

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Jülich im Jahr 2020

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Jülich	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Jülich	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Jülich	17
0.4 Überörtliche Prüfung	18
0.4.1 Grundlagen	18
0.4.2 Prüfungsbericht	19
0.5 Prüfungsmethodik	20
0.5.1 Kennzahlenvergleich	20
0.5.2 Strukturen	21
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	21
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	21
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	23
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.1.1 Haushaltssituation	33
1.1.2 Haushaltssteuerung	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	46
1.4 Haushaltssteuerung	52
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	52
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	53
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	56

1.4.4	Fördermittelmanagement	60
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	62
2.	Beteiligungen	71
2.1	Managementübersicht	71
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	72
2.3	Beteiligungsportfolio	72
2.3.1	Beteiligungsstruktur	73
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	75
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	76
2.4	Beteiligungsmanagement	80
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	80
2.4.2	Berichtswesen	82
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	84
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	86
3.	Offene Ganztagschulen	88
3.1	Managementübersicht	88
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	89
3.3	Rechtliche Grundlagen	89
3.4	Strukturen der OGS	90
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	90
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	91
3.5	Organisation und Steuerung	93
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	93
3.5.2	Steuerung	94
3.5.3	Datentransparenz	96
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	96
3.6.1	Fehlbetrag OGS	96
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	98
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	108
4.	Bauaufsicht	112
4.1	Managementübersicht	112
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	113
4.3	Baugenehmigung	114
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	114
4.3.2	Rechtmäßigkeit	117
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	118
4.3.4	Geschäftsprozesse	120
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	121
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	122
4.3.7	Personaleinsatz	124

4.3.8	Digitalisierung	128
4.3.9	Transparenz	129
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	131
5.	Vergabewesen	135
5.1	Managementübersicht	135
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	136
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	137
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	137
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	140
5.4	Sponsoring	142
5.5	Bauinvestitionscontrolling	143
5.6	Nachtragswesen	145
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	145
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	148
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	149
6.	Verkehrsflächen	151
6.1	Managementübersicht	151
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	152
6.3	Steuerung	152
6.3.1	Datenlage	153
6.3.2	Straßendatenbank	153
6.3.3	Kostenrechnung	155
6.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	156
6.4	Prozessbetrachtung	157
6.4.1	Aufbruchmanagement	157
6.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	160
6.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	163
6.5.1	Strukturen	163
6.5.2	Bilanzkennzahlen	164
6.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	165
6.6.1	Alter und Zustand	167
6.6.2	Unterhaltung	169
6.6.3	Reinvestitionen	170
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	172
	Kontakt	175

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Jülich

0.1.1 Managementübersicht

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

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

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die Kommunen haben wird. Neben Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte sind auch Auswirkungen auf die Arbeit der Jugendämter, auf das Vergabewesen und die Bautätigkeit zu erwarten bzw. nicht ausgeschlossen. Da weder die genaue Höhe dieser Auswirkungen noch Veränderungen von Fallzahlen oder des Arbeitsaufkommens derzeit konkret zu beziffern sind, konnten diese Kriterien zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Handlungsfelder der überörtlichen Prüfung einfließen.

Die Stadt Jülich befindet sich schon **seit 2010** in der **Haushaltssicherung**. Das **Eigenkapital** der Stadt beträgt Ende 2018 nur noch 7,2 Mio. Euro und ist damit **nahezu aufgebraucht**. Das genehmigte Haushaltssicherungskonzept gibt der Stadt vor, den Haushaltsausgleich spätestens im Jahr 2020 wiederherzustellen. Nach der aktuellen Haushaltsplanung erreicht Jülich in **2020 und in den darauffolgenden Jahren Überschüsse**. Damit ist eine Überschuldung planerisch abgewendet und der geforderte Haushaltsausgleich erreicht. Die hohen Verbindlichkeiten - insbesondere die Liquiditätskredite von 94 Mio. Euro - sollten im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit abgebaut werden.

Im Bericht Verkehrsflächen weist die gpaNRW darauf hin, dass die **Investitionen** seit Jahren dauerhaft zu niedrig sind, um den Wert der Straßen und Wirtschaftswege zu erhalten. Insbesondere bei den **Wirtschaftswegen** deutet sich ein größerer Investitionsbedarf an.

Investitionen werden auch für die Ausweitung des Angebotes der **offenen Ganztagschule** erforderlich. Derzeit werden noch Schüler abgewiesen, weil zu wenig Plätze angeboten werden können. Die Stadt geht von einer weiterhin steigenden Nachfrage aus. Sie hat bereits Anbauten an zwei der vier Grundschulen eingeplant. In den beiden anderen Schulen kann das Angebot aufgrund einer geringeren Gebäudeauslastung im Bestand verwirklicht werden. Die gpaNRW empfiehlt nach Möglichkeit **Mischnutzungen** für OGS und Schulbetrieb in den Klassenräumen, um die Gebäudeerweiterungen auf einen möglichst geringen Umfang zu begrenzen.

Die Stadt zahlt vergleichsweise niedrige Transferleistungen an die Träger der offenen Ganztagschule. Die **Kooperationsverträge** mit den Trägern enthalten nicht alle erforderlichen Bestandteile. Sie sollten daher aktualisiert werden. Der niedrige jährliche Fehlbetrag von nur 357

Euro je OGS-Schüler wird auch von der guten Einkommensstruktur in der Stadt positiv beeinflusst. Die Stadt erhebt in 2018 je OGS-Schüler mit 683 Euro einen höheren **Elternbeitrag** als drei Viertel der verglichenen Kommunen. Dennoch ist hier weiteres **Potenzial** vorhanden.

Bezüglich der **Steuerung und der Verbesserung des Controllings** zeigt die gpaNRW an mehreren Stellen in den jeweiligen Teilberichten Verbesserungsmöglichkeiten auf:

Die stetig zunehmende Anzahl und die Bedeutung der **Beteiligungen** der Stadt erfordern künftig ein umfangreicheres Beteiligungsmanagement. Die Personalkapazitäten sollten so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung auch in der Zukunft gewährleistet ist. Des Weiteren empfiehlt die gpaNRW die Informationen im Beteiligungsbericht aktueller und umfassender zu gestalten. Zudem sollten unterjährige Berichte zur Lage von allen Beteiligungen erstellt und zeitnah dem Rat zur Kenntnis gegeben werden.

Die Daten der auf Excel basierten Straßendatenbank sind nicht aktuell und nicht vollständig. Die letzte Inventur war 2009. Die Stadt sollte die aktuellen Zustände der **Verkehrsflächen** flächendeckend gemeinsam mit der bereits **überfälligen Inventur** erfassen und eine differenzierte Kostenrechnung einrichten. Die Straßendatenbank sollte zeitnah mit allen Daten vervollständigt werden. So erhält die Stadt die Grundlagen für eine **Strategie** ihrer Verkehrsflächenerhaltung. Ebenso besteht Handlungsbedarf beim Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank.

Die erfahrenen Beschäftigten der **Bauaufsicht** beraten die Bauantragsteller sehr gut und bearbeiten die Bauanträge zügig. Die Stadt sollte in Zusammenarbeit mit den Beschäftigten bereits jetzt eine **Dienstanweisung** zu Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnissen sowie Checklisten zu Geschäftsprozessen erstellen. Nur so kann die hohe Qualität auch nach Ausscheiden der Mitarbeiter gesichert werden. Fortgeschriebene Kennzahlen aus dieser überörtlichen Prüfung können zudem die künftige Qualitätssicherung unterstützen. Hierzu sollte die Stadt die Software des Bauamtes intensiver nutzen. Mit einer **vollständig elektronischen Bauakte** könnte die Stadt die Laufzeiten der Antragsverfahren messen und die nach der neuen Bauordnung erforderlichen Berichte besser erstellen.

Im **Vergabewesen** empfiehlt die gpaNRW eine **zentrale Vergabestelle**, die alle Vergaben auf der Grundlage einer einheitlichen Dienstanweisung durchführt. Die Einbindung der Rechnungsprüfung sollte in dieser **Dienstanweisung** geregelt und auch konsequent beachtet werden. Die Stadt sollte die in ihrem gut gegliederten Handbuch „Antikorruption“ vorgesehene Dienstanweisung zum Sponsoring erlassen und die **Schwachstellen und Risikoanalyse** durchführen um den Korruptionsschutz weiter zu verbessern. Zudem sollte die Stadt die **Dokumentation** der Vergabeverfahren verbindlich regeln und anwenden.

Es ist davon auszugehen, dass die Aufwendungen in den kommenden Jahren steigen werden. Hinzu kommt die tendenzielle schlechtere **Wirtschaftslage**, die voraussichtlich Ertragseinbußen nach sich zieht. Der Haushaltsausgleich wird dadurch erschwert. Aus diesem Grund sollte die Stadt zur Finanzierung auch **Fördermöglichkeiten** bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen konsequent ausschöpfen. Die gpaNRW hat die erforderlichen Maßnahmen hierzu im **Teilbericht Finanzen** beschrieben.

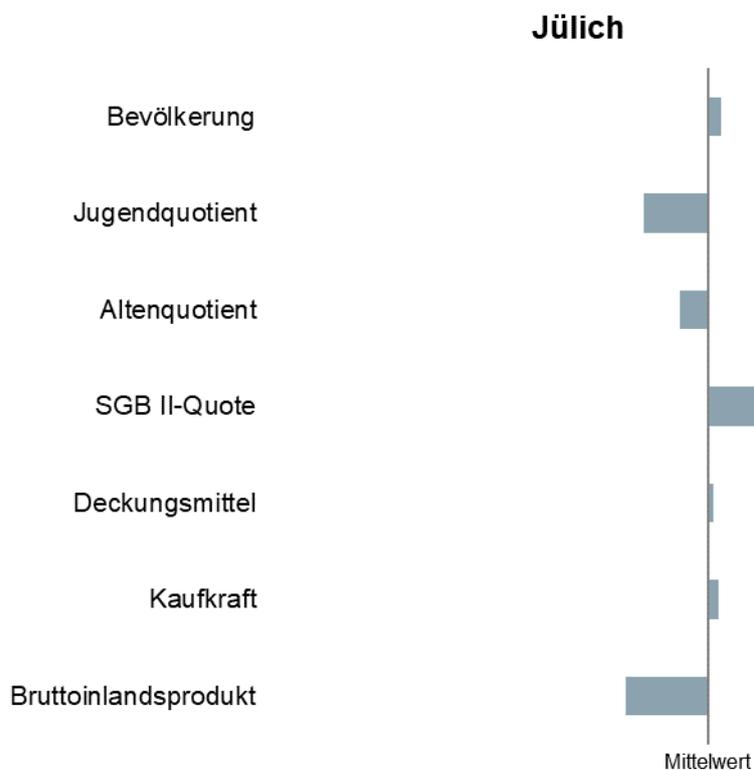
Insgesamt sollte die Stadt Jülich ihren Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen, um den großen Herausforderungen der kommenden Jahre zu begegnen.

0.2 Ausgangslage der Stadt Jülich

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Stadt Jülich 2018



Seit der letzten Prüfung haben sich die Strukturmerkmale in Jülich kaum verändert. Insgesamt gibt es nur geringe Abweichungen zum Mittelwert. Jülich wird weiterhin durch die strukturellen Gegebenheiten nicht besonders be- oder entlastet. Nach den derzeitigen Prognosen von IT-NRW wird die **Einwohnerzahl** von derzeit 32.500 bis 2040 auf rund 33.000 ansteigen. Die Stadt Jülich geht dagegen von einem deutlich stärkeren Einwohnerzuwachs aus.

Bereits jetzt hat Jülich 7,4 Prozent weniger **Jugendliche** als die übrigen mittleren kreisangehörigen Kommunen. ITNRW rechnet von 2018 bis 2040 mit einem weiteren leichten Rückgang der

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

Einwohner unter 18 Jahren um rund 100 auf 5.000. Dagegen wird die Anzahl der über 65-jährigen nach den aktuellen Prognosen von ITNRW von rund 7.000 in 2018 auf rund 8.900 in 2040 ansteigen. Die in der letzten Prüfung verwendeten Prognosen gingen noch von einem stärkeren Rückgang der Jugendlichen und von einem stärkeren Wachstum der Altersgruppe der über 65jährigen aus. Dennoch ist davon auszugehen, dass sich die Aufgaben der Stadt langfristig an die sich ändernde Altersstruktur anpassen müssen.

Das in der Grafik dargestellte niedrige **Bruttoinlandsprodukt** wird derzeit nur kreisweit ermittelt. Jülich hat im Kreis Düren eine eher gute Wirtschaftskraft. Die leicht überdurchschnittlichen Strukturmerkmale Kaufkraft und Deckungsmittel² treffen für die Einschätzung der wirtschaftlichen Ausgangssituation in Jülich eher zu.

Insgesamt sind die **allgemeinen Deckungsmittel** in allen Kommunen aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung in den letzten Jahren angestiegen. Die verbesserten Erträge sind aber auch erforderlich, um zusätzliche Aufgaben zu finanzieren. Aufgrund der aktuell rückläufigen konjunkturellen Entwicklung muss auch die Stadt Jülich mit Ertragseinbußen rechnen. Aus Sicht der Stadt werden diese aber moderat ausfallen, weil der Branchenmix der örtlichen Gewerbebetriebe von der Pandemie weniger betroffen ist.

Jülich zeichnet sich durch das gute **Arbeitsplatzangebot**, die Lage im Grünen, und die guten **Verkehrsanbindungen** in angrenzende Ballungsräume aus. Die Zahl der nach Jülich einpendelnden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist mit über 10.000 um rund 2.800 höher als die Zahl der Auspendler³. Hierzu tragen die großen Arbeitgeber in der Stadt wie das Forschungszentrum, die Papierhersteller und die Zuckerfabrik bei. Zudem hat Jülich ein breit gefächertes Einzelhandelsangebot und ein attraktives Stadtbild.

Um den Zuzug für junge **Familien** zu fördern, hält die Stadt umfangreiche Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche vor. Die Stadt Jülich entwickelt mit der SEG Jülich Stadtentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG neue Wohngebiete, die bevorzugt an junge Familien veräußert werden.

Die im rheinischen Braunkohlerevier gelegene Stadt Jülich ist von der **Energiewende** besonders betroffen. Die Stadt hat gemeinsam mit den Gemeinden Niederzier und Titz in den letzten sechs Jahren die Idee des „**Brainergy Park**“ entwickelt, um die Chancen des Energiewandels zu nutzen. Im Mai 2020 hat das Land eine Machbarkeitsstudie für das 52 ha große Gewerbegebiet mit 3,4 Mio. Euro gefördert. Mit diesen Mitteln wird ein möglichst klimaneutraler, aus regenerativen Energiequellen versorgter Gewerbepark geplant.

Der Brainergy Park wird ein dauerhaftes Reallabor für neue Entwicklungen in den Bereichen Energie, Digitalisierung und Bioökonomie. In Zusammenarbeit mit den bereits in Jülich ansässigen Forschungseinrichtungen sollen 2.000 neue Arbeitsplätze entstehen. Jungen Akademikern wird über das Studium hinaus eine Perspektive zum Wohnen und Arbeiten in Jülich gegeben. So schafft Jülich wesentliche Voraussetzungen für eine weitere positive strukturelle Entwicklung.

² Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen im arithmetischen Mittel der Jahre 2015 bis 2018 je Einwohner

³ Quelle: Kommunalprofil IT.NRW, Landesdatenbank, Stand: 24.04.2019

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Handlungsempfehlungen der letzten Prüfung der gpaNRW wurden in Jülich teilweise umgesetzt. Die Stadt hat die Sportstättennutzungsgebühren moderat angehoben und die Friedhofsgebühren erhöht. Die Stadthalle ist mittlerweile verkauft, die Bürgerhalle in Kirchberg ist geschlossen. Die Anzahl der Fußballplätze wurde reduziert.

Die Stadt hat entgegen der gpa-Empfehlungen keine Schulden abgebaut, die Beitragsanteile für Ausbaumaßnahmen nach KAG hat sie ebenfalls nicht erhöht. Eine Stellenreduzierung konnte aufgrund neu hinzugekommener Aufgaben wie der Flüchtlingsbetreuung nicht umgesetzt werden.

Auch das Spielplatzangebot wurde seit der letzten Prüfung nicht verändert. Eine Spielplatzkommission befasst sich derzeit mit der weiteren Entwicklung der Spielplätze. Die Stadt Jülich steuert die Grünflächenpflege seit der letzten Prüfung unverändert ohne Grünflächeninformationssystem und ohne detailliert erfassten Aufwand.

Die Stadt hat unabhängig von der gpa-Prüfung aus dem erstmalig für das Jahr 2013 beschlossenen Haushaltssicherungskonzept eine Reihe von Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Hierzu zählen unter anderem die Erhöhung der Realsteuerhebesätze, die Anhebung von Parkgebühren, Kürzungen von Zuschüssen an Vereine, an Beratungsstellen und an die Brückenkopf GmbH. Neue Maßnahmen hat die Stadt Jülich in den letzten Jahren dagegen nicht entwickelt.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der mittleren 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.

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. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der mittleren 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 Jülich nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

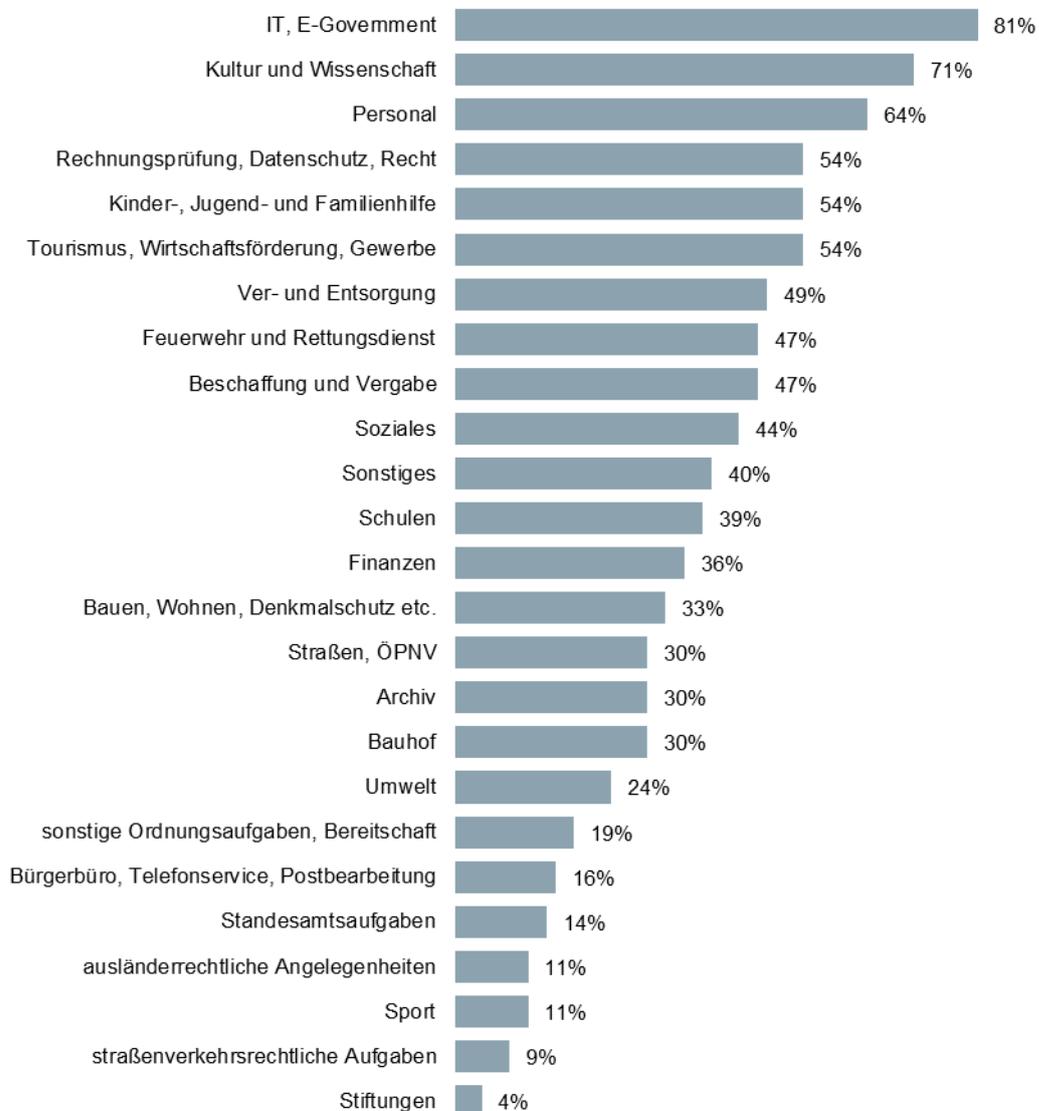
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 70 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. 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.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



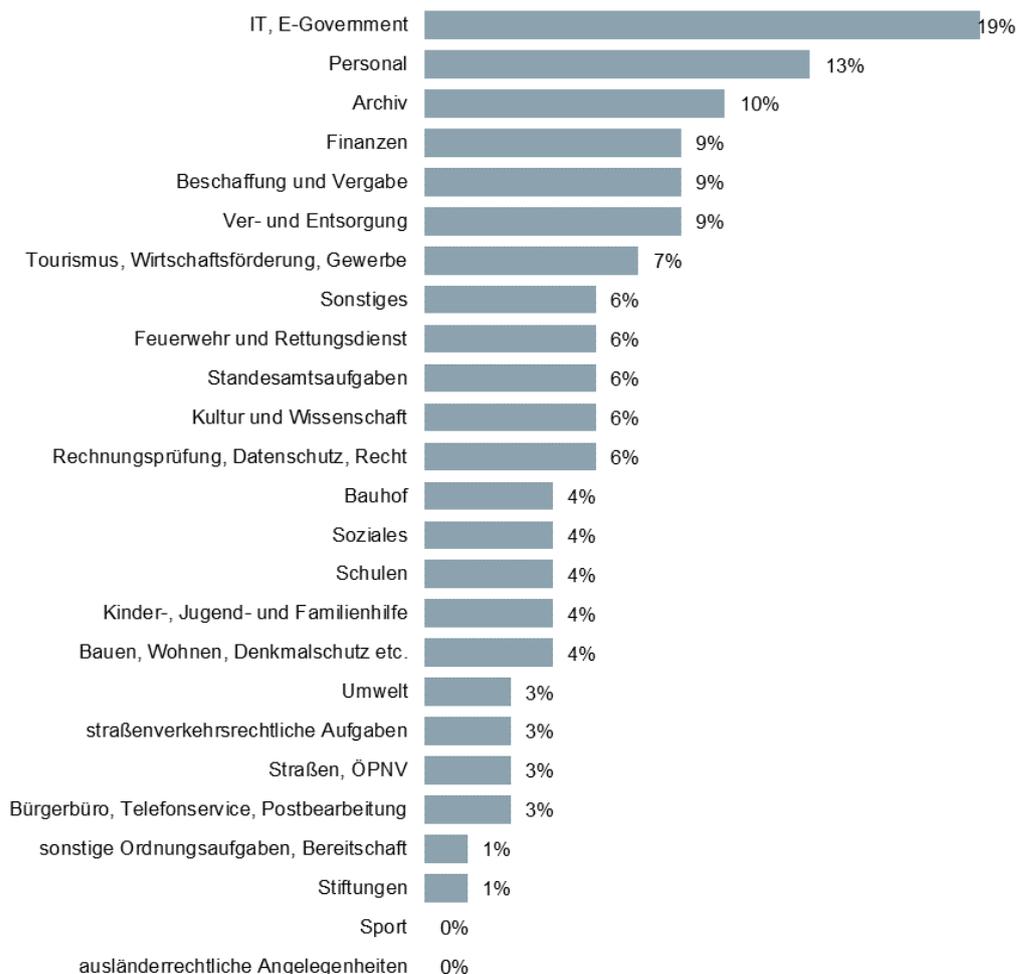
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe). Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen aktuell insbesondere gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im klassischen Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens sowie im Infrastruktur- und Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier in erster Linie die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen und Bauhof, aber auch das Archivwesen.

Nachvollziehbar weniger IKZ-Aktivitäten sind dagegen in solchen Aufgabenfeldern geplant, in denen die Kommunen bereits heute sehr häufig kooperieren (z.B. Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht, Kinder-, Jugend und Familienhilfe, Kultur- und Wissenschaft).

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020



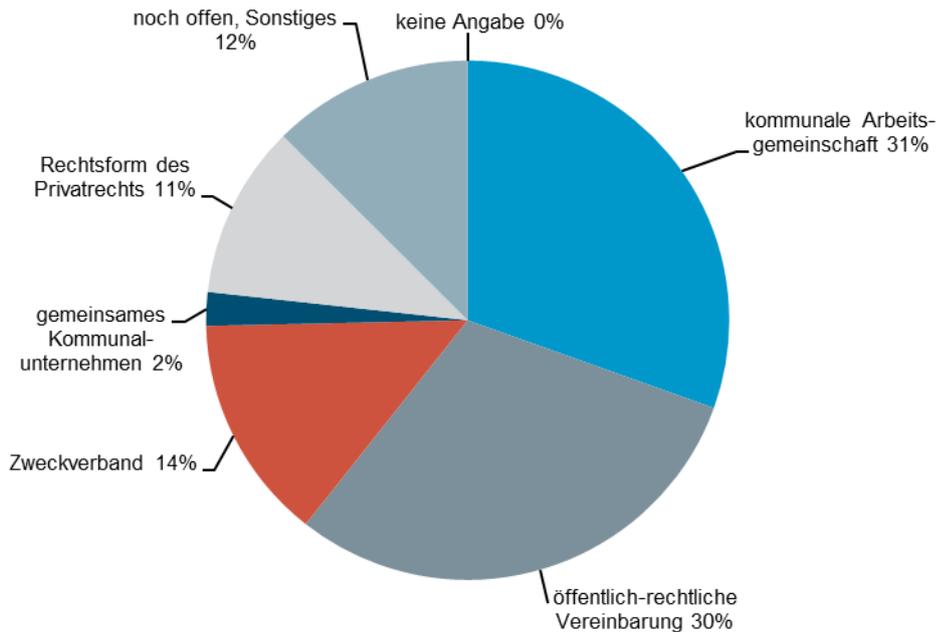
Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten Kommunen interkommunale Kooperationen mit kreisfreien Städten eingegangen sind.

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung

basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen.

Rechtsformen IKZ 2020

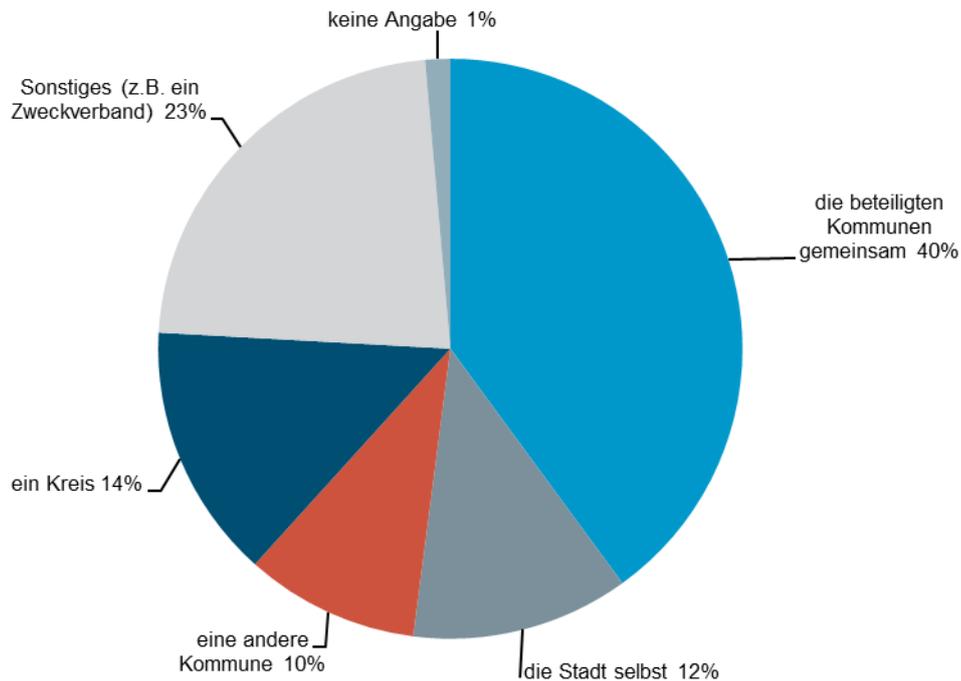


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

Die nachfolgende Grafik macht deutlich, wer in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die konkrete Aufgabenwahrnehmung zuständig ist. Die Grafik bildet die prozentuale Verteilung der Anzahl der jeweiligen Durchführungsvarianten der bislang befragten Kommunen ab.

Aufgabendurchführung IKZ 2020

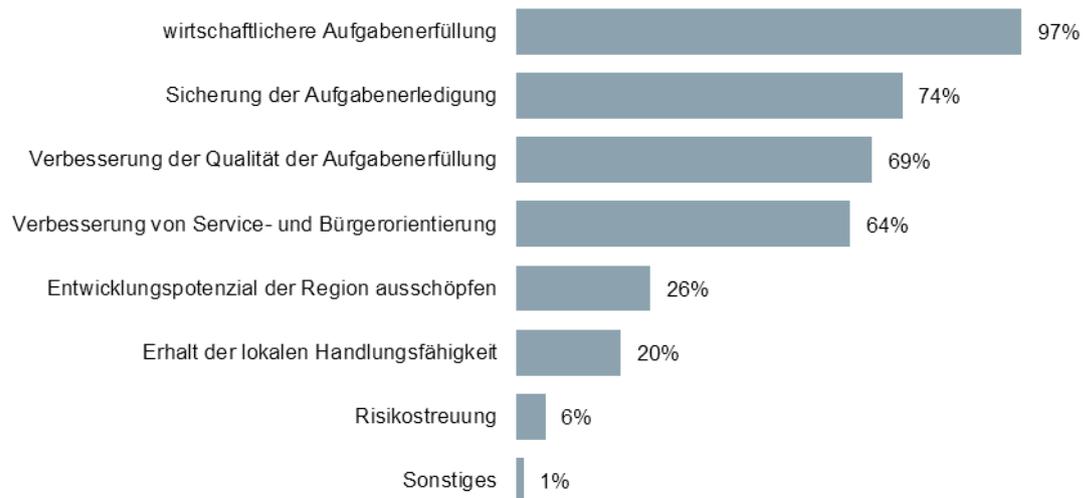


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe mehr als 70 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. einem Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



Mehr Wirtschaftlichkeit, Qualität, Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung sind die meistgenannten Ziele, die die bislang befragten Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

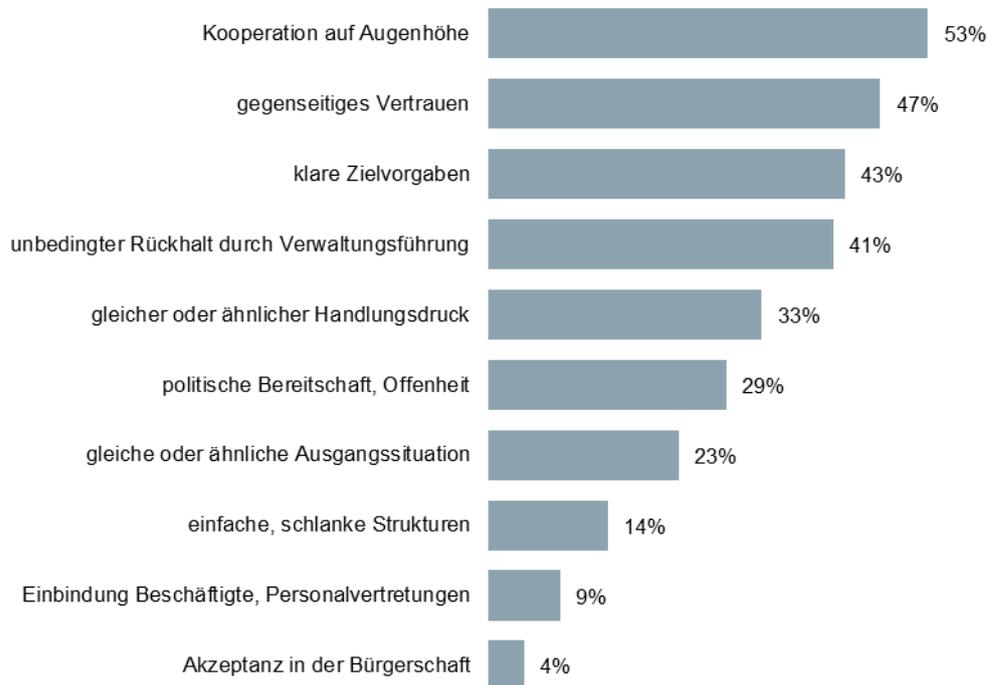
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

Nach einem vereinbarten Zeitraum ist zu evaluieren, ob und inwiefern die erwarteten Ziele auch alle erreicht wurden. Dies gilt insbesondere, wenn mit der IKZ wirtschaftliche Effekte erwartet wurden. 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



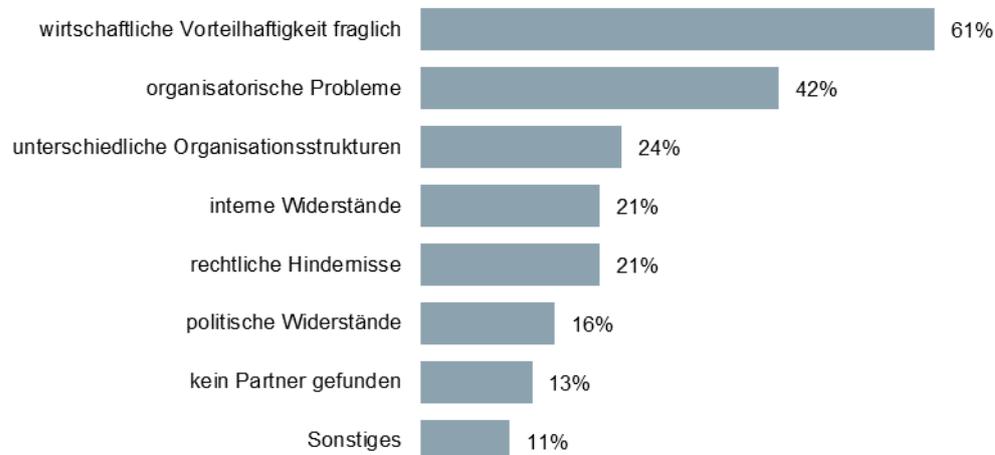
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit die entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur rd. ein Viertel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht. Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich eine untergeordnete Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten hat.

0.3.1.8 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



Korrespondierend zur Zielpriorität (vgl. Abschnitt 0.3.1.6) ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit. Erst mit Abstand folgen organisatorische Probleme und unterschiedliche Organisationsstrukturen als Hemmnis für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Jülich

Die **Stadt Jülich** führt Aufgaben in vielfältiger Weise im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit durch:

- IT über Zweckverband kdVz Rhein-Erft-Rur
- IT-Schulsupport von kdVz Rhein-Erft-Rur
- Personalabrechnung für Kindertagesstätten und für die Gemeinde Titz
- Berufsinformationsmarkt gemeinsam mit Aldenhoven, Linnich und Titz
- Brandschutztechniker gemeinsam mit Niederzier
- Gegenseitige Personalgestellungen für Personenstandswesen und Einwohnerwesen
- VHS Zweckverband mit Aldenhoven, Linnich und Titz
- Rahmenverträge zu Trägern öffentlicher Belange in Planungsverfahren
- Wasserversorgungsverband Eifel Rur
- Brainergy-Park GmbH (Gewerbegebiet) gemeinsam mit Titz und Niederzier
- Fördermanager über Brainergy-Park GmbH
- Indeland GmbH (Tourismus)

Die Stadt Jülich ist mit allen genannten IKZ-Projekten sehr zufrieden. Die gpaNRW sieht die umfangreiche IKZ-Aktivität der Stadt Jülich ebenfalls positiv.

Bisher hat Jülich lediglich zwei Projekte zur interkommunalen Zusammenarbeit aufgrund des nur zögerlichen Projektfortschritts nicht umgesetzt:

- Gemeinsamer Bauhof
- Beratung zur Umsatzsteuer

Es werden derzeit weitere IKZ-Projekte angestrebt. Gemeinsam mit anderen Kommunen ist die Gründung einer GmbH vorgesehen, die sich mit der Folgenutzung des Tagebaugebiets Hambach befassen wird. Zudem beabsichtigt die Stadt ein gemeinsames Archiv mit den anderen Kommunen des Kreises einzurichten.

Nach Ansicht der Stadt führen finanzielle Anreize, neue Herausforderungen, wie die Digitalisierung und das Ziel Verwaltungsabläufe zu standardisieren, zu neuen IKZ-Initiativen. Neben der wirtschaftlichen und sicheren Aufgabenerfüllung haben die lokale Handlungsfähigkeit und regionale Entwicklungspotenziale eine hohe Priorität in der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen.

Aus diesen Gründen führt die Stadt Jülich ihre interkommunale Zusammenarbeit überwiegend mit den direkt angrenzenden Kommunen durch. Entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit sind in erster Linie das gegenseitige Vertrauen, klare Zielvorgaben und ein unbedingter Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Diese Faktoren zählen auch zu den von den übrigen verglichenen Kommunen meistgenannten Erfolgsfaktoren – s. Abschnitt 0.3.1.7).

Auch die politischen Vertreter der Stadt Jülich befürworten die interkommunale Zusammenarbeit. Über ihre Mitgliedschaft in den Gremien von Zweckverbänden und Beteiligungen sind sie über die IKZ-Aktivitäten informiert. Vor einigen Jahren hat die Stadt aufgrund einer Initiative aus der Politik einen Workshop zu weiteren IKZ-Aktivitäten durchgeführt. Als mögliche IKZ-Projekte haben die Teilnehmer des Workshops unter anderem ein gemeinsames Rechnungsprüfungsamt, eine gemeinsame Personalsachbearbeitung und eine gemeinsame Buchhaltung thematisiert. Angrenzend an Jülich befinden sich nur kleine kreisangehörige Kommunen, die keine Rechnungsprüfungsämter einrichten müssen. Dadurch fehlen hierfür geeignete Kooperationspartner. Zu den übrigen diskutierten Themen gibt es organisatorische Hindernisse, wie z.B. keine frei werdenden Stellen, die eine Einsparung bei einer IKZ möglich machen. Die Stadt Jülich ist bestrebt weitere IKZ-Projekte einzugehen, wenn sich hierfür eine Möglichkeit und eine Win-Win-Situation ergibt.

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 der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

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, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht 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.

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur. Einer Feststellung folgt zunächst eine allgemein formulierte und für alle Kommunen gültige Sollvorstellung (z. B. auf Basis der Gesetzeslage). Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁴. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind 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 aller mittleren kreisangehörigen Kommunen einbezogen.

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar.

⁴ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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, so 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 Strukturen

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

0.5.3 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.

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Jülich wurde von Dezember 2019 bis November 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Jülich überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Im Bericht der Bauaufsicht verwenden wir das Jahr 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2018, sowie die Haushaltsplanung 2019 und 2020 einschließlich der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung. Gesamtab-schlüsse liegen für den Prüfungszeitraum nicht vor. Für interkommunale Vergleiche auf Kon-zernebene können daher nur eingeschränkte Aussagen getroffen werden.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Antonius Keils
Finanzen	David Limburg
Beteiligungen	Sandra Heß
Offene Ganztagschule	Stefanie Wessel
Bauaufsicht	Sabine Pawlak
Vergabewesen	Sabine Pawlak
Verkehrsflächen	Christina Hasse

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffe-nen Organisationseinheiten erörtert. Die Schlussbesprechung der Ergebnisse haben wir am 03. November 2020 durchgeführt.

Herne, den 05.02.2020

Im Auftrag

gez. Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez. Antonius Keils

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssituation

Feststellung	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Jülich ist durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen in Form eines genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. In ihrer Planung stellt die Stadt ab dem Jahr 2020 ausgeglichene Haushalte dar. Jülich geht davon aus, den planmäßigen Ausstieg aus dem HSK im Jahr 2020 zu erreichen.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Jahresergebnisse der Stadt Jülich sind im Betrachtungszeitraum bis 2018 durchweg negativ. Das Defizit konnte zumindest im Jahr 2018 auf 2,8 Mio. Euro reduziert werden. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass dieses Jahresergebnis von der guten gesamtwirtschaftlichen Situation begünstigt wurde. Das Jahresergebnis ist insofern besser als die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Jülich. 38
Plan-Ergebnisse	
F3	Der Nachtragshaushalt 2020 der Stadt Jülich sieht ab 2020 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich positive Jahresergebnisse vor. Die Planung basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen und weist keine zusätzlichen Risiken aus.
Eigenkapital	
F4	Jülich gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Eigenkapitalquoten. Seit der NKF-Einführung wurde rund 94 Prozent des Eigenkapitals verzehrt. Dieser hohe Eigenkapitalverzehr ist nicht mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Schulden des Kernhaushaltes sowie die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns der Stadt Jülich sind vergleichsweise überdurchschnittlich. Jülich gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Schulden je Einwohner. Kritisch ist insbesondere der hohe Bestand an Liquiditätskrediten. Hierdurch werden die zukünftigen Gestaltungsmöglichkeiten der Stadt stark eingeschränkt.
F6	Die in der Planung vorgesehenen Investitionsauszahlungen führen zu steigenden Investitionskrediten. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie werden voraussichtlich die zur Verfügung stehenden Mittel deutlich reduzieren, sodass ein noch höherer Anstieg der Verbindlichkeiten nicht auszuschließen ist.
F7	Die Stadt Jülich verstößt durch die Unterlassung der Bildung von Instandhaltungsrückstellungen gegen § 37 Abs. 4 KomHVO NRW.

Feststellung	
F8	Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Gebäude- sowie Infrastrukturvermögen. Insbesondere die Geschäftsgebäude, Feuerwehrgerätehäuser sowie Abwasserkanäle weisen hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Die notwendigen Reinvestitionsbedarfe in ältere Vermögensstrukturen hat die Stadt jedoch im Blick und plant hierfür die entsprechenden Mittel ein.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Jülich hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse nicht ein. Insbesondere durch die deutlich verspätete Aufstellung der Jahresabschlüsse fehlen wichtige Informationen zur Haushaltssituation.		
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung über das Finanzcontrolling informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.		
F3	Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Jülich über Ertragssteigerungen und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung, steigende Sozialkosten sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Jülich über Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.	E3	Die Stadt Jülich sollte ihren Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Die Haushaltskonsolidierung sollte hierbei nicht nur auf schwankungsanfällige und konjunkturabhängige Ertragspositionen ausgerichtet sein. Es sollte daher eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.
F4	Die Stadt Jülich hat in den Betrachtungsjahren mehr konsumtive Ermächtigungen übertragen als die Vergleichskommunen. Investitionen werden über mehrere Jahre geschoben. Dies birgt die Gefahr, dass zukünftig höhere Auszahlungen getätigt werden müssen, als Kreditermächtigungen im Haushaltsplan veranschlagt sind.	E4	Die Stadt Jülich sollte zukünftig in der Haushaltsplanung nur Maßnahmen einplanen, für die absehbar ist, dass sie im Haushaltsjahr tatsächlich abgewickelt werden können, damit die Auszahlungen mit der Kreditermächtigung korrespondieren.
F5	Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Jülich verbindlich geregelt.		
F6	Die Stadt Jülich hat keine strategischen Zielvorgaben für die Fördermittelakquise formuliert. Die Beantragung erfolgt dezentral. Eine zentrale Stelle ist zukünftig geplant. Derzeit hat die Stadt nur einen eingeschränkten Überblick über die förderfähigen Maßnahmen.		

Feststellung		Empfehlung	
F7	Ein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen existieren in Jülich nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.	E7.1	Die Stadt Jülich sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E7.2	Eine zentrale Stelle sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.
Beteiligungen			
		E0.1	Die Stadt Jülich sollte die notwendige Personalkapazität des Beteiligungsmanagements auch mit Blick auf die weitere Entwicklung des Beteiligungsportfolios hinsichtlich einer Aufstockung überprüfen. Die Personalkapazität sollte so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung auch in der Zukunft gewährleistet ist.
F1	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Jülich ergeben.	E1.1	Zukünftig sollten die Beteiligungsberichte mit den wirtschaftlichen Daten der drei Vorjahre einschließlich der Daten des Berichtsjahres (zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres) erstellt werden und dem Rat bis zum Ende des Folgejahres zur Kenntnis gebracht werden. Die Stadt Jülich sollte auf ihre Beteiligungen hinwirken, dass diese ihre Jahresabschlüsse rechtzeitig für die Erstellung des Beteiligungsberichtes zur Verfügung stellen. Sinnvoll könnte es sein, einen Zeitplan über eine Beteiligungsrichtlinie vorzugeben.
		E1.2	Auch bei Mehrheitsbeteiligungen, die sich noch im Aufbau befinden, sollte das Beteiligungsmanagement über die Entwicklungen (Plan-/Ist-Vergleiche) unterjährig durch die Gesellschaft unterrichtet werden. Der Rat sollte über die unterjährige Entwicklungen Kenntnis erlangen. Für die bis 2019 defizitäre Jülicher Immobiliengesellschaft mbH sollte ein unterjähriges Berichtswesen (mindestens halbjährlich) implementiert werden.
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht fast vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Jülich ergeben.	E2	Zukünftig sollten auch den sachkundigen Bürgern, die Gremienvertreter sind, die Stellungnahmen der jeweiligen Beteiligungen zugeleitet werden. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass diese Kenntnis über die Inhalte der Stellungnahmen erlangen.

Feststellung		Empfehlung	
Offene Ganztagsschulen			
F1	In der Stadt Jülich ist die Teilnahmequote an der OGS-Betreuung im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich. Dies liegt am fehlenden Platzangebot der Stadt. Für die Zukunft rechnet die Stadt mit weiter steigenden Teilnehmerzahlen. Dies wird sie bei der Platzvergabe vor Herausforderungen stellen.		
F2	Die Kooperationsverträge mit den beauftragten Trägern der OGS sind nicht auf dem aktuellsten Stand und müssen überarbeitet werden.	E2	Die Stadt Jülich sollte die Kooperationsverträge mit den OGS-Betreuungsträgern aktualisieren. Insbesondere die Finanzierungsweise sollte der aktuellen Verfahrensweise entsprechen.
F3	Die kurzen Kündigungsfristen ermöglichen der Stadt Jülich bei Bedarf ein flexibles Agieren und sind somit positiv zu sehen.		
F4	Es ist positiv, dass die Stadt Jülich den Schulentwicklungsplan hat aktualisieren lassen, um ein Raumkonzept für die OGS zu erstellen und zeitnah umzusetzen. Die Prognosen der Schulentwicklungsplanung beziehen allerdings nicht die beiden Betreuungsangebote der Stadt mit ein. Dies erschwert die Raumplanung.	E4	Zukünftige, regelmäßige Auswertungen und Prognosen der Entwicklung der Schülerzahlen, wie sie derzeit in Form des Schulentwicklungsplans vorliegen, sollten um das Themengebiet OGS und Übermittagsbetreuung erweitert werden. Es sollte konkret dargestellt werden, wie sich der Bedarf an Betreuungsplätzen an den einzelnen Schulen zukünftig verändert. Die Stadt Jülich sollte zudem eine Elternbefragung in Betracht ziehen, um die Wünsche und Erwartungen der Eltern herauszufinden.
F5	Der regelmäßige Austausch mit den OGS-Betreuungsträgern und den Schulleitungen sowie die Teilnahme an Arbeitsgemeinschaften im Kreis Düren erleichtern die Weiterentwicklung der offenen Ganztagschule.		
F6	Die Stadt Jülich bildet den Ressourceneinsatz für die OGS nicht in einem eigenen Produkt ab. Sie wertet Finanzdaten zur OGS nicht aus. Die Steuerung kann aufgrunddessen nicht mit Kennzahlen unterstützt werden.	E6.1	Die Stadt Jülich sollte den Ressourceneinsatz für die OGS transparent darstellen. Dazu sollte sie eigene Produkte für die OGS im Haushalt abbilden. Dabei sollten alle Erträge und Aufwendungen der OGS, in die entsprechenden Produkte verbucht werden.
		E6.2	Die Stadt Jülich sollte die Finanzdaten regelmäßig auswerten und Kennzahlen bilden. Hierzu können z.B. die Kennzahlen aus diesem Bericht fortgeschrieben werden. Diese sollten in ein Berichtswesen einfließen und zur Steuerung verwendet werden.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Der Fehlbetrag je OGS-Schüler wird in der Stadt Jülich zum einen durch die überdurchschnittlich hohen Elternbeiträge je OGS-Schüler und zum anderen durch die vergleichsweise geringen Aufwendungen je OGS-Schüler positiv beeinflusst. Durch den vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag je OGS-Schüler wird der Haushalt entlastet.		
F8	Die Stadt Jülich hat auf den OGS-Schüler gerechnet höhere Elternbeiträge als die meisten anderen Vergleichskommunen. Trotzdem schöpft sie nicht alle Möglichkeiten aus, um die Ertragssituation weiter zu verbessern und den Fehlbetrag so weit wie möglich zu senken.	E8	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Jülich, die Elternbeitragsatzung anzupassen, um die Ertragssituation weiter zu verbessern und somit den städtischen Haushalt weiter zu entlasten.
F9	Die Stadt Jülich hat geringere Transferaufwendungen als die meisten anderen Vergleichskommunen. Dies trägt zur Haushaltsentlastung bei.		
F10	Die Stadt stellt den OGS-Schülern eine unterdurchschnittliche Fläche zur Verfügung. Die OGS-Betreuungsflächen werden derzeit nicht mehrfachgenutzt. Die gpaNRW sieht die Planung, künftig verstärkt Mehrfachnutzungen einzurichten, positiv.	E10	Die Stadt sollte bei der Planung berücksichtigen, dass die OGS-Flächen möglichst effizient gestaltet werden und dabei auch Schulräume multifunktional und mehrfach genutzt werden können. So sollte auch bei voraussichtlich steigendem Betreuungsbedarf die Erweiterung der OGS-Flächen mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit stattfinden, eine überproportionale Flächenversorgung sollte vermieden werden.
Bauaufsicht			
		E0.1	Die Anzahl der intern und extern eingeholten Stellungnahmen sollte künftig erfasst und ausgewertet werden, damit mögliche zeitkritische Faktoren bekannt sind und bei Bedarf Notwendigkeit und Zeitdauer überprüft werden können.
F1	Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben hält die Stadt Jülich für die Entscheidung über die eingegangenen Bauanträge ein – die Eingangsüberprüfung der Anträge schafft sie jedoch nur selten im vorgegebenen Zeitrahmen. Inwieweit die erhobenen Gebühren den tatsächlichen Aufwand für die jeweiligen Leistungen decken, ermittelt die Stadt derzeit nicht.	E1.1	Die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW sollten auch bei der Eingangsüberprüfung des Bauantrages eingehalten werden, um rechtssicher zu handeln. Dafür sollte die Stadt Jülich Kapazitäten schaffen, um die erste Vollständigkeitsprüfung der Anträge unabhängig von der späteren Zuständigkeit der Mitarbeiter durchführen zu können.
		E1.2	Die festgesetzten Gebühren sollten – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden, um auf Anpassungsbedarfe im Gebührenrahmen frühzeitig reagieren zu können.
		E1.3	Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungsgrundlagen (z. B. ein Kriterienkatalog) vorliegen, um rechtssicher agieren zu können.

Feststellung		Empfehlung	
F2	In 2019 hat die Stadt Jülich keine Zurückweisungen oder Rücknahmen von Bauanträgen mehr zu verzeichnen. Dies führt die gpaNRW auf die guten Vorabinformationen zurück, die die Bauwilligen in Jülich beispielsweise über die Internetseiten der Stadt abrufen können.		
F3	Die Stadt Jülich kann bislang noch auf vorhandenes Erfahrungswissen der eingesetzten Kräfte zurückgreifen, um die Geschäftsprozesse routiniert abzuwickeln. Zwar unterstützt ein Bearbeitungsbogen in der eingesetzten Fachsoftware die Bauantragsbearbeitung, die Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnisse oder Abläufe sind aber noch nicht schriftlich fixiert, so dass bei Stellenwechsel oder Ruhestand ein Wissensverlust droht.	E3.1	Damit Erfahrungswissen erhalten bleibt und für etwaige Vertretungs- oder Nachfolgekräfte nutzbar wird, sollte eine Dienstanweisung zu Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnissen sowie Checklisten oder andere Arbeitshilfen zu den Geschäftsprozessen erstellt werden. Die Einhaltung der Vorgaben sollte überprüft werden.
		E3.2	Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte durchgängig ermöglicht werden, um die Bearbeitungsdauer sowie den Zugriff der Beteiligten auf Informationen zu optimieren.
F4	Der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist bei der Stadt Jülich klar strukturiert und weist kaum Ansatzpunkte für eine Beschleunigung des Verfahrens auf.	E4	Das Vier-Augen-Prinzip sollte für alle Entscheidungen – unabhängig von der sachbearbeitenden Stelle – gelten, um das eingesetzte Personal zu schützen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen und so die Verfahren rechtssicher abzuwickeln.
F5	Die Stadt Jülich erfasst derzeit noch keine Laufzeiten, so dass wichtige Informationen zur Steuerungsunterstützung und für die Berichtspflicht nach § 91 BauO NRW fehlen.	E5	Zur eigenen Dokumentation und Steuerungsunterstützung, aber auch um der seit Januar 2019 in § 91 der BauO NRW vorgesehenen Berichtspflicht nachzukommen, sollte die Stadt Jülich die Laufzeiten der Bauanträge erheben und die durchschnittlichen Dauern auswerten.
F6	Die Stadt Jülich weist gegenüber den Vergleichskommunen bezogen auf den Falleingang 2019 einen höheren Personaleinsatz für die Bauaufsicht je Fall auf. Somit ist eine Überprüfung sinnvoll, ob die Ursachen dafür von der Stadt beeinflusst werden können oder nicht, z. B. wenn das Personal noch mit unerledigten Fällen aus dem Vorjahr belastet ist.	E6	Die Stadt Jülich sollte die Kennzahlenergebnisse zum Anlass nehmen, eine Organisationsuntersuchung mit einem analytischen Stellenbemessungsverfahren durchzuführen. Wenn Personalkennzahlen ausgewertet und weiter fortgeschrieben werden, kann die Stadt auf Entwicklungen frühzeitig reagieren bzw. die Ursachen für Veränderungen in der Kennzahl analysieren und steuernd eingreifen.
F7	Die Fachsoftware der Stadt Jülich ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Ein weiterer Ausbau der digitalen Bearbeitung hängt von den verfügbaren finanziellen Mitteln ab und kommt daher nicht so zügig voran, wie er aus verfahrensökonomischer Sicht wünschenswert wäre.	E7	Die Bauakte sollte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Jülich einerseits Beteiligungen digital schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung automatisiert elektronisch erledigen kann.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Im Bereich der Bauaufsicht hat die Stadt Jülich bislang für die Aufgabenerfüllung über die gesetzlichen Fristvorgaben etc. hinaus noch keine eigenen Ziele z. B. über zu erreichende Zielwerte definiert. Somit ist eine zielgerichtete Steuerung kaum möglich und die Zielerreichung nicht messbar.	E8	Die Stadt Jülich sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fort-schreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen bilden. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.
Vergabewesen			
F1	Wichtige Synergieeffekte können durch die Aufteilung auf zwei Vergabestellen (Bau-leistungen und übrige Leistungen) noch nicht genutzt werden. Die jeweiligen Verga-beverfahren können grundsätzlich auf Basis der aktuell bestehenden Regelungen rechtssicher durchgeführt werden.	E1.1	Die getrennten beiden Vergabestellen der Stadt Jülich sollten zu einer Zentralen Vergabestelle zusammengeführt werden, um ein einheitliches Abarbeiten der Vergabeverfahren sicherzustellen und Synergieeffekte in vollem Umfang nutzen zu können.
		E1.2	Die Regelungen für den Bereich der Bauleistungen sollten ebenfalls in der aktuellen Vergabeordnung entsprechend verankert werden, damit die Vergabeverfahren auf einer aktuellen einheitlichen Grundlage abgewickelt werden. Die Stadt Jülich kann sich dabei beispielsweise an der Muster-Vergabedienstanweisung der gpaNRW ori-entieren.
		E1.3	Die Stadt Jülich sollte prüfen, ob sie weitere durch die Änderung der Vergabegrund-sätze eröffnete Ausschöpfungsmöglichkeiten des rechtlichen Rahmens umsetzt. Durch die so teilweise ermöglichte zügigere Abwicklung von Auftragsvergaben kann sie Vorteile sichern.
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung wird zwar über die durchzuführenden Vergabeverfah-ren informiert – eigene verbindliche und einheitliche Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung hat die Stadt Jülich aber noch nicht für alle Vergabever-fahren festgelegt.	E2	Die Beteiligung bzw. die Mitwirkung der örtlichen Rechnungsprüfung sollte für alle Vergabeverfahren verbindlich in der Vergabeordnung geregelt sein, damit sie bei der Stadt Jülich einheitlich erfolgt. Bei Vergaben unter 20.000 Euro sollte ebenfalls eine Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung - zumindest stichprobenweise - si-chergestellt werden.
F3	Die Stadt Jülich verfügt über ein ausführliches und sehr gut gegliedertes „Handbuch Antikorruption“ vom Januar 2010. Dieses führt zwar z. B. den Punkt „2.2.10 Schwachstellen-/Risikoanalyse“ auf – jedoch wurde bislang ein entsprechender Ge-fährdungskatalog noch nicht aufgestellt.	E3	Die Stadt Jülich sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und diese in regel-mäßigen Abständen wiederholen sowie den im Handbuch Antikorruption vorgese-henen Gefährdungskatalog aufstellen bzw. fortschreiben. Dabei sollte sie im Wege einer Befragung auch alle Bediensteten einbeziehen, damit Erfahrungen zur bishi-ri-gen Korruptionsprävention eingebracht und neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen erfasst werden können.
F4	Die im Handbuch Antikorruption vorgesehene Dienstanweisung zum Sponsoring ist bislang nicht verabschiedet, so dass keine einheitliche transparente Abwicklung si-chergestellt ist.	E4	Die Stadt Jülich sollte – wie beabsichtigt – alle Sponsoringleistungen verbindlich re-geln und dabei zudem die Ausführungen der überörtlichen Prüfung berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Jülich hat kein systematisches Bauinvestitionscontrolling z. B. in einer zentralen Organisationsform installiert.		
F6	Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen erfolgt bei der Stadt Jülich bislang nicht, sie kann aber projektbezogen über die (ggf. extern) eingesetzte Projektsteuerung erfolgen.	E6	Die Stadt Jülich sollte bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling treffen. Dabei sollte sie die Anwendungsfälle sowie Verantwortliche festlegen, so dass bereits in frühen Phasen des Bauprojektes belastbare Planungen vorgelegt werden müssen und die Kostentransparenz erhöht wird.
F7	Die Stadt Jülich weist gegenüber den Auftragswerten nur vergleichsweise geringe Abweichungen auf. Sie erreicht somit gut ihre monetären Ziele.	E7	Die Stadt Jülich sollte die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent“ weiter fortschreiben und beobachten. Steigen die Abweichungen an, sollte sie eingreifen und beispielsweise das Erstellen der Leistungsbeschreibungen überprüfen.
F8	Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in der Stadt Jülich noch nicht vorhanden. Hierdurch fehlen Informationen zu Häufigkeit, Umfang und Ursachen von Nachträgen.	E8	Die Stadt Jülich sollte die projekt- bzw. fachabteilungsbezogene Bearbeitung der Nachträge auf eine zentrale Erfassung und Auswertung umstellen, um Verbesserungsmöglichkeiten z. B. bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen zu erkennen.
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Jülich hat eine unvollständige Datenbasis zur Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Auf der Grundlage einer vollständigen Erfassung in einer Excel-Datei wird derzeit eine Fachsoftware-unterstützte Datenbank aufgebaut. Sie ist noch unvollständig. Die Erhaltungsaufwendungen werden nicht differenziert nach Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblicher Erhaltung erfasst. Dadurch können steuerungsrelevante Kennzahlen nur eingeschränkt gebildet werden.	E1	Die Aufwendungen der Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblichen Erhaltung sollten separat ermittelt werden, um die Steuerungsmöglichkeiten der Verkehrsflächenenerhaltung zu verbessern.
F2	Mit dem Aufbau einer softwarebasierten Straßendatenbank optimiert die Stadt Jülich die Datenlage. Derzeit sind zwei Systeme parallel vorhanden, bis in die softwarebasierte Datenbank alle Informationen übernommen sind. Es fehlt eine Verbindung zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung. Anlagenabnutzungsgrade werden linear berechnet, eine stichtagsbezogene körperliche Inventur ist seit 2009 nicht mehr erfolgt.	E2.1	Die Stadt Jülich sollte nur eine vollständige und aktuelle Straßendatenbank führen. Daher sollte die Fachsoftware bald die Excel-Datei ablösen. Damit das Programm sinnvoll eingesetzt werden kann, ist zunächst eine Schulung der Mitarbeitenden erforderlich.
		E2.2	Die Stadt Jülich sollte ihr gesamtes Verkehrswegenetz (ggf. mit externer Hilfe) untersuchen und bewerten.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Jülich hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Der Ressourceneinsatz kann nicht in der tatsächlichen Höhe auf Vollkostenbasis dargestellt werden.	E3	Die Stadt Jülich sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen, um die Informationsgrundlage für Steuerungszwecke zu verbessern.
F4	Die Stadt Jülich hat für das Verkehrsflächenmanagement keine strategischen Ziele formuliert. Auch kann die Zielerreichung nicht gemessen werden, da entsprechende Kennzahlen fehlen.	E4	Die Stadt Jülich sollte Vorgaben und Ziele für die Verkehrsflächen definieren und mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Jülich funktioniert gut, Verbesserungen sind aber möglich. Die Koordination der Aufbrüche sollte frühzeitig und regelmäßig mit den Versorgungsträgern erfolgen. Durchzuführende Maßnahmen werden nach Möglichkeit während der Bauphase sowie zum Ende der Gewährleistungsfrist kontrolliert. Mit der Straßendatenbank wird das Aufbruchmanagement unterstützt.	E5	Um zukünftig über alle Baumaßnahmen möglichst frühzeitig informiert zu werden, sollte die Stadt Jülich über ihre Datenbank ein Online-Portal einrichten. Da können alle Versorger direkt ihre geplanten Maßnahmen eintragen. So kann die Stadt die Baumaßnahmen aller Beteiligten frühzeitig miteinander koordinieren.
F6	Bei der Stadt Jülich steht das Fachamt mit der Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Der Abgleich von Daten für das Straßenvermögen findet weitestgehend in Papierform statt. Mit dem Einsatz einer Fachsoftware (Straßendatenbank) wird die Grundlage geschaffen, die vorhandenen Abläufe zu digitalisieren und so die Schnittstellenprozesse zu optimieren.		
F7	Seit der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Jülich keine körperliche Inventur mit einer flächendeckenden Zustandserfassung der Straßen durchgeführt. Ein flächendeckender Abgleich zwischen Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank fehlt derzeit.	E7.1	Die Stadt Jülich sollte gemäß den gesetzlichen Vorgaben Inventuren ihrer Verkehrsflächen vornehmen, auch um eine bessere Informationsbasis zu ihren Verkehrsflächen zu erhalten.
		E7.2	Die Planung der Haushaltsmittel für die Instandhaltung und Instandsetzung von Verkehrsflächen sollte auf der Grundlage der flächendeckend in der Straßendatenbank hinterlegten Zustände erfolgen.
		E7.3	Die Stadt Jülich sollte mittelfristig eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten. So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Kämmerei stattfindet. Auch sollten Fachabteilung und Kämmerei entsprechende Zugriffsrechte (Leserechte) auf die jeweilige Software erhalten. So können Fachabteilung und Kämmerei eigenständig die jeweils erforderlichen Informationen einsehen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist rückläufig. Das gilt auch für die Verkehrsflächenquote. Das macht deutlich, dass bei den Verkehrsflächen ein Werteverzehr zu verzeichnen ist.		
F9	Der überwiegende Teil der Verkehrsflächen befindet sich in einem mittleren Zustand. Die Wirtschaftswege haben bereits einen großen Teil der Nutzungsdauer überschritten.		
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Jülich in ihre Straßen liegen unterhalb des Richtwertes. Eine aktuelle Zustandserfassung wird den erforderlichen Unterhaltungsbedarf zeigen.		
F11	Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Jülich ein Risiko darstellen.	E11	Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Jülich regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Verkehrsflächen oder Höhe der Unterhaltungsaufwendungen auswerten und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den bilanziellen Werteverzehr der Verkehrsflächen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Jülich 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.

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben wird. Da die Höhe dieser Auswirkungen zurzeit noch unklar ist, konnten sie zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Haushaltssituation und Haushaltssteuerung einfließen.

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der **Handlungsbedarf** der Stadt Jülich, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist weiterhin hoch. Jülich ist durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen in Form der Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) in der Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Die Stadt geht jedoch davon aus, den planmäßigen Ausstieg aus dem HSK im Jahr 2020 zu erreichen.

Das **Ist-Ergebnis** 2018 schließt mit einem Fehlbetrag von 2,8 Mio. Euro ab. Damit gehört die Stadt im interkommunalen Vergleich 2018 zu dem Viertel der Kommunen mit den schlechtesten Jahresergebnissen je Einwohner. Die Jahresergebnisse sind im Betrachtungszeitraum bis 2018 durchweg negativ.

Jülich plant im **Nachtragshaushalt** 2020 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich ausgeglichene Jahresergebnisse. Die geplante positive Ergebnisentwicklung basiert hierbei wesentlich auf die gute gesamtwirtschaftliche Situation vor der Corona-Pandemie. Insbesondere die Gewerbesteuer sowie die Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs sind stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Diese Positionen kann die Stadt kaum beeinflussen, so dass von allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken auszugehen ist. Selbst steuern konnte die Stadt die Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B im Jahr 2019 auf 690 v. H.. Weitere Erhöhungen der Hebesätze sind im Planungszeitraum bis 2023 nicht geplant.

Die Haushaltsplanung basiert zum Zeitpunkt der Planung auf nachvollziehbaren Grundlagen. Jedoch kann aktuell nicht abgeschätzt werden, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Jülich sein werden. Es ist davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise erheblich verschlechtern wird. Sollten die zukünftigen Jahresergebnisse negativ ausfallen, droht der Stadt eine bilanzielle Überschuldung.

Der **Eigenkapitalverzehr** der Stadt ist enorm. Seit der NKF-Einführung im Jahr 2009 wurden 94 Prozent des Eigenkapitals verbraucht. Dieser hohe Eigenkapitalverzehr ist nicht mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Herstellung des Haushaltsausgleichs im Rahmen des HSK muss daher oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben. Ziel der Stadt muss es sein, ihr Eigenkapital langfristig zu erhalten.

Der Kernhaushalt sowie der Konzern Stadt Jülich haben im interkommunalen Vergleich mehr Verbindlichkeiten und **Schulden** als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Begründet ist dies insbesondere an dem hohen Bestand an Liquiditätskrediten. Diese wurden im Jahresabschluss 2018 mit 94 Mio. Euro bilanziert.

Die in der Planung vorgesehenen Investitionsauszahlungen führen zu steigenden Investitionskrediten. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie werden zwangsläufig auch die zur Verfügung stehenden Mittel deutlich reduzieren, sodass zukünftig ein noch höherer Anstieg der Verbindlichkeiten nicht auszuschließen ist. Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Gebäude- sowie Infrastrukturvermögen. Diese hat die Stadt im Blick und plant hierfür bereits die entsprechenden Mittel ein.

Die Stadt Jülich bildet im Betrachtungszeitraum keine **Instandhaltungsrückstellungen** und verstößt somit gegen § 37 Abs. 4 KomHVO NRW.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt die Stadt Jülich nicht fristgerecht. Den Entscheidungsträgern der Verwaltung und der politischen Gremien liegen jedoch die **Informationen zur Steuerung** der Haushaltswirtschaft vor. Über ein Finanzcontrolling erhalten diese die notwendigen Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Durch **Konsolidierungsmaßnahmen** konnte die Stadt Jülich teilweise Aufwandssteigerungen kompensieren. Weitere Anstrengungen sind jedoch erforderlich. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit ihre Ertragssituation, hat die Stadt Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren. Jülich kann sich dabei nicht allein auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen. Insbesondere eine weitere Reduzierung der Aufwendungen sollte bei der Konsolidierung daher intensiver in den Blick genommen werden.

Die Stadt hat in den Betrachtungsjahren mehr konsumtive **Ermächtigungen** übertragen als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat Jülich verbindlich geregelt. Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen nutzt die Stadt im Betrachtungszeitraum durchschnittlich zu lediglich 33,52 Prozent aus. Investitionen werden in Jülich über mehrere Jahre geschoben. Dies birgt die Gefahr, dass zukünftig höhere Auszahlungen getätigt werden müssen, als Kreditermächtigungen im Haushaltsplan veranschlagt sind.

Jülich fehlt es an konkreten und schriftlichen Regelungen zum Umgang mit **Fördermitteln**. Die Beantragung erfolgt dezentral. Eine zentrale Stelle ist zukünftig geplant. Ein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen existieren in Jülich nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden. Zudem

sollte eine zentrale Stelle Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren.

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:
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

Die gpaNRW analysiert hierzu 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 und 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 rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet werden, zum Beispiel durch sinkende Erträge bei der Gewerbesteuer und der Einkommen- und Umsatzsteuer oder zusätzliche Aufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Zurzeit ist jedoch nicht abschätzbar, wie weitreichend die Folgen für die Kommunen sein werden. Unklar ist zudem, inwieweit etwaige Unterstützungsmaßnahmen des Landes oder des Bundes diese Auswirkungen abfedern können. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass sich die Haushaltssituation gegenüber dem Stand der Prüfung verschlechtern wird. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Jülich 2014 bis 2020⁵

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen		HPI
2020	bekannt gemacht			HPI

Die in der Nachtragssatzung 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW bei der überörtlichen Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

⁵ Stand: 17. August 2020

1.3.1 Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Jülich ist durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen in Form eines genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. In ihrer Planung stellt die Stadt ab dem Jahr 2020 ausgeglichene Haushalte dar. Jülich geht davon aus, den planmäßigen Ausstieg aus dem HSK im Jahr 2020 zu erreichen.

Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie 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 Jülich 2014 bis 2020

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ausgeglichener Haushalt						
fiktiv ausgeglichener Haushalt						
genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage						
HSK genehmigt	X	X	X	X	X	X

Aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegt die Stadt Jülich bereits seit vielen Jahren. Seit dem Jahr 2010 befindet sich die Stadt in der Haushaltssicherung. Die Haushaltssicherungskonzepte (HSKe) der Jahre 2010 bis 2012 hatte die Kommunalaufsicht nicht genehmigt, da die Stadt den Haushaltsausgleich nicht im Planungszeitraum darstellen konnte. Damit hatte die Stadt Jülich in dieser Zeit die Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung zu beachten. Ab dem Doppelhaushalt 2013/2014 wurden sämtliche Haushaltssatzungen, Nachtragssatzungen sowie aufgestellte HSKe seitens der Kommunalaufsicht genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Jülich 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis* in Tausend Euro	-12.279	-19.641	-7.157	-5.370	-2.751
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage** in Tausend Euro	38.796	19.244	14.545	9.705	7.217
Fehlbetragsquote in Prozent	24,0	50,5	33,0	35,6	27,6

*) Die vorläufigen Jahresergebnisse 2016 bis 2018 werden direkt mit der allgemeinen Rücklage verrechnet.

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

Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2010 vollständig verbraucht. Die allgemeine Rücklage wurde seitdem anteilig durch die defizitären Jahresergebnisse reduziert.

Jahresergebnisse und Rücklagen Jülich 2019 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.358	0	427	62	1.994
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage** in Tausend Euro	5.671	5.634	6.023	6.047	8.004
Fehlbetragsquote in Prozent	46,5	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis

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

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

Nach Hochrechnungen der Stadt fällt der Fehlbetrag im Jahresergebnis 2019 höher aus als im Haushaltsansatz vorgesehen. Dies liegt insbesondere daran, dass der Ansatz der Gewerbesteuererträge deutlich unterschritten wird.⁶ Hierdurch wird die Allgemeine Rücklage weiter reduziert.

Die Planung der Stadt Jülich sieht ab dem Nachtragshaushalt 2020 durchweg ausgeglichene Jahresergebnisse vor. Sie geht damit davon aus, den planmäßigen Ausstieg aus dem HSK im Jahr 2020 zu erreichen. Trotz der Auswirkungen der Corona-Pandemie wird nach ersten Prognosen der Stadt der Ansatz der Gewerbesteuererträge 2020 erreicht und der geplante ausgeglichene Haushalt könnte erreicht werden.⁷

Inwiefern die Planungen Risiken unterliegen, analysiert die gpaNRW im Berichtsteil „1.3.3 Plan-Ergebnisse“.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

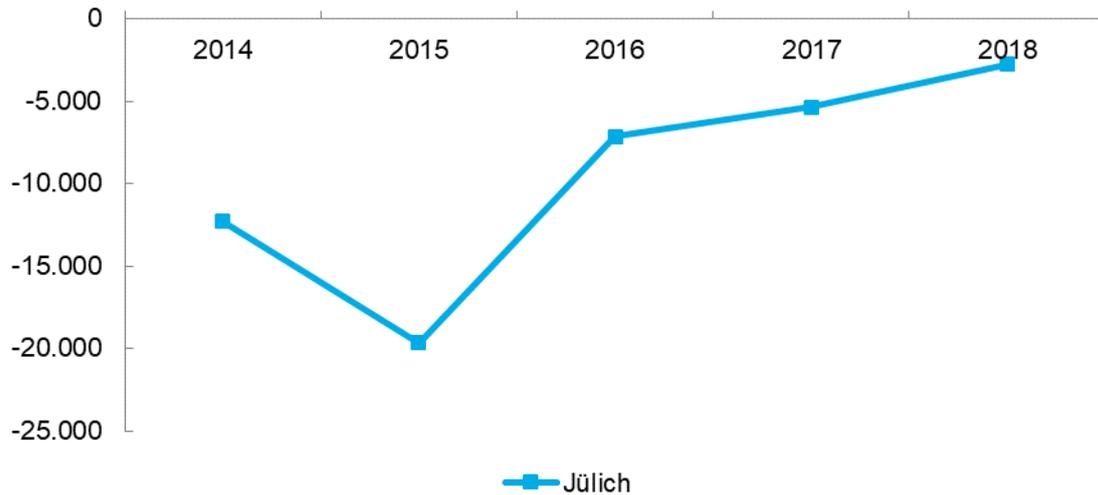
Die Jahresergebnisse der Stadt Jülich sind im Betrachtungszeitraum bis 2018 durchweg negativ. Das Defizit konnte zumindest im Jahr 2018 auf 2,8 Mio. Euro reduziert werden. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass dieses Jahresergebnis von der guten gesamtwirtschaftlichen Situation begünstigt wurde. Das Jahresergebnis ist insofern besser als die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Jülich.

⁶ Stand: 17. August 2020

⁷ Stand: 17. August 2020

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.

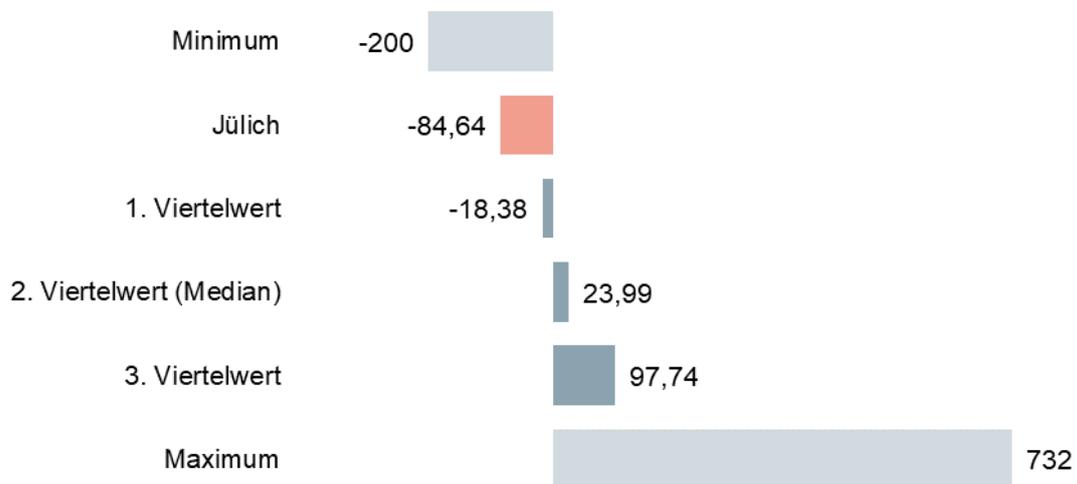
Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Jülich in Tausend Euro 2014 bis 2018



Die Ist-Ergebnisse der **Stadt Jülich** haben sich in den zurückliegenden Jahren verbessert. Maßgeblichen Anteil hieran haben insbesondere die Erträge aus Zuweisungen, Steuern und Kostenerstattungen. Die beiden ersten Positionen werden wesentlich begünstigt durch die gute konjunkturelle Lage. Dennoch fielen sämtliche Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum negativ aus. Im schlechtesten Jahresergebnis der Zeitreihe (2015) waren die Gewerbesteuererträge und die Schlüsselzuweisungen rund elf Mio. Euro niedriger, als die Durchschnittswerte der Jahre 2014 bis 2018.

Im interkommunalen Vergleich des Jahresergebnisses 2018 je Einwohner gehört Jülich zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Defiziten:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben.⁸ Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

⁸ Außerordentliche Aufwendungen in Höhe von einer Mio. Euro.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“⁹

Jahresergebnis	-2.751
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-29.636
Bereinigungen Sondereffekte	+1.000
= bereinigtes Jahresergebnis	-31.388
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	+22.909
= strukturelles Ergebnis	-8.478

Das von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist wesentlich schlechter als das Jahresergebnis der Stadt Jülich. Wie in den Jahren zuvor profitiert auch das Jahresergebnis 2018 von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne die in den letzten Jahren außerordentlich positive Entwicklung bei diesen Ertragsarten wäre die Ist-Situation der Stadt Jülich deutlich schlechter. So ist der Durchschnittswert der Gewerbesteuererträge 2014 bis 2018 um 4,2 Mio. Euro niedriger als die Gewerbesteuererträge in Höhe von 21,3 Mio. Euro, die die Stadt 2018 erhalten hat. Darüber hinaus sind die Durchschnittswerte der Schlüsselzuweisungen und der Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer sowie Umsatzsteuer insgesamt um 4,2 Mio. Euro niedriger als die tatsächliche Position des Jahres 2018. Auf der Aufwandsseite war die Kreisumlage 2018 um 1,3 Mio. Euro höher als die Durchschnittswerte der Vorjahre.

Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im folgenden Kapitel „1.3.3 Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

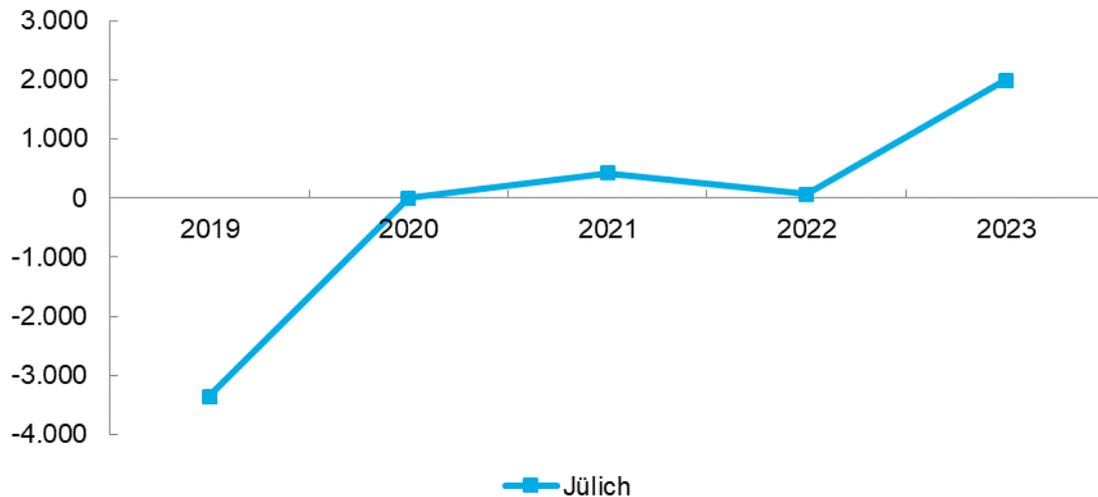
→ Feststellung

Der Nachtragshaushalt 2020 der Stadt Jülich sieht ab 2020 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich positive Jahresergebnisse vor. Die Planung basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen und weist keine zusätzlichen Risiken aus.

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

⁹ Berechnung siehe Tabelle 4 in der Anlage.

Jahresergebnisse Jülich in Tausend Euro 2019 bis 2023



Die Stadt Jülich plant nach dem aktuellen Nachtragssatzung 2020 für 2023 einen Überschuss von zwei Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	8.087	8.954	867	2,1
Gewerbesteuer	21.270 (17.091)	21.807	537 (4.716)	0,5 (5,0)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	17.076 (15.559)	21.159	4.083 (5.600)	4,4 (6,3)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.823 (2.662)	4.207	384 (1.545)	1,9 (9,6)
Ausgleichsleistungen	1.602 (1.540)	1.904	302 (364)	3,5 (4,3)
Schlüsselzuweisungen	8.754 (7.266)	13.711	4.957 (6.445)	9,4 (13,5)
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	20.722	19.829	-893	-0,9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	13.631	13.028	-603	-0,9

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Gewerbsteuerumlage	1.423	1.488	65	0,9
Fonds Deutscher Einheit	1.353	0	-1.353	-100,0
Kreisumlage	20.348 (19.061)	23.325	2.977 (4.264)	2,8 (4,1)

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 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.

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

Die Erträge aus der **Grundsteuer B** steigen im Vergleich des Ist-Ergebnisses 2018 mit dem Ende der mittelfristigen Planung 2023 um 0,9 Mio. Euro an. Der Hebesatz wird im Jahr 2019 auf 690 v. H. erhöht und wird bis zum Ende des Planungszeitraums beibehalten. Die Orientierungsdaten des Landes werden in der mittelfristigen Planung zugrunde gelegt.¹⁰ Bei der Ertragsplanung 2020 der Grundsteuer B liegen bei der Stadt Jülich keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken vor.

Der Planansatz der **Gewerbsteuererträge** orientiert sich am letzten vorliegenden Ergebnis zum Planungszeitpunkt. Zudem werden aktuelle Entwicklungen berücksichtigt. In der Planung wird der aktuelle Hebesatz von 513 v. H. wiederum bis zum Ende des Planungszeitraums beibehalten. Die Gewerbesteuererträge steigen vom Durchschnittswert der Jahre 2014 bis 2018 bis zum Planwert des Jahres 2023 um 4,7 Mio. Euro an. Sollten sie nicht in geplanter Höhe erzielt werden können, ergibt sich ein Risiko für den Haushalt der Stadt Jülich und der geplante Haushaltsausgleich wäre gefährdet. Die Entwicklung der Gewerbesteuern in den letzten Jahren hat gezeigt, dass diese starken Schwankungen unterliegen. Zwischen dem schlechtesten (2015) und dem besten (2017) Ergebnis im Betrachtungszeitraum liegt eine Differenz von rund zwölf Mio. Euro. Die Entwicklung der Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig. Daher unterliegt die Planung 2020 einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko.

Bei der Planung der **Schlüsselzuweisungen**, des **Gemeindeanteils an Gemeinschaftssteuern** und der **Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich** orientiert sich die

¹⁰ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2019 Az. 304-46.05.01-264/19

Stadt Jülich an den Orientierungsdaten des Landes. Die gpaNRW sieht bei diesen konjunkturabhängigen Ertragspositionen lediglich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Stadt Jülich plant die **Personalaufwendungen** anhand der tatsächlichen Verhältnisse, die ihr bis zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltes bekannt sind. Sie berücksichtigt absehbare Fluktuationen und Neuzugänge auch im mittelfristigen Planungszeitraum. Bei den Fluktuationen wurde somit auch das Personal der Kindertageseinrichtungen berücksichtigt, welches zum 1. August 2019 in die Trägerschaft der Kreismäuse AöR, die zum Kreis Düren gehört, gewechselt ist. Daher sinken die Personalaufwendungen im Vergleich des Ist-Ergebnisses 2018 zum Plan-Ergebnis 2023 um 0,9 Mio. Euro.

Die zum Zeitpunkt der Planung vorliegenden Tarifsteigerungen preist die Stadt mit den tatsächlichen Steigerungsraten ein. Für die mittelfristige Planung orientiert sich die Stadt an den Orientierungsdaten des Landes. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Orientierungsdaten des Landes bei den Personalaufwendungen eine Zielgröße darstellen, die die Kommunen erreichen sollen. Die tatsächlich erzielten Tarifabschlüsse liegen regelmäßig über diesen Steigerungsraten. Die Personalaufwendungen können aber nur dann um höchstens ein Prozent steigen, wenn die tatsächlichen, ggf. höheren Tarif- und Besoldungssteigerungen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen im Personalaufwandsbereich kompensiert werden. Dies ist in Jülich der Fall. Konsolidierungsmaßnahmen im Personalbereich wurden im HSK erarbeitet und werden weiterhin umgesetzt. Als nicht umsetzbare Maßnahme hat sich jedoch die Deckelung des Personalaufwandes auf den Stand des Jahres 2013 gezeigt. Bereits 2014 konnte Jülich diese Maßnahme nicht einhalten. Als Konsolidierungsmaßnahme prüft die Stadt Jülich bei jeder freiwerdenden Stelle die Notwendigkeit der Wiederbesetzung. Zudem hat sie für die Wiederbesetzung geringere Beträge veranschlagt, da sie davon ausgeht, dass dann jüngere Mitarbeiter mit einer niedrigeren Besoldung die Aufgaben wahrnehmen werden. Grundsätzlich besteht bei der mittelfristigen Planung der Personalaufwendungen dennoch das Risiko, dass zukünftige Tarif- und Besoldungssteigerungen nicht kompensiert werden können. Dies hängt in erster Linie von der Höhe der Tarifabschlüsse ab, die die Stadt Jülich nicht beeinflussen kann. Daher besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** bleiben im Planungszeitraum annähernd konstant. Die Planung erfolgt auf Grundlage der Meldungen vom jeweiligen Fachamt. Die Stadt Jülich hat diese Meldungen mit den Ergebnissen der Vorjahre verglichen, um mögliche Kürzungen zu identifizieren. Soweit möglich wurden bestimmte Positionen gekürzt. Der Haushaltsansatz wurde in den letzten Jahresabschlüssen stets unterschritten. Im Jahresabschluss 2018 fielen die Aufwendungen rund 2,5 Mio. Euro geringer aus als in der Planung vorgesehen, da nicht alle Maßnahmen umgesetzt werden konnten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW bei dieser Aufwandsposition nicht.

Die Stadt Jülich hat bei den **Steuerbeteiligungen** die nach derzeitiger Rechtslage ab 2020 wegfallende Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ entsprechend eingeplant.

Die Höhe der **Kreisumlage** wird durch den vom Kreis festgelegten Umlagesatz und die Umlagegrundlagen der Stadt (Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen) bestimmt. Die Stadt Jülich berücksichtigt diese Faktoren und plante die Kreisumlage anhand des Bedarfes des Kreises Düren und der Umlagegrundlage nach dem GFG. Die Umlagesätze des Kreises für die Jahre 2021 bis 2023 stehen unter dem Vorbehalt, dass die zugrunde gelegten Kalkulationsgrundlagen im mittelfristigen Planungszeitraum eintreffen. Insofern besteht ein allgemeines

haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die von der Stadt im mittelfristigen Planungszeitraum eingeplante Kreisumlage nicht ausreicht. Ein zusätzliches Risiko besteht nicht.

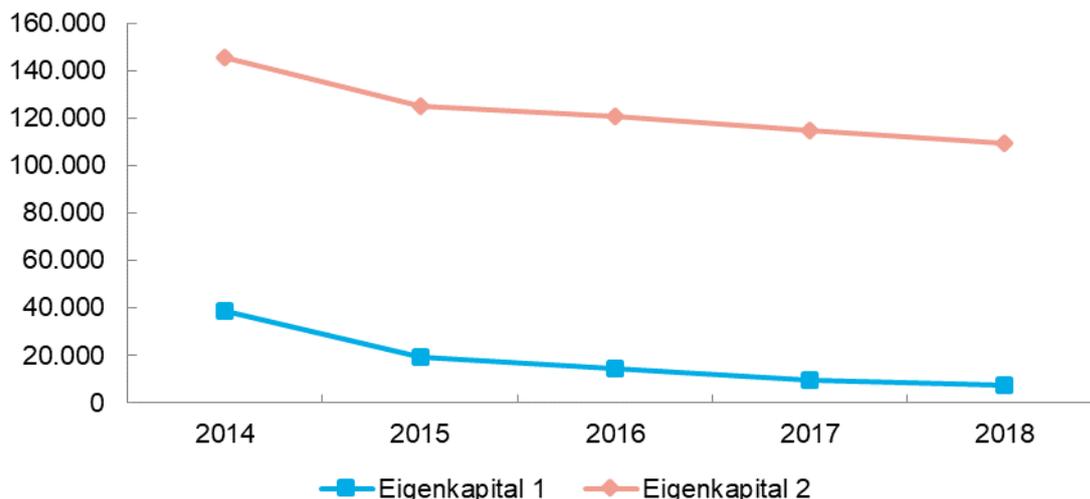
1.3.4 Eigenkapital

→ **Feststellung**

Jülich gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Eigenkapitalquoten. Seit der NKF-Einführung wurde rund 94 Prozent des Eigenkapitals verzehrt. Dieser hohe Eigenkapitalverzehr ist nicht mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

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 Jülich in Tausend Euro 2014 bis 2018

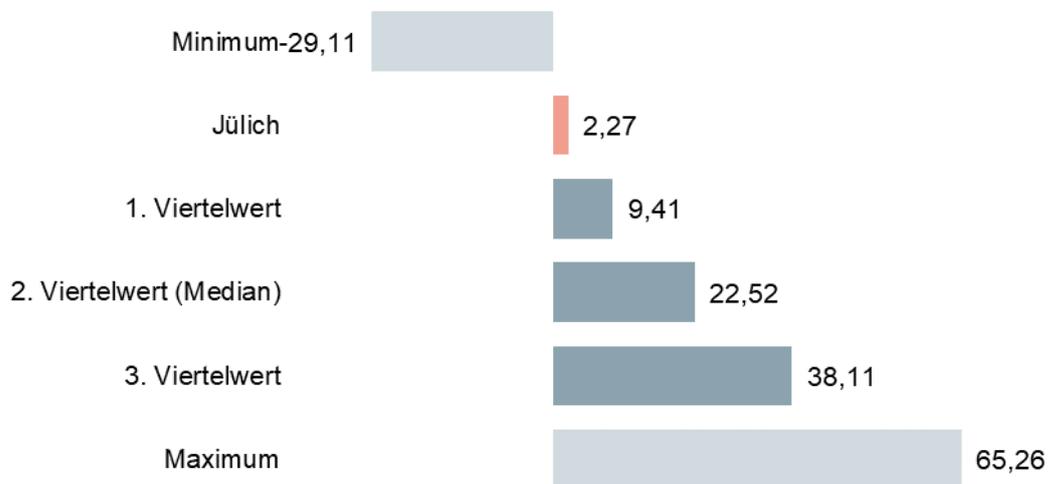


Eigenkapital 2 = Summe aus Eigenkapital und Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Im Eckdatenvergleich ist die Eigenkapitalausstattung der **Stadt Jülich** um rund 32 Mio. Euro gesunken. Seit der Eröffnungsbilanz im Jahr 2009 wurde das Eigenkapital durch Fehlbeträge sogar um rund 104 Mio. Euro reduziert. Dies entspricht einem Rückgang von 94 Prozent. Die Eigenkapitalquoten von Jülich sind damit einhergehend rückläufig. Dieser Eigenkapitalverzehr steht nicht im Einklang mit dem im NKF verankerten Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit. Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz werden in der Tabelle 5 der Anlage zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Bei der Eigenkapitalquote 1 gehört Jülich 2018 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich 2018 der Eigenkapitalquote 2 positioniert sich die Stadt Jülich ebenfalls unterdurchschnittlich und gehört wiederum zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten:

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2018

Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
34,54	-11,32	35,24	53,36	68,20	80,11	42

1.3.5 Schulden und Vermögen

→ Feststellung

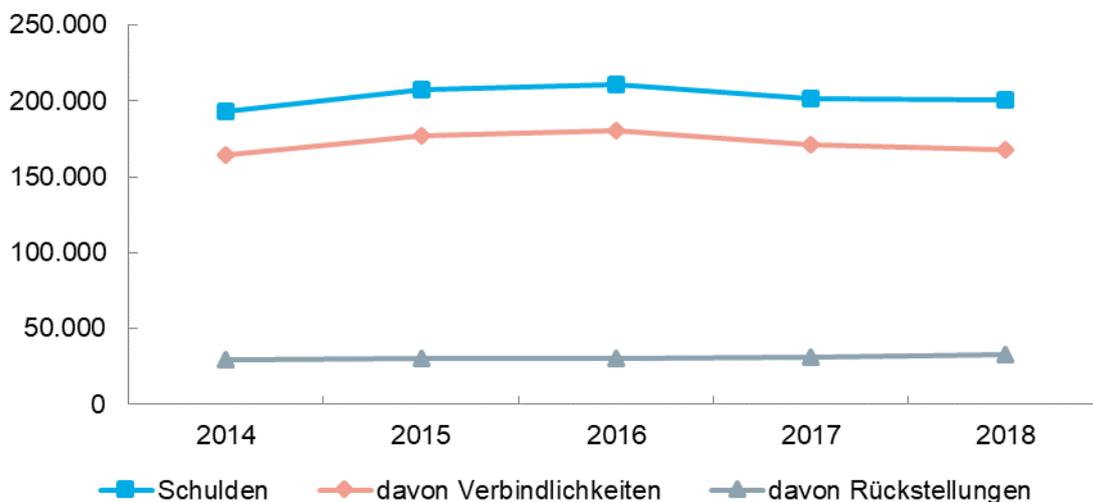
Die Schulden des Kernhaushaltes sowie die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns der Stadt Jülich sind vergleichsweise überdurchschnittlich. Jülich gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Schulden je Einwohner. Kritisch ist insbesondere der hohe Bestand an Liquiditätskrediten. Hierdurch werden die zukünftigen Gestaltungsmöglichkeiten der Stadt stark eingeschränkt.

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.

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabchluss ein.

Die Schulden der **Stadt Jülich** haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Schulden Jülich in Tausend Euro 2014 bis 2018

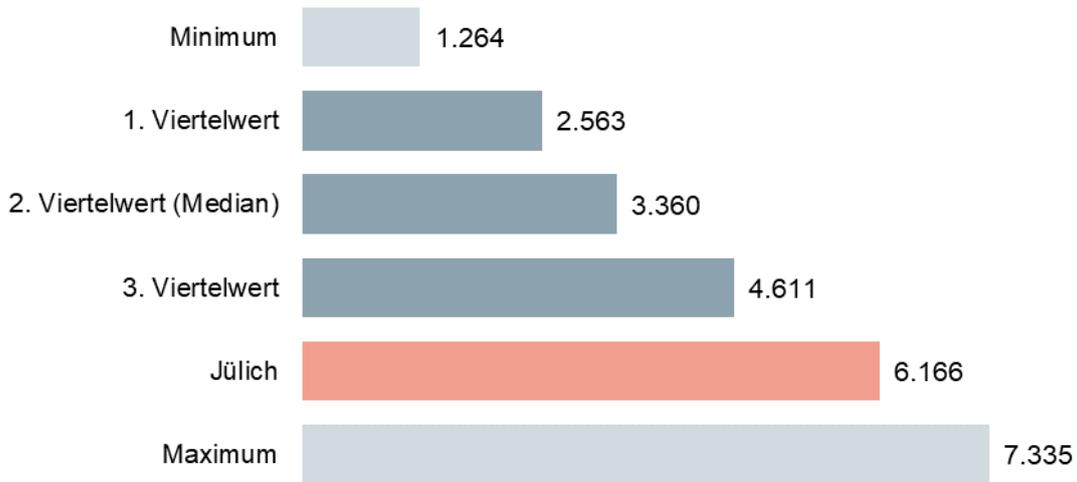


Bei der Stadt Jülich sind die Schulden im Betrachtungszeitraum zunächst leicht gestiegen, wobei die Tendenz seit 2016 wiederum leicht sinkend ist. Der Anstieg ist insbesondere auf die stark gestiegenen Liquiditätskredite zurück zu führen.¹¹

Im interkommunalen Vergleich 2018 sind die Schulden je Einwohner überdurchschnittlich:

¹¹ Siehe Tabelle 6 in der Anlage.

Schulden je Einwohner 2018



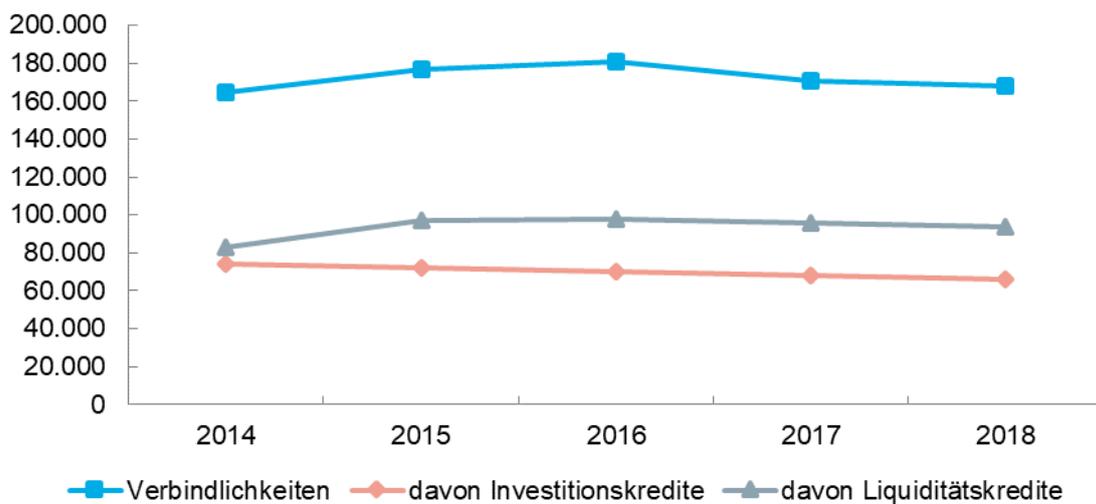
In den interkommunalen Vergleich sind 42 Werte eingeflossen.

Jülich gehört im interkommunalen Vergleich zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Schulden je Einwohner. Lediglich zwei Vergleichskommunen haben noch höhere Schulden je Einwohner.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Den größten Anteil der Schulden machen die Verbindlichkeiten in Jülich aus. Im Jahr 2018 wurden Verbindlichkeiten in Höhe von rund 168 Mio. Euro bilanziert. Im Betrachtungszeitraum entwickelten sich diese wie folgt:

Verbindlichkeiten Jülich in Tausend Euro 2014 bis 2018

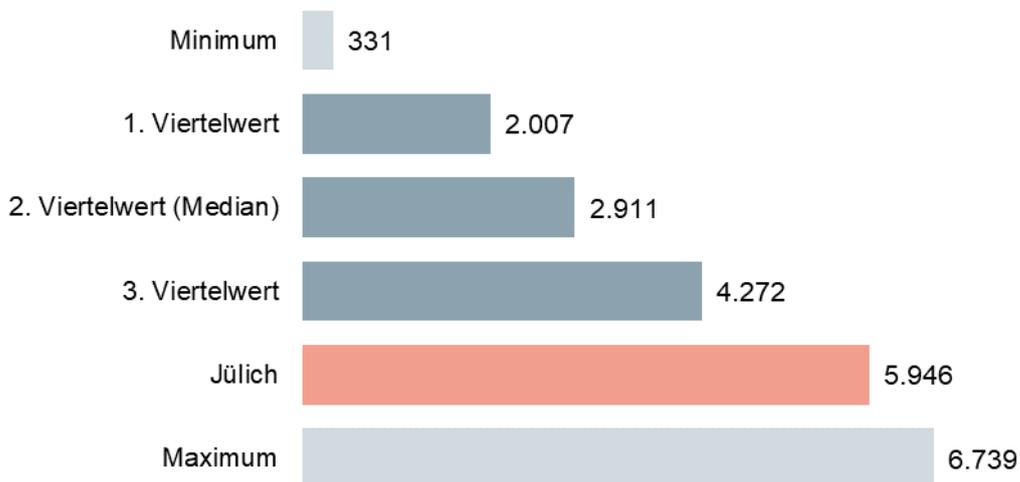


Im Eckdatenvergleich (2014/2018) sanken die Investitionskredite um rund acht Mio. Euro auf 66 Mio. Euro. Der Grund für die Abnahme der Investitionskredite ist, dass die Mittel nicht wie geplant abfließen, da Baumaßnahmen oftmals in die nächsten Haushaltsjahre verschoben werden. Die gpaNRW verweist auf die Ausführungen im Abschnitt 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“. Den Hauptanteil der Verbindlichkeiten machen in Jülich Liquiditätskredite aus. Von 2014 bis 2018 sind diese, aufgrund der fehlenden Selbstfinanzierungskraft, um elf Mio. Euro auf 94 Mio. Euro gestiegen.

Um die Verbindlichkeiten der Stadt Jülich interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW für die Jahre 2015 bis 2018 die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.

Im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Kommune je Einwohner positioniert sich Jülich wie folgt:

Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Lediglich eine Kommune hat noch höhere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in der Konzernbetrachtung. Die höchsten Verbindlichkeiten weisen hierbei die Stadtwerke Jülich GmbH mit 16,7 Mio. Euro sowie die Stadtentwicklungsgesellschaft Jülich GmbH und Co. KG mit acht Mio. Euro aus.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

→ **Feststellung**

Die in der Planung vorgesehenen Investitionsauszahlungen führen zu steigenden Investitionskrediten. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie werden voraussichtlich die zur Verfügung stehenden Mittel deutlich reduzieren, sodass ein noch höherer Anstieg der Verbindlichkeiten nicht auszuschließen ist.

Salden der Finanzrechnung Jülich in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.442	4.314	4.934	4.609	6.185
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-3.597	-4.205	-9.266	-6.215	-2.565
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-2.155	109	-4.331	-1.606	3.620
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.565	1.099	3.049	-106	-3.789
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-590	1.207	-1.282	-1.712	-169

Insbesondere durch Investitionen im Hoch- und Tiefbau plant die Stadt weitere Investitionskredite aufzunehmen. Zur Finanzierung der Maßnahmen ist im Jahr 2020 eine Kreditaufnahme von 4,2 Mio. Euro vorgesehen. Aufgrund der Verschiebung von Baumaßnahmen in die Folgejahre beträgt der voraussichtliche Kreditbedarf nach der Nachtragshaushaltssatzung 2020 in 2021 9,3 Mio. Euro, und in 2022 6,2 Mio. Euro. Einen Teil der Investitionen wird Jülich aus den Investitionspauschalen des Landes sowie aus Beiträgen und Gebühren finanzieren.

1.3.5.3 Rückstellungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Jülich verstößt durch die Unterlassung der Bildung von Instandhaltungsrückstellungen gegen § 37 Abs. 4 KomHVO NRW.

Gemäß § 37 Abs. 4 KomHVO NRW sind für unterlassene Instandhaltung von Sachanlagen Rückstellungen anzusetzen, wenn die Nachholung der Instandhaltung hinreichend konkret beabsichtigt ist und als bisher unterlassen bewertet werden muss. Die vorgesehenen Maßnahmen müssen am Abschlussstichtag einzeln bestimmt und wertmäßig beziffert sein.

Die **Stadt Jülich** bilanziert seit dem Jahresabschluss 2016 keine Instandhaltungsrückstellungen. Die zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2012 gebildeten Instandhaltungsrückstellungen wurden im Jahre 2015 ertragswirksam aufgelöst. Weitere Instandhaltungsrückstellungen wurden seither nicht gebildet. Im Anhang des Jahresabschlusses 2018 führt die Stadt Jülich auf, dass sie sich in einem Erfüllungsrückstand befindet. Für eine große Anzahl von Sanierungsmaßnahmen hätten bereits in den vergangenen Jahren Rückstellung gebildet werden müssen.

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

→ **Feststellung**

Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Gebäude- sowie Infrastrukturvermögen. Insbesondere die Geschäftsgebäude, Feuerwehrgerätehäuser sowie Abwasserkanäle weisen hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Die notwendigen Reinvestitionsbedarfe in ältere Vermögensstrukturen hat die Stadt jedoch im Blick und plant hierfür die entsprechenden Mittel ein.

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

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 schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrade Jülich in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16		GND Jülich	RND Jülich 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Verwaltungsgebäude	40	80	80	9	89
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	50	16	69
Schulen	40	80	50	27	46
Jugendheim	40	80	40	31	23
Abwasserkanäle	50	80	50	13	74
Verkehrsflächen	30	60	45	26	43

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer;

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

Die Stadt **Jülich** hat sich beim Jugendheim, den Feuerwehrgerätehäusern und Schulgebäuden für eher kurze Gesamtnutzungsdauern entschieden. Für die Verwaltungsgebäude hat sie die maximal mögliche Nutzungsdauer gewählt. Dadurch kann sie hier die ergebnisbelastenden Ab-

schreibungen auf einen längeren Zeitraum verteilen, wobei das Risiko, diese Vermögensgegenstände außerplanmäßig abschreiben zu müssen, höher ist. Die Anlagenabnutzungsgrade des Jugendheims und der Schulgebäude sind unkritisch, da sie trotz kurzer Gesamtnutzungsdauern nicht auf einen kurzfristigen Reinvestitionsbedarf hinweisen. Hier machen sich der Neubau der Katholischen Grundschule und die Investitionen der letzten Jahre bemerkbar. Der überwiegende Teil der Feuerwehrgerätehäuser hat hingegen mehr als die Hälfte der Nutzungsdauer überschritten. Laut Nachtragshaushalt 2020 stehen im Bereich der Feuerwehr zukünftig erhebliche Investitionen, insbesondere im Hochbau, an. Bis zum Jahr 2023 plant die Stadt hier Maßnahmen mit einem Volumen von 14,9 Mio. Euro.

Für ihr Infrastrukturvermögen hat die Stadt Jülich vergleichsweise kurze Nutzungsdauern gewählt. Diese führen zu höheren jährlichen Abschreibungen. Der Anlagenabnutzungsgrad des Abwasservermögens ist mit 74 Prozent hoch. Im Nachtragshaushalt 2020 sind für 2020 rund 1,9 Mio. Euro für Kanalbaumaßnahmen berücksichtigt. Die jährlichen Abschreibungen der Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen liegen bei rund zwei Mio. Euro. Diesen Betrag müsste die Stadt jährlich investieren, damit sich der Werteverzehr nicht fortsetzt.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Jülich die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachtet sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ **Feststellung**

Die Stadt Jülich hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse nicht ein. Insbesondere durch die deutlich verspätete Aufstellung der Jahresabschlüsse fehlen wichtige Informationen zur Haushaltssituation.

→ **Feststellung**

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

Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der 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.

Der Rat der **Stadt Jülich** hat den Doppelhaushalt 2019/2020 im April 2019 und den Nachtragshaushalt 2020 im Februar 2020 beschlossen. Der Bürgermeister konnte daraufhin die Haushaltssatzung bzw. die Nachtragshaushaltssatzung nicht fristgerecht beim Kreis Düren anzeigen. Dies hätte bis zum 30. November 2018 bzw. 2019 erfolgen müssen. Tatsächlich wurde der Doppelhaushalt 2019/2020 mit Schreiben vom 15. April 2019 angezeigt. Im Doppelhaushalt 2019/2020 sowie im Nachtragshaushalt 2020 weist die Stadt entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorvorjahres aus.

Den Jahresabschluss 2018 hat die Stadt noch nicht festgestellt. Dies hätte fristgerecht bis zum 31. Dezember 2019 erfolgen sollen.¹² Die Jahresabschlüsse 2016 sowie 2017 wurden deutlich verspätet am 25. Juni 2020 vom Rat der Stadt Jülich festgestellt.

Die Stadt führt laufend ein Finanzcontrolling sowie ein internes Finanzberichtswesen durch. Im Rahmen der Finanzberichte wird über die größeren Aufwands- und Ertragsarten berichtet. Die Berichte werden zentral durch die Kämmererei erstellt. Die Berichterstattung ergeht an die Fachämter nur, wenn eine erhebliche Abweichung der Ertrags- und Aufwandspositionen festgestellt wird. Die Politik wird turnusgemäß in der Herbstsitzung des Rates informiert.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

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

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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen.

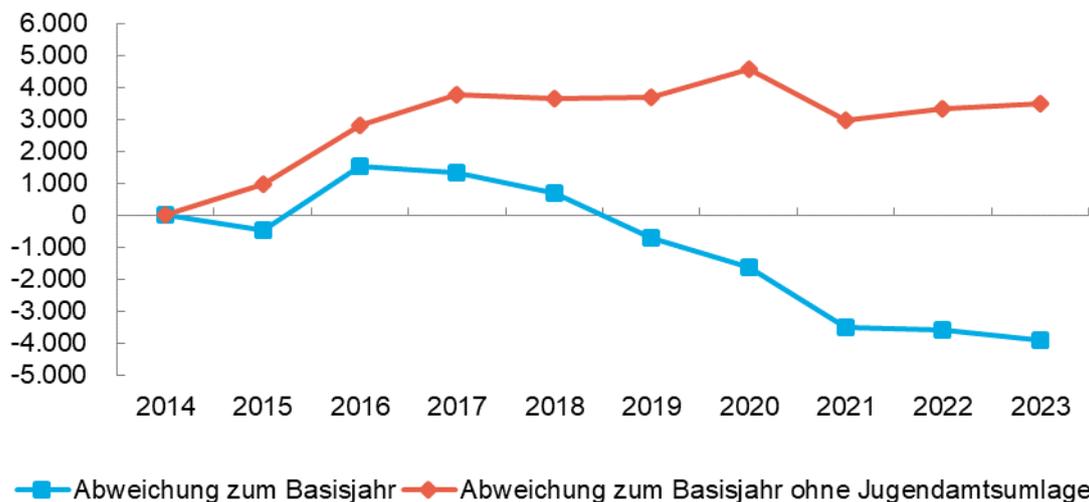
¹² Stand: 6. Juli 2020.

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 und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse der **Stadt Jülich** ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Jülich in Tausend Euro 2014 bis 2023



2014 bis 2018 bereinigte Ist-Ergebnisse, ab 2019 bereinigte Planwerte.

Der Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse (blaue Kurve) ist bis 2018 relativ konstant und ab dem Jahr 2018 negativ:

- Von 2014 bis 2018 verbessern sie sich um 0,7 Mio. Euro.
- Bis 2023 sollen sie sich gegenüber 2014 um 3,9 Mio. Euro verschlechtern.

Die bereinigten Jahresergebnisse stellen sich damit, wie in den meisten anderen Städten, gegenläufig zu den tatsächlichen (nicht bereinigten) Jahresergebnissen dar. Ab 2020 weist Jülich in der Planung positive Jahresergebnisse aus. Dies verdeutlicht, dass die positive Ergebnisentwicklung damit wesentlich auf der Gewerbesteuer sowie den Erträgen und Aufwendungen des Finanzausgleichs basiert, die bei der obigen Darstellung bereinigt werden. Zudem kann die Stadt diese Positionen kaum beeinflussen, so dass von allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken auszugehen ist.

Bei der Stadt Jülich ist die Haushaltsbelastung durch die Jugendamtsumlage seit dem Jahr 2014 um 3 Mio. Euro auf zwölf Mio. Euro im Jahr 2018 gestiegen. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar (rote Kurve). Nach Bereinigung der Jugendamtsumlage verläuft diese Kurve deutlich besser. Die Handlungsspielräume der Stadt werden somit durch Pflichtaufgaben beeinträchtigt. Insbesondere in der Planung steigt die Jugendamtsumlage bis 2023 auf 16,5 Mio. Euro an und belastet den Haushalt der Stadt Jülich.

Erkennbar ist jedoch auch, dass Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung eine positive Wirkung hatten und haben. Über die Konsolidierung der Aufwandsseite und über Ertragssteigerungen konnte die Stadt einen Teil der allgemeinen Preissteigerung, der steigenden Sozialkosten sowie der Tarif- und Besoldungssteigerungen kompensieren. Auf der Ertragsseite kam es u. a. durch die schrittweise Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B zu Mehrerträgen im Betrachtungszeitraum.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte ihren Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Die Haushaltskonsolidierung sollte hierbei nicht nur auf schwankungsanfällige und konjunkturabhängige Ertragspositionen ausgerichtet sein. Es sollte daher eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW.

Die **Stadt Jülich** hat ihre Realsteuerhebesätze im Betrachtungszeitraum ab 2014 wie folgt angehoben:

- Grundsteuer A von 265 v. H. im Jahr 2014 in jährlichen Schritten auf 380 v. H. im Jahr 2019,
- Grundsteuer B von 480 v. H. im Jahr 2014 in jährlichen Schritten auf 690 v. H. im Jahr 2019 sowie
- Gewerbesteuer im Jahr 2015 von 460 auf 497 v. H. und in 2016 letztmalig auf 513 v. H.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Jülich mit ihren gewählten Hebesätzen im Vergleichsjahr 2019 wie folgt:

Hebesätze in von Hundert 2019

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Jülich	380	690	513
Aldenhoven	440	820	476
Linnich	340	600	540

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
Titz	380	640	499
Elsdorf	340	715	520
Düren	370	590	450
Mittelwert der Gemeinden im Kreis Düren	424	651	482
Mittelwert kreisangehörige Gemeinden im Regierungsbezirk Köln	355	580	547
Mittelwert kreisangehörige Gemeinden mit 25 000 bis unter 60 000 Einwohnern	296	547	417
Fiktiver Hebesatz GFG 2019	223	443	418
Fiktiver Hebesatz GFG 2020	223	443	418

Jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern Jülich

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
Hebesatz 2020 in v. H.	380	690	513
Geplante Erträge 2020 in Euro	221.000	8.672.000	19.900.000
Mehrertrag aus einer möglichen zukünftigen Hebesatzanhebung um ein v. H. in Euro	582	12.568	38.791

Die örtlichen Aufwandssteuern, wie Vergnügungs-, Hunde- und Zweitwohnungssteuer, haben in Jülich eine eher untergeordnete Bedeutung.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung).

→ Feststellung

Die Stadt Jülich hat in den Betrachtungsjahren mehr konsumtive Ermächtigungen übertragen als die Vergleichskommunen. Investitionen werden über mehrere Jahre geschoben. Dies birgt die Gefahr, dass zukünftig höhere Auszahlungen getätigt werden müssen, als Kreditermächtigungen im Haushaltsplan veranschlagt sind.

→ Feststellung

Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Jülich verbindlich geregelt.

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

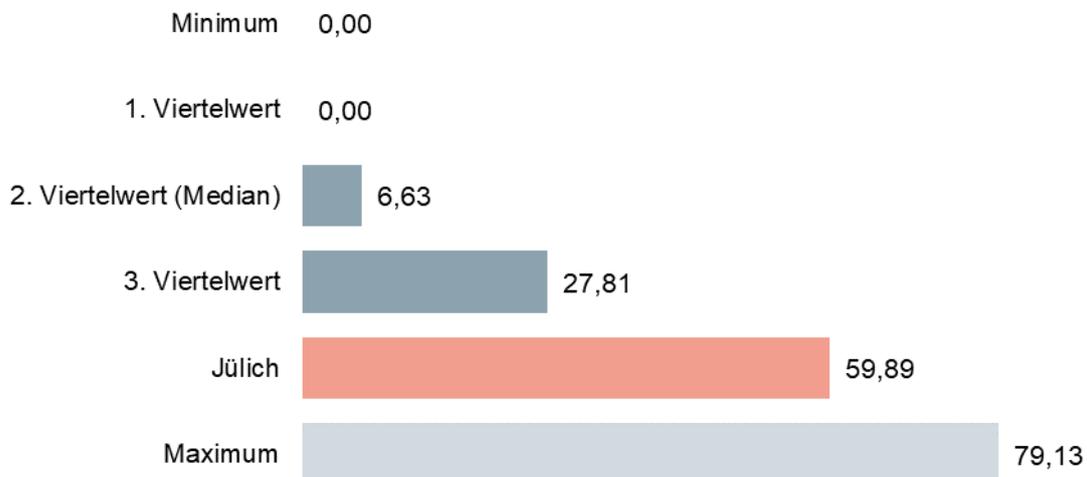
Die **Stadt Jülich** hat in einer Dienstanweisung festgelegt, wie sie mit der Übertragung von Ermächtigungen umgeht. Demnach sind Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar. Ermächtigungsübertragungen sind von den jeweiligen Fachämtern schriftlich zu beantragen und zu begründen. Über die Bildung und Höhe der Ermächtigungsübertragung entscheidet der Kämmerer. Dem Rat wird eine Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Finanz- und Ergebnisplan des Folgejahres vorgelegt. Zudem erfolgt eine Übertragung von Haushaltsmitteln nur, wenn bereits ein entsprechender Auftrag erteilt wurde.

Ordentliche Aufwendungen Jülich 2015 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	87.686	94.836	95.556	98.258
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.150	0	2.098	1.947
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,31	0	2,20	1,98
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	88.836	94.836	97.654	100.204
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	88.145	93.078	95.416	96.431
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	99,22	98,15	97,71	96,23

In den Jahren 2015 bis 2018 waren die geplanten Ansätze der ordentlichen Aufwendungen stets ausreichend.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich 2018 sind 41 Werte eingeflossen. Davon haben 16 Vergleichskommunen in 2018 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Die Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner der Stadt Jülich sind, mit Ausnahme des Jahres 2016, höher als der Durchschnitt in den Vergleichskommunen. Dies liegt vornehmlich an dem Umstand, dass ein Großteil der Vergleichskommunen restriktiver mit der Übertragung von Mitteln umgeht als Jülich.

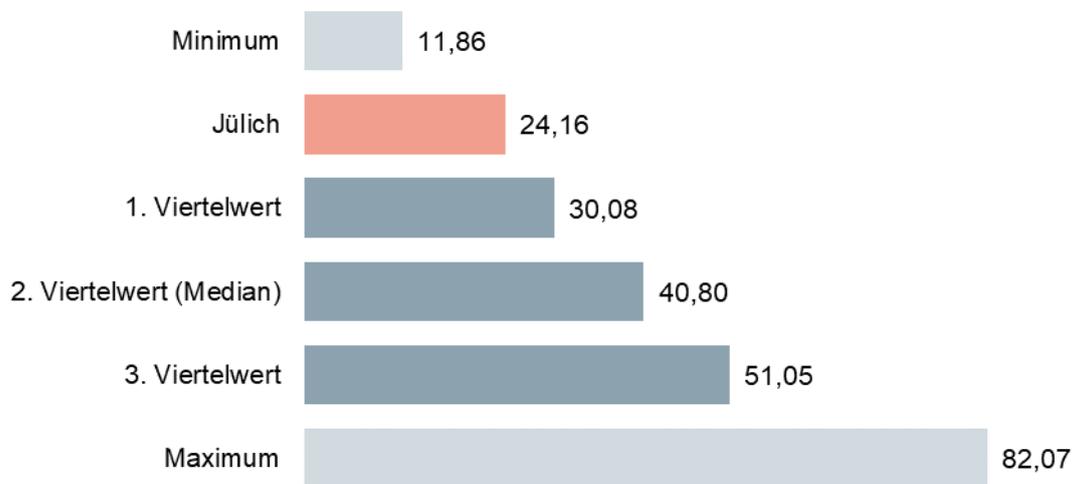
Investive Auszahlungen Jülich 2015 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	5.125	7.051	6.262	6.743
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	951	0	2.778	3.906
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	18,56	0	44,36	57,93
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	6.076	7.051	9.040	10.650
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.558	2.570	2.835	2.573
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	42,10	36,45	31,36	24,16

In das Jahr 2018 hat die Stadt Jülich investive Auszahlungsermächtigungen von 3,9 Mio. Euro übertragen. Das entspricht rund 120 Euro je Einwohner. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich. Der Median liegt bei 130 Euro je Einwohner.

Die getätigten investiven Ermächtigungsübertragungen werden nur teilweise im Folgejahr in Anspruch genommen. Verglichen mit den Ist-Auszahlungen zeigt sich, dass im Betrachtungszeitraum weniger als die Hälfte der fortgeschriebenen Ansätze auch verausgabt werden. Zudem nimmt der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen bei der Stadt Jülich im Betrachtungszeitraum ab. 2018 liegt dieser nur noch bei ca. 24,16 Prozent. Im interkommunalen Vergleich 2018 ist der Grad der Mittelausschöpfung von Jülich demzufolge unterdurchschnittlich:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Lediglich zwei Kommunen schöpfen ihre geplanten investiven Auszahlungen noch geringer aus als Jülich. Der niedrige Grad der Inanspruchnahme entsteht, weil sich viele Investitionen zeitlich verschieben. Dies hängt aus Sicht der Stadt von mehreren Faktoren ab. Unter anderem haben öffentliche Auftraggeber generell lange Planungsvorläufe bis zur tatsächlichen Umsetzung von Investitionsmaßnahmen. Zudem herrscht in der Baubranche aktuell eine hohe Auftragslage. Bei öffentlichen Ausschreibungen werden teilweise keine bzw. keine wirtschaftlichen Angebote seitens der Baubranche abgegeben, wodurch Ausschreibungen aufgehoben werden müssen. Verzögern sich Maßnahmen aus diesen Gründen, werden Investitionsmittel nicht oder nicht in geplantem Umfang in Anspruch genommen.

Generell ist das Aufschieben von geplanten Investitionen bzw. die Übertragung von Ermächtigungen problematisch für den städtischen Haushalt, da Investitionen aufgrund der ausgelaufenen Kreditermächtigungen der Vorjahre womöglich nicht mehr finanziert werden können. Kreditermächtigungen können für maximal zwei Jahre übertragen werden. So könnte es vorkommen, dass Investitionsermächtigungen höher sind als die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung und damit ein Teil der Investitionen letztlich gar nicht finanziert werden kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Jülich sollte zukünftig in der Haushaltsplanung nur Maßnahmen einplanen, für die absehbar ist, dass sie im Haushaltsjahr tatsächlich abgewickelt werden können, damit die Auszahlungen mit der Kreditermächtigung korrespondieren.

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 Jülich hat keine strategischen Zielvorgaben für die Fördermittelakquise formuliert. Die Beantragung erfolgt dezentral. Eine zentrale Stelle ist zukünftig geplant. Derzeit hat die Stadt nur einen eingeschränkten Überblick über die förderfähigen Maßnahmen.

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 Jülich** hat keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen und es existieren keine Richtlinien oder Dienstweisungen. Die Fachbereiche sind lediglich dazu angehalten grundsätzlich sämtliche Förderprogramme auszuschöpfen. Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise jedoch eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

In Jülich werden die Fördermittel dezentral in den einzelnen Fachbereichen beantragt und abgewickelt. Die Fachbereiche der Stadt recherchieren potenzielle Fördermöglichkeiten online, pflegen einen persönlichen Kontakt zur NRW Bank und informieren sich in auf den Internetseiten der Bezirksregierung, der zuständigen Ministerien sowie beim Städte- und Gemeindebund. Beim Vorliegen geeigneter Förderprogramme versucht die Stadt Jülich stets Förderungen zu erzielen. Eine zentrale Stelle zur Koordination der Fördermittelakquise ist im Haushalt ausgewiesen. Die Stelle konnte jedoch noch nicht besetzt werden.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Ein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen existieren in Jülich nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.

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.

Ein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen gibt es bei der **Stadt Jülich** nicht. Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird von den dezentralen Organisationseinheiten überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der jeweiligen Organisationseinheit. Bislang fehlt der Stadt eine Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zentral pflegt. Daraus resultiert, dass keine genauen Angaben vorliegen, in welchem Umfang Anträge gestellt und positiv beschieden wurden. Rückzahlungen von Fördermitteln sind lediglich bei den Kindergartenneubauten bekannt. Hier wurden Mittel zu früh abgerufen bzw. waren die Baukosten geringer als vorab kalkuliert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

→ **Empfehlung**

Eine zentrale Stelle sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssituation

	Feststellung	Seite
Haushaltsstatus		
F1	Die Stadt Jülich ist durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen in Form eines genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. In ihrer Planung stellt die Stadt ab dem Jahr 2020 ausgeglichene Haushalte dar. Jülich geht davon aus, den planmäßigen Ausstieg aus dem HSK im Jahr 2020 zu erreichen.	37
Ist-Ergebnisse		
F2	Die Jahresergebnisse der Stadt Jülich sind im Betrachtungszeitraum bis 2018 durchweg negativ. Das Defizit konnte zumindest im Jahr 2018 auf 2,8 Mio. Euro reduziert werden. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass dieses Jahresergebnis von der guten gesamtwirtschaftlichen Situation begünstigt wurde. Das Jahresergebnis ist insofern besser als die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Jülich.	38
Plan-Ergebnisse		
F3	Der Nachtragshaushalt 2020 der Stadt Jülich sieht ab 2020 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich positive Jahresergebnisse vor. Die Planung basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen und weist keine zusätzlichen Risiken aus.	41
Eigenkapital		
F4	Jülich gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Eigenkapitalquoten. Seit der NKF-Einführung wurde rund 94 Prozent des Eigenkapitals verzehrt. Dieser hohe Eigenkapitalverzehr ist nicht mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.	45
Schulden und Vermögen		
F5	Die Schulden des Kernhaushaltes sowie die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns der Stadt Jülich sind vergleichsweise überdurchschnittlich. Jülich gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Schulden je Einwohner. Kritisch ist insbesondere der hohe Bestand an Liquiditätskrediten. Hierdurch werden die zukünftigen Gestaltungsmöglichkeiten der Stadt stark eingeschränkt.	46
F6	Die in der Planung vorgesehenen Investitionsauszahlungen führen zu steigenden Investitionskrediten. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie werden voraussichtlich die zur Verfügung stehenden Mittel deutlich reduzieren, sodass ein noch höherer Anstieg der Verbindlichkeiten nicht auszuschließen ist.	50
F7	Die Stadt Jülich verstößt durch die Unterlassung der Bildung von Instandhaltungsrückstellungen gegen § 37 Abs. 4 KomHVO NRW.	50

	Feststellung	Seite
F8	Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Gebäude- sowie Infrastrukturvermögen. Insbesondere die Geschäftsgebäude, Feuerwehrgerätehäuser sowie Abwasserkanäle weisen hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Die notwendigen Reinvestitionsbedarfe in ältere Vermögensstrukturen hat die Stadt jedoch im Blick und plant hierfür die entsprechenden Mittel ein.	51

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
F1	Die Stadt Jülich hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse nicht ein. Insbesondere durch die deutlich verspätete Aufstellung der Jahresabschlüsse fehlen wichtige Informationen zur Haushaltssituation.	52		
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung über das Finanzcontrolling informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.	52		
F3	Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Jülich über Ertragssteigerungen und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung, steigende Sozialkosten sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Jülich über Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.	53	E3	Die Stadt Jülich sollte ihren Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Die Haushaltskonsolidierung sollte hierbei nicht nur auf schwankungsfällige und konjunkturabhängige Ertragspositionen ausgerichtet sein. Es sollte daher eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.
F4	Die Stadt Jülich hat in den Betrachtungsjahren mehr konsumtive Ermächtigungen übertragen als die Vergleichskommunen. Investitionen werden über mehrere Jahre geschoben. Dies birgt die Gefahr, dass zukünftig höhere Auszahlungen getätigt werden müssen, als Kreditermächtigungen im Haushaltsplan veranschlagt sind.	56	E4	Die Stadt Jülich sollte zukünftig in der Haushaltsplanung nur Maßnahmen einplanen, für die absehbar ist, dass sie im Haushaltsjahr tatsächlich abgewickelt werden können, damit die Auszahlungen mit der Kreditermächtigung korrespondieren.
F5	Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Jülich verbindlich geregelt.	56		59

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Jülich hat keine strategischen Zielvorgaben für die Fördermittelakquise formuliert. Die Beantragung erfolgt dezentral. Eine zentrale Stelle ist zukünftig geplant. Derzeit hat die Stadt nur einen eingeschränkten Überblick über die förderfähigen Maßnahmen.	60	E6	Die Stadt Jülich sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	60
F7	Ein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen existieren in Jülich nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.	60	E7.1	Die Stadt Jülich sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	61
			E7.2	Eine zentrale Stelle sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	61

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	99,16	91,93	98,64	101	103	114	42
Eigenkapitalquote 1	2,27	-29,11	9,41	22,52	38,11	65,26	42
Eigenkapitalquote 2	34,54	-11,32	35,24	53,36	68,20	80,11	42
Fehlbetragsquote	27,60	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	38,79	0,04	27,71	33,67	39,18	59,83	42
Abschreibungsintensität	9,28	3,29	5,90	6,91	8,37	14,23	42
Drittfinanzierungsquote	45,02	35,67	47,47	53,39	61,57	82,82	41

Kennzahlen	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionsquote	30,37	30,37	71,47	100	145	305	42
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	60,92	32,50	72,92	87,94	94,00	120	41
Liquidität 2. Grades	6,98	6,98	28,32	49,32	121	610	41
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	70,76	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	22,20	1,26	4,77	8,66	14,53	24,72	41
Zinslastquote	1,79	0,06	0,76	1,35	1,74	2,78	42
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	53,57	28,35	51,89	56,68	61,39	73,79	41
Zuwendungsquote	15,81	5,87	13,69	16,80	23,95	38,68	42
Personalintensität	21,49	8,22	18,81	21,49	22,53	26,72	42
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,14	7,16	13,61	15,96	17,90	26,28	42
Transferaufwandsquote	48,22	39,37	43,24	46,92	48,67	74,37	42

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 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Jülich in Tausend Euro 2014 bis 2020

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-12.279	-19.641	-7.157	-5.370	-2.751	
Gewerbesteuern	16.831	9.456	16.476	21.423	21.270	17.091
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	13.932	14.974	15.460	16.354	17.076	15.559
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.933	2.279	2.349	2.925	3.823	2.662
Ausgleichsleistungen	1.442	1.520	1.530	1.607	1.602	1.540
Schlüsselzuweisungen	5.836	3.936	10.417	7.388	8.754	7.266
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	275	44	373	85	236	203
Summe der Erträge	40.250	32.208	46.606	49.782	52.760	44.321
Steuerbeteiligungen	2.622	1.279	2.251	2.826	2.776	2.351
Allgemeine Kreisumlagen	18.348	18.033	19.000	19.577	20.348	19.061
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	
Summe der Aufwendungen	20.970	19.312	21.251	22.403	23.124	21.412
Saldo	19.280	12.897	25.354	27.379	29.636	22.909

Tabelle 5: Eigenkapital Jülich in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	38.796	19.244	14.545	9.705	7.217
Eigenkapital 1	38.796	19.244	14.545	9.705	7.217
Sonderposten für Zuwendungen	71.280	71.539	72.859	72.449	71.044
Sonderposten für Beiträge	35.519	34.525	33.378	32.507	31.359
Eigenkapital 2	145.595	125.308	120.782	114.661	109.620
Bilanzsumme	348.049	336.517	335.886	322.792	317.378

Tabelle 6: Schulden Jülich in Tausend Euro 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	73.883	71.999	70.016	67.949	66.086
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	82.650	96.800	97.550	95.500	93.707
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.155	1.211	7.327	1.100	1.135
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	0	182	0
Sonstige Verbindlichkeiten	5.529	5.595	4.596	5.145	4.477
Erhaltene Anzahlungen	1.104	1.104	1.104	954	2.335
Verbindlichkeiten gesamt	164.321	176.709	180.592	170.830	167.741
Rückstellungen	28.987	30.433	30.233	31.027	32.620
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	25	25	63
Schulden gesamt	193.308	207.143	210.849	201.882	200.423

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Jülich in Tausend Euro 2015 bis 2018

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	176.709	180.592	170.830	167.741
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	536	568	502	552
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligung*	25.978	26.515	31.144	24.970
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	202.152	206.539	201.472	193.263

* Stadtwerke Jülich GmbH, Brückenkopf-Park Jülich gGmbH, Stadtentwicklung Jülich Verwaltungsgesellschaft mbH, Stadtentwicklungsgesellschaft Jülich GmbH & Co. KG und Jülicher Immobiliengesellschaft mbH.

Tabelle 8: Rückstellungen Jülich in Tausend Euro 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	25.973	26.770	27.464	28.289	29.837
Rückstellungen Deponien und Altlasten	178	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	92	4	0	0	0
sonstige Rückstellungen	2.744	3.659	2.768	2.738	2.783
Summe der Rückstellungen	28.987	30.433	30.233	31.027	32.620

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Jülich in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-12.279	-19.641	-7.157	-5.370	-2.751	-3.358	0	427	62	1.994
Gewerbesteuer	16.831	9.456	16.476	21.423	21.270	21.500	19.900	20.656	21.234	21.807
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	13.932	14.974	15.460	16.354	17.076	17.975	18.349	19.047	20.076	21.159
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.933	2.279	2.349	2.925	3.823	4.268	4.595	4.636	4.126	4.207

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgleichsleistungen	1.442	1.520	1.530	1.607	1.602	1.682	1.722	1.793	1.843	1.904
Schlüsselzuweisungen vom Land	5.836	3.936	10.417	7.388	8.754	7.142	11.681	14.106	12.940	13.711
Allgemeine Umlagen vom Land	275	44	373	85	236	450	670	150	0	0
Summe der Erträge	40.250	32.208	46.606	49.782	52.760	53.017	56.917	60.388	60.219	62.788
Steuerbeteiligungen	2.622	1.279	2.251	2.826	2.776	2.863	1.358	1.409	1.449	1.488
Allgemeine Kreisumlage	18.348	18.033	19.000	19.577	20.348	20.724	21.876	22.971	23.037	23.325
Summe der Aufwendungen	20.970	19.312	21.251	22.403	23.124	23.587	23.234	24.380	24.486	24.813
Saldo der Bereinigungen	19.280	12.897	25.354	27.379	29.636	29.430	33.683	36.008	35.733	37.975
Saldo der Sondereffekte ¹³	507	0	-2.001	-2.000	-1.000	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-32.066	-32.538	-30.511	-30.748	-31.388	-32.788	-33.683	-35.581	-35.671	-35.981
Abweichung vom Basisjahr	0	-471	1.555	1.318	679	-722	-1.617	-3.515	-3.605	-3.915

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne Jugendamtsumlage Jülich in Tausend Euro 2014 bis 2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-32.066	-32.538	-30.511	-30.748	-31.388	-32.788	-33.683	-35.581	-35.671	-35.981
Jugendamtsumlage	9.095	10.531	10.380	11.579	12.068	13.522	15.307	15.589	16.051	16.513
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Jugendamtsumlage	-22.971	-22.007	-20.131	-19.170	-19.319	-19.266	-18.376	-19.992	-19.620	-19.468

¹³ Erträge aus Zuschreibungen (2014) sowie außerordentliche Aufwendungen aus der Korrektur der Eröffnungsbilanz (2016 bis 2018)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abweichung zum Basisjahr ohne Jugendamtsumlage	0	964	2.840	3.801	3.652	3.705	4.595	2.979	3.351	3.503

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Jülich im Prüfgebiet Beteiligungen 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.

Beteiligungen

Das Beteiligungsportfolio der Stadt Jülich umfasst zum 31. Dezember 2018 insgesamt 27 Beteiligungen auf fünf Beteiligungsebenen. Auf neun Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Anzahl der Beteiligungen steigt stetig an und liegt in 2020 bei 32 Beteiligungen. Die **Komplexität** der Beteiligungsstruktur befindet sich **auf einem mittleren Niveau**.

Die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen der Stadt Jülich befindet sich aktuell auf einem niedrigen Niveau. Unter Berücksichtigung hoher Bürgschaften, die die Stadt auch in den Folgejahren zu Gunsten ihrer Beteiligungen eingegangen ist liegen die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt auf mittlerem Niveau. Im Betrachtungszeitraum belasten die Beteiligungen im Saldo den kommunalen Haushalt mit 1,7 bis 2,2 Mio. Euro durch Finanz- und Leistungsbeziehungen. Bedeutende Beteiligungen sind die Stadtwerke Jülich GmbH und die Brainergy Park Jülich GmbH.

Insgesamt ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Jülich. Die Stadt Jülich betreibt ein aktives, gut strukturiertes Beteiligungsmanagement, das überwiegend den Anforderungen des Beteiligungsportfolios entspricht. Aufgrund der wachsenden Bedeutung des Beteiligungsportfolios für die Stadt Jülich werden zukünftig das benötigte Fachwissen des Beteiligungsmanagements und die Intensität der Beteiligungssteuerung zunehmen. Die notwendigen **Personalkapazitäten** des Beteiligungsmanagements sollten von der Stadt Jülich unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung in den Blick genommen werden. Die Personalkapazitäten sollten so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung auch in der Zukunft gewährleistet ist.

Um den Rat zeitnah über die Entwicklung aller Beteiligungen zu unterrichten, sollten zukünftig die **Beteiligungsberichte** dem Rat bis zum Ende des Folgejahres zur Kenntnis gebracht werden. Die Beteiligungsberichte sollten die wirtschaftlichen Daten der drei Vorjahre einschließlich der Daten des Berichtsjahres enthalten. Um dies sicherzustellen, sollten Fristen für die Zuleitung der Jahresabschlüsse der Beteiligungen, z.B. durch Regelungen in einer Beteiligungsrichtlinie, durch die Stadt vorgegeben werden.

Für die Jülicher Immobiliengesellschaft mbH sollte ein unterjähriges Berichtswesen (mindestens halbjährlich) implementiert werden. Stellungnahmen zu den Tagesordnungen der jeweiligen Beteiligungen sollten zukünftig auch den sachkundigen Bürgern durch das Beteiligungsmanagement direkt zugeleitet werden.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Andererseits weisen sie nicht selten eine hohe Verschuldung aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungen, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken.

Vor diesem Hintergrund kommt dem kommunalen Beteiligungsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Ein leistungsfähiges und dem Beteiligungsportfolio angemessenes Beteiligungsmanagement ist notwendig, um auf Grundlage steuerungsrelevanter Informationen die öffentlichen Aufgaben effektiv, wirtschaftlich und nachhaltig steuern zu können.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben wahrnimmt.

Ziel der Prüfung der gpaNRW ist es, den aktuellen Stand im Bereich des Beteiligungsmanagements aufzuzeigen und Anhaltspunkte für Optimierungen zu liefern.

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 wurden ebenfalls berücksichtigt.

2.3 Beteiligungsportfolio

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Die gpaNRW beurteilt die Anforderungen an das kommunale Beteiligungsmanagement und differenziert dabei zwischen niedrigen, mittleren und hohen Anforderungen. Dazu prüft sie

- die Beteiligungsstruktur,
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt und
- die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Die einzelnen zur Beurteilung herangezogenen Parameter werden in den nachfolgenden Abschnitten erläutert. Neben diesen Parametern fließen stets die Gesamtsituation und individuelle Besonderheiten bei der Stadt in die Beurteilung ein.

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- ➔ Das Beteiligungsportfolio der Stadt Jülich umfasst zum 31. Dezember 2018 insgesamt 27 Beteiligungen auf fünf Beteiligungsebenen. Auf neun Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Bis 2020 erhöht sich die Anzahl der Beteiligungen auf 32 Beteiligungen. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur bei der Stadt Jülich befindet sich auf einem mittleren Niveau.

Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen, die Rechtsformen der Beteiligungen und durch die Anzahl der Beteiligungsebenen gekennzeichnet. Mit zunehmender Anzahl an Beteiligungen steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Je weiter eine Beteiligung von der Stadt entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch die Stadt.

Zum 31. Dezember 2018 hält die **Stadt Jülich** 27 Beteiligungen. Zwölf Beteiligungen werden von der Stadt unmittelbar und 15 Beteiligungen mittelbar gehalten. Die mittelbar gehaltenen Beteiligungen verteilen sich auf der zweiten bis fünften Beteiligungsebene. Die Beteiligungen werden in sechs verschiedenen Rechtsformen geführt. Die am Häufigsten gehaltene Rechtsform ist mit 20 Beteiligungen die GmbH bzw. GmbH & Co.KG. Die Stadt Jülich ist an drei Zweckverbänden, zwei eingetragenen Genossenschaften und einer Anstalt des öffentlichen Rechts beteiligt.

Insgesamt hat sich die Anzahl der Beteiligungen im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2018 um vier Beteiligungen erhöht.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Jülich wie folgt auf:

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018

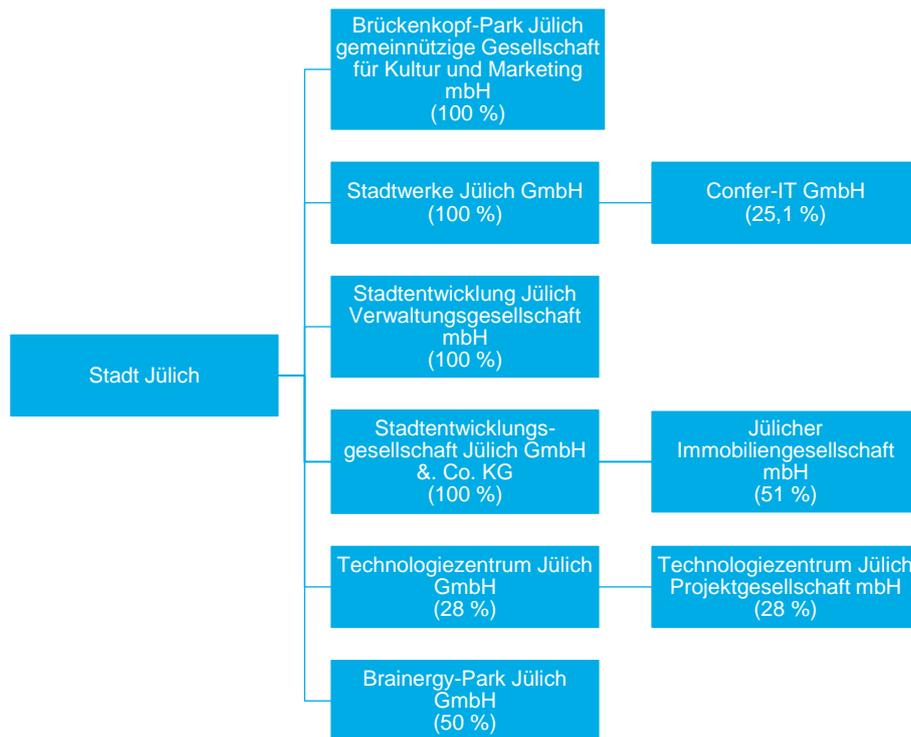


Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Daher betrachten wir nachfolgend die Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

Durch die Unternehmensgründung der Jülicher Immobiliengesellschaft mbH zum 31. Oktober 2018 ist die Anzahl der Beteiligung mit mindestens maßgeblichem Einfluss im Betrachtungszeitraum um eine Beteiligung angestiegen. Der Anteil an der Brainergy-Park Jülich GmbH hat sich von 100 Prozent auf 50 Prozent in 2018 durch Beteiligungen der Gemeinden Jülich und Niederzier reduziert.

Bei der Stadt Jülich handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen mit mindestens maßgeblichem Einfluss:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote¹⁴ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



Über ihre Beteiligungen ist die Stadt Jülich in den Geschäftsbereichen Ver- und Entsorgung, Wirtschaft- und Stadtentwicklung, Wohnungswirtschaft, Freizeit und Kultur und Dienstleistungen tätig. Über die Stadtwerke Jülich GmbH hält die Stadt Jülich weitere Unternehmen im Ver- und

¹⁴ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Entsorgungsbereich bis hin zur fünften Beteiligungsebene. In 2020 kommen weitere vier Beteiligungen über die Stadtwerke Jülich GmbH und deren Tochtergesellschaft RurEnergie GmbH hinzu. Es handelt sich um Beteiligungen mit einem Anteil unter 20,0 Prozent. Der Ver- und Entsorgungsbereich wird somit weiter ausgebaut. Darüber hinaus beteiligt sich die Stadt Jülich ab 2020 mit einem Anteil von 16,7 Prozent an der Strukturentwicklungsgesellschaft Hambach GmbH.

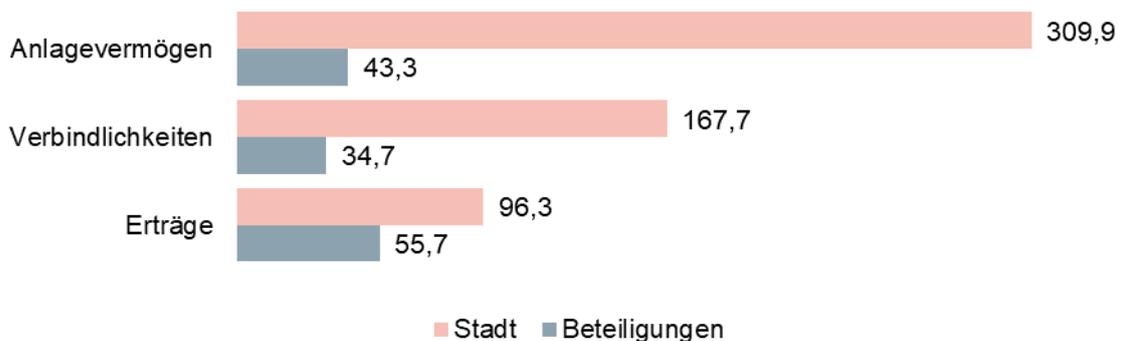
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Jülich halten im Vergleich zur Stadt niedriges Anlagevermögen und niedrige Verbindlichkeiten. Sie generieren relevante Erträge. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach auf einem niedrigen Niveau. Von besonderer Bedeutung ist die Stadtwerke Jülich GmbH.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das Steuererfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Jülich** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Das Anlagevermögen der Beteiligungen beträgt in 2018 nur 14 Prozent des Anlagevermögens der Stadt. Das Anlagevermögen der Beteiligungen ist zu 72 Prozent im Versorgungsbereich in der Stadtwerke Jülich GmbH in Form von Sachanlagen, insbesondere von Verteilungsanlagen und Hausanschlüssen, vorhanden. Das Unternehmen ist in den Geschäftsfeldern Strom-, Gas-, Wasser-, Nah- und Fernwärmeversorgung sowie Hallenbad/Freibad und weiteren Nebenfeldern wie Photovoltaik und Glasfaser-Internet tätig.

Weiteres Anlagevermögen der Beteiligungen von 17 Prozent ist im Geschäftsbereich Wirtschaft und Stadtentwicklung in der Technologiezentrum Jülich Projektgesellschaft mbH und der Stadtentwicklungsgesellschaft Jülich GmbH & Co. KG vorhanden.

Die im Vergleich zur Stadt niedrigen Verbindlichkeiten sind geprägt durch die Verbindlichkeiten der Stadtwerke Jülich GmbH mit einem Anteil von über 48 Prozent an den Verbindlichkeiten der Beteiligungen. Daneben hat die Stadtentwicklungsgesellschaft Jülich GmbH & Co. KG noch hohe Verbindlichkeiten, die rund 23 Prozent der Verbindlichkeiten der Beteiligungen ausmachen. Die restlichen Verbindlichkeiten verteilen sich überwiegend auf die Brainergy-Park Jülich GmbH und die Technologiezentrum Jülich Projektgesellschaft mbH. Drei Viertel der Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind Kreditverbindlichkeiten. Einen bedeutenden Anteil der Kreditverbindlichkeiten der Beteiligungen hält die Stadtwerke Jülich GmbH mit über 49 Prozent. Der Anteil der Stadtentwicklungsgesellschaft Jülich GmbH & Co. KG an den Kreditverbindlichkeiten der Beteiligungen beträgt rund 30 Prozent.

Die Erträge der Beteiligungen entsprechen mehr als der Hälfte der Erträge der Stadt Jülich. Rund 79 Prozent der Erträge der Beteiligungen werden durch die Stadtwerke Jülich GmbH, insbesondere aus den Geschäftsbereichen Strom, Gas und Wasser, generiert. Weitere neun Prozent der Erträge der Beteiligungen werden durch die Confer-IT GmbH generiert. Hierbei handelt es sich insbesondere um Erträge für Rechenzentrumsleistungen von ihren Gesellschaftern.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Die Auswirkungen der Beteiligungen der Stadt Jülich auf den kommunalen Haushalt liegen auf einem mittleren Niveau. Neben der Stadtwerke Jülich GmbH ist die Brainergy Park Jülich GmbH für die Stadt von Bedeutung.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wichtig zur Beurteilung der Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Deshalb betrachten wir die Erträge und Aufwendungen, die bei der Stadt aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit ihren Beteiligungen anfallen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Gewinnabführungen, Verlustausgleiche, Betriebskostenzuschüsse oder Leistungsentgelte handeln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Jülich** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	648	704	646
Steuererträge	765	1.028	595
Konzessionsabgaben	1.403	1.337	1.351
Gewinnausschüttungen und Dividenden	1	596	705
Sonstige Erträge	0	0	0
Gesamtsumme	2.817	3.665	3.297

Über 40 Prozent der Erträge aus Leistungsbeziehungen generiert die Stadt aus der Wohnungsbaugenossenschaft Jülich e.G.. Hierbei handelt es sich insbesondere um Müllgebühren, Niederschlagswassergebühren, Schmutzwassergebühren, Straßenreinigungsgebühren und Winterdienstgebühren. Die Stadtwerke Jülich GmbH leistet weitere 26 Prozent (in 2018) der Erträge aus Leistungsbeziehungen von den Beteiligungen. Auch hierbei handelt es sich überwiegend um Gebühren an die Stadt Jülich. Daneben leistet die Stadtwerke Jülich GmbH eine Avalprovision für die übernommenen Bürgschaften durch die Stadt.

Aus wirtschaftlichen Gründen wurde im Jahr 2018 seitens der Stadt ein Liquiditätskreditrahmen zugunsten der Stadtwerke Jülich GmbH eingerichtet. Dies bedeutet, dass die Stadtwerke Jülich GmbH, ähnlich einem privaten Kontokorrentkreditrahmen, bis zu einem Betrag von drei Mio. Euro liquide Mittel bei der Stadt Jülich abrufen kann. Hierfür sind in Anlehnung an den tagesaktuellen Geldmarktreferenzzinssatz Zinsen zugunsten des städtischen Haushaltes zu zahlen. Darüber hinaus erhält die Stadt Erträge aus Leistungsbeziehungen insbesondere von der Stadtentwicklungsgesellschaft Jülich GmbH & Co. KG überwiegend aus Gebühren und von der Rurbau GmbH aus einem Entgelt für die Verwaltung des städtischen Hausbesitzes.

Die Konzessionsabgaben werden von der Stadtwerke Jülich GmbH gezahlt. Die hohen Steuererträge in 2017 sind auf die erhöhte Gewerbesteuer der Stadtwerke Jülich GmbH an die Stadt Jülich zurückzuführen. Die Steuererträge von der Stadtwerke Jülich GmbH betragen 74 Prozent der Steuererträge der Beteiligungen, während sie in 2018 einen Anteil von fast der Hälfte der Steuererträge von den Beteiligungen ausmachen. Daneben werden relevante Steuererträge von der Wohnungsbaugenossenschaft Jülich e.G. und der Technologiezentrum Jülich GmbH generiert.

Die Stadtwerke Jülich GmbH leistet seit 2017 eine jährliche Gewinnausschüttung. Mit dem Jahresüberschuss 2016 konnte die Gesellschaft vorhandene Verlustvorträge aus Vorjahren (Fehlbeträge 2007 bis 2009) vollständig ausgleichen. So konnte erstmals von dem Jahresüberschuss 2016 ein Teilbetrag ausgeschüttet werden. Auch in den Folgejahren konnten Jahresüberschüsse von bis zu 2,2 Mio. Euro in 2018 erzielt werden und eine Gewinnausschüttung erfolgen. Die Gewinnausschüttung erfolgt jeweils zeitversetzt im Folgejahr. Im Jahresabschluss 2019 erzielt die Gesellschaft nur einen Jahresüberschuss von 702 Tausend Euro, der vollständig in die Gewinnrücklage eingestellt wird. Eine Gewinnausschüttung erfolgt nicht. Ursächlich für das rückläufige Jahresergebnis sind die Aufwendungen für den Ausbau des neuen Geschäftsfeldes Glasfaser sowie der Rückgang der Umsatzerlöse sowie gestiegene Bezugspreise insbesondere in der Sparte Gas. Für das Jahr 2020 ist ein geringer sechsstelliger Fehlbetrag prognostiziert. Dies hängt u.a. mit dem weiteren Ausbau des neuen Geschäftsfeldes Glasfaser

zusammen. Zum 31. Dezember 2019 weist der Jahresabschluss ein Eigenkapital von 12,9 Mio. Euro aus.

Darüber hinaus wurde eine geringe Dividende durch die Wohnungsbaugenossenschaft Jülich e.G. geleistet.

Insgesamt generiert die Stadt drei Prozent ihrer ordentlichen Erträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich um keinen bedeutenden Anteil an den Erträgen der Stadt. Dieser wird sich ab 2020 aufgrund der fehlenden Gewinnausschüttung aus dem Jahresergebnis 2019 und 2020 weiter reduzieren.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	2.734	3.165	2.816
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	2.284	2.292	2.383
Sonstige Aufwendungen	0	0	32
Gesamtsumme	5.018	5.457	5.231

Bei den Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen handelt es sich insbesondere um Aufwendungen aufgrund von Lieferverträgen für Gas, Strom und Wasser mit der Stadtwerke Jülich GmbH.

Geprägt sind die jährlichen Zuschüsse und Umlagen von der Umlage an den Förderschulzweckverband im Kreis Düren, der etwas weniger als die Hälfte der Zuschüsse und Umlagen ausmacht. Bei der anderen Hälfte der Zuschüsse und Umlagen handelt es sich insbesondere um die Umlage der Stadt an den Zweckverband Kommunale Datenverarbeitungszentrale Rhein-Erft-Rur und einem jährlichen Zuschuss an die Brückenkopf-Park Jülich gemeinnützige Gesellschaft für Kultur und Marketing mbH für laufende Ausgaben der Gesellschaft. Dieser Zuschuss wurde durch Ratsbeschluss auf 600 Tausend Euro ab 2016 gesenkt und bis 2021 festgeschrieben.

Daneben leistet die Stadt geringe jährliche Zuschüsse an die Stadtentwicklungsgesellschaft Jülich GmbH & Co. KG und die Entwicklungsgesellschaft Indeland mbH in gleichbleibender Höhe.

Insgesamt generiert die Stadt zum 31. Dezember 2018 rund fünf Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen spürbaren Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Der Jahresabschluss der Stadt Jülich wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen mit 1,7 Mio. Euro bis 2,2 Mio. Euro im Betrachtungszeitraum belastet.

Daneben ergeben sich weitere Auswirkungen aus Kapitaleinlagen, Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	0	1	204
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	39	1.531	1.723
Bürgschaften (Stand 31.12.)	25.955	24.930	23.869
Gesamtsumme	25.994	26.462	25.796

In Form von Kapitaleinlagen stellt die Kommune ihren Beteiligungen dauerhaft Eigenkapital zur Verfügung. In der Regel handelt es sich um Haftungskapital, das nicht nur zur Teilhabe an Gewinnen, sondern auch an Verlusten des Unternehmens führt. Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt hat in 2018 eine Kapitaleinlage in die zum 31. Oktober neu gegründete Jülicher Immobiliengesellschaft mbH geleistet. Die Stadt Jülich hält einen Anteil von 51,0 Prozent über die Stadtentwicklungsgesellschaft Jülich mbH & Co. KG. Gegenstand des Unternehmens ist die Entwicklung, Erschließung, Vermarktung und Bebauung der im Eigentum der Gesellschaft liegenden Grundstücke sowie weiterer durch Erwerb und Tausch erworbener Flächen und deren Beplanung, Baureifmachung, Erschließung und Bebauung zu wirtschaftlichen Zwecken. Die Jülicher Immobiliengesellschaft mbH weist in ihrem ersten Jahresabschluss einen Fehlbetrag von 32 Tausend Euro und zum 31. Dezember 2019 einen Fehlbetrag von 305 Tausend Euro aus. Der Wirtschaftsplan prognostiziert für die Jahre 2020 und 2021 Jahresüberschüsse und geht von einem Eigenkapitalzuwachs zum 31. Dezember 2023 auf 1,7 Mio. Euro Eigenkapital aus.

Die Stadt hat der Brainergy-Park Jülich GmbH ein Gesellschafterdarlehen von einem Gesamtvolumen von zunächst 1,9 Mio. Euro bis zum 31. Dezember 2018 zur Liquiditätssicherung gewährt. Zum 31. Dezember 2018 beträgt das Darlehen noch 1,7 Mio. Euro. Der Rat der Stadt Jülich hat im Dezember 2018 eine Verlängerung und Ausweitung des Darlehens auf 2,5 Mio. Euro bis zum 31. Dezember 2019 und im Dezember 2019 eine weitere Ausweitung auf bis zu rund 9,3 Mio. Euro beschlossen. In 2020 ist das gewährte Gesellschafterdarlehen, soweit dieses in Anspruch genommen wurde, zurückgezahlt.

In 2019 hat die Stadt Jülich der Brückenkopf-Park Jülich gemeinnützige Gesellschaft für Kultur und Marketing mbH ein Gesellschafterdarlehen von 2,0 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, welches zur Finanzierung der im Wirtschaftsplan 2019 geplanten Großinvestitionen (u.a. Veranstaltungsfläche im Stadtgarten) dient. Der Betrag wurde in mehreren Tranchen abgerufen und ist zum Jahresende 2019 komplett ausgezahlt.

Die Stadt hat hohe Bürgschaften für die Stadtwerke Jülich GmbH und die Stadtentwicklungsgesellschaft GmbH & Co. KG übernommen. Insgesamt haben sich die Bürgschaften von 27 Mio. Euro in 2016 kontinuierlich reduziert. Dies ist auf eine Reduzierung der Bürgschaften für die Stadtwerke Jülich GmbH von 15,0 Mio. Euro in 2015 auf rund 11,3 Mio. Euro zum 31. Dezember 2018 zurückzuführen. Für die Stadtentwicklungsgesellschaft GmbH & Co. KG betragen die Bürgschaften im gesamten Betrachtungszeitraum 11,0 Mio. Euro. Darüber hinaus hat die Stadt Bürgschaften für die Entwicklungsgesellschaft Indeland mbH übernommen.

Große Bedeutung für die Stadt hat die Brainergy Park Jülich GmbH. Gesellschaftszweck ist die Entwicklung und Vermarktung des „Brainergy Park Jülich“. Dazu zählen insbesondere der Ankauf, die Erschließung, die Entwicklung sowie die Verwaltung und Vermarktung von Gewerbegrundstücken und Immobilien im Bereich des interkommunalen Gewerbegebietes. Der Brainergy Park Jülich ist darauf ausgerichtet, ein „Ökosystem“ zu installieren, welches Start-ups, mittelständischen Unternehmen aus Industrie, Handwerk und Dienstleistung, aber auch Großunternehmen sowie den lokalen Forschungseinrichtungen erlaubt, Innovationen in einem - für die Siedlungsverhältnisse in NRW - eigentlich eher ländlich geprägten Raum wettbewerbsfähig zu validieren und daraus eine nachhaltige lokale Wirtschaftsentwicklung zu generieren.

Die weitere Finanzierung der Gewerbegebietsentwicklung Brainergy-Park Jülich GmbH erfolgt über die Gewährung kommunaler Bürgschaften, die die Anteilseigner (neben der Stadt Jülich auch die Stadt Titz und die Stadt Niederzier) zur Verfügung stellen. Die Stadt Jülich stellt ein Gesamtbürgschaftsvolumen von 14,4 Mio. Euro zur Verfügung. Insoweit haben sich die Bürgschaften nach 2018 erheblich erhöht. Damit steigt auch das Risiko für die Stadt Jülich.

Die Planungen zur Finanzierung des Projektes „Brainergy Park Jülich“ geht von hohen Fördermitteln aus, die beantragt sind. Die Signale der Fördermittelgeber sind nach Auskunft der Stadt positiv, so dass mit den Fördermitteln auch zum aktuellen Zeitpunkt gerechnet werden kann. Eine Voraussetzung der Fördermittelgewährung ist die Bereitstellung von Bürgschaften. Auch aus diesem Grund war die Bereitstellung der Bürgschaften zwingend notwendig. Sollten die Fördermittel jedoch ausbleiben, ist das innovative Projekt nicht umsetzbar. Die Planungen sehen für diesen Fall eine Umwandlung der Spezialflächen des Brainergy Parks in ein klassisches Gewerbegebiet vor. Insgesamt entspricht laut Auskunft der Stadt die Entwicklung des „Brainergy Park Jülich“ dem geplanten Stand zum aktuellen Zeitpunkt. Die Nachfrage nach Gewerbeflächen im „Brainergy Park Jülich“ ist sehr hoch. Die Stadt geht davon aus, dass auch bei Ausbleiben der Fördermittel eine Vermarktung als klassisches Gewerbegebiet erfolgreich umgesetzt werden kann. Das Risiko ist aus Sicht der Stadt Jülich gering.

2.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der städtischen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen, Transparenz zu schaffen und die politische Steuerung durch den Rat als gewähltes Organ wirksam werden zu lassen. Das Beteiligungsmanagement ist dabei als Oberbegriff zu verstehen und untergliedert sich in die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsträgerbetreuung und das Beteiligungscontrolling. Darüber hinaus wird als Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

- Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Jülich ergeben.

Ein effektives Beteiligungsmanagement betreibt ein umfassendes Management der relevanten Daten. Aus Sicht der gpaNRW sollten die nachfolgenden Daten zentral vorgehalten werden, um

steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:

- Grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen,
- persönliche Daten der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien und
- Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.

Das städtische Beteiligungsmanagement der **Stadt Jülich** ist zentralisiert und als Stabsstelle Bürgerschafts- und Beteiligungsmanagement direkt dem Bürgermeister unterstellt. Die Aufgaben des Beteiligungsmanagements umfassen auch die reine Beteiligungsverwaltung. Insoweit sind die Informationen über die Beteiligungen an zentraler Stelle u.a. auch für den Zugriff des Bürgermeisters gebündelt.

Beim Beteiligungsmanagement werden die grundlegenden Unternehmensdaten, wie Rechtsform, Anteile der Beteiligungen und Gesellschaftsverträge zentral vorgehalten. Änderungen der Gesellschaftsverträge werden durch das Beteiligungsmanagement vorbereitet und dem Rat zur Beschlussfassung vorgelegt. Bei Änderungen, welche durch die Geschäftsführungen der Gesellschaften initiiert werden, wird das Beteiligungsmanagement frühzeitig in den Änderungsprozess einbezogen.

Die Anstellungsverträge der Geschäftsführer der Mehrheitsbeteiligungen werden unter Beteiligung des Beteiligungsmanagements durch die Aufsichtsräte erarbeitet. Durch das Beteiligungsmanagement werden im Rahmen der Bestellung des Geschäftsführers die wichtigsten Inhalte des Anstellungsvertrages dem Rat zur Kenntnis gebracht. Die Anstellungsverträge der Geschäftsführer werden aus Datenschutzgründen nicht bei der Stadt, sondern in den Unternehmen vorgehalten.

Sowohl im Beteiligungsmanagement als auch im Amt für Rats- und Rechtsangelegenheiten wird eine Liste der städtischen Vertreter und Vertreterinnen in Beteiligungsorganen geführt. Regelmäßig findet ein Abgleich untereinander statt. Neben Adresse, Telefon und E-Mail-Adresse werden auch die Zugehörigkeit zu Organen anderer Unternehmen und Mitgliedschaften in Vereinen und Institutionen hinterlegt. In der Regel halbjährlich erfolgt eine Abfrage dieser Daten durch das Amt für Rats- und Rechtsangelegenheiten. Das Beteiligungsmanagement erhält Informationen zu Änderungen.

Die Wirtschaftspläne liegen für alle Beteiligungen ab einem Beteiligungsanteil der Stadt von 20,0 Prozent vor. Die Jahresabschlüsse werden für die Beteiligungen bis einschließlich der dritten Beteiligungsebene vorgehalten. Diese werden noch überwiegend in Papierform übersandt. Eine Umstellung auf digitale Daten wurde seitens des Beteiligungsmanagements forciert. Lediglich die Wohnungsbaugenossenschaft Jülich e.G., an der die Stadt Jülich nur einen unmittelbaren Anteil von unter einem Prozent hält, stellt keinen Jahresabschluss zur Verfügung. Auf Nachfrage wird seitens der Genossenschaft die Übersendung verweigert, mit dem Hinweis, dass als Mitglied nur ein Recht auf Einsicht besteht. Auch die unter der Wohnungsbaugenossenschaft Jülich eG gehaltene mittelbare Beteiligung Rurbau GmbH stellt keinen Jahresabschluss zur Verfügung. Gleiches gilt für die mittelbaren geringen Beteiligungen auf der vierten und fünften Ebene unter den Stadtwerken Jülich GmbH. Soweit möglich beschafft sich das Beteiligungsmanagement die Jahresabschlüsse über andere kommunale Anteilseigner, wie den Kreis Düren.

Alternativ greift das Beteiligungsmanagement auf die Veröffentlichungen der Jahresabschlüsse im Bundesanzeiger zurück.

Die Stabsstelle Bürgerschafts- und Beteiligungsmanagement wird von einem Mitarbeiter wahrgenommen. Neben anderen Aufgaben ist der Mitarbeiter mit einem Anteil von ca. 80 Prozent (Angabe der Stadt) mit den Aufgaben des Beteiligungsmanagements betraut. Zu berücksichtigen ist, dass sich das Beteiligungsportfolio der Stadt Jülich kontinuierlich hinsichtlich der Anzahl der Beteiligungen und der Geschäftsbereiche (zusätzliche Geschäftsfelder, z.B. Geschäftsbereich Glasfaser bei der Stadtwerke Jülich GmbH, Projekt Brainergy Park Jülich bei der Brainergy Jülich GmbH) sowie der Bedeutung für die Stadt weiterentwickelt. Das benötigte Fachwissen des Beteiligungsmanagements und die Intensität der Beteiligungssteuerung nehmen damit zu.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte die notwendige Personalkapazität des Beteiligungsmanagements auch mit Blick auf die weitere Entwicklung des Beteiligungsportfolios hinsichtlich einer Aufstockung überprüfen. Die Personalkapazität sollte so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung auch in der Zukunft gewährleistet ist.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Jülich ergeben.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Aus Sicht der gpaNRW sollte das Berichtswesen insbesondere Planabweichungen und bestehende Risiken beinhalten. Zu diesem Zweck sollten Berichte in einem dem Beteiligungsportfolio angemessenen Turnus bereitgestellt werden.

Die Beteiligungsberichte bis 2019 wurden erstellt und dem Rat der **Stadt Jülich** zur Kenntnis gebracht. Der Beteiligungsbericht 2019 enthält die wirtschaftlichen Daten der Beteiligungen bis zum 31. Dezember 2018. Insoweit verfügt der Rat aktuell nicht über Informationen über die weitere Entwicklung aller Beteiligungen bis zum 31. Dezember 2019.

Da die Stadt Jülich ab 2019 von der Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen Gebrauch machen möchte, ist die Stadt Jülich auch weiter zur Erstellung von Beteiligungsberichten verpflichtet. Laut § 117 GO NRW sind im Beteiligungsbericht mindestens die Jahresergebnisse der Beteiligungen zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Berichtsjahres (hier zum 31. Dezember 2019) darzustellen. Bis ein aktuell verbindlich vorgegebenes Muster für den Beteiligungsbericht vorliegt, kann ab dem Berichtsjahr 2019 der Beteiligungsbericht entsprechend den Vorjahren erstellt werden. Um den Leser des Beteiligungsberichtes die Entwicklung der Beteiligungen zu vermitteln, ist aus Sicht der gpaNRW eine Darstellung von Bilanz und Jahresergebnisse von drei Jahren erforderlich. Dies bedeutet, dass beispielsweise der in 2020 zu erstellende Beteiligungsbericht über das Berichtsjahr 2019 die Daten der Jahre 2017 bis 2019 enthalten muss. Nur so ist sichergestellt, dass der Rat über die Entwicklung der kommunalen Beteiligungen ausreichend und zeitnah informiert ist. Nach Auskunft des Beteiligungsmanagements liegen die Jahresabschlüsse aller Beteiligungen nicht so zeitnah vor, dass eine Berichterstattung bis zum 31. Dezember des Folgejahres möglich ist.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollten die Beteiligungsberichte mit den wirtschaftlichen Daten der drei Vorjahre einschließlich der Daten des Berichtsjahres (zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres) erstellt werden und dem Rat bis zum Ende des Folgejahres zur Kenntnis gebracht werden. Die Stadt Jülich sollte auf ihre Beteiligungen hinwirken, dass diese ihre Jahresabschlüsse rechtzeitig für die Erstellung des Beteiligungsberichtes zur Verfügung stellen. Sinnvoll könnte es sein, einen Zeitplan über eine Beteiligungsrichtlinie vorzugeben.

Unterjährig erhalten die Gremienvertreter der Mehrheitsbeteiligungen Informationen über die Quartalsberichte der Geschäftsführungen der Mehrheitsbeteiligungen. Diese werden auch dem Beteiligungsmanagement zur Verfügung gestellt. Basierend hierauf verfasst das Beteiligungsmanagement in der Regel quartalsweise zusammenfassende Berichte über die generelle Entwicklung der Mehrheitsbeteiligungen für den Rat. Insoweit ist der Rat auch unterjährig über die aktuelle Entwicklung der Mehrheitsbeteiligungen grundsätzlich unterrichtet. Lediglich die Jülicher Immobiliengesellschaft mbH erstellt derzeit noch keine Quartalsberichte.

Das Beteiligungsmanagement nimmt an allen Aufsichtsratssitzungen der Mehrheitsbeteiligungen als Gast teil. Bei der Jülicher Immobiliengesellschaft mbH ist kein Aufsichtsrat eingerichtet. Eine Teilnahme des Beteiligungsmanagements an der Gesellschafterversammlung erfolgt nicht.

Seitens des Beteiligungsmanagements erfolgt mit den Geschäftsführern der Stadtwerke Jülich GmbH und der Stadtentwicklungsgesellschaft Jülich mbH & Co. KG alle ein bis zwei Monate ein Austausch. Mit dem Geschäftsführer der Immobiliengesellschaft mbH, die Tochter der Stadtentwicklungsgesellschaft Jülich mbH & Co.KG ist, findet kein regelmäßiger Austausch statt. Jedoch werden wichtige Informationen zu der Jülicher Immobiliengesellschaft mbH über die Gespräche mit der Stadtentwicklungsgesellschaft Jülich mbH & Co.KG an das Beteiligungsmanagement weitergegeben. Außerdem informiert der Bürgermeister, der Mitglied der Gesellschafterversammlung ist, das Beteiligungsmanagement über wichtige Angelegenheiten der Gesellschaft.

Der Austausch des Beteiligungsmanagements mit dem Geschäftsführer der Brainergy Park Jülich GmbH erfolgte bisher bei Bedarf in unregelmäßigen Abständen. Aufgrund des fortschreitenden Projektes „Brainergy Park Jülich“ ist ab Ende Oktober 2020 ein wöchentlicher Austausch vorgesehen. Geschäftsführer des Brückenkopfpark Jülich GmbH ist der Bürgermeister der Stadt Jülich. Hierdurch ist die Stadt Jülich ausreichend über die Entwicklung der Gesellschaft direkt informiert. Der Bürgermeister und das Beteiligungsmanagement stehen zu der Gesellschaft in einem regelmäßigen Austausch.

Darüber hinaus informieren die Mehrheitsbeteiligungen mit Ausnahme der Jülicher Immobiliengesellschaft mbH durch Ad-hoc-Berichte anlassbezogen das Beteiligungsmanagement über wesentliche Angelegenheiten sowie bei signifikanten Abweichungen vom Wirtschaftsplan. Durch das Beteiligungsmanagement werden diese Berichte kommentiert und an den Rat zur Kenntnis gegeben. Soweit das Beteiligungsmanagement aufgrund der Informationen aus den Beteiligungen (z.B. durch die Quartalsberichte bzw. Geschäftsführergespräche) wichtige Informationen erkennt und weiteren Informationsbedarf bzw. Steuerungsbedarf sieht, erstellt das Beteiligungsmanagement unter Beteiligung des Geschäftsführers Ad-hoc-Berichte an den Rat. Dies erfolgt anlassbezogen im Einzelfall.

Insgesamt ist das Beteiligungsmanagement bei den für die Stadt Jülich bedeutenden Beteiligungen über aktuelle Entwicklungen gut informiert und gibt Informationen an den Rat weiter. Es

wird ein aktiver Austausch auch mit den Geschäftsführungen betrieben. Bei der Jülicher Immobiliengesellschaft mbH erfolgt derzeit noch keine regelmäßige strukturierte Berichterstattung an das Beteiligungsmanagement.

→ **Empfehlung**

Auch bei Mehrheitsbeteiligungen, die sich noch im Aufbau befinden, sollte das Beteiligungsmanagement über die Entwicklungen (Plan-/Ist-Vergleiche) unterjährig durch die Gesellschaft unterrichtet werden. Der Rat sollte über die unterjährige Entwicklungen Kenntnis erlangen. Für die bis 2019 defizitäre Jülicher Immobiliengesellschaft mbH sollte ein unterjähriges Berichtswesen (mindestens halbjährlich) implementiert werden.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht fast vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Jülich ergeben.

Das Beteiligungsmanagement sollte sicherstellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sollen bei ihrer Entscheidungsfindung die Interessen der Kommune berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Zum einen sollte dies durch regelmäßige Schulungen der Vertreterinnen und Vertreter erfolgen. Zum anderen sollte das Beteiligungsmanagement zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Jülich** bietet zu Beginn einer Amtsperiode des Rates eine Schulung insbesondere zu Rechte und Pflichten der Aufsichtsratsmitglieder und anderen Gremienmitgliedern (Gesellschafterversammlung, Zweckverbandsversammlung) an. Durchgeführt wird die Schulung durch einen externen Dritten. Die Themen und Inhalte der Schulung werden seitens des Beteiligungsmanagements mit dem externen Dritten abgesprochen. In der Regel werden in der Schulung die Rechte und Pflichten dargestellt, wobei ausführlich auf die Verschwiegenheitspflicht und die Weisungsgebundenheit der Gremienvertreter eingegangen wird. Auch wirtschaftliche Fragestellungen werden behandelt. Das Beteiligungsmanagement stellt sich in dieser Schulung den Gremienvertretern als Servicestelle zur Unterstützung der Gremienvertreter vor. Es wird den Gremienvertretern das Angebot unterbreitet, aktiv auf das Beteiligungsmanagement bei Fragen und Problemen zuzukommen. Laut Auskunft des Beteiligungsmanagements wird hiervon vermehrt Gebrauch gemacht. Darüber hinaus wird in der Schulung den Teilnehmern das Taschenbuch „Plötzlich Aufsichtsrat - Was nun? Das Taschenbuch für Aufsichtsräte in öffentlichen Unternehmen“, Institut für den öffentlichen Sektor, KPMG, zu Rechte und Pflichten von Gremienvertretern und Gremienvertreterinnen angeboten. Nachrückern innerhalb der Wahlperiode wird grundsätzlich dieses Taschenbuch von dem Beteiligungsmanagement ausgehändigt.

Neben dieser einmaligen Schulung werden seitens der bedeutenden Gesellschaften anlassbezogen Schulungen bzw. Informationsveranstaltungen angeboten. Insbesondere durch die Stadtwerke wurden Veranstaltungen durchgeführt, z.B. Informationen zum Konzessionsrecht, Informationen zum Breitbandausbau. Die Brainergy Park Jülich hat eine Tagung zum Gesamtkonzept „Brainergy Park Jülich“ durchgeführt. Die Stadtentwicklungsgesellschaft zur strategischen Neuausrichtung.

Bei diesen Veranstaltungen wird das Beteiligungsmanagement schon in der Vorbereitung einbezogen, indem Themen und Inhalte abgestimmt werden bzw. das Beteiligungsmanagement über die Themen informiert wird. An jeder dieser Veranstaltungen nimmt das Beteiligungsmanagement teil. Gelegenheit eigene Informationen bzw. Sichtweisen des Beteiligungsmanagements zu platzieren wird in der Regel durch die Mehrheitsbeteiligungen gegeben (z.B. Rede-recht des Beteiligungsmanagements).

Durch die enge Abstimmung des Beteiligungsmanagements mit den Mehrheitsbeteiligungen sind auch die Vorlagen zu den Gremiensitzungen bereits im Vorfeld abgestimmt. Das Beteiligungsmanagement sieht die Tagesordnungen der Beteiligungen strukturiert durch und verfasst für die Beteiligungen über 20,0 Prozent im Bedarfsfall bei Gesellschaftsrelevanz bzw. anlassbezogen bei Nachfragen seitens der Gremienvertreter Stellungnahmen und soweit erforderlich Beschlussempfehlungen für den Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung. Adressaten der Stellungnahmen sind der Bürgermeister, die Fraktionsvorsitzenden und die Ratsmitglieder. Für Beteiligungen mit kleinerer Beteiligungsquote werden Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen durch das Beteiligungsmanagement auch anlassbezogen im Bedarfsfalle erstellt. In den Stellungnahmen wird auskunftsgemäß durch das Beteiligungsmanagement sowohl die Auswirkungen für die Gesellschaft als auch für die Stadt und den städtischen Haushalt dargestellt. Den sachkundigen Bürgern, die vereinzelt in die Gremien einiger Beteiligungen (z.B. Brainergy Park Jülich GmbH, Brückenkopf-Park Jülich – Gesellschaft für Kultur und Marketing GmbH) durch den Rat entsandt sind, gehen die Stellungnahmen nicht direkt zu. Diese Gremienvertreter sind auf die Weiterleitung durch die Fraktionsvorsitzenden bzw. die Ratsmitglieder angewiesen.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollten auch den sachkundigen Bürgern, die Gremienvertreter sind, die Stellungnahmen der jeweiligen Beteiligungen zugeleitet werden. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass diese Kenntnis über die Inhalte der Stellungnahmen erlangen.

Die Umsetzung der Entscheidungen wird durch das Beteiligungsmanagement laufend in den Gesprächen mit den Geschäftsführern bzw. durch Teilnahme an den Aufsichtsratssitzungen und durch Sichtung von Unterlagen nachverfolgt.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Beteiligungen

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsmanagement				
			E0.1 Die Stadt Jülich sollte die notwendige Personalkapazität des Beteiligungsmanagements auch mit Blick auf die weitere Entwicklung des Beteiligungsportfolios hinsichtlich einer Aufstockung überprüfen. Die Personalkapazität sollte so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung auch in der Zukunft gewährleistet ist.	82
F1	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Jülich ergeben.	82	E1.1 Zukünftig sollten die Beteiligungsberichte mit den wirtschaftlichen Daten der drei Vorjahre einschließlich der Daten des Berichtsjahres (zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres) erstellt werden und dem Rat bis zum Ende des Folgejahres zur Kenntnis gebracht werden. Die Stadt Jülich sollte auf ihre Beteiligungen hinwirken, dass diese ihre Jahresabschlüsse rechtzeitig für die Erstellung des Beteiligungsberichtes zur Verfügung stellen. Sinnvoll könnte es sein, einen Zeitplan über eine Beteiligungsrichtlinie vorzugeben.	83
			E1.2 Auch bei Mehrheitsbeteiligungen, die sich noch im Aufbau befinden, sollte das Beteiligungsmanagement über die Entwicklungen (Plan-/Ist-Vergleiche) unterjährig durch die Gesellschaft unterrichtet werden. Der Rat sollte über die unterjährige Entwicklungen Kenntnis erlangen. Für die bis 2019 defizitäre Jülicher Immobiliengesellschaft mbH sollte ein unterjähriges Berichtswesen (mindestens halbjährlich) implementiert werden.	84

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht fast vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Jülich ergeben.	84	E2	Zukünftig sollten auch den sachkundigen Bürgern, die Gremienvertreter sind, die Stellungnahmen der jeweiligen Beteiligungen zugeleitet werden. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass diese Kenntnis über die Inhalte der Stellungnahmen erlangen.	85

3. Offene Ganztagschulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Jülich im Prüfgebiet Offene Ganztagschulen 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.

Die Corona-Pandemie wirkt sich zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung auf die Inanspruchnahmemöglichkeit des Betreuungsangebotes OGS aus.

Es ist nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Auswirkungen des Verzichts auf Elternbeiträge auf das Elternbeitragsaufkommen OGS und auf den Fehlbetrag OGS für die Stadt Jülich sein werden.

Da weder der Zeitraum der Einschränkungen des OGS-Betriebes, noch die Höhe der finanziellen Auswirkungen zurzeit bekannt sind, können diese zum Zeitpunkt der Prüfung nicht in die Analyse unserer Kennzahlen einfließen.

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die räumlichen Kapazitäten der Grundschulen reichen in der Stadt Jülich nicht mehr aus, um alle Bedarfe an OGS-Plätzen zu decken. Dies stellt die Stadt bereits jetzt vor große Herausforderungen. So musste die Stadt im Schuljahr 2020/21 bereits 60 Schülerinnen und Schülern eine Absage für einen OGS-Platz erteilen. Dies ist auch der Grund dafür, dass die **Teilnahmequote** an der OGS-Betreuung im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich hoch ist. Für die Zukunft rechnet die Stadt mit weiter steigenden Teilnehmerzahlen.

Die Stadt hat den Handlungsbedarf erkannt und hat ein **Raumkonzept** erstellt, um die Flächen für die OGS so zu erweitern, dass auch in Zukunft alle Bedarfe gedeckt werden können. Obwohl die Stadt derzeit für die OGS-Betreuung keine mehrfachgenutzten Flächen vorhält, stellt sie den OGS-Schülern im Vergleich eine unterdurchschnittliche Fläche zur Verfügung. Der Anteil der mehrfachgenutzten Flächen soll in Zukunft an allen Schulstandorten erheblich erweitert werden. Aufgrund der geringen Fläche an den Grundschulen West und Süd beabsichtigt die Stadt die Grundschulgebäude zu erweitern, um mehr OGS-Plätze anzubieten und den Bedarf zu decken.

Zur **Steuerung** nutzt die Stadt den aktuellen Schulentwicklungsplan. Dieser sollte künftig um Prognosen zu den OGS-Schülerzahlen und zu den Zahlen der Übermittagsbetreuung ergänzt werden. Die Steuerung könnte zudem über eine verbesserte Darstellung von Finanzdaten und ein Berichtswesen verbessert werden.

Der vergleichsweise niedrige Fehlbetrag je OGS-Schüler wird in der Stadt Jülich zum einen durch die überdurchschnittlich hohen **Elternbeiträge** je OGS-Schüler und zum anderen durch die vergleichsweise geringen Aufwendungen je OGS-Schüler positiv beeinflusst. So gehört die Stadt zu den 25 Prozent der Kommunen im interkommunalen Vergleich mit dem höchsten Elternbeitrag je OGS-Schüler im Jahr 2018. Trotzdem schöpft die Stadt nicht alle Möglichkeiten aus, die Ertragssituation weiter zu verbessern. Mit einer Anhebung des Höchstbetrages, dem Verzicht auf Beitragsbefreiungen und einer dynamischen Beitragsregelung könnte die Stadt die Erträge weiter verbessern.

Die **Transferaufwendungen** an die Träger sind in Jülich geringer, als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Die Stadt leistet über die Mindestleistung hinaus zusätzliche Transferleistungen in Höhe von 128 Euro je OGS-Schüler.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Dazu werden Erträge und Aufwendungen für die OGS analysiert. Dabei spielen die Transferleistungen (bei Aufgabenübertragung) bzw. die Personalaufwendungen für eigene Betreuungsleistungen sowie die Gebäudeaufwendungen eine wichtige Rolle. Ertragsseitig sind neben den Landeszuweisungen die Elternbeiträge von großer Bedeutung.

Aus den Ergebnissen leiten wir Empfehlungen ab, die darauf zielen das Ergebnis der Kommune für die OGS zu verbessern. Gleichzeitig zeigt die gpaNRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale schrittweise umsetzen können.

Die gpaNRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und analysiert die Organisation und Steuerung.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹⁵ (BGF) der Gebäude.

3.3 Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/2004 die OGS als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen und Förderschulen mit Primarbereich eingeführt. Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und die weiteren außerschulischen Träger sollen ein neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere

- Förder-, Betreuungs- und Freizeitangebote,

¹⁵ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

- besondere Förderangebote für Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien und für Kinder mit besonderen Begabungen sowie
- Angebote zur Stärkung der Familienerziehung.

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern sowie Schülerinnen und Schüler. Die Anmeldung verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.¹⁶

3.4 Strukturen der OGS

Die **Stadt Jülich** hat im Schuljahr 2018/19 insgesamt vier Grundschulen an fünf Standorten in eigener Trägerschaft. An allen fünf Standorten wird der Offene Ganztags sowie eine Übermittagsbetreuung angeboten. Zudem wird an allen OGS-Standorten eine Ferienbetreuung angeboten. Gegenstand dieser Prüfung ist ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS.

Der Offene Ganztags wurde an der ersten Schule im Schuljahr 2005/06 eingeführt. Die letzte Grundschule folgte zum Schuljahr 2008/09.

Die gesamte Zahl der Grundschüler beträgt im Schuljahr 2018/19 1.173. Hiervon besuchen 35 Prozent den Offenen Ganztags und 18 Prozent die Übermittagsbetreuung. Der Bedarf an OGS-Plätzen ist in den letzten Jahren stetig gestiegen und für die Zukunft auch weiter steigend. Im Schuljahr 2020/21 mussten aufgrund von Platzproblemen bereits über 60 Absagen erteilt werden.

3.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung

Neben dem Betreuungsangebot und der Nachfrage nach OGS-Plätzen ist die Entwicklung der Einwohnerzahlen - insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner von sechs bis unter zehn Jahren – von Bedeutung. Die Veränderungen in der betroffenen Altersgruppe wirken sich auf den Bedarf an OGS-Plätzen aus und sollten bei der Planung des künftigen Angebotes berücksichtigt werden. Nachfolgend stellt die gpaNRW die entsprechenden Strukturen der **Stadt Jülich** dar.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Jülich

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	32.247	32.601	32.454	32.505	32.780	32.966	32.980

¹⁶ Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2025	2030	2040
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.503	1.611	1.602	1.629	1.741	1.656	1.438
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	1.074	1.096	1.081	1.073	1.221	1.233	1.113

Quelle: IT.NRW (2015 bis 2019 zum 31.12. des jeweiligen Vorjahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2025 zum 01.01.)

Gemäß derzeitigen Prognosezahlen von IT.NRW soll die Anzahl der gesamten Einwohner von 2018 bis zum Jahr 2040 um 1,5 Prozent steigen. Bei den Einwohnerinnen und Einwohnern im Alter von 6 bis unter 10 Jahren wird mit einer Steigerung von 3,7 Prozent gerechnet. Bei den Einwohnerinnen und Einwohnern im Alter bis unter 6 Jahren wird mit einem Rückgang von 11,7 Prozent gerechnet.

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Entwicklung der Grundschülerzahlen an OGS-Standorten in Jülich

Name des Teilstandortes	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
GGs Nord	305	304	326	362	365	353
GGs Welldorf	165	160	158	159	156	151
GGs West	226	221	242	255	258	270
GGs Süd	235	232	235	233	230	233
KGS	265	275	274	283	287	280
Grundschulen gesamt	1.196	1.192	1.235	1.292	1.296	1.287

Insgesamt steigen die Schülerzahlen laut den Prognosen der Stadt Jülich bis zum Schuljahr 2024/2025 an. Auch die OGS Betreuungszahlen sollen in der Zukunft weiter steigen. Diese stehen in einem engen Verhältnis zu denen der Übermittagsbetreuung. So kann davon ausgegangen werden, dass bei einem Absinken der Teilnehmerzahlen in der Übermittagsbetreuung mit einem Anstieg der OGS Betreuungszahlen zu rechnen ist.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in Jülich stellt die gpaNRW in den Tabellen 2 und 3 im Anhang dieses Teilberichts dar.

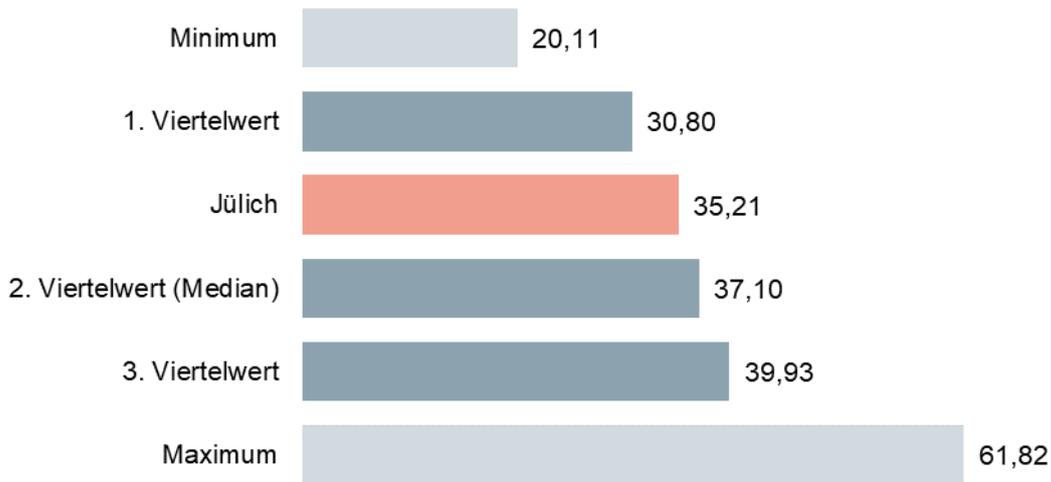
3.4.2 Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Die Teilnahmequote zeigt, wie hoch der Anteil der OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl dieser Schulen ist.

→ **Feststellung**

In der Stadt Jülich ist die Teilnahmequote an der OGS-Betreuung im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich. Dies liegt am fehlenden Platzangebot der Stadt. Für die Zukunft rechnet die Stadt mit weiter steigenden Teilnehmerzahlen. Dies wird sie bei der Platzvergabe vor Herausforderungen stellen.

Teilnahmequote in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen.

Teilnahmequote OGS in Prozent im Zeitverlauf

2015	2016	2017	2018	2019
30,15	32,44	32,64	35,21	36,20

In der **Stadt Jülich** liegt die Teilnahmequote 2018 an der Gemeinschaftsgrundschule Nord bei über 40 Prozent. Die Gemeinschaftsgrundschule Welldorf hat mit 27 Prozent 2018 die geringste Teilnahmequote.

Aufgrund der großen Nachfrage steht die Stadt nach eigenen Angaben bereits jetzt vor großen Herausforderungen, um ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen. Im Moment ist es der Stadt Jülich aufgrund der räumlichen Situation nicht möglich alle Bedarfe zu decken. An vier von fünf Standorten kann das Angebot nicht gedeckt werden. Im Schuljahr 2020/21 mussten bereits über 60 Absagen erteilt werden, da die vorhandenen Räumlichkeiten für die OGS nicht ausreichen. Auch im Vergleichsjahr 2018/19 ist es laut Aussage der Stadt bereits zu Absagen gekommen. Daher ist davon auszugehen, dass die Teilnahmequote bei vollständiger Deckung des Bedarfs höher ausfallen würde. Für das Vergleichsjahr 2018/19 waren die Absagen nicht mehr nachvollziehbar und konnten von der Stadt nicht beziffert werden.

Die Schulentwicklungsplanung prognostiziert, dass die Schülerzahlen sich bis zum Schuljahr 2024/25 auf 1.274 erhöhen. Die Stadt rechnet auch damit, dass die OGS Betreuungszahlen

weiter steigen. Da sowohl die gesamten Schülerzahlen, als auch die Teilnahmequote an der OGS-Betreuung steigen sollen, ergibt sich für die Zukunft in Jülich ein erheblicher Mehrbedarf an OGS-Plätzen.

Die Stadt Jülich rechnet damit, dass sich bei Einführung des Rechtsanspruches auf einen OGS Platz die Situation noch mehr zuspitzen wird und es noch schwieriger werden wird, alle Bedarfe zu decken. Hierbei bleibt allerdings abzuwarten, in welchem Umfang der Rechtsanspruch eingeführt wird und welche Kriterien dann berücksichtigt werden. Die Platzvergabe nach bestimmten Kriterien, wie sie heute von der Stadt praktiziert wird, würde dann evtl. wegfallen. Die Stadt hat sich als Ziel gesetzt alle Bedarfe mit dem Eintreten des Rechtsanspruches decken zu können. Insgesamt geht die Stadt Jülich davon aus, dass zukünftig 80 bis 90 Prozent einen Betreuungspatz (OGS und Übermittagsbetreuung) in Anspruch nehmen werden.

Im Vergleich zur „Übermittagsbetreuung“ wird die OGS-Betreuung bevorzugt in Anspruch genommen. Die Stadt rechnet damit, dass die Zahlen in der Übermittagsbetreuung gleichbleiben werden. Auch hier gibt es schon Wartelisten.

Teilnahmequote Übermittagsbetreuung in Prozent im Zeitverlauf

2015	2016	2017	2018
16,88	17,88	18,00	18,41

3.5 Organisation und Steuerung

Die Aufgabenerledigung, die Aufwendungen und die Erträge der Offenen Ganztagschulen werden durch die angestrebten Ziele, die Intensität der Steuerung, die Form der Organisation und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

→ Feststellung

Die Kooperationsverträge mit den beauftragten Trägern der OGS sind nicht auf dem aktuellsten Stand und müssen überarbeitet werden.

3.5.1 Organisation der Aufgabenerledigung

Die Bearbeitung und die strategische Planung für die OGS sind in der **Stadt Jülich** im Dezernat IV im Schulverwaltungsamt angesiedelt.

Für die Steuerung, Planung, Koordination der OGS, die Beantragung und Weiterleitung der Landesmittel sowie die Erhebung der Elternbeiträge setzt die Stadt im Vergleichsjahr 2018 0,58 Vollzeit-Stellen ein.

Bei der Vergabe der OGS Plätze werden in Jülich an allen Standorten folgende Kriterien berücksichtigt:

- Einhaltung Anmeldefrist,

- Berufstätigkeit der Eltern,
- Erhalt eines bestehenden OGS-Platzes,
- Geschwisterkind in OGS sowie
- pädagogische Aspekte.

Die Stadt Jülich erhebt und vereinnahmt die Elternbeiträge an allen OGS Standorten. Zudem stellt die Stadt den OGS-Betreuungsträgern die Räumlichkeiten zur Verfügung und bewirtschaftet diese. Des Weiteren ist sie für die Beantragung und Weiterleitung der Landeszuweisungen zuständig.

Zwischen der Stadt Jülich, der jeweiligen Grundschule sowie dem jeweiligen Betreuungsträger wurde ein Kooperationsvertrag geschlossen. Dieser legt die Rahmenbedingungen der OGS-Durchführung fest.

Darin werden im Wesentlichen die Rechte und Pflichten der Kooperationspartner festgelegt. Zentraler Bestandteil ist die Finanzierung in § 8 des Vertrages. Sie entspricht allerdings nicht mehr dem aktuellen Stand. Die Finanzierung ist bei allen Trägern gleich. Diese erhalten für jedes Kind eine Pauschale. Zudem erhalten sie eine jährliche Sachkostenpauschale. Diese lag 2018 bei 3.000 Euro je Träger. Aus den Einnahmen der gesamten Elternbeiträge aller Schulen erhält jeder Träger zudem jährlich 16.000 Euro.

Nach Angabe der Stadt gibt es neben der Finanzierungsweise noch weitere Angaben, die in den Kooperationsverträgen angepasst werden müssen. So beabsichtigt die Stadt z.B. feste Abgabetermine für die Verwendungsnachweise der Träger aufzunehmen und weitere redaktionelle Änderungen vorzunehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte die Kooperationsverträge mit den OGS-Betreuungsträgern aktualisieren. Insbesondere die Finanzierungsweise sollte der aktuellen Verfahrensweise entsprechen.

Der Kooperationsvertrag ist bis zum Ende eines Schuljahres befristet. Er verlängert sich jeweils um ein weiteres Schuljahr. Die Kündigung hat bis zum 15.01. vor Beendigung des jeweiligen Schuljahres schriftlich zu erfolgen.

→ **Feststellung**

Die kurzen Kündigungsfristen ermöglichen der Stadt Jülich bei Bedarf ein flexibles Agieren und sind somit positiv zu sehen.

3.5.2 Steuerung

→ **Feststellung**

Es ist positiv, dass die Stadt Jülich den Schulentwicklungsplan hat aktualisieren lassen, um ein Raumkonzept für die OGS zu erstellen und zeitnah umzusetzen. Die Prognosen der Schulentwicklungsplanung beziehen allerdings nicht die beiden Betreuungsangebote der Stadt mit ein. Dies erschwert die Raumplanung.

→ **Feststellung**

Der regelmäßige Austausch mit den OGS-Betreuungsträgern und den Schulleitungen sowie die Teilnahme an Arbeitsgemeinschaften im Kreis Düren erleichtern die Weiterentwicklung der offenen Ganztagschule.

Eine Kommune sollte über eine von Politik und Verwaltungsführung getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Offene Ganztagschulen verfügen. Sie sollte an der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Angebotes zum Offenen Ganztage aktiv mitwirken.

Die **Stadt Jülich** hat im Jahr 2019 den Schulentwicklungsplan extern fortschreiben lassen. Dieser wird alle fünf Jahre aktualisiert. Bei Bedarf auch früher. Die aktuelle Planung trifft auch Aussagen zur Erweiterung der Grundschulen. Grund für die derzeitige Aktualisierung ist der räumliche Bedarf an den Schulen. Die Planung nimmt bis zum Schuljahr 2018/2019 auch Bezug zu den beiden Betreuungsangeboten. Prognosen gibt es zu den OGS-Schülerzahlen und zu den Zahlen der Übermittagsbetreuung allerdings nicht.

→ **Empfehlung**

Zukünftige, regelmäßige Auswertungen und Prognosen der Entwicklung der Schülerzahlen, wie sie derzeit in Form des Schulentwicklungsplans vorliegen, sollten um das Themengebiet OGS und Übermittagsbetreuung erweitert werden. Es sollte konkret dargestellt werden, wie sich der Bedarf an Betreuungsplätzen an den einzelnen Schulen zukünftig verändert. Die Stadt Jülich sollte zudem eine Elternbefragung in Betracht ziehen, um die Wünsche und Erwartungen der Eltern herauszufinden.

Die Stadt Jülich nutzt die Aussagen des Schulentwicklungsplans, um die räumliche Situation an den Grundschulen zu verbessern. Die Stadt hat bereits ein Konzept zur Raumoptimierung der Grundschulen erstellt. Dieses Konzept sieht vor, dass die Grundschule West und die Promenadenschule erweitert werden sollen.

Die Planungen an der Grundschule West sehen u.a. folgende Schritte vor:

- Grundsaniierung des Altbaus.
- Erweiterung des Schulgebäudes um vier Klassenräume mit Nebenräumen.
- Änderung von Raumfunktionen in OGS und schulischem Bereich.

An der Promenadenschule sind u.a. die nachstehenden Veränderungen geplant:

- Umbau und Erweiterung der Schulverwaltung innerhalb des Altbautrakts.
- Änderung des OGS-Bereichs mit Verlagerung der Mensa in das Erdgeschoss.
- Erweiterung des Schulgebäudes um sechs Klassenräume.

Den vorgestellten Planungen für die Erweiterungen der GGS West und der Promenadenschule hat der Ausschuss für Jugend, Familie, Integration, Soziales, Schule und Sport bereits im Juni 2020 zugestimmt. Die einzelnen Grundschulen haben Konzepte für die OGS erstellt. Diese werden von den Schulen regelmäßig aktualisiert. Eine örtliche Konzeption zur Umsetzung der OGS wird derzeit für den gesamten Kreis Düren erstellt. Auch die Stadt Jülich ist Mitglied in dem zuständigen Arbeitskreis.

Mit den OGS-Betreuungsträgern und den Schulleitungen gibt es bei Bedarf gemeinsame Besprechungen. Zudem gibt es zweimal im Jahr feste Besprechungstermine. Auch sonst steht die Stadt nach eigener Angabe mit den Schulleitungen und auch den Trägern in einem guten Kontakt.

3.5.3 Datentransparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Jülich bildet den Ressourceneinsatz für die OGS nicht in einem eigenen Produkt ab. Sie wertet Finanzdaten zur OGS nicht aus. Die Steuerung kann aufgrunddessen nicht mit Kennzahlen unterstützt werden.

Eine Kommune sollte den Ressourceneinsatz für OGS transparent darstellen. Dazu sollte sie alle Erträge und Aufwendungen der OGS in einem Produkt oder einer Kostenstelle erfassen. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung sollen genutzt werden.

Im Haushalt der **Stadt Jülich** gibt es kein eigenes Produkt für die OGS. Die Ermittlung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen erfolgte für diese Prüfung in Anlehnung an das Verhältnis der OGS-Flächen zu den Gesamtflächen der Grundschulen. Nur durch diese Berechnung war es möglich, den Ressourceneinsatz transparent darzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte den Ressourceneinsatz für die OGS transparent darstellen. Dazu sollte sie eigene Produkte für die OGS im Haushalt abbilden. Dabei sollten alle Erträge und Aufwendungen der OGS, in die entsprechenden Produkte verbucht werden.

Im Nachgang zur Prüfung hat die Stadt Jülich mitgeteilt, dass die Empfehlung im Haushaltsplan 2021 umgesetzt wird.

Die Stadt wertet die Finanz-, Bedarfs- und Belegungsdaten nicht regelmäßig aus. Eine Steuerung der OGS durch Kennzahlen ist aktuell nicht möglich. Auch ein Berichtswesen wird nicht geführt. Eine transparente Auswertung der OGS-Finanzdaten kann eine aktive Steuerung der OGS unterstützen und der Stadt einen Überblick verschaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte die Finanzdaten regelmäßig auswerten und Kennzahlen bilden. Hierzu können z.B. die Kennzahlen aus diesem Bericht fortgeschrieben werden. Diese sollten in ein Berichtswesen einfließen und zur Steuerung verwendet werden.

3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

3.6.1 Fehlbetrag OGS

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag je OGS-Schüler wird in der Stadt Jülich zum einen durch die überdurchschnittlich hohen Elternbeiträge je OGS-Schüler und zum anderen durch die vergleichsweise

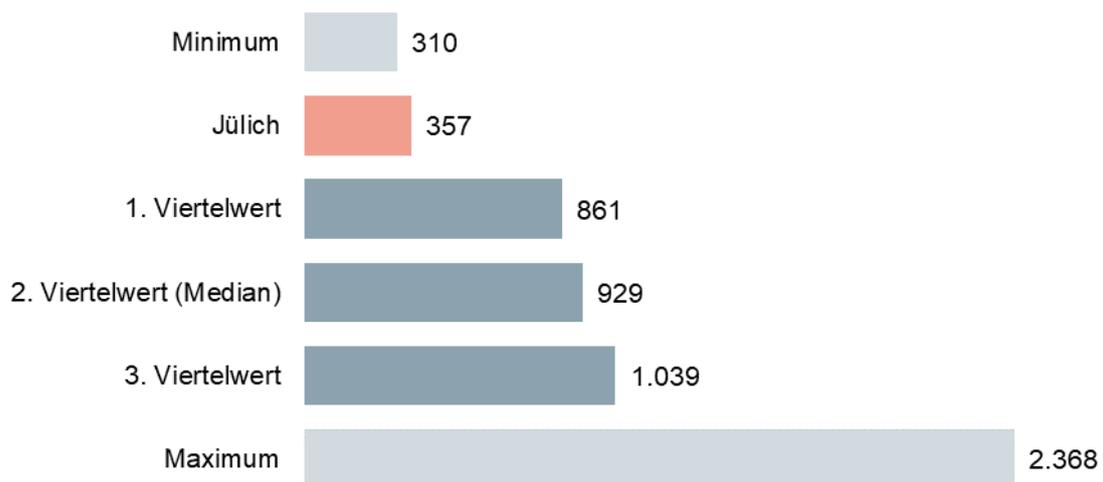
geringen Aufwendungen je OGS-Schüler positiv beeinflusst. Durch den vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag je OGS-Schüler wird der Haushalt entlastet.

Eine Kommune sollte den Fehlbetrag OGS durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Der Fehlbetrag OGS beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Der Fehlbetrag OGS wird im Wesentlichen durch den Landeszuschuss sowie vier von der Kommune steuerbare Einflussfaktoren bestimmt: die Elternbeiträge, die Personalaufwendungen für eigene Betreuungsleistungen, die Transferaufwendungen an fremde Träger und die Gebäudeaufwendungen für die OGS-Räume. Die steuerbaren Einflussfaktoren werden nachfolgend im Einzelnen untersucht.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Wie sich der Fehlbetrag je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Wie sich der Einwohner bezogene Fehlbetrag der Stadt Jülich im interkommunalen Vergleich positioniert zeigt die folgende Tabelle.

Einwohner bezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	4,54	4,26	5,94	10,02	13,16	26,25	15
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	137,47	124	167	253	372	740	15

Die Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag werden im Folgenden weitergehend analysiert.

3.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS

3.6.2.1 Elternbeiträge OGS

Elternbeiträge sind Teilnahmebeiträge, durch die die Betriebskosten der Einrichtungen nur zu einem geringen Teil gedeckt werden. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Abgaben eigener Art (Beschluss OVG NRW vom 30.09.2005 – 12 A 2184/03). Diese dürfen allein aufgrund einer Satzung erhoben werden.

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung¹⁷ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021.

→ Feststellung

Die Stadt Jülich hat auf den OGS-Schüler gerechnet höhere Elternbeiträge als die meisten anderen Vergleichskommunen. Trotzdem schöpft sie nicht alle Möglichkeiten aus, um die Ertragssituation weiter zu verbessern und den Fehlbetrag so weit wie möglich zu senken.

Eine Kommune sollte zur Deckung der Aufwendungen OGS Elternbeiträge erheben. Zur Erhebung der Elternbeiträge muss sie eine Elternbeitragssatzung erlassen. Dabei sollte sie nach pflichtgemäßem Ermessen die Ausgestaltung der Elternbeitragssatzung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. festlegen. Soziale Aspekte sollten berücksichtigt werden.

¹⁷ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schüler und Elternbeitragsquote

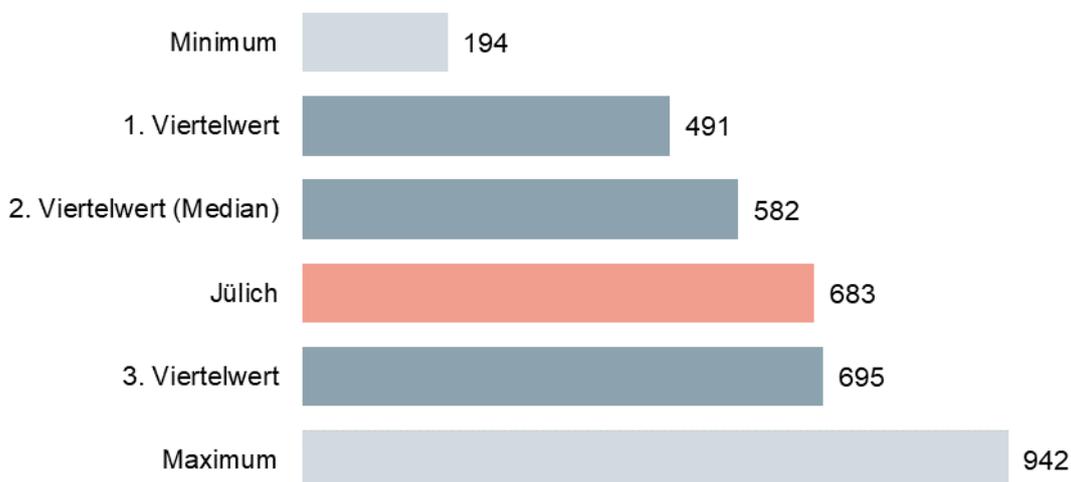
Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Elternbeiträge OGS in Euro	184.252	231.845	252.238	282.094	318.058
Anzahl OGS-Schüler	350	388	390	413	433
Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro	526	598	647	683	735
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	678.917	779.917	867.738	922.049	1.059.021
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	27,14	29,73	29,07	30,60	30,03

Die Elternbeitragsquote zeigt, zu wie viel Prozent die Kommune ihre Aufwendungen durch die eingenommenen Elternbeiträge decken kann.

Die **Stadt Jülich** kann im Vergleichsjahr 2018 30,6 Prozent ihrer Aufwendungen für die OGS durch die eingenommenen Elternbeiträge decken. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt mit diesem Wert über dem 3. Viertelwert von 25,46 Prozent. Die Stadt kann somit mehr Aufwendungen durch die eingenommenen Elternbeiträge decken als 75 Prozent der im Vergleich enthaltenen Kommunen.

Die folgende Kennzahl Elternbeitrag je OGS Schüler macht deutlich, in welcher Höhe die Eltern einen Beitrag zu den Kosten der Offenen Ganztagschule durchschnittlich im Jahr leisten.

Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Beitragspflichtigen zahlen in der Stadt Jülich im Vergleichsjahr 2018 im Durchschnitt 57 Euro im Monat. Im interkommunalen Vergleich sind es durchschnittlich 48 Euro. Ein Grund für den überdurchschnittlichen Elternbeitrag je OGS-Schüler sind die Elternbeitragsstruktur sowie die Regelungen der Elternbeitragsatzung der Stadt. Nach Angabe der Stadt entrichteten viele Beitragspflichtigen den Höchstbeitrag.

Die Stadt Jülich setzt die Elternbeiträge für die Betreuung im Offenen Ganztage anhand einer Elternbeitragsatzung fest und erhebt diese. Der Gebührenzeitraum umfasst in Jülich zwölf Monatsbeiträge. Die Elternbeitragsatzung gilt nur für die OGS. Für die Übermittagsbetreuung und das Mittagessen zahlen die Eltern pauschal 50 Euro monatlich. Für die Ferienbetreuung wird pauschal ein Beitrag von 20 Euro erhoben.

Die Elternbeitragsatzung der Stadt Jülich vom 27.03.2015 regelt folgendes:

- Der zulässige Höchstbeitrag liegt bei 150 Euro und wird ab einem Einkommen von über 73.000 Euro herangezogen.
- Bis zu einem Einkommen von bis zu 25.000 Euro ist die Betreuung beitragsfrei.
- Es gibt sechs Einkommensstufen.
- Geschwisterkinder erhalten eine Ermäßigung und müssen 50 % des Beitrages zahlen, ab dem 3. Kind kein weiterer Beitrag.

Die Stadt Jülich könnte zur weiteren Verbesserung der Ertragslage folgende Handlungsmöglichkeiten für die Elternbeitragsatzung in Erwägung ziehen:

- Die Stadt Jülich sollte die Elternbeiträge an die Steigerungssätze des Runderlasses anpassen. Dadurch werden die Beitragspflichtigen an dem ebenfalls jährlich steigenden pflichtigen Eigenanteil der Stadt beteiligt. Die gpaNRW empfiehlt eine jährliche dynamische Erhöhung um drei Prozent im Rahmen der rechtlichen Vorgaben des Runderlasses.
- Die Elternbeitragsstruktur sollte zukünftig überarbeitet werden. Ein möglicher Optimierungsschritt wäre die Herabsenkung der Beitragsstufe, ab der der Höchstbeitrag fällig ist. Bei der Prüfung der mittleren kreisangehöriger Kommunen hat sich herausgestellt, dass viele Städte und Gemeinden den Höchstbetrag bereits ab einem Jahreseinkommen von 67.000 Euro erheben.
- Die Überarbeitung der Staffelung (z.B. Erhöhung der Beiträge in unterschiedlichen Einkommensstufen) würde die Ertragssituation weiter positiv beeinflussen.
- Die Stadt könnte auf den Beitragsfreibetrag verzichten und auch bei einem Einkommen unter 25.000 Euro einen Beitrag zur OGS erheben.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Jülich, die Elternbeitragsatzung anzupassen, um die Ertragsituation weiter zu verbessern und somit den städtischen Haushalt weiter zu entlasten.

Das Einkommen der Beitragspflichtigen wird jährlich überprüft. Größere Rückstände hat die Stadt nicht zu verzeichnen.

Wie sich der Elternbeitrag je OGS-Schülerinnen bzw. OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

3.6.2.2 Aufwendungen OGS

Die Aufwendungen umfassen im Wesentlichen die Transferleistungen oder Personalaufwendungen Betreuung sowie Gebäudeaufwendungen.

Die **Stadt Jülich** erfasst die Gebäudeaufwendungen für die OGS nicht separat. Sie ordnet die Aufwendungen der jeweiligen Grundschule zu. Die gpaNRW verteilt die Gebäudeaufwendungen anhand der jeweils genutzten OGS-Flächen. Hierzu werden die Flächen des gesamten Schulgebäudes und die OGS-Flächen erfasst.

Damit lässt sich der prozentuale Anteil der OGS Fläche an der Gesamtfläche der jeweiligen Schule bestimmen. Folglich können die relevanten Gebäudeaufwendungen der einzelnen Schule auf die OGS heruntergerechnet werden. Das Verfahren wurde mit der Stadt Jülich abgestimmt.

Aufwendungen je OGS-Schüler 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2018
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.233
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler (alle OGS-Betreuungen) in Euro	1.472
davon Personalaufwendungen für eigene OGS-Betreuung je OGS-Schüler (alle OGS-Betreuungen) in Euro	391
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	286

Von den ordentlichen Aufwendungen im Jahr 2018 entfielen 66 Prozent auf den Transferaufwand und 18 Prozent auf die Personalaufwendungen für die eigenen OGS-Betreuungen.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Jülich bei den Aufwendungen je OGS-Schüler wie folgt.

Kennzahlen	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.233	2.233	2.491	2.809	2.905	4.052	15

Kennzahlen	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	286	148	270	347	453	1.035	15

Wie sich die Aufwendungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler und ihre einzelnen Komponenten im Zeitverlauf entwickeln, steht in Tabelle 4 im Anhang dieses Teilberichts.

Die Transferleistungen, Personalaufwendungen Betreuung und Gebäudeaufwendungen betrachtet die gpaNRW nachfolgend näher.

3.6.2.3 Transferleistungen OGS

Die Transferleistungen sind die Leistungen, die eine Kommune an die Kooperationspartner für die Durchführung der OGS zahlt. Nicht hierzu zählen Leistungen für sonstige außerschulische Betreuungsmaßnahmen.

Erbringt eine Kommune die OGS-Betreuungsmaßnahmen nicht selbst, muss sie die Leistungen entsprechend der vergaberechtlichen Bestimmungen vergeben.

→ Feststellung

Die Stadt Jülich hat geringere Transferaufwendungen als die meisten anderen Vergleichskommunen. Dies trägt zur Haushaltsentlastung bei.

Die Stadt Jülich führt die Betreuung des Offenen Ganztages an einer Grundschule selber durch. An den anderen vier Grundschulen wird die Betreuung von drei Trägern durchgeführt.

Transferaufwendungen OGS in Euro

	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen	435.207	479.407	569.421	608.066
OGS-Schüler gesamt	350	388	390	413
davon OGS-Schüler an Grundschulen mit delegierter OGS-Betreuung	296	326	329	353
davon OGS-Schüler an Grundschulen mit selbst durchgeführter OGS-Betreuung	54	62	61	60
Transferaufwendungen je OGS-Schüler (alle OGS-Betreuungen)	1.243	1.236	1.460	1.472
Transferaufwendungen je OGS-Schüler an Grundschulen mit vollständig delegierter OGS-Betreuung	1.470	1.471	1.731	1.723

In den folgenden interkommunalen Vergleich sind sowohl die Kommunen eingeflossen, die ihre OGS-Betreuung ganz oder teilweise an Träger delegiert haben sowie Kommunen, die ihre OGS-Betreuung selber durchführen.

Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2018 (alle OGS-Betreuungen)

Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.472	0,00	1.799	2.064	2.313	2.454	15

Von den 15 Kommunen im interkommunalen Vergleich haben zwölf Kommunen die OGS-Betreuung vollständig an Träger delegiert und zwei teilweise an Träger delegiert. Eine Kommune führt die OGS-Betreuung ganz selbstständig mit eigenem Betreuungspersonal durch (Kommune mit dem Minimum von 0,00 Euro). Da in dem Vergleich alle Kommunen enthalten sind, werden bei der Kennzahlenberechnung die gesamten Transferaufwendungen durch alle OGS-Schüler geteilt. Für die Stadt Jülich bedeutet das, dass die Transferaufwendungen der vier delegierten OGS-Betreuungen durch die Anzahl der Schüler an allen fünf Grundschulen geteilt werden.

In den folgenden interkommunalen Vergleich sind nur die Kommunen eingeflossen, die ihre OGS-Betreuung vollständig an Träger abgegeben haben.

Transferaufwendungen je OGS-Schüler (nur Kommunen mit vollständiger OGS-Vergabe) in Euro 2018



Bei dieser Berechnung wurden die Transferaufwendungen der vier delegierten OGS-Betreuungen durch die Anzahl der Schüler dieser vier Grundschulen geteilt. Die Stadt Jülich positioniert sich im interkommunalen Vergleich im unteren Drittel. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben höhere Transferaufwendungen als die Stadt.

Die Träger erhalten für jedes Kind eine Pauschale. Zudem erhalten sie eine jährliche Sachkostenpauschale. Diese lag 2018 bei 3.000 Euro je Träger. Um einen Ausgleich zwischen Stadtteilen mit unterschiedlichem Beitragsaufkommen zu schaffen, werden jedes Jahr aus den Einnahmen der gesamten Elternbeiträge aller Schulen 16.000 Euro an jeden Träger überweisen. Die Zahlungen an die Träger enthalten mindestens immer die Landeszuweisungen und den vorgeschriebenen Eigenanteil der Stadt.

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Die Stadt erhält für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen Landeszuweisungen. Die Stadt hat einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen. Dieser beträgt für das Schuljahr 2017/18 448 Euro und für das Schuljahr 2018/19 461 Euro je OGS-Schüler. Wird das OGS-Angebot durch einen freien Träger erbracht, sind die Landeszuweisungen und Eigenanteile dem Träger zur Verfügung zu stellen (Mindestleistung).

Die Transferaufwendungen an die Träger beliefen sich in 2018 auf rund 608.066 Euro.

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2018
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	153.708
Landeszuweisungen in Euro	409.121
Mindestleistung (gerundet) in Euro	562.829
Transferleistungen in Euro	608.066
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	45.237
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	128

Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 12 Kommunen eingeflossen.

Die Stadt Jülich leistet im Jahr 2018 über die Mindestleistung von 562.829 Euro hinaus zusätzliche Transferleistungen an die Träger in Höhe von 128 Euro je OGS-Schüler.

3.6.2.4 Personalaufwendungen OGS-Betreuung

Die Personalaufwendungen OGS-Betreuung betrachten wir bei den Kommunen, die die Betreuungsaufgaben OGS ganz oder teilweise selbst durchführen.

Personalaufwendungen OGS-Betreuung in Euro

	2015	2016	2017	2018	2019
Personalaufwendungen	93.349	126.648	144.113	161.318	145.927
OGS-Schüler gesamt	350	388	390	413	433
davon OGS-Schüler an Grundschulen mit selbst durchgeführter OGS-Betreuung	54	62	61	60	75
Personalaufwendungen OGS-Betreuung je OGS-Schüler an Grundschulen mit selbst durchgeführter OGS-Betreuung	1.729	2.043	2.363	2.689	1.946

Die Personalaufwendungen sind im Jahr 2018 im Vergleich zu den anderen Jahren hoch. Grund hierfür ist, dass nach Angabe der Stadt Jülich in diesem Jahr viele Überstunden an das Betreuungspersonal ausbezahlt wurden.

Die Stadt Jülich führt die OGS-Betreuung an einer Grundschule selbst mit eigenem Betreuungspersonal durch. Hierfür werden 2018 2,50 Vollzeit Stellen eingesetzt.

3.6.2.5 Gebäudeaufwendungen OGS

Die Gebäudeaufwendungen setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen und den bilanziellen Abschreibungen für Gebäude zusammen. Die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen können unter Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und/oder unter internen Leistungsverrechnungen abgebildet sein. Werden die Gebäudeaufwendungen OGS nicht separat erfasst, werden diese auf der Basis des Flächenschlüssels (OGS-Flächenanteil an der Gesamtfläche der berücksichtigten Schulgebäude) berechnet.

Die **Stadt Jülich** erfasst die Gebäudeaufwendungen für die OGS nicht separat. Sie ordnet die Gebäudeaufwendungen der jeweiligen Grundschule zu. Die gpaNRW verteilt die Gebäudeaufwendungen anhand der jeweils genutzten OGS-Flächen. Hierzu werden die Flächen des gesamten Schulgebäudes und die OGS-Flächen erfasst.

Damit lässt sich der prozentuale Anteil der OGS Fläche an der Gesamtfläche der jeweiligen Schule bestimmen. Folglich können die relevanten Gebäudeaufwendungen der einzelnen Schule auf die OGS heruntergerechnet werden. Das Verfahren wurde mit der Stadt Jülich abgestimmt.

Dabei stehen die Gebäudeaufwendungen im engen Zusammenhang mit der für OGS-Zwecke bereitgestellten Fläche.

→ **Feststellung**

Die Stadt stellt den OGS-Schülern eine unterdurchschnittliche Fläche zur Verfügung. Die OGS Betreuungsf lächen werden derzeit nicht mehrfachgenutzt. Die gpaNRW sieht die Planung, künftig verstärkt Mehrfachnutzungen einzurichten, positiv.

Die Ausgestaltung der OGS ist in den Kommunen sehr unterschiedlich. In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten, der Schülerzahl und dem Gebäudebestand werden in den Kommunen einige Flächen vorgehalten, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden aber auch Räume sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt. Diese Räume sind in der Schule bereits vorhanden und werden nachmittags schulisch nicht benötigt. Eine Kommune sollte Erweiterungsbauten für OGS-Räume vermeiden und die Flächen im vorhandenen Gebäudebestand bereitstellen. Dabei sollten die Schulflächen effizient, d.h. sowohl für schulische als auch außerschulische Zwecke genutzt werden.

Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	286	148	270	347	453	1.035	15
Gebäudeaufwendungen je m ² OGS-Fläche in Euro	78,43	33,68	48,15	60,66	114	165	15
Fläche je OGS-Schüler in qm	3,65	2,54	3,86	5,06	6,72	9,80	15
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	9,59	6,26	9,81	11,72	15,98	22,91	15

Insgesamt stehen der OGS-Betreuung im Schuljahr 2018/19 1.508 m² BGF zur Verfügung. An allen fünf Standorten wird diese Fläche bisher nur von der OGS genutzt. Mehrfach genutzte Flächen gibt es (ausgenommen für die Hausaufgabenbetreuung) bisher nicht.

Die folgende Tabelle zeigt die Fläche je OGS-Schüler an den einzelnen Grundschulen in Jülich.

Fläche je OGS-Schüler an den einzelnen Grundschulstandorten in Jülich 2018

Name des Grundschulstandortes	Fläche je OGS-Schüler in qm
GGs Nord	2,70
GGs Welldorf	6,35
GGs West	4,10
GGs Süd	3,46
KGS	3,43

Wie bereits im Abschnitt 3.5.2 Steuerung erwähnt, plant die Stadt die Grundschulgebäude zu erweitern, um mehr OGS-Plätze anbieten zu können und den Bedarf somit decken zu können. In den nächsten Jahren sind Investitionen in Anbauten und Raumoptimierungen von ca. 8 Mio. Euro angedacht. Die GGs West soll um vier Räume erweitert werden. Die Kosten sollen laut Planung an dieser Schule bei ungefähr 4.330.000 Euro liegen. An der GGs Süd sollen ebenfalls neue Räume dazu kommen. Geplant ist, dass die Schule von zwei Zügen auf drei Züge geht und insgesamt sechs Räume angebaut werden sollen. Die Kosten sollen laut Planung an dieser Schule bei ungefähr 3.450.000 Euro liegen.

Ein wichtiger und grundlegender Bestandteil des neuen Raumkonzeptes ist die Mehrfachnutzung an allen Schulen. Der Anteil der mehrfachgenutzten Flächen soll an allen Schulstandorten erheblich erweitert werden.

Da es an der GGs Nord kein Platz für einen Neu- bzw. Anbau gibt, soll der aktuelle Bestand geändert werden. Hierzu sehen die Planungen der Stadt vor, dass die Schule von vier Zügen auf drei Züge zurückgeht. An der Katholischen Grundschule sehen die Planungen auch keine Anbauten vor. Hier wird derzeit geprüft, ob und in welchem Umfang eine Mehrfachnutzung möglich wäre. Die GGs Welldorf hat als einziger der fünf Schulstandorte kein Platzproblem. An dieser

Schule könnten sogar noch mehr Betreuungsplätze vergeben werden. Hier ist der Bedarf aber nicht so groß, wie an den anderen Standorten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte bei der Planung berücksichtigen, dass die OGS-Flächen möglichst effizient gestaltet werden und dabei auch Schulräume multifunktional und mehrfach genutzt werden können. So sollte auch bei voraussichtlich steigendem Betreuungsbedarf die Erweiterung der OGS-Flächen mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit stattfinden, eine überproportionale Flächenversorgung sollte vermieden werden.

Zum Ende der Prüfung teilte die Stadt Jülich mit, dass zur Raumplanung und zur Mehrfachnutzung von Schulräumen bereits konkrete Gespräche zwischen Schulverwaltung, Schulleitungen und den Trägern geführt werden. Weitere Gespräche werden in 2021 folgen.

3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Offene Ganztagschule

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F1	In der Stadt Jülich ist die Teilnahmequote an der OGS-Betreuung im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich. Dies liegt am fehlenden Platzangebot der Stadt. Für die Zukunft rechnet die Stadt mit weiter steigenden Teilnehmerzahlen. Dies wird sie bei der Platzvergabe vor Herausforderungen stellen.	92			
Organisation und Steuerung					
F2	Die Kooperationsverträge mit den beauftragten Trägern der OGS sind nicht auf dem aktuellsten Stand und müssen überarbeitet werden.	93	E2	Die Stadt Jülich sollte die Kooperationsverträge mit den OGS-Betreuungsträgern aktualisieren. Insbesondere die Finanzierungsweise sollte der aktuellen Verfahrensweise entsprechen.	94
F3	Die kurzen Kündigungsfristen ermöglichen der Stadt Jülich bei Bedarf ein flexibles Agieren und sind somit positiv zu sehen.	94			
F4	Es ist positiv, dass die Stadt Jülich den Schulentwicklungsplan hat aktualisieren lassen, um ein Raumkonzept für die OGS zu erstellen und zeitnah umzusetzen. Die Prognosen der Schulentwicklungsplanung beziehen allerdings nicht die beiden Betreuungsangebote der Stadt mit ein. Dies erschwert die Raumplanung.	94	E4	Zukünftige, regelmäßige Auswertungen und Prognosen der Entwicklung der Schülerzahlen, wie sie derzeit in Form des Schulentwicklungsplans vorliegen, sollten um das Themengebiet OGS und Übermittagsbetreuung erweitert werden. Es sollte konkret dargestellt werden, wie sich der Bedarf an Betreuungsplätzen an den einzelnen Schulen zukünftig verändert. Die Stadt Jülich sollte zudem eine Elternbefragung in Betracht ziehen, um die Wünsche und Erwartungen der Eltern herauszufinden.	95
F5	Der regelmäßige Austausch mit den OGS-Betreuungsträgern und den Schulleitungen sowie die Teilnahme an Arbeitsgemeinschaften im Kreis Düren erleichtern die Weiterentwicklung der offenen Ganztagschule.	95			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Jülich bildet den Ressourceneinsatz für die OGS nicht in einem eigenen Produkt ab. Sie wertet Finanzdaten zur OGS nicht aus. Die Steuerung kann aufgrunddessen nicht mit Kennzahlen unterstützt werden.	96	E6.1	Die Stadt Jülich sollte den Ressourceneinsatz für die OGS transparent darstellen. Dazu sollte sie eigene Produkte für die OGS im Haushalt abbilden. Dabei sollten alle Erträge und Aufwendungen der OGS, in die entsprechenden Produkte verbucht werden.	96
			E6.2	Die Stadt Jülich sollte die Finanzdaten regelmäßig auswerten und Kennzahlen bilden. Hierzu können z.B. die Kennzahlen aus diesem Bericht fortgeschrieben werden. Diese sollten in ein Berichtswesen einfließen und zur Steuerung verwendet werden.	96
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F7	Der Fehlbetrag je OGS-Schüler wird in der Stadt Jülich zum einen durch die überdurchschnittlich hohen Elternbeiträge je OGS-Schüler und zum anderen durch die vergleichsweise geringen Aufwendungen je OGS-Schüler positiv beeinflusst. Durch den vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag je OGS-Schüler wird der Haushalt entlastet.	96			
F8	Die Stadt Jülich hat auf den OGS-Schüler gerechnet höhere Elternbeiträge als die meisten anderen Vergleichskommunen. Trotzdem schöpft sie nicht alle Möglichkeiten aus, um die Ertragssituation weiter zu verbessern und den Fehlbetrag so weit wie möglich zu senken.	98	E8	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Jülich, die Elternbeitragssatzung anzupassen, um die Ertragssituation weiter zu verbessern und somit den städtischen Haushalt weiter zu entlasten.	101
F9	Die Stadt Jülich hat geringere Transferaufwendungen als die meisten anderen Vergleichskommunen. Dies trägt zur Haushaltsentlastung bei.	102			
F10	Die Stadt stellt den OGS-Schülern eine unterdurchschnittliche Fläche zur Verfügung. Die OGS-Betreuungsflächen werden derzeit nicht mehrfachgenutzt. Die gpaNRW sieht die Planung, künftig verstärkt Mehrfachnutzungen einzurichten, positiv.	105	E10	Die Stadt sollte bei der Planung berücksichtigen, dass die OGS-Flächen möglichst effizient gestaltet werden und dabei auch Schulräume multifunktional und mehrfach genutzt werden können. So sollte auch bei voraussichtlich steigendem Betreuungsbedarf die Erweiterung der OGS-Flächen mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit stattfinden, eine überproportionale Flächenversorgung sollte vermieden werden.	107

Tabelle 2: Schulen im Primarbereich in Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl der Grundschulen	4	4	4	4	4
Anzahl der Grundschulstandorte	5	5	5	5	5
davon mit OGS-Angebot (ohne andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen)	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot und andere au- ßerunterrichtliche Ganztags- und Betreu- ungsformen	5	5	5	5	5
davon mit anderen außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten (keine OGS-Schulen)	0	0	0	0	0
Anzahl der Förderschulen	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl der Standorte im Primarbe- reich mit OGS-Angebot in Träger- schaft der Kommune	5	5	5	5	5

Tabelle 3: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS an Schulen in der Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl Grundschüler gesamt	1.161	1.191	1.195	1.173	1.196
Anzahl Förderschüler gesamt	0	0	0	0	0
Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt	1.161	1.191	1.195	1.173	1.196
Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot	1.161	1.191	1.195	1.173	1.196
davon OGS-Schüler	350	388	390	413	433

Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler in Euro	397	376	485	357	332
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	526	598	647	683	735
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	1.940	2.010	2.225	2.233	2.425
Personalaufwendungen Betreuung je OGS-Schüler in Euro	267	326	370	391	337
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro	1.243	1.236	1.460	1.472	1.725
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	338	297	299	286	295

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

Inwieweit die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie auch Auswirkungen auf die Bautätigkeit haben wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung findet sie daher auch keine Berücksichtigung in unseren Analysen und Bewertungen.

Bauaufsicht

Nachdem 2018 noch wenige Fälle vorkamen, hatte die Stadt Jülich in 2019 keine Zurückweisungen oder Rücknahmen von Bauanträgen mehr zu verzeichnen. Dies führt die gpaNRW auf die guten und breit gefächerten Vorabinformationen zurück, die die Bauwilligen in Jülich beispielsweise über die Internetseiten der Stadt zum Bauordnungsamt¹⁸ abrufen können.

Von dem eingesetzten **Personal** verfügten einige Kräfte über langjähriges Erfahrungswissen, so dass von diesen die Fälle routiniert abgearbeitet werden konnten. Damit dieses Erfahrungswissen erhalten bleibt und für etwaige Vertretungs- oder Nachfolgekräfte nutzbar wird, sollte eine Dienstanweisung zu Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnissen sowie Checklisten zu den Geschäftsprozessen erstellt werden. Durch das Verschriftlichen der Bearbeitungskriterien könnte dann auch im Vertretungs- oder Nachfolgefall eine zügigere Bearbeitung gewährleistet werden. Aktuell findet durch das Ausscheiden erfahrener Kräfte ein massiver personeller Umbruch in der Bauaufsicht statt.

Der **Prozessablauf** im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und weist kaum Ansatzpunkte für eine Beschleunigung des Verfahrens auf. Zwar unterstützt auch die eingesetzte Fachsoftware die Sachbearbeitung bereits gut bei der digitalen Bearbeitung, dennoch hängt ein weiterer Ausbau von den verfügbaren finanziellen Mitteln ab. Dieser sollte möglichst vorangetrieben werden, damit beispielsweise die Bauakte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch vorliegt, so dass die Stadt Jülich einerseits Beteiligungen digital schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung automatisiert elektronisch erledigen kann.

Definierte Zielwerte und die Überprüfung ihrer Einhaltung mittels **Kennzahlen** können die Steuerung und die Sachbearbeitung wirksam unterstützen. Dafür sollten neben den Kennzahlen aus dieser überörtlichen Prüfung auch weitere Kennzahlen gebildet und herangezogen werden, die

¹⁸ Link: <https://www.juelich.de/bauordnungsamt/>

für die Leitungs- und Sachbearbeitungsebene vor Ort von Interesse sind. So werden Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich erkennbar. Auch die Laufzeiten der Antragsverfahren sollten mit Hilfe der eingesetzten Fachsoftware erfasst und die durchschnittlichen Laufzeiten ermittelt werden. Auf dieser Grundlage könnte dann z. B. die in der neuen Landesbauordnung vorgesehene Berichtspflicht erfüllt werden. Verbesserungsmöglichkeiten, die sich aus den Empfehlungen dieses Berichtes ergeben, sollte die Stadt umsetzen und die sich ergebenden Optimierungspotenziale ausschöpfen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW.

Mittels einer Prozessbetrachtung des einfachen Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen des Vergleichsjahres 2019 hergestellt werden kann, wird der in 2019 gültige Prozess dargestellt. Hinweise der Kommune auf Veränderungen durch die neue Landesbauordnung hat die gpaNRW bei Bedarf mit in den Erläuterungen aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

Die Vergleichswerte beinhalten den Datenstand Bauaufsicht vom 01. Juli 2020 bei der gpaNRW.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die **Stadt Jülich** besteht aus drei Stadtbezirken in der Innenstadt Jülichs und weiteren Stadtbezirken. Diese bilden sich aus den 15 Ortschaften Altenburg, Barmen, Bourheim, Broich, Daubenrath, Güsten, Kirchberg, Koslar, Lich-Steinstraß, Mersch, Merzenhausen, Pattern, Selgersdorf, Stetternich und Welldorf. Im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen ist die Fläche der Stadt Jülich mit 90 km² überdurchschnittlich groß. Die Zahl der Einwohner in 2019 ist mit 32.632 dagegen knapp unterdurchschnittlich.

Die von ihr zu leistenden Verwaltungsaufgaben hat die Stadt Jülich auf vier Dezernate verteilt, von welchen eines der Bürgermeister führt. Aufgaben zur Bauordnung sind im Dezernat III, das ein Beigeordneter führt, dem „Amt 63 - Bauordnungsamt“ zugeordnet. Eingehende Bauanträge werden dort bearbeitet. Die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Bauanträge ergibt sich aus dem Stadtgebiet bzw. dem Ortsteil oder dem Bezug zum Forschungszentrum in Jülich. Dieses Forschungszentrum zählt bei der Aufteilung der Zuständigkeiten wie ein eigener Stadtteil, so dass alle Anträge, die das Forschungszentrum Jülich berühren, von einem Mitarbeiter bearbeitet werden. Das Forschungszentrum Jülich weist als nationale Großforschungseinrichtung in der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren Besonderheiten für die Sachbearbeitung auf. Besonders eng kooperiert es mit der RWTH Aachen in der Jülich Aachen Research Alliance (JARA). Das Forschungszentrum betreibt mit seinen rund 6.000 Beschäftigten natur- und ingenieurwissenschaftliche Grundlagenforschung, beispielsweise im Bereich der komplexen Vorgänge im Gehirn, der elektronischen Informationsverarbeitung oder nachhaltiger Energiesysteme. Insoweit haben sich neben der Kernforschung weitere Schwerpunkte entwickelt.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	78	31	56	67	78	113	39
Fälle je qkm	3	1	2	3	5	15	39
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	40,94	2,44	7,53	10,69	13,56	40,94	24
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	53,54	53,54	80,50	82,49	87,94	91,23	24
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	5,51	0,00	3,34	5,86	9,51	25,61	39

Der im Vergleich maximale Anteil an Anträgen im normalen Genehmigungsverfahren resultiert aus einigen Besonderheiten im Stadtgebiet von Jülich:

- denkmalgeschützte Zitadelle,
- Forschungszentrum,
- Zuckerfabrik und
- Brückenkopfpark, dessen historischer Teil unter Denkmalschutz steht.

Bauliche Veränderungen, Erweiterungen oder Neubauten in diesen Bereichen können in der Regel nicht im einfachen Verfahren abgewickelt werden.

Die den Kennzahlen zugrundeliegenden „Fälle“ umfassen die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die Bauanträge. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung dieser Fallzahlen von 2018 gegenüber unserem Vergleichsjahr 2019:

Entwicklung der Fallzahlen

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	7	14
Summe Bauanträge	269	240
davon Bauanträge im einfachen Verfahren	124	136
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	145	104

Wie bei den meisten Kommunen geht auch in Jülich die Summe der Bauanträge zurück. Auch wenn der Rückgang mit rund zehn Prozent deutlich geringer ist, als der Median von 22 Prozent aus den derzeit 36 Vergleichskommunen, die alle einen Rückgang zu verzeichnen haben. Die übrigen drei Kommunen stagnierten oder wiesen Zuwächse bis neun Prozent auf. Der in fast allen Kommunen ausgehend von 2018 zu verzeichnende Rückgang kann beispielsweise auf die durch die Änderung der Landesbauordnung in 2019 nicht mehr bauantragspflichtigen Vorhaben zurückzuführen sein. Auswertungen dazu liegen jedoch noch nicht vor. Aktuell gibt es im Stadtgebiet Jülich wieder ein neues Baugebiet („Alte Fachhochschule Jülich“), so dass wieder mehr Fälle – auch an freigestellten Verfahren – zu erwarten sind, als es in den Vorjahren der Fall war.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch regionale Strukturen die Arbeit der Bauaufsicht. Dazu zählen beispielsweise:

- Bergbauareale und
- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete,
- Denkmalschutzbereiche sowie
- Verkehrsinfrastruktur wie Bundesautobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen oder Bahnanlagen.

In das Stadtgebiet Jülich erstreckt sich beispielsweise das Naturschutzgebiet Rur und denkmalrechtlich ist insbesondere die im 16. Jahrhundert als Hauptbauwerk der Jülicher Festung errichtete fast quadratische Zitadelle von Bedeutung. Für die Bauaufsicht drücken sich solche Besonderheiten häufig in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Hat die beabsichtigte Baumaßnahme einen Bezug zu diesen Bereichen, sind dadurch unterschiedlichste Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Nach Auskunft der Stadt Jülich wird das Anfordern von Stellungnahmen restriktiv gehandhabt, es werden nur die tatsächlich notwendigen Stellungnahmen angefordert. Für die Stadt Jülich kann jedoch aktuell keine Aussage im Vergleich getroffen werden, da die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen noch nicht erfasst wird. Nach Auskunft der Stadt Jülich werden jedoch nur Stellungnahmen von zu beteiligenden Stellen angefordert, die absolut notwendig sind. Ein manuelles Auswerten und Nacherfassen für die Jahre 2018 und 2019 wäre im Rahmen der Prüfung zu aufwendig gewesen.

→ **Empfehlung**

Die Anzahl der intern und extern eingeholten Stellungnahmen sollte künftig erfasst und ausgewertet werden, damit mögliche zeitkritische Faktoren bekannt sind und bei Bedarf Notwendigkeit und Zeitdauer überprüft werden können.

Nachfolgend sind zur Information die Kennzahlen 2019 für die Kommunen dargestellt, die die Zahl der Stellungnahmen bereits erfassen. Wenn die Stadt Jülich ihrerseits die Anzahl erfassen und auswerten kann, kann sie im Vergleich beurteilen, ob sie pro Bauantrag tatsächlich vergleichsweise wenige Stellungnahmen anfordert bzw. anfordern muss.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	1	1	2	3	6	23
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	1	1	4	23
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	k.A.	1	2	3	4	7	26

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ **Feststellung**

Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben hält die Stadt Jülich für die Entscheidung über die eingegangenen Bauanträge ein – die Eingangsüberprüfung der Anträge schafft sie jedoch nur selten im vorgegebenen Zeitrahmen. Inwieweit die erhobenen Gebühren den tatsächlichen Aufwand für die jeweiligen Leistungen decken, ermittelt die Stadt derzeit nicht.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die **Stadt Jülich** schaffte es zum Prüfungszeitpunkt nur selten die vorgesehene Frist von zwei Wochen einzuhalten, um die eingegangenen Bauanträge zu überprüfen. Die Verzögerung bei der Eingangsüberprüfung ergibt sich nach Angaben der Stadt aus Personalengpässen. In der Regel ist es so, dass die Vollständigkeitsprüfung durch die jeweils zuständigen (je nach Stadtgebiet) Mitarbeiter oder Mitarbeiterinnen durchgeführt werden. Dennoch hielt die Stadt Jülich die Frist von insgesamt sechs Wochen, in der sie über den vollständig eingegangenen Bauantrag zu entscheiden hat, immer ein. Aktuell hat die Stadt Jülich einen massiven Umbruch des Personalbestandes in der Bauaufsicht zu bewältigen, so dass es noch schwieriger wird, den Fristen gerecht zu werden.

Um einen zügigen Ablauf sicherzustellen, fordert die Sachbearbeitung ggf. weitere Ausfertigungen des Bauantrages an, damit die erforderlichen Beteiligungen gleichzeitig gestartet werden können. Dieses Vorgehen ermöglicht eine zeitnahe Bearbeitung und Entscheidung, so dass die für die Entscheidung selbst vorgesehenen Fristen bislang immer eingehalten werden konnten. Eine fristgerechte Aufgabenerledigung und die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte reduziert die Angriffspunkte in Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit für die Beteiligten.

→ **Empfehlung**

Die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW sollten auch bei der Eingangsüberprüfung des Bauantrages eingehalten werden, um rechtssicher zu handeln. Dafür sollte die Stadt Jülich Kapazitäten schaffen, um die erste Vollständigkeitsprüfung der Anträge unabhängig von der späteren Zuständigkeit der Mitarbeiter durchführen zu können.

Bei der Festsetzung ihrer Gebühren orientiert sich die Stadt Jülich an den Empfehlungen aus dem Arbeitskreis des Städtetages. Die Stadt erhebt derzeit aber noch keine Kennzahlen, um zu überprüfen, inwieweit die eingeforderten Gebühren tatsächlich auskömmlich sind. Es werden lediglich jährlich Daten für die Haushaltssachbearbeitung ausgewertet, die die Höhe der Einnahmen betreffen. Um beurteilen zu können, ob mit diesen festgesetzten Gebühren eine angemessene Aufwandsdeckung erreicht wird, muss der Aufwand für die Leistungen der Bauaufsicht ermittelt sein. Bislang hat Jülich den konkreten Aufwand für die jeweiligen Leistungen der Bauaufsicht nicht ermittelt. Daher muss die Stadt Jülich den konkreten Aufwand für die jeweiligen Leistungen zunächst ermitteln, um diesen mit den jeweils erhobenen Gebühren abzugleichen. So kann sie prüfen, ob die Ermächtigungsgrundlage noch Gebührenspielraum zulässt.

→ **Empfehlung**

Die festgesetzten Gebühren sollten – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden, um auf Anpassungsbedarfe im Gebührenrahmen frühzeitig reagieren zu können.

Muss eine Ermessensentscheidung bei der Antragsbearbeitung getroffen werden, erfolgt dies stets durch die Amtsleitung und nicht durch die Sachbearbeitung selbst. Beispielsweise wenn es um die Entscheidung zu einer Abweichung oder Befreiung geht. Da sich die Entscheidung daher dem Grunde nach auf eine Person konzentriert, gibt es in Jülich keine schriftlich fixierten und somit klar nachprüfbareren Regelungen für die Ausübung von Ermessensentscheidungen.

Grundsätzlich empfiehlt es sich aus Sicht der gpaNRW einen Kriterienkatalog für Ermessensentscheidungen zu erstellen, um z. B. als Vertretungskraft oder auch im Falle einer Nachbesetzung auf das Erfahrungswissen zurückgreifen zu können und somit eine größere Handlungssicherheit zu haben – auch wenn es sich immer um Einzelfallentscheidungen handelt. Durch diesen Kriterienkatalog kann sichergestellt werden, dass die individuelle Entscheidung für den Einzelfall anhand objektiv nachprüfbarer Kriterien getroffen wird. Welche Kriterien dabei einzubeziehen sind (z. B. Rechtskonformität, Gewichtung nachbarschaftlicher Interessen, Umweltschutzbelange, Gleichbehandlungsgrundsatz, etc.) kann die zuständige Sachbearbeitung so direkt ersehen. So wird einerseits vermieden, dass Suchaufwand nach Vorgängen mit ebenfalls erforderlichen Ermessensentscheidungen betrieben werden muss. Andererseits wird auch die Anfälligkeit für eine fehlerhafte Ermessensübung reduziert, da die Sachbearbeitung so stets alle einzubeziehenden Kriterien vor Augen hat.

→ **Empfehlung**

Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungsgrundlagen (z. B. ein Kriterienkatalog) vorliegen, um rechtssicher agieren zu können.

Das Erfahrungswissen des im Juni 2020 ausgeschiedenen Amtsinhabers ist mit dem Ausscheiden nicht mehr vorhanden, da keine Arbeitshilfen oder Kriterienkataloge für Entscheidungen schriftlich fixiert wurden. Die nachfolgende Leitungskraft sollte die Gelegenheit nutzen, bei anstehenden Entscheidungen die Punkte, die abzuwägen sind, in einem Kriterienkatalog zu sammeln, so dass bei späteren Entscheidungen oder bei einem erneuten Personalwechsel auf diese Arbeitshilfe zurückgegriffen werden kann. Insbesondere beim Eintritt in den Ruhestand ist der Zeitpunkt des Wechsels gut planbar. Trotz des Kriterienkataloges bleibt es immer bei einer individuellen Entscheidung – im Rahmen des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist so aber sichergestellt, dass objektiv nachprüfbar für die Entscheidungen die gleichen Beurteilungspunkte herangezogen wurden.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

In 2019 hat die Stadt Jülich keine Zurückweisungen oder Rücknahmen von Bauanträgen mehr zu verzeichnen. Dies führt die gpaNRW auf die guten Vorabinformationen zurück, die die Bauwilligen in Jülich beispielsweise über die Internetseiten der Stadt abrufen können.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Die **Stadt Jülich** bietet Bauwilligen auf ihrer Internetseite schnell und einfach auffindbar neben allgemeinen Information wie Sprechzeiten und Ansprechpartner, einen Formulare Service, der zahlreiche Antragsformulare sowie Merkblätter zum Download bietet sowie zahlreiche weitere Links z. B. zu den wichtigsten Gesetzen. Zudem sind dort auch für alle Stadtbezirke (außer Lich-Steinstraß) bereits Bebauungspläne und Satzungen hinterlegt. Dies ist ein gutes Beispiel auch für andere Kommunen. Um eine laufende Aktualisierung dieser Informationen ist die Stadt bemüht. Die Stadt Jülich könnte prüfen, ob die Weiterentwicklung des Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystems auf Kreisebene (ALKIS) ggf. auch genutzt werden kann, um die digitalen Informationen zu vernetzen und so leichter auf aktuellem Stand zu halten.

Durch § 71 BauO NRW 2018 ist eine Anpassung an die Musterbauordnung erfolgt. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen jetzt nicht mehr möglich. Ist der Bauantrag unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde unter Nennung der Gründe die Bauherrschaft zur Behebung der Mängel innerhalb einer angemessenen Frist auf (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018). Werden dann die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen. Insoweit gibt es in 2019 eigentlich keine „zurückgewiesenen“ Bauanträge mehr. Dennoch können auch in 2019 noch Fälle „zurückgewiesener“ Bauanträge gezählt werden, da z. B. für zum Jahresende 2018 eingegangene Bauanträge auch im Jahr 2019 noch das alte Recht gilt. Von den 39 Kommunen, die derzeit in den Vergleichsdaten enthalten sind, gab es 2019 nur noch in zwölf Kommunen eine oder mehr Zurückweisungen. Neun dieser Kommunen bewegen sich dabei im Bereich von ein bis drei Zurückweisungen, nur drei Kommunen lagen darüber. Insoweit finden sich in der nachfolgenden Tabelle trotz des Vergleichsjahres 2019 sowohl zurückgewiesene als auch zurückgenommene Bauanträge:

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,52	5,65	34
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	2,29	4,68	6,90	20,00	36

In 2019 hat die Stadt Jülich keine Zurückweisungen oder Rücknahmen von Bauanträgen mehr zu verzeichnen (in 2018: vier zurückgewiesene Anträge und ein zurückgenommener Antrag). Dies führt die gpaNRW auf die bereits beschriebenen guten Vorabinformationen zurück, die die Bauwilligen in Jülich erhalten. Dadurch werden fehlerhafte Bauanträge weitestgehend vermieden.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Jülich kann bislang noch auf vorhandenes Erfahrungswissen der eingesetzten Kräfte zurückgreifen, um die Geschäftsprozesse routiniert abzuwickeln. Zwar unterstützt ein Bearbeitungsbogen in der eingesetzten Fachsoftware die Bauantragsbearbeitung, die Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnisse oder Abläufe sind aber noch nicht schriftlich fixiert, so dass bei Stellenwechsel oder Ruhestand ein Wissensverlust droht.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die **Stadt Jülich** unterstützt die Sachbearbeitung der Bauanträge mit einer Fachsoftware. In dieser ist ein Bearbeitungsbogen hinterlegt, der entsprechende Hilfestellung im Arbeitsablauf bietet. Daher soll er immer ausgefüllt werden – schriftlich fixiert ist diese Vorgabe aber beispielsweise in Form einer Arbeits- oder Dienstanweisung für den Bereich der Bauordnung noch nicht. Eine Überprüfung, ob das Vorgehen eingehalten wird, findet nicht statt. Auch vorhandene Absprachen z. B. zu Unterschriftsbefugnissen sind bislang nicht dokumentiert.

Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung werden seit Jahren spezialisiert von einer Kraft bearbeitet, so dass diese auf ihr Erfahrungswissen zurückgreifen kann. Solches Wissen und Informationen werden grundsätzlich innerhalb des Teams weitergegeben. Um z. B. als Vertretungskraft oder im Falle der im Jahr 2020 voraussichtlich notwendigen Nachbesetzung auf dieses Erfahrungswissen zurückgreifen zu können, sollte dieses beispielsweise in einer Checkliste oder anderen Arbeitshilfe hinterlegt werden. So kann die Stadt sicherstellen, dass die erforderlichen Verfahrensschritte auch im Ablauf der Genehmigungsfreistellung tatsächlich eingehalten werden.

→ **Empfehlung**

Damit Erfahrungswissen erhalten bleibt und für etwaige Vertretungs- oder Nachfolgekräfte nutzbar wird, sollte eine Dienstanweisung zu Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnissen sowie Checklisten oder andere Arbeitshilfen zu den Geschäftsprozessen erstellt werden. Die Einhaltung der Vorgaben sollte überprüft werden.

Durch ein frühzeitiges Einscannen kann bereits im laufenden Verfahren zügig auf vorhandene Unterlagen zurückgegriffen werden. Somit müssten ggf. benötigte weitere Exemplare des Bauantrages nicht erst zeitaufwendig nachgefordert werden, so dass der Prozess beschleunigt werden kann. Zudem wird eine spätere elektronische Archivierung vereinfacht. Dies ist der Stadt Jülich bewusst und daher treibt sie die digitale Bearbeitung voran. Gehemmt wird sie dabei von den finanziellen Möglichkeiten, die z. B. zur Archivdigitalisierung oder Digitalisierung der laufenden Bearbeitung nur begrenzt zur Verfügung stehen. Daher wird die Bauantragsakte noch vorrangig in Papierform geführt und parallel digital – soweit dies möglich ist – bearbeitet. Das Bauakten-Archiv hat die Stadt aktuell bis ca. 2004 digitalisiert.

Aus Sicht der gpaNRW sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die die Bearbeitungsdauer optimieren können. Insbesondere, da die digitale Akte schnellere Zugriffsmöglichkeiten

für die Beteiligten auf Informationen bietet und so zudem den Service auch gegenüber den Bauwilligen weiter verbessern kann.

→ **Empfehlung**

Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte durchgängig ermöglicht werden, um die Bearbeitungsdauer sowie den Zugriff der Beteiligten auf Informationen zu optimieren.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als **Anlage** beigelegt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**

Der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist bei der Stadt Jülich klar strukturiert und weist kaum Ansatzpunkte für eine Beschleunigung des Verfahrens auf.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Das einfache Baugenehmigungsverfahren folgt bei der **Stadt Jülich** klaren Strukturen. Dadurch weist der Prozessablauf kaum Ansatzpunkte auf, die eine Beschleunigung des Verfahrens zum Ergebnis hätten. Beispielsweise werden interne und externe Beteiligungen parallel gestartet, sobald der Antrag vollständig ist. Bei unvollständigen Anträgen werden diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben als zurückgenommen angesehen, wenn die Nachforderung von Unterlagen erfolglos blieb.

Grundsätzlich besteht als internes Kontrollsystem ein Vier-Augen-Prinzip über den Vorgesetzten. Allerdings gab es zum Prüfungszeitpunkt noch eine Ausnahme, wenn die Sachbearbeitung durch einen Ingenieur bzw. eine Ingenieurin erfolgt. Wenn keine Besonderheiten vorliegen, erfolgt bei Anträgen, die ohne Abweichung oder Befreiung genehmigt werden könnten, die direkte Entscheidung auf der Sachbearbeitungsebene.

→ **Empfehlung**

Das Vier-Augen-Prinzip sollte für alle Entscheidungen – unabhängig von der sachbearbeitenden Stelle – gelten, um das eingesetzte Personal zu schützen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen und so die Verfahren rechtssicher abzuwickeln.

Die Stadt Jülich beachtet zum Schutz der Sachbearbeiter bereits, ob ggf. Befangenheitsgründe bei der Sachbearbeitung vorliegen könnten, die einen Sachbearbeiter-Wechsel erforderlich machen. Beispielsweise wenn Sachbearbeitung und Antragsteller aus dem gleichen Wohnort stammen. Insoweit ist die Stadt bereits sensibilisiert und vermeidet so mögliche Angriffspunkte.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Stadt Jülich erfasst derzeit noch keine Laufzeiten, so dass wichtige Informationen zur Steuerungsunterstützung und für die Berichtspflicht nach § 91 BauO NRW fehlen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Die **Stadt Jülich** erfasst derzeit noch keine Laufzeiten dieser Art. Über Wiedervorlagesysteme wird lediglich die Fristeinhaltung überwacht, z. B. zur Vollständigkeitsprüfung der eingegangenen Anträge oder wenn Unterlagen nachgefordert werden.

Um die Laufzeit nach den Vorgaben der gpaNRW auszuwerten, müsste neben dem Antragseingangsdatum z. B. auch das Vervollständigungsdatum durch Antragssteller erfasst sein, so dass dann die Kalendertage bis zum Bescheid ausgewertet werden könnten. Es müsste auch sichergestellt werden, dass auch immer das Bescheid-Datum erfasst wird, da mit dem Bescheid die Antragsbearbeitung im Baugenehmigungsverfahren endet. Nachbesserungen dieser Daten erfordern einen Aufwand, der zum Prüfungszeitpunkt für die bereits erledigten Vorgänge nicht geleistet werden konnte, so dass keine Vergleichsdaten vorliegen.

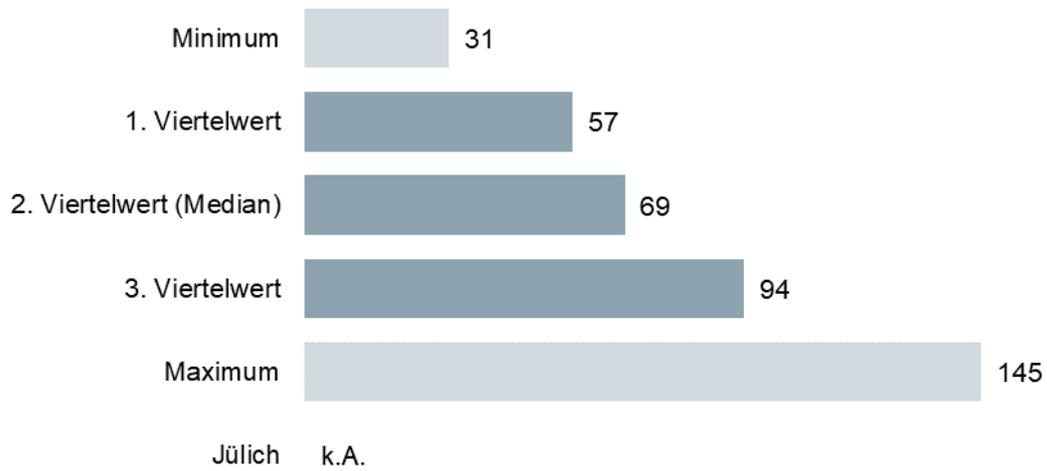
Durch die neue Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Grundlage der Berichtspflicht ist § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018. Zwar wurde diese bis Juli 2020 noch nicht durch die vorgesehene Rechtsverordnung konkretisiert, dennoch hat die Stadt Jülich bereits die Voraussetzungen für eigene Auswertungen zur Laufzeitgeschaffen, um zukünftig die nachfolgende Empfehlung umsetzen zu können.

→ **Empfehlung**

Zur eigenen Dokumentation und Steuerungsunterstützung, aber auch um der seit Januar 2019 in § 91 der BauO NRW vorgesehenen Berichtspflicht nachzukommen, sollte die Stadt Jülich die Laufzeiten der Bauanträge erheben und die durchschnittlichen Dauern auswerten.

Auch wenn die Stadt Jülich für das Jahr 2019 noch keine eigenen Werte mit in den Vergleich stellen kann, werden nachfolgend die Vergleichswerte der Gesamtlauzeiten dargestellt:

Gesamtlauzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019

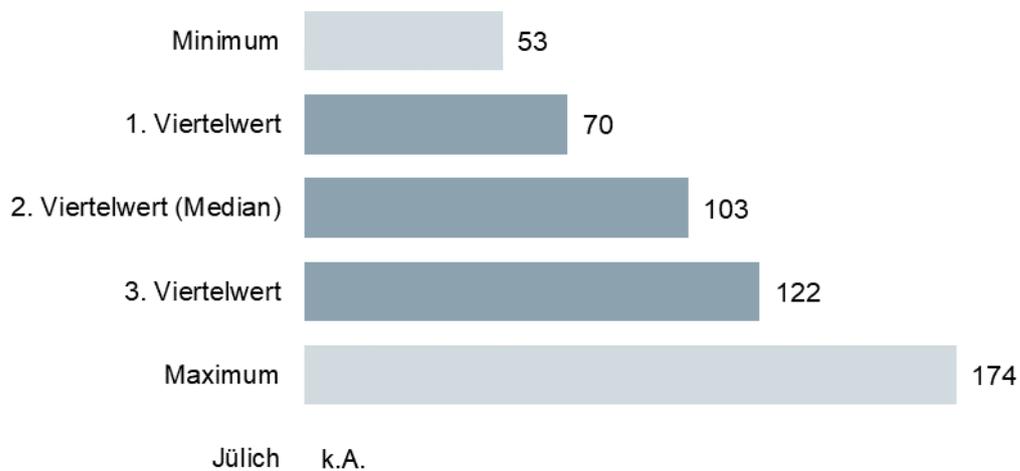


In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im normalen Genehmigungsverfahren stellen sich die Vergleichswerte wie folgt dar:

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



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



4.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

Neben dem Personal für Baugenehmigungen wird auch das Personal für die Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide erfasst. Zusammengefasst ergibt sich der Personaleinsatz für die Bauaufsicht in der Betrachtung der gpaNRW.

→ Feststellung

Die Stadt Jülich weist gegenüber den Vergleichskommunen bezogen auf den Falleingang 2019 einen höheren Personaleinsatz für die Bauaufsicht je Fall auf. Somit ist eine Überprüfung sinnvoll, ob die Ursachen dafür von der Stadt beeinflusst werden können oder nicht, z. B. wenn das Personal noch mit unerledigten Fällen aus dem Vorjahr belastet ist.

Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können. Dabei geht es

um die mittelfristige Tendenz der Fallzahlentwicklung, nicht um kurzfristige Schwankungen in den Fallzahlen wie sie im betrachteten Datenzeitraum z. B. durch die Änderung der Landesbauordnung zu verzeichnen waren oder sie sich durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie kurzfristig ergeben könnten, wenn finanzielle Belastungen bei Gewerbebetrieben und Privatpersonen Veränderungen bei geplanten Bauprojekten erforderlich machen oder die generelle Planung von Bauprojekten gefährden.

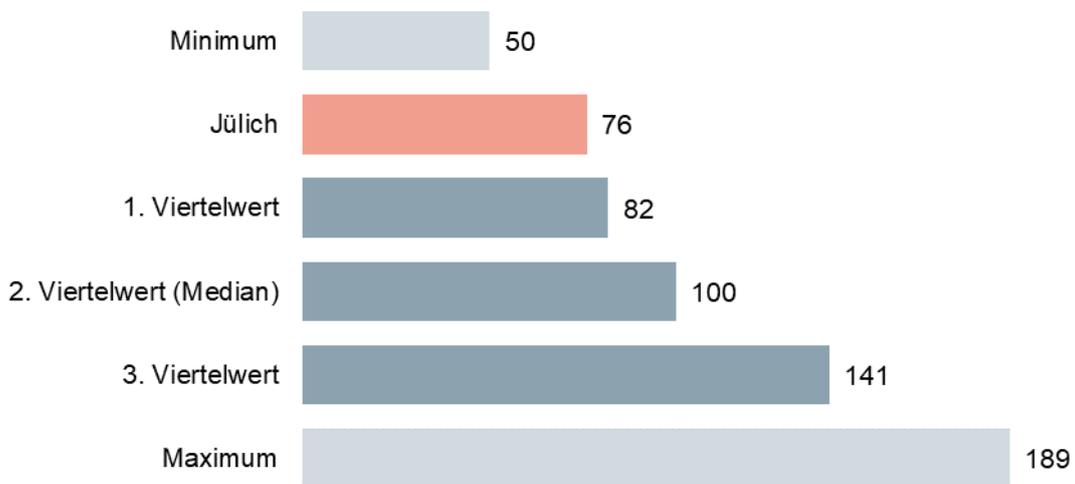
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung sind nicht mit eingeflossen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide waren bei der **Stadt Jülich** in 2019 insgesamt 4,02 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Eine Aufteilung auf die beiden Bereiche war nicht möglich. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,60 Vollzeit-Stellen, der mit rund 15 Prozent knapp über dem Median der Vergleichskommunen von 13 Prozent liegt. Auf die Sachbearbeitung entfielen 3,42 Vollzeit-Stellen.

Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle weist auch bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen bislang keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ nicht allen Kommunen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese addiert die im Jahr 2019 eingegangenen 14 Freistellungsanzeigen und die 240 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die sechs förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt diese den insgesamt erfassten Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Jülich weist im Vergleich einen unterdurchschnittlichen Wert auf. Dieser ordnet sich knapp unter dem ersten Viertelwert ein. Um zu beurteilen, ob neben den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen etc. auch unerledigte Altfälle das Personal überdurchschnittlich belasten, hat die gpaNRW die unerledigten Fälle jeweils zum 01. Januar erhoben und in das Verhältnis zu den neuen Bauanträgen insgesamt gesetzt. Hier zeigt sich eine überdurchschnittliche Belastung gegenüber den Vergleichskommunen für Jülich:

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	66	9	25	32	78	450	22
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	14,93	3,51	7,95	12,88	18,83	30,16	38

Wären die unerledigten Bauanträge 2019 ein Teil der neuen Bauanträge, würden sie 66 Prozent ausmachen. Wenn die zum 01.01.2019 bestehenden 159 noch unerledigten Fälle den 260 eingegangenen Fällen insgesamt als Fallzahl hinzuaddiert würden, ergäbe sich ein Wert in der zusammenfassenden Personalkennzahl von 122 Fällen je Vollzeit-Stelle (statt 76 Fälle je Vollzeit-Stelle) und läge damit im Vergleich zwischen Median und drittem Quartil. Da die Stadt Jülich für den Vergleichszeitraum noch keine Laufzeiten erhoben hat, können diese nicht mit in die Analyse einfließen.

In Jülich erfolgt in einigen Bereichen – wie für die Bearbeitung der Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung oder Entscheidungen über Befreiungen – eine personenabhängige Bearbeitung, die stark auf Erfahrungswissen basiert. Da ein Verschriftlichen von Arbeitshinweisen aber bislang nicht stattfindet (siehe Ausführungen im Kapitel 4.3.4) wird die Bearbeitung z. B. im Urlaubs- oder Krankheitsfall dieser routinierten Kräfte für das Vertretungs-Personal erschwert. Auch die Einarbeitung neuer Mitarbeiter gestaltet sich ohne die Arbeitshilfen schwieriger.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte die Kennzahlenergebnisse zum Anlass nehmen, eine Organisationsuntersuchung mit einem analytischen Stellenbemessungsverfahren durchzuführen. Wenn Personalkennzahlen ausgewertet und weiter fortgeschrieben werden, kann die Stadt auf Entwicklungen frühzeitig reagieren bzw. die Ursachen für Veränderungen in der Kennzahl analysieren und steuernd eingreifen.

Wie etwa die Hälfte der übrigen Kommunen im Vergleich konnte – wie bereits beschrieben – auch die Stadt Jülich keine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ vornehmen, so dass die separaten Kennzahlen bezogen auf Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide nachfolgend nur tabellarisch zur Information mit aufgeführt werden:

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019

Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	62	98	133	155	181	18

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5	33	64	98	233	18

Kennzahlen	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	12	71	110	157	444	17
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	10,53	18,52	21,74	45,45	17

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Fachsoftware der Stadt Jülich ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Ein weiterer Ausbau der digitalen Bearbeitung hängt von den verfügbaren finanziellen Mitteln ab und kommt daher nicht so zügig voran, wie er aus verfahrensökonomischer Sicht wünschenswert wäre.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Durch die eingesetzte Fachsoftware erfolgt bei der **Stadt Jülich** eine automatisierte Aktenzeichen-Vergabe. Alle Unterlagen werden in Papierform in der Bauantragsakte vorgehalten, daneben findet die digitale Bearbeitung in der Fachsoftware statt. Eine Digitalisierung sofort nach Antragseingang wäre sinnvoll und könnte den Bearbeitungsprozess insgesamt beschleunigen. Da der Aktenstandort in der Fachsoftware erfasst und ausgewiesen wird, ist der Vorgang jederzeit auffindbar. Eine Suche ist beispielsweise auch über Namen, Straße oder andere Kriterien möglich. Über ein externes Unternehmen werden die Bauakten nach und nach digitalisiert (siehe auch Kapitel 4.3.4).

Die Stellungnahmen werden postalisch bei den zu beteiligenden Stellen angefordert. Die Statik oder Wärmeschutznachweise u. ä. sollen dagegen derzeit schon möglichst digital vorgelegt werden, ebenso bautechnische Nachweise. Diese werden dann durch die Sachbearbeiter mit in die Fachsoftware eingepflegt und stehen so digital zur Verfügung. Durch diese elektronische Bearbeitung ist nach Auskunft der Stadt der Vorgang für die Sachbearbeitung überschaubarer. Auch das Auffinden und Sichten der Bauantragsunterlagen sei digital einfacher abzuwickeln.

→ Empfehlung

Die Bauakte sollte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Jülich einerseits Beteiligungen digital schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung automatisiert elektronisch erledigen kann.

Sowohl bei der Archivdigitalisierung als auch bei dem Ausbau der Digitalisierung der laufenden Bearbeitung hängt der Umsetzungsfortschritt bei der Stadt Jülich maßgeblich von den verfügbaren finanziellen Mitteln ab. Aus verfahrensökonomischer Sicht ist der schnelle Ausbau und die

vollständige Digitalisierung der Bauakte anzustreben. So strebt es auch das Land NRW an. Allerdings stößt die Bauaufsicht bereits jetzt mit der Administration der Fachsoftware an ihre personellen Grenzen, so dass vor einem weiteren Ausbau der Personalbedarf erst ermittelt und mit den vorhandenen Kapazitäten abgeglichen werden muss (siehe auch Empfehlung in Kapitel 4.3.7 zur Organisationsuntersuchung mit einem analytischen Stellenbemessungsverfahren).

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31.12.2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW zu diesem Zweck ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe (u. a. zwei mittlere kreisangehörige Kommunen) wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Im Juni 2019 hat es zum Modellprojekt eine erste Informationsveranstaltung seitens des Landes gegeben, an der auch die Stadt Jülich teilgenommen hat. Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) unterstützt die Bauaufsichtsbehörden mit Hilfe dieses Modellprojektes bei der Digitalisierung der Geschäftsprozesse. Ein Angebot an die Kommunen ist dabei das Bauportal.NRW: Mit dem dort zwischenzeitlich zur Verfügung gestellten Antrags- und Dokumentenassistenten wird Antragsstellern bzw. deren Bevollmächtigten ermöglicht, ihre Bauanträge rechtskonform digital einzureichen. Teilweise werden von den Kommunen aber auch jetzt schon andere Plattformen zu diesem Zweck genutzt. Insoweit stehen für den weiteren Digitalisierungsfortschritt Möglichkeiten zur Verfügung – die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb des Bauportal.NRW werden dabei vollständig durch das Land Nordrhein-Westfalen getragen.

4.3.9 Transparenz

→ Feststellung

Im Bereich der Bauaufsicht hat die Stadt Jülich bislang für die Aufgabenerfüllung über die gesetzlichen Fristvorgaben etc. hinaus noch keine eigenen Ziele z. B. über zu erreichende Zielwerte definiert. Somit ist eine zielgerichtete Steuerung kaum möglich und die Zielerreichung nicht messbar.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die gesetzlichen Vorgaben werden von der **Stadt Jülich** als grundsätzliches Ziel angestrebt, beispielsweise im Hinblick auf das Einhalten von Bearbeitungsfristen. Definierte Zielwerte und die Überprüfung ihrer Einhaltung mittels Kennzahlen können die Steuerung und die Sachbearbeitung wirksam unterstützen. Dafür sollten neben den Kennzahlen aus dieser überörtlichen Prüfung auch weitere Kennzahlen gebildet und herangezogen werden, die für die Leitungs- und Sachbearbeitungsebene vor Ort von Interesse sind. Auch beispielsweise wie im Kapitel 4.3.2 ausgeführt Daten und Kennzahlen zur Aufwandsdeckung.

Unterstützen können dabei allgemeine Vorgaben, wie beispielsweise aus dem Konzept "Programm Jülich 2020". Dieses dient nach seinem Beschluss im Rat im Februar 2013 als Handlungsgrundlage für Entscheidungen in Politik und Verwaltung bis zum Jahr 2020. Da eine regelmäßige Überprüfung und schrittweise Fortschreibung des Konzepts vorgesehen ist, können dort im Teilaspekt „5 – Wohnen, Wohnformen & Bevölkerungsentwicklung“ auch für die Bauaufsicht entsprechende Schwerpunkte gesetzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen bilden. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - [Handlungsfeld]

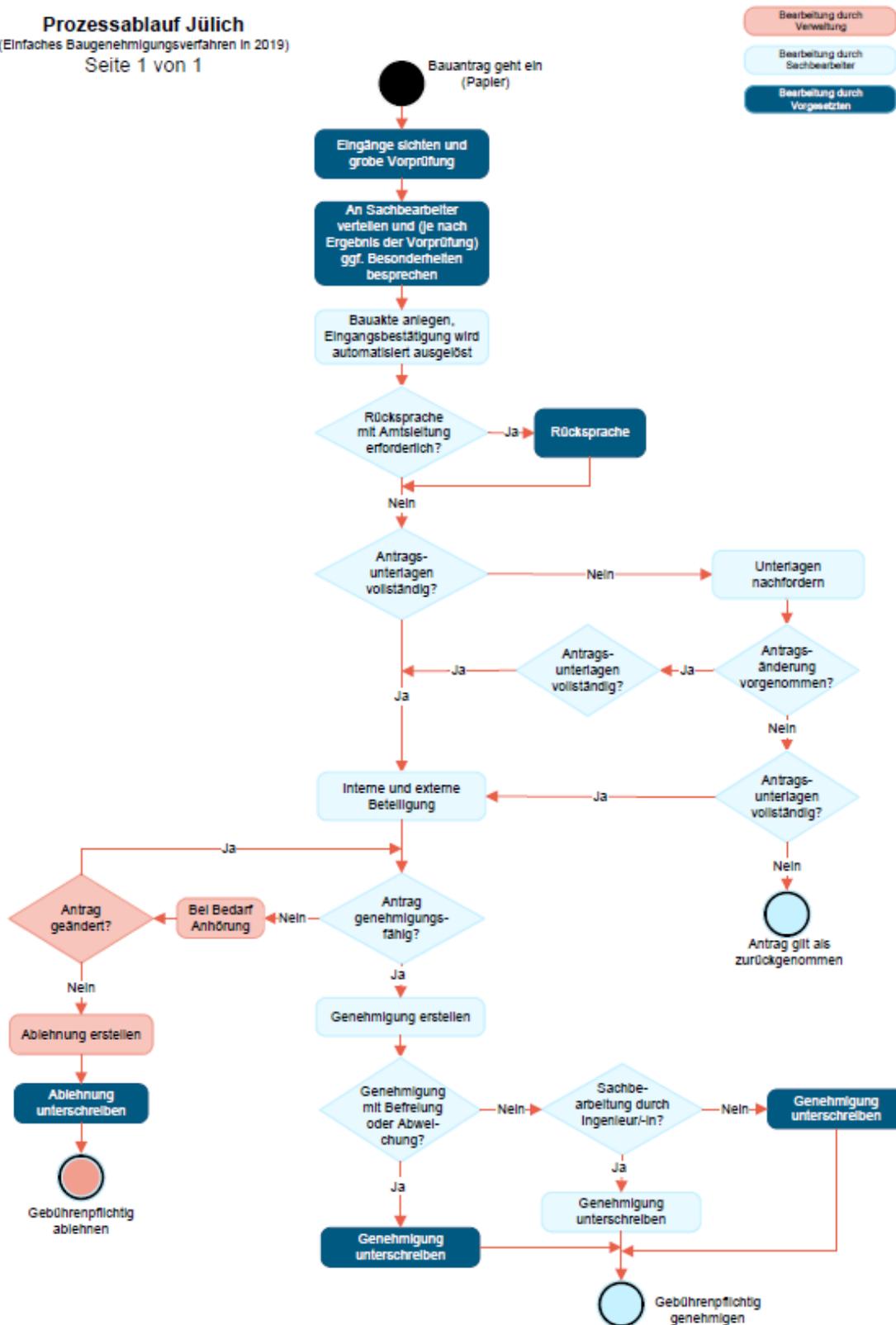
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
			E0.1	Die Anzahl der intern und extern eingeholten Stellungnahmen sollte künftig erfasst und ausgewertet werden, damit mögliche zeitkritische Faktoren bekannt sind und bei Bedarf Notwendigkeit und Zeitdauer überprüft werden können.	116
F1	Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben hält die Stadt Jülich für die Entscheidung über die eingegangenen Bauanträge ein – die Eingangsüberprüfung der Anträge schafft sie jedoch nur selten im vorgegebenen Zeitrahmen. Inwieweit die erhobenen Gebühren den tatsächlichen Aufwand für die jeweiligen Leistungen decken, ermittelt die Stadt derzeit nicht.	117	E1.1	Die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW sollten auch bei der Eingangsüberprüfung des Bauantrages eingehalten werden, um rechtssicher zu handeln. Dafür sollte die Stadt Jülich Kapazitäten schaffen, um die erste Vollständigkeitsprüfung der Anträge unabhängig von der späteren Zuständigkeit der Mitarbeiter durchführen zu können.	117
			E1.2	Die festgesetzten Gebühren sollten – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden, um auf Anpassungsbedarfe im Gebührenrahmen frühzeitig reagieren zu können.	118
			E1.3	Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungsgrundlagen (z. B. ein Kriterienkatalog) vorliegen, um rechtssicher agieren zu können.	118
F2	In 2019 hat die Stadt Jülich keine Zurückweisungen oder Rücknahmen von Bauanträgen mehr zu verzeichnen. Dies führt die gpaNRW auf die guten Vorabinformationen zurück, die die Bauwilligen in Jülich beispielsweise über die Internetseiten der Stadt abrufen können.	118			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Stadt Jülich kann bislang noch auf vorhandenes Erfahrungswissen der eingesetzten Kräfte zurückgreifen, um die Geschäftsprozesse routiniert abzuwickeln. Zwar unterstützt ein Bearbeitungsbogen in der eingesetzten Fachsoftware die Bauantragsbearbeitung, die Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnisse oder Abläufe sind aber noch nicht schriftlich fixiert, so dass bei Stellenwechsel oder Ruhestand ein Wissensverlust droht.	120	E3.1	Damit Erfahrungswissen erhalten bleibt und für etwaige Vertretungs- oder Nachfolgekkräfte nutzbar wird, sollte eine Dienstanweisung zu Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnissen sowie Checklisten oder andere Arbeitshilfen zu den Geschäftsprozessen erstellt werden. Die Einhaltung der Vorgaben sollte überprüft werden.	120
			E3.2	Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte durchgängig ermöglicht werden, um die Bearbeitungsdauer sowie den Zugriff der Beteiligten auf Informationen zu optimieren.	121
F4	Der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist bei der Stadt Jülich klar strukturiert und weist kaum Ansatzpunkte für eine Beschleunigung des Verfahrens auf.	121	E4	Das Vier-Augen-Prinzip sollte für alle Entscheidungen – unabhängig von der sachbearbeitenden Stelle – gelten, um das eingesetzte Personal zu schützen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen und so die Verfahren rechtssicher abzuwickeln.	121
F5	Die Stadt Jülich erfasst derzeit noch keine Laufzeiten, so dass wichtige Informationen zur Steuerungsunterstützung und für die Berichtspflicht nach § 91 BauO NRW fehlen.	122	E5	Zur eigenen Dokumentation und Steuerungsunterstützung, aber auch um der seit Januar 2019 in § 91 der BauO NRW vorgesehenen Berichtspflicht nachzukommen, sollte die Stadt Jülich die Laufzeiten der Bauanträge erheben und die durchschnittlichen Dauern auswerten.	122
F6	Die Stadt Jülich weist gegenüber den Vergleichskommunen bezogen auf den Falleingang 2019 einen höheren Personaleinsatz für die Bauaufsicht je Fall auf. Somit ist eine Überprüfung sinnvoll, ob die Ursachen dafür von der Stadt beeinflusst werden können oder nicht, z. B. wenn das Personal noch mit unerledigten Fällen aus dem Vorjahr belastet ist.	124	E6	Die Stadt Jülich sollte die Kennzahlenergebnisse zum Anlass nehmen, eine Organisationsuntersuchung mit einem analytischen Stellenbemessungsverfahren durchzuführen. Wenn Personalkennzahlen ausgewertet und weiter fortgeschrieben werden, kann die Stadt auf Entwicklungen frühzeitig reagieren bzw. die Ursachen für Veränderungen in der Kennzahl analysieren und steuernd eingreifen.	127
F7	Die Fachsoftware der Stadt Jülich ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Ein weiterer Ausbau der digitalen Bearbeitung hängt von den verfügbaren finanziellen Mitteln ab und kommt daher nicht so zügig voran, wie er aus verfahrensökonomischer Sicht wünschenswert wäre.	128	E7	Die Bauakte sollte nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Jülich einerseits Beteiligungen digital schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung automatisiert elektronisch erledigen kann.	128

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Im Bereich der Bauaufsicht hat die Stadt Jülich bislang für die Aufgabenerfüllung über die gesetzlichen Fristvorgaben etc. hinaus noch keine eigenen Ziele z. B. über zu erreichende Zielwerte definiert. Somit ist eine zielgerichtete Steuerung kaum möglich und die Zielerreichung nicht messbar.	129	E8	Die Stadt Jülich sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen bilden. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.	130

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Jülich
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren In 2019)
 Seite 1 von 1



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Jülich 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.

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

Vergabewesen

Wichtige Synergieeffekte können durch die derzeit bestehende Aufteilung auf **zwei Vergabestellen** (Bauleistungen und übrige Leistungen) noch nicht genutzt werden. Die jeweiligen Vergabeverfahren können zwar grundsätzlich auf Basis der aktuell bestehenden Regelungen rechtssicher durchgeführt werden – allerdings führt die Trennung dazu, dass aktuell sogar zwei Vergabeordnungen parallel für die unterschiedlichen Leistungen gelten.

Die örtliche **Rechnungsprüfung** wird grundsätzlich über die durchzuführenden Vergabeverfahren informiert – eigene verbindliche und einheitliche Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung hat die Stadt Jülich aber noch nicht für alle Vergabeverfahren festgelegt. Insofern sollte die Vergabeordnung mit dem Ziel einer einheitlichen aktuellen Regelung überarbeitet werden. Teilweise wird die örtliche Rechnungsprüfung derzeit erst verspätet an den Vergaben beteiligt.

Die Stadt Jülich verfügt über ein ausführliches und sehr gut gegliedertes „Handbuch Antikorrup-tion“ vom Januar 2010. Die dort enthaltenen Regelungen und Vorgaben sind in Verbindung mit den ausgeführten Maßnahmen sehr gut geeignet, um präventiv handeln zu können. Allerdings wurden die aufgeführten Maßnahmen noch nicht umfassend umgesetzt. Beispielsweise ist auch die dort vorgesehene Dienstanweisung zum Sponsoring bislang noch nicht verabschiedet. Auch die **Schwachstellen- und Risikoanalyse** ist bislang noch nicht erfolgt. Ein Gefährdungskatalog wurde nicht erstellt. Die Feststellungen und Empfehlungen im Abschnitt Maßnahmenbetrach-tung deuten auf Schwachstellen in der Dokumentation und im Ablauf des Vergabewesens hin, so beispielsweise in Bezug auf die Informationspflichten oder die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen erfolgt bei der Stadt Jülich bislang nicht, sie erfolgt nur teilweise projektbezogen über die (ggf. extern) einge-setzte Projektsteuerung. Dennoch gelingt es der Stadt Jülich gegenüber den Auftragswerten nur vergleichsweise geringe Abweichungen aufzuweisen. Sie erreicht somit gut ihre monetären Ziele. Ein zentrales **Nachtragsmanagement** wäre dennoch auch in der Stadt Jülich sinnvoll.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- 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, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Jülich 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 und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge 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, welche 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 Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den Kommunen. 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.

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.

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Wichtige Synergieeffekte können durch die Aufteilung auf zwei Vergabestellen (Bauleistungen und übrige Leistungen) noch nicht genutzt werden. Die jeweiligen Vergabeverfahren können grundsätzlich auf Basis der aktuell bestehenden Regelungen rechtssicher durchgeführt werden.

→ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung wird zwar über die durchzuführenden Vergabeverfahren informiert – eigene verbindliche und einheitliche Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung hat die Stadt Jülich aber noch nicht für alle Vergabeverfahren festgelegt.

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 einrichten. 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.

Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Die Kommunen sollten daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die **Stadt Jülich** hat das Fachwissen für die Vergabetätigkeit bereits seit einigen Jahren gebündelt. Aktuell aber noch in zwei Vergabestellen: getrennt in die Vergabestelle für Bauleistungen und die Vergabestelle für Leistungen außer Bauleistungen. Die für Bauleistungen zuständige Vergabestelle ist dabei im Amt 60 (Dezernat III) angesiedelt. Die für die übrigen Leistungen zuständige Vergabestelle ist im Amt 10/11 (Dezernat II) angesiedelt. Dadurch muss an zwei Stellen neben der personellen Besetzung und deren Vertretung je Vergabestelle auch das entsprechende Fachwissen und Materialien vorgehalten werden.

Die Organisationsabteilung der Stadt Jülich beabsichtigt bislang nicht, die beiden Vergabestellen zu einer Zentralen Vergabestelle zusammenzuführen. Beispielsweise mit Blick auf die zu aktualisierende Vergabeordnung zeigt sich jedoch, dass wichtige Synergieeffekte so noch nicht genutzt werden können, da der Abstimmungsaufwand zwischen den Ämtern hoch ist. Im „Handbuch Antikorruption“ der Stadt Jülich findet sich in Punkt „5.1.1 Zentrale Vergabestelle (Vergabemanagement)“ ebenfalls der Hinweis, das Vergabemanagement zu zentralisieren.

→ **Empfehlung**

Die getrennten beiden Vergabestellen der Stadt Jülich sollten zu einer Zentralen Vergabestelle zusammengeführt werden, um ein einheitliches Abarbeiten der Vergabeverfahren sicherzustellen und Synergieeffekte in vollem Umfang nutzen zu können.

Aktuelle Basis für die Arbeit der Vergabestellen ist die „Vergabeordnung Dienstanweisung für die Stadtverwaltung Jülich vom 05.09.2007, in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.03.2011“. Diese Vergabeordnung wurde zum 01. Juli 2020 in Teilen von der Dienstanweisung für die Vergabe von Lieferungen und Leistungen – außer Bauleistungen – abgelöst. Die aktualisierte Vergabeordnung der Stadt Jülich trifft alle erforderlichen Regelungen, um die Verfahren für Lieferungen und Leistungen rechtssicher abwickeln zu können. Als Basis für die Vergabeverfahren hat die Stadt die wesentlichen Vergaberechtsvorschriften in Ziffer 2 „Rechtliche Grundlagen“ detailliert aufgeführt. Für die Vergabe von Bauleistungen wird nur indirekt in der noch gültigen Vergabeordnung für diesen Bereich auf die Bestimmungen der VOB/A sowie der Kommunalen Vergabegrundsätze verwiesen. Bei der Aktualisierung sollten auch diese ausdrücklich mit aufgeführt werden.

Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung erfolgen in Jülich getrennt. Vor der Auftragsvergabe ist die örtliche Rechnungsprüfung bei Auftragswerten von über 20.000 Euro einzubeziehen. Dies gilt auch für die Anzeige bzw. die Prüfung von Nachträgen (siehe auch Kapitel 5.6 Nachtragswesen). Zudem soll das Rechnungsprüfungsamt nach Möglichkeit an jeder Submission

teilnehmen. Durch die noch bestehenden älteren Regelungen der Vergabeordnung für die Bauleistungen und die neue Vergabeordnung, die sich nur auf die Vergabe von Lieferungen und Leistungen außer Bauleistungen bezieht sind uneinheitliche Regelungen entstanden.

Bei der Überarbeitung der Vergabeordnung bietet es sich an, die Regelungen mit den Ausführungen in der Muster-Vergabedienstanweisung der gpaNRW¹⁹ abzugleichen.

→ **Empfehlung**

Die Regelungen für den Bereich der Bauleistungen sollten ebenfalls in der aktuellen Vergabeordnung entsprechend verankert werden, damit die Vergabeverfahren auf einer aktuellen einheitlichen Grundlage abgewickelt werden. Die Stadt Jülich kann sich dabei beispielsweise an der Muster-Vergabedienstanweisung der gpaNRW orientieren.

In Ziffer 4 „Vergabearten“ hat die Stadt Jülich in der neuen Vergabeordnung klare Wertgrenzen benannt, die zwischen den einzelnen Vergabeverfahren unterscheiden. Dabei nutzt die Stadt Jülich noch nicht alle der erweiterten Möglichkeiten aus der Änderung der Kommunalen Vergabebegrundsätze, beispielsweise die angehobenen Wertgrenzen für eine Direktvergabe. Aus kommunaler Sicht bieten diese den Vorteil einer zügigeren Haushaltsausführung durch die schnellere Aufgabenerledigung. Die kommunalen Beschaffungen (auch Planungs- und Bauleistungen) können so schneller in die Märkte kommen und helfen so, Beschäftigung und Unternehmen zu sichern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte prüfen, ob sie weitere durch die Änderung der Vergabebegrundsätze eröffnete Ausschöpfungsmöglichkeiten des rechtlichen Rahmens umsetzt. Durch die so teilweise ermöglichte zügigere Abwicklung von Auftragsvergaben kann sie Vorteile sichern.

§ 11 der „Rechnungsprüfungsordnung“, die am 25. Juni 2020 vom Rat beschlossen wurde, regelt ausdrücklich die Prüfung von Vergaben. Die Vergabeordnung selbst konkretisiert nicht, wie die Beteiligung bzw. Mitwirkung der örtlichen Rechnungsprüfung z. B. bei den Vergabeverfahren zu Bauleistungen zu erfolgen hat. Aktuell ist in Jülich aber beispielsweise in der Anlage 1 „Regelungen für den Ablauf von Vergabeverfahren bei der Stadt Jülich“ Nr. 1.1 zur Vergabeordnung vorgesehen, dass die örtliche Rechnungsprüfung grundsätzlich bereits bei der Festlegung eines Submissionstermins (Terminfestlegung über die eingesetzte Standardsoftware) einzubeziehen ist. Nach Möglichkeit soll sie daran teilnehmen. Darüber hinaus wird das RPA auf dem Vergabeportal in das Projektteam mit eingebunden. Entsprechend gibt es aber z. B. noch keine Regelungen für Abnahmetermine. Bei diesen sollte die Rechnungsprüfung auch mit eingebunden werden, da hier die Grundlage für die spätere Schlussrechnung oder etwaige Nachträge gesetzt wird.

→ **Empfehlung**

Die Beteiligung bzw. die Mitwirkung der örtlichen Rechnungsprüfung sollte für alle Vergabeverfahren verbindlich in der Vergabeordnung geregelt sein, damit sie bei der Stadt Jülich einheitlich erfolgt. Bei Vergaben unter 20.000 Euro sollte ebenfalls eine Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung - zumindest stichprobenweise - sichergestellt werden.

¹⁹ Link zur Muster-Vergabedienstanweisung:
http://gpanrw.de/media/1597664672_muster_dienstanweisung_vergabe_stand_august_2020.pdf

Die Wertgrenze mit einem Auftragswert ab 20.000 Euro bzw. in gleicher Höhe für Nachträge liegt für die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt wurde hoch angesetzt. Die Vergabeordnungen sehen derzeit vor, dass Aufträge bis zu 5.000 € freihändig vergeben werden können. Somit bleiben alle über diesem Wert liegenden beschränkten Ausschreibung bis 20.000 Euro ungeprüft. Für die zügige Abwicklung der Vorgänge ist dies von Vorteil – allerdings birgt es auch die Gefahr, dass Fehler in den knapp unter der Wertgrenze liegenden Vergabeverfahren unentdeckt bleiben und somit ggf. wiederholt werden.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ Feststellung

Die Stadt Jülich verfügt über ein ausführliches und sehr gut gegliedertes „Handbuch Antikorruption“ vom Januar 2010. Dieses führt zwar z. B. den Punkt „2.2.10 Schwachstellen-/Risikoanalyse“ auf – jedoch wurde bislang ein entsprechender Gefährdungskatalog noch nicht aufgestellt.

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 Stadt,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

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.

Die **Stadt Jülich** unterscheidet zwischen Allgemeiner Korruptionsprävention und Vergabewesen. Dies wird auch dadurch deutlich, dass die Verantwortlichkeiten organisatorisch getrennt

²⁰ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

sind: das Vergabewesen ist bei den Vergabestellen in den Dezernaten II und III angesiedelt. Der Korruptionsbeauftragte ist dagegen dem Rechnungsprüfungsamt zugehörig und damit direkt dem Bürgermeister zugeordnet.

Seit 2010 verfügt die Stadt Jülich über ein „Handbuch Antikorruption“, welches vergleichbar mit einer Dienstanweisung ist. Dieses sensibilisiert durch seine ausführlichen Hinweise und Verhaltensregeln sehr gut zur Korruptionsthematik. Die dort aufgestellten Verhaltensregeln sind entsprechend des Vorwortes von allen Beschäftigten der Stadt Jülich zu beachten. Es gliedert sich in einen allgemeinen ersten Teil und einen zweiten Teil zu Maßnahmen. In diesem werden auch die gesetzlich bereits vorgeschriebenen Maßnahmen – beispielsweise zum Vergaberegister oder zu den bestehenden Veröffentlichungspflichten – konkretisiert. Ebenso sind die von der gpaNRW empfohlenen Regelungen entweder über selbst formulierte Verhaltensregeln oder den Bezug zu den geltenden gesetzlichen Regelungen in dem Handbuch aufgeführt.

§ 19 KorruptionsbG sieht vor, die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche zu ermitteln. Auf diese Ermittlung wird zwar im Handbuch Antikorruption im Punkt „2.2.10 Schwachstellen-/Risikoanalyse“ Bezug genommen – ein entsprechender Gefährdungskatalog steht in Jülich bislang aber noch aus. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Schwachstellenanalyse die Beschäftigten z. B. im Wege einer Befragung mit einbeziehen.

Durch die Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt, sondern alle Bediensteten können sich gleichermaßen aktiv mit einbringen. So wird ein pauschaler Korruptionsverdacht verhindert.

Mit der Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen der Stadt Jülich besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in Jülich in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind 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 bereits vorhandene Sicherungsmaßnahmen bewährt? Wenn ja: welche?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z. B. aufgrund von „Wissensmonopolen“ nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder z. B. Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und diese in regelmäßigen Abständen wiederholen sowie den im Handbuch Antikorruption vorgesehenen Gefährdungskatalog aufstellen bzw. fortschreiben. Dabei sollte sie im Wege einer Befragung auch alle Bediensteten einbeziehen, damit Erfahrungen zur bisherigen Korruptionsprävention eingebracht und neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen erfasst werden können.

5.4 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 im Handbuch Antikorruption vorgesehene Dienstanweisung zum Sponsoring ist bislang nicht verabschiedet, so dass keine einheitliche transparente Abwicklung sichergestellt ist.

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 Jülich** hat in ihrem Handbuch Antikorruption auch Regelungen zum Sponsoring getroffen (in Punkt 7 Sponsoring). Allerdings wurde die dort vorgesehene Dienstanweisung zum Sponsoring noch nicht verabschiedet. Für die empfohlenen Sponsoringverträge gibt es keinen Mustervertrag oder ähnliches – die einzelnen Fachbereiche regeln dies selbst. Es gibt bislang auch keine Vorgaben über abgeschlossenen Vereinbarungen/ Verträge an zentraler Stelle in der Verwaltung oder an den Rat zu berichten.

Die gpaNRW empfiehlt für den Abschluss von Sponsoringverträgen eine maximale Dauer von zwei Jahren. Auch eine am Wert der Sponsoringleistung orientierte Zuständigkeitsregelung für die Genehmigung oder den Abschluss des Sponsoringvertrages ist aus Sicht der gpaNRW sinnvoll. Diese Entscheidungsbefugnis sollte nach der Höhe der zu vereinbarenden Leistung des Sponsors gestaffelt werden.

Beispielhafte Staffelung für die Entscheidungsbefugnis bei Sponsoringverträgen

Wert der Sponsoringleistung	Zuständigkeit für Genehmigung oder Abschluss des Vertrages
bis zu einem Betrag von 2.000 Euro	Entscheidung durch die für die betroffene Fachabteilung zuständige Fachbereichsleitung
bis zu einem Betrag von 10.000 Euro	Entscheidung durch den für den Fachbereich zuständigen Fachausschuss
über einem Betrag von 10.000 Euro	Entscheidung durch den Rat der Stadt

→ Empfehlung

Die Stadt Jülich sollte – wie beabsichtigt – alle Sponsoringleistungen verbindlich regeln und dabei zudem die Ausführungen der überörtlichen Prüfung berücksichtigen.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Jülich hat kein systematisches Bauinvestitionscontrolling z. B. in einer zentralen Organisationsform installiert.

→ **Feststellung**

Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen erfolgt bei der Stadt Jülich bislang nicht, sie kann aber projektbezogen über die (ggf. extern) eingesetzte Projektsteuerung erfolgen.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Die **Stadt Jülich** hat keine Dienstanweisung oder andere organisatorische Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling. Es gibt kein systematisches BIC, das beispielsweise in einer zentralen Organisationsform angesiedelt ist. Elemente aus dem BIC, wie die Kostenfeststellung bzw. das Baukostencontrolling werden bei Baumaßnahmen dezentral in den jeweils zuständigen Fachabteilungen durchgeführt. Bei Bedarf finden die Planungen und Kostenschätzungen der Stadt Jülich z. B. für den Haushalt über die (ggf. externe) eingesetzte Projektsteuerung statt. Nach dem Verständnis der gpaNRW besteht ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen bereits weit im Vorfeld, sofern eine qualifizierte Bedarfsplanung durchgeführt wird.

Aufgrund ihrer Einwohnerzahl gehört die Stadt Jülich zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW ein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt grundsätzlich noch nicht erforderlich. Aber: zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen sollte sie ein koordiniertes BIC durchführen.

Dazu sollte sie für das betreffende Projekt zumindest Regelungen darüber treffen:

- welche Stelle jeweils für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (Wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen,
- wann und wie ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden.

Die Aufgaben des BIC umfassen insbesondere die Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten. Dies beginnt bereits im Vorfeld, auch wenn beispielsweise Externe eingebunden sind, um Bedarfsanalysen oder Machbarkeitsstudien zu erstellen. Ebenso gehört die Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung zu den Aufgaben. Zudem soll das BIC einheitliche Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen sicherstellen.

Aus Sicht der gpaNRW ist es für ein systematisches Vorgehen sinnvoll, das jeweilige Projekt in einzelne Phasen zu unterteilen (von der verwaltungsinternen Vorentscheidung über die Projektdefinition und ggf. Machbarkeitsstudien etc. über die verschiedenen Planungsphasen bis hin zur Ausführung und Kostenfeststellung sowie Auswertungen).

Durch die Einteilung aller Projekte in Phasen mit klar definiertem Beginn und Ende sowie zugrundeliegenden Kosteninformationen werden Herstellungsprozesse transparent und steuerbar. Zur Erfüllung der Anforderungen ist es aus Sicht der gpaNRW entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch daher nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

Die mit dem BIC betraute Stelle darf dabei nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle stehen. Die handelnden Personen sollten keine Doppelfunktion erhalten, also z. B. nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling treffen. Dabei sollte sie die Anwendungsfälle sowie Verantwortliche festlegen, so dass bereits in frühen Phasen des Bauprojektes belastbare Planungen vorgelegt werden müssen und die Kostentransparenz erhöht wird.

5.6 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 ein neues Vergabeverfahren durchführen. 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. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

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

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Stadt Jülich weist gegenüber den Auftragswerten nur vergleichsweise geringe Abweichungen auf. Sie erreicht somit gut ihre monetären Ziele.

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 einer Abrechnungssumme von mehr als 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 01.01.2018 bis 31.12.2018

	in Euro	Abweichung in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	1.823.687	0
Abrechnungssummen	1.895.621	3,94
Summe der Unterschreitungen	18.239	1,00
Summe der Überschreitungen	90.173	4,94
Summe der Nachträge	64.585	3,54

Im Jahr 2018 hat die **Stadt Jülich** 13 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 108.412 Euro.

In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als jeweils absolute Beträge ein. Über- und Unterschreitungen werden somit nicht miteinander saldiert, sondern die sich jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen aufsummiert. Im Jahr 2018 waren dies insgesamt elf Fälle: sieben Überschreitungen und vier Unterschreitungen. Bezogen auf die Auftragswerte in Höhe von 1.823.687 Euro ergibt sich mit der Abweichungssumme von insgesamt 108.412 Euro ein Anteil von 5,94 Prozent. Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2018 ordnet sich die Stadt Jülich damit wie folgt ein:

Kennzahl	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent	5,94	1,15	5,85	8,49	11,58	42,14	64

Die Abweichung der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten 2018 ist im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich und liegt nur knapp über dem ersten Viertelwert. Dies bedeutet, dass fast Dreiviertel der Vergleichskommunen in 2018 höhere Abweichungen zu verzeichnen hatte. Der Prozentanteil der Abweichung in Jülich verringert sich im Jahr 2019 auf einen Wert von 2,90 Prozent und halbiert sich in 2019 gegenüber 2018 somit beinahe.

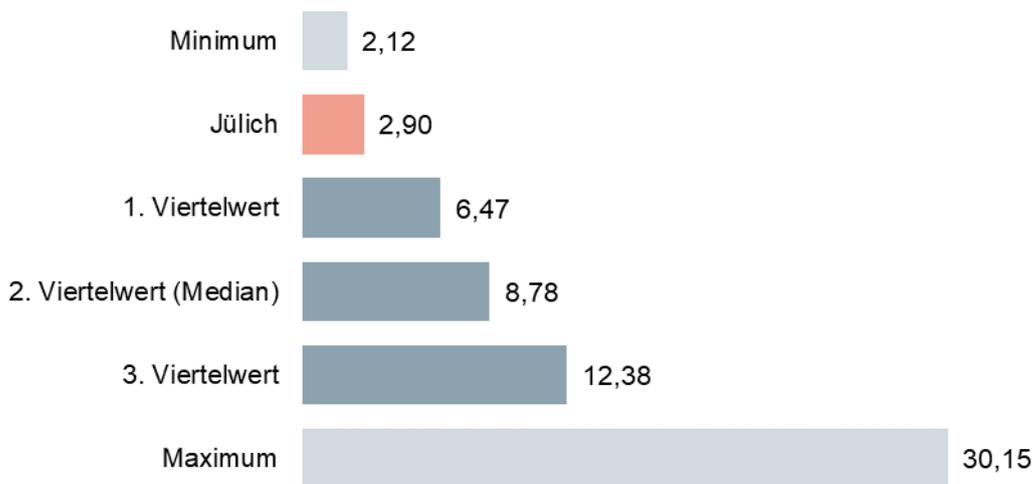
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 01.01.2019 bis 31.12.2019

	in Euro	Abweichung in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	1.479.228	0
Abrechnungssummen	1.510.834	2,14
Summe der Unterschreitungen	5.648	0,38
Summe der Überschreitungen	37.255	2,52
Summe der Nachträge	16.545	1,12

Im **Vergleichsjahr 2019** waren es 8 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto, die die Stadt Jülich abgerechnet hat. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 42.903 Euro (siehe vorstehende Tabelle, Summe der Über- und Unterschreibungsbeträge, Berechnung wie im Jahr 2018). Im Jahr 2019 waren dies insgesamt fünf Fälle: drei Überschreitungen und zwei Unterschreitungen.

Im interkommunalen Vergleich verbessert sich die Position der Stadt Jülich somit deutlich unter den ersten Viertelwert:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In diesen interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Jülich hat ihre monetären Ziele gut erreicht, so dass es beispielsweise nicht durch hohe Überschreitungen der Auftragswerte zu zusätzlichen Belastungen des städtischen Haushaltes kam. So konnten auch eventuelle „Imageschaden“ für die Verwaltung vermieden werden.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadtverwaltung durchaus Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung und sollten daher sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, spätere Nachtragsaufträge begrenzen zu können. In den Gesprächen mit den Ansprechpartnern bei der Stadt Jülich wurde deutlich, dass die Stadt Jülich auf eine solide Auftragsplanung setzt und somit das Instrument der Leistungsbeschreibung erfolgreich eingesetzt wird.

→ Empfehlung

Die Stadt Jülich sollte die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent“ weiter fortschreiben und beobachten. Steigen die Abweichungen an, sollte sie eingreifen und beispielsweise das Erstellen der Leistungsbeschreibungen überprüfen.

Inwieweit bei den dargestellten Ergebnissen eher Zusatzleistungen oder Mengenänderungen die Nachträge bzw. Abweichungen verursachten, konnte über die beiden Vergabestellen nicht zentral ausgewertet werden. Die dafür erforderlichen Unterlagen liegen nur dezentral vor. Auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Organisation des Nachtragswesens geht daher das nachfolgende Kapitel 5.6.2 näher ein.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in der Stadt Jülich noch nicht vorhanden. Hierdurch fehlen Informationen zu Häufigkeit, Umfang und Ursachen von Nachträgen.

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 zentral 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 und*
- *sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Die beiden derzeit gültigen Vergabeordnungen der **Stadt Jülich** beinhalten wie die Rechnungsprüfungsordnung den Hinweis, dass Nachträge grundsätzlich dem gleichen Verfahren wie der Hauptauftrag unterliegen. Dies gilt auch für die festgelegte Prüfgrenze von 20.000 Euro für die Rechnungsprüfung. Darüber hinaus werden keine weiterführenden Regelungen getroffen, beispielsweise die Notwendigkeit die jeweiligen Nachträge zu dokumentieren und wer dafür verantwortlich ist. Eine systematische Auswertung hinsichtlich Höhe der Nachträge und beteiligter Unternehmen findet zentral nicht statt. Solche Auswertungen könnten aber wertvolle Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten z. B. bei der Bedarfsermittlung liefern. Die Stadt wertet die Nachträge noch nicht hinsichtlich der daran beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich zusätzlich möglicherweise Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte die projekt- bzw. fachabteilungsbezogene Bearbeitung der Nachträge auf eine zentrale Erfassung und Auswertung umstellen, um Verbesserungsmöglichkeiten z. B. bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen zu erkennen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Wichtige Synergieeffekte können durch die Aufteilung auf zwei Vergabestellen (Bauleistungen und übrige Leistungen) noch nicht genutzt werden. Die jeweiligen Vergabeverfahren können grundsätzlich auf Basis der aktuell bestehenden Regelungen rechtssicher durchgeführt werden.	137	E1.1	Die getrennten beiden Vergabestellen der Stadt Jülich sollten zu einer Zentralen Vergabestelle zusammengeführt werden, um ein einheitliches Abarbeiten der Vergabeverfahren sicherzustellen und Synergieeffekte in vollem Umfang nutzen zu können.	138
			E1.2	Die Regelungen für den Bereich der Bauleistungen sollten ebenfalls in der aktuellen Vergabeordnung entsprechend verankert werden, damit die Vergabeverfahren auf einer aktuellen einheitlichen Grundlage abgewickelt werden. Die Stadt Jülich kann sich dabei beispielsweise an der Muster-Vergabedienstanweisung der gpaNRW orientieren.	139
			E1.3	Die Stadt Jülich sollte prüfen, ob sie weitere durch die Änderung der Vergabegrundsätze eröffnete Ausschöpfungsmöglichkeiten des rechtlichen Rahmens umsetzt. Durch die so teilweise ermöglichte zügigere Abwicklung von Auftragsvergaben kann sie Vorteile sichern.	139
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung wird zwar über die durchzuführenden Vergabeverfahren informiert – eigene verbindliche und einheitliche Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung hat die Stadt Jülich aber noch nicht für alle Vergabeverfahren festgelegt.	140	E2	Die Beteiligung bzw. die Mitwirkung der örtlichen Rechnungsprüfung sollte für alle Vergabeverfahren verbindlich in der Vergabeordnung geregelt sein, damit sie bei der Stadt Jülich einheitlich erfolgt. Bei Vergaben unter 20.000 Euro sollte ebenfalls eine Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung - zumindest stichprobenweise - sichergestellt werden.	139
F3	Die Stadt Jülich verfügt über ein ausführliches und sehr gut gegliedertes „Handbuch Antikorruption“ vom Januar 2010. Dieses führt zwar z. B. den Punkt „2.2.10 Schwachstellen-/Risikoanalyse“ auf – jedoch wurde bislang ein entsprechender Gefährdungskatalog noch nicht aufgestellt.	140	E3	Die Stadt Jülich sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und diese in regelmäßigen Abständen wiederholen sowie den im Handbuch Antikorruption vorgesehenen Gefährdungskatalog aufstellen bzw. fortschreiben. Dabei sollte sie im Wege einer Befragung auch alle Bediensteten einbeziehen, damit Erfahrungen zur bisherigen Korruptionsprävention eingebracht und neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen erfasst werden können.	141

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F4	Die im Handbuch Antikorruption vorgesehene Dienstanweisung zum Sponsoring ist bislang nicht verabschiedet, so dass keine einheitliche transparente Abwicklung sichergestellt ist.	142	E4	Die Stadt Jülich sollte – wie beabsichtigt – alle Sponsoringleistungen verbindlich regeln und dabei zudem die Ausführungen der überörtlichen Prüfung berücksichtigen.	142
Bauinvestitionscontrolling					
F5	Die Stadt Jülich hat kein systematisches Bauinvestitionscontrolling z. B. in einer zentralen Organisationsform installiert.	143			
F6	Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen erfolgt bei der Stadt Jülich bislang nicht, sie kann aber projektbezogen über die (ggf. extern) eingesetzte Projektsteuerung erfolgen.	143	E6	Die Stadt Jülich sollte bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling treffen. Dabei sollte sie die Anwendungsfälle sowie Verantwortliche festlegen, so dass bereits in frühen Phasen des Bauprojektes belastbare Planungen vorgelegt werden müssen und die Kostentransparenz erhöht wird.	144
Nachtragswesen					
F7	Die Stadt Jülich weist gegenüber den Auftragswerten nur vergleichsweise geringe Abweichungen auf. Sie erreicht somit gut ihre monetären Ziele.	145	E7	Die Stadt Jülich sollte die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent“ weiter fortschreiben und beobachten. Steigen die Abweichungen an, sollte sie eingreifen und beispielsweise das Erstellen der Leistungsbeschreibungen überprüfen.	147
F8	Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in der Stadt Jülich noch nicht vorhanden. Hierdurch fehlen Informationen zu Häufigkeit, Umfang und Ursachen von Nachträgen.	148	E8	Die Stadt Jülich sollte die projekt- bzw. fachabteilungsbezogene Bearbeitung der Nachträge auf eine zentrale Erfassung und Auswertung umstellen, um Verbesserungsmöglichkeiten z. B. bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen zu erkennen.	148

6. Verkehrsflächen

6.1 Managementübersicht

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

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

Verkehrsflächen

Die **Stadt Jülich** konnte für die überörtliche Prüfung Daten der Verkehrsflächen überwiegend zur Verfügung stellen. Eine Straßendatenbank ist vorhanden, allerdings liegen nicht alle Daten vor. So fehlt u.a. eine vollständige und aktuelle Zustandserfassung der Verkehrsflächen.

Der **Anlagenabnutzungsgrad** von rund 43 Prozent zeigt keine Überalterung der Verkehrsflächen. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt 26 Jahre. Darin enthalten sind die befestigten Wirtschaftswege, die mit einem Erinnerungswert von einem Jahr fast vollständig abgeschrieben sind. Hier ergibt sich ein kurz- bis mittelfristig hoher Handlungsbedarf für die Stadt Jülich.

Ob verstärkt Unterhaltungs- oder eher Reinvestitionsmaßnahmen notwendig werden, wird sich erst nach einer vollständigen **Zustandserfassung** zeigen. Derzeit liegen die ausgegebenen Finanzmittel für Unterhaltung als auch für Reinvestitionen unterhalb des Richtwertes.

Das **Aufbruchmanagement** ist bei der Stadt Jülich gut aufgestellt. Durch die Arbeit mit der Straßendatenbank besteht eine solide Datenbasis. Die Koordination der Aufbrüche und der städtischen Maßnahmen können durch eine gemeinsame Vorausplanung mit den Versorgungsträgern noch verbessert werden. Kontrollen und Abnahmen werden vorgenommen, wenn es die personellen Ressourcen erlauben. Ob die Kontrolldichte geeignet ist, Mängel bei Aufbrüchen frühzeitig zu erkennen und zu beheben, kann aufgrund der Datenlage nicht beurteilt werden.

Die Zusammenarbeit von Fachamt und Anlagenbuchhaltung funktioniert mit regelmäßige Abstimmungen. Der Abgleich von Daten für das Straßenvermögen findet weitestgehend in Papierform statt. Mit dem Einsatz einer Fachsoftware (**Straßendatenbank**) wird die Grundlage geschaffen, die vorhandenen Abläufe zu digitalisieren und so die Schnittstellenprozesse zu optimieren.

Darüber hinaus empfiehlt die gpaNRW, die differenzierte Erfassung der jeweiligen Unterhaltungsaufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen, um die **Steuerung** zu verbessern.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

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

6.3 Steuerung

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

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

6.3.1 Datenlage

→ Feststellung

Die Stadt Jülich hat eine unvollständige Datenbasis zur Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Auf der Grundlage einer vollständigen Erfassung in einer Excel-Datei wird derzeit eine Fachsoftware-unterstützte Datenbank aufgebaut. Sie ist noch unvollständig. Die Erhaltungsaufwendungen werden nicht differenziert nach Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblicher Erhaltung erfasst. Dadurch können steuerungsrelevante Kennzahlen nur eingeschränkt gebildet werden.

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

In der Baulast der **Stadt Jülich** befinden sich rund 165 km Stadtstraßen und rund 50 km Wirtschaftswege. Die Instandsetzung, Instandhaltung und betriebliche Erhaltung der Verkehrsflächen wird im Tiefbauamt im Dezernat III wahrgenommen. Die Anlagenbuchhaltung wird von der Kämmerei geführt.

Aufwendungen für die Erhaltung durch den Jülicher Baubetriebshof und durch Dritte können beziffert werden. Eine Unterscheidung der Aufwendungen nach Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblicher Erhaltung ist jedoch derzeit nicht möglich. Eine differenzierte Erfassung ist aktuell geplant. Bisher fehlen detaillierte Angaben für weitergehende Kennzahlen.

→ Empfehlung

Die Aufwendungen der Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblichen Erhaltung sollten separat ermittelt werden, um die Steuerungsmöglichkeiten der Verkehrsflächenerhaltung zu verbessern.

6.3.2 Straßendatenbank

→ Feststellung

Mit dem Aufbau einer softwarebasierten Straßendatenbank optimiert die Stadt Jülich die Datenlage. Derzeit sind zwei Systeme parallel vorhanden, bis in die softwarebasierte Datenbank alle Informationen übernommen sind. Es fehlt eine Verbindung zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung. Anlagenabnutzungsgrade werden linear berechnet, eine stichtagsbezogene körperliche Inventur ist seit 2009 nicht mehr erfolgt.

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

Die Straßendaten werden bei der **Stadt Jülich** in Form einer Excel-Datei geführt. Als Grundlage hierfür wurde ab 2006 eine Zustandserfassung der Straßen durchgeführt. Die Daten wurden seitdem ergänzt bzw. plausibilisiert. Abgeschlossen sind diese Ergänzungen bis heute nicht. Zwar liegen alle Flächen vor, sie sind aber nicht durchgängig mit Flächenarten hinterlegt. Unklar ist auch, wie künftig die Zustandsklassen in der Fachsoftware eingepflegt werden können. Eine Schulung der Mitarbeitenden hat bisher nicht stattgefunden. Das sollte spätestens dann geschehen, wenn eine erneute vollständige Zustandserfassung und –bewertung vorliegt.

Daneben hat die Stadt Jülich seit 2015 eine Fachsoftware, die die Excel-Datei ablösen soll. Sie wurde ursprünglich für ein Baum- und ein Spielplatzkataster beschafft. Die entsprechenden Straßendaten sind bisher nur teilweise in die Software eingepflegt. Für die Straßenaufbrüche wird die Fachsoftware bereits eingesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte nur eine vollständige und aktuelle Straßendatenbank führen. Daher sollte die Fachsoftware bald die Excel-Datei ablösen. Damit das Programm sinnvoll eingesetzt werden kann, ist zunächst eine Schulung der Mitarbeitenden erforderlich.

Für die Erstellung der Eröffnungsbilanz 2009 wurden ab 2006 alle Straßen und Wirtschaftswege mit externer Hilfe erfasst und in einer Excel-Tabelle dokumentiert. Dabei wurden die Straßenflächen unterteilt in Fahrbahn, Gehwege, Rinnen, Bankette etc. erfasst. Mit der Straßenbewertung nach E-EMI wurden alle den Anlagenwert der Straße betreffenden Aspekte, u.a. die einzelnen Bauweisen und Bauklassen, ermittelt und dann monetär bewertet. Gebildet wurden vier Zustandsklassen.

Eine stichtagsbezogene körperliche Inventur ist seit der Erfassung für die Eröffnungsbilanz nicht erfolgt. Die Stadt hat 2015 damit begonnen, die Daten aus der Excel-Datei in eine Straßendatenbank zu übertragen. Hierin werden die Zustandsklassen fortgeschrieben. Fortlaufend werden die neu gebauten Verkehrsflächen in der Zustandsklasse 1 ergänzt. Das gilt auch für erfolgte Deckensanierungen. Haben sich Straßenabschnitte deutlich verschlechtert, dann passt das Tiefbauamt die Zustandsklasse entsprechend an.

Für die Prüfung der gpaNRW hat die Kämmerei Flächenanteile der Zustandsklassen sowie Gesamt- und Restnutzungsdauern für 2008 aus der Eröffnungsbilanz entnommen. Ergänzt wurden sie für 2014 und 2018 anhand der Informationen aus der Straßendatei durch das Tiefbauamt.

Da Aktualisierungen nur bei den Zustandsklassen 1 und 4 erfolgen, hat sich der Zustand der Straßenabschnitte der Zustandsklassen 2 und 3 ggf. verschlechtert, ohne dass das in der Straßendatei erfasst wurde. Gerade diese Straßenabschnitte sind für die Planung der Bauunterhaltung entscheidend.

Ohne aktuelle Zustandsdaten hat die Stadt Jülich keine guten Voraussetzungen, die Straßendatenbank mit aktuellen Daten als führendes System zur Straßenerhaltung einzusetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte ihr gesamtes Verkehrswegenetz (ggf. mit externer Hilfe) untersuchen und bewerten.

Neben der systematischen Zustandserfassung werden regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbefahrungen durchgeführt und dokumentiert. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Der bauliche Zustand der Verkehrsflächen wird bei der regelmäßigen Straßenbegehung grundsätzlich nicht systematisch erfasst. Es werden Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen.

In der Stadt Jülich werden entsprechende Befahrungen einmal monatlich durch einen Straßenkontrollleur durchgeführt. Hierfür existiert eine Dienstanweisung, in der die entsprechenden Kon-

trollaufgaben hinterlegt sind. Die Straßenschäden werden anhand eines Kontrollberichts handschriftlich dokumentiert und an das Tiefbauamt gemeldet. Dafür ist der Straßenkontrolleur mit einem Tablett ausgestattet und dokumentiert auch mit Fotos. Kleinere Schäden werden direkt durch den Straßenkontrolleur behoben oder als Arbeitsauftrag an die entsprechende Kolonne des Bauhofs gemeldet. Dafür ist das Fahrzeug entsprechend ausgestattet.

6.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Jülich hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Der Ressourceneinsatz kann nicht in der tatsächlichen Höhe auf Vollkostenbasis dargestellt werden.

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

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Stadt Jülich** nicht vorhanden. Das Einführen bzw. Vorhalten einer Kostenrechnung ist gesetzlich nicht normiert. Insoweit besteht hierzu keine Verpflichtung. Dennoch erachtet die gpaNRW eine Kostenrechnung für sinnvoll. Aufbau und Gliederungstiefe kann sich am Bedarf der Stadt Jülich orientieren. ausreichend differenzierte Gliederungstiefe.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen, um die Informationsgrundlage für Steuerungszwecke zu verbessern.

Zunächst sind dafür alle Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen, zu erfassen. Dies schließt neben den Leistungen des Bauhofs auch die Kosten des Verwaltungspersonals sowie die Fremdvergaben ein. Im zweiten Schritt sind diese Kostenarten auf Kostenstellen zu verteilen.

Die Kostenrechnung sollte die Stadt Jülich nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufbauen und Aufwand sowie Nutzen gegeneinander abwägen. Die Stadt kann hier individuell entscheiden, bis zu welcher Gliederungstiefe sie die Kosten ermitteln und in der Folge auswerten möchte.

Die Struktur und Gliederung sollte in der Kostenrechnung und in der Straßendatenbank identisch sein. Optimaler Weise ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

6.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Jülich hat für das Verkehrsflächenmanagement keine strategischen Ziele formuliert. Auch kann die Zielerreichung nicht gemessen werden, da entsprechende Kennzahlen fehlen.

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

Für die **Stadt Jülich** gilt als Strategie für die Erhaltung der Verkehrsflächen die „Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht“. Daraus abgeleitete strategische oder auch operative Vorgaben bzw. Ziele sind nicht definiert. Entsprechende Kennzahlen hat die Stadt Jülich ebenfalls nicht gebildet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte Vorgaben und Ziele für die Verkehrsflächen definieren und mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.

Die strategischen Zielvorgaben sind entscheidend für das strategische Erhaltungsmanagement. Folgende Ziele können als Beispiel dienen:

- langfristiger Substanzerhalt
In der Konsequenz bedeutet dieses Ziel, dass bei erhaltungsbedürftigen Strecken Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen vorzuziehen sind.
- Minimierung der Beeinträchtigung der Straßennutzer
Dies bedeutet, dass an den Hauptverkehrsstraßen Maßnahmen entlang eines Straßenzuges gebündelt realisiert werden.
- Erhaltung der Befahrbarkeit bei minimalen Kosten
Auf Nebenstraßen ohne nennenswerten Schwerverkehr wird lediglich im Bereich der Deckschicht instandgesetzt.

Aus den strategischen Ziele sollten operative Ziele abgeleitet werden. So zum Beispiel:

- Alle Hauptverkehrsstraßen sollen in fünf Jahren mindestens einen Zustandswert von 2,5 (Zustandsklasse 2) haben.
- 90 Prozent aller Verkehrsflächen sollen in den nächsten zehn Jahren mindestens in Zustandsklasse 3 sein.
- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt unter dem Zustandswert 2,5 liegen.

- Erneuerung von 250.000 qm im Jahr 2020 (Straßenabschnitte A, B, C, D), Erneuerung von 150.000 qm im Jahr 2012 (Straßenabschnitte x, y und z)
- jährliche Instandsetzung von 10 Prozent der Flächen in Zustandsklasse 3

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt aus dem Blick zu verlieren.

6.4 Prozessbetrachtung

6.4.1 Aufbruchmanagement

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

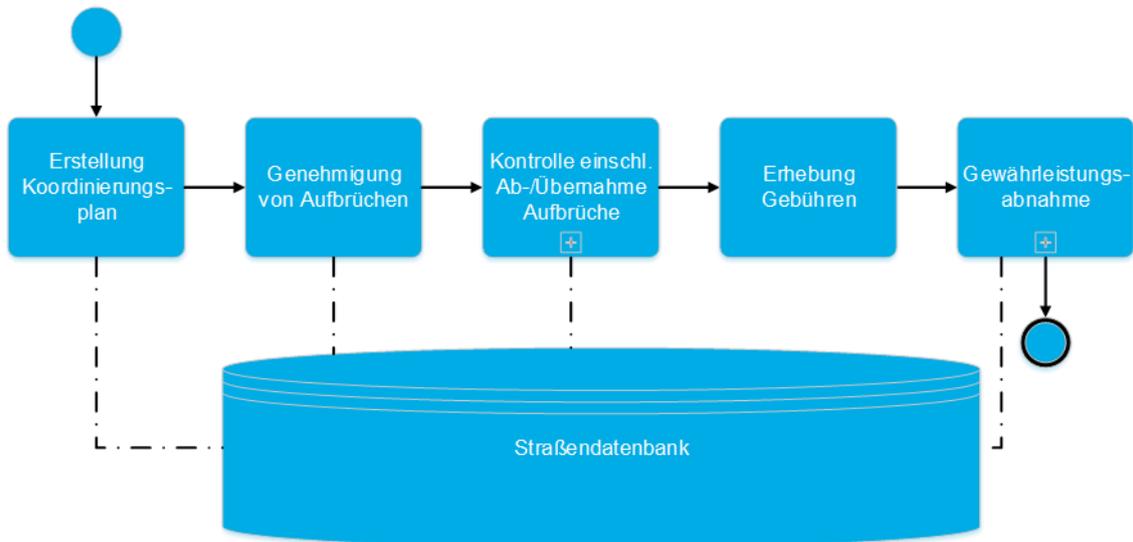
→ Feststellung

Das Aufbruchmanagement der Stadt Jülich funktioniert gut, Verbesserungen sind aber möglich. Die Koordination der Aufbrüche sollte frühzeitig und regelmäßig mit den Versorgungsträgern erfolgen. Durchzuführende Maßnahmen werden nach Möglichkeit während der Bauphase sowie zum Ende der Gewährleistungsfrist kontrolliert. Mit der Straßendatenbank wird das Aufbruchmanagement unterstützt.

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

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

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Für das Aufbruch- (Aufgrabungs-)management ist in der **Stadt Jülich** das Tiefbauamt zuständig. Anträge für Aufbrüchen werden z.B. von Versorgungsträgern für Telefon- und Glasfaserleitungen oder Wasser und Kanalisation gestellt. Weiter werden sie auch für Windenergie oder Fotovoltaikanlagen, für die Landwirtschaft (Bewässerung der Felder) oder von Anwohnern für Bordsteinabsenkungen beantragt.

Das Tiefbauamt hat nahezu wöchentlich Kontakt zu den Stadtwerken. Die sind für Gas-, Wasser-, Strom- und Glasfaserleitungen zuständig. Ein Teil der Aufbrüche können so frühzeitig koordiniert werden. Bei anderen Versorgungsträgern erhält die Stadt in der Regel erst durch die Beantragung Kenntnis von Baumaßnahmen. Ein entsprechender Koordinierungsplan, in dem alle Aufgrabungen frühzeitig mit allen Beteiligten koordiniert werden, ist nicht vorhanden. Der wäre nicht nur zur Reduzierung der Anzahl der Aufbrüche vorteilhaft, sondern auch u.a. zur Abstimmung von KAG-Maßnahmen.

→ Empfehlung

Um zukünftig über alle Baumaßnahmen möglichst frühzeitig informiert zu werden, sollte die Stadt Jülich über ihre Datenbank ein Online-Portal einrichten. Da können alle Versorger direkt ihre geplanten Maßnahmen eintragen. So kann die Stadt die Baumaßnahmen aller Beteiligten frühzeitig miteinander koordinieren.

Das Online-Portal sollte technisch zeitnah umsetzbar sein. Falls das nicht der Fall ist, können regelmäßige Gesprächstermine (z.B. halbjährlich oder pro Quartal) mit den Versorgungsträgern stattfinden.

Die Aufgrabungsgenehmigungen werden in der Stadt Jülich vom Tiefbauamt erlassen. Voraussetzung dafür ist die Zustimmung des Ordnungsamtes, die der Antragsteller vorlegen muss. Für die Antragstellung existiert ein einheitlicher Vordruck. Nach Eingang des Antrages wird dieser intern geprüft. Liegen keine Hinderungsgründe vor, wird die Genehmigung erteilt. Eine Terminverschiebung oder auch eine Versagung wird in der Regel nicht ausgesprochen.

Informationen zu den ausführenden Firmen, Ansprechpartner sowie der Ausführungszeitraum ergeben sich aus den Baubeginn-Anzeigen. Diese muss der Versorgungsträger der Stadt schicken. Im städtischen Verteiler sind neben dem Tiefbauamt auch der Baubetriebshof und das Ordnungsamt. Eine Frist zur Anzeige vor dem Baubeginn ist nicht einheitlich festgelegt. Sie wird in der Genehmigung genannt.

In Abhängigkeit der Größe der Maßnahme (> 1 m²) findet mit dem Auftraggeber sowie dem ausführenden Unternehmen ein gemeinsamer Vor-Ort-Termin statt. Grundsätzlich geht die Stadt Jülich davon aus, dass sich alle Straßen in einem (guten) verkehrssicheren Zustand befinden. Sollte das ausführende Unternehmen vor Ort andere Bedingungen vorfinden, muss es dies anhand von Fotos dokumentieren. Bei dem Einweisungstermin vor Ort wird dies schriftlich festgehalten.

Für die Durchführung der Aufgrabungen macht die Stadt Jülich keine konkreten Vorgaben, sie weist in der Genehmigung auf die entsprechende „Richtlinie für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen RStO 12“ und den Stand der Technik hin. Die Straßen sollen zumindest so wiederhergestellt werden, wie sie vorgefunden wurden.

Um eine Aufbruchgenehmigung zu erhalten, müssen alle Unternehmen, die an dem Straßennetz der Stadt Jülich arbeiten, eine entsprechende Zulassung besitzen. Sie müssen in der Handwerksrolle für Straßen- und Tiefbau eingetragen sein.

Da Aufbrüche dem Infrastrukturvermögen Schäden zufügen können, führt die Stadt Jülich nach Möglichkeit Kontrollen der Aufgrabungen durch. Die personellen Ressourcen stehen dafür nicht immer zur Verfügung. Ob die Kontrolldichte geeignet ist, Mängel bei Aufbrüchen frühzeitig zu erkennen und zu beheben, kann aufgrund der Datenlage nicht beurteilt werden.

Stellen die Kontrolleure Mängel fest, werden diese durch Fotos und Protokolle dokumentiert. Die Vorhabenträger werden aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Bei Bedarf fordert die Stadt vom Vorhabenträger Eigen- oder Fremdkontrollen ein. Hierbei kann es sich um die Vorlage von Fotos oder anderen Nachweisen (z.B. Verdichtungskontrollen) handeln. Alle Vorgänge werden in der Straßendatenbank gespeichert oder verlinkt.

Für die Abnahme bzw. Übernahme des Aufbruchs findet bei größeren Maßnahmen ein Vor-Ort-Termin mit den Beteiligten statt. Kleinere Baumaßnahmen werden ohne weitere Beteiligte eigenständig kontrolliert. Als Gewährleistungszeitraum werden vier Jahre vereinbart.

Die Abnahme bzw. Übernahme wird in einem Übernahmeprotokoll dokumentiert, welches alle Beteiligten abschließend unterzeichnen. Werden Mängel festgestellt, werden diese entsprechend im Protokoll festgehalten und der Vorhabenträger mit Fristsetzung aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Die Mängelbeseitigung wird überprüft und dokumentiert.

Die Stadt Jülich achtet darauf, dass die mit allen Versorgungsträgern vereinbarten Qualitätsstandards eingehalten werden. Sollte in Ausnahmefällen der Ausgangszustand der Straße sehr schlecht sein, können Abweichungen des Standards vereinbart werden.

Die Straßen in der Stadt Jülich werden regelmäßig durch einen Straßenkontrolleur befahren. Der kontrolliert den allgemeinen Zustand sowie die Verkehrssicherheit auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen im Stadtgebiet Jülich. Im Laufe der Gewährleistungsfrist werden auch die Aufbrüche im Zuge dieser routinemäßigen Streckenkontrollen durch den Straßenkontrolleur

kontrolliert. Werden Mängel festgestellt, wird der Vorhabenträger aufgefordert, diese zu beheben.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist findet bei größeren Aufbrüchen die endgültige Gewährleistungsabnahme statt. Sie wird in der Straßendatenbank hinterlegt. Stellt der Kontrolleur Mängel fest, wird der Vorhabenträger mit Fristsetzung aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Auch hier findet wieder eine Kontrolle und eine Dokumentation der Mängelbeseitigung statt.

6.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Jülich steht das Fachamt mit der Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Der Abgleich von Daten für das Straßenvermögen findet weitestgehend in Papierform statt. Mit dem Einsatz einer Fachsoftware (Straßendatenbank) wird die Grundlage geschaffen, die vorhandenen Abläufe zu digitalisieren und so die Schnittstellenprozesse zu optimieren.

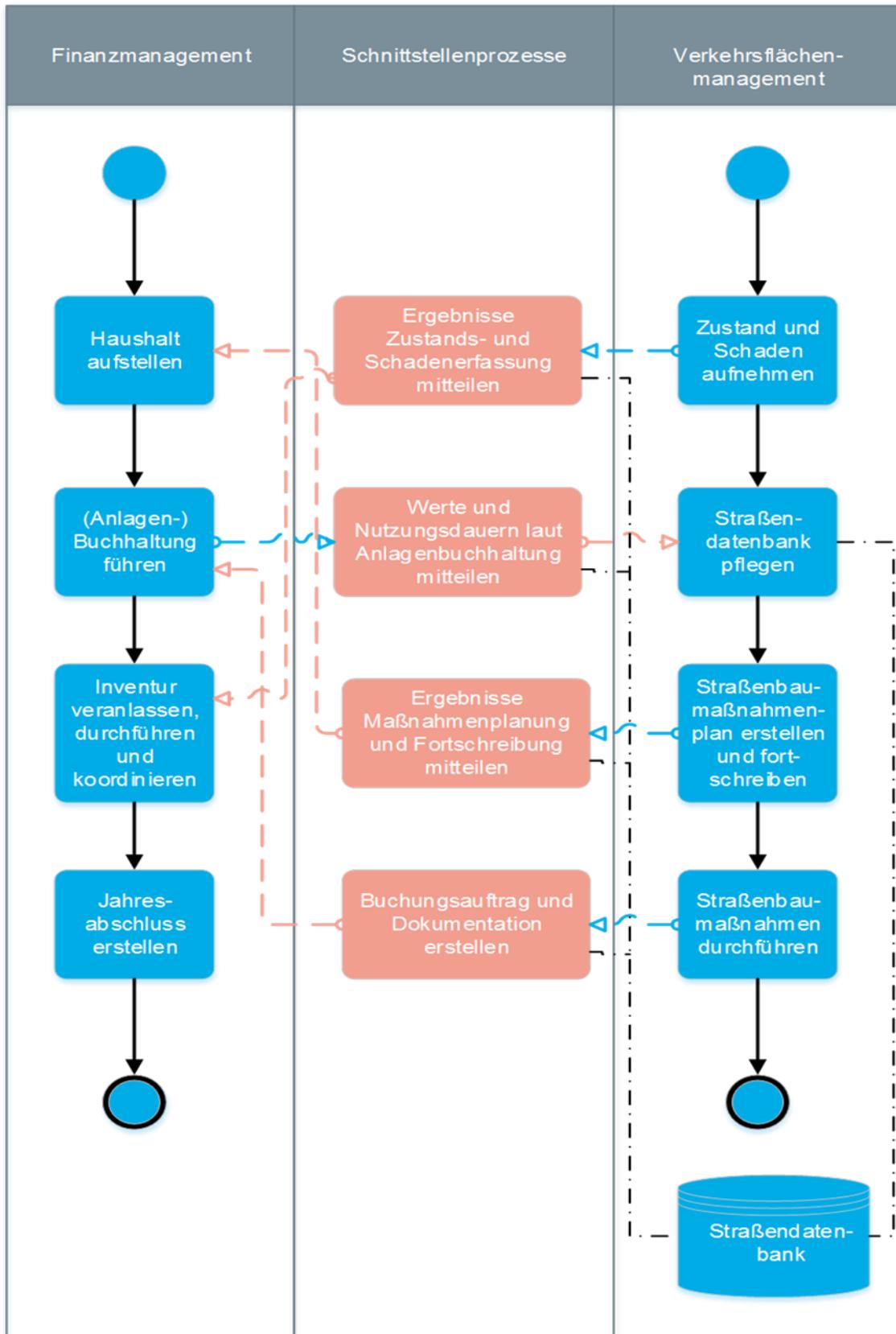
→ **Feststellung**

Seit der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Jülich keine körperliche Inventur mit einer flächendeckenden Zustandserfassung der Straßen durchgeführt. Ein flächendeckender Abgleich zwischen Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank fehlt derzeit.

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

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

Schnittstellenprozess



Bei der **Stadt Jülich** stimmen sich Fachamt und Kämmerei zweimal jährlich über den Anlagenbestand der Verkehrsflächen ab. Dazwischen erhält die Kämmerei alle Informationen über abgeschlossene Baumaßnahmen mit der Angabe

- des Straßenabschnittes,
- ob es sich um die Fahrbahn oder eine Nebenfläche handelt und
- der Kosten der Baumaßnahme.

Die Buchwerte der Verkehrsflächen werden ausschließlich in der Finanzsoftware der Kämmerei geführt. Diese sind nach Straßenabschnitten (Knoten-Kanten-Modell) unterteilt.

Im Fachamt werden die entsprechenden Straßendaten noch in schriftlicher Form geführt. Aktuell wird eine Straßendatenbank in elektronischer Form aufgebaut. Allerdings ist keine digitale Schnittstelle zwischen der Fachsoftware und der Finanzsoftware geplant. Ein systematischer Datenaustausch soll jedoch in regelmäßigen Abständen über einen Datenim- und export durchgeführt werden.

Mit jeder gebuchten investiven Auszahlung geht ein Beleg mit Informationen zur durchgeführten Maßnahme sowie der Rechnung an die Anlagenbuchhaltung, die die entsprechende Buchung im Anlagevermögen vornimmt. In der Straßendatenbank können somit alle Erneuerungen/ Veränderungen teileinrichtungsscharf abgerufen werden.

Die aufgrund von Instandhaltung und Instandsetzung verbesserten Straßenzustände werden in der Straßendatenbank hinterlegt. Ob die Werte aus der Zustandserfassung mit den Buchwerten aus der Anlagenbuchhaltung übereinstimmen, ist dem Tiefbauamt nicht bekannt.

Seit der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Jülich keine körperliche Inventur mit einer flächendeckenden Zustandserfassung der Straßen durchgeführt. Für die Inventur der Verkehrsflächen gibt es keine Richtlinien, die von der Kämmerei vorgegeben wurden.

Der Zeitraum für die körperliche Inventur des unbeweglichen Vermögens ist in § 30 Abs. 2 KomHVO NRW auf zehn Jahre verlängert worden. Sinnvoll ist es, die Zustandserfassung mit der körperlichen Inventur zu verbinden. Damit die Zustandserfassung für die Inventur einer örtlichen Prüfung des Jahresabschlusses stand halten kann, sind bei der Zustandserfassung die formalen Vorgaben der Grundsätze ordnungsgemäßer Inventur (GoI) zu beachten. Eine Dokumentation ist erforderlich. Abstimmungen mit der Kämmerei und Vorgaben für die Zustandserfassung für die Inventur sind notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte gemäß den gesetzlichen Vorgaben Inventuren ihrer Verkehrsflächen vornehmen, auch um eine bessere Informationsbasis zu ihren Verkehrsflächen zu erhalten.

Ergeben sich aufgrund von Investitionen oder des Straßenzustandes Änderungen bei der (Rest-) Nutzungsdauer, werden diese nach Absprache zwischen Fachabteilung und Kämmerei angepasst.

Mit dem Aufbau der neuen Straßendatenbank sollten zukünftig neben den durchgeführten Maßnahmen auch die Maßnahmenplanungen in der Datenbank hinterlegt werden. Dies ist aktuell

nicht der Fall. Der Informationsfluss für die Haushaltsplanung erfolgt in enger Abstimmung mit der Kämmerei.

→ **Empfehlung**

Die Planung der Haushaltsmittel für die Instandhaltung und Instandsetzung von Verkehrsflächen sollte auf der Grundlage der flächendeckend in der Straßendatenbank hinterlegten Zustände erfolgen.

Zum Jahresende findet zwischen Fachamt und Kämmerei ein Abgleich über alle in dem laufenden Jahr durchgeführten Maßnahmen statt. So wird gewährleistet, dass alle Maßnahmen mit den korrekten Werten in der Anlagenbuchhaltung berücksichtigt werden.

Bei der Stadt Jülich gilt das Finanzverfahren der Kämmerei als führendes System für die Werte und Nutzungsdauern der Anlagegüter des Verkehrsvermögens. Bei buchhalterischen Fragen stimmen sich Kämmerei und Fachabteilung eng miteinander ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte mittelfristig eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten. So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Kämmerei stattfindet. Auch sollten Fachabteilung und Kämmerei entsprechende Zugriffsrechte (Leserechte) auf die jeweilige Software erhalten. So können Fachabteilung und Kämmerei eigenständig die jeweils erforderlichen Informationen einsehen.

6.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

6.5.1 Strukturen

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

Die Fläche der Stadt Jülich beträgt rund 90,4 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2018 mit 32.557 angegeben. Die gpaNRW konzentriert sich in der weiteren Analyse auf rund 1,77 Mio. qm befestigte Verkehrsflächen, die sich in 2018 in der Unterhaltungspflicht der Stadt Jülich befinden. . Hiervon sind 1,49 Mio. qm (= 84,1 Prozent der Verkehrsflächen) befestigte Straßenflächen. Von den rund 953.400 qm Wirtschaftswegen sind 280.800 qm (= 15,9 Prozent der gesamten Verkehrsfläche) befestigt.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Jülich	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	360	82	326	503	756	2.151	129

Die Stadt Jülich verzeichnet eine unterdurchschnittliche Einwohnerdichte im Vergleich aller mittleren kreisangehörigen Städte in NRW.

Aus den strukturellen Rahmenbedingungen ergeben sich für die Stadt Jülich keine Einflussfaktoren, die die Unterhaltung der Verkehrsflächen erschweren. Das Stadtgebiet liegt im südwestlichen Teil Nordrhein-Westfalens zwischen Köln, Aachen und Düsseldorf im Kreis Düren.

Stark belastet werden einzelne Straßenabschnitte durch den Anlieferverkehr für die ortsansässige Zuckerfabrik. Rund 80.000 Lastkraftwagen fahren pro Rübenkampagne die Fabrik an. Sie fahren zum Teil durch Anliegerstraßen, die für diese Belastung nicht ausreichend dimensioniert sind. Auch der Schwerlastverkehr in der Innenstadt verursacht regelmäßig Schäden auf den gepflasterten Straßen.

6.5.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist rückläufig. Das gilt auch für die Verkehrsflächenquote. Das macht deutlich, dass bei den Verkehrsflächen ein Werteverzehr zu verzeichnen ist.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der **Stadt Jülich**, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

In der Stadt Jülich beträgt der Bilanzwert der Verkehrsflächen zum Stichtag 31. Dezember 2018 rund 61,4 Mio. Euro. Der Bilanzwert beinhaltet auch die Werte der Flächen, die sich zum Bilanzstichtag noch im Bau befinden. Der durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche beträgt 2018 34,48 Euro. Der Zeitverlauf zeigt, dass er kontinuierlich geringer wird.

Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro im Zeitverlauf

	2015	2016	2017	2018
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	38,47	37,06	35,87	34,48

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme. Auch diese Quote ist im Eckjahresvergleich geringer geworden.

Verkehrsflächenquote Jülich im Zeitverlauf

	2015	2016	2017	2018
Verkehrsflächenquote in Prozent	20,3	19,6	19,8	19,3

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Verkehrsflächenquote in der Stadt Jülich rückläufig ist. An den absoluten Zahlen ist zu erkennen, dass sich der Bilanzwert auch tatsächlich reduziert.

Bilanzwert Verkehrsflächen im Zeitverlauf

	2015	2016	2017	2018
Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro	68,3	65,9	63,8	61,4

Der Grund für den Werteverzehr von 6,9 Mio. Euro innerhalb von vier Jahren liegt an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen. Die Abschreibungen sind in Jülich deutlich höher als die Investitionen. Die Abschreibungen liegen in den Jahren 2015 bis 2018 im Mittel bei rund 2,45 Mio. Euro, die Investitionen im Mittel bei rund 150.300 Euro pro Jahr.

6.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

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

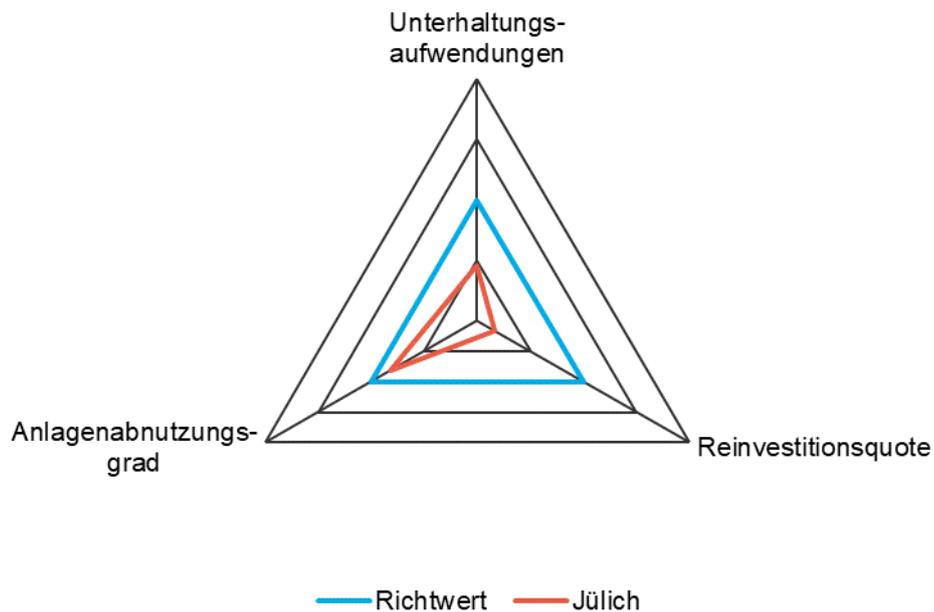
Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

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

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Jülich gegenübergestellt.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Jülich gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2018



Kennzahlen	Richtwert	Jülich
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,66
Reinvestitionsquote in Prozent	100	0,8
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	43

Die geringeren Investitionsquoten und Unterhaltungsaufwendungen sind möglicherweise aufgrund des insgesamt geringen Anlagenabnutzungsgrades für die Verkehrsflächenerhaltung vorübergehend angemessen.

Alle drei Einflussfaktoren indizieren ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Risiko für den Haushalt und die Bilanz. Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Jülich zeigt keine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Die Reinvestitionsquote liegt auf einem sehr niedrigen Niveau. Ob das so bleiben kann, ohne dass Vermögen weiter verzehrt wird und sich der Straßenzustand verschlechtert, kann erst nach der Beurteilung des Straßenzustandes festgestellt werden. Die geringen Unterhaltungsaufwendungen bergen ein Risiko, soweit sie dauerhaft auf diesem Niveau bleiben.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

6.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Der überwiegende Teil der Verkehrsflächen befindet sich in einem mittleren Zustand. Die Wirtschaftswege haben bereits einen großen Teil der Nutzungsdauer überschritten.

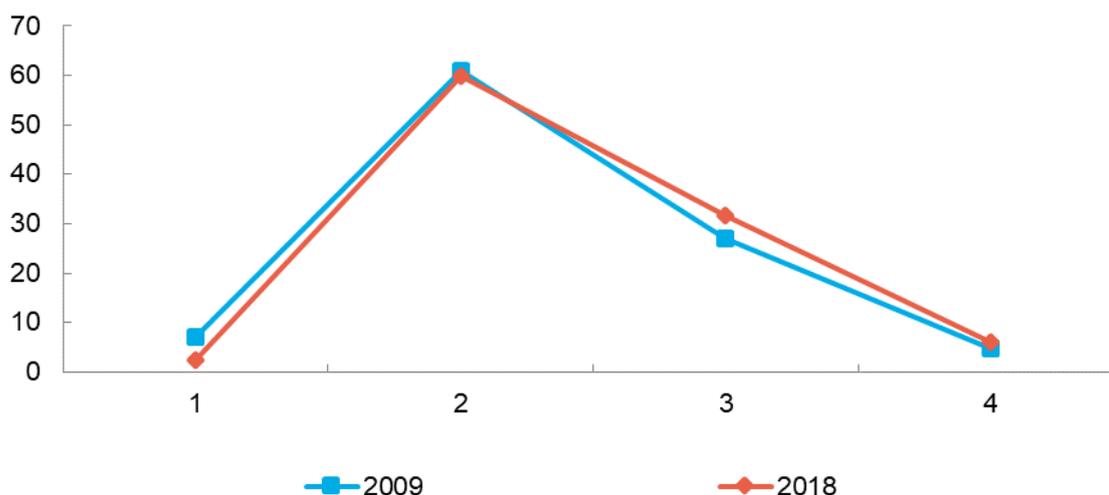
Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung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

Als Nutzungsdauer hat die **Stadt Jülich** für die Straßen 48 Jahre und für die Wirtschaftswege 30 Jahre festgelegt. Für die Verkehrsflächen ergibt sich damit eine Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren. Die Restnutzungsdauer für die Straßen beträgt rund 30 Jahre, für die Wirtschaftswege ist es weniger als ein Jahr. Zusammen ergibt sich für die Verkehrsflächen damit eine Restnutzungsdauer von rund 26 Jahren. Das entspricht einem Anlagenabnutzungsgrad von rund 43 Prozent. Damit liegt der Wert unter dem Richtwert.

Neben dem Alter spielt auch der Zustand eine Rolle, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Für die Stadt Jülich liegen nur unvollständige Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen vor. Zum Stichtag 01. Januar 2009 wurde in einem visuellen Verfahren eine Zustandserfassung der Straßen durchgeführt. In den folgenden Jahren wurden nur neue Verkehrsflächen ergänzt und besonders schadhafte abgewertet. Als Ergebnis dieser Zustandserfassungen wurden die Flächen wie folgt bewertet:

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenfläche in Prozent 2009 und 2018



Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenfläche in m² 2009 und 2018

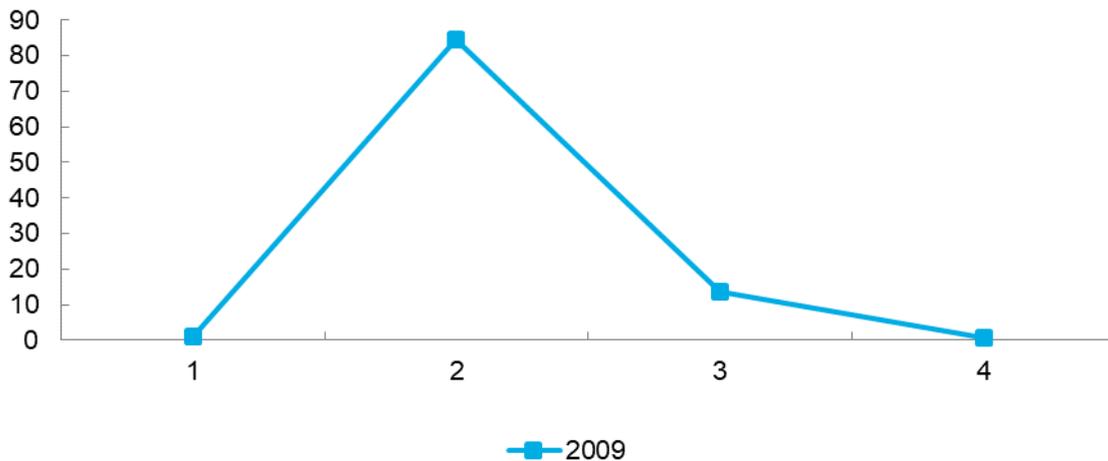
Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4
2009	104.603	897.996	398.627	71.635
2018	36.932	889.387	471.818	87.957

Zustandsklasse 1 ist die beste, 4 die schlechteste Zustandsklasse.

Der Vergleich zeigt, dass größere Veränderungen nur bei den Zustandsklassen 1 und 4 eingetreten sind. Wie bereits in Abschnitt 5.3.2 Straßendatenbank beschrieben, werden Veränderungen von Straßenzuständen nur teilweise erfasst. Inwieweit die für 2018 angegebenen Flächen den tatsächlichen Zuständen entsprechen kann nicht eingeschätzt werden.

Für die Eröffnungsbilanz wurden neben den befestigten auch die unbefestigten Wirtschaftswege bewertet. Nach der Systematik der gpaNRW werden die unbefestigten nicht berücksichtigt. Die Zustandsklassen der befestigten Flächen stellen sich wie folgt dar.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Wirtschaftswegefläche in Prozent 2009



Verteilung der Zustandsklassen nach der Wirtschaftswegefläche in m² 2009

Zustandsklasse 1	Zustandsklasse 2	Zustandsklasse 3	Zustandsklasse 4
2.854	237.622	38.405	1.902

Zustandsklasse 1 ist die beste, 4 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Verteilung der Zustandsklassen ist zu erkennen, dass sich 2009 jeweils rund 60 Prozent der Straßen und rund 90 Prozent der Wirtschaftswege in einem guten bis sehr guten Zustand bzw. in einem mittleren Zustand befunden haben. Zumindest bei den Wirtschaftswegen sind

hier Zweifel angebracht, da diese lt Anlagenbuchhaltung bereits Ende 2018 einen Anlageabnutzungsgrad von fast 98 Prozent aufweisen – in der Bilanz haben sie nur noch einen Erinnerungswert. An die Empfehlung vom Berichtsabschnitt „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“, die körperliche Inventur vollständig nachzuholen, wird an dieser Stelle hingewiesen.

Sollten sich durch die Zustandserfassung und -bewertung die Verteilung der Zustandsklassen bestätigen, sind kurzfristig keine außergewöhnlich hohen Investitionen zu erwarten.

6.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Jülich in ihre Straßen liegen unterhalb des Richtwertes. Eine aktuelle Zustandserfassung wird den erforderlichen Unterhaltungsbedarf zeigen.

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

Die **Stadt Jülich** hat die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen budgetiert. Für die Straßen stehen an Mitteln für Fremdvergaben – also für die nachhaltige Unterhaltung - jährlich 400.000 Euro und für die Wirtschaftswege 40.000 Euro zur Verfügung. Bei den Wirtschaftswegen waren es bis 2015 noch 80.000 Euro. Mit der Budgetierung beim Produkt Verkehrsflächen- und Anlagen, ÖPNV wird so bis zum Haushaltsausgleich 2023 ein Beitrag und zur Verringerung der jährlichen Fehlbeträge geleistet.

Im Betrachtungsjahr 2018 hat die Stadt Jülich für die Unterhaltung ihrer Straßen rund 1,2 Mio. Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen der Verwaltung sowie Eigen- und Fremdleistungen für die Unterhaltung (ohne Pflege des Straßenbegleitgrün) enthalten. Rund 57 Prozent dieser Summe entfallen auf die Leistungen des Baubetriebshofes.

Dieser erledigt neben den Streckenkontrollen die betriebliche und die Instandhaltung der Verkehrsflächen. Zur betrieblichen Unterhaltung zählt u.a. die Reinigung der Straßenabläufe, das Schneiden der Bankette und des Lichtraumprofils. Dazu kommen Reinigungsarbeiten (Müll oder Ölspuren beseitigen) und Gefahrstellen absperren. Kleinflächige Reparaturarbeiten, Risse vergießen oder Abläufe, Bordsteine oder Rinnen regulieren zählt zur Instandhaltung des Baubetriebshofes. Wie hoch der Anteil der Instandhaltung an den Eigenleistungen des Baubetriebshofes ist, konnte die Stadt Jülich nicht angeben.

Bei den Wirtschaftswegen betragen die Unterhaltungsaufwendungen in 2018 0,18 Euro je qm befestigter Fläche. Die Stadt stellt den Landwirten Wegematerial zur Verfügung, dass dann von diesen eingebaut wird. Einschließlich der Straßen liegen die Unterhaltungsaufwendungen je qm in 2018 bei 0,66 Euro.

Unterhaltungsaufwendungen Jülich im Zeitverlauf

	2015	2016	2017	2018
Unterhaltungsaufwendungen je m ² in Euro	0,67	0,74	0,60	0,66

Wird der 4-Jahres-Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2018 betrachtet, ergeben sich Aufwendungen von 0,67 Euro je qm. Insgesamt liegen diese Werte unter dem Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren zu beurteilen. So ist beispielsweise die Unterhaltung von Anliegerstraßen in der Regel günstiger als die von Hauptverkehrsstraßen. Diese werden vom Schwerlastverkehr kaum belastet, sodass hier der Richtwert nicht zwingend erreicht werden muss. In Jülich wurden bisher die Angaben über die Straßenkategorie in der Exceldatei nicht erfasst, sodass eine Einschätzung zum Vergleich des Richtwertes nicht vorgenommen werden kann.

Weiterhin wäre die aktuelle Zustandserfassung der Stadt Jülich in die Beurteilung einzubeziehen. Sie sollte baldigst nachgeholt werden. Nach Einschätzung des Fachamtes ist der Straßenzustand nicht so gut, wie es die Zustandsklassen suggerieren. Gravierende Beschädigungen liegen aber über alle Flächen betrachtet nicht vor.

Aus einer aktuellen Zustandserfassung und –bewertung sollte in einem zweiten Schritt der Sanierungsbedarf abgeleitet werden. Dazu ist eine Priorisierung der zu sanierenden Verkehrsflächen erforderlich. Kriterien dafür sind z.B. die Verkehrssicherheit (Unfallzahlen, Griffigkeit der Fahrbahn etc.), die Verkehrsqualität (Reduzierung von Beeinträchtigungen, Verbesserung der Leistungsfähigkeit etc.), die Verkehrsbedeutung (ÖPNV-Verkehr, Umleitungsstrecken etc.), die Wirtschaftlichkeit (Kombination von Maßnahmen, Substanzerhalt etc.) oder die Umfeldsituation (Reduzierung von Lärmemissionen).

6.6.3 Reinvestitionen

→ Feststellung

Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Jülich ein Risiko darstellen.

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

Die Reinvestitionsquote der **Stadt Jülich** von unter einem Prozent im Betrachtungsjahr 2018 stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Bei den Reinvestitionen ist der Blick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu richten. Nicht jedes Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich. Die gpaNRW betrachtet in dieser Prüfung einen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer.

Reinvestitionsquote Jülich im Zeitverlauf

	2015	2016	2017	2018
Reinvestitionsquote in Prozent	6,7	0,7	16,4	0,8

Die Abschreibungen sind in Jülich deutlich höher als die Reinvestitionen. Sie haben eine Höhe von rund 2,4 Mio. Euro pro Jahr. Die Reinvestitionen liegen im Mittel bei rund 150.300 Euro. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Reinvestitionsquote für die Jahre 2015 bis 2018 von rund sechs Prozent.

Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum hin fort, so sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und die Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

→ Empfehlung

Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Jülich regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Verkehrsflächen oder Höhe der Unterhaltungsaufwendungen auswerten und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den bilanziellen Werteverzehr der Verkehrsflächen.

6.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Verkehrsflächen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Die Stadt Jülich hat eine unvollständige Datenbasis zur Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Auf der Grundlage einer vollständigen Erfassung in einer Excel-Datei wird derzeit eine Fachsoftware-unterstützte Datenbank aufgebaut. Sie ist noch unvollständig. Die Erhaltungsaufwendungen werden nicht differenziert nach Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblicher Erhaltung erfasst. Dadurch können steuerungsrelevante Kennzahlen nur eingeschränkt gebildet werden.	153	E1	Die Aufwendungen der Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblichen Erhaltung sollten separat ermittelt werden, um die Steuerungsmöglichkeiten der Verkehrsflächenerhaltung zu verbessern.	153
F2	Mit dem Aufbau einer softwarebasierten Straßendatenbank optimiert die Stadt Jülich die Datenlage. Derzeit sind zwei Systeme parallel vorhanden, bis in die softwarebasierte Datenbank alle Informationen übernommen sind. Es fehlt eine Verbindung zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung. Anlagenabnutzungsgrade werden linear berechnet, eine stichtagsbezogene körperliche Inventur ist seit 2009 nicht mehr erfolgt.	153	E2.1	Die Stadt Jülich sollte nur eine vollständige und aktuelle Straßendatenbank führen. Daher sollte die Fachsoftware bald die Excel-Datei ablösen. Damit das Programm sinnvoll eingesetzt werden kann, ist zunächst eine Schulung der Mitarbeitenden erforderlich.	154
			E2.2	Die Stadt Jülich sollte ihr gesamtes Verkehrswegenetz (ggf. mit externer Hilfe) untersuchen und bewerten.	154
F3	Die Stadt Jülich hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Der Ressourceneinsatz kann nicht in der tatsächlichen Höhe auf Vollkostenbasis dargestellt werden.	155	E3	Die Stadt Jülich sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen, um die Informationsgrundlage für Steuerungszwecke zu verbessern.	155
F4	Die Stadt Jülich hat für das Verkehrsflächenmanagement keine strategischen Ziele formuliert. Auch kann die Zielerreichung nicht gemessen werden, da entsprechende Kennzahlen fehlen.	156	E4	Die Stadt Jülich sollte Vorgaben und Ziele für die Verkehrsflächen definieren und mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.	156

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prozessbetrachtung					
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Jülich funktioniert gut, Verbesserungen sind aber möglich. Die Koordination der Aufbrüche sollte frühzeitig und regelmäßig mit den Versorgungsträgern erfolgen. Durchzuführende Maßnahmen werden nach Möglichkeit während der Bauphase sowie zum Ende der Gewährleistungsfrist kontrolliert. Mit der Straßendatenbank wird das Aufbruchmanagement unterstützt.	157	E5	Um zukünftig über alle Baumaßnahmen möglichst frühzeitig informiert zu werden, sollte die Stadt Jülich über ihre Datenbank ein Online-Portal einrichten. Da können alle Versorger direkt ihre geplanten Maßnahmen eintragen. So kann die Stadt die Baumaßnahmen aller Beteiligten frühzeitig miteinander koordinieren.	158
F6	Bei der Stadt Jülich steht das Fachamt mit der Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Der Abgleich von Daten für das Straßenvermögen findet weitestgehend in Papierform statt. Mit dem Einsatz einer Fachsoftware (Straßendatenbank) wird die Grundlage geschaffen, die vorhandenen Abläufe zu digitalisieren und so die Schnittstellenprozesse zu optimieren.	160			
F7	Seit der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Jülich keine körperliche Inventur mit einer flächendeckenden Zustandserfassung der Straßen durchgeführt. Ein flächendeckender Abgleich zwischen Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank fehlt derzeit.	160	E7.1	Die Stadt Jülich sollte gemäß den gesetzlichen Vorgaben Inventuren ihrer Verkehrsflächen vornehmen, auch um eine bessere Informationsbasis zu ihren Verkehrsflächen zu erhalten.	162
			E7.2	Die Planung der Haushaltsmittel für die Instandhaltung und Instandsetzung von Verkehrsflächen sollte auf der Grundlage der flächendeckend in der Straßendatenbank hinterlegten Zustände erfolgen.	163
			E7.3	Die Stadt Jülich sollte mittelfristig eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten. So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Kämmerei stattfindet. Auch sollten Fachabteilung und Kämmerei entsprechende Zugriffsrechte (Leserchte) auf die jeweilige Software erhalten. So können Fachabteilung und Kämmerei eigenständig die jeweils erforderlichen Informationen einsehen.	163
F8	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist rückläufig. Das gilt auch für die Verkehrsflächenquote. Das macht deutlich, dass bei den Verkehrsflächen ein Werteverzehr zu verzeichnen ist.	164			

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Erhaltung der Verkehrsflächen				
F9	Der überwiegende Teil der Verkehrsflächen befindet sich in einem mittleren Zustand. Die Wirtschaftswege haben bereits einen großen Teil der Nutzungsdauer überschritten.	167		
F10	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Jülich in ihre Straßen liegen unterhalb des Richtwertes. Eine aktuelle Zustandserfassung wird den erforderlichen Unterhaltungsbedarf zeigen.	169		
F11	Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Jülich ein Risiko darstellen.	170	E11 Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Jülich regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Verkehrsflächen oder Höhe der Unterhaltungsaufwendungen auswerten und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den bilanziellen Werteverzehr der Verkehrsflächen.	171

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de