

<b>Vorlage</b>  Federführende Dienststelle: Dezernat V Beteiligte Dienststelle/n: Fachbereich Personal und Organisation Fachbereich Rechnungsprüfung	Vorlage-Nr: Dez V/0018/WP17 Status: öffentlich AZ: Datum: 03.05.2019 Verfasser: FB 11/500									
<b>Organisationsuntersuchung der eigenbetriebsähnlichen          Einrichtung Aachener Stadtbetrieb          hier: Zwischenbericht nach Vorliegen der Ergebnisse durch die          beauftragte Unternehmensberatung</b>										
<b>Beratungsfolge:</b>										
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Datum</th> <th>Gremium</th> <th>Zuständigkeit</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>23.05.2019</td> <td>Personal- und Verwaltungsausschuss</td> <td>Kenntnisnahme</td> </tr> <tr> <td>18.06.2019</td> <td>Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb</td> <td>Kenntnisnahme</td> </tr> </tbody> </table>	Datum	Gremium	Zuständigkeit	23.05.2019	Personal- und Verwaltungsausschuss	Kenntnisnahme	18.06.2019	Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb	Kenntnisnahme	
Datum	Gremium	Zuständigkeit								
23.05.2019	Personal- und Verwaltungsausschuss	Kenntnisnahme								
18.06.2019	Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb	Kenntnisnahme								

**Beschlussvorschlag:**

Der Personal- und Verwaltungsausschuss nimmt den Zwischenbericht der Verwaltung nach Vorliegen der Ergebnisse der mit der Organisationsuntersuchung des Aachener Stadtbetriebes beauftragten Unternehmensberatung zur Kenntnis.

Der Betriebsausschuss für den Aachener Stadtbetrieb nimmt den Zwischenbericht der Verwaltung nach Vorliegen der Ergebnisse der mit der Organisationsuntersuchung des Aachener Stadtbetriebes beauftragten Unternehmensberatung zur Kenntnis.

## Finanzielle Auswirkungen

	JA	NEIN	
		X	

<b>konsumtive Auswirkungen</b>	Ansatz 2019	Fortgeschriebe- ner Ansatz 2019	Ansatz 2020 ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 2020 ff.	Folgekos- ten (alt)	Folgekos- ten (neu)
Ertrag	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Personal-/ Sachaufwand	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Abschreibungen	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Ergebnis	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
<b>+ Verbesserung / - Verschlechterung</b>	<b>0 €</b>		<b>0 €</b>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

## **Erläuterungen:**

Die Stadt Aachen führt den E 18 „Aachener Stadtbetrieb“ seit dem 01.01.2003 als eigenbetriebsähnliche Einrichtung. Das heißt, der E 18 wird als städtische Einrichtung ohne eigene Rechtspersönlichkeit nach den Vorschriften der GO NRW, entsprechend den Bestimmungen der EigVO NRW und gemäß den Bestimmungen seiner Betriebssatzung wie ein Eigenbetrieb geführt. Der umfangreiche Zweck und Gegenstand der Einrichtung ist in § 2 der vorgenannten Betriebssatzung beschrieben.

Es bestand Veranlassung, den Aachener Stadtbetrieb hinsichtlich Bestand und Wirksamkeit von Regelungen und Kontrollmechanismen zu untersuchen, strukturelles (systemisches) Optimierungspotenzial zu ermitteln und im Rahmen einer organisatorischen Fortentwicklung den Betrieb bzw. die Wahrnehmung der heute dem Stadtbetrieb zugeordneten Aufgaben zukunftsfähig neu aufzustellen.

Der Verwaltungsvorstand hat dazu entschieden, eine externe Unternehmensberatung mit der Untersuchung des Aachener Stadtbetriebs zu beauftragen. Nach Durchführung eines Vergabeverfahrens und Bewertung der eingegangenen Angebote wurde der Firma „PKF Fasselt Schlage Partnerschaft mbB Wirtschaftsprüfung und Beratung“ (nachstehend PKF) der Auftrag zur Überprüfung erteilt.

Die im Zeitraum Anfang November 2018 bis Mitte März 2019 durchgeführte Untersuchung gliedert sich in zwei Themenbereiche: die Analyse ausgewählter Geschäftsprozesse (Arbeitspaket I) sowie Empfehlungen zur Fortentwicklung des Aachener Stadtbetriebs (Arbeitspaket II).

Vertreter\*innen der Beratungsfirma haben in der Sitzung des Hauptausschusses am 03.04.2019 zunächst einen Überblick zu Auftrag, Methodik und inhaltlichen Erkenntnissen geben. Diesbezüglich wird auf die Präsentation in der Anlage zu dieser Vorlage sowie die Ausführungen im Hauptausschuss verwiesen.

Damit wurde der Auftakt zu einer Befassung der Verwaltung mit Optimierungspotentialen als auch zur Diskussion mit der Politik zu einer möglichen Reorganisation vorgenommen.

Im weiteren Verfahren befasst sich die Verwaltung mit den erzielten Untersuchungsergebnissen unter Berücksichtigung der erforderlichen Beteiligungen sowie in enger Abstimmung mit dem Fachbereich Rechnungsprüfung.

## **Arbeitspaket I**

Im ersten Teilauftrag waren Gegenstand der Untersuchung Geschäftsprozesse, die erfahrungsgemäß ein erhöhtes Risiko für Compliance-Verstöße und Vermögensschäden aufweisen. Hierzu zählen

- personalwirtschaftliche Prozesse (Einstellungen, berufliche Entwicklung, Abrechnungen),
- finanzwirtschaftliche Prozesse (Kreditorenbuchhaltung, Kassen, Gebührenfestsetzung)
- Beschaffungsprozesse (Bauleistungen, Fahrzeuge und Maschinen).

In der Gesamtbeurteilung von PKF wurde festgestellt, dass die Strukturen, Prozesse sowie die eingerichteten Kontrollen grundsätzlich angemessen ausgestattet sind. In einzelnen Prozessen bzw. Teilprozessen –sowohl im Aachener Stadtbetrieb als auch bei der Stadt Aachen generell- sind Optimierungspotentiale identifiziert worden. Unter Federführung des Fachbereichs Personal und Organisation, enger Einbindung des Aachener Stadtbetriebs und Einbeziehung des Fachbereichs Rechnungsprüfung hat sich die Verwaltung bereits mit den diesbezüglich im Abschlussbericht getroffenen Empfehlungen befasst, die Umsetzungsvorhaben hieraufhin ausgearbeitet, Ausführungsverantwortliche sowie zu beteiligende Stellen (z.B. Fachbereich Recht und Fachbereich Steuern und Kasse) festgestellt und eine zeitliche Planung vorgenommen. Zudem wurde eine erste Einschätzung getroffen, ob eine Übertragbarkeit auf andere Eigenbetriebe denkbar oder geboten ist. Unabhängig davon haben der Aachener Stadtbetrieb bereits im Rahmen seiner eigenverantwortlichen Betriebsführung sowie der Fachbereich Personal und Organisation Sofortmaßnahmen ergriffen und verfügt.

Dies betrifft u.a.

- die obligatorische Beifügung der Personalratsvorlage an den Fachbereich Personal und Organisation zur dortigen Zahlbarmachung von Zulagengewährungen bzw. –änderungen
- die Einführung des 4-Augen-Prinzips bzw. einer angemessenen Kontrolle bei der Erfassung und Änderung von Beschäftigtenstammdaten sowie bei Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen.

Diesbezügliche Regelungen, die eine verwaltungsweite Ausstrahlung haben, sollen vor einem gesamtstädtischen Umsetzungshintergrund durchleuchtet und neu verankert werden. Hierbei werden auch Erkenntnisse aus der Umsetzung des Korruptionsgefährdungs- und –präventionsatlas als auch Ergebnisse aus möglichen Organisationsänderungen innerhalb anderer Eigenbetriebe einfließen.

Hierzu gehören u.a.

- Gestaltung von Regelungen zu einer Hinweisgeberstruktur bei Verdacht auf dolose Handlungen
- Verfahrensweisen zum Umgang mit Interessenkonflikten
- SAP-Berechtigungsprofile.

## **Arbeitspaket II**

Ziel der Untersuchung im zweiten Teilauftrag war die Ableitung von Empfehlungen für eine organisatorische Fortentwicklung des Aachener Stadtbetriebs inklusive einer angemessenen Kontrolle und Überwachung durch die Stadt. Dabei wurden folgende Geschäftsbereiche untersucht:

- Grün- und Freiflächenpflege
- Straßenunterhaltung
- Ausgewählte übergreifende Aspekte, insbesondere im Personalbereich

Die Empfehlungen von PKF haben aufgrund der Untersuchungstiefe (keine vollumfängliche Organisationsuntersuchung) keinen abschließenden Charakter und sind daher als Grundlage und ergänzende Hinweise für die weitere Befassung der Stadt in den vorgenannten Geschäftsbereichen zu verstehen.

Dabei wurden mögliche Organisationsformen zur Fortentwicklung des Aachener Stadtbetriebs betrachtet: Rückführung in die Allgemeine Verwaltung in Gänze, Eigenbetrieb, AöR und GmbH. Die

Auflösung des Eigenbetriebs drängt sich aufgrund der grundsätzlichen Vorteile eines Eigenbetriebs und der festgestellten operativ guten Aufgabenerledigung in einer Vielzahl von Geschäftsbereichen nicht auf. Die beiden letztgenannten Rechtsformen scheiden aus wichtigen Gründen aus (auf die Berichterstattung von PKF wird verwiesen). Damit wird als wesentliches Ergebnis festgehalten, neben der Beibehaltung des Eigenbetriebs inklusive der Umsetzung des Auftraggeber-Auftragnehmer-Modells die Zusammenführung von Aufgaben in einer Hand in Betracht zu ziehen und näher zu untersuchen. Dabei sind –bezogen auf die Geschäftsbereiche „Grün- und Freiflächenpflege“ und „Straßenunterhaltung“ beide Richtungen denkbar, sowohl konzentriert bei der Allgemeinen Verwaltung als auch beim Eigenbetrieb, was diesbezüglich eine Zusammenführung von Planungs- und Unterhaltungsaufgaben in einer Organisationseinheit ergeben würde.

Bezüglich der vorstehenden Punktation der Geschäftsbereiche bestehen derzeit die nachstehenden Sachstände:

#### Grün- und Freiflächenpflege

Die Verwaltung ist seit einiger Zeit bereits unterwegs, die Verantwortlichkeit für in strategischer Hinsicht relevantes Grün im Fachbereich Umwelt als zentraler Auftraggeber für den Dienstleister Aachener Stadtbetrieb zu organisieren. Die Planungen zu Freiflächen und Grün werden bereits in allen Leistungsphasen beim Fachbereich Umwelt durchgeführt. Gemeinsam mit dem Fachbereich Kinder, Jugend und Schule für „öffentliche Spielflächen“ und nachfolgend dem Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen für „Straßenbegleitgrün“ befindet sich die Verwaltung schon weit in der Umsetzungsphase. Unter Federführung des Fachbereichs Umwelt und enger Beteiligung des Aachener Stadtbetriebs sowie Begleitung des Fachbereichs Personal und Organisation werden aktuell die qualitativ inhaltlichen und finanziellen Daten aufbereitet, die Unterhaltung von strategisch relevanten Grünflächen insgesamt in einem solchen Auftragsverhältnis abzubilden. Die vorbereitenden Arbeiten sollen bis Ende des Jahres abgeschlossen sein. Ziel ist dabei auch, dass die zu erbringenden Leistungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer in einem schlanken Abrechnungssystem geregelt werden können, um so den auf beiden Seiten entstehenden Verwaltungsaufwand auf das jeweils notwendige Maß zu begrenzen. Hierbei ist wichtig, bei der Ausgestaltung die Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt zu untersuchen. Aufgrund des fortgeschrittenen Stadiums der Entwicklung des Auftraggeber-Auftragnehmer-Modells wird zunächst dessen Umsetzung favorisiert. Hiermit würden wichtige strategische Ziele erreicht, ohne dass die anderen Varianten nicht zu einem späteren Zeitpunkt realisierbar wären. Allerdings wäre auch hierfür ein Abrechnungsmodell die Grundvoraussetzung.

#### Straßenunterhaltung

Der Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen im Dezernat für Planung und Bau ist zuständig für sämtliche Straßenneubau- und Erneuerungsmaßnahmen (Planung und Umsetzung) und der Stadtbetrieb im Dezernat für Personal, Organisation, Stadtbetrieb, Feuerwehr und Umwelt nimmt die Aufgaben Straßenunterhaltung und Verkehrssicherungspflicht in eigener Verantwortung wahr. Die Gestaltung eines Auftraggeber-Auftragnehmer-Modells ist –auch mit der Untersuchung von PKF– keine Handlungsoption gewesen.

Der Zustand des Straßenvermögens birgt -nach Aussage im Untersuchungsbericht- Konflikte zwischen der Finanzausstattung des Stadtbetriebes und zunehmendem Unterhaltungsbedarf sowie der Verkehrssicherungspflicht des Stadtbetriebes und stellt die Trennung zwischen Neubau/ Erneuerung und Unterhaltung grundsätzlich in Frage (hoher Abstimmungsaufwand zwischen Eigenbetrieb und Fachbereich zu Maßnahmenabgrenzung und Unterhaltungsstandards gegeben). Nach der Ergebnisdarstellung von PKF schafft die Bündelung der Verantwortung für Produkt und Vermögen in einer Hand gute Voraussetzungen für einen optimierten gesamtstädtischen Ressourceneinsatz. Die Zusammenführung von Planung, Neubau/ Erneuerung und Unterhaltung in einer Organisationseinheit ist vergleichsweise unproblematisch umzusetzen. Aufgrund der Berührungspunkte innerhalb des Fachbereichs Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen (FB 61) bzw. dem Dezernat Planung und Bau kommt dies aus Sicht der Verwaltung im Falle einer umfassenden Zusammenführung von Aufgaben nur in der Allgemeinen Verwaltung in Betracht. Hierbei wäre zu untersuchen, ob ein eigener Fachbereich „Straße“ gebildet werden sollte, wie es früher ein klassisches Tiefbauamt gegeben hat (A 66), oder um verkehrliche Aufgaben erweitert werden sollte, was an das ehemalige Amt 68 erinnert. Aufgrund der zahlreichen und ständigen Schnittstellen der Abteilung 61/700 „Straßenplanung und Bau“ zu nahezu allen Abteilungen des Fachbereichs Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen besteht ebenso die Variante der Integration dieses Geschäftsbereichs des Eigenbetriebs in den bestehenden Fachbereich. Vor allem in der Ausbauplanung und nach dem Baubeschluss, das heißt in der Ausführung, bestehen ständige Schnittstellen zu den Abteilungen /200 „verbindliche Bauleitplanung“, /300 „Verkehrsplanung und Mobilität“, /400 „Straßenverkehr und Sondernutzungen“ und /500 „Stadterneuerung und Gestaltung“. Bei Aufgabenverlagerung in die Allgemeine Verwaltung wäre auch die hiermit verbundene Zuordnung des Brückenbaus in den Verantwortungsbereich des Dezernates Planung und Bau nachvollziehbarer. Unabhängig von der Auswahlentscheidung zu einer Organisationsvariante ist wie bei „Grün- und Freiflächenpflege“ wichtig, bei der Ausgestaltung, sofern es eine Strukturveränderung für den Bereich Straße geben soll, die Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt zu untersuchen.

Der Untersuchungsbericht weist darauf hin, dass aufgrund der Abwesenheit der Leitung des Geschäftsbereichs „Straßenunterhaltung und Brückenbau“ des Stadtbetriebs sowie der Vakanz der Stelle Leitung der Abteilung „Straßenplanung und Bau“ des Fachbereichs Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen eine Gegenüberstellung von Gestaltungsalternativen in der bisherigen Organisationsform nicht darstellbar war. Aufgrund der weiteren bestehenden und eintretenden Vakanz auf Dezernats- bzw. Fachbereichsleitungsebene beabsichtigt die Verwaltung, den möglichen (umfangreichen) Veränderungsprozess im Bereich Straße nach Besetzung dieser beiden Funktionen anzugehen. Die Verwaltung beabsichtigt, bei Ausschreibung der Leitung des Fachbereichs Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen auf die Herausforderung des anstehenden Umstrukturierungsprozesses einzugehen.

#### Ausgewählte übergreifende Aspekte, insbesondere im Personalbereich

PKF hat die Handlungsoptionen „Stadtbetrieb mit bisherigem Aufgabenzuschnitt“, „Stadtbetrieb mit anderem Aufgabenzuschnitt“ und „Rücküberführung in die Kernverwaltung in Gänze“ unter Bildung von Bewertungskriterien gegenübergestellt. Als wesentliches Ergebnis der Untersuchung wurde bereits zuvor ausgeführt (sh. oben Arbeitspaket II zweiter Absatz), dass sich die Auflösung des Stadtbetriebes nicht aufdrängt.

PKF empfiehlt daher im Fazit:

- (Teil)Prozesse in personalrechtlichen Angelegenheiten, die stadtweit von übergreifendem Interesse sind, bedarfsweise zu zentralisieren und zu harmonisieren, so dass ein einheitliches Verwaltungshandeln in der Stadtverwaltung und dem Stadtbetrieb sichergestellt werden kann. Hierbei sollte die Flexibilität der operativen Betriebsführung nicht eingeschränkt werden.
- Die Frage nach einem Dienststellenpersonalrat für Eigenbetriebe sollte vertiefend analysiert werden, denn den Doppelstrukturen und Kosten stehend auch Vorteile, insbesondere in Form von detaillierten Kenntnissen der betrieblichen Belange gegenüber.

Folgende ausgewählte Themenbereiche sollten daher auf alle Eigenbetriebe bezogen untersucht werden:

- Aspekte, die bei der Gründung der Eigenbetriebe entscheidungsrelevant waren
- Stadtweite einheitliche Steuerung oder Überwachung (Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns, insbesondere im Personalbereich), ggf. Anpassung des gesamtstädtischen Regelwerks
- Vor- und Nachteile von Dienststellenpersonalräten
- Verantwortlichkeit und Haftung von Management und Organen

Die derzeitigen Rahmenbedingungen und Einzelaspekte hierzu lassen sich wie folgt skizzieren:

- Gründe für die Errichtung eines Eigenbetriebs sind teilweise überholt (z.B. ressourcenorientiertes Rechnungswesen durch Einführung von NKF)
- Flexibilität und schnelle Entscheidungswege sind im Eigenbetrieb gegeben und wichtig
- Keine stadtweit durchgängig einheitliche Handhabung von personalrechtlichen Angelegenheiten
- Regelungslücken bei Interessenskonflikten
- In Einzelfällen Konkurrenz um Personal zwischen Allgemeiner Verwaltung und Eigenbetrieb (in beide Richtungen)
- Doppelstrukturen und Kosten für Dienststellenpersonalräte, Personalrat für die Allgemeine Verwaltung und Gesamtpersonalrat
- Verantwortung der Fachdezernenten nicht eindeutig festgelegt

Der Verwaltungsvorstand sieht in der Untersuchung einen Anstoß, darüber zu diskutieren, welche Konsequenzen für eine Harmonisierung von Bedingungen, vor allem im Bereich der Personalwirtschaft, für den gesamten Bereich der Stadt gezogen werden. Der Fachbereich Personal und Organisation wird sich auftragsgemäß mit Aufgaben näher befassen, die diesbezüglich möglicherweise relevant sind (z.B. Stellenbewertungen, Ausschreibungen, Auswahlprozesse, Ein-/Höher-/Herabgruppierungen, arbeitsrechtliche Maßnahmen, Gehaltsabrechnung, IT-Belange,...). In einem weiteren Schritt wird es darum gehen, wie durch geeignete Maßnahmen (z.B. Stichproben, Anlassprüfungen, Qualitätssicherung, Controlling, Service mit Kontrahierungszwang, Aufgabenübernahme) und mit Blick auf die Handlungsfähigkeit der Betriebsleitungen in angemessener Form das Organisationsziel erreicht werden kann. Hierbei gilt es, Doppelstrukturen und damit verbundene Kosten möglichst zu vermeiden. Nach Befassung im Verwaltungsvorstand wird voraussichtlich ein Prozess zur möglichen Umsetzung unter Beteiligung der Eigenbetriebe und

weiterer notwendiger Beteiligungen (Fachbereich Rechnungsprüfung, Fachbereich Finanzsteuerung, Fachbereich Recht und Versicherung, Gesamtpersonalrat, Gleichstellungsbüro,...) gestartet. In diesem Kontext sind auch die unterschiedlichen Betriebssatzungen zu vergleichen und ggf. anzupassen.

Zu gegebener Zeit wird die Verwaltung weiter berichten. Für das Arbeitspaket I wird eine Umsetzung aller Maßnahmen voraussichtlich gegen Ende des Jahres erwartet. Zur Zeitplanung für das gesamte Arbeitspaket II kann derzeit noch keine Aussage getroffen werden, ggf. ist auch der Hauptausschuss wieder zu befassen.

**Anlage/n:**

Präsentation der Firma „PKF Fasselt Schlage Partnerschaft mbB Wirtschaftsprüfung und Beratung“ zur Überprüfung des Aachener Stadtbetriebes für die Sitzung des Hauptausschusses am 03.04.2019