

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Zülpich 2023/2024

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Zülpich	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Zülpich	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	8
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.4 Überörtliche Prüfung	10
0.4.1 Grundlagen	10
0.4.2 Prüfungsbericht	11
0.5 Prüfungsmethodik	12
0.5.1 Kennzahlenvergleich	12
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	13
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	13
0.6 Prüfungsablauf	14
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen	15
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	20
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	21
0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Zülpich	26
0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung	27
0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme	27
0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Zülpich	31
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	60

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	62
1.4.4	Fördermittelmanagement	65
1.4.5	Kredit- und Anlagemanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
2.	Vergabewesen	81
2.1	Managementübersicht	81
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	82
2.3	Organisation des Vergabewesens	83
2.3.1	Organisatorische Regelungen	83
2.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	88
2.4	Allgemeine Korruptionsprävention	90
2.5	Sponsoring	93
2.6	Nachtragswesen	94
2.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	95
2.6.2	Organisation des Nachtragswesens	97
2.7	Maßnahmenbetrachtung	98
2.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	99
3.	Informationstechnik an Schulen	102
3.1	Managementübersicht	102
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	103
3.3	IT an Schulen	104
3.3.1	IT-Steuerung	104
3.3.2	Stand der Digitalisierung	107
3.3.3	IT-Sicherheit	113
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	116
4.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	117
4.1	Managementübersicht	117
4.2	Inhalt, Ziele und Methodik	117
4.3	Örtliche Strukturen	118
4.4	Rechtmäßigkeit	120
4.4.1	Bestattungsrechtliche Fristen	120
4.4.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	122
4.4.3	Art der Bestattung	123
4.4.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	123
4.4.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	125
4.5	Verfahrensstandards	125
4.6	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung	127
4.6.1	Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung	127
4.6.2	Aufwendungen	128
4.6.3	Kostenerstattungen durch Dritte	130

4.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	132
5.	Friedhofswesen	133
5.1	Managementübersicht	133
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	133
5.3	Örtliche Strukturen	134
5.4	Friedhofsmanagement	135
5.4.1	Organisation	135
5.4.2	Steuerung	136
5.4.3	Digitalisierung	137
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit	138
5.5	Gebühren	139
5.5.1	Kostendeckung	139
5.5.2	Grabnutzung	141
5.5.3	Trauerhallen	142
5.6	Friedhofsflächen	144
5.6.1	Einflussfaktoren	144
5.6.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	146
5.6.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	148
5.7	Grün- und Wegeflächen	149
5.7.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	149
5.7.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	150
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	153
	Kontakt	154

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Zülpich

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Zülpich stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage 1 aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte im Nachlauf der Corona-Pandemie und zum Zeitpunkt des Ukraine-Krieges. Die Ereignisse haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kommunen. Sie belasten die kommunalen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die **Haushaltssituation** der Stadt Zülpich hat sich in den letzten Jahren verbessert. Das im Jahr 2013 aufgestellte Haushaltssicherungskonzept (HSK) konnte 2017 erfolgreich beendet werden. Seitdem ist der Haushalt jährlich ausgeglichen. Lediglich 2022 gelingt der Haushaltsausgleich nur aufgrund der gesetzlich geforderten Isolierung krisenbedingter Schäden. Mit dem Haushalt 2024 plant die Stadt mittelfristig weiterhin mit positiven Jahresergebnissen.

In den letzten sechs Jahren konnte das städtische **Eigenkapital** stabilisiert und gestärkt werden. Die Stadt verfügt 2022 über eine Ausgleichsrücklage von rund 5,8 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich ist die Eigenkapitalausstattung jedoch weiterhin gering. Realisiert sich die aktuelle Planung 2024, bleibt das Eigenkapital mittelfristig erhalten.

Die Stadt verfolgt konsequent das Ziel, **Verbindlichkeiten** abzubauen und eine Nettoneuverschuldung zu vermeiden. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Zülpich zu den Kommunen mit niedrigen Gesamtverbindlichkeiten. Gleichwohl besteht bei Gebäuden und städtischer Infrastruktur bereits ein ernstzunehmender Sanierungsstau. Hieraus ergibt sich hoher Handlungsbedarf für die Zukunft.

Die Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse sowie der Beschluss und die Anzeige der Haushaltssatzung erfolgen regelmäßig verspätet. Daher unterliegt die Stadt Zülpich in der ersten Jahreshälfte zumeist der vorläufigen Haushaltsführung. Hieraus resultieren u.a. Haushaltsbeschränkungen bei Auszahlungen und ggf. auch Verzögerungen bei der Umsetzung von Baumaßnahmen.

Die Stadt Zülpich überträgt regelmäßig **Ermächtigungen** für investive und konsumtive Auszahlungen ins folgende Haushaltsjahr. Dadurch übersteigen die Ermächtigungsübertragungen 2021

bereits den Haushaltsansatz für investive Auszahlungen. Inwieweit der Umfang der veranschlagten Investitionen realistisch umsetzbar ist, sollte regelmäßig überprüft und Übertragungen möglichst restriktiv gehandhabt werden.

Die Stadt hat bislang kein **Finanzcontrolling** und unterjähriges Berichtswesen eingerichtet. Hier bestehen für die Zukunft noch Handlungsmöglichkeiten.

Die Stadt Zülpich hat strategische Festlegungen für das **Kreditmanagement** getroffen und Prozesse etabliert, diese aber noch nicht verbindlich geregelt. Für ein zukünftig ggf. erforderliches Anlagemanagement hat die Stadt noch keinen verbindlichen Handlungsrahmen festgelegt.

Bei der Verwaltung von Fördermitteln hat die Stadt noch weitere organisatorische Optimierungsmöglichkeiten. Die Stadt sollte ihre strategischen Ziele und die Abläufe zur Fördermittelakquise schriftlich festhalten und ein förderbezogenes Berichtswesen aufbauen.

Für die Durchführung von **Vergabeverfahren** hat die Stadt Zülpich 2024 eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Damit soll künftig für alle Fachbereiche die rechtssichere, korruptionspräventive und wirtschaftliche Abwicklung von Auftragsvergaben gewährleistet werden.

Eine Vergabedienstanweisung fehlt noch und sollte kurzfristig aufgestellt werden. Eine Dienst-anweisung zur Vorbeugung von Korruption existiert bisher noch nicht. Eine Gefährdungsana-lyse zur Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze wird die Stadt in 2024 vornehmen. Sponsoring nutzt die Stadt Zülpich bisher kaum. Dennoch sollte auch eine Dienst-anweisung für Sponsoring erstellt werden.

Die betrachteten Vergabemaßnahmen im Baubereich zeigen bei den Veröffentlichungs- und In-formationspflichten Defizite.

Mit 2.540 Schülerinnen und Schülern hat die Stadt Zülpich ein vergleichsweise großes Schulumfeld und entsprechend anspruchsvoll gestaltet sich die **Digitalisierung der Schulen**. Die Stadt treibt die Ausstattung der Schulen konsequent voran. Im Schuljahr 2022/2023 kom-men bereits mehr 1.100 IT-Endgeräte in den Schulen zum Einsatz. Die vom Schulträger be-schaffte IT-Ausstattung an den Schulen ist modern und auf einem aktuellen Stand der Technik.

Präsentationstechnik steht in den Klassenräumen noch nicht flächendeckend zur Verfügung. Die Ausstattungsquote ist dementsprechend gering. Die Situation wird sich mit den geplanten und teilweise bereits realisierten Beschaffungen 2024 verbessern.

Weiterhin sind wichtige Prozesse, Konzeptionen und Regelungen noch nicht hinreichend forma-lisiert. Die Stadt Zülpich sollte deshalb den im Entwurf befindlichen Medienentwicklungsplan in Zusammenarbeit den Schulen weiter optimieren und zeitnah in Kraft treten lassen.

Die Stadt Zülpich hat den pädagogischen Bereich der Serverinfrastruktur an einen externen Dienstleister ausgelagert. Dieser übernimmt verschiedene Aufgaben wie die Datensicherung oder Aspekte der IT-Sicherheit für den pädagogischen Schulbereich.

Bisher wird der Verwaltungsbereich noch selbst in den Schulen betrieben. Allerdings ist auch hier für die zukünftigen Planungen die Auslagerung an den Dienstleister geplant. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der unterdurchschnittlich ausgeprägten IT-Sicherheitsstrukturen. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement sowie der IT-Notfallvorsorge.

Die Stadt Zülpich stellt die fristgerechte und verlässliche Bearbeitung von **ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen** sicher. Bei der Bearbeitung der aufkommenden Fälle handelt die Stadt grundsätzlich rechtmäßig. Anpassungsbedarf besteht der Beauftragung von Feuerbestattungen mit anschließender Urnenbeisetzung. Die Ersatzvornahme sollte in einem zweiteiligen Verfahren erfolgen.

Im Vergleich mit den anderen Kommunen ähnlicher Größenklassen sind die Aufwendungen für die Pflichtaufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattungen deutlich höher. Hier bestehen noch Handlungsmöglichkeiten.

Die Stadt Zülpich hat 22 kommunale **Friedhöfe** und sehr große Friedhofsflächen. Der Wandel der Bestattungskultur ist auch bei der Stadt Zülpich erkennbar. Nur rund 73 Prozent der Sterbefälle werden auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. Auch der Anteil der Urnenbestattungen hat in den letzten Jahren zugenommen und liegt bei rund 57 Prozent.

Der Stadt Zülpich gelingt es, die Kosten für das **Friedhofswesen** über die erhobenen Friedhofsgebühren im Vergleichsjahr 2022 nahezu auszugleichen. Auch bei den Trauerhallen erreicht die Stadt einen vergleichsweise hohen Kostendeckungsgrad.

Die gute Organisation und das vorhandene Friedhofskonzept erleichtern in der Praxis die Steuerung in Bezug auf die langfristige Entwicklung der Friedhofsflächen. Positiv hervorzuheben ist die Neugestaltung einer abgetrennten Friedhofsfläche zu einem Spielplatz.

Es fehlen allerdings Informationen zu den Funktionsflächen sowie Grün- und Wegeflächen. Lediglich die Gesamtfläche und die belegten Grabstellen der Friedhöfe liegen vor. Um die Steuerung weiter zu optimieren, sollte die Stadt Zülpich weitere Ziele und Kennzahlen entwickeln und diese auch regelmäßig auswerten. Die fehlenden Flächenangaben und die Aufwendungen in Bezug auf die Grün- und Wegeflächen sollte die Stadt ebenfalls sukzessive aufnehmen, um auch hier eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten zu ermöglichen.

0.2 Strukturelle Situation der Stadt Zülpich

0.2.1 Strukturen

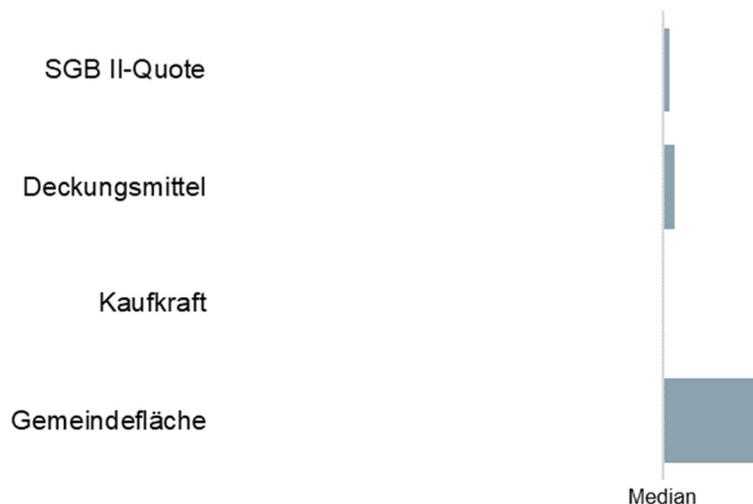
Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese kann die Kommune zum Teil unmittelbar steuern. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht 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 ein.

0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Zülpich. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹ und stellen sie in den inter- und intrakommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Strukturmerkmale der Stadt Zülpich 2023



Die SGB II-Quote liegt 2023 bei 5,02 Prozent. Bei der letzten überörtlichen Prüfung mit dem Vergleichsjahr 2017 lag der Wert bei 6,56 Prozent. Damit konnte die Stadt Zülpich eine Verbesserung erreichen. Die SGB II-Quote liegt in Zülpich in der Nähe des Medians, der bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen in der gleichen Größenklasse bei 4,95 liegt.

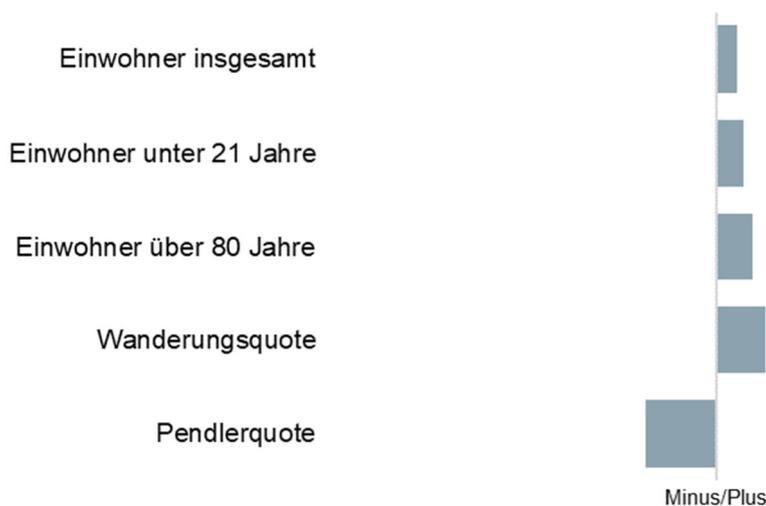
¹ IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Bundesagentur für Arbeit

Die finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmale Deckungsmittel und Kaufkraft sind im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung gestiegen. Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen und liegen je Einwohner bei 1.583 Euro. Damit positioniert sich Zülpich bei den Deckungsmitteln etwas über dem Median der geprüften Kommunen. Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung mit 22.298 Euro erreicht Zülpich im aktuellen Vergleichsjahr 2023 eine Kaufkraft von 25.714 Euro und liegt auch damit genau am Median der geprüften Kommunen. Zu berücksichtigen ist, dass sich Vergleichswerte landesweit im Durchschnitt verbessert haben.

Intrakommunaler Vergleich

Im intrakommunalen Vergleich stellt die Y-Achse im Diagramm einen neutralen Wert der Kennzahl dar. D.h. es gibt keine Veränderungen gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung bzw. die Quoten sind ausgeglichen. Die Kennzahlenwerte auf der linken Seite des Diagramms zeigen einen Rückgang bzw. negative Salden und Kennzahlenwerte auf der rechten Seite Zunahmen bzw. Überschüsse an.

Strukturmerkmale Stadt Zülpich 2023



Die Kennzahlen zur Einwohnerentwicklung und die Wanderungsquote stellen die Entwicklung in den letzten fünf Jahren dar. Die Wanderungsquote zeigt dabei an, ob eine Kommune Einwohner aus dem Saldo von Zu- und Fortzügen hinzugewinnen kann oder ob mit einer rückläufigen Entwicklung zu rechnen ist.

Zum 31. Dezember 2022 verfügt die Stadt Zülpich laut IT.NRW über einen Stand von 21.025 Einwohnern. Gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2017 mit 19.998 Einwohnern bedeutet

dies einen Anstieg von 1.027 Einwohnern. Wie auch in der letzten überörtlichen Prüfung dargestellt, verzeichnet die Stadt Zülpich auch in der nunmehr aktualisierten Bevölkerungsstatistik Einwohnerzuwächse. Die Bevölkerungszahl entwickelt sich deutlich positiver als von den Prognosen der Bevölkerungsvorausberechnungen vorgesehen.

Bei der Altersstruktur der Stadt zeigt sich eine deutliche Zunahme der Einwohner über 80 Jahre. Diese steigen von 1.155 in 2017 auf 1.306 in 2022. Der Anteil der Einwohner über 80 steigt damit von 5,7 Prozent in 2017 auf 6,2 Prozent in 2022. Im gleichen Zeitraum steigen die Einwohner unter 21 von 4.067 auf 4.293 Einwohner. Der Anteil an der Bevölkerung ist mit 20,3 Prozent 2017 bzw. 20,4 Prozent 2022 deutlich größer.

Die Stadt Zülpich hat mit ihrer Stadtentwicklungsgesellschaft und privaten Projektentwicklern mehrere Neubaugebiete erschlossen und arbeitet auch aktuell an der weiteren Erschließung von Baugrundstücken. Die hohe Nachfrage nach Bauland in den letzten Jahren führt zu einer positiven Bevölkerungsentwicklung, aber auch zu einer positiven Wanderungsquote. Es gibt mehr Zu- als Fortzügen in Zülpich.

Die Pendlerquote zeigt an, ob die Mehrheit der Berufstätigen ein- oder auspendelt. In Zülpich zeigt die negative Pendlerquote an, dass die Mehrheit der Berufstätigen Einwohner beruflich auspendelt.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung am 19. Juli 2019 in einer fraktionsübergreifenden Sitzung unter Beteiligung des Rechnungsprüfungsausschusses vor. Die Beratung des Rechnungsprüfungsausschusses über die enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen sowie der Stellungnahme des Bürgermeisters erfolgte am 09. Mai 2019. Der Ratsbeschluss erfolgte in der Sitzung am 06. Juli 2019.

Die Stadt Zülpich hat sich im Nachgang mit den Feststellungen und Empfehlungen auseinandergesetzt und die Empfehlungen auf ihre Realisierung geprüft. Ein Teil der Empfehlungen wurde umgesetzt. Nicht umgesetzt wurde lediglich die Empfehlung zur Erhöhung der Friedhofsgebühren.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 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 vieler Kommunen und die ge-

setzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen². Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis 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 sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikerinnen und 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.

0.4.2 Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht, den Teilberichten und dem gpa-Kennzahlen-set:

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthemen haben wir Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit sowie zur Örtlichen Rechnungsprüfung in die Anlagen zum Vorbericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

² § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

³ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

Wertung: Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW der Kommune notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Sollvorstellung: Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Kommunen gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage. Die Sollvorstellung ist *kursiv* gedruckt.

Analyse: Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Empfehlung: Letztlich weisen wir dann die bei der Prüfung erkannten Verbesserungspotenziale als Empfehlung aus.

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) kennzeichnen wir im Prüfungsbericht mit einem Zusatz.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sowie die Stellungnahmen der Kommunen werden auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 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 von maximal 46 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern (= große kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen. Hierdurch kann die gpaNRW die kommunalspezifischen Besonderheiten bei den einzelnen Größenklassen innerhalb der kleinen kreisangehörigen Kommunen besser berücksichtigen.

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.

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 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 Handlungsfeldern 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.

0.5.3 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die die gpaNRW in vorangegangenen Prüfungen betrachtet hat. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der kleinen kreisangehörigen Kommunen 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 diese für ihre interne Steuerung nutzen.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Zülpich wurde im Zeitraum April 2023 bis April 2024 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Zülpich hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Zur Prüfung haben uns die Jahresabschlüsse 2016 bis 2021 und die Haushaltspläne bis 2023 einschließlich der mittelfristigen Finanzplanung vorgelegen. Darüber hinaus berücksichtigen wir aktuelle Entwicklungen, wie z. B. den Entwurfsstand des Jahresabschlusses 2022 und den vor Kurzem beschlossenen Haushalt 2024. Für die interkommunalen Vergleiche verwenden wir überwiegend die Daten der Jahre 2021 und 2022.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Torsten Binder
Finanzen	Sabine Jary
Vergabewesen	Christina Hasse
Informationstechnik an Schulen	Jens Aschmutat
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Corinna Bauerfeld
Friedhofswesen	Corinna Bauerfeld

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Das Abschlussgespräch im Verwaltungsvorstand hat am 09. April 2024 stattgefunden.

Herne, den 03. Juni 2024

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Thomas Nauber	Torsten Binder
Abteilungsleiter	Projekteiter

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabellen

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Steigende Belastungen aus sozialen, kaum steuerbaren Pflichtaufgaben engen den kommunalen Handlungsspielraum zukünftig weiter ein und erschweren den Haushaltsausgleich.	E1	Um mittel- und langfristig einen nachhaltigen Haushaltsausgleich darstellen zu können, sollte die Stadt Zülpich ihren eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen. Kommunale Aufgaben sollten weiterhin hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit überprüft und Standards regelmäßig kritisch überprüft werden.
F2	Die Stadt Zülpich befindet sich in der ersten Jahreshälfte oftmals in der vorläufigen Haushaltsführung, da die Haushaltssatzung nicht fristgerecht angezeigt wird. Auch bei der Auf- und Feststellung des Jahresabschlusses kommt es zu Verzögerungen.	E2	Die Stadt Zülpich sollte den Beratungsprozess im Rat so rechtzeitig beginnen, dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gem. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW erfolgen kann. Eine vorläufige Haushaltsführung bzw. damit einhergehende Haushaltsbeschränkungen sollte die Stadt möglichst vermeiden.
F3	Die Stadt Zülpich hat noch kein Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen eingerichtet.	E3	Die Stadt Zülpich sollte ein unterjähriges Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen aufbauen. Ein standardisiertes Controlling und ein darauf aufbauendes Berichtswesen sollte die Entscheidungsträger in die Lage versetzen, bei gefährdeten Haushaltszielen rechtzeitig gegensteuern zu können.
F4	Die Stadt Zülpich hat entgegen § 22 KomHVO noch keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen schriftlich festgelegt.	E4	Die Stadt Zülpich sollte Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen festlegen und in einer Dienstanweisung oder Richtlinie regeln. Alternativ besteht die Möglichkeit, Grundsätze gem. § 22 KomHVO in der Haushaltssatzung zu regeln.
F5	Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen sind seit 2019 deutlich angestiegen und übersteigen 2021 bereits den Haushaltsansatz. Es gelingt der Stadt Zülpich oftmals nicht, ihre Investitionsvorhaben wie geplant umzusetzen.	E5	Zur besseren Transparenz sollte die Stadt Zülpich Ermächtigungen restriktiver übertragen und dabei berücksichtigen, ob eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist.
F6	Die Stadt Zülpich hat strategische Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen, diese aber nicht verbindlich geregelt.	E6	Die Stadt Zülpich sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Fördermittelakquise verschriftlichen. Damit verbundene Verfahrensabläufe und Standards sollten verbindlich und einheitlich festgelegt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Stadt Zülpich bewirtschaftet und verwaltet ihre Fördermittel dezentral. Die Stadt hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet.	E7	Die Stadt Zülpich sollte sich einen Gesamtüberblick über ihre laufenden und geplanten Förderprojekte verschaffen. Hierzu sollte sie eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln und diesbezüglich relevanten Daten (Auflagen und Fristen usw.) aufbauen. Auf dieser Basis sollte die Stadt sukzessive ein Berichtswesen einrichten. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der Fördermaßnahmen informiert werden.
F8	Die Stadt Zülpich hat Regelungen zum Kreditmanagement getroffen, diese aber noch nicht schriftlich fixiert.	E8	Die Verwaltung der Stadt Zülpich sollte im Hinblick auf ggf. zukünftige Kreditaufnahmen den Handlungsrahmen, Entscheidungsbefugnisse und das Verfahren mit dem Rat abstimmen und verbindlich regeln. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder in einer Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement festlegen.
F9	Die Stadt Zülpich hat noch keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ein Anlagemanagement getroffen, da sie selten Kapitalanlagen tätigt. Hierfür standen bisher kaum liquide Mittel zur Verfügung.	E9	Die Stadt Zülpich sollte auch für das Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen festlegen. Dieser sollte im Rat beschlossen werden. Die Vorgaben können mit Regelungen zum Kreditmanagement zusammengefasst werden.
Vergabewesen			
F1	Die Softwareunterstützung bei Vergabeverfahren ist bisher nicht optimal, soll aber mit der Einrichtung der zentralen Vergabestelle verbessert werden. Auch fehlt eine Vergabedienstanweisung. Die Zuständigkeitsregelungen bei Vergabeentscheidungen verlängern unnötig das Vergabeverfahren. Die Stadt Zülpich hält nicht immer konsequent die Veröffentlichungspflichten ein.	E1.1	Die Stadt Zülpich sollte eine Dienstanweisung Vergabe aufstellen.
		E1.2	Die Stadt Zülpich sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A vor und nach der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.
		E1.3	Die Stadt Zülpich sollte für die geplante zentrale Vergabestelle baldmöglichst die Aufgabenzuordnung regeln.
		E1.4	Die Stadt Zülpich sollte die Auftragserteilung nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht zusätzlich von politischen Gremien beschließen lassen. Die Kriterien für die Entscheidung sind bereits vor der Submission festzulegen, sodass eine Beteiligung des Vergabeausschusses nach Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters obsolet ist.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Zülpich hat eine Person in der Verwaltung bestellt, die für die örtliche Prüfung verantwortlich ist. Welche Vergaben geprüft werden, entscheidet die örtliche Prüfung eigenständig.	E2	Die Stadt Zülpich sollte bei den von ihr selbst durchgeführten Vergaben Regelungen für eine verbindliche Vergabepfung fixieren. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.
F3	Die Stadt Zülpich beugt Korruption nicht aktiv vor. So gibt es weder eine Dienstanweisung noch eine Schwachstellenanalyse.	E3.1	Eine Schwachstellenanalyse sollte für die Stadt Zülpich durchgeführt werden. Um die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen, sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden.
		E3.2	Die Stadt Zülpich sollte die Annahme von Vergünstigungen detaillierter regeln. Mit Ausnahme geringwertiger Vergünstigungen sollten sie weiterhin untersagt sein.
		E3.3	Die Stadt Zülpich sollte der Anzeigepflicht des KorruptionsbG zu den Nebentätigkeiten nachkommen.
		E3.4	Die Abfragen vor Erteilung eines Auftrages nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz sollte durch die geplante zentrale Vergabestelle erfolgen.
		E3.5	Die Stadt Zülpich sollte die EU-Hinweisgeber-Richtlinie umsetzen und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen erarbeiten und verbindlich festlegen.
F4	Die Stadt Zülpich nimmt Sponsoringleistungen selten in Anspruch und hat dafür keine verbindlichen Regelungen, z.B. in einer Dienstanweisung, getroffen.	E4	Die Stadt Zülpich sollte z.B. in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen zum Sponsoring erlassen. Sponsoringverträge sollten grundsätzlich schriftlich und zeitlich befristet geschlossen werden, Neben- und Folgekosten sowie Haftungsrisiken sollten zu Gunsten der Stadt minimiert werden.
F5	Die Stadt Zülpich hat die vergaberechtlichen Aspekte beim Nachtragswesen nicht geregelt. Eine regelmäßige Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E5.1	Die zentrale Vergabestelle sollte die Nachträge vergaberechtlich begleiten.
		E5.2	Die Stadt Zülpich sollte Nachträge hinsichtlich der Höhe, der Gründe und der beteiligten Unternehmen systematisch auswerten.
F6	Die Stadt Zülpich hat die Vergaben der betrachteten Baumaßnahmen nicht vollständig und nachvollziehbar dokumentiert.	E6.1	Vergabevermerke sind zwingend für jede Vergabe anzufertigen. Prüfungsergebnisse von externen Planungsbüros können dabei berücksichtigt werden.
		E6.2	Die beauftragten Planungsbüros sollten Abweichungen sowohl von den Kostenberechnungen zu den Ausschreibungsergebnissen als auch zu den geänderten Leistungen während des Bauverlaufes schriftlich begründen.
		E6.3	Die Beseitigung etwaiger Mängel sollte im Abnahmeprotokoll vermerkt werden.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik an Schulen			
F1	Bei der Steuerung der Schul-IT besteht bei der Stadt Zülpich Optimierungspotential.	E1.1	Die Stadt Zülpich sollte auf Grundlage der bestehenden bzw. zu aktualisierenden Medienkonzepte der Schulen den Entwurf des Medienentwicklungsplans um konkrete Ausstattungs- und Investitionsplanung erweitern und entsprechende Meilensteine definieren und inhaltlich erweitern.
		E1.2	Die Stadt Zülpich sollte den Prozess der IT-Ausstattung für alle Beteiligten verbindlich festlegen. Ein schriftlich fixierter Warenkorb, bzw. –katalog kann die Homogenisierung der IT-Ausstattung unterstützen.
		E1.3	Die Stadt Zülpich sollte darauf hinwirken, dass die Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support eindeutig geregelt und formalisiert werden.
F2	Die Stadt Zülpich hat im interkommunalen Vergleich niedrige Ausstattungsquoten an Grund- und weiterführenden Schulen. Gleichwohl treibt sie die Ausstattung ihrer Schulen konsequent mit moderner Technik voran.	E2	Die Stadt Zülpich sollte ihre Ausstattungsplanung aufgrund der bestehenden und noch zu aktualisierenden Medienkonzepte der Schulen zügig und konsequent vorantreiben.
F3	Bei der IT-Sicherheit der Schulen der Stadt Zülpich besteht Optimierungspotential in fast allen geprüften Sicherheitsaspekten.	E3	Die Stadt Zülpich sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen mit Priorität umsetzen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Die gleichzeitige Beauftragung der Urnenbeisetzung mit der Einäscherung ist zur unmittelbaren Gefahrenabwehr nicht zwingend erforderlich. Dies kann sich bei streitigen Verfahren negativ auf die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen auswirken.	E1	Die Stadt Zülpich sollte Feuerbestattungen bei Ersatzvornahmen künftig unter Berücksichtigung der getrennten Vornahme der Einäscherung und der späteren Urnenbeisetzung durchführen.
F2	Die Stadt Zülpich hat bislang keine Verfahrensstandards verbindlich vorgegeben. Eine einheitliche Aufgabenerledigung, beispielsweise in Fällen der Abwesenheitsvertretung, ist daher nicht verlässlich gewährleistet.	E2	Die Stadt Zülpich sollte anhand einer Checkliste die für die Fallbearbeitung erforderlichen Arbeitsschritte vorgeben, damit eine einheitliche und verlässliche Bearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen auch in Vertretungsfällen gewährleistet ist.
F3	Die vergleichsweise hohen Kostenerstattungen entlasten den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung nicht. Hintergrund sind die überdurchschnittlichen hohen Aufwendungen. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.	E3	Die Stadt Zülpich sollte die Wirtschaftlichkeit der ordnungsbehördlichen Bestattungen hinterfragen. Durch regelmäßig Preisanfragen bzw. Markterkundungen für die zu erbringenden Bestattungsleistungen sollte sie überprüfen, ob sie die hohen Aufwendungen je Bestattungsfall perspektivisch reduzieren kann.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Zülpich hat die langfristigen Ziele zum Friedhofswesen in dem „Konzept zur Schaffung von Verbesserungen für die Friedhofssituation“ verankert. Das bewertet die gpaNRW positiv. Die Definition von weiteren Kennzahlen zur Erreichung der Ziele könnten die Steuerung aufwerten.	E1	Die Stadt Zülpich sollte die hinterlegten Kennzahlen und Ziele auch in der Praxis als Steuerungsinstrument nutzen. Darüber hinaus sollte sie weitere Kennzahlen und Ziele entwickeln und regelmäßig auswerten, um die Steuerung weiter zu optimieren.
F2	Die Stadt Zülpich bewertet in ihrer Gebührenkalkulation die Vorteile der einzelnen Grabarten noch nicht über Äquivalenzziffern. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.	E2	Die Stadt Zülpich sollte die Verteilung der Kosten, z.B. über die Nutzung der Äquivalenzzifferkalkulation, verändern. Dies ermöglicht die Steuerung des Nachfrageverhaltens auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und führt zur angemessenen Beteiligung aller Nutzer an den Gesamtkosten.
F3	Fehlende Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen, sowie den Funktionsflächen erschweren die Steuerung zur Auslastung und Entwicklung der Bestatungsflächen.	E3	Die Stadt Zülpich sollte die flächenmäßige Erfassung zu den Grün- und Wegeflächen, als auch zu den Funktionsflächen sukzessive durchführen, um umfassende Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf ihren Friedhöfen zu erhalten.
F4	Fehlende Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen sowie unklarer Aufwand für die Pflege und Instandhaltung erschweren eine wirtschaftliche Steuerung der Grün- und Wegeflächen.	E4	Die Stadt Zülpich sollte die Aufwendung der Unterhaltung und die detaillierten Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen sukzessive ermitteln und miteinander verknüpfen. Damit kann sie die wirtschaftlichen Auswirkungen veränderter Strukturen aber auch die Pflegestandards besser bewerten.

0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte⁴ in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten⁵ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

Da die Kooperationsprojekte in den Kommunen sowohl thematisch als auch von der Rechtsform her sehr heterogen ausfallen, hat die gpaNRW bei ihrer Online-Befragung zunächst aus Gründen der klaren Abgrenzbarkeit die formelle interkommunale Zusammenarbeit nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) sowie nach privatem Recht abgefragt. Die weiteren Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) bleiben bei der Erhebung daher zunächst unberücksichtigt. Die Erfahrungen aus vorhergehenden Prüfungssegmenten zeigen aber, dass die Kooperationen außerhalb formaler Regelungen ein breites Themenspektrum umfassen.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Zülpich nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

⁴ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f. Erscheinungsjahr 2022

⁵ Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

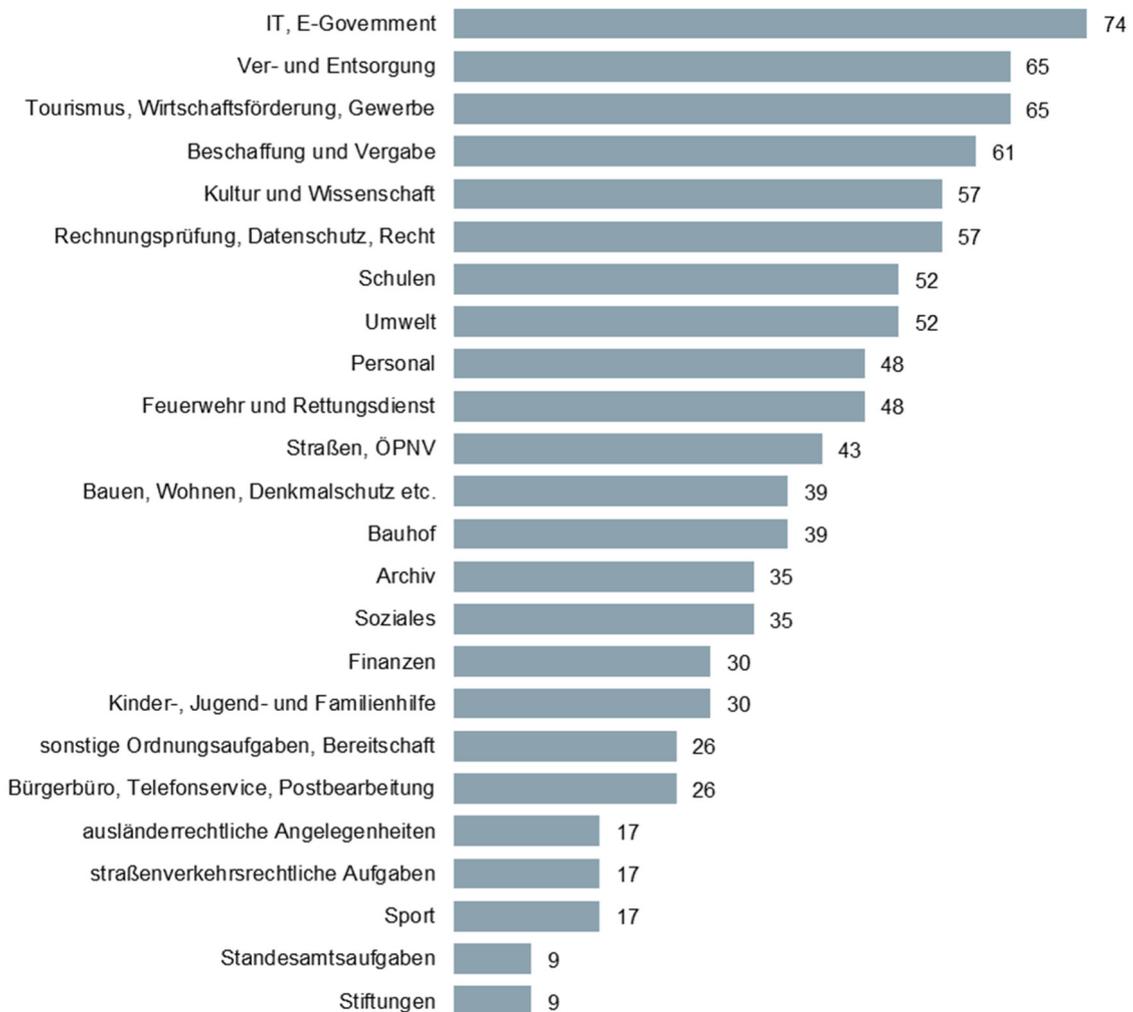
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 23 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.8.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

Der nachfolgenden Auswertung liegen als Basis die Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen zu den Aufgabenfeldern, in denen bereits IKZ-Projekte umgesetzt worden sind, zugrunde.

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ in Prozent



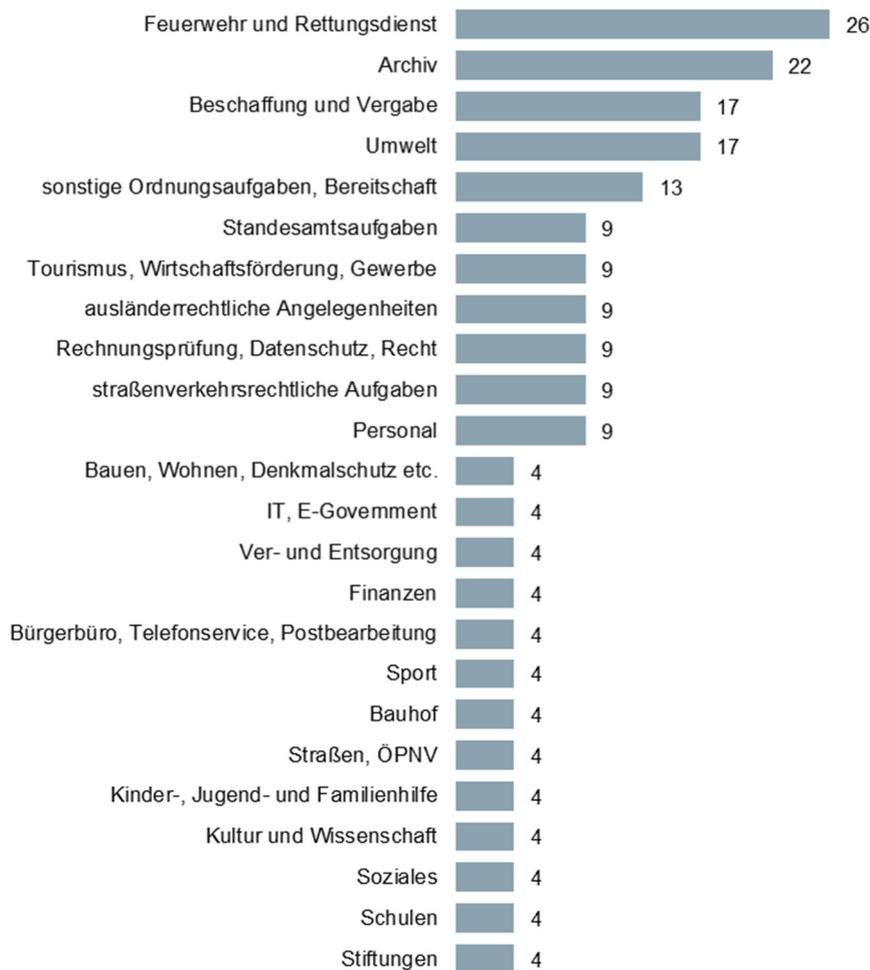
Die befragten Kommunen setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts-, als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten

IT und E-Government, Ver- und Entsorgung und Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe.

0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Die nachfolgende Auswertung zeigt die Aufgabenfelder, in denen für die Zukunft IKZ-Projekte geplant sind.

Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent



Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich nach dem aktuellen Erhebungsergebnis Feuerwehr und Rettungsdienst deutlich als Schwerpunktthema heraus. Danach folgt der Aufgabenblock Archiv. Mit einigem Abstand folgen die Aufgabenblöcke Beschaffung und Vergabe sowie Umwelt.

0.8.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab. Die Ergebnisse bzw. die prozentuale Verteilung basieren auf den Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen.

Kooperationspartner IKZ in Prozent



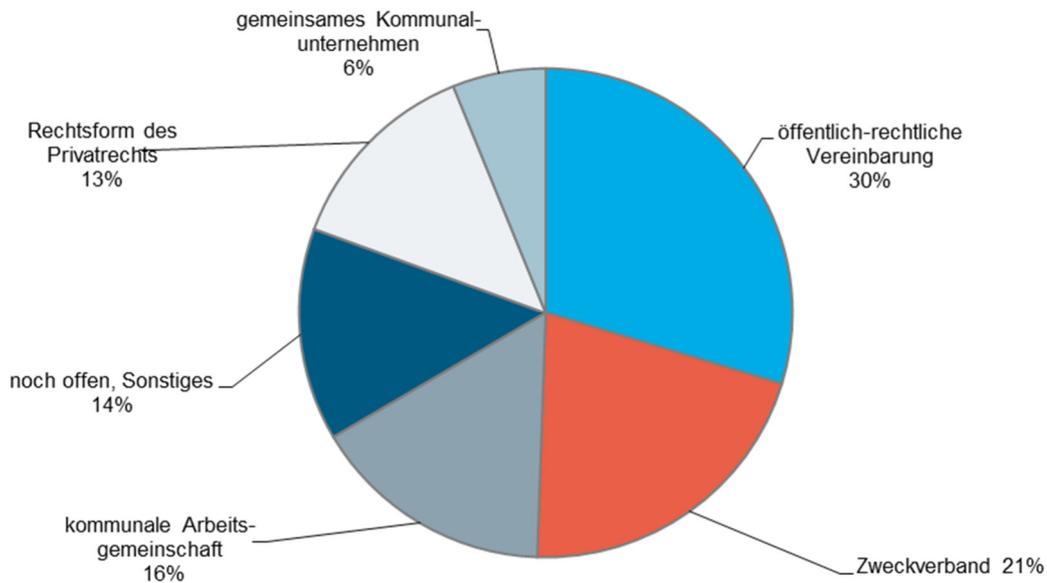
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen. Dabei stehen nach den bisherigen Rückmeldungen aus den Kommunen Themen wie IT, E-Government, Ver- und Entsorgung und Wirtschaftsförderung und Touristik ganz oben auf der „Hitliste“.

0.8.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen⁶.

⁶ Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Rechtsformen IKZ in Prozent



Fast ein Drittel der bisher befragten Kommunen sehen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Ein weiterer Grund für die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung könnte auch in einer größeren und flexibleren Gestaltungsmöglichkeit liegen, zumal kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden muss. Zusätzliche finanzielle Aufwendungen bedingt durch neue Gremienstrukturen und schnellere Entscheidungswege sind weitere Vorteile der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gegenüber anderen Rechtskonstruktionen.

0.8.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

Abgebildet sind nachfolgend die unterschiedlichen, genannten Zielsetzungen zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

Ziele IKZ in Prozent



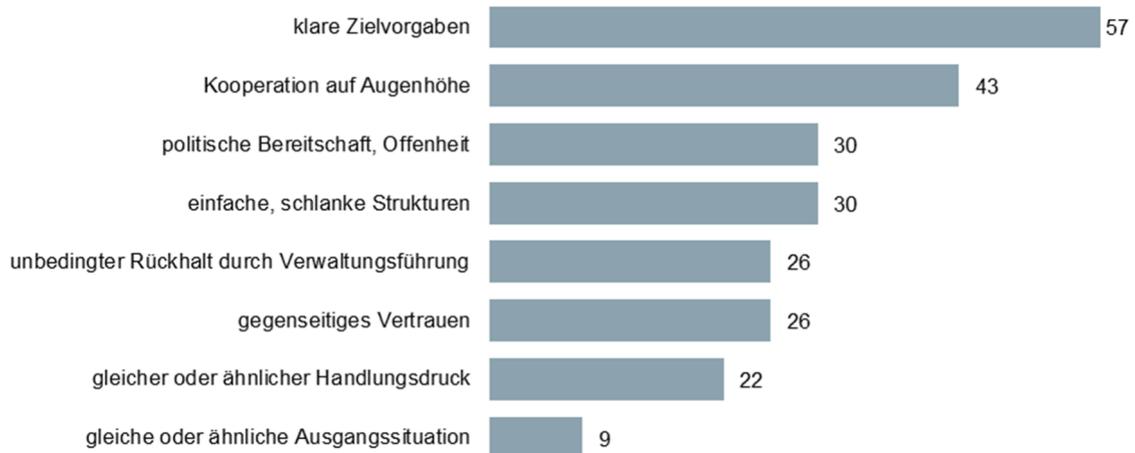
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung einer solchen sind die klaren Schwerpunkte in der Zielformulierung. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich bereits aus diversen kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Zudem ist eine messbare Einsparung bei der Aufgabenerledigung durch Kooperationen nachzuweisen, um z.B. eine Projektförderung des Landes zu erhalten. Insofern ist die höchste Priorität des Kriteriums Wirtschaftlichkeit wenig überraschend. Ob dies auch in Zukunft so bleibt, muss sich u. a. mit Blick auf den demografischen Wandel und den damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen viele Kommunen händierend und oftmals auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann - ungeachtet wirtschaftlicher Überlegungen - möglicherweise in einigen Kommunen die noch einzig realisierbare Form der Aufgabenerledigung darstellen.

0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

Nach einem vereinbarten Zeitraum sollte die Kommune evaluieren, ob und inwiefern sie die erwarteten Ziele auch erreicht hat. Dies gilt insbesondere, wenn die Kommune mit der IKZ wirtschaftliche Effekte erwartet. Die Frage, ob eine IKZ für die Beteiligten erfolgreich war, hängt - wie die bisherigen Rückmeldungen zeigen - von mehreren Erfolgsfaktoren ab.

Die gpaNRW hat nachfolgend speziell ausgewertet, welche Erfolgskriterien die Kommunen jeweils für sich priorisiert und konkret den Rängen 1 bis 3 zugeordnet haben.

Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

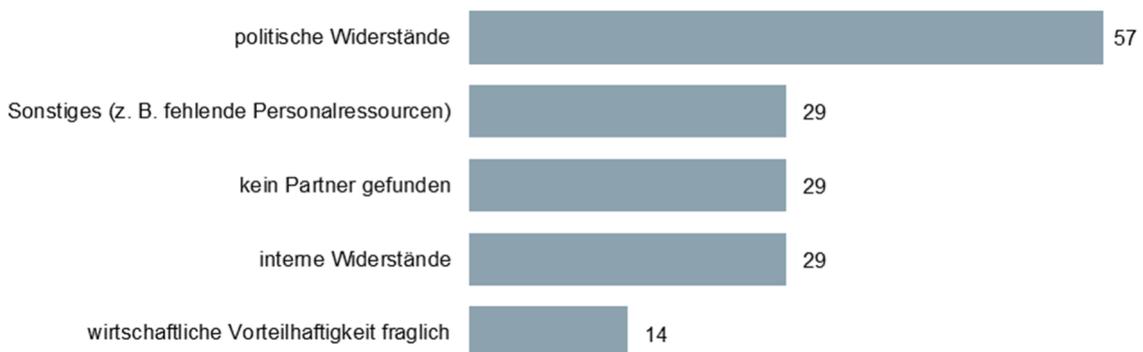


Nach dem derzeitigen Stand der Erhebung sind die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren klare Zielvorgaben, die Kooperation auf Augenhöhe sowie die politische Bereitschaft und Offenheit. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck.

0.8.1.7 Hindernisse

Die Kommunen, die IKZ-Projekte zwar geprüft, aber nicht umgesetzt haben, haben wir nach den Hindernissen gefragt, die in der Regel für das Scheitern von IKZ-Projekten verantwortlich sind.

Hindernisse IKZ in Prozent



Die Priorität bei den Hindernissen für interkommunale Zusammenarbeit lag bei politischen Widerständen. Bemerkenswert ist, dass die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit eine untergeordnete Rolle bei den Hindernissen zu spielen scheint.

0.8.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Zülpich

Für die Stadt Zülpich ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung.

Wie viele andere Kommunen strebt die Stadt an, dadurch die Aufgaben wirtschaftlicher und mit einer höheren Qualität zu erledigen. Wesentliche Ziele sind die Sicherung der Aufgabenerledigung und Risikostreuung. Kooperation auf Augenhöhe, klare Zielvorgaben, Einbindung der Beschäftigten und Personalvertretungen sind nach Einschätzung der Stadt Zülpich die wichtigsten Erfolgsfaktoren für eine gute Zusammenarbeit.

In Zülpich liegen die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten

- in den internen Dienstleistungsbereichen (Baugenehmigungsverfahren, Informationstechnik und e-Government) und
- im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (Wasserversorgung, Abfallwirtschaft, Hochwasserversorgung, Kindertagesstätten, Krankenhaus Musikschule, Volkshochschule und Tourismus).

Eine interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen und bei der Rufbereitschaft wurde geprüft, ist aber nicht zustande gekommen. Die Anforderungen an die Ausgestaltung und Finanzierung der interkommunalen Zusammenarbeit waren unterschiedlich. Eine Einigung konnte nicht erzielt werden.

0.9 Anlage 3: Örtliche Rechnungsprüfung

Im Handlungsfeld Örtliche Rechnungsprüfung (ÖRP) verfolgt die gpaNRW das Ziel, eine flächendeckende Transparenz bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darüber herzustellen, wie die gesetzlichen Pflichtaufgaben und ggf. weitere freiwillige Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Über einen Online-Fragebogen und ein ergänzendes Gespräch vor Ort erheben wir die tatsächliche Situation bzw. das individuelle Vorgehen in der jeweiligen Kommune in diesem Handlungsfeld.

In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern (= große kleine kreisangehörige Kommunen) einbezogen.

0.9.1 Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme

Bisher haben wir in 26 Kommunen untersucht, wie und in welchem Umfang die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung vor Ort wahrgenommen werden.

Zunächst stellen wir nachfolgend die Zwischenergebnisse der interkommunalen Bestandsaufnahme dar. Anschließend beschreiben wir die Situation in der Stadt Zülpich.

0.9.1.1 Interkommunaler Vergleich der Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung

Beim interkommunalen Vergleich der Aufgabenwahrnehmung der Örtlichen Rechnungsprüfung haben wir zu den folgenden Fragen eine Bestandsaufnahme durchgeführt:

- Wer prüft in den kleinen kreisangehörigen Kommunen?
- Was wird geprüft?
- Wie wird geprüft?

Bei der Frage „**Wer prüft in den kleinen kreisangehörigen Kommunen?**“ haben wir durch die Bestandserhebung die folgenden Erkenntnisse gewonnen:

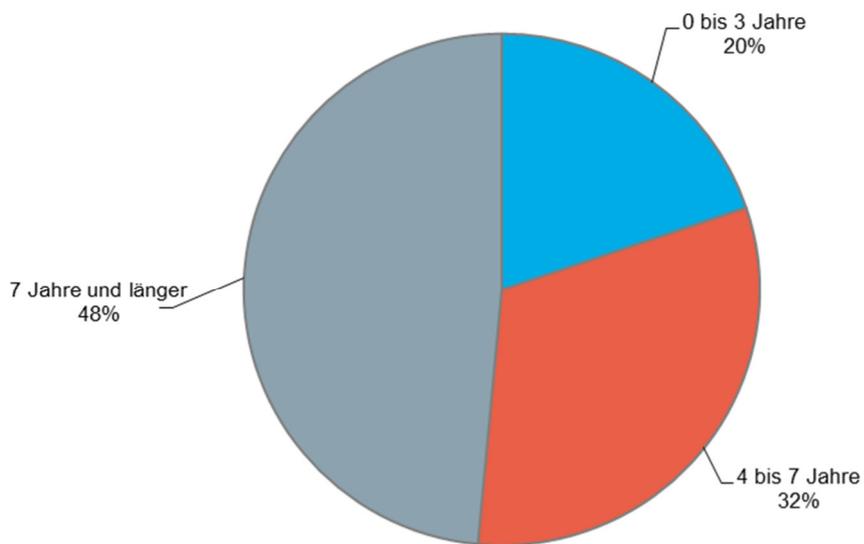
Aufgabenwahrnehmung Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2021



- In 21 von 26 Kommunen (81 Prozent) haben **Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen (WP)** die Aufgaben der Rechnungsprüfung übernommen.
- In 20 von 26 Kommunen (77 Prozent) führt der **eigene Rechnungsprüfungsausschuss** die Aufgaben der Rechnungsprüfung durch.
- Nur in zwei Fällen (8 Prozent) werden die Aufgaben der örtlichen Prüfung von geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer wahrgenommen.

Eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) mit dem Kreis oder anderen Gemeinden nutzen - nach derzeitigem Umfrageergebnis – lediglich eine Kommunen als Option.

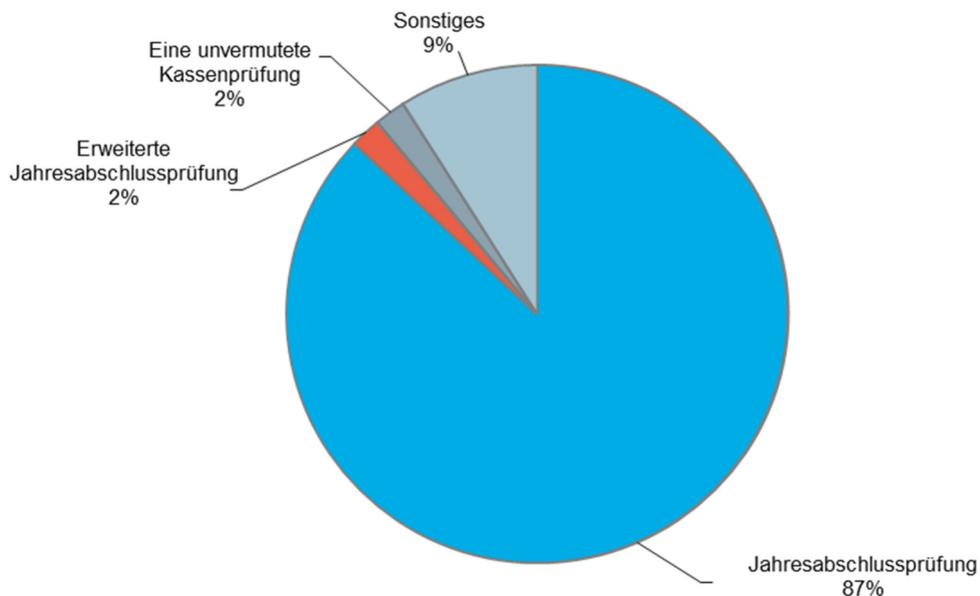
Beauftragungszeitraum WP in Prozent 2021



Bei den Kommunen, bei denen ein WP beauftragt ist, erfolgt die Zusammenarbeit in rd. 48 Prozent der Fälle bereits seit sieben und mehr Jahren. Diese Kontinuität ist aus Sicht der Kommune nachvollziehbar. Der Public Corporate Governance Kodex empfiehlt bei Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, einen Wechsel nach fünf Jahren.

Bei der Frage „**Was wird geprüft?**“ haben wir durch die Bestandserhebung die folgenden Erkenntnisse gewonnen:

Prüfungsauftrag an WP in Prozent 2021



Im Regelfall prüft der WP nur den Jahresabschluss der Kommune. Eine erweiterte Jahresabschlussprüfung ist anders als bei den Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gesetzlich nicht verbindlich vorgeschrieben und wird daher nicht beauftragt.

Bei der erweiterten Jahresabschlussprüfung wird auch die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geprüft. Nach dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Prüfungsstandard 731, TZ 18,⁷ gliedert sich die Prüfung der Haushaltswirtschaft in die Prüfung der Rechtmäßigkeit vorgenommener Transaktionen, die Prüfung der Zweckmäßigkeit vor dem Hintergrund der gestellten Aufgaben und die Prüfung der organisatorischen Maßnahmen, die der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung dienen sollen. Auch das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) empfiehlt bereits seit 2009 in seiner Prüfungsleitlinie IDR 720⁸ eine Erweiterung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Die Prüfung erfolgt anhand eines Fragenkataloges, der auch u. a. von der gpaNRW bei örtlichen Prüfungen von Jahresabschlüssen eingesetzt wird.

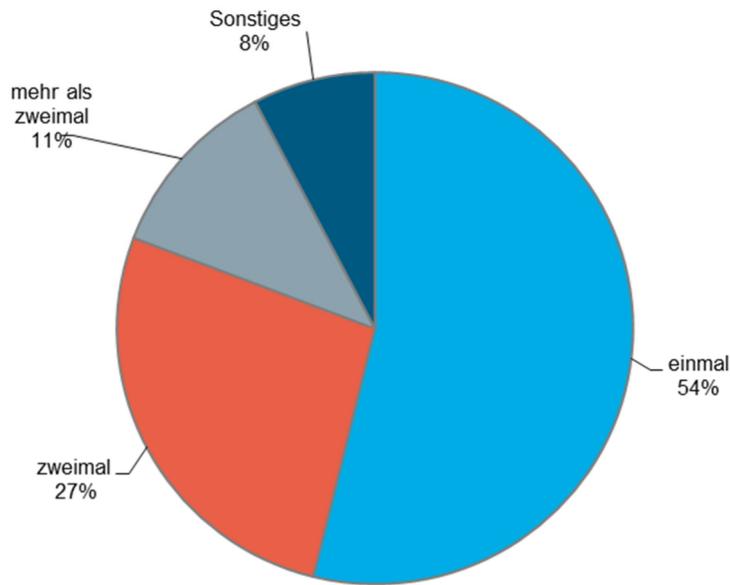
Als Zwischenergebnis aus der Befragung wird bereits zum jetzigen Zeitpunkt deutlich, dass viele optionale (Prüfungs-)Aufgaben, die bei größeren Kommunen zum Standard gehören, nicht wahrgenommen werden, weder durch den Rechnungsprüfungsausschuss noch durch Dritte. Hierzu zählen insbesondere Programmprüfungen und Vergabeprüfungen einschließlich technischer Prüfungen.

Bei der Frage „**Wie wird geprüft?**“ haben wir durch die Bestandserhebung die folgenden Erkenntnisse gewonnen bzw. Prüfungselemente und –prozesse angetroffen:

⁷ Vgl. IDW (Hrsg.) IDW Prüfungsstandards, (IDW PS) Stellungnahmen zur Rechnungslegung (IDW RS) IDW Standards (IDW S)

⁸ Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. ([idrd.de](https://www.idrd.de)) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

Sitzungshäufigkeit Rechnungsprüfungsausschuss in Prozent 2021



- In der Regel tagt der Rechnungsprüfungsausschuss ein- bis zweimal pro Jahr.
- In keinem einzigen Fall wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss ein Jahresprüfplan vorgelegt.
- Es existiert keine risikoorientierte mehrjährige Prüfungsplanung.

Im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle haben sich - zumindest seit der Gründung des IDR im Jahr 2006 - bundesweite Prüfungsleitlinien⁹ herausgebildet. Diese dienen dazu, die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, zu verbessern. Dabei gehören ein „Jahresprüfplan“ und eine „mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung“ und auch sogenannte „Produktprüfungen“ zum Standard einer zeitgemäßen öffentlichen Finanzkontrolle. Unter „Produktprüfungen“ versteht man Prüfungen eines bestimmten Aufgabebereiches einer Kommune dahingehend, ob die Leistungserbringung rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

Unsere Bestandsaufnahme hat auf Basis der bisherigen Erhebungen ergeben, dass das Instrument der IKZ kaum genutzt wird. Es können hierdurch insbesondere bei Vergaben prüfungsfreie Räume entstehen.

0.9.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Zülpich

In der Stadt Zülpich werden die Aufgaben der Örtlichen Rechnungsprüfung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wahrgenommen.

⁹ Leitlinien & Arbeitshilfen - IDR e. V. (idrd.de) <https://www.idrd.de/pruefungsleitlinien>

Die Beauftragung erfolgte im Oktober 2020 mit der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2019.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft den Jahresabschluss/Gesamtjahresabschluss der Stadt Zülpich. Darüber hinaus erfolgen laufende Prüfungen der Vorgänge in der Geschäftsbuchhaltung. Weitere Prüfungen, wie sie in § 104 Absatz 1 GO NRW genannt sind, wurden nicht beauftragt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung von Vergaben.

Der Rechnungsprüfungsausschuss in der Stadt Zülpich tagte im Jahr 2021 mehr als zwei Mal. Dabei beschäftigte er sich mit der Prüfung des Jahresabschlusses. Der Kreis Euskirchen hat mit Satzung die Erhebung von Elternbeiträgen für Kindertagesstätten auf die kreisangehörigen Kommunen übertragen. Die Prüfung dieser Geschäftsvorfälle bzw. Belege erfolgt ebenfalls durch den Rechnungsprüfungsausschuss.

Ein Jahresprüfplan wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht vorgelegt, ebenso keine mehrjährige risikoorientierte Prüfungsplanung. Diese Vorgehensweise in der Stadt Zülpich entspricht grundsätzlich der geltenden Rechtslage nach der GO NRW. Die gpaNRW wirbt in diesem Zusammenhang dafür, zusätzliche Prüfungselemente und –prozesse z. B. im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu implementieren. Hierdurch entsteht ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dies betrifft insbesondere die Prüfung von Vergaben und Prüfung von Softwareprogrammen. Durch die kdVz Rhein-Erft-Rur erfolgt die Programmprüfung nur für die von ihr selbst angebotenen Software-Produkte.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

Die Feststellungen und Empfehlungen hat die gpaNRW tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Stadt Zülpich konnte das im Jahre 2013 aufgestellte Haushaltssicherungskonzept (HSK) bereits in 2017 – ein Jahr früher als geplant – erfolgreich beenden. Seitdem kann die Stadt Zülpich fortlaufend den Haushaltsausgleich darstellen. Neben Konsolidierungserfolgen wirken sich insbesondere steigende Gewerbe – und Einkommenssteuern begünstigend aus. Auch strukturell ist der Haushalt 2021 ausgeglichen. Durch die erzielten Überschüsse konnte das städtische Eigenkapital gestärkt werden. Der Haushaltsausgleich 2022 gelingt allerdings nur aufgrund der gesetzlich geforderten Isolierung krisenbedingter Schäden als außerordentliche Erträge. Insofern ist 2022 eine tendenzielle Verschlechterung erkennbar.

Während die Stadt im Haushalt 2023 mittelfristig noch Defizite plant, erwartet sie im Haushalt 2024 fortlaufend ausgeglichene Haushalte. Grundsätzlich plant die Stadt Zülpich vorsichtig. Die Planung wird aber durch hohe konjunkturelle Unsicherheiten bzw. Risiken deutlich erschwert. Ein zusätzliches Risiko besteht hinsichtlich der mittelfristig konstant geplanten Personalaufwendungen.

Die Stadt Zülpich verfügt 2022 über eine Ausgleichsrücklage von rund 5,8 Mio. Euro als „Puffer“. Im interkommunalen Vergleich ist die Eigenkapitalausstattung jedoch weiterhin gering. Realisiert sich die aktuelle Planung 2024, bleibt das Eigenkapital mittelfristig erhalten. Auch zukünftig hängen die Jahresergebnisse entscheidend von der konjunkturellen Entwicklung ab. Die Stadt verfolgt konsequent das Ziel, Verbindlichkeiten abzubauen und eine Nettoneuverschuldung zu vermeiden. Ihre Liquiditätskredite - mit Ausnahme der Kredite für das Landesprogramm „Gute Schule 2020“ – hat sie bereits vollständig abgebaut. Auch der Bestand der Investitionskredite wurde fortlaufend reduziert. Lediglich die Erweiterung eines Gewerbegebietes erforderte eine Kreditaufnahme. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Zülpich zu den Kommunen mit niedrigen Gesamtverbindlichkeiten. Allerdings sind die Pensionsverpflichtungen sowie die Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen sehr hoch. Hier zeigt sich bereits ein erheblicher Sanierungsstau.

Die Altersstruktur der städtischen Gebäude ist teilweise bereits alt; dies birgt Risiken außerordentlicher Abschreibungen, ungeplanter Instandhaltungsmaßnahmen oder (Re-)Investitionen.

Das aktuelle Investitionsprogramm sowie die zusätzlich geplanten Sanierungsmaßnahmen sind umfangreich. Das städtische Vermögen wird damit zukünftig erhalten und aufgebaut. Hieraus ergibt sich für die Zukunft indes ein höherer Finanzierungsbedarf, der zum Teil die Aufnahme von Krediten erforderlich macht.

Haushaltssteuerung

Steigende Belastungen aus sozialen, kaum steuerbaren Pflichtaufgaben schränken den städtischen Handlungsspielraum zukünftig weiter ein und erschweren den Haushaltsausgleich.

Die Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse sowie der Beschluss und die Anzeige der Haushaltssatzung erfolgen regelmäßig deutlich verspätet. Ein wesentlicher Grund hierfür sind fehlende personelle Ressourcen. Daher unterliegt die Stadt Zülpich in der ersten Jahreshälfte zumeist der vorläufigen Haushaltsführung. Hieraus resultieren u.a. Haushaltsbeschränkungen bei Auszahlungen und ggf. auch Verzögerungen bei der Umsetzung von Baumaßnahmen. Die Stadt hat bislang kein Finanzcontrolling und unterjähriges Berichtswesen eingerichtet. Hier bestehen für die Zukunft noch Handlungsmöglichkeiten.

Aktuell fehlen Regelungen zu den Grundsätzen über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen. Die Stadt Zülpich überträgt gleichwohl regelmäßig Ermächtigungen für konsumtive und investive Auszahlungen in das folgende Haushaltsjahr. Durch Verzögerungen bei der Bauausführung können viele Investitionen nicht wie geplant umgesetzt werden. 2021 übersteigen die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen bereits den Haushaltsansatz. Inwieweit der Umfang der veranschlagten Investitionen realistisch umsetzbar ist, sollte regelmäßig überprüft und ggf. Maßnahmen neu veranschlagt werden.

Die Akquise und Verwaltung von Fördermitteln liegt in der Verantwortung der jeweiligen Fachabteilungen. Die Stadt sollte ihre strategischen Ziele und die Abläufe zur Fördermittelakquise verbindlich regeln. Zum Aufbau eines Fördermittelcontrollings sollten alle laufenden und geplanten Fördermaßnahmen in einer zentralen Datei verwaltet und überwacht werden. Auf dieser Grundlage sollte die Stadt Zülpich ein förderbezogenes Berichtswesen aufbauen.

Die Stadt Zülpich hat strategische Festlegungen für das Kreditmanagement getroffen und Prozesse etabliert, diese aber noch nicht verbindlich geregelt. Für ein zukünftig ggf. erforderliches Anlagemanagement hat die Stadt noch keinen verbindlichen Handlungsrahmen festgelegt. Aus Sicht der gpaNRW sollte jede Kommune das Verfahren und die Durchführung von Kreditaufnahmen wie auch Geldanlagen grundsätzlich schriftlich fixieren. Daher sollte die Stadt grundlegende Festlegungen für die Aufnahme von Krediten und auch für etwaige Geldanlagen erarbeiten und diese im Rat beschließen lassen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?

- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
- Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
- Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?
- Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordert?

Dabei untersucht die gpaNRW, inwieweit die Haushaltswirtschaft nachhaltig ausgerichtet ist. Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet den Verzehr von Eigenkapital,
- erhält das für die Aufgabenerfüllung benötigte Vermögen durch eine gezielte Unterhaltungs- und Investitionsstrategie,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

Methodisch analysiert die gpaNRW die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Vergleich zu anderen Kommunen. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation der Kommune.

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach den folgenden rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltsstatus,

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

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

Auf die Haushaltssituation der Kommunen wirken sich immer wieder externe Ereignisse aus, die für sie weder absehbar noch planbar sind. Dies gilt aktuell z. B. für den Ukraine-Krieg und noch immer für die Corona-Pandemie. Die gpaNRW geht, soweit möglich, in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen dieser Effekte auf den Haushalt der Stadt Zülpich ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Zülpich 2016 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich*	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2022	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI
2023	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

* Die Stadt Zülpich erfüllt die Voraussetzungen des § 116 a Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Hieraus ergibt sich die Möglichkeit zur Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtab schlusses. Hier von hat die Verwaltung jährlich Gebrauch gemacht und jeweils einen Beschluss des Stadtrates herbeigeführt. Gem. § 117 GO NRW ist stattdessen ein Beteiligungsbericht zu erstellen. Diese werden derzeit erstellt und sollen in 2024 der Politik vorgelegt werden.

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2015. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2016. Nachfolgend stellen wir die Ergebnisse für das Vergleichsjahr 2021 dar. Basis ist der zuletzt festgestellte Jahresabschluss 2021. Am Ende unserer Prüfung, im Februar 2024, hat die Stadt Zülpich den Jahresabschluss 2022 im Entwurf aufgestellt. Diese noch nicht in den Rat eingebrachte Entwurfsfassung haben wir im Bericht unter dem Vorbehalt möglicher Änderungen mit aufgenommen.

Die Plandaten basieren auf dem Haushaltsplan 2023. Der Haushaltsplan 2024 ist zum Ende unserer Prüfung beschlossen worden. Auf wesentliche Weiterentwicklungen im Zuge des Haushaltsplans 2024 gehen wir in den nachfolgenden Kapiteln jeweils textlich ein.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Das im Jahr 2013 aufgestellte und genehmigte Haushaltssicherungskonzept konnte vorzeitig im Jahr 2017 beendet werden. Die Stadt Zülpich erzielt seitdem ausgeglichene Haushalte und unterliegt derzeit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Der Haushaltsstatus sollte 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 einer geplanten 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 Zülpich 2016 bis 2023

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt			X	X	X	X	X	X
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X						

Nur im ersten NKF-Jahr 2007 konnte die **Stadt Zülpich** – aufgrund eines Sondereffektes im Zuge der Übertragung des Kanalnetzes an den Erftverband – einen ausgeglichenen Haushalt erzielen. Nachfolgende Defizite führten bereits 2009 zum vollständigen Verbrauch der Ausgleichsrücklage. Danach befand sich die Stadt mehrere Jahre im Nothaushaltsrecht gem. § 82 GO NRW (a. F.). Erstmals 2013 konnte die Stadt Zülpich ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept (HSK) verabschieden. Das HSK wies ab dem Haushaltsjahr 2018 erneut einen Haushaltsausgleich aus. Durch konsequente Konsolidierung konnte die Stadt jedoch bereits 2017 einen ausgeglichenen Haushalt darstellen. Der Landrat des Kreises Euskirchen als zuständige Kommunalaufsicht sah die zukünftige Leistungsfähigkeit als gesichert an. Das HSK endete entsprechend der Verfügung der Kommunalaufsicht daher ein Jahr früher als erwartet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Zülpich 2016 bis 2022 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.017	1.004	1.225	2.345	701	1.613	891
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro**	0,00	1.001	1.004	2.554	3.253	4.865	5.753
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro**	17.501	17.745	18.764	19.544	19.541	19.576	19.657
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.014	keine Veränderung	1.222	791	keine Veränderung	keine Veränderung	keine Veränderung
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	14,68	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	14,68	pos. Ergebnis					

*Daten basieren auf dem aufgestellten Entwurf zum Jahresergebnis 2022

** Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage bzw. mit der allgemeinen Rücklage.

Die Jahresergebnisse beinhalten jeweils das Jahresergebnis aus dem Bereich der unselbständigen städtischen Stiftungen. Die hieraus gegebenenfalls erzielten Erträge (zumeist Zinsen) und Aufwendungen sind von dem Ergebnis des städtischen Haushaltes abzugrenzen und der jeweiligen Stiftung zuzurechnen. Diese Differenzierung nimmt die Stadt regelmäßig im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten vor. Die Ergebnisse der Stiftungen werden der Sonderrücklage zugeführt bzw. mit dieser verrechnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Zülpich in Tausend Euro 2023 bis 2026 (Haushaltsplan 2023)

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Tausend Euro	43	-1.429	-405	-550
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro*	5.796	4.367	3.962	3.413
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro*	19.576	19.576	19.576	19.576
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	keine Veränderung	keine Veränderung	keine Veränderung	keine Veränderung
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	5,62	1,68	2,33

*Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage bzw. mit der allgemeinen Rücklage.

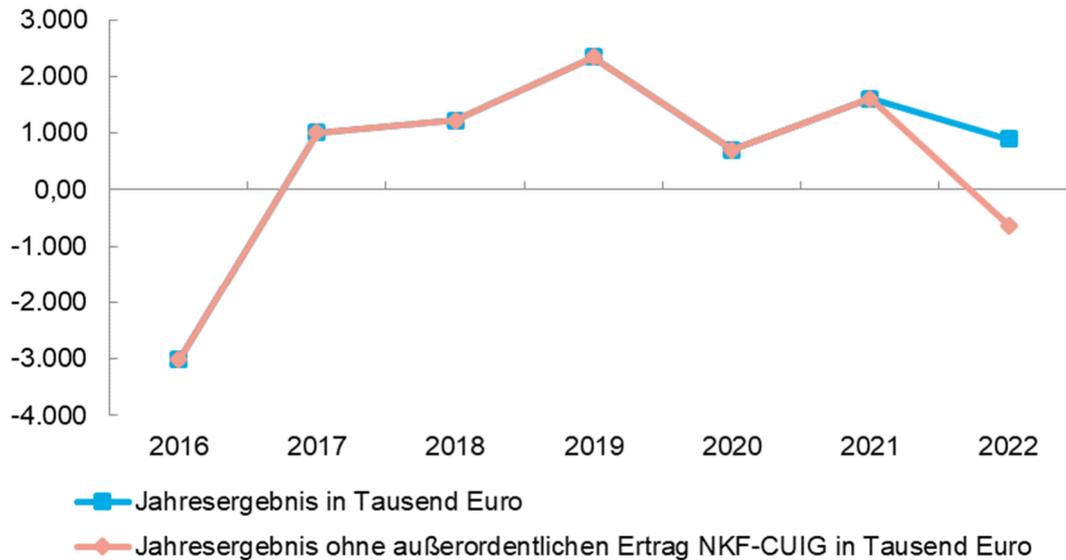
Der im Haushalt 2023 bis 2026 noch geplante Eigenkapitalverzehr von insgesamt rund 2,3 Mio. Euro könnte durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Im Haushaltsplan 2024 plant die Stadt Zülpich allerdings durchgängig ausgeglichene Haushalte, so dass demnach ein Zugriff auf das Eigenkapital nicht erforderlich wird.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Zülpich erzielt 2016 bis 2022 saldiert Überschüsse von 4,8 Mio. Euro. Strukturell ist der Haushalt 2021 ebenso ausgeglichen. Der Haushaltsausgleich 2022 gelingt jedoch nur durch Isolation der corona- und kriegsbedingten Schäden nach dem NKF-CUIG. Insofern ist 2022 eine tendenzielle Verschlechterung erkennbar.

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.

Jahresergebnisse Zülpich in Tausend Euro 2016 bis 2022

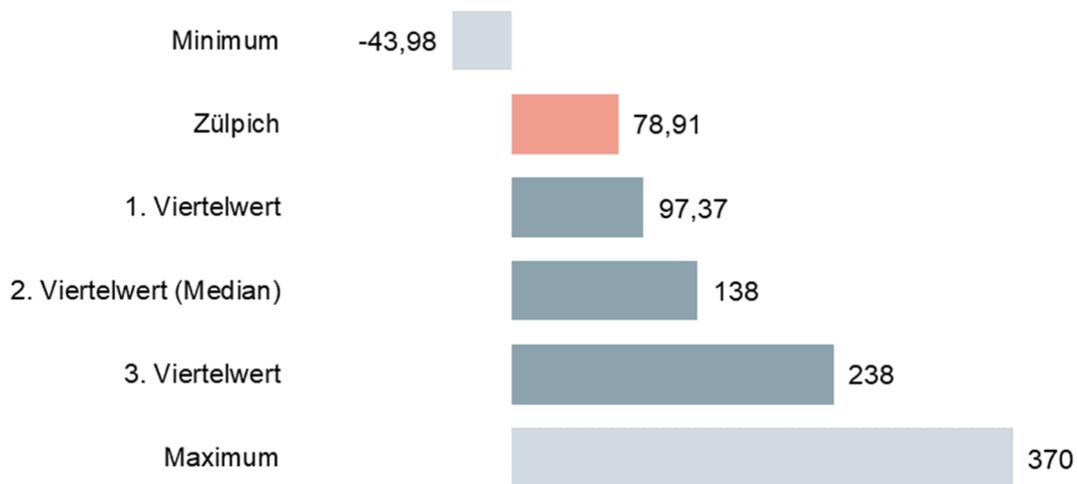


Die gpaNRW verwendet einheitlich die aktuelle Bezeichnung des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG)

Die **Stadt Zülpich** erzielt 2017 bis 2022 Überschüsse von insgesamt 7,8 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung des Fehlbetrages 2016 verbleibt im Betrachtungszeitraum ein Plus von 4,8 Mio. Euro. Die Stadt hat 2020 noch keine Isolierung der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CUIG vorgenommen. Dies wurde durch die Aufsichtsbehörde einmalig geduldet. Laut Verfügung der Kommunalaufsicht ist ab 2021 zwingend eine Isolierung vorzunehmen. Mit Feststellung des Jahresabschlusses 2021 hat der Stadtrat beschlossen, den für 2021 ermittelten Isolierungsbeitrag von rund 0,3 Mio. Euro zum 01. Januar 2022 nachzubuchen. Für 2022 ergibt sich im Ist ein außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CUIG von 1,2 Mio. Euro. Die ermittelten Belastungen von insgesamt 1,5 Mio. Euro werden im Jahresabschluss 2022 realisiert. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag (roter Graph) zeigt die tatsächliche Belastung der Kommune auf. Auch ohne Isolierung der pandemiebedingten Belastungen hat die Stadt Zülpich 2020 und 2021 ausgeglichene Haushalt erzielt. 2022 gelingt dies nicht mehr. Ohne Isolierung der krisenbedingten Belastungen ergäbe sich 2022 ein Defizit. Die Isolierung der Schäden belastet zukünftige Haushalte, da in gleicher Höhe eine „Bilanzierungshilfe“ zu aktivieren und ab 2026 abzuschreiben ist (siehe Kapitel 1.3.4).

Im Betrachtungszeitraum entwickeln sich die Erträge aus Grundsteuer wie auch aus der Einkommens- und Umsatzsteuer positiv. Die Gewerbesteuer schwankt zwar, insgesamt ist aber auch bei dieser wesentlichen Ertragsposition eine steigende Tendenz erkennbar. Dies gilt gleichermaßen für die Schlüsselzuweisungen, obwohl deren Höhe im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs insbesondere von den Steuereinnahmen abhängt. Parallel steigen die Personal- und Transferaufwendungen, wie die Kreis- und insbesondere die Jugendamtsumlage. Weitere Belastungen ergeben sich – Ausnahme ist das Jahr 2019 – durch die aufwandswirksame Bildung von Instandhaltungsrückstellungen. Dieses Thema greifen wir im Kapitel „Schulden und Vermögen“ erneut auf.

Jahresergebnis je Einwohner (EW) in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Zülpich gehört 2021 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Jahresergebnissen je Einwohner. Dies trifft auch auf 2020 zu. In den Jahren 2017 bis 2019 lag das Jahresergebnis je Einwohner am Median oder darüber. In den letzten Jahren hat sich somit das Jahresergebnis nicht nur absolut, sondern auch im Vergleich zu anderen Kommunen verschlechtert. Allerdings ist hier eine Relativierung vorzunehmen.

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben im unterschiedlichen Umfang von den Möglichkeiten des NKF-CUIG Gebrauch gemacht. Wir vergleichen daher die Jahresergebnisse zusätzlich ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2021

Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
78,91	-104	62,89	120	229	349	28

In diesem Vergleich überschreitet Zülpich den ersten Viertelwert. Zu beachten ist, dass die erst 2022 nachgebuchten außerordentlichen Erträge von 0,3 Mio. Euro hier nicht einfließen (13,77 Euro je Einwohner). Nach Abzug der nachträglich isolierten Belastungen ergäbe sich ein Jahresergebnis von 65,14 Euro je Einwohner, somit ein Wert knapp oberhalb des 1. Viertelwertes.

Jahresergebnis je Einwohner 2022 (Entwurfsstand)

Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
43,24	-54,56	56,37	132	230	435	26

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden insbesondere durch konjunkturabhängige Positionen, wie z. B. die Gewerbesteuer sowie die Einkommens- und Umsatzsteuer beeinflusst. Schwankungen bzw. Veränderungen bei diesen Erträgen wirken sich im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auch auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen aus. Die allgemeine Kreisumlage berechnet sich wiederum – auf Basis des Finanzbedarfs des Kreises - aus der Steuerkraft der Gemeinden und den Schlüsselzuweisungen. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben (Erträge aus Grundstücksverkäufen und Zuführungen für unterlassene Instandhaltungen).

Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit eine Kommune konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage Tabelle Nr. 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2021“

Zülpich	
Jahresergebnis	1.613
Bereinigungen (Saldo Gewerbesteuer, Kreisumlage und kommunaler Finanzausgleich)	19.270
Bereinigungen Saldo Sondereffekte	-724
= bereinigtes Jahresergebnis	-16.933
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und kommunaler Finanzausgleich)	17.349
= strukturelles Ergebnis	417

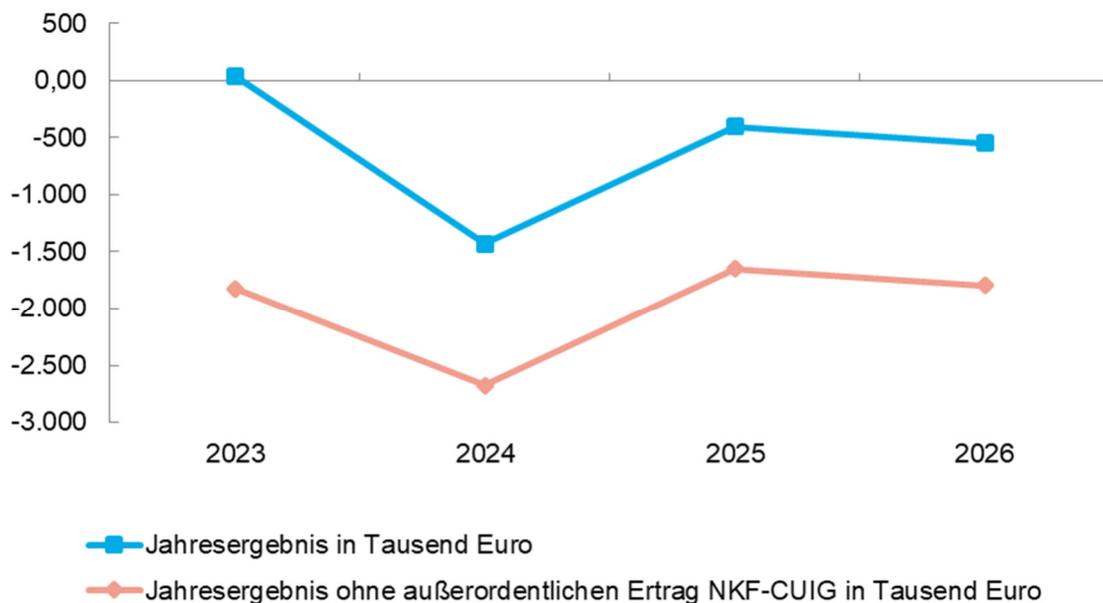
Das strukturelle Ergebnis 2021 weist einen Überschuss von 0,4 Mio. Euro auf, dies entspricht rund zwanzig Euro je Einwohner. Die Differenz (1,2 Mio. Euro) zum erzielten, wesentlich höheren Jahresergebnis, erklärt sich durch geringere Durchschnittswerte bei den Gewerbe- und Gemeinschaftssteuern sowie den Schlüsselzuweisungen. Zudem fallen die durchschnittlichen Aufwendungen aus Kreisumlage und Steuerbeteiligungen höher aus die tatsächlichen Aufwendungen. Im Saldo ergibt sich eine Differenz von rund 1,9 Mio. Euro zwischen den Ist-Werten und den Mittelwerten der berücksichtigten Positionen. Dieser Unterschiedsbetrag wird um Sondereffekte von rund -0,7 Mio. Euro bereinigt.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Im Haushalt 2023 plant die Stadt mittelfristig Defizite. Dagegen erwartet sie im Haushalt 2024 fortlaufend ausgeglichene Haushalte. Der Wegfall der Isolierungsmöglichkeit nach dem NKF-CUIG kann nach aktueller Planung durch Mehrerträge ausgeglichen werden. Grundsätzlich plant die Stadt Zülpich vorsichtig. Die Planung wird aber durch hohe konjunkturelle Unsicherheiten bzw. Risiken deutlich erschwert. Ein zusätzliches Risiko besteht hinsichtlich der mittelfristig konstant geplanten Personalaufwendungen.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wiedererlangen oder nachhaltig wahren. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Zülpich in Tausend Euro 2023 bis 2026 (PLAN)



Im Haushaltsplan 2023 ist die **Stadt Zülpich** noch verpflichtet, bis einschließlich 2026 Schäden nach dem NKF-CUIG abzugrenzen und als außerordentliche Erträge zu isolieren. Die Stadt plant im Haushaltsplan 2023 für 2026 ein Defizit von 0,6 Mio. Euro. Insgesamt erwartet sie im dargestellten Planungszeitraum Fehlbeträge von 2,3 Mio. Euro (blauer Graph). Lediglich 2023 geht die Stadt von einem geringen Überschuss aus, der die Isolierung von 1,9 Mio. Euro nach dem NKF-CUIG voraussetzt. Die Gemeinde isoliert im gesamten Planungszeitraum außerordentliche Erträge von 7,1 Mio. Euro. Dadurch fallen die Planergebnisse erheblich besser aus.

Das NKF-CUIG ist jedoch nicht erneut verlängert worden. Die Pflicht bzw. Möglichkeit zur Isolierung der Belastungen aus dem Krieg gegen die Ukraine besteht daher letztmalig 2023. Obwohl damit keine außerordentlichen Erträge das Planergebnis stützen, erwartet die Stadt im aktuell aufgestellten Haushalt 2024 jährlich geringe Jahresüberschüsse. Bis einschließlich 2027 ergeben sich saldiert 0,16 Mio. Euro. Begründet ist dies insbesondere durch wesentlich höhere

Schlüsselzuweisungen als 2023 noch erwartet. Insgesamt fallen zudem die konjunkturellen Beeinträchtigungen nicht so stark aus wie zunächst erwartet. Voraussichtlich können die Belastungen aus dem Krieg gegen die Ukraine daher kompensiert werden. Ein wesentlicher Aspekt ist hierbei der Ausbau neuer Gewerbe- wie auch Wohngebiete.

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, vergleicht die gpaNRW zunächst das letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung. Zudem haben wir das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis in den Vergleich einbezogen. Anschließend haben wir die Entwicklungen analysiert.

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Tau- send Euro	2026 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	5.082	5.900	818	3,0
Gewerbesteuer	10.450 (9.636)	11.500	1.050 (1.864)	1,9 (3,6)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10.760 (9.852)	13.000	2.240 (3.148)	3,9 (5,7)
Schlüsselzuweisungen vom Land	4.039 (4.496)	5.380	1.341 (884)	5,9 (3,7)
Außerordentliche Erträge	0,00	1.246	1.246	./.
Übrige Erträge	25.671	27.211	1.540	1,2
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	10.604	11.545	941	1,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (2021 ohne Zuführungen für Instandhaltungen)	8.185	9.973	1.789	4,0
Allgemeine Kreisumlage	8.483 (8.372)	11.500	3.017 (3.128)	6,3 (6,6)
Jugendamtsumlage	7.096	8.100	1.005	2,7
Übrige Aufwendungen	20.022	23.667	3.646	3,4

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 ergänzt.

Die gpaNRW unterscheidet 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. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken widersprechen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft.

In ihren Analysen konzentriert sich die gpaNRW vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese bezieht die gpaNRW in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Bei schwankenden Erträgen und Aufwendungen wie z. B. der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs ist der letzte Ist-Wert u. U. keine repräsentative Berechnungsbasis. Die gpaNRW vergleicht bei diesen Positionen daher den Wert zum Ende des Planungszeitraums mit dem Mittelwert der letzten fünf Jahre. Eine hohe Differenz könnte Anhaltspunkt für ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sein.

Erträge

Der Stadt Zülpich ist es in den letzten Jahren gelungen, neue Wohnbaugebiete zu erschließen und sukzessive zu vermarkten. Die Umsetzung hat sie jeweils beauftragt (Stadtentwicklungsgesellschaft mbH und private Investoren). Hieraus konnten bereits Mehrerträge aus der **Grundsteuer B** generiert werden. Die Stadt plant im Haushalt 2023 im Zeitraum 2021 bis 2026 einen Anstieg der Grundsteuer B um 0,8 Mio. Euro auf 5,9 Mio. Euro. 2022 liegen die Erträge hieraus bei fast 5,5 Mio. Euro. Mittelfristig hat sie geringe Steigerungen von 50.000 Euro jährlich bzw. rund 0,85 Prozent kalkuliert. Die Orientierungsdaten des Landes werden damit unterschritten.¹⁰ Aktuell erschließt die Stadtentwicklungsgesellschaft Zülpich (SEZ) im Auftrag der Stadt das Neubaugebiet „Bachsteinweg“ in der Nähe der Innenstadt. Hieraus erwartet die Stadt Zülpich weitere Mehreinnahmen. Im Haushaltsplan 2024 hat sie die Grundsteuererträge – ohne Hebesatzerhöhungen - mit gleichen Parametern fortgeschrieben.

Die Stadt Zülpich erwartet im Haushalt 2023 für 2023 rund 10,0 Mio. Euro **Gewerbesteuererträge**. Der Planwert für 2023 liegt damit mittig zwischen dem Ist-Wert 2021 und dem berechneten Durchschnittswert (2017 bis 2021). Die Stadt rechnet konjunkturbedingt mit Mindererträgen von 0,5 Mio. Euro. Dieser Ertragsausfall wird als außerordentlicher Ertrag isoliert. Den Ansatz 2023 schreibt die Stadt Zülpich mit geringen jährlichen Steigerungsraten von 0,5 Prozent fort. Hier zeigt sich wiederum eine vorsichtige Planung der Stadt. Eine Anhebung des Hebesatzes ist nicht vorgesehen. Der geplante Anstieg der Gewerbesteuererträge geht einher mit einer steigenden Gewerbesteuerumlage. Dies hat die Stadt entsprechend bei den Transferaufwendungen berücksichtigt. Im Haushalt 2024 hat Zülpich die Planwerte bzw. Steigerungsraten nicht verändert. Für 2027 plant sie Gewerbesteuereinnahmen von 12,0 Mio. Euro.

Bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer** erwartet die Stadt Zülpich im Haushaltsjahr 2023 Erträge von 11,6 Mio. Euro. Sie rechnet nur in 2023 durch den Ukraine Konflikt mit einem Ertragseinbruch von circa 0,1 Mio. Euro und isoliert diese Mindererträge als außerordentliche Erträge. Auch bei dieser Position hat die Stadt Zülpich im Haushalt 2023 geringe Steigerungsraten zwischen 0,1 und maximal 0,8 Prozent gewählt. Im Haushalt 2024 hat sie die Planwerte nach oben angepasst. Hauptgrund ist der Erlass neuer – höherer – Schlüsselzahlen für

¹⁰ Orientierungsdaten 2024 bis 2027 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. August 2023 Az. 304-46.05.01-264/23.

die Stadt Zülpich im Zeitraum 2024 bis 2026. Hieraus ergibt sich eine wesentliche Verbesserung von circa 0,45 Mio. Euro. Daher veranschlagt die Stadt Zülpich nunmehr 2024 Einkommensteuererträge von 12,5 Mio. Euro. Mittelfristig erwartet die Stadt Zülpich, dass sich die Wirtschaft weiter positiv entwickelt. Daher hat sie für 2025 eine hohe Steigerungsrate von 8,0 Prozent berücksichtigt. Bei Anwendung der Orientierungsdaten des Landes (empfohlener Durchschnittswert von 6,9 Prozent) würde der Planansatz 2025 um 0,14 Mio. Euro geringer ausfallen. Diese positive Prognose beinhaltet zwar ein Planungsrisiko. Aufgrund der bei den übrigen konjunkturabhängigen Positionen konservativen bzw. vorsichtigen Planung ergibt sich hier jedoch ggf. eine Ausgleichsmöglichkeit.

Im Haushalt 2023 veranschlagt Zülpich für das laufende Haushaltsjahr **Schlüsselzuweisungen**¹¹ von 4,6 Mio. Euro. Der tatsächliche Zuweisungsbetrag nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2023 ist geringfügig höher ausgefallen. In der mittelfristigen Planung setzt sie bis 2025 wiederum geringe Steigerungsraten von maximal 0,5 Prozent an. 2026 bleibt der Planwert konstant. Entsprechend der bereits erfolgten GFG-Festsetzung plant Zülpich für 2024 Schlüsselzuweisungen von 6,6 Mio. Euro. Jährlich rechnet die Stadt mit einem Anstieg um 0,2 Mio. Euro (entspricht 2,9 bis 3,0 Prozent jährlich). Hierbei hat sie die maßgeblichen Referenzzeiträume und die erwartete Entwicklung der eigenen Steuerkraft mit einbezogen. Die festgelegten Steigerungsraten liegen damit unter den Orientierungsdaten, so dass auch hier die Planung vorsichtig ausfällt.

Aufwendungen

Die Stadt Zülpich plant im Haushalt 2023, dass die **Personalaufwendungen** (ohne Versorgungsaufwendungen) 2023 auf rund 11,5 Mio. Euro ansteigen und danach konstant bleiben. Einkalkuliert hat die Stadt vor dem Hintergrund der Tarifverhandlungen 2023 eine Budgetsteigerung um fünf Prozent. Im Vergleich zum Ergebnis 2021 ergibt sich eine Aufwandssteigerung von 0,9 Mio. Euro. Die Planung berücksichtigt zudem die Einrichtung zusätzlicher Stellen für neue Aufgaben (Klimaschutz und Energiemanagement sowie im Baubetriebshof). Angesichts des hohen Tarifabschlusses im April 2023 hat Zülpich den Ansatz für Personalaufwendungen im Haushalt 2024 um 0,5 Mio. Euro auf rund 12,0 Mio. Euro erhöht. In der mittelfristigen Finanzplanung sieht die Stadt Zülpich wiederum keine Steigerungsraten vor. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW ein zusätzliches Risiko, da im Zuge neuer Tarifabschlüsse bereits 2025 mit weiteren Erhöhungen zu rechnen ist. Die Laufzeit der erzielten Tarifeinigung endet zum 31. Dezember 2024. Auch zukünftig ist mit Tarifsteigerungen zu rechnen. Bei den Beamten stehen Ende des Jahres und 2025 weitere Besoldungsanhebungen an. Konstante Personalaufwendungen sind vor diesem Hintergrund in der Regel nur durch Kompensationsmaßnahmen erreichbar. Soweit keine Einsparungen geplant sind, sollte die mittelfristige Planung daher Steigerungen mit einkalkulieren.

Die Stadt Zülpich plant bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** bis 2026 einen Anstieg auf fast 10,0 Mio. Euro jährlich. Bereits 2022 belasten die Sach- und Dienstleistun-

¹¹ Die Höhe der Schlüsselzuweisungen einer Kommune ergibt sich auf Grundlage des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) aus dem Zusammenspiel mehrerer Faktoren. Das Land NRW legt die zu verteilende Finanzausgleichsmasse jährlich neu auf Basis des Ist-Aufkommens der relevanten Verbundsteuern fest. Die Höhe der jeweiligen Schlüsselzuweisungen hängt zudem von dem fiktiv ermittelten Finanzbedarf und der normierten Steuerkraft der jeweiligen Kommune ab. Ein deutlicher Anstieg der Steuererträge führt somit zu sinkenden Schlüsselzuweisungen. Im Haushaltsplan stellt die Stadt Zülpich die Berechnungsgrundlagen zur Festsetzung der Schlüsselzuweisungen detailliert dar.

gen mit 9,6 Mio. Euro den Haushalt (einschließlich Zuführungen für unterlassene Instandhaltungen von 0,75 Mio. Euro). Hauptursächlich für diese Entwicklung sind steigende Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen durch den Ukrainekonflikt. Die Stadt erwartet auch 2023 und in den Folgejahren u.a. erhebliche Kostensteigerungen bei Strom- und Gaspreisen und bei der Schülerbeförderung. Diese Belastungen von insgesamt 1,1 Mio. Euro jährlich hat sie als außerordentliche Erträge isoliert. Durch den Wegfall der Isolierungsmöglichkeit ab 2024 belasten die Aufwendungen im vollen Umfang die Planergebnisse. Unter Berücksichtigung der individuellen örtlichen Bedarfe erwartet die Stadt Zülpich im Haushaltsplan 2024 bis 2026 einen Anstieg der Dienst- und Sachleistungen auf 10,2 Mio. Euro.

In den Planjahren 2022 und 2023 gibt es bei dieser Position zudem eine Besonderheit. In diesen Haushaltsjahren fallen die Ansätze für Sach- und Dienstleistungen mit 17,2 bzw. 20,6 Mio. Euro wesentlich höher aus. Hintergrund sind eingeplante Maßnahmen zum Wiederaufbau städtischer Gebäude und Infrastruktur im Umfang von 8,0 Mio. Euro in 2022 und 10,0 Mio. Euro in 2023. Die baulichen Anlagen und öffentliche Infrastruktur sind im Sommer 2021 durch eine Flutkatastrophe stark beschädigt worden. Die Stadt hat einen Wiederaufbauplan erstellt. Sie geht davon aus, dass die Schäden durch Versicherungsleistungen, Spenden und staatliche Wiederaufbauhilfen weitgehend haushaltsneutral beseitigt werden können. In diesen Planjahren hat die Stadt daher entsprechend hohe Zuwendungen eingeplant.

Die Aufwendungen aus der **allgemeinen Kreisumlage** sind 2016 bis 2021 insgesamt um 0,5 Mio. Euro angestiegen. Bei der **Jugendamtsumlage** zeigt sich im gleichen Zeitraum ein erheblicher Anstieg um 2,4 Mio. Euro auf 7,1 Mio. Euro. Hierbei wirken sich der steigende Umlagebedarf des Kreises im Zusammenspiel mit der eigenen Steuerkraft der Stadt Zülpich im Kreis aus. Die Stadt Zülpich berücksichtigt bei der Haushaltsplanaufstellung regelmäßig die Haushaltsplanung des Kreises Euskirchen. Im Haushaltsplan 2023 plant die Stadt 2024 eine allgemeine Kreisumlage von 10,0 Mio. Euro, die bis 2026 auf 11,5 Mio. Euro ansteigt. Im Haushalt 2024 kann Zülpich diesen Planwert nach unten korrigieren und auf 9,5 Mio. Euro festsetzen (-0,5 Mio. Euro). Hier wirkt sich ein Einmaleffekt positiv aus, da der Kreis beabsichtigt, Mehrbelastungen durch den Rückgriff auf seine Ausgleichsrücklage auszugleichen. Auf dieser Basis plant die Stadt einen Anstieg der allgemeinen Kreisumlage auf 11,0 Mio. Euro (2027: 12,0 Mio. Euro). Bei der Jugendamtsumlage erwartet die Stadt Zülpich im Haushalt 2023, dass diese mittelfristig um 1,0 Mio. Euro auf 8,1 Mio. Euro ansteigt. Im Haushalt 2024 geht sie bereits von höheren Belastungen aus. Nach aktueller Planung erreicht die Jugendamtsumlage bereits 2024 ein Niveau von 8,7 Mio. Euro und steigt bis 2026 auf 9,6 Mio. Euro an (2027: 9,9 Mio. Euro). Demnach steigen die Belastungen für die Stadt Zülpich durch – nicht steuerbare - Transferaufwendungen zukünftig deutlich.

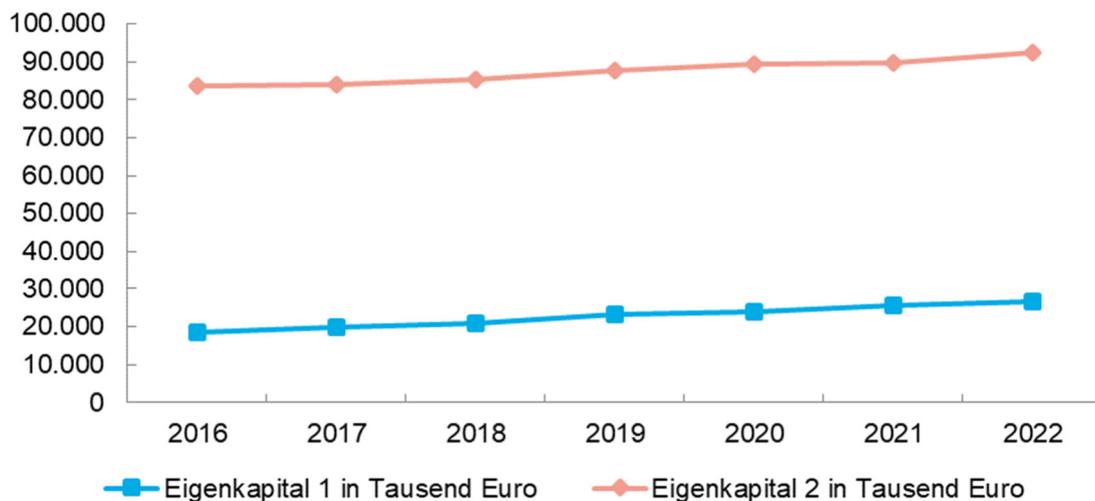
Bei den geprüften geplanten Erträgen und Aufwendungen haben sich im Fall der Personalaufwendungen Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben. Darüber hinaus bestehen bei den konjunkturabhängigen Erträgen derzeit hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Dies gilt gleichermaßen für die Gewerbesteuer, die Einkommens- und Umsatzsteuer wie auch die Schlüsselzuweisungen. Zudem erschwert der Wegfall der Isolierungsmöglichkeit nach dem NKF-CUIG den Haushaltsausgleich im hohem Maße.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Zülpich hat ihr Eigenkapital in den letzten Jahren gestärkt und verfügt 2022 über eine Ausgleichsrücklage als „Puffer“. Weiterhin gehört die Stadt jedoch zu den Kommunen mit sehr geringer Eigenkapitalausstattung. Realisiert sich die aktuelle Planung 2024, bleibt das Eigenkapital im mittelfristigen Planungszeitraum erhalten.

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 Zülpich in Tausend Euro 2016 bis 2022

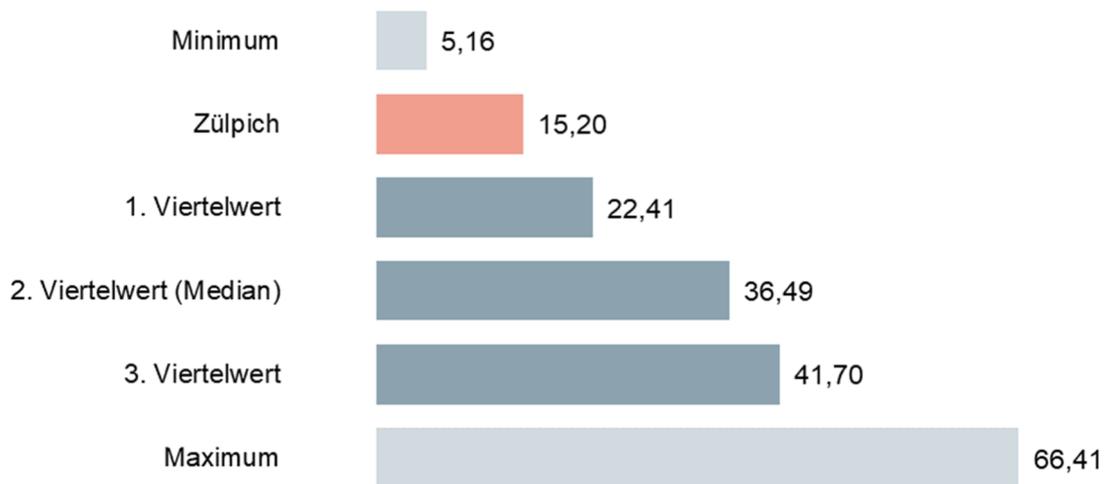


Eigenkapital 1: Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage
 Eigenkapital 2: Eigenkapital 1 zuzüglich Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Der **Stadt Zülpich** ist es in den letzten sechs Jahren gelungen, ihr Eigenkapital zu stärken. Die allgemeine Rücklage liegt zum 31. Dezember 2022 bei 19,7 Mio. Euro. Geringe Veränderungen ergeben sich aus ergebnisneutralen Verrechnungen gem. § 43 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen bzw. ab 2019 gem. § 44 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW). Die Ausgleichsrücklage erreicht unter Berücksichtigung des 2022 voraussichtlich erzielten Überschusses einen Stand von rund 5,8 Mio. Euro. Ausgehend von dem Bilanzstichtag 31. Dezember 2015 ergibt sich bis einschließlich 2022 eine Eigenkapitalerhöhung um rund 4,9 Mio. Euro.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleich positioniert sich die Stadt Zülpich im ersten Viertel der Vergleichskommunen. Auch in den Vorjahren 2016 bis 2020 gehörte die Stadt zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Eigenkapitalquoten 1. Dies trifft auch auf die Eigenkapitalquote 2 zu:

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2021

Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
53,30	27,45	53,30	66,23	77,60	90,68	25

Die niedrige Eigenkapitalquote 2 ergibt sich allerdings zu einem großen Teil deshalb, weil hier auch das niedrige Eigenkapital 1 einfließt. Die Drittfinanzierungsquote der Stadt ist im positiven Sinne dagegen hoch (Erträge aus der Auflösung von Sonderposten/ordentliche Aufwendungen, siehe NKF-Kennzahlenset Tabelle Nr. 2 im Anhang). Demnach hat die Stadt Zülpich in hohem Maße Investitionen mit anteiligen Drittmitteln durchgeführt. Die gebildeten Sonderposten für Zuwendungen werden über die Nutzungsdauer der korrespondierenden Anlagegüter ertragswirksam aufgelöst. Dies senkt die Belastung des Haushaltes durch Abschreibungen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2022

Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
14,88	7,67	28,40	38,97	43,62	65,54	26

Auch für 2023 plant die Stadt eine „schwarze Null“. Realisiert sich die Haushaltsplanung 2024 wird das Eigenkapital mittelfristig nicht durch Defizite gemindert, sondern geringfügig erhöht.

Eine Minderung der Jahresergebnisse ergibt sich allerdings zwangsläufig ab 2026 durch die Abschreibung der bis dahin aktivierten Bilanzierungshilfe. 2022 liegt diese bei 1,5 Mio. Euro. Im Haushalt 2023 erwartet die Stadt Zülpich nach dem NKF-CUIG weitere Belastungen von fast 1,9 Mio. Euro. Realisiert sich dies, würde die aktivierte Bilanzierungshilfe zum 31. Dezember 2023 insgesamt 3,4 Mio. Euro betragen. Die Kommune hat hinsichtlich der Abschreibungsmöglichkeiten ein Wahlrecht: Entweder schreibt sie die als Bilanzierungshilfe aktivierten Schäden linear über maximal 50 Jahre ab. Oder sie bucht diese 2026 einmalig ganz oder in Anteilen erfolgsneutral gegen das Eigenkapital. Eine Überschuldung darf dadurch nicht eintreten. Über das Vorgehen entscheidet der Rat. Die Stadt Zülpich plant aktuell eine lineare Abschreibung der Bilanzierungshilfe über 50 Jahre.

1.3.5 Schulden und Vermögen

In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. Falls kein Gesamtabchluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen der Kommune Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- Die Stadt Zülpich hat im Betrachtungszeitraum ihre Liquiditätskredite vollständig abgebaut. Ausnahme sind durch das Land refinanzierte Kredite für das Programm „Gute Schule 2020“. Auch der Bestand der Investitionskredite wurde konsequent reduziert. Die Stadt verfolgt weiterhin das Ziel, Verbindlichkeiten abzubauen und eine Nettoneuverschuldung zu vermeiden. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Zülpich zu den Kommunen mit niedrigen Gesamtverbindlichkeiten.
- Die Rückstellungsquote ist allerdings vergleichsweise hoch. Neben zukünftigen Pensionsverpflichtungen besteht bei Gebäuden und städtischer Infrastruktur bereits ein ernstzunehmender Sanierungsstau. Hieraus ergibt sich hoher Handlungsbedarf für die Zukunft.

- Die Altersstruktur der städtischen Gebäude ist teilweise bereits alt; dies birgt zusätzlich Risiken außerordentlicher Abschreibungen, ungeplanter Instandhaltungsmaßnahmen bzw. (Re-)Investitionen. Das aktuelle Investitionsprogramm sowie die zusätzlich geplanten Sanierungsmaßnahmen sind umfangreich. Das städtische Vermögen wird damit zukünftig erhalten und aufgebaut. Hieraus ergibt sich für die Zukunft indes ein erhöhter Finanzierungsbedarf, der wiederum die Aufnahme von Krediten erforderlich macht.

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

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Stadt Zülpich verwendet. Da die Stadt ab 2019 gem. § 116 a GO NRW keinen Gesamtabschluss mehr aufgestellt, haben wir für die Jahre 2019 bis 2021 die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Zülpich in Tausend Euro 2016 bis 2021

2016	2017	2018	2019	2020	2021
30.161	35.137	32.998	28.093	28.213	28.822

Die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten wird in den Tabelle Nr. 6 und 7 der Anlage differenzierter dargestellt.

Die **Stadt Zülpich** hat in Abstimmung mit der Politik 2007 festgelegt, dass zur Finanzierung von Investitionen keine Kreditaufnahmen erfolgen bzw. eine Nettoneuverschuldung vermieden wird. Investitionen sind somit im Rahmen der zur Verfügung stehenden Einzahlungen (Landes – und Fördermittel, Erträge aus Grundstücksverkäufen usw.) zu finanzieren.

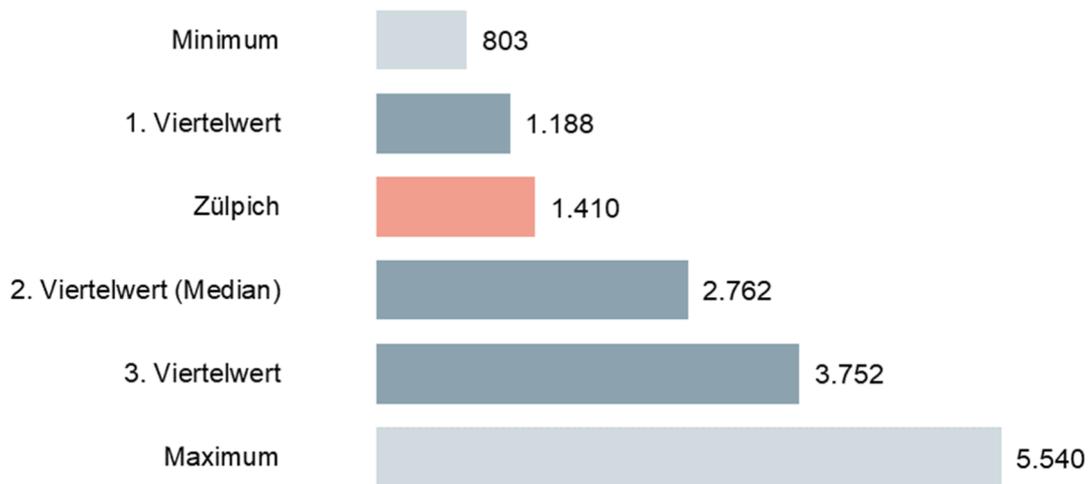
Die Gesamtverbindlichkeiten des ‚Konzerns‘ Zülpich sind im Zeitraum 2016 bis 2021 um 1,3 Mio. Euro gesunken. Es handelt sich bei den Gesamtverbindlichkeiten fast ausschließlich um Verbindlichkeiten des städtischen Kernhaushaltes. Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsverbindlichkeiten sind marginal und liegen 2021 unter 2,0 Prozent. Bei circa der Hälfte der Gesamtverbindlichkeiten handelt es sich um Investitionskredite. Die Stadt hat im Betrachtungszeitraum lediglich 2018 einen Investitionskredit von 5,2 Mio. Euro aufgenommen, um die Erweiterung des Gewerbegebietes "An der Römerallee" zu finanzieren.

2017 lag der Bestand der Liquiditätskredite noch bei 16,3 Mio. Euro. Diese hat die Stadt Zülpich bis 2019 vollständig abgebaut. Bei den noch bestehenden Liquiditätskrediten handelt es sich um Kreditaufnahmen im Rahmen des Programms „Gute Schule 2020“ (siehe Kapitel 1.4.5). Die Finanzierung erfolgt vollständig durch das Land NRW.

Gleichwohl zeigt sich diese „Entschuldung“ nicht gleichermaßen bei der Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten. Grund hierfür ist der deutliche Anstieg der Verbindlichkeiten durch „erhaltene Anzahlungen“. Diese sind von 2016 bis 2021 von 1,6 auf 10,8 Mio. Euro angestiegen und haben sich damit mehr als versechsfacht. Es handelt sich um Zuweisungen, Zuwendungen und Beiträge Dritter, die die Stadt für laufende, aber noch nicht abgeschlossene Investitionen erhält. In der Regel sind dies pauschale Investitionspauschalen des Landes.

Die ermittelten Gesamtverbindlichkeiten vergleicht die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, beziehen wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich mit ein.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Danach gehört die Stadt Zülpich zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit geringen Gesamtverbindlichkeiten. Der nachfolgende Vergleich der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes zeigt, dass die städtischen Verbindlichkeiten dem Median der Vergleichskommune entsprechen (ohne Förderprogramm Gute Schule 2020). Zudem wird deutlich, dass die Stadt Zülpich nur im geringen Umfang Verbindlichkeiten in ihren Beteiligungen hält.

Verbindlichkeiten des Kernhaushalts 2021 je EW* in Euro

Kennzahl	Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten gesamt	1.390	130	925	1.374	2.455	4.646	26
Verbindlichkeiten ohne Programm „Gute Schule 2020“ je EW in Euro	1.329	382	850	1.329	2.630	3.853	19
Investitionskredite	715	10,41	340	694	1.320	2.576	26
Liquiditätskredite**	39,27	0,00	0,00	33,27	807	2.242	25

*EW = Einwohner

** Es handelt sich ausschließlich um Liquiditätskredite im Rahmen des Programms „Gute Schule 2020“.

Den Stand der Verbindlichkeiten zum Bilanzstichtag 2022 stellen wir im Kapitel 1.4.5 dar.

In der Regel geht eine niedrige Eigenkapitalquote mit hohen Verbindlichkeiten einher. Dies ist bei der Stadt Zülpich nicht der Fall. Grund hierfür sind vergleichsweise hohe Rückstellungen. Die gesamten Rückstellungen sind im Zeitraum 2016 bis 2021 von 22,1 Mio. Euro auf 26,9 Mio. Euro angestiegen. Überwiegend handelt es sich um Pensionsrückstellungen (2021: 72 Prozent). Ein weiterer wesentlicher Faktor sind Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen, die 2021 mit knapp 5,0 Mio. Euro bereits 18,55 Prozent der gesamten Rückstellungen ausmachen. Die Rückstellungsquote (Rückstellungen im Verhältnis zur Bilanzsumme) der Stadt Zülpich ist entsprechend hoch:

Rückstellungsquote 2021 in Prozent

Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
16,01	6,63	8,97	10,52	13,39	21,33	26

2022 beträgt die Rückstellungsquote der Stadt Zülpich 15,98 Prozent und liegt damit wiederum deutlich über dem 3. Viertelwert der Vergleichskommunen (12,86 Prozent). Aus den gebildeten Rückstellungen ergeben sich Verpflichtungen für die Zukunft, die derzeit überwiegend noch nicht mit Liquidität abgesichert sind (siehe Kapitel 1.3.5.3).

1.3.5.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden im Wesentlichen durch Kreditaufnahmen und Fördermittel finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber den Kommunen aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert haben. Umgekehrt können nicht durchgeführte Investitionen ein Grund für eher geringe Verbindlichkeiten sein. In diesem Fall könnten aber künftig Finanzierungsbedarfe entstehen, die nur über neue Kredite gedeckt werden können.

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen 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 zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein.

Den Anlagenabnutzungsgrad haben wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung berechnet. Zur Ermittlung der Restnutzungsdauern haben wir in Abstimmung mit der Kämmerei hilfswise die jährlichen Abschreibungen in das Verhältnis zum Restbuchwert gesetzt. Die Restnutzungsdauer der Anlagegüter setzt die gpaNRW in das Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind. Sofern genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

Nachfolgend betrachten wir den Anlagenabnutzungsgrad bestimmter Gebäudegruppen. Die Stadt Zülpich verfügt über weitere Gebäude. Eine Auswertung zum Infrastrukturvermögen erfolgte nicht. Die Stadt Zülpich hat ihr Abwasservermögen 2007 an den Erftverband veräußert. Ein flächengewichteter Anlagenabnutzungsgrad für Straßen und Wirtschaftswege konnte in dieser Prüfung nicht ermittelt werden.

Anlagenabnutzungsgrade Zülpich in Prozent 2021

Grund- und Kennzahlen	GND nach Anlage 16* von bis		Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	40	80	80	22,95	71,31
Verwaltungsgebäude	40	80	60	22,35	62,75
Dorfgemeinschaftshäuser (Bürgerhäuser, wie Forum, Martinskirche), Sportheime, Pfadfinderheim	40	80	60	41,73	30,45
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	23,69	60,52
Schulgebäude	40	80	80	44,40	44,50
Schulsporthallen	40	60	60	16,46	72,57
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	31,15	61,06
Nicht an Schulen angegliederte Sporthallen	40	60	60	31,78	47,03
Friedhofs-/Leichenhallen	40	80	80	7,47	90,67
Baubetriebshof	40	80	60	14,01	76,65

* NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer (GND) für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Die **Stadt Zülpich** hat sich bei den Gebäuden teilweise für einen mittleren und teilweise für den maximal möglichen Abschreibungszeitraum entschieden. Je höher die Gesamtnutzungsdauer

liegt, umso geringer ist die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Die Stadt hat durch die Wahl längerer Abschreibungszeiträume demnach die jährlichen Abschreibungen reduziert. Zudem wird ein hoher Anlagenabnutzungsgrad erst später erreicht. Damit erhöht sich jedoch das Risiko außerordentlicher Abschreibungen, ungeplanter Instandhaltungsmaßnahmen oder (Re)-Investitionen aufgrund von überaltertem Vermögen.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz dafür, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulen als größte Anlagegruppe liegt unter fünfzig Prozent und ist aus bilanzieller Sicht damit unkritisch. Dies gilt auch für die städtischen Bürgerhäuser und die Sporthallen, die nicht direkt Schulen zuzuordnen sind. Eine weit fortgeschrittene Abnutzung zeigt sich allerdings bei einigen anderen Gebäudegruppen: Schulsporthallen, Baubetriebshof, Friedhofshallen und Wohnbauten. Zu den Wohnbauten zählen neben den Sozialwohnungen die Unterkünfte im Asylbereich. Auch die Kindergärten und Feuerwehrgerätehäuser weisen bereits eine fortgeschrittene Gesamtnutzung auf. Der bei vielen Gebäuden bereits erreichte hohe Anlagenabnutzungsgrad birgt ein erhöhtes Risiko, zukünftig notwendiger Instandhaltungen oder (Re)-Investitionen.

Hinzu kommt, dass die Stadt im Betrachtungszeitraum nur im vergleichsweise geringen Umfang in ihre Gebäude investiert hat und zudem auch ein Rückstau bei der Instandhaltung entstanden ist. Nachfolgend gehen wir hierauf näher ein.

Instandhaltung

Die Stadt Zülpich hat bereits in der Eröffnungsbilanz 2007 Instandhaltungsrückstellungen für Gebäude von 3,2 Mio. Euro gebildet. Seitdem arbeitet die Stadt daran, diese sukzessive abzubauen. Außerdem hat die Stadt Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung an Brücken und Gleisanlagen gebildet. Die Stadt führt jährlich eine Bestandsaufnahme bei ihren Gebäuden und sonstigem unbeweglichen Vermögen durch, um den Sanierungsbedarf zu überprüfen. Bei der Ausführung der Instandhaltungen kommt es jedoch vielfach zu erheblichen Verzögerungen. Auch im Betrachtungszeitraum hat die Stadt - teilweise in hohem Umfang – daher Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen gebildet:

Zuführungen zu Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen in Tausend Euro

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.683	598	1.633	0	1.000	1.000	750

Die Stadt Zülpich bilanziert zum Bilanzstichtag 2022 Rückstellungen von rund 5,3 Mio. Euro für unterlassene Instandhaltungen. Es handelt sich insbesondere um Brandschutzmaßnahmen sowie energetische Maßnahmen an Gebäuden, wie Schulen, Kindergärten und Feuerwehrgerätehäusern. Auch am Rathaus und am Forum Zülpich stehen Sanierungsmaßnahmen aus. Die Rückstellungen für Instandhaltungen an Gebäuden haben mit rund 3,6 Mio. Euro den größten Anteil an den gesamten Instandhaltungsrückstellungen. Hinzukommen Maßnahmen an Straßen, Sportplätzen, Gleisanlagen, Kanal (Bach Bürvenich) und Grundleitungen. Demnach besteht weiterhin ein hoher Sanierungsbedarf, der in den letzten Jahren angewachsen ist.

Holt die Stadt die Maßnahmen nach, nimmt sie die Rückstellungen in Anspruch. Der Unterhaltungsaufwand fällt bei der Durchführung nicht erneut an, sondern wird durch die Rückstellungsbildung abgedeckt. Im Haushalt 2024 stellt die Stadt 4,4 Mio. Euro hieraus bereit. Soweit Maßnahmen nicht durchgeführt werden sollten, z. B. weil stattdessen investive Maßnahmen erforderlich werden, würden Erträge durch die Auflösung der Rückstellung generiert. Allerdings ist die Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen zu finanzieren. Dies wirkt sich ggf. in den nächsten Jahren negativ auf die Liquidität der Stadt aus (siehe Kapitel 1.3.5.3).

Investitionen

Hauptfokus der Stadt waren im Betrachtungszeitraum die Ansiedlungen im neuen Gewerbegebiet "An der Römerallee". Die Vermarktung dauert noch an. 2019 konnte die Stadt darüber hinaus Investitionen in den Gebäudebestand abschließen. Hierzu gehört die Erweiterung des Kindergartens Nemmenich, der Neubau des Jugendzentrums (SAJUS) und der Anbau der Chlodwig-Schule Zülpich. Einige geplante Baumaßnahmen befinden sich noch in der Umsetzung. Mehrfach kam es aus verschiedenen Gründen zu Bauverzögerungen. Für diese Maßnahmen hat die Stadt jeweils Ermächtigungsübertragungen vorgenommen (siehe auch Kapitel 1.4.3). Bei Investitionen in den Gebäudebestand sind insbesondere folgende Bauprojekte betroffen:

- die Erweiterung der Feuerwehrgerätehäuser,
- die Raumoptimierung der Schulen (Erweiterungsbau Schulcampus),
- der Neubau der Einfeldsporthalle Zülpich,
- die Erweiterung der Gemeinschafts-Grundschule Wichterich,
- der Anbau an der Grundschule Ülpnich und
- die Erweiterung des Kindergartens Zülpich.

Im Haushalt 2023 sind insbesondere Wiederaufbaumaßnahmen, Investitionen bei Verkehrsflächen und –anlagen und Maßnahmen im Rahmen des Integrierten Handlungskonzeptes (InHK) vorgesehen. Wesentlich sind verkehrlenkende Maßnahmen an der „Römerallee“. Zudem plant die Stadt Investitionen an Gebäuden, wie den Anbau an der Grundschule Ülpnich und als größte Maßnahme die Raumoptimierung an Schulen.

2024 stehen Maßnahmen zum Brandschutz an Gebäuden, Hochwasserschutz, Neubau von Brücken, Maßnahmen im Zuge des InHK, die Neugestaltung der Römerallee und weitere Maßnahmen an Verkehrsflächen. Zudem sind Investitionen im Rahmen des städtischen Wiederaufbauplans durchzuführen. Der Erweiterungsbau des Schulcampus und der Umbau der Grundschule Ülpnich sind ebenso eingeplant, wie der Ausbau der Ganztagsbetreuung in Grundschulen und die Bereitstellung von Wohncontainern für Schutzsuchende. Das Investitionsprogramm – einschließlich der geplanten Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Ermächtigungsübertragungen - ist somit sehr umfangreich. Mit Umsetzung der geplanten Investitionen kann die Stadt ihre Vermögenssituation erheblich verbessern und Risiken vorbeugen.

Inwieweit die Instandhaltungen und Investitionen wie geplant realisierbar sind, ist jedoch fraglich. Angesichts der bereits eingetretenen Verzögerungen und der aktuell inflationsbedingt steigenden Aufwendungen besteht ein erhöhtes Risiko steigender Unterhaltungs- und Instandhaltungsaufwendungen.

1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die folgende Tabelle zeigt, ob eine Kommune ihre geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken kann oder inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen.

Salden der Finanzplanung Zülpich in Tausend Euro 2023 bis 2026

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.548	-1.206	19	289
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-706	-694	-664	-289
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-3.254	-1.900	-646	0
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	9.141	-61	-101	-486
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	5.887	-1.961	-746	-486

Die **Stadt Zülpich** rechnet im Haushaltsplan 2023 noch bis einschließlich 2024 mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Abgesehen von 2016 hat die Stadt Zülpich in den Vorjahren Zahlungsüberschüsse von insgesamt 11,9 Mio. Euro erzielt. 2021 gehört die Stadt Zülpich mit 13,04 Euro je Einwohner allerdings zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Salden aus ihrer Verwaltungstätigkeit. Die Vergleichswerte werden im Teilbericht „gpa-Kennzahlenset“ abgebildet. Im Finanzplan 2024 erwartet Zülpich bereits ab 2024 Überschüsse, zunächst von 0,2 und ab 2025 zwischen 1,4 bis maximal 1,7 Mio. Euro jährlich.

Die Stadt hat bisher Zahlungsüberschüsse zumeist dazu genutzt, laufende Investitionen zu finanzieren und liquide Mittel zu bilden. Diese sollen u.a. für zukünftige Investitionen eingesetzt werden. Der Bestand der liquiden Mittel lag Ende 2021 bei 5,2 Mio. Euro. Neben den Beständen der städtischen Bankkonten, der Barkasse, des Scheckbestands und Depositen beinhalten diese dauerhaft vorzuhaltende Beträge für bestimmte Zwecke.¹² 2022 erhöht sich dieser im Zuge von höheren Steuereinzahlungen zwischenzeitlich auf 9,7 Mio. Euro.

Die Stadt Zülpich plant 2023 wie erläutert mehrere größere Investitionen. Überwiegend können diese Maßnahmen durch Einzahlungen aus dem Verkauf von städtischen Grundstücken, Wiederaufbauhilfen, Zuwendungen bzw. Landespauschalen und privaten Kostenbeteiligungen finanziert werden. Durch Umschuldung kann ein weiterer Investitionskredit abgelöst werden. Es verbleibt ein Finanzierungsbedarf von 0,7 Mio. Euro. Dieser soll laut Finanzplan 2023 durch eine Kreditaufnahme gedeckt werden.

Die Stadt plant im Haushalt 2023 zudem die Aufnahme eines Liquiditätskredites von fast 9,2 Mio. Euro. Grund hierfür ist neben der Deckung der laufenden Verwaltungsauszahlungen die Finanzierung von Ermächtigungsübertragungen, insbesondere zur Umsetzung unterlassener

¹² Es handelt sich 2021 um Beträge zur Finanzierung des Museumsbetriebs (1,1 Mio. Euro), der Verkaufserlös Wasserwerk (0,15 Mio. Euro), Erträge aus Flurbereinigungsverfahren (0,3 Mio. Euro) und Mittel aus örtlich unselbständigen Stiftungen. Im Jahresabschluss 2022 verbucht die Stadt die Beiträge zur Finanzierung des Museumsbetriebs unter den Wertpapieren des Anlagevermögens.

Instandhaltungen (siehe Kapitel 1.4.3). Diese werden in der Finanzplanung nicht erneut abgebildet. Der insgesamt im Haushalt 2023 erwartete Finanzmittelfehlbetrag bzw. Finanzierungsbedarf durch (Liquiditäts- und Investitions-) Kredite liegt im Planungszeitraum bei 5,8 Mio. Euro.

Im Haushalt 2024 plant die Stadt Zülpich zur Finanzierung von Investitionen im laufenden Haushaltsjahr eine Kreditaufnahme von 3,2 Mio. Euro. Zur Umschuldung ist zudem die Aufnahme eines weiteren Kredites von 5,0 Mio. Euro erforderlich. Zusätzlich sieht die Stadt Zülpich die Aufnahme eines Liquiditätskredites von 7,5 Mio. Euro vor. Dieser ist erforderlich, da sich nach Berechnung der Stadt hinsichtlich der 2023 vorgenommenen Ermächtigungsübertragungen bereits ein Finanzierungsbedarf von 12,85 Mio. Euro ergibt. Laut Anlage 11 des Haushaltsplans betragen die aus 2023 nach 2024 übertragenen Ermächtigungen für konsumtive Aufwendungen/Auszahlungen knapp 2,0 Mio. Euro. Die Ermächtigungsübertragungen für Instandhaltungsrückstellungen liegen bei 3,1 Mio. Euro, während die investiven Maßnahmen bereits ein Volumen von 17,4 Mio. Euro erreichen.

Hierbei darf der Charakter der Kredite zur Liquiditätssicherung nicht außer Acht gelassen werden. Die Stadt hat bei einer Kreditaufnahme zu beachten, dass diese Kredite ausschließlich dem Zweck dienen, die Zahlungsfähigkeit im jeweiligen Haushaltsjahr aufrecht zu erhalten. Durch Liquiditätskredite sind somit laufende Auszahlungen einer Gemeinde zu decken, so dass diese von vorübergehender Natur sind. Dies ergibt sich aus § 89 GO NRW und dem Runderlass zu Kreditgeschäften der Gemeinden und Gemeindeverbände.¹³ Die Stadt Zülpich achtet nach eigener Aussage darauf, dass sie Liquiditätskredite nicht für investive Maßnahmen verwendet. Stattdessen wären Investitionskredite aufzunehmen. Soweit keine haushaltsrechtliche Kreditermächtigung hierfür besteht, ist die Kreditermächtigung dann neu zu veranschlagen.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Zülpich die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren prüft sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht und ob sie Regelungen zum Kredit- und Anlagenmanagement getroffen hat.

1.4.1 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Steigende Belastungen aus sozialen, kaum steuerbaren Pflichtaufgaben engen den kommunalen Handlungsspielraum zukünftig weiter ein und erschweren den Haushaltsausgleich.

Eine 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. Eine Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren

¹³ MIK vom 1. Dezember 2014, geändert mWv. 16.12. 2021 durch Runderlass vom 24.11.2021, geändert mWv. 17.11.2023 durch Runderlass vom 10.11.2023 (MBL. NRW. S. 13.02).

Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

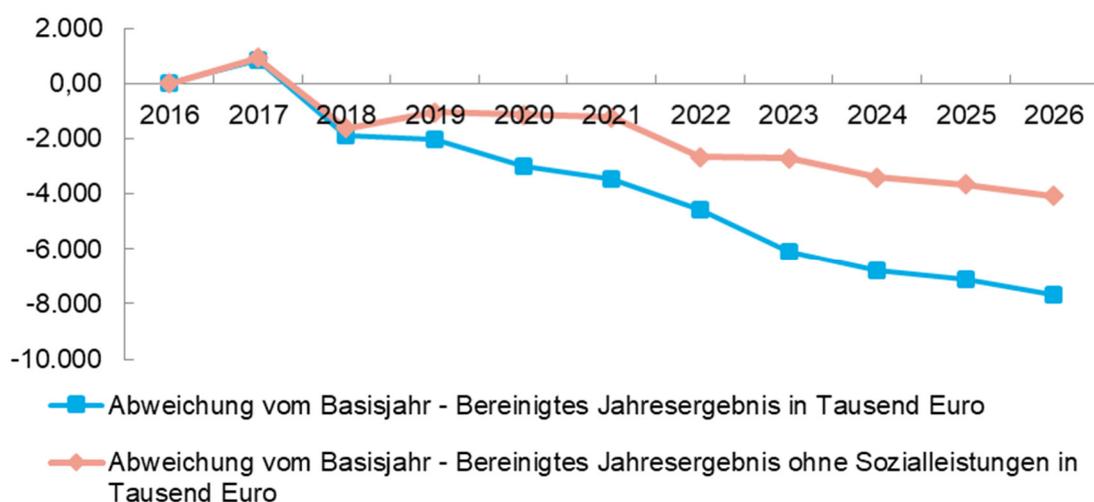
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Mit dem Haushaltsjahr 2022 wurde dies um die kriegsbedingten Haushaltsbelastungen erweitert. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Zülpich ermittelten pandemie- und kriegsbedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Diese Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Zusätzlich haben wir Zuführungen zu Instandhaltungen, Erträge aus Grundstücksverkäufen und die einmalige Bildung einer Altersteilzeitrückstellung als wesentliche Sondereffekte außen vorgelassen. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung der Stadt Zülpich langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und die Jugendamtsumlage haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Kommune nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen Nr. 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Zülpich in Tausend Euro 2016 bis 2026



Ist: 2016 bis 2022, Plan: 2023 bis 2026 (Haushaltsplan 2023)

Die bereinigten Jahresergebnisse (blauer Graph) der **Stadt Zülpich** weisen im Vergleich zum Basisjahr 2016 bis 2026 eine Verschlechterung von 7,7 Mio. Euro auf. Zu den im HSK umgesetzten Konsolidierungsbausteinen mit den höchsten Einsparvolumen gehören:

- Festschreibung von Budgets auf dem Niveau von 2009 (u.a. Bewirtschaftung und Unterhaltung, Versicherungsleistungen und Personalaufwendungen hierzu Wiederbesetzungs- und Beförderungssperren),
- Abbau von Altschulden sowie Vermeidung einer Nettoneuverschuldung,
- Veranlagung von Niederschlagswassergebühren (hierdurch auch rechtlich gebotene Gleichbehandlung von versiegelten und in den Kanal einleitenden Grundstücks- und Straßenflächen hergestellt) und
- die stufenweise Anhebung der Hebesätze der Realsteuern (siehe Kapitel 1.4.1.1).

Darüber hinaus hat die Stadt in weiteren Bereichen konsolidiert und übt regelmäßig eine Aufgabenkritik hinsichtlich ihrer Organisation und ihrem Dienstleistungsangebot aus. Die 2017 erkennbare Spitze ist insbesondere auf Mehrerträge aus der Grundsteuer B im Zuge der Konsolidierung zurückzuführen.

Eine wesentliche Ursache für den dennoch fortschreitenden Abwärtstrend sind die von der Stadt zu leistenden Sozialleistungen, die durch die Jugendamtsumlage dominiert werden. Ohne Sozialleistungen ergeben sich im Zeitraum 2016 bis 2026 wesentlich geringere Abweichungen von 4,1 Mio. Euro (roter Graph). Ein deutlicher Abwärtstrend zeigt sich insbesondere in den Planjahren. Dieser ist in hohem Maße auf den erwarteten Anstieg der Sozialleistungen zurückzuführen. Diese können kaum von der Stadt beeinflusst werden. Im Haushaltsplan 2023 erwartet die Stadt Zülpich, dass allein die Jugendamtsumlage bis 2026 deutlich auf 8,1 Mio. Euro ansteigt. Wie erläutert werden die Aufwendungen hieraus voraussichtlich noch höher ausfallen. Auch weitere Transferleistungen, wie die ÖPNV-Umlage und die Förderschulumlage steigen 2023 deutlich an. Hinzukommen erhebliche Belastungen durch die aktuelle Wirtschaftskrise, Inflation, steigende Energie – und Baukosten sowie steigende Zinsen. Zudem sind 2023 enorme Tarif- und Besoldungssteigerungen zu kompensieren.

Ein weiterer Grund für die negative Entwicklung ist, dass die Stadt positive Entwicklungen insbesondere bei Ertragspositionen erwartet, die wir in dieser Betrachtung bereinigen. Hierzu gehören konjunkturabhängige Ertragspositionen, wie z. B. die Gewerbe- und Einkommensteuern sowie die Schlüsselzuweisungen. Die weitere Haushaltsentwicklung ist somit auch abhängig von kaum beeinflussbaren, konjunkturabhängigen Ertragspositionen. Die Stadt Zülpich sollte ihren bisherigen Konsolidierungskurs daher weiterverfolgen.

→ **Empfehlung**

Um mittel- und langfristig einen nachhaltigen Haushaltsausgleich darstellen zu können, sollte die Stadt Zülpich ihren eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen. Kommunale Aufgaben sollten weiterhin hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit überprüft und Standards regelmäßig kritisch überprüft werden.

1.4.1.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Zülpich dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Kommune eher unterdurchschnittlich sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Die **Stadt Zülpich** hat im HSK-Zeitraum ihre Hebesätze mehrfach angehoben. Ab 2018 sind keine weiteren Erhöhungen erfolgt. Der Hebesatz der Grundsteuer B ist 2016 und 2017 jeweils um 70 Prozentpunkte erhöht worden. Den Hebesatz der Gewerbesteuer hat die Stadt 2016 bis 2017 um jeweils 5 Prozentpunkte auf zuletzt 475 Hebesatzpunkte angehoben. Der Hebesatz der Grundsteuer A ist 2016 auf 421 und 2017 auf 469 Prozentpunkte erhöht worden.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Zülpich mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 2023 im Vergleich (Angabe in von Hundert laut IT.NRW)

Hebesätze	Zülpich	Kreis Euskirchen	Regierungsbezirk Köln*	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG 2023
Hebesatz Grundsteuer A	469	455	384	302	254
Hebesatz Grundsteuer B	690	588	610	563	493
Hebesatz Gewerbesteuer	475	492	464	446	416

* gewogener Durchschnitt

** gewogener Durchschnitt für kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern

Im Haushaltsplan 2024 plant die Stadt Zülpich keine Erhöhungen der kommunalen Hebesätze.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Zülpich befindet sich in der ersten Jahreshälfte oftmals in der vorläufigen Haushaltsführung, da die Haushaltssatzung nicht fristgerecht angezeigt wird. Auch bei der Auf- und Feststellung des Jahresabschlusses kommt es zu Verzögerungen.

→ Feststellung

Die Stadt Zülpich hat noch kein Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen eingerichtet.

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 Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

Darüber hinaus sollte eine Bürgermeisterin bzw. ein Bürgermeister sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger 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 gefährdet sind.

Die **Stadt Zülpich** legt die Haushaltssatzung dem Landrat des Kreises Euskirchen regelmäßig verspätet vor. In der Regel wird die Entwurfsfassung der Haushaltssatzung im ersten Quartal des dann bereits laufenden Haushaltsjahres in den Rat eingebracht. Daran schließen sich die Haushaltsberatungen an. Der Stadtrat beschließt den Haushalt daher oftmals erst im April oder im Folgemonat. Anschließend leitet die Verwaltung die Haushaltssatzung einschließlich aller Änderungen und Anlagen der Kommunalaufsicht zu. Bis zu deren Genehmigung und Veröffentlichung der Haushaltssatzung befindet sich die Stadt Zülpich in der vorläufigen Haushaltsführung (§ 82 GO NRW). In dieser Zeit gelten Haushaltsbeschränkungen. In der haushaltslosen Zeit dürfen nur Aufwendungen und Auszahlungen, zu denen die Stadt rechtlich verpflichtet ist oder die unaufschiebbar sind, getätigt werden. Dadurch wird die Investitionstätigkeit der Stadt eingeschränkt. Soweit im Vorjahr keine Mittel oder Verpflichtungsermächtigungen eingeplant worden sind, können Investitionen während der vorläufigen Haushaltsführung nicht neu begonnen werden. Ebenso können ggf. geplante Instandhaltungsmaßnahmen im laufenden Jahr nicht mehr vollständig realisiert werden. Das kann auch mit Kostensteigerungen einhergehen.

Gem. § 95 Abs. 5 Satz 2 GO NRW ist der aufgestellte und bestätigte Entwurf des Jahresabschlusses bis zum 31. März des Folgejahres in den Rat einzubringen. Diese gesetzliche Frist hält die Stadt Zülpich ebenfalls nicht ein. Darüber hinaus gelingt es der Stadt nicht, die geprüften Jahresabschlüsse fristgerecht bis zum Ende des Folgejahres festzustellen.

Der aufgestellte und durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüfte Jahresabschluss 2021 ist Mitte Juli 2023 in den Rat eingebracht worden. Die Feststellung des Jahresabschlusses im Rat ist am 26. September 2023 erfolgt. Diese verzögerte Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse ist in den Vorjahren ähnlich. Somit fehlen der Stadt bei der Aufstellung des Haushaltsplans ggf. abschließende Erkenntnisse zu den Jahresergebnissen. Dies erschwert zusätzlich die Haushaltsplanung, zumal nach § 1 Abs. 2 Nr. 7 KomHVO dem Haushaltsplan die Ergebnis- und Finanzrechnung sowie die Bilanz des Vorvorjahres als Anlage beizufügen ist. Da der Jahresabschluss des Vorvorjahres bis zum Abschluss der Haushaltsplanberatung oftmals noch nicht vorliegt, fügt die Stadt den bestätigten Entwurf bei. Für die Haushaltsplanung 2024 hat die Stadt den Jahresabschluss 2022 nunmehr aufgestellt. Die Einbringung des Jahresabschlusses 2022 in den Rat steht derzeit noch aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte den Beratungsprozess im Rat so rechtzeitig beginnen, dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gem. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW erfolgen kann. Eine vorläufige Haushaltsführung bzw. damit einhergehende Haushaltsbeschränkungen sollte die Stadt möglichst vermeiden.

Der Geschäftsbereich Finanzen hat bisher noch kein Finanzcontrolling oder Finanzberichtsweisen eingerichtet. Aufgrund fehlender Personalressourcen und angesichts der aktuell positiven Jahresergebnisse wurde bisher von einem systematischen Controlling abgesehen. Eine Mittelprüfung erfolgt im Rahmen der genutzten Finanzsoftware. Teilprodukte werden gesondert überwacht. Sachstandsberichte im Rat erfolgen zu aktuellen Themen oder in den Fachausschüssen.

Kernaufgabe des Controllings ist es, die Entscheidungsträger bei ihren Entscheidungen durch aufbereitete Informationen zur Entwicklung der aktuellen Haushaltssituation zu unterstützen. Ein Controlling ist daher ebenso sinnvoll wie zeitnahe, unterjährige Informationen zur Haushaltssituation. In die Zukunft gerichtet sollte die Stadt Zülpich daher regelmäßig in den politischen Gremien berichten und hierzu sukzessive ein Finanzcontrolling und Berichtswesen aufbauen. Der Finanzbericht sollte die politischen Gremien, den Verwaltungsvorstand und die Budgetverantwortlichen in der Verwaltung bei der Ausübung ihrer Budgethoheit und unterjährigen Steuerung unterstützen. Berichte zur Haushaltsentwicklung sollten zum jeweiligen Stichtag daher mindestens folgende Punkte beinhalten:

- Stand der Ergebnis- und Finanzrechnung einschließlich einem Plan-Ist-Vergleich (z. B. differenziert nach Fachbereichen/Dezernaten oder Produktbereichen),
- Prognose zum voraussichtlichen Jahresergebnis und
- Stand der Investitions- und Liquiditätskredite.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte ein unterjähriges Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen aufbauen. Ein standardisiertes Controlling und ein darauf aufbauendes Berichtswesen sollte die Entscheidungsträger in die Lage versetzen, bei gefährdeten Haushaltszielen rechtzeitig gegensteuern zu können.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Zülpich hat entgegen § 22 KomHVO noch keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen schriftlich festgelegt.

→ **Feststellung**

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen sind seit 2019 deutlich angestiegen und übersteigen 2021 bereits den Haushaltsansatz. Es gelingt der Stadt Zülpich oftmals nicht, ihre Investitionsvorhaben wie geplant umzusetzen.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

Nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW hat eine Kommune Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

Die **Stadt Zülpich** hat bisher keine Grundsätze zur Handhabung der Ermächtigungsübertragungen aufgestellt bzw. solche verbindlich geregelt. Die Geschäftsbereiche benennen im Rahmen der Haushaltsgespräche die Finanzvorfälle, für die aus ihrer Sicht eine Ermächtigungsübertra-

gung erfolgen soll. Die Entscheidung über die Ermächtigungsübertragung oder eine Neuveranschlagung trifft der Kämmerer. Hierzu stimmt er sich mit dem Team 201 (Geschäfts- und Anlagenbuchhaltung) ab.

Konkrete Regelungen, beispielsweise in Form einer Dienstanweisung oder Richtlinien würden eine zusätzliche Verbindlichkeit schaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen festlegen und in einer Dienstanweisung oder Richtlinie regeln. Alternativ besteht die Möglichkeit, Grundsätze gem. § 22 KomHVO in der Haushaltssatzung zu regeln.

Die Stadt Zülpich überträgt regelmäßig Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen:

Ordentliche Aufwendungen Zülpich 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	49.522	48.755	49.280	50.028	52.854	53.629
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.253	479	1.334	1.119	1.214	1.281
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	2,53	0,98	2,71	2,24	2,30	2,39
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	50.776	49.249	50.558	51.145	54.055	54.910
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	2,47	0,97	2,64	2,19	2,24	2,33
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	49.660	47.266	51.105	49.628	52.096	54.013
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	97,80	95,97	101	97,03	96,38	98,37

Die Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen liegen zumeist bei circa 1,2 Mio. Euro jährlich. Nur in 2017 fallen die Ermächtigungen geringer aus. Der Haushaltsansatz ebenso wie der fortgeschriebene Ansatz sind im Zeitraum 2016 bis 2021 um 4,1 Mio. Euro angestiegen. Der Ansatzerhöhungsgrad hat sich im Zeitverlauf kaum verändert. Dies trifft auch auf den Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz zu. Der Grad der Inanspruchnahme liegt durchschnittlich bei 97,8 Prozent. Dies entspricht dem Median der Vergleichskommunen.

Ermächtigungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner 2021

Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
62,67	0,00	0,00	2,81	26,29	333	24

Mehr als ein Viertel der Vergleichskommunen verzichtet regelmäßig auf Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen. Die Stadt Zülpich gehört daher bereits zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Ermächtigungsübertragungen je Einwohner.

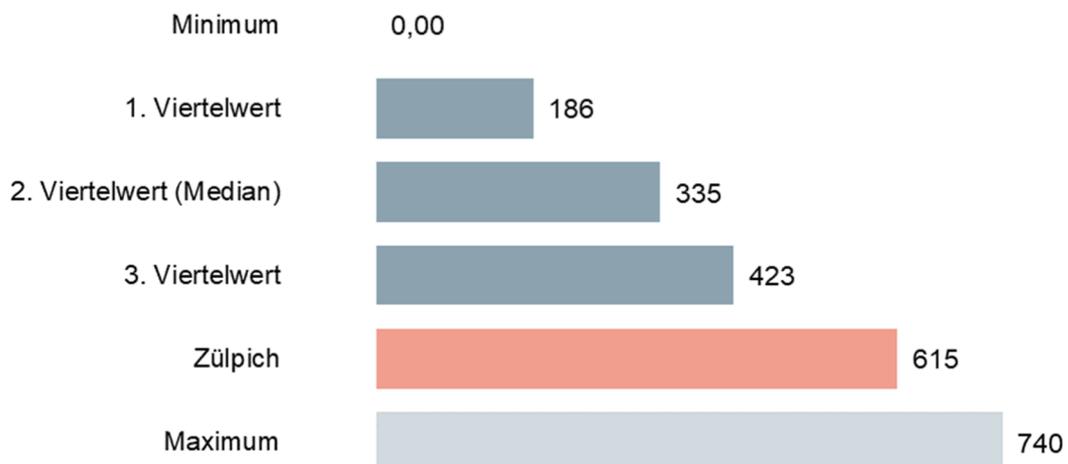
Auch im investiven Bereich bildet die Stadt jährlich Ermächtigungsübertragungen:

Investive Auszahlungen Zülpich 2016 bis 2021

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.574	11.437	6.719	6.911	12.706	9.971
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.456	2.317	2.930	4.025	6.996	12.573
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	68,99	20,27	43,56	58,40	55,98	126
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	6.017	13.747	9.656	10.917	19.493	22.544
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	40,82	16,85	30,34	36,87	35,89	55,77
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.569	9.987	3.444	3.057	4.135	7.085
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	26,08	72,65	35,66	28,00	21,21	31,43

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen haben sich seit 2016 verfünffacht. Parallel schwankt der Haushaltsansatz für investive Auszahlungen zwischen 3,6 und maximal 12,7 Mio. Euro. Durchschnittlich liegt der Ansatzerhöhungsgrad bei 62,2 Prozent. In den letzten Jahren ist allerdings ein deutlicher Anstieg festzustellen. 2021 liegt der Ansatzerhöhungsgrad bei 126 Prozent, d.h. durch die Ermächtigungsübertragungen wird der Haushaltsansatz mehr als verdoppelt. Dadurch ist der fortgeschriebene Haushaltsansatz im Betrachtungszeitraum erheblich angestiegen.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen in Euro je Einwohner 2021



In den Vergleich sind 24 Werte eingeflossen.

Die Stadt Zülpich gehört damit zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Ermächtigungsübertragungen je Einwohner. Auch im Falle des Ansatzerhöhungsgrades ergibt sich eine entsprechende Positionierung.

Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Haushaltsansatzes für investive Auszahlungen liegt in drei Jahren unter 30 Prozent. Nur 2017 kann ein hoher Realisierungsgrad erreicht werden. Im Durchschnitt kann etwas mehr als ein Drittel (35,84 Prozent) des veranschlagten Investitionsvolumens auch tatsächlich umgesetzt werden.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2021

Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
31,43	3,52	28,94	37,79	50,05	97,32	24

Die Gründe für die derzeit notwendigen Ermächtigungsübertragungen sind je nach Maßnahme unterschiedlich. Da zahlreiche mehrjährige Investitionen umzusetzen sind, kommt es naturgemäß in deren Verlauf zu Verzögerungen im Baufortschritt. Wesentliche Verschiebungen ergeben sich oftmals durch Baustoffverknappung, massive Preiserhöhungen und Fachkräftemangel.

Auch durch die vorläufige Haushaltsführung kommt es zwangsläufig zu Einschränkungen, da z. B. vorgesehene Maßnahmen erst zeitverzögert ausgeschrieben werden können. Die Vergabezeiträume werden dadurch erheblich verkürzt und das Problem der Marktverknappung bei den zu beauftragenden Gewerken wird verschärft.

Gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Politik und Verwaltung sollten darauf hinwirken, dass investive Auszahlungen nur dann veranschlagt werden, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

Ermächtigungsübertragungen, d.h. veranschlagte aber nicht im umgesetzte Maßnahmen, werden im Haushaltsplan nicht erneut ausgewiesen, müssen aber zusätzlich bewirtschaftet werden. Eine Vielzahl von Ermächtigungsübertragungen führt dazu, dass im Finanzplan nicht mehr der tatsächlich erforderliche Ressourcenverbrauch erkennbar ist. Um die Ermächtigungsübertragungen zu regulieren und die Haushaltsplanung nicht zu überfrachten, setzt die Stadt bereits verstärkt auf Verpflichtungsermächtigungen. Dennoch reicht das aktuell noch nicht aus, um die investiven Ermächtigungsübertragungen merklich zu verringern. Im Rahmen des InHK sind oftmals zusammenhängende, ggf. geförderte Projekte über mehrere Jahre umzusetzen. Dies haben Priorität und müssen aus praktischen Erwägungen fortgeführt werden. Ist eine Maßnahme jedoch nicht mehr realistisch im nächsten Haushaltsjahr umsetzbar, sollte diese möglichst eingespart oder ggf. später neu veranschlagt werden.

→ Empfehlung

Zur besseren Transparenz sollte die Stadt Zülpich Ermächtigungen restriktiver übertragen und dabei berücksichtigen, ob eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist.

1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine

Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

Dazu muss sie erfolgreich Fördermittel akquirieren und Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden.

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Zülpich hat strategische Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen, diese aber nicht verbindlich geregelt.

Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Die **Stadt Zülpich** akquiriert regelmäßig Fördermittel im konsumtiven wie auch im investiven Bereich. Grundsätzlich strebt die Stadt Zülpich an, bei anstehenden Projekten Fördermittel zu erhalten. Die Abläufe und Prozesse der Akquise sind dezentral organisiert. Bei anstehenden Maßnahmen sind die verantwortlichen Mitarbeitenden in den Fachabteilungen gefordert, hierfür Fördermöglichkeit zu ermitteln und zu beantragen. Die Fördermittelrecherche erfolgt individuell anhand der zur Verfügung stehenden Informationen von Fördermittelgebern und weiteren Quellen. Auch im Rahmen der Haushaltsgespräche mit der Geschäftsbuchhaltung (Team 201) werden Fördermöglichkeiten thematisiert und abgestimmt. Aufgrund der Sparerfordernisse während des HSK sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diesbezüglich entsprechend sensibilisiert. Bei speziellen Fördermaßnahmen beauftragt die Stadt ggf. externe Anbieter (z. B. Ingenieurbüros) für die Erstellung und Betreuung von Förderanträgen. Ein Beispiel ist die Maßnahme "Reaktivierung Bördebahn". Der Förderantrag ist vorab dem Team 201 zur Prüfung vorzulegen. Hierdurch kann gewährleistet werden, dass für unterjährige, nicht eingeplante Fördermaßnahmen die Finanzierung von Eigenanteilen korrekt verarbeitet und kontiert werden.

Die Geschäftsbereichsleiter werden durch den Kämmerer regelmäßig auf die gewünschte Verfahrensweise hingewiesen. Die Stadt Zülpich hat ihre strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise jedoch noch nicht verschriftlicht. So ist eine Prüfung oder Abwägung der Förderfähigkeit der Maßnahmen nicht vorgeschrieben. Eine schriftliche Regelung zur Fördermittelakquise könnte folgende Punkte beinhalten:

- die Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung sowohl investiver als auch konsumtiver Maßnahmen mit entsprechender Dokumentation,
- weitere strategische Vorgaben zur Fördermittelbeschaffung, wie z. B. Beachten von Wirtschaftlichkeitsaspekten,
- Richtlinien zur Interaktion mit anderen Abteilungen zwecks Austausch über mögliche Förderprojekte (um z.B. eine Kombination verschiedener Maßnahmen zu prüfen) und

- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung und –beantragung, um das Ablehnungs- und Rückforderungsrisiko zu minimieren.

Teilweise sind Fördermittelanträge bereits abgelehnt worden, da erforderliche Unterlagen nicht fristgerecht eingereicht werden konnten. Der personelle Aufwand für eine umfassende Fördermittelakquise ist aus Sicht der Stadt unverhältnismäßig hoch. Insbesondere bei kleineren Förderungen stehen Aufwand und Ertrag in keinem vernünftigen Verhältnis. Finanzielle Zwänge erfordern aber weiterhin regelmäßig die Inanspruchnahme von Fördermitteln. Enorm hilfreich wäre es daher für die Stadt, wenn es mehr pauschale Förderungen für bestimmte Bereiche und vereinfachte Verwendungsnachweise gäbe.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Fördermittelakquise verschriftlichen. Damit verbundene Verfahrensabläufe und Standards sollten verbindlich und einheitlich festgelegt werden.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Zülpich bewirtschaftet und verwaltet ihre Fördermittel dezentral. Die Stadt hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet.

Die Rückforderung von Fördermitteln sollte eine Kommune vermeiden, indem sie die Förderbestimmungen und Auflagen aus dem Förderbescheid umsetzt. Dazu sollte sie ein Fördercontrolling etablieren, das auch nach Projektabschluss die Einhaltung der Förderbedingungen gewährleistet und Entscheidungsträger anlassbezogen über die Förderprojekte informiert.

Die **Stadt Zülpich** bewirtschaftet und steuert ihre erhaltenen Fördermittel dezentral. Die jeweilige Fachabteilung beantragt die jeweiligen Fördermittel. Die zuständigen Fachabteilungen sind außerdem selbst dafür verantwortlich, dass Auflagen und Bedingungen aus Förderbescheiden realisiert und Fristen eingehalten werden. Das Team 201 weist die zuständigen Sachbearbeiter im Regelfall auf die erforderlichen Fristen hin. Teilweise sind dennoch Fristverlängerungen erforderlich.

Die Fachabteilungen sind darüber hinaus für den Abruf der Fördermittel, die Dokumentation der Projektumsetzung und das Erstellen der Verwendungsnachweise zuständig. Die Verwendungsnachweise sind ebenso wie die Mittelabrufe dem Team 201 vorzulegen. Eine lückenlose Dokumentation ist aus Sicht der Stadt nicht in jedem Einzelfall gewährleistet, da die Mitarbeiterbelastung durch die Vielzahl der zu bearbeitenden Förderprojekte zu hoch ist.

Teilweise mussten Fördermittel bereits zurückgezahlt werden. Ursache hierfür ist in den meisten Fällen, dass keine zweckentsprechenden Ausgaben in der geforderten Höhe geleistet werden können. Teilweise konnten Fristen in den Zuwendungsbescheiden nicht eingehalten werden und die erforderliche Verlängerung wurde durch den Zuwendungsgeber abgelehnt. Hintergrund sind fehlende Zeitressourcen aufgrund aktueller Belastungen der Mitarbeitenden durch das Pandemiegeschehen, das Hochwasserereignis 2021 und den Ukraine-Krieg.

Zur Bewirtschaftung der Fördermittel hat die Stadt Zülpich noch keine standardisierten Prozesse vorgegeben und auch kein Fördercontrolling eingerichtet. Derzeit versucht das Team 201, sich einen Überblick über die Programme und laufenden Maßnahmen zu verschaffen. Die hierzu erstellte Übersicht ist jedoch lediglich der Anfang eines Fördercontrollings. Demnach fehlt derzeit ein Gesamtüberblick über alle städtischen Fördermaßnahmen. Die Stadt erstellt auch keine Berichte zum Fortlauf der Förderprojekte oder zur Einhaltung der Budgets.

Eine zentrale Datei, in der alle Daten über Fördermaßnahmen erfasst und der Projektverlauf nachgehalten werden kann, würde die Verwaltung derselben vereinfachen. Ein zentraler Überblick erleichtert insbesondere die Koordination und Abstimmung von Fördermaßnahmen und lässt zudem Kombinationsmöglichkeiten von Förderprogrammen schneller erkennen. Eine solche zentral gepflegte Datei kann auch Grundlage für ein fördermittelbezogenes Controlling sein. Sind alle relevanten Daten an einem Ort, kann dies auch die Entscheidung über zukünftige Fördermaßnahmen und andere strategische Entscheidungen erleichtern. Folgende Daten könnten in einer zentralen Datei gesammelt werden:

- Beschreibung der Maßnahmen mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum sowie der Förderquote,
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme (auch im Vergleich zur vorherigen Haushaltsveranschlagung),
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise und
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid, insbesondere die Zweckbindungsfristen, um Rückforderungen auszuschließen.

Auf Grundlage dieser Daten könnte die Stadt Zülpich ein förderbezogenes Berichtswesen aufbauen. Eine Berichterstattung ist z. B. anlässlich von Projekt-Meilensteinen der Fördermaßnahmen oder in regelmäßigen Intervallen möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte sich einen Gesamtüberblick über ihre laufenden und geplanten Förderprojekte verschaffen. Hierzu sollte sie eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln und diesbezüglich relevanten Daten (Auflagen und Fristen usw.) aufbauen. Auf dieser Basis sollte die Stadt sukzessive ein Berichtswesen einrichten. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der Fördermaßnahmen informiert werden.

1.4.5 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.5.1 Kreditmanagement

→ **Feststellung**

Die Stadt Zülpich hat Regelungen zum Kreditmanagement getroffen, diese aber noch nicht schriftlich fixiert.

Eine Kommune sollte grundlegende Aspekte regeln, die die Steuerung ihres Kreditportfolios betreffen. Den Handlungsrahmen sollte die Kommune schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer

Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Kreditportfolio Zülpich zum 31. Dezember 2022

Kennzahlen	
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	13.791
hiervon Investitionskredite aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“	414
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro (ausschließlich Landesprogramm „Gute Schule 2020“)	755
Anzahl Derivate	0,00
Anzahl der Kreditverträge	14,00
Anzahl Kreditgeber	5,00

Die **Stadt Zülpich** hat auch 2022 ihre Verbindlichkeiten weiter reduzieren können und eine Nettoverschuldung vermieden. Grundsätzlich kommt die Aufnahme von Investitionskrediten ausschließlich zur Finanzierung konkret geplanter bzw. in der Umsetzung befindlicher Maßnahmen in Frage. Die Abstimmung mit dem Rat hinsichtlich der hierfür erforderlichen Kreditaufnahme erfolgt im Rahmen der Haushaltsplanung. Zum Ende einer Zinsbindungsfrist nutzt die Stadt Zülpich die Möglichkeit zur Umschuldung. Die Stadt verzichtet auf den Einsatz von Zinsderivaten oder Krediten in fremder Währung.

Im Vorfeld einer Kreditaufnahme holt die Stadt Zülpich zwei bis drei Angebote von Banken und Sparkassen ein. Hierzu hat der Geschäftsbereich 2 Verfahrensschritte und Zuständigkeiten festgelegt. Der Kämmerer, der Geschäftsbereichsleiter und die Teamleitung Finanzbuchhaltung stimmen sich hierzu im Einzelfall ab.

Die Angebote umfassen üblicherweise Angaben zu dem gewünschten Darlehensbetrag, der Zinshöhe und der Laufzeit. Die Stadt achtet hinsichtlich der Laufzeiten und der damit ggf. verbundenen Zinsanpassungen auf eine ausgewogene Struktur ihres Kreditportfolios. Die jeweilige Kreditaufnahme erfolgt nach Ausschreibung anhand des besten Verhältnisses zwischen Zins und Laufzeit. Die Entscheidungsfindung zur Kreditaufnahme unter Beachtung der ausreichenden Kreditermächtigung wird schriftlich bei dem abgeschlossenen Darlehensvertrag hinterlegt.

Die Stadt Zülpich nutzt zur Verwaltung ihrer Kredite ein Modul ihrer Finanzsoftware. Dadurch ist sie in der Lage, kurzfristig Auskunft über den Bestand ihrer Investitions- und Liquiditätskredite zu geben.

Wie erläutert bestand im Betrachtungszeitraum für die Stadt kein dringendes Erfordernis, schriftliche Regelungen für das gemeindliche Kreditmanagement festzulegen. Vor dem Hintergrund der aktuell geplanten Kreditaufnahmen könnte sich der Bedarf zur Kreditaufnahme jedoch zeitnah ergeben (siehe Kapitel 1.3.5.3). Die Stadt Zülpich sollte daher im Vorhinein verbindliche Festlegungen treffen, um auch für diesen Fall Rechtssicherheit für alle Entscheidungsträger zu erhalten. Dies kann durch den Erlass einer Dienstanweisung oder Richtlinie erfolgen. In einer solchen Regelung sollte der Wille des Stadtrates dahingehend dokumentiert sein, welche Arten von Kreditgeschäften und welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Angepasst

an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt Zülpich ihre Vorgaben auf folgende Mindestinhalte beschränken:

- Der Anwendungsbereich sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen Ziele und Grundsätze ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Zülpich verbindlich festlegen und diese priorisieren (z. B. Liquidität gewährleisten, Zinsaufwendungen oder Zinsänderungsrisiken reduzieren).
- Die Regelungen sollten auch für die Mehrheitsbeteiligungen der Stadt gelten.
- Die Stadt Zülpich sollte den Einsatz bzw. Ausschluss bestimmter Finanzierungsinstrumente regeln (z. B. derivative Finanzgeschäfte oder Fremdwährungskredite).
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Diese können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.

Auch das Verfahren der Kreditaufnahme sollte in einer solchen Regelung verbindlich geregelt werden:

- Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Stadt Zülpich festlegen, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.
- Angebotseinholung und Entscheidungsfindung sollten grundsätzlich schriftlich dokumentiert werden.
- Es sollten - angepasst an die örtlichen Verhältnisse - Kontroll- und Berichtspflichten festgelegt werden. Diese sind abhängig von der Komplexität und dem Risikopotenzial des Portfolios. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung der Stadt Zülpich sollte im Hinblick auf ggf. zukünftige Kreditaufnahmen den Handlungsrahmen, Entscheidungsbefugnisse und das Verfahren mit dem Rat abstimmen und verbindlich regeln. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder in einer Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement festlegen.

Die Stadt Zülpich kann daneben weitere Aspekte in ihre Regelungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Kreditmanagement gegebenenfalls sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios ggf. zukünftig erhöht. Es gibt geeignete Muster für Richtlinien zum kommunalen Kreditmanagement, die die Stadt Zülpich als Vorlage heranziehen kann.¹⁴ Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

¹⁴ Deutscher Städtetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

(KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.¹⁵

1.4.5.2 Anlagemanagement

→ Feststellung

Die Stadt Zülpich hat noch keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ein Anlagemanagement getroffen, da sie selten Kapitalanlagen tätigt. Hierfür standen bisher kaum liquide Mittel zur Verfügung.

Eine Kommune sollte grundlegende Aspekte regeln, die die Steuerung ihres Anlageportfolios betreffen. Den Handlungsrahmen sollte die Kommune schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Geldmittel und -anlagen Zülpich in Tausend Euro

Kennzahlen	31.12.2022
Liquide Mittel	9.672
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00
Wertpapiere des Anlagevermögens	1.951
....davon Anteile am Versorgungsfonds gem. Versorgungsfondsgesetz EfoG	104
...davon Grundstockvermögen der Stiftung Junkersdorff und Stiftungsvermögen Peter Hett	790
...davon Beiträge zur Finanzierung des Museumsbetriebs	1.001
Ausleihungen	0,00

Die **Stadt Zülpich** hat bisher keine verbindlichen Regelungen zur Steuerung eines Anlageportfolios getroffen, da sie nur selten Kapitalanlagen tätigt. Der Versorgungsfonds dient zur Deckung der Versorgungslasten für ausgeschiedene Beamte und wird von der Rheinischen Versorgungskasse treuhänderisch verwaltet. Erfahrungswerte bestehen im Zusammenhang mit der Verwaltung und Anlage des Stiftungsvermögens. Zudem hat die Stadt die Beträge zur Finanzierung des Museumsbetriebs aktuell in Sparbriefen angelegt. Liquide Mittel verbleiben derzeit auf den städtischen Geschäftskonten. Grundsätzlich agiert die Stadt sicherheitsorientiert. Abstimmungen mit dem Rat erfolgen im Rahmen der Haushaltsgespräche. In die Entscheidung fließen viele Faktoren ein, wie insbesondere Wirtschaftlichkeit, Vermeidung finanzieller Risiken und Generationengerechtigkeit.

Eine Kommune sollte selbst dann grundlegende strategische Festlegungen schriftlich formulieren, wenn sie nur selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen jedoch auf wenige Aspekte beschränken. Auf jeden Fall sollte der Wille des Stadtrates dokumentiert sein, welche Arten von

¹⁵ Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulden, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, www.kgst.de, Download 19.08.2022.

Geldanlagen zugelassen sind und welche Risiken die Verwaltung ggf. eingehen darf. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger.

Eine verbindliche Regelung zum Anlagemanagement sollte zumindest die Art der Finanzgeschäfte, den Geltungsbereich sowie Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse enthalten. Auch die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente sollte dann schriftlich geregelt werden (z. B. Ausschluss von Derivaten). Weitere Mindestinhalte sind Regelungen zu den Prozessen, wie z. B. zur Angebotseinholung und -auswertung, zur Dokumentation und zu Kontroll- und Berichtspflichten. Außerdem könnten Vorgaben zu Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz¹⁶ getroffen werden. Zum Geltungsbereich der Regelung sollten auch die Mehrheitsbeteiligungen der Stadt Zülpich gehören. Zudem sollte die Stadt langfristig wesentliche Anlageziele und Grundsätze ihres Anlagemanagements festlegen. Hierbei sollte Zielkonflikte benannt und Prioritäten definiert werden. Solche Ziele können sein:

- Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen,
- Inkaufnahme niedriger oder negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken,
- Beschränkung auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind oder
- Vorrang von Investitionsfinanzierung vor einer Geldanlage.

Die bereits in Kapitel 1.4.5.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, die die Stadt Zülpich als Vorlage heranziehen kann. Vorgaben zum Anlagemanagement können mit den Regelungen zum Kreditmanagement zusammengefasst werden. Die Regelung sollte wesentliche Mindestinhalte, wie Angaben zu Anlagezielen, Sicherheitsvorgaben, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnissen und das Verfahren bei Kapitalanlagen beinhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte auch für das Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen festlegen. Dieser sollte im Rat beschlossen werden. Die Vorgaben können mit Regelungen zum Kreditmanagement zusammengefasst werden.

¹⁶ Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 - Finanzen- Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Steigende Belastungen aus sozialen, kaum steuerbaren Pflichtaufgaben engen den kommunalen Handlungsspielraum zukünftig weiter ein und erschweren den Haushaltsausgleich.	57	E1	Um mittel- und langfristig einen nachhaltigen Haushaltsausgleich darstellen zu können, sollte die Stadt Zülpich ihren eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen. Kommunale Aufgaben sollten weiterhin hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit überprüft und Standards regelmäßig kritisch überprüft werden.	59
F2	Die Stadt Zülpich befindet sich in der ersten Jahreshälfte oftmals in der vorläufigen Haushaltsführung, da die Haushaltssatzung nicht fristgerecht angezeigt wird. Auch bei der Auf- und Feststellung des Jahresabschlusses kommt es zu Verzögerungen.	60	E2	Die Stadt Zülpich sollte den Beratungsprozess im Rat so rechtzeitig beginnen, dass eine fristgerechte Anzeige der Haushaltssatzung gem. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW erfolgen kann. Eine vorläufige Haushaltsführung bzw. damit einhergehende Haushaltsbeschränkungen sollte die Stadt möglichst vermeiden.	61
F3	Die Stadt Zülpich hat noch kein Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen eingerichtet.	60	E3	Die Stadt Zülpich sollte ein unterjähriges Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen aufbauen. Ein standardisiertes Controlling und ein darauf aufbauendes Berichtswesen sollte die Entscheidungsträger in die Lage versetzen, bei gefährdeten Haushaltszielen rechtzeitig gegensteuern zu können.	62
F4	Die Stadt Zülpich hat entgegen § 22 KomHVO noch keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen schriftlich festgelegt.	62	E4	Die Stadt Zülpich sollte Grundsätze über Art, Umfang und Dauer ihrer Ermächtigungsübertragungen festlegen und in einer Dienstanweisung oder Richtlinie regeln. Alternativ besteht die Möglichkeit, Grundsätze gem. § 22 KomHVO in der Haushaltssatzung zu regeln.	63
F5	Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen sind seit 2019 deutlich angestiegen und übersteigen 2021 bereits den Haushaltsansatz. Es gelingt der Stadt Zülpich oftmals nicht, ihre Investitionsvorhaben wie geplant umzusetzen.	62	E5	Zur besseren Transparenz sollte die Stadt Zülpich Ermächtigungen restriktiver übertragen und dabei berücksichtigen, ob eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist.	65

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Zülpich hat strategische Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen, diese aber nicht verbindlich geregelt.	66	E6	Die Stadt Zülpich sollte ihre strategischen Zielvorgaben zur Fördermittelakquise verschriftlichen. Damit verbundene Verfahrensabläufe und Standards sollten verbindlich und einheitlich festgelegt werden.	67
F7	Die Stadt Zülpich bewirtschaftet und verwaltet ihre Fördermittel dezentral. Die Stadt hat weder ein förderbezogenes Controlling noch ein hierauf aufbauendes Berichtswesen eingerichtet.	67	E7	Die Stadt Zülpich sollte sich einen Gesamtüberblick über ihre laufenden und geplanten Förderprojekte verschaffen. Hierzu sollte sie eine zentrale Datei zur Verwaltung von Fördermitteln und diesbezüglich relevanten Daten (Auflagen und Fristen usw.) aufbauen. Auf dieser Basis sollte die Stadt sukzessive ein Berichtswesen einrichten. Die Entscheidungsträger sollten regelmäßig über den Stand der Fördermaßnahmen informiert werden.	68
F8	Die Stadt Zülpich hat Regelungen zum Kreditmanagement getroffen, diese aber noch nicht schriftlich fixiert.	68	E8	Die Verwaltung der Stadt Zülpich sollte im Hinblick auf ggf. zukünftige Kreditaufnahmen den Handlungsrahmen, Entscheidungsbefugnisse und das Verfahren mit dem Rat abstimmen und verbindlich regeln. Die Stadt kann ihre Vorgaben beispielsweise in einer Dienstanweisung oder in einer Richtlinie zum städtischen Kreditmanagement festlegen.	70
F9	Die Stadt Zülpich hat noch keinen verbindlichen Handlungsrahmen für ein Anlagemanagement getroffen, da sie selten Kapitalanlagen tätigt. Hierfür standen bisher kaum liquide Mittel zur Verfügung.	71	E9	Die Stadt Zülpich sollte auch für das Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen festlegen. Dieser sollte im Rat beschlossen werden. Die Vorgaben können mit Regelungen zum Kreditmanagement zusammengefasst werden.	72

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2021

Kennzahlen	Zülpich 2015	Zülpich aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	94,9	103	91,45	103	105	109	115	26
Eigenkapitalquote 1	13,4	15,20	5,16	22,41	36,49	41,70	66,41	25
Eigenkapitalquote 2	54,4	53,30	27,45	53,30	66,23	77,60	90,68	25
Fehlbetragsquote	11,3			./.			Siehe Anmerkung im Tabellenfuß	

Kennzahlen	Zülpich 2015	Zülpich aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	37,1	32,16	17,73	26,11	32,62	38,19	56,32	25
Abschreibungsintensität	8,0	7,04	4,43	7,04	8,86	10,17	12,59	25
Drittfinanzierungsquote	73,7	84,58	32,07	51,57	59,48	71,68	84,58	25
Investitionsquote	40,1	153	20,00	70,70	113	153	257	25
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	82,0	87,42	62,74	84,95	94,10	98,95	114	25
Liquidität 2. Grades	35,1	84,57	17,06	62,25	110	237	1.249	25
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)			189,6			./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß	
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,3	8,51	1,02	4,80	5,43	8,75	14,90	25
Zinslastquote	1,2	0,70	0,07	0,29	0,64	1,10	3,59	26
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	49,7	52,85	35,45	55,27	60,93	69,70	78,20	26
Zuwendungsquote	16,0	18,35	6,17	12,65	18,53	22,94	36,23	26
Personalintensität	18,5	19,63	10,16	13,90	16,52	19,89	25,42	26
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,1	17,00	6,97	16,77	17,80	19,76	30,74	26
Transferaufwandsquote	50,1	49,71	37,34	43,78	45,56	51,48	60,42	26

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 weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Zülpich in Tausend Euro 2017 bis 2021

Ergebnisse der Vorjahre	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	1.004	1.225	2.345	701	1.613	1.378
Gewerbesteuern	8.158	10.302	10.628	8.641	10.450	9.636
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	9.043	9.755	10.077	9.627	10.760	9.852
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.018	1.426	1.581	1.734	1.802	1.512
Schlüsselzuweisungen	3.672	5.494	4.416	4.861	4.039	4.496
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	1.04	1.032	1.066	1.995	1.306	1.288
... davon Kompensationsleistungen	889	924	941	861	1.001	./.
....davon Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0,00	0,00	0,00	972	0,00	./.
....davon Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	153	108	124	162	305	./.
Summe der Erträge	22.932	28.008	27.767	26.857	28.356	26.784
Allgemeine Kreisumlage	7.871	8.184	8.423	8.898	8.483	8.372
Steuerbeteiligungen	1.159	1.451	1.499	602	603	1.063
...davon Gewerbesteuerumlage	592	744	820	602	603	./.
.. davon Finanzierungsbeteiligung Fonds Dt. Einheit	567	708	679	0,00	0,00	./.
Summe der Aufwendungen	9.030	9.635	9.923	9.500	9.086	9.435
Saldo	13.902	18.373	17.844	17.357	19.270	17.349

Tabelle 4: Eigenkapital Zülpich in Tausend Euro 2016 bis 2022 in Tausend Euro

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Eigenkapital	18.619	19.867	20.892	23.226	23.924	25.571	26.543
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	18.619	19.867	20.892	23.226	23.924	25.571	26.543
Sonderposten für Zuwendungen	51.748	51.164	51.835	52.459	53.665	52.798	54.848
Sonderposten für Beiträge	13.199	12.974	12.459	12.062	11.665	11.269	10.872
Eigenkapital 2	83.567	84.004	85.187	87.747	89.254	89.638	92.264
Bilanzsumme	159.169	165.604	165.035	162.063	164.375	168.190	178.362

*Die Daten basieren auf dem Entwurf zum Jahresabschluss 2022.

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Zülpich in Tausend Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Anleihen	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	12.889	12.173	16.660
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	13.000	14.844	6.552
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	101	62	12
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.555	1.827	1.597
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	78	78	228
Sonstige Verbindlichkeiten	761	2.022	1.082
Erhaltene Anzahlungen	1.778	4.131	6.866
Gesamtverbindlichkeiten	30.161	35.137	32.998

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Zülpich in Tausend Euro 2019 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	27.735	27.794	27.794
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	58	58	14
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen*	57	631	638
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	158	154	218
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	28.093	28.213	28.822

*Stadtentwicklungsgesellschaft Zülpich mbH & Co KG, Stadtentwicklung Zülpich Verwaltungs-GmbH, Seepark Zülpich gGmbH

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Zülpich in Tausend Euro 2016 bis 2026

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnisse	-3.017	1.004	1.225	2.345	701	1.613	891	43,01	-1.429	-405	-550
Gewerbesteuern	7.149	8.158	10.302	10.628	8.641	10.450	10.370	10.000	10.500	11.000	11.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	8.549	9.043	9.755	10.077	9.627	10.760	10.176	11.600	12.100	12.900	13.000
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	818	1.018	1.426	1.581	1.734	1.802	1.590	1.610	1.690	1.750	1.780
Schlüsselzuweisungen	3.223	3.672	5.494	4.416	4.861	4.039	5.065	4.640	5.140	5.380	5.380
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Kompensationsleistungen, ELAG und Gewerbesteuerausgleichszahlung 2020)	937	1.042	1.032	1.066	1.995	1.306	1.065	1.200	1.200	1.250	1.290
Summe der Erträge	20.675	22.932	28.008	27.767	26.857	28.356	28.266	29.128	30.630	32.280	32.950
Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutscher Einheit)	1.051	1.159	1.451	1.499	602	603	947	740	780	815	850
Allgemeine Kreisumlage	7.935	7.871	8.184	8.423	8.898	8.483	8.442	9.345	11.000	11.250	11.500
Summe der Aufwendungen	8.986	9.030	9.635	9.923	9.500	9.086	9.389	10.085	11.780	12.065	12.350
Saldo der Bereinigungen Erträge/ Aufwendungen	11.689	13.902	18.373	17.844	17.357	19.270	18.877	19.043	18.850	20.215	20.600
Saldo der zu bereinigenden Sondereffekte	-1.223	-266	-1.796	0,00	-189	-724	55,11	600	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-13.483	-12.632	-15.352	-15.500	-16.468	-16.933	-18.041	-19.600	-20.279	-20.620	-21.150
Abweichung zum Basisjahr (2016) absolut	0,00	851	-1.868	-2.016	-2.984	-3.449	-4.558	-6.117	-6.796	-7.136	-7.666

Ist: 2016 bis 2022; Plan: 2023 bis 2026

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Zülpich in Tausend Euro 2016 bis 2026

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-13.483	-12.632	-15.352	-15.500	-16.468	-16.933	-18.041	-19.600	-20.279	-20.620	-21.150
Teilergebnis Soziale Leistungen	-323	-427	-513	-566	-322	-372	289	-454	-515	-515	-515
Teilergebnis Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-1.229	-1.014	-763	-980	-1.429	-1.014	-1.196	-1.156	-1.236	-1.236	-1.236
Jugendamtsumlage (Aufwand)	4.716	4.902	5.250	5.698	6.376	7.096	7.250	8.070	7.900	8.000	8.100
Ergebnis (Summe) Sozialleistungen	-6.268	-6.343	-6.525	-7.245	-8.127	-8.481	-8.157	-9.680	-9.651	-9.751	-9.851
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen	-7.215	-6.289	-8.826	-8.255	-8.341	-8.452	-9.885	-9.920	-10.629	-10.869	-11.299
Abweichung zum Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	926	-1.611	-1.040	-1.126	-1.237	-2.669	-2.705	-3.413	-3.654	-4.084

Ist: 2016 bis 2022; Plan: 2023 bis 2026

2. Vergabewesen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Zülpich im Prüfgebiet Vergabewesen 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.

Vergabewesen

Die **Stadt Zülpich hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet**. Sie nimmt schnellstmöglich die Arbeit auf. Bisher war weder eine zentrale Vergabestelle noch eine zentrale Submissionsstelle vorhanden. Aus Sicht der gpaNRW gewährleistet die Implementierung einer zentralen Vergabestelle für alle Fachbereiche die rechtssichere, korruptionspräventive und wirtschaftliche Abwicklung von Auftragsvergaben. Eine **Vergabedienstanweisung** sollte kurzfristig aufgestellt werden.

Die Stadt hat kein örtliches Rechnungsprüfungsamt. Mit unabhängigen Prüfungen ist eine Person der Verwaltung beauftragt. Vergaben werden dieser Stelle bisher nicht vorgelegt. Das soll sich kurzfristig ändern. Organisatorische Regelungen dafür fehlen bisher, diese sollten baldigst geschaffen werden.

Die Ex-Ante- sowie die Ex-Post-Veröffentlichung bei beschränkten Bauausschreibungen ist bisher unterblieben. Die Stadt sollte diese vergaberechtlichen Vorgaben zukünftig verlässlich einhalten. Entbehrlich ist der Beschluss über die Vergaben in politischen Gremien. Die Kriterien für den Zuschlag und das zur Verfügung stehende Budget stehen vor der Ausschreibung fest.

Die Stadt Zülpich hat keine Dienstanweisung zur **Vorbeugung von Korruption** erlassen. Eine Gefährdungsanalyse zur Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze wird die Stadt in 2024 vornehmen. Die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ist bei der Stadt Zülpich in Arbeit. Mit der nationalen Umsetzung der Richtlinie wird bei der Stadt Zülpich ein Hinweisgebersystem implementiert und ein gesicherter Workflow zum Umgang mit Hinweisen verbindlich festgelegt.

Sponsoring nutzt die Stadt Zülpich bisher kaum. Dennoch empfiehlt die gpaNRW, Regelungen in Form einer Dienstanweisung nebst Musterverträgen für Sponsoring zu erstellen.

Wir haben die **Abweichungen der Schlussrechnungen von den ursprünglichen Auftragswerten** ermittelt und diese interkommunal verglichen. Sie liegen im Vergleichsjahr 2022 deutlich über dem Median.

Zur Abwicklung von Auftragsänderungen hat die Stadt keine Regelungen z.B. in einer Vergabedienstanweisung getroffen. Mit einem zentralen **Nachtragsmanagement** könnte die Stadt eine

Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen zu Steuerungszwecken nutzen.

Die **betrachteten Vergabemaßnahmen** im Baubereich der Stadt Zülpich zeigen bei den Veröffentlichungs- und Informationspflichten Defizite. Die Dokumentation der Vergaben und die Aufnahme nachvollziehbarer Begründungen bei Auftragsänderungen können noch optimiert werden. Die Stadt Zülpich will sowohl das Nachtrags- als auch das Dokumentationsmanagement mit der Einrichtung der zentralen Vergabestelle umsetzen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Zülpich aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Abweichungen in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, die die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Die gpaNRW betrachtet zudem, ob und inwieweit die Kommune eine rechtssichere Durchführung ihrer Vergaben durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung unterstützt.

2.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

2.3.1 Organisatorische Regelungen

- Die Vergaben erfolgen bei der Stadt Zülpich bisher dezentral in den ausschreibenden Teams (den Bedarfsstellen). Eine zentrale Vergabestelle ist eingerichtet und wird schnellstmöglich die Arbeit aufnehmen.
- **Feststellung**
Die Softwareunterstützung bei Vergabeverfahren ist bisher nicht optimal, soll aber mit der Einrichtung der zentralen Vergabestelle verbessert werden. Auch fehlt eine Vergabedienst-anweisung. Die Zuständigkeitsregelungen bei Vergabeentscheidungen verlängern unnötig das Vergabeverfahren. Die Stadt Zülpich hält nicht immer konsequent die Veröffentlichungs-pflichten ein.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergabe-rechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle nutzen. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Die **Stadt Zülpich** hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet, die Anfang 2024 die Arbeit aufnimmt. Sie ist dem Geschäftsbereich 6 angegliedert. Die gpaNRW sieht zentrale Vergabestellen positiv, denn dadurch wird die Auftragsvergabe von der Auftragsabwicklung strikt getrennt. Auch wird die Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sichergestellt. Vor der Einrichtung der zentralen Vergabestelle wurden die Submissionen in den jeweiligen Fachteams (den Bedarfsstellen) durchgeführt. Somit war eine organisatorische Trennung von Ausschreibung und Submission nicht gegeben.

Die Stadt ist ein öffentlicher Auftraggeber und muss somit bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie bei der Erteilung von Konzessionen die Vorschriften des Vergaberechts beachten. Die Einhaltung aller gesetzlichen Vergabevorschriften wird künftig durch die zentrale Vergabestelle unterstützt. In einer Vergabedienstanweisung sollte die Vorgehensweise bei Vergabeverfahren dargestellt werden. Diese Dienstanweisung wird zurzeit erarbeitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte eine Dienstanweisung Vergabe aufstellen.

In dieser Dienstanweisung sollten u.a. folgende Regelungen enthalten sein:

- **Geltungsbereich:**
Die Dienstanweisung sollte grundsätzlich für alle Fachbereiche/Ämter und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen einer Kommune gelten. Nur dadurch kann gewährleistet werden, dass die Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden.
- **Wertgrenzenregelungen und Wahl der Verfahrensart:**
Es sollten klare Wertgrenzen genannt werden, die zwischen nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren unterscheiden.
- **Vergaberechtliche Grundlagen:**
In der Dienstanweisung Vergabe sollten Verweise auf die wesentlichen gesetzlichen Vorschriften und Verdingungsordnungen enthalten sein. Hierzu gehören:
 - Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)
 - Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV)
 - Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB)
 - Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)
 - Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen (TVgG NRW)
 - Vergabegrundsätze für Gemeinden (Kommunale Vergabegrundsätze, RdErl. vom 28. August 2018, in der jeweils aktuellen Fassung)
- **Aufgaben der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen:**
Die Zuständigkeiten und Aufgaben der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen sollten in der Dienstanweisung Vergabe geregelt werden.

- **Vergabeunterlagen:**
Die Vergabeunterlagen müssen alle Angaben enthalten, die für einen potentiellen Bewerber oder Bieter entscheidend sind, ob er sich am Vergabeverfahren beteiligt oder nicht. Die Vertragsunterlagen sollten von der Bedarfsstelle erstellt werden. Diese ist fachlich zuständig. Die übrigen Dokumente sollten von der zentralen Vergabestelle erstellt werden. Zudem trägt die zentrale Vergabestelle die Verantwortung dafür, dass die Unterlagen vollständig und rechtlich korrekt sind.
- **Bekanntmachungen:**
Beabsichtigte Auftragsvergaben sind bei Öffentlichen Ausschreibungen, beschränkten Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb sowie bei Verhandlungsvergaben mit Teilnahmewettbewerb in einer Auftragsbekanntmachung bekanntzugeben.

Diese Bekanntmachungen sind in Zülpich teilweise nicht erfolgt. Gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A informiert der Auftraggeber fortlaufend Unternehmen auf Internetportalen oder in seinem Beschafferprofil über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25 000 Euro netto. Diese Vorschrift dient dem Transparenzgebot. Man kennt diese Informationspflicht auch unter dem Begriff Ex-Ante-Veröffentlichung. Bei der Stadt Zülpich sind diese Ex-Ante-Veröffentlichungen unterblieben.

Neben dem Transparenzgebot liegt der Sinn der Ex-Ante-Veröffentlichung darin, dass Unternehmen bereits vor dem Beginn der Ausschreibung die Möglichkeit haben, sich über vorgesehene Ausschreibungsverfahren zu informieren. Interessierte Unternehmen können sodann ihr Interesse beim Auftraggeber bekunden und um Aufnahme in die Bieterliste ersuchen. Daher ist vor der Durchführung der beschränkten Ausschreibung ab den definierten Wertgrenzen, die Ex-Ante-Veröffentlichung für mindestens 14 Tage in einem Beschaffer-Profil und/oder auf der Internetseite des öffentlichen Auftraggebers anzuzeigen. Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen droht andernfalls sogar bei einer Überprüfung die Ablehnung bzw. Zurückforderung von Fördermitteln.

Daher sollten die Bedarfsstellen den Workflow zur rechtzeitigen Meldung von Vergabemaßnahmen bei der Beschaffungs- oder zentralen Vergabestelle unbedingt einhalten. Die Beschaffungs- bzw. Vergabestelle sollte ihrerseits auf die Durchführung der Ex-Ante-Veröffentlichung bestehen. Bei zeitlich drängenden Maßnahmen kann die Stadt auch statt der beschränkten Ausschreibung die öffentliche Ausschreibung wählen. Bei der öffentlichen Ausschreibung ist auf Grund des hohen Maßes an Transparenz keine Ex-Ante-Veröffentlichung erforderlich.

In der Praxis kann die Ex-Ante-Veröffentlichung auch bereits frühzeitig vorgenommen werden, beispielsweise bei der Planung der im kommenden Quartal abzuwickelnden Maßnahmen. Sobald die Bedarfsstelle die Maßnahme vorbereitet, sollte von hier der Anstoß für die Ex-Ante-Veröffentlichung erfolgen. Diese Vorgehensweise sollte die Stadt fest im Vergabe-Workflow verankern.

Die Ex-Post-Veröffentlichung gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A gilt ebenfalls für beschränkte Bauausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb ab einem Auftragswert von 25.000 Euro netto sowie für freihändige Vergaben ab 15.000 Euro netto und dient dem Transparenzgebot. Auch diese Veröffentlichungen hat die Stadt Zülpich bisher nicht vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A vor und nach der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.

Die Dienstanweisung Vergabe sollte regeln, wer für die Bekanntmachungen verantwortlich ist. Dies sollte die künftige zentrale Vergabestelle sein. Die Stadt Zülpich hat schriftlich versichert, den Veröffentlichungspflichten zeitnah nachzukommen.

Weitere Regelungen einer Vergabe-Dienstanweisung:

- **Teilnahmeanträge und Angebote:**
Teilnahmeanträge und Angebote sollten grundsätzlich elektronisch angefordert werden. Die elektronische Übermittlung von Teilnahmeanträgen und Angeboten ist ab dem 01. Januar 2020 verpflichtend. Für die Entgegennahme sollte das selbe Medium genutzt werden wie für die Bekanntmachungen (Internetseite der Kommune oder Internetportale wie z.B. Vergabemarktplatz NRW). Es muss beachtet werden, dass die Teilnahmeanträge oder Angebote bis zum Ablauf der Angebotsfrist so verschlüsselt sind, dass diese erst nach Ablauf der Angebotsfrist einsehbar sind.

Submission:

Die Stadt Zülpich hat keine Submissionsstelle eingerichtet. Submissionen werden in den ausführenden Teams (den Bedarfsstellen) durchgeführt. Allerdings wird auf das Vieraugenprinzip geachtet. Auch erfolgen die Submissionen nicht durch die Projektverantwortlichen, sondern andere Mitarbeitende. Submissionen sollten dennoch grundsätzlich federführend durch eine zentrale Vergabestelle durchgeführt werden.

- **Auftragsänderungen und Nachträge:**
Grundsätzlich gilt, dass bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungs- bzw. Bauleistungen ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss. Wesentlich sind Änderungen, die dazu führen, dass sich der Auftrag erheblich vom ursprünglich vergebenen Auftrag unterscheidet. Dies ist dann der Fall, wenn z.B.:
 - durch die Änderung Bedingungen geschaffen werden, die bei der ursprünglichen Ausschreibung zur Annahme eines anderen Angebots geführt hätte, die Zulassung anderer Bewerber/Bieter gestattet hätte oder das Interesse weiterer Unternehmen geweckt hätte,
 - sich die Ausführungsbedingungen zugunsten des Auftragnehmers so geändert haben, dass der Auftraggeber einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt,
 - der Umfang des ursprünglichen Auftrages wesentlich ausgeweitet wird (vgl. dazu auch § 132 GWB).

In der Dienstanweisung Vergabe sollten daher Regelungen getroffen werden, wie mit Auftragsänderungen und Nachträgen verfahren werden soll. Insbesondere sollte geregelt werden, dass

die zentrale Vergabestelle beteiligt wird. Die Bedarfsstelle sollte nicht allein darüber entscheiden, ob die Auftragsänderung oder der Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann.

Die zentrale Vergabestelle der Stadt Zülpich wird schnellstmöglich ihre Arbeit aufnehmen. Dadurch wird die Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sichergestellt. Dies gewährleistet eine einheitliche Anwendung des Vergaberechts in allen Tätigkeitsbereichen der Kommune. Außerdem schafft die zentrale Vergabestelle mehr Rechtssicherheit bei Vergabeverfahren und beugt Korruption vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte für die geplante zentrale Vergabestelle baldmöglichst die Aufgabenzuordnung regeln.

Folgende Aufgaben sollten von der zentralen Vergabestelle erfüllt werden:

- Gestaltung der internen Vergaberegeln durch eine Dienstanweisung Vergabe
- Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld von Beschaffungen (z.B. in Fragen der Verfahrensstrukturierung, Erstellung der Leistungsverzeichnisse, Eignungs- und Zuschlagskriterien),
- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen,
- Durchführung von Bekanntmachungen,
- Abwicklung der gesamten Bieterkommunikation (z.B. Beantwortung von Bieterfragen; ggf. nach zuvor eingeholter Stellungnahme der Bedarfsstelle),
- Sammlung der Angebote bis zum Submissionstermin,
- Durchführung der Submission,
- Auswertung der Teilnahmeanträge bzw. Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte (keine fachliche Auswertung) sowie die rechnerische Prüfung von Angeboten,
- Vergabedokumentation,
- Bearbeitung von Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren.

Die Stadt Zülpich nutzt das Ausschreibungsprogramm „Vergabesatellit der Wirtschaftsregion Aachen“ zur Kommunikation mit den Bietenden. Ein digitales Vergabemanagementsystem, das die Durchführung und Dokumentation von Vergabeverfahren unterstützt, hat die Stadt dagegen nicht.

Eine solche Software bietet u.a. folgende Vorteile:

- sie unterstützt die Vergabestelle bei der eVergabe,

- durch integriertes Vergaberecht (EU-weit und national) werden einheitliche und rechtssichere Vergaben unterstützt,
- sie unterstützt bei der Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren.

Folgende Funktionen sollte diese Software haben:

- Führen einer elektronischen Vergabeakte,
- zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung zur Verwaltung von z.B. Vorlagen, Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen,
- Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart,
- Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, wie z.B. Vergabemarktplatz NRW (<https://www.evergabe.nrw.de>) um Vergaben zu veröffentlichen,
- Termin- und Fristenplanung,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen),
- Verwaltung von Nachträgen.

Die Stadt Zülpich plant, mit der Einrichtung der zentralen Vergabestelle auch die Nutzung einer Vergabemanagementsoftware.

Es ist aufgefallen, dass die Bedarfsstellen eine Beschlussvorlage für die politischen Gremien, z.B. den Ausschuss für Struktur, Verkehrs- und Energiewende fertigen. Das politische Gremium beschließt in seiner nächsten Sitzung darüber, welcher Bieter den Zuschlag erhält. Aus Sicht der gpaNRW ist dieser Schritt entbehrlich. Bereits zu Beginn eines Vergabeverfahrens sind die Kriterien der Stadt Zülpich für den Zuschlag festzulegen, ferner steht das Budget im Rahmen des Haushaltsbeschlusses zur Verfügung. Insofern obliegt dem Vergabeausschuss nach Ermittlung des – in der Regel wirtschaftlichsten – Angebotes keine Entscheidungsnotwendigkeit mehr. Vielmehr verzögert dies die Auftragsvergabe um einige Tage oder Wochen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte die Auftragserteilung nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht zusätzlich von politischen Gremien beschließen lassen. Die Kriterien für die Entscheidung sind bereits vor der Submission festzulegen, sodass eine Beteiligung des Vergabeausschusses nach Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters obsolet ist.

2.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung, da sie hierzu nicht verpflichtet sind. Stattdessen können sie einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen. Weitere Alternativen können die Inanspruchnahme einer anderen kommunalen Rechnungsprüfung oder die Beauftragung einer Wirtschaftsprüfung sein. Darüber hinaus eröffnet die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) diesen

Kommunen auch die Möglichkeit über eine interkommunale Zusammenarbeit eine andere örtliche Rechnungsprüfung für ihre Prüfungsaufgaben zu nutzen.¹⁷

→ **Feststellung**

Die Stadt Zülpich hat eine Person in der Verwaltung bestellt, die für die örtliche Prüfung verantwortlich ist. Welche Vergaben geprüft werden, entscheidet die örtliche Prüfung eigenständig.

Wenn die Kommune eine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet hat, obliegt dieser gemäß § 104 Abs.1 Nr. 5 GO NRW auch die Prüfung von Vergaben. Eine Kommune sollte die Rechnungsprüfung dabei bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden. Zudem sollte sie die Rechnungsprüfung bei wesentlichen Auftragsänderungen und Abweichungen vom Auftragswert beteiligen.

Hat eine Kommune keine örtliche Rechnungsprüfung, entbindet sie dies nicht von der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und rechtskonformen Abwicklung ihrer Vergabeverfahren.¹⁸ Die Relevanz dieser Verpflichtung wird durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung der vergebenen Aufträge¹⁹ sowie die Dynamik und Vielschichtigkeit des Vergabewesens noch verstärkt. Durch eine regelmäßige unabhängige Prüfung ihrer Vergaben kann eine Kommune die Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeverfahren wirkungsvoll unterstützen.

Bei der Durchführung von Vergabeverfahren achtet die **Stadt Zülpich** darauf, die sparsamsten bzw. wirtschaftlichsten Angebote zu beauftragen. Eine zusätzliche Prüfung der formellen Abläufe des Vergabeverfahrens durch eine unabhängige Stelle ist einer Dienstanweisung geregelt. Danach ist eine mitarbeitende Person beauftragt, neben der Prüfung von Finanzvorfällen, der förmlichen und haushaltsrechtlichen Ordnungsmäßigkeit von Anordnungen oder von Verwaltungsvorgängen in haushaltsrechtlicher Hinsicht u.a. auch die Prüfung von Vergaben sowie der finanziellen Abwicklung von Baumaßnahmen vorzunehmen. Die Dienstanweisung ist aus dem Jahr 1985 und regelt die Kompetenzen und Zuständigkeiten. Eine konkrete Regelung, wann eine Vergabe zu prüfen ist, fehlt. In der künftigen Dienstanweisung Vergabe sollte geregelt werden, welche Vergabeverfahren überprüft werden und wie diese Prüfung in den organisatorischen Ablauf eingebunden wird. Anfang 2024 nimmt die zentrale Vergabestelle ihre Arbeit auf. Dann sollen auch Regelungen getroffen werden, die die Prüfung der Vergaben betreffen.

Die gpaNRW hält eine Prüfung der Vergaben über die bisher angewendeten Prozesse für sinnvoll und auch aus Gründen der Korruptionsprävention dringend angeraten. Der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korruptionsgefährdung verbunden. Daher sieht die gpaNRW in der Sicherstellung einer Vergabeprüfung eine wichtige Voraussetzung, um eine rechtssichere, wirtschaftliche und korruptionsvorbeugende Vergabeverfahrensabwicklung gewährleisten zu können.

¹⁷ Vgl. § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

¹⁸ Siehe § 26 KomHVO NRW, § 75 GO NRW, Kommunale Vergabegrundsätze, GWB, VgV, UVgO, VOB/A, etc.

¹⁹ Das Haushaltsvolumen bei den 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW lag in 2021 im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bei rund einer Milliarde Euro, im Bereich der Baumaßnahmen bei knapp 700 Mio. Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte bei den von ihr selbst durchgeführten Vergaben Regelungen für eine verbindliche Vergabepflicht fixieren. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.

2.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

→ **Feststellung**

Die Stadt Zülpich beugt Korruption nicht aktiv vor. So gibt es weder eine Dienstanweisung noch eine Schwachstellenanalyse.

Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²⁰ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Kommune,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen sowie*
- *dem Vieraugenprinzip.*

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

²⁰ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Mai 2023 (GV.NRW.S. 316), in Kraft getreten am 14. Juni 2023

Bei der **Stadt Zülpich** ist die Korruptionsprävention nicht organisatorisch verortet. Die Stadt hat bisher auch keine Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption aufgestellt. Das Thema Korruption wird in der Verwaltung dennoch ernst genommen.

Ein offizieller Korruptionsbeauftragter ist nicht bestellt, der den Mitarbeitenden bei allen Fragen und Hinweisen zur Seite steht.

In allen Verwaltungsbereichen einer Kommune sollten in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Damit sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

→ **Empfehlung**

Eine Schwachstellenanalyse sollte für die Stadt Zülpich durchgeführt werden. Um die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen, sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden.

Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen hat die Stadt Zülpich nicht. In einer formellen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollten Regelungen enthalten sein, die die Annahme von Vergünstigungen regeln. Vergünstigungen sind beispielhaft:

- Bargeld, Gutscheine oder Eintrittskarten,
- Fahr- oder Flugtickets oder die Gewährung von Unterkunft,
- Reisen oder die Überlassung von Gegenständen (z.B. Autos, EDV, Kunstgegenstände),
- Vergünstigungen im Einkauf.

Grundsätzlich dürfen nach dem Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) und dem Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD) die Bediensteten keine Vergünstigungen annehmen. In Zülpich werden Mitarbeitende darüber bei ihrer Einstellung informiert. Es könnten jedoch Ausnahmen geschaffen werden, die die Annahme von Vergünstigungen nur mit Zustimmung des Dienstherrn den Bediensteten ermöglichen.

Die von der Kommune geschafften Ausnahme sollten mindestens folgende Inhalte beinhalten:

- Die Annahme von Bargeld sollte grundsätzlich verboten sein,
- Wertgrenze für die Annahme von Vergünstigungen, bis der die Annahme generell als genehmigt gilt,
- Wertgrenzen für die Annahme von Vergünstigungen, die nach Anzeige und Genehmigung durch den Vorgesetzten, Anti-Korruptionsbeauftragten oder Dienstherrn angenommen werden dürfen
- Wertgrenze, bei der die Annahme von Vergünstigungen grundsätzlich unzulässig ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte die Annahme von Vergünstigungen detaillierter regeln. Mit Ausnahme geringwertiger Vergünstigungen sollten sie weiterhin untersagt sein.

Die Stadt Zülpich setzt die Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune nach § 16 KorruptionsbG um. Danach sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Stadt Zülpich veröffentlicht sie auf ihrer Homepage. Sie kommt damit den Bestimmungen des KorruptionsbG nach. Schriftlich geregelt ist das nicht.

Der § 17 des KorruptionsbG betrifft die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten. Die Stadt Zülpich setzt diese Bestimmung bisher nicht um. Die Nebentätigkeiten könnten z.B. in die Übersicht der Gremien- und Fraktionszugehörigkeiten integriert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte der Anzeigepflicht des KorruptionsbG zu den Nebentätigkeiten nachkommen.

Mit der Anwendbarkeit der Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister am 01. Juni 2022 werden die bisher bestehenden Abfragepflichten im Hinblick auf die Korruptionsregister der Länder und das Gewerbezentralregister (§ 150a der Gewerbeordnung – GewO) ersetzt. Eine Überführung von Daten aus diesen Registern in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für Auftraggeber zu verhindern, wird es für sie allerdings noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

Nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz (WRegG) ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags in einem Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll. Eine derartige Abfragepflicht besteht zudem für Sektorenauftraggeber nach § 100 Abs. 1 Nr. 1 GWB sowie für Konzessionsgeber nach § 101 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GWB, jeweils sofern die Schwellenwerte des § 106 GWB erreicht sind. Ausnahmen für die Abfragepflicht gelten für Sachverhalte, welche von der Anwendbarkeit des Vergaberechts ausgenommen sind, sowie für Auslandsdienststellen. Zudem ist eine Abfrage entbehrlich, wenn ein Auftraggeber innerhalb der letzten zwei Monate zu dem entsprechenden Unternehmen bereits eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister erhalten hat. Bei der Stadt Zülpich findet sich nirgends ein entsprechender Hinweis auf die Abfragepflicht. Auch die Zuständigkeit ist nicht geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Abfragen vor Erteilung eines Auftrages nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz sollte durch die geplante zentrale Vergabestelle erfolgen.

Die Stadt Zülpich hat schriftlich bestätigt, die vorgenannten Regelungen zum KorruptionsschutzG kurzfristig umsetzen.

Die neue EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden ist in Deutschland am 02. Juli 2023 in Kraft getreten. Durch das Gesetz sollen Hinweisgebende die Möglichkeit bekommen, Verstöße gegen das geltende Recht intern geschützt melden zu können. Hinweisgebende sind in erster Linie die eigenen Beschäftigten, können aber auch auf Ratsmitglieder, Lieferanten und Kunden etc. ausgeweitet werden. Hinweisgebende können auch Personen sein, deren Arbeitsverhältnis bereits beendet ist oder welches noch nicht begonnen hat.

Eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des Entwurfs des Hinweisgeberschutzgesetzes auf die öffentliche Verwaltung ist erforderlich. Die praktische Umsetzung ist zeitlich aufwendig. Stichpunkte sind zum Beispiel die Einführung von geschützten Hinweisgebersystemen und das Einrichten eines vertraulichen Workflows.

Der Gesetzesentwurf sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte die EU-Hinweisgeber-Richtlinie umsetzen und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen erarbeiten und verbindlich festlegen.

2.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Zülpich nimmt Sponsoringleistungen selten in Anspruch und hat dafür keine verbindlichen Regelungen, z.B. in einer Dienstanweisung, getroffen.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Zülpich** nutzt Sponsoringleistungen nur in Ausnahmefällen, z.B. bei kulturellen Veranstaltungen wie die Landesgartenschau 2014. Es werden allenfalls Sachspenden angenommen. Auch wenn Sponsoring kaum vorkommt, sollten verbindliche Rahmenbedingungen z.B. in einer Dienstanweisung festgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte z.B. in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen zum Sponsoring erlassen. Sponsoringverträge sollten grundsätzlich schriftlich und zeitlich befristet geschlossen werden, Neben- und Folgekosten sowie Haftungsrisiken sollten zu Gunsten der Stadt minimiert werden.

Insbesondere sollten die nachfolgenden Punkte geregelt werden:

- Genereller Abschluss eines schriftlichen Sponsoringvertrages,
- zeitliche Befristung des Sponsoringvertrages (die gpaNRW empfiehlt maximal zwei Jahre),
- Kündigungsmöglichkeiten,
- Regelungen über Nebenkosten und Haftungsrisiken, die möglichst auf den Sponsor übertragen werden,
- Zuständigkeiten für den Abschluss von Sponsoringverträgen,
- Beteiligung des Amtes für Finanzen und Steuern zur Klärung von haushalts- und steuerrechtlichen Fragen,
- Schaffung einer ausreichenden Transparenz durch ein vorgeschriebenes Berichtswesen und
- Entscheidungsbefugnisse für Sponsoringleistungen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²¹ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine weitere gute Grundlage für eine gemeindliche Dienstanweisung. Ferner kann die Musterdienstanweisung der gpaNRW zur Vorbeugung von Korruption und Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dienen. Eine Aktualisierung dieser Vorlage auf das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz liegt vor.

2.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungen ein neues Vergabeverfahren

²¹ RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesminister – IR 12.02.02 – vom 20.08.2014

durchführen.²² Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der **Stadt Zülpich** vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

2.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Bei den ausgewerteten Vergabeverfahren der Stadt Zülpich kommt es in 2021 zu vergleichsweise hohen Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 25.000 Euro.

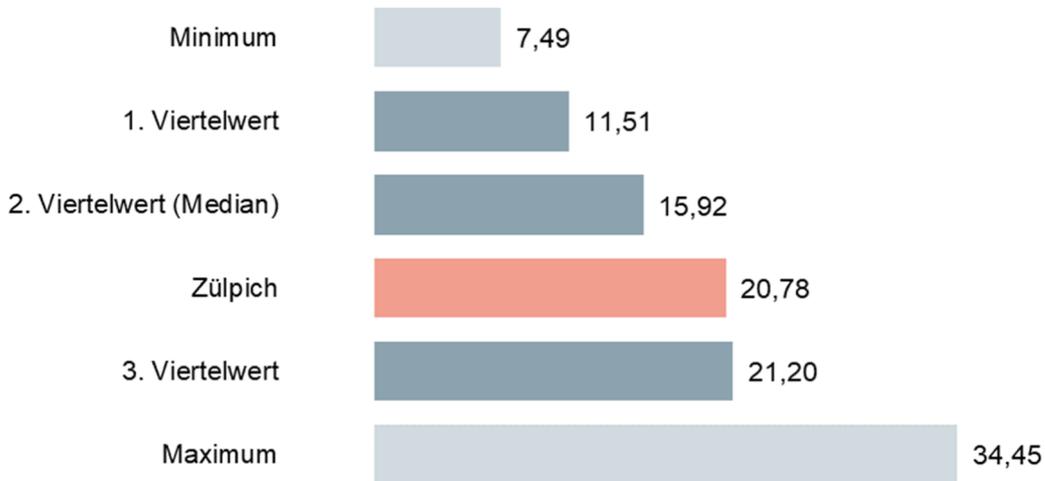
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2021 bis 2023

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	1.896.164	
Abrechnungssummen	2.073.990	
Summe der Unterschreitungen	73.266	2,86
Summe der Überschreitungen	251.092	13,24

Im Vergleichsjahr 2022 hat die Stadt Zülpich drei Maßnahmen ab 25.000 Euro netto abgerechnet. Die Auftragssumme betrug 254.289 Euro netto. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 52.833 Euro netto. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Zülpich damit wie folgt ein.

²² Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2022



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



Im Jahr 2022 gehört Zülpich zu den Kommunen mit vergleichsweise hohen prozentualen Abweichungen vom Auftragswert. Der Vergleich für das Jahr 2023 zeigt mit 19,33 Prozent ein ähnliches Ergebnis. In 2021 liegt die Abweichung der Abrechnungssumme zum Auftragswert mit 11,93 Prozent deutlich darunter. Sowohl in 2021 als auch in 2023 wurden bei der Stadt Zülpich sechs Baumaßnahmen über 25.000 Euro netto schlussgerechnet.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei Baumaßnahmen kaum verhindert werden. Allerdings kann die Stadt Zülpich Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Die Stadt sollte diese daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Abweichungen vom Auftragswert begrenzen zu können.

In zahlreichen Kommunen werden im Bauverlauf nicht benötigte Auftragspositionen oder Mengen nicht bei der Nachbeauftragung und im Kostencontrolling einer Baumaßnahme berücksichtigt. In der Folge können Auftragnehmer mit der Schlussrechnung gelegentlich entgangenen Gewinn geltend machen. Dazu werden Haushaltsmittel gebunden. In Zülpich sollte das künftig beachtet werden.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

2.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Zülpich hat die vergaberechtlichen Aspekte beim Nachtragswesen nicht geregelt. Eine regelmäßige Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge Stadt Zülpich aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*

Ziel des zentralen Nachtragsmanagements sollte zudem sein, den Umfang der Nachträge zu begrenzen. Dazu sollte eine Kommune diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie Stadt Zülpich auswerten.

Nicht immer lassen sich Nachträge trotz sorgfältigster Grundlagenermittlung ausschließen. Das gilt besonders bei Baumaßnahmen im Bestand, bei denen Unwägbarkeiten im Vorfeld nicht immer ersichtlich sind. Die **Stadt Zülpich** hat bisher keine Regelungen zu Nachträgen z.B. in einer Dienstanweisung getroffen. In der Vergabe-Dienstanweisung sollte u.a. geregelt werden, dass

- Nachträge grundsätzlich schriftlich zu erteilen sind;
- die Preise für Nachträge auf Grundlage der Preisvereinbarung des Hauptangebotes auf ihre Angemessenheit geprüft werden müssen;
- die preisliche und fachtechnische Prüfung der Nachträge dokumentiert werden muss.

Bei wesentlichen Auftragsänderungen (z.B. Nachträgen) wird grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren erforderlich. Ausnahmen von diesem vergaberechtlichen Grundsatz werden je nach Vergabeart in unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen geregelt. Grundsätzlich muss demnach jede Auftragsänderung rechtlich geprüft werden. Hierfür ist ein weitreichender vergaberechtlicher Sachverstand erforderlich, der am besten in einer zentralen Vergabestelle vorge-

halten werden kann. In der Vergabe-Dienstanweisung der Stadt Zülpich sollte eine solche Prüfung vorgesehen werden. Auch sollte die Dokumentation der Nachträge der zentralen Vergabestelle vorliegen. Dann kann die Verwaltung Nachträge im Hinblick auf die Ausschreibungspflicht prüfen.

→ **Empfehlung**

Die zentrale Vergabestelle sollte die Nachträge vergaberechtlich begleiten.

Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Gründe für und der Höhe der Nachträge findet in der Stadt Zülpich nicht statt. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Stadt wertet die Nachträge auch nicht in Bezug auf die dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte Nachträge hinsichtlich der Höhe, der Gründe und der beteiligten Unternehmen systematisch auswerten.

2.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt Zülpich die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der **Stadt Zülpich** liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

2.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 – Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Die Softwareunterstützung bei Vergabeverfahren ist bisher nicht optimal, soll aber mit der Einrichtung der zentralen Vergabestelle verbessert werden. Auch fehlt eine Vergabedienststanweisung. Die Zuständigkeitsregelungen bei Vergabeentscheidungen verlängern unnötig das Vergabeverfahren. Die Stadt Zülpich hält nicht immer konsequent die Veröffentlichungspflichten ein.	83	E1.1	Die Stadt Zülpich sollte eine Dienstanweisung Vergabe aufstellen.	84
			E1.2	Die Stadt Zülpich sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A vor und nach der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.	86
			E1.3	Die Stadt Zülpich sollte für die geplante zentrale Vergabestelle baldmöglichst die Aufgabenzuordnung regeln.	87
			E1.4	Die Stadt Zülpich sollte die Auftragserteilung nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht zusätzlich von politischen Gremien beschließen lassen. Die Kriterien für die Entscheidung sind bereits vor der Submission festzulegen, sodass eine Beteiligung des Vergabeausschusses nach Ermittlung des wirtschaftlichsten Bieters obsolet ist.	88
F2	Die Stadt Zülpich hat eine Person in der Verwaltung bestellt, die für die örtliche Prüfung verantwortlich ist. Welche Vergaben geprüft werden, entscheidet die örtliche Prüfung eigenständig.	89	E2	Die Stadt Zülpich sollte bei den von ihr selbst durchgeführten Vergaben Regelungen für eine verbindliche Vergabeprüfung fixieren. Dies dient einer rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie der Korruptionsprävention.	90

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Stadt Zülpich beugt Korruption nicht aktiv vor. So gibt es weder eine Dienstanweisung noch eine Schwachstellenanalyse.	90	E3.1	Eine Schwachstellenanalyse sollte für die Stadt Zülpich durchgeführt werden. Um die Akzeptanz für das Thema zu erhöhen, sollten die Mitarbeitenden eingebunden werden.	91
			E3.2	Die Stadt Zülpich sollte die Annahme von Vergünstigungen detaillierter regeln. Mit Ausnahme geringwertiger Vergünstigungen sollten sie weiterhin untersagt sein.	92
			E3.3	Die Stadt Zülpich sollte der Anzeigepflicht des KorruptionsbG zu den Nebentätigkeiten nachkommen.	92
			E3.4	Die Abfragen vor Erteilung eines Auftrages nach § 6 Abs. 1 Wettbewerbsregistergesetz sollte durch die geplante zentrale Vergabestelle erfolgen.	93
			E3.5	Die Stadt Zülpich sollte die EU-Hinweisgeber-Richtlinie umsetzen und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen erarbeiten und verbindlich festlegen.	93
Sponsoring					
F4	Die Stadt Zülpich nimmt Sponsoringleistungen selten in Anspruch und hat dafür keine verbindlichen Regelungen, z.B. in einer Dienstanweisung, getroffen.	93	E4	Die Stadt Zülpich sollte z.B. in einer Dienstanweisung verbindliche Rahmenbedingungen zum Sponsoring erlassen. Sponsoringverträge sollten grundsätzlich schriftlich und zeitlich befristet geschlossen werden, Neben- und Folgekosten sowie Haftungsrisiken sollten zu Gunsten der Stadt minimiert werden.	94
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Zülpich hat die vergaberechtlichen Aspekte beim Nachtragswesen nicht geregelt. Eine regelmäßige Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	97	E5.1	Die zentrale Vergabestelle sollte die Nachträge vergaberechtlich begleiten.	98
			E5.2	Die Stadt Zülpich sollte Nachträge hinsichtlich der Höhe, der Gründe und der beteiligten Unternehmen systematisch auswerten.	98

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Maßnahmenbetrachtung				
F6	Die Stadt Zülpich hat die Vergaben der betrachteten Baumaßnahmen nicht vollständig und nachvollziehbar dokumentiert.		E6.1 Vergabevermerke sind zwingend für jede Vergabe anzufertigen. Prüfungsergebnisse von externen Planungsbüros können dabei berücksichtigt werden.	
			E6.2 Die beauftragten Planungsbüros sollten Abweichungen sowohl von den Kostenberechnungen zu den Ausschreibungsergebnissen als auch zu den geänderten Leistungen während des Bauverlaufes schriftlich begründen.	
			E6.3 Die Beseitigung etwaiger Mängel sollte im Abnahmeprotokoll vermerkt werden.	

3. Informationstechnik an Schulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Zülpich im Prüfgebiet Informationstechnik an Schulen 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.

Von den verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie war insbesondere auch die Informationstechnik (IT) betroffen. So besitzt die Digitalisierung in den Schulen in NRW heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Corona-Pandemie hat den diesbezüglichen Nachholbedarf in der landesweiten Schullandschaft deutlich aufgezeigt. Das digital gestützte Lernen und Lehren zählte für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur stand dabei im Fokus.

Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation in den Schulen nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Vielerorts musste verstärkt in Infrastruktur und Ausstattung investiert werden, um einen zeitgemäßen Unterricht mit digitalen Werkzeugen gewährleisten zu können. Die kommunalen Schulträger werden die geschaffenen Strukturen aber auch zukünftig in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in den Schulen zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik an Schulen

Mit 2.540 Schülerinnen und Schülern hat die Stadt Zülpich ein vergleichsweise großes Schulumfeld. Nur wenige Kommunen im interkommunalen Vergleich müssen so viele Schülerinnen und Schüler an verschiedenen Schulformen mit IT-Ausstattung versorgen. Entsprechend anspruchsvoll gestaltet sich die Umsetzung der Digitalisierung.

Die Stadt hat einen pragmatischen Ansatz für die Medienentwicklung in ihren Schulen gewählt. Wichtige Prozesse, Konzeptionen und Regelungen sind noch nicht hinreichend formalisiert. Die Stadt Zülpich sollte deshalb den im Entwurf befindlichen Medienentwicklungsplan in Zusammenarbeit den Schulen weiter optimieren und zeitnah in Kraft treten lassen.

Bei der Ausstattung der Schulen hat sich die Stadt Zülpich an den Zielen des Digitalpaktes orientiert. Dementsprechend wurden die Schulen flächendeckend mit WLAN ausgestattet. Um dieses Ziel zu erreichen wurden neben den Mitteln des Digitalpaktes auch eigene Haushaltsmittel bereitgestellt.

Die Stadt treibt die Ausstattung der Schulen mit Informationstechnik konsequent voran. Im Schuljahr 2022/2023 kommen bereits mehr als 1.100 IT-Endgeräte in den Schulen zum Einsatz.

Die Ausstattungsquote liegt damit bei 0,4 IT-Endgeräte je Schülerin und Schüler in den Grundschulen und 0,46 IT-Endgeräte in den weiterführenden Schulen. Mit den Beschaffungen in 2024 werden die Ausstattungsquoten noch mal steigen.

Die Ausstattung mit Präsentationstechnik ist unterdurchschnittlich. Präsentationstechnik steht in den Klassenräumen noch nicht flächendeckend zur Verfügung. Die Situation wird sich aber mit den Beschaffungen 2024 ebenfalls verbessern.

Die vom Schulträger beschaffte IT-Ausstattung an den Schulen ist modern und auf einem aktuellen Stand der Technik. Die Schulen verfügen über WLAN und sind überwiegend mit Glasfaser an das Internet angebunden.

Die Stadt Zülpich hat den pädagogischen Bereich der Serverinfrastruktur an einen externen Dienstleister ausgelagert. Dieser übernimmt verschiedene Aufgaben wie die Datensicherung oder Aspekte der IT-Sicherheit für den pädagogischen Schulbereich.

Bisher wird der Verwaltungsbereich noch selbst in den Schulen betrieben. Allerdings ist auch hier für die zukünftigen Planungen die Auslagerung an den Dienstleister geplant. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der unterdurchschnittlich ausgeprägten IT-Sicherheitsstrukturen. Dies betrifft neben aufzuarbeitenden technischen Sicherheitsmaßnahmen auch konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement sowie der IT-Notfallvorsorge.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus dieser Prüfung im Bereich der Informationstechnik (IT) steht die Digitalisierung in den kommunalen Schulen. Die gpaNRW betrachtet dabei speziell die Aspekte IT-Steuerung und IT-Sicherheit sowie den erreichten Fortschritt der IT-Ausstattung an den Schulen.

Die IT-Prüfung der gpaNRW hat die Intention,

- den Schulträger bei der sachgerechten und zielgerichteten IT-Ausstattung seiner Schulen zu unterstützen,
- Hinweise für wirtschaftliche Steuerungs- und Ausstattungsprozesse zu geben,
- IT-Sicherheitsrisiken zu minimieren und
- für unterschiedliche Aufgabenstellungen praxisnahe Lösungs- und Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Fragebögen, Interviews und strukturierte Datenabfragen erhoben. Im Verlauf der Prüfung haben wir bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltung kommuniziert. Wesentliche Ergebnisse stellen wir dar und werten diese im interkommunalen Vergleich.

3.3 IT an Schulen

Die Kommunen sind als Schulträger für die sogenannten äußeren Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben sie gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG NRW) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Die gpaNRW klärt in diesem Zusammenhang folgende Kernfragen:

- **IT-Steuerung:** Inwiefern resultieren die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger?
- **Stand der Digitalisierung:** Wie weit ist der Schulträger bei der digitalen Transformation seiner Schulen im interkommunalen Vergleich vorangeschritten?
- **IT-Sicherheit:** Hat der Schulträger hinreichende räumliche, technische und organisatorische Maßnahmen ergriffen, um IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren?

3.3.1 IT-Steuerung

Das zentrale Ziel der Digitalisierung in den Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig, also auf Seiten der Schulen und des Schulträgers, bekannt sind.

Grundsätzlich folgt die technische Ausstattung den pädagogischen Anforderungen der Schulen. Der für die Ausstattung zuständige Schulträger muss bei der Bewirtschaftung der dafür erforderlichen Mittel allerdings wirtschaftlich, effizient und sparsam vorgehen. Insofern steht es ihm zu, die Notwendigkeit der seitens der Schulen angemeldeten Bedarfe zu hinterfragen und zu koordinieren -zumal ein Schulträger meist für die Ausstattung mehrerer Schulen verantwortlich ist. Eine zielgerichtete IT-Steuerung durch den Schulträger, unter systematischer Einbeziehung aller Beteiligten, kann Ausstattungsprozesse beschleunigen und sowohl den Umfang als auch die Qualität der IT-Ausstattung zum Vorteil Aller erhöhen.

→ **Feststellung**

Bei der Steuerung der Schul-IT besteht bei der Stadt Zülpich Optimierungspotential.

Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung durch den Schulträger resultieren und alle betroffenen Interessenlagen soweit wie möglich einbeziehen. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in eine konkrete Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*

- **Ausstattungsprozess:** Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu vereinheitlichen und den Prozess zu vereinfachen.
- **Ressourcenüberblick:** Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support²³, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die daraus resultierende Verantwortung klar sein.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

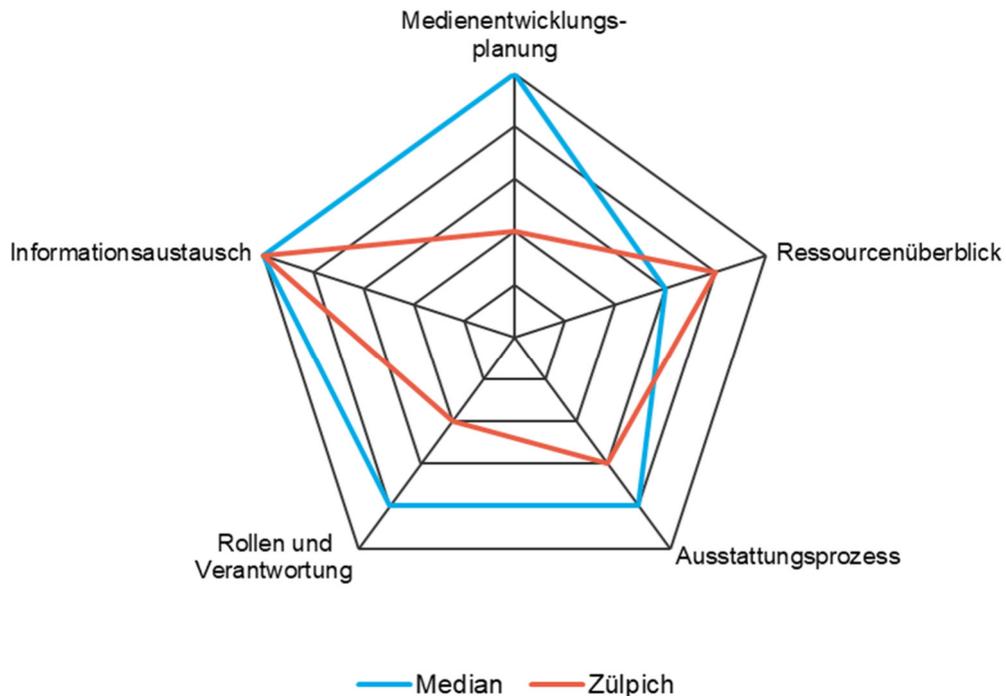
Die **Stadt Zülpich** ist Schulträger von vier Grundschulen (Chlodwig-Schule, Gemeinsame Grundschule Wichterich, Katholische Grundschule Ülpenich und Städtische Katholische Grundschule) und drei weiterführenden Schulen (Franken-Gymnasium, Gemeinsame Hauptschule Zülpich und die Karl-von-Lutzenberger Realschule). Die Zahl der Schülerinnen und Schüler (SuS) an den sieben Schulen beläuft sich auf 2.540 in 103 Klassen im Schuljahr 2022/23. Diese teilen sich wie folgt auf die einzelnen Schulen auf:

Schule	Klassen	Schülerinnen und Schüler
Chlodwig-Schule	16	391
Gemeinsame Grundschule Wichterich	30	704
Katholische Grundschule Ülpenich	6	140
Städtische Katholische Grundschule	15	349
Franken-Gymnasium	24	665
Gemeinsame Hauptschule	6	152
Karl-von-Lutzenberger Realschule	6	139
Summe	103	2.540

Die bewerteten Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung der Schulen in der Stadt zeigt die gpaNRW im nachstehenden Netzdiagramm auf. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Im Idealfall fällt die durch die Linie der geprüften Kommune gebildete Fläche möglichst groß aus.

²³ First-Level-Support: Erste Ansprechperson für Unterstützung und Beratung im Computer- und IT-Bereich, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten.; Second-Level-Support: Zweite Stufe der Problembhebung

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die IT-Steuerung der Schulen 2023



Die Ergebnisse der einzelnen Anforderungen sind im Bereich des Informationsaustauschs so gut ausgeprägt, wie bei den meisten anderen Kommunen und im Bereich des Ressourcenüberblicks sogar besser. In den übrigen Handlungsfeldern besteht im Vergleich noch Optimierungspotential.

Alle Schulen in städtischer Trägerschaft haben ihre Anforderungen an die IT-Ausstattung in pädagogischen Medienkonzepten formuliert. Für die weiterführenden Schulen wurde jeweils ein eigenes Konzept erstellt und für die Grundschulen ein gemeinsames. Diese Konzepte wurden allerdings im Jahre 2019 erstellt und bisher nicht aktualisiert. Neben der Auflistung des Ist-Bestandes enthalten sie den konkreten Bedarf an technischer Ausstattung für die nächsten Jahre und den Erfordernissen an den Auf- und Ausbau des WLAN-Netzes.

Die Stadt Zülpich hat bisher keine auf den Medienkonzepten aufbauende schulübergreifende Ausstattungsstrategie (Medienentwicklungsplan) verabschiedet. Allerdings befindet sich ein Medienentwicklungsplan in der finalen Phase. Dieser enthält zurzeit, neben verschiedenen anderen Kapiteln, ein sehr allgemein gehaltenes Kapitel, das sich mit dem Thema Finanz- und Investitionsplanung befasst. Ein detaillierter Zeitplan mit entsprechenden Kosten fehlt bislang.

→ Empfehlung

Die Stadt Zülpich sollte auf Grundlage der bestehenden bzw. zu aktualisierenden Medienkonzepte der Schulen den Entwurf des Medienentwicklungsplans um konkrete Ausstattungs- und Investitionsplanung erweitern und entsprechende Meilensteine definieren und inhaltlich erweitern.

Den Prozess zur Ausstattung der Schulen hat die Stadt Zülpich bislang nicht formal festgelegt. Nach Angaben der Kommune melden die Schulen den Bedarf an die Schulverwaltung. Hier

werden sie gebündelt und zentral beschafft. Für die IT-Ausstattung gibt die Stadt Zülpich bisher keine bestimmten Gerätetypen vor. Eine angestrebte Homogenisierung des Auswahl- und Beschaffungsprozesses bis hin zu verbindlichen Warenkörben wurde bisher, aufgrund der unterschiedlichen pädagogischen Leitsätze der Schulen, nicht realisiert. Für kleinere Beschaffungen steht den Schulen ein eignes Budget zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte den Prozess der IT-Ausstattung für alle Beteiligten verbindlich festlegen. Ein schriftlich fixierter Warenkorb, bzw. –katalog kann die Homogenisierung der IT-Ausstattung unterstützen.

Die Stadt Zülpich ist in der Lage kurzfristig an zentraler Stelle einen vollständigen Überblick über die IT-Kosten und die gesamte IT-Ausstattung an den Schulen zu erhalten. Die durch den Schulträger eingekaufte IT-Ausstattung wird über die Finanzbuchhaltung inventarisiert und kostentechnisch abgebildet. Lediglich bei Geräten, die durch Förderervereine angeschafft werden, kann es zeitweise sein, dass diese nicht direkt bei Anschaffung, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt inventarisiert werden.

Für die Betreuung der Schul-IT setzt die Stadt Zülpich die Medienbeauftragten in den Schulen, den städtische zentralen IT-Support, das Schulverwaltungsamt und einen externen IT-Dienstleister ein. Die Zuständigkeiten sind nicht eindeutig geregelt.

Die Pflege und Wartung der vorhandenen Geräte kann nur erfolgreich durchgeführt werden, wenn die Zuständigkeiten für den Support eindeutig geregelt sind. Hierbei ist es wichtig, die Aufgaben klar zu definieren und abzugrenzen, um so den Aufwand bei den Beteiligten zu minimieren und Reibungsverluste zu verhindern. Die Stadt Zülpich hat bisher keine formalisierten Zuständigkeiten für den First- und Second Level-Support etabliert. Vielmehr ist es eine gelebte Praxis zwischen den Medienbeauftragten an den Schulen, dem Schulverwaltungsamt und dem externen Dienstleister. Der First-Level-Support wird von den Medienbeauftragten übernommen. Für den Second-Level-Support verwaltet die IT zentral die ankommenden Tickets und entscheidet ob dies durch die eigene IT oder den externen IT-Dienstleister bearbeitet wird. Formalisierte Abgrenzungen sind hier aber nicht getroffen worden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte darauf hinwirken, dass die Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support eindeutig geregelt und formalisiert werden.

Zwischen dem Schulverwaltungsamt, der IT und den Schulen besteht nach eigenen Angaben ein enger Austausch. Zum einen erfolgt ein regelmäßiger telefonischer Austausch mit den Schulen und häufige Besuche. Zudem gibt es zwei Abstimmungsgremien, an denen die IT auch teilnimmt. Dies ist zum einen die Schulleiterkonferenz und zum anderen das alle drei Monate stattfindende Treffen der Medienbeauftragten.

3.3.2 Stand der Digitalisierung

Eine sinnvoll eingesetzte IT-Sachausstattung in den Schulen kann die digitale Kompetenz der Schülerinnen und Schüler fördern, das Lehren und Lernen unterstützen sowie eine flexiblere Unterrichtsorganisation ermöglichen. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Kommunen die Digitalisierung ihrer Schulen bereits auf den Weg gebracht haben.

→ **Feststellung**

Die Stadt Zülpich hat im interkommunalen Vergleich niedrige Ausstattungsquoten an Grund- und weiterführenden Schulen. Gleichwohl treibt sie die Ausstattung ihrer Schulen konsequent mit moderner Technik voran.

Die gpaNRW stellt folgende Anforderungen an einen kommunalen Schulträger, damit er seinen Schulen eine gute Ausgangssituation für die Digitalisierung bieten kann. Eine Kommune sollte:

- *die aus ihrem Medienentwicklungsplan resultierende Ausstattungsplanung konsequent umsetzen,*
- *ihren Schulstandorten eine möglichst performante Internetanbindung bieten und Internet in möglichst allen Klassenräumen mittels LAN/WLAN gewährleisten,*
- *– soweit die pädagogischen Konzepte hierfür eine Grundlage bieten - eine möglichst breite Ausstattung mit IT-Endgeräten für die Schülerinnen und Schüler sowie Präsentationstechnik in den Unterrichtsräumen bereitstellen,*
- *gewährleisten, dass die IT-Ausstattung dem allgemeinen Stand der Technik entspricht,*
- *die Personalressourcen bereitstellen, die unter Berücksichtigung der individuellen technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Wartung und den Support für die Schul-IT zu sichern.*

Mit 2.540 Schülerinnen und Schülern an vier Grundschulen, einer Hauptschule, einer Realschule und einem Gymnasium handelt es sich bei der **Stadt Zülpich** um ein vergleichsweise großes Schulumfeld. Nur wenige Kommunen im interkommunalen Vergleich müssen so viele Schülerinnen und Schüler an verschiedenen Schulformen mit IT-Ausstattung versorgen. Entsprechend anspruchsvoll gestaltet sich die Umsetzung der Digitalisierung. Ein großer Anteil der Schülerinnen und Schüler stammt aus den umliegenden Städten und Gemeinden. Hierdurch muss eine hohe Anzahl an Endgeräten beschafft werden, um die Digitalisierungsziele zu erreichen.

Zur Erreichung der Digitalisierungsziele hat die Verwaltung die Fördermittel aus dem „Digitalpakt Schule“ in voller Höhe in Anspruch genommen. Entsprechend modern sind die eingesetzten Geräte im pädagogischen Bereich. Diese haben ein durchschnittliches Alter von zwei Jahren. Sie befinden sich damit im Rahmen der allgemeinen Nutzungsdauer. Die Schulen sind bereits überwiegend mit Glasfaser an das Internet angebunden, hier beträgt die Bandbreite bereits ein Gbit/s. Lediglich bei zwei Grundschulen besteht zurzeit noch eine Anbindung mit einer Bandbreite von 50 Mbit/s. Allerdings sind hier die Planungen bereits so weit, dass eine Anbindung an das Glasfasernetz zeitnah erfolgen wird. An allen Schulen wird ein flächendeckendes WLAN eingerichtet, um den mobilen Endgeräten den Zugang zum Internet zu ermöglichen. Die Stadt Zülpich hat, neben den im Haushaltplan bereitgestellten Eigenmitteln, sämtliche Fördermittel aus den Programmen „Förderung von digitalen Sofortausstattungen“ und „Förderung von dienstlichen Endgeräten für Lehrkräfte an Schulen in Nordrhein-Westfalen“ in den Ausbau mit IT-Endgeräten an den Zülpicher Schulen investiert.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Ausstattung mit IT-Endgeräten, die zu Lehr- und Lernzwecken eingesetzt werden, an den Grundschulen in der Stadt Zülpich wie folgt dar:

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen Grundschulen im Schuljahr 2022/23



In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Auswertung ist schulträgerbezogen und nicht schulscharf. Mit einem Wert von 0,40 IT-Endgeräten je Schülerin und Schüler liegt die Stadt Zülpich im unteren Bereich der Vergleichskommunen. Das bedeutet aber nicht, dass Zülpich insgesamt wenig IT-Endgeräte ausgerollt hat. Wie eingangs dieses Kapitels bereits erläutert, handelt es sich in Zülpich um ein großes Schulumfeld in eigener Trägerschaft. Vergleicht man nur die Anzahl der ausgerollten IT-Endgeräte ohne Berücksichtigung der Schülerzahlen liegt die Stadt Zülpich knapp über dem zweiten Viertelwert der geprüften Kommunen.

Bei den pädagogisch genutzten Geräten in den Grundschulen handelt es sich fast ausschließlich um Tablets. Lediglich an der Chlodwig-Schule werden zusätzlich einige Laptops eingesetzt. Die schulbezogenen Ausstattungsquoten stellen sich wie folgt dar.

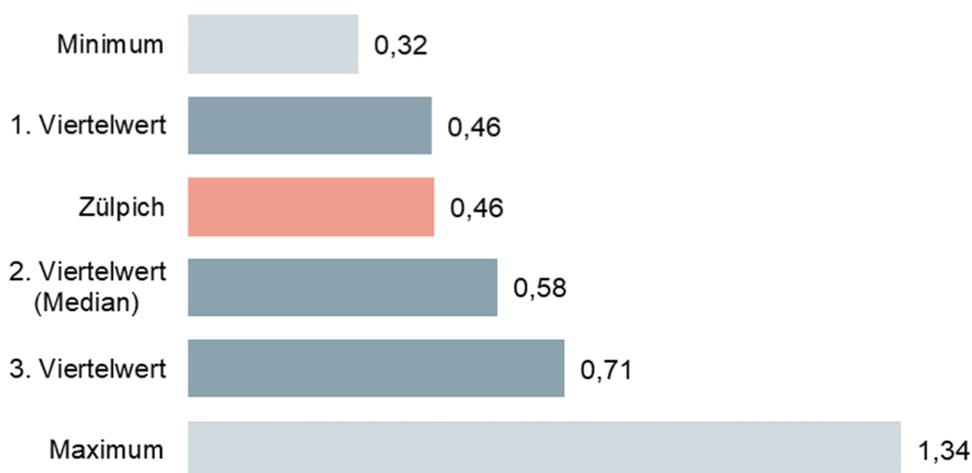
Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik je SuS
Chlodwig-Schule	138	391	0,35
Gem. Grundschule Wichterich	56	140	0,40
Katholische Grundschule Ülpenich	60	152	0,39

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik je SuS
Städtische Katholische Grundschule	66	139	0,47
insgesamt	320	822	0,40

Bei den Grundschulen zeigt sich eine relativ gleich hohe Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit IT-Endgeräten. Mit dieser Ausstattung erreichen die Schulen noch nicht ganz das im gemeinsamen Medienkonzept gesetzte Ausstattungsziel der einzelnen Grundschulen von 0,5 IT-Endgeräten je Schülerin und Schüler.

Bei den weiterführenden Schulen zeigt sich folgende Situation:

IT-Endgeräte Pädagogik je SuS in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/23



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einem Wert von 0,46 IT-Endgeräten je Schülerin und Schüler liegt die Stadt Zülpich ebenfalls im unteren Bereich der Vergleichskommunen. Bei den pädagogisch genutzten Geräten in den weiterführenden Schulen handelt es sich bei dem Gymnasium und der Realschule ausschließlich um Laptops. An der Hauptschule kommen Tablets zum Einsatz. Die schulbezogenen Ausstattungsquoten sind sehr unterschiedlich ausgeprägt und stellen sich wie folgt dar.

Schule	Anzahl IT-Endgeräte Pädagogik	Schülerinnen und Schüler	IT –Endgeräte Pädagogik je SuS
Franken-Gymnasium	139	704	0,20
Gemeinsame Hauptschule Zülpich	359	349	1,03
Karl-von-Lutzenberger Realschule	295	665	0,44
insgesamt	793	1.718	0,46

Für das Gymnasium wurde das Ausstattungsziel aus dem Medienkonzept bisher noch knapp verfehlt. Im Medienkonzept wird ein Bedarf von 156 Notebooks beschrieben, was einer Quote von 0,22 entspricht. Es wurden jedoch bereits 71 Notebooks für das Franken-Gymnasium im Januar 2024 beschafft, was einer Ausstattungsquote von 0,30 IT-Endgeräten je Schülerin und Schüler entspricht. Weitere 70 Laptops sind für das Jahr 2024 für das Gymnasium geplant. Hierdurch würde die Ausstattungsquote auf 0,40 IT-Endgeräte steigen.

Die Hauptschule verfügt bereits über eine 1:1-Ausstattung. Die für die Realschule gesetzten Ausstattungsziele für Laptops wurden bereits erreicht, allerdings war im Medienkonzept eine Ausstattung mit 15 Tablets je Klassenraum angedacht. Diese wurde bisher noch nicht umgesetzt. In 2024 wurde 100 Laptops beschafft. Damit steigt die Quote auf 0,52 IT-Endgeräte je Schülerin und Schüler. Die Stadt plant die Beschaffung weiterer 100 Laptops noch in 2024.

Neben der Ausstattung mit IT-Endgeräten betrachten wir ebenfalls die Präsentationsgeräte. Das Teilen von Informationen und Präsentieren von Inhalten erfolgt idealerweise mit entsprechenden Präsentationsgeräten, wie großförmige Bildschirme, interaktive Whiteboards oder Beamer. Bei der Ausstattung der Klassenräume in den Grundschulen mit Präsentationstechnik ergibt sich folgendes Bild:

Präsentationsgeräte je Unterrichtsraum in allen Grundschulen im Schuljahr 2022/23

Kennzahlen	Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	0,06	0,00	0,03	0,62	0,86	1,22	35
Beamer	0,02	0,00	0,05	0,13	0,76	1,13	35
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	1,05	35
Dokumentenkameras und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,11	0,64	1,14	35

Bisher ist die Ausstattung mit Präsentationsgeräten je Unterrichtsraum an den Grundschulen noch nicht sehr ausgeprägt. Lediglich an der Chlodwig-Schule und der Katholischen Grundschule kommen bisher nur je ein bzw. zwei Geräte zum Einsatz. Allerdings ist für das Jahr 2024 die Anschaffung von insgesamt 17 weiteren interaktive Whiteboards geplant. Hierdurch wird sich die Ausstattungsquote deutlich erhöhen. Insgesamt erreichen die Grundschulen dann eine Ausstattungsquote von 0,43 Präsentationsgeräte je Unterrichtsraum.

Bei den Präsentationstechniken je Klasse sieht es bei den weiterführenden Schulen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen aus:

Präsentationgeräte je Unterrichtsraum in allen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/23

Kennzahlen	Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Interaktive Whiteboards (IWBs) bzw. interaktive Tafeln	0,21	0,00	0,07	0,27	0,71	1,30	32
Beamer	0,24	0,00	0,22	0,45	0,72	1,04	32
Großformatige Bildschirme	0,00	0,00	0,00	0,02	0,19	0,72	32
Dokumentenkameras und Visualizer	0,00	0,00	0,00	0,13	0,50	1,32	32

Bei den Werten in der Tabelle handelt es sich um kumulierte Werte für alle weiterführenden Schulen. Bei der Ausstattung der weiterführenden Schulen mit Präsentationstechnik setzen die Schulen ausschließlich auf interaktive Whiteboards und Beamer. Die Schulen sind relativ unterschiedlich ausgestattet. Die Werte für jede einzelne Schule stellen sich wie folgt dar:

Präsentationgeräte je Unterrichtsraum in den einzelnen weiterführenden Schulen im Schuljahr 2022/23

Kennzahlen	Beamer	interaktive Whiteboards	Präsentationsgeräte je Klasse
Franken-Gymnasium	25	2	0,56
Gemeinsame Hauptschule Zülpich	0	11	0,42
Karl-von-Lutzenberger Realschule	0	9	0,30
insgesamt	25	22	0,45

Bei der Betrachtung jeder einzelnen Schule zeigt sich, dass insbesondere am Gymnasium rechnerisch bereits fast jeder zweite Unterrichtsraum mit Präsentationstechnik ausgestattet ist. Auch in der Hauptschule ist in fast jedem zweiten Unterrichtsraum ein Präsentationsgerät vorhanden. Allerdings zeigt sich auch, dass lediglich eine von drei Unterrichtsräumen an der Realschule bisher über Technik für die Präsentation verfügt. Nach Angaben der Verantwortlichen ist geplant, weitere 30 Präsentationsgeräte (13 Gymnasium, fünf Hauptschule, 12 Realschule) anzuschaffen. Dies würde die Ausstattungsquote je Klasse am Gymnasium und der Hauptschule deutlich auf 0,83 bzw. 0,62 anheben und an der Realschule eine Ausstattungsquote von 0,70 Präsentationsgeräten je Unterrichtsraum ergeben.

→ Empfehlung

Die Stadt Zülpich sollte ihre Ausstattungsplanung aufgrund der bestehenden und noch zu aktualisierenden Medienkonzepte der Schulen zügig und konsequent vorantreiben.

3.3.3 IT-Sicherheit

In seiner Zuständigkeit für die Bereitstellung der IT-Infrastruktur in den Schulen sowie des Second-Level-Supports obliegt es dem Schulträger auch potenziellen Sicherheitsrisiken durch technische und organisatorische Maßnahmen zu begegnen.

Die gpaNRW prüft den Stand der IT-Sicherheit anhand ausgewählter Sicherheitsaspekte, um Rückschlüsse auf die gesamten IT-Sicherheitsstrukturen der Schulen zu ziehen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen bestätigen, dass damit die grundsätzlichen Problemstellungen und Sicherheitsrisiken hinreichend identifiziert werden können.

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI²⁴-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 63 ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

Im Fokus steht dabei die Kommune als Schulträger. Gleichwohl bedingt die Gewährleistung eines angemessenen Sicherheitsstandards eine enge Zusammenarbeit mit den Schulen. Dies gilt insbesondere für einzubeziehende Aspekte des Datenschutzes, die innere Schulangelegenheiten betreffen. Diese liegen allein im Verantwortungsbereich der Schulen.

→ Feststellung

Bei der IT-Sicherheit der Schulen der Stadt Zülpich besteht Optimierungspotential in fast allen geprüften Sicherheitsaspekten.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Zülpich** als Schulträger erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 36 Werte eingeflossen die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



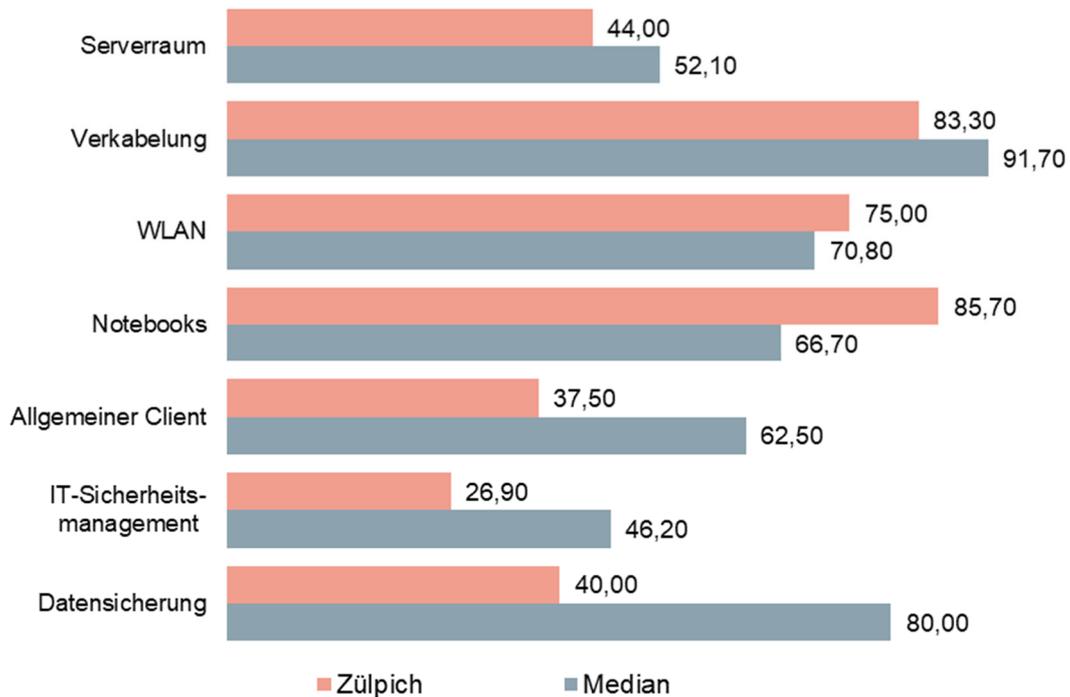
Es handelt sich um eine schulübergreifende Betrachtung. Das heißt, dass die Ergebnisse aller Schulen einer Kommune in den dargestellten Erfüllungsgraden enthalten sind. Insgesamt ist die IT-Sicherheit an den Schulen der geprüften Kommunen eher schwach ausgeprägt. Die Hälfte

²⁴ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

der Vergleichskommunen erfüllt weniger als 61 Prozent unserer geprüften IT-Sicherheitsanforderungen. Der schulübergreifende Erfüllungsgrad der Stadt Zülpich liegt mit 49,7 Prozent im unteren Bereich der Vergleichskommunen.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Zülpich wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Die Stadt Zülpich hat den pädagogischen Bereich der Serverinfrastruktur an einen externen Dienstleister ausgelagert. Dieser stellt ein Schul-IT-Management-Tool und eine pädagogische Lernplattform für den pädagogischen Bereich der Schulen in Zülpich zur Verfügung. Es wird ein plattform- und ortsunabhängiges Arbeiten, sichere Kommunikation und hohe Verfügbarkeit sowie zuverlässiges und cloudbasiertes Arbeiten für Lehrende und Schülerinnen und Schüler bereitgestellt. Insofern übernimmt der Dienstleister verschiedene Aufgaben wie die Datensicherung oder Aspekte der IT-Sicherheit für den pädagogischen Schulbereich.

Bisher wird der Verwaltungsbereich noch selbst in den Schulen betrieben. Allerdings ist auch hier für die zukünftigen Planungen die Auslagerung an den Dienstleister geplant. Optimierungspotential besteht in fast allen geprüften Sicherheitsbereichen. Dies besteht sowohl im technisch organisatorischen, als auch im konzeptionellen Bereich. Das dargestellte Gesamtbild aller Schulen trifft auf alle Schulen gleichermaßen zu.

Konkrete Informationen zu diesen IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW daher in einem eigenständigen Sachstand dokumentiert. und im Prüfverlauf mit der Kommune besprochen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen mit Priorität umsetzen.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 – Informationstechnik an Schulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F1	Bei der Steuerung der Schul-IT besteht bei der Stadt Zülpich Optimierungspotential.	104	E1.1	Die Stadt Zülpich sollte auf Grundlage der bestehenden bzw. zu aktualisierenden Medienkonzepte der Schulen den Entwurf des Medienentwicklungsplans um konkrete Ausstattungs- und Investitionsplanung erweitern und entsprechende Meilensteine definieren und inhaltlich erweitern.	106
			E1.2	Die Stadt Zülpich sollte den Prozess der IT-Ausstattung für alle Beteiligten verbindlich festlegen. Ein schriftlich fixierter Warenkorb, bzw. –katalog kann die Homogenisierung der IT-Ausstattung unterstützen.	107
			E1.3	Die Stadt Zülpich sollte darauf hinwirken, dass die Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support eindeutig geregelt und formalisiert werden.	107
F2	Die Stadt Zülpich hat im interkommunalen Vergleich niedrige Ausstattungsquoten an Grund- und weiterführenden Schulen. Gleichwohl treibt sie die Ausstattung ihrer Schulen konsequent mit moderner Technik voran.	108	E2	Die Stadt Zülpich sollte ihre Ausstattungsplanung aufgrund der bestehenden und noch zu aktualisierenden Medienkonzepte der Schulen zügig und konsequent vorantreiben.	112
F3	Bei der IT-Sicherheit der Schulen der Stadt Zülpich besteht Optimierungspotential in fast allen geprüften Sicherheitsaspekten.	113	E3	Die Stadt Zülpich sollte in Kooperation mit ihren Schulen ein IT-Sicherheitskonzept erstellen und daraus abgeleitete technische und organisatorische Maßnahmen mit Priorität umsetzen.	115

4. Ordnungsbehördliche Bestattungen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Zülpich** im Prüfgebiet „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ 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.

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Stadt Zülpich stellt die fristgerechte und verlässliche Bearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen sicher. Bislang hat sie keine Checklisten oder Verfahrensabläufe zur einheitlichen Abwicklung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen entwickelt. Gerade in Vertretungssituationen könnten solche Arbeitshilfen die Sachbearbeitung konkret und vor allem rechtssicher unterstützen.

Bei der Bearbeitung der aufkommenden Fälle handelt die Stadt grundsätzlich rechtmäßig. Die gpaNRW sieht jedoch Anpassungsbedarf in der Praxis bei der Beauftragung von Feuerbestattungen mit anschließender Urnenbeisetzung. Hier sollte die Stadt in Fällen der Ersatzvornahme die Zweiteiligkeit des Verfahrens künftig beachten.

Die Stadt prüft verlässlich, ob sie vorrangig zur Bestattung verpflichtete Angehörige ermitteln kann. Sollte dies nicht fristgerecht möglich sein, prüft sie im Nachgang, ob Personen ermittelbar sind, die sie zur Kostenerstattung heranziehen könnte.

Die Stadt Zülpich hat bislang auf eine regelmäßige Preisabfrage auf dem Bestattungssektor verzichtet. Im Vergleich mit den anderen Kommunen ähnlicher Größenklassen sind die Aufwendungen für die Pflichtaufgabe der ordnungsbehördlichen Bestattungen deutlich höher. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.

4.2 Inhalt, Ziele und Methodik

Seit Jahren steigt in den Kommunen die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Hierzu zählen beispielsweise die wachsende Vereinsamung der Menschen sowie die zunehmende Altersarmut. Aber auch die Vereinzelung der Lebensweise und das Verschwinden der traditionellen Bindung mit gegenseitiger Verantwortung ist ursächlich dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Ordnungsbehörden ihre Pflichtaufgabe steuern und organisieren. Ziel der Prüfung ist es, schwerpunktmäßig die Rechtmäßigkeit und die Verfahrensstandards bei der Aufgabenerledigung zu beurteilen. Im Fokus unserer Analyse steht aber auch der wirtschaftliche Ressourceneinsatz.

Die gpaNRW möchte Hinweise zu Optimierungsmöglichkeiten bei den Verfahrensstandards geben und Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, die das finanzwirtschaftliche Ergebnis positiv beeinflussen können. Gleichzeitig will die gpaNRW die Kommunen für das Thema „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ sensibilisieren.

Interkommunale Kennzahlenvergleiche stellen den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung, die Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen sowie die Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2019 bis 2022 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen, Aufwendungen und Erträge werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Kommune die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Für die tiefergehende Analyse werten wir die Prüfungsdaten, Ergebnisse aus Gesprächen und ggf. individuelle Unterlagen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

4.3 Örtliche Strukturen

Die örtlichen Besonderheiten kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese können aber durchaus Einfluss auf die Aufgaben einer Ordnungsbehörde haben und stehen somit im unmittelbaren Zusammenhang.

Die allgemeinen Strukturdaten der **Stadt Zülpich** haben wir im Vorbericht zusammengestellt. Die besonderen örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen:

In der Stadt Zülpich befinden sich das Altenheim St. Elisabeth, das geriatrische Zentrum Zülpich (GZZ) und das Haus Manheims. Darüber hinaus gibt es noch ein Krankenhaus. Nach Auskunft der Stadt Zülpich kommt es gelegentlich vor, dass Bewohner dieser Einrichtung nach ihrem Tod durch die Ordnungsbehörde bestattet werden müssen. Ein Hospiz oder andere heimähnliche Einrichtungen gibt es vor Ort nicht.

Sterbefälle Zülpich 2019 bis 2021

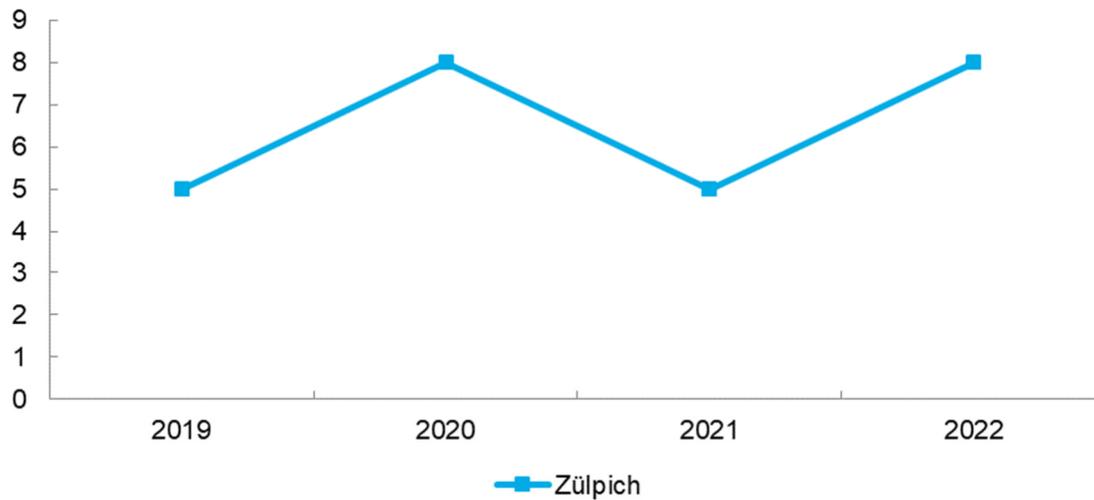
Grundzahl	2019	2020	2021
Sterbefälle laut IT.NRW	226	273	287

Die Zahl der Sterbefälle steigt in Zülpich von 2019 bis 2021 um rd. 27 Prozent an. Eine Korrelation zwischen der Anzahl der Sterbefälle im Stadtgebiet insgesamt und der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ist nicht erkennbar.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Zülpich 2019 bis 2022

Grundzahl	2019	2020	2021	2022
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	5	8	5	8
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durchgeführte Bestattung	0	0	0	2
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung	5	8	5	6

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle 2019 bis 2022



Die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle zeigt im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 eine Fallentwicklung zwischen fünf und acht Fällen im Jahr. Die Ursachen für das Fallaufkommen kann die Stadt Zülpich nicht beeinflussen, so dass auch künftig mit einem schwankenden Fallaufkommen zu rechnen ist.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durchgeführter Bestattung je 10.000 Einwohner 2022

Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,94	0,00	0,93	1,34	2,70	8,29	34

Der interkommunale Vergleich zeigt im Vergleichsjahr 2022 im Hinblick auf die Einwohnerzahl ein unauffälliges Fallaufkommen.

4.4 Rechtmäßigkeit

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben aus. Dazu gehören das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz NRW - BestG NRW), das Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz NRW - (OBG NRW), das Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) sowie das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) mit der dazu ergangenen Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG - VO VwVG NRW). Besonders zu beachten sind

- die Einhaltung bestattungsrechtlicher Fristen gem. §§ 11 und 13 BestG NRW,
- die Art der Bestattung gem. § 13 BestG NRW sowie
- die Ermittlung und die Heranziehung von vorrangig zur Bestattung verpflichteten Personen zur Kostenerstattung gem. § 8 BestG NRW i. V. m. § 24 VwVfG NRW.

Die Zuständigkeit der Kommune zur Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung richtet sich nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW. Wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige nicht vorhanden sind oder ihrer Verpflichtung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen, hat die örtliche Ordnungsbehörde die Bestattung als Gefahrenabwehrmaßnahme zu veranlassen. Zuständig ist die Kommune, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder der Leichnam gefunden worden ist.

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen und bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen. Die jeweilige Ermittlungstätigkeit richtet sich im Verwaltungsverfahren maßgeblich nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Ermittlungsmaßnahmen müssen unter Berücksichtigung der Belastung für die Betroffenen, der Gewichtigkeit des jeweiligen öffentlichen Interesses und dem Grundsatz eines sinnvollen Einsatzes des Verwaltungsaufwandes angemessen sein.

4.4.1 Bestattungsrechtliche Fristen

- Die Stadt Zülpich hält die gesetzlich normierten Bestattungsfristen grundsätzlich verlässlich ein. Die gleichzeitige Beauftragung von Einäscherung und Urnenbeisetzung in Fällen der Ersatzvornahme entspricht jedoch nicht den gesetzlichen Vorgaben.

Eine Kommune sollte die Fristen des Bestattungsrechts nach §§ 11 Abs. 2 und 13 BestG NRW zur Überführung von Toten in die Leichenhalle, zur Erdbestattung und Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung einhalten.

Das Bestattungsrecht bestimmt, dass Tote nach Ausstellung der Todesbescheinigung spätestens 36 Stunden nach ihrem Tod von ihrem Sterbe- oder Fundort in eine Leichenhalle zu überführen sind. Erdbestattungen dürfen grundsätzlich erst frühestens 24 Stunden nach Eintritt des Todes vorgenommen werden. Aus Gründen des Gesundheitsschutzes sind Erdbestattungen

oder Einäscherungen innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes durchzuführen. Die Urnenbeisetzung der Totenasche hat spätestens innerhalb von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung zu erfolgen.

Die **Stadt Zülpich** bearbeitet ihre ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle stets unter Beachtung der gesetzlichen Fristen. Um auch außerhalb der allgemeinen Dienstzeit handlungsfähig zu sein, hat die Stadt eine ordnungsbehördliche Rufbereitschaft eingerichtet. Dieser Bereitschaftsdienst ist zuständig für verschiedene Sachverhalte, deren Erledigung keinen Aufschub dulden, die jedoch jederzeit eintreten können. Neben sofortigen Zwangseinweisungen von psychisch Kranken, Kampfmittelfunden und Ölunfällen ist der Dienst auch für die Erstmaßnahmen bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen zuständig. Durch den Bereitschaftsdienst stellt die Stadt Zülpich sicher, dass sie auch an Wochenenden, Feiertagen oder zu Nachtzeiten unmittelbar handeln kann, sobald sie Kenntnis von einem möglichen Sterbefall ohne bekannte bestattungspflichtige Angehörige erhält. Die Erreichbarkeit der Ordnungsbehörde ist folglich rund um die Uhr sichergestellt. Die Seniorenpflegeeinrichtungen können die Ordnungsbehörde bei Sterbefällen ohne bekannte verpflichtete Angehörige unmittelbar benachrichtigen. Gleiches gilt für Sachverhalte, in die die Polizei involviert ist und die entsprechende Meldung über die Kreispolizeibehörde erfolgt.

Sowohl das Seniorenpflegeheim als auch die Kreispolizeibehörde sind nach Einschätzung der Stadt Zülpich im Umgang mit Sterbefällen routiniert. Bevor sie eine Meldung an die Ordnungsbehörde tätigen, haben die entsprechenden Stellen bereits im Vorfeld geprüft, ob etwaige zur Bestattung verpflichtete Angehörige bekannt sind.

In den Fällen, in denen keine zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind, noch nicht ermittelt oder noch nicht erreicht werden konnten, veranlasst die Ordnungsbehörde als Erstmaßnahme zunächst die Abholung der bzw. des Verstorbenen vom Sterbe- bzw. Auffindort und lässt diese durch einen Bestatter umgehend in eine Leichenhalle bringen. Durch dieses Vorgehen hält sie die gesetzliche 36-Stunden-Frist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BestG NRW immer ein.

Die Stadt Zülpich nimmt bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen seit 2019 grundsätzlich Einäscherungen mit anschließender Urnenbeisetzung vor. Sofern der Verstorbene eine anderslautende Willensbekundung hinterlassen hat oder religiöse Gründe gegen eine Feuerbestattung sprechen, wählt die Stadt eine Erdbestattung als Beisetzungsform aus. In den vergangenen Jahren ist ein solcher Sachverhalt auskunftsgemäß jedoch noch nicht vorgekommen.

Die Stadt hält stets die zehntägige Frist zur Kremierung oder zu einer etwaigen Erdbestattung regelkonform ein. Die Stadt Zülpich gibt jedoch an, dass sie parallel zur Einäscherung auch gleichzeitig die Urnenbeisetzung mit beauftragt und sieht die Kremierung und Urnenbeisetzung als einen in sich verknüpften Vorgang. Gesetzlich sind die Kremierung und die Urnenbeisetzung als zwei getrennte Aufgabenbereiche zu sehen, für die unterschiedliche Fristen gelten. Während für die Erdbestattung oder Einäscherung gemäß § 13 Absatz 3 Satz 1 BestG die Zehntagesfrist zwingend ist, gilt für die Urnenbeisetzung gemäß § 13 Absatz 3 Satz 2 BestG eine weitere Frist von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der erfolgten Einäscherung. Die Veranlassung einer Einäscherung mit direkter Urnenbeisetzung kann in ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen als Ersatzvornahme dazu führen, dass die Stadt ihren Kostenersatzanspruch nicht vollständig geltend machen kann. An dieser Stelle verweist die gpaNRW auf die Ausführungen und die Empfehlung unter Ziffer 4.4.4 dieses Berichts.

4.4.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

- Die Stadt Zülpich führt in ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen umfangreiche Ermittlungstätigkeiten durch, um etwaige zur Bestattung verpflichtete Angehörige ausfindig zu machen.

Wird einer Kommune ein Todesfall in ihrem Stadtgebiet ohne bekannte Angehörige gemeldet, sollte sie gemäß §§ 24 Abs. 1 i.V.m. 26 Abs. 1 VwVfG alle im Einzelfall möglichen und zumutbaren Maßnahmen ergreifen, um etwaige nahe Angehörige der verstorbenen Person zu ermitteln und ihnen deren Bestattung zu ermöglichen.

Die Bestattungspflicht der Kommune tritt erst ein, wenn nach erfolgten Ermittlungsmaßnahmen der Ordnungsbehörde feststeht, dass

- Angehörige der verstorbenen Person ihrer Bestattungspflicht nicht nachkommen oder
- alle zumutbaren Maßnahmen zur Ermittlung und Benachrichtigung von Angehörigen erfolglos geblieben sind bzw.
- Ermittlungen der Behörde zu dem Ergebnis kommen, dass keine Verpflichteten im Sinne von § 8 Absatz 1 Satz 1 BestG vorhanden sind.

Sobald der **Stadt Zülpich** ein potenzieller ordnungsbehördlicher Bestattungsfall bekannt wird, ermittelt sie zunächst, ob zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind. Sofern der bzw. die Verstorbene im Seniorenheim gelebt hat, nimmt die Ordnungsbehörde der Stadt Zülpich zunächst Kontakt mit der Einrichtung auf. Sofern sie dort keine entsprechend aussagekräftigen Informationen erhält, ermittelt sie mögliche bestattungspflichtige Angehörige über das Einwohnermelde- sowie über das Standesamt der Stadt. Das örtliche Standesamt bedient sich dabei erforderlichenfalls der Amtshilfe der Standesämter, die für den Geburts- oder Heiratsort der bzw. des Verstorbenen zuständig waren. Parallel nutzt die Ordnungsbehörde der Stadt Zülpich alle weiteren möglichen Wege, um etwaige verpflichtete Angehörige zu ermitteln, wie zum Beispiel die Befragung von gesetzlichen Betreuern (sofern vorhanden), Nachbarn, Bekannten, Pflegediensten oder die Recherche im Internet.

Sollte der oder die Verstorbene bis zuletzt im eigenen häuslichen Umfeld, beispielsweise im eigenen Haus oder in der eigenen Wohnung gelebt haben, gehört nach Aussage der Stadt Zülpich auch das Aufsuchen und Durchsuchen der häuslichen Umgebung zur standardmäßigen Ermittlungstätigkeit der Ordnungsbehörde. Ziel ist neben dem Auffinden von Stammbuch und familiären Kontaktdaten auch die Eigentumssicherung sowie die Nachschau nach etwaigen hilfsbedürftigen Tieren in der Wohnung. Die Begehung von etwaigen Privaträumen führt die Stadt stets im Vieraugenprinzip durch.

Bei ihren Ermittlungstätigkeiten prüft die Stadt Zülpich zunächst grundsätzlich, ob gemäß § 8 BestG zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind. Ergeben die Ermittlungen mehrere Ergebnisse, hält sich die Stadt an die gesetzliche Rangfolge der Verpflichteten. Sofern die Stadt zur Bestattung verpflichtete Angehörige noch rechtzeitig vor Ablauf der Bestattungsfrist ermitteln kann, fordert sie diese sowohl mündlich als auch schriftlich zur eigenständigen Veranlassung der Bestattung auf.

Gelingt es der Stadt Zülpich nicht, rechtzeitig bis zum Ablauf der Bestattungsfrist entsprechend Verpflichtete zu ermitteln, veranlasst sie die Kremierung inkl. anschließender Urnenbeisetzung

in einem Zuge. Die Stadt dokumentiert ihre Ermittlungsbemühungen und die daraus resultierenden Ergebnisse in einer individuellen Handakte.

4.4.3 Art der Bestattung

→ Die Stadt Zülpich hält die gesetzlichen Vorschriften zur Art der Bestattung ein.

Erd- und Feuerbestattungen gelten nach dem BestG NRW als gleichrangige Bestattungsformen. Über die Art der Bestattung entscheidet die örtliche Ordnungsbehörde, wenn sie diese veranlasst. Eine Kommune sollte die Vorgaben des § 12 BestG NRW zur Art der Bestattung einhalten. Eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Art der Bestattung sollte sie dabei berücksichtigen.

Die **Stadt Zülpich** lässt Verstorbene seit dem Jahr 2019 im Rahmen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle standardmäßig einäschern. Anschließend führt sie eine Beisetzung der Totenasche in Urnengräber auf dem gemeindlichen Friedhof durch. Sofern der bzw. die Verstorbene eine entsprechende Willensbekundung hinterlassen hat oder religiöse Gründe es erfordern, führt die Stadt Zülpich die ordnungsbehördliche Bestattung als Erdbestattung durch. In diesem Zusammenhang achtet sie jedoch darauf, dass möglichst keine oder nur geringfügige Mehrkosten anfallen. Somit berücksichtigt die Stadt Zülpich bei der Auswahl der Bestattungsart einen etwaigen Bestattungswunsch der bzw. des Verstorbenen und handelt folglich rechtmäßig im Sinne des § 12 BestG NRW.

4.4.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

Die Ersatzvornahme ist eine Möglichkeit der Kommune, eine vertretbare Handlung im Sinne von § 59 Absatz 1 Satz 1 VwVG NRW durchzusetzen. Nimmt eine verpflichtete Person eine vertretbare Handlung nicht vor, so kann die zuständige Vollzugsbehörde die Maßnahme vornehmen lassen. Die Kosten werden der verpflichteten Person auferlegt.

→ **Feststellung**

Die gleichzeitige Beauftragung der Urnenbeisetzung mit der Einäscherung ist zur unmittelbaren Gefahrenabwehr nicht zwingend erforderlich. Dies kann sich bei streitigen Verfahren negativ auf die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen auswirken.

Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme sollte eine Kommune ihr Handeln darauf beschränken, die von einem unbestatteten Leichnam ausgehende gegenwärtige Gefahr abzuwenden. Während dafür Erdbestattungen immer vollständig durchzuführen sind, sollte die Kommune bei Feuerbestattungen zunächst nur die Einäscherung sowie die Aufnahme der Totenasche in eine Urne veranlassen. Die Beisetzung der Urne sollte erst nach dem endgültigen Abschluss der Ermittlungstätigkeit erfolgen. Den bestattungspflichtigen Angehörigen sollte die Veranlassung der Urnenbeisetzung zunächst per Verwaltungsakt aufgegeben werden. Parallel dazu sollte für den Fall der Nichterfüllung eine Ersatzvornahme angedroht werden.

Die **Stadt Zülpich** handelt bei ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen immer dann im Rahmen der Ersatzvornahme, wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige zwar vorhanden sind, diese die Bestattung ihres Angehörigen jedoch nicht bzw. nicht rechtzeitig vornehmen. Die Gründe dafür können vielfältig sein, z.B., weil sich Angehörige weigern, außerstande sehen oder erst spät ermittelt werden können.

Sobald durch die Ermittlungen der Ordnungsbehörde bestattungspflichtige Angehörige bekannt sind, leitet die Sachbearbeitung ein Verwaltungsverfahren (Erlass Ordnungsverfügung) ein. Darin fordert sie die Bestattungspflichtigen unter Fristsetzung zur Beisetzung der bzw. des Verstorbenen auf. Für den Fall, dass die verpflichteten Angehörigen die Bestattung nicht oder nicht fristgerecht veranlassen möchten, droht das Ordnungsamt den Bestattungspflichtigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme und die dadurch voraussichtlich entstehenden Kosten an. Gemäß § 13 Abs. 7 VwVG NRW ist die Androhung eines Zwangsmittels zuzustellen. Daher versendet die Stadt Zülpich ihren Bescheid stets per Postzustellungsurkunde (PZU) oder durch einen Boten. Sofern absehbar ist, dass der oder die Bestattungspflichtige die Beisetzung nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlasst, leitet die Stadt Zülpich weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme und ordnet die sofortige Vollziehung gemäß § 80 Absatz 2 Nr. 5 VwGO im öffentlichen Interesse an. Den Bescheid stellt sie ebenfalls per PZU oder Boten zu und führt die Bestattung in Eigenregie als Ersatzvornahme durch.

Wie bereits unter Ziffer 4.4.1 dieses Berichts beschrieben, nimmt die Stadt Zülpich die ordnungsbehördliche Bestattung standardmäßig in Form einer Feuerbestattung mit direkt anschließender Beisetzung der Totenasche vor. Den entsprechenden Bestattungsauftrag erteilt die Stadt in einem Zug an einen Bestatter.

Die reine Gefahrenabwehrmaßnahme, also die Beseitigung der von einem nicht rechtzeitig bestatteten Leichnam ausgehenden Gefahr, wird jedoch zunächst durch die fristgerechte Kremierung beseitigt. Der Gesetzgeber hat für die anschließende Urnenbeisetzung eine deutlich längere Frist von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung vorgegeben.

Die Ordnungsbehörde der Stadt Zülpich sollte daher im Falle der Ersatzvornahme künftig zunächst nur die fristgerechte Einäscherung des Leichnams in Auftrag geben. Die weiteren sechs Wochen bis zur endgültigen Beisetzung der Totenasche sollte sie dann dazu nutzen, den ermittelten Angehörigen die Beisetzung der Totenasche in Form einer Ordnungsverfügung unter Fristsetzung aufzuerlegen.

Wir weisen darauf hin, dass die bisherige Vorgehensweise der Stadt Zülpich bei ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme bei strittigen Verfahren zu Teilniederlagen bei der Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen führen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte Feuerbestattungen bei Ersatzvornahmen künftig unter Berücksichtigung der getrennten Vornahme der Einäscherung und der späteren Urnenbeisetzung durchführen.

Die Stadt Zülpich weist darauf hin, dass die Trennung bei der Auftragsvergabe ggf. zu weiteren Kosten, etwa die längere Aufbewahrung der Urne, zur Folge haben könnten. Aus Sicht der gpaNRW ist dies im Hinblick auf eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung im Zusammenhang mit Fällen, in denen die Stadt im Zuge der Ersatzvornahme handelt, hinzunehmen.

4.4.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Die Stadt Zülpich setzt mögliche Kostenerstattungsansprüche gegenüber Dritten konsequent durch, um ihre Aufwendungen möglichst zu decken bzw. zu verringern.

Eine Kommune sollte die bei der Durchführung einer Ersatzvornahme angefallenen Bestattungskosten von den bestattungspflichtigen Angehörigen einfordern, wenn diese ihrer Bestattungspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nachgekommen sind. Sie sollte zusätzlich eine angemessene Verwaltungsgebühr erheben, um ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Die **Stadt Zülpich** macht etwaige Kostenerstattungsansprüche gegenüber verpflichteten Angehörigen konsequent geltend. Dazu erhebt sie ihre im Zusammenhang mit der Beisetzung entstandenen Aufwendungen durch den Erlass eines Leistungsbescheides. Dabei berücksichtigt sie sämtliche Kosten, etwa die Aufwendungen des Bestattungsunternehmens, des Krematoriums, Gebühren für die Leichenschauen sowie weitere entstandene Aufwendungen.

Gemäß § 77 Abs.1 S.1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Absatz 1 Nr. 11 VO VwVG NRW ist für die Bearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen ein Gebührenrahmen zwischen 30 und 360 Euro möglich. Eine Kommune sollte ihre entstandenen Verwaltungsaufwendungen durch die Erhebung von Gebühren decken. Bei der Festlegung der Gebühr sollte sie sich am konkreten Einzelfall orientieren und bei der Gebührenbemessung berücksichtigen, wie aufwendig die Fallbearbeitung war.

Für die Leistungen der Ordnungsbehörde erhebt die Stadt erst seit dem Jahr 2021 eine Verwaltungsgebühr. Bei der Bemessung der Gebührenhöhe orientiert sich die Stadt daran, wie hoch der Aufwand in der Fallbearbeitung war und hält somit die Vorgaben zur Gebührenhöhe ein.

Neben der öffentlich-rechtlichen Vorschrift für die Verpflichtung von Angehörigen zur Durchführung einer Bestattung ist zivilrechtlich in § 1968 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) geregelt, dass der Erbe bzw. die Erbin die Kosten der Bestattung zu tragen hat. Demnach sollte die Stadt für den Fall, dass es keine nach Bestattungsrecht verpflichtete Angehörige gibt, ihre Forderungen zum Nachlass beim Amtsgericht formell anmelden. Hierzu hat die Stadt Zülpich ausgeführt, dass sie das Nachlassgericht standardmäßig anschreibt. Auskunftsgemäß hat diese Vorgehensweise jedoch bisher noch nicht dazu geführt, dass ungedeckte Kosten der ordnungsbehördlichen Bestattung gedeckt werden konnten.

4.5 Verfahrensstandards

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern und Aufgaben strukturiert, zielgerichtet und nachvollziehbar zu erledigen. Die Fallbearbeitung erfordert umfangreiches Fachwissen und Einfühlungsvermögen im Umgang mit etwaigen Hinterbliebenen. Abhängig von den örtlichen, strukturellen Besonderheiten ist das jährliche Fallaufkommen relativ ge-

ring, so dass es den eingesetzten Beschäftigten an der notwendigen Routine fehlen kann. Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden, tragen zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei.

→ **Feststellung**

Die Stadt Zülpich hat bislang keine Verfahrensstandards verbindlich vorgegeben. Eine einheitliche Aufgabenerledigung, beispielsweise in Fällen der Abwesenheitsvertretung, ist daher nicht verlässlich gewährleistet.

Eine Kommune sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen transparent regeln und verschriftlichen. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Fristen sowie standardisierte Checklisten, die die Aufgabenerledigung erleichtern. Diese Prozessstandards und Abläufe sollten allen zuständigen Beschäftigten zur Verfügung stehen und bei der Aufgabenerledigung stets eingehalten werden. Ferner sollte eine Kommune ihr Personal im Bereich „ordnungsbehördliche Bestattungen“ angemessen qualifizieren. Da die Aufgabenerledigung zeitkritisch ist, sollte die Kommune auch eine Erreichbarkeit außerhalb der allgemeinen Dienstzeit sicherstellen.

Die **Stadt Zülpich** hat durch den Geschäftsverteilungsplan sowie durch die Einrichtung der ordnungsbehördlichen Rufbereitschaft organisatorisch sichergestellt, dass sie sowohl innerhalb als auch außerhalb der allgemeinen Geschäftszeiten erreichbar und handlungsfähig ist.

In der allgemeinen Dienstzeit ist eine Fachkraft der Ordnungsbehörde für die vollständige Fallbearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungen zuständig. In Abwesenheitsfällen durch Krankheit oder Urlaub ist eine Vertretung durch eine weitere Fachkraft gesichert. Außerhalb der normalen Dienstzeiten übernimmt zunächst der eingerichtete Bereitschaftsdienst der Stadt Zülpich die Bearbeitung eines möglichen ordnungsbehördlichen Bestattungsfalles.

Für jeden ordnungsbehördlichen Bestattungsfall führt die Stadt Zülpich eine eigene Akte. Dort fasst sie alle Unterlagen des Bestattungsfalles zentral zusammen, z.B. Sterbeurkunden, Totenschein, Ermittlungsergebnisse, Protokolle einer etwaigen Wohnungsbegehung und Rechnungen.

Damit die für die Bestattungsfälle eingesetzten Beschäftigten über entsprechendes Fachwissen verfügen, nehmen die Bediensteten nach Bedarf an Fachseminaren teil.

Bislang hat die Stadt jedoch keine Standards oder Abläufe für die Fallbearbeitung schriftlich festgelegt. Checklisten oder Handlungsanweisungen hält die Stadt ebenfalls noch nicht vor. Hier sieht die gpaNRW Optimierungsbedarf, um insbesondere auch im Vertretungsfall oder bei der Erstbearbeitung durch den Bereitschaftsdienst, eine einheitliche Fallbearbeitung gewährleisten zu können. Das sichert aus Sicht der gpaNRW zudem eine transparente und vor allem rechtssichere Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Darüber hinaus dienen klare Verfahrensstandards und -vorgaben dem Wissensmanagement bei möglichen Personalwechseln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte anhand einer Checkliste die für die Fallbearbeitung erforderlichen Arbeitsschritte vorgeben, damit eine einheitliche und verlässliche Bearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen auch in Vertretungsfällen gewährleistet ist.

4.6 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

Ordnungsbehördliche Bestattungen sind gemäß § 8 Absatz 1 BestG NRW Pflichtaufgabe der örtlichen Ordnungsbehörde, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder die verstorbene Person gefunden worden ist. Die damit einhergehenden Kosten hat daher zunächst die Kommune zu tragen, die die Durchführung der Bestattung veranlasst hat. Sie hat gegenüber den bestattungspflichtigen Angehörigen einen Anspruch auf Kostenerstattung.

→ Feststellung

Die vergleichsweise hohen Kostenerstattungen entlasten den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung nicht. Hintergrund sind die überdurchschnittlichen hohen Aufwendungen. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.

Eine Kommune sollte den Fehlbetrag und die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen unter Beachtung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Stadtordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) so niedrig wie möglich halten. Mögliche Kostenerstattungsansprüche sollte die Kommune konsequent durchsetzen.

4.6.1 Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung

Der Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Kommune für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je Fall ergibt.

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung Zülpich in Euro 2019 bis 2022

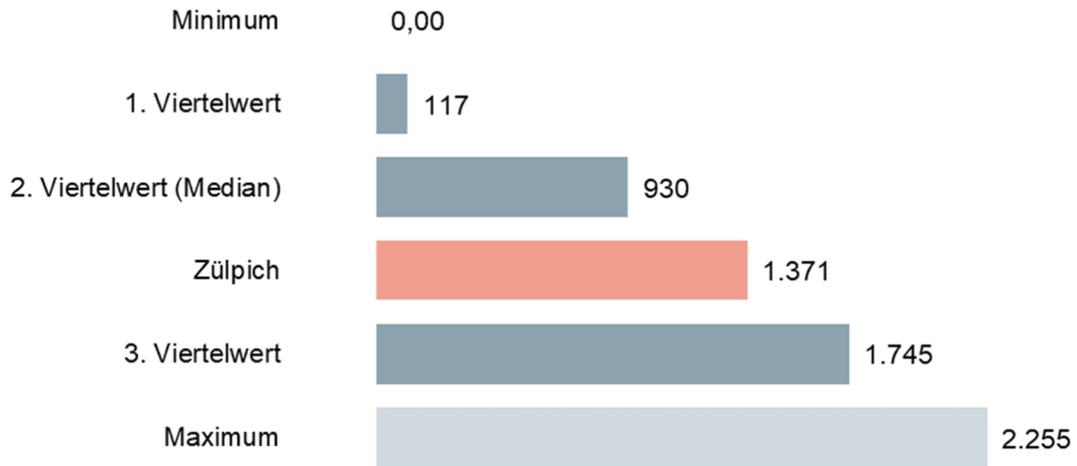
Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	535	878	1.445	1.371

Wie bereits im Kapitel „4.4.5 – Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichtete“ beschrieben, setzt die Stadt Zülpich mögliche Kostenerstattungsansprüche gegenüber Dritten konsequent durch, um ihre Aufwendungen möglichst zu decken bzw. zu verringern²⁵.

Der Fehlbetrag je Fall ordnungsbehördlicher Bestattung ist insgesamt von vielen nicht zu beeinflussenden Faktoren abhängig. Die deutlichen Schwankungen im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 von bis zu rund 65 Prozent sind daher kein Indiz für eine außergewöhnliche Entwicklung, welcher besondere Bedeutung beizumessen wäre.

²⁵ vgl. hierzu auch Kapitel „4.6.3 – Kostenerstattungen durch Dritte“

Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im landesweiten Vergleich ist zu erkennen, dass im Vergleichsjahr 2022 deutlich mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen geringere Fehlbeträge je Fall aufzuweisen haben als die Stadt Zülpich. Da die Gründe für die Fehlbeträge unmittelbar von der konkreten Gestaltung der abzuwickelnden ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle abhängig ist, hat die Stadt Zülpich bei Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Mitteln, wie z.B. die Ermittlung von Angehörigen, die Verwertung von etwaigem Vermögen der oder des Verstorbenen sowie die Wahl der möglichst kostengünstigste Bestattungsform, keine weiteren Einflussmöglichkeiten auf die Höhe des Fehlbetrages.

4.6.2 Aufwendungen

Die Aufwendungen je Bestattungsfall sind abhängig von örtlichen Besonderheiten, von der Form der durchgeführten Bestattung sowie von der individuellen Fallkonstellation.

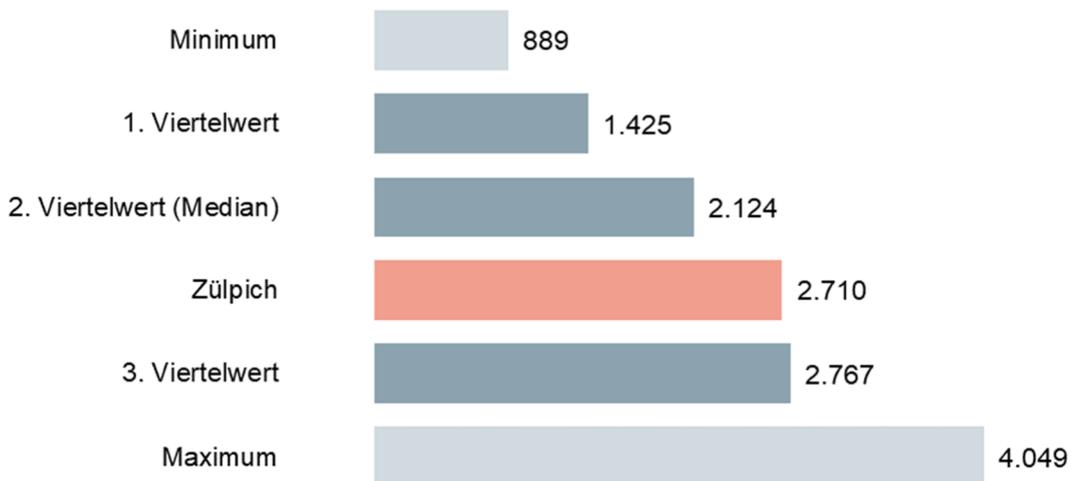
Aufwendungen ordnungsbehördliche Bestattungen Zülpich in Euro 2019 bis 2022

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	2.360	2.315	2.512	2.710

Die durch die ordnungsbehördlichen Bestattungen entstehenden Aufwendungen sind maßgeblich von den Fallzahlen abhängig. Die Stadt kann im Rahmen der Haushaltsplanung daher nur grob schätzen, wie viele Mittel sie jährlich für diese Aufgabenerledigung benötigen wird.

Bei der Betrachtung der Aufwendungen je Fall ist erkennbar, dass die fallbezogenen Aufwendungen in 2019 und 2020 zunächst fast identisch sind. In 2021 steigen sie jedoch deutlich an. Hintergrund hierfür sind laut Stadt die allgemeinen Preissteigerungen, die das Bestattungsunternehmen direkt weitergegeben hat.

Aufwendungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Zülpich mit 2.710 Euro Aufwendungen je Fall einer ordnungsbehördlichen Bestattung unterhalb des dritten Viertelwertes. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen weisen niedrigere Aufwendungen auf als die Stadt Zülpich.

Auskunftsgemäß beinhalten die absoluten Aufwendungen von rd. 10.800 Euro in 2022:

- die Kosten für das Bestattungsunternehmen inkl. Kosten für das Krematorium sowie für die ärztliche Bescheinigung in Höhe von rd. 6.500 Euro und

- die Friedhofsgebühren von rd. 4.300 Euro.

Die Stadt Zülpich wählt mit der Feuerbestattung zwar nach eigenen Angaben die kostengünstigste Bestattungsform und erfüllt somit das Wirtschaftlichkeitsgebot des kommunalen Handelns.

Aber sie fragt jedoch die zu erbringenden Bestattungsleistungen bislang nicht regelmäßig am Markt ab. Die letzte Abfrage stammt aus dem Jahr 2012. Bisher beauftragt sie das Bestattungsunternehmen, welches in 2012 das kostengünstigste Unternehmen gewesen ist. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.

Aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, auch im Rahmen der ordnungsbehördlichen Bestattungen Wirtschaftlichkeitsaspekte einfließen zu lassen. Insbesondere bei möglichen strittigen Fällen der Kostenerstattung nach durchgeführten Bestattungen im Rahmen der Ersatzvornahme kann es zu Kürzungen der Aufwendungen kommen. Das wäre dann der Fall, wenn die Betroffenen vorbringen und auch nachweisen können, dass die Stadt unwirtschaftlich gehandelt hat. Entsprechend sollte die Stadt Zülpich regelmäßig Angebote einholen und im Anschluss nach Wirtschaftlichkeitsaspekten den Bestatter auswählen.

Nach Auskunft der Stadt Zülpich ist es ihr Ziel, die Aufwendungen der ordnungsbehördlichen Bestattung möglichst niedrig zu halten. Zukünftig beabsichtigt die Ordnungsbehörde entsprechende Preisanfragen nunmehr alle zwei bis drei Jahre durchzuführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte die Wirtschaftlichkeit der ordnungsbehördlichen Bestattungen hinterfragen. Durch regelmäßig Preisanfragen bzw. Markterkundungen für die zu erbringenden Bestattungsleistungen sollte sie überprüfen, ob sie die hohen Aufwendungen je Bestattungsfall perspektivisch reduzieren kann.

Grundsätzlich könnte es in diesem Zusammenhang sinnvoll sein, Rahmenverträge für einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren beschränkt auszuschreiben.

4.6.3 Kostenerstattungen durch Dritte

Bei der Analyse der Kostenerstattungen setzt die gpaNRW die Erträge aus Kostenerstattungen in das Verhältnis zu den durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren berücksichtigen wir hierbei nicht.

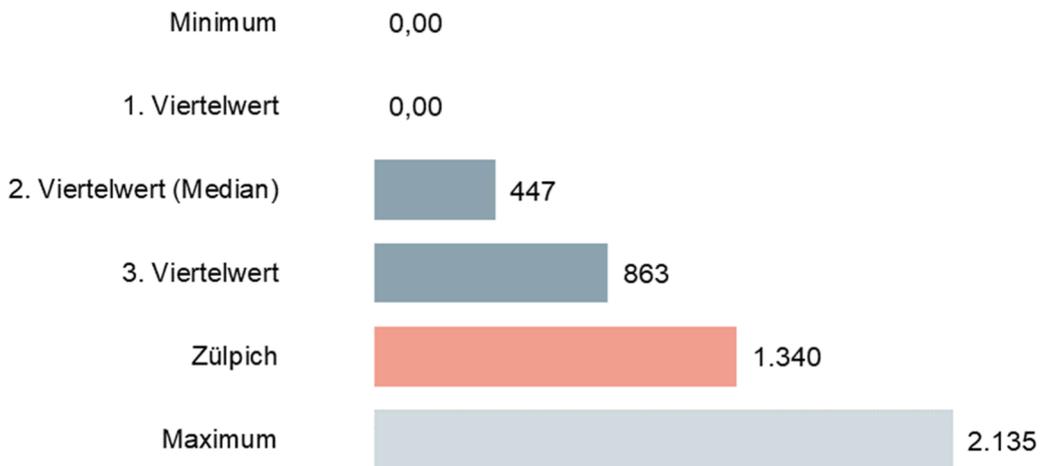
Kostenerstattungen ordnungsbehördliche Bestattungen Zülpich 2019 bis 2022

Kennzahl	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	1.825	1.437	1.067	1.371

Bei dieser Kennzahl berücksichtigt die gpaNRW lediglich die Kostenerstattungen, die die Stadt entweder durch bestattungspflichtige Angehörige gem. § 8 BestG NRW oder aber durch Erben nach § 1968 BGB vereinnahmen konnte. In diesem Kapitel berücksichtigen wir jedoch nicht die

sonstigen Einnahmen eines ordnungsbehördlichen Bestattungsfalls, etwa die Inanspruchnahme von hinterlassenem Sparguthaben, Taschengeldguthaben oder Einnahmen, welche durch die Verwertung von hinterlassenen Wertgegenständen entstehen.

Kostenerstattungen je Fall ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der interkommunale Vergleich für das Jahr 2022 zeigt, dass die Stadt Zülpich mehr Kostenerstattungen je Fall generiert als rd. 90 Prozent der Vergleichskommunen. Lediglich vier Vergleichskommunen weisen hier höhere Kostenerstattungen je Fall auf als Zülpich. Diese Kennzahl weist auf intensive Ermittlungsarbeiten der Ordnungsbehörde hin und macht deutlich, dass die Stadt ihr zustehende Kostenersatzansprüche konsequent geltend macht.

4.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024- ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Die gleichzeitige Beauftragung der Urnenbeisetzung mit der Einäscherung ist zur unmittelbaren Gefahrenabwehr nicht zwingend erforderlich. Dies kann sich bei streitigen Verfahren negativ auf die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen auswirken.	123	E1	Die Stadt Zülpich sollte Feuerbestattungen bei Ersatzvornahmen künftig unter Berücksichtigung der getrennten Vornahme der Einäscherung und der späteren Urnenbeisetzung durchführen.	124
Verfahrensstandards					
F2	Die Stadt Zülpich hat bislang keine Verfahrensstandards verbindlich vorgegeben. Eine einheitliche Aufgabenerledigung, beispielsweise in Fällen der Abwesenheitsvertretung, ist daher nicht verlässlich gewährleistet.	126	E2	Die Stadt Zülpich sollte anhand einer Checkliste die für die Fallbearbeitung erforderlichen Arbeitsschritte vorgeben, damit eine einheitliche und verlässliche Bearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen auch in Vertretungsfällen gewährleistet ist.	126
Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung					
F3	Die vergleichsweise hohen Kostenerstattungen entlasten den Fehlbetrag je Fall durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung nicht. Hintergrund sind die überdurchschnittlichen hohen Aufwendungen. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.	127	E3	Die Stadt Zülpich sollte die Wirtschaftlichkeit der ordnungsbehördlichen Bestattungen hinterfragen. Durch regelmäßig Preisanfragen bzw. Markterkundungen für die zu erbringenden Bestattungsleistungen sollte sie überprüfen, ob sie die hohen Aufwendungen je Bestattungsfall perspektivisch reduzieren kann.	130

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Zülpich** 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

Die Organisation des gesamten Friedhofswesens in Bezug auf die Aufgaben und Zuständigkeiten hat die Stadt Zülpich klar geregelt.

Das mit der Politik und Verwaltungsführung abgestimmte Friedhofskonzept erleichtert zudem in der Praxis die Steuerung in Bezug auf die langfristige Entwicklung der Friedhofsflächen. Positiv bewertet die gpaNRW insbesondere die Neugestaltung der abgetrennten Friedhofsfläche in Bessenich zu einem Spielplatz.

Die Stadt Zülpich setzt eine Friedhofssoftware ein. Diese enthält alle gebührenrelevanten Informationen der Friedhöfe. Es fehlen allerdings Informationen zu den Funktionsflächen sowie Grün- und Wegeflächen. Lediglich die Gesamtfläche und die belegten Grabstellen der Friedhöfe liegen vor. Aus diesem Grund ist eine tiefergehende Analyse der Auslastung und Unterhaltsaufwendungen nicht möglich.

Um die Steuerung weiter zu optimieren, sollte die Stadt Zülpich neben den bereits definierten Zielen im Friedhofskonzept weitere Ziele und Kennzahlen entwickeln und diese auch regelmäßig auswerten. Die fehlenden Flächenangaben und die Aufwendungen in Bezug auf die Grün- und Wegeflächen sollte die Stadt ebenfalls sukzessive aufnehmen, um auch hier eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten zu ermöglichen.

Der Stadt Zülpich gelingt es, die Kosten für das Friedhofswesen über die erhobenen Friedhofsgebühren im Vergleichsjahr 2022 nahezu auszugleichen. Auch bei den Trauerhallen erreicht die Stadt einen vergleichsweise hohen Kostendeckungsgrad. Das bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Bestattungskultur ist im Wandel. Urnenbestattungen und pflegearme Grabarten erleben eine hohe Nachfrage. Zusätzlich wächst eine Konkurrenzsituation im Friedhofswesen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus. Dies stellt die kommunalen Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen das Friedhofswesen insgesamt steuern und organisieren. Wir analysieren die Flächenauslastung und deren Perspektive. Die Kostendeckung über die Gebühren sowie Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Grünpflege sind weitere Bestandteile dieses Prüfgebietes.

Ziel der gpaNRW ist es, Steuerungs- und Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz. Weiterhin wollen wir die Kommunen sensibilisieren, frühzeitig strategische Entscheidungen zur Weiterentwicklung ihrer Friedhöfe zu treffen. Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist.

Die örtlichen Strukturen bilden die Ausgangslage für die Prüfungsschwerpunkte. Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung und Organisation des kommunalen Friedhofswesens. Bei den Gebühren liegt der Hauptfokus auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Die Friedhofsflächen analysieren wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir hinterfragen, ob und wie die Kommunen erkennbare Entwicklungstrends in den Planungen ihrer Friedhöfe berücksichtigen. Weiterhin analysieren wir die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung bei der Grünflächen- und Wegepflege.

Die in der Prüfung dargestellten Kennzahlen werden für alle Friedhöfe der Kommune insgesamt gebildet. Es ist Aufgabe der Kommune, für jeden Friedhof einzeln zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

5.3 Örtliche Strukturen

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. Dies steht im unmittelbaren Zusammenhang mit der jeweiligen Konkurrenzsituation durch Friedhöfe in Trägerschaft von Dritten wie z. B. den Kirchen und privaten Betreibern. Daneben sind Friedhöfe auch Grünanlagen und stehen mit den weiteren Erholungs- und Grünflächen im Gemeindegebiet den Einwohnern auch zur Naherholung zur Verfügung. Diese strukturellen Merkmale beeinflussen die Bedeutung des Friedhofswesens in der Kommune.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2022

Grund- / Kennzahlen	Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	22	1	2	4	6	22	19
Kommunale Friedhofsfläche in qm	108.713	20.106	58.861	66.634	86.672	120.201	20
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	73,25	14,88	52,53	73,25	77,99	107	19

Grund- / Kennzahlen	Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,64	1,20	1,85	2,44	2,98	3,74	19
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	5,28	1,01	2,62	3,30	4,55	6,07	20

Die Strukturdaten zeigen deutlich, dass die Vergleichskommunen in einem sehr unterschiedlichen Umfang Friedhöfe und auch Friedhofsflächen vorhalten.

Die 22 kommunalen Friedhöfe in der Stadt Zülpich bilden mit Abstand den Maximalwert im kommunalen Vergleich. Das spiegelt sich auch in den hohen Positionierungen der beiden Kennzahlen „Kommunale Friedhofsfläche in qm“ und „Friedhofsfläche je Einwohner in qm“ wider.

Die vergleichsweise große Friedhofsfläche ist ebenfalls ursächlich für die unterdurchschnittliche Positionierung der Kennzahl „Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche“, obwohl der Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen im Vergleichsjahr 2022 über dem Median liegt.

5.4 Friedhofsmanagement

Das Friedhofswesen sollte effizient gesteuert und organisiert sein. Es muss den besonderen Herausforderungen und dem wachsenden Anpassungsbedarf gerecht werden. Die gpaNRW analysiert daher im Folgenden die wesentlichen Handlungsfelder.

5.4.1 Organisation

- Die Stadt Zülpich hat die Zuständigkeit und die Aufgaben für das Friedhofswesen klar geregelt.

Eine Kommune sollte die Aufgaben rund um das Friedhofswesen von zentraler Stelle aus koordinieren. Die Prozesse sollten klar definiert und abgestimmt sein.

Die **Stadt Zülpich** hat den Aufgabenbereich „Friedhofsangelegenheiten“ im Geschäftsbereich 2, Team 202 angesiedelt. Die dortige Fachkraft ist für die gesamte Abwicklung von Bestattungsfällen sowie der Entwicklung und dem Ausbau der Friedhofsflächen zuständig. Die handwerklichen Arbeiten auf dem Friedhof, wie z.B. den Grabaushub oder die Grünflächenunterhaltung, führt der örtliche Bauhof in enger Absprache mit der Friedhofsverwaltung aus.

Die Kalkulation der Friedhofsgebühren nimmt die Kämmerei vor.

Grundsätzlich hat die Stadt die einzelnen Aufgaben klar definiert und voneinander abgegrenzt. Regelmäßig stimmt sich die Friedhofsverwaltung auskunftsgemäß mit der Geschäftsbereichsleitung, mit dem Bauhof und mit der Kämmerei ab.

5.4.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Zülpich hat die langfristigen Ziele zum Friedhofswesen in dem „Konzept zur Schaffung von Verbesserungen für die Friedhofssituation“ verankert. Das bewertet die gpaNRW positiv. Die Definition von weiteren Kennzahlen zur Erreichung der Ziele könnten die Steuerung aufwerten.

Die friedhofsrelevanten Entscheidungen wirken vielfach erst langfristig. Daher sollte eine Kommune möglichst langfristige Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung setzen. Diese Zielvorgaben bilden die Basis für die Planungen und die dafür notwendigen Entscheidungen im Friedhofswesen. Dabei sollte eine Kommune Kennzahlen und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung einsetzen. Über ein Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele realisiert werden. Auf der Basis dieser Berichte sollten die gesetzten Ziele regelmäßig überprüft werden.

Bereits Ende 2011 hat die **Stadt Zülpich** ein „Konzept zur Schaffung von Verbesserungen für die Friedhofssituation“ erarbeitet. Die dort verankerten langfristigen Zielvorgaben sind mit der Verwaltungsführung und der Politik abgestimmt und bilden seitdem die Basis für sämtliche Planungen und notwendigen Entscheidungen im Friedhofswesen.

Zu den im Konzept formulierten, allgemeinen Zielen zählen z.B.:

- die Entwidmung von Friedhofsteilen,
- die konzentrierte Belegung bestimmter Friedhofsflächen,
- die Bildung von Überhangsflächen, um das Belegungsangebot auszuklammern und um letztendlich den Pflegeaufwand zu reduzieren sowie
- die Verbesserung der Kostensituation im Bereich der Friedhöfe usw.

Darüber hinaus hat die Stadt Zülpich auch folgende Ziele im Haushaltsbuch zum Produkt „Friedhöfe“ formuliert:

- Senkung des Unterhaltungsaufwandes unter Aufrechterhaltung der Friedhofswürde,
- Berücksichtigung des demographischen Wandels und alternativer Bestattungsformen und
- Verbesserung des Kostendeckungsgrades.

Grundsätzlich bewertet die gpaNRW das Vorhalten eines Konzeptes positiv. Sowohl die Besichtigungen einiger kommunaler Friedhöfe als auch die persönlichen Gespräche mit den zuständigen Mitarbeitenden haben die gute Steuerung wiedergespiegelt. Vertiefende Informationen finden sich in den folgenden Kapiteln.

Im Friedhofskonzept hat die Stadt erste Kennzahlen und Grundzahlen hinterlegt. Hierzu zählen z.B. „Entwicklung der Beisetzungsformen“, der „Erwerbe und Nacherwerbe von Grabstätten je Friedhof“ und der „Vergleich von Sterbezahl zur Beisetzungsanzahl“. Diese nutzt die Stadt Zülpich jedoch bisher noch nicht als Steuerungsinstrument.

Auch im Haushaltsbuch hat die Stadt bereits einige Grundzahlen, wie z.B. Anzahl Friedhöfe, Anzahl Leichenhallen, Anzahl der Sterbefälle aufgeführt. Für eine gezielte Steuerung eignen sich diese aus Sicht der gpaNRW jedoch nicht.

Um die Erfolge der konkreten Maßnahmen wie auch die Entwicklung der Friedhofsplanung und die Zielerreichung messbar zu machen, sollte die Stadt weitere Kennzahlen entwickeln und diese mit Zielwerten hinterlegen. So kann sie Abweichungen und Veränderungen frühzeitig erkennen, analysieren und soweit möglich, entsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen. Denkbar wären hier Kennzahlen wie z.B.:

- Zielwert Kostendeckungsgrad auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten oder
- Zielwert Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche.

Daneben kann die Stadt Zülpich auch die weiteren in diesem Bericht definierten Kennzahlen nutzen, um die Steuerung weiter zu verbessern und um eine noch größere Transparenz zu schaffen.

Die Kennzahlen sollte die Stadt zukünftig regelmäßig auswerten und prüfen, ob sie die vorgegebenen Ziele auch erreicht hat. Die Erkenntnisse sollte die Friedhofsverwaltung in einem Berichtswesen aufbereiten, um alle Akteure in der Verwaltung und in der Politik über wesentliche Entwicklungen zu unterrichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte die hinterlegten Kennzahlen und Ziele auch in der Praxis als Steuerungsinstrument nutzen. Darüber hinaus sollte sie weitere Kennzahlen und Ziele entwickeln und regelmäßig auswerten, um die Steuerung weiter zu optimieren.

Hinweis:

Die Stadt Zülpich hat diese Empfehlung noch während der Prüfung aufgegriffen. Zukünftig plant die Stadt weitere Kennzahlen mit Zielen zu entwickeln, um diese auch als Steuerungsinstrument zu nutzen.

5.4.3 Digitalisierung

- Die Stadt Zülpich verfügt mit den vorhandenen Daten in ihrer Fachsoftware über eine gute Datenbasis zur Unterstützung der praktischen Arbeit im Bereich des Friedhofswesens.

Jede Kommune sollte über vollständige und aktuell gepflegte Daten zu ihren Friedhöfen verfügen. Diese bilden die Basis für notwendige Analysen und sind eine Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren. Zur Unterstützung der Prozesse im Friedhofswesen sollte eine Kommune eine Fachsoftware einsetzen.

Die **Stadt Zülpich** setzt für die Verwaltung ihrer Friedhöfe eine Fachsoftware ein. Dort sind alle relevanten Daten erfasst, die die Friedhofsverwaltung für die praktische Arbeit benötigt. Hierzu zählen beispielsweise alle persönlichen Daten der Verstorbenen und Nutzungsberechtigten, die Lage der Grabstellen, die Nummerierung der Gräber, etwaige Besonderheiten, Fotos der Grabstellen und wichtiger Schriftverkehr. Auch die Gebührenbescheide erzeugt die Stadt Zülpich mit Hilfe der Fachsoftware.

Die geographischen Daten sind in der Fachsoftware ebenfalls hinterlegt. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW in der Ermittlung und der Erfassung der detaillierten Flächenanteile zu den Grün- und Wegeflächen. Diese fehlen aktuell noch. Aus Sicht der gpaNRW könnten die detaillierten Flächenanteile der Grün- und Wegeflächen jedoch für die langfristige Steuerung, aber auch für die Auswertung wirtschaftlicher Aspekte dienen. Vertiefende Informationen finden sich in den folgenden Kapiteln.

Hinweis:

Aufgrund der Vielzahl der Friedhöfe konnte die Stadt die Flächenanteile auch nicht im Laufe der Prüfung händisch ermitteln. Somit konnte die gpaNRW einige der hier im Bericht dargestellten Kennzahlen nicht berechnen. In diesen Fällen bildet die gpaNRW in den folgenden Kapiteln lediglich die Werte der Vergleichskommunen ab.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit

- Die Stadt Zülpich betreibt eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit durch ausführliche und aktuelle Hinweise auf ihrer Website. Die Broschüre „Ratgeber für den Trauerfall“ gibt darüber hinaus weitere Informationen.

Eine Kommune sollte die Öffentlichkeit angemessen über ihr Angebot im Friedhofswesen informieren. Hierzu zählt insbesondere ein aktueller Internetauftritt mit Beschreibung der kommunalen Bestattungsmöglichkeiten, Trauerhallen, digitalen Dienstleistungen und Kontaktdaten. Weitere Maßnahmen wie zum Beispiel Flyer, die Beschilderung der Friedhöfe und Friedhofsführungen können die Öffentlichkeitsarbeit unterstützen.

Um den Bürgerinnen und Bürgern sowie sonstigen Interessierten eine erste Auskunft zu den Bestattungsmöglichkeiten, Trauerhallen, aber auch zu den Kosten zu geben, nutzt die **Stadt Zülpich** ihren Internetauftritt auf der städtischen Website. Hier finden sich neben der Anzahl und der Orte der Friedhöfe auch Informationen zu den unterschiedlichen Grabstätten. Darüber hinaus sind die Formulare „Gebührenübersicht Friedhofswesen“, „Antragsformular für Beerdigungen“ und die „Erklärung für das Urnengrab unter Baum“ zum Download hinterlegt.

Als zusätzliche Form der Öffentlichkeitsarbeit nutzt die Stadt Zülpich ihre Broschüre „Ratgeber für den Trauerfall“, die sie bereits in 2014 erstellt hat. Diese liegt im Rathaus aus und ist darüber hinaus auch auf der Homepage der Stadt Zülpich in digitaler Form abrufbar. Die Broschüre beinhaltet u.a. Informationen:

- zur Friedhofsverwaltung mit Ansprechpartnern,
- zu den einzelnen Bestattungsmöglichkeiten und Grabarten,

- zur Gestaltung der Grabstätten und eine
- Vielzahl von unterschiedlichen Hinweisen, z.B. zur notariellen Nachlass- und Vorsorge-
regelung oder zu den Formalitäten „was zu tun in im Trauerfall“.

Ein eingelegerter Flyer enthält zudem eine Übersicht über die aktuellen Ansprechpersonen aus dem Standesamt, der Friedhofsverwaltung und dem Servicebüro für Steuern und Gebühren. Zusätzlich liegt eine aktuelle Gebührenaufstellung über Erwerbsgebühren von Nutzungsrechten sowie sonstigen Gebühren anbei. Diese Flyer tauscht die Friedhofsverwaltung regelmäßig aus, um die Broschüre aktuell zu halten.

Aus Sicht der gpaNRW ist die Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Zülpich als umfangreich und vor allem positiv zu bewerten.

5.5 Gebühren

Die Kommunen haben für die Leistung einer Bestattung Gebühren zu erheben. Dies resultiert aus der in § 77 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) festgelegten Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung. Dabei sollen die Kommunen „soweit vertretbar und geboten [...] für die von ihr erbrachten Leistungen“ Entgelte erheben. § 6 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) legt dafür die Grundsätze zur Erhebung der Benutzungsgebühren fest.

Die Friedhofsgebühren refinanzieren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglichst kostendeckend die gebührenrelevanten Gesamtkosten des kommunalen Friedhofswesens.

5.5.1 Kostendeckung

- Die Stadt Zülpich kann 2022 die Kosten über die Gebührenerträge nahezu refinanzieren und erreicht einen höheren Kostendeckungsgrad als die Mehrzahl der Kommunen.

Eine Kommune sollte die Friedhofsgebühren innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens so gestalten, dass die ansatzfähigen Kosten refinanziert werden. Sie sollte die Gebühren regelmäßig kalkulieren und die Satzungen aktualisieren. Die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten sollte eine Kommune dabei berücksichtigen.

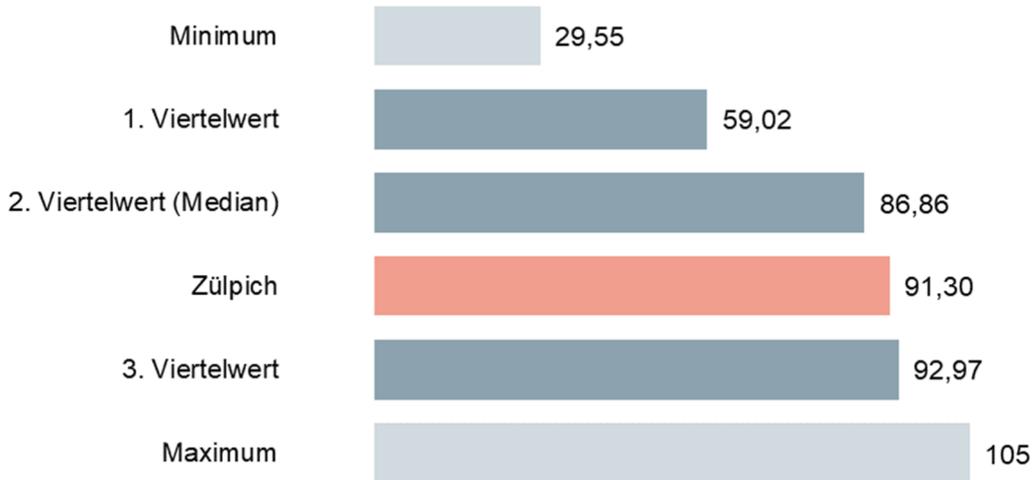
Die **Stadt Zülpich** kalkuliert die Friedhofsgebühren auskunftsgemäß jährlich neu und kann somit die gebührenrelevanten Gesamtkosten mit einer Nachkalkulation zeitnah feststellen.

Das Ergebnis dieser Nachkalkulation fließt dabei nach Aussage der Stadt Zülpich in die Gebühren für die Folgejahre mit ein. Sollte daraus eine Gebührenänderung resultieren, erfolgt die Aktualisierung der Friedhofsgebührensatzung entsprechend. Seit 2018 hält die Stadt Zülpich die Gebühren konstant.

Die gpaNRW bildet aus den gebührenrelevanten Erlösen und den auf der Kostenrechnung basierenden Gesamtkosten den Kostendeckungsgrad. In Zülpich liegen im Vergleichsjahr 2022

die gebührenrelevanten Erlöse bei rd. 460.000 Euro, die Kosten bei rd. 503.000 Euro. Damit ergibt sich folgender Kostendeckungsgrad:

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen der Stadt Zülpich liegt im Vergleichsjahr 2022 bei rd. 91 Prozent. Das bedeutet, dass die Stadt Zülpich ihre Kosten nahezu vollständig decken kann. Lediglich fünf weitere Kommune weisen im Vergleichsjahr einen höheren Kostendeckungsgrad auf.

Im Betrachtungszeitraum von 2019 bis 2022 ist der Kostendeckungsgrad schwankend. Im direkten Vergleich zwischen 2019 und 2022 steigt er um rd. 15 Prozent an. Ursächlich für die Schwankungen sind nach Aussage der Stadt Zülpich die unterschiedliche Anzahl der Beerdigungsfälle.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent Zülpich 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
79,15	77,79	92,81	91,30

5.5.2 Grabnutzung

→ Feststellung

Die Stadt Zülpich bewertet in ihrer Gebührenkalkulation die Vorteile der einzelnen Grabarten noch nicht über Äquivalenzziffern. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten²⁶ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Im Rahmen der Gebührenkalkulation addiert die **Stadt Zülpich** zunächst alle gebührenrelevanten Aufwendungen. Hierzu zählen u.a. der Personalaufwand inkl. Verwaltungssach- und -gemeinkosten, der Aufwand für Sach- und Dienstleistungen, die bilanziellen Abschreibungen, die kalkulatorischen Zinsen und die sonstigen ordentlichen Aufwendungen. Anschließend subtrahiert sie die den durch die Politik beschlossenen grünpolitischen Wert in Höhe von 50.000 Euro.

Diesem Ergebnis stellt die Friedhofsverwaltung die zu erwartenden Erträge und unter Berücksichtigung der Erfahrungswerte der beiden letzten Jahre gegen. Hierzu zählen dann beispielsweise die speziellen Gebühren eines Trauerfalls (Nutzungsgebühren Aufbahrungshallen, Gebühren für Grabbereitigung und Genehmigungsgebühren) sowie die Auflösung der Sonderposten aus dem Graberwerb. Sollte sich bei der Gegenüberstellung der gebührenrelevanten Aufwendungen und Erlöse ergeben, dass die Aufwendungen gedeckt sind, ist das aus dem Friedhofskonzept vorgegebene Ziel erreicht. In der Folge aktualisiert die Stadt Zülpich die Gebühren nicht. Ansonsten ermittelt die Stadt über die unterschiedlichen Grabflächen und in Teilen über die Lage vereinzelter Grabstellen neue Gebührensätze. Seit 2018 konnte die Stadt die Gebühren auskunftsgemäß stabil halten.

Prägend für die Kostenverteilung ist in Zülpich somit die Fläche der Gräber. In Zülpich führt das dazu, dass z.B. die Gebühren für eine Wahlgrabstelle fast doppelt so teuer sind wie bei einem Urnenwahlgrab.

Auch in Zülpich verändert sich die Bestattungskultur. Die Nachfrage nach den kostengünstigeren Urnengräbern ist nach Aussage der Stadt Zülpich deutlich spürbar. Hierzu hat die Stadt ausgeführt, dass sie aus diesem Grund die Gebühren für die Urnengräber in 2018 angehoben hat. Wir erkennen aber immer noch Möglichkeiten zur Optimierung der Gebührenkalkulation.

Einfluss auf die Höhe der Gebühren für die einzelnen Grabarten könnte die Stadt über sogenannte Äquivalenzziffernkalkulationen nehmen. Gräber bieten unabhängig von ihrer Fläche unterschiedliche Vorteile, wie z.B. Verlängerungsmöglichkeiten von Wahlgräbern, Pflegeaufwand durch die Kommune, Position der Grabstelle, gute Zugänglichkeit über zentrale Wege usw. Die Stadt könnte diese Vorteile individuell bewerten und über Äquivalenzziffern mit in die Berechnung der Gebührensätze einfließen lassen. Je höher eine Kommune flächenunabhängige Bestandteile der Gebühr berücksichtigt, umso mehr verringern sich die Gebührenabstände zwischen den Grabformen.

²⁶ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Das führt letztendlich dazu, dass auch auf die attraktiveren und stärker nachgefragten Bestattungsformen ein höherer Anteil der Gebühren fällt. Hierdurch kann die Stadt zum einen die Verteilung der Kosten ändern und damit alle Nutzer angemessen beteiligen. Zum anderen kann die Friedhofsverwaltung aber auch das Nachfrageverhalten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten in einem gewissen Rahmen steuern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte die Verteilung der Kosten, z.B. über die Nutzung der Äquivalenzzifferkalkulation, verändern. Dies ermöglicht die Steuerung des Nachfrageverhaltens auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und führt zur angemessenen Beteiligung aller Nutzer an den Gesamtkosten.

5.5.3 Trauerhallen

- Auch im Bereich der Trauerhallen erreicht die Stadt Zülpich 2022 einen hohen Kostendeckungsgrad.

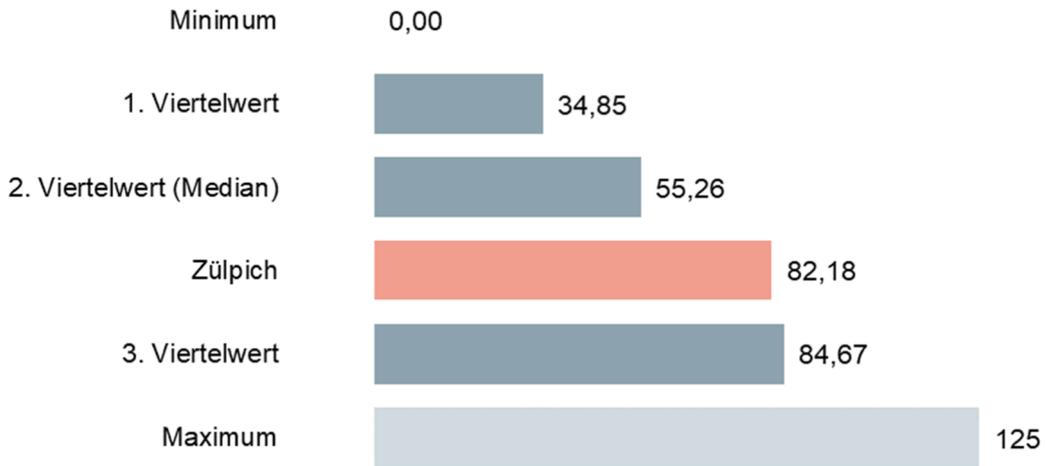
Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Dafür sollte eine Kommune ein attraktives und konkurrenzfähiges Angebot für die Nutzerinnen und Nutzer bereitstellen.

Die **Stadt Zülpich** verfügt über insgesamt 18 Leichenhallen für Trauerfeiern und Aufbewahrungen. Auf dem Friedhof der Kernstadt steht zudem ein weiterer Raum für Verabschiedungen zur Verfügung.

Nach Einschätzung der Friedhofsverwaltung handelt es sich bei den Trauerhallen um einen Altbestand. Anlassbezogen erfolgen Instandhaltungsmaßnahmen, damit die Trauerhallen auch weiterhin für ihren Zweck zur Verfügung stehen. Die Stadt plant aktuell nicht, die Trauerhallen aufzugeben.

Aus Sicht der gpaNRW sollte eine Stadt für den Betrieb der Trauerhallen eine möglichst vollständige Kostendeckung erreichen. Um den Kostendeckungsgrad zu analysieren und diesen interkommunal vergleichen zu können, stellt die gpaNRW die Kennzahl „Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent“ dar. Die Kennzahl ist die Gegenüberstellung der auf Kostenrechnung basierenden Gesamterlöse und Gesamtkosten.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Zülpich positioniert sich im interkommunalen Vergleich mit rd. 82 Prozent am 3. Viertelwert. Lediglich vier Vergleichskommunen weisen einen höheren Kostendeckungsgrad auf. Das bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent

2019	2020	2021	2022
46,96	66,89	96,25	82,18

Allerdings sind auch hier im Zeitreihenvergleich deutliche Schwankungen zu erkennen. Als Ursache nennt die Stadt Zülpich erneut die schwankende Anzahl der Sterbefälle und damit verbunden auch die unterschiedliche Anzahl der Trauerhallennutzungen.

Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent 2022

Kennzahl	Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent	48,31	0,00	34,95	49,51	63,72	93,63	18

Die Nutzungsintensität der Trauerhallen in Zülpich liegt bei rd. 48 Prozent. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt damit unterhalb des Median.

Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen in Prozent 2022



Perspektivisch könnten die Stadt Zülpich die Kennzahlen „Kostendeckungsgrad der Trauerhallen“ und „Anteil Nutzung der Trauerhallen an Bestattungen“ selbst ermitteln, um die Steuerung zu unterstützen. Vgl. hierzu die Ausführungen im Kapitel „5.4.2 - Steuerung“.

5.6 Friedhofsflächen

Die Bestattungskultur hat sich verändert. Dies zeigt sich am Trend hin zu pflegearmen und platzsparenden Urnenbestattungen sowie alternativen, pflegefreien Grabarten. In diesem Abschnitt stellt die gpaNRW die Aufteilung der Friedhofsflächen sowie die wesentlichen Einflussfaktoren für die Auslastung der Bestattungsflächen dar. Diese Veränderung der Bestattungskultur führt zwangsläufig zu Flächenüberhängen. Um dieser Entwicklung langfristig zu begegnen, sensibilisieren wir dafür, gezielte Maßnahmen zu planen und umzusetzen.

5.6.1 Einflussfaktoren

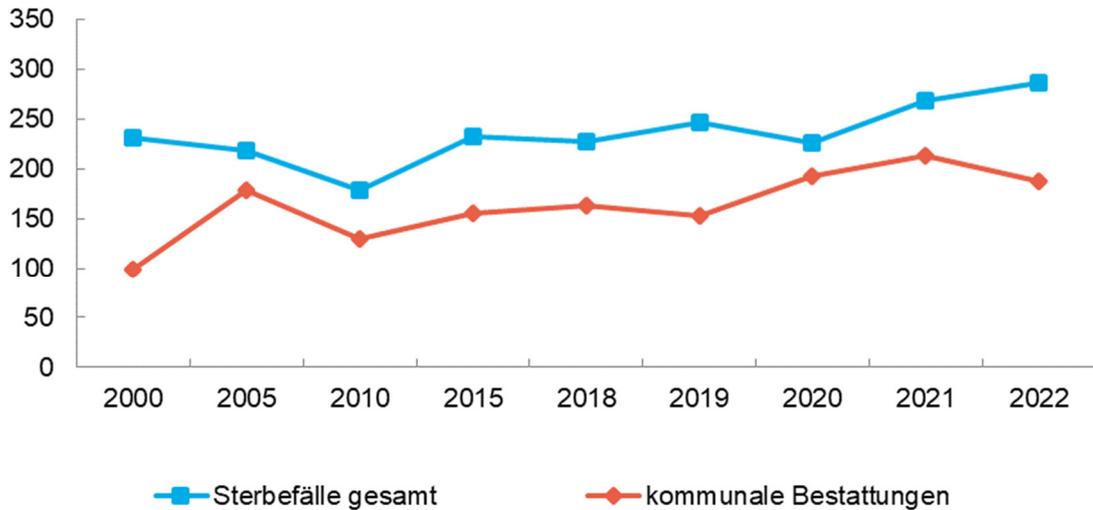
Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren auf die Auslastung der Bestattungsflächen auf den kommunalen Friedhöfen. Dabei stellen sich folgende Einflussfaktoren als wesentlich heraus:

- die Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle,
- die Anzahl der weiteren Friedhöfe im lokalen Umfeld und
- das Nachfrageverhalten nach bestimmten Bestattungsarten.

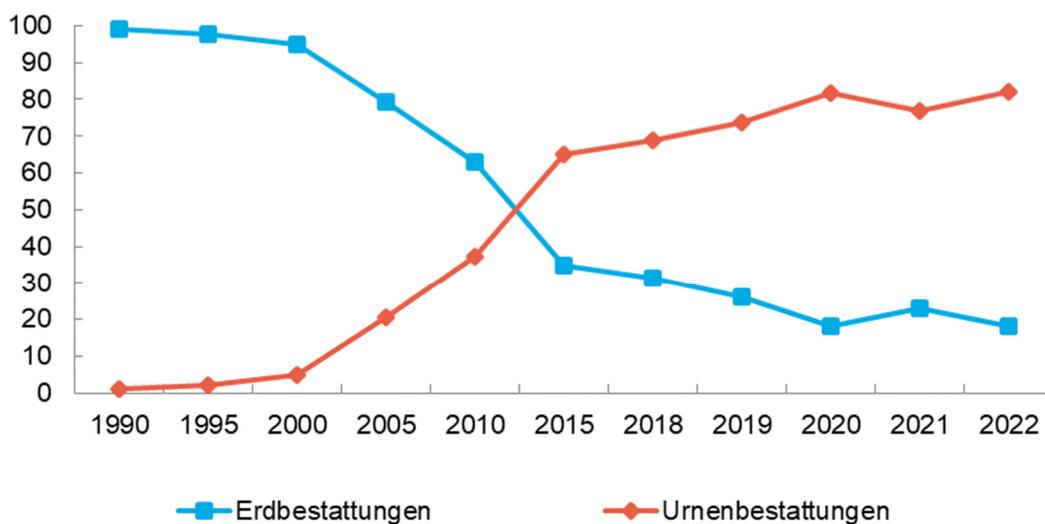
In der **Stadt Zülpich** wächst die Bevölkerungszahl kontinuierlich. Für das Jahr 2040 hat IT.NRW einen Bevölkerungszuwachs von rd. sieben Prozent prognostiziert. Der Anteil der über 80-Jährigen liegt 2022 bei rd. 6 Prozent. Bis 2040 wird ein Anstieg auf rd. 8 Prozent erwartet.

Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen.

Sterbefälle und kommunale Bestattungen Zülpich



Anteil der Sarg- und Urnenbestattungen an den kommunalen Bestattungen Zülpich in Prozent



Bis Ende der 1990-er Jahre waren Erdbestattungen noch die Regel. Landesweit setzt sich der Trend der Urnenbestattung seitdem durch. Anhand der dargestellten Grafik ist zu sehen, dass die Urnenbestattungen bis Mitte der 2010-er Jahre in Zülpich noch eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Seitdem ist aber auch hier der Anteil der Urnenbestattungen deutlich gestiegen.

Hierzu hat die Stadt Zülpich ausgeführt, dass sie neben der Nachfrage nach Urnenbestattungen auch eine höhere Nachfrage nach pflegefreien bzw. pflegearmen Grabarten feststellt. Bei diesen entfällt für die Angehörigen während der Nutzungszeit die Grabpflege. Darauf hat die Friedhofsverwaltung reagiert und bietet auf allen Friedhöfen die sogenannte Baumbestattung als weitere Bestattungsform an.

Im interkommunalen Vergleich liegt der Anteil der Urnenbestattungen auf den kommunalen Friedhöfen im Vergleichsjahr 2022 mit rd. 57 Prozent noch unterhalb des ersten Viertelwertes. Mehr als dreiviertel der Vergleichskommunen weisen somit einen höheren Anteil von Urnenbestattungen auf als die Stadt Zülpich.

Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2022

Kennzahlen	Zülpich ²⁷	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	39,33	12,77	24,99	34,42	38,09	71,08	19
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	56,74	28,43	59,03	65,58	73,24	87,23	19

5.6.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

→ Feststellung

Fehlende Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen, sowie den Funktionsflächen erschweren die Steuerung zur Auslastung und Entwicklung der Bestattungsflächen.

Eine Kommune sollte die Flächen auf den kommunalen Friedhöfen bedarfsgerecht ausrichten und dabei die unterschiedlichen Funktionen der Flächen berücksichtigen. Die Bestattungsfläche hat für den wirtschaftlichen Betrieb des Friedhofs eine wesentliche Bedeutung, da hierüber die Gebührenerträge generiert werden. Eine Kommune sollte die Auslastung ihrer Bestattungsfläche kennen und steuern. Dabei ist es Ziel, diese möglichst hoch auszulasten und konzentriert zu belegen. Eine lückenhafte Belegung der Bestattungsfläche sollte eine Kommune vermeiden, weil hierdurch höhere Unterhaltungskosten entstehen.

²⁷ Ergänzende Information: Die verbleibenden rd. vier Prozent resultieren aus Ascheverstreungen.

Die Flächen der kommunalen Friedhöfe teilt die gpaNRW für die Analyse in Grün- und Wegeflächen, Funktionsflächen und Bestattungsflächen auf. Zu den Funktionsflächen zählen die Flächen der Trauerhallen, der Parkplätze und etwaiger Betriebshöfe. Die Bestattungsfläche ergibt sich aus den belegten und unbelegten Grabflächen. Die belegte Grabfläche ermittelt die gpaNRW auf Basis der belegten Grabstellen und jeweils üblichen Grabgrößen.

Der **Stadt Zülpich** liegen lediglich die Gesamtfläche und die belegten Grabstellen ihrer Friedhöfe vor. Die Grün- und Wegeflächen sowie die Funktionsflächen konnte sie jedoch nicht angeben, da sie diese Werte bisher noch nicht ermittelt hat. Aus diesem Grund kann die gpaNRW in diesem Kapitel keine tiefere Analyse der individuellen Situation in der Stadt Zülpich vornehmen.

Die vor Ort durchgeführte Besichtigung von vier Friedhöfen der Stadt Zülpich hat gezeigt, dass dort bereits sogenannte „Flickenteppiche“ vorhanden sind. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die die Stadt pflegen muss. Die Pflegemaßnahmen dieser Flächen stellen sich als zu meist aufwendig und personalintensiv dar, da die Stadt die vielen kleinen Flächen in der Regel nicht mit einem Großflächenmäher mähen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte die flächenmäßige Erfassung zu den Grün- und Wegeflächen, als auch zu den Funktionsflächen sukzessive durchführen, um umfassende Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf ihren Friedhöfen zu erhalten.

Die gpaNRW stellt den interkommunalen Vergleich der Flächenanteile der Grabarten nachfolgend lediglich zur Orientierung dar.

Flächenanteile der Grabarten 2022

Kennzahl	Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	11,43	23,11	36,84	52,17	62,41	14
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	7,94	20,43	34,40	47,06	57,85	14
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k.A.	1,52	2,34	3,16	4,10	7,76	14

Im Kapitel Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.5.3 Trauerhallen darstellen.

5.6.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Stadt Zülpich hat mit dem Friedhofskonzept eine langfristige Planung zur Entwicklung der Bestattungsflächen erstellt. Das bewertet die gpaNRW positiv

Eine Kommune sollte ihre Friedhofsflächen langfristig planen. Dabei sollte sie insbesondere die aktuelle Nachfrage, bereits unbelegte Bestattungsflächen und die zukünftig freiwerdenden Grabstellen berücksichtigen. Eine gezielte Vergabe der Grabstellen ist ein wesentliches Instrument, die Planungen zu realisieren. Eine Kommune sollte nachfrageorientierte und attraktive Bestattungsarten anbieten, um ihre Flächen wirtschaftlich auszulasten und Abwanderungen zu anderen Friedhofsträgern möglichst zu vermeiden. Flächen, die eine Kommune langfristig nicht mehr für die Aufgabe Friedhofswesen benötigt, sollte sie anderen Nutzungen zuführen.

Für die Prognose des künftigen Flächenbedarfs stellt die gpaNRW die Anzahl der frei werdenden Grabstellen der Anzahl der Neukäufe gegenüber. Die Differenz zwischen den Neukäufen und den freiwerdenden Grabstellen zeigt, inwiefern die **Stadt Zülpich** den Bedarf neuer Grabstellen durch perspektivisch freiwerdende Grabstellen decken kann.

Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Zülpich 2022

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2021	13
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	96
Neukäufe Urnengräber 2021	125
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	54

Auffällig ist die Entwicklung bei den Erdgräbern. Im Jahr 2022 wurden 13 Erdgräber neu erworben. Mehr als siebenmal so viele Erdgrabstellen werden im Zeitraum 2024 bis 2028 jährlich frei. Das bedeutet, dass jährlich 83 Erdgräber an die Stadt Zülpich zurückfallen, deren Flächen die Stadt pflegen muss. Sollten die Berechtigten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängern, verringert sich die Zahl entsprechend.

Bei den Urnengräbern hingegen ist die Anzahl der Neukäufe im Jahr 2022 höher als die freiwerdenden Urnengrabstellen. Hierfür gibt es zwei Gründe. Zum einen ist die Nachfrage nach Urnengrabstellen weiterhin hoch. Zum anderen war die Verbreitung der Urnengrabstellen in den 90er und Anfang der 2000er Jahren²⁸ noch nicht sehr groß, sondern hat erst ab da deutlich zugenommen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der deutlich gestiegenen Nachfrage auch die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Folgejahren (ab 2026) zunehmen werden.

Die Stadt Zülpich beschäftigt sich auskunftsgemäß regelmäßig mit der Entwicklung der Bestattungszahlen, dem Grabwahlverhalten sowie mit dem notwendigen Flächenbedarf. Die langfristige

²⁸Diese Ruhefristen laufen in dem Zeitraum von 2021 bis 2025 aus.

Planung der Friedhofsflächen ist bereits im Friedhofskonzept fest verankert. Entsprechend dieser Vorgaben erfolgt die Vergabe der Grabstellen, um die Planungen des Konzeptes langfristig realisieren zu können.

Wie bereits im vorherigen Kapitel dargestellt, hat die Stadt Zülpich aber auch auf die steigenden Bedarfe von pflegefreien Grabstätten und auf die konkreten Nachfragen nach Urnenbeisetzungen reagiert. Entsprechend dieser Nachfragedynamik hat die Stadt weitere Grabarten, wie z.B. die Baumbestattung, aber auch die Aschestreifelder bereits auf allen Friedhöfen etabliert. Das stellt aus Sicht der gpaNRW ein gutes ergänzendes Angebot dar. Die Stadt sollte aber dabei auch bedenken, dass Ascheverstreungen zu weniger Urnen- und Erdgräbern führen. In der direkten Folge gibt es weitere freie Flächen.

5.7 Grün- und Wegeflächen

5.7.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

- Die vegetativen Strukturen der Grün- und Wegeflächen sind der Stadt Zülpich bekannt. Die Umgestaltung eines Friedhofsteiles in Bessenich zu einem Spielplatz bewertet die gpaNRW positiv.

Eine Kommune sollte über detaillierte Informationen zu den Grün- und Wegeflächen auf ihren Friedhöfen verfügen. Sie sollte die Entwicklung dieser Flächen langfristig planen. Etwaige Reserveflächen sollte eine Kommune pflegeleicht gestalten. Nicht mehr für den Friedhofszweck erforderliche Grün- und Wegeflächen sollte eine Kommune umgestalten oder anderen Nutzungen zuführen.

Wie bereits in den vorherigen Kapiteln beschrieben, hat die **Stadt Zülpich** bislang keine detaillierten Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen erhoben. Dennoch kennt die Stadt auskunftsgemäß die Strukturen der Grün- und Wegeflächen, bezogen auf Vegetationsarten und Beschaffenheit der Wege.

Das Friedhofskonzept sieht vor, größere zusammenhängende Überhangflächen zu bilden und aus dem Belegungsangebot auszuklammern. Aus Sicht der gpaNRW ist dies positiv zu bewerten. Zum einen, weil sich daraus der Pflegeaufwand reduzieren kann. Aber auch, weil die Stadt einen besseren Pflegezustand gewährleisten und somit ein schönes Gesamtbild erzeugen kann. Für die Umsetzung in Bezug auf die Gestaltung der Grün- und Wegeflächen gibt es regelmäßige Absprachen zwischen allen Beteiligten.

Darüber hinaus setzt die Friedhofsverwaltung zusätzlich Ideen unter dem Aspekt des Umwelt- und Naturschutzes um. Hierzu zählen z.B. die bereits angelegten Blühwiesen. Aber auch externe Ideen unterstützt die Stadt Zülpich auskunftsgemäß. So gibt es seit diesem Jahr eine Initiative, die alte Blumenzwiebeln auf jedem Friedhof in bereitstehenden Kisten sammelt. Dabei verfolgt die Initiative das Ziel, die Blumenzwiebeln nach Absprache mit der Stadt Zülpich auf dem Stadtgebiet neu einzupflanzen.

Das Friedhofskonzept hat sich mit allen 22 Friedhöfen und den dortigen Überhangflächen intensiv beschäftigt und für alle Friedhöfe Handlungsempfehlungen entwickelt. Die nicht mehr für

den Friedhofszweck erforderlichen Grün- und Wegeflächen gestaltet die Stadt Zülpich entsprechend um. Sobald Flächen wegfallen, passen die Mitarbeiter des Baubetriebshofes die Wege an.

Am Beispiel des Friedhofes in Bessenich ist sichtbar, wie die Stadt Zülpich die nicht mehr für den Friedhofszweck erforderlichen Flächen umgestaltet und einer anderen Nutzung zuführt. Auf einem Abschnitt des Friedhofes waren keine Grabnutzungs- und Ruhezeiten einzuhalten, da sich auf diesem Abschnitt keine Grabstätten befanden. Nach der Genehmigung vom Kreis Euskirchen im Jahr 2017 hat die Stadt Zülpich diesen Erweiterungsteil des Friedhofes abgetrennt und dort einen Spielplatz errichtet. Während der Besichtigung der Friedhöfe konnte sich die gpaNRW den gut besuchten Spielplatz anschauen.

In der Regel setzt die gpaNRW an dieser Stelle den Anteil der Grün- und Wegeflächen ins Verhältnis zur Friedhofsfläche, um Aussagen zur unterschiedlichen Strukturierung der kommunalen Friedhöfe treffen zu können. Aufgrund der fehlenden Daten kann die gpaNRW jedoch keine Aussagen zu den Strukturierungen der kommunalen Friedhöfe in Zülpich treffen.

In der nachfolgenden Tabelle bieten wir der Stadt Zülpich die Daten der Vergleichskommunen zur Orientierung und zur späteren Verwendung bei eigenen Auswertungen an.

Grün und Wegeflächen 2022

Kennzahlen	Zülpich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k.A.	23,58	47,29	62,00	73,25	86,73	15
Anteil Grünfläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	34,00	53,27	61,51	70,38	79,03	8
Anteil Wegefläche an der Grün- und Wegefläche in Prozent	k.A.	20,97	29,62	38,50	46,73	66,00	8

5.7.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Fehlende Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen sowie unklarer Aufwand für die Pflege und Instandhaltung erschweren eine wirtschaftliche Steuerung der Grün- und Wegeflächen.

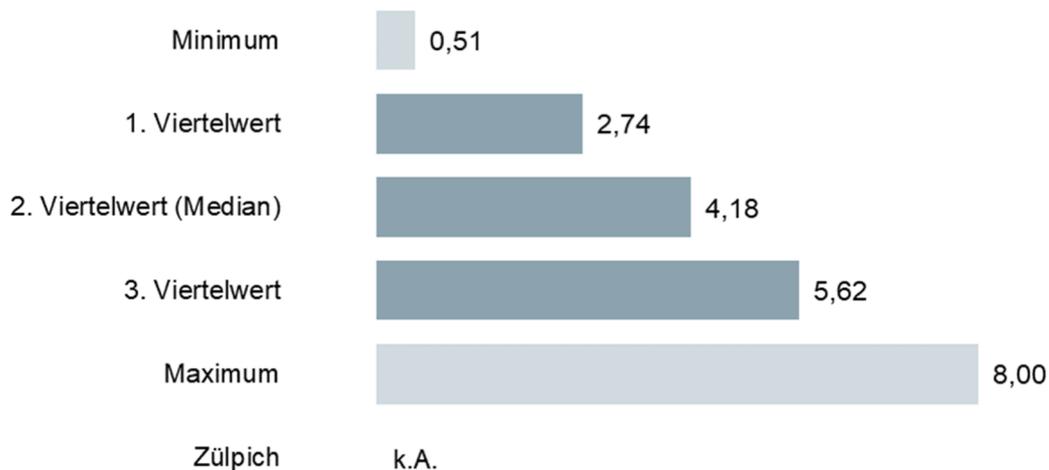
Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen wirtschaftlich unterhalten. Eine Kommune sollte den Ressourceneinsatz durch die Gestaltung und Ausstattung der Grün- und Wegeflächen sowie die Pflegestandards und -häufigkeiten beeinflussen. Dies gilt bei eigener Wahrnehmung der Grün- und Wegepflege wie auch bei externer Vergabe der Aufgabe. Eine Kommune sollte die Pflegeleistungen auswerten und deren Ausführung kontrollieren.

Die **Stadt Zülpich** konnte im Rahmen der Datenerfassung weder die Kosten noch die detaillierten Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen ermitteln. Aufgrund der fehlenden Daten kann die Stadt Zülpich die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung ihrer Grün- und Wegeflächen aktuell nur schwer steuern. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.

Aufgrund der fehlenden Daten kann die gpaNRW die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen nicht analysieren und somit kann in direkter Konsequenz keine interkommunale Einordnung der Unterhaltungsaufwendungen erfolgen.

Die nachfolgenden Graphiken dienen der Stadt Zülpich erneut lediglich zur Orientierung.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 11 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nach Auskunft der Friedhofsverwaltung übernehmen die Grün- und Wegepflege und die Grabbereitung gelegentlich externe Firmen, ansonsten Friedhofs-Unterstützungskräfte und zum Teil Gemeindefachkräfte. Die Mitarbeitenden des Bauhofes und die zuständige Fachkraft der Friedhofsverwaltung kontrollieren die Arbeiten.

Aus Sicht der gpaNRW haben die örtlichen Pflegestandards und auch die Unterhaltungs- bzw. Sanierungsbedarfe einen wesentlichen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Grün- und Wegepflege. Denn die Häufigkeit der Pflegegänge beeinflusst natürlich auch unmittelbar die Aufwendungen. Hier hat die Stadt Zülpich noch keine Standardvorgaben entwickelt, so dass Gestaltungsräume, z.B. in Form von Pflegeplänen mit festgelegten Intervallen usw. möglich wären.

Um die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen zukünftig besser steuern zu können, sollte die Stadt Zülpich die fehlenden Daten sukzessive ermitteln und ggf. in einem Kennzahlensystem aufbereiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Zülpich sollte die Aufwendung der Unterhaltung und die detaillierten Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen sukzessive ermitteln und miteinander verknüpfen. Damit kann sie die wirtschaftlichen Auswirkungen veränderter Strukturen aber auch die Pflegestandards besser bewerten.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023/2024 - Friedhofswesen

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Friedhofsmanagement					
F1	Die Stadt Zülpich hat die langfristigen Ziele zum Friedhofswesen in dem „Konzept zur Schaffung von Verbesserungen für die Friedhofssituation“ verankert. Das bewertet die gpaNRW positiv. Die Definition von weiteren Kennzahlen zur Erreichung der Ziele könnten die Steuerung aufwerten.	136	E1	Die Stadt Zülpich sollte die hinterlegten Kennzahlen und Ziele auch in der Praxis als Steuerungsinstrument nutzen. Darüber hinaus sollte sie weitere Kennzahlen und Ziele entwickeln und regelmäßig auswerten, um die Steuerung weiter zu optimieren.	137
Gebühren					
F2	Die Stadt Zülpich bewertet in ihrer Gebührenkalkulation die Vorteile der einzelnen Grabarten noch nicht über Äquivalenzziffern. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.	141	E2	Die Stadt Zülpich sollte die Verteilung der Kosten, z.B. über die Nutzung der Äquivalenzzifferkalkulation, verändern. Dies ermöglicht die Steuerung des Nachfrageverhaltens auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und führt zur angemessenen Beteiligung aller Nutzer an den Gesamtkosten.	142
Friedhofsflächen					
F3	Fehlende Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen, sowie den Funktionsflächen erschweren die Steuerung zur Auslastung und Entwicklung der Bestattungsflächen.	146	E3	Die Stadt Zülpich sollte die flächenmäßige Erfassung zu den Grün- und Wegeflächen, als auch zu den Funktionsflächen sukzessive durchführen, um umfassende Informationen über die Flächensituation und Auslastung auf ihren Friedhöfen zu erhalten.	147
Grün- und Wegeflächen					
F4	Fehlende Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen sowie unklarer Aufwand für die Pflege und Instandhaltung erschweren eine wirtschaftliche Steuerung der Grün- und Wegeflächen.	150	E4	Die Stadt Zülpich sollte die Aufwendung der Unterhaltung und die detaillierten Flächenangaben zu den Grün- und Wegeflächen sukzessive ermitteln und miteinander verknüpfen. Damit kann sie die wirtschaftlichen Auswirkungen veränderter Strukturen aber auch die Pflegestandards besser bewerten.	152

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 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

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de