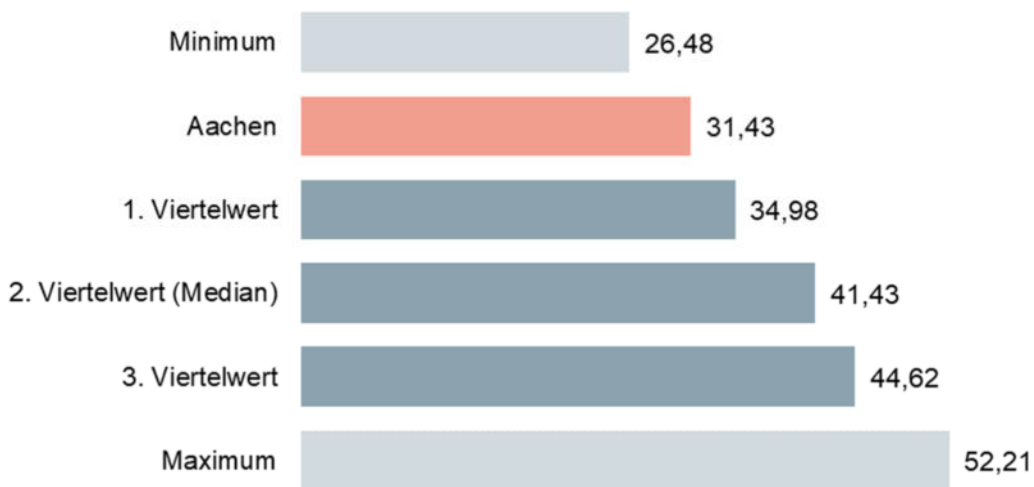
Im Jahr 2018 kommt es zu einer Verbesserung des Anteils ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt. Ursache des höheren Anteils an ambulanten Hilfefällen ist der Rückgang der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im stationären Bereich.

Anteil Vollzeitpflegefälle

➔ **Feststellung**

Der niedrige Anteil der Vollzeitpflegefälle belastet den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. Einfluss auf den niedrigen Anteil Vollzeitpflege nimmt auch die dritthöchste Falldichte im Vergleich der kreisfreien Städte. Eine Ursache dieser hohen Falldichte sind die hohen stationären Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich 2017 sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2018 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen.

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
35,44	26,49	36,46	42,35	45,05	51,61	21

Der niedrige Anteil von Vollzeitpflegefällen der **Stadt Aachen** im Jahr 2017 bestätigt sich auch im Jahr **2018**. Im Jahr 2017 haben lediglich zwei kreisfreie Städte einen niedrigeren Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen. Der Anstieg der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in 2018 ist nicht auf mehr Pflegefälle nach § 33 SGB VIII zurückzuführen. Vielmehr begründet sich der Anstieg durch den Abbau anderer stationärer Hilfefälle. Hier spielen die Hilfefälle der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge eine Rolle. Bei den stationären Hilfefällen konnten die Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Jahr 2017 mit 243 auf 144 in 2018 reduziert werden.

Die Vollzeitpflege ist die kostengünstigste Variante der stationären Unterbringung. Seit der letzten Prüfung durch die gpaNRW hat sich der Anteil Vollzeitpflegefälle in der Stadt Aachen von 41,5 Prozent im Jahr 2011 auf 31,4 Prozent im Jahr 2017 reduziert. Diese Entwicklung ist negativ, da stattdessen kostenintensivere Hilfen eingesetzt werden müssen.

Die Gründe hierfür sind unterschiedlicher Art. An dieser Stelle sei die besondere geographische Lage der Stadt Aachen als ein Grund anzuführen. Die Stadt Aachen grenzt auf der einen Seite an Belgien und die Niederlande. Auf der anderen Seite wird die Stadt Aachen von den Städte-regionalkommunen umschlossen. Ein Großteil dieser Kommunen besitzt entweder ein eigenes Jugendamt, oder die StädteRegion Aachen erfüllt diese Aufgabe. Die Stadt Aachen steht somit in Konkurrenz im Werben um Pflegefamilien.

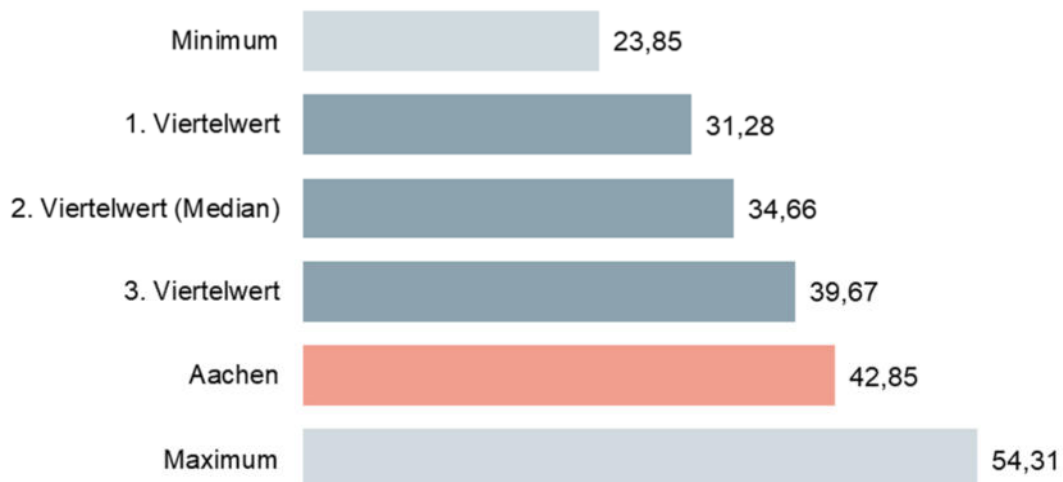
Ein weiteres Problem laut Aussage der Stadt Aachen ist die Entwicklung des städtischen Wohnraums. In den vergangenen Jahren sind die Mietpreise in den Städten deutlich gestiegen. Pflegefamilien, welche eine gewisse Wohnfläche benötigen, finden im Stadtgebiet kaum ein passendes Wohnungsangebot. Die steigenden Mietpreise führen oftmals dazu, dass Familien ihren gewöhnlichen Aufenthalt ins Umland verlegen, da der Wohnraum meist preiswerter ist. Die Verlegung des gewöhnlichen Aufenthalts von Pflegefamilien aus dem Stadtgebiet heraus kann somit für das Jugendamt zum Verlust dieser Pflegeeltern führen.

Falldichte

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat im Vergleich der kreisfreien Städte die dritthöchste Falldichte im Jahr 2017. Dies ist vor allem auf die hohe Anzahl an Hilfefällen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zurückzuführen. Der deutliche Rückgang dieser Hilfefälle im Jahr 2018 korrespondiert mit einer ebenfalls rückläufigen Falldichte.

Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (Falldichte) 2017



In den interkommunalen Vergleich 2017 sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2018 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen.

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
40,89	26,27	31,30	36,03	39,74	51,11	21

Die **Stadt Aachen** hat im Jahr 2017 eine sehr hohe Falldichte. 2018 ist die Falldichte geringer. Im besonderen Maße wird diese Kennzahl durch den höchsten Anteil an Hilfefällen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen HzE gesamt beeinflusst. 22,09 Prozent aller Hilfefälle in Aachen betreffen die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge. Das Streudiagramm verdeutlicht diesen besonderen Faktor in Bezug auf die Falldichte:



Auch im Jahr **2018** bestätigt sich dieser auffallend hohe Anteil Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Der Anteil beträgt 18,14 Prozent. Der zweithöchste Wert im interkommunalen Vergleich beträgt 10,91 Prozent. Auch die Werte 2018 bestätigen die Besonderheit der Stadt Aachen in Bezug zur geographischen Lage.

In der Prüfung 2011 betrug die Falldichte der Stadt Aachen 36,5 Promille. Diese war deutlich geringer als in den Jahren 2017 und 2018.

Entwicklung der Hilfeplanfälle gesamt und Hilfeplanfälle unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in den Jahren 2017 und 2018

	2017 gesamt	2017 UMA	2018 gesamt	2018 UMA
ambulante Hilfefälle	1.119	201	1.122	192
stationäre Hilfefälle	891	243	793	144
Hilfefälle gesamt	2.010	444	1.915	336

Der Rückgang der Fallzahlen der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge führt zu einer sinkenden Falldichte.

Entwicklung der Fallzahlen gesamt und Fallzahlen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge der Hilfe zur Erziehung 2017 und 2018

	2017 gesamt	2017 UMA	2018 gesamt	2018 UMA
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	19	5	22	11
Erziehungsberatung § 28 SGB VIII	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII*	53	k. A.	63	k. A.
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	87	13	84	11
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	367	7	382	14
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	27	k. A.	24	k. A.
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII ambulant	40	20	32	11
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	316	k. A.	320	k. A.
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrationshelfer	67	k. A.	73	k. A.
ambulante Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII	210	156	196	144
ambulante Hilfefälle gesamt	1.119	201	1.122	192
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	280	15	281	7
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	369	139	309	75
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII stationär	29	16	16	8
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	94	k. A.	84	k. A.
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	119	73	103	54
davon Hilfen für Junge Volljährige in Vollzeitpflege	8	3	8	2
davon Hilfen für Junge Volljährige in Heimerziehung	82	65	69	50
stationäre Hilfefälle gesamt	891	243	793	144

Die Fallzahlen der Stadt Aachen sind in den Jahren 2017 und 2018 sehr stabil, wenn man die Fallzahlen der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge bereinigt. Die rückläufigen Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge haben zu rund 4,0 Mio. Euro weniger Aufwendungen für Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge geführt. Die gesamten Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung sinken von 50,3 Mio. Euro auf 47,6 Mio. Euro. Dies entspricht einer Differenz von 2,7 Mio. Euro. Wie bereits festgestellt, sind die ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall deutlich gestiegen.

Nachfolgend werden einzelne, ausgewählte Hilfearten detailliert betrachtet.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im

Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrennt lebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können.

Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wieder herzustellen oder zu stärken.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen je Helfefall sozialpädagogische Familienhilfe sind hoch. Die Falldichte ist ebenfalls hoch. Diese beiden Kennzahlen belasten den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung sowie die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung.

Die **Stadt Aachen** leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII 2017

Kennzahl	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen SPFH je Helfefall in Euro	12.180	8.893	9.752	10.898	12.181	18.001	18
Aufwendungen § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	95,30	0,31	30,48	53,23	83,71	139	18

Die hohen Aufwendungen je Helfefall SPFH bestätigen sich im Jahr **2018**. Je Helfefall entstehen Aufwendungen von 12.300 Euro. Drei Viertel der Vergleichskommunen haben geringe Aufwendungen. Auch im Einwohnerbezug sind die Aufwendungen hoch. 2018 steigen die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf 100 Euro. Auch hier zählt die Stadt zu den drei Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen.

Die Stadt Aachen setzt als ambulante Hilfe am häufigsten die SPFH ein. Dies hat Einfluss auf die Falldichte.

Falldichte § 31 SGB VIII in Promille 2017

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
7,82	0,03	2,92	4,73	7,71	9,87	18

Die hohe Falldichte kombiniert mit den hohen Aufwendungen je Helfefall SPFH belasten den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung sowie die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung.

Die Gründe für die hohen Aufwendungen können vielfältig sein. In der Stadt Aachen besteht die Vorgabe, dass nur Fachkräfte mit der Leistungsdurchführung beauftragt werden. Die freien Träger haben dies entsprechend zu berücksichtigen. Dieser gesetzte Qualitätsstandard führt jedoch nur zu leicht höheren Aufwendungen je Fachleistungsstunde. Die Fachleistungsstunde in Aachen kostet durchschnittlich 62,89 Euro. Damit ist sie fast identisch dem Median von 62,33 Euro. Im Jahr **2018** entstehen Aufwendungen je Fachleistungsstunde von 65,52 Euro. Dies ist der Median im Vergleich. Die Aufwendungen der Fachleistungsstunde sind somit nicht für die hohen Aufwendungen je Helfefall SPFH verantwortlich.

Betreuungszeiten der Sozialpädagogischen Familienhilfe gemäß § 31 SGB VIII 2017

Kennzahl	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen § 31 SGB VIII in Prozent	69,84	50,00	58,54	68,84	78,55	100	15
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen § 31 SGB VIII in Prozent	30,16	0,00	21,46	31,16	41,46	50,00	15

Rund 70 Prozent der sozialpädagogischen Familienhilfen in Aachen haben eine Betreuungszeit unter 18 Monaten. Dies ist ein leicht überdurchschnittliches Ergebnis und stellt somit keine vergleichsweise höhere Belastung für die Aufwendungen je Hilfefall dar.

Auffällig ist die hohe Zahl der von freien Trägern erbrachten Fachleistungsstunden. Der Hilfefall nach § 31 wird vom freien Träger mit durchschnittlich 194 Fachleistungsstunden durchgeführt. Der 3. Viertelwert im Vergleich der kreisfreien Städte beträgt 196 Fachleistungsstunden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl der Jahre 2017 und 2018 stellen wir in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z. B. Sonderpädagogischen Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m. § 37 Abs. 2 S. 3 SGB VIII.

→ Feststellung

Die Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege sind unterdurchschnittlich. Die Falldichte ist gering.

Die **Stadt Aachen** leistet Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 2017

Kennzahl	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	15.441	10.125	13.255	15.650	17.018	22.521	22

In den Jahren 2017 und 2018 hat die Stadt Aachen unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege.

Im Jahr 2017 betragen die gesamten Aufwendungen für Hilfen nach § 33 SGB VIII 4,3 Mio. Euro. Diesen Aufwendungen stehen 280 Hilfefälle gegenüber. Neben der „klassischen Vollzeitpflege“ gibt es die professionellen Erziehungsstellen (meist ein Elternteil mit sozialpädagogischer Ausbildung) und die Bereitschaftspflege (Kurzzeitpflege, sehr kostenintensiv). 2017 wurden zwischen 20 und 30 Kindern in professionellen Erziehungsstellen betreut.

Falldichte nach § 33 SGB VIII in Promille 2017

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
5,97	3,40	5,61	6,62	8,18	10,02	23

Im Jahr **2018** steigt die Falldichte auf 6,00 Promille. Die Stadt Aachen versucht durch den bestehenden Pflegekinderdienst (PKD, Sozialraumteam VII) entgegenzuwirken. Der PKD übernimmt dabei ein breites Spektrum an Tätigkeiten. Aufgaben sind beispielsweise das öffentlichkeitswirksame Marketing, die Qualifizierung der Pflegefamilien sowie die Überprüfung der Pflegefamilien. Das Marketing wird primär über Printmedien durchgeführt. Soziale Netzwerke werden als Werbeplattform bislang nicht genutzt.

In der Stadt Aachen bestehen 127 Pflegeverhältnisse mit Kostenerstattungspflicht. Bei Hilfefällen mit Kostenerstattungspflicht handelt es sich um Hilfefälle, welche nicht mehr in die örtliche Zuständigkeit des Jugendamtes der Stadt Aachen fallen. Ein Grund hierfür könnte die Verlagerung des gewöhnlichen Aufenthalts der Pflegeeltern in die örtliche Zuständigkeit eines anderen Jugendamtes sein. Innerhalb der beiden ersten Jahre bleibt die Abteilung Jugend der Stadt Aachen fallverantwortlich. Erst mit Ablauf der zwei Jahre wechselt die Fallverantwortung an das örtliche Jugendamt. Die Stadt Aachen muss weiterhin die Aufwendungen für das Pflegeverhältnis zahlen. Im umgekehrten Fall erhält die Stadt für 50 Pflegeverhältnisse Kostenerstattungen anderer Jugendämter.

→ Empfehlung

Die Akquise weiterer Pflegefamilien sollte intensiviert werden. Durch einen höheren Anteil an Hilfefällen in Pflegefamilien können teurere stationäre Maßnahmen verhindert werden. Zukünftig sollte die Werbung in sozialen Medien berücksichtigt werden.

→ Feststellung

Die Arbeiten des PKD und die dazugehörigen Standards sind ausführlich in den Geschäftsprozessen beschrieben. Zusätzlich wurden die Prozesse in Flussdiagramme überführt.

Die Arbeitsabläufe im PKD sind über diverse Geschäftsprozesse beschrieben. Dabei wird ausführlich zwischen diversen Fallkonstellationen unterschieden. Zusätzlich sind alle Geschäftsprozesse in Flussdiagramme überführt und mit Bearbeitungszeiten/Durchlaufzeiten versehen. Der Geschäftsprozess Vermittlung beschreibt detailliert, wie diese in Aachen erfolgt. Der Fall startet mit dem Eingangsmanagement und der Sichtung der Unterlagen. Erachtet die Fachkraft eine Vermittlung für sinnvoll, geht der Prozess über in den Prozess Bedarfsermittlung des Kindes. An dieser Stelle wird ausführlich der Kontakt und Umgang der Fachkräfte zum Kind und den leiblichen Eltern beschrieben. Aus diesen Informationen erstellt die Fachkraft eine Ein-

schätzung des Kindes und der Gesamtsituation. Wird eine geeignete Pflegefamilie gefunden, erfolgt die interne Anbahnung. In dieser Phase werden ausführliche Gespräche mit den möglichen Pflegeeltern und den leiblichen Eltern geführt. Zusätzlich erfolgt die Begleitung des Kennenlernens zwischen Pflegeeltern und Pflegekind. Sofern der Prozess Vermittlung erfolgreich durchlaufen wird, wird dieser in den Prozess Beratung/Begleitung übergeleitet.

Weitere beschriebene Geschäftsprozesse sind (nicht abschließend) Begleitung Fremdpflege, Begleitung Krise, Begleitung Verwandtenpflege, Vorgehen eigener Abendveranstaltungen, Veranstaltungen Fortbildung, Veranstaltung/Schulung Verwandtenpflege.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl der Jahre 2017 und 2018 stellen wir in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat niedrige Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung nach § 34 SGB VIII im Jahr 2017. Positiven Einfluss auf diese Kennzahl nehmen die kurzen Laufzeiten der Heimerziehung. 76,24 Prozent der Hilfefälle wurde binnen eines Jahres beendet. Die Aufwendungen je Hilfefall steigen 2018 deutlich an. Die Rückführungsarbeit in Aachen ist Bestandteil der Leistungsvereinbarung mit freien Trägern. Die Verselbstständigung wird ab dem 16. Lebensjahr in der Hilfeplanung berücksichtigt.

Die **Stadt Aachen** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall in Euro	54.708	48.026	57.540	62.447	65.245	71.447	21
Aufwendungen Heimerziehung unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall in Euro	45.774	38.766	50.089	52.875	59.323	73.769	21
Aufwendungen § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	430	218	371	406	509	628	21

Der Stadt Aachen entstanden für Heimerziehungen im Jahr 2017 rund 20,2 Mio. Euro Aufwendungen. Diesen Aufwendungen stehen 369 Hilfefälle gegenüber, hiervon 139 für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Drei Viertel der kreisfreien Städte haben höhere Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung. Ein Grund für dieses gute Ergebnis bilden die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Der Hilfefall kostet die Stadt Aachen 45.774 Euro. Die Stadt Aachen hat gewachsene Strukturen im Umgang mit unbegleiteten min-

derjährigen Flüchtlinge. Aachen hat seit 2013 – noch vor der Flüchtlingswelle 2015 – unbegleitete minderjährige Flüchtlinge aufgenommen. Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII beträgt 37,67 Prozent. Dies ist der Maximalwert unter den kreisfreien Städten. Die Stadt Aachen begründet die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge auch damit, dass die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge vermehrt in Regel- und Verselbstständigungs-Gruppen unterbracht sind. Bei den Hilfefällen außerhalb der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge werden vermehrt intensivpädagogische Leistungen in Anspruch genommen. Diese sind kostenintensiver. Ohne Berücksichtigung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge verursacht ein Hilfefall Heimerziehung Aufwendungen von 60.108 Euro. Der Hilfefall ist deutlich teurer, als der Hilfefall unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Im Jahr **2018** sinken die Aufwendungen und die Hilfefälle. Die Aufwendungen betragen rund 19,2 Mio. Euro denen 309 Hilfefälle gegenüberstehen. Hiervon entfallen 75 Hilfefälle auf unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Trotz insgesamt sinkender Aufwendungen steigen diese je Hilfefall. Die Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung betragen 62.089 Euro. Im Vergleich der kreisfreien Städte ist dies ein unterdurchschnittlicher Wert. Gleiches gilt für die Aufwendungen je Hilfefall unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Diese Aufwendungen betragen 54.256 Euro je Hilfefall. Die steigenden Aufwendungen je Hilfefall unbegleitete minderjährige Flüchtlinge begründet die Stadt Aachen damit, dass die noch verbleibenden unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge aus Hotels und Hostels genommen und nach Möglichkeit in stationäre Maßnahmen der Jugendhilfe übergeleitet wurden. Diese stationären Maßnahmen sind kostenintensiver als Hostels. Dies erklärt den Anstieg der Aufwendungen je Hilfefall.

Entwicklung der Fallzahlen § 34 SGB VIII

	2017	2018
Hilfefälle § 34 SGB VIII gesamt	369	309
davon Hilfefälle für UMA	139	75

Die Veränderung der Hilfefälle von 2017 auf 2018 ist fast gleichzusetzen mit der Veränderung der Fallzahlen der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge. Diese sinken um 64 Hilfefälle. Positiv an dieser Stelle ist zu erwähnen, dass der Großteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge beendet wurde und nicht in die Hilfen für junge Volljährige in Heimerziehung übergeleitet wurden. Dort sinken die Hilfefälle von 73 in 2017 auf 54 in 2018.

Falldichte § 34 SGB VIII in Promille 2017

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
7,87	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22

Die Stadt Aachen hat im Bereich Heimerziehung eine überdurchschnittliche Falldichte. Im Jahr **2018** liegt sie bei 6,60 Promille. Dies ist ein leicht überdurchschnittlicher Wert.

Positiv auf die Aufwendungen und Hilfefälle wirken sich die kurzen Laufzeiten der Hilfen nach § 34 SGB VIII aus. Diese sind in Aachen hervorzuheben, da sie Einfluss auf die Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung nehmen.

Verweildauern bei stationären Hilfefällen in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII 2017

Kennzahl	Aachen	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	76,24	24,54	46,98	59,56	65,21	100	19
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	16,47	14,20	17,05	21,31	23,45	37,89	18
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	3,53	3,53	5,94	7,74	11,42	32,89	18
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	3,76	2,60	7,77	11,86	18,13	25,47	18

Der höchste prozentuale Anteil stationärer Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis zu 12 Monaten führt zu niedrigen Aufwendungen je Hilfefall. Aachen hat den höchsten Anteil stationärer Hilfefälle mit einer Verweildauer von zwölf Monaten. Dies ist besonders positiv. Die kurzen Verweildauern des Jahres 2017 sind laut Aussage der Stadt auf die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge zurückzuführen. Viele unbegleitete minderjährige Flüchtlinge wurden volljährig und die Hilfen entweder beendet oder in Maßnahmen nach § 41 SGB VIII überführt. Im Jahr **2018** verschlechtert sich dieser Wert auf 70,25 Prozent. Nur zwei kreisfreie Städte erzielen bessere Werte.

Im Rahmen der Einrichtung von stationären Hilfen ist stets die Rückführung in die Herkunftsfamilie fester Bestandteil der Hilfeplanung. In der Hilfeplanung muss die psychosoziale Diagnose mit eigener ausführlicher Stellungnahme der Sachbearbeitung hierzu eine Aussage beinhalten. Mit in Aachen verorteten Trägern werden im Rahmen der Konzeptionierung bzw. Leistungsbeschreibung von stationären Hilfen Rückführungsangebote und Rückführungsmaßnahmen verbindlich verankert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Rückführung in den Geschäftsprozess stationärer Hilfefall aufnehmen. Es sollten verbindliche, schriftliche und einheitliche Standards festgelegt sein, wie Rückführungsarbeit in Aachen durchzuführen ist. Die Prozessketten zur Durchführung eines stationären Hilfefalles sind dabei eine gute Grundlage.

Neben der Rückführungsarbeit wird auch die Verselbstständigung ab dem 16. Lebensjahr in der Hilfeplanung berücksichtigt. Die Stadt Aachen versucht hierbei, die Verselbstständigung möglichst frühzeitig durchzuführen. Spätestens mit Erreichen der Volljährigkeit des Klienten wird versucht, die stationäre Leistung abzuschließen und den jungen Volljährigen in ein Verselbstständigungs-Angebot zu überführen. Über die Aachener Träger wird ein Portfolio unterschiedlicher Verselbstständigungs-Angebote bereitgestellt. Im Rahmen der Hilfeplanfortschreibung muss der Träger zu den Verselbstständigungs-Zielen Stellung nehmen. Über die Einhaltung dieses Verfahrens wacht die Fachkraft im Sozialraumteam. Ein eigenes Konzept für die Verselbstständigung besteht nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte ein Konzept für die Verselbstständigung entwickeln und in die Geschäftsprozessordnung aufnehmen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl der Jahre 2017 und 2018 stellen wir in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (INSPE) § 35 SGB VIII

Die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung richtet sich an Jugendliche, die sich allen anderen Hilfsangeboten der Jugendhilfe entziehen. Entsprechende Hilfen werden auch in Auslandsmaßnahmen angeboten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen hat niedrige Aufwendungen je Hilfefall intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII. Die stationäre Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Patenfamilien ist ein positiver Ansatz, da die stationären Aufwendungen je Hilfefall vergleichsweise gering ausfallen.

Die **Stadt Aachen** leistet Hilfen nach § 35 SGB VIII in folgendem Umfang:

Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen INSPE je Hilfefall in Euro	25.313	10.524	26.182	33.185	66.781	72.561	13
Aufwendungen INSPE je ambulanten Hilfefall in Euro	15.194	1.300	9.225	12.274	22.163	49.171	8
Aufwendungen INSPE je stationären Hilfefall in Euro	39.270	16.224	37.051	53.975	66.781	72.561	13

Die Stadt Aachen hat im Jahr 2017 1,7 Mio. Euro für Leistungen nach § 35 SGB VIII aufgewendet. Dem gegenüber stehen 69 Hilfefälle. Im Vergleich der kreisfreien Städte wendet den § 35 SGB VIII keine Stadt so häufig an wie die Stadt Aachen. 3,53 Prozent der Hilfefälle entfallen auf die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung.

2018 reduzieren sich die Aufwendungen auf 1,3 Mio. Euro für 48 Hilfefälle. Der Rückgang der Hilfefälle resultiert wieder aus dem Rückgang der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Auch im Jahr 2018 nutzt keine andere kreisfreie Stadt den § 35 SGB VIII häufiger als Aachen.

Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren § 35 SGB VIII je Hilfefall in Euro 2017

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
37,24	0,00	3,14	8,55	10,72	37,24	18

Die im Vergleich hohen, gesamten Aufwendungen intensiver sozialpädagogischer Leistungen zeigen sich auch im Einwohnerbezug. Aachen bildet hier den Maximalwert. **2018** bestätigt sich dieser Maximalwert.

Eine Begründung, warum die Stadt Aachen häufig Leistungen nach § 35 SGB VIII durchführt findet sich im Konzept zur Erziehungsstellenarbeit mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Die Abteilung Jugend hat dieses Konzept mit einem freien Träger entworfen. Dieses Konzept lehnt sich an die Erziehungsstellen des § 33 Abs. 2 SGB VIII an. Die Patenfamilien geben den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen einen stabilen familiären Bezugsrahmen, der die positive Entwicklung möglich macht. Wie bei den Erziehungsstellen muss eine Bezugsperson über eine pädagogische Qualifikation verfügen und/oder einschlägig kulturelle Kompetenzen, Vorerfahrungen und/oder einen eigenen Migrationshintergrund besitzen. Die Patenfamilien erhalten über den Träger intensive Schulungen und eine fortlaufende Begleitung bei der Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge. Zielgruppe dieser speziellen Erziehungsstellen sind unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Diese haben im Rahmen des Clearingverfahrens nach § 42 a SGB VIII den Wunsch geäußert, in einem Familiensystem aufzuwachsen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl der Jahre 2017 und 2018 stellen wir in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

Kinder- und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht, und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen der Eingliederungshilfe je Hilfefall sind erhöht. Dies begründet sich im hohen Anteil stationärer Hilfefälle. Aachen hat die zweithöchste Falldichte im Vergleich der kreisfreien Städte. Die Aufwendungen und Falldichte der Schulbegleitungen sind unauffällig. Dies kann mit der intensiven Antragsprüfung des Spezialteams zusammenhängen. Die Fachkraft führt Hospitationen in der Schule durch. Hierdurch erlangt die Fachkraft wesentliche Informationen über die Einschätzung der Teilhabebeeinträchtigung. Die gpaNRW befürwortet Hospitationen an Schulen zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung.

Die **Stadt Aachen** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Aufwendungen § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
184	19,35	62,47	90,88	110	185	23

Die Stadt Aachen hat im Jahr 2017 die zweithöchsten Aufwendungen § 35a SGB VIII im Einwohnerbezug. Der unterdurchschnittliche Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung belastet diese Kennzahl. Im Jahr **2018** sinken die Aufwendungen je Einwohner auf 171 Euro. Dies ist immer noch der zweithöchste Wert.

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	21.024	3.950	13.475	19.658	23.724	32.686	23
Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	8.867	1.690	8.611	12.075	19.160	25.077	23
Aufwendungen stationäre Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	61.891	25.345	60.920	67.485	87.736	103.372	22
Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung in Euro	16.926	12.533	16.829	17.917	21.194	36.263	15
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung in Prozent	21,20	0,0	34,75	43,97	60,70	80,34	20

Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall resultieren aus dem geringen Anteil ambulanter Hilfefälle in der Stadt Aachen.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent 2017

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
77,07	69,34	82,95	92,27	95,29	100	23

Die Stadt Aachen zählt zu den kreisfreien Städten mit dem geringsten Anteil ambulanter Hilfefälle nach §35a SGB VIII. Rund 23 Prozent der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII betreffen somit stationäre Hilfefälle. Der einzelne stationäre Hilfefall in Aachen kostet die Stadt 61.891 Euro. Dies ist ein deutlich unterdurchschnittlicher Wert. Der hohe Anteil der stationären Hilfefälle wirkt aber belastend auf die Aufwendungen der Eingliederungshilfe je Hilfefall.

Die hier dargestellten Zusammenhänge bestätigen sich im Jahr **2018**. Der Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII ist mit 79,21 Prozent weiterhin deutlich unterdurchschnittlich. Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall § 35a SGB VIII resultieren wieder aus dem hohen Anteil stationärer Hilfefälle.

Entwicklung Aufwand und Hilfefälle für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2017 und 2018

Kennzahlen	2017	2018
Aufwendungen gesamt in Euro	8.619.814	8.024.499
Aufwendungen ambulant in Euro	2.802.018	2.997.056
Aufwand für Integrationshelfer in Euro	1.134.073	1.166.771
Aufwand stationär in Euro	5.817.796	5.027.443
Hilfefälle gesamt	410	404
Hilfefälle ambulant	316	320
Hilfefälle für Integrationshelfer	67	73
Hilfefälle stationär	94	84

Der Stadt Aachen ist es gelungen, die Aufwendungen und die Hilfefälle von 2017 bis 2018 zu senken. Interkommunal ist sie damit eher eine Ausnahme.

Falldichte nach § 35a SGB VIII in Promille 2017

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
8,74	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23

Im Jahr **2018** beträgt die Falldichte 8,63 Promille. Dies begründet sich im Rückgang der Hilfefälle. Beide Jahre erzielt die Stadt Aachen die zweithöchste Falldichte. Die hohe Falldichte kann im Zusammenhang mit der Kinder- und Jugendpsychiatrie bestehen. Im Rahmen der Antragsstellung muss die Abweichung der seelischen Gesundheit von einem niedergelassenen Facharzt oder den Ärzten der Kinder- und Jugendpsychiatrie diagnostiziert werden. Durch die Kinder- und Jugendpsychiatrie ist davon auszugehen, dass die Fachärzte im Stadtgebiet Aachen

die Möglichkeiten der Leistungen des § 35a SGB VIII kennen und die Eltern dahingehend beraten.

In der Stadt Aachen werden alle Anträge nach § 35a SGB VIII durch den eigenen Spezialdienst bearbeitet. Der Spezialdienst besteht seit dem Jahr 2005. Die Beschäftigten sind dabei – anders als die Beschäftigten des ASD – zentral verortet. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung erfolgt dabei in Anlehnung an die Arbeitshilfe für Jugendämter, welche von den Landesjugendämtern entworfen worden. Die Arbeitshilfe wurde in einer Arbeitsgruppe erarbeitet, an der auch die Stadt Aachen beteiligt war. Inhaltlich wurde dieser Bereich auf die Aachener Strukturen angepasst.

Bei der Prüfung der Zuständigkeit achtet der Spezialdienst auf die gesetzlichen Fristen nach § 14 SGB IX, der örtlichen Zuständigkeit, der Abweichung der seelischen Gesundheit und dem Vorrang anderer Träger. Für die Bearbeitung des jeweiligen Antrags ist die fallführende Fachkraft im Spezialteam zuständig. Stellt die Fachkraft fest, dass die Zuständigkeit nicht gegeben ist, erfolgt ein Anschreiben an den Reha-Träger. Ist die Zuständigkeit gegeben, erfolgt eine Überprüfung der Fachkraft in den Lebensbereichen des Antragstellers. Hierbei überprüft sie die Persönlichkeitsentwicklung, wie der Antragsteller mit der Alltagsbewältigung umgeht und ob die Teilhabe an der Schule, der Ausbildung oder der Arbeitsstelle gegeben ist. Abschließend erfolgt die Prüfung der Teilhabe im sozialen Bereich. Wird ein Antrag auf Schulbegleitung gestellt, wird die Prüfung um eine Stellungnahme der Schulaufsicht und eine Hospitation im Unterricht ergänzt. Die gesammelten Informationen werden zur psychosozialen Diagnose zusammengeführt. Hierfür ist ein standardisierter Vordruck zu verwenden. Liegt die Teilhabebeeinträchtigung vor, erfolgt die Fallvorstellung im Team. Ist dieser Prozess durchlaufen erfolgt die Einrichtung der Hilfe. Dazu wird, entsprechend der vorliegenden Störung, eine Einrichtung gesucht.

Hilfeplangespräche sind alle sechs Monate nach den definierten Standards zu führen. Der Leistungsanbieter muss einen Bericht über den Hilfeverlauf zeitnah vor dem Hilfestellungsgespräch einbringen. Die Fachkraft prüft im Rahmen der Hilfeplanfortschreibung immer, ob die Hilfe weiterhin geeignet und der Umfang angemessen ist sowie die erwartete Dauer der Hilfe. Sofern Bedarf besteht, kann das Hilfestellungsgespräch jederzeit in kürzeren Intervallen durchgeführt werden. Einmal jährlich muss eine Vorstellung des Falles in der kollegialen Beratung erfolgen. Hierdurch wird die Dienst- und Fachaufsicht des Teamleiters sichergestellt.

Die steigenden Fallzahlen im Bereich des § 35a SGB VIII haben die Stadt Aachen 2016 dazu bewogen, die Integrationsassistenz neu auszurichten. „Oberstes Ziel ist die Verbesserung des individuellen Bedienungsfeldes des Kindes im schulischen Ganztags- und häuslichen Bereich zur Sicherstellung der Teilhabe am Bildungsangebot von Schule im Vormittags- und Nachmittagsbereich.“¹⁰

Die Neuausrichtung orientiert sich dabei an der systemischen Ausrichtung und sogenannten Poollösungen für Schulbegleitungen. An drei Schulen werden diese Poollösungen bereits angeboten. Die Besonderheit in der Stadt Aachen ist, dass die Leistungen auf Grundlage des § 35a SGB VIII getroffen werden, jedoch in Form eines Gruppenangebotes nach § 29 SGB VIII durchgeführt werden. Die Eingliederungshilfe am Ort der Schule zu implementieren ermöglicht eine enge Verzahnung des Bildungsauftrages der Schule bei gleichzeitiger Sicherstellung des

¹⁰ vgl. Konzept Kooperationsvertrag JIM, Stand 13. Juli 2016

Rechts auf Förderung der Entwicklung und Erziehen der jungen Menschen. In der Stadt Aachen wird weiterhin für jede beantragte Hilfe nach § 35a SGB VIII eine Hilfeplanung durchgeführt und der erzieherische Bedarf nach Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung festgestellt. Weiterhin werden auch Individuallösungen in Form von 1:1-Betreuungen gewährt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl der Jahre 2017 und 2018 stellen wir in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat unterdurchschnittliche Aufwendungen für junge Volljährige je Hilfefall. Begünstigend auf die Aufwendungen je Hilfefall wirken sich 210 ambulante Hilfefälle aus, davon 156 für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. 16,37 Prozent Hilfefälle für junge Volljährige an den gesamten Hilfefällen HzE bedeuten den Maximalwert im Vergleich.

Die **Stadt Aachen** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	27.235	21.510	27.015	30.698	33.243	38.975	20
Aufwendungen ambulante Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	8.043	3.537	8.010	10.472	11.444	14.451	20
Anteil der Aufwendungen § 41 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	17,80	0,00	10,22	12,20	15,35	22,99	21
Anteil der Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	16,37	5,46	9,67	10,48	12,14	16,37	22

Die Aufwendungen für junge Volljährige je Hilfefall betragen 27.235 Euro und liegen damit leicht oberhalb des ersten Viertelwertes. Einfluss auf dieses positive Ergebnis nimmt der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt nach § 41 SGB VIII. 63,83 Prozent der Hilfefälle entfallen auf die ambulanten Hilfen. Dies ist der Maximalwert. 74,29 Prozent aller ambulanten Hilfefälle nach § 41 SGB VIII entfallen auf die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge. Auch dies ist der Maximalwert. Die Aufwendungen für den Hilfefall unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind fast identisch den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall. Daher sind die ambulanten

Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach § 41 SGB VIII an dieser Stelle kein belastendes Merkmal für die Aufwendungen HzE.

Das gute Ergebnis bei den Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall wird durch einen Verfahrensstandard in Aachen begünstigt. Sofern unbegleitete minderjährige Flüchtlinge die Volljährigkeit erreichen, wird im Rahmen der Hilfeplanung überprüft, ob die psychosoziale/psychoemotionale Reife gegeben ist. Gerade bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, die bereits längere Zeit in Aachen sind, ist dies häufig gegeben. Sofern die Hilfeplanung dies zulässt, werden diese Fälle nicht in eine stationäre Maßnahme nach § 41 SGB VIII überführt, sondern in eine ambulante Maßnahme für junge Volljährige. Nur in begründeten Fällen, wenn z. B. die psychosoziale/psychoemotionale Reife nicht vorhanden ist, wird von diesem Standard abgewichen. Die hohe Anzahl ambulanter Hilfefälle und die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall (ca. 8.000 Euro) begünstigen die Aufwendungen je Hilfefall § 41 SGB VIII.

Im Jahr **2018** bestätigen sich die Ergebnisse. Die Aufwendungen je Hilfefall § 41 SGB VIII betragen 26.069 Euro. Drei Viertel der Vergleichskommunen haben höhere Aufwendungen je Hilfefall. Beim Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen nach § 41 (65,55 Prozent) und beim Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den ambulanten Hilfefällen (73,47 Prozent) bestätigen sich die Maximalwerte. Diese nehmen wieder einen begünstigenden Einfluss auf die Aufwendungen je Hilfefall nach § 41 SGB VIII.

Beim Anteil der Hilfefälle § 41 SGB VIII an den gesamten Hilfefällen HzE erzielt die Stadt Aachen den Maximalwert. Keine kreisfreie Stadt hat einen höheren Anteil an Hilfefällen für junge Volljährige. Die Begründung liegt wieder in der besonderen geographischen Lage und den hohen Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Anteil stationäre Hilfefälle unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach § 41 SGB VIII an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent 2017

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
61,34	19,51	31,60	40,00	48,53	61,34	19

Auch beim Anteil stationäre Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII erzielt die Stadt Aachen den Maximalwert. Die hohen Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nehmen Einfluss auf den Anteil der Hilfefälle nach § 41 an den gesamten Hilfefällen HzE. 16,37 Prozent der Hilfefälle der Stadt Aachen betreffen die jungen Volljährigen. Dies ist ebenfalls der Maximalwert.

Falldichte nach § 41 SGB VIII in Promille 2017

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
25,84	11,78	19,09	24,20	25,77	39,66	22

Der höchste Anteil an Hilfefällen nach § 41 SGB VIII korreliert in Teilen mit der Falldichte § 41 SGB VIII. Drei Viertel der kreisfreien Städte haben eine niedrigere Falldichte im Bereich der jungen Volljährigen. Im Jahr **2018** sinkt die Falldichte auf 23,24 Promille. Grund sind weniger

Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Aachen erzielt damit ein unterdurchschnittliches Ergebnis.

→ **Feststellung**

Belastenden Einfluss auf die Kennzahl nehmen die stationären Aufwendungen für junge Volljährige. Sowohl 2017 als auch 2018 hat die Stadt Aachen die höchsten Aufwendungen je stationärem Hilfefall junge Volljährige. Ursächlich für die hohen Aufwendungen je Hilfefall sind die Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung nach § 41 SGB VIII für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Die stationären Aufwendungen je Hilfefall § 41 SGB VIII sind besonders hoch. Nachstehende Tabelle verdeutlicht diesen Zusammenhang.

Stationäre Kennzahlen § 41 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen stationäre Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	61.103	29.091	38.972	43.170	47.099	61.103	21
Aufwendungen Vollzeitpflege für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	26.980	9.877	11.825	14.131	18.443	26.980	20
Aufwendungen Heimerziehung für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	67.247	29.474	41.755	50.332	54.167	76.179	21

Die Stadt Aachen hat die höchsten stationären Aufwendungen je Hilfefall nach § 41 SGB VIII. Die Aufwendungen je Hilfefall § 41 i.V.m § 33 SGB VIII betragen 26.980 Euro. Dies ist der Maximalwert. Die Begründung liegt in den Erziehungsstellen. Acht von sechs Vollzeitpflegeverhältnissen für junge Volljährige werden über die Erziehungsstellen abgewickelt. Treiber der hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall sind die Aufwendungen für Heimerziehung nach § 41 SGB VIII. Insgesamt 5,5 Mio. Euro Aufwand entsteht für 82 Hilfefälle. Der Hilfefall ist mit 67.247 Euro deutlich erhöht. Die Stadt Aachen hat die zweithöchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Vergleich junge Volljährige nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung 2017 und 2018

	2017	2018
Aufwendungen gesamt in Euro	5.514.275	4.365.112
Aufwendungen UMA in Euro	4.530.885	3.183.306
Aufwendungen ohne UMA in Euro	983.390	1.181.806
Hilfefälle gesamt	82	69
Hilfefälle für UMA	65	50
Hilfefälle ohne UMA	17	19
Aufwendungen je Hilfefall	67.247	63.262
Aufwendungen je Hilfefall UMA	69.706	63.666

	2017	2018
Aufwendungen je Hilfefall ohne UMA	57.846	62.200

Besonderen Einfluss auf die Aufwendungen je Hilfefall haben die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge der Stadt Aachen. Ein Hilfefall unbegleitete minderjährige Flüchtlinge verursacht Aufwendungen von 69.706 Euro. Da rund 79 Prozent aller Hilfefälle in Heimerziehung nach § 41 für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind, belastet dies die Aufwendungen je Hilfefall. Die Aufwendungen je Hilfefall ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge betragen 57.846 Euro. Die besondere Situation der Stadt Aachen im Hinblick auf die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge wird an dieser Stelle zum wiederholten Male deutlich.

Im Jahr **2018** bestätigen sich die hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall. Mit Aufwendungen je Hilfefall von 60.391 Euro und stationären Aufwendungen je Hilfefall § 41 i.V.m. § 34 SGB VIII von 63.262 Euro bildet die Stadt Aachen jeweils den Maximalwert.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl der Jahre 2017 und 2018 stellen wir in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

An dieser Stelle wird noch einmal ein Überblick über die wesentlichen Hilfen für UMA gegeben.

Durch die Flüchtlingswelle sind insbesondere die Jahre 2016 und 2017 betroffen.

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat niedrige Aufwendungen je Hilfefall UMA. Drei Viertel der kreisfreien Städte haben höhere Aufwendungen. Aachen hat den höchsten Anteil Hilfefälle für UMA an den gesamten Hilfefällen.

Die **Stadt Aachen** hat im Jahr 2016 politisch entschieden, nicht alle unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge über die Landesverteilungsstelle verteilen zu lassen. Die Stadt meldet alle unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge. Bei Kindeswohlaspekten werden unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bis 14 Jahren, sowie Mädchen und schwangere Mädchen unter 18 Jahren gemeldet mit dem Vorschlag, diese der Stadt Aachen zuzuweisen. Gleiches gilt für männliche unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bis 14 Jahren. Diese werden, bedingt durch ihren psychischen und physischen Gesundheitszustand oder des Verwandtenstatus (Familienangehöriger lebt bereits in Aachen), mit dem Vorschlag gemeldet, sie der Stadt Aachen zuzuweisen.¹¹ Die vom Rat der Stadt Aachen getroffene Entscheidung hat somit Auswirkungen auf die Fallzahlen der Hilfe zur Erziehung.

¹¹ Stadt Aachen, Vorlage FB45/0288/WP17, S. 8

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach §§ 27 ff. SGB 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen UMA je Hilfefall in Euro	30.446	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt in Prozent	22,09	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23

Die Aufwendungen je Hilfefall unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind niedrig. Dies begründet sich vor allen Dingen im § 41 SGB VIII. Der bereits erwähnte Standard, dass Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in ambulante Hilfen nach § 41 SGB VIII überführt werden, wirkt sich besonders begünstigend auf diese Kennzahl aus. Von 201 ambulanten Hilfefällen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge entfallen 156 Hilfefälle auf Hilfen für junge Volljährige. Diese verursachen Aufwendungen je Hilfefall in Höhe von 8.011 Euro. Dieses gewählte Vorgehen hat somit merklich einen Effekt auf die Aufwendungen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall.

Beim Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bildet die Stadt Aachen den Maximalwert mit 22,09 Prozent der Hilfefälle. Der zweithöchste Wert im Vergleich der kreisfreien Städte beträgt 14,34 Prozent. Die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge sind somit ein besonderer Faktor in der täglichen Arbeit der Abteilung Jugend in Aachen. Die nachfolgenden Kennzahlen bekräftigen diese Besonderheit.

Anteil der Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ambulant und stationär 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Aufwendungen für UMA ambulant an den Aufwendungen ambulant gesamt in Prozent	14,95	0,00	1,62	3,79	4,93	14,95	10
Anteil Aufwendungen für UMA stationär an den Aufwendungen stationär gesamt in Prozent	30,43	0,00	14,00	17,80	20,65	30,43	13

Die Stadt Aachen hat sowohl ambulant als auch stationär die höchsten Anteile für Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den gesamten Aufwendungen HzE. Auch dies verdeutlicht die besondere Situation in der Stadt Aachen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl der Jahre 2017 und 2018 stellen wir in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahmen gesamt je Hilfefall in Euro	2.363	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21
Falldichte Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII	17,35	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22

Im Jahr **2018** sinken die Aufwendungen für Inobhutnahmen nach §§ 42,42a SGB VIII weiter. Mit Aufwendungen von 2.223 Euro je Hilfefall bildet die Stadt Aachen den Minimalwert im Vergleich. Dies ist vor allen Dingen auf die sehr niedrigen Aufwendungen für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII zurückzuführen.

Bei der Falldichte bildet die Stadt 2017 und 2018 jeweils den Maximalwert. Hier spielen die Inobhutnahmen nach § 42a für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge eine besondere Rolle.

Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII

→ Feststellung

Die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall Inobhutnahmen sind auf einen gut strukturierten Prozess im Spezialdienst Kriseninterventionsteam zurückzuführen.

Bei einer Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII handelt es sich um eine vorübergehende Maßnahme, um ein Kind oder einen Jugendlichen bei dringender Gefahr oder Selbstmeldung kurzfristig außerhalb der Familie unterzubringen. Eine Kommune sollte deshalb die Inobhutnahme eines Kindes oder Jugendlichen schnellstmöglich durch die Rückführung in die Herkunftsfamilie bzw. durch Gewährung von Hilfen zur Erziehung beenden. Für das Verfahren der Inobhutnahme sollten bei der Stadt schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten vorliegen.

Inobhutnahmen von Kindern/Jugendlichen erfolgen z. B. in Bereitschaftspflegestellen und Jugendschutzstellen.

Die **Stadt Aachen** leistet Hilfen nach § 42 SGB VIII in folgendem Umfang:

Inobhutnahmen Kinder und Jugendliche nach § 42 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahme § 42 SGB VIII je Hilfefall in Euro	1.792	1.401	2.716	4.877	8.899	30.223	21

Im Jahr **2018** sinken die Inobhutnahmen § 42 SGB VIII je Hilfefall weiter. Ein Hilfefall verursacht Aufwendungen von 1.458 Euro. Drei Viertel der kreisfreien Städte haben höhere Aufwendungen.

Die Stadt Aachen hat den Prozess der Inobhutnahme gut strukturiert und klar beschrieben. In der Stadt Aachen ist das Kriseninterventionsteam für die Inobhutnahmen zuständig. Diese Aufgabe wurde bewusst im Spezialdienst zentralisiert. Sofern eine Meldung über eine Kindeswohlgefährdung in der Abteilung Jugend eingeht, ist umgehend der Spezialdienst hinzuzuziehen. Dabei erfolgt ein fachlicher Austausch zwischen dem Spezialdienst und den dezentralen Sozialraumteams. Der Prozessablauf unterscheidet sich dabei, ob bereits ein bekannter Fall vorliegt, oder dieser unbekannt ist. Bei bekannten Fällen ist eine verbindliche Kontaktaufnahme zur Fachkraft des Sozialraumteams durchzuführen. Bei unbekanntem Fällen muss der Spezialdienst eine Dokumentation und Informationsweitergabe an die Fachkraft des Sozialraumteams machen, wenn es zur Inobhutnahme gekommen ist.

Der eigentliche Prozess der Inobhutnahme ist über ein Flussdiagramm gut strukturiert. Der Spezialdienst sucht eine geeignete Unterbringung und führt diese durch. Es ist zu klären, ob eine medizinische Untersuchung des Kindes/Jugendlichen notwendig ist. Der Beschäftigte des Spezialdienstes veranlasst die Untersuchung. Über die Ergebnisse werden die Personensorgeberechtigten informiert. Die Fachkraft trifft mit der unterbringenden Stelle weitere Vereinbarungen. Am Ende des Prozesses kann eine Rückführung/ein Widerspruch oder eine Überleitung an andere Dienstleister bestehen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl der Jahre 2017 und 2018 stellen wir in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII

Minderjährige Ausländer, die unbegleitet nach Deutschland einreisen, sind vom Jugendamt nach § 42a Abs. 1 SGB VIII vorläufig in Obhut zu nehmen. Eine vorläufige Inobhutnahme dauert bis zur Klärung möglicher Ausschließungsgründe. Diese können eine Familienzusammenführung, der Gesundheitszustand und das Wohl des Kindes sein. Hierzu ist in einem Einschätzungsverfahren nach § 42a Abs. 2 SGB VIII ein Erstscreening durchzuführen. Liegen Ausschließungsgründe nicht vor, muss innerhalb von sieben Werktagen eine Anmeldung zum Verteilungsverfahren bei der Landesstelle für die Verteilung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger erfolgen. In Nordrhein-Westfalen befindet sich diese beim Landesjugendamt des Landschaftsverbandes Rheinland.

→ **Feststellung**

Die gut strukturierten Prozesse der Stadt Aachen nehmen Einfluss auf die Aufwendungen. Die Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

in Aachen sind niedrig. Rund 70 Prozent der Inobhutnahmen in Aachen betreffen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Eine Stadt sollte für das Verfahren des Ersts Screenings schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten haben.

Die **Stadt Aachen** leistet Hilfen nach § 42a SGB VIII in folgendem Umfang:

Vorläufige Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge nach § 42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen für UMA je Hilfefall in Euro	2.610	2.419	4.507	8.418	13.674	16.919	18
Anteil vorläufige Inobhutnahmen für UMA an den Inobhutnahmen 42, 42a SGB VIII gesamt in Prozent	69,81	13,56	22,55	37,59	58,48	81,72	21

Die niedrigen Aufwendungen vorläufiger Inobhutnahmen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall bestätigen sich auch **2018**. Mit Aufwendungen je Hilfefall von 2.617 Euro gehört die Stadt Aachen wieder zu den kreisfreien Städten mit den geringsten Aufwendungen.

Im Vergleich der kreisfreien Städte hat lediglich eine Stadt einen höheren Anteil an vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII. Dies ist die Stadt Bochum. Grundlage dieses höheren Anteils ist die dortige Erstaufnahmeeinrichtung des Landes NRW für Flüchtlinge.

Ähnlich dem Vorgehen bei Inobhutnahmen ist der Prozess der vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII klar geregelt und gut strukturiert. In der Stadt Aachen besteht ein Spezialteam UMA (SRT VIII). Dieses Spezialteam ist für die vorläufigen Inobhutnahmen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen zuständig. Die Prozesse sind wieder in Flussdiagramme überführt. Der Beschäftigte des Spezialdienstes UMA ermittelt zu Beginn die Sprache des Flüchtlings. Daraus resultierend wird ein Dolmetscher beauftragt. Der Prozess wird übergeleitet in die Befragung des Flüchtlings. Dabei sind immer zwei Bedienstete der Sachbearbeitung anwesend. Sofern sich die Minderjährigkeit bestätigt, wird der Prozess fortgeführt. Die Sachbearbeitung sucht eine geeignete Unterbringung für den Flüchtling. Der Transport zur Unterbringung erfolgt gegeben falls über einen zu beauftragenden Fahrdienst. In der Unterbringung erfolgt die Absprache der Fachkraft mit den zuständigen Beschäftigten der Unterbringung. Die Fachkraft begleitet die Inobhutnahme, indem sie die Erkenntnisse mit der Teamleitung austauscht. Aus diesem Gespräch wird eine Entscheidung getroffen, ob der unbegleitete minderjährige Flüchtling zur Verteilung angemeldet wird oder in Aachen verbleibt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 5 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2017– Hilfe zur Erziehung

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Aachen hat eine hohe Kinderarmut gemäß der Einstufung des Arbeitskreises Jugend der TU Dortmund. Der Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung der Stadt Aachen ist niedrig. Weitere sozio-strukturelle Daten liegen nur auf Ebene der StädteRegion Aachen vor.		
F2	Eine Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung ist in der Stadt Aachen vorhanden. Aus festgelegten Zielen werden steuerungsrelevante Kennzahlen gebildet und Maßnahmen operationalisiert. Die Kennzahlen werden über die politischen Gremien besprochen und Maßnahmen beschlossen..		
F3	Die sozialräumliche Ausrichtung der Abteilung Jugend mit neun Sozialraumteams wird konsequent verfolgt. Anhand ausgewählter Kriterien erfolgt eine Personalzuordnung zu den Bezirken. Jeder Beschäftigte soll nach Möglichkeit gleich viele Hilfefälle betreuen.		
F4	Ein internes Kontrollsystem ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorhanden.		
F5	Die Stadt Aachen hat Prozesskontrollen in die Arbeitsabläufe integriert. Anlassbezogene Kontrollen werden vom Fachcontrolling durchgeführt. Prozessunabhängige Kontrollen bestehen hingegen nicht.	E5	Die Stadt Aachen sollte prozessunabhängige, stichprobenartige Kontrollen auf Ebene der Sachgebietsleitung und Abteilungsleitung durchführen. Hierdurch wird die Fach- und Dienstaufsicht sichergestellt. Zusätzlich kann die Prozessqualität verbessert werden.
F6	Die Stadt Aachen verfügt über ein gut strukturiertes Finanzcontrolling. Regelmäßig erstellt die Abteilung Jugend einen Sachstandsbericht zur Entwicklung der Hilfen zur Erziehung, der dem Kinder- und Jugendausschuss vorgelegt wird. Kennzahlen sind kein Bestandteil des Sachstandsberichtes. Zusätzlich werden die Ergebnisse des Benchmarkings der Fa. con_sens dem Fachausschuss vorgelegt. Durch das Benchmarking erhält die Stadt eine interkommunale Einordnung bei definierten Kennzahlen.	E6	Die Stadt Aachen sollte den Sachstandsbericht um steuerungsrelevante, selbst definierte Kennzahlen erweitern. Hierdurch können z. B. Kostenentwicklungen je Hilfefall transparent dargestellt werden. Sinnvoll ist es, auch die Kennzahlen dieses Prüfungsberichts fortzuschreiben.
F7	Die Abteilung Jugend verfügt über ein gut funktionierendes Fachcontrolling. Der Controller-Newsletter ist eine gute Grundlage, um Veränderungen in der Trägerland-		

	Feststellung		Empfehlung
	schaft der Stadt Aachen zu kommunizieren.		
F8	Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen durch einen Zielerreichungsgrad bei Fortschreibung oder Beendigung der Hilfe gemeinsam mit allen Beteiligten ist positiv zu sehen. Das bietet die frühzeitige Möglichkeit, die Hilfeform anzupassen und die Akzeptanz und Wirksamkeit im Hinblick auf die Ziele des Hilfeplans zu erhöhen. Dies stellt ein gutes Mittel zur Qualitätssicherung dar und beugt Abbrüchen der Hilfen durch den Leistungsempfänger vor.	E8	Die Stadt Aachen sollte ein System zur Wirkungsmessung einzelner Maßnahmen entwickeln und die Prozesse verbindlich regeln. Die Informationen sollten allen Fachkräften, nach Möglichkeit im Anbieterverzeichnis des Fachverfahrens, zur Verfügung stehen. Auch wären die Controller-Newsletter gut geeignet, um die Wirkungsmessung zu einzelnen Anbietern zu kommunizieren.
F9	Die Analyse der bestehenden Prozesse einhergehend mit der graphischen Darstellung in Flussdiagrammen wird durch die gpaNRW befürwortet.		
F10	Die Stadt Aachen hat das Vorgehen innerhalb der Hilfeplanung ausgiebig und anhand von Flussdiagrammen beschrieben. Dabei differenziert sie, ob eine ambulante oder eine stationäre Hilfe bewilligt wird. Die konsequente Teilnahme der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an den Teamkonferenzen ist aus finanzwirtschaftlicher Sicht zu befürworten. Die Möglichkeit der Rückführung ist bei stationären Hilfen immer zu prüfen und bei der Auswahl des Leistungsanbieters zu berücksichtigen.	E10	Die Stadt Aachen sollte die Flussdiagramme um Fristen erweitern. Hierdurch wäre einheitlich und übersichtlich dargestellt, welcher Prozessschritt in welcher Frist zu erfolgen hat. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten einen verbindlichen Rahmen der hilft, die tägliche Arbeit zu strukturieren
F11	Die Abteilung Jugend führt eine Personalbemessung auf Grundlage eines eigenen Schemas durch. Eine Personalbedarfsplanung über geplante Veränderungen in der Abteilung liegt vor. Die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird anhand eines Einarbeitungskonzeptes durchgeführt.	E11.1	Die Personalbedarfsplanung sollte um ungeplante Fluktuationen erweitert werden. Hierzu können Erfahrungswerte der Vergangenheit genutzt werden.
		E11.2	Die Abteilung Jugend sollte das bestehende Einarbeitungskonzept überarbeiten. Dabei sollte nach Möglichkeit die Einarbeitung individuell an den Vorkenntnissen der Beschäftigten ausgerichtet werden.
F12	Die Stadt Aachen übersteigt in den Jahren 2017 und 2018 den von der gpaNRW gesetzten Personalrichtwert deutlich.	E12	Die Stadt Aachen sollte eine Personalbemessung für den Bereich des ASD durchführen. Als Grundlage können die bereits in den Geschäftsprozessen hinterlegten Bearbeitungszeiten verwendet werden.
F13	Die Verfahrensstandards sind in der Geschäftsprozessordnung übersichtlich dargestellt. Der Aspekt der Wirtschaftlichkeit fließt in die Entscheidung über die Hilfestellung ein. Für die Auswahl des geeigneten Leistungserbringers werden die benötigten Informationen in einem Laufwerk geteilt. Es erfolgt eine enge Abstimmung mit dem Leistungsanbieter und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Laufzeitbegrenzungen für ambulante und stationäre Maßnahmen betragen 24 Monate. Zusätzlich bestehen Laufzeitbegrenzungen im Bereich der jungen Volljährigen.	E13.1	Die Stadt Aachen sollte die Erfahrungen mit den Leistungsanbietern im Fachverfahren einpflegen. Grundlage hierfür ist ein System zur Wirkungsmessung. Gegebenenfalls sind hierfür die systemischen Voraussetzungen zu schaffen.

	Feststellung		Empfehlung
		E13.2	Die Stadt Aachen sollte die Laufzeitbegrenzungen für ambulante Hilfen auf zwölf Monate reduzieren. Es sollten Standards und Regeln festgelegt sein, wie bei länger zu gewährenden Hilfen zu verfahren ist.
F14	Präventive Angebote werden in Aachen sehr intensiv genutzt. Die organisatorische Einbindung der Jugendförderung und der besonderen Dienste in die Abteilung Jugend begünstigt die ineinander verzahnten Arbeiten.		
F15	Die Stadt Aachen bildet im Jahr 2017 beim Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren den Median. Begünstigt wird das Ergebnis von den höheren Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gegenüber den Aufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge.		
F16	Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind hoch. Der niedrige Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung belastet diese einwohnerbezogenen Aufwendungen. Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall sind überdurchschnittlich. Hierbei wirken insbesondere die hohen durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie die hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall junge Volljährige belastend.		
F17	Der überdurchschnittliche Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt hat einen begünstigenden Einfluss auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. Im Jahr 2018 steigt der ambulante Anteil weiter. Hierdurch können kostenintensive stationäre Maßnahmen vermieden werden.		
F18	Der niedrige Anteil der Vollzeitpflegefälle belastet den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. Einfluss auf den niedrigen Anteil Vollzeitpflege nimmt auch die dritthöchste Falldichte im Vergleich der kreisfreien Städte. Eine Ursache dieser hohen Falldichte sind die hohen stationären Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.		
F19	Die Stadt Aachen hat im Vergleich der kreisfreien Städte die dritthöchste Falldichte im Jahr 2017. Dies ist vor allem auf die hohe Anzahl an Hilfefällen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zurückzuführen. Der deutliche Rückgang dieser Hilfefälle im Jahr 2018 korrespondiert mit einer ebenfalls rückläufigen Falldichte.		
F20	Die Aufwendungen je Hilfefall sozialpädagogische Familienhilfe sind hoch. Die Falldichte ist ebenfalls hoch. Diese beiden Kennzahlen belasten den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung sowie die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung.		
F21	Die Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege sind unterdurchschnittlich. Die Falldichte	E21	Die Akquise weiterer Pflegefamilien sollte intensiviert werden. Durch einen höhe-

	Feststellung		Empfehlung
	ist gering.		ren Anteil an Hilfefällen in Pflegefamilien können teurere stationäre Maßnahmen verhindert werden. Zukünftig sollte die Werbung in sozialen Medien berücksichtigt werden.
F22	Die Arbeiten des PKD und die dazugehörigen Standards sind ausführlich in den Geschäftsprozessen beschrieben. Zusätzlich wurden die Prozesse in Flussdiagramme überführt.		
F23	Die Stadt Aachen hat niedrige Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung nach § 34 SGB VIII im Jahr 2017. Positiven Einfluss auf diese Kennzahl nehmen die kurzen Laufzeiten der Heimerziehung. 76,24 Prozent der Hilfefälle wurde binnen eines Jahres beendet. Die Aufwendungen je Hilfefall steigen 2018 deutlich an. Die Rückführungsarbeit in Aachen ist Bestandteil der Leistungsvereinbarung mit freien Trägern. Die Verselbstständigung wird ab dem 16. Lebensjahr in der Hilfeplanung berücksichtigt.	E23.1	Die Stadt Aachen sollte die Rückführung in den Geschäftsprozess stationärer Hilfefall aufnehmen. Es sollten verbindliche, schriftliche und einheitliche Standards festgelegt sein, wie Rückführungsarbeit in Aachen durchzuführen ist. Die Prozessketten zur Durchführung eines stationären Hilfefalles sind dabei eine gute Grundlage.
		E23.2	Die Stadt Aachen sollte ein Konzept für die Verselbstständigung entwickeln und in die Geschäftsprozessordnung aufnehmen.
F24	Die Stadt Aachen hat niedrige Aufwendungen je Hilfefall intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII. Die stationäre Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Patenfamilien ist ein positiver Ansatz, da die stationären Aufwendungen je Hilfefall vergleichsweise gering ausfallen.		
F25	Die Aufwendungen der Eingliederungshilfe je Hilfefall sind erhöht. Dies begründet sich im hohen Anteil stationärer Hilfefälle. Aachen hat die zweithöchste Falldichte im Vergleich der kreisfreien Städte. Die Aufwendungen und Falldichte der Schulbegleitungen sind unauffällig. Dies kann mit der intensiven Antragsprüfung des Spezialteams zusammenhängen. Die Fachkraft führt Hospitationen in der Schule durch. Hierdurch erlangt die Fachkraft wesentliche Informationen über die Einschätzung der Teilhabebeeinträchtigung. Die gpaNRW befürwortet Hospitationen an Schulen zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung.		
F26	Die Stadt Aachen hat unterdurchschnittliche Aufwendungen für junge Volljährige je Hilfefall. Begünstigend auf die Aufwendungen je Hilfefall wirken sich 210 ambulante Hilfefälle aus, davon 156 für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. 16,37 Prozent Hilfefälle für junge Volljährige an den gesamten Hilfefällen HzE bedeuten den Maximalwert im Vergleich.		
F27	Belastenden Einfluss auf die Kennzahl nehmen die stationären Aufwendungen für		

	Feststellung	Empfehlung
	junge Volljährige. Sowohl 2017 als auch 2018 hat die Stadt Aachen die höchsten Aufwendungen je stationärem Hilfefall junge Volljährige. Ursächlich für die hohen Aufwendungen je Hilfefall sind die Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung nach § 41 SGB VIII für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.	
F28	Die Stadt Aachen hat niedrige Aufwendungen je Hilfefall UMA. Drei Viertel der kreisfreien Städte haben höhere Aufwendungen. Aachen hat den höchsten Anteil Hilfefälle für UMA an den gesamten Hilfefällen.	
F29	Die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall Inobhutnahmen sind auf einen gut strukturierten Prozess im Spezialdienst Kriseninterventionsteam zurückzuführen.	
F30	Die gut strukturierten Prozesse der Stadt Aachen nehmen Einfluss auf die Aufwendungen. Die Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Aachen sind niedrig. Rund 70 Prozent der Inobhutnahmen in Aachen betreffen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.	

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2017
Einwohner gesamt	246.272
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	33.965
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	46.831

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	50.867.754	48.156.479
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	1.084	1.028

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	25.307	25.147
Aufwendungen ambulante Hilfen gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	12.129.132	12.467.893
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	10.839	11.112
Aufwendungen stationäre Hilfen gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	38.738.622	35.688.586
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	43.478	45.005
Falldichte					
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	k. A.	k. A.	k. A.	42,85	40,89
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	k. A.	k. A.	k. A.	55,67	58,59
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	k. A.	k. A.	k. A.	31,43	35,44

Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII

	2014	2015	2016	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII					
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	145.334	154.815
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	19	22
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	4.470.203	4.698.444
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	367	382
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	1.017.123	956.819

	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	27	24
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	4.323.408	4.595.305
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	280	281
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	20.187.302	19.185.355
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	369	309
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	1.746.593	1.265.928
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	69	48
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	8.619.814	8.024.499
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	410	404
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	8.960.221	7.794.530
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	329	299
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	k. A.	k. A.	k. A.	25,84	23,24
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge					
Aufwendungen für UMA in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	30.446	28.287
Anzahl der Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	444	336

Tabelle 5: Andere Aufgaben der Jugendhilfe

	2014	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII					
Aufwendungen für Inobhutnahme gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	320.784	345.552
Anzahl der Inobhutnahmen	k. A.	k. A.	k. A.	179	237
Vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII					
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen UMA gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	1.080.698	1.203.988
Anzahl der vorläufigen Inobhutnahmen	k. A.	k. A.	k. A.	414	460

→ 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 der Stadt
Aachen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Steuerung	6
Datenlage	6
Straßendatenbank	7
Kostenrechnung	8
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	9
→ Prozessbetrachtung	11
Aufbruchmanagement	11
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	13
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	17
Strukturen	17
Bilanzkennzahlen	17
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	19
Alter und Zustand	19
Unterhaltung	21
Reinvestition	23
→ Finanzierung	25
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	26

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Aachen im Prüfgebiet Verkehrsflächen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Verkehrsflächen

In Aachen sind Kontrolle, betriebliche Unterhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung der Verkehrsflächen auf den Aachener Stadtbetrieb übertragen. Für Neubauten und Erneuerungen ist der Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen (FB 61) der Stadt Aachen zuständig.

Die gpaNRW sieht es positiv, dass die Stadt Aachen im Rahmen der 2015 durchgeführten Inventur aktuelle Zustände von Verkehrsflächen ermittelt und bewertet hat. Insgesamt vermittelt die aktuelle Erfassung mit einem niedrigen Anlagenabnutzungsgrad von nur 32 Prozent einen guten Straßenzustand. Es besteht dennoch Handlungsbedarf, da 26 Prozent der Verkehrsflächen mit den schlechten Zustandsklassen vier und fünf bewertet wurden.

Die aktuell erfassten Straßenzustände sind in der Straßendatenbank hinterlegt. Sie können aber nur mit hohem Aufwand mit der Anlagenbuchhaltung abgeglichen werden, da die Anlagenbücher der Anlagenbuchhaltung nicht mit der Straßendatenbank korrespondieren. Hierzu sollte eine technische Lösung geschaffen werden.

Neben der Straßendatenbank gibt es weitere Datenhaltungen für Verkehrssicherungsmaßnahmen und Aufbrüche. Dies führt dazu, dass die Straßendatenbank nicht alle Informationen zu den Straßen enthält. Eine Zusammenfassung der Daten ist jedoch erforderlich, damit die Straßendatenbank als führendes Instrument zum Verkehrsflächenmanagement genutzt werden kann. Darüber hinaus empfiehlt die gpaNRW, in der Kostenrechnung des Stadtbetriebes die Aufwendungen differenziert nach den jeweiligen Erhaltungsmaßnahmen zu erfassen, um die Steuerung zu verbessern.

Die Unterhaltungsaufwendungen je qm unterschreiten mit 0,65 Euro in 2017 und mit 0,80 Euro in 2018 den Richtwert der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen in Höhe von 1,30 Euro je qm. Aus dem Unterhaltungsbudget finanziert der Aachener Stadtbetrieb in den Jahren 2014 bis 2017 vorrangig Verkehrssicherungsmaßnahmen und Schlaglochreparaturen. Die verbleibenden Restmittel werden für Instandsetzungen genutzt. Hinzu kommt, dass nach Auskunft des Stadtbetriebes personelle Engpässe und ungünstige Ausschreibungsergebnisse zu Verzögerungen bei den Instandsetzungsmaßnahmen führen.

Es gibt derzeit keine detaillierten wirkungsorientierten politischen Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass Instandsetzungsmaßnahmen (z. B. der Einbau neuer Fahrbahndecken) in der Regel wirtschaftlicher sind als kleinflächige Reparaturen. Politik und Verwaltungsführung sollten daher im Rahmen ihrer Zielvorgaben die Rahmenbedingungen schaffen, um solche Maßnahmen möglichst zeitnah umzusetzen. Die

gpaNRW empfiehlt, die Daten der Straßendatenbank zu nutzen, um erforderliche Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen sowie die hierfür erforderlichen Mittel festzustellen.

Die Stadt Aachen hat den Betriebskostenzuschuss für die Straßenunterhaltung an den Aachener Stadtbetrieb von 5,8 Mio. Euro in 2017 schrittweise ab dem Jahr 2018 erhöht. Aktuell ist ein Zuschuss von 6,8 Mio. Euro eingeplant. Damit verfügt der Aachener Stadtbetrieb über eine bessere Finanzausstattung, um künftig verstärkt Instandsetzungen durchzuführen.

Reinvestitionen werden ebenfalls mit zeitlichen Verzögerungen durchgeführt. Aufgrund von Engpässen der Verkehrsführung, Verspätungen geplanter Aufbrüche und umfangreicher Beteiligungsverfahren können erforderliche und bereits beschlossene Maßnahmen nicht zeitnah durchgeführt werden.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

→ Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von 25 bis 50 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und Sicherstellen der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Datenlage

→ Feststellung

Der Aachener Stadtbetrieb und die Stadt Aachen haben eine weitgehend gute Datenbasis zur Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Es fehlt jedoch eine Verbindung zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung. Anlagenabnutzungsgrade müssen hilfsweise aus Inventurlisten des Jahres 2015 ermittelt werden. Eine differenzierte Darstellung der Aufwendungen nach Instandsetzung und Instandhaltung ist derzeit nur mit großem Aufwand möglich. Dadurch können steuerungsrelevante Kennzahlen nur eingeschränkt gebildet werden.

Die Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die **Stadt Aachen** hat die Instandsetzung, Instandhaltung und betriebliche Erhaltung der Verkehrsflächen auf den Aachener Stadtbetrieb übertragen. Neubauten und Erneuerungen werden vom Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen (FB 61) der Stadt Aachen verantwortet. Die Anlagenbuchhaltung wird von der Kämmerei geführt.

Im Jahr 2015 ist eine Zustandserfassung und Inventur des Verkehrsflächenvermögens erfolgt. Somit liegen aktuelle Daten in der Straßendatenbank vor. Das Ergebnis der Inventur ist in einer Tabelle dokumentiert. Sie enthält auch differenzierte Angaben zu Verkehrsflächen und Straßengleitgrün. Aus dieser Tabelle hat die Kämmerei die für die Prüfung relevanten Verkehrsflächen ermittelt. Die Kämmerei hat ebenfalls Flächenanteile der Zustandsklassen sowie Gesamt- und Restnutzungsdauern aus der Inventurtabelle entnommen.

Mit den aktuellen Zustandsdaten hat die Stadt Aachen gute Voraussetzungen geschaffen, die Straßendatenbank mit aktuellen Daten als führendes System zur Straßenerhaltung einzusetzen. Es fehlt jedoch die Verbindung zur Anlagenbuchhaltung. Dies wurde bereits 2014 im Bericht des Rechnungsprüfungsamtes über die jahresabschlussorientierte Prozessprüfung gefordert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte eine technische Lösung zum Abgleich der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank schaffen, um sicherzustellen, dass der Bilanzwert die aktuellen Inventurergebnisse unter Berücksichtigung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung widerspiegelt.

Aufwendungen für die Erhaltung durch den Aachener Stadtbetrieb und durch Dritte können beziffert werden. Eine Unterscheidung der Aufwendungen nach Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblicher Erhaltung ist jedoch derzeit nur mit großem Aufwand möglich. Eine differenzierte Erfassung ist zwar geplant, wird aber zeitlich nicht mehr im Prüfzeitraum realisiert. Daher fehlen detaillierte Angaben für weitergehende Kennzahlen.

→ **Empfehlung**

Die Aufwendungen sollten differenziert nach Instandsetzung und Instandhaltung ermittelt werden, um eine geeignete Grundlage für eine wirkungsorientierte Steuerung zu erhalten.

Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Straßendatenbank der Stadt Aachen enthält nur einen Teil der für das Verkehrsflächenmanagement erforderlichen Informationen. Daneben gibt es noch gesonderte Datenhaltungen für Aufbrüche und Verkehrssicherungsmaßnahmen. Daher kann die Straßendatenbank derzeit nicht als führendes Instrument zur Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung eingesetzt werden.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Die Straßendatenbank der **Stadt Aachen** enthält die wesentlichen Leitdaten. Angaben zum Straßenunterbau sind in Aachen – wie in den meisten Städten – nur für einen kleinen Teil der Straßen vorhanden. Mit der Inventur 2015 ist eine flächendeckende Aktualisierung der Zustandsklassen in der Straßendatenbank erfolgt.

Problematisch ist die laufende Pflege der Straßendatenbank: Die Daten neu gebauter Straßen werden in einem festgelegten Verfahren vom FB 61 an die Anlagenbuchhaltung gemeldet. In der Straßendatenbank werden sie seit dem Jahr 2019 durch den Fachbereich 62 - Geoinformation und Bodenordnung aktualisiert. Für diese Daten besteht eine Übereinstimmung von Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung.

Die Daten zu Instandsetzungen und weiteren Unterhaltungsmaßnahmen sind dagegen nicht in der Straßendatenbank enthalten. Die Straßendatenbank sollte auch diese Daten enthalten, damit alle Informationen an einer zentralen Stelle vorliegen.

Neben der Straßendatenbank gibt es gesonderte Datenhaltungen: Die Reparatur von Schlaglöchern und anderen kleinen Schäden erfolgt über eine gesonderte Software, die von den Stra-

ßenbegehern gepflegt wird. Aufbrüche werden über Excel verwaltet. Es gibt keinen Datenaustausch der anderen Dateien mit der Straßendatenbank. Somit enthält die Straßendatenbank nicht alle für eine Steuerung erforderlichen Informationen.

→ **Empfehlung**

Es sollten alle wesentlichen Informationen zu den Verkehrsflächen aktuell in die Straßendatenbank eingepflegt werden. Dann kann sie als führendes System für das Verkehrsflächenmanagement eingesetzt werden.

Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Kostenrechnung des Aachener Stadtbetriebes ist in der gegenwärtigen Ausgestaltung zur Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nur eingeschränkt geeignet. Eine differenzierte Auswertung zu Instandsetzung und Instandhaltung ist derzeit nicht eingerichtet.

Für die interne Steuerung benötigt die Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Die Kostenrechnung des **Aachener Stadtbetriebes** ist auf die Steuerung des Betriebes ausgerichtet. Hierzu gibt es Kostenstellen für Fahrzeuge, Straßenbegehung u.s.w. Die Einteilung der Kostenträger orientiert sich grob an den Straßenklassen. Wesentliche Erkenntnisse aus der Kostenrechnung sind die Stundensätze für Mitarbeiter und Fahrzeuge. Eine Auswertung der Stunden eigener Kräfte und Aufwendungen für Fremdleistungen je Straße ist möglich, sie wird aber selten genutzt. Die Kostenrechnung sollte transparent darstellen, wie viel die jeweiligen Erhaltungsarten kosten.

Eine Unterscheidung in Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblicher Erhaltung von Verkehrsflächen wird derzeit nicht für das Verkehrsflächenmanagement genutzt und ist nur mit großem Aufwand möglich. Die so ermittelten Zahlen könnten jedoch die Entwicklung einer nachhaltigen Verkehrsflächenerhaltung unterstützen. Ebenso würde transparent, welche Erhaltungsmaßnahmen besser in Eigenleistung erfolgen und welche Erhaltungsmaßnahmen besser an Dritte vergeben werden.

Neben den in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen könnten auch Kennzahlen wie Kosten der Beseitigung einer Schadstelle die Steuerung unterstützen.

→ **Empfehlung**

In der Kostenrechnung sollten die Erhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen differenziert dargestellt werden, um die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung zu unterstützen.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ Feststellung

Von der Politik oder der Verwaltungsführung werden derzeit keine detaillierten wirkungsorientierten Ziele vorgegeben. Personelle Engpässe, Engpässe der Verkehrsführung, verzögerte Aufbrucharbeiten, umfangreiche Beteiligungsverfahren und ungünstige Ausschreibungsergebnisse führen dazu, dass notwendige Instandsetzungsmaßnahmen verspätet durchgeführt werden. Dadurch sind in verstärktem Maße Instandhaltungen erforderlich.

Die Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte die Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Von politischen Gremien oder der Verwaltungsführung der **Stadt Aachen** werden derzeit globale Ziele zur Ausrichtung der Verkehrsflächenerhaltung vorgegeben. Eine Konkretisierung dieser Ziele in Form eines transparenten Straßen- und Wegekonzeptes mit der Vorgabe von technisch, rechtlich und wirtschaftlich sinnvollen Straßenunterhaltungsmaßnahmen gibt es derzeit nicht.

Der Aachener Stadtbetrieb entscheidet in eigener Regie, welche Verkehrsflächen repariert oder instandgesetzt werden. Hierzu werden die im Betriebsführungssystem des Aachener Stadtbetriebes gespeicherten Aufträge zur Unterhaltung ausgewertet. Zudem wird anhand der Ergebnisse aus Straßenbegehungen, Bürgermeldungen und Beschwerden entschieden, welche Maßnahmen durchgeführt werden. Aus Sicht der gpaNRW sollte prioritär aus den Zustandsdaten der Straßendatenbank ermittelt werden, ob repariert, instandgesetzt oder erneuert wird.

Für die Verkehrsflächenunterhaltung verfügt der Aachener Stadtbetrieb über ein Budget für die Sparte Straßenunterhaltung und Brückenbau. Die Unterdeckung in dieser Sparte liegt in den Jahren 2014 bis 2018 bei insgesamt 1,1 Mio. Euro. Die Stadt Aachen hat auf diese Situation reagiert und die finanzielle Ausstattung des Aachener Stadtbetriebes verbessert. Der Betriebskostenzuschuss ist von 5,83 Mio. Euro in 2017 auf 6,81 Mio. Euro in 2020 angestiegen.

Mit dem Budget werden im Betrachtungszeitraum der Prüfung von 2014 bis 2018 überwiegend kleinflächige Reparaturen zur Verkehrssicherung durchgeführt. Instandsetzungen erfolgen mit dem dann noch verbleibenden aus Sicht der gpaNRW zu geringen Restbetrag (siehe den folgenden Abschnitt zur Unterhaltung). Die mittlerweile deutlich erhöhten Betriebskostenzuschüsse ermöglichen dem Aachener Stadtbetrieb jedoch, verstärkt Instandsetzungen durchzuführen.

Nach Auskunft des Stadtbetriebes sind auch bei ausreichender Finanzausstattung personelle Engpässe, Engpässe der Verkehrsführung und Verspätungen geplanter Aufbrüche für verzögerte Instandsetzungsmaßnahmen verantwortlich. Hinzu kommen umfangreiche Abwägungsprozesse bezüglich der Stadtgestaltung im Hinblick auf den Klimaschutz. Eine strategische Zielvorgabe könnte zu einer höheren Priorität und zu einem vereinfachten Verfahren der Instandsetzungen beitragen.

Mit einer erweiterten Kostenrechnung und entsprechenden Auswertungen aus der Straßendatenbank könnten Kennzahlen gebildet werden, um den Umfang und die Kosten der jeweiligen Unterhaltungsmaßnahmen in einem Berichtswesen zu dokumentieren.

Erneuerungsbedürftige Verkehrsflächen werden vom Aachener Stadtbetrieb an den zuständigen FB 61 der Stadt Aachen gemeldet. Die Verkehrsflächenerneuerung verzögert sich im Wesentlichen, weil Ausschreibungen aufgrund der Preisentwicklung und der angespannten Auftragslage der Unternehmer teilweise wiederholt werden müssen. Die Folge sind hohe Kosten für Reparaturen an diesen Verkehrsflächen, die der Aachener Stadtbetrieb tragen muss.

→ **Empfehlung**

Politik und Verwaltungsführung sollten im Rahmen der Möglichkeiten des Haushalts wirkungsorientierte Ziele zur Verkehrsflächenerhaltung entwickeln, um die Straßenerhaltung wirtschaftlicher zu gestalten. Die hierfür jeweils erforderlichen und wirtschaftlich sinnvollen Erhaltungsmaßnahmen sollten aus der Straßendatenbank ermittelt und möglichst zeitnah umgesetzt werden. Über Kennzahlen sollte die Wirtschaftlichkeit der Verkehrsflächenerhaltung gemessen werden.

→ Prozessbetrachtung

Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

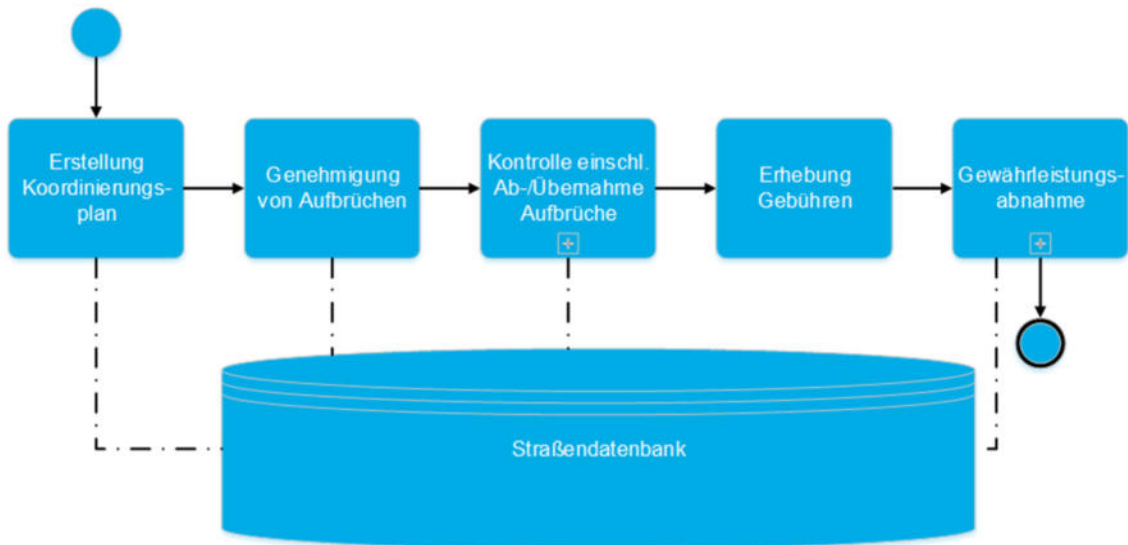
→ **Feststellung**

Durch einen regelmäßigen Informationsaustausch gelingt es, die Anzahl der Aufbrüche zu verringern. Mittels eines hohen Personaleinsatzes kontrolliert die Stadt Aachen die Aufbrüche umfassend und minimiert dadurch die Anzahl der Mängel. Die Aufbrüche werden nicht in der Straßendatenbank dokumentiert. Hierdurch fehlen Informationen für einen Gesamtüberblick in der Straßendatenbank.

Das Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst gering gehalten werden. Dazu muss die Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Aufbrüche werden in der **Stadt Aachen** von Versorgern für Strom, Gas, Wasser und Fernwärme auf der Grundlage von Konzessionsverträgen sowie für die Abwasserentsorgung veranlasst. Darüber hinaus gibt es Aufbrüche für Telekommunikation auf der Grundlage des Telekommunikationsgesetzes.

Planbare Maßnahmen werden quartalsweise besprochen. Der Versorger Regionetz, der Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen, der Aachener Stadtbetrieb, das Umweltamt und die Straßenverkehrsbehörde tauschen sich dabei über mittelfristige Maßnahmen aus. Hierdurch werden Baustellen gebündelt und die Anzahl der Aufbrüche verringert. Darüber hinaus werden verkehrsrechtliche Fragen geklärt. Die Besprechungen werden protokolliert und allen Teilnehmern zur Verfügung gestellt. Aus den Zeitplänen für die Aufbrüche ergeben sich Informationen für die Wirtschaftsplanung des Stadtbetriebes und der Stadt. Eine Verbindung zur Straßendatenbank besteht jedoch nicht.

Die Telekommunikationsunternehmen können die durch die Digitalisierung steigende Anzahl von Aufbrüchen nach einer Voranzeige innerhalb von 14 Tagen durchführen, wenn die Stadt keine Einwendungen erhebt. Der Aachener Stadtbetrieb macht von dieser Frist Gebrauch, indem er eine Genehmigung mit Hinweis auf die einzuhaltenden technischen Vorgaben erteilt. So nimmt er Einfluss auf die Ausführung und stellt einen Mindeststandard sicher.

Die Veranlasser sind verpflichtet, den Baubeginn drei bis vier Tage vorher beim Aachener Stadtbetrieb anzuzeigen. Die ausführenden Firmen werden von den Veranlassern dazu angehalten, die technischen Regelwerke bei der Durchführung des Aufbruchs zu beachten.

Von den jährlich ca. 4.500 Aufbrüchen werden mehr als 98 Prozent kontrolliert. Hierzu sind vier Kontrolleure ständig im Einsatz. Dies ist eine höhere Kontrolldichte als bei den meisten kreisfreien Städten. Die Kontrollergebnisse werden mit Fotos und schriftlichen Protokollen in einer gesonderten Datenhaltung gespeichert. Zu einzelnen Aufbrüchen werden Verdichtungsprotokolle von den ausführenden Firmen angefordert. Dennoch zeigen nach Einschätzung des Stadtbetriebes ca. 20 Prozent der Aufbrüche Mängel.

Da in der Vergangenheit oftmals Mängel in der Wiederherstellung der Markierungen aufgetreten sind, wird mittlerweile eine Fachfirma gesondert für die Markierungen beauftragt.

Nur bei großen Aufbrüchen erfolgt eine vorherige Aufnahme des Ausgangszustandes. Nach Abschluss der Arbeiten schickt die ausführende Firma ein Abnahmeprotokoll an den Aachener Stadtbetrieb. Wenn keine Mängel bestehen, zeichnet der Stadtbetrieb das Protokoll gegen. Andernfalls werden die Firmen in Gesprächen aufgefordert, bestehende Mängel innerhalb von vier bis sechs Wochen zu beseitigen. Sollten die Mängel danach nicht beseitigt sein, kann in fast allen Fällen über den Kontakt zum Veranlasser eine Mängelbeseitigung herbeigeführt werden.

Bei den Straßenbegehungen werden Mängel an Aufbrüchen im Rahmen der routinemäßigen Begehungen an den Stadtbetrieb gemeldet. Vor Ablauf der Gewährleistungsfrist erfolgt zu allen Aufbrüchen erneut eine Abnahme, die protokolliert wird. Die Aufbrüche werden in einer gesonderten Datenhaltung außerhalb der Straßendatenbank gespeichert. Dies erschwert einen Gesamtüberblick zu den jeweiligen Verkehrsflächen.

→ **Empfehlung**

Die Aufbrüche, Kontrollen und Abnahmen sollten über die Straßendatenbank abgewickelt werden, damit alle Informationen an einer Stelle gebündelt vorgehalten werden.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

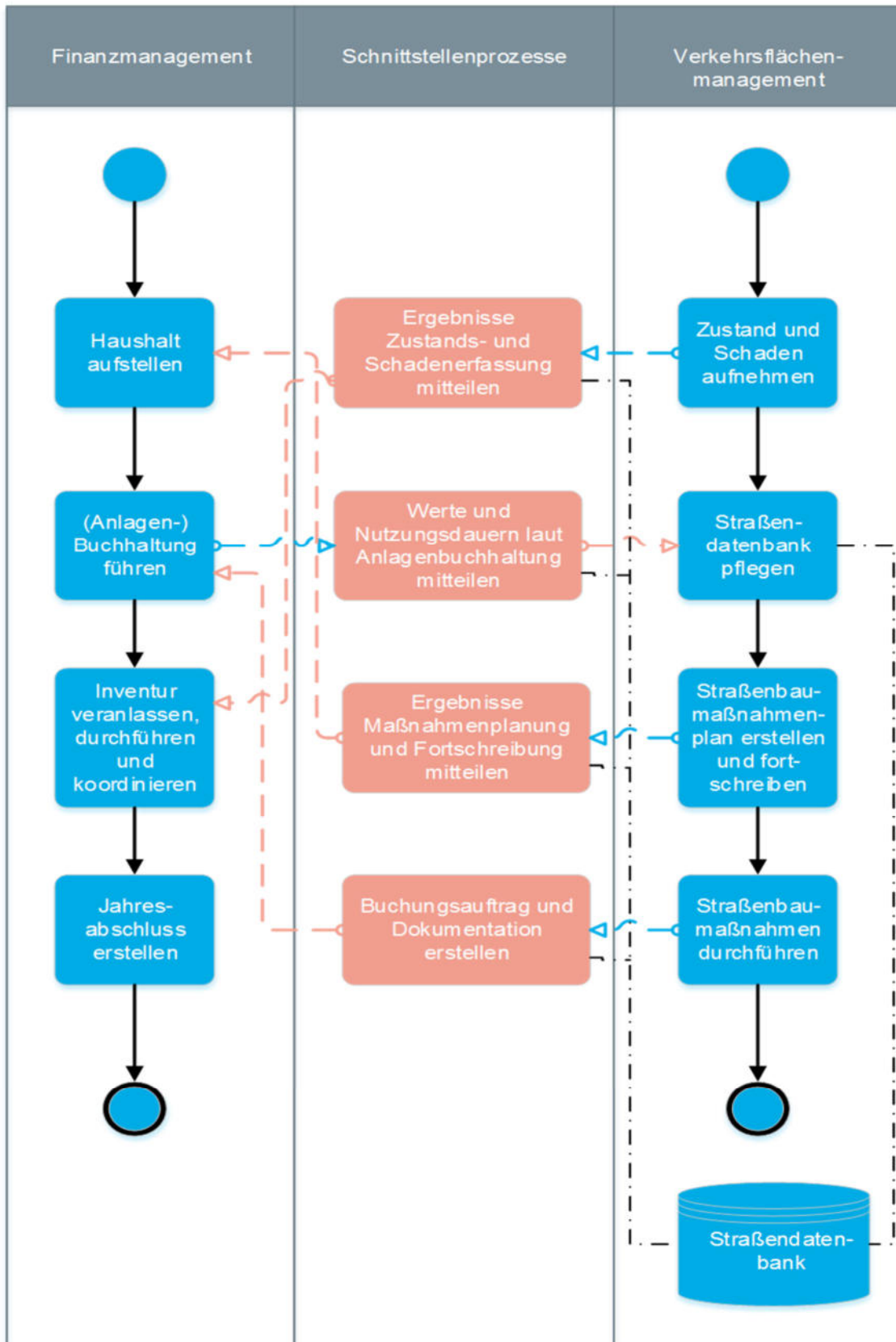
→ **Feststellung**

Derzeit gibt es keine automatisierten Schnittstellen zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement. Dies erschwert Datenabgleiche und Maßnahmenplanungen.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in der Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune bedienen muss.

Schnittstellenprozess



Bei der **Stadt Aachen** sind die Anlagegüter des Verkehrsflächenvermögens in der Anlagenbuchhaltung von Knoten bis Knoten ohne Differenzierung einschließlich des Straßenbegleitgrüns enthalten. In der Straßendatenbank werden dagegen die einzelnen Anlagenteile wie Fahrbahn, Gehwege, Straßenbegleitgrün detailliert abgebildet.

Die Inventur 2015 ist auf der Grundlage der mit der Kämmerei abgestimmten Inventurrichtlinie erfolgt. Das Ergebnis der Inventur ist einschließlich Fotodokumentation in der Straßendatenbank hinterlegt. Darüber hinaus gehende Dokumente zur Inventur sind nicht in der Straßendatenbank enthalten. Ebenso werden keine Werte von Anlagegütern in der Straßendatenbank gespeichert.

Der Schnittstellenprozess der Stadt Aachen ist aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Daten von Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung aufwändig. Um die Daten abzugleichen ist es erforderlich, die Daten der Straßendatenbank nach Excel zu exportieren. Dort werden sie entsprechend der Anlagenbuchhaltung aggregiert und anhand der Knotenpunkte mit den Anlagegütern aus der Anlagenbuchhaltung verglichen. Hierbei haben Kämmerei und Rechnungsprüfungsamt festgestellt, dass zwischen der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank eine größere Anzahl von Differenzen im Bestand der Straßenabschnitte existieren.

Aufteilungen von Straßenabschnitten in der Straßendatenbank aufgrund teilweiser Straßenerneuerungen sind in den vergangenen Jahren nicht zeitnah in die Anlagenbuchhaltung übernommen worden. Hierbei handelt es sich nach Auskunft der Stadt Aachen hauptsächlich um Veränderungen des Straßennetzes. Vermögenswirksame Risiken bezogen auf den Bilanzwert werden von der Stadt Aachen nicht gesehen.

Der Datenabgleich zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung aufgrund der Inventur kann nur mit großem Aufwand durchgeführt werden. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit einer technischen Lösung zum Abgleich. Nach dem Abgleich hat die Stadt Aachen bezogen auf den im Einzelfall festzustellenden Straßenzustand Sonderabschreibungen von rund einer Mio. Euro vorgenommen. Nach Auskunft der Stadt sind damit alle wesentlichen Abweichungen von Straßenzustand und Bilanz berücksichtigt. Es werden derzeit keine weiteren Risiken gesehen.

Die Rechnungsprüfung der Stadt Aachen hat die Aktivierung der Straßen in ihrem Bericht über die jahresabschlussorientierte Prüfung in 2014 thematisiert. Hierin hat sie eine Reihe von Feststellungen zur Organisation, zum IT-Einsatz und zur Umsetzung der Aufgabenwahrnehmung getroffen. Die gpaNRW verweist auf diesen Bericht.

Um die Differenzen der Daten zu vermeiden, wird derzeit ein Prozess entwickelt, um Neubaumaßnahmen und Erneuerungen sowohl in der Straßendatenbank als auch in der Anlagenbuchhaltung in gleicher Weise zu erfassen. Über eine Schnittstelle sollten die Veränderungen der Straßendatenbank, die auch zu Änderungen in der Anlagenbuchhaltung führen, gefiltert weitergeleitet werden.

→ **Empfehlung**

Für den Datenabgleich zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung sollte eine Schnittstelle geschaffen werden. Diese sollte so gestaltet werden, dass nur solche Fälle aufgelistet werden, die ggf. eine Änderung in der Anlagenbuchhaltung erforderlich machen. So könnte der Prozess des Abgleichs beschleunigt werden.

Informationen der Straßendatenbank zu Maßnahmen und Mittelanmeldungen für die Haushalts- und Wirtschaftsplanung werden derzeit nicht genutzt, obwohl dies bereits softwaretechnisch möglich ist. Über eine Schnittstelle sollten die Daten für ein Instandsetzungsprogramm oder an die Stadt für ein Straßenbauprogramm weitergeleitet werden. Umgekehrt sollten alle Daten zu durchgeführten Maßnahmen an die Straßendatenbank als führendes System zurückgemeldet werden, damit dort Straßenzustände und Bewertungen aktuell vorliegen.

→ **Empfehlung**

Auswertungen aus der Straßendatenbank sollten zur Planung der Haushaltsmittel für Instandsetzungen und Investitionen genutzt werden. Ebenso sollten durchgeführte Maßnahmen an die Straßendatenbank per Schnittstelle übermittelt werden.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

In Aachen ist die Haushaltsbelastung aufgrund der vergleichsweise kleinen Verkehrsfläche tendenziell niedriger als in anderen kreisfreien Städten.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.523	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	31,14	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	4,74	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Mit rund 246.300 Einwohnern und rund 161 qkm Fläche liegt **Aachen** verglichen mit den kreisfreien Städten sowohl einwohnerbezogen als auch flächenbezogen nah am 2. Viertelwert. Die Verkehrsflächen der Stadt Aachen befinden sich im Wesentlichen im dicht besiedelten Stadtkern und in den größeren Ortsteilen der Stadtbezirke. Im Süden, Westen und Norden der Stadt gibt es größere Freiflächen mit wenigen Verkehrsflächen. Diese Struktur führt dazu, dass Aachen auch bei einer geringeren Bevölkerungsdichte eine geringe Verkehrsfläche je Einwohner und einen niedrigen Anteil Verkehrsfläche an der Gemeindefläche hat. Hieraus ergibt sich tendenziell auch eine geringere Haushaltsbelastung.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Ohne die an die StädteRegion übertragenen Straßen haben die Verkehrsflächen der Stadt Aachen in den Jahren von 2008 bis 2017 rund sieben Prozent an Wert verloren. Insofern hat die Stadt die bilanziellen Abschreibungen nicht im vollen Umfang durch Investitionen ausgeglichen.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Aachen	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	8,28	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	31,84	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Der Anteil der Bilanzwerte der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme (Verkehrsflächenquote) ist entsprechend der zuvor genannten Strukturkennzahlen geringer als in 75 Prozent der kreisfreien Städte. Allerdings beeinflusst auch der unterschiedliche Ausgliederungsgrad der Kommunen die Bilanzsumme und damit auch diese Kennzahl. Der durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche wird unter anderem durch die Bewertung in der Eröffnungsbilanz, die Gesamtnutzungsdauer und die Höhe an Reinvestitionen für Verkehrsflächen beeinflusst. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist seit Jahren rückläufig:

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsfläche

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau) in Mio. Euro*	283	281	273	269	264	263	260	258	258	249

* Bilanzwert verringert um Anteil Straßenbegleitgrün

Von 2008 bis 2017 ist der Bilanzwert um rund 34 Mio. Euro bzw. 12 Prozent zurückgegangen. Darin sind nach Auskunft der Stadt 8,6 Mio. Euro aufgrund von Straßenübertragungen an die StädteRegion im Jahr 2009 und die Übertragung des Tivoli-Vorplatzes mit einem Wert von 5,6 Mio. Euro enthalten. Unter Berücksichtigung dieser beiden Sachverhalte verbleibt ein Wertverlust der Verkehrsflächen von rund 19,8 Mio. Euro bzw. von rund sieben Prozent verbleibt. Dies bedeutet, dass die Investitionen über den gesamten Zeitraum insgesamt geringer sind als die Abschreibungen. Die gpaNRW beobachtet, dass der Werteverzehr in allen Städten höher ist als die Investitionen, im Sinne einer stetigen Aufgabenerfüllung sollte dies aber langfristig vermieden werden.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

Einflussfaktoren 2017

Kennzahlen	Richtwert	Aachen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,65
Reinvestitionsquote in Prozent	100	35
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	k. A.

Ob die unterhalb des Richtwerts liegenden Unterhaltungsaufwendungen und die niedrige Reinvestitionsquote zu Risiken für den Haushalt führen können, hängt vom Alter und Zustand der Verkehrsflächen ab.

Alter und Zustand

→ Feststellung

Aus der Anlagenbuchhaltung lässt sich aufgrund der Datenstruktur kein aktueller Anlagenabnutzungsgrad ermitteln. Aus den Inventurergebnissen 2015 ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 32 Prozent. Dieser niedrige Anlagenabnutzungsgrad wird durch einen hohen Anteil von Verkehrsflächen in der Zustandsklasse zwei erreicht. Es gibt aber gleichzeitig einen hohen Anteil von 26 Prozent der Verkehrsflächen in den schlechten Zustandsklassen vier und fünf. Dies zeigt einen bereits bestehenden Unterhaltungs- und Investitionsbedarf.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	k. A.	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20



Die **Stadt Aachen** hat die Straßenzustände zur Eröffnungsbilanz und danach in der Zustandserfassung 2015 ermittelt.

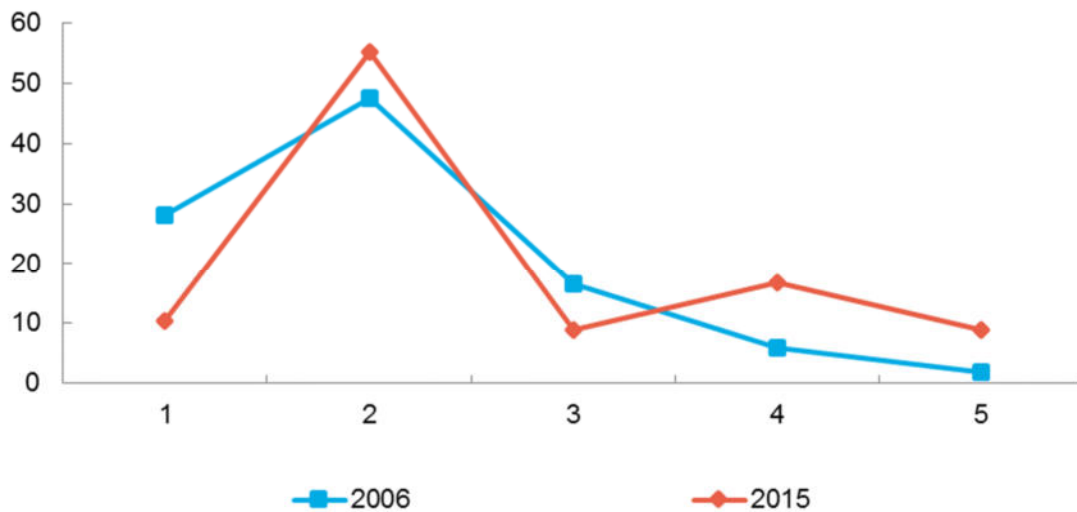
In der Anlagenbuchhaltung der Stadt Aachen wurden für die Eröffnungsbilanz lediglich Restnutzungsdauern, aber keine Gesamtnutzungsdauern gespeichert. Die Abschreibungen der ermittelten Werte erfolgen über den Zeitraum der Restnutzungsdauern. Aufgrund der fehlenden Angabe der Gesamtnutzungsdauern können keine fortgeschriebenen Anlagenabnutzungsgrade aus der Anlagenbuchhaltung ermittelt werden. Eine nachträgliche Eingabe der Daten ist nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand möglich.

Die Stadt hat den Anlagenabnutzungsgrad hilfsweise aus der Inventurliste 2015 ermittelt. Hieraus errechnet sich eine gewichtete Gesamtnutzungsdauer von 47,2 Jahren und eine gewichtete Restnutzungsdauer von 32,3 Jahren. Dies ergibt einen Anlagenabnutzungsgrad von 32 Prozent. Der für 2015 ermittelte Anlagenabnutzungsgrad kann aus methodischen Gründen nicht für den o. g. Vergleich des Jahres 2017 verwendet werden. Daher ist für die Stadt Aachen kein Wert in der Tabelle und im Streudiagramm ausgewiesen.

Nach Auskunft des Aachener Stadtbetriebes wurden in den vergangenen Jahren umfangreiche Kanalsanierungen durchgeführt. Mit diesen Kanalsanierungen wurden auch die Deckschichten von Verkehrsflächen erneuert. Dies hat zu einem höheren Anteil besserer Zustandsklassen geführt.

Ein weiteres Kriterium zur Beurteilung von Alter und Zustand ist die im folgenden Diagramm dargestellte Entwicklung der Zustandsklassenverteilung:

Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in Prozent



Wie bereits zur Eröffnungsbilanz befindet sich der überwiegende Teil der Verkehrsflächen auch nach der Zustandserfassung 2015 in der Zustandsklasse 2. Dieser hohe Anteil trägt wesentlich zu dem in der Inventur festgestellten niedrigen Anlagenabnutzungsgrad bei. Kritisch zu sehen sind die Anteile der Verkehrsflächen in den schlechten Zustandsklassen 4 und 5. Sie sind seit der Eröffnungsbilanz deutlich angestiegen. Rund zwei Mio. qm bzw. 26 Prozent der Verkehrsflächen befinden sich in diesen beiden Zustandsklassen. Aufgrund dessen ist davon auszugehen, dass künftig verstärkt Maßnahmen zur Erhaltung der Verkehrsflächen erforderlich werden könnten.

Unterhaltung

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Aachener Verkehrsflächen liegen unterhalb des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Sie entstehen im Wesentlichen für die Instandhaltung. Langfristig ist aber eine Instandsetzungsstrategie wirtschaftlicher. Die gpaNRW sieht es positiv, dass die Finanzausstattung des Aachener Stadtbetriebes für ansteigende Unterhaltungsaufwendungen verstärkt wurde.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Unterhaltungsaufwendungen 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,65	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21



Im Jahr 2017 konnten einige Instandsetzungsmaßnahmen aus den bereits im Abschnitt Steuerung genannten Gründen nicht durchgeführt werden. Diese Maßnahmen wurden in das Jahr 2018 verschoben. Gleichzeitig hat die Stadt Aachen das Unterhaltungsbudget für 2018 erhöht. Infolgedessen liegen die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche nach den Berechnungen der Stadt Aachen im Jahr 2018 bei 0,80 Euro. Auch für kommende Jahre ist aufgrund der höheren Zuschüsse an den Stadtbetrieb von höheren Unterhaltungsaufwendungen auszugehen.

Die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche unterschreiten aber auch dann immer noch den empfohlenen Richtwert. Die steigenden Anteile der Verkehrsflächen in Zustandsklasse 4 könnten künftig höhere Unterhaltungsaufwendungen erfordern.

In den Jahren 2014 bis 2018 liegen die Aufwendungen für die Verkehrsflächenerhaltung durchschnittlich bei 3,8 Mio. Euro. Der Anteil der Instandsetzungen liegt im gleichen Zeitraum durchschnittlich bei rund 580.000 Euro. Dies ist aus Sicht der gpaNRW in Anbetracht der Verkehrsfläche von über 7,6 Mio. qm zu wenig.

Langfristig ist nach den Ergebnissen der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen ein höherer Mitteleinsatz für Instandsetzungen wirtschaftlicher als kleinflächige Reparaturarbeiten. Daher sollten die bisher vorrangig für die Instandhaltung verwendeten Mittel künftig stärker für die Instandsetzung eingesetzt werden. Die ab 2018 erhöhten Betriebskostenzuschüsse sollten hierzu genutzt werden.

→ Empfehlung

Der Aachener Stadtbetrieb sollte die Verkehrsflächen verstärkt instandsetzen. Er sollte versuchen, Instandsetzungsmaßnahmen zeitnah durchzuführen, um eine weitere Verschlechterung der Straßenzustände und höhere Aufwendungen für Reparaturarbeiten zu vermeiden.

Reinvestition

→ Feststellung

Die Stadt Aachen tätigt bereits seit Jahren im Vergleich zu den Abschreibungen zu geringe Reinvestitionen für Verkehrsflächen. Die aktuelle Schadensklassenverteilung zeigt im Vergleich zur Eröffnungsbilanz einen wachsenden Investitionsbedarf. Bei weiterhin zurückhaltender Investitionstätigkeit können Haushaltsrisiken entstehen.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Reinvestitionen 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	34,59	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20



In den Jahren 2014 bis 2017 hat die Stadt Aachen durchschnittlich 4,7 Mio. Euro an Reinvestitionen für Verkehrsflächen getätigt. Im gleichen Zeitraum liegen die Abschreibungen bei einem Betrag von durchschnittlich rund acht Mio. Euro. Dies ergibt im mehrjährigen Durchschnitt eine Reinvestitionsquote von 58 Prozent. Aufgrund dessen verlieren die Verkehrsflächen bilanziell an Wert.

Zudem zeigt die Verteilung der Zustandsklassen im o. g. Diagramm (unter Punkt Alter und Zustand) einen steigenden Anteil an Verkehrsflächen in den schlechten Zustandsklassen 4 und 5. Mittlerweile befinden sich bereits neun Prozent der Verkehrsflächen in der Zustandsklasse 5. Bei verzögerten und weiterhin zu geringen Investitionen wird der Investitionsbedarf weiter zunehmen.

Nach Auskunft der Stadt Aachen konnten die zur Verfügung stehenden Mittel für Reinvestitionen in den letzten Jahren nicht in vollem Umfang umgesetzt werden. Personelle Engpässe im Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen sowie die Abstimmung mit Maßnahmen der Versorgungsträger werden als Ursache hierfür genannt. Hinzu kommen in jüngster Zeit aufwendigere Abstimmungsverfahren, weil mit den Reinvestitionen auch klimapolitische Ziele erreicht werden sollen. Zudem sind die Straßenbauunternehmen derzeit ausgelastet. Dies führt dazu, dass bei Ausschreibungen kaum Angebote abgegeben werden. Die Angebote, die abgegeben werden sind oft übersteuert, sodass Ausschreibungen wiederholt werden müssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte weiterhin versuchen, die Ursachen für Verzögerungen von Reinvestitionen zu beseitigen. Im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Haushalts sollte die Stadt notwendige Reinvestitionen für Verkehrsflächen tätigen, um eine weitere Verschlechterung der Straßenzustände und damit einen wachsenden Investitions- und Unterhaltungsbedarf zu vermeiden.

→ Finanzierung

→ Feststellung

Die Stadt Aachen beteiligt ihre Einwohner an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.

Eine Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat Beiträge zu erheben. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW, 127 ff. Baugesetzbuch und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (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 dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Aachen entspricht dem aktuellen Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes (StGB). In der Beitragssatzung ist eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Anteil und dem Anteil der Beitragspflichtigen vorzunehmen. Der StGB gibt dazu Spannbreiten an. Die von der Stadt Aachen festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen liegen bisher an den Höchstsätzen der empfohlenen Spannweite.

Beitragsanteile in Prozent

Straßenart (Fahrbahn)	Spannbreite Beitragsanteil gemäß Satzungsmuster	Beitragsanteil gem. KAG-Satzung Aachen
Anliegerstraßen	50-80	80
Haupterschließungsstraßen	30-60	60
Hauptverkehrsstraßen	10-40	40
Hauptgeschäftsstraßen	40-70	70

Für Investitionen in das Verkehrsinfrastrukturvermögen bieten die KAG-Beiträge eine gute Finanzierungsmöglichkeit. Das Land NRW hat den Kommunen mit dem am 18. Dezember 2019 beschlossenen Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG NRW) die Möglichkeit eröffnet, die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die Änderung des KAG NRW haben sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen geändert. Diese geänderte Rechtslage sollte die Kommune in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze im Rahmen der Gestaltung der örtlichen Straßenbeitragssatzung einbeziehen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Verkehrsflächen

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Aachener Stadtbetrieb und die Stadt Aachen haben eine weitgehend gute Datenbasis zur Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Es fehlt jedoch eine Verbindung zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung. Anlageabnutzungsgrade müssen hilfsweise aus Inventurlisten des Jahres 2015 ermittelt werden. Die Erhaltungsaufwendungen werden nicht differenziert nach Instandsetzung, Instandhaltung ist derzeit nur mit großem Aufwand möglich. Dadurch können steuerungsrelevante Kennzahlen nur eingeschränkt gebildet werden.	E1.1	Die Stadt Aachen sollte eine technische Lösung zum Abgleich der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank schaffen, um sicherzustellen, dass der Bilanzwert die aktuellen Inventurergebnisse unter Berücksichtigung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung widerspiegelt.
		E1.2	Die Aufwendungen sollten differenziert nach Instandsetzung und Instandhaltung ermittelt werden, um eine geeignete Grundlage für eine wirkungsorientierte Steuerung zu erhalten.
F2	Die Straßendatenbank der Stadt Aachen enthält nur einen Teil der für das Verkehrsflächenmanagement erforderlichen Informationen. Daneben gibt es noch gesonderte Datenhaltungen für Aufbrüche und Verkehrssicherungsmaßnahmen. Daher kann die Straßendatenbank derzeit nicht als führendes Instrument zur Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung eingesetzt werden.	E2	Es sollten alle wesentlichen Informationen zu den Straßen aktuell in die Straßendatenbank eingepflegt werden. Dann kann sie als führendes System für das Verkehrsflächenmanagement eingesetzt werden.
F3	Die Kostenrechnung des Aachener Stadtbetriebes ist in der gegenwärtigen Ausgestaltung zur Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nur eingeschränkt geeignet. Eine differenzierte Auswertung zu Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblicher Erhaltung ist derzeit nicht eingerichtet.	E3	In der Kostenrechnung sollten die Erhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen differenziert dargestellt werden, um die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung zu unterstützen.
F4	Von der Politik oder der Verwaltungsführung werden derzeit keine detaillierten wirkungsorientierten Ziele vorgegeben. Personelle Engpässe, Engpässe der Verkehrsführung, verzögerte Aufbrucharbeiten, umfangreiche Teilnahmeverfahren und ungünstige Ausschreibungsergebnisse führen dazu, dass notwendige Instandsetzungsmaßnahmen verspätet durchgeführt werden. Dadurch sind in verstärktem Maße Instandhaltungen erforderlich	E4	Politik und Verwaltungsführung sollten im Rahmen der Möglichkeiten des Haushalts wirkungsorientierte Ziele zur Verkehrsflächenerhaltung entwickeln, um die Straßenerhaltung wirtschaftlicher zu gestalten. Die hierfür jeweils erforderlichen und wirtschaftlich sinnvollen Erhaltungsmaßnahmen sollten aus der Straßendatenbank ermittelt und möglichst zeitnah umgesetzt werden. Über Kennzahlen sollte die Wirtschaftlichkeit der Verkehrsflächenerhaltung gemessen werden.

	Feststellung		Empfehlung
F5	Durch einen regelmäßigen Informationsaustausch gelingt es, die Anzahl der Aufbrüche zu verringern. Mittels eines hohen Personaleinsatzes kontrolliert die Stadt Aachen die Aufbrüche umfassend und minimiert dadurch die Anzahl der Mängel. Die Aufbrüche werden nicht in der Straßendatenbank dokumentiert. Hierdurch fehlen Informationen für einen Gesamtüberblick in der Straßendatenbank.	E5	Die Aufbrüche, Kontrollen und Abnahmen sollten über die Straßendatenbank abgewickelt werden, damit alle Informationen an einer Stelle gebündelt vorgehalten werden.
F6	Derzeit gibt es keine automatisierten Schnittstellen zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement. Dies erschwert Datenabgleiche und Maßnahmenplanungen.	E6.1	Für den Datenabgleich zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung sollte eine Schnittstelle geschaffen werden. Diese sollte so gestaltet werden, dass nur solche Fälle aufgelistet werden, die ggf. eine Änderung in der Anlagenbuchhaltung erforderlich machen. So könnte der Prozess des Abgleichs beschleunigt werden.
		E6.2	Auswertungen aus der Straßendatenbank sollten zur Planung der Haushaltsmittel für Instandsetzungen und Investitionen genutzt werden. Ebenso sollten durchgeführte Maßnahmen an die Straßendatenbank per Schnittstelle übermittelt werden.
F7	In Aachen ist die Haushaltsbelastung aufgrund der vergleichsweise kleinen Verkehrsfläche tendenziell niedriger als in anderen kreisfreien Städten.		
F8	Ohne die an die StädteRegion übertragenen Straßen haben die Verkehrsflächen der Stadt Aachen in den Jahren von 2008 bis 2017 rund sieben Prozent an Wert verloren. Insofern hat die Stadt die bilanziellen Abschreibungen nicht im vollen Umfang durch Investitionen ausgeglichen.		
F9	Aus der Anlagenbuchhaltung lässt sich aufgrund der Datenstruktur kein aktueller Anlagenabnutzungsgrad ermitteln. Aus den Inventurergebnissen 2015 ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 32 Prozent. Dieser niedrige Anlagenabnutzungsgrad wird durch einen hohen Anteil von Verkehrsflächen in der Zustandsklasse zwei erreicht. Es gibt aber gleichzeitig einen hohen Anteil von 26 Prozent der Verkehrsflächen in den schlechten Zustandsklassen vier und fünf. Dies zeigt einen bereits bestehenden Unterhaltungs- und Investitionsbedarf.		
F10	Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Aachener Verkehrsflächen liegen unterhalb des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Sie entstehen im Wesentlichen für die Instandhaltung. Langfristig ist aber eine Instandsetzungsstrategie wirtschaftlicher. Die gpaNRW sieht es positiv, dass die Finanzausstattung des Aachener Stadtbetriebes für ansteigende Unterhaltungsaufwendungen verstärkt wurde.	E10	Der Aachener Stadtbetrieb sollte Verkehrsflächen verstärkt instandsetzen. Er sollte versuchen die Instandsetzungen zeitnah durchzuführen, um eine weitere Verschlechterung der Straßenzustände zu vermeiden.

	Feststellung		Empfehlung
F11	Die Stadt Aachen tätigt bereits seit Jahren im Vergleich zu den Abschreibungen zu geringe Reinvestitionen für Verkehrsflächen. Die aktuelle Schadensklassenverteilung zeigt im Vergleich zur Eröffnungsbilanz einen wachsenden Investitionsbedarf. Bei weiterhin zurückhaltender Investitionstätigkeit können Haushaltsrisiken entstehen.	E11	Die Stadt Aachen sollte weiterhin versuchen, die Ursachen für Verzögerungen von Reinvestitionen zu beseitigen. Im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Haushalts sollte die Stadt notwendige Reinvestitionen für Verkehrsflächen tätigen, um eine weitere Verschlechterung der Straßenzustände und damit einen wachsenden Investitions- und Unterhaltungsbedarf zu vermeiden.
F12	Die Stadt Aachen beteiligt ihre Einwohner an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.		

→ 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

*Friedhofswesen der Stadt
Aachen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	6
→ Steuerung und Organisation	8
Strukturen und Prozesse	8
Strategische und operative Ausrichtung	9
Datenlage/ IT	10
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	11
→ Gebühren	13
→ Flächenmanagement	19
Ausgangslage	19
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	20
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	22
→ Grünpflege	23
Ausgangslage	23
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	23
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	26

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Aachen im Prüfgebiet Friedhofswesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Friedhofswesen

In Aachen ist der Aachener Stadtbetrieb für die Grabbelegung und für die Grünpflege verantwortlich, die Gebührenkalkulation erfolgt in der Kämmerei der Stadt Aachen.

Das Friedhofswesen der Stadt Aachen ist geprägt von einer gewachsenen Struktur von 28 Friedhöfen. Rund 88 Prozent aller Aachener Sterbefälle werden auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt. 75 Prozent der Bestattungen erfolgen auf den drei großen Friedhöfen. Auf 16 Friedhöfen erfolgen weniger als 20 Bestattungen jährlich. Dies erschwert den wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. Die hierbei entstehenden erheblichen Unterdeckungen können nicht in künftigen Gebührenkalkulationen ausgeglichen werden.

Die Stadt Aachen hat – verglichen mit den meisten umliegenden Kommunen – bereits hohe Grabnutzungsgebühren festgesetzt. Diese reichen aber nicht aus, um die hohen Kosten der Friedhöfe zu decken. Günstige Bestattungsmöglichkeiten in benachbarten Kommunen, den angrenzenden Niederlanden und in Begräbniswäldern konkurrieren immer stärker mit dem Bestattungsangebot der Stadt Aachen. Daher beschließt der Rat seit Jahren gleichbleibende Gebührensätze auf der Grundlage von positiv eingeschätzten Bestattungszahlen. Tatsächlich werden diese Zahlen aber nicht erreicht. In den Ratsbeschlüssen sollten Gebührensätze auf der Grundlage der von der Kämmerei erstellten Äquivalenzziffernkalkulation festgesetzt werden. Wenn keine Gebührenerhöhung erfolgen soll, dann sollte eine höhere Unterdeckung beschlossen werden, damit die tatsächliche Situation des Gebührenhaushalts transparent wird. Zudem sollten Nachkalkulationen die Zusammensetzung bestehender Unterdeckungen transparent darstellen.

Ertragsseitig besteht nur wenig Spielraum. Daher kann die Wirtschaftlichkeit nur über eine Verringerung der Kosten verbessert werden. Hierzu steuert der Aachener Stadtbetrieb bereits seit Jahren die Grabbelegung so, dass Grabflächen konzentriert belegt werden, um Freiflächen zu erhalten, die leichter zu pflegen sind.

Derzeit erstellt der Aachener Stadtbetrieb ein Friedhofskonzept. Darin werden im ersten Teil für jeden Friedhof die Flächen, die künftig ausgegliedert werden können, dargestellt. Zudem wird im Entwurf des Friedhofskonzeptes vorgeschlagen, drei kleine Friedhöfe zu schließen. Für ausgegliederte Flächen sollten Nachnutzungen angestrebt werden, bei denen eine verringerte oder gar keine Grünpflege mehr erforderlich ist. Die im Friedhofskonzept vorgesehene Flächenreduzierung sollte politisch beschlossen werden, um die Gesamtkosten zu senken.

In den geplanten weiteren Teilen des Friedhofskonzeptes soll die Verringerung der Anzahl der Trauerhallen untersucht werden, und es werden niedrigere Pflegestandards für einzelne Fried-

hofsteile angestrebt. Auch dies trägt zu geringeren Kosten und damit zu einer höheren Wirtschaftlichkeit bei.

Intern hat der Aachener Stadtbetrieb die Steuerung der Grünpflege bereits mit einem neuen softwareunterstützten Betriebsführungssystem verbessert. Anhand von Arbeitsaufzeichnungen kann festgestellt werden, wie hoch der Aufwand der Pflege für einzelne Friedhöfe, einzelne Vegetationsarten oder die Wegeunterhaltung ist. Anhand von Kennzahlen sollte ermittelt werden, welche Vegetationsarten oder Friedhöfe pflegeintensiv sind. Auf dieser Grundlage kann die Gestaltung der Friedhöfe künftig so verändert werden, dass die Unterhaltung vereinfacht wird. Zudem kann festgestellt werden, ob Arbeiten durch Fremdfirmen wirtschaftlicher erledigt werden können. Somit sind einige wesentliche Schritte für einen wirtschaftlicheren Friedhofsbetrieb erfolgt. Weitere Schritte sollten mit der Umsetzung des Friedhofskonzeptes folgen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Veränderungen der Bestattungskultur einhergehend mit einem gravierenden Wandel im Nachfrageverhalten sowie die zunehmende Konkurrenzsituation im Friedhofswesen stellen kommunale Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Friedhöfen hinsichtlich der Flächenauslastung, aber auch der Grünflächenpflege und der Gebührenkalkulation verfahren.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale und Risiken hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihren Friedhöfen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Friedhöfe. Die örtlichen Strukturen und die Kennzahlen bilden die Ausgangslage für die v.g. drei Prüfungsschwerpunkte.

Ausgehend vom Gesamtkostendeckungsgrad liegt der Hauptfokus der Prüfung bei den Gebühren auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Bei der Grünpflege steht die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Mittelpunkt. Die Friedhofsflächen betrachten wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir runden unsere Prüfung mit einem Ausblick auf den sich voraussichtlich abzeichnenden Entwicklungstrend bei den städtischen Friedhofsflächen ab.

Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist. Die in der Prüfung gebildeten Kennzahlen werden global für alle Friedhöfe der Stadt gebildet. Es ist Aufgabe der Stadt, individuell für jeden Friedhof zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

Die örtlichen Friedhofsstrukturen haben einen erheblichen Einfluss auf den kommunalen Ressourcenbedarf im Friedhofswesen, denn die kreisfreien Städte in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. So gibt es kreisfreie Städte, die viele kommunale Friedhöfe haben. Andere Kommunen in diesem Segment haben wiederum nur wenige eigene Friedhöfe, jedoch eine Vielzahl an Friedhöfen in Trägerschaft von Dritten wie z. B. den Kirchen und von privaten Betreibern.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Grund- Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	28	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	1.591.868	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	87,54	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,29	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	64,67	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23

Die **Stadt Aachen** hat die Unterhaltung und Belegung der Friedhöfe auf den Aachener Stadtbetrieb übertragen. Es gibt drei große Friedhöfe mit einer Fläche von jeweils über 25 ha und 25 kleine Friedhöfe, die jeweils Fläche von unter 15 ha aufweisen. Alleine auf den drei großen Friedhöfen finden drei Viertel aller Beisetzungen statt. Das verbleibende Viertel verteilt sich auf die übrigen 25 Friedhöfe. Daneben gibt es noch einen Ehrenfriedhof und fünf jüdische Friedhöfe, die von der Stadt erhalten werden.

Mit der kommunalen Neugliederung hat die Stadt Aachen die Friedhöfe der Außenbezirke übernommen. Seitdem hat es einige Umstrukturierungen gegeben. Weniger genutzte Friedhöfe wurden aufgegeben. Zwölf Friedhöfe wurden in den 1970er und 1980er Jahren erweitert, um den Flächenbedarf der damals vorherrschenden Sargbestattungen zu decken. Der Flächenbedarf ist in der Folgezeit aber nicht wie erwartet gestiegen, sondern aufgrund des geänderten Grabwahlverhaltens deutlich zurückgegangen.

Einige der kleineren Friedhöfe sollten Ende der 1970er Jahre zugunsten größerer Friedhöfe geschlossen werden. Aus diesem Grund wurde 1979 der Friedhof Hüls inklusive eines Krematoriums eröffnet und anschließend auf eine Fläche von ca. 30 ha ausgebaut. Das seinerzeit

damit verbundene Ziel, einen Teil der kleinen Friedhöfe zu schließen, wurde im Anschluss jedoch aus politischen Gründen nicht umgesetzt.

Auch wenn rund 88 Prozent der Sterbefälle auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt werden, liegt die Zahl der Bestattungen je 1.000 qm Friedhofsfläche aufgrund der zu großen Friedhofsflächen wesentlich niedriger als in 75 Prozent der anderen kreisfreien Städte.

Die Bestattungszahlen werden in Aachen durch Einäscherungen in den benachbarten Niederlanden und Bestattungen in den drei Grabeskirchen negativ beeinflusst. Dagegen gibt es auch Zuwanderungen von Bestattungen aufgrund der günstigen naturnahen Bestattungsmöglichkeit auf dem Waldfriedhof. Mit dieser Bestattungsmöglichkeit soll den Abwanderungstendenzen entgegengewirkt werden.

Von den 28 Aachener Friedhöfen haben lediglich der Ostfriedhof und der Waldfriedhof auch die Funktion einer innerstädtischen Grünfläche. Aufgrund des hohen Anteils an Grün- und Erholungsflächen der Stadt Aachen könnten die übrigen Friedhofsflächen reduziert werden, ohne den Erholungswert der Stadt zu vermindern.

→ Steuerung und Organisation

Ein modernes Friedhofsmanagement bedarf einer effizienten Steuerung und Organisation. Diese muss den besonderen Herausforderungen und dem wachsenden Anpassungsbedarf im Friedhofswesen gerecht werden. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden die wesentlichen Einflussfaktoren.

Strukturen und Prozesse

→ Feststellung

Die Steuerung der Belegung und der Grünflächenpflege erfolgt zentral beim Aachener Stadtbetrieb. Die Koordination der Arbeiten ist bereits gut gelöst. Die konzeptionelle Ausrichtung des Friedhofswesens wird durch die zentrale Organisation begünstigt. Mit dem Aufbau des softwareunterstützten Betriebsführungssystems und des Geoinformationssystems werden die Steuerungsmöglichkeiten weiter verbessert.

Die Strukturen und Prozesse im Friedhofsmanagement müssen zukunftsgerichtet organisiert sein. Wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass die Produktverantwortung für das Friedhofswesen an einer zentralen Stelle liegt. Von hier aus sollten die Aufgaben rund um das Friedhofswesen koordiniert und gesteuert werden. Zuständigkeiten und Kompetenzen müssen eindeutig geregelt und voneinander abgegrenzt werden. Zudem sollten die strategischen und operativen internen Prozesse möglichst ganzheitlich, redundanz-, medienbruch- und schnittstellenfrei organisiert, gestaltet und weitgehend digitalisiert werden.

Die **Stadt Aachen** hat den Betrieb der Friedhöfe und die Grünpflege auf den Aachener Stadtbetrieb übertragen. Der Stadtbetrieb gibt die Belegung der Grabfelder zentral vor. Nach dieser Vorgabe erfolgt die Grabvergabe in den sieben Stadtbezirken. Durch gemeinsame Nutzung des Friedhofsprogramms ist die Grabbelegung medienbruch- und schnittstellenfrei organisiert. Das Friedhofsprogramm unterstützt den vollständigen Prozess von der Beisetzung einschließlich der Erstellung des Bescheids bis zur Beendigung der Nutzungsrechte optimal.

Für die manuellen Arbeiten setzt der Stadtbetrieb Kolonnen ein. Bestattungstermine und die Grabwahl werden von der Friedhofssachbearbeitung an die Kolonnen weitergegeben. Die Kolonnen koordinieren die Termine der Bestattungen und die Grünpflege. Die Vorarbeiter der Kolonnen haben Zugriff auf das Fachverfahren, so dass auch hier ein einheitlicher Informationsstand besteht. Der Stadtbetrieb steuert die Grünpflege über ein Auftragssystem, das den Arbeitsinhalt friedhofsscharf definiert. Derzeit ist ein softwaregestütztes Betriebsführungssystem im Aufbau, das eine detaillierte digitale Erfassung und Auswertung des Zeitbedarfs für die manuellen Tätigkeiten ermöglicht.

Die Gebührenkalkulation wird durch die Kämmerei der Stadt erstellt. Der Stadtbetrieb stellt die Kalkulationsgrundlagen wie die Fallzahlenentwicklung der Grabarten und die Aufwendungen aus dem Wirtschaftsplan zeitgerecht zur Verfügung.

Strategische und operative Ausrichtung

→ **Feststellung**

Bisher gibt es in Aachen die strategische Vorgabe des Rates, alle Friedhöfe zu erhalten. Im Haushalt der Stadt Aachen sind als weitere Zielsetzungen die Erstellung des Friedhofskonzeptes und konstante Grünpflegekosten verankert. Das in Erstellung befindliche Friedhofskonzept ist geeignet, einen strategischen Handlungsrahmen für einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb mit stabilen Gebühren zu schaffen. Hieraus können operative Ziele, Kennzahlen und Berichte erst erstellt werden, wenn der Rat die erforderlichen Beschlüsse gefasst hat.

Gerade auch wegen der langfristigen Auswirkungen friedhofsrelevanter Entscheidungen bedarf es hier in besonderem Maße einer strategisch ausgerichteten Steuerung. Diese sollte auf klaren messbaren, zukunftsorientierten Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung basieren und den Handlungsrahmen für das operative Friedhofsmanagement bilden. Dem Friedhofsmanagement obliegen dann in der Folge die Ableitung möglichst konkreter operativer Ziele und deren maßnahmenbezogene Umsetzung. Flankiert werden sollte das gesamte Steuerungssystem durch Kennzahlen und Indikatoren zur Zielerreichung sowie ein aussagekräftiges Berichtswesen. Über ein regelmäßiges Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele und gesteckten Vorgaben eingehalten werden. Hiermit werden gleichzeitig auch die übergeordneten Steuerungsebenen informiert. Zentraler Gegenstand eines solchen Berichtswesens sollte ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich zur Entwicklung der relevanten Steuerungs- und Budgetgrößen im Friedhofswesen sein.

Der Rat der **Stadt Aachen** hat sich für den Erhalt aller Friedhöfe ausgesprochen. Weitere Ziele sind im Produktblatt des Haushalts festgelegt. Danach sollen die Unterhaltungskosten der Grünpflege nicht ansteigen. Zudem soll ein Friedhofskonzept erstellt werden. Diese nicht weiter konkretisierten Zielvorgaben stellen keine aussagekräftige Strategie zur Steuerung des Friedhofswesens dar.

Um eine grundsätzliche strategische Handlungsgrundlage zu erhalten, erstellt der Stadtbetrieb derzeit ein Friedhofskonzept. Im ersten Teil des Konzeptes sind der Bedarf und die freien bzw. noch freizuziehenden Flächen dargestellt. Möglichkeiten zur Verkleinerung bzw. Umnutzung von Friedhofsflächen werden aufgezeigt. Derzeit wird das Konzept stadintern abgestimmt. Der erste Teil mit dem Flächenkonzept wird Ende 2019 in der Politik vorgestellt.

Die Friedhofsverwaltung hat bereits vorab einige strategische Weichenstellungen getätigt. Sie steuert die Belegung der Grabfelder so, dass die Grabstellen auf wenigen Grabfeldern konzentriert werden. Gleichzeitig werden Freiflächen geschaffen. Diese sind im Entwurf des Friedhofskonzeptes dargestellt. Sie sollen ausgegliedert oder mit geringeren Pflegestandards gepflegt werden. Damit ist die Umsetzung des ersten Teils des Friedhofskonzeptes gut vorbereitet.

→ **Empfehlung**

Der erste Teil des Friedhofskonzeptes sollte zeitnah beschlossen werden, um eine Strategie für die Verkleinerung der Friedhofsflächen vorzugeben, die vom Stadtbetrieb anschließend operativ umgesetzt werden kann.

In einem geplanten zweiten Teil des Friedhofskonzeptes wird der Gebäudebestand detailliert analysiert. Darin werden Unterhaltungsrückstände und die Nutzungsintensität dargestellt. Im

Ergebnis soll die Anzahl der Trauerhallen verringert werden bzw. eine Umnutzung angestrebt werden.

Im dritten geplanten Teil des Friedhofskonzepts wird auf die ökologische Funktion der Friedhöfe eingegangen. In diesem Teil sollen auch die Pflegestandards auf den einzelnen Friedhöfen definiert werden. Derzeit wird der Inhalt der Pflegestandards mit den Stadtbezirken abgestimmt.

→ **Empfehlung**

Die weiteren Teile des Friedhofskonzepts sollten als Handlungsrahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Trauerhallen und Grünpflege zeitnah erstellt und beschlossen werden.

Der Aachener Stadtbetrieb erhebt bereits seit Jahren Kennzahlen für den Vergleichsring zum Friedhofswesen der KGSt. Insofern ist die Positionierung der Aachener Friedhöfe im Vergleich zu anderen Städten bekannt. Diese Zahlen werden aber bisher nicht zu Steuerungszwecken verwendet.

Aufgrund der wenigen strategischen Zielvorgaben hat der Stadtbetrieb keine auf einem strategischen Zielsystem aufbauenden operativen Ziele und Kennzahlen. Folglich gibt es auch keine Soll/Ist-Vergleiche mit einem entsprechenden Berichtswesen. Der Stadtbetrieb hat mit dem Betriebsführungssystem, dem Friedhofsprogramm und der Kosten- und Leistungsrechnung aber bereits jetzt gute Grundlagen, um steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln.

→ **Empfehlung**

Nachdem das Friedhofskonzept als strategisches Handlungskonzept beschlossen ist, sollte der Stadtbetrieb hieraus operative Ziele definieren und dazugehörige Kennzahlen entwickeln. Anhand eines Berichtswesens sollte die Steuerung über ein Controlling zur Umsetzung des Friedhofskonzeptes verbessert werden.

Datenlage/ IT

→ **Feststellung**

Die laufende Sachbearbeitung des Friedhofswesens wird in Aachen durch die Fachsoftware und die darin integrierte E-Akte gut unterstützt. Die für die Prüfung erforderlichen Daten können problemlos zur Verfügung gestellt werden. Die vom Stadtbetrieb angestrebte Verknüpfung der noch zu erfassenden geografischen Daten mit dem Fachverfahren und der Betriebsführungssoftware ist geeignet, die strategische und operative Steuerung des Friedhofswesens weiter zu optimieren.

Eine aussagekräftige, friedhofsscharfe Daten- und Informationslage ist eine entscheidende Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Sie bildet sowohl die Basis und den Ausgangspunkt für notwendige Analysen und strategische Optimierungs- und Entwicklungskonzepte und Entscheidungen als auch für die operative Steuerung des Friedhofswesens. Daher sollte jede Kommune über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grds. über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Der **Aachener Stadtbetrieb** verfügt über eine Friedhofsfachsoftware, die alle Wahlgräber und die Reihengräber seit 1996 enthält. Hierin sind neben Daten zu Beigesetzten und Grabnutzungsberechtigten, Lage, Grabart und Nutzungsdauer hinterlegt. Mit der Fachsoftware werden alle Vorgänge der laufenden Sachbearbeitung optimal unterstützt. Alle erforderlichen Vordrucke sind darin hinterlegt. Anschreiben für die Genehmigung eines Grabmals, für den Ablauf von Ruherechten, für Mängelanzeigen der Grabpflege und der Grabsteinkontrolle sowie zu Grabpatenschaften können mit wenigen Schritten erstellt werden.

Ebenso werden Gebührenbescheide aus dem Fachverfahren erstellt. Über eine Schnittstelle werden die erforderlichen Buchungen gesammelt an das Finanzverfahren übermittelt. Auf diesem Weg ist die lückenlose Übermittlung der Forderungen an die Stadtkasse gewährleistet.

Im Fachverfahren ist eine E-Akte eingerichtet. Die aus dem Verfahren generierten Anschreiben werden automatisch gespeichert. Zusätzlich scannt der Stadtbetrieb die in Papierform vorliegenden Dokumente und speichert sie zum jeweiligen Grab in der Fachsoftware.

Ergänzend ist derzeit eine geografische Erfassung der Gräber im Aufbau. Bis Ende 2020 sollen die Flächen zu allen Gräbern im geografischen Fachverfahren erfasst werden. Dies ermöglicht Auswertungen, in denen freie und belegte Grabstellen und noch verbleibende Nutzungsdauern von Grabstellen farblich gekennzeichnet werden. Nach Einrichtung dieser Datengrundlage kann der Stadtbetrieb die Belegung noch einfacher steuern.

Anschließend sollen die bereits erfassten Flächen der Vegetationsarten und die Daten zu den Gräbern in einem weiteren Schritt mit dem derzeit im Aufbau befindlichen Betriebsführungssystem verknüpft werden. Dann kann die Kolonne zu den Aufträgen im Betriebsführungssystem die entsprechenden Flächen und Grabstellen abfragen. Die Erledigung der Aufträge soll in der geografischen Software automatisch farblich gekennzeichnet werden.

Mobile Geräte für die Grabvergabe und Grünpflege mit einer Verknüpfung der geografischen Daten wären eine weitere sinnvolle Ergänzung der technischen Ausstattung. Hierüber möchte der Stadtbetrieb aber erst entscheiden, wenn die im Aufbau befindlichen Systeme fertig gestellt sind.

→ **Empfehlung**

Die geografische Erfassung der Grabstellen und die Verknüpfungen mit dem Fachverfahren und dem Betriebsführungssystem sollte zeitnah abgeschlossen werden, um die Steuerungsmöglichkeiten weiter zu verbessern. Anschließend sollte der Einsatz mobiler Geräte auf den Friedhöfen geprüft werden, um die Friedhofskolonnen bei Grabvergabe und Grünpflege noch besser zu unterstützen.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ **Feststellung**

Die Öffentlichkeit wird bereits über Internet, vereinzelt Pressearbeit, Broschüren, Auftritte auf Ausstellungen und Führungen über das Friedhofsangebot informiert. Um der wachsenden Konkurrenz im Bestattungswesen entgegenzutreten, ist eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit erforderlich.

Zu einer guten Steuerung gehört auch, dass das Friedhofsmanagement wirkungsvolle Marketingstrategien und -maßnahmen entwickelt und umsetzt. Gerade vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenzsituationen wird ein professionell betriebenes Marketing im Friedhofswesen immer wichtiger. In Zukunft wird eine regelmäßige Marktbeobachtung und Marktanalyse verbunden mit einem attraktiven Angebot zunehmend an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit.

Der **Aachener Stadtbetrieb** hat auf seiner Internetseite Broschüren und Karten zu den Friedhöfen mit den jeweiligen Ansprechpartnern veröffentlicht. Darüber hinaus gibt es einen Vor-druckdownload für Anträge für Bestattungen, zur Errichtung von Grabmälern usw. und Links zu den aktuellen Satzungen.

Es gibt eine umfangreiche Broschüre in Papierform, die Informationen zu allen Grabarten und Friedhöfen enthält. Diese wird Angehörigen und Bestattern ausgehändigt. Zudem werden die Friedhöfe als Teil des Auftritts der Stadt Aachen in der Ausstellung der Euregio vorgestellt. In Krankenhäusern und Hospizen wird derzeit kein Informationsmaterial ausgelegt.

Die Pressearbeit beinhaltet allgemeine Informationen und Hinweise auf Veranstaltungen auf Friedhöfen z. B. für die Trauerfeier für Ordnungsamtsbestattete. Anzeigen werden nicht geschaltet. Friedhofs- und Krematoriums-Führungen finden auf Anfrage statt. Darüber hinaus gibt es einen aktiven Förderverein für den historischen Friedhof. Der Förderverein führt regelmäßige Führungen durch.

Eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit ist aus Sicht der gpaNRW insbesondere aufgrund der wachsenden Konkurrenz durch Grabeskirchen und Begräbniswälder erforderlich. Der Stadtbetrieb sollte prüfen, inwieweit weitere Werbe- und Informationsmaterialien geeignet sind, das öffentliche Bewusstsein für die Friedhöfe zu stärken.

Die gpaNRW befürwortet zudem einen intensiven Kontakt zu den Bestattern, da sie oft großen Einfluss auf die Wahl des Bestattungsortes haben. Derzeit finden Gespräche mit Bestattern und Steinmetzen in unregelmäßigen Abständen statt. Zudem erfolgen Informationen über einen E-Mail-Verteiler. Regelmäßige Treffen mit Austausch zur aktuellen Friedhofskonzeption könnten zu einem intensiveren Kontakt beitragen.

→ **Empfehlung**

Der Aachener Stadtbetrieb sollte eine sinnvolle Erweiterung der Öffentlichkeitsarbeit anstreben. Denkbar wäre eine Anzeigenwerbung oder aber auch regelmäßige Gespräche mit den Bestattern. Diese könnten auch in den Prozess der Friedhofskonzeption eingebunden werden.

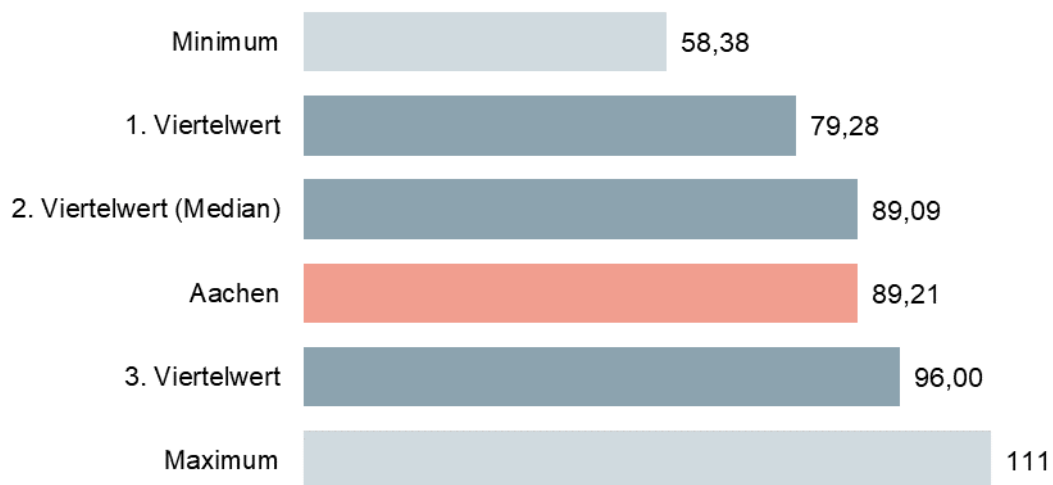
→ Gebühren

→ Feststellung

Die seit Jahren gleichbleibende Gebührenhöhe ist nicht über aktuelle Äquivalenzziffern begründet. Die Gebühren decken die strukturell bedingt hohen Kosten nicht. Derzeit werden keine Nachkalkulationen nach den Grundsätzen der Vorkalkulation erstellt. Defizite werden in folgenden Gebührenkalkulationen nicht berücksichtigt. Dies führt zu Haushaltsbelastungen, die aufgrund der Konkurrenzsituation am ehesten über Kostensenkungen reduziert werden können.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten des städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 221 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die interkommunalen Vergleiche beinhalten alle gebührenrelevanten Erlöse und Kosten des Friedhofswesens ohne Krematorien.

Im Abschnitt örtliche Bedeutung ist dargestellt, dass die **Stadt Aachen** eine umfangreiche Friedhofsfläche mit einer sehr niedrigen Beisetzungsanzahl je 1.000 qm Friedhofsfläche hat. Dies bedeutet, dass die Kosten einer großen Friedhofsfläche von vergleichsweise wenigen Gebührenzahlern zu tragen sind. Aufgrund dieser Struktur ist ein Ausgleich des Gebührenhaushalts in Aachen schwieriger als in anderen kreisfreien Städten.

Der o. g. interkommunale Vergleich zeigt die Kostendeckungsgrade ohne Berücksichtigung des öffentlichen Grünanteils. Mit Blick auf die Belastbarkeit der Gebührenpflichtigen und weil auch eine öffentliche Grünfunktion gegeben ist, hat der Finanzausschuss der Stadt Aachen am 29. Januar 2002 einen zu erreichenden Kostendeckungsgrad von 75 Prozent beschlossen. Aufgrund dessen gibt es eine politisch gewollte Unterdeckung in einer Größenordnung von derzeit rund zwei Mio. Euro, die auch den grünpolitischen Wert beinhaltet. Diese 75 Prozent werden in 2017 und auch in den Jahren davor im Ist nicht erreicht. Für 2017 hat die Kämmerei ein über die o. g. Unterdeckung hinausgehendes Defizit von rund 1,1 Mio. Euro errechnet.

Die gpaNRW hat die einzelnen Kostenarten der jährlichen Vorkalkulation inhaltlich nicht detailliert geprüft. Nach den geführten Gesprächen und den vorgelegten Kalkulationsunterlagen ist jedoch davon auszugehen, dass alle gebührenrelevanten Kostenarten in der Kalkulation berücksichtigt werden.

Die jährlich erstellte Ratsvorlage für die Gebührensätze enthält die Vorkalkulation einschließlich der Äquivalenzziffernkalkulation¹ der Kämmerei. Die in Anlage 3 des Ratsbeschlusses beigefügte Berechnung geht von geringeren Bestattungszahlen aus. Nach dieser Berechnung müssten die Gebührensätze 2019 deutlich höher liegen, als die vom Rat beschlossenen Gebührensätze. Höhere Gebühren würden voraussichtlich zu einem deutlichen Rückgang der Bestattungszahlen auf Aachener Friedhöfen führen. Daher wird das Ergebnis der Gebührenermittlung nach dieser Kalkulation bei der Entscheidung zur Gebührenhöhe nicht berücksichtigt. Stattdessen beschließt der Rat die Gebühren seit Jahren in unveränderter Höhe. In der letzten Änderung in 2013 wurden lediglich die Beträge in den Nachkommastellen auf volle Eurobeträge gerundet.

Die Gebührenhöhe sollte auf der Grundlage der Äquivalenzziffernkalkulation nachvollziehbar begründet und beschlossen werden. Wenn keine Gebührenerhöhung erfolgen soll, dann sollte eine höhere Unterdeckung beschlossen werden, damit die tatsächliche Situation des Gebührenhaushalts transparent wird.

→ **Empfehlung**

Die Gebühren für die Nutzungsrechte sollten auf Basis der ermittelten Kostenverteilung nach Äquivalenzziffern beschlossen werden. Nur so kann die Gebührenhöhe auf einer aktuellen Berechnungsbasis risikofrei hergeleitet werden.

Die Stadt befürchtet, dass die Bestattungszahlen bei einer Gebührenerhöhung zurückgehen. Neben den Bestattungsmöglichkeiten in benachbarten Kommunen sieht die Stadt im Wesentlichen günstige Einäscherungsmöglichkeiten in den benachbarten Niederlanden als Konkurrenz.

¹ Vorlage - E 18/0158/WP17 für den Gebührenhaushalt 2017 Anlage 3 - Kostenverteilung Nutzungsrechte

Der von der Stadt Aachen erstellte Gebührenvergleich zeigt, dass die Grabnutzungsgebühren zu den meisten Grabarten in Aachen teurer sind als in der Mehrzahl der Kommunen im Aachener Umland. Insofern ist die Beibehaltung der Gebührenhöhe nachvollziehbar.

Bei stabilen Bestattungszahlen und konstanten Gebühren kann das Gebührenaufkommen die Kostensteigerungen auf Dauer nicht decken. Im Ratsbeschluss zur Gebührenkalkulation 2019² wird von steigenden Bestattungszahlen ausgegangen. Danach werden höhere Erträge und ein ausgeglichener Gebührenhaushalt dargestellt. Die folgende Tabelle vergleicht die Ist-Zahlen 2017 der wesentlichen Grabnutzungsgebührentatbestände mit einem Aufkommen von über 100.000 Euro jährlich mit den Planzahlen 2019:

Vergleich Beisetzungszahlen und Anzahl Verlängerungsjahre Ist 2017 zu Plan 2019

Grabart	Ist 2017	Plan 2019	Differenz	Differenz in Prozent
Reihengrab > 5 Jahre - Anzahl Beisetzungsfälle	382	450	68	17,80
Urnenreihengrab - Anzahl Beisetzungsfälle	384	450	66	17,19
Baumgrab Urne mit Kennzeichnung - Anzahl Beisetzungsfälle	98	130	32	32,65
Erdwahlgrab normale Lage - Anzahl Verlängerungsjahre	13.427	14.000	573	4,27
Urnenwahlgrab - Anzahl Verlängerungsjahre	3.368	3.500	132	3,92
Urnenkammern - Anzahl Verlängerungsjahre	3.215	3.500	285	8,86

Die angenommenen Beisetzungszahlen- und Verlängerungsjahressteigerungen zeigen ein Planungsrisiko, da die Beisetzungszahlen auf den Aachener Friedhöfen möglicherweise nicht im gleichen Umfang ansteigen. Im noch folgenden Kapitel Flächenmanagement wird dargestellt, dass zumindest für die Erdgräber ein deutlich rückläufiger Trend besteht.

→ **Empfehlung**

In künftigen Gebührenkalkulationen sollten die Beisetzungszahlen vorsichtig kalkuliert werden, um Planungsrisiken zu vermeiden.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Unterdeckung, die sich aus den gleichbleibenden Gebührensätzen und einer vorsichtig kalkulierten Beisetzungszahl im Vergleich zu den Kosten ergibt, dargestellt werden. Perspektivisch besteht in dieser Höhe ein Konsolidierungsziel für die Senkung der Kosten auf den Friedhofsflächen. So würde der Handlungsdruck zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des Friedhofswesens transparent.

→ **Empfehlung**

Die Kosten sollten durch Maßnahmen wie z. B. Flächenreduzierung, aber auch Schließung von Friedhöfen und Senkung der Grünpflegekosten in den nächsten Jahren verringert werden, um die Haushaltsbelastung zu reduzieren.

² Vorlage - E 18/0158/WP17 Anlage 4 - Planeinnahmen

Nachkalkulation

Die von der Kämmerei ermittelten Unterdeckungen werden nicht nach der gleichen Methode, mit der die Vorkalkulation erstellt wurde, ermittelt. In den Nachkalkulationen werden den Kosten die Erträge aus der Erfolgsrechnung gegenübergestellt. Es werden also Erträge aus passiven Rechnungsabgrenzungsposten verwendet. Dies ist lt. Kommunalabgabengesetz nicht vorgesehen. Es sollten – wie in der Vorkalkulation der Stadt Aachen – die Gebühreneinnahmen des jeweiligen Jahres zur Ermittlung der Unterdeckungen verwendet werden.

Die von der Kämmerei ermittelten Unterdeckungen werden im Anhang der Jahresabschlüsse in einer Summe dargestellt. Die Defizite sind lt. Ausführung der Jahresrechnung „nicht für einen Ausgleich in den Folgejahren vorgesehen“. Eine politische Beschlussfassung hierzu erfolgt nicht.

→ Empfehlung

Die Stadt Aachen sollte Nachkalkulationen nach der gleichen Methodik wie in der Vorkalkulation erstellen, und den politischen Gremien vorlegen, um mehr Transparenz zu den bestehenden Unterdeckungen zu schaffen.

Grabnutzungsgebühren

→ Feststellung

Mit höheren Gebühren für stark nachgefragte, pflegefreie und zudem tendenziell günstigere Grabarten könnten Mehrerträge erzielt werden.

Alle Nutzungsberechtigten³ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die aktuelle Äquivalenzziffernkalkulation berücksichtigt neben dem Flächenverbrauch der jeweiligen Grabart auch die zusätzlichen Bestattungsmöglichkeiten mit einem eigenen Faktor. Aus Sicht der gpaNRW könnte sie zu den folgenden Punkten optimiert werden:

- In Wahlgräbern gibt es zusätzliche Beisetzungsmöglichkeiten (z. B. im Erdwahlgrab eine Urne zusätzlich zum Sarg, im Urnenwahlgrab bis zu vier Urnen). Für die zusätzliche Bestattung wird in der Äquivalenzziffernkalkulation der Faktor „Bestattungsmöglichkeiten“ angesetzt. Dieser beträgt bei Erdwahlgräbern 1,02. Bei Urnenwahlgräbern liegt dieser Faktor bei 1,35. In Anbetracht der zulässigen Beisetzungsmöglichkeiten wäre auch ein höherer Faktor gerechtfertigt.
- Das Nutzungsrecht der „Beisetzung einer Urne im naturnahen Bereich“ kann nur in Verbindung mit einer Kremierung im Krematorium in Anspruch genommen werden. Hierbei erfolgt eine anonyme Bestattung der Urne in einem Waldstück. Die aktuelle Äquivalenzziffernkalkulation errechnet hierfür eine Gebühr von nur 14,00 Euro je Nutzungsjahr. Im Vergleich zu den anderen Grabarten ist dieser Gebührensatz sehr günstig. Die Beisetzung einer Urne im „naturnahen Bereich“ wird mit über 300 Beisetzungen jährlich stark

³ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

nachgefragt. Auch hier könnte die Stadt die verwendeten Äquivalenzziffern ggf. höher festlegen.

Die günstigen Gebühren für die pflegearmen bzw. pflegefreien Grabarten tragen dazu bei, dass die Urnenwahlgräber und die „Beisetzung einer Urne im naturnahen Bereich“ immer stärker nachgefragt werden. Die Stadt Aachen sollte die angemessene Beteiligung aller Friedhofsnutzer am Gebührenaufkommen anstreben. Sie sollte abwägen, in welchem Umfang die Äquivalenzziffern in Anbetracht des Konkurrenzdrucks verändert werden können.

→ **Empfehlung**

Die Äquivalenzziffern der besonders günstigen Gebührentatbestände sollten angepasst werden, um Mehrerträge zu erzielen und den Kostendeckungsgrad zu verbessern.

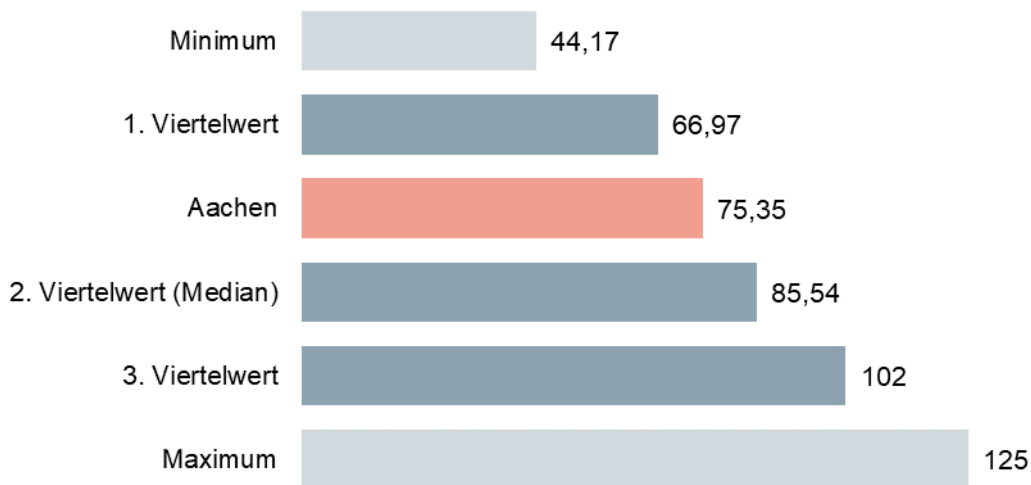
Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ **Feststellung**

Das umfangreiche Angebot von 23 Trauerhallen kann aufgrund konkurrierender Anbieter nicht kostendeckend betrieben werden. Die Verringerung der Anzahl der Trauerhallen ist ein geeignetes Mittel, um den Kostendeckungsgrad zu verbessern.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte die Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte die Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die hohe Anzahl von 23 Trauerhallen auf den Friedhöfen der **Stadt Aachen** erschwert einen kostendeckenden Betrieb. Die Trauerhallen werden von 2015 bis 2017 jährlich in 1.400 Fällen genutzt. Gemessen an der Anzahl der Sterbefälle von 2.434 in 2017 werden die Trauerhallen somit nur bei rund 60 Prozent der Beisetzungen in Anspruch genommen.

Die Trauerhallen der Stadt Aachen konkurrieren mit Abschiedsräumen privater Anbieter. Um die Nutzungszahlen stabil zu halten, hat die Stadt Aachen die Gebühren in den letzten Jahren nicht erhöht. Da eine Gebührenerhöhung bei den Trauerhallen nicht zielführend ist, kann die Kostendeckung nur über eine Kostensenkung verbessert werden.

Der Aachener Stadtbetrieb hat erkannt, dass der hohe Unterhaltungsaufwand nur gesenkt werden kann, wenn die Anzahl der Trauerhallen reduziert wird. Daher wurde in 2019 bereits eine Trauerhalle abgerissen. Im derzeit geplanten zweiten Teil des Friedhofskonzeptes wird dargestellt, inwieweit auf weitere Trauerhallen verzichtet werden kann. Denkbar ist auch eine Umnutzung von Trauerhallen z. B. als Kolumbarium. Dies ist aber nur eingeschränkt möglich, da die Trauerhallen teilweise unter Denkmalschutz stehen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, den zweiten Teil des Friedhofskonzeptes zeitnah zu erstellen und zu beschließen, damit die Anzahl der Trauerhallen reduziert und Kosten gesenkt werden können.

→ Flächenmanagement

Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

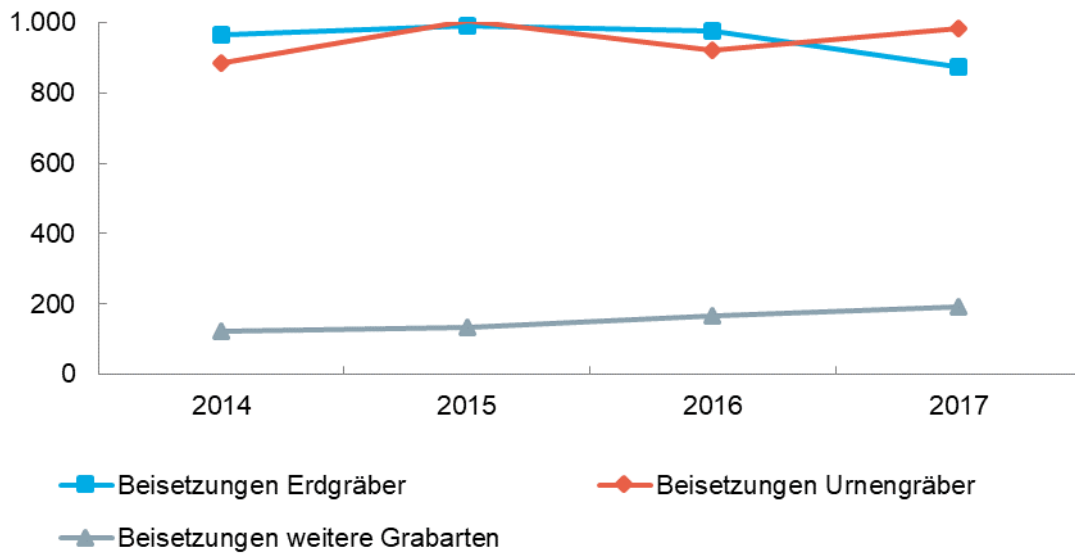
Die Einwohnerzahl der **Stadt Aachen** wird in den kommenden Jahren nach den Prognosen von IT.NRW ansteigen. In der Friedhofskonzeption geht der Stadtbetrieb ebenfalls von einem leichten Anstieg der Einwohnerzahlen und damit auch der Sterbefälle aus.

Anteile Beisetzungen 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	42,66	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	47,93	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	9,41	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Insgesamt ist die Zahl der Beisetzungen auf den städtischen Friedhöfen in den letzten Jahren stabil. Es gibt jedoch einen erkennbaren Wandel bei der Grabwahl.

Entwicklung der Beisetzungszahlen



Die Zahl der Erdgrabbeisetzungen verringert sich in Aachen von 2014 bis 2018 um rund sieben Prozent. Dagegen steigt die Zahl der Beisetzungen in Urnengräbern (Reihen-, Wahl- und Baumgrab) im gleichen Zeitraum um über 10 Prozent an. Den stärksten Zuwachs zeigen die weiteren Grabarten mit 78 Prozent. Hier sind es insbesondere die Kolumbarien, deren Anzahl von Beisetzungen von 96 in 2014 auf 174 in 2018 angestiegen ist.

Durch die zunehmenden Anteile an platzsparenden Bestattungsformen vergrößern sich die Überkapazitäten auf den Aachener Friedhöfen.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Die Friedhofsflächen der Stadt Aachen sind zu gering ausgelastet. Der Entwurf des detaillierten Friedhofskonzeptes bietet eine gute Grundlage, um Verkleinerungen und ggf. Schließungen von Friedhöfen zu beraten und zu beschließen. So kann eine bessere Flächenauslastung erreicht werden.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollten sich die Kommunen bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Flächenanteile der Grabarten 2017

Kennzahl	Aachen	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	10,80	4,33	8,70	10,80	12,66	24,59	17
Anteil belegte Fläche Urnengräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	1,95	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

* Die gpaNRW ermittelt die Grabflächen, indem sie die belegten Grabstellen mit grabartenspezifischen Standardflächen multipliziert.

Die Friedhöfe der **Stadt Aachen** haben zwar im o. g. Vergleich einen durchschnittlichen Flächenanteil an belegter Grabfläche. Da die Flächenanteile aller verglichenen Kommunen eher gering sind, ist davon auszugehen, dass auch die Aachener Kennzahlen für einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb zu niedrig sind.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Belegung der Grabfelder auf Aachener Friedhöfen – insbesondere auf den kleineren Friedhöfen – viele Lücken aufweist. Aufgegebene Grabstellen können nur zu einem geringen Teil durch neue Gräber ersetzt werden. Die Grünpflege für die lückenhafte Grabbelegung gestaltet sich aufwendiger als bei durchgängig belegten Grabfeldern. Dies erschwert die Kostendeckung des Gebührenhaushalts.

Der Aachener Stadtbetrieb hat berechnet, dass, von den 159,3 ha Friedhofsflächen lediglich 102,3 ha für die Friedhofsnutzung benötigt werden. In der Berechnung sind neben Grabfeldflächen auch Gestaltungsflächen, Wegeflächen und unveränderbare Sonderflächen berücksichtigt. Im Entwurf des Friedhofskonzeptes werden die Möglichkeiten für eine Verkleinerung der Friedhofsflächen friedhofsscharf dargestellt. Die gpaNRW sieht hierin eine gute Grundlage für strategische Entscheidungen zum künftigen Flächenumfang.

Für künftig auszugliedernde Flächen sind laut Entwurf des Friedhofskonzeptes Folgenutzungen als Naturschutzgebiet, Obstwiese, Wald, Park oder Bauland denkbar. Finanzielle Effekte sind bei Nachnutzungen zu erwarten, bei denen eine Grünpflege nur noch in geringem Umfang oder gar nicht mehr erforderlich ist, wie z. B. Bauland-, Waldnutzung oder Verpachtung als Obstwiese. Ein positiver Effekt ist zudem möglich, wenn Flächen ökologisch umgestaltet werden, um Ausgleichsmaßnahmen auszuweisen, die ansonsten auf anderen zusätzlichen Flächen erfolgen müssten.

→ **Empfehlung**

Die im Entwurf des Friedhofskonzeptes dargestellten Ausgliederungen von Flächen und die vorgeschlagenen Friedhofsschließungen sollten nach politischer Beratung beschlossen werden, damit die Flächen verkleinert und so Kosten gesenkt werden können.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Der Trend zu Grabarten mit geringem Flächenbedarf wird sich in den kommenden Jahren auch in Aachen weiter fortsetzen. Künftig werden somit noch weniger Flächen benötigt. Die gpaNRW sieht es positiv, dass auch diese Entwicklung im Entwurf des Friedhofskonzeptes berücksichtigt wird.

Wichtig sind nicht nur die Kenntnis über und der Umgang mit der aktuellen Auslastungssituation, sondern auch die Transparenz zum Entwicklungstrend der künftigen Belegung der Friedhöfe. Eine solche, fortschreibungsfähige Entwicklungsprognose basierend auf validen, örtlichen Daten sollte dann auch die zentrale Grundlage für eine, detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung bilden.

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2017	528
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	1.714
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	880
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	433
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2017	146
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2018 bis 2022*	0

Die weiteren Grabarten werden erst seit wenigen Jahren angeboten. Daher enden in den nächsten fünf Jahren noch keine Ruherechte.

Der Vergleich von Neukäufen zu freiwerdenden Grabstellen in der **Stadt Aachen** zeigt, dass sich der Wandel vom flächenintensiven Erdgrab zum Urnengrab in den kommenden Jahren noch weiter fortsetzt. Die Friedhofsverwaltung beobachtet zudem eine zunehmende Anzahl von Erdgräbern, die vor Ablauf der Ruhefrist zurückgegeben werden. Hierdurch entstehen zusätzliche nicht geplante Freiflächen innerhalb der Grabfelder.

Die Flächenbedarfsberechnung im Friedhofskonzept basiert auf den IST-Beisetzungen des Jahres 2017. Bei weiter steigenden Anteilen von Bestattungsformen mit geringem Flächenbedarf wird sich der im Friedhofskonzept errechnete Flächenbedarf noch weiter verringern. Daher sieht das Friedhofskonzept auch eine regelmäßige Überprüfung der Berechnung vor.

→ Empfehlung

In einem Abstand von fünf Jahren sollte die Berechnung des Flächenbedarfs – wie im Friedhofskonzept vorgesehen – überprüft werden, um das Flächenmanagement an die weitere Entwicklung anzupassen.

→ Grünpflege

Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Grün und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen 2017

Kennzahl	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	78,24	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche	11	3	6	7	10	12	21

Aachen liegt auch hier – korrespondierend zum Vergleich der Flächenanteile der Grabarten in der Nähe des Medianwertes. Die interkommunalen Vergleichswerte sind aber in allen kreisfreien Städten ungünstig für einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. Die Anteile der Grün- und Wegeflächen sollten – so wie im Entwurf des Aachener Friedhofskonzepts dargestellt – verringert werden.

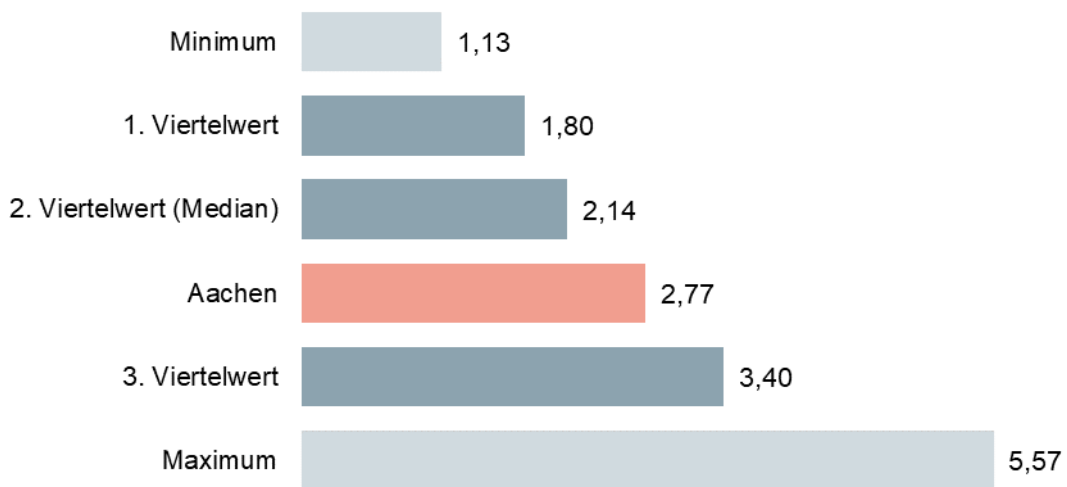
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Hohe Pflegestandards und eine aufwendige Friedhofsgestaltung führen zu höheren Grünpflegekosten. Das Betriebsführungssystem unterstützt die Steuerung der Grünpflege. Derzeit nutzt der Stadtbetrieb die Möglichkeiten des Betriebsführungssystems noch nicht für alle Friedhöfe.

Die Stadt sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der **Aachener Stadtbetrieb** pflegt die Friedhöfe grundsätzlich selbst. Lediglich für die Baumpflege werden Arbeiten teilweise aus Kapazitätsgründen vergeben. In den vergangenen Jahren hat es einen Personalabbau in den Pflegekolonnen gegeben. Hierdurch können die Friedhofspflegearbeiten nicht immer im vollen Umfang erbracht werden. Insbesondere Ausfallzeiten von Mitarbeitern können nicht kompensiert werden. Dennoch sind die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche höher als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Dies liegt insbesondere an

- der immer noch lückenhaften Grabbelegung,
- umfangreichen Wegeflächen,
- umfangreichen Gehölzflächen,
- dem umfangreichen Baumbestand und
- hohen Pflegestandards.

Der Aachener Stadtbetrieb steuert die Belegung bereits seit Jahren so, dass zusammenhängende Freiflächen entstehen, die einfacher zu pflegen sind. Durch vorzeitige Rückgabe von Gräbern entstehen aber immer neue nicht planbare Lücken in bestehenden Grabfeldern. Um

einen Teil des daraus entstehenden Mehraufwands zu kompensieren, erhebt die Stadt Aachen bei vorzeitiger Grabrückgabe eine Gebühr für die weitere Pflege der Fläche.

Wege-, Baum- und Gehölzpflege gestalten sich aufwendiger als Rasenpflege. Aus diesem Grund hat der Aachener Stadtbetrieb bereits vereinzelt Wegeflächen und Gehölzgruppen reduziert. Zum Zeitpunkt der Prüfung ermittelt der Stadtbetrieb auf Basis der IST-Situation, welcher Pflegeumfang sinnvoll ist. Dabei werden Möglichkeiten weiterer Gehölz- und Wegereduzierungen in Betracht gezogen. Zudem werden geringere Pflegestandards definiert. Pflegeumfang und Pflegestandards werden derzeit mit den Bezirksvertretungen abgestimmt. Ziel ist eine erste politisch legitimierte strategische Ausrichtung der Grünpflege.

Eine weitergehende Darstellung des Friedhofsgrüns und der erforderlichen Pflege ist im geplanten dritten Teil des Friedhofskonzepts vorgesehen. Hierin wird auch die Umgestaltung von freigezogenen Friedhofsflächen, die nicht ausgegliedert werden können, thematisiert.

Die ökologische Funktion der Friedhöfe und die Bedeutung für die örtliche Bevölkerung haben in Aachen einen zunehmenden Stellenwert. Aus Sicht der gpaNRW stellt dies aber nicht zwingend einen Widerspruch zu einer wirtschaftlicheren Friedhofspflege dar. Die politischen Zielsetzungen sollten auch wirtschaftliche Aspekte berücksichtigen. Mit dem dritten Teil des Friedhofskonzeptes könnte die Stadt eine geeignete Handlungsgrundlage zur künftigen Grünpflege schaffen.

→ **Empfehlung**

Die derzeit erstellten Pflegestandards und die geplante Friedhofskonzeption sollten eine pflegeleichtere Gestaltung und abgestufte Pflegestandards enthalten, um die Friedhofspflege wirtschaftlicher zu gestalten.

Zur besseren Steuerung wird derzeit ein softwareunterstütztes Betriebsführungssystem im Stadtbetrieb eingeführt. Zu jedem Friedhof sind in der Software Aufträge für die verschiedenen Pflegearbeiten (z. B. "FH Hüls - Instandhaltung von Wegen/Plätzen") hinterlegt. Von den Vorarbeitern der Pflegekolonnen werden die geleisteten Personal- und Fahrzeug/Gerätstunden auf die Aufträge gebucht. Mit dem Betriebsführungssystem kann anhand der IST-Buchungen ausgewertet werden, wie hoch der Pflegeaufwand für einzelne Friedhöfe und für die jeweiligen Vegetationsarten ist. Diese Auswertungen können als Grundlage für die Entscheidung zur Umgestaltung der Friedhöfe genutzt werden.

Das Betriebsführungssystem läuft seit zwei Jahren als Pilotversuch für den Friedhof Hüls und für den Waldfriedhof. Mittlerweile wird das Betriebsführungssystem auf fast allen Friedhöfen eingesetzt.

Der Stadtbetrieb sollte Kennzahlen der Unterhaltungsaufwendungen je qm zu den jeweiligen Vegetationsarten bilden. Anhand der Kennzahlen sollte geprüft werden, inwieweit eine Vergabe von Arbeiten günstiger ist, als die Pflege mit eigenen Kräften.

→ **Empfehlung**

Der Einsatz des Betriebsführungssystems sollte zur Verbesserung der Steuerung auf alle Friedhöfe ausgedehnt werden. Es sollten Kennzahlen gebildet werden, um die Wirtschaftlichkeit der Friedhofspflege zu dokumentieren und ggf. zu verbessern.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 - Friedhofswesen

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Steuerung der Belegung und der Grünflächenpflege erfolgt zentral beim Aachener Stadtbetrieb. Die Koordination der Arbeiten ist bereits gut gelöst. Die konzeptionelle Ausrichtung des Friedhofswesens wird durch die zentrale Organisation begünstigt. Mit dem Aufbau des softwareunterstützten Betriebsführungssystems und des Geoinformationssystems werden die Steuerungsmöglichkeiten weiter verbessert.		
F2	Bisher gibt es in Aachen die strategische Vorgabe des Rates alle Friedhöfe zu erhalten. Im Haushalt der Stadt Aachen sind als weitere Zielsetzungen die Erstellung des Friedhofskonzeptes und konstante Grünpflegekosten verankert. Das in Erstellung befindliche Friedhofskonzept ist geeignet, einen strategischen Handlungsrahmen für einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb mit stabilen Gebühren zu schaffen. Hieraus können operative Ziele, Kennzahlen und Berichte erst erstellt werden, wenn der Rat die erforderlichen Beschlüsse gefasst hat.	E2.1	Der erste Teil des Friedhofskonzeptes sollte zeitnah beschlossen werden, um eine Strategie für die Verkleinerung der Friedhofsflächen vorzugeben, die vom Stadtbetrieb anschließend operativ umgesetzt werden kann.
		E2.2	Die weiteren Teile des Friedhofskonzeptes sollten als Handlungsrahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Trauerhallen und Grünpflege zeitnah erstellt und beschlossen werden.
		E2.3	Nachdem das Friedhofskonzept als strategisches Handlungskonzept beschlossen ist, sollte der Stadtbetrieb operative Ziele definieren und dazugehörige Kennzahlen entwickeln. Anhand eines Berichtswesens sollte die Steuerung über ein Controlling zur Umsetzung des Friedhofskonzeptes verbessert werden.
F3	Die laufende Sachbearbeitung des Friedhofswesens wird in Aachen durch die Fachsoftware und die darin integrierte E-Akte gut unterstützt. Die für die Prüfung erforderlichen Daten können problemlos zur Verfügung gestellt werden. Die vom Stadtbetrieb angestrebte Verknüpfung der noch zu erfassenden geografischen Daten mit dem Fachverfahren und der Betriebsführungssoftware ist geeignet, die strategische und operative Steuerung des Friedhofswesens weiter zu optimieren.	E3	Die geografische Erfassung der Grabstellen und die Verknüpfungen mit dem Fachverfahren und dem Betriebsführungssystem sollte zeitnah abgeschlossen werden, um die Steuerungsmöglichkeiten weiter zu verbessern. Anschließend sollte der Einsatz mobiler Geräte auf den Friedhöfen geprüft werden, um die Friedhofskolonnen bei Grabvergabe und Grünpflege noch besser zu unterstützen.
F4	Die Öffentlichkeit wird bereits über Internet, vereinzelte Pressearbeit, Broschüren, Auftritte auf Ausstellungen und Führungen über das Friedhofsangebot informiert. Um	E4	Der Aachener Stadtbetrieb sollte eine sinnvolle Erweiterung der Öffentlichkeitsarbeit anstreben. Denkbar wäre eine Anzeigenwerbung oder aber auch regel-

	Feststellung		Empfehlung
	der wachsenden Konkurrenz im Bestattungswesen entgegenzutreten, ist eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit erforderlich.		mäßige Gespräche mit den Bestattern. Diese könnten auch in den Prozess der Friedhofskonzeption eingebunden werden.
F5	Die seit Jahren gleichbleibende Gebührenhöhe ist nicht über aktuelle Äquivalenzziffern begründet. Die Gebühren decken die strukturell bedingt hohen nicht. Derzeit werden keine Nachkalkulationen nach den Grundsätzen der Vorkalkulation erstellt. Defizite werden in folgenden Gebührenkalkulationen nicht berücksichtigt. Dies führt zu Haushaltsbelastungen, die aufgrund der Konkurrenzsituation am ehesten über Kostensenkungen reduziert werden können.	E5.1	Die Gebühren für die Nutzungsrechte sollten auf Basis der ermittelten Kostenverteilung nach Äquivalenzziffern beschlossen werden. Nur so kann die Gebührenhöhe auf einer aktuellen Berechnungsbasis risikofrei hergeleitet werden.
		E5.2	In künftigen Gebührenkalkulationen sollten die Beisetzungszahlen vorsichtig kalkuliert werden, um Planungsrisiken zu vermeiden.
		E5.3	Die Kosten sollten durch Maßnahmen wie z. B. Flächenreduzierung, aber auch Schließung von Friedhöfen und Senkung der Grünpflegekosten in den nächsten Jahren verringert werden, um die Haushaltsbelastung zu reduzieren.
		E5.4	Die Stadt Aachen sollte Nachkalkulationen nach der gleichen Methodik wie in der Vorkalkulation erstellen, und den politischen Gremien vorlegen, um mehr Transparenz zu den bestehenden Unterdeckungen zu schaffen.
F6	Mit höheren Gebühren für stark nachgefragte, pflegefreie und zudem tendenziell günstigere Grabarten könnten Mehrerträge erzielt werden.	E6	Mit einer Anpassung der Äquivalenzziffern der besonders günstigen Gebührentatbestände könnten Mehrerträge erzielt werden, um den Kostendeckungsgrad zu verbessern.
F7	Das umfangreiche Angebot von 23 Trauerhallen kann aufgrund konkurrierender Anbieter nicht kostendeckend betrieben werden. Die Verringerung der Anzahl der Trauerhallen ist ein geeignetes Mittel, um den Kostendeckungsgrad zu verbessern.	E7	Die gpaNRW empfiehlt den zweiten Teil des Friedhofskonzeptes zeitnah zu erstellen und zu beschließen, damit die Anzahl der Trauerhallen reduziert und Kosten gesenkt werden können.
F8	Die Friedhofsflächen der Stadt Aachen sind zu gering ausgelastet. Der Entwurf des detaillierten Friedhofskonzeptes bietet eine gute Grundlage, um Verkleinerungen und ggf. Schließungen von Friedhöfen zu beraten und zu beschließen. So kann eine bessere Flächenauslastung erreicht werden.	E8	Die im Entwurf des Friedhofskonzeptes dargestellten Ausgliederungen von Flächen und die vorgeschlagenen Friedhofsschließungen sollten nach politischer Beratung beschlossen werden, damit die Flächen verkleinert und so Kosten gesenkt werden können.
F9	Der Trend zu Grabarten mit geringem Flächenbedarf wird sich in den kommenden Jahren auch in Aachen weiter fortsetzen. Künftig werden somit noch weniger Flächen benötigt. Die gpaNRW sieht es positiv, dass auch diese Entwicklung im Entwurf des Friedhofskonzeptes berücksichtigt wird.	E9	In einem Abstand von fünf Jahren sollte die Berechnung des Flächenbedarfs - wie im Friedhofskonzept vorgesehen - überprüft werden, um das Flächenmanagement an die weitere Entwicklung anzupassen.
F10	Hohe Pflegestandards und eine aufwendige Friedhofsgestaltung führen zu höheren	E10.2	Die derzeit erstellten Pflegestandards und die geplante Friedhofskonzeption

	Feststellung		Empfehlung
	Grünpflegekosten. Das Betriebsführungssystem unterstützt die Steuerung der Grünpflege. Derzeit nutzt der Stadtbetrieb die Möglichkeiten des Betriebsführungssystems noch nicht für alle Friedhöfe.		sollten eine pflegeleichtere Gestaltung und abgestufte Pflegestandards enthalten, um die Friedhofspflege wirtschaftlicher zu gestalten.
		E10.2	Der Einsatz des Betriebsführungssystems sollte zur Verbesserung der Steuerung auf alle Friedhöfe ausgedehnt werden. Es sollten Kennzahlen gebildet werden, um die Wirtschaftlichkeit der Friedhofspflege zu dokumentieren und ggf. zu verbessern.

→ 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

*Bauaufsicht der Stadt
Aachen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	6
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	8
Geschäftsprozesse	9
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	10
Laufzeit von Bauanträgen	11
Personaleinsatz	13
Digitalisierung	16
Transparenz	17
→ Bauberatung	19
→ Bauordnung	21
Bauüberwachung	21
Bauzustandsbesichtigungen	22
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	24

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Aachen im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Bauaufsicht

Die Bauberatung der **Stadt Aachen** stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Dass diese Informationen auch Wirkung entfalten, zeigt sich in den vergleichsweise unauffälligen Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge.

Bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen im vereinfachten **Baugenehmigungsverfahren** bietet die Stadt Aachen keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerechtliche Klagen. Der – als Anlage beigefügte – **Prozessablauf** ist effektiv. Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, schöpft die Stadt Aachen gut aus. Auch die gewählte Softwarelösung der Stadt Aachen ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Bei der digitalen Bearbeitung bestehen noch Entwicklungsmöglichkeiten.

Einheitliche Ermessensentscheidungen werden durch die Abteilungsleitungen sichergestellt. Die Verantwortungsbereiche sind in den Dienstabweisungen und der Unterzeichnungsbefugnis schriftlich klar geregelt und werden regelmäßig überarbeitet.

Grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht wurden von der Stadt Aachen festgelegt. Die Stadt arbeitet auch mit einigen **Kennzahlen**, jedoch gibt es kaum Kennzahlen zum Personaleinsatz. Hier bietet es sich an, z. B. die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung fortzuschreiben, um die intrakommunale Entwicklung zu verfolgen und die Steuerung des Bereiches zu unterstützen. Auch Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden im Haushalt nicht abgebildet.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der kreisfreien Städte in NRW.

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die stadtinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefere Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

→ Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

Für 2018 konnten nicht alle kreisfreien Städte die Fallzahlen liefern. Nachfolgend sind daher die Kennzahlen für 2017 dargestellt, da dort alle 23 kreisfreien Städte enthalten sind. Nur eine kreisfreie Stadt konnte die normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren 2017 nicht aufteilen. Im Jahr 2018 ergaben sich in den Vergleichswerten keine gravierenden Veränderungen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	562	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	8,55	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	18,17	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	80,89	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	0,94	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Die **Stadt Aachen** ist nach Angaben von IT.NRW zum 31. Dezember 2017 mit 246.272 Einwohnern und einer Fläche von 160,85 qkm im Vergleich eine durchschnittlich große kreisfreie Stadt Nordrhein-Westfalens. Sowohl die Fläche als auch die Einwohnerzahl bewegen sich im Bereich des Medians.

Bei der Stadt Aachen liegen alle Strukturkennzahlen im Bereich des Medians. Insofern zeigen sich hier gegenüber den Vergleichskommunen keine Besonderheiten. Auch im Jahr 2018 bestätigen sich diese Relationen.

Entwicklung der Fallzahlen für Aachen

Grundzahlen	2017	2018
Vorlagen im Freistellungsverfahren	13	11
Bauanträge	1.363	1.309
Davon Bauanträge im vereinfachten Verfahren	1.113	1.030
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	250	279

Im Kennzahlvergleich (Anzahl der Vergleichswerte: 20 Kommunen) zeigt das Jahr 2018 keine gravierenden Änderungen. Die Freistellungsverfahren spielen nach wie vor mit einem Anteil von unter einem Prozent kaum eine Rolle. Der Anteil der Anträge in normalen Genehmigungsverfahren hat sich leicht erhöht und liegt im Jahr 2018 bei 21,1 Prozent (2017:18,2 Prozent). Insgesamt verzeichnet die Stadt Aachen bei den Bauanträgen gegenüber dem Vorjahr einen leichten Rückgang.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	2,78	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,11	0,05	0,08	0,12	0,25	0,68	14

Die Stadt Aachen positioniert sich auch bei den intern und extern eingeholten Stellungnahmen im Bereich des Medians.

Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hält die gesetzliche Frist bei der Vollständigkeitsprüfung nicht konsequent ein. Über einen regelmäßigen Austausch innerhalb des Fachbereichs und den Zugang für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zu den Protokollen aus den wöchentlichen Fachbereichsrücksprachen, gewährleistet die Stadt Aachen eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen.

→ **Feststellung**

Die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden aktuell nicht im Haushaltsplan abgebildet. Somit kann nicht beurteilt werden, ob die Gebühren auskömmlich sind.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die Fragen des Interviews betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Die **Stadt Aachen** hält die bis zum 31. Dezember 2018 in § 72 Abs. 1 der Bauordnung des Landes NRW (BauO NRW 2000) gesetzte Frist von einer Woche nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit eher selten ein. Unter anderem hängt dies an personellen Engpässen, die sich im Berichtszeitraum ergeben haben. Die Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW 2018 in § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags verlängert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte den Eingangsprozess näher betrachten und Maßnahmen ergreifen, um die gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung zukünftig grundsätzlich einhalten zu können.

Die in § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 geregelte Sechs-Wochenfrist nach Eingang des Bauantrages hält die Stadt Aachen häufig ein. In der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW 2018 sind in § 64 Abs. 2 unveränderte Fristen aufgeführt, so dass die Stadt Aachen auch hier in der Regel fristgerecht agiert. Entscheidungen und Stellungnahmen nach § 72 Abs. 2 BauO NRW 2000 holt die Stadt Aachen gleichzeitig ein, sofern eine ausreichende Zahl an Ausfertigungen vorliegt. Sofern die Stadt keine Baubeginnanzeige erhält, wird eine Ortskontrolle durchgeführt.

Sobald die BauO NRW 2018 eine „kann“-Regelung enthält, steht einer Kommune ein Ermessensspielraum zur Verfügung. Wichtig ist, dass eine Kommune ihr Ermessen in solchen Fällen objektiv und einheitlich ausübt.

Den Bediensteten in Aachen stehen nachprüfbar Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen zur Verfügung. Es gibt beispielsweise wöchentliche Abteilungsbesprechungen, in denen interessante oder interpretationsbedürftige Fälle besprochen werden. Darüber hinaus gibt es schriftliche Protokolle über alle Fachbereichsrücksprachen auf Leitungsebene. Die Informationen werden allen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern zur Verfügung gestellt.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden.

Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wie ist die Antragslage? Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Durch eine gut funktionierende Bauberatung in Form des Bauservices sind die Anteile der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge unauffällig.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Der Vergleich der kreisfreien Städte zeigt, dass in der **Stadt Aachen** keine Auffälligkeiten hinsichtlich der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge bestehen.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	6,80	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	3,97	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

Die Stadt Aachen hat sich zum Ziel gesetzt, die Anzahl der zurückgewiesenen und zurückgezogenen Bauanträge so gering wie möglich zu halten. Dazu führt sie intensive Bauberatungen durch. Diese Bauberatungen sollen dazu führen, dass möglichst viele Bauanträge bereits genehmigungsreif eingehen (siehe „Bauberatung“).

Die Stadt Aachen erhält zum Teil unvollständige oder nicht genehmigungsfähige Anträge. Die Antragsteller werden fristgerecht informiert, fehlende Unterlagen nachzureichen. Werden diese nicht in der gesetzlichen Frist eingereicht, weist die Stadt die Anträge konsequent zurück.

Die Stadt Aachen hält auf Ihrer Internetseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. Hier können Antrags-Formulare online ausgefüllt, gespeichert und ausgedruckt werden. Durch die Beratung des Bauservice bietet die Stadt weitere freiwillige Serviceleistungen an.

Dabei hängt eine gute Information der Bauwilligen nicht von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauberatung ab: Hier konnte die gpaNRW keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z. B. zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Vielmehr sind auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen.

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte nun eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Weitere Ausführungen zu den Beratungsleistungen werden im Berichtsabschnitt Bauberatung dargestellt.

Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess überwiegend mit einer fachspezifischen Software und der gesetzlich vorgeschriebenen Papierakte.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die Fragen des Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen. Hier weist die **Stadt Aachen** keine Lücken auf. Die eingesetzte Software unterstützt dabei die zu durchlaufenden Prozesse bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bereits umfänglich. Klare Regelungen sowie Dienstanweisungen und eindeutige Aufgabenzuordnungen der Stadt geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit.

Im Zusammenhang mit den Prozessabläufen spielt auch die Organisationsstruktur der Stadtverwaltung eine Rolle. Von ihr hängt maßgeblich die Zahl der Schnittstellen/ Sachbearbeiter-Wechsel ab, die der Bauantrag durchlaufen muss.

Die Stadt Aachen hat ihre Verwaltungsaufgaben auf insgesamt sechs Dezernate verteilt. Diese werden vom Oberbürgermeister und den Beigeordneten geführt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Fachbereiche, die sich ihrerseits in weitere Abteilungen verzweigen. Der Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Dezernat III - Planung und Bau - angesiedelt. Die Bauaufsicht ist dort als Fachbereich 63 angegliedert und verzweigt sich in vier Abteilungen:

- Verwaltungsabteilung
- Sonderbauten

- Bauaufsichtsbezirk Nord
- Bauaufsichtsbezirk Süd

Die technische und baurechtliche Prüfung von Anträgen im vereinfachten Verfahren erfolgt grundsätzlich nach regionalen Zuständigkeiten für die beiden Bauaufsichtsbezirke Nord und Süd. Daneben werden die Sonderverfahren nach fachlichen Schwerpunkten in der Abteilung Sonderbauten nach Zuweisung bearbeitet. Die Aussteuerung der Anträge und die Personaleinsatzplanung erfolgt durch die Abteilungsleitung unter Berücksichtigung einer möglichst gleichmäßigen Auslastung des jeweils verfügbaren Personals und laufender bzw. evtl. anstehender Großprojekte. Hierzu gehört aktuell das Universitätsklinikum Aachen. In den kommenden Jahren sind umfangreiche Baumaßnahmen geplant. Daneben ist in Aachen die Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule angesiedelt, die mit 45.000 Studierenden die größte Universität für technische Studiengänge in Deutschland ist.

Da die Stadt Aachen alle Bauanträge in Papierform erhält und parallel zur teilweise elektronischen Bearbeitung die Papierakte führt, sind die Vorgänge vollständig in Papier vorhanden.

Bisher wurde noch kein Bauantrag digital bei der Stadt Aachen eingereicht. Derzeit erfordert § 70 Absatz 3 BauO NRW 2018, dass der Bauantrag sowie die Bauvorlagen zu unterschreiben sind. Im Zuge des Digitalisierungsfortschritts ist abzuwarten, wie sich auch diese gesetzlichen Vorgaben weiterentwickeln, so dass eine komplett digitale Aktenführung einfacher erfolgen kann.

Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens für alle 23 kreisfreien Städte nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ Feststellung

Der Prozessablauf in der Stadt Aachen ist effektiv. Es besteht ein Vier-Augen-Prinzip, insbesondere für alle Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen. Damit stellt die Stadt Aachen ein einheitliches Vorgehen sicher und beugt möglichen Korruptionsfällen vor.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Es gibt bei der **Stadt Aachen** ein Vier-Augen-Prinzip für Entscheidungen z. B. zu Abweichungen, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen. Der grundsätzliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens ist in Aachen auch nach den ab 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Landesbauordnung gleichgeblieben.

Nach Eingang des Bauantrages werden die Daten zentral von den Sachbearbeitern des Infopunktes digital erfasst und eine Bauakte angelegt. Die eingereichten Prüfunterlagen werden von dort aus an die zuständigen Abteilungen weitergeleitet. Nach Sichtung der Unterlagen werden diese an die Sachbearbeiter verteilt. Diese führen eine Vollständigkeitsprüfung durch und fordern ggf. Unterlagen nach. Bei gravierenden Mängeln wird der Antrag mit einem Gebührenbescheid zurückgewiesen. Nachdem die Unterlagen vollständig sind werden weitere Fachbereiche sternförmig beteiligt. Parallel werden die Unterlagen mit den Prüfanforderungen der Bauordnung NRW abgeglichen. Nach Rücklauf der Stellungnahmen der beteiligten Fachbereiche wird der Antrag abschließend geprüft und ein gebührenpflichtiger Bescheid erstellt. Die Abteilungsleitungen sichern die einheitliche Entscheidung bei Ermessensentscheidungen.

Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Bei den Bauanträgen erreicht die Stadt Aachen Laufzeiten, die deutlich kürzer sind als in den Vergleichskommunen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

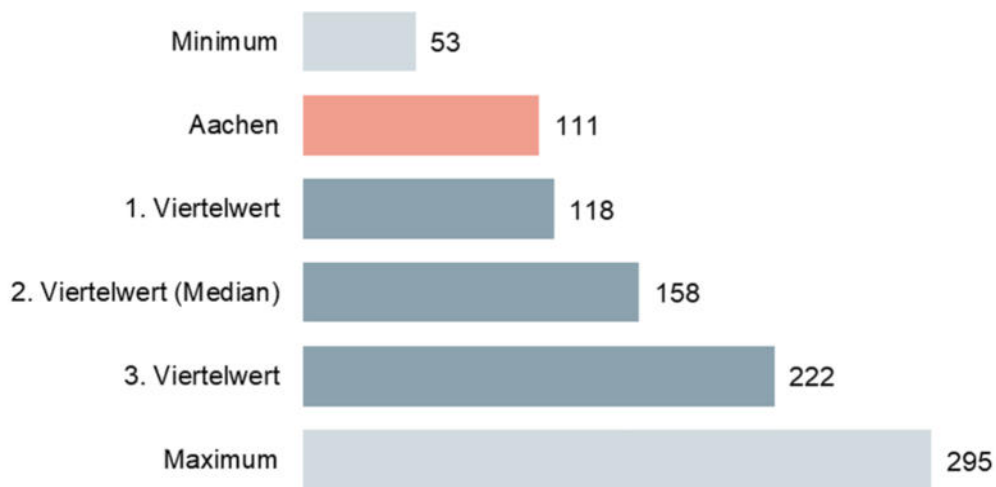
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit konnte jedoch nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte angeben. Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit war es über die Hälfte, so dass die gpaNRW nur den Vergleich zur Gesamtlaufzeit darstellt.

Insgesamt teilt die **Stadt Aachen** hier eine Durchlaufzeit von etwa 83 Tagen im Jahr 2017 und 70 Tagen im Jahr 2018 bei den Bauanträgen im vereinfachten Genehmigungsverfahren mit. Damit gehört die Stadt Aachen zu den Kommunen mit den niedrigsten Durchlaufzeiten.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Tagen 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

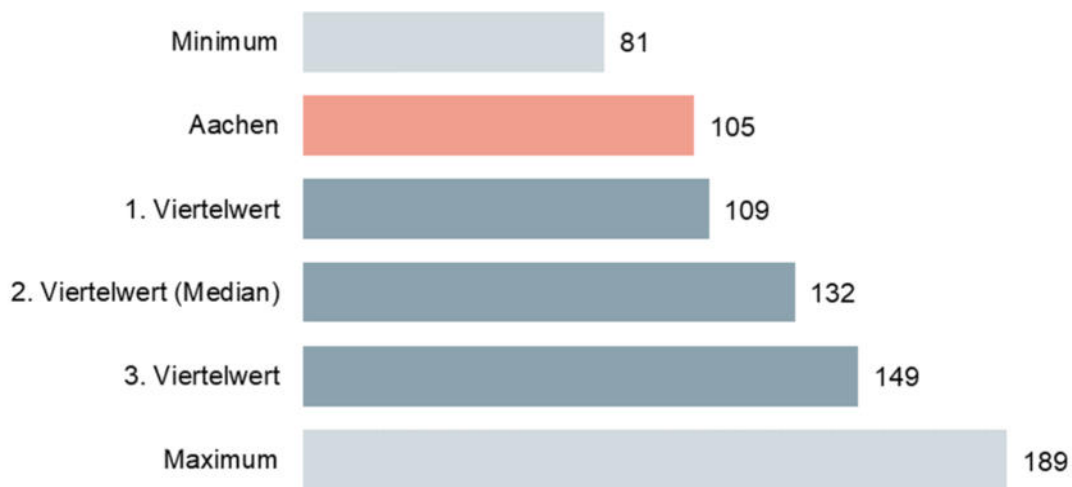


2017 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
131	100	142	152	201	261	16

2018 erreichten zwei kreisfreie Städte einen Wert unterhalb des Orientierungswertes von 84 Tagen. Im Jahr 2017 erreichte keine der 16 kreisfreien Städte im Vergleich einen Wert unter 100 Tagen. Durch die ab 01. Januar 2019 gültige Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Somit lässt sich die zukünftige Entwicklung der Laufzeit auch anhand dieser Berichte verfolgen.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) in Tagen 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
116	98	116	128	145	176	14

Die Stadt Aachen gehört bei beiden Verfahren sowohl 2017 als auch 2018 zu den kreisfreien Städten mit den niedrigsten Gesamtlaufzeiten.

Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Stadt es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

→ Feststellung

Der Personaleinsatz ist bei der Stadt Aachen unauffällig. Die Neubesetzung freiwerdender Stellen gestaltet sich dagegen zunehmend problematisch.

Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal

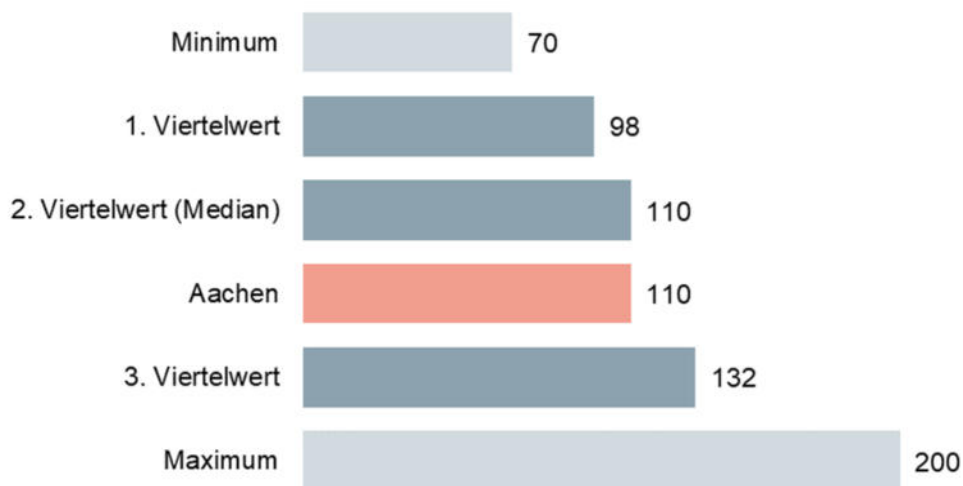
auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigung waren bei der **Stadt Aachen** im Jahr 2017 insgesamt 14,1 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 2,1 Vollzeit-Stellen, der mit rund 12,8 Prozent im Bereich des Medians der Vergleichskommunen liegt. Auf die Sachbearbeitung entfielen 12,0 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2018 reduzierte sich der Overhead auf 1,76 Vollzeit-Stellen.

Führend ist die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
115	73	92	115	132	181	21

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Entwicklung der Fallzahlen weiterhin beobachten, um auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.

Im Vorfeld eines Bauantrages können bereits Anträge auf einen Vorbescheid gestellt werden. Diese förmlichen Bauvoranfragen gemäß § 71 BauO NRW 2000 hat die gpaNRW ebenso wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide erfasst.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	k. A.	9	74	94	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	k. A.	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	k. A.	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15

Kennzahlen für die Sachbearbeitung und den Overhead lassen sich für Aachen bei den förmlichen Bauvoranfragen bzw. den Vorbescheiden nicht bilden. Eine Abgrenzung der Zeitanteile für die jeweiligen Aufgaben hätte die Bauaufsicht nur grob schätzen können.

Digitalisierung

→ Feststellung

Die gewählte Softwarelösung der Stadt Aachen ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Die Fragen des Interviews betrafen das Dokumentenmanagement sowie die vorhandene Software-Unterstützung.

Bei der Bauaufsicht der **Stadt Aachen** wird die maßgebliche Verfahrensakte in Papierform geführt, zudem eine einheitliche Aktenführung vorhanden. Diese gewährleistet, dass eine Vertretung sich schnell einarbeiten kann und einen Überblick über den Stand des Bauantrages hat. Jeder Aktenordner enthält eine Übersicht über die beteiligten Fachbereiche bzw. externe Dienststellen.

Elektronisch eingereichte Bauanträge kann die Bauaufsicht der Stadt Aachen nicht annehmen. Hierfür fehlen bislang insbesondere die technischen Voraussetzungen. Zudem müssten die Anträge eigenhändig unterschrieben sein. In der Regel erfolgt die Beteiligung über eine Papierakte. Eine Digitalisierung der Akte wird bislang nicht vorgenommen.

Auch Stellungnahmen aus den beteiligten Fachbereichen gehen teilweise bereits in elektronischer Form ein. Die Bearbeitung wird jedoch noch grundsätzlich in Papierform durchgeführt. Die Stadt strebt zukünftig eine elektronische Bearbeitung der Stellungnahmen an.

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert werden können und

unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

→ Empfehlung

Die Bauakte sollte vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Aachen einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Aachen das Scannen der Bauakten vorantreiben.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Aachen zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

Transparenz

→ Feststellung

Die Stadt Aachen hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen, jedoch gibt es kaum Kennzahlen zum Personaleinsatz.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Die **Stadt Aachen** hat im Haushaltsplan folgende Ziele definiert:

- Schnelle und rechtsichere Bearbeitung aller Bauanträge
- Ausnutzung von Entscheidungsspielräumen im Sinne einer Stärkung des Standortes
- Schaffung von investitionsfreundlichen Rahmenbedingungen
- Schutz vor Gefahren im Zusammenhang mit baulichen Anlagen

Daneben erhebt die Stadt folgende Kennzahlen:

- Bearbeitungsdauer der Baugenehmigungsverfahren in Wochentagen
- Anzahl der einfachen Baugenehmigungsverfahren
- Anzahl der BG-Verfahren für Sonderbauten
- Produktergebnis im Berichtsjahr

In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer Veränderung in der Personalausstattung führen. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen folgende Kennzahlen vorgefunden, mit deren Hilfe die Stadt Aachen eine Qualitätsverbesserung und eine Steuerungswirkung erzielen könnte:

- Ergebnis pro Einwohner
- Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
- Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter
- Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)

- Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent
- Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte eine transparente, nachvollziehbare Planung und Steuerung der Aufgabenerledigung im Produkthaushalt in Form steuerungsrelevanter Ziele und Kennzahlen intensivieren. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

→ Bauberatung

→ Feststellung

Die Bauberatung der Stadt Aachen stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit.

Im Bereich Bauberatung gibt die Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen. Dabei sollten die Informationen auf diversen Kommunikationswegen verfügbar sein, um möglichst viele Bauwillige zu erreichen und so die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge zu erhöhen.

Die gpaNRW zählt bei den Vollzeit-Stellen „Sachbearbeitung Bauberatung“ alle Beratungstätigkeiten mit, also auch persönliche und telefonische Kontakte. Diese Beratungstätigkeiten ließen sich nicht als vergleichbare Fallzahl erfassen. Somit nimmt die gpaNRW in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauberatung“ nur auf die übrigen erhobenen Mengendaten Bezug. Dies sind die förmlichen Bauvoranfragen und die Auskünfte aus dem Baulastenkataster.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauberatung waren bei der **Stadt Aachen** im Jahr 2017 insgesamt 2,9 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,4 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 2,5 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2018 reduzierte sich der Overhead auf 0,37 Vollzeit-Stellen.

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	1,02	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	19
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	12,89	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18

Die Wirkung guter Information drückt sich beispielsweise in den für die Stadt Aachen auf unauffälligem Niveau liegenden Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge aus. Informationen liefert die Bauberatung entweder persönlich oder über bereitgestellte Medien.

In der Stadt Aachen konzentriert der Bau-Service das Beratungs- und Informationsangebot für alle, die in Aachen bauen wollen, an einer Stelle. Das Angebot richtet sich an Bauherren, an Unternehmen, die in Aachen erweitern oder investieren wollen, sowie an Architekten und Bauingenieure. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind nicht dauerhaft für die Beratung im Bauservice eingesetzt, sondern üben diese Tätigkeit im Rahmen eines alternierenden Systems zusätzlich zu ihren Hauptaufgaben aus. Der Bau-Service ist in einem separaten Raum, welcher mit mehreren Beratungsplätzen ausgestattet ist, untergebracht. Insgesamt besteht 13,5 Stunden in der Woche die Möglichkeit, eine persönliche Bauberatung in Anspruch zu nehmen. Eine vorhe-

rige Terminabsprache ist dafür nicht erforderlich. Die Besucher lassen sich dahingehend unterscheiden, dass Architekten bzw. Entwurfsverfasser mit gezielten Anliegen diesen Service in Anspruch nehmen, Bürgerinnen und Bürger den Bau-Service hingegen eher im Hinblick auf grundsätzlichen Fragestellungen konsultieren. Großinvestoren kontaktieren in der Regel zuerst den Fachbereich 63. Von dort erfolgt danach eine Beteiligung des Bau-Services.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Bau-Service eingesetzt sind, verfügen im Rahmen eines definierten Spektrums über eine unmittelbare Entscheidungskompetenz, so dass beispielsweise über die Nutzungsänderung direkt entschieden werden kann, ohne dass es dafür einer separaten Bearbeitung und Entscheidung bedarf. Dies führt in der Folge zum Wegfall einer (vermeidbaren) Schnittstelle. Der Vorteil für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Fachbereichs 63 besteht darin, evtl. auftretende Probleme, Fragestellungen etc. direkt mit den Vertreterinnen und Vertretern anderer Fachbereiche klären zu können. Darüber hinaus können viele Anfragen bereits dort geklärt werden, allerdings mit der Konsequenz, dass der Zeiteanteil für die eigentliche Fallbearbeitung deutlich gestiegen ist.

Die zentrale Anlaufstelle der Bauaufsicht Aachen ist der Infopunkt. Dieser besteht seit 1999 und ist organisatorisch der Verwaltungsabteilung des Fachbereichs 63 zugeordnet. So erfolgt hier die

- formelle Vorprüfung
- EDV-Erfassung
- Vorprüfung der Geodaten bzw. Information darüber für alle Beteiligten
- Wiedervorlage der Akten
- Archiv
- Akteneinsicht
- Überprüfung geltender Fristen

Zu den Fällen in der Bauberatung gehören neben förmlichen Bauvoranfragen auch Auskünfte aus dem Baulastenkataster. Bei den Vollzeit-Stellen „Sachbearbeitung Bauberatung“ zählen alle Beratungstätigkeiten mit, also auch persönliche, telefonische Kontakte. Grundsätzlich ist die Aufgabe der Bauberatung eine freiwillige Leistung der Stadt. Eine gute Beratung kann für sie zu Synergien in der Bearbeitung führen, sodass sich ein derartiges Beratungsangebot refinanziert.

→ Bauordnung

Im Bereich „Bauordnung“ deckt die Kommune mögliche Gefahren auf bzw. versucht Gefahren auszuschließen, die beim Bauen und durch bauliche Anlagen entstehen können. Die gpaNRW zieht unterstützend für ihre Prüfung Daten des Jahres 2017 und auch des Jahres 2018 aus der allgemeinen Bauüberwachung nach § 81 BauO NRW 2000 (§ 83 BauO NRW 2018) sowie den Bauzustandsbesichtigungen nach § 82 BauO NRW 2000 (§ 84 BauO NRW 2018) heran.

Ordnungsbehördliche Verfahren umfasst unsere Prüfung nicht.

Bauüberwachung

→ Feststellung

Bei der Stadt Aachen werden die Bauüberwachungen bislang nicht digital erfasst.

Die Bauaufsichtsbehörde sollte für ihre Ermessensentscheidung zur Intensität der Bauüberwachung einen Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien erstellen. Sie kann ihre Entscheidung für oder gegen eine Bauüberwachung so strukturiert dokumentieren. Zudem kann sie rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat.

In der Vergangenheit war die Bauüberwachung eine pflichtige Aufgabe, die gemäß § 81 BauO NRW 2000 auf Stichproben beschränkt werden konnte. Insoweit haben die Kommunen in der Vergangenheit nach eigenem Ermessen die Bauten überwacht. Ab 01. Januar 2019 sieht § 83 BauO NRW 2018 nur noch vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Insoweit liegt die Bauüberwachung jetzt generell im Ermessen der Kommune. Stellt sie dabei fest, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften und Anforderungen oder die Pflichten der am Bau Beteiligten nicht ordnungsgemäß erfüllt werden, ist dies den entsprechenden Behörden anzuzeigen (z. B. Amt für Arbeitsschutz).

Die **Stadt Aachen** hat keinen Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien für die Entscheidung zu Baukontrollen aufgestellt. Aktuell können die durchgeführten Bauüberwachungen nicht über die Software ausgewertet werden. Sie sind beispielsweise nicht mit einer Schlüsselziffer oder ähnlichem versehen. Um die Daten für den Vergleich der gpaNRW zu erheben, hätten somit die einzelnen Akten herangezogen und gesichtet werden müssen, da die Bauüberwachung in den Akten protokolliert wird. Dieser Aufwand wäre aber im Verhältnis zum Erkenntnisgewinn zu hoch gewesen.

Nach Angaben der Stadt Aachen gestalten die Baukontrolleure die Überwachung angemessen und abhängig vom Bauvorhaben. Individuelle Erfahrungswerte werden hierbei berücksichtigt.

Eine Belastung des eingesetzten Personals stellen in Aachen auch die wiederkehrenden Prüfungen von Sonderbauten dar. Die bestehenden Sonderbauten sind in einem Turnus von drei bis sechs Jahren zu überprüfen. Das hierfür benötigte Personal berücksichtigt die gpaNRW in dieser Prüfung nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Bauüberwachungen zukünftig auch digital erfassen und dokumentieren.

Bauzustandsbesichtigungen

→ **Feststellung**

Rohbauabnahmen oder Schlussabnahmen werden bei der Stadt Aachen derzeit nicht differenziert erfasst. Dadurch können weder der Anteil pflichtiger Abnahmen noch Kennzahlen ermittelt werden.

Die ab 01. Januar 2019 gültige BauO NRW bestimmt in § 84, dass die Bauaufsichtsbehörde Bauzustandsbesichtigungen durchführt. Diese sind bei Fertigstellung des Rohbaus und bei abschließender Fertigstellung erforderlich. Wie bei der zuvor gültigen BauO NRW 2000 (§ 82) können diese weiterhin auf Stichproben beschränkt werden. Die Bauaufsichtsbehörde sollte die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren. Führt sie nur Stichproben durch, sollte sie die Gründe hierfür ebenfalls nachvollziehbar dokumentieren. So kann die Bauaufsichtsbehörde rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat. Ob freiwillige Service-Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, sollte die Kommune sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauordnung waren bei der **Stadt Aachen** im Jahr 2017 insgesamt 6,9 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 1,0 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 5,9 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. 2018 reduzierte sich der Overhead auf 0,87 Vollzeit-Stellen.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	k. A.	9	38	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	12,85	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	k. A.	19,61	42,04	100	100	100	13

Die Stadt Aachen unterscheidet bei der Erfassung ihrer Bauzustandsbesichtigungen nicht zwischen gesetzlich vorgeschriebenen und freiwilligen Rohbauabnahmen sowie gesetzlich vorgeschriebenen und freiwilligen Schlussabnahmen. Insgesamt beziffert die Stadt die Summe der

beiden Abnahmearten auf 1.092 Fälle im Vergleichsjahr 2017 bzw. 989 Fälle 2018. Die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentierten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Aachen in den Bauakten.

Der von der Stadt Aachen mitgeteilte Overhead-Anteil ist im Vergleich unauffällig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte prüfen, ob sie die durchgeführten Rohbau- und Schlussabnahmen auch differenziert auswertbar erfassen kann.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

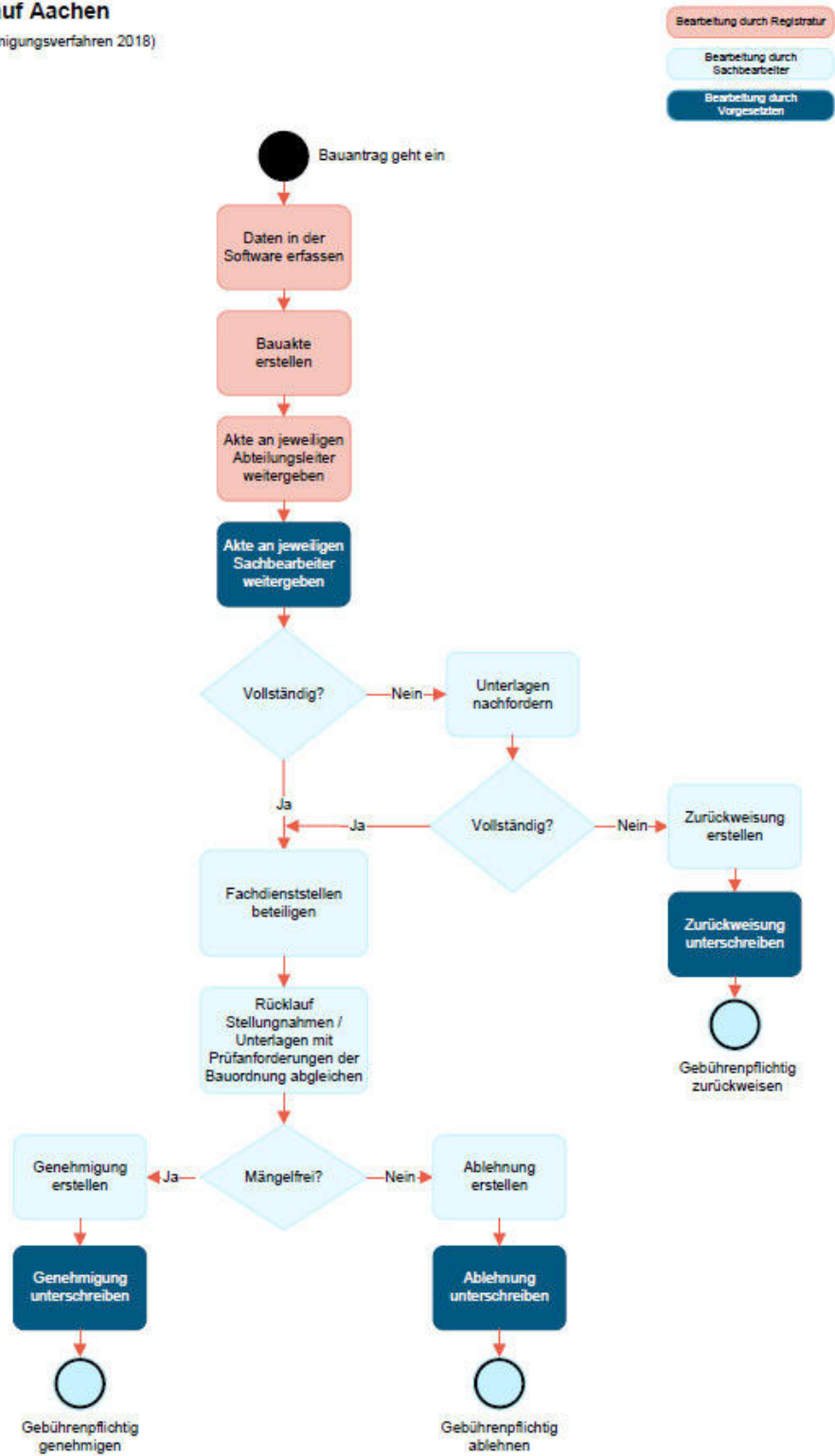
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Bauaufsicht

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Aachen hält die gesetzliche Frist bei der Vollständigkeitsprüfung nicht konsequent ein. Über einen regelmäßigen Austausch innerhalb des Fachbereichs und den Zugang für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zu den Protokollen aus den wöchentlichen Fachbereichsrücksprachen, gewährleistet die Stadt Aachen eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen.	E1	Die Stadt Aachen sollte den Eingangsprozess näher betrachten und Maßnahmen ergreifen, um die gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung zukünftig grundsätzlich einhalten zu können.
F2	Die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden aktuell nicht im Haushalt abgebildet. Somit kann nicht beurteilt werden, ob die Gebühren auskömmlich sind.	E2	Die Stadt Aachen sollte die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.
F3	Durch eine gut funktionierende Bauberatung in Form des Bauservices sind die Anteile der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge unauffällig.		
F4	Die Stadt Aachen hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess überwiegend mit einer fachspezifischen Software und der gesetzlich vorgeschriebenen Papierakte.		
F5	Der Prozessablauf in der Stadt Aachen ist effektiv. Es besteht ein Vier-Augen-Prinzip, insbesondere für alle Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen. Damit stellt die Stadt Aachen ein einheitliches Vorgehen sicher und beugt möglichen Korruptionsfällen vor.		
F6	Bei den Bauanträgen erreicht die Stadt Aachen Laufzeiten, die deutlich kürzer sind als in den Vergleichskommunen.		
F7	Der Personaleinsatz ist bei der Stadt Aachen unauffällig. Die Neubesetzung freiwerdender Stellen gestaltet sich dagegen zunehmend problematisch.	E7	Die Stadt Aachen sollte die Entwicklung der Fallzahlen weiterhin beobachten, um auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.
F8	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Aachen ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen.	E8	Die Bauakte sollte vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Aachen einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Aachen das Scannen der Bauakten vorantreiben.

	Feststellung		Empfehlung
F9	Die Stadt Aachen hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen, jedoch gibt es kaum Kennzahlen zum Personaleinsatz.	E9	Die Stadt Aachen sollte eine transparente, nachvollziehbare Planung und Steuerung der Aufgabenerledigung im Produkthaushalt in Form steuerungsrelevanter Ziele und Kennzahlen intensivieren. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
F10	Die Bauberater der Stadt Aachen stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit.		
F11	Bei der Stadt Aachen werden die Bauüberwachungen bislang nicht digital erfasst.	E11	Die Stadt Aachen sollte die Bauüberwachungen zukünftig auch digital erfassen und dokumentieren.
F12	Rohbauabnahmen oder Schlussabnahmen werden bei der Stadt Aachen derzeit nicht differenziert erfasst. Dadurch können weder der Anteil pflichtiger Abnahmen noch Kennzahlen ermittelt werden.	E12	Die Stadt Aachen sollte prüfen, ob sie die durchgeführten Rohbau- und Schlussabnahmen zukünftig differenziert auswertbar erfassen kann.

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018

Prozessablauf Aachen
(Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)



→ 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

*Zahlungsabwicklung der
Stadt Aachen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Zahlungsabwicklung i.e.S.	3
Vollstreckung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten	5
→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	6
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	6
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	8
Digitalisierung - elektronischer Rechnungseingang/-workflow	9
→ Wirtschaftlichkeit	11
Zahlungsabwicklung i. e. S.	11
Vollstreckung	20
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	30

→ Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Aachen im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung stellt die gpaNRW nachfolgend die wesentlichen Erkenntnisse dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Zahlungsabwicklung i.e.S.

Die Zahlungsabwicklung i. e. S. der Stadt Aachen erledigt ihre Aufgaben mit geringem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Bei der ordnungsmäßigen Aufgabenerfüllung und Steuerung sind nahezu keine Regelungslücken erkennbar. Es fehlt lediglich eine schriftliche Regelung in der Dienstanweisung zur Aufrechnung von Forderungen. Daneben bestehen nur wenige organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten. Im Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten in einzelnen Bereichen noch Verbesserungen erzielt werden. Ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement hat die Stadt Aachen bereits aufgebaut. Mithilfe von Zielwerten könnte die Wirtschaftlichkeit zukünftig erhöht und die Steuerung des Bereichs zusätzlich unterstützt werden. Beim elektronischen Rechnungseingang/-workflow in der Verwaltung hat die Stadt Aachen noch Entwicklungspotenzial.

Vollstreckung

Die Vollstreckung der Stadt Aachen erledigt ihre Aufgaben in Relation zur Menge der Vollstreckungsforderungen mit hohem personellen Einsatz. Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung bilden infolgedessen den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Zugleich führt dies zu einem vergleichsweise geringen Aufwandsdeckungsgrad. Die Anzahl bestehender, neuer und abgewickelter Vollstreckungsfälle ist unterdurchschnittlich. Die Stadt sollte die Kennzahlen im Bereich der Vollstreckung weiter fortschreiben und bei Bestätigung der vergleichsweise geringen Fallzahlen personalwirtschaftliche Maßnahmen prüfen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung umfasst

- den Abgleich der Finanzmittelkonten und der Bankkonten,
- die ordnungsmäßige Aufgabenerfüllung und effiziente Steuerung und
- die Wirtschaftlichkeit der Personal- und Sachaufwendungen.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand zweier Erfüllungsgrade. Diese beruhen auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellen wir 45 einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Ordnungsmäßigkeit,
- Organisation,
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling sowie
- Digitalisierung.

Der finanzielle und personelle Ressourceneinsatz in der Zahlungsabwicklung und der Vollstreckung soll unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben gewährleisten. Wir nutzen hierzu Kennzahlen, die als Orientierung für eine angemessene Stellenausstattung dienen.

→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten

→ **Feststellung**

Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag. Der Bestand an Wechselgeldern und Handvorschüssen ist bislang nicht im Tagesabschluss abgebildet.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune hat entsprechend § 31 Abs. 4 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) die Finanzmittelkonten am Schluss des Buchungstages oder vor Beginn des folgenden Buchungstages mit den Bankkonten abzugleichen. Zwischen den Finanzmittelkonten und den Bankkonten darf es keinen Unterschiedsbetrag geben. Im Abgleich müssen sowohl alle Bankkonten als auch die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse enthalten sein.

Die gpaNRW hat die Salden der jeweils letzten Kontoauszüge der Geldinstitute erfasst, bei denen die Stadt Aachen Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand haben wir der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt.

Die ausgezahlten Wechselgelder und Handvorschüsse sind bislang nicht im Bestand zum 01. Januar eines Jahres gebucht. Da es sich hierbei um liquide Mittel handelt, sind diese vollständig in den Tagesabschluss aufzunehmen.

→ **Empfehlung**

Entsprechend der rechtlichen Regelungen sollte die Stadt die Behandlung der liquiden Mittel vereinheitlichen. Eine Darstellung des Bestandes der Einnahmekassen und Handvorschüsse zum 01. Januar des jeweiligen Jahres sollte Aachen in den Tagesabschluss aufnehmen.

→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

Die gpaNRW ordnet die Antworten auf die Fragen in den Erfüllungsgraden auf einer Skala von 0 bis 3¹ bzw. bei den Fragen zur Digitalisierung 0 und 1² ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für die einzelnen Themenfelder. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad. Diese Kennzahl zeigt, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der der Stadt Aachen einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung und effizienten Steuerung entspricht.

Die Erfüllungsgrade sind als Anlage Tabelle 4 und Tabelle 5 vollständig abgebildet.

Die Stadt Aachen erreicht einen Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ von 90 Prozent. Dieser Wert liegt im interkommunalen Vergleich leicht über dem Durchschnitt.

Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

→ Feststellung

Die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Aachen erreicht einen überdurchschnittlichen Wert.

Dieser Erfüllungsgrad setzt sich aus drei Teilerfüllungsgraden zusammen, auf die nachfolgend eingegangen wird

Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Aachen einen hohen Wert, weil die Anforderungen der KomHVO NRW weitestgehend erfüllt sind.

Eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung kann durch die Kommune sichergestellt werden, wenn sie gemäß § 32 KomHVO NRW die

- Zuständigkeiten,
- Fristen,
- Abläufe,
- Befugnisse und

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

² nein = 0; ja = 1

- sonstigen Rahmenbedingungen

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die **Stadt Aachen** hat mehrere Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen erlassen, die für die Erfüllungsgrade relevant sind. Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen berücksichtigt:

- Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung der Stadt Aachen vom 01. September 2018
- Dienstanweisung für das Forderungsmanagement der Stadt Aachen vom 03. Juli 2013
- Dienstanweisung der Stadt Aachen für Handkassen (Handvorschüsse und Einnahmekassen) vom 01. September 2018
- Dienstanweisung für die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite) vom 15. Juli 2018

Die Stadt Aachen erreicht 98 Prozent (Median 97 Prozent). Lediglich zu einem Punkt besteht aus Sicht der gpaNRW noch Regelungsbedarf.

Die Stadt Aachen rechnet in der Praxis Guthaben mit Forderungen auf. Die Umsetzung liegt im Ermessen der Mitarbeiter. Eine schriftliche Regelung besteht nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte das Instrument der Aufrechnung in ihre Dienstanweisung aufnehmen. Insbesondere Voraussetzungen, interne Arbeitsschritte und Zuständigkeiten sollte sie schriftlich festlegen.

Organisation

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung einen überdurchschnittlichen Wert. Es bestehen nur wenige organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.

Durch eine schriftliche Festlegung der Abläufe, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnisse kann die Kommune eine effiziente und rechtssichere Aufgabenerfüllung sicherstellen.

Die gpaNRW hat standardisierte Fragen zur Organisation in **Aachen** gestellt. Die Stadt erreicht 93 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen insoweit noch Handlungsmöglichkeiten.

Einmal monatlich nimmt die Stadt Aachen einen automatisierten Mahnlauf vor. Dabei werden die Forderungen berücksichtigt, die zehn bis 14 Tage überfällig sind. Im Jahr 2018 ist der Mahnlauf für den Monat Dezember ausgefallen. Die Fallzahlen sind daher nicht vergleichbar. Die gpaNRW bevorzugt grundsätzlich einen 14tägigen Mahnrhythmus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte zukünftig darauf achten, zumindest den monatlichen Mahnrhythmus einzuhalten.

Die Stadt Aachen hat bislang nur die Niederschlagung von Forderungen zentralisiert. Sie nutzt bislang nicht die Möglichkeit, auch die Stundung und den Erlass ihrer Forderungen in der Zahlungsabwicklung zu zentralisieren. Derzeit liegt die Zuständigkeit für Stundungs-, Erlass- und Aussetzungsverfahren bei dem Fachbereich, der die Forderung erhoben hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte auch die Stundung und den Erlass ihrer Forderungen künftig zentral von ihrer Zahlungsabwicklung durchführen lassen. Dabei sollte diese Aufgabe getrennt von der Vollstreckung bleiben.

Die Stadt Aachen hat eine Zentralisierung bereits geprüft und sich für eine dezentrale Bearbeitung und Zuständigkeit für Stundungen und Erlasse entschieden.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Aachen einen überdurchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind in Aachen aufgebaut.

Eine Kommune sollte produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte sie Kennzahlen zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmen. Nach dem Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) vom 28. Juni 2019, sollen sich Ziele und Kennzahlen auf bedeutsame Produkte beschränken. Die Festlegung, welche Produkte vor Ort als bedeutsam eingestuft werden, soll durch die Kommune erfolgen.

Die Kommune hat ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufgebaut. Damit kann sie u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüfen. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

Die **Stadt Aachen** hat ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufgebaut. Damit kann sie u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüfen. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

Die Quartalsberichte dienen dem Fachbereich zur Steuerung und werden auch der Verwaltungsspitze zur Verfügung gestellt. Sowohl in der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne als auch in der Vollstreckung werden Kennzahlen für die Quartalsberichte generiert.

Darauf aufbauend sollte die Verwaltungsführung Zielwerte vorgeben. Deren Einhaltung könnte dann über das bereits installierte Berichtswesen in Form der Quartalsberichte überprüft werden. Daneben erhält der Fachbereich Rechnungsprüfung halbjährlich einen Bericht über die offenen Forderungen.

Die Stadt Aachen erreicht insgesamt 83 Prozent (Median 50 Prozent).

→ **Empfehlung**

Zielwerte und Qualitätsstandards sollten von der Verwaltungsführung der Stadt Aachen mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und ihre Einhaltung bedarfsorientiert überprüft werden. Damit kann sie die Steuerung des Bereiches zusätzlich unterstützen.

Digitalisierung - elektronischer Rechnungseingang/-workflow

→ **Feststellung**

Im Erfüllungsgrad Digitalisierung (elektronischer Rechnungseingang/-workflow) erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Aachen einen unterdurchschnittlichen Wert. Bei der Einführung der digitalen Unterstützung bestehen noch weitreichende Entwicklungsmöglichkeiten. Im Rahmen des derzeit laufenden Projektes zur Einführung der e-Rechnung werden diese Defizite jedoch in nächster Zeit perspektivisch ausgeräumt.

In einer Kommune eingehende Rechnungen sollten an zentraler Stelle angenommen, eingescannt und elektronisch weitergeleitet werden. Diese sollten dann (e-Rechnungen und Rechnungen im pdf-Format) angenommen und medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Eine Rechnung ist elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird und das Format die automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung ermöglicht (§ 2 E-Rechnungsverordnung).

Auf einen Ausdruck in Papierform sollte verzichtet und die elektronische Archivierung angestrebt werden. Beteiligte Organisationseinheiten und die Rechnungsprüfung sollten Zugriff auf das elektronische Archiv haben.

Die Vollstreckung sollte mit einer digitalen Vollstreckungsakte arbeiten und Amtshilfeersuchen elektronisch übermitteln.

Die **Stadt Aachen** nimmt Rechnungen derzeit noch nicht an zentraler Stelle an. Die Rechnungen werden grundsätzlich für die Archivierung eingescannt. Auf einen Ausdruck in Papierform wird nicht verzichtet.

E-Rechnungen kann die Stadt Aachen zurzeit noch nicht annehmen. Zum einen sind die technischen Voraussetzungen noch nicht geschaffen, zum anderen sind die meisten Rechnungsteller selber noch nicht in der Lage, e-Rechnungen zu versenden. Dazu muss zunächst ein flächendeckender Workflow (außerhalb der Verwaltung) aufgebaut werden. Sofern eine e-Rechnung eingeht, kann diese daher nicht medienbruchfrei weiterbearbeitet werden, sondern wird zur Weiterbearbeitung ausgedruckt und eingescannt. Ein elektronischer Workflow ist noch nicht implementiert. Dieser wird mittelfristig mit Einführung der e-Rechnung eingerichtet und wird spätestens bis zum gesetzlich vorgeschriebenen Zeitpunkt zur Verfügung stehen.

Bislang hat außerhalb der Buchhaltung nur die Rechnungsprüfung Zugriff auf das elektronische Archiv. Ein Zugriff der beteiligten Fachbereiche auf das elektronische Archiv wird derzeit vorbereitet. Seit Ende 2017 arbeitet die Stadt Aachen mit einer elektronischen Vollstreckungsakte. Bislang sind die Mitarbeiter noch nicht mit Tablets ausgerüstet. Dies wäre aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, damit die Mitarbeiter auf ihren Routen alle notwendigen Daten jederzeit verfügbar haben. Ein Einsatz solcher Geräte wird derzeit durch die Stadt Aachen geprüft.

Die Vollstreckungssoftware bietet grundsätzlich die Möglichkeit, Amtshilfeersuchen elektronisch an andere Kommunen zu übermitteln. Amtshilfeersuchen an andere Vollstreckungsgläubiger können technisch aber bisher ebenso wenig elektronisch übermittelt werden wie Amtshilfeersuchen anderer Vollstreckungsgläubiger an die Stadt Aachen. Die Stadt Aachen leitet ihre Amtshilfeersuchen daher in Papierform weiter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen. Die Vollstreckungskräfte sollten mit Tablets ausgerüstet und Amtshilfeersuchen perspektivisch elektronisch übermittelt werden.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Aachen zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

→ Wirtschaftlichkeit

Zahlungsabwicklung i. e. S.

→ Feststellung

Die Zahlungsabwicklung der Stadt Aachen gehört zum Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Nur wenige Kommunen erledigen diese Aufgabe wirtschaftlicher. Der Grund ist die hohe Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Für alle Geschäftskonten sind elektronische Kontoauszüge bereit zu halten. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Mahnläufe haben zügig nach Fälligkeit zu erfolgen. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.

Aufwendungen

→ Feststellung

Aachen gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit dem niedrigsten Personal- und Sachaufwand in der Zahlungsabwicklung.

Die Zahlungsabwicklung der **Stadt Aachen** setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 13,7 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,35 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 reduzierte sich die Sachbearbeitung auf 12,3 Vollzeit-Stellen. Der Overhead blieb unverändert.

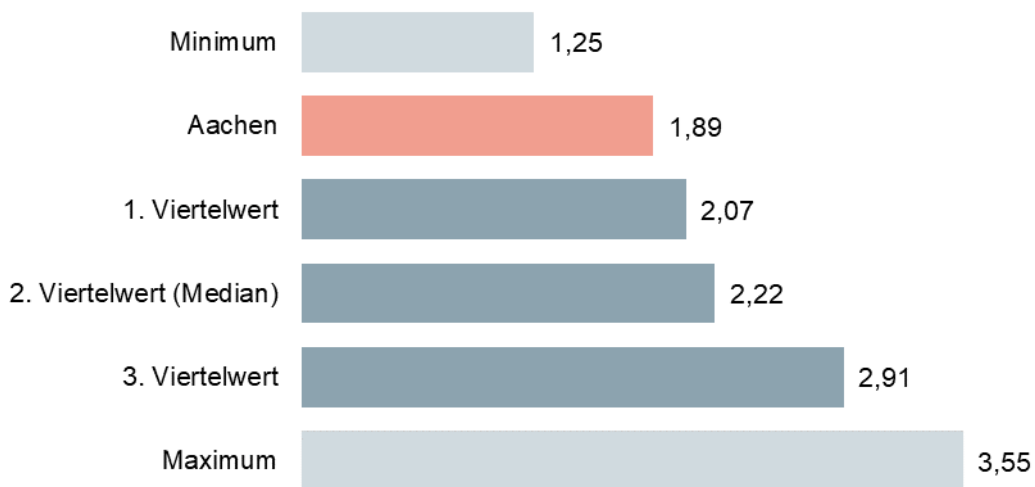
Personal Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,55	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,50	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	9,89	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Bei der Sachbearbeitung liegt die Stadt Aachen unterhalb des 1. Viertelwertes. Somit haben mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren Personaleinsatz.

Die Personal- und Sachaufwendungen betragen in Aachen 985.930 Euro im Jahr 2018. Auf der Grundlage von 522.336 Einzahlungen errechnen sich 1,89 Euro Aufwendungen je Einzahlung.

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,94	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Die Stadt Aachen liegt mit ihrem Ergebnis unterhalb des 1. Viertelwertes. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass nur 25 Prozent der Vergleichskommunen diesen oder einen noch niedrigeren Wert erzielt haben.

Einzahlungen

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein. Die gpaNRW hat die Einzahlungen wie folgt definiert:

Gemeint sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten, die eine Kommune zu verwalten hat. Daher sind auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel zu berücksichtigen. Wichtig ist, nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehrere Forderungen umfassen kann. Auch bei den SEPA-Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpaketes als eine Einzahlung berücksichtigt. Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulgi-

rokonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden, wie z. B. im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber.

→ **Feststellung**

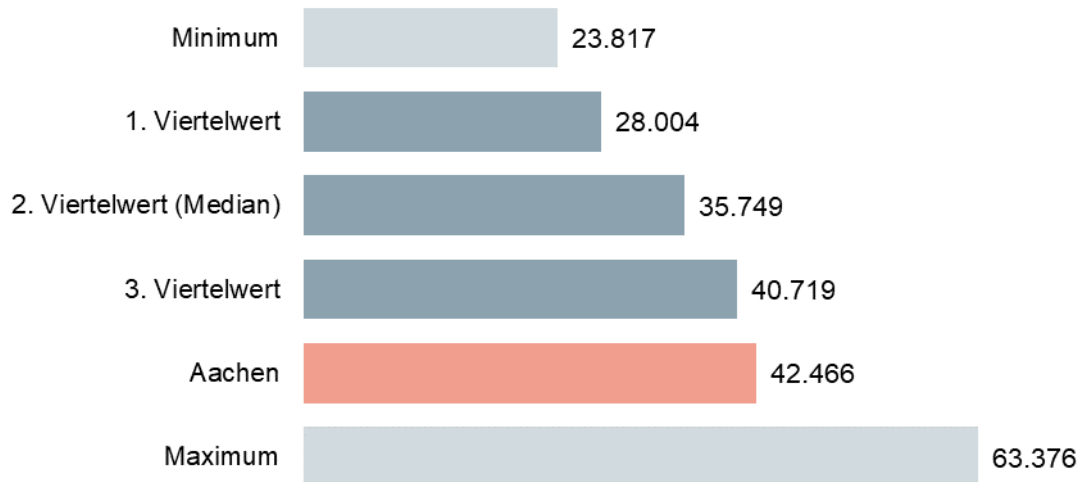
Aachen gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten.

Einzahlungen auf den Bankkonten Stadt Aachen

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten	552.063	522.336
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	304.037	278.562
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten für Dritte	1.590	1.541
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	176.163	177.946

*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate

Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
40.297	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Die **Stadt Aachen** gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen, die die meisten Einzahlungen je Vollzeit-Stelle erreichen. Auch 2017 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich oberhalb des 3. Viertelwertes:

SEPA-Lastschriftmandate

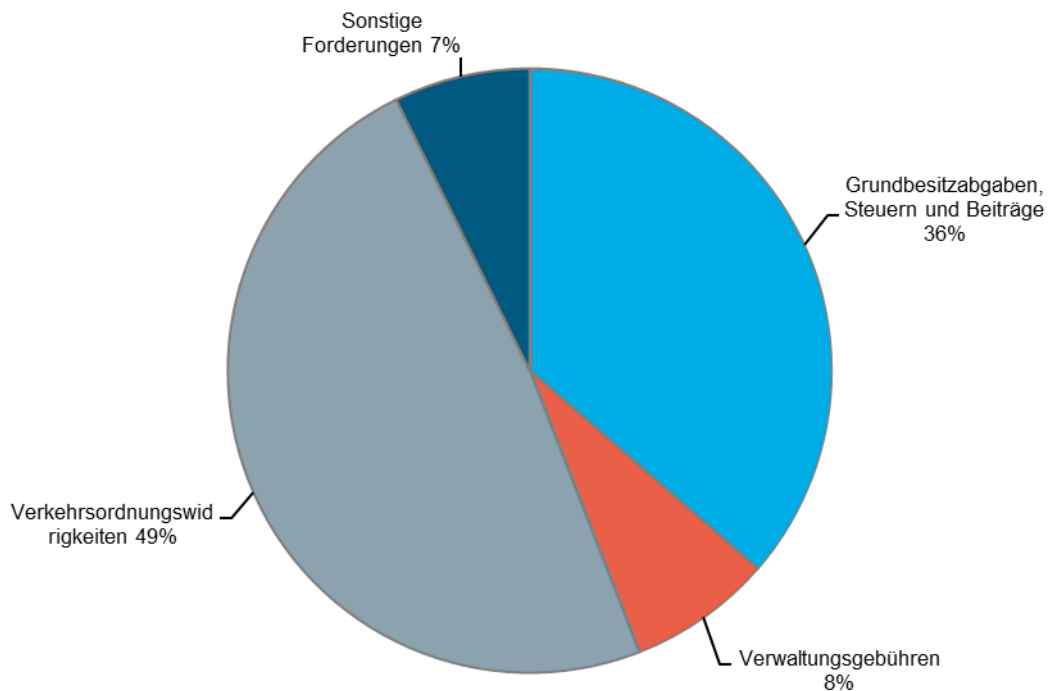
→ Feststellung

Die SEPA-Quoten bei u.a. der Hundesteuer und der Musikschule sowie der Beiträge für die Offene Ganztagschule sind unterdurchschnittlich. Hier sollten die jeweiligen Fachbereiche stärker auf die Verwendung des Lastschriftverfahrens hinwirken.

Bei regelmäßig wiederkehrenden Forderungen besteht die Möglichkeit, der Kommune eine Einzugsermächtigung zu erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen. Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift an den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

Zunächst haben wir die 616.983 Forderungen der **Stadt Aachen** nach Arten und jeweiliger Relevanz erfasst.

Forderungen der Stadt Aachen verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2018



Lediglich aus dem Bereich Grundbesitzabgaben, Steuern und Beiträge sowie in Einzelfällen aus den sonstigen Forderungen ergeben sich im Regelfall wiederkehrende Forderungen. In der Stadt Aachen sind 2018 insgesamt 177.946 SEPA-Lastschriftmandate erteilt. Diese verteilen sich wie folgt:

Verteilung SEPA-Lastschriftmandate auf wiederkehrende Forderungen 2018

Grundzahl	SEPA-Lastschriftmandate	Anzahl Forderungen	Prozentualer Anteil
Grundbesitzabgaben, Steuern und Beiträge	164.843	199.305	82,71
Gewerbesteuer	3.191	5.892	54,16
Hundesteuer	3.109	8.509	36,54
Vergnügungssteuer	56	202	27,72
Kindergartenbeiträge	2.265	5.220	43,39
Offene Ganztagschule	1.479	3.562	41,52
Musikschule	1.230	2.764	44,50
sonstige	1.719	45.191	3,80

Anschließend haben wir den Anteil der jeweiligen SEPA-Lastschriftmandate bezogen auf die einzelnen Forderungsarten ermittelt und in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grundsteuer B*	81,81	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19
Gewerbesteuer	54,16	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Hundesteuer	36,54	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Vergnügungssteuer	27,72	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Kindergartenbeiträge	43,39	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Offene Ganztagschule	41,52	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
Musikschule	44,50	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
sonstige	3,80	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20

* Für die weiteren Grundbesitzabgaben lagen nicht genügend Vergleichswerte vor. Ein interkommunaler Vergleich ist daher nur für die Grundsteuer B möglich

→ Empfehlung

Der Anteil der SEPA-Lastschriften sollte insbesondere bei der offenen Ganztagschule, Musikschule und der Hundesteuer nach Möglichkeit erhöht werden.

Nach Angaben der Verwaltung wirbt die Stadt beim jährlichen Versand der Steuerbescheide um Erteilung eines Lastschriftmandates.

Lastschriften

→ Feststellung

Die Stadt Aachen weist 2018 einen leicht unterdurchschnittlichen Wert von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.

Die SEPA-Lastschriftmandate werden je nach Forderungsart mehrmals jährlich genutzt, um per Lastschrift die jeweiligen wiederkehrenden Forderungen einzuziehen. Daher ist die Anzahl der SEPA-Lastschriftmandate gegenüber der Anzahl der Lastschriften erheblich niedriger. Die Lastschrift- oder Abbuchungsläufe erfolgen je nach Bedarf. Für die Hauptfälligkeiten 15. Februar., 15. Mai, 15. August und 15. November eines Jahres (Hebe- bzw. Steuertermine) sowie für die monatlichen Abbuchungen für Kindergarten-, Mittagsverpflegung und Offene Ganztagschule. Für die Volkshochschule und die Musikschule gibt es semesterabhängige Abbuchungsläufe. Das jeweilige Paket wird automatisiert zusammengestellt und dem entsprechenden Geldinstitut zugesendet. Dort wird es verarbeitet und im Regelfall wird dem Geschäftskonto lediglich eine Einzahlung über den Gesamtbetrag des Abbuchungslaufs gutgeschrieben. Durch die automatisierte Zuordnung von Einzahlungen zu vorliegenden Anordnungen führt ein hoher Lastschriftanteil zu einer Entlastung der Zahlungsabwicklung.

Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, wurde die Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

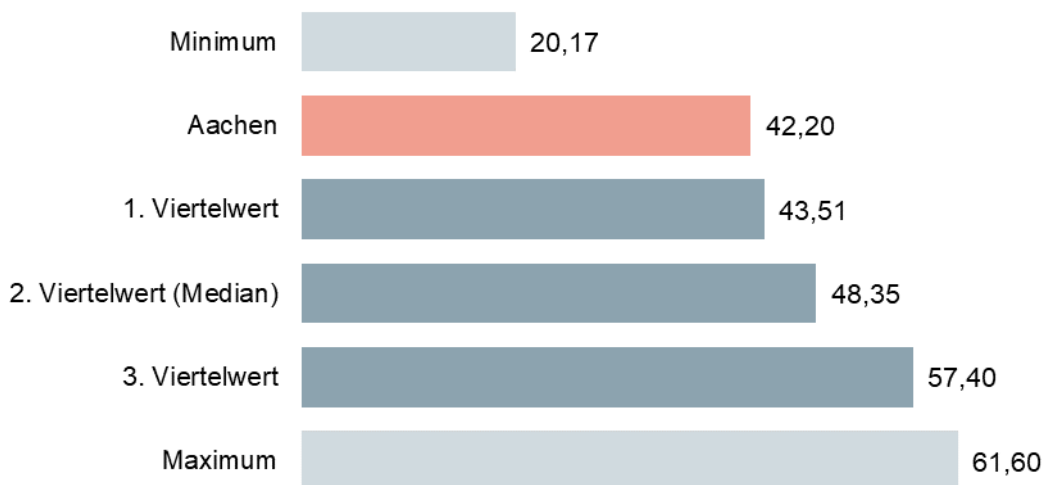
Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten haben wie folgt ermittelt:

Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	522.336
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	278.562
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	177.946
Gesamt	421.720
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	42,20

Damit positioniert sich die **Stadt Aachen** knapp oberhalb des ersten Viertelwertes.

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
41,53	18,98	43,30	49,97	56,72	60,55	17

Rücklastschriften

→ Feststellung

Die Stadt Aachen bildet bei der Anzahl von Rücklastschriften den Maximalwert.

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und angeschrieben werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Lastschriftmandat anzufordern. Das ist dann neu anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv.

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2018

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,90	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Im Vorjahr **2017** erreichte die **Stadt Aachen** mit 1,71 Prozent ebenfalls den höchsten Wert im interkommunalen Vergleich.

Nach Angaben der Verwaltung ist die Hauptursache hierfür, dass bislang nur das Lastschriftverfahren als Zahlungsverfahren angeboten wird. Ungedekte Konten führen dazu, dass Buchungen rückabgewickelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte alternative Zahlungsmethoden prüfen.

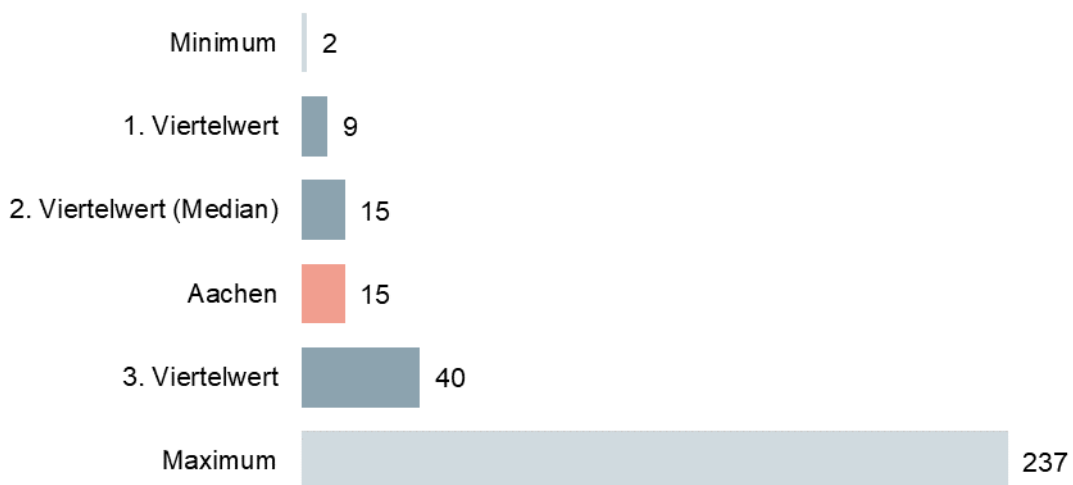
Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

→ **Feststellung**

Die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen liegt in Aachen auf einem durchschnittlichen Niveau.

Nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW sind die der Kommune zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Daraus folgt, dass die Forderungen unverzüglich zu erfassen sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt. Voraussetzung hierfür ist vor allem, dass Sollstellungen durch die Fachbereiche unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Zahlungseingänge.

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
15	3	10	16	23	229	23

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Zahlungsabwicklung teilen den Fachbereichen den Zahlungseingang mit, soweit die Zuständigkeit erkennbar ist. Dann wird teilweise mehrfach erinnert.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Fachbereichsleitung mit eingeschaltet werden.

Mahnläufe

→ **Feststellung**

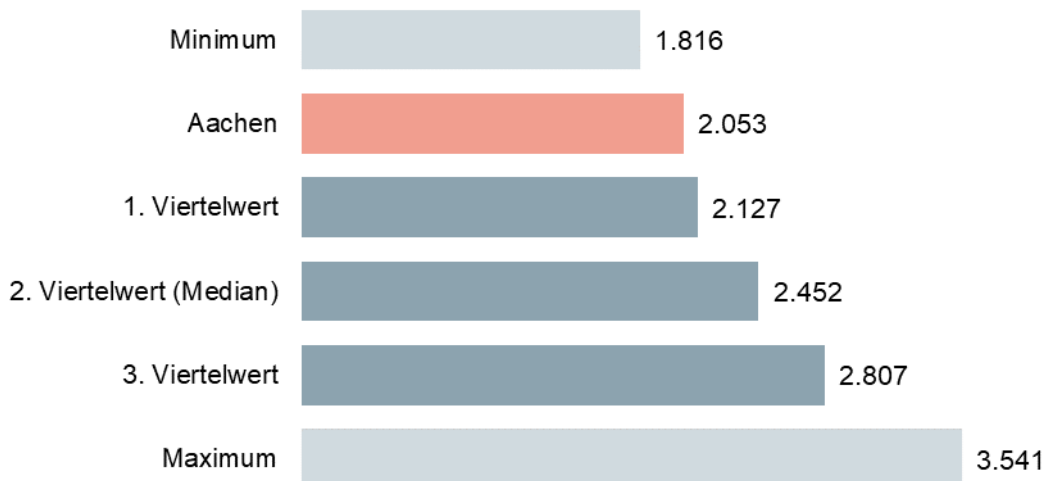
Die Stadt Aachen gehört 2017 zu dem Viertel der Kommunen mit den wenigsten Mahnungen je 10.000 Einwohner aus. Die Erfolgsquote liegt im Bereich des Medians.

Eine Kommune sollte zügig innerhalb von sieben bis 14 Tagen nach Fälligkeit einen automatisierten Mahnlauf generieren. Das Mahnintervall sollte mindestens monatlich sein. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.

In der **Stadt Aachen** wird nach der Fälligkeit einer Forderung einmal monatlich gemahnt. Gemahnt werden Forderungen, die bis zu 14 Tage zuvor fällig gewesen sind. Mit der Mahnung wird der Schuldner aufgefordert, die Zahlung innerhalb von sieben Tagen vorzunehmen. Nach Verstreichen dieser Frist dauert es drei weitere Woche, bis die Übergabe an den Innendienst der Vollstreckung erfolgt. Dann erhalten die Schuldner die Vollstreckungsankündigung.

2017 versendete die Stadt Aachen 50.278 Mahnungen, 2018 waren es 39.771. Aufgrund von personellen Engpässen wurde der Mahnlauf im Dezember 2018 im Januar 2019 nachgeholt. Ein interkommunaler Vergleich ist daher nur für das Jahr 2017 möglich. Bezogen auf 10.000 Einwohner ergibt sich interkommunal folgende Einordnung:

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso weniger belastet wird nachfolgend die Vollstreckung.

Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Jahr	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	44,96	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19

Die Erfolgsquote der Stadt Aachen liegt 2017 über dem Median.

Vier Wochen nach dem jeweiligen Mahnlauf erfolgt die Übergabe der restlichen überfälligen Forderungen an die Vollstreckung.

Vollstreckung

→ Feststellung

Die Vollstreckung in der Stadt Aachen hat interkommunal die höchsten Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung. Daneben ist die Anzahl bestehender, neuer und abgewickelter Vollstreckungsfälle unterdurchschnittlich.

Eine wirtschaftliche Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen setzt voraus, dass schriftliche Regelungen zum Bearbeitungsablauf bestehen. Es sollten alle Möglichkeiten im Vollstreckungs-Innendienst ausgeschöpft werden, bevor der Vollstreckungs-Außendienst eingesetzt wird. Auf Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollte nicht verzichtet werden. Die von der Kommune versendeten Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die Vollstreckung für Dritte sollte wirtschaftlich wahrgenommen werden.

Die **Stadt Aachen** setzt diese Anforderungen weitestgehend um.

Aufwendungen

→ Feststellung

Die Personal- und Sachaufwendungen der Stadt Aachen je abgewickelter Vollstreckungsforderung sind im Jahr 2018 die höchsten im Vergleich der kreisfreien Städte.

Die Vollstreckung der **Stadt Aachen** setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 26,0 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,95 Vollzeit-Stellen für den Overhead

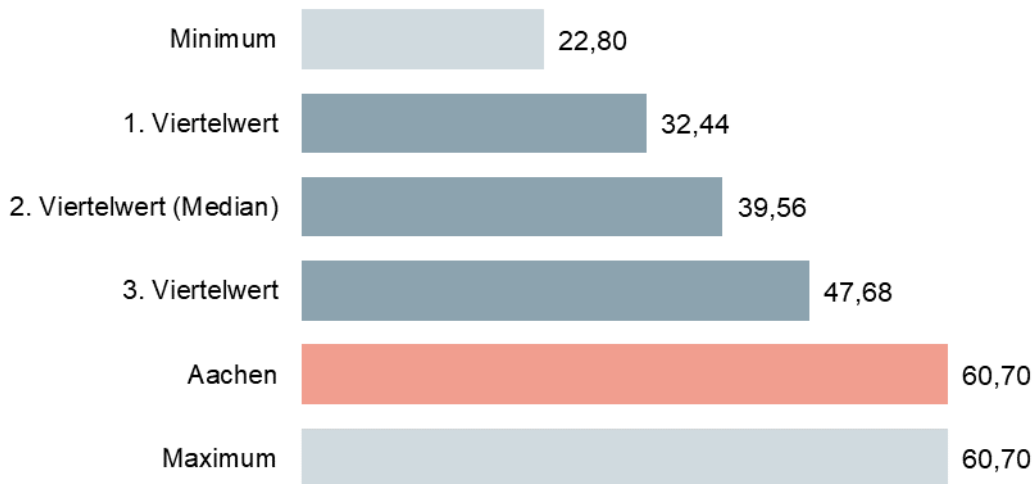
ein. In 2018 erhöhte sich die Sachbearbeitung auf 27,0 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,18	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	1,10	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	6,74	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

Bei der Sachbearbeitung erreicht die Stadt Aachen überdurchschnittliche Werte im interkommunalen Vergleich. Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 2,0 Mio. Euro in 2017 und 2,1 Mio. Euro in 2018.

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
53,48	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Die Stadt Aachen versendet bislang allgemeine Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden hierfür nicht erhoben.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung der Stadt Aachen nimmt die Bearbeitung der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Die gpaNRW hat die Vollstreckungsforderungen wie folgt definiert:

Als Vollstreckungsforderung zählen wir jede von der Mahnung (Zahlungsabwicklung) in die Vollstreckung übergegangene Forderung. Jede zur Fälligkeit und nach Mahnung nicht durch Zahlung beglichene Forderung wird als einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung gezählt. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gezählt. Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig.

Regelmäßig können für Vollstreckungsankündigungen keine Pfändungsgebühren erhoben werden, wenn eine Kommune damit den Schuldnern gegenüber deutlich machen will, dass die Forderung nunmehr in die Zuständigkeit der Vollstreckungsabteilung übergegangen ist. Sofern die Vollstreckungsankündigung allerdings von einer konkreten Vollziehungskraft (§ 11 Abs. 2 Ziff. 1 VO VwVG NRW) mit konkreten Maßnahmenankündigungen versehen wird, sind nach § 10 Abs. 2 VO VwVG NRW Gebühren zu erheben. Das setzt voraus, dass diese Vollstreckungsankündigungen selektiert und nur dort versendet werden, wo sie voraussichtlich Erfolg versprechen.

Grundsätzlich ist die volle Pfändungsgebühr zu erheben. Allerdings hat der Gesetzgeber in § 11 Abs. 4 Ziff. 2 Alt. 1 VO VwVG NRW geregelt, dass die halbe Pfändungsgebühr zu entrichten ist, wenn an den Vollziehungsbeamten gezahlt wird, bevor er sich an Ort und Stelle begeben hat. Die verordnungsrechtlich vorgesehene Erhebung der vollen Pfändungsgebühr würde zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei den Kommunen führen, da Einzelfallprüfungen und eventuell Erstattungen erfolgen müssten. Dies bewertet die gpaNRW als nicht wirtschaftlich. Das zuständige Ministerium wurde von der gpaNRW hierüber informiert.

Es sollte daher in den Fällen der konkreten Vollstreckungsankündigung zunächst die halbe Pfändungsgebühr angesetzt werden. Sofern diese Maßnahme erfolglos bleiben sollte, wird im weiteren Verfahren die volle Pfändungsgebühr angesetzt.

Die **Stadt Aachen** erstellt allgemeine Vollstreckungsankündigungen. Der Vollstreckungsdienst versendet die Ankündigungen an die Schuldner, für die bislang keine weiteren Informationen vorliegen. Die Schuldner werden darauf hingewiesen, dass die Stadt Aachen nunmehr

Maßnahmen in der Vollstreckung ergreifen wird. Die Ankündigungen beinhalten zusätzlich zur Hauptforderung Porto, Mahngebühren und eventuell bisher entstandene Säumniszuschläge.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte prüfen, ob sie zukünftig auch konkrete Vollstreckungsankündigungen versehen mit der halben Pfändungsgebühr versendet.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Aachen

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	27.015	26.581
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	3.295	2.840
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	27.672	20.704
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	8.997	8.861
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	28.106	25.612
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	9.452	9.000
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	2.344	1.013

Der Zeitreihenvergleich zeigt annähernd vergleichbare Zu- und Abgänge. Diese werden nachfolgend in Verbindung mit den zuvor aufgeführten besetzten Vollzeit-Stellen interkommunal verglichen.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

→ **Feststellung**

Die Stadt Aachen erzielt in den Jahren 2017 und 2018 lediglich vergleichsweise niedrige Aufwandsdeckungsgrade. Hauptsächlich ist der vergleichsweise hohe Personaleinsatz.

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz für

- Personal- und Sachaufwendungen in der Vollstreckung (KGSt),
- die Vergütung nach der Vollstreckungsvergütungsverordnung (VollstrVergV) sowie
- Aufwendungen für vergebene Leistungen

durch

- Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren,
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte sowie
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Vollstreckungsgläubiger nach § 4 Verordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VO VwVG NRW) (ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice GmbH, IHK u. a.)

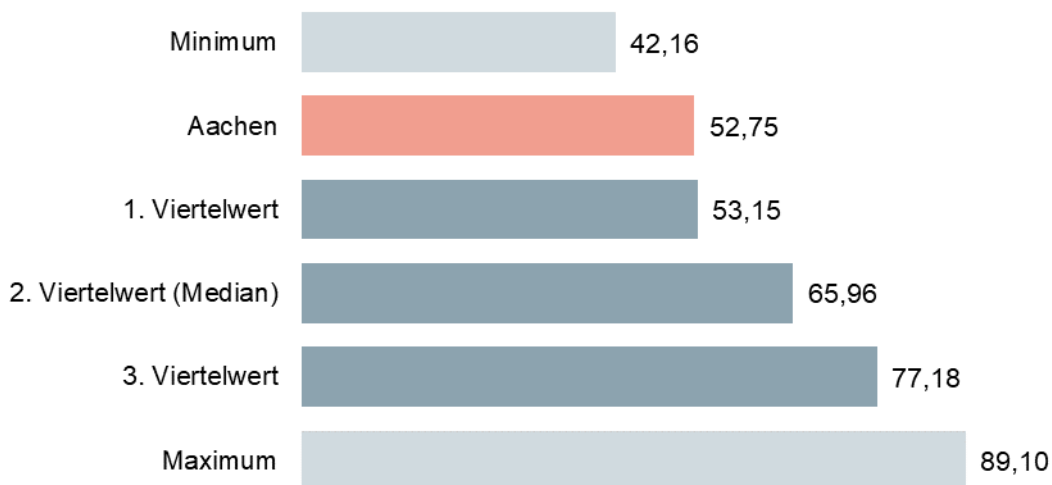
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	988.024	1.112.815
Summe Aufwendungen in Euro	1.810.155	2.109.407
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	54,58	52,75

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
48,99	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Der vergleichsweise geringe Deckungsgrad in der Vollstreckung kann einerseits auf einen zu hohen Ressourceneinsatz oder andererseits auf z. B. den Verzicht von Nebenforderungen und somit fehlenden Einzahlungen hindeuten. Da der Anteil realisierter Nebenforderungen an den

realisierten Hauptforderungen mit 20,7 Prozent in der Nähe des Maximalwertes von 21,31 Prozent liegt, ist dies nicht die Ursache.

Realisierte Haupt- und Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle 2018

Kennzahlen	Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einzahlungen aus Vollstreckungs-Hauptforderungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Vollstreckung	179.706	179.706	231.125	320.162	422.346	577.978	17
Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	37.242	31.084	39.948	51.062	59.411	67.363	21
Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen	20,72	11,33	12,34	16,04	18,51	21,31	16

Der hohe Anteil an realisierten Nebenforderungen trägt zu einer Deckung des Aufwandes bei.

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Die Stadt Aachen hat im Jahr 2017 8,5 und 2018 4,9 Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben. Damit gehört Aachen in beiden Jahren zum Viertel der Kommunen mit den wenigsten Amtshilfeersuchen. Die Vollstreckung kann aus dem Innendienst heraus auch auf Schuldner einwirken, die nicht in Aachen wohnen. Damit zeigt sich deutlich, dass die Stadt Aachen die Reform der Sachaufklärung umgesetzt hat.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ Feststellung

Bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle bildet die Stadt Aachen den Minimalwert. Auch die neuen Vollstreckungsforderungen sind in Aachen unterdurchschnittlich.

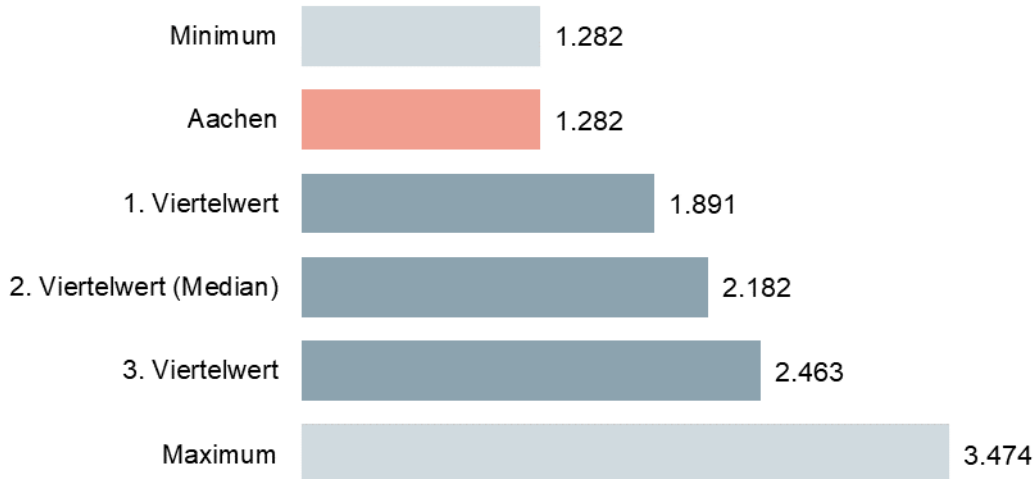
Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und somit von der Leistungsebene.

Kennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) Stadt Aachen

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.445	1.282
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.166	1.095
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.410	1.055

In beiden betrachteten Jahren werden mehr Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle abgewickelt als neue hinzukommen. Im Ergebnis werden damit die zum 01. Januar eines Jahres bestehenden Vollstreckungsforderungen in der **Stadt Aachen** abgebaut.

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.445	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

Die **Stadt Aachen** bildet in beiden Jahren den Minimalwert bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Ein Grund kann die interkommunal überdurchschnittliche Erfolgsquote bei den Mahnungen sein. Daraus resultiert ein niedriger verbleibender Anteil an Schuldnern, der dann aber wesentlich bearbeitungsintensiver ist. Der unterdurchschnittliche Aufwandsdeckungsgrad ließ einen höheren Personaleinsatz vermuten. Die Kennzahl „Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle“ bestätigt dies. Das heißt, dass vergleichsweise viel Personal in der Vollstreckung eingesetzt wird.

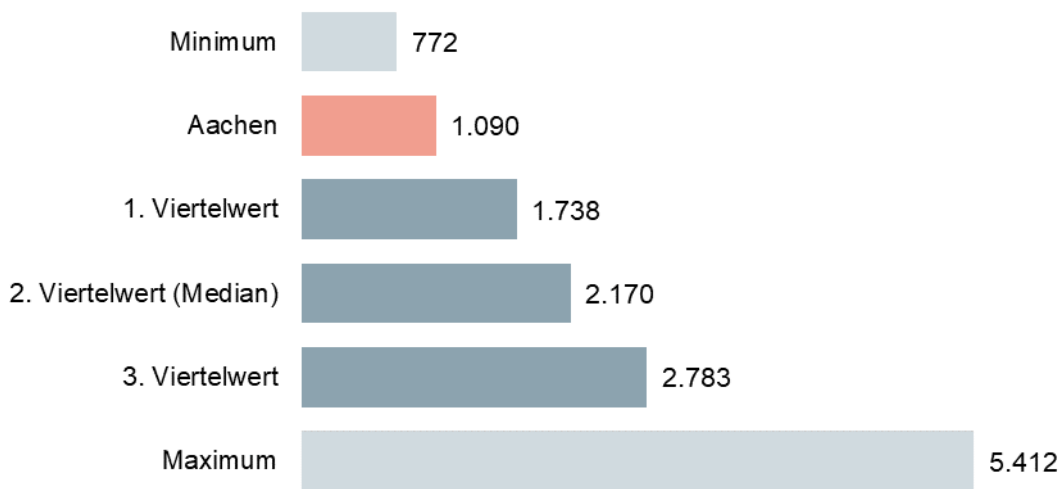
Der Anteil der erfolgreich abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle.

Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

Jahr	Aachen	Minimum	1.Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	67,70	33,88	63,32	69,69	76,59	90,56	17
2018	66,02	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16

Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden.

Zum 01. Januar 2018 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

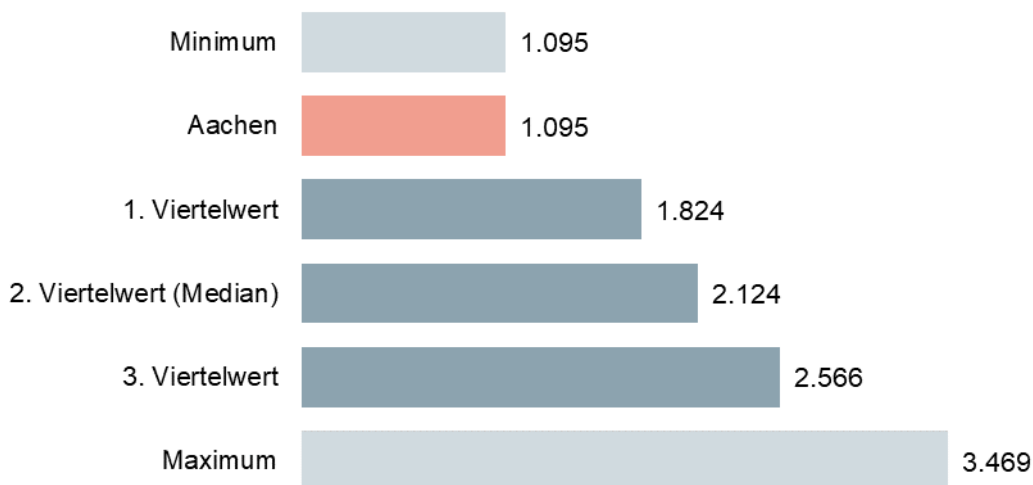
2017 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.166	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

→ **Feststellung**

Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in Aachen für die Jahre 2017 und 2018 auf einem niedrigen Stand.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Aachen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.410	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

Bei den neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle bildet die Stadt Aachen in beiden den Minimalwert. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass die Belastung für die Vollziehungskräfte im Innen- und Außendienst der Vollstreckung in der Stadt Aachen geringer ist als in allen Vergleichskommunen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Aachen sollte die Kennzahlen im Bereich der Vollstreckung weiter fortschreiben und bei Bestätigung der vergleichsweise geringen Fallzahlen ihre Stellenanteile reduzieren.

Vollstreckung für Dritte

Die für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmte zentrale Stelle einer Kommune hat über die Erledigung ihrer eigenen Aufgaben hinaus in bestimmten Fällen Aufgaben für Dritte zu übernehmen. Das sind vor allem

- Amtshilfe für andere Vollstreckungsbehörden nach den §§ 4 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) (u. a. Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände),
- Vollstreckungshilfe für Gläubiger nach § 4 Ziff. 1 VO VwVG NRW i. V. m. § 2 VO VwVG NRW (u. a. Anstalten des öffentlichen Rechts im Sinne des § 114 a GO NRW),

- Aufgaben auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW).

Für die Übernahme dieser Aufgaben hat die Kommune unterschiedliche Kostenregelungen zu beachten.

- Für die Amtshilfe wird entsprechend § 8 VwVfG NRW durch die ersuchende Vollstreckungsbehörde keine Verwaltungsgebühr geleistet.
- Für die Vollstreckungshilfe hat der Gläubiger der jeweiligen Kommune den derzeit geltenden Kostenbeitrag von 37 Euro nach § 5 Abs. 1 VO VwVG NRW mit Auftragserteilung zu zahlen. Sofern das Vollstreckungsersuchen durch die beauftragte Kommune nicht erfolgreich war, hat der Gläubiger darüber hinaus der Vollstreckungsbehörde gemäß § 20 Abs. 2 VwVG NRW Ersatz der Kosten zu leisten, die beim Schuldner nicht beigetrieben werden können.
- Entsprechend § 23 Abs. 4 GkG NRW soll eine angemessene Entschädigung vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten in einer Kommune gedeckt werden.

Die Fallzahlen für die Vollstreckung für Dritte sind in diesem Bericht zusammengefasst als Vollstreckungsforderungen von Dritten.

Über die Amts- und Vollstreckungshilfe hinaus hat die **Stadt Aachen** keine weiteren Aufgaben in der Vollstreckung für Dritte übernommen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Erfüllungsgrade

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Aachen erreicht einen überdurchschnittlichen Wert.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Aachen einen hohen Wert, weil die Anforderungen der KomHVO NRW weitestgehend erfüllt sind.	E2	Die Stadt Aachen sollte das Instrument der Aufrechnung in ihre Dienstanweisung aufnehmen. Insbesondere Voraussetzungen, interne Arbeitsschritte und Zuständigkeiten sollte sie schriftlich festlegen.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung einen überdurchschnittlichen Wert. Es bestehen nur wenige organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.	E3.1	Die Stadt Aachen sollte zukünftig darauf achten zumindest den monatlichen Mahnrhythmus einzuhalten.
		E3.2	Die Stadt Aachen sollte auch die Stundung und den Erlass ihrer Forderungen künftig zentral von ihrer Zahlungsabwicklung durchführen lassen. Dabei sollte diese Aufgabe getrennt von der Vollstreckung bleiben.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Aachen einen überdurchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind in Aachen aufgebaut.	E4	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten von der Verwaltungsführung der Stadt Aachen mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und ihre Einhaltung bedarfsorientiert überprüft werden. Damit kann sie die Steuerung des Bereiches zusätzlich unterstützen.
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung (elektronischer Rechnungseingang/-workflow) erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Aachen einen unterdurchschnittlichen Wert. Bei der Einführung der digitalen Unterstützung bestehen noch weitreichende Entwicklungsmöglichkeiten. Im Rahmen des derzeit laufenden Projektes zur Einführung der e-Rechnung werden diese Defizite jedoch in nächster Zeit perspektivisch ausgeräumt.	E5	Die Stadt Aachen sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen. Die Vollstreckungskräfte sollten mit Tablets ausgerüstet und Amtshilfeersuchen perspektivisch elektronisch übermittelt werden.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Zahlungsabwicklung i.e.S.

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag. Der Bestand an Wechselgeldern und Handvorschüssen ist bislang nicht im Tagesabschluss abgebildet.	E1	Entsprechend der rechtlichen Regelungen sollte die Stadt die Behandlung der liquiden Mittel vereinheitlichen. Eine Darstellung des Bestandes der Einnahmekassen und Handvorschüsse zum 01. Januar des jeweiligen Jahres sollte Aachen in den Tagesabschluss aufnehmen.
F2	Die Zahlungsabwicklung der Stadt Aachen gehört zum Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Nur wenige Kommunen erledigen diese Aufgabe wirtschaftlicher. Der Grund ist die hohe Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung.		
F3	Aachen gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit dem niedrigsten Personal- und Sachaufwand in der Zahlungsabwicklung.		
F4	Aachen gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten.		
F5	Die SEPA-Quoten bei u.a. der Hundesteuer und der Musikschule sowie der Beiträge für die Offene Ganztagschule sind unterdurchschnittlich. Hier sollten die jeweiligen Fachbereiche stärker auf die Verwendung des Lastschriftverfahrens hinwirken.	E5	Der Anteil der SEPA-Lastschriften sollte insbesondere bei der offenen Ganztagschule, Musikschule und der Hundesteuer nach Möglichkeit erhöht werden.
F6	Die Stadt Aachen weist 2018 einen leicht unterdurchschnittlichen Wert von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.		
F7	Die Stadt Aachen bildet bei der Anzahl von Rücklastschriften den Maximalwert.	E7	Die Stadt Aachen sollte alternative Zahlungsmethoden prüfen.
F8	Die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen liegt in Aachen auf einem durchschnittlichen Niveau.	E8	Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Fachbereichsleitung mit eingeschaltet werden.
F9	Die Stadt Aachen weist 2018 im interkommunalen Vergleich die wenigsten Mahnungen je 10.000 Einwohner aus. Die Erfolgsquote liegt im Bereich des Medians.		

Tabelle 3: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Vollstreckung

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Vollstreckung in der Stadt Aachen hat interkommunal die höchsten Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung. Daneben ist die Anzahl bestehender, neuer und abgewickelter Vollstreckungsfälle unterdurchschnittlich.		
F2	Die Personal- und Sachaufwendungen für die Vollstreckung der Stadt Aachen, sind im Jahr 2018 die höchsten im Vergleich der kreisfreien Städte.		
F3	Die Stadt Aachen versendet bislang allgemeine Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden hierfür nicht erhoben	E3	Die Stadt Aachen sollte prüfen, ob sie zukünftig auch konkrete Vollstreckungsankündigungen versehen mit der halben Pfändungsgebühr versendet.
F4	Die Stadt Aachen erzielt in den Jahren 2017 und 2018 lediglich vergleichsweise niedrige Aufwandsdeckungsgrade. Hauptsächlich ist der vergleichsweise hohe Personaleinsatz.		
F5	Bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle bildet die Stadt Aachen den Minimalwert. Auch die neuen Vollstreckungsforderungen sind in Aachen unterdurchschnittlich.		
F6	Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in Aachen für die Jahre 2017 und 2018 auf einem niedrigen Stand.	E6	Die Stadt Aachen sollte die Kennzahlen im Bereich der Vollstreckung weiter fortschreiben und bei Bestätigung der vergleichsweise geringen Fallzahlen ihre Stellenanteile reduzieren

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Im § 25 Dienstanweisung Finanzbuchhaltung (DA Fibu) und der Dienstanweisung für die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung geregelt. Meldepflicht ab 250.000 Euro

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, Dienstanweisung für die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite) mit Stand Juni 2018.
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Im § 20 DA Fibu geregelt.
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Im § 21 DA Fibu mit Verweis auf die Dienstanweisung Forderungsmanagement (Ziffer 4-6) geregelt.
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, Stadtkasse führt eine zentrale Niederschlagsliste. Unbefristete Niederschlagungen werden nicht überwacht. Befristete Niederschlagung werden überwacht und zentral geführt.
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Im § 8 DA Fibu geregelt.
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Regelungen in der Dienstanweisung für den allgemeinen Einsatz von Hard- und Software und deren berechnigte Nutzung getroffen. Abstimmungen der Software mit FB 22. Berechtigungsänderungen müssen beantragt und genehmigt werden. Regio-IT als technischer Dienstleister setzt Änderungen um.
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Im § 22 DA Fibu geregelt. Girokonten nur noch bei der Sparkasse Aachen vorhanden.
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Im § 23 DA Fibu und in der Dienstanweisung Handvorschüsse und Einnahmekassen geregelt.

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Im § 26 DA Fibu geregelt.
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In § 23 und 24 DA Fibu geregelt, soll zukünftig ausgebaut werden. Bislang restriktiver Umgang.
12	Es ist sichergestellt, dass die Beschäftigten der Buchführung und Zahlungsabwicklung nur ausnahmsweise die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit haben.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In den § 4 und 5 DA Fibu geregelt.
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Im § 14.3 DA Fibu geregelt. Unvermutete Prüfungen finden statt.
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Im § 15 DA Fibu geregelt. Inventarverzeichnis wird geführt.
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Im § 15 DA Fibu geregelt. Durch E-Rechnung wird die DA angepasst. Unterlagen werden eingescannt und archiviert.
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Schriftlich geregelt in der Büroverfügung vom 23. September 2014
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3	Bislang nicht schriftlich geregelt, wird aber zum Teil praktiziert.
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				85	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				98		
Organisation/Prozesse/Informationstechnik							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Keine Auswertung möglich, manuelle Buchungen sind aber gering. Über 90 Prozent automatisierte Buchungen.

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
19	Sie sorgen aktiv dafür, dass die Zahl der ungeklärten Einzahlungen (bzw. Zahlung vor Rechnung, offenen Posten bei Einzahlungen, Klärungsliste) und ungeklärte Abbuchungen (z.B. Lastschriften) minimiert wird.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Im § 11.2 (Anordnungszwang) und in DA Forderungsmanagement geregelt. Zahlungsabwicklung versucht die UZE zu verringern.
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	Offene öffentlich-rechtliche Forderungen werden in der Regel einmal monatlich angemahnt. Der Mahnrhythmus wurde 2018 nicht konsequent eingehalten.
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In Verfügung geregelt. Mahnsperren werden maximal für einen Monat gesetzt. In begründeten Ausnahmefällen bis zu einem Jahr.
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In verschiedenen Verfügungen geregelt. Vollstreckung wurde umorganisiert, Innendienst hat Priorität. Je nach Fall wird differenziert mit Sachverhalt umgegangen. Innendienst leicht vorrangig.
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	§ 4 DA Forderungsmanagement. Stundungen möglich, sofern noch kein Vollstreckungsfall; in Büroverfügung geregelt.
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Im § 8.3 DA Fibu geregelt. Vermögensauskunft wird seitens der Stadt selbst vorgenommen.
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Im § 4-6 Dienstanweisung Forderungsmanagement geregelt. Niederschlagung zentral, Stundung und Erlass dezentral. Buchung wird zentral vorgenommen, Entscheidung liegt bei den Fachbereichen.

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Im § 9 Dienstanweisung Forderungsmanagement geregelt. Übersicht über Fälle vorhanden.
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Im § 10 Dienstanweisung Forderungsmanagement geregelt. Wertgrenzen vorhanden.
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Im § 12 Dienstanweisung Forderungsmanagement geregelt.
	Punktzahl Organisation/Prozesse/Informationstechnik				67	72	
	Erfüllungsgrad Organisation/Prozesse/Informationstechnik in Prozent				93		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	vollständig erfüllt	2	2	4	6	Ziele sind im Haushaltsplan aufgenommen und werden fortgeschrieben.
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	ansatzweise erfüllt	3	2	6	6	Berichtswesen mit Kennzahlen aufgebaut.
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				10	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling in Prozent				83		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				162	171	
	Erfüllungsgrad gesamt				95		

Tabelle 5: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Digitalisierung							
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						
31	an zentraler Stelle angenommen	nein	0	2	0	2	Es gibt bislang keinen elektronischen Workflow und keinen zentralen Rechnungseingang. Mit Einführung der E-Rechnung wird ein elektronischer Workflow zukünftig eingerichtet.
32	eingescannt	ja	1	2	2	2	Rechnungen der Kernverwaltung werden eingescannt.
33	elektronisch weitergeleitet	nein	0	1	0	1	s. Frage 31
	Elektronische Rechnungen (eRechnungen) werden:						
34	angenommen	nein	0	1	0	1	s. Frage 31
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	nein	0	1	0	1	s. Frage 31
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?					offene Frage	Bislang eher selten, s. Frage 31
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?					offene Frage	Bislang eher selten, s. Frage 31
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?					offene Frage	s. Frage 31
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	nein	0	2	0	2	Die eingescannten Rechnungen werden elektronisch archiviert.
	wenn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	nein	0	1	0	1	
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elekt-	nein	0	1	0	1	Ist in Vorbereitung.

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
	ronische Archiv.						
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	Zugriff vorhanden.
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstreckungsakte.	ja	1	2	2	2	Wurde Ende 2017 eingeführt.
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papierausdrucke wird weitest gehend verzichtet.	nein	0	1	0	1	Ist in Vorbereitung.
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	nein	0	2	0	2	Werden in Papierform weitergeleitet.
	Punktzahl Digitalisierung				5	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung in Prozent				29		

→ 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