_____ BERATUNG • PRÜFUNG • SERVICE _____

Überörtliche Prüfung

der Stadt Köln

in den Jahren 2007 bis 2008

Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen

Inhaltsverzeichnis

Zur GPA NRW und zur Prüfung _____ 11

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit – KIWI – _____ 19

Ziele des Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) _____ 19

Potenziale und KIWI in Tabellenform _____ 21

Potenziale _____ 21

KIWI-Tableau _____ 23

Ergebnisse im Überblick _____ 27

Finanzen _____ 27

Innere Verwaltung _____ 28

Jugend _____ 29

Soziales _____ 31

Gebäudewirtschaft _____ 32

Bauleistung _____ 34

Infrastruktur _____ 34

Öffentlicher Gesundheitsdienst _____ 35

Vermessungs- und Katasterwesen _____ 36

Kultur _____ 37

Ergebnisse aus den Prüfgebieten _____ 39

Finanzen _____ Fi - 1
Vorbemerkung _____ Fi - 1
Inhalt, Ziel und Methodik _____ Fi - 1
Kennzahlen _____ Fi - 2
Beteiligungen _____ Fi - 3
Vorbemerkung _____ Fi - 3
Beteiligungen der Stadt Köln _____ Fi - 3
Beteiligungssteuerung der Stadt Köln _____ Fi - 5
Organisation und Personalausstattung _____ Fi - 6
Beteiligungsbericht _____ Fi - 8
Betätigungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt _____ Fi - 9
Verwaltungssteuerung und Controlling _____ Fi - 11
Einnahmestruktur _____ Fi - 17
Einnahmen aus Gebühren und Entgelten _____ Fi - 20
Steuereinnahmen _____ Fi - 25
Allgemeine Deckungsmittel _____ Fi - 27
Steuerquote _____ Fi - 28
Ausgabesituation _____ Fi - 29
Ausgabestruktur _____ Fi - 29
Verwendung Allgemeine Deckungsmittel _____ Fi - 32
Bäder _____ Fi - 36
Schulden _____ Fi - 45
Grundsätzliches _____ Fi - 45
Schuldensituation der Stadt Köln _____ Fi - 45
Kapitaldienst im Kernhaushalt _____ Fi - 46
Kassenkreditquote _____ Fi - 47
Kassenkreditzinsen je Einwohner _____ Fi - 48
Ausblick auf die Regelungen im NKF _____ Fi - 49
Strukturelle Situation _____ Fi - 50
Haushaltsinformationen _____ Fi - 50
Analyse des Haushaltsausgleichs _____ Fi - 51
Haushaltssicherungskonzept der Stadt Köln _____ Fi - 55
Analyse der Haushaltssituation _____ Fi - 59
Potenziale und Fazit _____ Fi - 63

Innere Verwaltung _____ Vw - 1
Vorbemerkung _____ Vw - 1
Inhalt, Ziele und Methodik _____ Vw - 1
Kennzahlen _____ Vw - 3
Benchmarks und Potenziale _____ Vw - 4
Rechnungsprüfung _____ Vw - 5
Recht _____ Vw - 9
Personalmanagement _____ Vw - 14
Personalabrechnung _____ Vw - 15
Personalentwicklung, Personalplanung Personalsteuerung Vw - 19
Personalbeschaffung _____ Vw - 22
Beihilfe _____ Vw - 23
Reisekosten _____ Vw - 27
Personalbetreuung _____ Vw - 28
Personalmanagement (Gesamtbetrachtung) _____ Vw - 32
Finanzmanagement _____ Vw - 34
Kämmerei (Haushalt, NKF, Beteiligungen) _____ Vw - 34
Steuern und Abgaben _____ Vw - 36
Kasse (Kern) _____ Vw - 40
Kasse (Vollstreckung) _____ Vw - 43
Finanzmanagement (Gesamtbetrachtung) _____ Vw - 46
Organisation _____ Vw - 48
KIWI-Kennzahlen „Innere Verwaltung“ _____ Vw - 53
Politische Gremien _____ Vw - 57
Potenziale und Fazit _____ Vw - 61

Jugend _____ Ju - 1
Vorbemerkung _____ Ju - 1
Inhalte, Ziel und Methodik _____ Ju - 1
Kennzahlen _____ Ju - 1
Hilfe zur Erziehung _____ Ju - 2
Organisation und Steuerung _____ Ju - 3
Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung _____ Ju - 6
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung“ __ Ju - 25
Tagesbetreuung für Kinder _____ Ju - 27
Organisation und Steuerung _____ Ju - 27
Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder _____ Ju - 28
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder“ _____ Ju - 46
Jugendamt _____ Ju - 48
Organisation und Steuerung _____ Ju - 48
Zuschussbedarf des Jugendamtes _____ Ju - 52
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Jugendamtes je EW“ _ Ju - 54
Potenziale und Fazit _____ Ju - 56

Soziales ____ So - 1
Vorbemerkung ____ So - 1
Inhalt und Ziel der Prüfung ____ So - 1
Methodik der Prüfung ____ So - 1
Kennzahlen ____ So - 3
Hilfe zur Pflege ____ So - 3
Gesetzlicher Auftrag ____ So - 3
Leistungsorganisation und Leistungssteuerung ____ So - 4
Controlling ____ So - 10
EDV-Einsatz ____ So - 12
Pflegeplanung/Pflegekonferenzen ____ So - 13
Personaleinsatz ____ So - 14
Strukturkennzahlen ____ So - 15
Demografische Entwicklung ____ So - 15
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege pro Leistungsbezieher“ ____ So - 20
Anteil der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt ____ So - 20
Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ____ So - 22
Potenzialberechnung ____ So - 33
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit ____ So - 35
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner“ ____ So - 36
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit ____ So - 42
Potenzial und Fazit ____ So - 43
Fazit ____ So - 44
Grundsicherung für Arbeitsuchende ____ So - 45
Gesetzlicher Auftrag ____ So - 45
Leistungsorganisation und Leistungssteuerung ____ So - 45
Personal ____ So - 47
Kennzahlendarstellung ____ So - 48
Vorbemerkung ____ So - 48
Fazit ____ So - 55

Gebäudewirtschaft _____ Gw - 1
Vorbemerkungen _____ Gw - 1
Inhalte, Ziel und Methodik _____ Gw - 1
Kennzahlen _____ Gw - 5
Benchmarks und Potenziale _____ Gw - 6
Organisation und Steuerung _____ Gw - 7
Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft _____ Gw - 8
Erfüllungsgrad Energiemanagement _____ Gw - 13
Personal _____ Gw - 19
Personalausgaben der Gebäudewirtschaft je m² BGF ____ Gw - 19
Bauunterhaltung _____ Gw - 21
Bauunterhaltungsausgaben in Euro je m² BGF _____ Gw - 21
Bewirtschaftung _____ Gw - 27
Versorgungsmedien _____ Gw - 27
Wärme _____ Gw - 27
Strom _____ Gw - 29
Wasser/Abwasser _____ Gw - 30
Zusammenfassung _____ Gw - 31
Reinigung _____ Gw - 34
Hausmeisterdienste _____ Gw - 42
KIWI-Kennzahl „Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF“ __ Gw - 46
Flächenmanagement _____ Gw - 50
Verwaltungsgebäude _____ Gw - 50
Schulen _____ Gw - 54
KIWI-Kennzahl „Flächenverbrauch je Einwohner“ _____ Gw - 59
Potenziale und Fazit _____ Gw - 63

Bauleistungen _____ Ba - 1
Vorbemerkung _____ Ba - 1
Inhalt, Ziel und Methodik der Prüfung _____ Ba - 1
Korruptionsprävention und Vergabewesens _____ Ba - 2
Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens _____ Ba - 2
Nachtragswesen _____ Ba - 5
Organisation des Nachtragswesens _____ Ba - 5
Bauinvestitionscontrolling _____ Ba - 8
Organisation des Bauinvestitionscontrollings _____ Ba - 8
Fazit _____ Ba - 13

Infrastruktur ____ In - 1
Vorbemerkungen ____ In - 1
Inhalt, Ziel und Methodik der Prüfung ____ In - 1
Kennzahlen ____ In - 4
Verkehrsflächen und –anlagen ____ In - 5
Organisation und Steuerung ____ In - 5
Straßenunterhaltung ____ In - 8
KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Straßenunterhaltung“ ____ In - 10
Ausgaben der Straßenbeleuchtung ____ In - 14
Grünflächen ____ In - 18
Organisation und Steuerung ____ In - 18
Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen ____ In - 21
KIWI-Kennzahl „Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen“ ____ In - 22
Potenziale und Fazit ____ In - 26

Öffentlicher Gesundheitsdienst ____ Ge - 1
Vorbemerkung ____ Ge - 1
Inhalte, Ziel und Methodik ____ Ge - 3
Kennzahlen ____ Ge - 5
Benchmark und Potenziale ____ Ge - 6
Organisation und Steuerung ____ Ge - 6
Organisation des öffentlichen Gesundheitsdienstes ____ Ge - 6
Steuerung der gesundheitlichen Versorgung im Sinne des ÖGDG ____ Ge - 9
Finanz- und Personalkennzahlen ____ Ge - 15
Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner ____ Ge - 15
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ ____ Ge - 52
Potenzial und Fazit ____ Ge - 57

Vermessungs- und Katasterwesen _____ Ka - 1
Vorbemerkung _____ Ka - 1
Inhalte, Ziel und Methodik _____ Ka - 1
Kennzahlen _____ Ka - 2
Benchmarks und Potenziale _____ Ka - 3
Situation im Vermessungs- und Katasteramt _____ Ka - 3
Ausgangslage _____ Ka - 3
Finanzielle Situation im Vermessungs- und Katasterwesen _ Ka - 5
Produkte des Vermessungs- und Katasterwesens _____ Ka - 7
Prüfungsschwerpunkte im Vermessungs- und Katasterwesen Ka - 22
Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessung __ Ka - 24
Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten ___ Ka - 29
Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters (LIKA) _____ Ka - 46
Grundstückswertermittlung _____ Ka - 49
KIWI–Kennzahl „Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner“ _____ Ka - 52
Bereinigte Ausgaben für das Vermessungs- und Katasterwesen je Einwohner _____ Ka - 56
Potenziale und Fazit _____ Ka - 57

Kultur- und Erwachsenenbildung _____ Ku - 1
Vorbemerkung _____ Ku - 1
Inhalt, Ziel und Methodik _____ Ku - 1
Kennzahlen _____ Ku - 2
Benchmarks und Potenziale _____ Ku - 3
Kultur allgemein _____ Ku - 3
Kennzahl Zuschussbedarf Kultur je Einwohner _____ Ku - 6
Stadtbibliothek Köln _____ Ku - 7
Analyse der vorgefundenen Situation _____ Ku - 8
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf Bibliothek" _____ Ku - 16
Musikschule der Stadt Köln _____ Ku - 20
Analyse der vorgefundenen Situation _____ Ku - 21
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf Musikschule“ _____ Ku - 31
VHS der Stadt Köln _____ Ku - 34
Analyse der Situation _____ Ku - 34
Volkshochschule Köln _____ Ku - 35
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der VHS“ _____ Ku - 45
Potenzialberechnung _____ Ku - 48
Potenziale und Fazit _____ Ku - 48

Zur GPA NRW und zur Prüfung

Wir sind eine Einrichtung des Landes NRW, die Kommunen prüft, ihnen Beratungs- und Serviceleistungen anbietet und damit dazu beiträgt, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.

Ziel unserer Arbeit ist es, neben der Rechtmäßigkeit hauptsächlich die Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit kommunalen Handelns in den Blick zu nehmen. Der Gesetzgeber hat hierfür die Möglichkeit eröffnet, die Prüfung auf vergleichender Basis durchzuführen. Produkte und Dienstleistungen, Prozesse und Methoden müssen sich in der kommunalen Praxis stets einer kritischen Betrachtung stellen und als wirtschaftlich erweisen. Die Finanzlage der Kommunen lässt hier durchweg keine Alternative zu. Ein Vergleich gibt Aufschluss darüber, wie sich der Leistungsumfang der einzelnen Kommune entwickelt hat und an welchen Stellen Anlass zu kritischer Reflexion ist. Die GPA NRW will mit ihrer Tätigkeit darüber hinaus Alternativen zur gegenwärtigen Praxis aufzeigen, die sich anderswo bewährt haben. Da wir bei unserer Arbeit einen landesweiten Überblick über die kommunale Praxis gewinnen, sehen wir den Reiz unserer Arbeit darin, gute Lösungen für alle Kommunen zugänglich zu machen. Unser Angebot heißt hier Partnerschaft beim Austausch von Ideen.

Wir stützen uns bei der Prüfung auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO).

Gemeinsam mit kommunalen Praktikerinnen und Praktikern haben wir Prüfungsleitfäden entwickelt, die sich an aktuellen Fragestellungen orientieren. Diese Leitfäden sind die Basis unserer Prüfungstätigkeit. Hierdurch sichern wir die Qualität und Vergleichbarkeit der Prüfungsinhalte und gewährleisten einheitliche Methoden und Maßstäbe. Die Ergebnisse unserer Prüfung sollen den Verantwortlichen in den Kommunen steuerungsrelevante Informationen und Handlungsempfehlungen liefern.

Wir stehen den Kommunen auch außerhalb der Prüfung zur Verfügung. Zum einen informieren wir mit unserer Website über gute Lösungen in der kommunalen Praxis und Neues aus der Prüfung sowie über die Entwicklung der Kennzahlen. Zum anderen bieten wir den Kommunen individuelle Beratung an.

Wie ist der Prüfungsbericht aufgebaut?

- Für den schnellen Überblick haben wir die Prüfungsergebnisse unter „Ergebnisse im Überblick“ zusammengefasst.
- Der ausführliche Teil schließt sich an mit dem Abschnitt: „Ergebnisse im Einzelnen“.
- Am Schluss der einzelnen Prüfungsgebiete finden Sie ein Fazit. Nach Bedarf haben wir Ergebnisse auch innerhalb einzelner Prüfungsgebiete als (Teil-)Fazit komprimiert.
- Der Prüfungsbericht schließt mit einem Nachsatz.

Informationen zur Prüfung in Ihrer Kommune

Die Prüfung in der Stadt Köln hat sich über die Jahre 2007 und 2008 erstreckt.

Um zukunftsgerichtete Aussagen zu treffen, haben wir neben den Daten früherer Jahre ebenfalls Aktuelles berücksichtigt.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Klaus-Peter Timm-Arnold
Finanzen	Martina Loebardt
Innere Verwaltung	Jeannette Bales, Guido Rosenow
Jugend	Silke Gilles
Soziales	Heinz-Detlef Alberti
Gebäudewirtschaft	Dirk Glasen
Bauleistungen	Sabine Ewald
Infrastruktur	Sabine Ewald
Öffentlicher Gesundheitsdienst	Harry Schütt
Vermessungs- und Katasterwesen	Thomas Görtz
Kultur	Lars Witt

Wie haben wir geprüft?

Um einen umfassenden Vergleich der Wirtschaftlichkeitsdaten zu ermöglichen, haben wir in einem zweistufigen Verfahren alle 23 kreisfreien Städte in NRW parallel durch vier Teams geprüft.

Im ersten Prüfungsblock haben wir die erforderlichen Daten erhoben, als intrakommunale Vergleichsreihe dargestellt und mit den Städten hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt.

In der zweiten Phase haben wir die erhobenen Daten aller Städte in den interkommunalen Vergleich gestellt und auf dieser Basis analysiert.

Ergebnisse unserer Analyse bezeichnen wir im Bericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein.

Aus den Untersuchungen anerkannte Verbesserungspotenziale weisen wir im Bericht als **Empfehlung** aus.

Wir haben das Prüfungsergebnis mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den betroffenen Organisationseinheiten Ihres Hauses erörtert. Den Entwurf des Berichtes haben wir Ihnen zugeleitet. Soweit eine Stellungnahme zu einzelnen Feststellungen erforderlich war, wurde dies im Berichtsentwurf entsprechend gekennzeichnet.

Auf der Grundlage des Entwurfes und der Stellungnahme der Stadt haben wir das Ergebnis in einer Schlussbesprechung präsentiert.

Mit welcher Methodik sind wir vorgegangen?

Die Analyse der Kennzahlen erfolgte unter Einbeziehung struktureller Merkmale, soweit deren Einfluss auf die Bewertung der Kennzahl nachgewiesen werden konnte. Zur Feststellung eines solchen Zusammenhangs haben wir uns so genannter Korrelationsanalysen bedient, die den Grad der Abhängigkeit eines strukturellen Faktors zu einer Kennzahl belegen. Soweit eine Korrelation den Wert ±0,8 aufweist, gehen wir von einer wesentlichen Abhängigkeit dieser Faktoren zueinander aus.

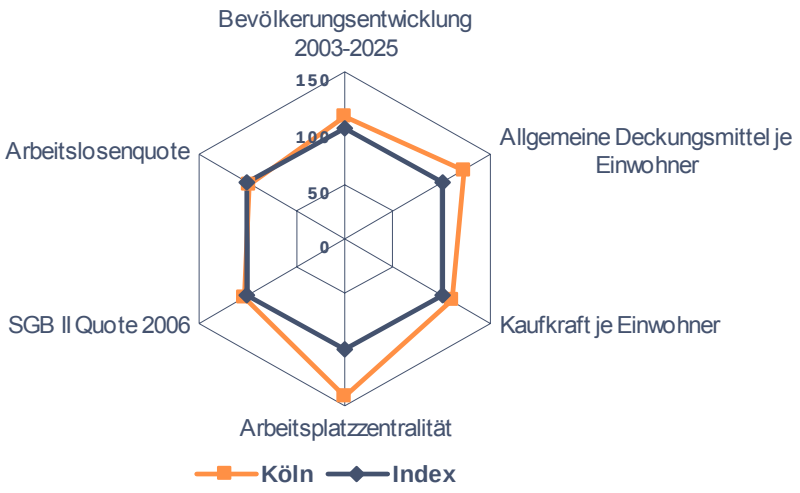
Sie finden hierzu in den Teilberichten fachbezogen nähere Ausführungen.

Um einen allgemeinen – Prüfthemen übergreifenden - Überblick über die finanzwirtschaftliche Situation zu ermöglichen, haben wir aussagefähige Parameter in einen Zusammenhang gebracht. Diese Parameter sind:

- SGB II-Quote,
- Arbeitslosenquote,
- Arbeitsplatzzentralität,
- Bevölkerungsentwicklung,
- allgemeine Deckungsmittel und
- Kaufkraft.

Der Abgleich dieser spezifischen Parameter mit Normalwerten, die auf 100 gesetzt wurden, und ihre Verbindung zum Gesamtkontext lässt Aussagen über die finanzwirtschaftliche Ausgangslage einer Kommune zu.

Die grafische Darstellung der Parameter für Ihre Stadt in Relation zu den auf 100 gesetzten Normalwerten stellt sich wie folgt dar:



Damit ergibt sich folgendes Cluster:

GPA-Cluster		
Cluster 1	Städte mit hohen Deckungsmitteln, starker Kaufkraft, hoher Arbeitsplatzzentralität und niedrigen bis mittleren SGB II- und Arbeitslosenquoten	Düsseldorf, Bonn, Münster, Köln
Cluster 2	Städte mit hoher bis mittlerer Arbeitsplatzzentralität, durchschnittlichen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken und mittleren SGB II- und Arbeitslosenquoten	Remscheid, Leverkusen, Krefeld, Bielefeld, Bochum, Aachen, Mülheim a.d.R.
Cluster 3	Städte mit durchschnittlichen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken, stabiler bis sinkender Bevölkerungsentwicklung und mittleren bis hohen SGB II- und Arbeitslosenquoten	Dortmund, Essen, Hagen, Mönchengladbach, Solingen, Wuppertal
Cluster 4	Städte mit geringen Deckungsmitteln, niedriger Kaufkraft, geringer Arbeitsplatzzentralität, Bevölkerungsverlusten und durchschnittlichen bis hohen SGB II- und Arbeitslosenquoten	Hamm, Duisburg, Bottrop, Oberhausen, Herne, Gelsenkirchen

Die Cluster wurden immer dann herangezogen, wenn ein Zusammenhang mit der finanzwirtschaftlichen Positionierung und letztlich auch der

Frage der Optimierungsmöglichkeit festgestellt werden konnte. Anders als erwartet, bestand dieser Zusammenhang überwiegend nicht.[1]

Die Prüfung der GPA NRW bezieht sich auf finanzwirtschaftliche Vorgänge; entsprechend unserer methodischen Vorgehensweise mit dem Fokus auf die wirtschaftliche Aufgabenerledigung steht die Bewertung von Qualitätsaspekten in den einzelnen Fachaufgaben nicht im Vordergrund. Wir erachten eine Diskussion um die Qualität und Standards kommunaler Aufgabenerfüllung im Lichte verfügbarer Ressourcen insbesondere bei freiwilligen Aufgaben als originäre Angelegenheit der Selbstverwaltungskörperschaft und ihrer Organe.

[1] Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass in der Abschlusspräsentation des Berichtstentwurfs im Stadtvorstand am 22.10.2008 von Vertretern der Stadt Köln hierzu eine abweichende Haltung eingenommen wurde (insbesondere zur Auswirkung der Sozialstruktur auf einzelne Kenzahlenergebnisse).

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit – KIWI –

Ziele des Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Mit dem KIWI werden die wesentlichen Ergebnisse einer Prüfung mit Blick auf die finanzwirtschaftliche Situation einer Stadt zusammengefasst. Hierdurch ist es möglich, kurz und prägnant Handlungserfordernisse und -möglichkeiten aufzuzeigen. Der KIWI soll den Städten helfen, eine Standortbestimmung im interkommunalen Vergleich vorzunehmen und dient der Orientierung für die Zukunft.

Auf der Basis hoch aggregierter und steuerungsrelevanter Kennzahlen erfolgt eine zusammenfassende Darstellung unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit mittels einer Bewertung auf einer Bewertungsskala von 1 bis 5. Darüber hinaus bilden entsprechende Pfeilsymbole die zukünftigen Entwicklungstendenzen ab. Die zu den einzelnen Kennzahlen ermittelten monetären Potenziale werden in der Regel Einwohner bezogen ebenfalls in einer Spalte des KIWI dargestellt. Das ermittelte Gesamtpotenzial ist neben der Ergebnisspalte „strukturelles Defizit/freie Spitze“ ausgewiesen. Der KIWI ist eine zusätzliche Darstellungsform zu den Teilberichten der einzelnen Fachbereiche. Detaillierte Erläuterungen finden sich in den jeweiligen Teilen der Prüfungsberichte.

Da Kommunen ihre Leistungen in erster Linie für ihre Einwohner erbringen und Infrastrukturvermögen für diese vorhalten, ist der Einwohnerbezug zentrales Element des KIWI. Hierdurch wird einerseits der Aufgaben bezogene Anteil am strukturellen Defizit/freie Spitze pro Einwohner deutlich gemacht. Zum anderen wird auch das Mengengerüst, d.h. die Breite der Leistungserbringung in einem bestimmten Aufgabengebiet deutlich gemacht. Darüber hinaus finden sich im KIWI der kreisfreien Städte Leistungs- und Produkt bezogene Kennzahlen, die die Bewertung der Einwohner bezogenen Kennzahlen stark beeinflussen. So folgt die Bewertung der Einwohner bezogenen Kennzahl in der Regel der Bewertung der Leistungsbezogenen Kennzahl, wenn nicht über das bereits oben genannte vergleichsweise auffällige Mengengerüst noch Steuerungsmöglichkeiten bestehen.

Im Rahmen der KIWI-Bewertungen werden keine Schulnoten erteilt, vielmehr soll über den KIWI grundsätzlich ein anschauliches Bild über empfehlenswerte Schwerpunkte künftiger Aktivitäten der Stadt gegeben werden. Ebenso wird mit dem KIWI kein Ranking betrieben.

Die Bewertung im KIWI erfolgt unter den Aspekten der Handlungsnotwendigkeit und der Handlungsmöglichkeit. Dabei werden vor allem Aussagen zu Maß und Umfang getroffen, in dem die Stadt aus Sicht der GPA NRW aktiv werden kann.

Die Bewertung der Handlungsnotwendigkeit und der Handlungsmöglichkeit erfolgt nicht nur unmittelbar aus dem Kennzahlenwert selbst, sondern ist im Wesentlichen abhängig von der finanzwirtschaftlichen Situation und dem erkannten Optimierungspotenzial in der Stadt Köln.

Die KIWI – Bewertungsmerkmale sind wie folgt definiert:

KIWI-Bewertungsmerkmale	
Bewertung	**Index**
Dringender, offensichtlicher Handlungsbedarf und/oder das Bestehen weitreichender Handlungsmöglichkeiten	1
Handlungsbedarf ist gegeben. Es bestehen Handlungsmöglichkeiten mit einer deutlichen Ergebnisverbesserung.	2
Handlungsmöglichkeiten sind vorhanden, Handlungsbedarf ist erkennbar, aber noch nicht zwingend.	3
Handlungsmöglichkeiten auf der Basis einer ergebnisorientierten Steuerung werden nahezu vollständig genutzt.	4
Außergewöhnliche zielgerichtete Aktivitäten der Stadt, die grundsätzlich auf andere Städte übertragbar sind (Best Practice).	5

Die KIWI-Bewertung erfolgt auf der Basis der Werte aus dem Haushaltsjahr 2006. Die Ergebnisse des Jahres 2007 werden für die Trendanalyse mit in die Betrachtung einbezogen.

Potenziale und KIWI in Tabellenform

Potenziale

Auf der Grundlage unserer vergleichenden Betrachtungen zeigen wir Potenziale auf, die sich ausschließlich aus den geprüften Fachbereichen ergeben.

Potenziale aus den Fachprüfungen bzw. Teilberichten		
Fachgebiete/Teilberichte	Potenzial in Euro (gerundet auf 1.000 Euro)	Potenzial in Euro je Einwohner
Teilbericht Finanzen	0	0
Teilbericht Innere Verwaltung	3.119.000	3,16
Teilbericht Jugend	29.604.000	29,91
Teilbericht Soziales	7.000.000	7,00
Teilbericht Infrastruktur	6.658.000	6,76
Teilbericht Gebäudewirtschaft	12.342.000	12,47
Teilbericht Gesundheitsdienst	4.038.000	4,08
Teilbericht Vermessung und Katas-ter*	822.000	0,83
Teilbericht Kultur	2.613.000	2,64
Gesamtpotenzial:	66.196.000	66,85

Der Prüfung der GPA lag keine vollständige Betrachtung der Kernverwaltung und vor allem nicht der Beteiligungen zugrunde. Daher ist das ausgewiesene Potenzial nur als Teilmenge eines Gesamtpotenzials zu verstehen. Die ausgewiesenen Potenziale können zu Steuerungszwecken genutzt werden, um das Ziel der Haushaltskonsolidierung zu erreichen bzw. sich diesem zu nähern.

Die Potenzialberechnungen haben wir mit Hilfe der Definition von Zielwerten (Benchmarks) vorgenommen. Hierbei haben wir Zielwerte zugrunde gelegt, die wir tatsächlich in den Städten vorgefunden haben. Neben der rechtmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung haben wir hierbei auch immer die Steuerungsleistung, die diesem guten Wert zugrunde liegt, berücksichtigt.

Wir haben die Benchmarks, soweit die sozioökonomischen Rahmenbedingungen sie beeinflussen, im Rahmen des jeweiligen Clusters gebildet. Dort, wo fachspezifische Strukturmerkmale eine Rolle spielen, sind über das finanzwirtschaftliche Cluster hinaus auch weitere Differenzierungen nach Gruppen vorgenommen worden. Dies ist in den Teilberichten näher ausgeführt. Vom Grundsatz her haben wir nur die kaum bis nichtsteuerbaren Rand- und Rahmenbedingungen als unabweisbare Einflussfaktoren berücksichtigt. Uns ist allerdings bewusst, dass auch historisch gewachsene bzw. selbst geschaffene Strukturen, aber auch die Festlegung einer politischen Ausrichtung der kurz- bis mittelfristigen Umsetzung unserer Empfehlungen entgegenstehen können. In Anerkennung dieser Prämissen haben wir daher auf die Vorgabe zeitlicher Umsetzungshorizonte, wie kurz-, mittel– oder langfristig, verzichtet. Da, wo sich allerdings zeitlich konkrete Umsetzungshorizonte erkennen lassen, finden sich im Bericht entsprechende Hinweise.

Die GPA NRW möchte über ihre Empfehlungen ausdrücklich nicht präjudizierend für Politik und Verwaltung wirken, sondern versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Städte transparent macht. Diese Transparenz findet ihren finanziellen Ausdruck in den Potenzialen, die wir ermittelt haben. Die Benchmarks, die diesen zugrunde liegen, sind in der Regel auf eine gute Organisation und Gesamtsteuerung der Aufgabe zurückzuführen. Dies schließt den Einfluss ein, den eine Stadt darauf nimmt, ihre Rahmenbedingungen zu verbessern. Demzufolge haben wir die Zielwerte der Städte als erreichbare Größe definiert, die sich in der Vergangenheit ganz bewusst über einen bestimmten Zeitraum Strukturen geschaffen haben, die zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung führen. Soweit wir derartige Strukturen auf andere Städte für grundsätzlich übertragbar halten, greifen unsere Empfehlungen dieses auf, wissend, dass strukturelle Veränderungsmechanismen zumeist erst über einen längeren Zeitpunkt finanzielle Erfolge zeitigen.

KIWI-Tableau

Am Ende dieses Abschnitts finden Sie das KIWI-Tableau der Stadt Köln mit den interkommunalen Vergleichswerten in tabellarischer Form.[2]

Die Übersicht gibt Aufschluss über die Indexierung, die ermittelten Potenziale und erwarteten Tendenzen.

Tendenzpfeile:

Die Pfeilsymbole bilden die zukünftigen Entwicklungstendenzen ab:

- Pfeil nach oben (Ergebnisverbesserung prognostiziert)
- Pfeil nach unten (Ergebnisverschlechterung prognostiziert)
- Pfeil in beide Richtung (Ergebnisgleichstand oder eindeutige Tendenz ist noch nicht festzustellen)

[2] Hinweis: Die interkommunale Statistik weist den Stand 16.06.2008 aus. Aus verfahrenstechnischen Gründen können sich abschließend kleine Veränderungen/Abweichungen ergeben.

Kennzahl	Indikator	Vergleichswerte der kreisfreien Städte**			Stadt Köln	Potenzial Euro je Einwohner	Index	Tendenz
		Minimum	Maximum	Mittelwert				
Finanzen								
Strukturelles Defizit/freie Spitze	Euro je Einwohner	-657	479	-154	134	66,85*	3	⟺
Innere Verwaltung								
Personalausgaben Innere Verwaltung	Euro je Einwohner	33,52	50,06	41,55	42,55	3,16	3	⟺
Personalausgaben Innere Verwaltung	Euro je Stelle	2.773	5.769	3.848	3.525		3	⟺
Jugend								
Zuschussbedarf des Jugendamtes	Euro je Einwohner	145	247	199	245	21,22	2	⟺
Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung	Euro je Einwohner	37	106	80	87		2	⇧
Ausgaben der Hilfe zur Erziehung	Euro je Hilfefall	12.750	20.879	16.272	20.071		2	⟺
Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder	Euro je Einwohner	47	102	71	102	8,69	2	⟺
Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz	Euro je Platz	1.200	2.240	1.794	2.126		2	⟺
Soziales								
Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege	Euro je Einwohner	17,81	47,81	35,07	37,35	7,00	3	⇧
Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher	Euro je Leistungsbezieher	5.771	10.199	7.098	7.527		4	⇧
Gebäudewirtschaft								
Ausgaben für die Bewirtschaftung der Gebäude	Euro je m²	21,17	33,74	27,00	27,31	12,47	2	⟺
Flächenverbrauch	m² BGF je Einwohner	2,09	2,79	2,35	2,11		1	⟺
Infrastruktur								
Ausgaben für die Straßenunterhaltung	Euro je Einwohner	19,41	52,05	33,11	31,03		3	⟺
Ausgaben für die Straßenunterhaltung	Euro je m² Straßenfläche	0,61	1,61	0,97	0,91			
Ausgaben für Park- und Gartenanlagen	Euro je Einwohner	5,26	20,86	11,88	20,83		3	⟺
Ausgaben für Park- und Gartenanlagen	Euro je ha Grünfläche	4.918	14.962	8.894	7.150	6,5		
Öffentlicher Gesundheitsdienst								
Zuschussbedarf des Gesundheitsamtes	Euro je Einwohner	9,07	26,44	15,45	13,15	4,08	3	⇧
Kataster- und Vermessungswesen								
Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung	Euro je Einwohner	5,80	23,04	11,97	7,31	0,83	3	⟺
Kultur- und Erwachsenenbildung								
Zuschussbedarf der Bibliotheken	Euro je Einwohner	5,58	13,87	8,73	5,88	0,30	4	⟺
Zuschussbedarf der Musikschule	Euro je Einwohner	2,81	9,02	5,24	2,81		4	⟺
Zuschussbedarf der VHS	Euro je Einwohner	-0,27	8,60	2,53	2,98	2,34	3	⇧

* Dieses Gesamtpotenzial ergibt sich nicht aus der Addition der Einzelpotenziale, da sich weitere Potenziale in den Fachbereichen finden, vgl. Potenzialtabelle auf Seite 21.
** Minimum-, Maximum- und Mittelwert entsprechen im Schlussbericht dem aktuellen Stand.

Ergebnisse im Überblick

Finanzen

- Die Stadt Köln kann im Prüfzeitraum ab 2005 eine freie Spitze erwirtschaften. Im ersten Jahr nach Umstellung auf das NKF sieht der Haushaltsplan einen Überschuss von rund 11,8 Mio. Euro im Ergebnisplan vor. In den Folgejahren verschlechtert sich die finanzielle Situation und die Stadt wird bis 2011 ihre Ausgleichrücklage um rund 276 Mio. Euro reduzieren.

- Das Haushaltssicherungskonzept für das Jahr 2007 wurde durch die Bezirksregierung genehmigt. Mit der NKF-Einführung zum 01.01.2008 kann die Stadt Köln die Haushaltssicherung verlassen.

- Die strukturelle Situation hat sich insgesamt im Betrachtungszeitraum verbessert. Ursächlich sind letztlich die allgemeine wirtschaftliche Erholung mit steigenden Steuereinnahmen und die im Rahmen der Haushaltssicherungskonzepte beschriebenen und umgesetzten Maßnahmen.

- Perspektivisch weist die dem Haushaltsplanentwurf 2008 zugrunde liegende Planung den Weg zu einem konsolidierten Haushalt auf. Aufgrund der enthaltenen Risiken und sich bereits abzeichnender Verschlechterungen bleibt der seit Jahren bestehende Konsolidierungsdruck jedoch vordringlich.

- Im Rahmen unserer Prüfung sind zahlreiche Einsparmöglichkeiten, sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite aufgezeigt worden. Durch die genannten Maßnahmen ist eine Verbesserung der strukturellen Situation um rund 67 Euro je Einwohner möglich.

- Durch die Realisierung der im Gesamtbericht enthaltenen Potenziale können die in der Finanzplanung enthaltenen Risiken reduziert werden.

- Die Stadt Köln nimmt die Aufgaben des Beteiligungsverwaltung und –steuerung durch die der Kämmerei direkt zugeordnete Ab-

teilung Beteiligungsverwaltung wahr. Es bestehen Stellenbeschreibungen und Aufgabenzuordnungen, jedoch keine Dienstanweisungen oder Beteiligungsrichtlinien. Der Beteiligungsbericht entspricht den gesetzlichen Vorgaben, kann jedoch hinsichtlich zukünftiger finanzwirtschaftlicher Daten optimiert werden. Das Rechnungsprüfungsamt nimmt die per Ratsbeschluss übertragenden Prüfrechte bei den Beteiligungen wahr.

Innere Verwaltung

- Im Prüfgebiet „Innere Verwaltung“ werden in Köln insgesamt rund 42,1 Mio. Euro Personalausgaben betrachtet. Im interkommunalen Vergleich der Personalausgaben der „Inneren Verwaltung“ wird bezogen auf den Einwohner ein durchschnittlicher Wert erzielt. Aus diesem umfangreichen Gebiet werden exemplarisch auf den Ebenen mit interkommunal vergleichbaren Leistungsdaten Potenziale ermittelt, diese sollten insbesondere durch Betrachtungen von Prozessen überprüft werden. In den einzelnen Produkten und Leistungen der Stadt Köln ergibt sich ein Gesamtpotenzial von rund 3,1 Mio. Euro.

- Bei den „Personalausgaben der Rechnungsprüfung je Einwohner“ erreicht Köln mit rund 4,3 Mio. Euro einen durchschnittlichen Wert im interkommunalen Vergleich. Eine strategische Prüfungsplanung sowie der Beginn der risikoorientierten Prüfung unterstreichen diesen Wert.

- Die Bearbeitung von juristischen Angelegenheiten findet nicht ausschließlich im Rechts- und Versicherungsamt der Stadt Köln statt, sie ist von hoher Dezentralität gekennzeichnet. Die Stadtverwaltung sollte unbedingt eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchführen, dafür ist es erforderlich Transparenz über die beschäftigten Juristen zu erlangen. Unter Berücksichtung von Steuerungsaspekten und der Erzielung von Synergien, sollte eine grundsätzliche Entscheidung über eine Zentralisierung oder die Beibehaltung der dezentralen Strukturen erfolgen.

- Im Personalmanagement zeigen sich, bei einem Personalausgabevolumen von rund 11,5 Mio. Euro, bei den Leistungskennzah-

len Werte, die im Bereich Personalabrechnung und Personalbetreuung noch Handlungsmöglichkeiten eröffnen.

- Im interkommunalen Vergleich des Produktes „Finanzmanagement“ wird bei der Stadt Köln mit Personalausgaben in Höhe von rund 20,8 Mio. Euro im Vergleich ein durchschnittlicher Wert erzielt. Bei der Intensität der Fallbearbeitung im Bereich der Vollsteckung wird im Städtevergleich ein optimaler Wert erzielt.

- Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung durch die GPA NRW in allen zehn Fachgebieten sollte Anlass sein, für das Organisationsamt eine Prioritätenliste für Untersuchungen zu erstellen, die zentral koordiniert wird. Im Rahmen einer transparenten Gesamtübersicht über Organisationsprojekte sowie einer städtischen Gesamtstrategie ist die flächendeckende zentrale Organisation bei der Stadt Köln positiv zu bewerten.

- Im interkommunalen Kennzahlenvergleich der Ausgaben der politischen Gremien, bezogen auf die Einwohner, erreicht die Stadt Köln mit rund 3,5 Mio. Euro in ihrer Größenklasse den Minimalwert. Bezogen auf die Ratsmitglieder wird ein überdurchschnittlicher Wert erzielt, den es zu verbessern gilt. Mögliche, allerdings überwiegend von der politischen Vertretung selbst zu treffende Optimierungsentscheidungen, wie z. B. eine weitere Verringerung der Ratsmandate, die Zusammenlegung von Ausschüssen oder der Wechsel in der Auszahlung der Aufwandsentschädigungen auf die ausschließliche Pauschale sollten angegangen werden.

Jugend

- Der Zuschussbedarf des Jugendamtes der Stadt Köln liegt in 2006 bei insgesamt 242.334.157 Euro und 245 Euro je Einwohner. In den Jahren 2004 bis 2006 steigt der Zuschussbedarf kontinuierlich jedoch sehr moderat an.

- Der Zuschussbedarf entwickelt sich in Abhängigkeit vom Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung und der Tagesbetreuung für Kinder. Der Zuschussbedarf dieser beiden Aufgaben umfasst lan-

desweit 70 bis 80 Prozent des Zuschussbedarfes der Jugendämter, in der Stadt Köln sind es rund 77 Prozent.

- Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung liegt bei insgesamt 85.900.495 Euro und bei 87 Euro je Einwohner. Im Betrachtungszeitraum ist der Zuschussbedarf auf Grund gezielter Steuerung sehr konstant.

- Ergebnisverbesserungen können durch eine weitere Optimierung Leistungssteuerung mit einer stärkeren Ausprägung der Aufgaben von Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im Sozialen Dienst mit den Schwerpunkten des Ausbaues präventiver und ambulanter Hilfen, einer ausreichenden Personalisierung der Aufgaben nach § 8a SGB VIII, einer Intensivierung der Überprüfung von Zielerreichung, Leistungsumfang und Vergütung sowie der Weiterführung der gezielten Reintegration bei den stationären Hilfen erreicht werden. Sowohl im Jugendamt wie auch im Verhältnis zu den Angeboten der freien Träger können Zugänge zu präventiven Leistungen (Erziehungsberatung, Elternschule, Gruppenarbeit etc.) weiterentwickelt werden.

- Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder liegt in 2006 bei insgesamt 101.330.343 Euro und erreicht mit 102 Euro je Einwohner den maximalen Wert im interkommunalen Vergleich. Im Betrachtungszeitraum steigt der Zuschussbedarf kontinuierlich jedoch moderat an. Der Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen je Platz befindet sich ebenfalls auf maximalem Niveau. Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder wird maßgeblich beeinflusst durch die Ausprägung der Qualität des Angebotes und die vorhandenen Träger- und Gruppenstrukturen. Die überdurchschnittlichen Anteile kostenintensiver Gruppen von Elterninitiativen und Gruppen armer Träger sowie personalintensiver altersgemischter Gruppen begründen in Verbindung mit einer unterdurchschnittlichen Elternbeitragsquote die festgestellte Höhe des Zuschussbedarfes im interkommunalen Vergleich.

- Ergebnisverbesserungen bzw. eine Senkung des Zuschussbedarfes können insbesondere durch eine weitere Steigerung des Anteils der Tagespflegeangebote (wirtschaftliche Alternative zur institutionellen Betreuung) sowie einer Optimierung der Elternbeitragserhebung (Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen) erreicht werden.

- Die Steuerungsleistungen im Jugendamt sind überwiegend bereits gut ausgeprägt. Ein für die weitere Optimierung der Aufgabenwahrnehmung notwendiges IT-Gesamtverfahren zur elektronischen Unterstützung des Workflow ist noch nicht vorhanden.

- Die im Bericht aufgezeigten Möglichkeiten der Ergebnisverbesserung (Potenziale) belaufen sich, orientiert an den jeweiligen Benchmarks, auf insgesamt 29.605.399 Euro, je Einwohner auf 29,91 Euro.

Soziales

- Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege liegt im Jahr 2006 in der Stadt Köln bei insgesamt 36.966.150 Euro und bei 37,35 Euro je Einwohner. Gegenüber den Vorjahren konnte der Zuschussbedarf trotz gestiegener Fallzahlen gesenkt werden.

- Der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher erreicht mit 7.527 Euro im interkommunalen Vergleich einen überdurchschnittlich hohen Wert. Geprägt wird die Höhe des Zuschussbedarfes durch zwei Einflussgrößen. Auf der einen Seite stehen die hohen Aufwendungen für die stationären Leistungsfälle, die im interkommunalen Vergleich den zweithöchsten Betrag erreichen. Auf der anderen Seite sind die im ambulanten Bereich sehr guten Steuerungsleistungen zu sehen, die beispielhaft den Anteil dieser Hilfeform auf 43 Prozent der Gesamtfälle bringen. Die Aufwendungen für die ambulanten Leistungen sind außerdem durch die Vorgaben der Pflegefachkräfte auf einem niedrigen Entgeltniveau.

- Handlungsmöglichkeiten zur Senkung des Zuschussbedarfes sehen wir in der Beeinflussung der Entgelte durch die Stadt Köln für die stationären Leistungen und die Erhöhung der Einnahmen durch konsequente Durchsetzung aller Ansprüche. Im Jahr 2007 zeigen sich bereits durch die merkliche Erhöhung der Einnahmen für die stationären Hilfen Verbesserungen.

- Die im Bericht aufgezeigten Möglichkeiten der Ergebnisverbesserung (Potenziale) belaufen sich mittelfristig auf 7,00 Millionen Euro, je Einwohner 7,00 Euro.

Gebäudewirtschaft

- Die Analysen zur Gebäudewirtschaft der Stadt Köln zeigen ein heterogenes Bild des Themenkomplexes auf. So lassen sich gute organisatorische Verknüpfungen von Aufgabenstellungen wie auch positive Verfahrensweisen in einzelnen Themenfeldern der Gebäudewirtschaft auf der einen Seite sowie organisatorische Systembrüche und Optimierungsbedarfe auf der anderen Seite benennen. Ein großes Manko sehen wir im nicht aufeinander abgestimmten und integrierten Datenbestand, der idealerweise sämtliche Flächen, Ausgaben und weitere für die Steuerung relevanten Grunddaten an einer Stelle zusammenführen sollte. Im Ergebnis folgt hieraus, dass eine erhebliche Dateninkonsistenz bei den Flächendaten als „dem“ Grunddatum der Immobilienwirtschaft besteht.

- Gleichfalls verbesserungsbedürftig und Ursache für die zuvor genannte Dateninkonsistenz ist die aufbau- und ablauforganisatorische Ausgestaltung gebäudewirtschaftlicher Aufgaben. Zwar existiert mit der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Zentrale Gebäudewirtschaft der Stadt Köln“ eine Organisationseinheit, die wesentliche Teilaufgaben des kommunalen Gebäudemanagements für einen Teilbestand der kommunalen Gebäude wahrnimmt, jedoch nicht vollständig. So besteht ein Systembruch in Form der Ausgliederung der wichtigsten infrastrukturellen Gebäudedienstleistungen (Reinigung und Hausmeisterdienste) auf andere Organisationseinheiten, ein anderer durch Vorhalten von Parallelorganisationen zur Zentralen Gebäudewirtschaft für Gebäudegruppen wie Kultur- oder Feuerwehrgebäude.

- In Anlehnung an das ursprüngliche Konzept zur Zentralisierung gebäudewirtschaftlicher Aufgabenstellungen in der Stadt Köln aus den Jahren 1995/96 sehen wir hier Optimierungsbedarf.

- Das Niveau der Bewirtschaftungsausgaben ist, soweit die Kennzahlenauswertungen auf Basis der invaliden Flächendaten überhaupt eine Beurteilung erlauben, unauffällig und liegt je nach verwendeter Bezugsfläche entweder nahe dem Minimum bzw. dem interkommunalen Mittelwert.

- Ursächlich für die günstige Kennzahlenausprägung bei den Bewirtschaftungsausgaben sind u. a. die Reinigungsdienste, die ü-

ber eine hohe Fremdreinigungsquote verbunden mit einer professionellen Aufgabenwahrnehmung und eher niedrigen Reinigungsstandards zur Haushaltsentlastung beitragen. Weitere Optimierungsmöglichkeiten sehen wir hier in einer Veränderung der Entlohnungsstruktur (EG 1 TVöD) der Eigenreinigung bzw. in einem zweiten Schritt in einem vollständigen Verzicht auf die gegenüber der Fremdreinigung unwirtschaftlicheren Eigenreinigung (der EG 2 TVöD). Gleichfalls unauffällige Werte ermittelten wir bei den Hausmeisterdiensten. Diese beruhen jedoch nicht auf einer effektiven Steuerung, sondern sind Ursache der zersplitterten Kompetenzen, die es uns nicht ermöglichten, sämtliche auf die Hausmeisterdienste entfallenden Ausgaben zu kumulieren. Insofern handelt es sich hier nur um eine Teilausgabenbetrachtung. Die Hausmeisterdienste erachten wir für dringend optimierungswürdig und empfehlen die Zentralisierung dieser infrastrukturellen Gebäudedienstleistung bei der Zentralen Gebäudewirtschaft der Stadt Köln.

- Kostentreibend stellen sich die Kennzahlenausprägungen der Versorgungsmedien, insbesondere Wärme und Strom dar. Neben der verbesserungsbedürftigen Datenlage in Bezug auf die Verbrauchsdaten mit weiteren und zeitnäheren Kennzahlenauswertungen sehen wir hier Handlungsmöglichkeiten sowohl durch weitere energetische Verbesserungen der Bausubstanz und der Gebäudetechnik, als auch in der stärkeren Einbeziehung der Nutzer und in de Verdichtung der Nutzungen in räumlicher und zeitlicher Hinsicht, abgestimmt auf die Energieeffizienz des Gebäudebestandes.

- Gute Ansätze fanden wir beim Thema Flächenmanagement für Verwaltungsgebäude im operativen Bereich, dem Raummanagement. Die vorhandene Datentransparenz ermöglicht ein effektives Raummanagement mit dem Ziel der optimalen Belegung des vorhandenen Raumbestandes. Die strategische Vorgehensweise, die die Effizienz des vorhandenen Gebäudebestandes auswertet und daraus abgeleitet langfristige Maßnahmenpläne zu Optimierung des Gebäudeportfolios erstellt, ist dagegen deutlich ausbaufähig. Ein weiteres Hauptaugenmerk sollte auf die flächenintensiven Schulen gelegt werden. Wegen der widersprüchlichen Grunddaten war es uns nicht möglich inhaltliche Aussagen zu möglichen Flächenbedarfen oder -überhängen zu treffen. Hier empfehlen wir der Stadt Köln im Nachgang zu unseren Betrachtungen, auf Basis der noch zu verifizierenden Flächen, detaillierte Kenn-

zahlen zu entwerfen, die die Beurteilung derzeitiger oder zukünftiger Flächenveränderungen unterstützen.

- Die von uns aufgezeigten Aufgaben können nicht von einer Organisationseinheit alleine gelöst werden. Vielmehr bedarf es eines Zusammenspiels aller beteiligten Organisationseinheiten unter Federführung des Verwaltungsvorstandes und ggf. der Einbeziehung politischer Beschlussgremien.

Bauleistung

- Die Allgemeine Korruptionsprävention ist sehr gut aufgestellt mit kaum erkennbaren Optimierungspotenzialen. Die Organisation des Vergabewesens entspricht unserer Idealvorstellung.

- Das Nachtragswesen kann durch verschiedene zentrale Auswertungen noch verbessert werden.

- Ein Bauinvestitionscontrolling ist in der Kämmerei eingerichtet und noch in einigen Punkten zu verbessern. Einige der Finanzsteuerungselemente sind in der Stadt Köln in den Fachämtern angesiedelt, da hier die Budgetverantwortung liegt.

Infrastruktur

- Das Ausgabevolumen der Stadt Köln für die Straßenunterhaltung ist im Vergleich der 23 kreisfreien Städte mit 31,03 Euro je Einwohner unterdurchschnittlich, mit 0,91 Euro je Quadratmeter Straßenfläche ebenfalls. Um genaue Aussagen zum Straßenvermögen treffen zu können, sollten die Straßenabschnitte in Zustandsklassen eingeteilt und in einer Zeitreihe analysiert werden. Zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten sollte die vorhandene Kostenrechnung um Leistungskennzahlen erweitert werden, strategische und operative Ziele gesteckt werden.

- Bei den Energieausgaben der Straßenbeleuchtung lässt sich bereits erkennen, dass fast alle Handlungsspielräume genutzt wur-

den. Hier sehen wir ein Potenzial von 258.000 Euro, welches sich jedoch nur noch über Investitionen in energiesparende Maßnahmen realisieren lässt.

- Die Ausgaben für die Grünflächenunterhaltung liegen bei 20,83 Euro je Einwohner fast am Höchstwert und mit 7.150 Euro je Hektar unter dem Durchschnitt, aber noch über dem erreichbaren Benchmark von 4.918 Euro je Hektar. Steuerungsoptimierungen sind in diesem Bereich noch möglich, vor allem durch das Zusammenführen der Flächen- und Leistungsdaten. Wir sehen ein Potenzial von 6.400.000 Euro in der Reduzierung der Pflegestandards der Park- und Grünanlagen der Stadt Köln.

Öffentlicher Gesundheitsdienst

- Die Stadt Köln unterliegt als die mit Abstand bevölkerungsreichste Kommune in Nordrhein-Westfalen in einzelnen Arbeitsbereichen einer erhöhten medizinischen Interventionspflicht. Trotzdem erzielt sie beim „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ ein Ergebnis unter dem landesweiten Durchschnitt. 17 der 23 kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen weisen einen höheren Zuschussbedarf als die Stadt Köln aus.

- Die Gesamtausgaben im Gesundheitsamt der Stadt Köln zeigen sich, insbesondere durch den moderaten eigenen Personaleinsatz und die geringen Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte, in der interkommunalen Betrachtung aller kreisfreien Städte unterdurchschnittlich. Infolge der in der Vergangenheit durchgeführten Haushaltskonsolidierungsprozesse ist die vorgehaltene Personalkapazität im Gesundheitsamt, trotz neuer gesetzlicher Aufgaben, nicht angestiegen.

- Zukünftige Aufgabenwahrnehmungen im Gesundheitsamt müssen sich nach wie vor an der aktuellen kommunalen Haushaltssituation der Stadt Köln orientieren. Dies hat zur Folge, dass bei notwendigen Entscheidungen, wie bisher auch, der Grundsatz der Nachrangigkeit staatlichen Handelns in den Fokus zu nehmen ist. Aufgrund dessen sind das „Ob“ des zukünftigen Aufgabenbestandes und das „Wie“ der zukünftigen Aufgabenerfüllung sowie das

damit verbundene Stellenvolumen durch Einbindung von Verwaltung und Politik zu konkretisieren. Die Ausnutzung der natürlichen Fluktuation, insbesondere durch altersbedingtes Ausscheiden der Beschäftigten, bietet in diesem Sinne weitere Gestaltungsmöglichkeiten.

Vermessungs- und Katasterwesen

- Der Aufgabenbereich „Vermessung und Kataster“ innerhalb des Amtes für Liegenschaften, Vermessung und Kataster der Stadt Köln weist eine im Verhältnis zur Einwohnerzahl insgesamt relativ geringe Personalintensität auf. Auch in fast allen untersuchten Produkten und Leistungsbereichen weisen unterdurchschnittliche und somit günstige „Personalquoten“ im Bezug zur Einwohnerzahl auf eine der Größe der Stadt Köln angemessene, teilweise sogar zurückhaltende Personalausstattung hin. Kennzeichnend ist weiterhin eine überdurchschnittliche Altersstruktur mit einer zu erwartenden erheblichen altersbedingten Fluktuation in den nächsten Jahren.

- Zum Erhalt der fachlichen Leistungsfähigkeit sollte ein für das Vermessungs- und Katasterwesen spezifisches Personalentwicklungskonzept erstellt werden mit der gezielten Förderung und Qualifizierung junger eigener Nachwuchskräfte, um eine Verjüngung der Mitarbeiterschaft zu erreichen.

- Konsolidierungspotenzial sehen wir hauptsächlich im Produkt „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisinformationen“, wenngleich hier die Stadt Köln bei der Gesamtstellenausstattung insbesondere beim unmittelbaren Einwohnerbezug deutlich unter dem Mittel der fünf größten Vergleichsstädte liegt.

- Bei den Leistungskennzahlen im Bereich Übernahme von Teilungsvermessungen ist eine unterdurchschnittliche Produktivität zu verzeichnen, die jedoch zum Teil den strukturellen Besonderheiten in der Stadt Köln und dadurch aufwändigeren Übernahmearbeiten geschuldet ist. Erfreulich über dem Mittel liegende Leistungskennzahlenergebnisse erreicht die Stadt Köln hingegen bei der Übernahme von Gebäudeobjekten und der Zusammenstel-

lung von Vermessungsunterlagen; im letztgenannten Leistungsbereich stellt sie sogar den Bestwert im interkommunalen Vergleich.

- Auch wenn die Stadt Köln bei der globalen Betrachtung über die hochaggregierten Kennzahlen „Bereinigte Ausgaben für das Vermessungs- und Katasterwesen je Einwohner“ und „Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung“ sowie in der Gesamtstellenausstattung zum Teil deutlich unterdurchschnittlich positioniert ist, ergeben sich, wenn auch nur relativ geringe und langfristig realisierbare, Potenziale in den untersuchten Aufgabenbereichen.

Kultur

- Der Zuschussbedarf je Einwohner bewegt sich bei der Stadtbibliothek Köln interkommunal auf einem unteren Niveau, Nahe dem Minimalwert. Neben einer Stärkung der Zentrale und einer Reduzierung der Standorte bestehen durch den Einsatz moderner Bibliothekstechniken und regelmäßigen Entgeltanpassungen weitergehende Potenziale.

- Der Zuschussbedarf der Rheinischen Musikschule stellt einwohnerbezogen im interkommunalen Vergleich den Minimalwert dar. Der Zuschussbedarf weist angesichts abnehmender Einnahmen eine steigende Tendenz auf. Weitere Potenziale sind durch die vermehrte Beschäftigung von zeitlich befristetem Personal, die stärkere Orientierung auf Gruppenunterrichtsangebote und durch regelmäßige Entgelterhöhungen weiterhin möglich.

- Die VHS Köln liegt im interkommunalen Vergleich beim Zuschussbedarf je Einwohner im Jahr 2006 im mittleren Bereich unserer Klassierung. Im Prüfungszeitraum ist eine Straffung des Leistungsangebotes, eine Reduzierung des Personals bei einem gleichzeitig abnehmenden Zuschussbedarf festzustellen. Handlungsfelder zu einer weiteren Senkung des Zuschussbedarfs bestehen durch eine Stärkung des rentablen Kursbereichs, einer Reduzierung der hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeiter und einer Optimierung der Unterrichtsstandorte.

Ergebnisse aus den Prüfgebieten

Finanzen

Vorbemerkung

Die überörtliche Prüfung der Stadt Köln bezieht sich auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 2003 bis 2006 und die Beachtung der hierfür einschlägigen Bestimmungen der Gemeindeordnung (GO) und der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO).[1] Um aktuelle und zukünftige Entwicklungen berücksichtigen zu können, haben wir auch die Finanz- und Investitionsplanung in unsere Betrachtung einfließen lassen.

Die festgestellten Entwicklungen und die Positionierungen im interkommunalen Vergleich lassen eine Dokumentation und Analyse der derzeitigen Situation der Stadt Köln zu und sind Ansatzpunkt für Handlungsempfehlungen.

Inhalt, Ziel und Methodik

Ziel der Prüfung ist es, sowohl unter rechtlichen als auch insbesondere unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Finanzsituation der Stadt Köln darzustellen und zu analysieren. Bei dieser Gesamtbetrachtung nehmen wir die Finanzströme ebenso wie die Steuerung der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen in den Blick.

In diesem Zusammenhang sind auch die Themen Beteiligungsmanagement und Verwaltungssteuerung von uns begutachtet worden.

Um das gesamte Aufgabenspektrum zu berücksichtigen, beziehen wir bei verschiedenen Kennzahlen – soweit vorhanden – auch die Sondervermögen ein. Für Köln haben wir die Sondervermögen Abfallwirtschaftsbetriebe, Gebäudewirtschaft, Gürzenich Orchester, Bühnen, Veranstaltungszentrum und Zentrum für Senioren und Behinderte berücksichtigt. Inwieweit diese Werte einfließen, wird bei der Kennzahlenermittlung zu der Verschuldung der Stadt erläutert.

[1] Gem. §§ 7 und 9 des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (NKF Einführungsgesetz NRW) gelten die GO und die GemHVO für kamerale Vorgänge in der alten Fassung fort.

Kennzahlen

Für die interkommunalen Vergleiche ist das Haushaltsjahr 2006 das Basisjahr. Intrakommunale Kennzahlenvergleiche führen wir für den Zeitraum von 2003 bis 2006 durch.

Im Bereich Finanzen bilden wir die folgende KIWI-Kennzahl, die in diesem Teilbericht unter dem gleichnamigen Unterthema ausführlicher erläutert wird:

- Strukturelles Defizit/freie Spitze je Einwohner

Darüber hinaus werden noch weitere Kennzahlen gebildet:

- Ausgabendeckungsgrade einzelner Gebührenhaushalte
- Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner
- Steuerquote (Steuern zu allgemeinen Deckungsmitteln)
- Zuschussbedarf Soziales zu allgemeinen Deckungsmitteln
- Zuschussbedarf Jugend zu allgemeinen Deckungsmitteln
- Zuschussbedarf Einzelplan 3 zu allgemeinen Deckungsmitteln
- Kassenkreditquote (Kassenkredite zu allgemeinen Deckungsmitteln)
- Kassenkreditzinsen je Einwohner

Beteiligungen

Vorbemerkung

Der wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen in den Formen des privaten oder öffentlichen Rechts kommt eine große Bedeutung zu. Wie die Selbstverwaltung der Gemeinden insgesamt (Art. 28 Abs. 2 GG), kann sich auch die Gemeindewirtschaft nur im Rahmen der Gesetze bewegen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen kommunaler wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Betätigung sind für das Land Nordrhein-Westfalen in den §§ 107 ff. GO normiert.

Die Neuausrichtung der kommunalen Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb, ihre Steuerung zum Beispiel nach dem Neuen Steuerungsmodell mit Budgetierung und Kundenorientierung sowie die absehbare Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) mit der Umstellung des Rechnungswesens wird die „klassische“ Verwaltung im Sinne eines „Konzerns Stadt“ näher an ihre wirtschaftlichen Beteiligungen heranrücken lassen.

Da die öffentliche Zweckerfüllung und damit die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben Grundlage aller Beteiligungen ist, ergeben sich für die Städten wesentliche Steuerungs- und Kontrollfunktionen. Ob und wie diese ihren Einfluss geltend machen und inwieweit sie dafür über ein funktionstüchtiges und angemessenes Beteiligungsmanagement verfügt, ist Gegenstand unserer überörtlichen Prüfung.

Beteiligungen der Stadt Köln

Die wirtschaftlichen Aktivitäten der Stadt Köln beziehen sich laut Beteiligungsbericht 2006 auf eine Vielzahl von Eigen- und Beteiligungsgesellschaften (unmittel- und mittelbare Beteiligungen). Insgesamt sind in dem Beteiligungsbericht 2006 28 direkte Beteiligungen der Stadt Köln dargstellt. Unter Berücksichtigung der mittelbaren Beteiligungen des Stadtwerke Konzerns, des GAG-Konzerns und der Kölnmesse GmbH bestehen insgesamt 67 Beteiligungsverhältnisse, die in dem Beteiligungsbericht tiefergehend betrachtet werden. Bei der prozentualen Höhe der Beteiligungen wird zwischen einfachen und Beherrschungs- und Abfüh-

rungsverhältnissen unterschieden. Danach teilen sich die direkten (unmittelbaren) Beteiligungen wie folgt auf:

direkte Beteiligungen der Stadt Köln		
Bezeichnung	**Beteiligungsquote**	**Anzahl der Beteiligungen**
Mehrheitsbeteiligungen	> 50 %	13
paritätische Beteiligung	= 50 %	1
Minderheitsbeteiligungen	> 5 % und < 50 %	11
Kleinbeteiligungen	< 5 %	2
AÖR	> 50 %	1

Umfangreiche Kapitalverflechtungen bestehen bei der 100 prozentigen städtischen Gesellschaft „Stadtwerke Köln GmbH“ (Stammkapital 185,6 Mio. Euro), die insgesamt an elf Unternehmen unmittelbar beteiligt ist. Darüber hinaus sind zahlreiche mittelbare Beteiligungen der Stadtwerke, als auch bei der Rheinenergie AG (Grundkapital rd. 400 Mio. Euro) und der GEW Köln AG (Grundkapital rd. 255,7 Mio. Euro) geschaffen worden.

Die städtischen Anteile allein an den Mehrheitsbeteiligungen betragen danach rd. 306,5 Mio. Euro, was die Bedeutung der Beteiligungen selbst aber auch die Vielschichtigkeit der Beteiligungslandschaft in Köln dokumentiert. Eine Vielzahl städtischer Aufgaben wird zwischenzeitlich von Beteiligungsunternehmen wahrgenommen. Die Verflechtungen mit dem städtischen Haushalt sind sowohl auf der Einnahmen- (u. a. Gewinnanteile, Ausschüttungen, Dividendenzahlungen, Konzessionsabgaben) als auch Ausgabenseite (Zuschusszahlungen, Verlustabdeckungen, Betriebskostenzahlungen) vielfältig.

Darüber hinaus bestehen für die Stadt Köln Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen in Höhe von rd. 1,0 Mrd. Euro, bei dem sich Teile davon auf städtische Beteiligungsgesellschaften bezieht (Wirtschafts- und Verkehrsförderung, Versorgung als auch Wohnungs- und Siedlungswesen). Gegenwärtig werden aufgrund rechtlicher Bestimmungen Seitens der EU keine weiteren Bürgschaften gegenüber den städtischen Beteiligungen mehr vergeben. Die Daten dokumentieren, dass die Beteiligungen und deren gezielte Steuerung für den Prozess der Haushaltskonsolidierung der Stadt Köln von besonderer finanzwirtschaftlicher Bedeutung sind. Hier hat es bereits in den vergangenen Jahren deutliche konsolidierende Bemühungen Seitens der Stadt gegeben. Die Stadt rechnet in den kommenden Jahren mit weiteren Konsolidierungserfolgen.

Vor dem Hintergrund der teils angespannten Haushaltssituation der Stadt halten wir es für erforderlich, in die notwendige und grundsätzliche Diskussion über die zukünftige Aufgabenwahrnehmung durch die Stadt und die definierten Leistungsstandards auch die Beteiligungen einzubeziehen.

Empfehlung

Wir empfehlen, weiterhin und im zunehmenden Maße auch die Beteiligungen in Haushaltskonsolidierungsprozesse der Stadt Köln mit einzubeziehen.

Beteiligungssteuerung der Stadt Köln

Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen hat sich bis vor wenigen Jahren in aller Regel noch auf eine übersichtliche Zahl von kleineren Eigenbetrieben, die vorwiegend im Kernbereich der Daseinsvorsorge angesiedelt waren, beschränkt. Das Bild bestimmen heute nicht mehr die Rechtsformen des öffentlichen Rechts, etwa die kommunalen Eigenbetriebe, sondern privatrechtliche Rechtsformen haben in den meisten Kommunen ein starkes Übergewicht.

Aus der gewachsenen Bedeutung der wirtschaftlichen Betätigung der privatwirtschaftlichen Unternehmen folgen zahlreiche neue Chancen und Aufgaben, derer sich eine moderne kommunale Beteiligungsverwaltung annehmen muss, um die Erfüllung des spezifischen öffentlichen Zwecks der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung zu gewährleisten und um finanzielle Fehlentwicklungen zu Lasten der kommunalen Haushalte zu vermeiden. Diese Aufgaben des Beteiligungsmanagements entspringen überwiegend der Verantwortung der Kommune als Anteilseignerin, sie sind aber auch Ausdruck der Servicefunktion, die die Beteiligungsverwaltung wahrnimmt.

Organisation und Personalausstattung

In Köln ist das Beteiligungsmanagement als eigenständige Abteilung (201) der Kämmerei (20) im Dezernat für Finanzen, Liegenschaften, Wirtschaft, Recht, Sicherheit und Ordnung (II) zugeordnet. Durch die organisatorische und räumliche Nähe zum Kämmerer besteht in Köln eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen der Kämmerei und der Beteiligungsverwaltung.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren dem Bereich „Wirtschaftliche Beteiligungen“ insgesamt 9,71 vollzeitverrechnete Stellen zugeordnet, wobei zwei stellen zum Zeitpunkt der Prüfung vakant gewesen sind. Die Stellen werden aufgrund einer externen Wiederbesetzungssperre über interne Ausschreibungsverfahren neu besetzt. Es ist juristisches (und steuerrechtliches), kaufmännisches und verwaltungsbezogenes Fachwissen durch die verschiedenen Mitarbeiter vorhanden. Den Mitarbeitern sind die städtischen Gesellschaften fest zugeordnet, was den Vorteil klar abgegrenzter Verantwortungsbereiche und die Bildung von Spezialwissen fördert. Es bestehen klare Aufgabenzuweisungen und transparente Stellenbeschreibungen. Die Datenverwaltung erfolgt in elektronischer Form und stellt verschiedene Informationen über die Unternehmen zusammen. Die Mitarbeiter der Abteilung nehmen an regelmäßigen Qualifizierungsmaßnahmen teil. Zudem wird Seitens der Stadt ein Qualifizierungsprogramm für Verwaltungsmitarbeiter bzw. Ratsmitglieder angeboten.

Auf eine konkrete Dienstanweisung oder alternativ auf schriftliche Beteiligungsrichtlinien mit der Definition klarer Kompetenzen und abgegrenzter Verantwortungsbereiche hat man in Köln bisher bewusst verzichtet. Es wird eine weitere Ausrichtung an ein „Corporate Government“ angestrebt, das Regeln für die Unternehmensleitungen und -überwachungen transparent machen soll.

Feststellung

Die bestehenden Regelungen der Beteiligungsverwaltung (Stellenbeschreibungen, Aufgabenorganisation) bewerten wir positiv. Darüber hinaus regen wir an, Regelungen über konkrete Aufgabenerledigungen und –kompetenzen der Abteilung Beteiligungsverwaltung transparent zu gestalten.

Aus dem spezifischen öffentlichen Zweck kommunaler wirtschaftlicher Betätigung wächst der Beteiligungssteuerung eine Maklerfunktion zwischen Politik und Kommunalwirtschaft zu, die sie insbesondere durch die Mandatsbetreuung für die von der Kommune entsandten Aufsichtsratsmitglieder, aber auch durch die Interessenvertretung für die Beteiligungsgesellschaften gegenüber der Kommunalaufsicht wahrnimmt.

Hinzu kommen Entscheidungshilfen für den Rat und den Verwaltungsvorstand z.B. durch kommunalrechtliche oder betriebswirtschaftliche Gutachten und Stellungnahmen, sowie Beratung und Umsetzungshilfe bei allgemeinen kommunalwirtschaftlichen und gesellschaftsrechtlichen Fragen. Die einzelnen Gesellschaften werden von der Abteilung Beteiligungsverwaltung anhand der folgenden Aspekte tiefer gehend betrachtet: u. a.

- Verzinsung des eingesetzten Kapitals
- Wertentwicklung im Zeitverlauf
- Öffentliche Zweckbestimmung / strategische Ausrichtung im Einzelfall

In den nächsten Jahren wird sich der Schwerpunkt des Beteiligungsmanagements sicherlich zu einer kritischen Sichtweise der wirtschaftlichen oder durch die öffentliche Zweckerfüllung gebotenen Notwendigkeit der Beteiligung verstärken. Die Leistungen der Verwaltung werden mehr als bisher unter kaufmännischen Gesichtspunkten und neuen Organisationsformen bewertet werden. Hierfür kommt der Beteiligungsverwaltung eine bedeutende Rolle zu.

Feststellung

Die Stadt Köln verfügt mit der Abteilung für Beteiligungsverwaltung über ein gut organisiertes wie inhaltlich ausgestaltetes Beteiligungsmanagement

Beteiligungsbericht

Der Beteiligungsbericht der Stadt Köln entspricht mit der Darstellung der folgenden Punkte den gesetzlichen Anforderungen:

- der Erfüllung des öffentlichen Zwecks,
- der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligungen,
- der Beteiligungsverhältnisse und
- der Zusammensetzung der Organe der Gesellschaften

Gegenstand unserer Prüfung bei der Stadt Köln war der Beteiligungsbericht 2006, der im Wesentlichen die Lageberichte, Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 2001 bis 2005 enthält. Darüber hinaus werden einige betriebswirtschaftliche Daten (Umsätze, Anzahl der Mitarbeiter, Jahresergebnis) dargestellt.

Im Bericht sind alle wesentlich erscheinenden Beteiligungen der Stadt Köln sowie die absoluten und prozentualen Gesellschaftsanteile und die entsprechenden städtischen Vertreter in den Gesellschaftsgremien aufgeführt. Bei den im Bericht dargestellten Beteiligungen werden die o. g. Anforderungen der Gemeindeordnung hinsichtlich der Angabe der absoluten und relativen Beteiligungsverhältnisse sowie der Zusammensetzung der Gesellschaftsorgane eingehalten.

Feststellung

Der Beteiligungsbericht der Stadt Köln gibt einen transparenten Überblick über die Beteiligungslandschaft und entspricht den gesetzlichen Vorgaben der GO in der alten Fassung.

Über die genannten Mindestangaben hinaus enthält der Beteiligungsbericht 2006 nur wenig weitere Informationen. So fehlen z. B.

- Hinweise über zukünftige Planungen bzw. Finanzbedarfe aus Haushaltsmitteln,
- Ausgewählte Kennzahlen (Cashflow, Eigenkapitalrentabilität usw.);

Darüber hinaus würde mit der Abbildung der Kennziffern zum Jahresabschluss der wesentlichen Beteiligungen die Transparenz des Beteiligungsberichte sowie seine Les- und Auswertbarkeit erhöht.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Köln, den Beteiligungsbericht zur inhaltlichen Optimierung sowohl um einen Ausblick auf folgende Jahre als auch um aussagefähige Kennzahlen zu erweitern.

Betätigungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt

Sofern eine Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in der Rechtsform des privaten Rechts hält, soll sie nach § 112 Abs. 1 GO die ihr nach § 53 Abs. 1 HGrG zustehenden Rechte ausüben und zusätzlich darauf hinwirken, dass ihr die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden. Gemäß § 103 Abs. 2 Nr. 5 GO kann der Rat dem Rechnungsprüfungsamt die Prüfung der Betätigung der Gemeinde als Gesellschafter, Aktionär oder Mitglied in Gesellschaften und anderen Vereinigungen des privaten Rechts oder in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts übertragen (Betätigungsprüfung). Diese Betätigungsprüfung umfasst nur das Verhalten der Kommune als Aktionärin, Gesellschafterin oder Mitglied in Gesellschaften, etc., des privaten Rechts, nicht hingegen die Aktionen der Gesellschaften selbst. Geprüft wird also die wirtschaftliche bzw. nicht wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde nach § 107 ff. GO, wie sie von den Städten und Gemeinden wahrgenommen wird.

In Köln hat der Rat der Stadt im Rahmen der aktuellen Rechnungsprüfungsordnung dem Rechnungsprüfungsamt das Recht eingeräumt, Kassen-, Buch- und Betriebsprüfungen (im Sinne des § 112 GO) durchzuführen. Dies gilt für alle unmittelbaren und mittelbaren Tochtergesellschaften. Lediglich bei weiteren „Schachtelbeteiligungen“ (z. B. Cluj-Napoca-Energie S. R. L.) ist dieses Recht nicht explizit vertraglich festgehalten.

Das RPA wertet zudem regelmäßig die jährlichen Unternehmenserfolge aus, prüft die Berichte des Wirtschaftsprüfers und überprüft gleichzeitig,

ob die Ratsbeschlüsse entsprechend umgesetzt worden sind. Insgesamt hat das RPA Köln fünf erweiterte Betätigungsprüfungen bei einzelnen Beteiligungen selbst durchgeführt. Darüber hinaus vier Routineprüfungen bei zuletzt ausgegliederten Verwaltungsbereichen als auch eine Sonderprüfung aufgrund eines Ratsbeschlusses. Das RPA Köln hat nur in vier Unternehmen ein eigenständiges Prüfungsrecht, d.h. ohne vorangehenden Ratsbeschluss. Für drei davon wurden explizit Grenzen unterhalb der EU-Schwellenwerte festgelegt, ab derer ein formelles Vergabeverfahren einzuhalten ist. In diesen Fällen ist das RPA in Form der Vergabeprüfung involviert. Des Weiteren haben sich die Prüfungen hauptsächlich auf die Wirtschaftsführung, Leistungsentgelte und Verträge bezogen.

Verwaltungssteuerung und Controlling

Vor dem Hintergrund der teilweise schwierigen Finanzsituationen der kreisfreien Städte ist die Steuerung der Verwaltung ein wichtiger Faktor. Planung, Vollzug und Kontrolle des Haushalts sind Bestandteil eines finanzwirtschaftlich ausgerichteten und ergebnisorientierten Managementprozesses. Den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente sehen wir in diesem Kontext als Voraussetzung, um den städtischen Ressourceneinsatz effektiv und effizient zu gestalten.

Dabei ist es wichtig, nicht nur einzelne Instrumente isoliert einzusetzen, sondern ein Gesamtsteuerungskonzept zu entwickeln, das verschiedene betriebswirtschaftliche Instrumente in ihrer Kombination berücksichtigt.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen von Entscheidungsalternativen können anhand eines Controllingsystems aufgezeigt werden. Daten und Informationen können im Rahmen eines Controllingprozesses aufbereitet werden, der so das Handeln und die Ziele der Stadt dokumentiert.

Controlling verstehen wir dabei als einen permanenten und ergebnisorientierten Steuerungsprozess.

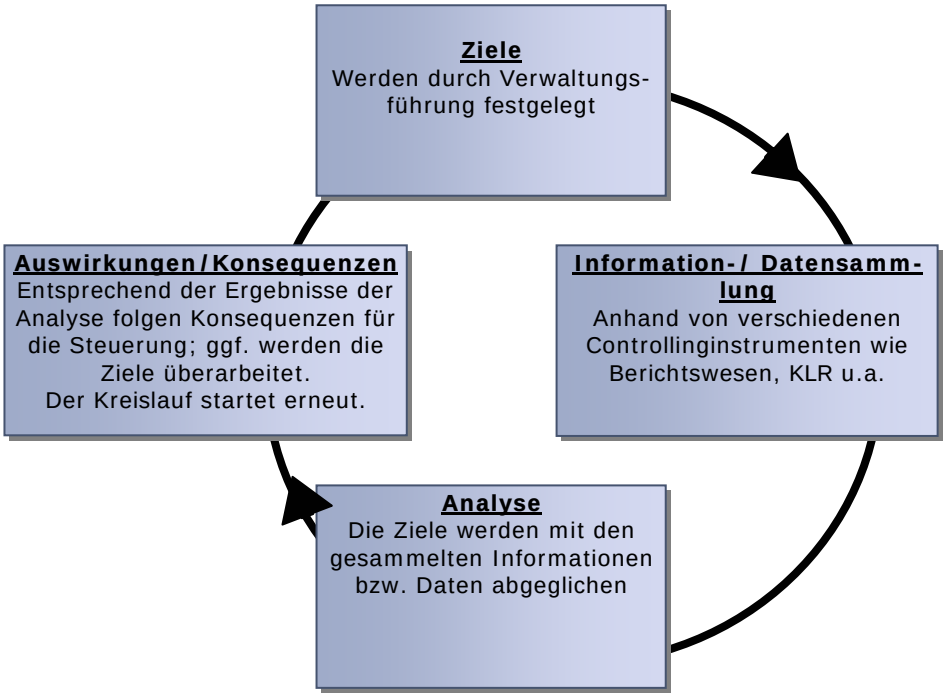
Bei der Beschreibung eines optimalen Controllingsystems gibt es nicht den „einen besten Weg“. Vielmehr ist das zu installierende System auf die spezifischen Anforderungen und Gegebenheiten der vorgefundenen städtischen Organisation abzustimmen, wobei letztlich auch die Optimierung des Status quo der jeweiligen Organisation ein Aspekt sein kann.

Auch wenn es nicht den „einen besten Weg“ geben wird, so können dennoch einheitliche Kriterien eines optimierten Steuerungsprozesses beschrieben werden.

Das Controllingsystem gliedert sich dabei grundsätzlich in zwei Teilbereiche:

Teilbereiche des Controlling	
Strategisches (zentral - dezentral)	**operatives (zentral - dezentral)**
mittel- bis langfristige Ausrichtung dauerhafte Aufgabenerfüllung zukünftige Ausrichtung und Ausgestaltung des Verwaltungshandelns (Leitziele) Entwicklung zukünftiger und optimale Nutzung vorhandener Erfolgspotenziale	Ausrichtung eher auf aktuelle Aktivitäten bezogen (Nutzung vorhandener Potenziale im Sinne vereinbarter Ziele) Eingreifen bei Gefährdung der Zielerreichung oder drohender Budgetüberschreitung
Fragen zur Effektivität	Fragen zur Effizienz

Die Ausgestaltung und Inhalte dieser Teilbereiche erfolgen im Rahmen der Stufen eines Controllingkreislaufes.



Strategisches Controlling

Die strategische Ausrichtung erfolgt in Abstimmung mit allen Entscheidungsträgern. Zu den Entscheidungsträgern gehören die Politik und die Führungskräfte der Verwaltung, aber auch andere am Prozess beteiligte Partner.

Die Stadt Köln hat in den Jahren 2002 und 2003 ein „Leitbild 2020“ entwickelt.

Dieses wurde unter Beteiligung von über 350 Bürger und Bürgerinnen gemeinsam mit Vertretern aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Verbänden, Gewerkschaften, Kirchen und gesellschaftlichen Gruppen diskutiert. In der Leitbilddebatte wurden die folgenden fünf Handlungsfelder als inhaltliche Schwerpunkte der zukünftigen Entwicklung gesetzt:

- Die aufgeschlossene Wissenschaftsgesellschaft
- Die dynamische Wirtschaftsmetropole
- Die moderne Stadtgesellschaft
- Der lebendige Kulturstandort
- Die attraktive Stadtgestaltung

Die den Handlungsfeldern zugeordneten Ziele des Leitbildes sind die Wegweiser für die Zukunftsgestaltung der Stadt Köln.

Das Leitbild der Stadt Köln soll „gelebt“ werden, aus diesem Grund sind Strategien und Maßnahmen zur Umsetzung entwickelt und Indikatoren zur Erfolgskontrolle erarbeitet worden.

Zur Aufgabe eines strategischen Controllings gehört es, darauf hinzuwirken, dass das Verwaltungshandeln auf die Verwirklichung der definierten Ziele ausgerichtet ist. Außerdem sollte eine Verknüpfung mit dem operativen Controlling vorhanden sein.

Operative Steuerung

Das operative Controlling bezieht sich auf die Planung, Überwachung und Steuerung der Einhaltung der Zielsetzungen der einzelnen Organisationseinheiten innerhalb der Stadtverwaltung. Durch operatives Controlling soll die interne Systemsteuerung verbessert werden. Hierbei geht es darum, die für das „Tagesgeschäft“ relevanten Informationen zusammenzustellen, auszuwerten und bedarfsgerecht zur Verfügung zu stellen.

Zu den Arbeitsschwerpunkten des operativen Controlling gehören daher folgende Aufgaben:

- Auswertung des Berichtswesens,
- Abweichungsanalysen und die Ermittlung des Zielerreichungsgrades bei operationalisierten, d. h. messbaren Zielen,
- Anregung von Gegensteuerungsmaßnahmen bei erkannten Defiziten in den Bereichen Zielerreichung und Budget.

Im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Controllings kann auf verschiedene Controllinginstrumente zurückgegriffen werden. Auf einige dieser Instrumente wird unter Bezugnahme der vorgefundenen Situation eingegangen.

Controllinginstrument Kosten- und Leistungsrechnung

Mit der Realisierung der Kosten- und Leistungsrechnung werden aussagefähige Ergebnisse erreicht, welche die operative Steuerungsebene erheblich verbessern. Auch wenn das Neue Kommunale Finanzmanagement nicht zwingend eine Kosten- und Leistungsrechnung vorschreibt, so ist die Ergänzung des externen Rechnungswesens (NKF) um ein internes Rechnungswesen (KLR), insbesondere für interne Steuerungszwecke im Rahmen der Produktorientierung, ein wichtiger Aspekt.

Aktuelle Situation:

- Die Stadt Köln hat eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt.

Controllinginstrument Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung

Im Rahmen der Budgetierung erfolgt durch die Dezentralisierung der Finanzverantwortung in die Fachbereiche eine Verantwortungsverlagerung auf die Ebene der Leistungserbringer. Die Fachbereiche tragen somit neben der Fachverantwortung auch die Finanzverantwortung. In diesen Organisationseinheiten soll die Finanzverantwortung gestärkt, ein stärkeres Bewusstsein für Wirtschaftlichkeit geschaffen werden.

Durch die Budgetregeln sollen dabei

- die Herstellung einer Einheit von Entscheidung und Finanzverantwortung;
- der Abbau von Schnittstellen;
- die Ergebnisverantwortung für die Aufgabenerledigung der jeweiligen Fachbereiche;
- eine Stärkung von Kompetenz, Gestaltungsspielraum und Kostenbewusstsein der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den jeweiligen Fachbereichen und
- die Schaffung von Transparenz

gefördert werden.

In der Kameralistik wurden Fachbereichbudgets – mit Ausnahme der pflichtigen Bereiche – gebildet. Eine unterjährige Kontrolle erfolgte dabei auf Dezernatsebene.

Mit der NKF-Einführung hat die Stadt Köln – vorübergehend - auf die Budgetierung verzichtet, diese soll aber möglichst zeitnah implementiert werden.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Köln – nach erfolgreicher Umstellung ihres Rechnungswesens – das Instrument der Budgetierung wieder einzuführen.

Controllinginstrument Berichtswesen

Unverzichtbar für ein Controllingsystem und eine effiziente Umsetzung der dezentralen Ressourcenverantwortung ist ein funktionierendes und aussagekräftiges Berichtswesen.

Ein strukturiertes Berichtswesen ist Teil eines guten Controllings. In bestimmten Zeitintervallen wird der Führungsspitze in einer festgelegten strukturierten Form berichtet. Solche Berichte sollten in kürzester Form einen Überblick über den gegenwärtigen Stand des Ressourcenverbrauchs sowie über die daraus abgeleiteten Prognosen geben. Diese Indikatoren können der Verwaltungsspitze und den politisch Verantwortlichen helfen, schnell sachlich begründete Entscheidungen treffen zu lassen.

Die Stadt Köln plant nach der NKF-Einführung die folgende Vorgehensweise:

- Ein neues Berichtswesen soll aufgebaut und den Erfordernissen des NKF angepasst werden.
- Dabei sollen die Informationsbedürfnisse der Ämter sowie der Dezernate, der Kämmerei und des Oberbürgermeisters Berücksichtigung finden.
- Aus diesem Grund werden die aktuellen Bedürfnisse abgefragt. Auf Basis dieser Erkenntnisse soll ein neues Berichtswesen eingerichtet werden.
- Prognose und Stellungnahme sollen durch die Fachbereiche erfolgen.
- Hoch aggregierte Berichte und Kennzahlen sollen an den Verwaltungsvorstand und den Oberbürgermeister weitergeleitet werden

Daneben werden insbesondere die Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung regelmäßig unterjährig überwacht, in diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Ausführungen unter dem Punkt „Haushaltssicherungskonzept“.

Einnahmesituation

Einnahmestruktur

Um die Finanzströme der Stadt Köln darstellen und analysieren zu können, stellen wir die Einnahmeanteile der verschiedenen Einnahmearten bezogen auf die sachlich bereinigten Einnahmen[2] dar:

Anteil der Einnahmearten an den sachlich bereinigten Einnahmen				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
sachlich bereinigte Einnahmen	2.323.957	2.368.146	2.683.657	2.796.396
Realsteuereinnahmen	778.783	768.606	1.032.372	1.221.924
davon Grundsteuer	*181.929*	*186.433*	*190.313*	*191.922*
davon Gewerbesteuer	*596.847*	*582.159*	*842.050*	*1.029.996*
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern	397.360	364.038	360.082	380.675
Schlüsselzuweisungen	199.420	233.844	246.068	138.029
Einnahmen aus Gebühren und Entgelten	179.997	179.386	176.962	181.305
Hauptgruppe 2 (ohne kalkulatorische Einnahmen)	445.749	447.927	451.954	424.552
davon Gewinnanteile (Grp. 21)	*133.430*	*79.738*	*107.072*	*105.259*
davon Rückzuführungen	*65*	*75.613*	*22.619*	*30*
sonstige Einnahmen	322.648	374.344	416.219	449.911

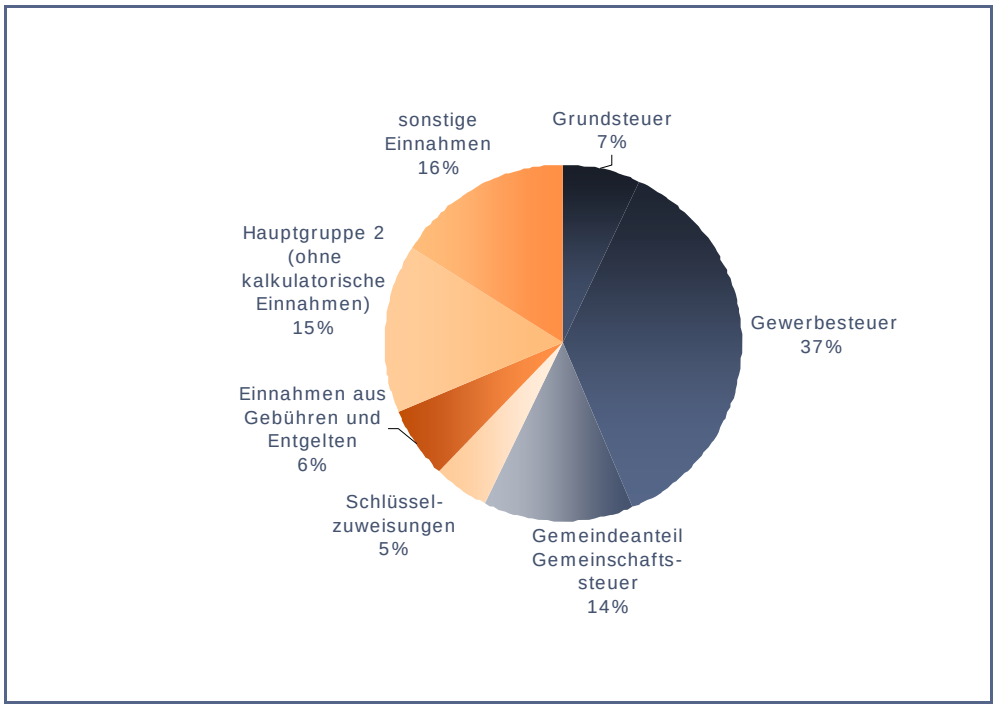
- Ab 2005 konnte die Stadt Köln von der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitieren. Die Gewerbesteuereinnahmen stiegen gegenüber dem Jahr 2003 um rund 55,6 Prozent.
- Im Jahr 2007 steigen die Gewerbesteuereinnahmen weiter auf dann 1,1 Milliarden Euro.
- Die Schlüsselzuweisungen steigen auf rund 246 Mio. Euro im Jahr 2005 an, danach sinken sie – wegen hoher Gewerbesteuereinnahmen in der Referenzperiode - um rund 44 Prozent auf 138 Mio. Euro im Jahr 2006.
- Die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten steigen im Prüfzeitraum an.

[2] vgl. Ausführungen unter dem Punkt Haushaltsergebnisse

- Die überdurchschnittlichen sonstigen Einnahmen im Jahr 2005 wurden durch die Einführung von Hartz IV verursacht. Durch den damit verbundenen Übergang dieser Leistungen in die ARGE erhielt die Stadt Leistungsbeteiligungen beim Arbeitslosengeld II in Höhe von rund 74,9 Mio. Euro.

Grafisch stellt sich diese Struktur wie folgt dar:

Einnahmeanteile der Stadt Köln im Jahr 2006



- Wesentliche Einnahmefaktoren der Stadt Köln sind die Gewerbesteuer, die Schlüsselzuweisungen und der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern, welche in Summe rund 56 Prozent der Gesamteinnahmen ausmachen.

- Im Jahr 2006 musste die Stadt Köln einen Einbruch der Schlüsselzuweisung verkraften, im Jahr 2005 lag der prozentuale Anteil noch bei rund neun Prozent.

Entwicklung der Schlüsselzuweisungen

Darstellung der Berechnung der Schlüsselzuweisung				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro			
maßgebliche Wohnbevölkerung	*967.940*	*968.574*	*965.954*	*969.709*
Hundertsatz zum Hauptansatz	157	157	157	157
Hauptansatz	1.519.666	1.520.661	1.516.548	1.522.443
Schüleransatz	134.483	134.728	135.984	136.815
Soziallastenansatz	167.064	194.017	214.472	203.089
Zentralitätsansatz	70.772	70.015	67.388	66.258
Gesamtansatz	1.891.985	1.919.421	1.934.392	1.928.605
Grundbetrag (gerundet)	633,40	636,37	601,80	622,09
I) Ausgangsmesszahl	1.198.387.882	1.221.461.658	1.164.116.266	1.199.767.928
II) Steuerkraftmesszahl	922.317.509	963.625.302	891.750.508	1.046.402.447
90 % Differenz I zu II als Schlüsselzuweisung	248.463.336	232.052.720	245.129.182	138.028.933

* für 2003 Aufteilung in „Investive“ (10.933.184 Euro) und „nicht Investive“ (237.530.152 Euro)

- Erkennbar sind für die Stadt Köln die positiven Auswirkungen aufgrund der steigenden Einwohnerzahlen.

- Negativ wirkt sich der Wegfall von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen, welche sich im Zentralitätsansatz widerspiegelt, aus.

- Angestiegen ist dagegen die Anzahl der Arbeitslosen bis 2005, die nach der Dauer der Arbeitslosigkeit gewichtet werden und sich im Soziallastenansatz wieder finden. Ab 2006 verbessert sich die Situation für die Stadt Köln, der Anteil der Langzeitarbeitslosen geht zurück.

- Positiv entwickelt haben sich im Betrachtungszeitraum auch die Steuereinnahmen, welche sich bereinigt um die Gewerbesteuerumlage in der Steuerkraftmesszahl widerspiegeln.

- Entscheidend für die Höhe der Schlüsselzuweisung ist jedoch letztlich die vom Land bereitgestellte Verbundmasse, die - über

den Grundbetrag als Multiplikator - den Kommunen zur Verfügung gestellt wird.

- Ab 2008 rechnet die Stadt mit steigenden Schlüsselzuweisungen, da die Entwicklung der Steuerkraft in der maßgeblichen Referenzperiode (01.07.2006 bis zum 30.06.2007) um 4,8 Prozent unter dem Landesdurchschnitt lag.

Einnahmen aus Gebühren und Entgelten

Die Beschaffung von finanziellen Mitteln zur Deckung von laufenden Ausgaben der Kommune regelt grundsätzlich § 76 GO. Hiernach hat die Gemeinde primär spezielle Entgelte, wie beispielsweise die Verwaltungs- und Benutzungsgebühren nach Kommunalabgabengesetz (KAG), vorrangig zur Kostendeckung heranzuziehen. Erst in einem zweiten Schritt sollen die verbliebenen Kosten durch das allgemeine Steueraufkommen finanziert werden.

Zur Beurteilung, inwieweit die Gebühren für spezielle Leistungen die mit der Leistungserbringung einhergehenden Kosten decken, ziehen wir den kameralistischen Begriff „Ausgabedeckungsgrad“ heran. Je geringer der Deckungsgrad ist, desto stärker wird der kommunale Haushalt finanziell belastet.

Die Ausgabendeckungsgrade der im Rahmen unserer Prüfung kameral betrachteten Bereiche haben sich in den Haushaltsjahren 2003 bis 2006 wie folgt entwickelt:

Ausgabendeckungsgrade					
Bereich	Haushaltsjahr				Mittel-wert
	2003	2004	2005	2006	
Rettungsdienst (UA160)	109,28	89,56	85,11	97,65	95,40
Märkte (UA 730)	102,31	98,50	98,53	98,44	99,44
Friedhöfe (UA 750)	99,49	99,63	101,07	101,19	100,34

Grundsätzliches

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht dient die Abschreibung auch zur Substanzerhaltung der in die kostenrechnende Einrichtung eingebrachten investiven Güter. Der Gebührenhaushalt soll nach Beendigung der Nutzungsdauer des Vermögensgegenstandes in der Lage sein, aus den erwirtschafteten Abschreibungen den Ersatzgegenstand zu finanzieren. Dies kann aber nur erreicht werden, wenn von dem nach Ablauf der Nutzungszeit zu zahlenden Neuwert des Gegenstandes abgeschrieben wird, das heißt vom Wiederbeschaffungszeitwert. Auch die Rechtsprechung bestätigt diese Auffassung.[3]

> **Feststellung**
>
> Die Stadt Köln nimmt zurzeit die kalkulatorische Abschreibung auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes vor und schöpft die rechtlichen Möglichkeiten aus.

Über die Gebühren ist gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO auch eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zu veranschlagen. Da die Haushalte der Kommunen eine Kombination aus Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung aufweisen, empfiehlt sich in der Praxis ein Mischzins. Durchgesetzt haben sich Zinssätze in der Spanne von sechs bis sieben Prozent.

Bei der Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung ist der Anschaffungsrestwert des Anlagevermögens unter Abzug von Zuschüssen und Beiträgen Dritter (Abzugskapital) zu Grunde zu legen.

Die Grundsätze für die Berechnung der kalkulatorischen Kosten werden von der Kämmerei der Stadt Köln festgelegt.

> **Feststellung**
>
> Die Stadt Köln berechnet in den Jahren 2005 und 2006 die kalkulatorischen Zinsen auf Basis der Anschaffungskosten unter Zugrundelegung eines kalkulatorischen Zinssatzes von 6,27 Prozent.

3 Siehe beispielsweise das Urteil des OVG Münster vom 05.08.1994, 9 A 1248/92.

Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung

Abwasserbeseitigung				
Angaben in Tausend Euro				
	2003	2004	2005	2006
Gebührenerlöse	176.544	176.153	193.110	175.839
Überschuss/ Unterdeckung	-8.300	-13.144	6.114	-10.205
Verrechnung	Rücklageentnahme	Rücklageentnahme	Rücklagezuführung	Rücklageentnahme

- Im Bereich der Abwasserbeseitigung werden regelmäßige Gebührenkalkulationen vorgenommen, die gegebenenfalls zu einer Anpassung der Entwässerungsgebühren führen.

- Zum Ausgleich von Gebührenschwankungen werden Überschüsse, bzw. Unterdeckungen mit der Gebührenausgleichsrücklage verrechnet.

- Die Benutzungsgebühr für die Inanspruchnahme der Abwasseranlagen wird nach der Menge des Schmutz- und Niederschlagswassers berechnet.

- Als zulässiger Gebührenmaßstab für die Berechnung des Schmutzwassers wird die tatsächlich zugeführte Wassermenge auf Basis der Frischwasserentnahme gewählt. Die Benutzungsgebühr für die Ableitung von Niederschlagswasser bemisst sich nach der Größe der bebauten und versiegelten Grundstücksfläche.

- In der Gebührenkalkulation für die Kanalbenutzungsgebühren wird der städtische Anteil für die Straßenentwässerung nach einem Quadratmeterschlüssel berücksichtigt (2006 rund 20,2 Mio. Euro).

Gebührenhaushalt Straßenreinigung

Straßenreinigung				
Angaben in Tausend Euro				
	2003	2004	2005	2006
Gebührenerlöse	38.272	40.008	40.675	40.330
Überschuss/ Unterdeckung	-267	-423	-9	539
Verrechnung im Jahr	2006	2007	2008	2008

Die Stadt Köln führt regelmäßig eine Gebührenbedarfsberechnung im Bereich der Straßenreinigung durch. Führt diese Berechnung zu einer Anpassung der Gebührenart, wird diese für das folgende Jahr neu festgesetzt. Gebührenmaßstab ist dabei der Frontmeter.

Bedingt durch die Änderung des Straßenreinigungsgesetzes zum 1. Januar 1998 ist der bisher gesetzlich festgelegte Gemeindeanteil von 25 Prozent ersatzlos weggefallen. Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes ist es jedoch weiterhin zwingend erforderlich, den auf die Interessen der Allgemeinheit entfallenden Anteil an den Kosten der Straßenreinigung zu ermitteln und bei der Gebührenerhebung außer Ansatz zu lassen. In der Fachliteratur[4] wird davon ausgegangen, dass der Allgemeininteressenanteil wenigstens 10 Prozent betragen muss.

- Die Stadt Köln hat den Allgemeininteressenanteil anhand der örtlichen Situation berechnet und bei der Gebührenkalkulation entsprechend berücksichtigt (Kämmereianteil 2007: 5,64 Mio. Euro; 15,07 Prozent)

- Die Kosten für den Winterdienst werden im Rahmen der Kalkulation von den Gesamtkosten abgezogen. Über den Betriebskostenzuschuss Straßenreinigung werden den Abfallwirtschaftsbetrieben die entstehenden Kosten erstattet.

- Unterdeckungen werden in den Folgejahren im Rahmen der Gebührenkalkulation berücksichtigt.

- Im Betriebskostenzuschuss Straßenreinigung sind zur Abgeltung von Leistungen der Straßenreinigung weitere Mittel enthalten (2005: 860.720 Euro; 2006: 879.280 Euro), für die Anlieger nicht zur Gebührenzahlung herangezogen werden.

4 Siehe dazu die einschlägigen Ausführungen des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen.

Gebührenhaushalt Friedhöfe

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben (Rechnungsergebnisse):

Friedhöfe				
Angaben in Tausend Euro				
	2003	2004	2005	2006
Einnahmen	22.842	23.604	23.606	23.994
Ausgaben	22.959	23.692	23.356	23.712
Überschuss/Fehlbetrag	-117	-88	-250	-282

- Insgesamt bewirtschaftet die Stadt Köln 55 Friedhöfe. Hierbei handelt es sich um 11 große und mittelgroße Friedhöfe und um 44 kleine, ehemalige Ortsfriedhöfe in Streulage.
- Zum Ausgleich von Gebührenschwankungen werden Mittel aus der Rücklage Bestattungswesen entnommen, bzw. zugeführt.
- Der von der Stadt zu tragende Anteil für die Teilfunktion der Friedhöfe als öffentliche Grünfläche wird in der Gebührenkalkulation mit rund 2,1 Mio. Euro angesetzt.
- In der Gebührenkalkulation 2005 wurden für die Unterhaltung der Friedhöfe Kosten in Höhe von rund 14,9 Mio. Euro berechnet. Der Anteil für „öffentliches Grün“ beträgt auf Basis dieser Zahlen rund 14 Prozent.

Empfehlung

Um den städtischen Haushalt zu entlasten, sollte die Stadt Köln eine Verringerung des Anteils für „öffentliches Grün“ in Erwägung ziehen. Wichtig ist zudem, dass der öffentliche Anteil nur auf die Kosten für die Friedhofsunterhaltung (Pflege und Unterhaltung der Grünflächen, Wege und Parkplätze) angerechnet wird.

Gebührenhaushalt Abfallentsorgung

Abfallentsorgung				
Angaben in Tausend Euro				
	2003	2004	2005	2006
Gebührenerlöse	147.453	147.773	147.188	131.261
Überschuss/Unterdeckung	840	-982	783	539
Verrechnung im Jahr	2006	2007	2008	2008

- Im Bereich der Abfallentsorgung werden die Gebührensätze an die Ergebnisse der jeweils durchgeführten Bedarfsberechnung angepasst.
- Überschüsse, bzw. Unterdeckungen aus Vorjahren finden bei der Gebührenkalkulation der Folgejahre Berücksichtigung.
- Die Stadt Köln erhebt keine zusätzlichen Biomüllgebühren. Die gesamten Kosten sind in der Hausmüllgebühr enthalten. Auf Antrag erhalten Eigenkompostierer einen Abschlag, wenn sie nachweisen, ob und in welchem Umfang sie den anfallenden Bioabfall und Grünschnitt ordnungsgemäß verwenden.

Steuereinnahmen

Realsteuereinnahmen

Die Realsteuerhebesätze der Stadt Köln stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Hebesätze des Jahres 2006 im Vergleich			
Steuerart	Stadt Köln	Kreisfreie Städte	
		Mittelwert	Maximalwert
	Angaben in v.H.		
Grundsteuer B	500	485	530
Gewerbesteuer	450	455	490

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik

- Die Realsteuerhebesätze der Stadt Köln liegen über den fiktiven Hebesätzen, die im Gemeindefinanzierungsgesetz festgesetzt sind und einen wesentlicher Faktor für die Berechnungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs darstellen.

- Mit 500 Prozent liegt der Hebesatz für die Grundsteuer B über dem Mittelwert im interkommunalen Vergleich.
- Bei der Gewerbesteuer liegt der Hebesatz fünf Hebsatzpunkte unter dem Mittelwert.
- Da die Gewerbesteuereinnahmen ab 2005 deutlich angestiegen sind, verzichtet die Stadt Köln gegenwärtig auf eine Anhebung des Hebesatzes.

Zweitwohnsitzsteuer

Die Stadt Köln erhebt seit 2005 eine Zweitwohnsitzsteuer. Die folgende Tabelle zeigt die Einnahmeentwicklung:

Zweitwohnsitzsteuer in Tausend Euro			
2003	2004	2005	2006
0	0	526	2.204

- Durch die Einführung dieser Steuerart hat sich die Einwohnerzahl der Stadt positiv entwickelt. Die Einwohnerzahl (LDS) ist im Jahr 2005 um 13.638 Personen angestiegen. In den übrigen Jahren unseres Prüfzeitraumes konnte die Stadt Köln ihre Einwohnerzahlen lediglich um durchschnittlich 3.300 Personen steigern.
- Der deutliche Anstieg der Einnahmen des Jahres 2006 basiert auf nachgeholte Veranlagungen aus dem Jahr 2005.

Hundesteuer

Im interkommunalen Vergleich stellen sich die Hundesteuersätze wie folgt dar:

Steuersätze für Hundesteuer			
	1. Hund	2. Hund	3. Hund
Minimum	72	84	96
Maximum	156	192	252
Mittelwert	114	134	151
Köln	156	156	156

- Bei der Festlegung ihrer Hundesteuer für den ersten Hund stellt die Stadt Köln den Maximalwert im interkommunalen Vergleich.

Allgemeine Deckungsmittel

Unter dem Begriff allgemeine Deckungsmittel haben wir für unsere Prüfung die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die anderen Steuern sowie die Schlüsselzuweisungen zusammengefasst. Dieser Wert dient uns, unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs, als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Einnahmekraft der von uns geprüften Kommunen. Anschließend erfolgt eine Gegenüberstellung dieser Einnahmearten mit den jeweils aktuellen Einwohnerzahlen.

Gleichzeitig dienen uns die allgemeinen Deckungsmittel als Grundlage für die Beurteilung einzelner Zuschussbedarfe (vgl. Unterthemen „Steuerquote sowie Zuschussbedarf Sozialhilfe, Jugendhilfe und Einzelplan 3 im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln“).

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Köln haben sich wie folgt entwickelt:

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner im Zeitverlauf in Euro			
2003	2004	2005	2006
1.434,96	1.421,24	1.677,74	1.779,86

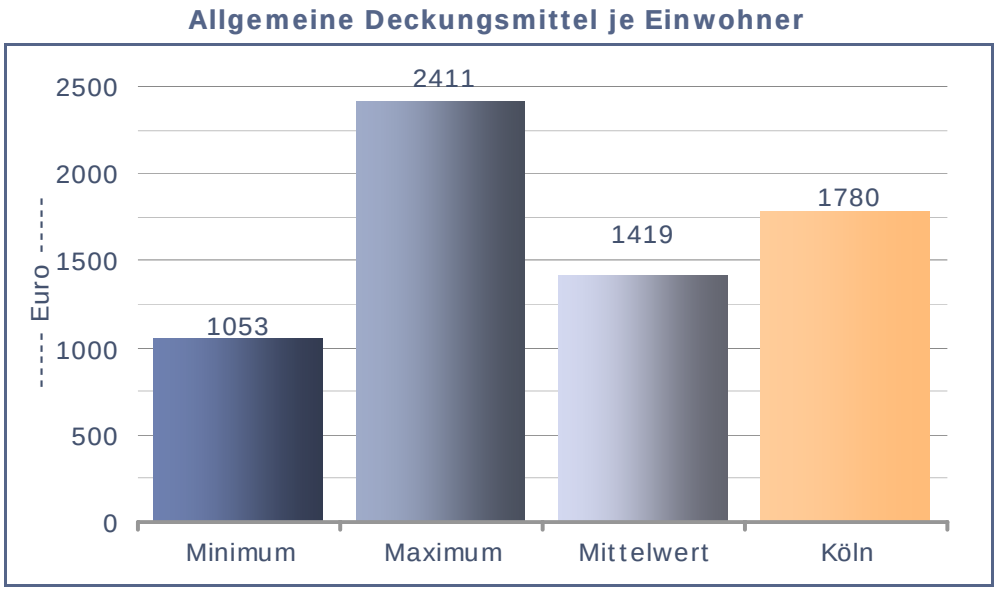
Die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner steigen ab 2005 deutlich an. Ursächlich dafür sind:

- Nach einem Einbruch der Gewerbebesteuereinnahmen im Jahr 2003, erfolgte ein deutlicher Anstieg dieser Einnahmeart um rund 55,6 Prozent auf eine Milliarde Euro im Jahr 2006.

- Im Jahr 2005 steigen die Schlüsselzuweisungen auf 246 Mio. Euro an, gleichzeitig erhöhen sich auch die Gewerbesteuereinnahmen auf 842 Mio. Euro.

- Im Jahr 2006 sinkt die Schlüsselzuweisung, bedingt durch Mehreinnahmen in der Referenzperiode.

Der Vergleich mit den anderen durch uns geprüften Städten führt für das Haushaltsjahr 2006 zu folgendem Ergebnis:



- Im Prüfzeitraum liegt die Stadt Köln durchgängig über dem von uns errechneten Mittelwert.
- Im Jahr 2006 sind die allgemeinen Deckungsmittel gegenüber dem Vorjahr um rund sechs Prozent angestiegen.
- Es gibt lediglich zwei Städte, die im Jahr 2006 über höhere allgemeine Deckungsmittel verfügen.
- Im gesamten Prüfzeitraum stellt sich die Situation noch positiver dar – die Stadt Köln erreicht hier den zweithöchsten Wert.

Steuerquote

Zur Beurteilung der Herkunft der allgemeinen Deckungsmittel haben wir die Kennzahl Steuerquote gebildet. Dabei unterscheiden wir zwischen Steuereinnahmen und Einahmen aus Schlüsselzuweisungen. Zu diesem Zweck haben wir die Steuereinnahmen der Kommunen ins Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln gesetzt. Für die Stadt Köln ergibt sich daraus folgende Situation:

Steuerquoten				
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro			
Steuermittel gesamt je Einwohner	1.228,51	1.180,09	1.427,50	1.639,89
Deckungsmittel gesamt je Einwohner	1.434,96	1.421,24	1.677,74	1.779,86
	Angaben in Prozent			
Steuerquote	85,61	83,03	85,08	92,14

Die Steuerquotequote stellt sich im interkommunalen Zeitreihenvergleich wie folgt dar:

Steuerquoten im interkommunalen Vergleich				
	2003	2004	2005	2006
Minimum	53	50	56	52
Maximum	100	100	100	100
Mittelwert	74	73	74	77
Köln	86	83	85	92

- Die Steuerquote der Stadt Köln steigt im Zeitverlauf an.
- Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt durchgängig eine Positionierung über dem von uns berechneten Mittelwert.

Ausgabesituation

Ausgabestruktur

Um die Finanzströme der Stadt Köln darstellen und analysieren zu können, haben wir die Ausgabeanteile der verschiedenen Ausgabearten bezogen auf die sachlich bereinigten Ausgaben[5] ermittelt.

[5] vgl. Ausführungen unter dem Punkt Haushaltsergebnisse

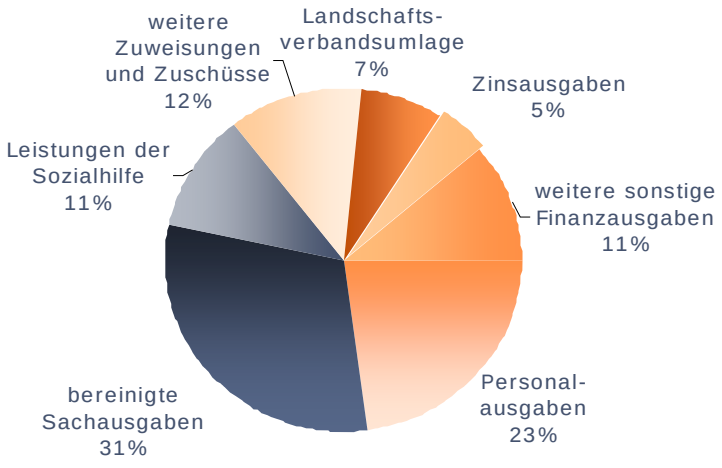
Anteil der Ausgabearten an den sachlich bereinigten Ausgaben				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
sachlich bereinigte Ausgaben	2.507.224	2.545.233	2.592.242	2.676.479
Personalausgaben	614.716	612.388	615.833	612.035
bereinigte Sachausgaben	521.784	540.389	775.715	818.928
Leistungen der Sozialhilfe	466.275	528.148	303.725	293.056
weitere Zuweisungen und Zuschüsse	343.005	317.138	309.666	324.840
Landschaftsumlage	190.351	209.536	198.357	200.493
Zinsausgaben	157.668	158.710	141.978	128.874
weitere sonstige Finanzausgaben	213.425	178.925	246.968	298.253

Entwicklung im Zeitverlauf:

- Der Stadt Köln gelingt es nicht, einen Anstieg der sachlich bereinigten Ausgaben zu verhindern
- Der Anstieg der bereinigten Sachausgaben im Jahr 2005 basiert auf der Hartz IV Umstellung (vgl. auch Anstieg der sonstigen sachlich bereinigten Einnahmen)
- Die Zinsausgaben sinken im Prüfzeitraumzeitraum, weitere Ausführungen zu dieser Ausgabeart finden sich unter dem Berichtsteil „Schuldensituation der Stadt Köln“

Grafisch stellt sich die Situation wie folgt dar:

Ausgabeanteile der Stadt Köln im Jahr 2006



- Der größte Ausgabeblock sind die bereinigten Sachausgaben. Diese sind von 522 Mio. Euro auf rund 819 Mio. Euro angestiegen. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass aufgrund der Einführung von Hartz IV im Jahr 2005 eine Umschichtung von Sozialhilfeleistungen zu den Kosten der Unterkunft erfolgt ist.

- An zweiter Stelle folgen die Personalausgaben. Im Eckwertevergleich 2003/2006 sind diese um rund 2,7 Mio. Euro gesunken

- Danach folgen die weiteren Zuweisungen und Zuschüsse. Im Eckwertevergleich 2003/2006 sind diese um rund 18,2 Mio. Euro (-5,3 Prozent) gesunken. Ein weiterer Ausgabenblock ist die Landschaftsverbandsumlage, die im Eckwertevergleich 2003/2006 um rund 10,1 Mio. Euro (+ 5,3 Prozent) angestiegen ist.

Verwendung Allgemeine Deckungsmittel

Die Ausgaben für einzelne Bereiche steigen - teilweise überproportional - an, eine entsprechende Refinanzierung dieser zusätzlichen Ausgaben durch allgemeine Deckungsmittel erfolgt nicht generell. Durch unsere Kennzahlen soll dargestellt werden, wie sich einzelne Zuschussbedarfe in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln entwickeln und für welche Zwecke die verfügbaren Einnahmen der Stadt Köln ausgegeben werden.

Zuschussbedarf Leistungen nach dem SGB II je Einwohner zu den allgemeinen Deckungsmitteln

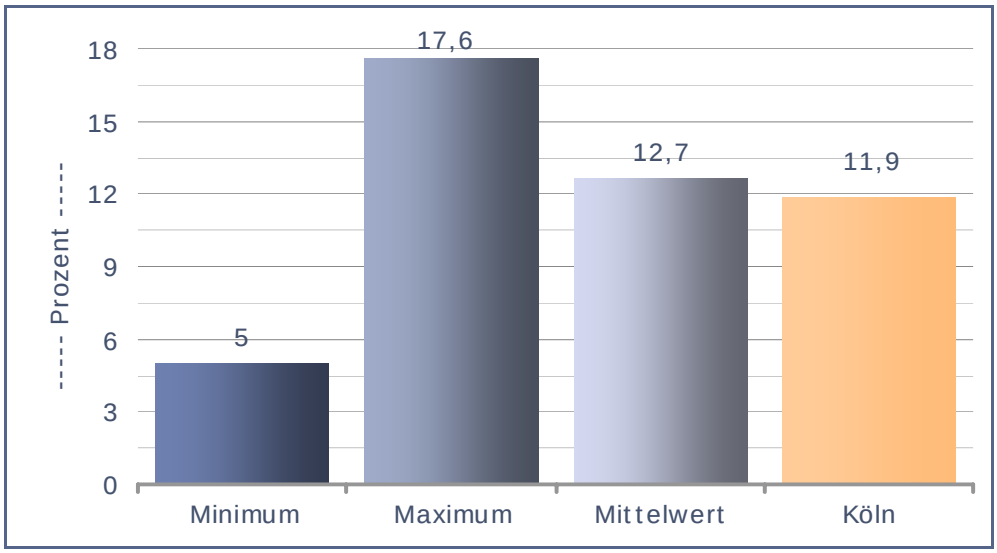
Der Zuschussbedarf Leistungen nach dem SGB II je Einwohner (Berechnung und Erläuterungen der Kennzahl vgl. Teilbericht Soziales) wird in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln der Stadt Köln gesetzt. Durch die Einführung von Hartz IV erfolgt lediglich eine Betrachtung der Jahre 2005 und 2006:

Zuschussbedarf Leistungen nach dem SGB II je Einwohner / allgemeine Deckungsmittel		
	2005	2006
	Angaben in Euro	
Zuschussbedarf je Einwohner	191	212
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.678	1.780
	Angaben in Prozent	
Stadt Köln	11,38	11,91

- Der Zuschussbedarf für Leistungen nach dem SGB II ist um rund 16,5 Prozent gestiegen, demgegenüber stiegen die allgemeinen Deckungsmittel um rund 11 Prozent an.
- Durch die Erhöhung des Zuschussbedarfes wird der Haushalt der Stadt Köln belastet.
- Im Jahr 2006 wurden der ARGE von der Stadt Köln nur acht Prozent der Verwaltungskosten erstattet. Zukünftig erfolgt eine Steigerung dieses Anteils auf 12,6 Prozent.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Kennzahl wie folgt dar:

Zuschussbedarf Leistungen nach dem SGB II zu den allgemeinen Deckungsmitteln 2006



- Im interkommunalen Vergleich 2006 liegt die Stadt Köln um rund 6,3 Prozent unter dem von uns errechneten Mittelwert.
- Damit gehört die Stadt zu den sechs Kommunen, die weniger als 12 Prozent ihrer allgemeinen Deckungsmittel für den Zuschussbedarf nach dem SGB II einsetzen müssen.
- Im Verhältnis zu den anderen von uns geprüften Städten ist der Zuschussbedarf nach dem SGB II für die Stadt Köln ein weniger belastendes Strukturmerkmal.

Zuschussbedarf Jugend je Einwohner zu den allgemeinen Deckungsmitteln

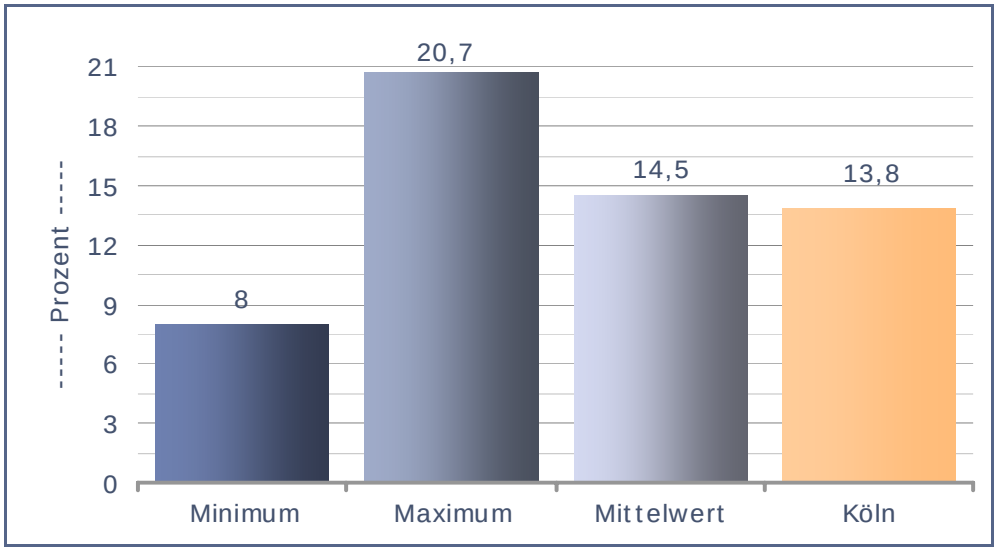
Der Zuschussbedarf Jugend je Einwohner (Berechnung und Erläuterungen der Kennzahl vgl. Teilbericht Jugend) wird in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln der Stadt Köln gesetzt.

Zuschussbedarf Jugend je Einwohner / allgemeine Deckungsmittel				
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro			
Zuschussbedarf Jugend je Einwohner	238	236	244	245
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.435	1.421	1.678	1.780
	Angaben in Prozent			
Stadt Köln	16,57	16,60	14,55	13,76

- Der Zuschussbedarf Jugend je Einwohner steigt im Zeitverlauf an
- Bedingt durch den Anstieg der allgemeinen Deckungsmittel sinkt der Prozentsatz ab 2006
- Sollten die in unserer Fachprüfung Jugend erkannten Verbesserungsmöglichkeiten zügig umgesetzt werden, kann zukünftig mit einer deutlichen Reduzierung des Zuschusses Jugend im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln gerechnet werden.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Kennzahl wie folgt dar:

Zuschussbedarf Jugend zu den allgemeinen Deckungsmitteln 2006



- Mit 13,8 Prozent positioniert sich die Stadt Köln unter dem von uns errechneten Mittelwert.
- Der niedrige Wert wird aber auch durch die verhältnismäßig hohen allgemeinen Deckungsmittel beeinflusst.

- Der Haushalt der Stadt Köln wird durch den Bereich Jugend deutlich belastet.

Zuschussbedarf Einzelplan 3 je Einwohner zu den allgemeinen Deckungsmitteln

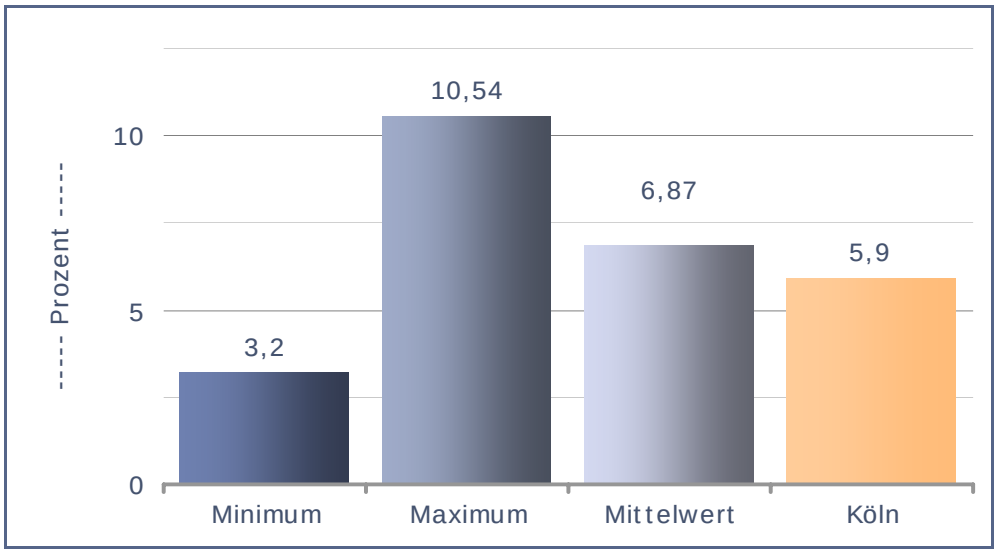
Der Zuschussbedarf Einzelplan 3 je Einwohner (Berechnung und Erläuterungen der Kennzahl vgl. Teilbericht Kultur) wird in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln der Stadt Köln gesetzt.

Zuschussbedarf Einzelplan 3 je Einwohner / allgemeine Deckungsmittel				
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro			
Zuschussbedarf Einzelplan 3 je Einwohner	120,98	110,42	108,30	105,08
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.435	1.421	1.678	1.780
	Angaben in Prozent			
Stadt Köln	8,43	7,77	6,46	5,90

- Der Zuschussbedarf für den Einzelplan 3 sinkt im Zeitverlauf
- Ursächlich für den Rückgang des Zuschussbedarfes ist die zusätzliche Bereitstellung von rund 5,7 Mio. Euro im Jahr 2003 für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Bühnen.
- Daneben beeinflusst die Abrechnung der Mietnebenkosten durch die Gebäudewirtschaft die Höhe des Zuschussbedarfes (vgl. Ausführungen im Teilbericht Kultur und Erwachsenenbildung).
- Laut Beschluss des Rates der Stadt Köln werden dem Bereich Kultur ab 2007 jährlich sieben Millionen Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Kennzahl wie folgt dar:

Zuschussbedarf Einzelplan 3 zu den allgemeinen Deckungsmitteln 2006



- Mit 5,9 Prozent liegt die Stadt Köln rund 14 Prozent unter dem von uns errechneten Mittelwert.
- Der niedrige Wert wird aber auch durch die verhältnismäßig hohen allgemeinen Deckungsmittel beeinflusst.
- Bei der Kennzahl Zuschussbedarf Einzelplan 3 je Einwohner positioniert sich die Stadt Köln über dem Mittelwert (vgl. unsere Ausführungen im Teilbericht Kultur und Erwachsenenbildung).
- Erhöhungen des Zuschussbedarfes im kulturellen Bereich müssen immer im Kontext zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune stehen.

Bäder

Wir betrachten im Rahmen der überörtlichen Prüfung auch die Bädersituation der Stadt Köln in den Jahren 2003 bis 2006. Das Betreiben von kommunalen Schwimmbädern verursacht erhebliche Ausgaben, die regelmäßig nicht durch die zu erzielenden Einnahmen gedeckt werden können. Verschlechtern sich die finanziellen Rahmenbedingungen der Städte, so wächst auch der Konsolidierungsdruck auf den Bäderbereich. Zu bedenken ist dabei, dass neben den zu finanzierenden jährlichen Unterdeckungen häufig auch anstehende Modernisierungs- und Sanie-

rungsbedarfe auf dem Prüfstand stehen. In hohem Maße gefordert sind gerade in den schwierigen Haushaltszeiten die Entscheidungsträger der betroffenen Städte. Anstehende Veränderungen werden, je nach Interessenslage, in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Neben organisatorischen Optimierungspotenzialen kann auch die Schließung oder Teilschließung von Bäderstandorten in den Fokus der notwendigen Konsolidierungsbemühungen rücken, um die Leistungsfähigkeit der Stadt auch in der Zukunft sicherzustellen. Denn so wünschenswert die Aufrechterhaltung des Status quo aus Sicht der betroffenen Stadt auch ist, zum unabdingbar erforderlichen Kern der kommunalen Aufgabenerfüllung zählen Schwimmbäder nicht.

Bäderlandschaft der Stadt Köln

Die öffentlichen Bäder sind seit dem 01. Januar 1998 der KölnBäder GmbH („KölnBäder“) übertragen worden. Gesellschafter des Unternehmens sind die Stadtwerke Köln GmbH (74 Prozent) und die Stadt Köln (26 Prozent). Die KölnBäder GmbH ist in den Konzernverbund des Mehrheitsgesellschafters aufgenommen worden (Organschaftsvertrag mit Ergebnisausschlussvereinbarung). Im Rahmen des Gesellschafts-, Bäder und Tarifüberleitungsvertrages sind die wesentlichen Eckpunkte der strategischen Ausrichtung der KölnBäder GmbH festgelegt worden. Zu nennen sind insbesondere:[6]

- kundenfreundliche Ausrichtung des Bäderbereiches durch moderne Sport- und Freizeiteinrichtungen;
- Neubaumaßnahmen und Sanierungen von Betriebsstätten;
- Sozialverträgliche Entgeltgestaltung;
- Ausreichende Bäderkapazitäten für das Schul- und Vereinsschwimmen;

Gegenwärtig befindet sich die Bäderlandschaft in Köln in einer Modernisierungs- und Umbruchphase. Seit Gründung der KölnBäder GmbH 1998 sind erhebliche Investitionen (bis 2006 rd. 45 Mio. Euro) in die Modernisierungen einzelner Bäder geleistet worden (u. a. Agrippabad, Zündorfbad, Zollstock, Weiden, Wahn, Chorweiler, Höhenberg). Im Rahmen eines mittelfristigen Rekonstrukturierungskonzeptes (seit 2003) werden in Köln zahlreiche Modernisierungen und Maßnahmen zur Attraktivitäts-

[6] Siehe Geschäftsbericht 2007 der KölnBäder GmbH.

steigerung der Bäder durchgeführt. Zu den Bädern der KölnBäder GmbH gehören laut Geschäftsbericht 2007 insgesamt 14 Schwimmbadbetriebe (einschließlich Naturfreibad Vingst) als auch das Eislauf- und Schwimmstadion Lentstraße und das Kartäuserwallbad (Betriebsführung für die Stadt Köln; reines Schul- und Vereinsschwimmbad). Die Bäder verteilen sich räumlich über das gesamte Stadtgebiet. Darüber hinaus gibt es im Kölner Umland zahlreiche Schwimm- und Spaßbäder (u. a. in Hürth, in Brühl), die für viele Kölner Bürger in unmittelbarer räumlicher Nähe liegen und durch öffentliche Verkehrsmittel gut zu erreichen sind.

Über die vg. Modernisierungen hinaus hat die KölnBäder GmbH ein mittelfristiges Bäderkonzept 2005 / 2025 entwickelt, das zwei Neubauten in Ossendorf (sportgerechtes Freizeitbad) und an der Lentstraße (Eis- und schwimmstadion) vorsieht. Nach Fertigstellung der beiden Einrichtungen sind Grundsanierungen der Bäder in Zollstock und am Stadion vorgesehen. Insgesamt wird in dem Bäderkonzept von Investitionen in Höhe von rd. 52 Mio. Euro ausgegangen. Im Gegenzug war im Rahmen des Bäderkonzeptes geplant, die sanierungsbedürftigen Bäder in Nippes, Rodenkirchen und Weiden zu schließen. Nach zahlreichen öffentlichen und politischen Diskussionen hat der Rat der Stadt Köln am 29. Januar 2008 beschlossen, die drei vg. Bäder zunächst bis mindestens 2011 betriebsfertig zu belassen. Hintergrund ist die Absicht der Stadt, die Quote der Nichtschwimmer unter den Grundschülern nachhaltig zu senken, so dass ausreichende Schwimmzeiten für den Schulschwimmunterricht zur Verfügung stehen müssen. Der Beschluss setzt zunächst bestandserhaltende Investitionen voraus, bis zu einem späteren Zeitpunkt über eine mögliche Generalsanierung, eine endgültige Schließung oder aber ein Übergang in Bürgerbäder entschieden wird.

Im Jahr 2006 hat die Bäder Köln GmbH im Rahmen des Unternehmensergebnisses einen Verlust in Höhe von knapp 11,0 Mio. Euro erzielt. Infolge der dargestellten baulichen Maßnahmen sowie der steigenden Preise im Energiebereich wird bis 2008 trotz des Rekonstrukturierungskonzeptes (erhebliche Modernisierungen im Energiebereich) mit einem wachsenden Verlust bis zu ungefähr 13,7 Mio. Euro gerechnet. Ein interkommunales Bäderkonzept oder enge Absprachen mit benachbarten Kommunen gibt es in Köln bisher nicht.

Neben den Leistungsangeboten für die Öffentlichkeit stehen die Bäder im erheblichen Umfang dem Schul- und Vereinsschwimmen zur Verfügung (jeweils 1.614 Bahnstunden bei jährlich 38 Nutzungswochen). Seit 2007 ist das Vereinsschwimmen durch eine intensivere Nutzung der Bahnen in den Schulferien spürbar ausgeweitet worden. Dafür hat die

Stadt Köln im Jahr 2006 Betriebskostenerstattungen an die KölnBäder GmbH in Höhe von rd. 1,07 Mio. Euro (Schulschwimmen) bzw. 755.000 Euro für das Vereinsschwimmen geleistet. Als Verrechnungssatz für Hallen- und Kombibäder wird ein Bahnstundentarif für acht Nutzer á 2,95 Euro abzüglich einer 25 prozentigen Ermäßigung gewählt. Insgesamt haben 2007 knapp 403.000 Schüler und 294.000 Vereinsmitglieder die Schwimmangebote in Köln angenommen, was bei rd. 2,0 Mio. Besuchern pro Jahr mit rd. 36 Prozent einen vergleichsweise hohen Anteil ausmacht.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass die Durchführung des Schulschwimmens der Stadt im Rahmen öffentlich-rechtlicher Bestimmungen als Pflichtaufgabe unterliegt. Dagegen stellt die Förderung des Vereinsschwimmens eine freiwillige Leistung (Sportförderung) gem. § 18 Abs. 3 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen dar. Diesem Umstand ist aus unserer Sicht im Zusammenhang mit allen weiteren Planungen im Bäderbereich angesichts der zumindest zeitweise angespannten Haushaltslage der Stadt Rechnung zu tragen. Auch sollte eine denkbare interkommunale Ausrichtung des Bäderangebotes mit benachbarten Kommunen verstärkt Berücksichtigung finden. Bisher basieren die Planungen allein auf stadtinternen Überlegungen mit einer dezentralen Struktur der Bäderlandschaft.

Feststellung

Eine interkommunale Ausrichtung des Bäderangebots ist bisher nicht im ausreichenden Umfang erfolgt. In Köln (und Umgebung) besteht ein umfangreiches Bäderangebot. Gegenwärtig finden umfangreiche Sanierungs- und Neubaumaßnahmen statt.

Kennzahlen

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Schwimmbäder im Rahmen einer interkommunalen Prüfung mussten wir feststellen, dass vergleichende Prüfungen aufgrund von Datenproblemen problematisch gewesen sind. Unter anderem lag dies an der Organisationsform der Bäder, die entweder im Haushalt oder als Sondervermögen ausgegliedert vorgefunden wurden. Dies führte teilweise zu unterschiedlichen Datengrundlagen, aber auch zu einer nicht vergleichbaren Ausgestaltung der internen Verrechnungen und kalkulatorischen Kosten. Im Interesse der

Vergleichbarkeit haben wir uns auf lediglich einzelne Kennzahlen beschränkt. Der in anderen Städten dargestellte Teilkostendeckungsgrad (Deckungsgrad Personalausgaben durch Eintrittsentgelte) konnte in Köln aufgrund fehlender Daten nicht dargestellt werden.

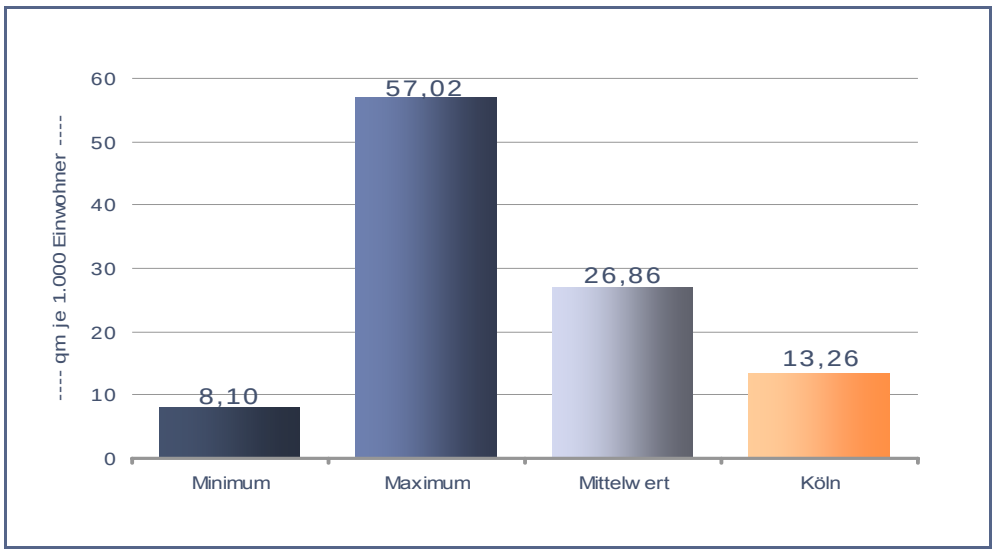
Im Bereich Bäder bilden wir in Köln daher folgende Kennzahlen ab:

- Wasserfläche je Einwohner
- Zuschussbedarf je Wasserfläche

Wasserfläche je Einwohner

Gerade aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der kommunalen Bäderlandschaft haben wir die Kennzahl „Wasserfläche je Einwohner“ in unsere Prüfung einfließen lassen.

Wasserfläche je 1.000 Einwohner im Jahr 2006



Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Köln bezogen auf das Jahr 2006 eine niedrigere Wasserfläche je 1.000 Einwohner aus als die Mehrzahl der übrigen kreisfreien Städte.

Zu bedenken ist jedoch, dass bei dieser Betrachtung verschiedene Spaßbäder als auch sich im Bau befindende Bäder nicht enthalten sind. Zudem weisen wir auf die mittelfristigen Planungen im Bäderbereich in Köln hin. Dennoch ist die Wasserfläche je 1.000 Einwohner als niedrig zu bezeichnen. Die grafische Darstellung stellt daher nur eine Momentauf-

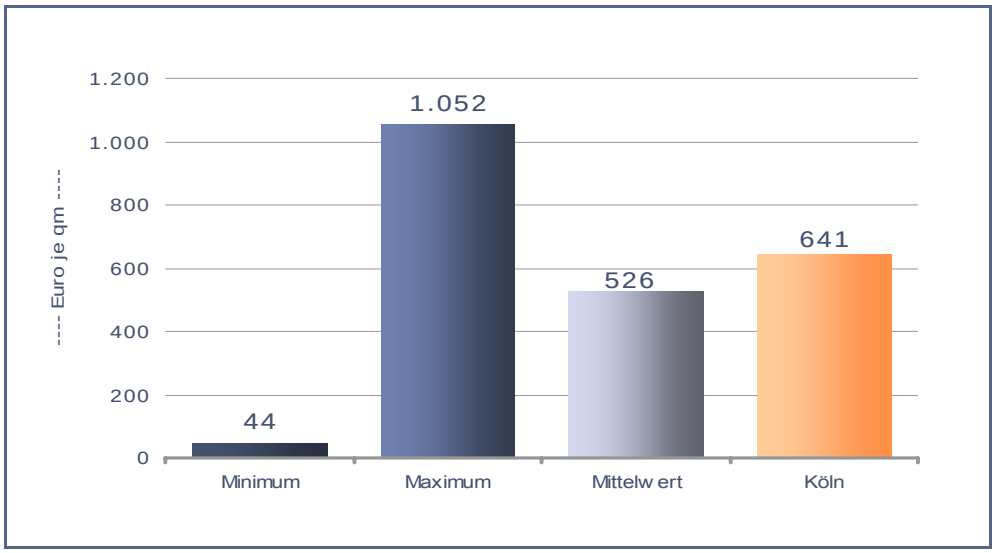
nahme des Jahres 2006 dar. Zur Beurteilung des Bäderwesens in Köln sind die weitere Untersuchungen und Kennzahlen erforderlich.

Zuschussbedarf je Wasserfläche

Auch wenn die Betrachtung der gegenwärtigen Situation angesichts der anstehenden Veränderungen nur eine sehr eingeschränkte Aussagekraft besitzt, dokumentieren die Kennzahlen neben dem Status quo auch die finanziellen Belastungen für die KölnBäder GmbH im interkommunalen Vergleich.

Die anliegende Grafik stellt die Zuschusssituation der Bäder bezogen auf die Wasserfläche für 2006 dar[7]:

Zuschussbedarf je qm Wasserfläche im interkommunalen Vergleich 2006



Aus der Grafik ist zu erkennen, dass sich Köln mit 641 Euro je qm Wasserfläche in einem gehobenen Bereich der Mehrheit der von uns geprüften Städte befindet. Auch wenn bei der Darstellung des Zuschussbedarfs je qm Wasserfläche aufgrund der unterschiedlichen Organisation und Veranschlagungspraxis der einzelnen Bäder (u. a. Abschreibungen, Reinigungsleistungen) keine konkreten Aussagen und vertiefende Analysen möglich sind, so dokumentieren die Kennzahlen jedoch, dass die vorhandene geringe Wasserfläche je Einwohner in Köln vergleichsweise kostenintensiv unterhalten wird.

[7] In den Vergleich einbezogen worden sind: Agrippabad, Chorweiler, Höhenberg, Zollstock, Zündorf, Bickendorf, Genovabad, Nippesbad, Rodenkirchen, Wahn, Weiden;

Mögliche Ursachen sind besonders im kostenintensiven Personalbereich zu suchen. Bei den Personalaufwendungen ist in Köln zu berücksichtigen, dass die Reinigung in den Bädern grundsätzlich durch eigenes Personal ausgeführt wird. Ausnahmen gibt es gegenwärtig nur im Agrippabad und im grundsanierten Höhenbergbad, in denen die Nachtreinigung durch Fremdfirmen erledigt wird. Allerdings werden die weiteren Reinigungsleistungen dort ebenfalls durch eigenes Personal erbracht. Unsere Erfahrungen zeigen, dass sich die Fremdreinigung in aller Regel als deutlich günstigere Variante darstellt.

Das Schulschwimmen soll in Köln -wie eingangs bereist erwähnt- intensiviert werden. Dafür hat ein Gemeinschaftsprojekt der Stadt Köln und der KölnBäder GmbH verschiedene Ziele entwickelt, um Grundschüler verstärkt in diesem Bereich zu fördern. So wird beispielsweise neben dem schulischen Fachleiter von der KölnBäder GmbH eine weitere Schwimmaufsicht gestellt, um den Unterrichtsausfall wegen einer fehlenden zweiten schulischen Lehrkraft zu reduzieren. Zudem findet in einigen Bädern gleichzeitig öffentliches Schwimmen statt, so dass eine zusätzliche Schwimmaufsicht notwendig wird. Einsparungen lassen sich hier nur durch eine Anpassung der Öffnungszeiten erzielen. Die strategische Ausrichtung auf eine Stärkung des Schwimmunterrichts ist sozialpolitisch gewollt und führt zu zusätzlichen Personalaufwendungen.

Eine weitere Ursache für die Positionierung ist durch das Alter einzelner Bäder zu erklären, die aus energiewirtschaftlicher Sicht noch nicht vollständig auf dem aktuellsten Stand der Technik sind. Daher sind die geplanten oder bereits durchgeführten Baumaßnahmen aus energiewirtschaftlicher und nutzerbedingter Sicht nachvollziehbar. Die Bäderlandschaft ist in Köln dezentral ausgerichtet. Ein derartiges Angebot ist mit erheblichen (Folge-)Kosten verbunden, unabhängig davon, ob der Bäderbetrieb wie in Köln von einer (mittelbaren) städtischen Beteiligung (Köln Bäder GmbH) oder direkt von der Stadt oder betrieben wird. Die finanziellen Handlungsspielräume sind in Köln jedoch begrenzt, so dass bestehende Standards (u. a. in Bäderanzahl und bei den Öffnungszeiten) abgebaut werden sollten.

Wie die Entwicklungen in Bezug auf die ursprünglichen Planungen hinsichtlich des Neubaus in Ossendorf und der möglichen Schließung der Bäder in Nippes, Rodenkirchen und Wahn zeigen, sind derartige Planungen schmerzhaft, jedoch aus finanzieller Sicht erforderlich. Grundlage einer mittel- bis langfristig ausgelegte strategische Planung sollte eine enge Zusammenarbeit mit benachbarten Kommunen sein.

Feststellung

Bezogen auf den Zuschussbedarf je qm Wasserfläche stellen wir in Köln ein vergleichsweise hohes interkommunales Niveau fest. Die aktuellen Planungen im Bäderbereich werden das Jahresergebnis der KölnBäder GmbH nachhaltig belasten.

Es handelt sich bei den von uns analysierten Bereichen sicherlich nur um einen Ausschnitt. Darüber hinaus gehende Analysen und Potenziale sind möglich und sinnvoll. Zusammenfassend haben wir in Köln folgende Ist-Situation im Bäderbereich vorgefunden.

Ist-Zustand:

- Organisatorische Zuordnung bei der KölnBäder GmbH,
- Gegenwärtig umfangreiche Sanierungs- und Neubaumaßnahmen im Bäderbereich;
- In Köln besteht ein umfangreiches Bäderangebot;
- Eine interkommunale Ausrichtung des Bäderangebots ist bisher nicht im ausreichenden Umfang erfolgt;
- Beim Zuschussbedarf je qm Wasserfläche positionieren sich die Kölner Bäder auf einem interkommunal hohen Niveau;

Handlungsmöglichkeiten:

- Reduzierung des Bäderangebots und Senkung von Standards (Anzahl der Bäder, Öffnungszeiten, Personaleinsatz, Angebote für die Öffentlichkeit und Vereine);
- Prüfung wirtschaftlicher Vorteile durch die Fremdvergabe der Reinigungsleistungen

- Regelmäßige Anpassung der Eintrittsgelder und Reduzierung der Ermäßigungstatbestände;
- Fortschreibung der mittel- bis langfristigen strategischen Planung in Zusammenarbeit mit benachbarten Kommunen;
- Übertragung der nichtöffentlichen Bäder an Vereine zur weiteren Reduzierung der Personalausgaben;

Schulden

Grundsätzliches

Die Zulässigkeit von Kreditaufnahmen und deren Voraussetzungen sind in den §§ 76 Absatz 3 und 85 GO geregelt.

Danach dürfen Kredite lediglich unter den folgenden Voraussetzungen aufgenommen werden:

- Im Vermögenshaushalt für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung.
- Als nachrangiges Finanzierungsmittel, wenn eine andere Finanzierung entweder nicht möglich oder unwirtschaftlich wäre.

Schuldensituation der Stadt Köln

Im Rahmen unserer Prüfung nehmen wir nicht nur die Schulden des Kernhaushalts, sondern auch die langfristigen Bankverbindlichkeiten der Sondervermögen in den Blick. Der Schuldenstand (jeweils zum 31.12 des Jahres) der Stadt Köln hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Schuldenübersicht				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Schulden des Kernhaushaltes	2.869.165	2.863.515	2.804.691	2.715.046
Schulden der Sondervermögen	600.644	591.483	625.108	587.519
Gesamt	3.469.809	3.454.998	3.429.799	3.302.565

- Im Rahmen unserer Prüfung erfolgt keine Betrachtung der Gesamtverschuldung, d.h. die Schulden der Mehrheitsbeteiligungen werden nicht berücksichtigt.
- Die Gesamtschulden der Kernverwaltung sind im Eckwertevergleich 2003/2006 um rund 154 Mio. Euro (-5,37 Prozent) gesunken. Hierin enthalten sind jedoch keine Kassenkredite.

- Die Schulden der Sondervermögen sind – nach einem Anstieg bis 2005 - ebenfalls gesunken. Im Jahr 2006 entfällt ein Betrag in Höhe von rund 22,7 Mio. Euro, da das Zentrum für Senioren und Behinderte ab dem 01.01.2006 als gemeinnützige GmbH geführt wird.

- Benötigte Kredite werden direkt von der Kämmerei der Stadt Köln aufgenommen. Es werden verschiedene Angebote eingeholt und schriftlich dokumentiert. Durch diese Dokumentation lassen sich auch zu einem späteren Zeitpunkt die Vergabekriterien, zum Beispiel durch die örtliche Rechnungsprüfung, nachvollziehen.

Kapitaldienst im Kernhaushalt

In Abhängigkeit von der Verschuldung steigt/sinkt auch der Kapitaldienst im Kernhaushalt der Stadt Köln:

Kapitaldienst				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Zinsen Kernhaushalt ohne Kassenkreditzinsen	157.668	158.710	141.978	128.874
Tilgung Kernhaushalt	58.341	61.108	64.796	60.112
Kapitaldienst Kernhaushalt	**216.008**	**219.818**	**206.774**	**188.986**

- Die Zurückhaltung der Stadt Köln bei der Aufnahme von langfristigen Verbindlichkeiten, ein vorausschauender Umgang bei der Aufnahme von Krediten und sinkende Zinsen zahlen sich aus, die Zinsbelastung im Kernhaushalt (ohne Kassenkreditzinsen) ist gesunken.

- Im Rahmen des Schuldenmanagements gelingt es der Stadt Köln die Zinslasten aus den täglichen Kreditaufnahmen, den langfristigen Darlehensneuaufnahmen und durch Umschuldungen bestehender Darlehen zu senken.

- Ein Teil dieser Ersparnisse wird einer Zinsausgleichsrücklage zur Absicherung etwaiger Verschlechterungen auf Grund von Zinsanpassungsgeschäften zugeführt.

Kassenkreditquote

In vielen nordrhein-westfälischen Städten sind hohe Prozentsätze der Verwaltungshaushalte nicht durch laufende Einnahmen gedeckt. So haben die Kassenkredite, mit denen zwangsläufig laufende Ausgaben (z. B. Personalausgaben) finanziert werden müssen, inzwischen eine noch nie gekannte Höhe erreicht.

Die Kassenkredite belasten die zukünftigen Haushalte und können einen Haushaltsausgleich erschweren. Aus diesem Grund haben wir im Rahmen der Prüfung sowohl die Entwicklung der Kassenkredite aber insbesondere die Entwicklung der Kassenkreditzinsen im Zeitreihenvergleich dargestellt und analysiert.

Im Prüfzeitraum haben wir den Stand der Kassenkredite zum Quartalsende erhoben und aus diesen Zahlen einen durchschnittlichen Jahreswert ermittelt:

Entwicklung der Kassenkredite in Tausend Euro			
2003	2004	2005	2006
184.250	401.035	416.885	353.970

- Der Stadt Köln gelingt es – insbesondere durch den deutlichen Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen – die durchschnittliche Kassenkredithöhe zu reduzieren.

- Laut Auskunft der Kämmerei muss die Stadt in den Jahren 2007 und 2008 nicht durchgängig auf Kassenkredite zurückgreifen. Nach dem Eingang der Gewerbesteuerzahlungen können darüber hinaus nicht benötigte Mittel zinsgünstig angelegt werden.

Die schwierige Finanzlage einer Kommune in der Haushaltssicherung spiegelt sich unter anderem in der Kassenkreditquote wider. Dabei wird der Anteil des Standes der Kassenkredite im Durchschnitt nach den Quartalswerten der Vierteljahresstatistik ermittelt und in das prozentuale Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln gesetzt.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Entwicklung der Kassenkreditquote wie folgt dar:

Interkommunaler Zeitreihenvergleich Kassenkreditquote				
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Prozent			
Minimum	0	0	0	0
Maximum	216	292	311	328
Mittelwert	66	78	92	104
Köln	13	29	25	20

- Die Kassenkreditquote weist bei den von uns geprüften Städten eine erhebliche Bandbreite auf. Dabei gibt es Spitzenwerte, die sich dem Jahresvolumen der allgemeinen Deckungsmittel nähern (100 Prozent) oder dieses sogar überschreiten.

- In allen der von uns geprüften Haushaltsjahre liegt die Stadt Köln unter dem Mittelwert.

Kassenkreditzinsen je Einwohner

Die städtischen Haushalte werden in zunehmendem Maße durch steigende Kassenkreditzinsen belastet. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Kassenkreditzinsen der Stadt Köln:

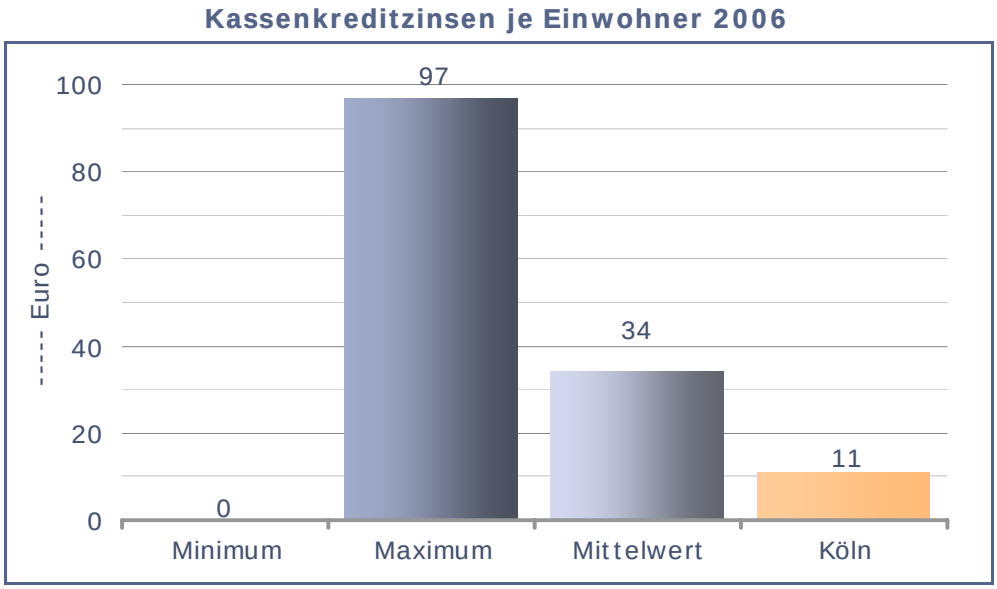
Entwicklung der Kassenkreditzinsen in Tausend Euro			
2003	2004	2005	2006
4.820	8.101	9.617	10.820

- Die Kassenkreditzinsen steigen bis 2005, bedingt durch steigende Kreditaufnahmen, an.

- Ab 2006 führt eine Erhöhung der Zinssätze für kurzfristige Verbindlichkeiten – obwohl die Höhe der benötigten Kassenkredite rückläufig ist - zu steigenden Haushaltsbelastungen.

Entwicklung der Kassenkreditzinsen je Einwohner in Euro			
2003	2004	2005	2006
4,99	8,35	9,78	10,97

Im interkommunalen Vergleich stellen sich die Kassenkreditzinsen wie folgt dar:



- In den von uns geprüften Jahren liegt die Stadt Köln durchgängig unter dem Mittelwert im interkommunalen Vergleich.

Ausblick auf die Regelungen im NKF

In der kameralistischen Buchführung belasten die aus der Kreditaufnahme resultierenden Zins- und Tilgungsleistungen langfristig den Verwaltungshaushalt und somit die Handlungsfähigkeit der Kommunen.

Im NKF stellen lediglich die Zinsen Aufwendungen dar, die in der Ergebnisrechnung den Haushaltsausgleich beeinflussen. Die Tilgungsleistungen betreffen als reine Zahlungsgröße nur die Finanzrechnung und damit die Liquidität der Gebietskörperschaft. Gleichwohl werden die Schulden erstmals in der Bilanz dem vorhandenen Vermögen gegenübergestellt. Ein hoher Schuldenstand – und somit ein hoher Fremdkapitalanteil

– führt zu einer geringeren Eigenkapitalausstattung. Mit der Einführung des NKF und der Erstellung der Eröffnungs- und Folgebilanzen werden sich die Kommunen auch an betriebswirtschaftlichen Bilanzkennzahlen messen lassen müssen.

Unabhängig vom Rechnungswesen ist es demnach entscheidend, die Wirtschaftlichkeit einer Kreditaufnahme und ihre Angemessenheit in Relation zu der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Stadt Köln genau in den Blick zu nehmen.

Strukturelle Situation

Haushaltsinformationen

Als Datenbasis greifen wir zunächst auf die zeitlich bereinigten Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben der Jahresrechnung zurück. Ergänzend nehmen wir eine sachliche Bereinigung vor, um eine bessere Vergleichbarkeit bei den Kommunen zu erreichen. Folgende Einnahmen und Ausgaben bleiben danach unberücksichtigt:

GPA-Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben		
	Verwaltungshaushalt	Vermögenshaushalt
Einnahmen	Innere Verrechnungen Kalkulatorische Einnahmen	Kredite für Umschuldungen
Ausgaben	Innere Verrechnungen Kalkulatorische Kosten Abgedeckte Fehlbeträge	Tilgungen für Umschuldungen

Die so bereinigten Jahresrechnungsergebnisse, die für die inter- und intrakommunalen Vergleiche und für die Analyse und Bewertung der Prüfthemen und den daraus folgenden Handlungsempfehlungen herangezogen werden, weisen folgende Werte aus:

Bereinigtes Haushaltsvolumen				
Jahr	Verwaltungshaushalt		Vermögenshaushalt	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
	Angaben in Tausend Euro			
2003	2.323.957	2.507.224	299.322	299.322
2004	2.368.146	2.545.233	323.647	323.647
2005	2.683.657	2.592.242	292.656	292.656
2006	2.796.396	2.676.479	291.429	291.429

- In den Jahren 2003 und 2004 übersteigen die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen um durchschnittlich 180 Mio. Euro.

- Ab 2005 liegen die bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushaltes über den bereinigten Ausgaben. Die Mittel reichen darüber hinaus zur teilweisen Abdeckung der im Haushaltsplan veranschlagten Altfehlbeträge.

- Nur durch die regelmäßige Aufnahme von Krediten kann die Stadt Köln ihren Vermögenshaushalt durchgängig ausgleichen. In den Jahren 2003 bis 2006 hat sie durchschnittlich 27.4 Mio. Euro jährlich (ohne Umschuldungen) als Einnahmen aus Krediten gebucht.

- Im Prüfzeitraum wurden die Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben des Vermögenshaushaltes um durchschnittlich 242,7 Mio. Euro für Kreditaufnahmen und Tilgungen, die für Umschuldungen aufgenommen/geleistet wurden, bereinigt.

Analyse des Haushaltsausgleichs

Im Rahmen unserer Untersuchung der strukturellen Haushaltssituation der Stadt Köln haben wir insbesondere folgende Sachverhalte in die Analyse einbezogen:

- Zuführungen an den Verwaltungshaushalt (Rückzuführung)

- Zuführungen an den Vermögenshaushalt (Pflicht- bzw. Sollzuführung)

- Bestand der allgemeinen Rücklage

Zuführung an den Verwaltungshaushalt (Rückzuführung)

Der gesetzliche Regelfall sieht Überschüsse des Verwaltungshaushalts vor, die dem Vermögenshaushalt zuzuführen sind. Unter bestimmten Voraussetzungen ist auch der umgekehrte Weg, nämlich eine Entnahme von Rücklagemitteln und deren Zuführung an den Verwaltungshaushalt, zulässig, wenn damit dessen Ausgleich oder zumindest eine Reduzierung des dort vorhandenen Defizits erreicht werden kann.

Eine Zuführung vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt ist jedoch nur im Rahmen der engen Grenzen des § 22 Abs. 3 GemHVO zulässig. Danach dürfen lediglich Mittel der allgemeinen Rücklage und/oder Einnahmen aus Vermögensveräußerungen für Rückzuführungen eingesetzt werden, wenn damit der Ausgleich oder zumindest eine Reduzierung des Defizits im Verwaltungshaushalt erreicht wird.

Die Stadt Köln hat das Instrument der Rückzuführung, wie die nachfolgende Tabelle veranschaulicht, genutzt.

Zuführungen zum Verwaltungshaushalt				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Zuführung gesamt	2.957	77.982	25.695	3.681
Entnahmen aus Sonderrücklagen	2.672	2.149	988	1.563
Zuführungen aus Mitteln der Schulpauschale	220	220	2.088	2.088
Rückzuführungen	65	75.613	22.619	30
Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage	4.195	85.375	0	30
Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens	140.821	56.228	45.625	46.608
Einnahmen aus Krediten (Rechnungsergebnis ohne Umschuldungen)	11.076	30.997	36.945	30.726

- Von der Möglichkeit der Rückzuführung machte die Stadt Köln in allen von uns geprüften Haushaltsjahren Gebrauch.

- Im Jahr 2004 resultiert die Zuführung in Höhe von 75,6 Mio. Euro aus im Jahr 2003 erzielten Verkaufserlösen. Diese wurden zunächst der allgemeinen Rücklage zugeführt und in 2004 wieder zur Reduzierung des Fehlbetrages an den Verwaltungshaushalt weitergeleitet.

Zuführungen an den Vermögenshaushalt

Die Darstellung der Zusammensetzung der Zuführung zum Vermögenshaushalt führt bei der Stadt Köln zu folgendem Ergebnis:

Zusammensetzung der Zuführung zum Vermögenshaushalt			
Jahr	Sollzuführung	Pflichtzuführung	Tatsächliche Zuführung
	Angaben in Tausend Euro		
2003	7.583	51.467	55.126
2004	7.428	52.385	56.720
2005	7.297	60.605	70.873
2006	7.331	64.942	81.885

Pflichtzuführung

Nach § 22 Abs. 1 Satz 2 GemHVO sind dem Vermögenshaushalt mindestens so viele Mittel zuzuführen, dass damit die ordentliche Tilgung von Krediten und die Kreditbeschaffungskosten gedeckt werden können. Erbringt eine Gemeinde diese Pflichtzuführung nicht, wäre die Rückzahlung der Schuldverpflichtungen aus den laufenden Einnahmen des Verwaltungshaushalts nicht gewährleistet.

Bei der Berechnung der Pflichtzuführung bereinigt die Stadt Köln die Ist-Ausgaben für Tilgungsleistungen um die Schuldendiensthilfen des Landes:

Berechnung der Pflichtzuführung				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in tausend Euro			
Tilgung (Ist)	56.729	58.000	66.573	64.942
Abzüglich Schuldendiensthilfe des Landes (Ist)	5.262	5.615	5.968	0
Pflichtzuführung	51.467	52.385	60.605	64.942

Neben der Pflichtzuführung werden von der Stadt Köln Mittel zum Zwecke der Sonderrücklagenzuführung an den Vermögenshaushalt weitergeleitet (Stiftungen und Gebührenhaushalte).

Sollzuführung

Unabhängig von der Höhe der Pflichtzuführung ist die Sollzuführung zu betrachten. Gemäß § 22 Abs. 1 Satz 3 GemHVO soll die Zuführung zum Vermögenshaushalt insgesamt mindestens so hoch sein, dass sie die aus speziellen Entgelten gedeckten Abschreibungsbeträge finanziert. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Kommune den Werteverzehr des eingesetzten Vermögens aus dem Verwaltungshaushalt erwirtschaftet und dem Vermögenshaushalt zuführt.

Ein Vergleich zwischen den durch die Stadt Köln tatsächlich geleisteten Zuführungsbeträgen an den Vermögenshaushalt und den gebuchten Abschreibungen, die nach § 22 Abs. 1 Satz 3 GemHVO die Grundlage für die Ermittlung der Sollzuführung darstellen, zeigt, dass über die dem Vermögenshaushalt tatsächlich zugeführten Mittel die Sollzuführung in allen von uns geprüften Haushaltsjahren erbracht werden konnte.

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir die besondere Buchung der Erstattungsleistungen der Sondervermögen für Tilgungen im Jahr 2005 direkt im Vermögenshaushalt berücksichtigt. Aus diesem Grund sehen wir auch in diesem Haushaltsjahr die Sollzuführung als erbracht an.

Feststellung

In allen von uns geprüften Haushaltsjahren hat die Stadt Köln die Pflicht- und Sollzuführung erbracht.

Rücklagesituation

Nach § 88 GO ist die Stadt Köln verpflichtet, zur Sicherung ihrer Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts eine Rücklage in angemessener Höhe zu bilden. Diese wird durch § 20 Abs. 2 GemHVO definiert: Danach muss ein Betrag vorhanden sein, der sich in der Regel auf mindestens zwei Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre beläuft.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung der allgemeinen Rücklage der Stadt Köln (jeweils Stand 31.12. des Jahres) im Zeitverlauf dar.

Bestand der allgemeinen Rücklage				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Bestand der allgemeinen Rücklage	177.954	92.579	105.730	112.000
Mindestbestand	51.829	55.737	61.606	60.300

- Der Bestand der allgemeinen Rücklage liegt im Prüfzeitraum durchgängig über dem Mindestbestand.

Mit der Einführung des NKF gibt es keine Rücklagen im herkömmlichen Sinne mehr. Die Mittel der allgemeinen Rücklage gehen – soweit vorhanden - vollständig in der Bilanzposition „liquide Mittel“ auf.

Haushaltssicherungskonzept der Stadt Köln

Grundsätzliches zur Haushaltssicherung

Der gesetzlichen Verpflichtung, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen und abzuschließen, können viele Kommunen wegen den in den vergangenen Jahren schlechter gewordenen finanziellen Rahmenbedingungen nicht mehr nachkommen. Folge ist nach § 75 Abs. 4 GO die Verpflichtung zur Vorlage eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK), in dem Festlegungen zur baldigen Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs zu treffen sind.

Die im Haushaltssicherungskonzept der Stadt Köln festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen müssen sich an dem vom Innenministerium erlassenen Handlungsrahmen für die Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten[8] orientieren.

- Optimierung der Personalausgaben
- Ziel muss eine Senkung der Personalausgaben sein. Hierzu ist ein nachvollziehbares Konzept vorzulegen, das eine Optimierung der Verwaltungsorganisation einschließt.
- Optimierung der sächlichen Verwaltungs- und Betriebsausgaben

[8] Erlass des Innenministeriums vom 06.10.1999 - III B 1 - 44.10 -6253/99

Bei den Pflichtaufgaben sind alle Möglichkeiten der Kostenreduzierung auszuschöpfen. Die Aufgabenwahrnehmung ist mit dem Ziel zu überprüfen, sie auf kostengünstigere Weise zu erfüllen. Dazu gehört auch die Möglichkeit, Aufgaben in Kooperation mit anderen Kommunen wahrzunehmen.

- Einschränkung freiwilliger Leistungen und Förderung bürgerschaftlichen Engagements

  Bei Kommunen in der vorläufigen Haushaltswirtschaft kommen neue freiwillige Leistungen nicht in Betracht. Der Umfang der bisherigen freiwilligen Leistungen muss schrittweise reduziert werden; ggf. unter Kündigung bestehender Verträge. Vorhandene freiwillige Leistungen, die nicht aufgegeben/privatisiert werden sollen, sind auf Kostenreduzierung durch verstärktes bürgerschaftliches Engagement zu prüfen

- Verbesserung der Steuereinnahmen

  Die Hebesätze für Gewerbe- und Grundsteuern müssen sich – bezogen auf die Gemeindegrößenklasse – am Landesdurchschnitt orientieren.

- Einbeziehung der Sondervermögen und Beteiligungen

  Die Konsolidierung muss auch die Sondervermögen und die Beteiligungen der Kommune einbeziehen. Die Möglichkeiten zur Zuschussreduzierung bzw. zur Erzielung angemessener Gewinne für den kommunalen Haushalt sind auszuschöpfen.

- Reduzierung der Investitionstätigkeit / Haushaltsausgabereste

- Der Beginn neuer Investitionsmaßnahmen unterliegt im „Nothaushaltsrecht“ der Zustimmung der Kommunalaufsicht. Die Zustimmung kann auf der Grundlage einer zusammenfassenden Prioritätenliste erfolgen. Anfinanzierte Projekte, für die Ausgabereste gebildet wurden, sind erneut auf den Prüfstand zu stellen. Ggf. ist auf eine Realisierung zu verzichten. Noch nicht begonnene Maßnahmen sind zurückzustellen und ersparte Ausgabereste abzusetzen.

- Veräußerung von Grundvermögen

  Das vorhandene Vermögen der Gemeinde ist daraufhin zu überprüfen, inwieweit es für den öffentlichen Zweck noch benötigt wird.

- Reduzierung der Verschuldung und des Kapitaldienstes

  Eine Nettoneuverschuldung ist zu vermeiden, die Zinsbelastung ist so gering wie möglich zu halten.

Ausführungen zu den einzelnen Handlungsfeldern machen wir in den nachfolgenden Abschnitten sowie in den übrigen Teilberichten dieses Prüfungsberichtes.

Aktuelle Situation

Seit dem Haushaltsjahr 2003 befindet sich die Stadt Köln in der Haushaltssicherung. Nach dem ursprünglich erstellten Konzept war spätestens 2007 der strukturelle Ausgleich wiederherzustellen.

Mit der Aufstellung des Haushalts 2007 gelang es der Stadt Köln diese Vorgabe zu erfüllen. Das Haushaltssicherungskonzept wurde – unter Auflagen – durch die Bezirksregierung Köln genehmigt.

Auf Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 22.06.2007 hat die Firma Kienbaum Management Consultants GmbH eine Haushaltsstrukturanalyse durchgeführt. Der Stadtvorstand beschloss die Umsetzung der Vorschläge der so genannten „Positivliste“. Diese Maßnahmen wurden in das bestehende Haushaltssicherungskonzept eingearbeitet.

Zur Sicherstellung des Erfolges der beschlossenen Kienbaum-Vorschläge wurde die Umsetzung einem zentralen Controlling unterzogen. Im Zuge dieses Umsetzungscontrollings werden regelmäßig die aktuellen Sachstände bei den Dezernaten abgefragt und einer intensiven Prüfung unterzogen.

Im Jahr 2007 sollte insgesamt ein Konsolidierungserfolg in Höhe von rund 7,76 Mio. Euro erreicht werden. Nach erheblicher Intervention des zentralen Umsetzungscontrollings und entsprechender Behandlung im Stadtvorstand wird mit einem Erfolg von 6,3 Mio. Euro (81 Prozent) gerechnet.

Für das Haushaltsjahr 2008 erfolgte eine Konsolidierungsvorgabe in Höhe von rund 17 Mio. Euro auf Basis des Kienbaum-Gutachtens.

Neben den von der Stadt Köln erkannten Verbesserungsmöglichkeiten haben wir im Rahmen unserer überörtlichen Prüfung weitere Potenziale festgestellt.

> **Empfehlung**
>
> Wir empfehlen der Stadt Köln die im Rahmen unserer überörtlichen Prüfung erkannten Verbesserungsmöglichkeiten ebenfalls zügig umzusetzen.

Bürgerhaushalt

Im Juni 2007 hat der Rat der Stadt Köln die Umsetzung eines Bürgerhaushalts beschlossen. Danach wurde ein Umsetzungskonzept durch die Verwaltung und die durch die Politik eingesetzten Gremien erarbeitet.

Bei der erstmaligen Erstellung wurden die folgenden Themenbereiche ausgewählt:

- Straßen, Wege, Plätze
- Grünflächen
- Sport

Durch umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit wurden die Bürger aktiv am Bürgerhaushalt beteiligt:

- In einem ersten Schritt wurde über den Bürgerhaushalt informiert (Bürgerversammlung als Auftaktveranstaltung, Flyer, Broschüren, Internet)
- In einem zweiten Schritt konnten die Bürger Vorschläge machen und bewerten.
- Danach erfolgte die Auswertung der bestbewerteten Vorschläge. Über diese Vorschläge entscheidet der Rat.
- Zum Abschluss begründet der Rat seine Entscheidungen.

Die im Zusammenhang mit dem Bürgerhaushalt vorgesehenen Maßnahmen führen zu folgenden Mehrbelastungen:

Zusätzliche Bedarfe in Euro „Bürgerhaushalt“				
Jahr	Straßen, Wege, Plätze	Grünflächen	Sport	Gesamtbedarf
Ergebnisplan				
2008	265.000	1.285.000	122.500	1.672.500
2009	640.000	2.659.000	68.000	3.367.000
2010	240.000	2.131.000	69.400	2.440.400
2011	190.000	3.231.000	70.800	3.491.800
Investive Finanzrechnung				
2008	30.000	1.346.100	287.800	1.663.900
2009	450.000	1.015.000	20.000	1.485.000
2010	1.230.000	800.000	5.000	2.035.000
2011	0	650.000	2.000	652.000

Mit Ratsbeschluss vom 24.04.2008 wurde die Fortführung des Bürgerhaushalts für das Haushaltsjahr 2010 beschlossen.

Feststellung

Durch die Erstellung eines Bürgerhaushaltes kann eine Einbeziehung der Bürgerschaft in die Planungen des Haushaltes und eine stärkere Akzeptanz für das städtische Handeln bewirkt werden.

Einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung kann nicht erreicht werden, insgesamt führen die vorgesehenen Maßnahmen zu zusätzlichen Aufwendungen im Ergebnisplan in Höhe von rund 11 Mio. Euro. Darüber hinaus ergeben sich weitere Bedarfe in der investiven Finanzrechnung in Höhe von rund 5,8 Mio. Euro.

Analyse der Haushaltssituation

Im Rahmen unseres Kommunalindexes für Wirtschaftlichkeit (KIWI) bereinigen wir die Einnahmen und Ausgaben um innere Verrechnungen und kalkulatorische Kosten. Außerdem bleiben Rückzuführungen gemäß § 22 Abs. 3 GemHVO unberücksichtigt. Sofern die Pflicht- und/oder die Sollzuführung an den Vermögenshaushalt durch eine Kommune nicht oder nicht in kompletter Höhe erbracht wurde, fließt dies ebenfalls mit in

unsere Bereinigung ein. Sofern dem Vermögenshaushalt eine „freie Spitze“ zugeführt wurde, wird der Betrag ausgabeseitig in entsprechender Höhe abgesetzt. Gleiches gilt für abgedeckte Fehlbeträge aus Vorjahren. Die so bereinigten Werte bringen wir in Relation zur jeweiligen Einwohnerzahl.

Für die Stadt Köln ergibt sich im Verlauf der vergangenen Jahre folgende Entwicklung des strukturellen Defizits:

strukturelles Defizit bzw. freie Spitze				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
sachlich bereinigte Einnahmen	2.323.957	2.368.146	2.683.657	2.796.396
sachlich bereinigte Ausgaben	2.507.224	2.545.233	2.592.242	2.676.479
originäres Defizit bzw. Überschuss	-183.267	-177.087	91.415	119.917
abzüglich Rückzuführungen	65	75.613	22.619	30
abzüglich nicht erbrachte Soll-/Pflichtzuführung	0	0	0	0
zuzüglich Soll-/Pflichtzuführung übersteigender Betrag	0	0	5.420	12.339
strukturelles Defizit bzw. freie Spitze	-183.332	-252.701	74.216	132.227
	Angaben in Euro je Einwohner			
strukturelles Defizit bzw. freie Spitze	-189,79	-260,59	75,47	134,08

*) Definition bzw. Berechnung der GPA-bereinigten Ausgaben und Einnahmen: siehe Ausführungen zu den Haushaltsergebnissen der Stadt Köln.

Nach dem Ergebnis der Jahresrechnung 2007 schließen sowohl der Verwaltungs- als auch der Vermögenshaushalt ausgeglichen ab. Dies bedeutet, dass die in der Vergangenheit aufgelaufenen Altfehlbeträge in Gänze abgedeckt wurden. Dieses – letztmalig auf kameraler Basis - ermittelte Ergebnis steht jedoch insbesondere im Zusammenhang mit der nicht möglichen Restebildung.

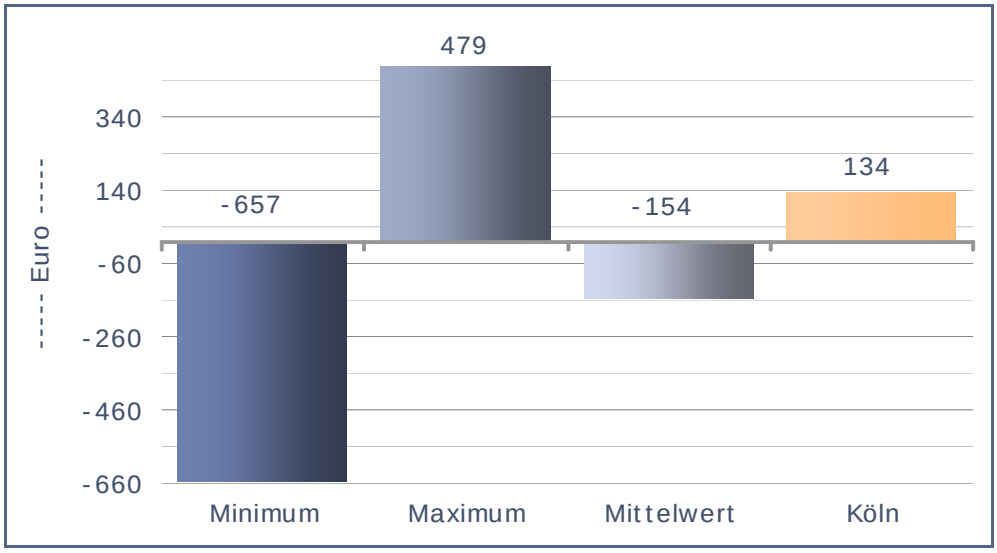
Nur wenige Kommunen sind noch in der Lage, dem Vermögenshaushalt „freie Spitzen“ zuzuführen. Die bekannten Finanzprobleme - insbesondere aufgrund von Altfehlbeträgen - vieler Städte führen vielmehr zu einem negativen Saldo bei der Mehrzahl der durch uns geprüften Kommunen.

Im Rahmen unserer überörtlichen Prüfung haben wir Verbesserungsmöglichkeiten in den einzelnen Fachprüfungen in Höhe von insgesamt

66,1 Mio. Euro feststellen können. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Tabelle im Berichtsteil „Potenziale und Fazit“.

Im Kontext des interkommunalen Vergleiches stellt sich die Situation der Stadt Köln wie folgt dar:

Freie Spitze / strukturelles Defizit je Einwohner 2006



Ist-Situation:

- Im Jahr 2006 kann die Stadt Köln eine freie Spitze in Höhe von 134 Euro ausweisen. Sie liegt damit deutlich über dem von uns errechneten Mittelwert.
- Durch den Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen hat sich die finanzielle Lage der Stadt Köln nachweislich verbessert.
- Für das Haushaltssicherungskonzept (HSK) des Jahres 2007 hat die Aufsichtsbehörde die Genehmigung erteilt. Nach Umstellung auf das NKF wird die Aufstellung eines HSK nicht mehr erforderlich sein. Der Haushalt 2008 bedarf nach dem vorliegenden Entwurf lediglich der Anzeige.
- Die vom Rat der Stadt Köln beschlossene Haushaltssatzung weist im Jahr 2008 einen Überschuss von rund 11,8 Mio. Euro aus.
- In den Folgejahren (2009 bis 2011) rechnet die Stadt mit Fehlbeträgen in Höhe von insgesamt 276 Mio. Euro. Die Finanzplanung

sieht in dieser Höhe eine Reduzierung der Ausgleichsrücklage vor.

- Die Umsetzung der im Haushaltssicherungskonzept 2007 festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen wird regelmäßig unterjährig auf den Stand ihrer Zielerreichung kontrolliert.

- Die Belastung des städtischen Haushaltes durch Kassenkreditzinsen ist im interkommunalen Vergleich gering. Kassenkredite müssen ab 2007 nicht mehr durchgängig aufgenommen werden.

Handlungsempfehlungen:

- Konsequente Umsetzung der Plandaten aus dem Haushaltssicherungskonzept 2007 und dem Haushaltsplanentwurf 2008; Forcierung des kontinuierlichen Schuldenabbaus.

- Realisierung der im Rahmen dieser Prüfung aufgezeigten Potenziale zur Unterstützung der städtischen Konsolidierungsanstrengungen und Minimierung der finanzwirtschaftlichen Risiken der Finanzplanung.

- Neben der Realisierung der Einnahmepotenziale sollen alle Möglichkeiten zur Kostenreduzierung bei pflichtigen und insbesondere bei freiwilligen Ausgaben ausgeschöpft werden, dabei muss auch die Absenkung von Standards erwogen werden.

- Der bereits begonnene Prozess zur Einführung eines auf die NKF-Erfordernisse abgestimmten Berichtswesens sollte zügig umgesetzt werden.

- Durch die aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten ist eine mittel- bis langfristige Verbesserung der strukturellen Situation um rund 67 Euro je Einwohner möglich.

KIWI Bewertung

Unter Berücksichtigung des oben beschriebenen Ist-Zustandes, der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten und des Handlungsdrucks bewerten wir die Lage zur Kennzahl „Freie Spitze/strukturelles Defizit je Einwohner“ mit dem Index 3.

Potenziale und Fazit

Potenziale aus den Fachprüfungen bzw. Teilberichten		
Fachgebiete/Teilberichte	Potenzial in Euro	Potenzial in Euro je Einwohner
Teilbericht Personal/Innere Verwaltung	3,1 Mio. Euro	3,16
Teilbericht Soziales	7,0 Mio. Euro	7,00
Teilbericht Jugend	29,6 Mio. Euro	29,91
Teilbericht Infrastruktur	6,7 Mio. Euro	6,76
Teilbericht Gebäudewirtschaft	12,3 Mio. Euro	12,47
Teilbericht Gesundheitsdienst	4,0 Mio. Euro	4,08
Teilbericht Vermessung und Kataster	0,8 Mio. Euro	0,83
Teilbericht Kultur und Erwachsenenbildung	2,6 Mio. Euro	2,64
Teilbericht Finanzen allgemein	0 Mio. Euro	0
Vorläufiges Gesamtpotenzial:	**66,1 Mio. Euro**	**66,85 Euro**

Fazit

Die Stadt Köln kann im Prüfzeitraum ab 2005 eine freie Spitze erwirtschaften. Im ersten Jahr nach Umstellung auf das NKF sieht der Haushaltsplan einen Überschuss von rund 11,8 Mio. Euro im Ergebnisplan vor. In den Folgejahren verschlechtert sich die finanzielle Situation und die Stadt wird bis 2011 ihre Ausgleichrücklage um rund 276 Mio. Euro reduzieren.

Das Haushaltssicherungskonzept für das Jahr 2007 wurde durch die Bezirksregierung genehmigt. Mit der NKF-Einführung zum 01.01.2008 kann die Stadt Köln die Haushaltssicherung verlassen.

Die strukturelle Situation hat sich insgesamt im Betrachtungszeitraum verbessert. Ursächlich sind letztlich die allgemeine wirtschaftliche Erholung mit steigenden Steuereinnahmen und die im Rahmen der Haushaltssicherungskonzepte beschriebenen und umgesetzten Maßnahmen.

Perspektivisch weist die dem Haushaltsplanentwurf 2008 zugrunde liegende Planung den Weg zu einem konsolidierten Haushalt auf. Aufgrund der enthaltenen Risiken und sich bereits abzeichnender Verschlechterungen bleibt der seit Jahren bestehende Konsolidierungsdruck jedoch vordringlich.

Fazit

Im Rahmen unserer Prüfung sind zahlreiche Einsparmöglichkeiten, sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite aufgezeigt worden. Durch die genannten Maßnahmen ist eine Verbesserung der strukturellen Situation um rund 67 Euro je Einwohner möglich.

Durch die Realisierung der im Gesamtbericht enthaltenen Potenziale können die in der Finanzplanung enthaltenen Risiken reduziert werden.

Die Stadt Köln nimmt die Aufgaben des Beteiligungsverwaltung und –steuerung durch die der Kämmerei direkt zugeordnete Abteilung Beteiligungsverwaltung wahr. Es bestehen Stellenbeschreibungen und Aufgabenzuordnungen, jedoch keine Dienstanweisungen oder Beteiligungsrichtlinien. Der Beteiligungsbericht entspricht den gesetzlichen Vorgaben, kann jedoch hinsichtlich zukünftiger finanzwirtschaftlicher Daten optimiert werden. Das Rechnungsprüfungsamt nimmt die per Ratsbeschluss übertragenden Prüfrechte bei den Beteiligungen wahr.

Innere Verwaltung

Vorbemerkung

Das Personal in den Verwaltungen ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Leistungsfähigkeit der Kommunen. Gleichzeitig zählen die Personalausgaben zu den größten Ausgabeblöcken einer Verwaltung und müssen zwingend in die notwendigen Konsolidierungsprozesse einbezogen werden.

Bei den kreisfreien Städten erfolgt die personalwirtschaftliche Betrachtung vor dem Hintergrund deren umfangreichen Aufgabenportfolios und in Absprache mit den kommunalen Experten in den Produkten Personalmanagement, Finanzmanagement, Organisation, Recht und Rechnungsprüfung, die unter dem Begriff „Innere Verwaltung“ zusammengefasst sind. Der Anteil der im Rahmen des Prüfgebietes Innere Verwaltung betrachteten vollzeitverrechneten Stellen an den vollzeitverrechneten Stellen der Kernverwaltung der Stadt Köln beträgt rund 6,0 Prozent.

Der Bericht zum Prüfgebiet „Innere Verwaltung“ beinhaltet darüber hinaus auch noch Ausführungen zu Kennzahlenvergleichen im Bereich der politischen Gremien.

Inhalt, Ziele und Methodik

Im Rahmen der Betrachtung der Produkte der Inneren Verwaltung wollen wir den kreisfreien Städten aufzeigen, wie sie sich mit ihrem Einsatz personeller Ressourcen in den einzelnen Produkten im interkommunalen Vergleich positionieren. Darüber hinaus wollen wir die Erkenntnisse aus unserer Prüfung nutzen, um individuelle Schwerpunkte und Prioritäten für Untersuchungen und Veränderungsprozesse sowie finanzwirtschaftliche Spielräume in der Aufgabenerledigung aufzuzeigen. Eine differenzierte individuelle Organisations- und Prozessbetrachtung kann im Rahmen unserer Prüfung jedoch nicht erfolgen.

Zur Sicherstellung einer landesweit einheitlichen Vorgehensweise werden die Erhebungen mittels standardisierter Interview- und Erhebungsbögen durchgeführt.

Die Ermittlung der Kennzahlen basiert auf einer produktorientierten Betrachtung, die einen systematischen Überblick über die Aufgabenerfüllung und die erbrachten Leistungen im Bereich Innere Verwaltung liefert. Folgende Produkte wurden von uns gebildet und näher betrachtet:

Darstellung des geprüften Aufgabenspektrums „Innere Verwaltung“	
Produkt	**Leistungen nach GPA-Definition**
Rechnungsprüfung	
Recht	
Personalmanagement	Personalabrechnung
	Personalentwicklung, -bedarfsplanung, -steuerung,
	Personalbeschaffung
	Beihilfe
	Reisekosten
	Personalbetreuung
Finanzmanagement	Haushalt, NKF, Beteiligungen (Kämmerei)
	Steuern und Abgaben
	Kasse (Kern)
	Kasse (Vollstreckung)
Organisation	

Um die Vergleichbarkeit unserer Prüfung zu gewährleisten, haben wir die prüfungsrelevanten Produkte/Leistungen mit Hinblick auf die erforderliche gleichartige Zuordnung definiert, so dass die Städte das vorhandene Personal entsprechend zuordnen konnten. Besonderheiten hinsichtlich der Ausgliederung und einen im Querschnittsbereich unterschiedlichen Grad der Dezentralisierung werden im Rahmen der Analyse berücksichtigt.

Zur Darstellung der Personalausstattung erheben wir die vollzeitverrechneten Ist-Stellen, die alle zum Stichtag 30.06.2006 vorhandenen Beschäftigten berücksichtigen. Dies bedeutet, dass überplanmäßiges Personal bzw. Personen ohne Stelle ebenfalls in die Betrachtung mit eingeflossen sind. Stellenanteile für Beschäftigte in der Freizeitphase der Altersteilzeit und Beurlaubte bleiben unberücksichtigt.

Darüber hinaus wurden die Personalausgaben auf Basis der Rechnungsergebnisse bzw. der von Städten zur Verfügung gestellten personenbezogenen Personalausgaben erhoben. Notwendige Bereinigungen (Verrechnung Beihilfe, Bereinigung Ausgaben für Freizeitphase, Bereinigung des 13. Sozialversicherungsbetrages, Ablösung des RZVK Nachteilsausgleich usw.) wurden durchgeführt. Darüber hinaus wurden auch die KGSt-Personalausgaben auf Basis der von den Städten zur Verfügung gestellten Stellendaten zum Stichtag 30.06.2006 ermittelt. Sachkosten

für ausgegliederte Aufgabenwahrnehmungen nicht berücksichtigt werden

Auf der Ebene der Gesamtbetrachtung Innere Verwaltung und der produktbezogenen Betrachtung erfolgt die Darstellung der Personalausgaben auf Basis der Ist-Personalausgaben, um auch die tatsächliche finanzwirtschaftliche Auswirkung auf den Gesamthaushalt abzubilden. Auf der Ebene der Leistungen, die überwiegend auch Basis für die Ermittlung von Potenzialen ist, erfolgt die Darstellung auf der Grundlage von KGSt-Personalausgaben, um individuelle Einflüsse auf die Personalausgaben wie Altersdurchschnitt, Familienstand usw. zu eliminieren.

Kennzahlen

Vor dem Hintergrund des damit für die Städte verbundenen Zeitaufwandes wurde auf die jeweilige Darstellung eines Zeitreihenvergleichs verzichtet und die Kennzahlen jeweils nur für das Jahr 2006 gebildet

Es werden folgende Kennzahlen gebildet, die in den jeweiligen Berichtsabschnitten ausführlich erläutert werden:

Rechnungsprüfung

- Personalausgaben Rechnungsprüfung je Einwohner

Recht

- Personalausgaben Recht je Einwohner

Organisation

- Personalausgaben Organisation je Einwohner
- Personalausgaben Organisation je Beschäftigter Kernverwaltung (KV)

Personalmanagement

- Personalausgaben Personalmanagement je Einwohner

und weitere auf Leistungsebene ermittelte Kennzahlen.

Finanzmanagement

- Personalausgaben Finanzmanagement je Einwohner

und weitere auf Leistungsebene ermittelte Kennzahlen.

Innere Verwaltung insgesamt

- Personalausgaben Innere Verwaltung je Einwohner (KIWI-Kennzahl)
- Personalausgaben Innere Verwaltung je vollzeitverrechneter Stelle der Kernverwaltung (KIWI-Kennzahl)

Politische Gremien

- Ausgaben der politischen Gremien je Einwohner

Für den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit bilden wir auf einer hoch aggregierten Ebene die Kennzahl „Personalausgaben Innere Verwaltung je Einwohner“ ab. Darüber hinaus wird die Kennzahl „Personalausgaben Innere Verwaltung je vollzeitverrechneter Stelle Kernverwaltung“ abgebildet. Mit dieser Kennzahl werden die Ist-Personalausgaben des Bereichs Innere Verwaltung unabhängig von einer tatsächlich bestehenden Leistungsbeziehung auf die vollzeitverrechneten Stellen der Kernverwaltung bezogen. Die Kennzahl stellt dar, in welcher Höhe die Stellen der Kernverwaltung jeweils durch die Personalausgaben der Inneren Verwaltung belastet sind.

Die Betrachtung der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich erfolgt im Bereich der Inneren Verwaltung ohne eine differenzierende Clusterung. Bezogen auf die Größe der Städte (Einwohnerzahl) wurden entsprechende Korrelationsanalysen durchgeführt, bei der Betrachtung der „Inneren Verwaltung“ aber kaum Abhängigkeiten festgestellt, die eine Differenzierung notwendig gemacht hätten.

Benchmarks und Potenziale

Als Zielwert (Benchmark) definieren wir im Bereich der Inneren Verwaltung den Durchschnittswert der jeweils drei niedrigsten/höchsten Kennzahlenwerte. Der Benchmark stellt einen Messpunkt für definierte Pro-

dukte und Leistungen dar, der hilft, den eigenen Entwicklungsstand und die eigene Leistung einzuordnen. Er soll dabei den Kommunen Hilfestellung geben, Prioritäten für notwendige Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Für verschiedene Produkte bzw. Leistungen werden Zielwert bezogene Potenziale ermittelt und aufgeführt. Soweit Leistungskennzahlen vorliegen, erfolgt die Potenzialermittlung anhand von auf Leistungsebene definierter Benchmarks. In Produkten, für die keine geeigneten und validen Leistungskennzahlen ermittelt werden konnten, führen wir die Potenzialberechnung auch auf einer höher aggregierten Ebene durch, um so zumindest die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen einer optimierten interkommunalen Positionierung aufzuzeigen.

Rechnungsprüfung

Die Kennzahl „Personalausgaben (Ist) Rechnungsprüfung je Einwohner“ stellt die Personalintensität und das Stellenniveau der Rechnungsprüfung bezogen auf die Einwohner dar.

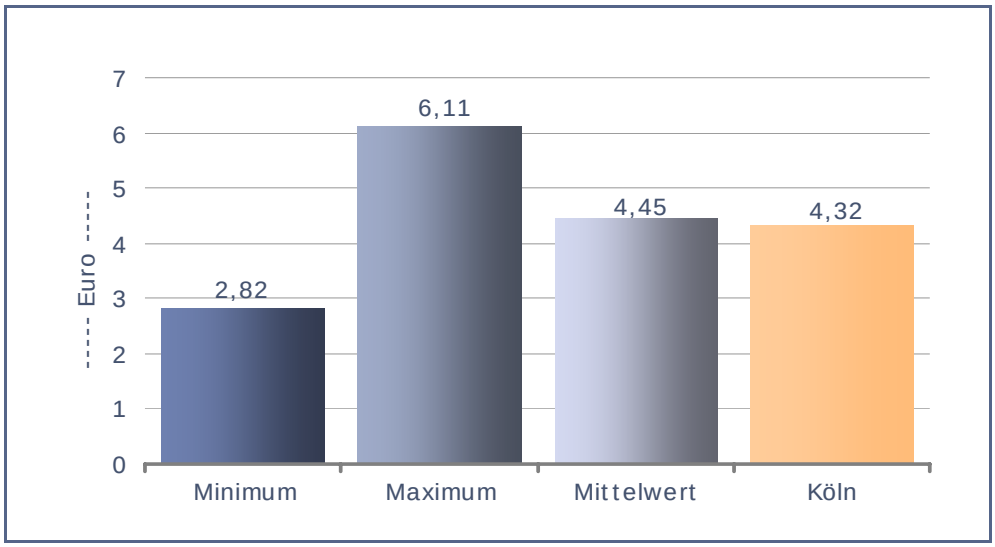
Nach unserer Erhebungen besteht in der Rechnungsprüfung grundsätzlich ein vergleichbares Aufgabenspektrum an übertragenen und wahrgenommenen Aufgaben. Die einwohnerbezogene Kennzahl unterstellt eine lineare Produktionsfunktion. Eine qualitative Betrachtung der Aufgabenerledigung im Rechnungsprüfungsamt findet nicht statt. Da bei dieser Annahme weder ein Fixkostensockel noch eine Größendegression Berücksichtigung findet, stellen sich kleinere Städte tendenziell ungünstiger gegenüber den großen Städten dar. Eine grundsätzliche Differenzierung ergab sich aber nicht.

Die betrachtete Personalausstattung in den Rechnungsprüfungsämtern reicht von 8,93 bis 63,72 Stellen. Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Köln weist – bezogen auf den Einwohner - folgende Personalausgaben für das Jahr 2006 auf:

Personalausgaben (Ist) Rechnungsprüfung je Einwohner in Euro 2006			
	Personalausgaben (Ist)	Einwohner laut LDS zum 31.12.	Personalausgaben je Einwohner
2006	4.276.464	989.766	4,32

Hiermit positioniert sich Köln mit den entsprechenden Mitarbeitern (63,72 vollzeitverrechnete Stellen) aus dem Rechnungsprüfungsamt im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Personalausgaben (Ist) der Rechnungsprüfung je Einwohner 2006



Im Kennzahlenvergleich unter den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen erreicht Köln einen leicht unterdurchschnittlichen Wert. Als Hilfsmittel zur Einordnung dieses Wertes werden die Ergebnisse aller kreisfreien Städte auch in Klassen abgebildet:

Klassierung „Personalausgaben (Ist) Rechnungsprüfung je Einwohner“				
2,75–3,50	3,51–4,25	4,26–5,00	5,01–5,75	5,76–6,50
5	3	10	3	2

Bezogen auf die Einwohnerzahl der Stadt findet sich der Kennzahlenwert der Stadt Köln in der Klasse von 4,26 bis 5,00 Euro je Einwohner mit neun weiteren Städten wieder. Bei einer interkommunalen Betrachtung der Städte über 400.000 Einwohner (fünf Städte) liegt der Mittelwert bei 4,17 Euro je Einwohner, bei dieser Betrachtung würde Köln leicht über dem Durchschnitt liegen.

Die Kennzahl wird durch die Personalintensität und die Stellenwertigkeit beeinflusst:

Personalintensität und Stellenwertigkeit „Rechnungsprüfung“				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner	0,42	0,97	0,68	0,64
KGSt-Personalausgaben je Stelle	62.999	70.559	66.537	67.301

Die Personalintensität liegt mit 0,64 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner im Bereich des interkommunalen Mittelwertes. Mit 67.301 Euro Personalausgaben (KGSt) je Stelle liegt das Rechnungsprüfungsamt bei der Stellenwertigkeit aber über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Im interkommunalen Vergleich ergeben sich bei der Stadt Köln einige strukturelle Besonderheiten in der Aufgabenwahrnehmung, welche die aufgezeigten Werte beeinflussen:

- Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit (ARGE). Hier besteht ein Prüfauftrag des Rechnungsprüfungsamtes Köln, auf Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages, zur Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Bewilligungen auf Leistungen nach dem SGB II und deren Auszahlung.

- Prüfung über die Kernverwaltung hinaus. Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Köln prüft auch die KölnTourismus GmbH, die Kliniken der Stadt Köln gGmbH, Stadtentwässerungsbetriebe Köln (STEB, AöR), SBK gGmbH (Sozialbetriebe Köln).

Diese Besonderheiten sind nicht abschließend, sondern nur Beispiele für die strukturellen Besonderheiten in Köln.

Unter Berücksichtigung der Komplexität der zu prüfenden Bereiche der Stadt Köln einschließlich ihrer eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen, der Wirtschaftlichkeit und der zeitlich und personell begrenzten Ressourcen ist eine vollständige und lückenlose Kontrolle im Rahmen der Rechnungsprüfung nicht unbedingt vertretbar. Maßnahmen zu einer Optimierung des Personaleinsatzes können darin liegen die Art der wahrgenommenen Aufgaben zu reduzieren, d. h. die Prüfdichte bei Vergabeprüfungen weiter zu reduzieren (Anhebung der Prüfgrenzen), die Anzahl und Intensität der Prüfungen zu kontrollieren und nur noch Stichprobenprüfungen durchzuführen. Bei Personalreduzierungen im Rechnungsprüfungsamt sind grundsätzlich gewünschte Standards und Wirkungen des Handelns gegenüber den Personalausgabeneinsparungen abzuwägen.

In der Rechnungsprüfung wird die Prüfung von Effektivität und Effizienz sowie der Wirkungen des Verwaltungshandelns durch die Ziel- und Kennzahlenorientierung im NKF eine größere Bedeutung erlangen.

In den letzten Jahren gewinnt der Einsatz von risikoorientierten Prüfungen mit im Vorfeld definierter Prüfungsbereichen, Prüfungsqualitätsstandards und optimierter Prozessabläufe an Bedeutung. Insofern sollte

künftig der Fokus auf einem Risikomanagement und individueller Schwerpunktsetzung erfolgen.

Feststellung

Die Stadt Köln hat den Schwerpunkt der risikoorientierten Prüfung erkannt und wird diese ab dem 01.01.2009 mit elektronischer (dv-technischer) Unterstützung umsetzen. Das Rechnungsprüfungsamt hat Risikoprüffelder definiert und diese mit Risikokennzahlen hinterlegt.

Daneben sollten auch die Abläufe von und in Projekten dokumentiert werden. Auch bei der Rechnungsprüfung handelt es sich in weiten Teilen um Projektarbeiten, die mit Meilensteinen versehen werden können und bei denen fixe Endpunkte definiert, bzw. Zeiträume und Ressourcenverbräuche geplant werden können. Bei Planungsabweichungen ermöglichen Abweichungsanalysen die Erschließung der Hintergründe. Über diese Maßnahmen werden die notwendigen Angaben für ein Berichtswesen erfasst. Gleichzeitig werden interkommunale Vergleiche künftig auf Leistungsebene erleichtert. Die Dokumentation der Projekte im Aufgabenbereich Rechnungsprüfung schaffen mehr Transparenz in der Aufgabenwahrnehmung und fördern die Vergleichbarkeit unter den Rechnungsprüfungsbereichen in Aufgabentiefe und Aufgabenbreite.

Feststellung

Beim Rechnungsprüfungsamt der Stadt Köln findet bereits eine strategische (auch mehrjährige) Prüfplanung auf Tagewerksbasis statt. Neben jährlichen Prüfplänen findet auch eine Nachschau der Prüfungen statt, auf jede einzelne Prüfung bezogen gibt es ein Zeitcontrolling.

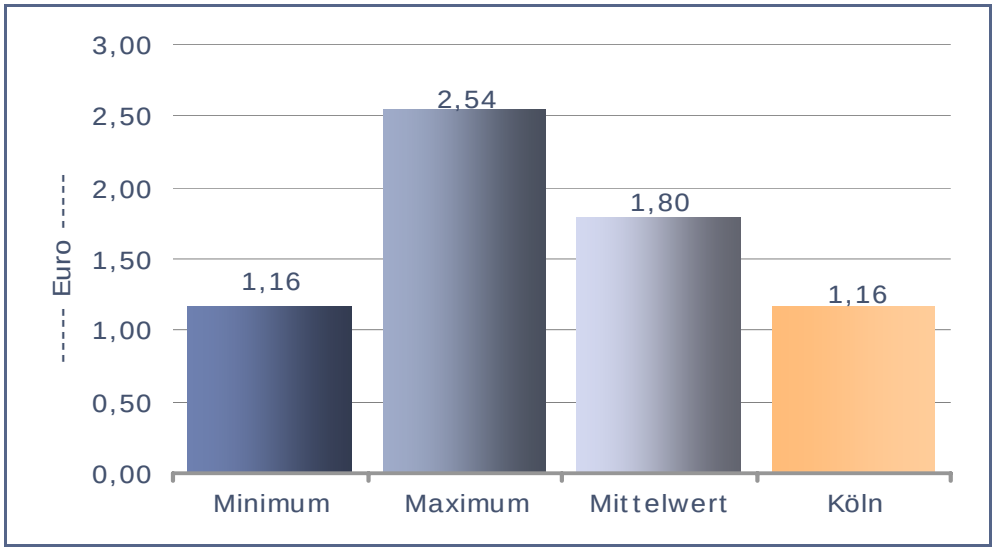
Im Rechnungsprüfungsamt der Stadt Köln findet eine vollständige und für die Verwaltung flächendeckende Tätigkeitsaufzeichnung (interne Aufzeichnungen), verbunden mit einer dv-gestützten Kosten- und Leistungsrechnung statt.

Recht

Auf Ebene des Produktes Recht betrachten wir die mit den Aufgaben Rechtsberatung, Verhandlungen in rechtlichen Angelegenheiten, gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der Stadt, Prozessführung für Verwaltungsgerichtsverfahren, Zivilgerichtsverfahren, Sozialgerichtsverfahren und Arbeitsgerichtsverfahren befassten Stellenanteile.

Wir bilden hierzu die Kennzahl „Personalausgaben Recht je Einwohner“ ab. Daneben stellen wir die Spannbreite an Personalausgaben bzw. der für vorgenannte Aufgaben eingesetzte, absolute Stellenanteile dar. Eine qualitative Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung findet hier nicht statt. Der interkommunale Vergleich der Kennzahl „Personalausgaben Recht je Einwohner“ stellt sich für Köln wie folgt dar:

Personalausgaben (Ist) Recht je Einwohner 2006



Die Stadt Köln erzielt hier mit Personalausgaben in Höhe von 1.149.862 Euro und 14,68 vollzeitverrechneten Stellen für das Produkt Recht den Minimalwert im Vergleich der 23 kreisfreien Städte in NRW.

Im Produkt Recht der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen werden folgende Spannbreiten an eingesetzter Personalressource (vollzeitverrechnete Stellen) entsprechend der obigen Definition angetroffen:

Spannbreite des Personaleinsatzes Recht (zentral) in Nordrhein-Westfalen 2006 – absolute Stellenangaben		
Minimum	Maximum	Köln
2,70	14,70	14,68

Die Spannbreite beinhaltet ausschließlich die Mitarbeiter in den zentralen Einheiten bei den Städten. Die Einordnung im interkommunalen Vergleich berücksichtigt nicht die Aufgabenwahrnehmung von Juristen in den dezentralen Einheiten. Die Stadt Köln liegt hier mit 14,68 Stellen im oberen Bereich unseres Vergleiches. Die Aussagekraft des oben abgebildeten Wertes für Köln ist deshalb zunächst noch sehr gering.

Eine Inanspruchnahme von Dritten/Experten (Rechtsanwälten) beim eigentlichen Amtgeschäft Rechtsvertretung und Rechtsberatung erfolgt im Rechts- und Versicherungsamt Köln nur in seltenen Fällen, nämlich dort wo ein Anwaltszwang für die Stadt besteht, in Angelegenheiten mit ganz speziellen Rechtsgebieten bzw. wenn die Kapazitäten des Rechts- und Versicherungsamtes nicht ausreichen.

Die Aufgabenwahrnehmung des von uns definierten Produktes „Recht“ erfolgt in Köln zentral im Rechts- und Versicherungsamt der Stadt und darüber hinaus dezentral in den verschiedensten Fachämtern.

Feststellung

Bei der Stadtverwaltung Köln findet der Einsatz von Juristen größtenteils in dezentralen Einheiten (Fachämtern) statt.

In Angelegenheiten, die für die Stadt von besonderer rechtlicher, finanzieller oder sonstiger Bedeutung sind, ist bei zweifelhafter Rechtslage die gutachterliche Stellungnahme des Rechts- und Versicherungsamtes einzuholen, gleiches gilt für den Entwurf von Verträgen. Außerdem übernimmt das Rechts- und Versicherungsamt für alle Rechtsstreitigkeiten die Prozessvertretung, soweit keine Sonderregelungen bestehen

Bei arbeits- und dienstrechtlichen Angelegenheiten, disziplinarrechtlichen Angelegenheiten, Angelegenheiten der Gesamtpersonalvertretung, finanz- und sozialrechtlichen Angelegenheiten, die das Arbeits- bzw. Dienstverhältnis betreffen und Grundsatzangelegenheiten des Personal- bzw. Dienstrechtes ist das Personalamt (11) der Stadt zuständig. Hier gibt es die Organisationseinheit für die Rechtsstreitigkeiten (110/5) mit den Aufgaben Personalrechts- und Disziplinarangelegenheiten mit rund 5,5 vollzeitverrechneten Stellen.

Seit der Einrichtung des Zentralen Vergabeamtes (27) im Jahre 2001 liegt die Durchführung der Vergabeverfahren nach VOB, VOL und VOF einschließlich der Bearbeitung von Vergabebeschwerden für alle städti-

schen Ämter, Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen beim Amt 27. Hier existier die Organisationseinheit 271 für zentrale Aufgaben, Rechts- und Grundsatzangelegenheiten mit rund 6,5 vollzeitverrechneten Stellen.

Darüber hinaus verfügt das Stadtplanungsamt (61) über eine Abteilung für Rechtsangelegenheiten (61/2) mit den Sachgebieten Rechtsfragen (61/21) und Baugesuche (61/22) mit rund 8,5 vollzeitverrechneten Stellen.

Juristische Tätigkeiten im Gesellschaftsrecht nimmt die Beteiligungsverwaltung der Stadt in der Kämmerei (20) wahr. Die Vollstreckung zivilrechtlicher Forderungen (Hauptforderung) erfolgt komplett dezentral.

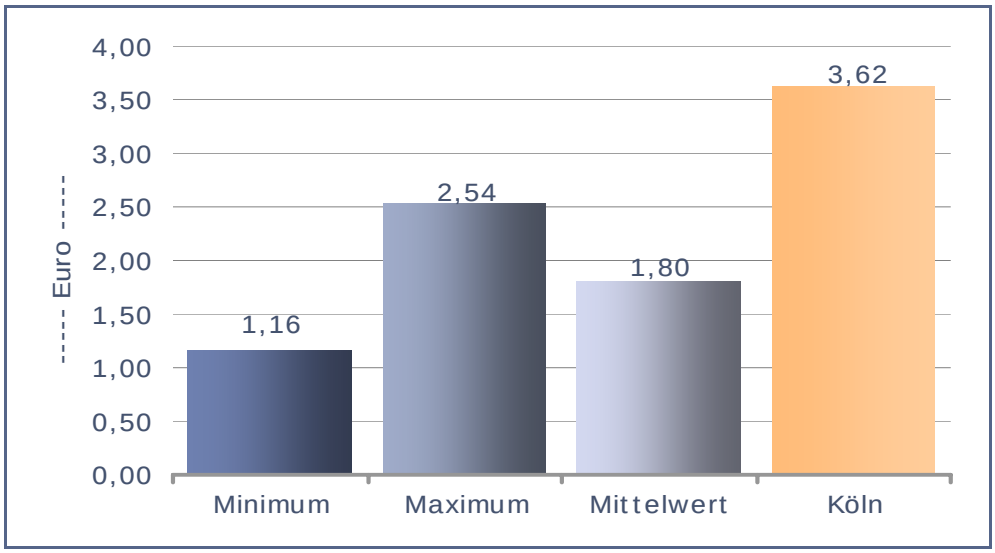
Insgesamt sind neben den zentralen Mitarbeitern des Rechts- und Versicherungsamtes, die juristische Tätigkeiten ausüben, noch mindestens rund dreißig weitere Mitarbeiter über die gesamte Stadtverwaltung mit juristischen Angelegenheiten betraut (01, 11, 14, 27, 20, 23, 32, 57, 50, 15, 61, 62, 63, III)

Feststellung

Eine genaue Quantifizierung der gesamten Mitarbeiter der Stadtverwaltung Köln, die juristische Tätigkeiten ausüben, war dem Rechts- und Versicherungsamt nicht möglich. Eine Übersicht über alle dezentralen Juristen existiert hier nicht, diese liegt dem Organisationsamt der Stadt vor.

Unter der Annahme von weiteren dreißig vollzeitverrechneten Stellen für juristische Tätigkeiten (A 14, 81.100 Euro KGSt-Durchschnittskosten) für Köln, ergibt sich folgender neuer Maximalwert in unserem interkommunalen Vergleich:

Personalausgaben Recht je Einwohner 2006



Man muss hier natürlich berücksichtigen, dass auch bei anderen kreisfreien Städten noch Juristen in den dezentralen Einheiten tätig waren; insoweit ist diese alternative Betrachtung zu relativieren.

Empfehlung

Die Stadtverwaltung Köln sollte für ihre juristische Sachbearbeitung unbedingt eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchführen. Dafür ist es erforderlich Transparenz über die bei der Stadt beschäftigten Juristen zu erlangen. Unter Berücksichtung von Steuerungsaspekten und der Erzielung von Synergien, sollte eine grundsätzliche Entscheidung über eine Zentralisierung oder die Beibehaltung der dezentralen Strukturen erfolgen. Dies trifft auch für die Vollstreckung zivilrechtlicher Forderungen zu.

Das Rechts- und Versicherungsamt hat bereits erste Schritte mit dem Strategiepapier „Effiziente Rechtsberatung für die Stadt Köln“ eingeleitet. Ziel ist die Schaffung eines effizienten internen Rechtsmanagements mit der zentralen Rechtsabteilung als Schaltstelle. Erster Schritt ist die eigene Weiterentwicklung zu einer modernen und effizienten Rechtsabteilung:

- Definition einer allgemeinen Qualitätspolitik einschließlich der Erstellung eines internen Profils und Abgabe eines Leistungsversprechens,

- Einleitung einer Neuausrichtung des Dienstleistungsportfolios,
- Festlegung von Servicestandards der Auftragsbearbeitung,
- Vereinbarung einer kontinuierlichen Fort- und Weiterbildung,
- Aufbau eines zentralen Vergabemanagements externer Anwalts- und Rechtsgutachterbeauftragungen,
- Ausbau des Wissensmanagementsystems,
- Aufbau eines Netzwerks „Kommunaljuristen“.

Die Dokumentation des Verbesserungsprozesses erfolgt in Form eines Qualitätshandbuchs, das regelmäßig fortgeführt und weiterentwickelt wird. Als zweiter Schritt wurde die Neuausrichtung der innerstädtischen Rechtsberatung hin zu einem effizienten Rechtsmanagement angeregt:

- Mission Statement der Verwaltungsspitze zu Erwartungen an sowie Funktionen und Rollen der internen Rechtsberatung,
- Zentrale Koordination der städtischen Rechtsressourcen,
- Erarbeitung einer gesamtstädtischen Richtlinie Recht,
- Rechtsmanagement als Teil eines Risikomanagementsystems.

Die Entscheidung zur Zentralisierung oder Beibehaltung der dezentralen Strukturen muss die Stadt Köln unter Berücksichtigung folgender Aspekte treffen:

- zeitnahe Betreuung,
- hohe Kompetenz,
- zielorientierte Rechtsanwendung auch unter Wahrung gesamtstädtischer Interessen,
- möglichst geringe Ausgaben für die Beauftragung von Externen Juristen (Rechtsanwälten) sowie
- wirtschaftliche Auswirkungen für die Stadt (Einsparung von Personalausgaben).

Die Parameter zur personellen Ausstattung der Rechtsämter hängen aber auch grundlegend mit der Aufgabenerledigung auf der operativen

Ebene zusammen (Qualität der Arbeit in den Fachämtern). Insbesondere wenn an diesen Stellen effektiv gearbeitet wird, kann das Rechtsamt entlastet werden.

Weitere Bezugsgrößen für die Erfassung der Tätigkeiten auf der Ebene des Rechtsamtes bestehen derzeit nicht und konnten deshalb auch im interkommunalen Vergleich nicht benannt werden. Im Zuge des Neuen Kommunalen Finanzmanagements beginnen die kreisfreien Städte nunmehr in Einzelfällen, Datenmaterial für ein strukturiertes Berichtswesen und den Haushalt zu sammeln sowie diese aufzubereiten. Das Rechts- und Versicherungsamt der Stadt Köln verfügt bereits für diesen Aufgabenbereich über umfangreiches Zahlenmaterial und führt entsprechende Statistiken. Ferner ist seit vielen Jahren eine produktbezogenen KLR mit der Dokumentation von Zeitanteilen im Einsatz.

Die drei relevanten juristischen Online-Rechtsdatenbanken Beck-Online, Juris und Lexis Nexis Recht werden genutzt.

Personalmanagement

Das Personalmanagement umfasst in unserer Prüfung die Teilgebiete Personalabrechnung, Personalentwicklung, Personalplanung, Personalsteuerung, Personalbeschaffung, Beihilfe, Reisekosten, Personalbetreuung sowie das sonstige Personalmanagement. Zu einzelnen Teilgebieten bilden wir aufgabenspezifische Kennzahlen.

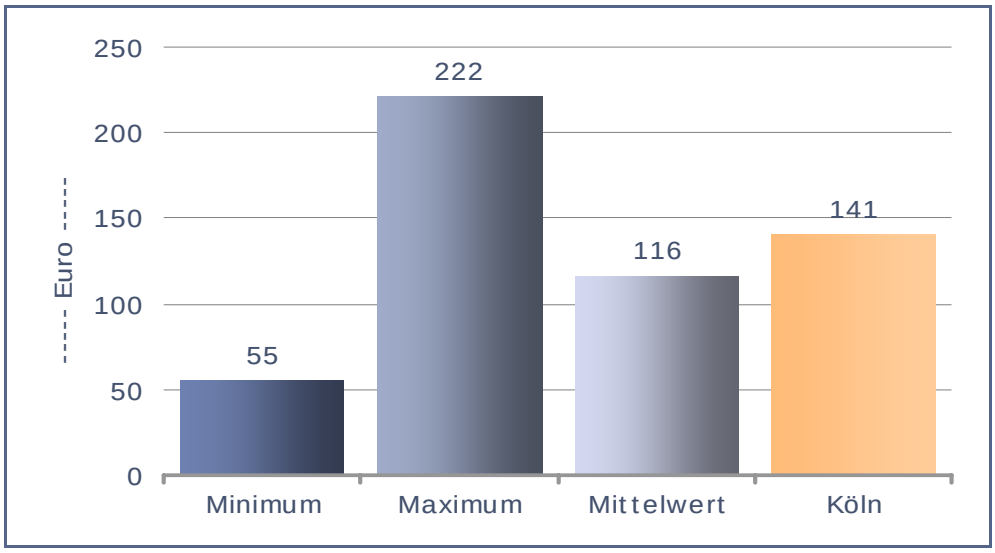
Abschließend erfolgt eine finanzwirtschaftliche Gesamtbetrachtung des Produktes Personalmanagement. Hierzu bilden wir die Kennzahl „Personalausgaben (Ist) Personalmanagement je Einwohner“ und stellen die Werte in den interkommunalen Vergleich. Die in den einzelnen Teilgebieten ermittelten Potenziale werden an dieser Stelle dann ebenfalls in einer Gesamtsumme einwohnerbezogen dargestellt und geben somit Aufschluss darüber, inwieweit die Kommune durch die Realisierung dieser Potenziale die bisherige Positionierung im interkommunalen Vergleich positiv beeinflussen und zur Haushaltskonsolidierung beitragen kann.

Personalabrechnung

Als Personalabrechnung haben wir die Berechnung, Zahlbarmachung und Prüfung von Lohn, Vergütung und Besoldung einschließlich Kindergeld (Berechnung, Feststellung und Zahlbarmachung), Steuer- und Sozialversicherungs- und Zusatzversorgungsangelegenheiten sowie Versorgung inklusive aller Zusammenhangsarbeiten definiert. Für die Kennzahlenbildung auf Leistungsebene haben wir als Bezugsgröße die Abrechnungsfälle zum 30.06.06 zugrunde gelegt. Neben der Kennzahl „Abrechnungsfälle zum 30.06. je vollzeitverrechneter Stelle Personalabrechnung“ stellen wir auch die Kennzahl „Personalausgaben (KGSt) der Personalabrechnung je Abrechnungsfall“ dar. Für den interkommunalen Vergleich ist festzuhalten, dass es Unterschiede in der Intensität der Zusammenarbeit mit den Datenverarbeitungszentralen sowie in der Abrechnungssoftware gibt, die einen Einfluss auf die Kennzahlen haben können.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Köln bei der Kennzahl „Personalausgaben (KGSt) der Personalabrechnung je Abrechnungsfall“ mit 49,58 vollzeitverrechneten Stellen (inklusive Overhead) und 2.571.704 Euro Personalausgaben sowie 18.206 Abrechnungsfällen für Juni 2006 überdurchschnittlich.

Personalausgaben (KGSt) der Personalabrechnung je Abrechnungsfall (30.06.2006)

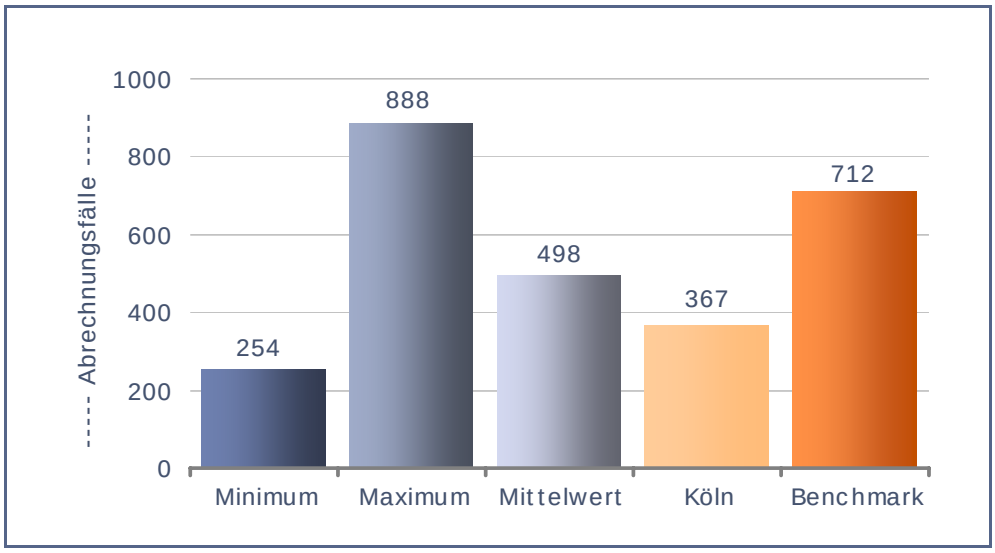


Für die Kennzahl „Abrechnungsfälle zum 30.06. je vollzeitverrechnete Stelle“ haben wir einen Benchmark definiert, auf dessen Grundlage die Potenzialberechnung erfolgt. Der Benchmark von 712 Abrechnungsfällen

je vollzeitverrechneter Stelle der Personalabrechnung ergibt sich aus dem arithmetischen Mittel der drei Städte mit den höchsten validen Kennzahlenwerten.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Köln mit ihrem Kennzahlenwert wie folgt:

Abrechnungsfälle zum 30.06.2006
je vollzeitverrechneter Stelle der Personalabrechnung



Hier erreicht Köln einen unterdurchschnittlichen Wert von 367 Abrechnungsfällen.

In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die Vergleichswerte aller kreisfreien Städte zusätzlich in Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung der interkommunalen Eckwerte hinaus auch die Streuung der Kennzahlenwerte aufzuzeigen:

Klassierung „Abrechungsfälle zum 30.06.2006 je vollzeitverrechneter Stelle der Personalabrechnung“				
150 - 300	301 - 450	451 - 600	601 – 750	751 - 900
1	11	6	3	2

Die Stadt Köln ist keiner Versorgungskasse angeschlossen (Sondervermögen der Stadt), jedoch einer Zusatzversorgungskasse. Die Versorgung als freiwillige Leistung wird zum 01.01.2008 aufgelöst. Neben der Betreuung des Programms (SAP) im Personalamt, wird der Personalbereich durch eine Datenverarbeitungszentrale unterstützt. Das Amt für Informationsverarbeitung (12) übernimmt die eigentliche Programmie-

rung, die Eingabe in das Verfahren wird nach den Vorgaben des Amtes 12 durchgeführt. Auch diese Zusammenarbeit stellt keine Besonderheit in NRW dar. Inwieweit der dv-spezifische Einsatz Einfluss auf die Personalausstattung bei der Personalabrechnung hat, kann an dieser Stelle nicht festgestellt werden.

Die Datenerfassung erfolgt in Köln überwiegend zentral im Personalamt. Dezentral werden lediglich die Überstunden und Adressänderungen vorgenommen. Im Jahr 2006 wurden über die Kernverwaltung hinaus teilweise auch Externe abgerechnet (KGSt, Gebäudewirtschaft, GBK, ZVK). Bezogen auf das Verfahren wird die Plattform für die Kliniken, SBK, Bühnen, Orchester und die STEB zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass die Programmpflege und –wartung und neue Lohnarten zentral von der Personalabrechnung des Personalamtes eingepflegt werden. In Köln sind in der Personalabrechnung alleine sechs Mitarbeiter mit SAP befasst (Lohnartenbeschreibung, Umstellung auf betriebswirtschaftliche Buchungsstruktur, Verknüpfung der Lohnarten). Zukünftig wird auch die Stadt Remscheid über die Stadt Köln abrechnen, hier stellt die Stadt Köln dann die Bänder zur Verfügung, die Zahlbarmachung erfolgt weiterhin über die Stadtkasse in Remscheid.

Eine Besonderheit ergibt sich in der Personalabrechnung in Köln durch das Vorhandensein von Gehaltsprüfern (fünf Mitarbeiter). Darüber hinaus ist allein für die Gehaltspfändungen ist in Köln ein weiterer Mitarbeiter zuständig.

Die Kennzahl wird auch durch die Stellenwertigkeit beeinflusst:

Stellenwertigkeit in der Personalabrechnung				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
KGSt-Personalausgaben je Stelle	47.773	58.481	52.722	51.870

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für Köln eine sich durchschnittliche Stellenwertigkeit.

Unter Berücksichtigung des Benchmarkwertes ermittelt sich für die Stadt Köln folgendes Potenzial im Bereich der Personalabrechnung:

Quantifizierung des Potenzials Personalabrechnung Basisjahr 2006		
Bezeichnung	**Wert**	
Abrechnungsfälle zum 30.06. je vz-Stelle Personalabrechnung in Köln	367	A1
Abrechnungsfälle zum 30.06. je vz-Stelle Personalabrechnung ***(Benchmark)***	712	A2
Anzahl der Abrechnungsfälle zum 30.06. insgesamt in Köln	18.206	A3
benötigte vz-Stellen für Personalabrechnung bei Zugrundelegung des Benchmarks	25,57	St1; Formel: A3 : A2
Anzahl der vz-Stellen für Personalabrechnung in Köln	49,58	St2
Differenz zwischen tatsächlicher Anzahl vz-Stellen und vz-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	24,01	St3; Formel: St2 – St1
Durchschnittlich KGSt-Personalausgaben je Stelle der Personalabrechnung in Köln	51.870 Euro	F1
Potenzial absolut	**1.245.399 €**	P 1; Formel: St3 x F1
Einwohner lt. LDS zum 31.12.2006	**989.766**	E1
Potenzial je Einwohner	**1,26 Euro**	Formel: P1 : E1

In einem ersten Schritt sollte die Stadt Köln versuchen den Mittelwert der Vergleichsstädte (498 Abrechnungsfälle) zu erreichen, hier ergäbe sich ein mögliches Potenzial von rund 675.000 Euro. Zur Realisierung des rechnerischen Potenzials der Personalabrechnung bedarf es weiterer Untersuchungen organisatorischer Abläufe. Insgesamt sollte bei entsprechenden Überlegungen die Möglichkeit einbezogen werden, ob (Teil)Leistungen an externe Dienstleister unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vergeben werden können. Dabei muss das Vorhalten eigenen Personals und die damit verursachten Sachkosten gegen die Sachkosten für externe Dienstleister abgewogen werden. Die Wahrnehmung von Dienstleistungen für Dritte sollte vollkostendeckend sein.

Empfehlung

Die Stadt Köln sollte bei der Personalabrechnung regelmäßig im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsberechnungen überprüfen, ob durch interkommunale Zusammenarbeit oder Outsourcing (externe Vergabe) eine weitere Optimierung des Bereiches Personalabrechnung erreicht werden kann. Auch kann eine Prozessoptimierung zur Verbesserung führen. Die zukünftige Zusammenarbeit mit der Stadt Remscheid ist hier ein wichtiger erster Schritt.

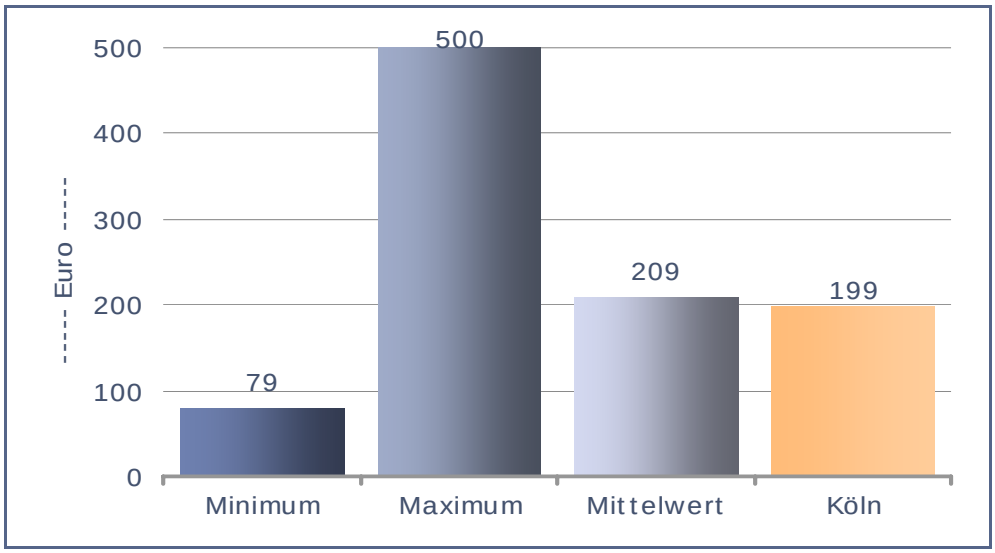
Personalentwicklung, Personalplanung und Personalsteuerung

In dieser Leistung fassen wir einheitlich alle Aufgaben von der Erstellung von Anforderungsprofilen, Personalauswahl, Gewinnung und Betreuung von Nachwuchskräften bis zur Koordination und Planung der Ausbildungsabläufe und Ausbildungsinhalte zusammen. Auch die Entwicklung und Unterstützung der Führungskräfte hinsichtlich der Integration von Zielen der Kommune (strategische Ziele), die Steuerung des Personaleinsatzes durch Abgleich der vorgegebenen Aufgaben, das Personalcontrolling und der Qualifikation der Mitarbeiter einschließlich erforderlicher Personalfreisetzungen sind hier enthalten. Neben der Aus- und Fortbildung, Weiterbildung und dem Gesundheitsmanagement werden auch der Arbeitsmedizinische Dienst sowie die Arbeitssicherheit einbezogen.

Als Bezugsgröße ziehen wir bei dieser Leistung die tatsächlich betreuten Beschäftigten heran. D. h. alle Personen, für die in der Personalverwaltung Akten angelegt wurden und die eine eigene Personalnummer haben. Dazu zählen auch die beurlaubten Beschäftigten, Auszubildende, Praktikanten, Zivildienstleistende, Honorarkräfte, Aushilfen und Altersteilzeitkräfte (ohne Versorgungsempfänger).

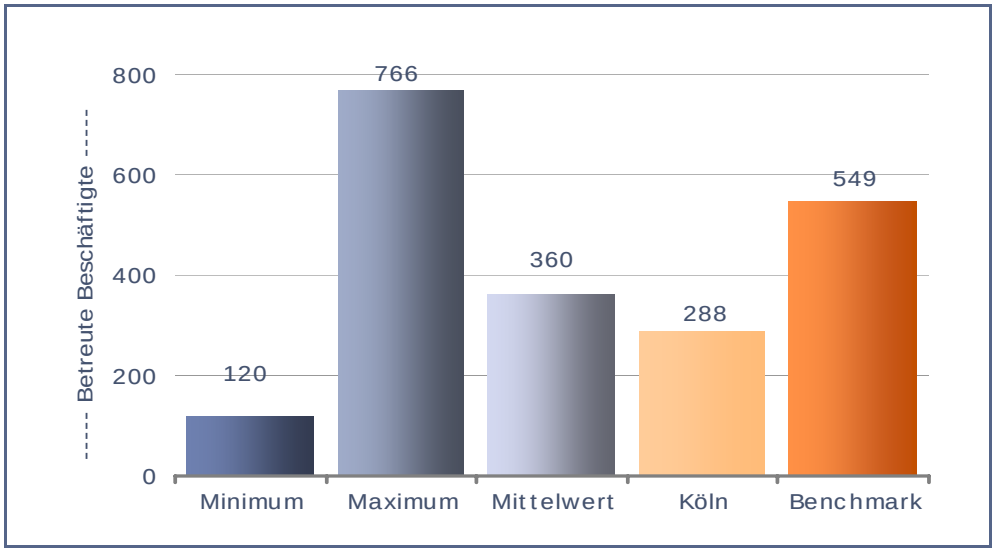
Um den finanziellen Ressourcenverbrauch und die Leistungserbringung in diesem Bereich darzustellen, bilden wir die Kennzahlen „Personalausgaben (KGSt) der Personalentwicklung, Personalplanung und Personalsteuerung je betreuten Beschäftigten“ und „Betreute Beschäftigte je vollzeitverrechneter Stelle der Personalentwicklung, Personalplanung und Personalsteuerung“ ab. Hier fließen für die Stadt Köln 62,29 vollzeitverrechnete Stellen mit 3.568.369 Euro Personalausgaben (KGSt) ein. Die Anzahl der betreuten Beschäftigten für diesen Aufgabenbereich beträgt 17.970. Der interkommunale Vergleich sieht wie folgt aus:

Personalausgaben (KGSt) der Personalentwicklung, -planung und -steuerung je betreuten Beschäftigten 2006



Köln erreicht hier einen durchschnittlichen Wert. Gegenstand des Vergleichs sind ausschließlich die hier verausgabten Personalausgaben. Sachausgaben, die ggf. für die Beauftragung von Dritten anfallen, finden keine Berücksichtigung. Eine Aussage über die Qualität der in der Personalentwicklung, -bedarfsplanung und –steuerung kann anhand der Kennzahl nicht erfolgen. Gleichzeitig konnten wir jedoch feststellen, dass die definierten Aufgaben in den Grundzügen im Quervergleich der kreisfreien Städte aber identisch sind. Bezogen auf die Stellen der Personalentwicklung ergibt sich folgender Vergleich:

Betreute Beschäftigte je vollzeitverrechneter Stelle der Personalentwicklung, -planung, -steuerung (2006)



Aufgrund der Schwierigkeit, dass die durch die GPA NRW definierten Produkte/Leistungen nicht allerorts scharf getrennt werden konnten, fließen in den obigen Vergleich nur 19 der insgesamt 23 kreisfreien Städte ein. In den definierten Benchmark sind die Werte aus den drei günstigsten validen Kennzahlenwerten der kreisfreien Städte (mit zentraler Organisation) eingeflossen.

In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die Vergleichswerte in Klassen eingeteilt, um die Streuung der Kennzahlenwerte aufzuzeigen:

Klassierung betreute Beschäftigte je Stelle Personalentwicklung, -bedarfsplanung und -steuerung				
100 - 200	201 - 350	351 - 500	501-650	651 - 800
4	4	8	2	1

Die Stadt Köln erreicht bei dieser Kennzahl einen unterdurchschnittlichen Wert. Die Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen arbeitsmedizinischer Dienst und Arbeitssicherheit ist in den Städten unterschiedlich. Bei der Stadt Köln werden diese Aufgaben durch eigene Mitarbeiter im Bereich des Dezernates V (Soziales, Integration und Umwelt) durch die Organisationseinheiten 5800 (Arbeitsmedizinischer Dienst) und V/4 (Arbeitssicherheitstechnischer Dienst) wahrgenommen, diese Mitarbeiter wurden dieser Leistung zugerechnet (23,93 vollzeitverrechnete Stellen). Andere Städte ohne eigenes Personal (hier entstehen Sachkosten) für diese Aufgabe stellen sich an dieser Stelle bei der Kennzahl etwas besser, bzw. Köln aufgrund der Aufgabenerledigung mit eigenem Personal schlechter. Auch aus diesen Gründen wird auf die Quantifizierung des Potenzials für die Leistung Personalentwicklung, -bedarfsplanung, -steuerung verzichtet.

Besonderheiten in diesem Bereich stellt in Köln der Bereich Controlling und der hohe Anteil von Fortbildungen die mit eigenem Personal durchgeführt wird da.

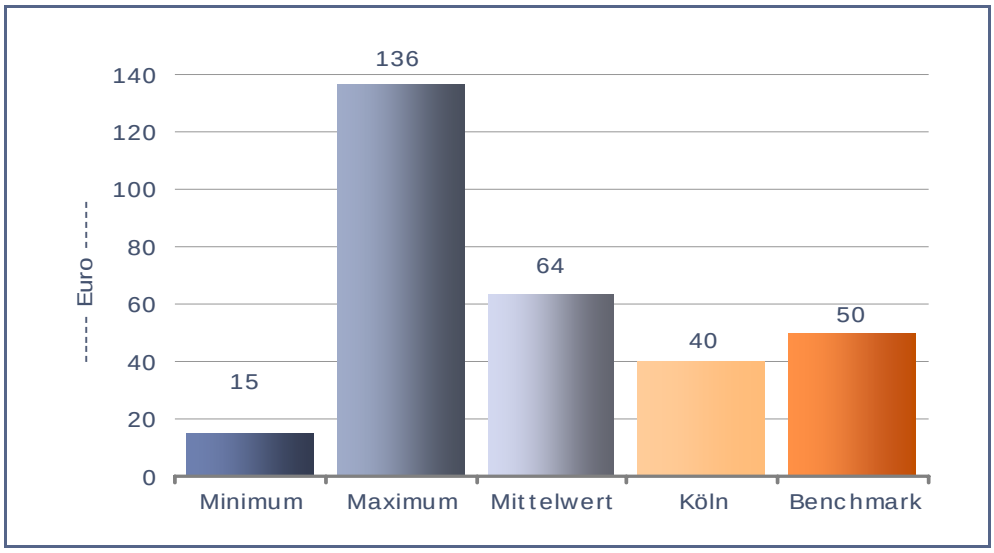
Grundsätzlich gilt es, der Personalsteuerung und -entwicklung einen besonderen Stellenwert beizumessen. Bei einem deutlichen Konsolidierungsdruck mit einem zu reduzierenden Personalbestand müssen Potenziale umgesetzt werden. Die verbleibenden Mitarbeiter müssen jederzeit in die Lage sein, flexibel auf sich ändernde Arbeitssituationen zu reagieren. Hierzu bedarf es eines organisatorischen Rahmens und entsprechender personalentwicklerischer Maßnahmen.

Personalbeschaffung

In dieser Leistung werden alle mit einer Ausschreibung (intern sowie auch extern), Einstellung, Versetzung, Abordnung, Zuweisung oder Umsetzung verbundenen Tätigkeiten berücksichtigt. Als Bezugsgröße definieren wir die Beschäftigen der Kernverwaltung (ohne Sondervermögen). Um den finanziellen Ressourcenverbrauch in diesem Bereich darzustellen, bilden wir die Kennzahlen „Personalausgaben (KGSt) der Personalbeschaffung je Beschäftigten der Kernverwaltung“

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Köln mit 10,68 vollzeitverrechneten Stellen und 604.709 Euro Personalausgaben bei diesem Kennzahlenwert wie folgt:

Personalausgaben (KGSt) der Personalbeschaffung je Beschäftigten der Kernverwaltung 2006



In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die Vergleichswerte aller kreisfreien Städte zusätzlich in Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung der interkommunalen Eckwerte hinaus auch die Streuung der Kennzahlenwerte aufzuzeigen:

Klassierung „Personalausgaben (KGSt) der Personalbeschaffung“ 2006			
0 – 40	41 – 80	81 – 120	121 - 160
4	9	4	1

Die Stadt Köln erreicht bei 15.275 Beschäftigten der Kernverwaltung bei dieser Kennzahl einen unterdurchschnittlichen Wert von 40 Euro. Unter

Berücksichtigung des Benchmarkwertes (50 Euro) ermittelt sich für Köln hier kein Potenzial im Bereich der Personalbeschaffung. In Köln wird die Personalbeschaffung über die Beschäftigten der Kernverwaltung hinaus z. B. noch die ZVK und die Gebäudewirtschaft der Stadt durchgeführt.

Informatorisch stellen wir noch den Anteil der internen und externen Ausschreibungen im interkommunalen Vergleich dar:

Ausschreibungen im interkommunalen Vergleich				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
Externe Ausschreibungen	3	115	20,65	41
Interne Ausschreibungen	13	430	79,36	430

Beihilfe

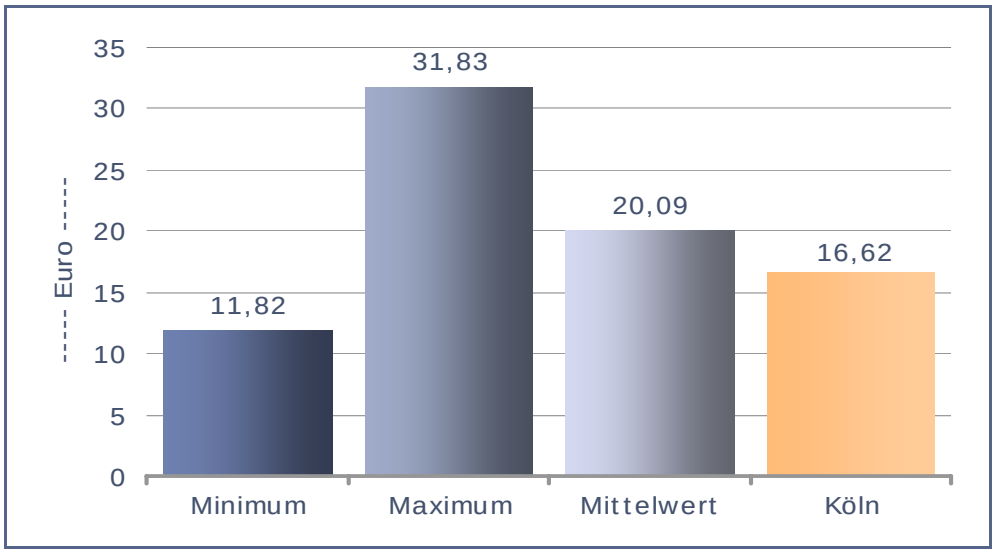
Als Bezugsgröße für die Leistung Beihilfe werden alle Beihilfeanträge, die im Jahr 2006 in der städtischen Beihilfestelle beschieden wurden (sowohl genehmigte, ausgezahlte als auch abgelehnte Anträge), zugrunde gelegt. Berücksichtigt werden die Anträge aus der Kernverwaltung, aus dem Sondervermögen der Städte sowie Externer (z. B. Lehrer) inklusive der Widerspruchsbearbeitung.

Nicht als Beihilfeantrag gewertet werden Kostenvoranschläge, Nachreichungen sowie Anfragen (z. B. für Sanatoriumsaufenthalte o. ä.).

Um den finanziellen Ressourcenverbrauch und die Leistungserbringung in diesem Bereich darzustellen, bilden wir die Kennzahlen „Personalausgaben (KGSt) der Beihilfebearbeitung je Beihilfeantrag“ und „bearbeitete Beihilfeanträge je vollzeitverrechneter Stelle Beihilfe“ ab. Für die Kennzahl „bearbeitete Beihilfeanträge je vollzeitverrechnete Stelle“ ermitteln wir einen Benchmark und berechnen auf dieser Basis Potenziale.

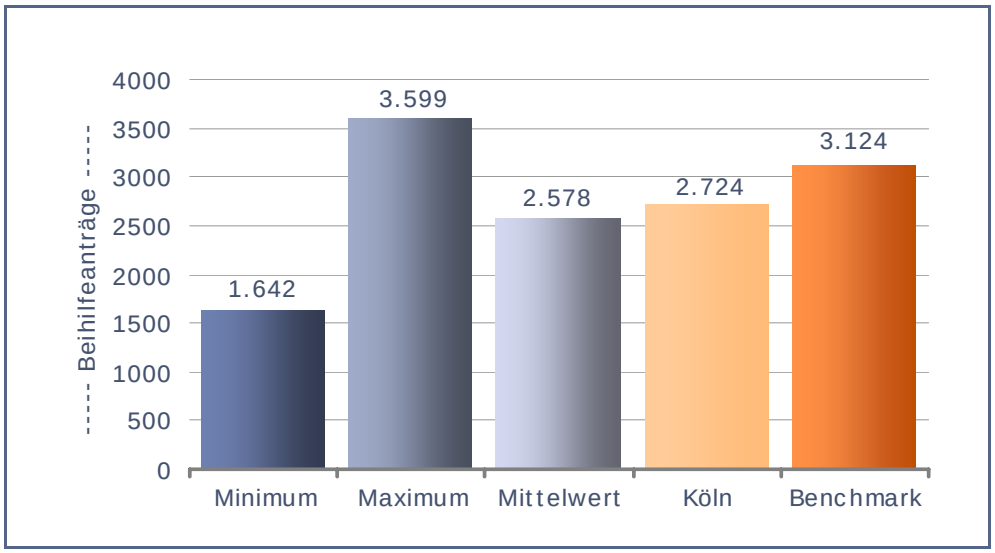
Die Bearbeitung der Beihilfe erfolgt bei der Stadt Köln durch die Beihilfekasse (1100/3) als eigenbetriebsähnliche Einrichtung.

Personalausgaben (KGSt) der Beihilfe je Beihilfeantrag 2006



Bei dieser Kennzahl erreicht die Stadt Köln mit 24,87 vollzeitverrechneten Stellen und 1.126.033 Euro Personalausgaben (KGSt) bei insgesamt 67.739 Beihilfeanträgen einen unterdurchschnittlichen Wert von 16,62 Euro.

Bearbeitete Beihilfeanträge je vollzeitverrechneter Stelle der Beihilfe 2006



Bei der Anzahl der bearbeiteten Beihilfeanträge wird ein überdurchschnittlicher Wert von 2.724 erzielt, dieser liegt aber noch unter dem festgelegten Benchmark von 3.124. Die Stadt Köln arbeitet mit dem Beihilfeverfahren „Beihilfe NRW“.

In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die Vergleichswerte aller kreisfreien Städte zusätzlich in Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung der interkommunalen Eckwerte hinaus auch die Streuung der Kennzahlenwerte aufzuzeigen:

Klassierung „Bearbeitete Beihilfeanträge je vollzeitverrechneter Stelle 2006“		
1.000 - 2.000	2.001 - 3.000	3.001 – 4.000
3	15	4

Die Kennzahl „Personalausgaben der Beihilfe je Beihilfeantrag“ wird auch wie folgt von der der Stellenwertigkeit beeinflusst:

Stellenwertigkeit Beihilfe				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
KGSt-Personalausgaben je Stelle	42.530	54.608	49.465	45.277

Bei der Stellenwertigkeit erreicht Köln einen unauffälligen Wert. Eine Stellenbewertung nach KGSt sieht für Mitarbeiter in der Beihilfesachbearbeitung eine Stellenwertigkeit von A7/A8 vor, hieran sollte sich auch die Stadt Köln weiter orientieren.

Die Beihilfebearbeitung ist auch durch den Standard bei der Bearbeitungsdauer gekennzeichnet. Der interkommunale Vergleich hat folgendes Ergebnis gebracht:

Bandbreite bei der Bearbeitungsdauer Beihilfe 2006		
Minimum	Maximum	Köln
1 -2 Tage	5 Wochen	1 Woche

Angesichts eines Quervergleichs ist festzustellen, dass die Bearbeitungszeiten der Beihilfe bei der Stadt Köln in 2006 unterdurchschnittlich waren.

Das Beihilfevolumen je Beihilfeantrag ist in den Städten sehr unterschiedlich und sieht im interkommunalen Vergleich so aus:

Beihilfevolumen je Beihilfeantrag 2006			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
358	772	663	529

Das Beihilfevolumen je Beihilfeantrag ist in Köln unterdurchschnittlich, es liegt mit 529 Euro unter dem interkommunalen Mittelwert.

Unter Berücksichtigung des Benchmarkwertes ermittelt sich für die Stadt Köln bei der Beihilfesachbearbeitung folgendes Potenzial:

Quantifizierung des Potenzials Beihilfe (Basisjahr 2006)		
Bezeichnung	**Wert**	
Bearbeitete Beihilfeanträge je vz-Stelle Beihilfe in Köln	2.724	A1
Bearbeitete Beihilfeanträge je vz-Stelle Beihilfe ***(Benchmark)***	3.124	A2
Anzahl der Beihilfeanträge insgesamt in Köln	67.739	A3
benötigte vz-Stellen für Beihilfe bei Zugrundelegung des Benchmarks	21,68	St1; Formel: A3 : A2
Anzahl der vz-Stellen für Beihilfe in Köln	24,87	St2
Differenz zwischen tatsächlicher Anzahl vz-Stellen und vz-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	3,19	St3; Formel: St2–St1
Durchschnittl. KGSt-Personalausgaben je Stelle der Beihilfebearbeitung Köln	45.277 Euro	F1
Potenzial absolut	**144.434 €**	P 1; Formel: St3 x F1
Einwohner lt. LDS zum 31.12.2006	**989.766**	E1
Potenzial je Einwohner	**0,15 €**	Formel: P1 : E1

Zur Optimierung der Kosten für die Beihilfesachbearbeitung sollte die Stadt Köln regelmäßig interne Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchführen. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bietet sich die interkommunale Zusammenarbeit an, die von der Stadt Köln auch schon angeboten wird.

Feststellung

Die Beihilfekasse der Stadt Köln bietet die Übernahme von Beihilfeangelegenheiten im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach § 23 Absatz 1 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG) an und erhebt hierfür eine Fallkostenpauschale von derzeit 20 Euro.

Reisekosten

Hierunter definieren wir die Bearbeitung und Berechnung von Reisekosten. Bezugsgrößen dieser Leistung sind alle (für Kernverwaltung, Sondervermögen und auch Externe) Reiskostenanträge, die im Jahr 2006 vom Personalamt beschieden wurden (sowohl genehmigte als auch abgelehnte Anträge).

Im Zuge unserer Betrachtungen haben wir einen stark unterschiedlichen Umgang mit dem Themenkomplex Reisekosten und dessen Organisation erfahren. Daher verzichten wir an dieser Stelle auf die Definition eines Benchmarks, sondern stellen exemplarisch die vorgefundenen Bandbreiten dar. Künftig sollte auch beim Thema Reisekosten interkommunal das Ziel verfolgt werden, durch einheitliche Erhebung von Leistungszahlen (Anträge, Fallzahlen) Vergleiche zu ermöglichen und somit Rückschlüsse ziehen zu können.

Bei der Stadt Köln erfolgt die Reisekostenabrechnung zentral, die Bewilligung erfolgt dezentral. Ausnahmen gibt es bei Auslandsreisen, hier erfolgt die Genehmigung durch den Beigeordneten, gleiches gilt für Jahresdienstreisen (für bestimmte Gruppen mit immer gleichem Ziel). Zentral erfolgt also nur die Kontrolle der Unterschriften und der Budgetfreigabe.

Um den finanziellen Ressourcenverbrauch und die Leistungserbringung in diesem Bereich darzustellen, bilden wir die Bandbreiten der Kennzahlen „Personalausgaben (KGSt) der Reisekostenbearbeitung je Reisekostenantrag“ und „Reisekostenanträge je vollzeitverrechneter Stelle der Reisekostenbearbeitung“ ab.

Die Einordnung dieses Segmentes im interkommunalen Vergleich ist schwierig, weil es sehr große Unterschiede in der Bearbeitung gibt. In die Kennzahlen fließen nur die Personalausgaben der zentralen Reisekostenbearbeitung ein, in vielen Städten findet allerdings eine dezentrale Bearbeitung bestimmter Arbeitsvorgänge (Genehmigung, Berechnung, Auszahlung) statt.

Bandbreite „Personalausgaben (KGSt) der Reisekostenbearbeitung je Reisekostenantrag“ in Euro 2006		
Minimum	Maximum	Köln
5,70	40,16	18,02

Die Stadt Köln erreicht mit 1,72 vollzeitverrechneten Stellen und 81.156 Euro Personalausgaben hier einen unterdurchschnittlichen Wert (Mittelwert = 23,80 Euro). In die Kennzahl fließen für das Jahr 2006 exakt 4.503 Reisekostenanträge ein.

Bandbreite „Reisekostenanträge je vollzeitverrechneter Stelle der Reisekostenbearbeitung“ 2006		
Minimum	Maximum	Köln
1.168	9.284	2.618

Köln erreicht bei der Kennzahl „Reisekostenanträge je vollzeitverrechneter Stelle der Reisekostenbearbeitung“ im Jahr 2006 einen unterdurchschnittlichen Wert von 2.618 (Mittelwert bei 3.391).

Bei diesem Vergleich ergab sich bei einigen Vergleichsstädten nicht die Möglichkeit der Differenzierung zwischen Reisekosten, Fahrtkosten und Wegstreckenentschädigungen. Einige Städte konnten die definierten Daten auch aufgrund der Dezentralität der Aufgabenwahrnehmung nicht liefern.

Mit Einführung des SAP-Moduls erfolgt die Auszahlung der Reisekosten bei der Stadt Köln zentral über die Personalabrechnung oder wird alternativ als getrennte Zahlung veranlasst. Belege werden gescannt und in SAP hinterlegt werden, die Originalbelege können dann vernichtet werden, dies spart Archivflächen.

Personalbetreuung

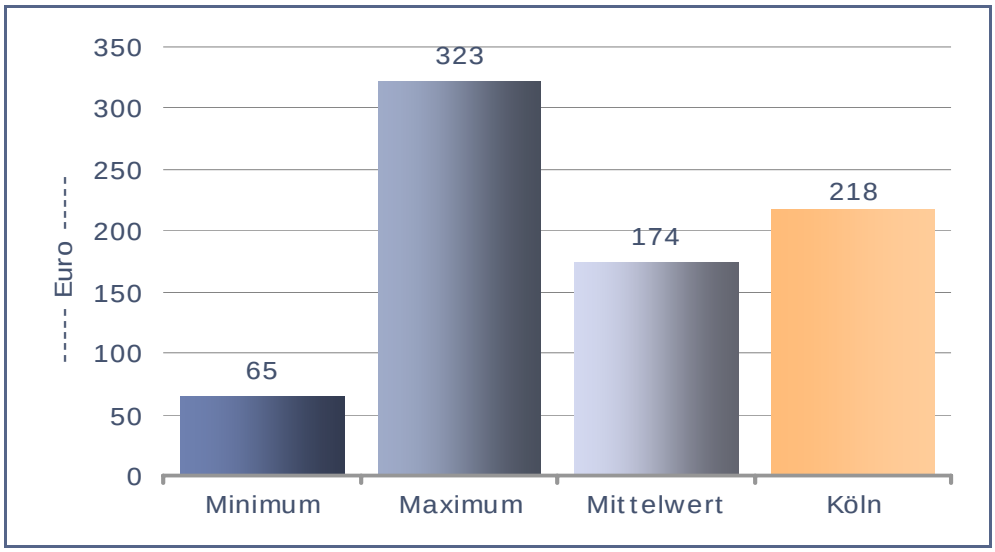
Die Personalbetreuung definieren wir als die Begründung, Veränderung und Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen sowie aller begleitender Maßnahmen (z. B. Teilzeit). Dazu gehören auch die Beratung und Information der Mitarbeiter und Führungskräfte zu Rechten und Pflichten in Zusammenhang mit den jeweiligen Beschäftigungsverhältnissen. Also alle Maßnahmen von der Begründung bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Als Bezugsgröße ziehen wir bei dieser Leistung die tatsächlich betreuten Beschäftigten heran. Die Versorgungsempfänger und Auszubildenden wurden in die Ermittlung der Bezugsgröße außen vor gelassen.

Um den finanziellen Ressourcenverbrauch und die Leistungserbringung in diesem Bereich darzustellen, bilden wir die Kennzahlen „Personalausgaben (KGSt) der Personalbetreuung je betreuter Beschäftigter“ und „Betreute Beschäftigte je vollzeitverrechneter Stelle der Personalbetreuung“ ab. Für die Kennzahl „betreute Beschäftigte je vollzeitverrechneter Stelle der Personalbetreuung“ ermitteln wir einen Benchmark und berechnen auf dieser Basis Potenziale.

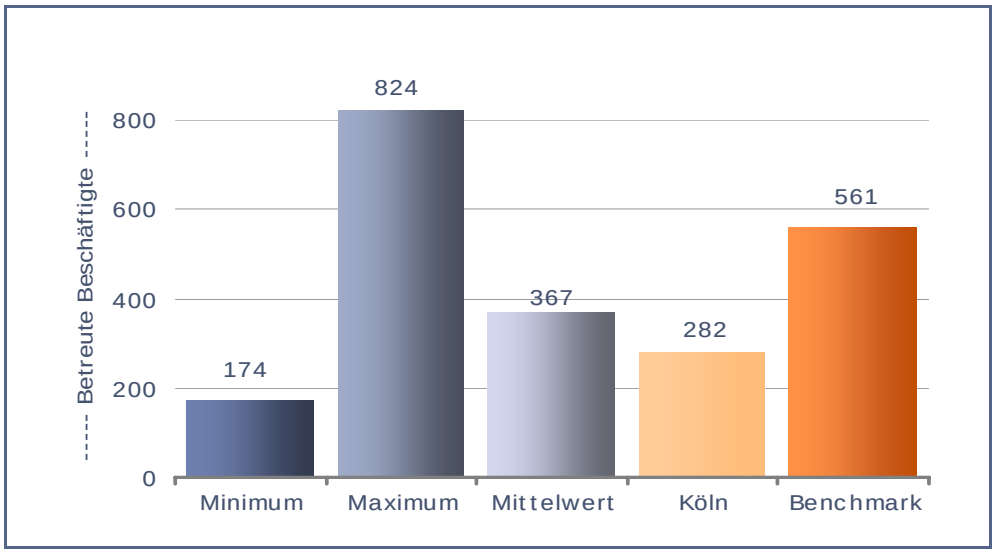
Eine Aussage über die Qualität der Personalbetreuung ist durch die Abbildung dieser Kennzahlen nicht gegeben. Über die Qualität der Betreuung muss die Stadt in pflichtgemäßem Ermessen auch unter Berücksichtigung der Fürsorgepflicht und der Mitarbeitermotivation entscheiden.

Personalausgaben (KGSt) der Personalbetreuung je betreuten Beschäftigten 2006



Bei den „Personalausgaben der Personalbetreuung je betreuter Beschäftigter“ erzielt die Stadt Köln mit 56,47 vollzeitverrechneten Stellen und 3.474.667 Euro Personalausgaben sowie 15.916 betreuten Beschäftigten (15.275 aus der Kernverwaltung und 641 aus dem Sondervermögen und Externen) einen überdurchschnittlichen Wert. Zur besseren Einordnung bilden wir noch folgenden interkommunalen Vergleich ab:

Betreute Beschäftigte je vollzeitverrechneter Stelle der Personalbetreuung 2006



Bei der Stadt Köln werden 282 Beschäftigte je vollzeitverrechneter Stelle der Personalbetreuung betreut, damit wird ein unterdurchschnittlicher Wert erzielt. In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die Vergleichswerte aller kreisfreien Städte zusätzlich in Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung der interkommunalen Eckwerte hinaus auch die Streuung der Kennzahlenwerte aufzuzeigen:

Klassierung „Betreute Beschäftigte je vollzeitverrechneter Stelle der Personalbetreuung 2006“			
0 - 200	201 - 400	401 - 600	601 - 900
1	16	4	2

Die Kennzahl „Personalausgaben der Personalbetreuung“ wird auch durch die Stellenwertigkeit beeinflusst, diese ist bei der Stadt Köln überdurchschnittlich:

Stellenwertigkeit der Personalbetreuung				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
KGSt-Personalausgaben je Stelle	52.345	69.851	57.277	61.531

Für die Leistung Personalbetreuung wurde auch ein Benchmark festgelegt, dieser liegt bei 561 betreuten Beschäftigten. Eine Einschätzung über die Qualität der Personalbetreuung kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Es wird deutlich, dass die Stadt Köln je vollzeitverrechneter Stelle weniger Beschäftigte betreut, als dies in einigen anderen Städten der Fall ist. Bei der Benchmarkbildung, haben wir nur Städte mit zentraler Personalbetreuung berücksichtigt. Unter Berücksichtigung des Bench-

markwertes ermittelt sich für Köln noch folgendes Potenzial im Bereich der Personalbetreuung:

Quantifizierung des Potenzials Personalbetreuung (Basisjahr 2006)		
Bezeichnung	**Wert**	
Betreute Beschäftigte je vz-Stelle Personalbetreuung in Köln	282	A1
Betreute Beschäftigte je vz-Stelle Personalbetreuung ***(Benchmark)***	561	A2
Anzahl der betreuten Beschäftigten insgesamt in Köln	15.916	A3
benötigte vz-Stellen für Personalbetreuung bei Zugrundelegung des Benchmarks	28,37	St1; Formel: A3 : A2
Anzahl der vz-Stellen für Personalbetreuung in Köln	56,47	St2
Differenz tatsächliche Anzahl vz-Stellen und vz-Stellen bei Benchmarks	28,10	St3; Formel: St2 – St1
Durchschnittl. KGSt-Personalausgaben je Stelle der Personalbetreuung in Köln	61.531 Euro	F1
Potenzial absolut	**1.729.021 €**	P 1; Formel: St3 x F1
Einwohner lt. LDS zum 31.12.2006	**989.766**	E1
Potenzial je Einwohner	**1,75 Euro**	Formel: P1 : E1

Die Personalbetreuung bei der Stadt Köln kann unter Berücksichtigung von Qualitätsaspekten, Mitarbeitermotivation und der Fürsorgepflicht überprüft werden. Dabei sollte in einem ersten Schritt versucht werden den Mittelwert der Vergleichsstädte zu erreichen, hierbei ergäbe sich dann noch ein mögliches Potenzial von 806.056 Euro. Da sowohl Versorgungsempfänger als auch die Auszubildenden nicht als betreute Beschäftigte berücksichtigt wurden, erfolgte eine nähere Betrachtung der zur Verfügung gestellten Zahlen dieser Personengruppen. Die festgestellte Ausbildungsplatzquote (353 Azubis, 11.948,00 vollzeitverrechnetes Personal der Kernverwaltung) ist im Jahr 2006 unterdurchschnittlich. Angesichts der absoluten Anzahl an Versorgungsempfänger (2.094) wird ein durchschnittlicher Wert erzielt.

Ausbildungsplatzquote			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
2,04	8,72	4,29	2,95

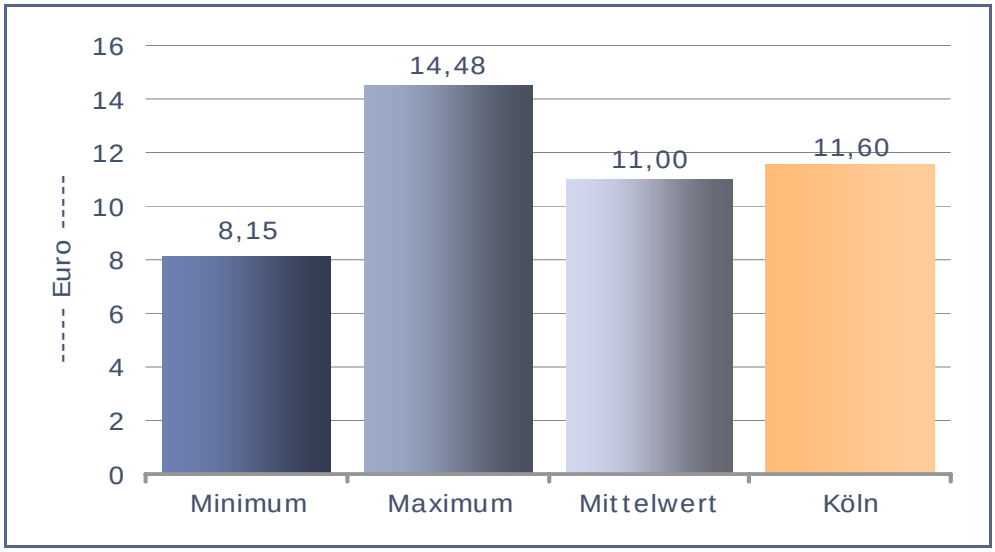
Quote der Versorgungsempfänger			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
12,23	26,25	17,60	13,71

Personalmanagement (Gesamtbetrachtung)

Um den finanziellen Ressourcenverbrauch in der Gesamtbetrachtung des Produktes Personalmanagement darzustellen, bilden wir die Kennzahl „Personalausgaben Personalmanagement je Einwohner“ ab. In diese Kennzahl fließen alle bereits abgebildeten Leistungen ein sowie diesen Leistungen nicht zuzuordnenden Ausgaben (Personal – Sonstiges).

Personalausgaben (Ist) Personalmanagement je Einwohner in Euro 2006	
	Personalausgaben
Personalmanagement insgesamt	**11.481.724**
Einwohner laut LDS zum 31.12.2006	989.766
Personalausgaben Personalmanagement je Einwohner	**11,60**

Personalausgaben Personalmanagement je Einwohner 2006



Köln erreicht bei diesem interkommunalen Vergleich der 23 kreisfreien Städte einen durchschnittlichen Wert. Dieser ist durch die Besonderheiten der Aufgabenerledigung im Produkt Personalmanagement bestimmt. In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die Vergleichswerte aller kreisfreien Städte zusätzlich in Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung der interkommunalen Eckwerte hinaus auch die Streuung der Kennzahlenwerte aufzuzeigen:

Klassierung „Personalausgaben (Ist) Personalmanagement je Einwohner“ in Euro		
6,00 – 9,00	9,01 – 12,00	12,01 – 15,00
4	12	7

Die Stadt Köln sollte die steuerungsrelevanten Kennzahlen für das Produkt Personalmanagement einsetzen, hierüber Zielgrößen definieren und die Aufgabenplanung daran ausrichten. Eine Reduzierung des Stellenvolumens in diesem Aufgabenbereich (insbesondere Personalabrechnung) sollte im Rahmen einer Überprüfung des Leistungsangebots erfolgen.

In der folgenden Übersicht wird die Potenzialberechnung der einzelnen Leistungen im Produkt Personalmanagement dargestellt:

Übersicht Potenzial Personalmanagement		
	Potenzial in Euro	
	absolut	**je Einwohner**
Personalabrechnung	1.245.399	1,26
Personalbeschaffung	0,00	0,00
Beihilfe	144.434	0,15
Personalbetreuung	1.729.021	1,75
Gesamtpotenzial	**3.118.854**	**3,16**

Aus diesem umfangreichen Gebiet des Personalmanagements mit insgesamt rund 11,5 Mio. Euro Personalausgaben werden hier nur exemplarisch auf den Ebenen mit interkommunal vergleichbaren Leistungsdaten Potenziale ermittelt. Die Stadt Köln sollte die Positionierung im interkommunalen Vergleich im Bereich Personalmanagement nutzen, um die Aufgaben und Organisationsstrukturen zu hinterfragen, Schnittstellen allgemein zu prüfen und die Prozesse zu analysieren.

Finanzmanagement

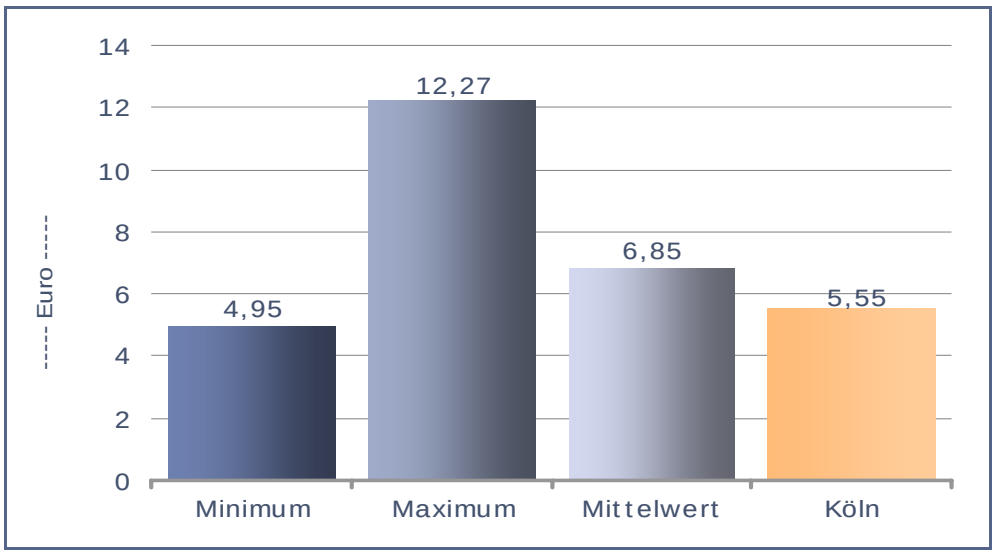
Das Finanzmanagement umfasst in unserer Betrachtung die Teilgebiete Kämmerei (Haushalt, NKF, Beteiligungen), Steuern und Abgaben, Kasse (Kern) sowie Kasse (Vollstreckung). Soweit möglich, bilden wir zu allen Teilgebieten aufgabenspezifische Kennzahlen; dort wo eine aufgabenspezifische Bezugsgröße nicht ermittelt werden konnte, erfolgt die Kennzahlenbildung auf einer höheren Aggregationsebene.

Abschließend erfolgt eine finanzwirtschaftliche Gesamtbetrachtung des Produktes Finanzmanagement. Hierzu bilden wir die Kennzahl „Personalausgaben (Ist) Finanzmanagement je Einwohner“ und stellen die Werte in den interkommunalen Vergleich. Die in den einzelnen Teilgebieten ermittelten Potenziale werden an dieser Stelle dann ebenfalls in einer Gesamtsumme einwohnerbezogen dargestellt. Sie geben somit Aufschluss darüber, inwieweit die Kommune durch die Realisierung dieser Potenziale die bisherige Positionierung im interkommunalen Vergleich positiv beeinflusst.

Kämmerei (Haushalt, NKF, Beteiligungen)

Die Personalausgaben für die Bereiche Haushalt, NKF und Beteiligungsmanagement werden zusammengefasst mit der Kennzahl „Personalausgaben (KGSt) Kämmerei je Einwohner“ dargestellt.

Personalausgaben (KGSt) der Kämmerei je Einwohner 2006



Klassierung „Personalausgaben Kämmerei je Einwohner“ in Euro				
4,75 – 6,25	6,26 – 7,75	7,76 – 9,25	9,26 – 10,75	10,76 – 12,27
9	8	5	0	1

Die Stadt Köln erreicht mit 82,23 vollzeitverrechneten Stellen und 5.489.080 Euro einen deutlich unterdurchschnittlichen Wert. Zur Einschätzung dieser Kennzahl ist zu erwähnen, dass in Köln am 01.01.2008 das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) eingeführt wurde. Für die Anpassung der Kosten- und Leistungsrechnung wurden sechs vollzeitverrechnete Stellen eingesetzt, davon sollen Teile aber wieder abgebaut werden. Nach der erfolgreichen Einführung des NKF soll eine neue Strukturierung der Kämmerei unter Berücksichtigung der geänderten Anforderungen erfolgen. Ob und in welchem Umfang sich die mit einer neuen Stellenbemessung verändert, bleibt abzuwarten.

Darüber hinaus muss das bisher schon bestehende Berichtswesen auf der Grundlage der umfassenden Kosten- und Leistungsrechnung den Anforderungen des NKF angepasst werden. Das neue Berichtswesen muss die steuerungsrelevanten Informationen für die Ämter, Dezernate und den Oberbürgermeister enthalten. Hierfür ist es zwingend erforderlich, dass dieses Steuerungsinstrument im engen Kontext mit allen Beteiligten entwickelt wird.

Die Stadt Köln verfügt zurzeit über 14 Rechnungsstellen, die den Dezernaten/Ämtern zugeordnet wurden. Durch eine Zentralisierung können sich weitere Einsparmöglichkeiten ergeben. Ein Vorteil einer derartigen Maßnahme besteht darin, dass betriebswirtschaftliches Know-How, über das die Kämmerei im Rahmen der Beteiligungsverwaltung verfügt, nur an einer Stelle vorgehalten werden muss. In einem ersten Schritt strebt die Kämmerei die Zentralisierung der Anlagenbuchhaltung an

Die Kennzahl wird wie folgt von der Personalintensität und der Stellenwertigkeit beeinflusst:

Personalintensität und Stellenwertigkeit im Produkt Kämmerei				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner	0,80	2,03	1,13	0,83
KGSt-Personalausgaben je Stelle	54.563	66.753	60.811	66.753

Bei der Personalintensität wird ein unterdurchschnittlicher Wert erzielt. Das Stellenniveau ist deutlich erhöht, im interkommunalen Vergleich wird der Maximalwert erzielt.

Für diesen Bereich wird kein Benchmark gebildet, da diese Aufgaben durch die Umstrukturierungen wegen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements gerade im Umbruch sind und das Produkt „Kämmerei“ sich in den 23 kreisfreien Städten sehr unterschiedlich darstellt. Der laufende Betrieb unter NKF-Bedingungen wir zukünftig interkommunale Vergleiche stärker strukturiert ermöglichen. Der Entwicklungsstand in 2006 wird hier als Momentaufnahme dargestellt und hiervon ausgehend Bezugsgrößen zu definieren und Vergleiche anzuregen und zu initiieren.

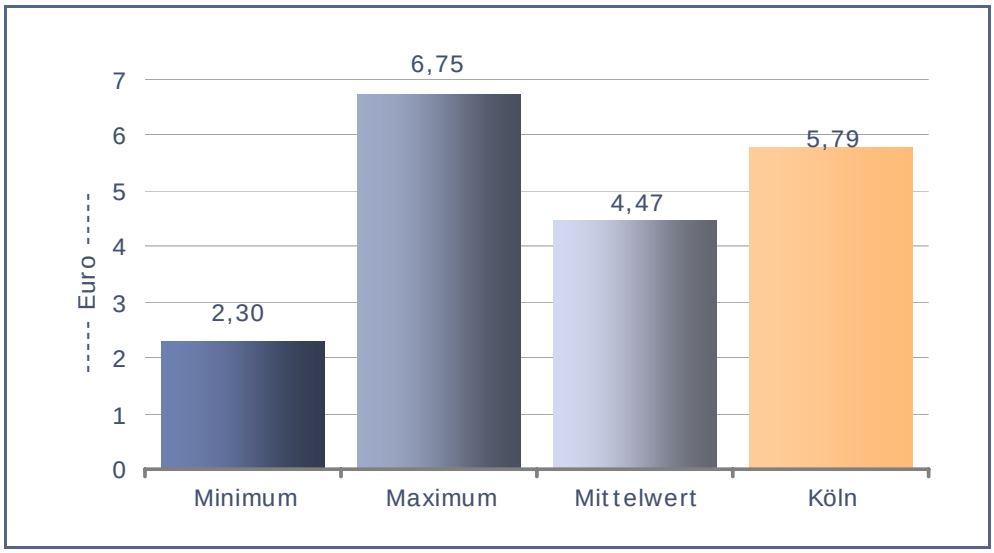
Steuern und Abgaben

Im Bereich Steuern und Abgaben erheben wir für den interkommunalen Vergleich die Kennzahl „Personalausgaben Steuern und Abgaben je Einwohner“. Für die Ermittlung der Personalausgaben legen wir die KGSt-Werte zugrunde.

Die im Rahmen der Prüfung vorgenommene Bezugsgrößenabfrage nach der Anzahl von Veranlagungen, Bescheiden und Steuer-/ Abgabepflichtigen war nach deren Erhebung und Analyse nicht geeignet, eine Vergleichbarkeit auf Leistungsebene abzubilden, da diese Einzelleistungen in den Kommunen sehr unterschiedlich numerisch erfasst werden. Eine direkte Vergleichbarkeit hätte eine weitere Differenzierung in der Leistungserbringung notwendig gemacht, die im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht mit vertretbarem Aufwand erhoben werden konnte.

Im Jahr 2006 positioniert sich die Stadt Köln mit ihrem Kennzahlenwert „Personalausgaben (KGSt) Steuern und Abgaben je Einwohner“ im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Personalausgaben (KGSt) Steuern und Abgaben je Einwohner 2006



Der Wert von 5,79 Euro ist durch die 118,08 vollzeitverrechneten Stellen mit 5.735.443 Euro KGSt-Personalausgaben bestimmt.

Als Hilfsmittel zur Einordnung der Werte werden die Ergebnisse aller kreisfreien Städte in Klassen abgebildet:

Klassierung „Personalausgaben Steuern und Abgaben je Einwohner“ in Euro				
2,00 – 3,00	3,01 – 4,00	4,01 – 5,00	5,01 – 6,00 -	6,01 – 7,00
4	5	4	8	2

Nicht alle Städte nehmen im Aufgabenbereich „Steuern und Abgaben“ das gleiche Aufgabenportfolio wahr, da in Teilbereichen Steuern- und Gebührenarten nicht (Zweitwohnungssteuer, Winterdienst) oder von Dritten erhoben werden (Gebührenerhebung wie Straßenreinigung, Schmutzwasser usw. durch Gesellschaften, Eigenbetriebe oder den Umweltbereich). Daher ist die Aussagekraft des Einwohnerbezuges eingeschränkt und berücksichtigt insbesondere nicht die erzielten Einnahmen und damit die Effizienz des Personaleinsatzes.

Das Aufgabenportfolio der Steuerabteilung im Kassen- und Steueramt der Stadt Köln umfasst sowohl die Steuerarten als auch Abgabearten. Hier werden die Grundsteuer, Gewerbesteuer, Vergnügungssteuer, Hundesteuer und die Zweitwohnungssteuer bearbeitet.

Neben den Steuerarten werden in der Steuerabteilung die Abwasserabgaben (Schmutz- und Niederschlagswasser), Straßenreinigung und Ab-

fallabgaben bearbeitet. Hier wird man für die Abfallwirtschaftsbetriebe Köln GmbH & Co. KG (AWB) und die Stadtentwässerungsbetriebe (STEB, Anstalt des öffentlichen Rechts) tätig. Diesem standen im Jahr 2006 Kostenerstattungen in Höhe von rund 1,3 Mio. Euro durch die STEB und 2,1 Mio. Euro durch die AWB entgegen.

Die Kennzahl wird durch die Personalintensität und die Stellenwertigkeit beeinflusst:

Personalintensität und Stellenwertigkeit „Steuern und Abgaben“				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner	0,44	1,32	0,86	1,19
KGSt-Personalausgaben je Stelle	46.604	57.427	51.792	48.573

Die Personalintensität liegt über dem Mittelwert. Die Stellenwertigkeit im Bereich Steuern und Abgaben ist dagegen unauffällig, hier erreicht Köln einen deutlich unterdurchschnittlichen Wert von rund 48.600 Euro.

Der überdurchschnittliche Wert bei der Kennzahl „Personalausgaben Steuern und Abgaben je Einwohner“ ist in einigen Besonderheiten bei der Aufgabenwahrnehmung in Köln gekennzeichnet:

- Betriebsprüfungen (sechs vollzeitverrechnete Stellen). Diesen Mitprüfungen (340 im Jahr 2006) stehen kassenwirksame Mehrergebnisse in Höhe von rund 3,5 Mio. Euro entgegen.

- Zweitwohnungssteuer (10,85 vollzeitverrechnete Stellen) wird erhoben.

- Steuerprozesse werden durch den Abteilungsleiter vertreten.

- Vergnügungssteuer geht über die anderer Städte hinaus und beinhaltet Tanzveranstaltungen gewerblicher Art; Striptease, Peepshows und Tabledances; das Ausspielen von Geld oder Gegenständen in Spielclubs und Spielkasinos; Veranstaltungen, bei denen Filme vorgeführt werden, die gezielte Einräumung der Gelegenheit zu sexuellen Vergnügungen in Bars, Sauna-, FKK- und Swinger-clubs; das Angebot sexueller Handlungen gegen Entgelt außerhalb der in Nr. 5 genannten Einrichtungen, zum Beispiel in Beherbergungsbetrieben, Privatwohnungen, Wohnwagen und Kraftfahrzeugen; Sex- und Erotikmessen.

- Ermittlungsaußendienst für die Hunde-, Vergnügungs- und Zweitwohnungssteuer (10,80 vollzeitverrechnete Stellen). Der Schwerpunkt lag und liegt bei der Ermittlung nicht versteuerter Hunde (1042), der Kontrolle ob die Hundesteuermarke getragen wird (436, hier wird bei wiederholtem Verstoß ein Bußgeldverfahren eingeleitet), der Ermittlung nicht erfasster Prostituierter (593) sowie nicht angemeldeter Spielautomaten (437 zuzüglich 239 auf Kirmessen) im Jahr 2006. Damit verbunden waren entsprechende Steuermehreinnahmen.

- Bautenkontrolle (eine vollzeitverrechnete Stelle). Hier stehen den rund 1.600 Kontrollen des Jahres 2006 rund 525.000 Euro Einnahmen entgegen.

Wir haben für den Bereich Steuern und Abgaben ebenfalls einen Benchmark, den Durchschnittswert der niedrigsten drei validen Werte, gebildet, der in obiger Grafik nicht enthalten ist. Dieser liegt bei 2,95 Euro. Hierin sind Städte berücksichtigt, die bei den bearbeiteten Steuer- und Gebührenarten (Grundsteuer, Gewerbesteuer, Hundesteuer, Vergnügungssteuer) über ein breites Spektrum verfügen. Insbesondere werden zahlreiche der in den kreisfreien Städten häufig zusammen mit den Grundsteuern erhobenen Gebühren (Straßenreinigung, Abfall, Abwasser) bearbeitet. Dieser Benchmark ist daher ausdrücklich zunächst als Orientierungspunkt deklariert, der helfen soll, die eigene Organisationsform einzuordnen. Hier sind die Besonderheiten Kölns (s. o.) nicht berücksichtigt.

Angesichts des Aufgabenportfolios des Bereiches Steuern und Abgaben in Köln lässt die Orientierung am definierten Benchmark und die Berücksichtigung der Besonderheiten vermuten, dass hier durch organisatorische Maßnahmen evtl. noch Potenziale vorhanden sind. Auf eine Quantifizierung dieses Potenzials wird jedoch ausdrücklich verzichtet. Es bedarf einer genaueren Betrachtung der Geschäftsprozesse, um hier Stellen- und damit Personalausgabeneinsparungen zu realisieren. Allerdings wurden in den Jahren 2005/2006 mehr als 2/3 des Aufgabenbereiches einer Überprüfung durch das Organisationsamt der Stadt Köln unterzogen. Ergänzend hierzu erfolgte in 2006 im Rahmen der Haushaltsstrukturanalyse eine organisatorische Betrachtung durch das Wirtschaftsprüfungsunternehmen Kienbaum. Optimierungsbedarfe ergaben sich hierbei nicht.

Um darüber hinaus einen Vergleich der Fallintensität und damit eine detaillierte Festlegung des Potenzials ggf. auch auf einzelne Aufgabenbe-

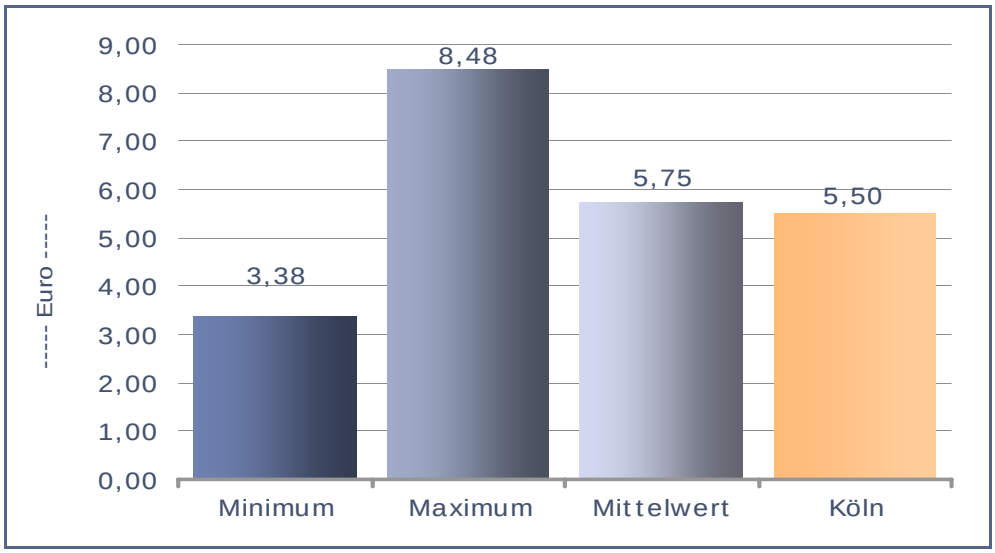
reiche vornehmen zu können, wäre der Vergleich aller 23 kreisfreien Städten anhand gleich erhobener Daten (Fallzahlen, Steuerpflichtige nach Steuern- und Gebührenarten, Anzahl Bescheide) wünschenswert. Wir regen an, im Zuge der Treffen der Leitungsmitarbeiter des Bereiches Steuern und Abgaben der kreisfreien Städte, Definitionen von Fallzahlen zu erstellen, um künftig leistungsbezogene interkommunale Vergleiche zu unterstützen.

Kasse (Kern)

In der Leistung Kasse (Kern) werden die Aufgaben der Kasse zusammengefasst, die nicht in den Aufgabenbereich der Vollstreckung fallen. Die Personalausstattung der Kasse (Kern) vergleichen wir mit Hilfe der Kennzahl „Personalausgaben Kasse (Kern) je Einwohner“, wobei wir hier für die Kennzahlenermittlung die KGSt-Personalausgaben heranziehen.

Im Jahr 2006 positioniert sich die Stadt Köln mit ihrem Kennzahlenwert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Personalausgaben (KGSt) Kasse (Kern) je Einwohner 2006



Der Kennzahlenwert der Stadt Köln ist aufgrund der 116,99 vollzeitverrechneten Stellen (inkl. Overhead) mit insgesamt 5.444.742 Euro Personalausgaben (KGSt) unterdurchschnittlich.

Die Kennzahl „Personalausgaben der Kasse“ wird wie folgt von der Personalintensität und der Stellenwertigkeit beeinflusst:

Personalintensität und Stellenwertigkeit Kasse (Kern)				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner	0,75	1,72	1,20	1,18
KGSt-Personalausgaben je Stelle	43.210	51.428	48.019	46.540

Die Personalintensität erreicht einen durchschnittlichen Wert. Die Stellenwertigkeit der Kasse (Kern) in Köln ist unauffällig. Das Aufgabenspektrum der Kasse in Köln geht über die Kernverwaltung hinaus, es werden für den Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS) und die ARGE fremde Kassengeschäfte wahrgenommen. Hierfür werden Verwaltungskostenbeiträge erstattet, im Jahr 2006 waren dies rund 12.500 Euro.

Hinsichtlich der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) haben wir im Rahmen der Prüfung unterschiedliche Projektstände in den kreisfreien Städten angetroffen, die u. a. auch die Personalausstattung der Kasse beeinflussen. Die Kennzahl „Personalausgaben Kasse (Kern)“ stellt insoweit nur eine Momentaufnahme des derzeitigen sehr unterschiedlichen Entwicklungsstandes in den kreisfreien Städten dar.

Für die kassenmäßige Verwaltung der Personenkonten wird das von der Stadt Köln entwickelte DV-Verfahren INDAFIN (Integrierte Datenverarbeitung Finanzwesen) eingesetzt. Es verwaltet einmalige und wiederkehrende Einnahmen und ist mit dem Online Buchungs- und Auskunftssystem CDBFA (Communale Datenbank Finanzwesen, Auskunft) verbunden. INDAFIN ist eine Speicherbuchführung im Sinne des § 24 GemKVO. Das Verfahren ist seit dem 01.01.1992 im Einsatz und wird seitdem ständig angepasst und optimiert. Die Sollbuchungen kommen bis auf wenige Einzelfälle durch automatisierte Veranlagungs- und Fakturierungsverfahren zustande. Die Ist-Buchungen kommen überwiegend durch die Verwendung der Dataclearingdaten der Sparkassen zustande. Durch eine periodisch wiederkehrende Auswertung des gesamten Kontenbestandes (Soll-Ist-Vergleich) werden fällige bzw. rückständige Forderungen auf den Personenkonten abgebucht bzw. beigetrieben und bearbeitungswürdige Kontenzustände (z.B. Reste und Überzahlungen) gemeldet. Im Rahmen des Soll-Ist-Vergleichs werden alle Personenkonten überprüft, ob sie ausgeglichen sind. Unter Berücksichtigung der Schonfrist werden die fälligen nicht bezahlten Beträge gemahnt, oder – soweit schon gemahnt – Vollstreckungsaufträge (automatisierte Weitergabe über Schnittstelle an das Vollstreckungsverfahren PhinAVV) erteilt. Hierbei werden die angefallenen Nebenforderungen (Mahngebühren, Säumnis-

zuschläge) ermittelt. Die Arbeitsergebnisse des Soll-Ist-Vergleichs werden anschließend in die Konten gebucht. Der Programmteil Jahresabschluss wertet den gesamten Kontenbestand stapelweise aus, ermittelt die neuen Kasseneinnahmereste und Überzahlungen und generiert entsprechende Buchungen zwecks Vortrags in das neue Haushaltsjahr.

Die im Rahmen der Prüfung vorgenommene Bezugsgrößenabfrage zu Buchungen und Zahlungsvorgängen war nicht geeignet, eine Vergleichbarkeit auf Leistungsebene abzubilden, da bislang für diesen Bereich keine einheitlichen Standards und Definitionen bestehen. Zudem ist das unter dem Begriff „Kasse Kern“ berücksichtigte Personal in den Städten unterschiedlich, da hier zumindest in den NKF-Städten und Städten mit Pilotbereichen unterschiedliche Stellenanteile für zentrale und dezentral wahrgenommen Aufgaben der Debitoren- und Kreditorenabteilung usw. enthalten sind.

Um den gewünschten Vergleich auf Leistungsebene vornehmen zu können, sollten interkommunal einheitliche Standards für Leistungskennzahlen in den Bereichen wie Zahlungsabwicklung und Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung usw. festgelegt werden. Hierbei sollten künftig neben den Kennzahlen für eine zentrale Organisationseinheit auch die dezentral buchenden Stellenanteile und Buchungen erhoben werden.

Informatorisch erfolgt nun die Darstellung der Spannbreite der vorliegenden Zahlungsvorgänge und Buchungen.

Spannbreite der Zahlungsvorgänge und Buchungen im Aufgabenbereich „Kasse (Kern)“			
	Minimum	Maximum	Köln
Zahlungsvorgänge	380.000	2.499.829	1.665.198
Buchungen	445.399	6.856.637	6.856.637

Verlässliche Vergleichsdaten für ein Benchmarking unter einheitlichen NKF-Strukturen, die eine Orientierung für diesen Bereich bieten könnten, liegen derzeit noch nicht vor. Aus unserer Sicht beeinflussen neben optimierten Prozessen und funktionaler IT-Unterstützung folgende Faktoren einen effektiven Personaleinsatz:

- hoher Anteil der Buchungen aus Vorverfahren,
- hoher Anteil an Lastschriftverfahren für regelmäßige Einzahlungen,

- geringer Anteil an manuellen Nacharbeiten bei Zahlungseingängen sowie
- geringer Anteil von Einzelnachfragen durch Bürger bei Mahnungen (aussagekräftige Mahnungen).

Die Grundlagen eines effektiven Personaleinsatzes sind mit in den Zielen der Kasse der Stadt Köln verankert:

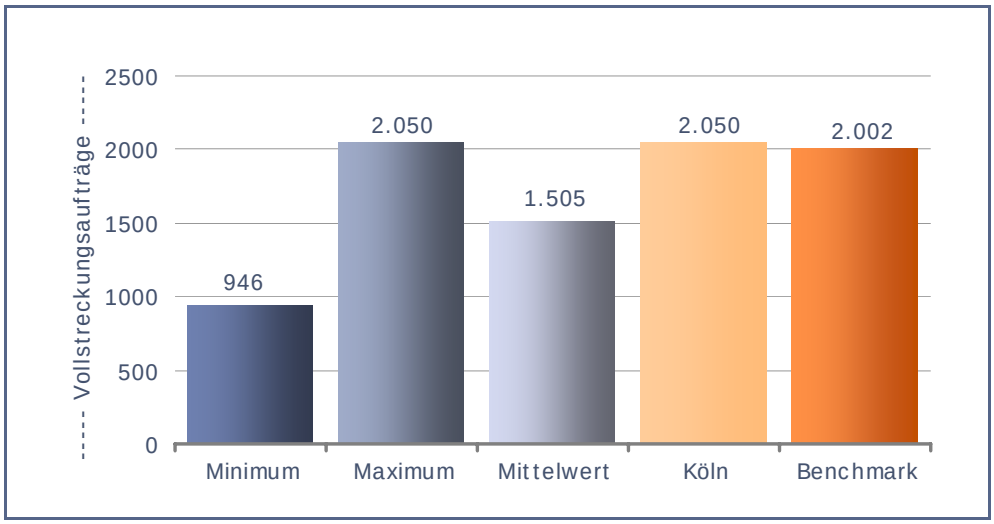
- hoher Grad der Automatisierung, möglichst wenig manuelle Sollstellungen,
- schneller Zahlungsverkehr (Mahnlauf spätestens nach 14 Tagen),
- ein ständig aktualisiertes Kassenverfahren (INDAFIN),
- Verjährungsüberwachung (keine Forderung älter als 15 Monate),
- für jede Abgabeart ein eigenes Girokonto und
- Schulung des Personals in den anordnenden Dienststellen.

Kasse (Vollstreckung)

In der Leistung Kasse (Vollstreckung) wird sowohl der Innendienst als auch der Außendienst (Vollziehungsbeamte) mit einbezogen. Für den interkommunalen Vergleich und die Ermittlung möglicher Potenziale im Bereich der Kasse (Vollstreckung) bilden wir die Kennzahl „Anzahl der abgeschlossenen Vollstreckungsaufträge je vollzeitverrechneter Stelle Kasse (Vollstreckung)“ ab. Zu dieser Bezugsgröße konnten uns 15 kreisfreie Städte Angaben liefern.

Auch die Intensität der Fallbearbeitung bei den Städten kann in so einem rein wirtschaftlichen Vergleich nicht berücksichtigt werden. Im Jahr 2006 positioniert sich die Stadt Köln mit ihrem Kennzahlenwert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

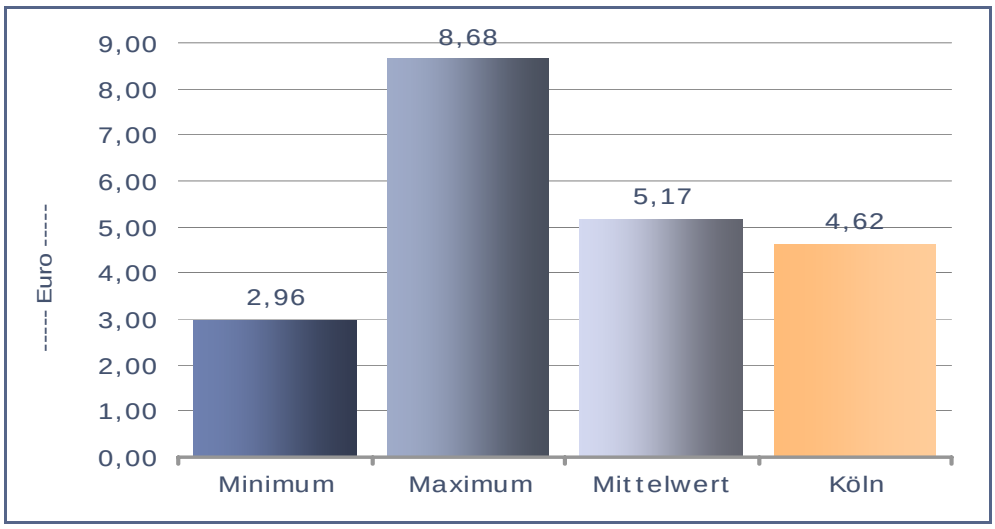
Anzahl der abgeschlossenen Vollstreckungsaufträge je vollzeitverrechneter Stelle 2006



Die Stadt Köln erreicht mit insgesamt 193.374 erledigten Vollstreckungsaufträgen und 94,32 vollzeitverrechneten Mitarbeitern (inklusive Overhead) einen Wert von 2.050 und damit den Maximalwert.

Im interkommunalen Vergleich der Kennzahl „Personalausgaben der Vollstreckung je Einwohner“ positioniert sich Köln mit 4.571.799 Euro Personalausgaben wie folgt:

Personalausgaben (KGSt) Kasse (Vollstreckung) je Einwohner 2006



Klassierung Personalausgaben (KGST) Vollstreckung je Einwohner			
2,96 – 4,49	4,50 – 5,99	6,00 – 7,49	7,50 – 9,00
8	9	3	3

Die Stadt Köln stellt mit 4,62 Euro einen unterdurchschnittlichen Wert der Vergleichsstädte. Schwankungen zwischen den jeweiligen Städten des interkommunalen Vergleichs können auch bedingt durch die Struktur der Kommunen bei der Arbeitslosen- und Verschuldungsquote der Privathaushalte sein. Die Kennzahl wird wie folgt von der Personalintensität und der Stellenwertigkeit beeinflusst:

Personalintensität und Stellenwertigkeit Kasse (Vollstreckung)				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner	0,64	1,77	1,05	0,95
KGSt-Personalausgaben je Stelle	45.245	52.233	48.772	48.471

Bei der Personalintensität wird ein unterdurchschnittlicher Wert bestätigt und beim Stelleniveau ergibt sich ein unauffälliger Wert im Bereich des Mittelwertes der Vergleichsstädte.

Besonderheiten in der Vollstreckung der Stadt Köln ergeben sich durch:

- Vollstreckung für Betriebskrankenkassen aufgrund öffentlich-rechtlicher Verträge (zwei vollzeitverrechnete Stellen). Hierfür erhält die Stadt Köln einen Verwaltungskostenbeitrag. Im Jahr 2006 betrug dieser rund 130.000 Euro.
- Clearingstelle für den Leistungsmissbrauch durch die Beschlagnahme von Vermögen (1,5 vollzeitverrechnete Stellen).
- 24-Stunden-Bereitschaftsdienst.
- Türöffnungen werden selbst durchgeführt (keine Kosten und Wartezeiten für Schlüsseldienste).
- Hohe Anzahl an Kfz-Stilllegungen (rund 500 im Jahr 2006) und Sachpfändungen (rund 8.000 im Jahr 2006).
- Amtshilfe im Umland von Köln (Nachbarkommunen), Erledigung der eigenen Amtshilfeersuchen und konzeptionelle Hilfe beim Aufbau von Vollstreckungsstellen.

Die Vollstreckungsstelle der Stadt Köln arbeitet in Form einer Universal-Vollstreckung, d. h. es gibt keine Trennung zwischen Innen- und Außendienst sondern es erfolgt eine ganzheitliche Aufgabenerledigung.

Eingesetzt wird das Vollsteckungsverfahren PhinAVV, eine zur Entwicklung durch die Stadt Köln in Auftrag gegebene Software. Hier erfolgt eine anteilige Rückerstattung der Entwicklungskosten an die Stadt beim Abschluss von Verträgen mit anderen Städten. Die Kostenrückvergütung für die Entwicklung der Vollstreckungssoftware betrug allein im Jahr 2006 rund 26.000 Euro.

Potenziale können im Bereich Vollstreckung grundsätzlich durch erhöhte Automatisierung (Reduzierung der manuellen Tätigkeiten) sowie Tourenplanung des Außendienstes erreicht werden. Durch Optimierung von Prozessabläufen und manuellen Arbeiten kann sich eine damit verbundene Verbesserung bei den Kennzahlenwerten ergeben. Durch die Bearbeitung mit PhinAVV (und einer ständigen Aktualisierung der Software) ist sowohl die Tourenplanung als auch der Grad der Automatisierung in der Vollstreckung der Stadt Köln als optimal zu bezeichnen.

Aufgrund der Werte der Stadt Köln kann keine Potenzialberechnung für die Vollstreckung vorgenommen werden, hier liegt die Stadt über dem durch die GPA NRW festgelegten Benchmark.

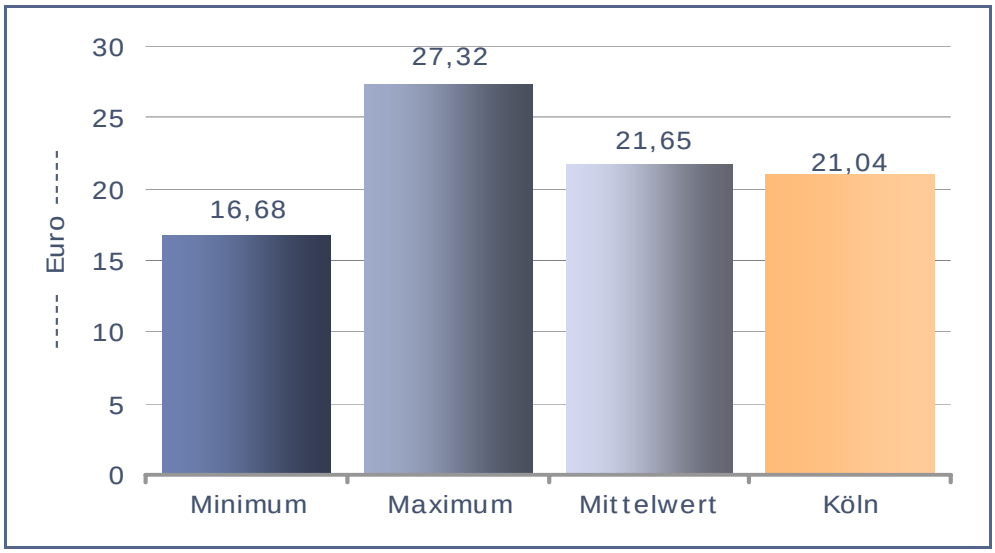
Finanzmanagement (Gesamtbetrachtung)

Um den finanziellen Ressourcenverbrauch in der Gesamtbetrachtung des Produktes Finanzmanagement darzustellen, bilden wir die Kennzahlen „Personalausgaben (Ist) Finanzmanagement je Einwohner“.

Personalausgaben (Ist) Finanzmanagement je Einwohner in Euro 2006	
Personalausgaben Finanzmanagement insgesamt	20.821.533
Einwohner laut LDS zum 31.12.	989.766
Personalausgaben Finanzmanagement je Einwohner	**21,04**
Ermitteltes Potenzial aus den Leistungen insgesamt	0
Ermitteltes Potenzial Finanzmanagement je Einwohner	**0**

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Köln mit ihrem Kennzahlenwert dabei wie folgt:

Personalausgaben (Ist) Finanzmanagement je Einwohner 2006



Die Stadt Köln erreicht im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Wert. In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die Vergleichswerte aller kreisfreien Städte zusätzlich in Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung der interkommunalen Eckwerte hinaus auch die Streuung der Kennzahlenwerte aufzuzeigen:

Klassierung „Personalausgaben (Ist) Finanzmanagement je Einwohner“ in Euro				
16,00 – 19,00	19,01–22,00	22,01–25,00	25,01–28,00	28,01-31,00
7	4	8	4	0

Anregungen zur Verbesserung dieser Kennzahl ergeben sich aus den Beschreibungen zu den einzelnen Leistungen. Die Optimierung der Geschäftsprozesse muss auch für das Finanzmanagement der Stadt Köln betrachtet werden. Die steuerungsrelevanten Kennzahlen sollten für die Personalbewirtschaftung eingesetzt werden, dafür müssen Zielgrößen definiert werden und die Aufgabenplanung muss darauf hin ausgerichtet werden. In anderen Gebieten ergeben sich deshalb sicher auch noch Potenziale. Im ersten Schritt ist dabei die umfängliche Erhebung und Definition der Fallzahlen notwendig.

Organisation

Der Oberbürgermeister verfügt über die Organisationshoheit. Grundsätzlich ist die Gesamtorganisation abhängig von den Aufgaben, der Art der Aufgabenwahrnehmung und deren Intensität. Eine grundsätzliche Aussage zur Organisation in übergeordneter Form lässt sich daher nur schwerlich treffen. Angesichts der Haushaltslagen in Nordrhein-Westfalen ist es jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass die kreisfreien Städte, wie auch kreisangehörige Städte und Gemeinden und die Kreise im Zuge und Sinne der Haushaltskonsolidierung bestrebt sind, die Organisation in jeglicher Ausgestaltung (Abläufe und Aufbau) zu optimieren. Aufbau- und Ablauforganisation beeinflussen sich gegenseitig und können somit nicht isoliert betrachtet werden.

Neben der Organisation, Strukturierung und Übersicht über die Maßnahmen den Aufbau und die Abläufe betreffend, bedarf es einer Einheit innerhalb der Verwaltung, die allgemein Regelungen vorbereitet und entwirft, um ein einheitliches Vorgehen innerhalb der Verwaltung zu gewährleisten und allgemeine Richtlinien für die Mitarbeiter und Vorgesetzen zur Orientierung zu geben. Diese Aufgaben werden in der Regel in der Organisationseinheit wahrgenommen. Neben routinemäßigen Aufgaben, wie z.B. die Erstellung, Anpassung und Aktualisierung allgemeiner Dienstanweisungen oder der Unterstützung und Erstellung von Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen, zeichnet sich diese Einheit durch Projektarbeiten aus. Diese sind zwar unter Umständen wiederkehrend, jedoch grundsätzlich befristet wahrzunehmen. So sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Geschäftsprozessoptimierungen in der Regel verwaltungsweite Projekte, die sich für eine gewisse Zeit auf ein Dezernat/ eine spezifische Organisationseinheit beziehen, zeitlich befristet und verfügen somit über einen fixen Endpunkt.

Bei der Stadt Köln werden die Aufgaben der Organisationsarbeit im Organisationsamt wahrgenommen. Die Erledigung dieser Aufgaben ist seit 2003 vollständig zentralisiert, zuvor kam es im Jahr 1995 zu einer Dezentralisierung der Organisation. Durch ein hohes Maß an Dezentralität bei der Organisation sind bei einer großen Stadtverwaltung eine Gesamtübersicht über Organisationsprojekte nicht gegeben, eine zentrale Koordination der einzelnen Projekte sowie eine städtische Gesamtstrategie so kaum steuerbar.

Feststellung

Im Rahmen einer transparenten Gesamtübersicht über Organisationsprojekte, einer zentralen Koordination sowie einer städtischen Gesamtstrategie ist die flächendeckende zentrale Organisation bei der Stadt Köln positiv zu bewerten.

Wenige Städte in Nordrhein-Westfalen sind, versuchsweise, zu einer dezentralen Organisation übergegangen, haben aber sehr schnell die negativen Auswirkungen dieser Organisationsform feststellen müssen:

- Die Wahrung gesamtstädtischen Interessen wurde durch eine an diese Dezentralität ausgerichtete Steuerung der Verwaltung erschwert. Die Stadtspitze und insbesondere die Organisationseinheit verlieren Steuerungsmöglichkeiten zur Durchsetzung und Einhaltung festgelegter gesamtstädtischer Interessen. Darüber hinaus kann es zu Zielkonflikten zwischen den gesamtstädtischen Interessen und denen der Dienststellen und Dezernate kommen („Ressortegoismus“), das Verständnis für übergreifende Notwendigkeiten verschwindet dann oft hinter dezernatsbezogenen Argumenten.

- Die Stadt verliert eine transparente Gesamtübersicht und es entstehen unklare Zuständigkeiten bei übergreifenden Themen. Bei ämter- und dezernatsübergreifenden Fragestellungen (z.B. zur Geschäftsprozessoptimierung) fehlt eine zentrale sachorientierte Betrachtungsweise als unabhängige Instanz sowie bei widerstrebenden Interessen ein unabhängiger Moderator. Die Folge können sehr lange Entscheidungswege bzw. eine Stagnation bei der Problemlösung sein.

- Einheitliche Standards waren nicht mehr gewährleistet, es kommt beispielsweise zu unterschiedlichen Aufbauorganisation und Stellenausstattungen in Abhängigkeit von der Budgetsituation, unterschiedlichen Geschäftsprozessen bei gleichen Aufgaben und zu keinem kostengünstigen standardisierten DV Einsatz. Es entsteht ein uneinheitliches Bewertungsgefüge, weil Stellenbewertungen sich wegen der dezentralen Handhabung der Geschäfts- und Dienstverteilung unterschiedlich entwickeln, die nicht mehr beeinflusst werden können.

- In den dezentralen Einheiten stehen aufgrund der Erfahrungen aus der täglichen Zusammenarbeit überwiegend weder ausrei-

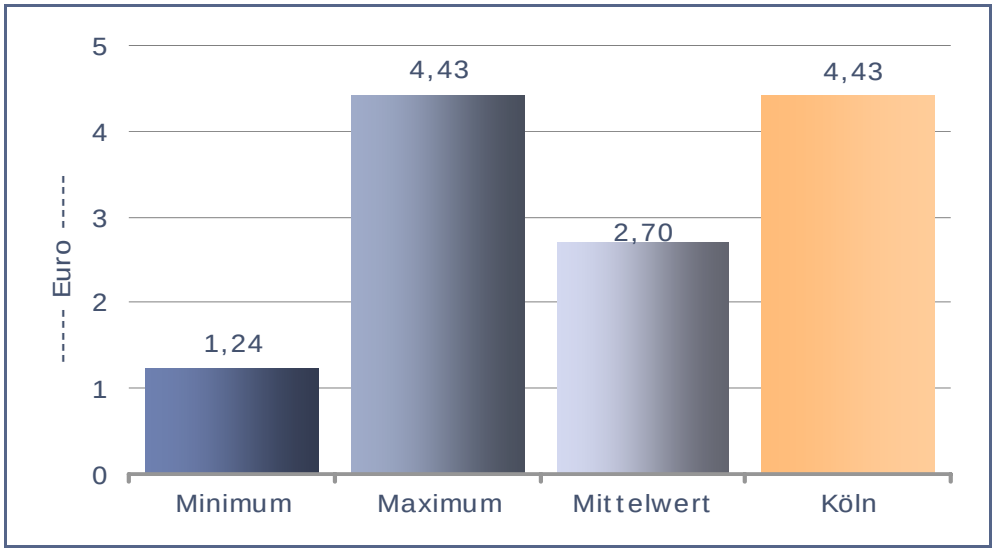
chende Kapazitäten noch Kenntnisse zur Wahrnehmung von Organisationsaufgaben zur Verfügung. Dies kann zu Stellenmehrungen führen oder aber kostenintensive Beauftragungen externer Berater zur Folge haben. Die zentrale Organisation ist damit in der Regel auch die kostengünstigere Organisationsform.

- Oft geht durch eine Dezentralisierung der Organisation die erworbene Organisationskompetenz der Organisatoren verloren. Es gibt keine systematische Aus- und Fortbildung der Organisatoren zur Qualitätssicherung, damit wird die Qualität der Organisationsarbeit spürbar sinken und eventuell nur durch kostenintensive externe Beratungsleistungen kompensierbar sein.

Im Zuge unserer Betrachtung der Organisationseinheiten der kreisfreien Städte konnten wir feststellen, dass im Wesentlichen gleiche oder ähnliche Aufgabeninhalte wahrgenommen werden. Die Qualität der wahrgenommenen Aufgaben ist dabei nicht Gegenstand unserer Betrachtung. Vielmehr war Ansatzpunkt der personelle Ressourceneinsatz in Stellenanteilen und damit verbundenen Personalausgaben in 2006.

Exemplarisch bilden wir an dieser Stelle die „Personalausgaben der Organisation je Einwohner“ ab, um die Beziehung möglicher finanzwirtschaftlicher Handlungsmöglichkeiten, die im folgenden an der Kennzahl „Personalausgaben der Organisation je Beschäftigen der Kernverwaltung“ orientiert dargestellt werden, zur übergeordneten Kennzahl mit Einwohnerbezug herzustellen.

Personalausgaben (Ist) der Organisation je Einwohner 2006



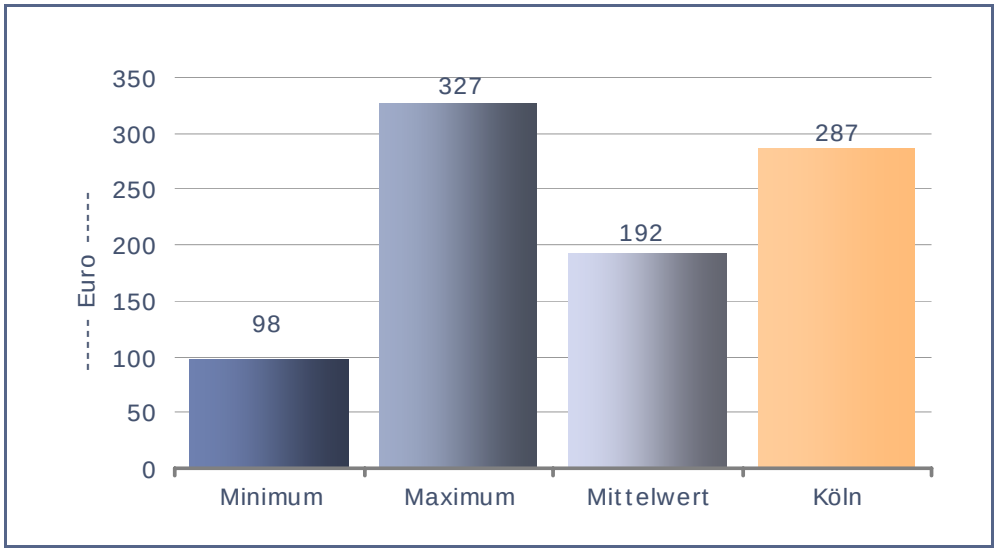
Bei dieser Kennzahl erreicht die Stadt Köln mit 66,32 vollzeitverrechneten Stellen und 4.382.087 Euro Personalausgaben den Maximalwert der Vergleichsstädte. Dieser Wert ist auch durch das erhöhte Stellenniveau (Stellenwertigkeit) in Köln beeinflusst, welches allerdings teilweise durch die Re-Zentralisierung der Organisation (es wurden hohe Bewertungen mitgebracht) entstanden ist.

Stellenwertigkeit Organisation				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
KGSt-Personalausgaben je Stelle	55.820	73.279	64.629	67.170

Bezugspunkt der Ermittlung finanzwirtschaftlicher Handlungspotenziale sind in folgender Kennzahl die Beschäftigten der Kernverwaltung. Das Aufgabenportfolio von Organisationseinheiten umfasst in der Regel diesen Personenkreis. Darüber hinaus gehende Aufgaben konnten innerhalb des Vergleichs, nicht zuletzt vor dem Hintergrund nicht vorhandener Fallzahlen, Tagewerkzahlen und ähnlichem bei den kreisfreien Städten nicht erfolgen. Somit mussten sowohl Beratungen und Untersuchungen in organisatorischen Fragen durch Dritte und die damit verbundenen Ausgaben unberücksichtigt bleiben, wie auch die Berücksichtigung weiterer Projekte unabhängig von den Stellen der Kernverwaltung (bspw. Projekte in Eigenbetrieben und/oder städtischen Töchtern).

Bezogen auf die Beschäftigten der Kernverwaltung (insgesamt 15.275) stellen sich die Personalausgaben der Organisation in Köln wie folgt dar:

Personalausgaben (Ist) der Organisation je Beschäftigten der Kernverwaltung 2006



Auch bei diesem interkommunalen Vergleich erreicht Köln einen deutlich überdurchschnittlichen Wert.

Die Besonderheiten in der Aufgabenwahrnehmung und der Organisationsform bei der Stadt Köln rechtfertigen die im interkommunalen Vergleich auffälligen Werte:

- Ausschließlich zentrale Aufgabenwahrnehmung der Organisation,
- Aufgabenwahrnehmung weit über die Kernverwaltung hinaus (z. B. für die Gebäudewirtschaft, Köln Tourismus, ARGE, Bühnen Köln, Stadtentwässerungsbetriebe, AWB),
- arbeitsintensive Projektarbeiten die bei anderen Vergleichstädten so nicht in der Organisation wahrgenommen wurden (z.B. Aufgabenanalysen/Betriebsdurchleuchtungen, Benchmarking-Projekte, Leitfäden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und GPO, make or buy-Regelwerke, Leistungsorientierte Bezahlung im TVöD, Krisenmanagement im Großschadensfall, Raumorganisation) und
- keine Beauftragung externer Berater durch das Organisationsamt und damit keine im Vergleich zu anderen Städten entstehenden Sachkosten.

Nicht eingeflossen in die Referenzwerte des interkommunalen Vergleichs ist die Bearbeitung in dezentralen Einheiten, das Ausmaß an Vergaben an Dritte und damit verbundene Sachkosten sowie die Breite und Tiefe der Aufgabenerledigung. Diese Kennzahl bietet deshalb auch nur eine grobe Orientierung, weil in vielen Städten ausschließlich die Kernverwaltung betreut wird. Aus diesen Gründen sind die Kennzahlenwerte von Köln nicht negativ zu werten.

Vor dem Hintergrund der teilweise als dramatisch einzuschätzenden Haushaltslagen in Nordrhein-Westfalen eröffnen sich Handlungsmöglichkeiten, weil oftmals auch Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung in dieser Organisationseinheit angesiedelt sind. Daher sind weniger ein pauschaler Sparzwang, als die Steuerung und zielgerichtete Strukturierung sämtlicher Tätigkeiten in diesem Zusammenhang wichtig.

Grundsätzlich sollen in Organisationseinheiten Überlegungen zu Jahresplanungen angestellt werden. Die Planung und Dokumentation fördert die Akzeptanz und Transparenz zu jedem Zeitpunkt eines Projektes. Insbesondere im Verhältnis zum jeweiligen Kunden (Verwaltungsvor-

stand und/oder Facheinheit) wird somit die Kommunikationslage günstig gestaltet.

Empfehlung

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung durch die GPA NRW in allen zehn Fachgebieten sollte Anlass für die Stadt Köln sein, eine Prioritätenliste für Organisationsuntersuchungen zu erstellen, die zentral im Organisationsamt koordiniert wird.

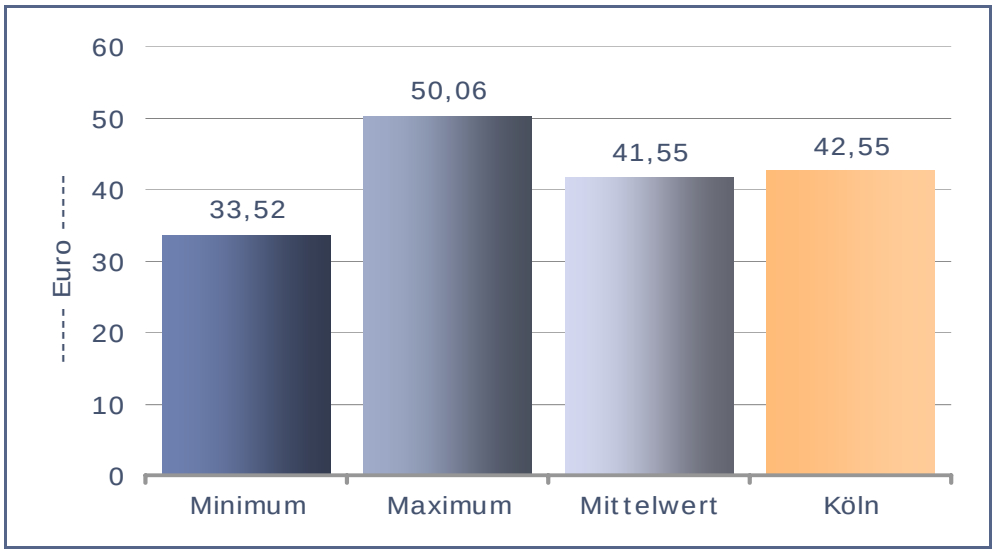
KIWI-Kennzahlen „Innere Verwaltung“

Mit der KIWI-Kennzahl „Personalausgaben Innere Verwaltung je Einwohner“ stellen wir die Gesamtsumme der Ist-Personalausgaben der betrachteten Produkte einwohnerbezogen dar. Als weitere Kennzahl im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit bilden wir auf einer hoch aggregierten Ebene die „Personalausgaben Innere Verwaltung je vollzeitverrechneter Stelle Kernverwaltung“ ab. Mit dieser Kennzahl werden die Personalausgaben der Inneren Verwaltung unabhängig von einer tatsächlich bestehenden direkten Leistungsbeziehung auf die vollzeitverrechneten Stellen der Kernverwaltung bezogen. Die Kennzahl stellt dar, in welcher Höhe die Stellen der Kernverwaltung jeweils durch die Personalausgaben der Inneren Verwaltung beeinflusst sind. Beide Kennzahlen werden in der Bewertung des Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit zusammengefasst.

Personalausgaben Innere Verwaltung in Euro 2006	
Personalausgaben Innere Verwaltung gesamt (Ist)	**42.111.670**
Einwohner laut LDS zum 31.12.	989.766
Vollzeitverrechnete Stellen Kernverwaltung Stichtag 30.06.2006	11.948,00
Personalausgaben Innere Verwaltung je Einwohner	**42,55**
Personalausgaben Innere Verwaltung je vollzeitverrechnete Stelle Kernverwaltung	**3.525**

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Köln mit den Kennzahlen wie folgt:

Personalausgaben (Ist) Innere Verwaltung je Einwohner 2006

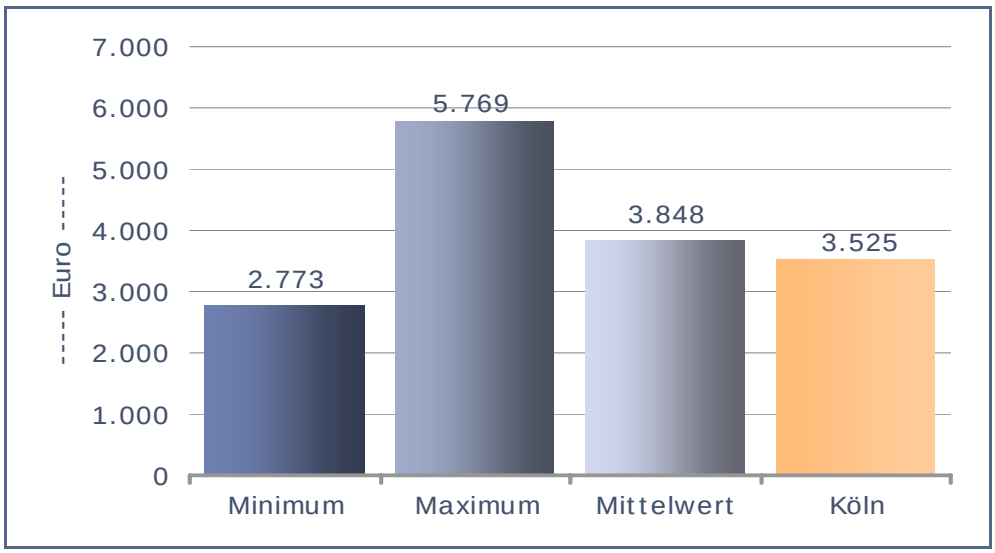


Bei der Betrachtung der Personalausgaben der Stadt Köln bezogen auf die Einwohner wird ein durchschnittlicher Wert erzielt. Dieser Wert ist auch abhängig vom Grad der Zentralisierung der Aufgaben bei der Stadtverwaltung in den einzelnen Bereichen der Inneren Verwaltung.

Klassierung Personalausgaben Innere Verwaltung je Einwohner - 2006				
33,50 – 37,00	37,01 – 40,50	40,51 – 44,00	44,01 – 47,50	47,51 – 52,00
7	2	5	5	4

Bezogen auf die vollzeitverrechneten Stellen der Kernverwaltung ergibt sich interkommunal folgendes Bild:

Personalausgaben (Ist) Innere Verwaltung je vollzeitverrechneter Stelle der Kernverwaltung 2006



Neben den Stellen in der inneren Verwaltung beeinflusst die Personalintensität der Kernverwaltung bzw. der Ausgliederungsgrad (wenn Aufgaben hierfür mitgemacht werden) diese Kennzahl. Die Stadt Köln erreicht hier einen unterdurchschnittlichen Wert.

KIWI-Bewertung

Die Ergebnisse aller bisher betrachteten Kennzahlen für das Jahr 2006 fließen in die Bewertung im „Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit“, kurz KIWI genannt, ein.

Ist-Situation

- Die Stadt Köln kann im Prüfzeitraum ab 2005 eine freie Spitze erwirtschaften. Im ersten Jahr nach Umstellung auf das NKF sieht der Haushaltsplan einen Überschuss von rund 15,5 Mio. Euro im Ergebnisplan vor. In den Folgejahren verschlechtert sich die finanzielle Situation und die Stadt wird bis 2011 ihre Ausgleichrücklage um rund 229 Mio. Euro reduzieren. Das Haushaltssicherungskonzept für das Jahr 2007 wurde durch die Bezirksregierung genehmigt. Mit der NKF-Einführung zum 01.01.2008 kann die Stadt Köln die Haushaltssicherung verlassen.

- Die Leistungskennzahlen in einigen Bereichen der „Inneren Verwaltung“ (z. B. Personalmanagement, Finanzmanagement) weisen trotz durchschnittlicher Werte auf Optimierungsmöglichkeiten und Potenziale hin.

- Die Stellenwertigkeiten liegen in einigen Bereichen der Inneren Verwaltung über den Mittelwerten (Rechnungsprüfung, Personalbetreuung, Kämmerei).

- Die Erhöhung der Datentransparenz (Ausweitung der Erfassung von Daten zur Bildung von Leistungskennzahlen) kann zu einer besseren Steuerungsqualität führen und ermöglicht dann auch den interkommunalen Vergleich wie auch den internen Vergleich innerhalb von Zeitreihen, künftig auf Ebene von Leistungen.

- Bei der Kennzahl „Personalausgaben Innere Verwaltung je Einwohner“ erreicht Köln einen im interkommunalen Vergleich durchschnittlichen Wert. Bei der Kennzahl „Personalausgaben Innere Verwaltung je vollzeitverrechneter Stelle der Kernverwaltung“ erreicht die Stadt einen unterdurchschnittlichen Wert.

Handlungsmöglichkeiten

Zur Verbesserung dieser Situation ergeben sich folgende Handlungsmöglichkeiten:

- Dezidierte Betrachtung der Aufbau- und Ablauforganisation vor dem Hintergrund der Effizienz und Effektivität. Eine flächendeckende aufgabenkritische Überprüfung des Leistungsspektrums sowie der bisherigen Standards sollte durch die Verwaltung erfolgen.

- Ausnutzung der altersbedingten Fluktuation zum Stellenabbau, um Potenziale zu erreichen.

- Analyse der Aufgabenbereiche im Hinblick auf die Produktivität – hier sollten weitere einheitliche Erhebungen (Fallzahl-Definitionen usw.) mit anderen Städten vorgeschaltet werden, um so künftig den interkommunalen Vergleich zu verstärken.

- Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung durch die GPA NRW in allen zehn Fachgebieten sollten deshalb auch Anlass sein, eine Prioritätenliste für Organisationsuntersuchungen zu erstellen.

- Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit, Nutzung von Kooperationen sowie Outsourcing (Vergabe an Externe nach Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen).

- Die aufgezeigten Potenziale in Höhe von rund 3,1 Mio. Euro absolut bzw. von 3,16 Euro je Einwohner jährlich in dem Aufgabenbereich Personalmanagement sollten mittel- bis langfristig umgesetzt werden. Hier wurden aber nur exemplarisch, auf den Ebenen mit interkommunal vergleichbaren Leistungsdaten, Potenziale ermittelt. In anderen Bereichen ergeben sich sicher auch noch Potenziale.

KIWI Bewertung

Unter Berücksichtigung der beschrieben Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahlen „Personalausgaben Innere Verwaltung je Einwohner“ und „Personalausgaben Innere Verwaltung je vollzeitverrechneter Stelle der Kernverwaltung“ in Köln mit dem Index 3.

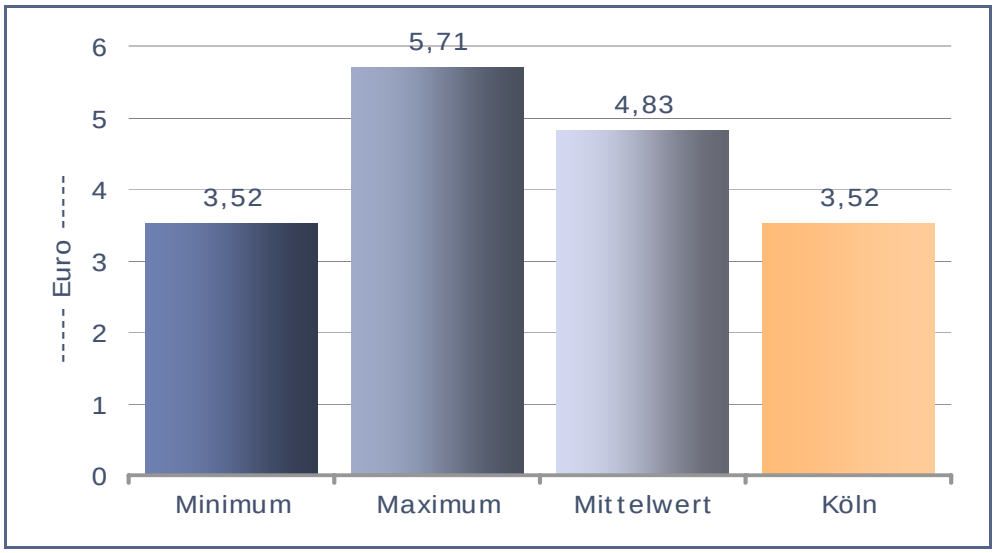
Politische Gremien

Politische Beratungs- und Entscheidungsprozesse sind arbeitsökonomisch gesehen nichts anderes als vor- und nachgelagerte Stufen der kommunalen Wertschöpfungskette. Vor diesem Hintergrund ist die Effektivierung der Rats- und Fraktionsarbeit eine Grundbedingung für die generelle Verbesserung der Politikqualität und damit der Lebensqualität in der Kommune. An dieser Stelle sollte sich auch die Stadt Köln die Frage stellen:

Muss ein guter „Rat“ teuer sein?

Die Kennzahl „Ausgaben der politischen Gremien je Einwohner“ stellt die Aufwandsentschädigungen und Fraktionszuwendungen (ohne geldwerte Leistungen) als Ausgaben der politischen Gremien dar. Im interkommunalen Vergleich mit Kommunen der gleichen Größenordnung - Städte über 400.000 Einwohner - positioniert sich die Stadt Köln für das Vergleichsjahr 2006 wie folgt:

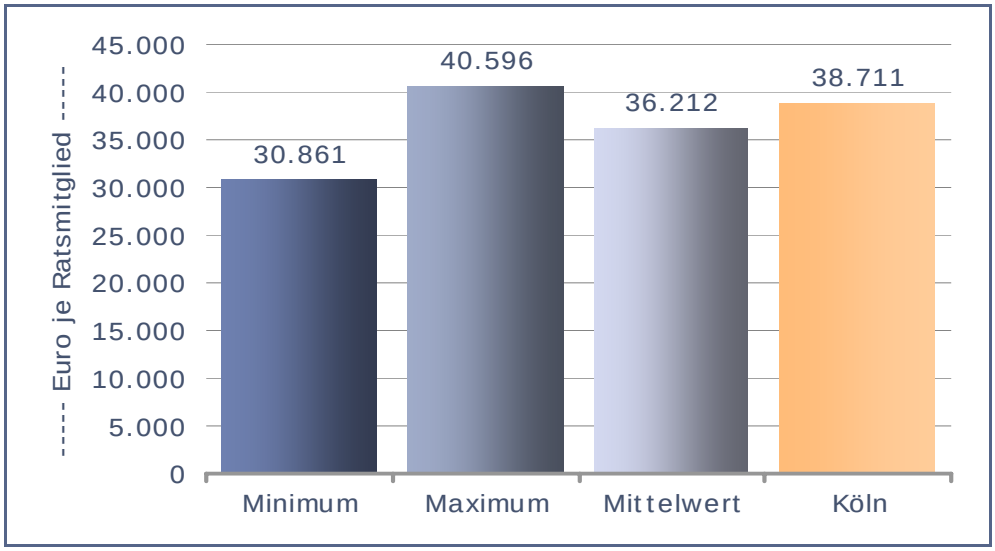
Ausgaben der politischen Gremien (über 400.000 Einwohner) je Einwohner 2006



Die Stadt Köln erreicht mit Ausgaben in Höhe von insgesamt 3.483.993 Euro (1.632.734 Euro Aufwandsentschädigungen und 1.851.259 Euro Geldleistungen Fraktionszuwendungen) den Minimalwert in der entsprechenden Größenordnung (fünf Vergleichsstädte). Dieser Wert ist durch die hohe Einwohnerzahl von Köln positiv beeinflusst.

Bezogen auf die Ratsmitglieder (90) ergibt sich für Köln folgender Wert:

Ausgaben für die Ratsarbeit je Ratsmitglied 2006 (über 400.000 Einwohner)



Hier wird ein deutlich überdurchschnittlicher Wert erzielt. Für Köln zeigt die Analyse der maßgeblichen Einflussmöglichkeiten folgende Ist-Situation und damit in verschiedenen Bereichen noch Optimierungspotenziale.

Darstellung der Einflussfaktoren und Optimierungsmöglichkeiten - Vergleich der 23 kreisfreien Städte NRW 2006 -			
Einflussmöglichkeit	Kennzahl/Größe	Bestehende Spannbreite	Köln
Mandatsreduzierung Rat	Anzahl der Mandatsreduzierungen	*0 – 6 Mandatsreduzierungen*	***0***
Reduzierung Anzahl der Bezirksvertretung	Anzahl der Bezirksvertretungen	*3 - 12*	***9***
Größe der einzelnen Bezirksvertretungen	Durchschnittliche Größe der Bezirksvertretungen	*13 – 19 Vertreter*	***19***
Reduzierung Anzahl der Bezirksvertretungen	Durchschnittliche Anzahl der Einwohner je Bezirksvertretung	*26.000 – 109.9740*	***109.974***
Reduzierung Sitzungen der Bezirksvertretungen	Anzahl der durchschnittlichen Sitzungen je Bezirksvertretung	*5,4 - 10,3*	***9,44***
Reduzierung der Ausschüsse	Anzahl der Ausschüsse	*10 - 21*	***21***
Reduzierung der Ausschusssitzungen	Anzahl der Ausschusssitzungen	*56 - 150*	***140***
Reduzierung Fraktionszuwendung	Fraktionszuwendung je Ratsmitglied	*2.828 – 23.488*	***20.570***
	Geldwerte Leistungen je Ratsmitglied	*0 - 19.500*	***8.964***

Darstellung der Einflussfaktoren und Optimierungsmöglichkeiten - Vergleich der 23 kreisfreien Städte NRW 2006 -			
Einflussmöglichkeit	Kennzahl/Größe	Bestehende Spannbreite	Köln
Verschiedene s.o. – auch Wechsel der Art der Pauschale	Aufwandsentschädigung (einschließlich Aufwendungen für Bezirksvertretungen) je Ratsmitglied	*8.629 – 18.405*	***18.141***

Beschlüsse zur Reduzierung von Ratsmandaten und Bezirksvertretungen, die Bildung von Ausschüssen usw. gehören zum Kern des Selbstverwaltungsrechts und stehen somit im Ermessen der politischen Entscheidungsträger. Insofern ist die tabellarische Aufstellung der Handlungsmöglichkeiten als Anregung zu verstehen. Wir verkennen nicht, dass Überlegungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit die demokratischen Entscheidungsprozesse nicht einschränken dürfen. Andererseits dürfen auch hier vor dem Hintergrund einer.

Aufwandsentschädigungen für die kommunalen Vertretungen gewährt die Stadt Köln gemäß der zweiten Variante des § 1 Abs. 2 Satz 1 Buchst.a der Entschädigungsverordnung NRW (EntschVO) als monatliche Pauschale plus Sitzungsgeld. Zuletzt wurde im Jahr 2003 in Köln eine Vergleichsberechnung der möglichen Varianten bei den Aufwandsentschädigungen gemacht und festgestellt, dass die ausschließliche Pauschale die günstigere ist.

Empfehlung

Die Stadt Köln sollte regelmäßige Vergleichsberechnungen bezüglich der beiden möglichen Varianten zur Gewährung von Aufwandsentschädigungen durchführen und dann auch die günstigere Variante für die Stadt wählen. Hierbei sollte auch der reduzierte Verwaltungsaufwand (Einsparung von Personalausgaben) zur individuellen Abrechnung der Sitzungsgelder (bei der ausschließlichen Pauschale) berücksichtigt werden.

Der Rat der Stadt Köln besteht aus 90 Ratsmitgliedern zuzüglich des Oberbürgermeisters. Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 Kommunalwahlgesetz (KWahlG) können Kommunen bis spätestens 15 Monate vor Ablauf einer Wahlperiode durch Satzung die Anzahl um zwei, vier oder sechs Mandate verringern.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Köln, auch vor dem Hintergrund einer Signalwirkung für notwendige Stellenreduzierungen im Verwaltungsbereich, von einer Reduzierung um sechs Ratsmandate Gebrauch zu machen.

Viele Städte haben im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung oder der Vorbereitung auf das NKF auch die Zuständigkeitsbereiche der Ausschüsse an die jeweilige Organisationsstruktur der Verwaltung (Ressortsystematik) angepasst. Eine Kooperation von Politik und Verwaltung mit denselben Zuschnitten ermöglicht Kommunikation auf Augenhöhe mit weniger Abstimmungs-, Koordinierungs- und Beratungsbedarf und schafft kürzere und schnellere Entscheidungswege. Die Stadt Köln hat im Jahr 2006 insgesamt 21 Ausschüsse vorgehalten und erzielt damit im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Im Rahmen einer Neuorganisation der Stadtverwaltung (Neuordnung von Fachdezernaten) sollte auf Dezernatsausschüsse (ein Ausschuss je Dezernat) umgestellt werden.

Empfehlung

Mögliche Optimierungen in der Ausschussstruktur könnten z. B. noch durch eine Zusammenlegung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung mit dem Sportausschuss erzielt werden. Der Wirtschaftsausschuss könnte mit dem Liegenschaftsausschuss zusammengelegt werden.

Der Stadtentwicklungsausschuss und der Verkehrsausschuss müssen nicht als eigenständige Gremien geführt werden und könnten zusammengeführt werden. Der Ausschuss für Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen könnte darüber hinaus dem Hauptausschuss angegliedert werden.

Darüber hinaus sollte eine Reduzierung der Ausschusssitzungen angestrebt werden.

Gemäß § 36 Absatz 1 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen ist für jeden Stadtbezirk eine Bezirksvertretung zu wählen. Die Stadt Köln hat insgesamt neun Bezirksvertretungen, bei der durchschnittlichen Anzahl der Einwohner je Bezirksvertretung erzielt wird damit ein guter Wert

erzielt. Absatz 2 regelt die Anzahl der Mitglieder in den Bezirksvertretungen (11 bis 19), die Mitglieder in den Bezirksvertretungen in Köln haben alle die maximale Mitgliederzahl. Bei der Größe der Bezirksvertretungen sind aus unserer Sicht deshalb Optimierungen möglich.

Zur Information bilden wir den Verdienstausfall gem. § 45 Gemeindeordnung NW im interkommunalen Vergleich ab:

Verdienstausfall (§ 45 GO NW) in Euro – Städte über 400.000 Einwohner				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
Regelstundensatz	7,50	11,00	9,10	10,50
Höchststundensatz	18,00	30,00	23,80	26,00

Köln liegt sowohl beim Regelstundensatz als auch bei dem Höchststundensatz über den interkommunalen Mittelwerten.

Potenziale und Fazit

In der folgenden Grafik ergibt sich zusammengefasst eine Übersicht über Potenziale in den einzelnen Produkten und Leistungen der „Inneren Verwaltung“.

Übersicht Gesamtpotenzial Innere Verwaltung		
	Potenzial in Euro	
	absolut	**je Einwohner**
Personalmanagement		
Personalabrechnung	1.245.399	1,26
Personalbeschaffung	0,00	0,00
Beihilfe	144.434	0,15
Personalbetreuung	1.729.021	1,75
Finanzmanagement		
Kasse (Vollstreckung)	0	0,00
Gesamtpotenzial	**3.118.854**	**3,16**

In den einzelnen Produkten und Leistungen der Stadt Köln ergibt sich ein Gesamtpotenzial von rund 3,1 Mio. Euro bzw. 3,16 Euro je Einwohner.

Aber auch die darüber hinaus in diesem Bericht dargestellten Bereiche sowie die Arbeit für politische Gremien zeigen im interkommunalen Vergleich Unterschiede auf, so dass auch in einigen Bereichen eine Personalreduzierung bzw. bei der Ratsarbeit eine Sachaufwandsreduzierung geprüft werden sollte.

Die durch diesen interkommunalen Vergleich auf Basis von Kennzahlen ermittelten Potenziale ersetzen keine von der Stadt Köln im Anschluss an diese überörtliche Prüfung durchzuführende differenzierte Betrachtung (Aufgabenkritik, Standards, Besonderheiten), prozessorientierte Untersuchungen, Effizienzmessungen und Entscheidungen der Stadt über die Umsetzung der Konsolidierungsmöglichkeiten.

Der interkommunale Vergleich für Köln liefert Hinweise für auffällige Personalausstattungen und damit mögliche Konsolidierungspotenziale bzw. unterstützt bereits bestehende eigene Planungen zur Personalreduzierung in den einzelnen Bereichen.

Fazit

Im Prüfgebiet „Innere Verwaltung“ werden in Köln insgesamt rund 42,1 Mio. Euro Personalausgaben betrachtet. Im interkommunalen Vergleich der Personalausgaben der „Inneren Verwaltung“ wird bezogen auf den Einwohner ein durchschnittlicher Wert erzielt. Aus diesem umfangreichen Gebiet werden exemplarisch auf den Ebenen mit interkommunal vergleichbaren Leistungsdaten Potenziale ermittelt, diese sollten insbesondere durch Betrachtungen von Prozessen überprüft werden. In den einzelnen Produkten und Leistungen der Stadt Köln ergibt sich ein Gesamtpotenzial von rund 3,1 Mio. Euro.

Bei den „Personalausgaben der Rechnungsprüfung je Einwohner“ erreicht Köln mit rund 4,3 Mio. Euro einen durchschnittlichen Wert im interkommunalen Vergleich. Eine strategische Prüfungsplanung sowie der Beginn der risikoorientierten Prüfung unterstreichen diesen Wert.

Die Bearbeitung von juristischen Angelegenheiten findet nicht ausschließlich im Rechts- und Versicherungsamt der Stadt Köln statt, sie ist von hoher Dezentralität gekennzeichnet. Die Stadtverwaltung sollte unbedingt eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchführen, dafür ist es erforderlich Transparenz über die beschäftigten Juristen zu erlangen. Unter Berücksichtung von Steuerungsaspekten und der Erzielung von Synergien, sollte eine

Fazit

grundsätzliche Entscheidung über eine Zentralisierung oder die Beibehaltung der dezentralen Strukturen erfolgen.

Im Personalmanagement zeigen sich, bei einem Personalausgabevolumen von rund 11,5 Mio. Euro, bei den Leistungskennzahlen Werte, die im Bereich Personalabrechnung und Personalbetreuung noch Handlungsmöglichkeiten eröffnen.

Im interkommunalen Vergleich des Produktes „Finanzmanagement“ wird bei der Stadt Köln mit Personalausgaben in Höhe von rund 20,8 Mio. Euro im Vergleich ein durchschnittlicher Wert erzielt. Bei der Intensität der Fallbearbeitung im Bereich der Vollsteckung wird im Städtevergleich ein optimaler Wert erzielt.

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung durch die GPA NRW in allen zehn Fachgebieten sollte Anlass sein, für das Organisationsamt eine Prioritätenliste für Untersuchungen zu erstellen, die zentral koordiniert wird. Im Rahmen einer transparenten Gesamtübersicht über Organisationsprojekte sowie einer städtischen Gesamtstrategie ist die flächendeckende zentrale Organisation bei der Stadt Köln positiv zu bewerten.

Im interkommunalen Kennzahlenvergleich der Ausgaben der politischen Gremien, bezogen auf die Einwohner, erreicht die Stadt Köln mit rund 3,5 Mio. Euro in ihrer Größenklasse den Minimalwert. Bezogen auf die Ratsmitglieder wird ein überdurchschnittlicher Wert erzielt, den es zu verbessern gilt. Mögliche, allerdings überwiegend von der politischen Vertretung selbst zu treffende Optimierungsentscheidungen, wie z. B. eine weitere Verringerung der Ratsmandate, die Zusammenlegung von Ausschüssen oder der Wechsel in der Auszahlung der Aufwandsentschädigungen auf die ausschließliche Pauschale sollten angegangen werden.

Jugend

Vorbemerkung

Inhalte, Ziel und Methodik

Gegenstand der Prüfung im Bereich Jugend sind das Jugendamt insgesamt und insbesondere die erzieherischen Hilfen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) und die Tagesbetreuung für Kinder nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder in Nordrhein-Westfalen (GTK).

Bei der Prüfung der Leistungen nach dem SGB VIII und dem GTK wurden auf der Grundlage der ermittelten Grund- und Kennzahlen die Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung analysiert und bewertet. Ziel war es, Anregungen zu geben und Einsparpotenziale aufzuzeigen, die zu Verbesserungen führen können.

Um eine landesweit einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten, wurden die Erhebungen mittels standardisierter Interview- und Datenerhebungsbögen durchgeführt. An Unterlagen standen neben den Haushaltsplänen, Jahresrechnungen und Betriebskostenabrechnungen der Tageseinrichtungen weitere interne Daten, wie z. B. Rats- und Ausschussvorlagen, Geschäfts-, Finanz- und Leistungsstatistiken, Projektberichte, Jugendhilfe- und Kindergartenbedarfsplanungen, Maßnahmenprogramme und Erfahrungsberichte, Berichte des Rechnungsprüfungsamtes sowie Satzungen und Dienstanweisungen zur Verfügung.

Kennzahlen

Im landesweiten Vergleich der kreisfreien Städte wurden die gebildeten Kennzahlen verglichen. Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit werden die Spitzenkennzahlen „Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner“, „Zuschussbedarf der Hilfen zur Erziehung je Einwohner“, „Ausgaben der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall“, „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner“ und „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz“ abschließend bewertet.

Unsere Empfehlungen und die hiermit einhergehenden Potenziale orientieren sich bei den Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen nicht am landesweiten Mittelwert, sondern an einem einheitlich festgelegten Benchmark.

Hilfe zur Erziehung

Nach § 27 SGB VIII haben Personensorgeberechtigte bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung. Zuständig für die Erfüllung dieses Anspruches ist der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die Stadt Köln. Die sachliche und örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus den §§ 85 und 86 SGB VIII.

Die Ausgabenentwicklung im Abschnitt 45 – Jugendhilfe nach SGB VIII - wird im Finanzvolumen maßgeblich durch die Unterabschnitte 455 – Hilfe zur Erziehung nach den §§ 27 bis 35 SGB VIII – und 456 – Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfe für junge Volljährige, Inobhutnahme nach den §§ 35 a, 41, 42 und 43 SGB VIII – geprägt.

Für die folgenden Darstellungen wurden die Ergebnisse der Jahresrechnungen 2003 bis 2006 nach haushaltsrechtlicher Gliederung und Gruppierung herangezogen, um eine landesweite Vergleichbarkeit der Kennzahlen herstellen zu können.

Zur Darstellung der Entwicklung der Angebote der Hilfen zur Erziehung wurden Kennzahlen gebildet, die die Entwicklung von Ausgaben nach einzelnen Hilfearten dokumentieren.

Organisation und Steuerung

Das Jugendamt der Stadt Köln erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen der Hilfen zur Erziehung folgende Bewertungen auf einer Skala von 1 bis 5[1]:

Anforderungen an die Steuerung der Hilfen zur Erziehung Analyse und Bewertung	
Anforderung	**Bewertung**
Die Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familie hat Priorität und kommt in Form des Vorrangs ambulanter und auf das Familiensystem gerichteter Hilfen zum Ausdruck, die kontinuierlich fortentwickelt wird und deren Anteil an den Hilfefällen insgesamt steigt.	5
Im Rahmen der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII werden Ziele, Maßnahmen zur Zielerreichung und die Überprüfung der Zielerreichung im Einzelfall vereinbart. Die fachliche und zeitliche (6 Wochen bis 3 Monate) Konkretisierung von Zielen und Maßnahmen zur Zielerreichung ist wesentlicher Indikator zur Messung der Wirksamkeit der Hilfen.	5
Die Erziehungsberatungsstellen sind an Hilfeplangesprächen beteiligt und erbringen in Hilfeplanprozessen für das Jugendamt familientherapeutische Leistungen. Dabei werden Sie als Auftragnehmer tätig, Leistungskontingente sind vertraglich vereinbart und werden im Rahmen der Förderung der Erziehungsberatungsstellen Einzelfall bezogen vergütet.	4
Das Jugendamt kann regionale Budgets für die Leistungen der Jugendhilfe bilden. Damit kann eine sozialraumorientierte Angebotsentwicklung gefördert werden, in der durch infrastrukturelle Maßnahmen die Lebenssituation von Kindern, Jugendlichen und Familien so verbessert wird, dass einschneidende und kostenintensive Hilfen vermieden werden können (Prävention).	3
Die Vollzeitpflege ist als Alternative zur Heimerziehung stark ausgeprägt, neben Pflegefamilien bieten eigene Konzepte sozialpädagogischer Pflegefamilien Möglichkeiten der Aufnahme von Kindern in multiplen Problemlagen und im Alter von 6 bis 12 Jahren. Bereitschaftspflegefamilien sichern die Notwendigkeit kurzfristig erforderlicher Fremdaufnahmen (anstatt kostenintensiver Aufnahme oder Clearinggruppen in Heimen).	4
Reintegrationskonzepte werden gezielt eingesetzt, um Kinder mit Rückführungsaussichten in die Familie zu reintegrieren. Leistungen des Heimträgers, die auf die Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit der Familien ausgerichtet sind, werden gesondert vergütet.	5

Die Bewertungen werden wie folgt begründet:

Förderung der Erziehungsfähigkeit

Die Leistungen der Hilfe zur Erziehung werden in der Stadt Köln auf die Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familien hin ausgerichtet. Die kontinuierliche Fortentwicklung flexibler ambulanter Hilfen sowie präventiver Leistungen in den Bezirken und sozialen Diensten haben eine hohe Priorität in der Angebotsentwicklung.

[1] nicht erfüllt = 1; ansatzweise erfüllt = 2; teilweise erfüllt = 3; überwiegend erfüllt = 4; vollständig erfüllt = 5

Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII

Die zum Ausbau ambulanter Hilfen erforderlichen Steuerungsleistungen des Jugendamtes im Rahmen der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII werden in vorbildlicher Weise durchgeführt.

Leistungen der Erziehungsberatungsstellen

Die Inanspruchnahme der Leistungen der Erziehungsberatungsstellen, die vom Auftrag her ebenso wie die Jugendämter die Erziehungsfähigkeit der Familien stärken sollen, ist in der Stadt Köln bereits gängige Praxis. In den Hilfeplanverfahren werden diese Leistungen im Einzelfall genutzt, in Fallkonferenzen wird die Fachkompetenz der Erziehungsberatung einbezogen. Es erfolgt jedoch keine einzelfallbezogene Vergütung, stattdessen wird ein Betriebskostenzuschuss in Höhe von 70 Prozent gewährt. In erster Linie bieten die Erziehungsberatungsstellen jedoch Niederschwelliege Hilfen im Rahmen der Prävention (außerhalb von Erziehungsberatungsfällen nach § 36 SGB VIII) an.

Prävention

Die fachliche Diskussion um Sozialraumkonzepte und die Bildung sozialräumlicher Budgets zur Stärkung von Prävention und Wirksamkeit der Leistungen befindet sich bei der Stadt Köln derzeit im Aufbau. Präventive Leistungen sind eine wesentliche Voraussetzung zur Früherkennung von Gefährdungssituationen und der Vermeidung hilfeplangestützter und kostenintensiver Leistungsprozesse. Dies hat die Stadt Köln auch erkannt und erzielt bei der Präventionsarbeit bereits gute Erfolge. In den einzelnen Bezirken entwickelt der soziale Dienst in Kooperation mit den Jugendzentren gezielt Maßnahmen die im Vorfeld erzieherischer Hilfen wirken (z.B. Projekte mit Alleinerziehenden, Jugendliche an der Schwelle zu Intensivtätern). Für diese präventiven Maßnahmen stehen jedoch derzeit lediglich drei Euro pro Jugendeinwohner und pro Jahr zur Verfügung.

Vollzeitpflege

Die Vollzeitpflege als fachliche und wirtschaftliche Alternative zur Heimerziehung wird als Eigenleistung in der Fachberatung Pflegekinderwesen sowie als Angebot im Leistungsverbund mit freien Trägern der Jugendhilfe organisiert. Das Angebot der Vollzeitpflege (auch Bereitschaftspflegestellen) ist konzeptualisiert und differenziert. Eine stärkere Ausprägung von Angeboten für Kinder bis zum 12. Lebensjahr in sozialpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien und die Erhöhung des Bestandes an Bereitschaftspflegen bieten Möglichkeiten der Weiterentwicklung. Die Akquirierung und Schulung von sozialpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien wird auch massiv betrieben. Die Akquirierung wird jedoch durch die für eine Großstadt typischen Intensivfälle und der damit verbundenen besonders hohen Anforderungen an die Qualifizierung der Pflegepersonen erschwert. Dennoch konnte die Stadt Köln vom Jahr 2004 an die sinkende Anzahl der Vollzeitpflegeplätze stoppen. Im Betrachtungszeitraum 2004 bis 2006 konnte der Anteil der Vollzeitpflegefälle somit um rund 17,9 Prozent ausgebaut werden. Hier ist ersichtlich, dass sich die organisatorische Trennung der Aufgabengebiete Vollzeitpflege und Tagespflege bewährt hat. Auf Grund dieser Spezialisierung des Pflegekinderdienstes konnte sowohl eine qualitative als auch eine quantitative Steigerung erzielt werden.

Reintegration

Reintegration wird als Aufgabe und Anforderung der Gestaltung von Hilfeplanprozessen (Eingangsdiagnostik, Einschätzung und Bewertung von Reintagrationsperspektiven) thematisiert und ist sowohl Gegenstand der täglichen Interaktion als auch der fortschreitenden Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Sozialen Dienstes. Darüber hinaus wurden im Jahr 2006 vier Stellen mit der Aufgabe der Rückführung geschaffen. Diese Stellen sind in den städtischen Familienberatungsstellen angesiedelt und decken alle Bezirke ab. Mit dieser Maßnahme konnten bereits große Erfolge bei der Rückführung erzielt werden.

Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung (einschl. der Eingliederungshilfe) je Einwohner verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall verdeutlichen den Mitteleinsatz des Jugendsamtes, um im Einzelfall die Ziele erzieherischer Hilfen zu erreichen.

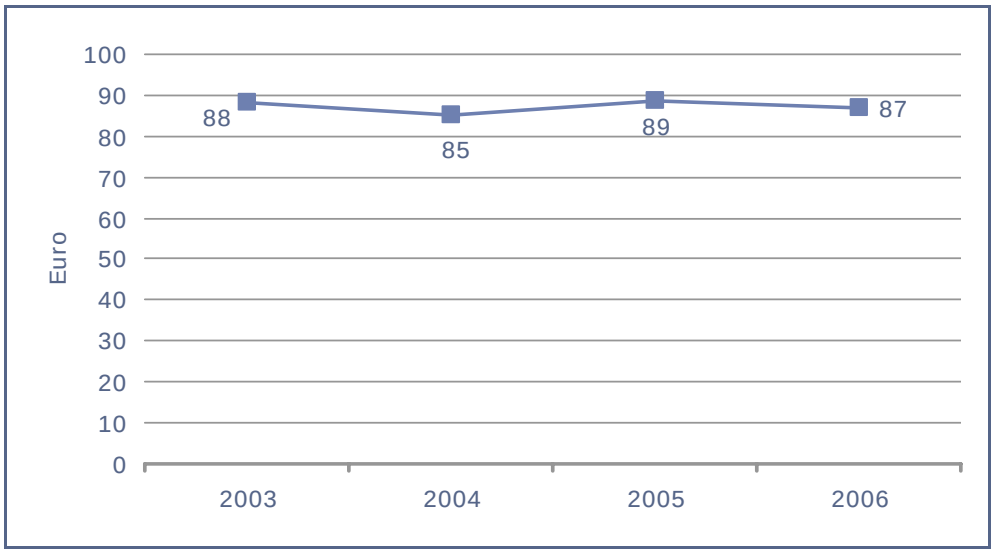
Den Zuschussbedarf und die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung ermitteln wir auf Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse der Unterabschnitte 455 und 456.

Die Rechnungsergebnisse werden sachlich nach der Gliederungs- und Gruppierungsverordnung bereinigt. Ferner werden innere Verrechnungen, Abschreibungen, Instandhaltung und Bewirtschaftung sowie Personalkosten bereinigt, um landesweit eine weitestgehend vergleichbare Datenbasis zu schaffen.

Darstellung der Ist-Situation

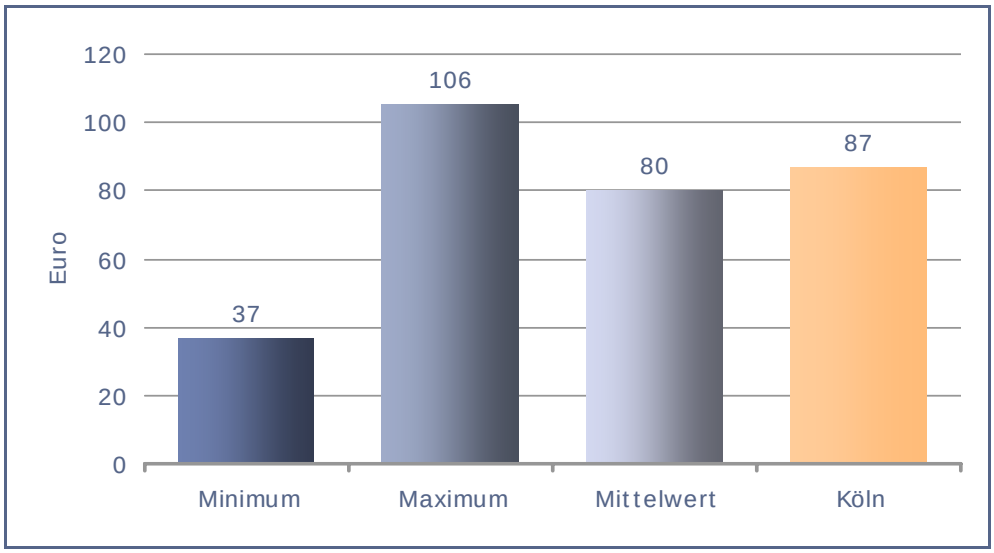
Im Jahr 2006 liegt der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung bei insgesamt 85.900.495 Euro und bei 87 Euro je Einwohner. Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung ist in den Jahren 2003 bis 2006 auf Grund gezielter Steuerung sehr konstant:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner



Im interkommunalen Vergleich 2006 positioniert sich Köln wie folgt:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

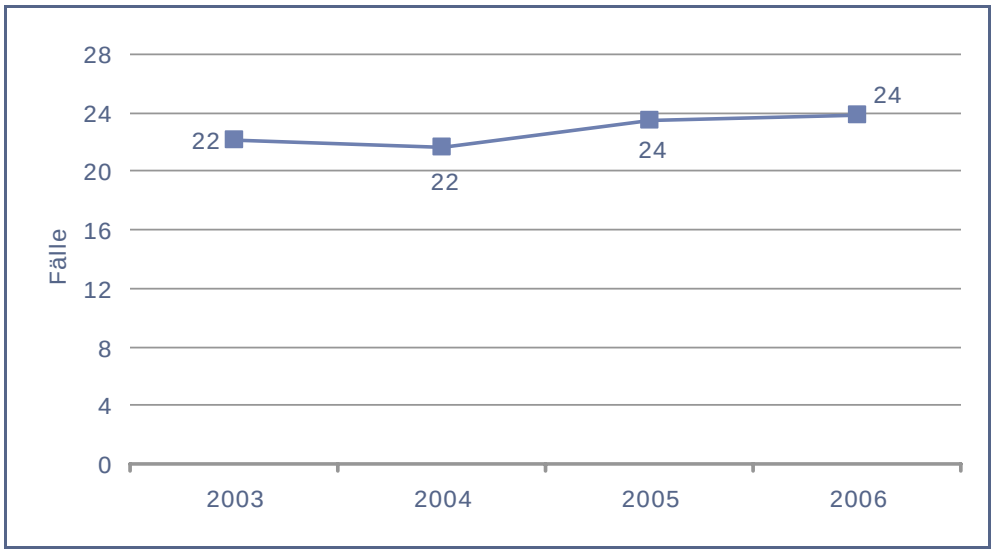
Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner in 2006 in Euro und Klassen				
Unter 50	50 bis 65	66 bis 80	81 bis 95	96 bis 106
1	4	4	8	5

Beeinflusst wird der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung durch

- die Leistungsdichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 EW unter 21 Jahren) und
- die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall.

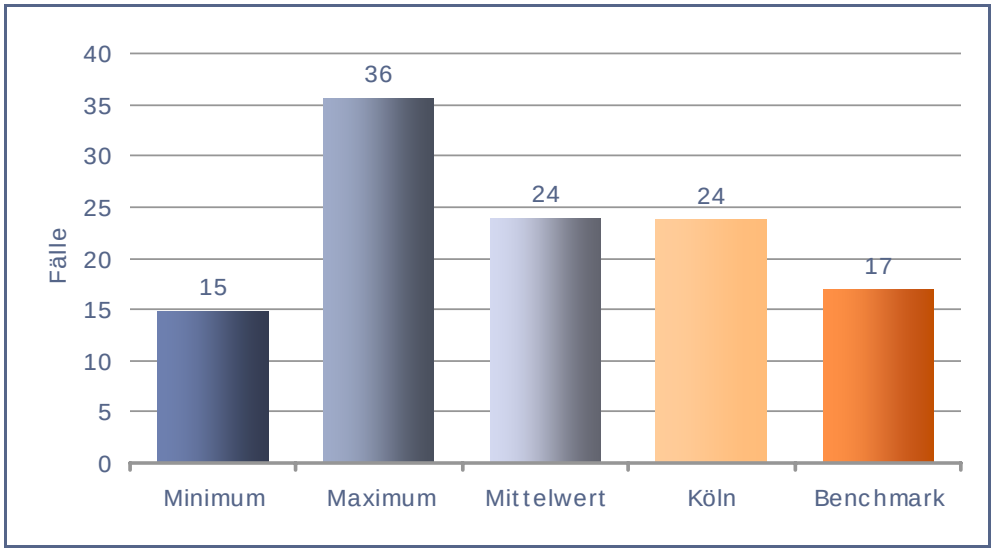
Die Leistungsdichte bleibt in den Jahren 2003 bis 2006 relativ konstant:

Leistungsdichte der Hilfe zur Erziehung



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Köln wie folgt:

Leistungsdichte im interkommunalen Vergleich 2006



Bei der Leistungsdichte liegt der Benchmark bei 17 von 1.000 Einwohnern unter 21 Jahren mit einem Anteil ambulanter Hilfen von über 50 Prozent.

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung korreliert mit der Leistungsdichte (r=0,8; Korrelationskoeffizient). Die Anzahl der Leistungsbezieher

je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren beeinflusst den Zuschussbedarf maßgeblich.

Eine Abhängigkeit zwischen der Leistungsdichte und der SGB II-Quote (vgl. Kapitel Strukturmerkmale) besteht landesweit nicht (Korrelationskoeffizient = 0,2). Leistungsdichte und Zuschussbedarf entwickeln sich unabhängig von sozialstrukturellen Bedingungen des Handelns. Soziale Problemlagen und deren Ausprägung haben keinen maßgeblichen Einfluss auf Leistungsdichte und Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner. Vielmehr wird mangels äußerer Einflüsse deutlich, dass eine Abhängigkeit der Leistungsdichte von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes (Zugang zur Hilfe, Hilfeplanung, Angebotsentwicklung) gegeben ist.

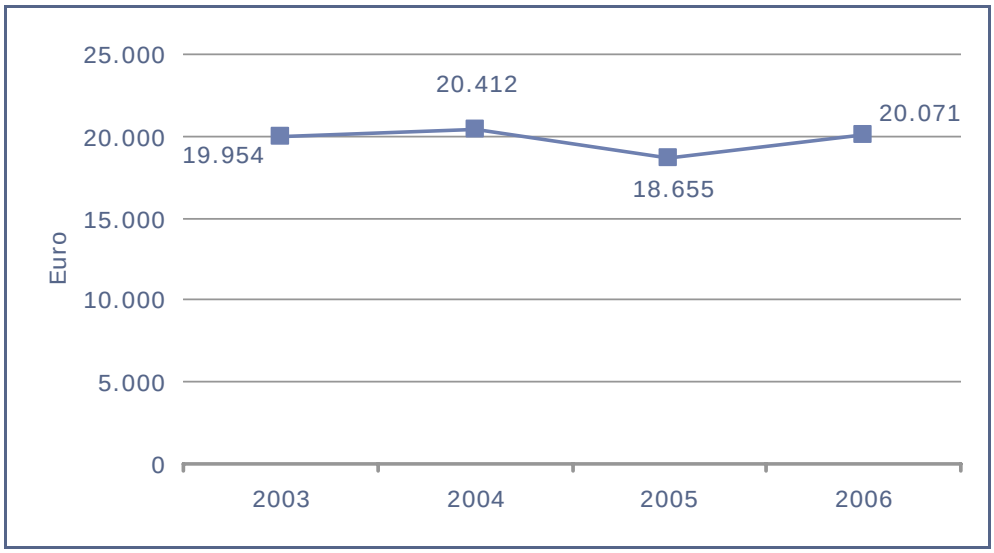
Feststellung

Die Leistungsdichte und der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung können durch Leistungssteuerung der Stadt Köln beeinflusst werden.

Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall

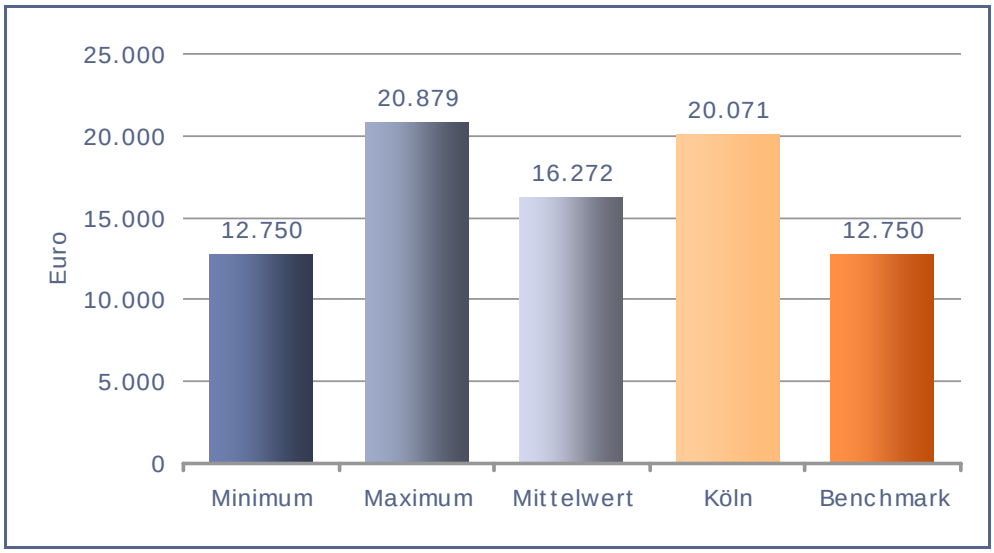
Die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall sind konstant. Leichte Schwankungen kommen lediglich durch verfahrensbedingte Unterschiede in den Abrechnungszeiträumen (11 Monate und 13 Monate) zustande.

Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall



Die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall zeigen im interkommunalen Vergleich für die Stadt Köln folgende Positionierung:

Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall im interkommunalen Vergleich 2006



Hier liegt der Benchmark bei 12.750 Euro.

Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

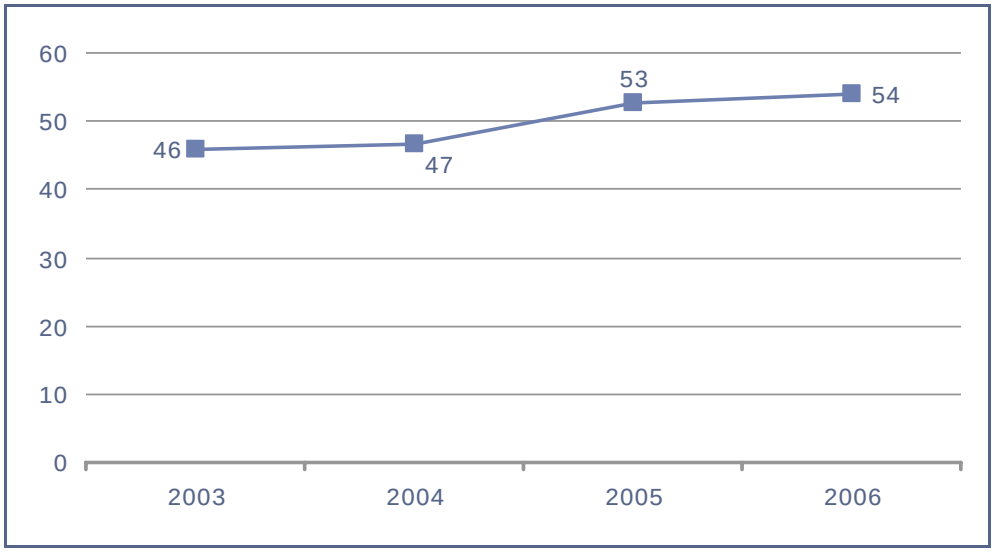
Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in 2006 in Euro und Klassen				
Unter 15.000	15.000 bis 16.000	16.001 bis 17.000	17.001 bis 18.000	Über 18.000
3	5	7	2	4

Beeinflusst werden die Ausgaben je Hilfefall durch

- den Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfeplanverfahren nach § 36 und § 35a SGB VIII und
- die Ausgaben für stationäre Hilfen je Hilfefall.

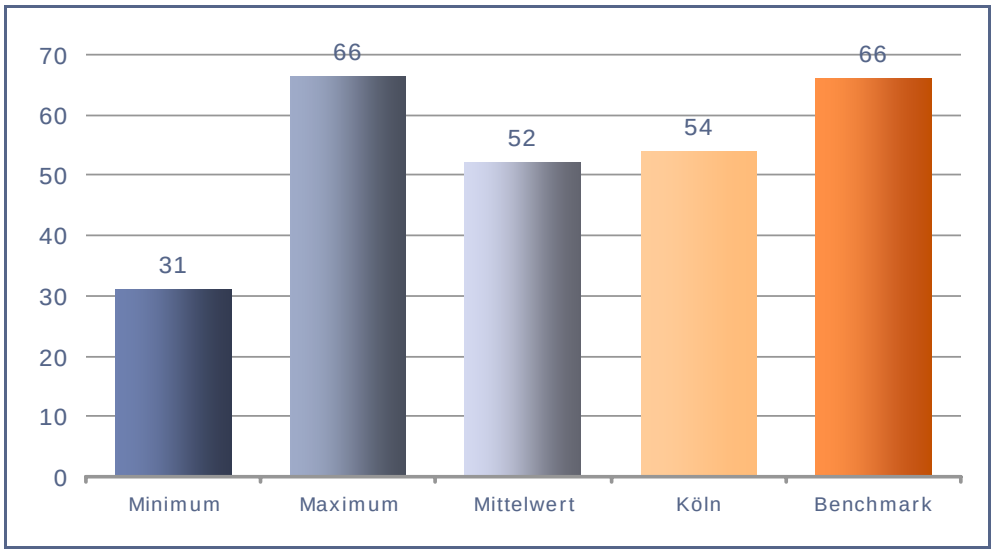
Der Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII (Leistungskennzahl) nimmt im Zeitraum 2003 bis 2006 zu.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII und § 35a SGB VIII



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Köln wie folgt:

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII und § 35a SGB VIII im interkommunalen Vergleich 2006

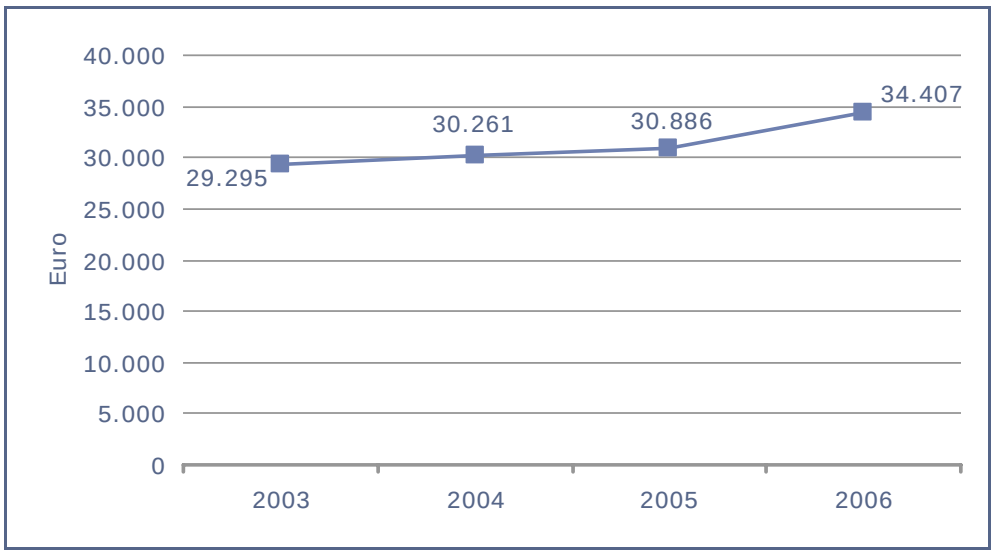


Der Benchmark beim Anteil ambulanter Hilfefälle liegt bei 66 Prozent.

Ausgaben für stationäre Hilfen

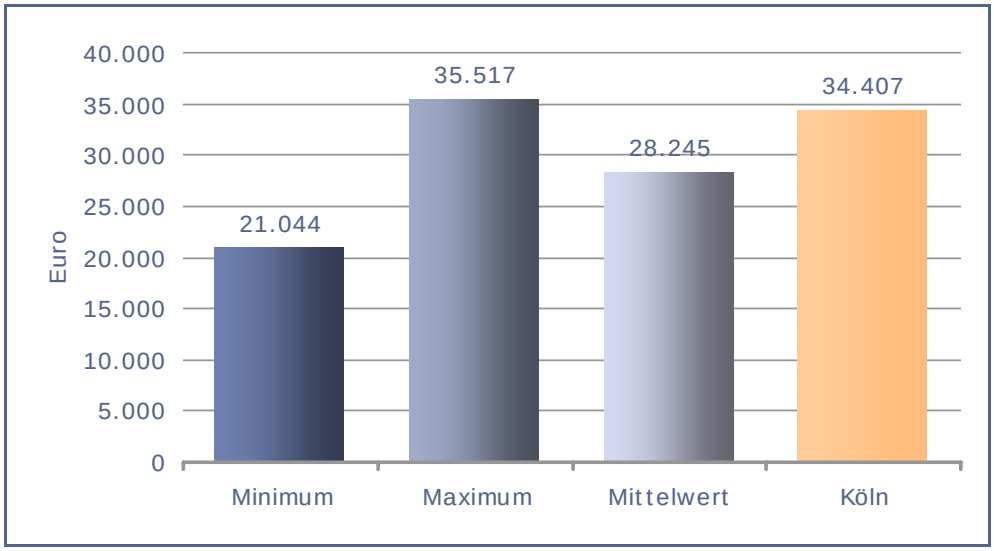
Die Ausgaben für stationäre Hilfen entwickeln sich im Betrachtungszeitraum wie folgt:

Ausgaben für stationäre Hilfen je Hilfefall



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Köln mit den Ausgaben je stationären Hilfefall wie folgt:

Ausgaben für stationäre Hilfen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich 2006



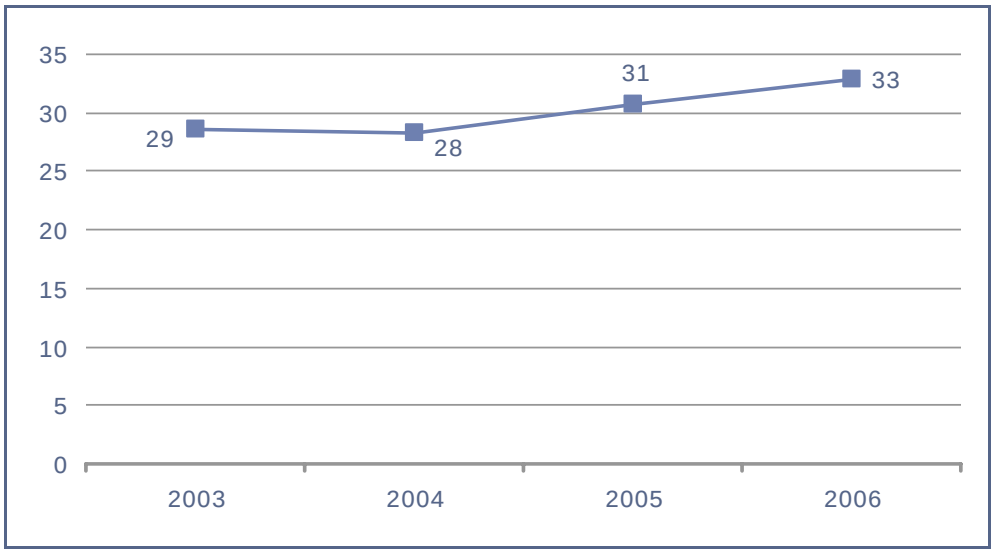
Beeinflusst werden die Ausgaben je stationären Hilfefall durch

- den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen und
- den Ausgaben je Hilfefall in Heimerziehung.

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle steigt, nach einem Rückgang vom Jahr 2003 nach 2004 im Betrachtungszeitraum 2004 bis 2006 wieder kontinuierlich an.

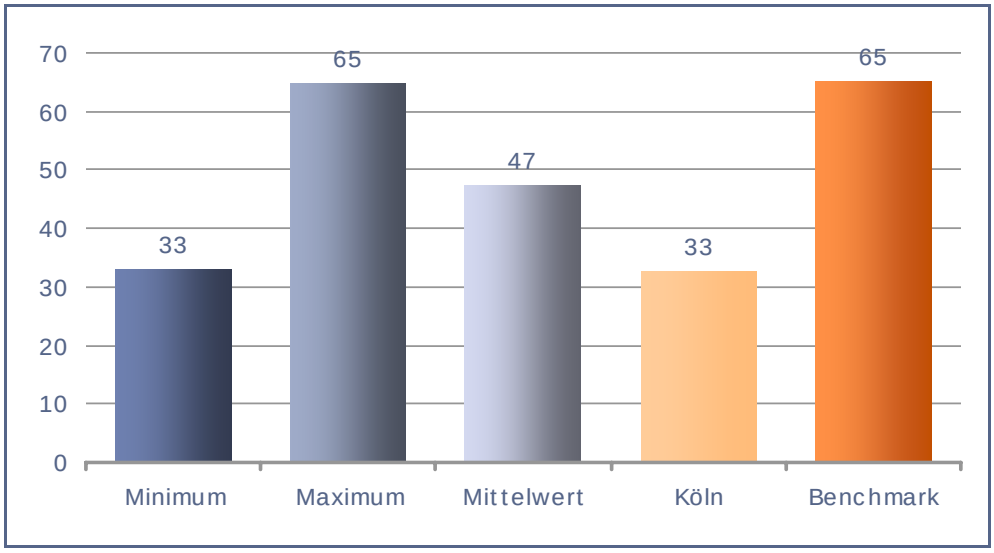
Im Betrachtungszeitraum 2004 bis 2006 konnte der Anteil der Vollzeitpflegefälle auf Grund gezielter Steuerung um rund 17,9 Prozent gesteigert werden.

Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen



Im interkommunalen Vergleich nimmt Köln dennoch eine deutlich unterdurchschnittliche Positionierung ein und befindet sich sogar im Bereich des Minimalwertes:

Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen im interkommunalen Vergleich 2006



Beim Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen erreicht die Stadt mit dem besten Ergebnis 65 Prozent.

Die Ausgaben für Vollzeitpflege liegen in den kreisfreien Städten zwischen 4.950 Euro und 15.019 Euro. Die durchschnittlichen Ausgaben liegen bei 9.784 Euro. Köln positioniert sich mit Ausgaben von 10.895 Euro oberhalb des Mittelwertes.

Die Ausgaben für Heimerziehung (stationäre Hilfen mit Ausnahme der Vollzeitpflege) bewegen sich in den kreisfreien Städten zwischen 35.167 Euro bis 51.785 Euro je Hilfefall. Die durchschnittlichen Ausgaben liegen bei 45.561 Euro. Köln positioniert sich mit Ausgaben von 45.907 Euro hier im Bereich des Mittelwertes.

Analyse

Die Kennzahlen

- Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII und
- Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen

messen als Leistungskennzahlen die Ausprägung der Qualität der Steuerungsleistungen der Hilfen zur Erziehung durch die Abteilung Pädagogische und soziale Dienste (511) der Stadt Köln. Durch die starke Ausprägung der Qualität der Steuerungsleistungen können vom Fachbereich Jugend Ergebnisverbesserungen beim Anteil ambulanter Hilfen erzielt werden.

Ambulante Hilfen

Drei kreisfreie Städte erreichen mit überdurchschnittlichen Werten von 53 Prozent und mehr bei den Anteilen der ambulanten Hilfen an den Hilfefällen nach § 36 SGB VIII (einschließlich § 35a SGB VIII) gleichzeitig unterdurchschnittliche Leistungsdichten zwischen 17 und 22 Hilfefällen auf 1.000 Einwohnern unter 21 Jahren. Die Stadt Köln liegt mit 54 Prozent Anteil ambulanter Hilfen und einer Leistungsdichte von 24 Hilfefällen je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren nahe an dieser Gruppe.

Die Stadt Köln hat als Zielwert des Anteils ambulanter Hilfen an Hilfefällen insgesamt einen Anteil von über 50 Prozent festgelegt. Auf Grund gezielter Steuerung konnte der Anteil ambulanter Hilfen auch erhöht werden und liegt seit 2005 über dem Zielwert von 50 Prozent.

Die Ausgaben für ambulante Hilfen liegen in den kreisfreien Städten zwischen 2.675 Euro und 10.640 Euro. Die durchschnittlichen Ausgaben liegen bei 6.545 Euro. Köln positioniert sich mit Ausgaben von 7.836 Euro oberhalb des Mittelwertes. Um die Kostenintensität der ambulanten Hilfen zur Erziehung zu senken, wurde in Köln die maximal zu gewährende Stundenzahl im Bereich aller ambulanten Hilfen zur Erziehung auf 7 Stunden pro Woche festgelegt. Ausnahmen werden nur in den Fällen gewährt, in denen ansonsten – vergleichsweise kostenintensivere – sta-

tionäre Unterbringungs-maßnahmen notwendig wären. Auf Grund dieser Maßnahme konnten die ambulanten Ausgaben im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2006 um rund 12 Prozent gesenkt werden.

Mit den Trägern der ambulanten Hilfen zur Erziehung wird darüber hinaus ein maximales gesamtstädtisches Stundenbudget für Fachleistungsstunden vereinbart. Die Außenstellen haben die Möglichkeit von ihrem Haushaltsansatz im ambulanten Bereich maximal 5 Prozent für sozialraumbezogene Aktivitäten zu verwenden. Die Budgets sind dabei nach der Zahl der Hilfefälle und der sozialen Belastung in den Bezirken und nach demografischen Gesichtspunkten gestaffelt.

Für die Stadt Köln errechnet sich auf der Basis des Benchmarks von 66 Prozent Anteil ambulanter Hilfen beispielhaft folgendes Potenzial:

Quantifizierung Potenzial Hilfe zur Erziehung – Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanverfahren (einschließlich Eingliederungshilfe) in 2006		
Bezeichnung	**Anteil in %, Anzahl absolut oder Summe in Tsd. Euro**	**Indikator**
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfeplanfällen insgesamt (Ist)	54 % bei insgesamt 4.463 Fällen	R1; F1
Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanfällen (Benchmark)	66%	R2
Ausgaben erzieherischer Hilfen insgesamt (Ist)	(2.410 amb. Fälle x 7.836 Euro (Ausg. je amb. Fall)) + (2.053 stat. Fälle x 34.407 (Ausg. je stat. Fall)) = 89.522.331 Euro	A1
Ausgaben ambulanter Hilfen je Hilfefall (Ist)	7.836 € bei 2.410 Fällen	A2; F2
Ausgaben stationärer Hilfen je Hilfefall (Ist)	34.407 Euro bei 2.053 Fällen	A3; F3
Fallzahlen bei veränderter Relation (Benchmark=) 66 % ambulanter Hilfefälle	2.946 Fälle ambulant, 1.517 Fälle stationär	F4; F5
Ausgaben erzieherischer Hilfen bei 66 % Anteil ambulanter Hilfefälle	(2.946 Fälle x 7.836 Euro) + (1.517 Fälle x 34.407 Euro) = 75.280.275 Euro	Formel F4 x A2 + F5 x A3 = A4
Zusätzliche Personal-, Sachkosten und Finanzmittel [2]	4.868.000 Euro	A3
Potenzial	**9.374.056 Euro**	Formel: A1 – A4
Potenzial je EW	**9,47 Euro**	989.766 EW

[2] Begründung und Berechnung folgt

Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum kann der Benchmark von 66 Prozent Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen insgesamt von der Stadt Köln realistisch nicht erreicht werden. Ein mittelfristig anzustrebender und zu realisierender Zielwert, ist ausgehend von dem aktuellen Stand von 54 Prozent, nach unserer Einschätzung ein Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen insgesamt von 60 Prozent. Dadurch würde sich bei analoger Anwendung der oben dargestellten Tabelle eine Ersparnis von rund 2,25 Mio. Euro ergeben.

Das aufgezeigte Potenzial kann wie folgt erschlossen werden:

- Durch den weiteren Ausbau von präventiven und ambulanten Leistungen der Hilfe zur Erziehung mit der Zielsetzung, die stationären Fälle entsprechend zurückzuführen, wobei das Gesamtsystem und dessen gegenseitige Wirkungen im Blick zu behalten sind.

- Durch eine weitere Optimierung der Qualitätssicherung der Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII, insbesondere durch eine Intensivierung der Überprüfung von Zielerreichung, Leistungsumfang und Vergütung, speziell der kostenintensiven stationären Hilfen, mit dem Ziel einer Reduzierung des Leistungsumfangs bis zur Beendigung des Hilfefalls.

- Durch die Weiterführung der Maßnahme der gezielten Reintegration von Kindern in die Herkunftsfamilie und somit der Rückführung aus stationären Hilfefällen.

Ziel präventiver Leistungen ist es, anstatt einer Einleitung von Hilfeplanverfahren und kostenintensiven Hilfen zur Erziehung frühzeitig Zugänge zu präventiven Angeboten zu schaffen und zu gestalten.

- Die präventiven Leistungen befinden sich derzeit im Aufbau. Zur Erprobung weiterer und wirksamer präventiver Leistungen, die im Vorfeld erzieherischer Hilfen wirken (z.B zugehende Angebote zur Erziehungsberatung, Elternbesuchsdienst, Elternschule, Hebammenservice, soziale Gruppen- und Projektarbeit) und zu denen unmittelbare Zugänge bestehen (Inanspruchnahme durch die sozialen Dienste) empfehlen wir, insgesamt 900.000 Euro (100.000 Euro je Bezirk) zur Verfügung zu stellen, um weitere Maßnahmen

einzuleiten[3] bzw. die bereits bestehenden Maßnahmen auszubauen.

Zur Zielerreichung wird es ferner erforderlich, die Hilfeplanverfahren im Hinblick auf die Qualität[4] und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung noch stärker als bisher zu überprüfen und hierbei die im Qualitätshandbuch des Sozialen Dienstes festgelegten Standards zu beachten. Die Aufgabe der Qualitätssicherung der Hilfe zur Erziehung, insbesondere bei den stationären Hilfen, kann als eine Schwerpunktaufgabe in den sozialen Diensten mit folgenden Leistungen integriert werden:

- Qualitätssicherung der Hilfen (kontinuierliche Reflexion der Prozess- und Ergebnisstandards im Einzelfall), Entwicklung und Erprobung intensiver ambulanter Hilfesettings im Einzelfall;
- kontinuierliche Überprüfung der Zielerreichung und Leistungsbemessung im Einzelfall bei gleichzeitiger Reduzierung des Leistungsumfangs im Einzelfall (bis zur Beendigung des Hilfefalls);
- fallübergreifende Entwicklung von Bemessungsmaßstäben für den Umfang einzelner Leistungen und die Entwicklung und Umsetzung einheitlicher Standards für die Leistungsbemessung im Einzelfall.

Die prozess- und ergebnisqualitativen Standards der Hilfeplanung sind in Köln bereits stark ausgeprägt. Zur Erprobung der oben genannten Schwerpunktaufgaben empfehlen wir die Schaffung von insgesamt 9,00 Stellen (1,00 Stelle je Bezirk). Für diese Stellen werden Personalkosten von bis zu 558.000 Euro angesetzt (KGSt. 2006 Vergütungsgruppe TVöD 10).

Diese Stellen sollten für eine Erprobungsphase zeitlich befristet werden, um den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen evaluieren und ggf. nachsteuern zu können.

[3] vgl. gute kommunale Praxis: Modell- und Forschungsprojekt EPSO der Stadt Essen
[4] vgl. auch gute kommunale Praxis: Qualitätskonzept für die Jugendhilfedienste der Stadt Dortmund

Feststellung

Durch einen mittel- bis langfristigen Ausbau präventiver und ambulanter Leistungen können bei gleichzeitiger Optimierung der Qualitätssicherung der Hilfeplansteuerung nach § 36 SGB VIII Potenziale zur Stabilisierung des Zuschussbedarfes der Hilfe zur Erziehung erzielt werden.

Die Personalausstattung in den sozialen Diensten bleibt darüber hinaus verstärkt geprägt durch die aktuellen Ereignisse und die damit verbundene Überlagerung der Leistungsprozesse nach § 36 SGB VIII durch die Wahrnehmung des Schutzauftrages nach § 8a SGB VIII (Kindeswohlgefährdung).

Im landesweiten Vergleich liegt der Fallschlüssel im ASD des Fachbereiches Jugend mit 1 zu 28 Hilfeplanfällen[5] in 2006 zwar angemessen, die Arbeitszeitanteile für eine wirksame Hilfeplansteuerung stehen aber in Folge der steigenden Leistungsdichte bei gleichzeitig hohen qualitativen Ansprüchen an die Aufgabenerledigung nach § 8a SGB VIII nicht zur Verfügung. So stieg die Anzahl der nachzugehenden Hinweise in den letzten Jahren um ein vielfaches an.

Feststellung

Der steigende Fallbestand nach § 8a SGB VIII bindet Arbeitszeitanteile im ASD, die für eine wirksame Steuerung der Hilfeplanung nicht mehr zur Verfügung stehen.

Zur Sicherstellung der Qualität der Aufgabenwahrnehmung nach § 8a SGB VIII und der notwendigen Freisetzung von Arbeitszeitanteilen für die Hilfeplansteuerung nach § 36 SGB VIII regen wir an, die Aufgaben nach § 8a SGB VIII zu personalisieren. Auch hier sollte über eine zeitliche Befristung und Evaluation des Erfolgs der Maßnahme gemessen und ggf. im Rahmen einer Nachsteuerung neu entschieden werden.

Für die Wahrnehmung des Schutzauftrages nach § 8a (zeitnahe Intervention, Diagnostik und Hilfeplanung im Zusammenwirken mit Ärzten, Therapeuten, verbindliche Zusammenarbeit im institutionellen Kontext,

[5] 2006: 160,0 vollzeitverrechnete Stellen im ASD bei 4.463 Hilfeplanfällen insgesamt

kontinuierliche Kontrolle, etc.) wird der Personalbedarf, entsprechend der gesetzlich geforderten Verfahrensstandards „Gefahrenabwehr bei Kindeswohlgefährdung“ mit 1 zu 25 Kinderschutzfällen bewertet, insgesamt liegt der Personalbedarf bei einer Prognose von 18.000 Kindeswohlgefährdungen jährlich bei 55 vollzeitverrechneten Stellen, die entsprechend dem Fallaufkommen der Teams anteilig diesen zugeordnet werden können. Die Personalkosten belaufen sich auf 3,41 Mio. Euro (55 Vollzeitstellen x 62.000 Euro nach KGST 2006 Vergütungsgruppe TVÖD 10).

Die Aufgaben nach §§ 8a und 36 SGB VIII sind originäre Aufgaben der Stadt Köln als öffentlicher Träger der Jugendhilfe. Eine Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung ist weder rechtlich möglich noch wirtschaftlich sinnvoll, um die aufgezeigten Potenziale zu realisieren.

Empfehlung

Zur Sicherstellung der Qualität der Aufgabenwahrnehmung nach § 8a SGB VIII und der notwendigen Freisetzung von Arbeitszeitanteilen für die Hilfeplansteuerung nach § 36 SGB VIII empfehlen wir, die Aufgaben nach § 8a SGB VIII mit 55 vollzeitverrechneten Stellen zu personalisieren.

Die Stadt Köln hat die Bedeutung der Sicherstellung der Qualität der Aufgabenwahrnehmung nach § 8a SGB VIII und der notwendigen Freisetzung von Arbeitszeitanteilen für die Hilfeplansteuerung nach § 36 SGB VIII auch bereits erkannt und richtet aus diesem Grunde derzeit einen „Gefährdungssofortdienst“ (GSD) ein. Im Stellenplan 2008 sind 45,0 vollzeitverrechnete Stellen für den GSD vorgesehen. Voraussichtlich zum 1. September 2008 wird der GSD bei erfolgreichen Personalauswahlverfahren mit zunächst 22,5 Stellen die Arbeit aufnehmen. Die zweite Hälfte der Stellen wird voraussichtlich im Sommer nächsten Jahres besetzt werden.

Empfehlung

Zur Realisierung des aufgezeigten Potenzials von 9.374.056 Euro sollten die notwendigen Finanz- und Personalressourcen für Qualitätssicherung, den Ausbau präventiver und ambulanter Hilfen, Reintegrationsleistungen und die Aufgabenwahrnehmung nach § 8a SGB VIII (Kindeswohlgefährdung) zur Verfügung gestellt werden.

Stationäre Hilfen

Die Ausgaben je stationären Hilfefall werden beeinflusst durch den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen (Leistungskennzahl), der durch differenzierte Vollzeitpflegeangebote steuerbar ist sowie durch die Ausgaben für Heimerziehung nach § 34 SB VIII je Hilfeempfänger. Die Ausgaben für Vollzeitpflegefälle (4.950 bis 15.019 Euro) liegen deutlich unter den Ausgaben der Heimerziehung (35.167 bis 51.785 Euro).

Die Stadt Köln erreicht mit 33 Prozent einen minimalen Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen. Die stationären Ausgaben sind wie bereits ausführlich dargestellt, durch überdurchschnittliche fallbezogene Ausgaben geprägt. Vergleichbar günstige Ergebnisse erreichen insgesamt nur fünf der 23 kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen.

Bei einem Anteil der Vollzeitpflegefälle gemessen am Benchmark errechnet sich danach folgendes langfristig anzustrebende Potenzial:

Bei einer Leistungsdichte von 17 von 1.000 liegt der Fallbestand bei 3.161 Fällen. Davon sind 34 Prozent stationär, das sind 1.075 Fälle.

Quantifizierung Potenzial Hilfe zur Erziehung – Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen insgesamt in 2006		
Bezeichnung	**Anteil in %, Anzahl absolut oder Summe in Tsd. Euro**	**Indikator**
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Ist)	33 % bei insgesamt 1.075 Fällen	R1; F1
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Benchmark)	65 %	R2
Ausgaben stationäre Fälle insgesamt bei Benchmarks Leistungsdichte und Anteil ambulant	1.075 Fälle x 34.407 Euro (Ausg je stat. Fall) = 36.987.525 Euro	A1
Ausgaben Vollzeitpflege je Hilfefall (Ist)	10.895 € bei 355 Fällen	A2; F2
Ausgaben Heimerziehung je Hilfefall (Ist)	45.907 Euro bei 720 Fällen	A3; F3
Fallzahlen bei veränderter Relation (Benchmark=) 65 % ambulanter Hilfefälle	699 Fälle Vollzeitpflege, 376 Fälle Heimerziehung	F4; F5
Ausgaben erzieherischer Hilfen bei 65 % Anteil ambulanter Hilfefälle	(699 Fälle x 10.895 Euro) + (376 Fälle x 45.907 Euro) = 24.876.637 Euro	Formel F4 x A2 + F5 x A3 = A4
Ausgaben für erforderliche Leistungen zur Zielerreichung[6]	486.000 Euro	A5
Potenzial	**11.624.888 Euro**	Formel: A1 – A4 - A5
Potenzial je EW	**11,75 Euro**	989.766 EW

Zur Steigerung des Anteils der Vollzeitpflegefälle bedarf es über die bisherigen Anstrengungen hinaus der Ressourcen für eine intensive Werbung und Qualifizierung von Pflegepersonen, die Kinder in schwierigen Erziehungssituationen (Intensivfälle) aufnehmen und betreuen können. Dies erfordert die Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen sowie eine angemessene Vergütung der Leistungen der Pflegepersonen.

Derzeit ist das Pflegekinderwesen durch 13,0 Vollzeitstellen besetzt (2,0 in der zentralen Verwaltung des Jugendamtes und 11,0 in den Bezirken). Die langfristig zusätzlich erforderlichen 344 Plätze (vgl. Quantifizierung Grobpotenzial, Benchmark = 699 Plätze, Ist = 355 Plätze) erfordern zusätzliche personelle Ressourcen. Der Personalbedarf für sozialpädagogisch qualifizierte Pflegefamilien und Bereitschaftspflegen liegt bei 1 zu 20 Vollzeitpflegeplätzen, somit würde der Personalbedarf bei rund 17,0 zusätzlichen Stellen liegen. Wir empfehlen zunächst die Einrichtung von je einer zusätzlichen Stelle für jeden Bezirk, d.h. von insgesamt 9,00 zusätzlichen Stelle (in Anlehnung an erprobte Pflegestellenkonzep-

te[7] und KGST Personalkosten von rund 54.000 Euro je Stelle[8]), um nach Möglichkeit den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Fällen zu erhöhen. Diese Beschäftigungsverhältnisse sollten zeitlich befristet werden, um den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen evaluieren und ggf. nachsteuern zu können (evtl. Schaffung weiterer Stellen).

Empfehlung

Zur Steigerung des Anteils von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen insgesamt empfehlen wir in einem Modellprojekt 9,00 zusätzliche Stellen (zusätzliche Personalausgaben von bis zu 486.000 Euro) zu schaffen.

Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum kann der Benchmark von 65 Prozent Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen von der Stadt Köln realistisch nicht erreicht werden. Ein mittelfristig anzustrebender und zu realisierender Zielwert, ist ausgehend von dem aktuellen Stand von 33 Prozent, nach unserer Einschätzung ein Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen von 45 Prozent. Vollzeitpflegefamilien zu werben, zu qualifizieren und zu vermitteln ist eine mittelfristig wirksam werdende Perspektive. Unter Berücksichtigung eines anzustrebenden Zielwertes von 45 Prozent errechnet sich für die Stadt Köln bei analoger Anwendung der obigen Tabelle eine Ersparnis von 4.097.308 Euro (entspricht 4,14 Euro je Einwohner).

Wie bereits bei den Ausführungen zu den Steuerungsleistung ausführlich erläutert wurde konnte die Stadt Köln trotz strukturbedingter Schwierigkeiten bei der Akquirierung von Pflegepersonen im Betrachtungszeitraum 2004 bis 2006 den Anteil der Vollzeitpflegefälle um rund 17,9 Prozent ausbauen. Zeitgleich ging die Anzahl der Heimunterbringungen zurück, so dass der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen in der Gesamtbetrachtung kontinuierlich angestiegen ist. Diese bewusste und erfolgreiche Steuerung und konzeptionellen Ausrichtung bietet beste Voraussetzungen zum weiteren Ausbau der Vollzeitpflegeangebote.

[7] gute kommunale Praxis: Konzept für sozialpädagogische Pflegefamilien im Kreis Steinfurt
[8] KGST: durchschnittliche Personalkosten nach TVÖD 9

Empfehlung

Wir empfehlen, den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen auf der Grundlage der bestehenden und bereits bewährten Konzeption auszubauen, weiterzuentwickeln und stärker zu differenzieren sowie die zur Umsetzung erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Insgesamt entsteht ein Finanzbedarf für Leistungen der Hilfe zur Erziehung in Höhe von 5.354.000 Euro, denen ein Potenzial von 26.352.944 Euro (Potenzial Anteil ambulanter Hilfen: 9.374.056 Euro; Potenzial Vollzeitpflege: 11.624.888 Euro) gegenübersteht. Dies ergibt ein Potenzial im Bereich der Hilfe zur Erziehung in Höhe von 20.998.944 Euro.

Feststellung

Eine Ergebnisverbesserung im Bereich der Hilfe zur Erziehung erfordert eine Erhöhung des Personalbestandes und den Einsatz von zusätzlichen Finanzmitteln, um den Anteil präventiver und ambulanter Hilfen sowie den Anteil der Vollzeitpflege weiter zu erhöhen, eine ausreichende Personalisierung der Aufgaben nach 8a SGB VIII sicherzustellen und somit den Leistungsumfang insgesamt bis zur Beendigung des Hilfefalls zu reduzieren.

Der Anteil der ambulanten Hilfen und insbesondere die gestiegen Ausgaben je stationären Hilfefall werden darüber hinaus durch einen enormen Anstieg von kostenintensiven stationären Hilfefälle nach § 35a SGB VIII beeinflusst, die im Rahmen des Zuständigkeitswechsels vom Landesjugendamt übernommen werden mussten. Im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2006 haben sich die Fälle nach § 35 a SGB VIII daher mehr als vervierfacht, die Ausgaben haben sich mehr als verdoppelt.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung“

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner liegt in der Stadt Köln absolut bei 85.900.495 Euro. Dies entspricht 87 Euro je Einwohner (zweite Gruppe der Klassierung). Die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall liegen bei 20.071 Euro.

Die Entwicklung der Kennzahlen und die Analyse und Bewertung der Steuerungsleistungen der Hilfe zur Erziehung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner ist auf Grund gezielter Steuerung des Jugendamtes auf konstantem und leicht überdurchschnittlichem Niveau.

- Die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall sind bei sinkenden Ausgaben je ambulantem Hilfefall und gleichzeitig steigenden Ausgaben je stationärem Hilfefall in den Jahren 2003 bis 2006 sehr konstant, befinden sich darüber hinaus jedoch auf deutlich überdurchschnittlichem und sogar zum Maximalwert tendierenden Niveau im interkommunalen Vergleich. Die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall werden durch einen starken Anstieg von stationären Eingliederungshilfen und dadurch bedingten gestiegenen Ausgaben je stationären Hilfefall ungünstig beeinflusst.

- Die Leistungssteuerung ist gut ausgebildet und kann durch die weitere Ausprägung der Aufgaben der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im Sozialen Dienst, verbunden mit einer ausreichende Personalisierung der Aufgaben nach § 8 a SGB VIII und des weiteren konsequenten Ausbaus der Zugänge zu präventiven (Erziehungsberatung, Frühe Hilfen, Gruppenarbeit etc.) und ambulanten Leistungen, einer Intensivierung der Überprüfung von Zielerreichung, Leistungsumfang und Vergütung und des weiteren konsequenten Ausbaus und der Stärkung von Vollzeitpflegeangeboten weiter optimiert werden.

- Insgesamt ergibt sich, bezogen auf die Benchmarks ein Potenzial in Höhe von rund 21.898.944 Euro, dies entspricht rund 22,13 Euro je Einwohner.

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit bewerten wir die Situation wie folgt:

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall kann insbesondere durch die Steigerung des Anteils von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen reduziert werden.

KIWI Bewertung Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall

Unter Berücksichtigung des oben beschriebenen Ist-Zustandes und der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall“ mit dem Index 2.

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner kann durch Maßnahmen der Prävention, der gezielten Hilfeplansteuerung und Qualitätssicherung weiter zurückgeführt werden.

KIWI Bewertung Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner

Unter Berücksichtigung des oben beschriebenen Ist-Zustandes und der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner“ mit dem Index 2.

Tagesbetreuung für Kinder

Die Stadt Köln ist als örtlicher Träger der Jugendhilfe nach dem SGB VIII in Verbindung mit dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK NRW) für die Angebotsentwicklung und Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder zuständig. Zu den Aufgaben zählen im Einzelnen die Planungsverantwortung, die Festsetzung und Gewährung der gesetzlichen Betriebskostenzuschüsse, die Vereinnahmung der Landeszuweisungen und die Erhebung der Elternbeiträge nach dem GTK.

Organisation und Steuerung

Das Jugendamt der Stadt Köln erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen der Tagesbetreuung für Kinder folgende Bewertungen auf einer Skala von 1 bis 5[9]:

Anforderungen an die Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder Analyse und Bewertung	
Anforderung	**Bewertung**
Die Angebotsentwicklung von Tageseinrichtungen für Kinder bedarf der kleinräumigen Prognose nachfragerelevanter Altersgruppen. Im Zusammenwirken mit den Trägern der Einrichtungen werden Angebote im Bestand an sich verändernde Anforderungen (Öffnungszeiten, Ganztagsangebote, Zielgruppen) angepasst.	5
Spielgruppen und Tagespflegeangebote werden konsequent ausgebaut, um das Spektrum, flexible und im Verhältnis zu den Tageseinrichtungen auch kostengünstige Betreuungsalternativen zu schaffen.	3
Zur Erzielung hoher Elternbeitragsquoten erfolgt eine jährliche und Anlass bezogene Überprüfung der Einkommensverhältnisse, ein konsequenter Einnahmevollzug sowie die rechtliche und verfahrenstechnische Standardisierung der Erhebungsverfahren.	3

Die Bewertungen sind wie folgt begründet:

- Die Kindergartenbedarfsplanung greift Nachfrageentwicklungen auf, um Anpassungen im Bestand und Umwidmungen von Gruppen zu veranlassen. Der demografische Wandel findet ebenfalls Berücksichtigung. Die finanziellen Auswirkungen auf Budget und Haushalt werden fortlaufend abgebildet;

[9] nicht erfüllt = 1; ansatzweise erfüllt = 2; teilweise erfüllt = 3; überwiegend erfüllt = 4; vollständig erfüllt = 5

- Die Tagespflege wurde deutlicht ausgebaut, vom Jahr 2003 (359 Tagespflegeplätze) bis zum 15. März 2008 (1.317 Tagespflegeplätze) konnte die Anzahl der Tagespflegeplätze fast vervierfacht werden. Insgesamt ist der Anteil der Tagespflegeplätze an den gesamten Tagespflegeplätzen jedoch noch gering.

- Die Erhebung der Elternbeiträge ist standardisiert. Eine Überprüfung der Einkommensverhältnisse erfolgt jedoch nur unregelmäßig ca. alle drei bis vier Jahre sowie zusätzlich unterjährig bei sog. Grenzfällen und Selbständigen, sofern genügend qualifiziertes Personal zur Aufgabenerledigung zur Verfügung steht. Der Einnahmevollzug ist konsequent ausgeprägt.

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder

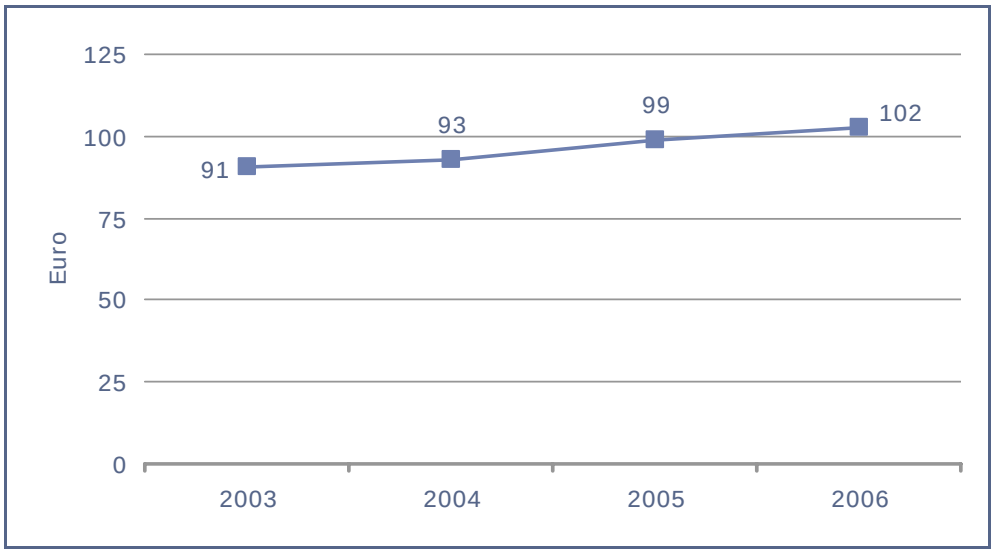
Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Der Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz zeigt, wie sich Betriebskosten, Landeszuschüsse, Elternbeiträge, Trägeranteile und der kommunale Zuschuss in der Stadt Köln und landesweit entwickeln.

Den Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner ermitteln wir auf Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse der Unterabschnitte 454 und 464. Die Rechnungsergebnisse werden sachlich nach der Gliederungs- und Gruppierungsverordnung bereinigt. Ferner werden innere Verrechnungen, Abschreibungen, Instandhaltung und Bewirtschaftung bereinigt, um landesweit eine weitestgehend vergleichbare Datenbasis zu schaffen. Der Ermittlung des Zuschussbedarfes je Platz liegt die Abrechnung der Landeszuschüsse (Betriebskostenabrechnungen) zugrunde.

Darstellung der Ist-Situation

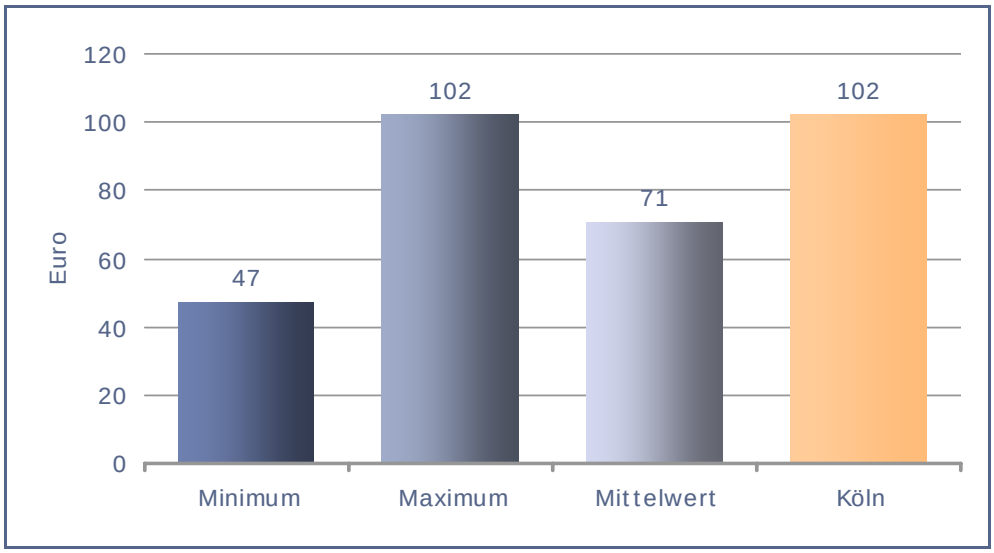
Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder liegt in 2006 bei insgesamt 101.330.343 Euro. Je Einwohner entwickelt sich der Zuschussbedarf im Betrachtungszeitraum wie folgt:

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Köln wie folgt:

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



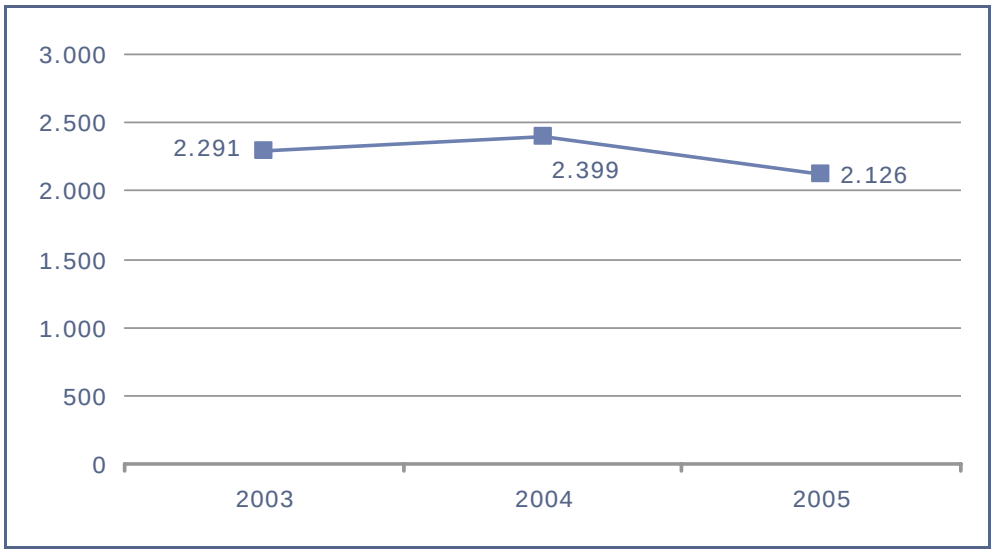
Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner in 2006 in Euro und Klassen				
unter 55	55 bis 65	66 bis 75	76 bis 85	Über 85
3	4	8	5	3

Beeinflusst wird der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder durch den Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen je Platz.

Der Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen je Platz entwickelt sich wie folgt:

Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz

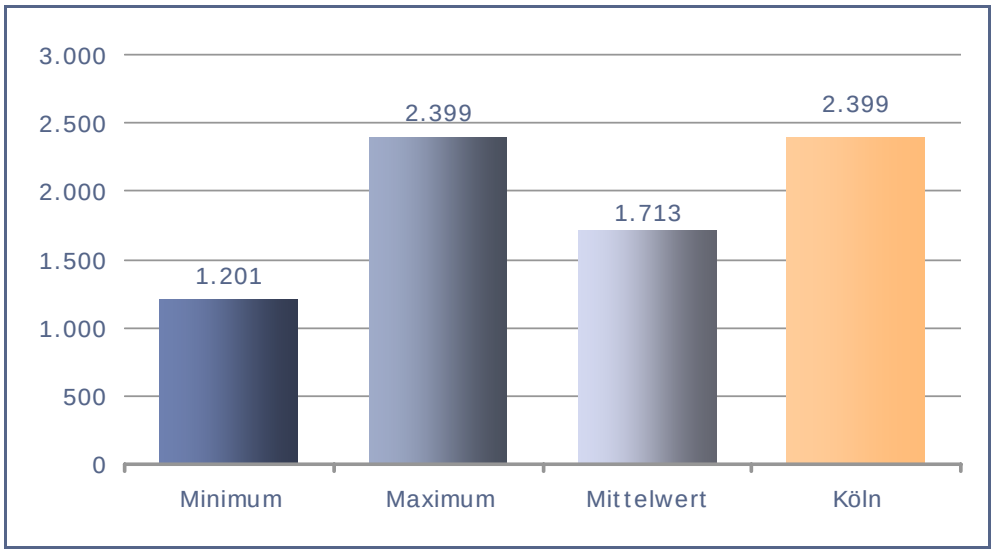


Bei den Daten für das Jahr 2005 handelt es sich um vorläufige Daten.
Die Daten für das Jahr 2006 (Betriebskostenabrechnung) liegen noch nicht vor.

Da die Daten für das Jahr 2005 noch nicht endgültig vorliegen stellen wir an dieser Stelle sowohl den Vergleich für das Jahr 2004 (mit endgültigen Werten) als auch den Vergleich für das Jahr 2005 (mit vorläufigen Werten) dar.

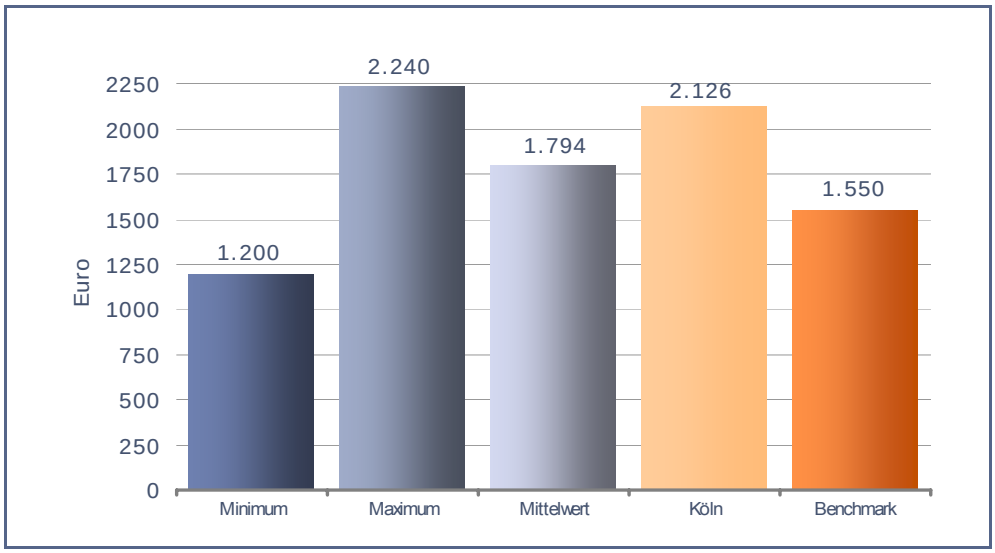
Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2004 positioniert Köln sich wie folgt:

Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz im interkommunalen Vergleich 2004



Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2005 positioniert Köln sich wie folgt:

Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz im interkommunalen Vergleich 2005



Köln: Bei den Daten für das Jahr 2005 handelt es sich um vorläufige Daten.

Der Benchmark liegt bei 1.550 Euro je Platz. Aufgrund der vergleichbar geringen Ausprägung der Qualitäten (Anteil altersgemischter Gruppen,

Trägerstrukturen) wurde hier nicht der niedrigste Wert als Benchmark genommen.

Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz in 2005 in Euro und Klassen				
unter 1.500	1.500 bis 1.700	1.701 bis 1.900	1.901 bis 2.100	über 2.100
1	5	10	3	2

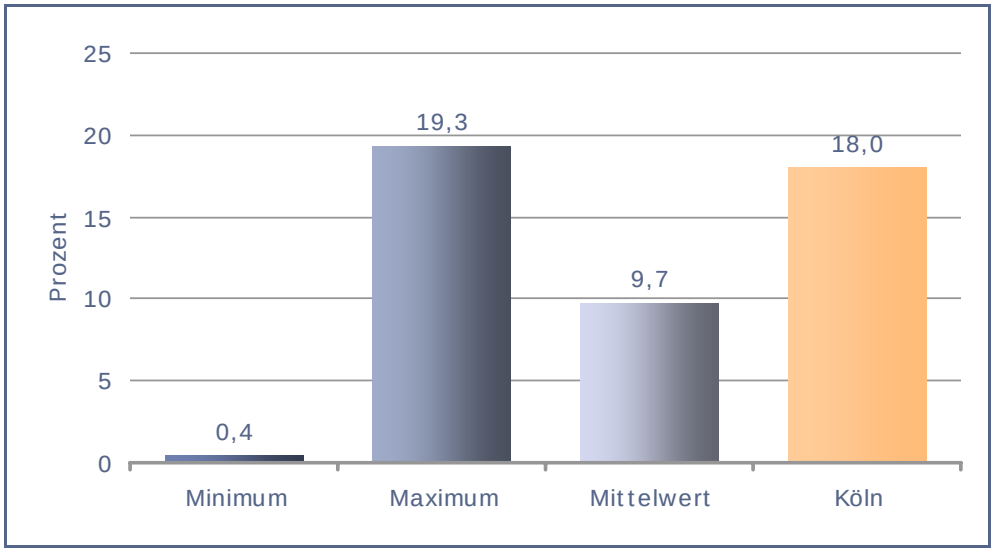
Die Stadt Köln bildet im interkommunalen Vergleich des Jahres 2004 den Maximalwert. Beim (vorläufigen) interkommunalen Vergleich des Jahres 2005 ist davon auszugehen, dass die Stadt Köln sich auch auf maximalem Niveau positionieren wird.

Der Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz wird wesentlich beeinflusst durch

- den Anteil der Gruppen armer Träger an den Gruppen in Tageseinrichtungen für Kinder,
- den Anteil der Gruppen von Elterninitiativen an den Gruppen in Tageseinrichtungen für Kinder,
- den Anteil altersgemischter Gruppen an den Gruppen in Tageseinrichtungen für Kinder und
- den Anteil der Elternbeitragsquote an den Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder nach dem GTK.

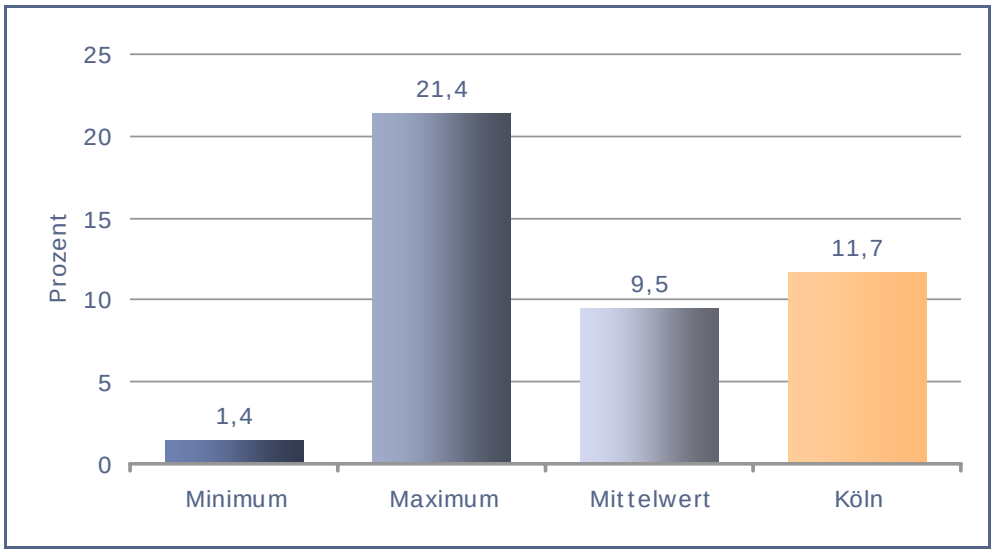
Der Anteil der Gruppen armer Träger an den Gruppen in Tageseinrichtungen ist wie folgt ausgeprägt:

Anteil der Gruppen armer Träger an den Gruppen in Tageseinrichtungen insgesamt im interkommunalen Vergleich 2006



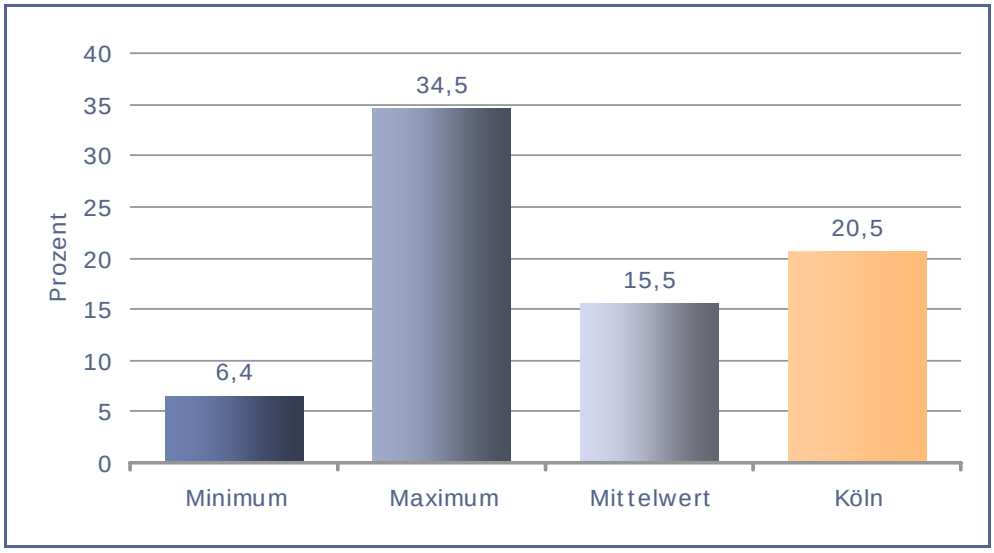
Der Anteil der Gruppen von Elterninitiativen an den Gruppen in Tageseinrichtungen erreicht folgenden Anteil:

Anteil der Gruppen von Elterninitiativen an den Gruppen in Tageseinrichtungen insgesamt im interkommunalen Vergleich 2006



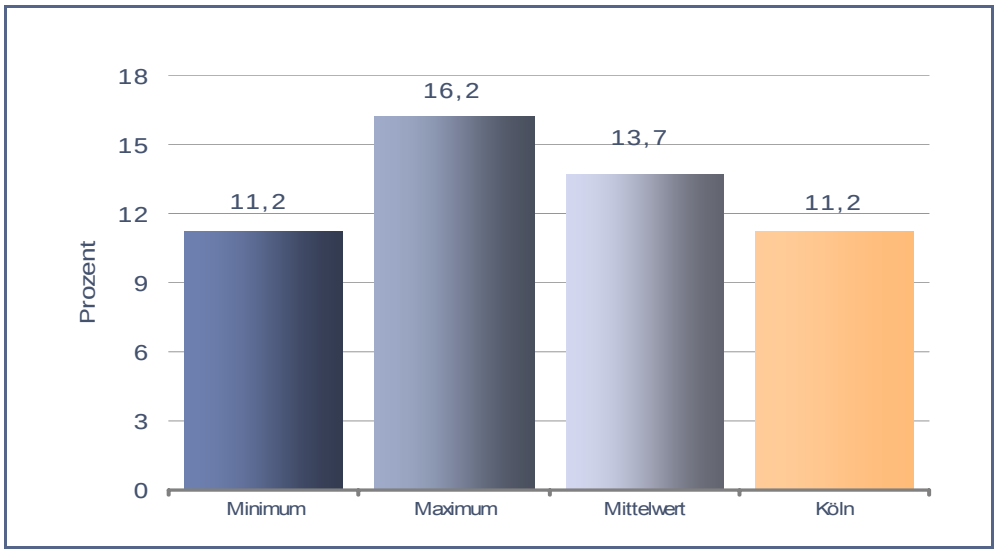
Der Anteil altersgemischter Gruppen an den Gruppen in Tageseinrichtungen ist wie folgt ausgeprägt:

Anteil altersgemischter Gruppen an den Gruppen in Tageseinrichtungen insgesamt im interkommunalen Vergleich 2006



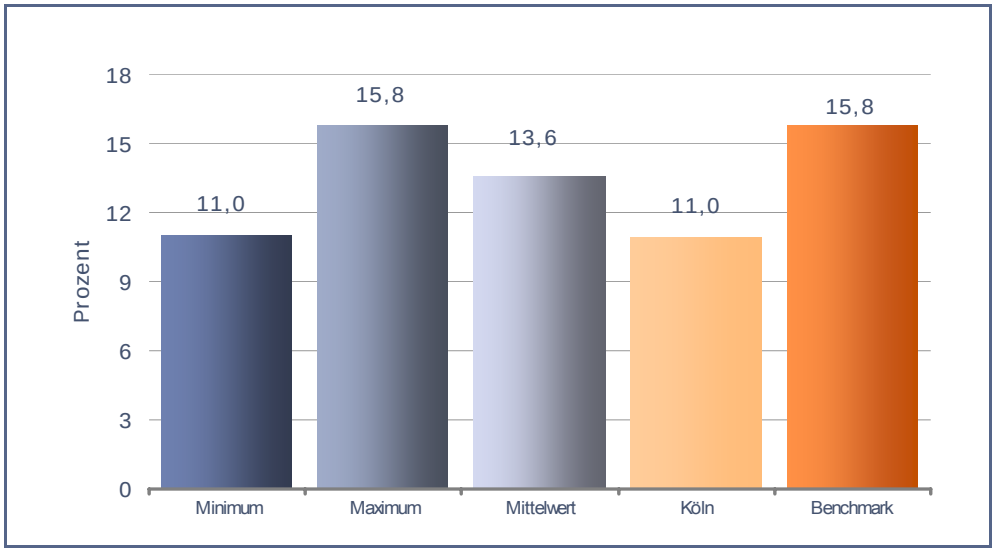
Die Elternbeitragsquote an den Betriebskosten der Tageseinrichtungen auf der Basis der Abrechnung 2004 erreicht folgenden Anteil:

Anteil der Elternbeiträge an den Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder im interkommunalen Vergleich 2004



Die Elternbeitragsquote an den Betriebskosten der Tageseinrichtungen auf der Basis der vorläufigen Abrechnung 2005 erreicht folgenden Anteil:

Anteil der Elternbeiträge an den Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder im interkommunalen Vergleich 2005



Köln: Bei den Daten für das Jahr 2005 handelt es sich um vorläufige Daten.

Analyse

Die Zuschussbedarfe der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner und der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz werden in der Stadt Köln erkennbar beeinflusst durch

- kostenintensive Trägerstrukturen mit einem überdurchschnittlichen Anteil der Gruppen von armen Trägern und von Elterninitiativen (Strukturkennzahl), für die der kommunale Zuschussbedarf aufgrund der geringen Trägeranteile an den Betriebskosten und deren Finanzierung über freiwillige Zuschüsse vergleichbar höher liegt,

- einen überdurchschnittlichen Anteil von altersgemischten Gruppen an den Gruppen insgesamt (Strukturkennzahl), bei denen die Betriebskosten durch eine personalintensivere Betreuung höher als die Betriebskosten von Regelgruppen liegen und

- eine vergleichsweise unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote (Leistungskennzahl), die den kommunalen Anteil am Zuschussbedarf ungünstig beeinflusst.

Der im Zeitverlauf gestiegene Zuschussbedarf ist Gegenstand unserer nachfolgenden Betrachtungen.

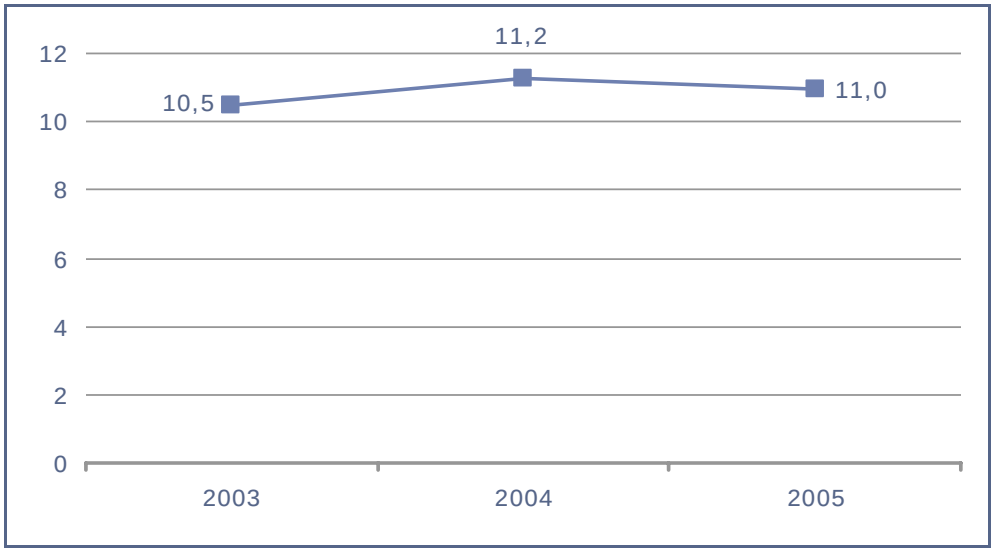
Elternbeiträge zur Finanzierung der Betriebskosten

Bei der Elternbeitragsquote, die landesweit in den kreisfreien Städten zwischen 11,0 und 15,8 Prozent liegt (Anteil an der Finanzierung der Betriebskosten), erreicht die Stadt Köln im interkommunalen Vergleich des Jahres 2004 mit 11,0 Prozent, dies entspricht 25.633.008 Euro, den Minimalwert.

Beim (vorläufigen) interkommunalen Vergleich des Jahres 2005 ist davon auszugehen, dass die Stadt Köln sich wiederum auf minimalem Niveau positionieren wird.

Die Entwicklung im internen Zeitverlauf auf der Basis der Betriebskostenabrechnungen nach dem GTK zeigt die folgende Grafik:

Anteil der Elternbeiträge an den Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder



Köln: Bei den Daten für das Jahr 2005 handelt es sich um vorläufige Daten.
Die Daten für das Jahr 2006 (Betriebskostenabrechnung) liegen noch nicht vor.

Die Einnahmen sind aufgrund personeller Probleme in der Sachbearbeitung auf niedrigem Niveau. Aus diesem Grunde konnten notwendige regelmäßige und zeitnahe Überprüfungen nicht durchgeführt werden.

Der Benchmark Elternbeitragsquote liegt bei 15,8 Prozent (2005). Gemessen am Benchmark liegt das Potenzial auf Grundlage der endgültigen Elternbeitragsquote des Jahres 2004 bei 10.148.055 Euro.

Potenzialberechnung Elternbeitragsquote bei Benchmark		
Betriebskosten der Tageseinrichtungen (Ist)	228.000.397 Euro	anerkennungsfähige Betriebskosten 2004
Elternbeitragsaufkommen (Ist) bei 11,2 Prozent	25.633.008 Euro	ohne Beitragserlasse in 2004
Elternbeitragsaufkommen (Soll) bei 15,8 Prozent	36.024.063 Euro	Auf Basis der Ergebnisse 2005
Ausgaben für erforderliche Leistungen zur Zielerreichung	316.800 Euro	Zusätzliche Personalausgaben
Potenzial	**10.074.255 Euro**	Bezogen auf Elternbeitragsaukommen 2004
Potenzial je EW	**10,19 Euro**	989.766 EW

Das Ziel der Steigerung der Einnahmen im Bereich der Elternbeiträge ist nur mittels des Einsatzes von zusätzlichem Personal realisierbar.

Die GPA hat aus der überörtlichen Prüfung und der Ermittlung von Personalkennzahlen in insgesamt 120 Jugendämtern in NRW einen Zielwert für die Personalbemessung im Bereich der Elternbeiträge gebildet. Der Zielwert liegt bei 1.300 Fällen je vollzeitverrechneter Stelle. In Köln werden derzeit (Stand: April 2008; 46.500 Fälle und 28,73 Stellen Sachbearbeitung) 1.619 Fälle je vollzeitverrechneter Stelle bearbeitet. Die Einnahmerealisierung kann somit nicht voll wahrgenommen werden (jährliche und Anlass bezogene Überprüfung der Einkommensverhältnisse), in diesem Aufgabenbereichen stehen noch zu geringe Arbeitszeitanteile zur Verfügung. Zur effektiven Wahrnehmung der Einnahmeerzielung wird der Personalbedarf auf 7,04 zusätzliche Stellen (Personalkosten je Stelle von bis zu 45.000 Euro[10]; insgesamt 316.800 Euro) und somit insgesamt rund 35,8 Stellen für die Tätigkeiten im Bereich der Elternbeitragserhebung festgesetzt.

Wie bereits bei den Steuerungsleistungen zur Tagesbetreuung für Kinder dargestellt konnte keine regelmäßige und zeitnahe Überprüfung der Einkommensverhältnisse durchgeführt werden, der Turnus der Überprüfung beträgt ca. drei bis vier Jahre. Um diese Bearbeitungsrückstände aufzu-

[10] KGST: durchschnittliche Personalkosten nach TVÖD 6/7

arbeiten und eine jährliche Überprüfung als Standard einzuführen sollte zeitlich befristet zusätzliches Personal (über die erforderlichen 35,8 Stellen hinaus) eingesetzt werden.

Diese zusätzlichen Personalausgaben amortisieren sich im Zeitverlauf.

Feststellung

Um den Fallschlüssel im Bereich der Elternbeiträge der Stadt Köln zu senken und somit die Einnahmerealisierung zu erhöhen, empfehlen wir die Aufstockung des Personalbestandes um 7,04 Stellenanteile. Dies beinhaltet zusätzliche Personalausgaben von bis zu 316.800 Euro.

Zusätzlich zu diesen 7,04 Stellenanteilen empfehlen wir den zeitlich befristeten Einsatz von weiterem Personal, um die Rückstände in der Einnahmerealisierung zeitnah aufarbeiten zu können.

Elternbeitragsstaffelung

Der Rat der Stadt Köln am 29. Januar 2008 im Zusammenhang mit der Planung zur Umsetzung des Kinderbildungsgesetzes auf die Kindertagesbetreuung in Köln die Elternbeiträge für den Besuch der Kindertageseinrichtungen und Betreuung durch die Kindertagespflege unter Einbeziehung der Betreuung von Kindern unter drei Jahren und für die außerunterrichtlichen Angebote der Offenen Ganztagsschulen einschließlich mit Wirksamkeit zum 1. August 2008 beschlossen. Gleichzeitig wurden alle Beschlüsse über zusätzliche freiwillige Leistungen an Träger von Kindertageseinrichtungen aufgehoben.

Bei der ab dem 1. August 2008 in Kraft tretenden neuen Elternbeitragssatzung wurden folgende Eckpunkte berücksichtigt:

- Staffelung der Beiträge nach sozialen Gesichtspunkten im Einkommens- und Beitragsbereich;
- Berücksichtigung der neuen Betreuungszeiten von 25, 35 und 45 Stunden wöchentlich;

- Ausweitung der Elternbeitragstabelle auch auf den Bereich der Kindertagespflege.

Nur bei zusätzlicher Berücksichtigung der folgenden Eckpunkte kann das erzielte vergleichsweise unterdurchschnittliche Elternbeitragsaufkommen verbessert und das dargestellte Potenzial in Höhe von 10.148.055 Euro realisieren werden:

- Erhebung eines Beitrags für Geschwisterkinder in Höhe von mindestens 25 Prozent der jeweiligen Beitragsstufe bei zeitgleichem Besuch einer Tageseinrichtung (bisher ist das zweite und jedes weitere Kind beitragsfrei) oder Tagespflege;

- Erhöhung der Zahl der Einkommensstufen (stärkere Differenzierung), Anhebung der Beiträge bei mittleren und hohen Einkommen und Einführung von Höchststufen (ab 65.000 Euro);

Die vom Rat der Stadt Köln beschlossenen Regelungen lassen somit für die Zukunft noch Möglichkeiten zu, die für Einnahmeverbesserungen genutzt werden könnten.

Feststellung

Die Stadt Köln hat bereits neue Elternbeitragssatzungen beschlossen, die die neue Rechtslage ab 1. August 2008 berücksichtigen.

Empfehlung

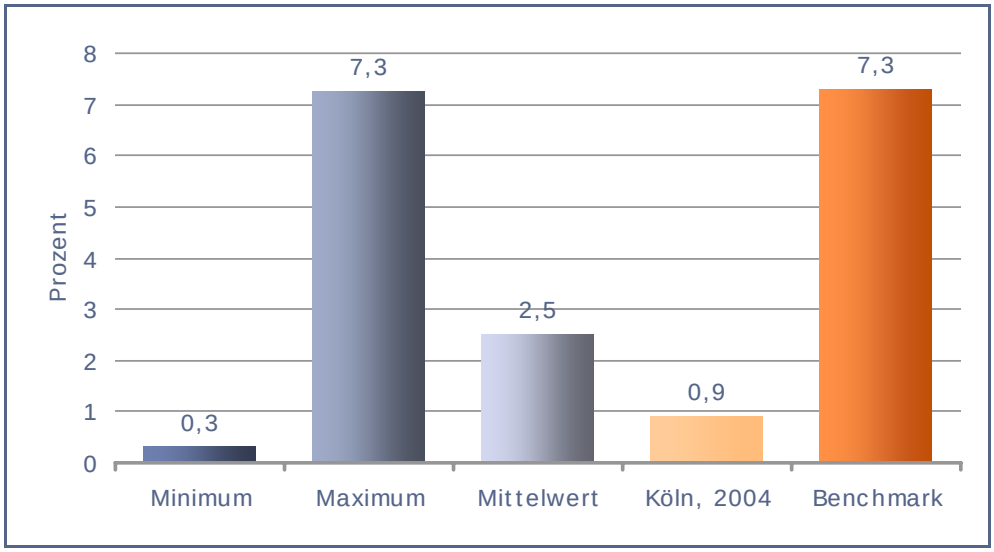
Im Zuge der Umsetzung des Kinderbildungsgesetzes sollten die bestehenden Möglichkeiten zur Verbesserung der Einnahmesituation über eine Anpassung der Elternbeiträge genutzt werden, um eine Senkung des Zuschussbedarfes der Tagesbetreuung für Kinder zu erreichen.

Tagespflege

Der Anteil der Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen insgesamt ist landesweit schwach ausgeprägt. Hier erreichen zwar acht von 19 kreisfreien Städten überdurchschnittliche Quoten, jedoch nur zwei kreisfreie Städte erzielen Anteile von über fünf bis zu sieben Prozent. Der Benchmark liegt bei 7,3 Prozent.

Die Stadt Köln positioniert sich wie folgt:

Anteil der Tagespflegeplätze an den Betreuungsplätzen insgesamt im interkommunalen Vergleich 2006



Da für die Jahre 2005 und 2006 noch keine Betriebskosten vorliegen erfolgt hier der interkommunale Vergleich mit dem Wert des Jahres 2004.

Vom Jahr 2003 bis zum 15. März 2008 konnten die Tagespflegeplätze jedoch erheblich ausgebaut werden. Es erfolgte nahezu eine Vervierfachung, d.h. zum 15. März 2008 standen 1.317 Tagespflegeplätze zur Verfügung. Geht man von insgesamt 36.000 Betreuungsplätzen zum genannten Stichtag aus, so ergibt sich ein Anteil von rund 3,5 Prozent Tagespflegeplätzen an den Betreuungsplätzen insgesamt. Dieses von der Stadt Köln erreichte überdurchschnittliche Ergebnis von rund 3,5 Prozent ist als Richtung weisender Ansatz einzuordnen, da es den richtigen Weg aufzeigt.

Das Tagesbetreuungsausbaugesetz –TAG- und das Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz –Kick- haben wesentliche Neuerungen im Bereich der Kindertagespflege zur Folge. Mit der Änderung der gesetzlichen Grundlagen (SGB VIII / KJHG) wird eine Gleichstellung von Kindertagespflege und Kindertagesbetreuung in den Kindertageseinrichtungen angestrebt.

Weitere gesetzliche Veränderungen beziehen sich insbesondere auf die Verbesserung der Betreuungsqualität und die Definition von geeigneten und qualifizierten Tagespflegepersonen. Zudem werden die Sicherstellung anderer Betreuungsmöglichkeiten bei Ausfall der Tagespflegeperson und die Erstattung von Aufwendungen an die qualifizierte Tagespflegeperson für Beiträge zu einer Unfallversicherung und die hälftige Erstattung der Aufwendungen einer angemessenen Alterssicherung gesetzlich vorgesehen.

Vor dem Hintergrund des deutlich steigenden Bedarfes nach einer flexiblen Betreuung von Kindern, insbesondere im Bereich der Kinder unter drei Jahren, ist der Ausbau eines verlässlichen, qualitativ guten und strukturierten Angebotes erforderlich um den Bedürfnissen und Erfordernissen der Familien gerecht werden zu können.

Darüber hinaus haben die Städte die Möglichkeit, das notwendige Platzangebot für Kinder unter drei Jahren (20 Prozent) alternativ zum kostenintensiven Ausbau institutionalisierter Tagesbetreuung durch qualifizierte Tagespflegeangebote sicherzustellen.

Die Stadt Köln konnte vom Jahr 2003 an die Tagespflegeplätze von 359 um 958 auf nunmehr (Stichtag 31.03.08) 1.317 (davon 934 U3 - Plätze) ausbauen. Die Stadt Köln nutzt somit massiv die Möglichkeit, das notwendige Platzangebot insbesondere für Kinder unter drei Jahren alternativ zum kostenintensiven Ausbau institutionalisierter Tagesbetreuung durch den Ausbau qualifizierte Tagespflegeangebote sicherzustellen. Über den bereits erfolgten Ausbau der Tagespflege hinaus sollte das weitere Ziel gleichwohl sein, den Anteil zukünftig noch weiter zu erhöhen, um die bestehenden Möglichkeiten weitestgehend zu nutzen.

Derzeit werden von den Städten die Kosten der Kindertagespflege in der Regel nur in den Fällen übernommen, in denen die finanzielle Belastung den Eltern analog §§ 82 ff SGB XII nicht zuzumuten ist. Die von den Jugendämtern vermittelten Tagespflegepersonen erhalten im Schnitt einen Stundensatz pro betreutem Kind von 2 bis 4 €. Die stufenweise Anhebung dieser Vergütung ist aus mehreren Gesichtspunkten dringend

geboten. Neben den bereits genannten Aufwendungen kommt auf die Tagespflegepersonen ab 1. Januar 2009 eine Steuer- und Sozialabgabenpflicht auf die Vergütung zu.

Zur qualitativen Verbesserung der Kindertagespflege und nicht zuletzt um die Attraktivität für den Einsatz als Tagespflegeperson zu erhöhen wird es erforderlich, die Vergütung der Tagespflegepersonen anzuheben. Die Vergütung kann sich nach der Qualifikation der Tagespflegeperson und der Erteilung der Pflegeerlaubnis richten. Bei vorhandener Basisqualifikation können pro Kind 3 € / Std., bei einer zusätzlichen pflegerischen Ausbildung als Kinderpfleger/innen, Krankenschwester/-pfleger 4 € / Std. und bei einer sozialpädagogischen Ausbildung als Erzieher/in, Studium als Sozialpädagogen/-arbeiter oder Tagespflegepersonen mit Basis- und Zertifikatsqualifikation 5 € / Std. gezahlt werden. Des Weiteren sollten Aufwendungen der qualifizierten Tagespflegeperson für Beiträge zu einer Unfallversicherung und die anteilige (empfohlen die hälftige) Erstattung der Aufwendungen einer angemessenen Alterssicherung erstattet werden.

Vergleichsberechnung

In unserem nachfolgenden Beispiel stellen wir die zu erwartenden Be-/Entlastungen für den städtischen Haushalt durch einen verstärkten Ausbau der Tagespflege anhand von Durchschnittswerten bei den Betreuungszeiten dar. Hierbei gehen wir von 5.280 Euro jährlich (durchschnittlich 440 Euro monatlich) auf der Basis von 30 Stunden pro Woche und einer Vergütung von vier Euro pro Stunde bei 44 Jahreswochen aus.

Nach Inkrafttreten des Kinderbildungsgesetzes – Kibiz am 1. August 2008 werden gemäß § 22 KiBiz unter bestimmten Voraussetzungen vom Land an die Stadt ein jährlicher Zuschuss in Höhe von 725 € pro Kind gewährt und bei Inkrafttreten der Satzung zum gleichen Zeitpunkt durch die Kostenbeiträge von den Eltern Einnahmen erzielt, die den Mehrausgaben gegenüberstehen.

Der Landeszuschuss je Platz führt im Ergebnis zu einem Zuschussbedarf von 4.555 Euro, die Elternbeiträge sollten sich an der Höhe der Elternbeiträge in institutionellen Angebotsformen orientieren, nicht aber im Mittel (in Differenzierung nach Einkommen der Eltern) unter 2.000 Euro (166 Euro/Monat) liegen. Der Zuschussbedarf je Platz liegt bei 2.555 Euro.

In institutionellen Betreuungsformen (Kindertageseinrichtungen) liegen die Förderbeiträge für Kinder im Alter von unter 3 Jahren (Kindpauschalen) bei 25 bis 35 Stunden Betreuungszeit nach dem Kinderbildungsgesetz bei 8.842 bis 11.863 Euro, im Mittel bei 10.350 Euro. Der kommunale Anteil an der Finanzierung liegt landesweit tatsächlich bei durchschnittlich 60 Prozent (einschließlich der freiwilligen Zuwendungen zu den Trägeranteilen und unter Berücksichtigung der nicht realisierbaren Elternbeitragsquoten von 19 Prozent). Der Zuschussbedarf liegt bei 6.210 Euro.

Der sich daraus ergebende wirtschaftliche Vorteil der Tagespflege gegenüber der institutionellen Betreuung liegt somit bei 3.655 Euro je Platz.

Zur Erzielung des Benchmarks von 7,3 Prozent Tagespflegeplätzen an den Betreuungsplätzen insgesamt durch Schaffung von 1.762 zusätzlichen Betreuungsplätzen für Kinder unter 3 Jahren verdeutlicht folgende Vergleichsberechnung den gesamten wirtschaftlichen Vorteil (1.762 Tagespflegeplätze entsprechen einem Anteil von 7,3 Prozent Tagespflegeplätzen an den Tagesbetreuungsplätzen zum 15. März 2008 insgesamt; vorhandene Tagespflegeplätze für Kinder unter 3 Jahren zum 15. März 2008: 934):

Vergleichsberechnung Tagespflege für Kinder unter 3 Jahren		
Zuschussbedarf je Platz in Tageseinrichtungen für Kinder	6.210 Euro	Z1
Zuschussbedarf je Platz in Tagespflege für Kinder	2.555 Euro	Z2
Anzahl der zusätzliche zu schaffenden Plätze	1.762 Plätze	P1
Potenzial bei Tagespflege gesamt	6.440.110 Euro	Formel: (Z1 – Z2)*P1
Ausgaben für erforderliche Leistungen	1.468.800 Euro	Zusätzliche Personalausgaben
Potenzial	**4.971.310 Euro**	Ergebnis
Potenzial je EW	**5,02 Euro**	989.766 EW

Der Personalbedarf im Bereich der Tagespflege liegt für die Werbung, Qualifizierung, Verwaltung und Vermittlung von Tagespflegepersonen bei 1 zu 60 bis 90 Tagespflegeplätzen. In Köln beträgt der Fallschlüssel derzeit 1 zu 155 Tagespflegeplätzen.

Die Ausgaben für erforderliche Leistungen beinhalten Personalausgaben für 19,6 zusätzliche Stellen für die zusätzlich zu schaffenden Tagespflegeplätze und 7,6 zusätzliche Stellen für die bereits vorhandenen Tagespflegeplätze (bei einem Fallschlüssel von 1 zu 90 Tagespflegeplätzen). Die Durchschnittskosten werden in Anlehnung an durchschnittliche Personalkosten nach dem TVÖD Entgeltgruppe 9 ermittelt.

Diese Vergleichsberechnung verdeutlicht, dass bei der Schaffung von Betreuungsangeboten zur Erfüllung des Rechtsanspruches für Kinder unter 3 Jahren der weitere Ausbau der Tagespflegeplätze günstiger für die Stadt Köln ist als der alternative Ausbau der Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder. Um die Tagespflege weiter ausbauen zu können sollte daher auch hier, wie in der Vergleichsberechnung deutlich wird, der Personalkörper aufgestockt werden.

Feststellung

Zur Vermeidung steigender Zuschussbedarfe je Einwohner und je Platz bietet die Tagespflege Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Alternative zu einer ausschließlich institutionellen Förderung des Ausbaus der U3-Betreuung.

Empfehlung

Langfristiges Ziel der Stadt Köln sollte es aus Sicht der GPA NRW sein, das Angebot für die U3-Betreuung weiterhin unter Einbeziehung des Ausbaues der Tagespflege zu steuern und die hierüber erreichbaren Potenziale für eine Stabilisierung des Zuschussbedarfes der Tagesbetreuung zu nutzen.

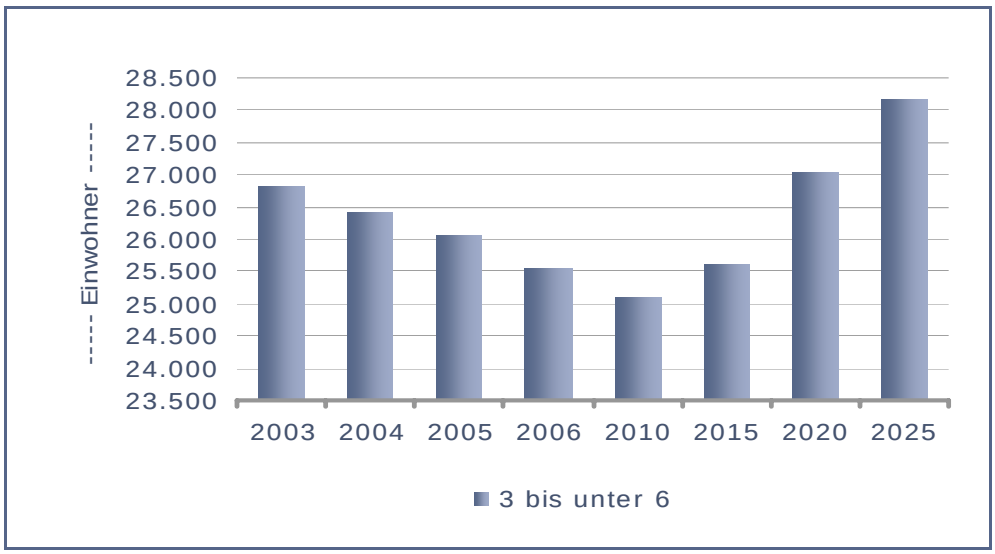
Wir empfehlen daher die Aufstockung des Personalkörpers in der Abteilung Kindertagespflege um einen Stellenanteil von 27,2 Stellen (zusätzliche Personalausgaben von bis zu 1.468.800 Euro im Jahr).

Hier sollte eine auf 2 Jahre befristete Aufstockung des Personalkörpers mit anschließender Überprüfung der Zielerreichung vorgenommen werden.

Angebotsentwicklung

Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder lässt sich zukünftig nur dann stabilisieren oder sogar senken, wenn die zuvor dargestellten Potenziale bei den Elternbeiträgen und der Tagespflege realisiert werden und weiterhin der Angebotsbestand insgesamt unter Wirtschaftlichkeitsaspekten ausgeprägt wird. Dies beinhaltet demnach, alle bestehenden Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Kostenstrukturen über alternative Betreuungsangebote und die Einnahmen aus Elternbeiträgen konsequent zu nutzen. Dies wird gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung in Köln (Datenbasis LDS NRW) und einer damit einhergehenden steigenden Nachfrage nach Plätzen in Kindertageseinrichtungen sowie hieraus resultierender Angebotsbedarfen deutlich.

Entwicklung der Anzahl der 3 bis unter 6-jährigen Kinder in der Stadt Köln



In der Stadt Köln nimmt der Anteil der drei- bis unter sechsjährigen Kinder an der Bevölkerung vom Jahr 2006 bis zum Jahr 2025 voraussichtlich um rund 8 Prozent zu (Prognose Bevölkerungsentwicklung LDS NRW). In absoluten Zahlen ausgedrückt werden 2025 folglich voraussichtlich 2.613 Kinder mehr in dieser Altergruppe vertreten sein.

Die finanzwirtschaftlichen Folgen des neuen Kinderbildungsgesetzes lassen sich zurzeit noch nicht näher konkretisieren. Diese wirken sich auf den Zuschussbedarf ab 2008 aus.

Feststellung

Steigende Angebotsbedarfe auf Grund steigender Nachfrage werden den Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder weiter ansteigen lassen.

Empfehlung

Auch mit Blick auf die demografische Entwicklung sollte der Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten (Elternbeiträgen, Tagespflege) vorgenommen werden.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder“

Die Kennzahlen Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner und je Platz bewerten wir wie folgt:

- Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder steigt im Betrachtungszweitraum 2003 bis 2006 kontinuierlich an und liegt in 2006 bei 101.330.343 Euro, dies entspricht rund 102 Euro je Einwohner. Er wird durch die Ausprägung der Trägerstruktur mit einem überdurchschnittlichen Anteil kostenintensiver Gruppen von Elterninitiativen und von Gruppen armer Träger sowie altersgemischter Gruppen beeinflusst (der Zuschussbedarf und die Betriebskosten sind aufgrund einer überdurchschnittlichen Belastung durch einen vergleichsweise hohen Anteil finanzschwacher Träger und einer personalintensiveren Betreuung bei altersgemischten Gruppen entsprechend hoch). Dies bildet sich im Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz ab. Zudem wurde im interkommunalen Vergleichsjahr eine vergleichsweise unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote erreicht, die belastend auf den Zuschussbedarf wirkte.

- Die Stadt Köln hat die Möglichkeit, das notwendige Platzangebot zur Betreuung von Kindern unter drei Jahren alternativ zur kostenintensiven institutionalisierten Betreuungsform über den bereits erreichten Stand hinaus auch weiter durch den Ausbau qualifizierter Tagespflegeangebote sicherzustellen und hierüber wirt-

schaftliche Vorteile zur Stabilisierung des Zuschussbedarfes zu erzielen.

- Die hohe Ausprägung der Qualität der Steuerungsleistungen bei der Bedarfsplanung und Angebotssteuerung bietet zusammen mit den aufgezeigten Möglichkeiten des weiteren Ausbaues der Tagespflege und einer Verbesserung der Elternbeitragsquote gute Voraussetzungen für eine Stabilisierung des Zuschussbedarfes der Tagesbetreuung für Kinder.

- Die Potenziale bezogen auf die Benchmarks betragen insgesamt 8.605.455 Euro, dies entspricht 8,69 Euro je Einwohner.

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit bewerten wir die Situation wie folgt:

Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz kann durch eine stärkere Ausprägung des Anteils der Tagespflegeangebote als wirtschaftliche Alternative zu institutionalisierten Tagesbetreuungsplätzen verbessert werden.

KIWI Bewertung Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz

Aufgrund der gegebenen Ist-Situation und den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz“ mit dem Index 2.

Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner wird in Zukunft maßgeblich durch die Realisierung des Rechtsanspruchs auf Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren bei steigenden Bevölkerungszahlen der drei- bis unter sechsjährigen Kinder und dem damit verbundenen wirtschaftlichem Einsatz der Finanzressourcen beeinflusst werden.

KIWI Bewertung Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner

Aufgrund der aufgezeigten Ist-Situation und den hieraus ableitbaren Handlungsempfehlungen bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner“ mit dem Index 2.

Jugendamt

Organisation und Steuerung

Die Anforderungen an die Gesamtsteuerung des Jugendamtes sind wie folgt gegliedert:

- Produktorientierte Leistungsorganisation
- Ziel- und Kennzahlengestützte Steuerung
- Optimierter Workflow durch Anwendungsverfahren

Das Jugendamt der Stadt Köln erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen folgende Bewertungen auf einer Skala von 1 bis 5[11]:

[11] nicht erfüllt = 1; ansatzweise erfüllt = 2; teilweise erfüllt = 3; überwiegend erfüllt = 4; vollständig erfüllt = 5

Anforderungen an die Gesamtsteuerung des Jugendamtes Analyse und Bewertung	
Anforderung	Bewertung
Produktorientierte Leistungsorganisation	
Die Produktgruppen Kinder- und Jugendarbeit, Tagesbetreuung für Kinder und Hilfen in und außerhalb der Familie werden in der Leistungsorganisation abgebildet.	5
Der Leitung des Jugendamtes sind die Leistungen des Fach- und Finanzcontrolling zur Steuerungsunterstützung (dezentrales Controlling wird zentral in der Kämmerei gebündelt) direkt zugeordnet, in Projektgruppen werden mit den zuständigen Fachabteilungen Fachplanungen erarbeitet.	5
Ziel- und Kennzahlengestützte Steuerung	
Ziele und Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen.	5
Die Produktgruppen/Abteilungen bewirtschaften ihre Budgets selbständig, monatlich werden Plan- und Istentwicklungen als Gegenstand von Budgetgesprächen (Analyse von Abweichungen, Gegensteuerung, Anpassung von Planwerten) dokumentiert.	5
Optimierter Workflow durch Anwendungsverfahren	
Durch ein elektronisches Anwendungsverfahren werden verschiedene Arbeitsbereiche der Jugendhilfe (Wirtschaftliche Jugendhilfe, ASD, UVG, Beistandschaften, Vormundschaften, etc.) in einer Lösung auf der Basis gemeinsamer Stammdaten integriert.	2
Auf der Steuerungsebene werden die Leistungs- und Finanzdaten zu steuerungsrelevanten Kennzahlen zusammen geführt und bilden fortlaufend Entwicklungen ab, die die Grundlage für die Ziel- und kennzahlengestützte Steuerung des Jugendamtes bilden.	3

Die Bewertungen werden wie folgt begründet:

Produktorganisierte Leistungsorganisation

Das Jugendamt der Stadt Köln hat im Produktbereich Kinder-, Jugend und Familienhilfe die Produkte wie folgt ausgebildet:

- Produkt 060101: Tagesbetreuung
- Produkt 060102: Kinderheime
- Produkt 060103: Kinder- und Jugendarbeit
- Produkt 060104: Familienbezogene Beratung und Behandlung
- Produkt 060105: Hilfen für junge Menschen und ihre Familien

Die Aufbauorganisation des Jugendamtes der Stadt Köln gliedert sich in fünf Abteilungen, diese bewirtschaften die Produkte 060101 / Tagesbetreuung, 060103 / Kinder- und Jugendarbeit sowie 060105 / Hilfen für junge Menschen und ihre Familien.

Eine Sonderstellung nehmen die Städtischen Kinderheime sowie die Familienberatung und Schulpsychologischer Dienst der Stadt Köln ein. Die-

se bilden jeweils separate Ämter und bewirtschaften ihre eigenen Produkte (Produkt 060102 / Kinderheim; Produkt 060105 / Familienberatung und Schulpsychologischer Dienst).

Mit der von der Stadt Köln gebildeten produktorganisierten Leistungsorganisation konnten die von uns empfohlenen und im Folgenden dargestellten Ziele erreicht werden:

- die Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung in den Bereichen Kinder- und Jugendarbeit, Hilfen zur Erziehung und Tagesbetreuung für Kinder,
- die Leistungssteuerung korrespondierender Angebote und Hilfen in Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe aus einer Hand und
- die Überschaubarkeit und Transparenz wirtschaftlichen Handelns wie der Reduzierung von Verwaltungsaufwand.

Planung und Steuerung der Leistungen

Das Jugendamt der Stadt Köln hat im Bereich der Hilfen zur Erziehung die Planungsleistungen (Jugendhilfeplanung, Controlling, Kontraktmanagement) in der Leistungsorganisation optimal in der Abteilung 510/4 zusammen geführt und der Leitung zugeordnet. Zur Steuerungsunterstützung werden die Fach- und Methodenkompetenzen der Planung und des Controllings und die Maßnahmen wie die Finanzplanung der Produktgruppen in die Angebotsentwicklung einbezogen. Die Fachressourcen werden auf den Ebenen der Angebotssteuerung, Qualitätsentwicklung und Evaluation wirksam.[12]

In der Abteilung 510/4 wurde zudem im Februar dieses Jahres eine Stelle mit einem Stellenanteil von 0,5 geschaffen welche mit dem Aufbau eines Controllings im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder (analog zum Bereich der Hilfe zur Erziehung) betraut ist. Nicht zuletzt im Hinblick auf die Ergebnisse des interkommunalen Vergleichs und der demografischen Entwicklung der Stadt Köln (vgl. Kapitel Tagesbetreuung für

[12] Empfehlungen der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe zur Jugendhilfeplanung der Jugendämter, 2000

Kinder) erachten wir dies als sehr sinnvoll und empfehlen eine Überprüfung hinsichtlich einer Erhöhung des Stellenanteils für diese Aufgabe.

Ziel- und Kennzahlengestützte Steuerung

Das Jugendamt der Stadt Köln nutzt umfassend steuerungsrelevante Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen zur Steuerung. Ziele und Kennzahlen wurden bestimmt und dienen als Grundlage der Gestaltung der Planung und Steuerung. Insbesondere Finanzkennzahlen, die fortlaufend und aktuell über die Ausgaben- und Budgetentwicklungen informieren, stehen zur Verfügung.

Budgetsteuerung

Die Budgetsteuerung im Jugendamt der Stadt Köln ist beispielhaft ausgeprägt. Das Budget wird selbständig bewirtschaftet, vom Controlling werden monatlich Finanzergebnisse sowie Plan- und Ist-Entwicklungen als Gegenstand für Gespräche (Analyse von Abweichungen, Gegensteuerung, Anpassung von Planwerten) zur Verfügung gestellt. Ergebnisabweichungen werden in den mittlerweile kontinuierlich laufenden Analyse- und Steuerungsprozess eingebracht. Eine hohe Transparenz und steigende Qualität der in der Abteilung organisierten Fach- und Finanzsteuerung sind das Ergebnis.

Workflow

Ein einheitliches IT-Verfahren als Gesamtlösung für das Jugendamt, in dem alle Aufgaben-/Arbeitsbereiche der Jugendhilfe integriert sind, besteht nicht. Im Aufgabenbereich der Tagesbetreuung für Kinder wird Programm Kita 2000 und zur Abrechnung der Betriebskosten das TAB System des Landes NRW genutzt. Der Soziale Dienst und die wirtschaftliche Jugendhilfe behelfen sich zurzeit in erster Linie mit selbst entwickelten Insellösungen auf Excelbasis.

Leistungs- und Finanzdaten sind vorhanden und im Rahmen des Fach- und Finanzcontrolling transparent. Kennzahlen sind definiert. Mangels Gesamtverfahren wird auf der Steuerungsebene mit Hilfslösungen gearbeitet, die einen durchgängigen Workflow erschweren bzw. ihn unmöglich machen.

Empfehlung

Zur Steuerungsunterstützung, Optimierung der Arbeitsabläufe und wirtschaftlichen Hilfegewährung sollte der Fachbereich über ein geeignetes IT-Verfahren als Gesamtlösung für alle Aufgabenbereiche verfügen.

Die IT-Anwenderverfahren des Jugendamtes sollten mit dem Ziel der Integration aller Arbeitsbereiche und optimierter Transparenz auf einer gemeinsamen Stammdatenbasis weiterentwickelt werden.

Zuschussbedarf des Jugendamtes

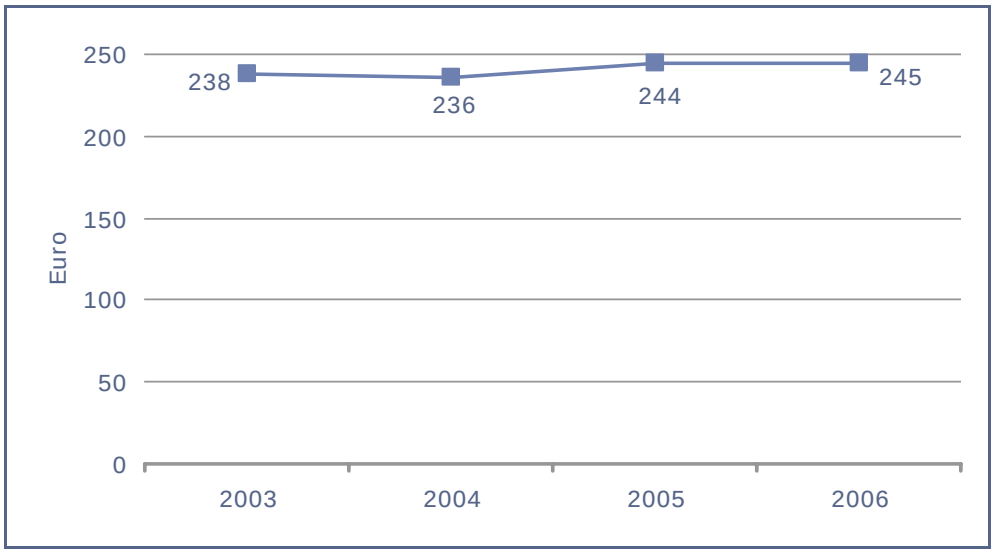
Den Zuschussbedarf des Jugendamtes ermitteln wir auf Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse der Abschnitte 45, 46 und des Unterabschnittes 407.

Die Rechnungsergebnisse werden sachlich nach der Gliederungs- und Gruppierungsverordnung bereinigt. Ferner werden innere Verrechnungen, Abschreibungen, Instandhaltung und Bewirtschaftung bereinigt, um landesweit eine weitestgehend vergleichbare Datenbasis zu schaffen.

Darstellung der Ist-Situation

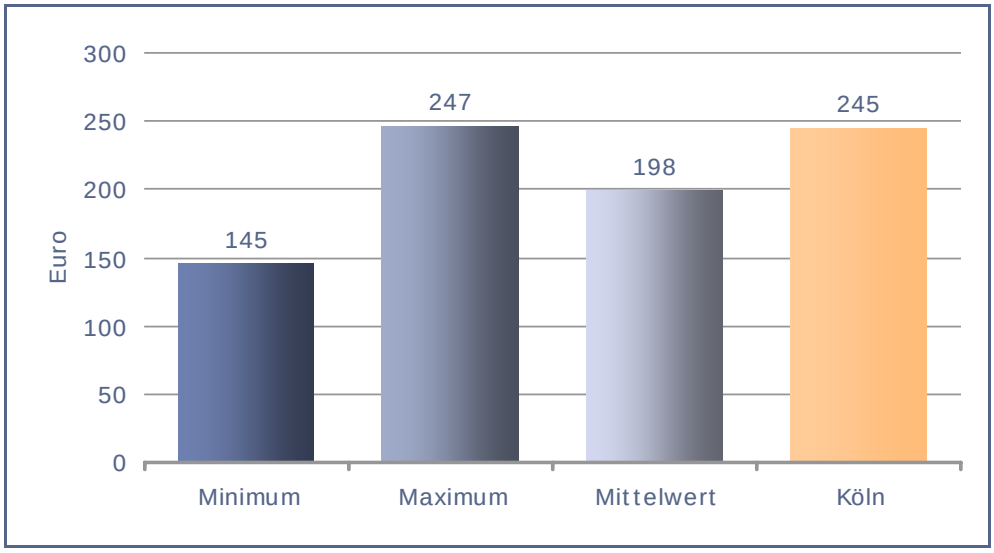
Im Jahr 2006 liegt der Zuschussbedarf des Jugendamtes bei insgesamt 242.334.157 Euro, dies entspricht 245 Euro je Einwohner. Der Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner entwickelt sich in den Jahren 2003 bis 2006 wie folgt:

Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner



Im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte in NRW positioniert sich Köln wie folgt:

Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner in 2006 in Euro und Klassen				
145 bis 170	171 bis 195	196 bis 220	221 bis 245	Über 245
4	6	6	5	1

Die Stadt Köln befindet sich in der vierten Gruppe mit dem höchsten Wert der dort vertretenen fünf kreisfreien Städte.

Analyse

Der Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner bildet die höchst aggregierte Kennzahl im Prüfgebiet. Die Kennzahl beschreibt das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung des Jugendamtes insgesamt eingesetzt wird.

Der Zuschussbedarf entwickelt sich in Abhängigkeit vom Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder und der Hilfe zur Erziehung. Der Zuschussbedarf dieser beiden Aufgaben umfasst landesweit 70 bis 80 Prozent des Zuschussbedarfes der Jugendämter, in der Stadt Köln sind es rund 77 Prozent. Bei der Analyse und Bewertung der Kennzahl „Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner“ sind die Ergebnisse der Prüfung dieser Aufgabenschwerpunkte insofern heranzuziehen.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Jugendamtes je EW“

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit wird der Zuschussbedarf des Jugendamtes auf der Grundlage der Bewertung der Steuerungsleistungen und der Entwicklung und Einordnung der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich wie folgt bewertet:

- Der Zuschussbedarf des Jugendamtes der Stadt Köln liegt in 2006 bei 245 Euro je Einwohner. In den Jahren 2003 bis 2006 steigt der Zuschussbedarf leicht an;

- Die Steuerungsleistungen im Jugendamt sind überwiegend bereits gut ausgeprägt. Allerdings ist ein elektronisch unterstützter Workflow noch nicht vorhanden. Für die weitere Optimierung der Aufgabenwahrnehmung besteht hier ein dringender Anspruch seitens des Fachbereiches an einer einheitlichen IT-Gesamtlösung auf der Basis gemeinsamer Stammdaten.

- Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner zeigt im interkommunalen Vergleich mit 87 Euro ein leicht überdurchschnittliches Ergebnis und erweist sich im Betrachtungszeitraum

auf Grund gezielter Steuerung als konstant. Er wird positiv durch eine durchschnittliche Leistungsdichte und sinkende Ausgaben für ambulante Hilfen und negativ durch überdurchschnittliche Ausgaben für stationäre Hilfen beeinflusst (vgl. Kapitel Hilfe zur Erziehung).

- Ergebnisverbesserungen können durch eine weitere Optimierung der Leistungssteuerung mit einer stärkeren Ausprägung der Aufgaben von Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im Sozialen Dienst mit den Schwerpunkten des Ausbaues präventiver und ambulanter Hilfen, einer ausreichenden Personalisierung der Aufgaben nach § 8a SGB VIII, einer Intensivierung der Überprüfung von Zielerreichung, Leistungsumfang und Vergütung sowie einer Weiterführung der gezielten Reintegration bei den stationären Hilfen erreicht werden. Sowohl im Jugendamt wie auch im Verhältnis zu den Angeboten der freien Träger können Zugänge zu präventiven Leistungen (Erziehungsberatung, Elternschule, Gruppenarbeit etc.) weiterentwickelt werden.

- Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder wird beeinflusst durch die Trägerstruktur und die Ausprägung der Qualität des Angebotes, gemessen am Anteil der altersgemischten Gruppen. Der überdurchschnittliche Anteil altersgemischter Gruppen begründet zusammen mit einem überdurchschnittlichen Anteil von Elterninitiativen und Gruppen armer Träger sowie in Verbindung mit einer unterdurchschnittlichen Elternbeitragsquote die Höhe des Zuschussbedarfes im interkommunalen Vergleich (vgl. Kapitel Tagesbetreuung für Kinder).

- Ergebnisverbesserungen können durch eine Steigerung des Anteils der Tagespflegeangebote als kostengünstige Alternative zur institutionellen Betreuung und eine Optimierung des Anteils der Elternbeiträge an den Betriebskosten erreicht werden.

- Die im Bericht aufgezeigten Möglichkeiten der Ergebnisverbesserung (Potenziale) belaufen gemessen am Benchmark auf insgesamt 29.604.399 Euro, dies entspricht 29,91 Euro je Einwohner (vgl. Kapitel Potenziale und Fazit).

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit bewerten wir die Situation wie folgt:

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner“ mit dem Index 2.

Potenziale und Fazit

Die Potenziale stellen sich wie folgt dar:

- Hilfe zur Erziehung: Das Potenzial liegt, bezogen auf die jeweiligen Benchmarks, bei 20.998.944 Euro und 21,22 Euro je Einwohner.[13]

- Tagesbetreuung für Kinder: Hier liegt das Potenzial zur Ergebnisverbesserung bei 8.605.455 Euro und 8,69 Euro je Einwohner.[14]

Potenziale im Finanzplanungszeitraum		
Bereich	Maßnahme	Potenzial in Euro
Ambulante und stationäre Hilfen zur Erziehung, Kinderschutz	Ausbau präventiver und ambulanter Leistungen, verstärkte Reintegration aus stationären Hilfen, Optimierung der Qualitätssicherung und Sicherstellung des Schutzauftrages nach § 8a SGB VIII	9.374.056
Vollzeitpflege	Pädagogisch qualifizierte Angebote für die Zielgruppe vier- bis zwölfjähriger Kinder	11.624.888
Elternbeiträge	Optimierung des Verfahrens und Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten im Rahmen der Erhebung von Elternbeiträgen	10.074.255
Tagespflege	Schaffung von zusätzlichen Plätzen in der Tagespflege zur Erfüllung des Rechtsanspruches U3 (alternativ zur Institutionalisierung)	- 1.468.800 (Finanzbedarf)
Summe		29.604.399
Summe je Einwohner	989.766 Einwohner	29,91

[13] vgl. Kapitel Hilfe zur Erziehung
[14] vgl. Kapitel Tagesbetreuung für Kinder

Fazit

Der Zuschussbedarf des Jugendamtes der Stadt Köln liegt in 2006 bei insgesamt 242.334.157 Euro und 245 Euro je Einwohner. In den Jahren 2004 bis 2006 steigt der Zuschussbedarf kontinuierlich jedoch sehr moderat an.

Der Zuschussbedarf entwickelt sich in Abhängigkeit vom Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung und der Tagesbetreuung für Kinder. Der Zuschussbedarf dieser beiden Aufgaben umfasst landesweit 70 bis 80 Prozent des Zuschussbedarfes der Jugendämter, in der Stadt Köln sind es rund 77 Prozent.

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung liegt bei insgesamt 85.900.495 Euro und bei 87 Euro je Einwohner. Im Betrachtungszeitraum ist der Zuschussbedarf auf Grund gezielter Steuerung sehr konstant.

Ergebnisverbesserungen können durch eine weitere Optimierung Leistungssteuerung mit einer stärkeren Ausprägung der Aufgaben von Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im Sozialen Dienst mit den Schwerpunkten des Ausbaues präventiver und ambulanter Hilfen, einer ausreichenden Personalisierung der Aufgaben nach § 8a SGB VIII, einer Intensivierung der Überprüfung von Zielerreichung, Leistungsumfang und Vergütung sowie der Weiterführung der gezielten Reintegration bei den stationären Hilfen erreicht werden. Sowohl im Jugendamt wie auch im Verhältnis zu den Angeboten der freien Träger können Zugänge zu präventiven Leistungen (Erziehungsberatung, Elternschule, Gruppenarbeit etc.) weiterentwickelt werden.

Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder liegt in 2006 bei insgesamt 101.330.343 Euro und erreicht mit 102 Euro je Einwohner den maximalen Wert im interkommunalen Vergleich. Im Betrachtungszeitraum steigt der Zuschussbedarf kontinuierlich jedoch moderat an. Der Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen je Platz befindet sich ebenfalls auf maximalem Niveau. Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder wird maßgeblich beeinflusst durch die Ausprägung der Qualität des Angebotes und die vorhandenen Träger- und Gruppenstrukturen. Die überdurchschnittlichen Anteile kostenintensiver Gruppen von Elterninitiativen und Gruppen armer Träger sowie personalintensiver altersgemischter Gruppen begründen in Verbindung mit einer unter-

Fazit

durchschnittlichen Elternbeitragsquote die festgestellte Höhe des Zuschussbedarfes im interkommunalen Vergleich.

Ergebnisverbesserungen bzw. eine Senkung des Zuschussbedarfes können insbesondere durch eine weitere Steigerung des Anteils der Tagespflegeangebote (wirtschaftliche Alternative zur institutionellen Betreuung) sowie einer Optimierung der Elternbeitragserhebung (Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen) erreicht werden.

Die Steuerungsleistungen im Jugendamt sind überwiegend bereits gut ausgeprägt. Ein für die weitere Optimierung der Aufgabenwahrnehmung notwendiges IT-Gesamtverfahren zur elektronischen Unterstützung des Workflow ist noch nicht vorhanden.

Die im Bericht aufgezeigten Möglichkeiten der Ergebnisverbesserung (Potenziale) belaufen sich, orientiert an den jeweiligen Benchmarks, auf insgesamt 29.605.399 Euro, je Einwohner auf 29,91 Euro.

Soziales

Vorbemerkung

Inhalt und Ziel der Prüfung

Die Prüfung des Bereichs „Soziales“ in der Stadt Köln durch die GPA NRW erstreckte sich auf die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen sowie der Fallzahlen in den Aufgabengebieten der Hilfe zur Pflege (SGB XII) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Bei der Prüfung der Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB II wurden auf der Grundlage der ermittelten Grund- und Kennzahlen die Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung analysiert und bewertet.

Die finanzielle Belastung der städtischen Haushalte wird insgesamt sowie in Relation zu den Einwohnern und den Leistungsbeziehern dargestellt und im Kontext der sozialstrukturellen Bedingungen verdeutlicht. Wir erarbeiten aus den Erkenntnissen unserer Prüfungen Handlungsempfehlungen, die ein Verfügungspotenzial für die Kommunen bieten.

Methodik der Prüfung

Gemeinsam mit Fachleuten aus den kreisfreien Städten haben wir Prüfungsleitfäden entwickelt, die die Basis für unsere Untersuchungen bilden. Um eine landesweit einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten, wurden die Erhebungen mittels standardisierter Interview- und Datenerhebungsbögen durchgeführt. Sowohl die Erhebung als auch die Analyse der Daten erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den kreisfreien Städten. An Unterlagen standen neben den Haushaltsplänen, Jahresrechnungen und weiteren internen Daten (z. B. Rats- und Ausschussvorlagen, Geschäfts-, Finanz- und Leistungsstatistiken, Projektberichte, Sozial- und Altenberichte, Maßnahmenprogramme und Erfahrungsberichte, Berichte des Rechnungsprüfungsamtes), Satzungen und Dienstanweisungen zur Verfügung.

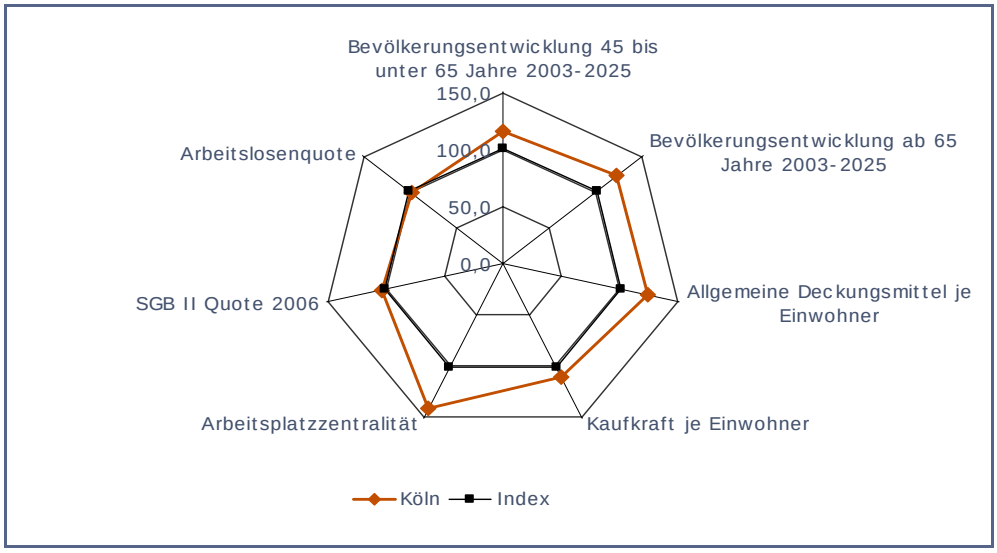
Die Ausgaben im Sozialbereich stehen in einem Spannungsverhältnis zwischen gesetzlicher Verpflichtung und wirtschaftlicher Machbarkeit. Wir haben in unserem Bericht diesem Spannungsverhältnis durch die

Bildung von Städteclustern aufgrund von objektiven Strukturdaten, der Berücksichtigung der finanziellen Gesamtsituation der Kommune und der sozialen Belastungsfaktoren Rechnung getragen. Wie bereits im Kapitel „Zur GPA und zur Prüfung“ beschrieben, haben wir anhand von Indikatoren eine Typisierung von Kommunen vorgenommen. Die vorgenannten Indikatoren wurden für den Prüfbereich „Soziales“ noch weiter verfeinert und um demografische Strukturdaten (Bevölkerungsentwicklung 45 bis unter 65 Jahre und Entwicklung über 65 Jahre) ergänzt. Das Ergebnis sind ebenfalls vier Cluster; die Stadt Köln befindet sich nach den erweiterten Kriterien im Cluster 1:

Ergebnis der Clusteranalyse		
Cluster 1	Städte mit hohen Deckungsmitteln, starker Kaufkraft, hoher Arbeitsplatzzentralität und niedrigen bis mittleren SGB II- und Arbeitslosenquoten und hohem Anteil der 45 bis unter 65 jährigen Menschen und geringem Anteil der über 65 jährigen Menschen	Düsseldorf, Münster, Bonn, **Köln**, Leverkusen

Die Ergebnisse haben wir anhand von Netzgrafiken abgebildet. Den gewichteten Index und die Werte der Stadt Köln haben wir als farbige Linie darstellt. Die Netzgrafik für die Stadt Köln gestaltet sich wie folgt:

Netzgrafik Strukturdaten



Die Analysen und Bewertungen haben wir für unsere Wirtschaftlichkeitskennzahlen (Korrelationskoeffizienten bei 0,7 bis 0,9 Prozent) unter Berücksichtigung der im Vorbericht genannten Strukturdaten vorgenommen. Deshalb orientieren sich unsere Empfehlungen und die hiermit einhergehenden Potenziale nicht am landesweiten Mittelwert, sondern an einem einheitlich festgelegten Referenzwert im Cluster 1. Ebenso weisen wir die Spannbreite der Ergebnisse der Größencluster (Stadt Köln: Cluster „kreisfreie Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern“) aus bzw. stellen die Ergebnisse ohne eine Clustereinteilung dar.

Kennzahlen

Im landesweiten Vergleich der kreisfreien Städte wurden die gebildeten Kennzahlen einander gegenübergestellt. Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit werden für den Prüfungsschwerpunkt „Hilfe zur Pflege“ die Spitzenkennzahlen

- „Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege je Einwohner“ und der
- „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher“

abschließend bewertet. Für den Schwerpunkt „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ werden keine Spitzenkennzahlen gebildet.

Hilfe zur Pflege

Gesetzlicher Auftrag

Das Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27.12.2003 (SGB XII) löste die bisherigen Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes zum 01.01.2005 ab. Die Zielsetzung des SGB XII besteht hauptsächlich darin, dafür zu sorgen, dass die Menschen möglichst bis zum Lebensende selbständig und selbst bestimmt leben können.

Durch die Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel des SGB XII (§§ 61 bis 66 SGB XII) werden pflegebedürftige Menschen unterstützt, indem die mit der Pflege verbundenen Kosten, die nicht durch die Pflegekasse gedeckt

sind und nicht selbst finanziert werden können, ganz oder teilweise übernommen werden. Leistungen der Pflegekasse haben Vorrang gegenüber den kommunalen Leistungen. Die Hilfe zur Pflege betrachten wir im Kontext der Aufgaben der Stadt Köln nach dem SGB XII und dem Landespflegegesetz NW (PfG NW) als Ausführungsgesetz zum Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI).

Bei der Hilfe zur Pflege nach § 61 SGB XII besteht ein grundsätzlicher Vorrang ambulanter vor stationären Hilfen (§ 13 I SGB XII). Die Leistungen des Sozialhilfeträgers sind ferner darauf auszurichten, die Kräfte der Familien zu stärken und zu erhalten, die Leistungen also über den anspruchsberechtigten Personenkreis hinaus auf die Pflegepersonen hin auszudehnen (§ 16 SGB XII, Art. 6 GG).

Seit dem Jahr 2004 liegt die sachliche und finanzielle Zuständigkeit für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für die über 65jährigen Hilfeempfänger in vollem Umfange bei der Stadt Köln als örtlichem Träger der Sozialhilfe (Artikel 20 des zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, Zweites Modernisierungsgesetz – 2. ModernG - vom 9. Mai 2000). Die Verlagerung der Finanzverantwortung vom überörtlichen auf den örtlichen Träger der Sozialhilfe führte im Haushalt der Stadt Köln zu einer steigenden Belastung im Unterabschnitt 411 „Hilfe zur Pflege“.

Leistungsorganisation und Leistungssteuerung

Allgemeines

Die Stadt Köln ist örtlicher Träger der Sozialhilfe (SGB XII). Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt im Dezernat V „Soziales, Integration und Umwelt“. Innerhalb des Dezernates V gibt es - mit Ausnahme des Gesundheitsamtes und der ARGE in der Stadt Köln – keine gleichen Zielgruppen (sozial belastete Personen), bei denen Synergien in der Aufgabenerfüllung gegeben sind. Der Jugend- und Schulbereich ist dem Dezernat IV zugeordnet. Fachbereichsübergreifende Lösungen können nur bei enger Zusammenarbeit der Dezernate gefunden werden, damit Informationsverluste vermieden werden.

Die Aufgaben der „Hilfe zur Pflege“ nach dem siebten Kapitel des SGB XII werden im „Amt für Soziales und Senioren“ wahrgenommen. Inner-

halb des Fachbereiches sind verschiedene Abteilungen für die Sachbearbeitung der „Hilfe zur Pflege“ für die ambulanten und stationären Leistungen zuständig.

Die Abteilung 503 (Abteilung für Sozialplanung, Senioren, Behinderte, Kranke und Schwerbehinderte) hat im Rahmen der „Hilfe zur Pflege“ nachstehende Aufgabenbereiche: Pflegeplanung, Fachdienst und Verwaltungsdienst für ambulante und teilstationäre Hilfen, Zentrales Beratungsbüro und die Heimaufsicht. In der Abteilung 502 (Wohnen, wirtschaftliche Hilfen, ResoDienste) ist die Sachgebiet 502/9 für die Hilfe in Heimen und Anstalten zuständig.

Das Produkt „Hilfe zur Pflege“ umfasst folgende Leistungen:

Produkt Hilfe zur Pflege		
Leistungsorganisation		
Steuerungsleistungen	**Wirtschaftliche Leistungen**	**Qualitätssicherung**
Pflegeplanung	Hilfe zur Pflege	Heimaufsicht
Pflege- und Wohnberatung	Pflegewohngeld und Investitionskostenzuschüsse	Evaluation der Wirksamkeit der Leistungen
Individuelle Hilfesteuerung	Unterhaltsheranziehung	
	Förderung komplementärer Leistungen	

Die unmittelbare Einbindung der Pflegeplanung in die Leistungsprozesse und Produktgruppen steigert die Wirksamkeit der Leistungen und Angebote. Die Effizienz der Aufgabenerledigung sollte regelmäßig von der Pflegeplanung evaluiert werden. Die Pflege- und Wohnberatung kann als Angebot vor der wirtschaftlichen Hilfegewährung genutzt und in Beratungs- und Antragsverfahren unmittelbar eingebunden werden. Die Leistungssachbearbeiter können im Rahmen der Pflegeberatung über wirtschaftliche Hilfen und Unterhaltsverpflichtungen von Angehörigen frühzeitig in Informations- und Beratungsprozesse eingebunden werden.

Durch die Zusammenführung der Einzelleistungen in der Leistungsorganisation (Produktgruppe) und die gezielte Förderung der Zusammenarbeit von Pflegeplanung, Pflegeberatung, individueller Hilfeplanung und wirtschaftlicher Hilfegewährung können Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt[1] und ergebnisorientiert (Vorrang ambulanter Hilfen) ausgerichtet werden.

[1] vgl. Siemonsmeier, Uwe u. a. Kommentar zu § 18 GemHVO NRW in: Gemeindeprüfungsanstalt NRW: Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen Kommentar, Wiesbaden 2005

In der Stadt Köln besteht die aufgezeigte Leistungsorganisation nur teilweise. Durch die getrennte Leistungsgewährung für die stationären und ambulanten Hilfen in zwei Abteilungen können Synergieeffekte nicht umfassend genutzt werden. Deshalb wird die Zusammenführung der Leistungsabteilungen empfohlen.

Trägerunabhängige Beratungsstelle; Kölner Beratungskonzept für Senioren und Menschen mit Behinderungen

Das Kölner Beratungskonzept besteht aus mehreren Bausteinen:

- Zentrales Beratungstelefon für Senioren und Menschen mit Behinderungen im Amt für Soziales und Senioren
- Beratung für Senioren und Menschen mit Behinderungen in Trägerschaft der Freien Wohlfahrtspflege bzw. Behindertenorganisationen
- Beratung durch den Fachdienst „Ambulante Hilfen“ im Amt für Soziales und Senioren.

Das Beratungstelefon hat die Stadt Köln bereits vor über zehn Jahren eingerichtet. Ziel der Tätigkeit ist die trägerunabhängige stadtweite Beratung mit den Themenschwerpunkten „Pflege und Wohnen“. Für die telefonische Beratung hat das Sozialamt zwei Dipl.-Sozialarbeiterinnen und eine Verwaltungsmitarbeiterin (2,5 VZ-Stellen) eingesetzt.

Als Auftrag aus dem Altenplan der Stadt Köln wurden seit 1994 Service-Zentren für Senioren entwickelt und gefördert. An 33 Standorten, verteilt über das Kölner Stadtgebiet wird das Beratungsangebot von Wohlfahrtsverbänden vorgehalten, die ihre Beauftragung durch Verträge nach § 5 Absatz 5 SGB XII von der Stadt Köln erhielten. Die erbrachten Leistungen werden vom Träger dokumentiert. Dies dient der fachlichen Qualitätskontrolle sowie als Leistungsnachweis gegenüber dem Kostenträger.

Damit auch ältere Sozialhilfeempfänger/Innen erreicht werden, bieten die Bezirkssozialämter seit Jahren ebenfalls die Seniorenberatung an.

Nach einem Beschluss des Rates der Stadt Köln wurde 1996 der Fachdienst „Ambulante Hilfen“ eingerichtet. Zur Tätigkeit dieses Fachdienstes gehört u. a. die Beratung i. s. des § 4 Pflegegesetz NRW.

Für die Wohnberatung ist die Beratungsstelle für Wohnraumanpassung „wohn mobil“ zuständig.

Die Stadt Köln stellt Informationsmaterialien in Form von Flyern und durch ein Stadtmagazin „KölnerLeben“ zur Verfügung. Die Internetseite der Stadt Köln gibt ebenfalls zahlreiche Hinweise zu den Beratungs- und Hilfsangeboten, die in der Stadt vorhanden sind.

Feststellung

Das Beratungsangebot in der Stadt Köln ist umfangreich und geeignet, alte und pflegebedürftige Menschen sowie deren Angehörige bei der Auswahl notwendiger Hilfen zu unterstützen.

Einsatz von Pflegefachkräften

Damit das Prinzip „ambulant vor stationär“ umgesetzt werden kann, sollten zunächst alle Möglichkeiten geprüft werden, um eine ambulante Versorgung (auch unter Einbeziehung professioneller oder komplementärer Angebote) sicherzustellen. Die Hilfeplanung durch Pflegefachkräfte des Sozialhilfeträgers fördert den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit und führt zu Einsparungen bei den Fallkosten durch die Überprüfung und Festlegung des notwendigen Umfangs pflegerischer Leistungen im Einzelfall. Dazu müssen gut ausgebildete Fachkräfte eingesetzt werden. Nach Erfahrungen der GPA betreut eine Pflegefachkraft circa 300 Fälle.

Pflegefachkräfte sind neben den bestehenden Mitarbeitern in der Pflegeberatungsstelle notwendig, damit ein konsequentes System von Hilfeplanung und pflegefachlicher Bedarfsprüfung in nachstehenden Aufgabengebieten verfolgt werden kann:

- qualifizierte Steuerung durch frühzeitigen Einstieg in das Sozialhilfeantragsverfahren
- fachkundige Einschätzung der Pflegesituation
- Überprüfung der laufenden Kosten (insbesondere kostenintensive Einzelfälle)
- Erstellung von Pflegegutachten bei nicht pflegeversicherten Personen

- Erschließung von Selbsthilfepotenzialen in Form von Prävention durch Zusammenarbeit mit den übrigen Akteuren der Pflege

- Wahrnehmung von Kontrollfunktionen gegenüber den Leistungserbringern (z.B. durch Überprüfung der Abrechnungen)

Seit Jahren setzt das Sozialamt Fachkräfte ein. Die Stellen sind mit doppelt qualifiziertem Personal (Dipl.-Sozialarbeit bzw. -pädagogik, Pflegefachkraft) besetzt. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren 8,5 Vollzeitstellen besetzt. Eine erhebliche Ausweitung der Stellen erfolgt im Jahr 2008. Die Anzahl der Vollzeitstellen soll nach dem Stellenplan auf 23,5 (davon vier zeitlich befristet) erhöht werden.

Seit zehn Jahren wendet das Sozialamt für die ambulanten Hilfen ein Hilfeplanverfahren an. Durch die „Kölner Hilfeplanmethode“ und die Weiterentwicklung im Laufe der Jahre wird eine qualitative Versorgung der Pflegebedürftigen, die einen sozialhilferechtlichen Anspruch auf Hilfe zur Pflege haben, garantiert, und gleichzeitig können Minderausgaben in erheblichem Umfang geltend gemacht werden. Die Festlegung des notwendigen Umfanges an ambulanten Leistungen durch die Pflegefachkräfte ist für die Sachbearbeitung der wirtschaftlichen Hilfegewährung bindend. Zu den weiteren Einzelheiten des Verfahrens (z. B. Evaluation der Maßnahmen) wird auf die Leistungsbeschreibung des Fachdienstes verwiesen.

Feststellung

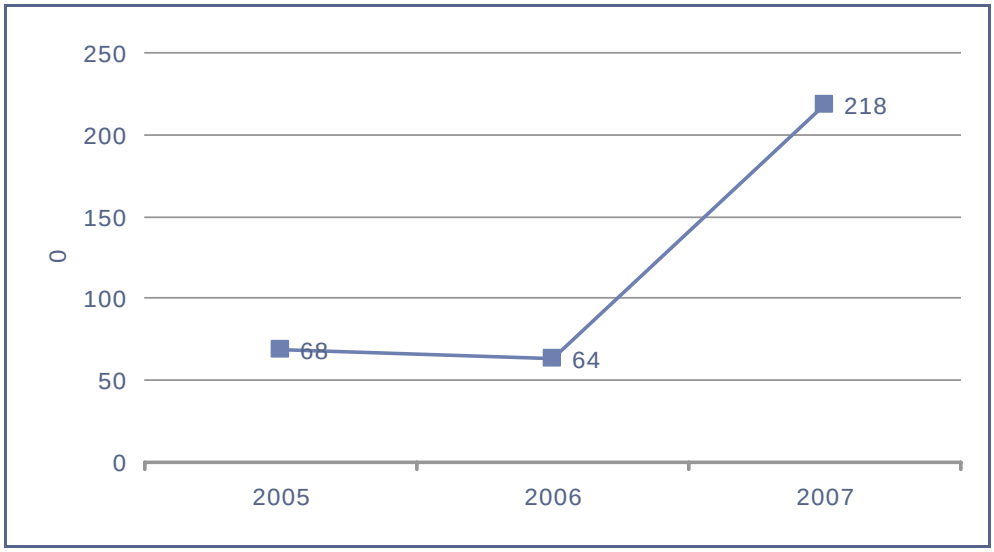
Der Einsatz von Pflegefachkräften und die kompetente Hilfeplanung dienen der Sicherstellung der notwendigen häuslichen Versorgung von Pflegebedürftigen. Dadurch lassen sich Heimunterbringungen wirkungsvoll vermeiden bzw. hinauszögern.

Einrichtung einer spezialisierten Verfolgung von Unterhaltsansprüchen (Schwerpunktsachbearbeitung)

Die Sachbearbeitung im Bereich „Hilfe zur Pflege“ wird nicht ganzheitlich vorgenommen. Die Berechnung und Verfolgung von Unterhaltsansprüchen wird in dem Sachgebiet „Unterhaltsheranziehung“ bearbeitet. Die Abtrennung der Unterhaltsheranziehung von der Sachbearbeitung erfolgte im Jahr 2005. Der Vergleich der kreisfreien Städte bei den Einnahmen von Unterhaltsverpflichteten hat gezeigt, dass dort, wo eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung vorgenommen wurde, höhere Einnahmen zu verzeichnen sind. Gerade im Bereich „Unterhalt“ wird der

Sachbearbeitung ein hohes fachliches Know-how abverlangt. Zusätzlich steht bei einer Spezialisierung der Unterhalt nicht mehr hinter der Leistungsgewährung zurück, da der „Druck“ aus dem Verfahren genommen wird. Im Jahr 2006 hat die Stadt Köln pro Leistungsbezieher 64 Euro vereinnahmt. Dargestellt werden die Einnahmen für Leistungsbezieher in Einrichtungen. Die Abtrennung der Unterhaltssachbearbeitung von der Leistungsgewährung war der richtige Weg, um die Einnahmen zu steigern. In den Jahren 2005 bis 2007 wurden folgende Ergebnisse erzielt:

Entwicklung der Einnahmen aus Unterhaltsverpflichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen



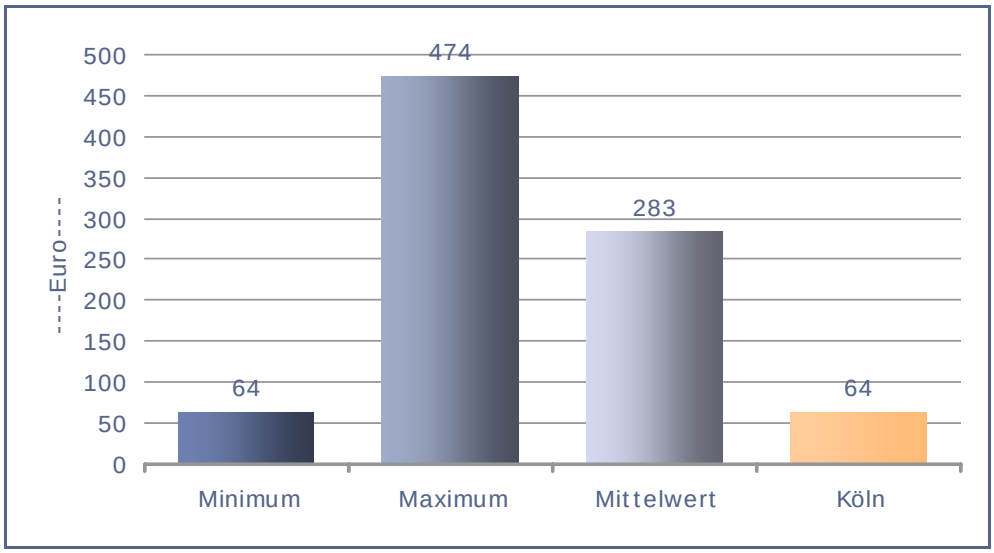
Der Erfolg der Einnahmesteigerung durch die organisatorische Veränderung zeigt sich erst im Jahr 2007.

Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse eine weitere Orientierung:

Einnahmen aus Unterhalt pro Leistungsbezieher in Einrichtungen in 2006 in Euro und Klassen				
Unter 100	101 bis 200	201 bis 300	301 bis 400	401 bis 500
3	5	5	5	5

Im interkommunalen Vergleich stellen sich die Einnahmen aus Unterhalt wie folgt dar:

Einnahmen aus Unterhalt pro Leistungsbezieher in Einrichtungen im Jahr 2006



Zum weiteren Vergleich werden die Einnahmen aus Unterhaltsverpflichtungen nach der Größenklasse der Städte ab 500.000 Einwohner aufgeführt. Zu dieser Größenklasse gehören die Städte Köln, Dortmund, Essen, Düsseldorf und Duisburg.

Einnahmen aus Unterhalt in Euro in der Größenklasse der Städte ab 500.000 Einwohner			
Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Köln**
64	474	224	64
Einnahmen aus Unterhaltsverpflichtungen im Jahr 2007			**218**

Empfehlung

Die dargelegten Ergebnisse zeigen, dass die Stadt Köln mit der Trennung der Sachgebiete „Leistungsgewährung“ und „Unterhaltsverfolgung“ die richtige Entscheidung getroffen hat, um die Einnahmen erheblich zu steigern. Die Intensität der Unterhaltsverfolgung sollte gesteigert werden, weil das Ergebnis des Jahres 2007 lediglich knapp den Mittelwert erreichte.

Controlling

Die allgemein knappen Finanzressourcen erfordern ein Zielsystem, das die Anforderungen von Politik, Verwaltung und weiteren Trägern kom-

munaler Sozialpolitik so vernetzt, dass Prioritäten gesetzt werden können.

Zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes und zur Wahrnehmung der Steuerungs- und Leitungsfunktion müssen die Kostengrößen nach Art und Höhe bekannt sein. Basis des Controllings sind standardisierte Daten, die durch andere Informationen ergänzt und entscheidungsrelevant aufbereitet werden. Demnach ist Voraussetzung für ein effektives und effizientes Controlling die gleichmäßige und regelmäßige Datengewinnung.

Als Steuerungsgrundlage und zur Überprüfung der Zielerreichung sind die Bildung von Finanz-, Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen unentbehrlich[2]. Die Wirksamkeit der Leistungserbringung der Hilfe zur Pflege kann sich an folgenden Zielen orientieren und durch Kennzahlen gemessen werden:

Produktgruppe Hilfen bei Pflegebedürftigkeit	
Ziele	Kennzahlen
Förderung des Verbleibs älterer und hilfebedürftiger Menschen in ihrer Häuslichkeit (gesetzlicher Vorrang)	Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen der Hilfe zur Pflege insgesamt
Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung	Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher insgesamt, in und außerhalb von Einrichtungen
Transparenz der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf den Haushalt	Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner
Weiterentwicklung von Pflegeverbundsystemen (Wohnen und Pflege) in den Städten und Gemeinden	Anzahl von Wohn- und Pflegeplätzen, Pflegeplatzdichte, Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen in ambulanten Pflegediensten
Qualitätssicherung stationärer Pflegeeinrichtungen	Anteil der Qualitätsüberprüfungen stationärer Einrichtungen an den Einrichtungen insgesamt

[2] § 12 GemHVO NRW

Leistungen im sozialen Bereich sind grundsätzlich wirtschaftlich zu erbringen. Die Leitungsebenen sind auf fachlich-inhaltliche und finanzwirtschaftliche Informationssysteme zur Qualifizierung ihrer sozialpolitischen Entscheidungen kontinuierlich angewiesen.

Empfehlung

Durch die Zusammenführung der Leistungen können zukünftig im Produkthaushalt der Stadt Köln Ziele formuliert und konkretisiert werden. Mit der Bildung geeigneter Kennzahlen kann die Zielerreichung messbar gemacht werden.

Die Stadt Köln gehört seit vielen Jahren Vergleichsringen an. Die von uns geforderten Daten konnten überwiegend angegeben werden. Der Fachbereich verfügt demnach über die meisten erforderlichen Grundlagen, um ein wirksames Controlling aufzubauen.

Der Fachbereich erstellt regelmäßig „Sozialberichte“. Controllingberichte über die Entwicklung der Haushaltsmittel werden für die Kämmerei erstellt. Die künftige Betrachtung der Erträge und Aufwendungen nach dem „Neuen Kommunalen Finanzmanagement“ ist in der Entwicklung.

EDV-Einsatz

Leistungsbereich

In der Leistungssachbearbeitung wird von der Stadt Köln das Programm von der AKDN (einschließlich Statistikmodul „sodatis“) eingesetzt. Weitere selbst entwickelte Programme setzt die Stadt Köln für die Einnahmeverwaltung ein. Nach Aussage des Fachbereiches genügt die EDV-Ausstattung weitgehend den Anforderungen der Aufgaben.

Internet-Auftritt / Pflegedatenbank

Der Internetauftritt ist ein wichtiger Baustein der Öffentlichkeitsarbeit zum Bereich „Hilfe zur Pflege“. Das bestehende Informationssystem auf der Internetseite der Stadt Köln gibt unter zahlreichen Stichworten (z. B. Pflege, Seniorenwohnungen, ambulante Hilfe) kompakte Hinweise. Diese weisen die Nutzer regelmäßig auf die Beratungsstelle „Seniorentelefon“ bzw. auf die Beratungsstelle des Fachbereiches hin. Damit wird angeregt, dass die Hilfesuchenden die fachkundige, individuelle Beratung in Anspruch nehmen. Auch zu speziellen Themen (z.B. Hilfsangebot für Demenzkranke) gibt die Internetseite der Stadt Köln Hinweise.

Grundlage für die Tätigkeit der Mitarbeiter des Seniorentelefons sind die Datensätze der Kölner Angebote für Senioren und Menschen mit Behinderungen, die in einer „Oracle Datenbank“ erfasst sind. Diese wird laufend aktualisiert und steht auch externen Nutzern zur Verfügung.

Pflegeplanung / Pflegekonferenzen

Nach dem Landespflegegesetz NRW sind die Kreise und kreisfreien Städte verpflichtet, Pflegekonferenzen einzurichten und deren Geschäftsführung zu übernehmen. Neben der Mitwirkung bei der Sicherung der pflegerischen Angebotsstruktur einschließlich der komplementären Hilfen und deren Weitentwicklung gehört die kommunale Pflegeplanung zu den Aufgaben der Pflegekonferenz. Mit Änderung des Landespflegegesetzes zum 01.08.2003 wurde die „Pflegebedarfsplanung“ abgelöst und durch die „Pflegeplanung“ ersetzt. Diese ging mit der Liberalisierung des Pflegemarktes einher und dient lediglich noch als Beobachtungsinstrument und nicht mehr als Steuerungsinstrument.

Der nach der alten Rechtslage aufgestellte Pflegebedarfsplan der Stadt Köln von März 2002 stellt die Planung für die Jahre 2001 bis 2006 dar.

Heute beinhaltet Pflegeplanung im Wesentlichen die Marktbeobachtung, die bauliche Abstimmung von Pflegeeinrichtungen sowie die Überprüfung und Weiterentwicklung des vorhandenen Angebots. Im Rahmen der Marktbeobachtung wird u. a. vierteljährlich eine Übersicht über die Standorte der bestehenden und geplanten vollstationären Pflegeplätze, der solitären Kurzzeitpflegeplätze und der Tagespflegeplätze erstellt sowie Informationen zum ambulanten, teil- und vollstationären Versorgungsangebot gegeben.

Für die Geschäftsführung der Pflegekonferenz und die Pflegeplanung ist die Abteilung 503 des Sozialamtes zuständig. In der Pflegekonferenz

sind u. a. die Träger von Einrichtungen und der Medizinische Dienst der Krankenkassen vertreten.

Personaleinsatz

Ein Vergleich der Personalausstattung der kreisfreien Kommunen gestaltet sich zurzeit aufgrund der unterschiedlichen Organisationsstrukturen und Buchungssysteme sehr schwierig. Wir haben nicht von allen Kommunen verlässliche Daten erhalten. Hinzu kommt, dass sich die Sozialämter nach Einführung des SGB II neu organisieren müssen bzw. bereits neu organisiert haben. Parallel zum SGB II trat das SGB XII in Kraft und brachte neue konzeptionelle sowie insbesondere organisatorische Herausforderungen. Durch den öffentlichen und politischen Druck, der mit der Einführung von „Hartz IV“ verbunden war, wurden dabei fast überall die Prioritäten eindeutig gesetzt: die Implementation der neuen Strukturen im Kontext des SGB II hatte Vorrang, demgegenüber trat das „alte“ Sozialamt deutlich in den Hintergrund. Zusätzlich wurden im Rahmen der Prüfung nur Teilbereiche der umfangreichen Aufgaben des Sozialamtes betrachtet. Nach Abschluss des Umstrukturierungsprozesses können verlässlichere Aussagen getroffen werden, zumal dann auch die Produktentwicklung bei allen Kommunen abgeschlossen ist und eine Vergleichbarkeit auf Produktebene hergestellt werden kann.

Im Amt für Soziales und Senioren der Stadt Köln sind zurzeit 533,52 vollzeitverrechnete Stellen vorhanden. Nachfolgend vergleichen wir den Personaleinsatz im Rahmen der Leistungssachbearbeitung „Hilfe zur Pflege“. Da auch hier die Validität der erhobenen Daten nicht durchgängig gewährleistet werden konnte, soll die Darstellung an dieser Stelle nur einen Trend wiedergeben und der Stadt Köln zur Orientierung dienen, welches Fallaufkommen durchschnittlich von jedem/jeder Mitarbeiter/in zu bewältigen ist.

Der Stellenbedarf beim Sozialamt errechnet sich nach einer Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2005 anhand folgender Messzahlen für die einzelnen Leistungsbereiche:

Stellenbemessung für den Bereich Hilfe zur Pflege und Pflegewohngeld	
Kategorie	**Messzahl**
Ambulante Hilfen mit Pflegedienst	132,7
Ambulante Hilfen ohne Pflegedienst	157,5
Bearbeitung Pflegewohngeld	272,6
Stationäre Pflege (nicht ausschließlich PWG)	226,1

Die Erfahrungen der GPA zeigen, dass pro vollzeitverrechneter Stelle bei optimierten Rahmenbedingungen 180 bis 190 Leistungsfälle durchschnittlich für die Bearbeitung aller Leistungsarten bearbeitet werden können. Um diesen Zielwert zu erreichen, muss / müssen:

- die Prozesse optimal beschrieben und abgestimmt sein
- eine unterstützende EDV vorhanden sein
- insbesondere der ambulante Bereich durch Pflegefachkräfte unterstützt und entlastet werden.

Die genannten Voraussetzungen sind beim Sozialamt der Stadt Köln gegeben.

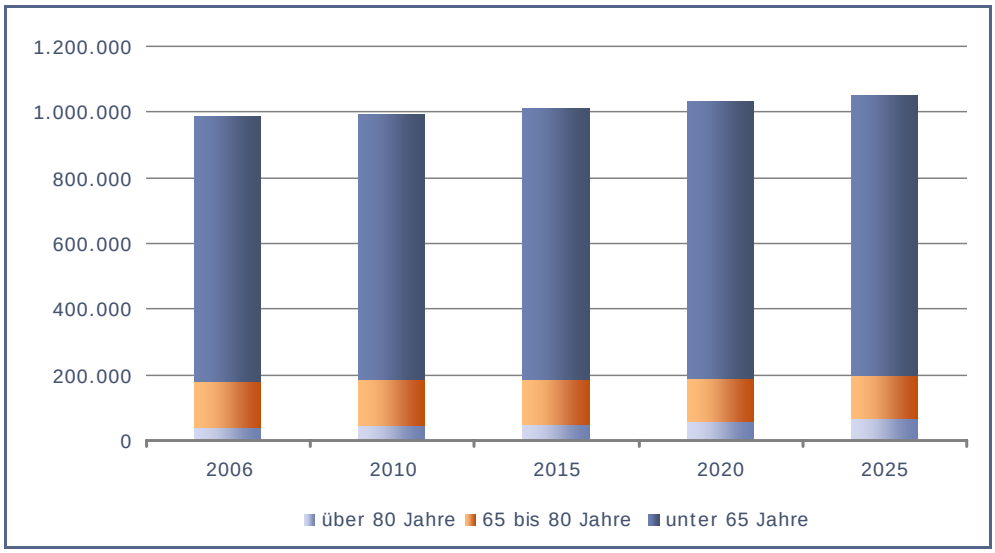
Strukturkennzahlen

Die Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen der Hilfe zur Pflege werden durch unterschiedliche Strukturkennzahlen maßgeblich beeinflusst.

Demografische Entwicklung

Angesichts der demografischen Entwicklung und des immer stärkeren Auseinanderfallens von Einnahmen und Ausgaben steht die kommunale Altenhilfe und -pflege vor neuen Herausforderungen. Im Dezember 2005 waren in NRW 458.500 Menschen pflegebedürftig im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes. Die Anzahl der älteren Bevölkerung steigt absolut und relativ an. Für die Stadt Köln stellen sich die Bevölkerungszahlen wie folgt dar:

Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Köln



Werte des LDS

Die Gesamteinwohnerzahl in der Stadt Köln wird nach der Prognose des LDS vom Jahr 2006 bis zum Jahr 2025 von rund 990.000 auf etwa 10.051.000 Einwohner steigen. Die Anzahl der über 80-Jährigen nimmt kontinuierlich zu. Das trifft auch für die Einwohner unter 65 Jahre zu. Dagegen wird sich die Anzahl der 65- bis 80-Jährigen bis zum Jahr 2020 verringern. Hier ist erst ab dem Jahr 2020 bis zum Jahr 2025 wieder eine Steigerung zu erwarten. Nachstehende Tabelle verdeutlicht die Bevölkerungsentwicklung:

Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Köln in den Jahren 2006 bis 2025

	2006	2010	2015	2020	2025
über 80 Jahre	41.738	44.709	48.891	59.829	66.321
65 bis 80 Jahre	136.776	138.143	136.689	130.303	133.449
unter 65 Jahre	811.252	807.521	826.292	843.547	851.800
Gesamteinwohner	989.766	990.373	1.011.872	1.033.679	1.051.570

Daten des LDS

Nach den dargestellten Werten zählt die Stadt Köln zu den Städten in Nordrhein-Westfalen, bei denen eine Zunahme der Einwohnerzahlen prognostiziert wird.

Im interkommunalen Vergleich wird die Entwicklung anhand der Anteile der älteren Bevölkerungsgruppen dargestellt:

Anteile der Bevölkerung ab 65 und 80 Jahren im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte 2006 in Prozent					
Jahr		**Minimum**	**Maximum**	**Mittelwert**	**Köln**
2006	ab 65 J.	17,49	23,65	20,45	18,04
2025	ab 65 J.	19,00	27,86	23,39	19,00
2006	ab 80 J.	4,22	5,66	4,93	4,22
2025	ab 80 J.	6,28	9,64	7,66	6,31

Daten des LDS

Die Zukunftsprognose 2025 zeigt für die Stadt Köln Zunahmen der Bevölkerung ab 65 Jahren und ab 80 Jahren. Der landesweite Vergleich belegt aber auch, dass die Anteile der älteren Bevölkerungsgruppen an der Gesamtzahl der Einwohner auf einem niedrigen Niveau liegen.

Die längere Lebenserwartung und die wachsende Zahl älterer Menschen bedeuten, dass die individuellen Hilfesysteme für ältere Menschen angepasst werden müssen. Folgende Fragen drängen sich auf: Wie können ältere Menschen möglichst lange in ihrem sozialen Umfeld zu Hause leben? Wie müssen neue Wohnformen gestaltet sein, um eine lange Eigenständigkeit zu erhalten? Welche Unterstützung brauchen Demenzkranke?

Der Anstieg von hoch betagten Personen korreliert nicht mit einer Zunahme der Nachfrage an stationären Plätzen, da das Heimeintrittsalter gestiegen ist. Zurzeit sind etwa 50 Prozent der Bezieher von Leistungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen nach den Feststellungen anderer Städte über 80 Jahre alt. Der Anteil wird in den kommenden Jahren noch steigen. Die Stadt Köln kann keine Angaben zu der Verweildauer und zu dem Eintrittsalter in Einrichtungen machen.

Feststellung

Für das Sozialamt ist die Betrachtung der Entwicklung der Bevölkerung in der Stadt Köln Bestandteil der Pflegebedarfsplanung gewesen. Die Prognosewerte werden aktuell für interne Zwecke ausgewertet.

Pflegeplatzdichte

Als weitere Strukturkennzahl betrachten wir die Pflegeplatzdichte. Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung. Mit der Pflegeplatzdichte bilden wir die Anzahl der stationären Pflegeplätze je 1.000 Einwohner bzw. je 1.000 Einwohner über 65

Jahre in der Stadt Köln ab. Nach den Angaben der Stadt Köln (für die Jahre 2003 bis 2006) hat die Anzahl der stationären Pflegeeinrichtungen von 70 auf 75 zugenommen. Die Anzahl der Pflegeplätze in diesen Einrichtungen stieg von 7.168 auf 7.423 an. Der Vergleich der Pflegeplatzdichte in NRW zeigt folgende Werte:

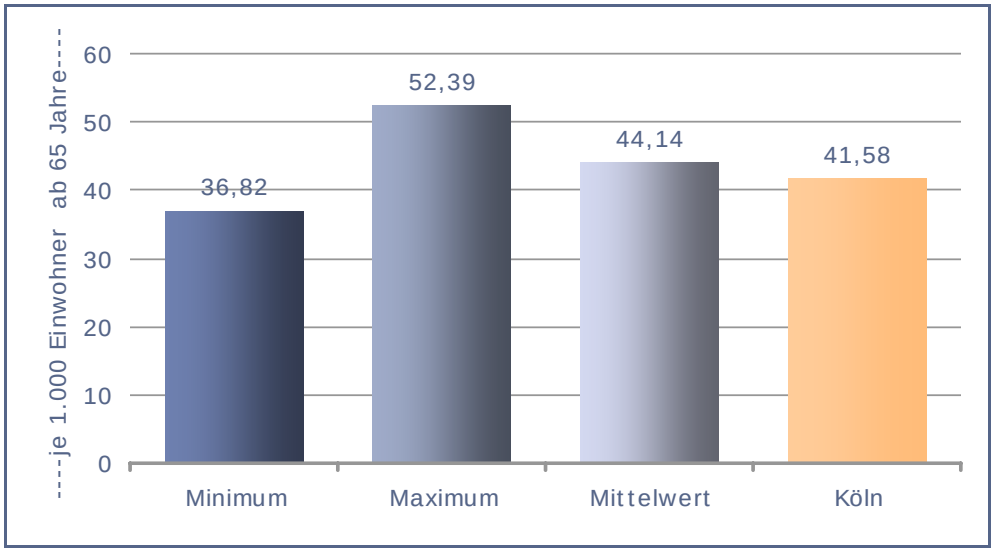
Anzahl stationärer Pflegeplätze pro 1.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
Gesamteinwohner	7,50	12,07	9,14	7,50
Einwohner ab 65 Jahre	36,82	54,63	44,77	41,58

Gemessen an der Gesamtbevölkerung stellt die Stadt Köln den Minimumwert bei der Pflegeplatzdichte. Wie oben festgestellt, ist der Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen in der Stadt Köln sehr gering ausgeprägt. Deshalb liegt der Anteil der Einwohner dieser Altersgruppe an der Anzahl der Personen in stationären Einrichtungen auf einem höheren Niveau. Die Position der Stadt Köln bei der Pflegeplatzdichte der über 65-Jährigen liegt hier zwischen Minimum- und Mittelwert. Dieser Vergleich ist aussagefähiger, weil Plätze in den Pflegeeinrichtungen in der Regel von hoch betagten Einwohnern nachgefragt werden.

Der Vergleich innerhalb des Clusters 1 zeigt für die Stadt Köln einen gleichen Standort auf:

Anzahl stationärer Pflegeplätze je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre im Vergleich 2006 im Cluster 1



Ein Anstieg bei den Pflegeplätzen in NRW ist seit dem Jahr 2003 festzustellen. Ursache ist die Novellierung des PfG NW zum 1.8.2003, in dem die Wettbewerbsorientierung festgeschrieben wurde. Deutlich wird diese Entwicklung beim Vergleich der Mittelwerte der Pflegeplatzdichte der Jahre 2003 und 2006:

Entwicklung der Pflegeplatzdichte je 1.000 Einwohner in Nordrhein-Westfalen		
	2003	**2006**
Gesamteinwohner	10,80	12,07
Einwohner ab 65 Jahre	37,12	44,77

Die Darstellungen lassen noch keine Rückschlüsse auf eine gute oder schlechte Versorgung in der Stadt Köln mit Heimpflegeplätzen zu. Das Angebot richtet sich seit der Liberalisierung des Pflegemarktes nach Angebot und Nachfrage. Bei einer guten Versorgung pflegebedürftiger Menschen mit ambulanten Angeboten wird die Nachfrage nach Heimplätzen nicht stark ausgeprägt sein. Die Stadt Köln sorgt als Sozialhilfeträger mit gezielter Steuerung der Leistungen der „Hilfe zur Pflege“ dafür, dass Pflegebedürftige, die Sozialhilfe benötigen, vorrangig ambulant gepflegt werden. Auf den Absatz „Anteil der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt“ wird verwiesen.

In einigen Städten lassen sich die Sozialämter die Anzahl der freien Plätze kontinuierlich von den Einrichtungen angeben. Über diese Meldungen lassen sich Rückschlüsse auf die Versorgungslage ziehen.

Feststellung

In der Stadt Köln besteht im interkommunalen Vergleich in NRW kein ausgeprägt hohes Angebot, von einer Unterversorgung an Heimpflegeplätzen kann jedoch nicht ausgegangen werden.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege pro Leistungsbezieher“

Die Finanzverantwortung wurde gemäß Artikel 20 des zweiten Modernisierungsgesetzes vom 9. Mai 2000 für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für den Personenkreis ab 65 Jahre schrittweise vom überörtlichen auf den örtlichen Träger der Sozialhilfe verlagert. In 2001 wurde der örtliche Träger mit 25 Prozent, in 2002 mit 50 Prozent und in 2003 mit 75 Prozent an den Aufwendungen beteiligt. Ab 2004 hat der örtliche Träger der Sozialhilfe die Kosten für diesen Personenkreis in voller Höhe zu tragen. Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird.

Beeinflusst werden die Ausgaben je Leistungsbezieher „Hilfe zur Pflege“ durch

- den Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen
- die sozioökonomischen Belastungsfaktoren im Cluster 1
- die Ausgaben pro stationärem Leistungsbezieher und
- die Ausgaben je ambulantem Leistungsbezieher.

Auf die Höhe der Zuschussbedarfe wird künftig die Reform der Pflegeversicherung Einfluss haben, die schrittweise eine Anhebung der ambulanten Sachleistungen, des Pflegegeldes sowie der stationären Leistungen vorsieht. Außerdem werden auch die Leistungen für Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz ausgeweitet.

Anteil der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen ist im interkommunalen Vergleich deutlich geringer als der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher innerhalb von Einrichtungen.

Die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbezieher kann ab dem Jahr 2003 dargestellt werden. Die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb

und innerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt steigt von 2003 nach 2006 alljährlich an.

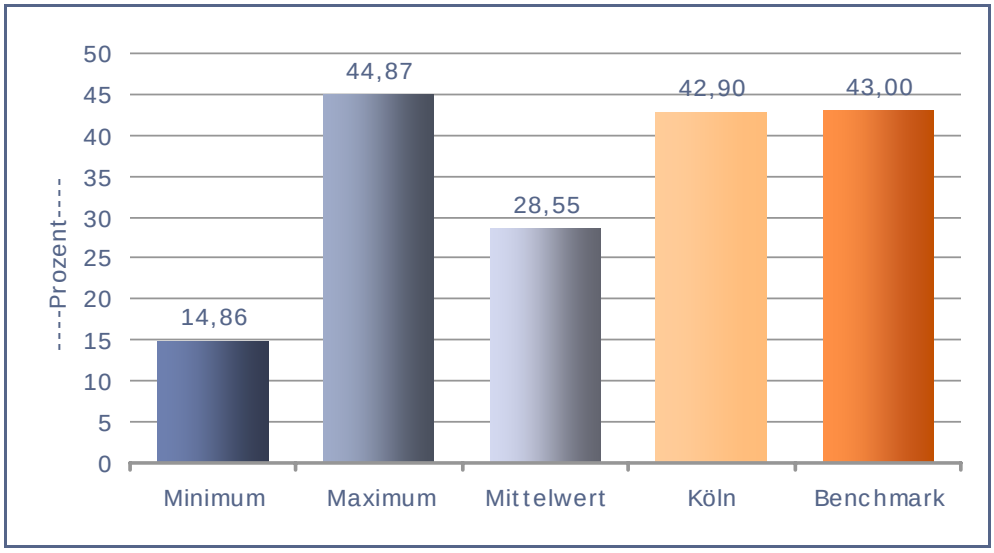
Im internen Zeitverlauf von 2004 bis 2006 ergibt sich folgendes Bild:

Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt in Prozent				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Leistungsbezieher insgesamt	4.554	4.671	4.774	4.911
Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen	1.913	1.970	2.023	2.107
Leistungsbezieher innerhalb von Einrichtungen	2.641	2.701	2.751	2.804
Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt in Prozent	**42,01**	**42,18**	**42,38**	**42,90**

Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung kann unabhängig von den sozialstrukturellen Bedingungen von den Kommunen durch Steuerungsleistungen beeinflusst werden. Die Zielsetzung zum Ausbau der ambulanten Leistungen hat sich an den besten Werten zu orientieren, deshalb erfolgt ein Vergleich unabhängig von der Clusterbildung. Der Benchmark liegt beim Anteil ambulanter Leistungen bei 43 Prozent.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Köln wie folgt:

Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt in NRW



Feststellung

Der Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt ist in der Stadt Köln sehr stark ausgeprägt. Der erreichte Wert bildet den Benchmark in diesem Vergleich.

Die Prüfung des Bereiches „Hilfe zur Pflege“ zeigte deutlich, dass die Ausprägung der Anteile ambulanter Hilfen durch eine gezielte Steuerung der Leistung beeinflussbar ist. Städte, die frühzeitig ihre Steuerungsleistung einsetzen, erreichen Anteile von fast 40 Prozent und darüber hinaus.

Die Klassierung der Werte zeigt, dass sich die Stadt Köln in der Klasse mit einem ambulanten Anteil von über 40 Prozent befindet.

Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt in Klassen				
Unter 20 %	20-25 %	26-30 %	31-40 %	Über 40 %
2	9	4	6	2

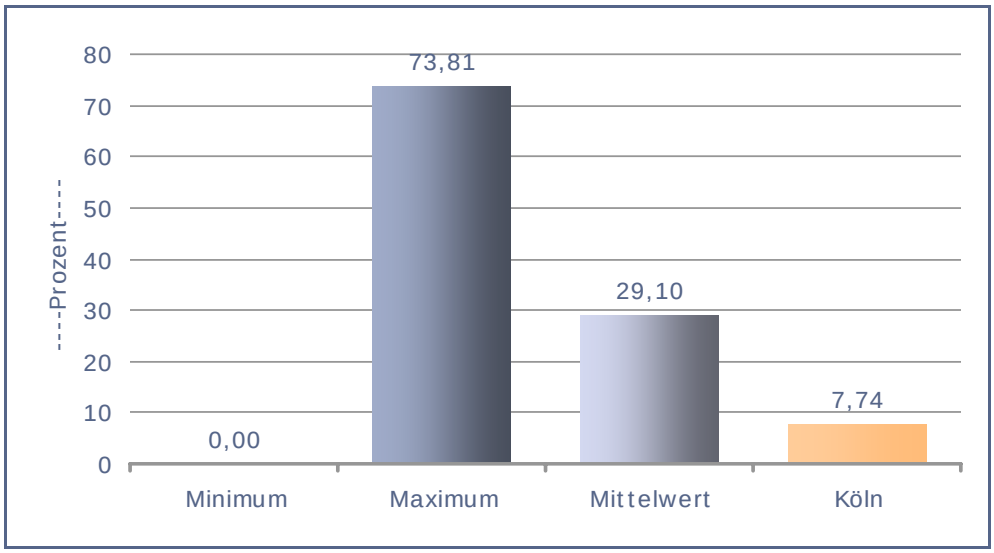
Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher

Die Höhe des Zuschussbedarfes je Leistungsbezieher hängt von den pflegerischen Leistungen ab. Diese Leistungen werden vom Medizinischen Dienst der Krankenkassen nach Pflegestufen festgesetzt. Bei den Hilfefällen kann die Stadt Köln ausschließlich die Anzahl der Leistungsberechtigten in Einrichtungen in einzelne Pflegestufen aufgeschlüsselt angeben. Diese Aufschlüsselung nach Pflegestufen im Jahr 2006 ist in der folgenden Tabelle zu finden:

Anzahl der Hilfefälle in den Pflegestufen 0 bis 3 im Jahr 2006		
	stationär	**Anteil in %**
Pflegestufe 0	217	7,74
Pflegestufe 1	843	30,06
Pflegestufe 2	1.082	38,59
Pflegestufe 3	662	23,61

Die Stadt Köln hat im Vergleich zu den anderen 17 Städten, die Daten zu den Pflegestufen angeben konnten, einen sehr geringen Anteil von Leistungsbeziehern der Stufe „O“ in Einrichtungen zu finanzieren. Der Anteil der Leistungsbezieher in Einrichtungen bei der Pflegestufe „0“ sieht im Vergleich von 17 Städten wie folgt aus:

Anteil der Leistungsberechtigten der Pflegestufe „0“ innerhalb von Einrichtungen an der Gesamtzahl der Leistungsbezieher der Pflegestufe „0“



Eine kreisfreie Stadt in NRW hat keinen Leistungsbezieher in dieser Pflegestufe mit Sozialhilfemitteln zu unterstützen. Mit einem Anteil von 7,74 Prozent erreicht die Stadt Köln den zweitbesten Wert.

Zuschussbedarf in Einrichtungen

Der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher wird von der Höhe der Entgelte beeinflusst. Die Auswirkungen der Höhe der verhandelten Entgelte zeigt das folgende Beispiel, das die jährlichen Aufwendungen je Leistungsberechtigten darstellt:

Beispielberechnung: Pflegestufe II , Einzelzimmer im Bereich LVR und LWL im Jahr 2006		
	LVR	**LWL**
	2006	**2006**
Minimum	35.124	34.321
Maximum	37.456	36.982
Mittelwert	36.675	35.628
Stadt Köln	37.456	
Differenz zum Minimum	**2.332**	**3.135**
Differenz zum Mittelwert	**781**	**1.828**

Angaben der Landschaftsverbände

Die Tabelle macht deutlich, dass in der Stadt Köln das höchste Entgeltniveau vorhanden ist, das im Bereich des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) den Minimumwert um 2.332 Euro überschreitet. Das beispielhaft dargestellte Entgelt setzt sich aus einzelnen Leistungsarten (Pflegekosten, Unterkunftskosten, Einzelzimmerzuschlag) zusammen. Ausschlaggebend für die Position sind die überdurchschnittlich Aufwendungen für alle Leistungsarten.

Es ist wichtig, dass sich die Stadt Köln aktiv in die Vertragsverhandlungen einbringt. Die Stadt Köln hat den LVR beauftragt, die Vergütungsverhandlungen zu führen.

Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege des Personenkreises ab 65 Jahren innerhalb von Einrichtungen stellen sich wie folgt dar:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen im Jahr 2006			
Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Stadt Köln**
6.021	10.241	7.982	10.070

Zuschussbedarf außerhalb von Einrichtungen

Der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Höhe von 4.143 Euro im Jahr 2006 stellt sich für die Stadt Köln nachfolgend im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen im Jahr 2006			
Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Stadt Köln**
2.643	10.084	5.010	4.143

Im landesweiten Vergleich liegt der Zuschussbedarf für die ambulanten Leistungen der Stadt Köln unter dem Mittelwert. Der günstige Wert ist auf die Steuerungsleistungen der Pflegefachkräfte zurückzuführen, da diese die notwendigen Hilfen festlegen.

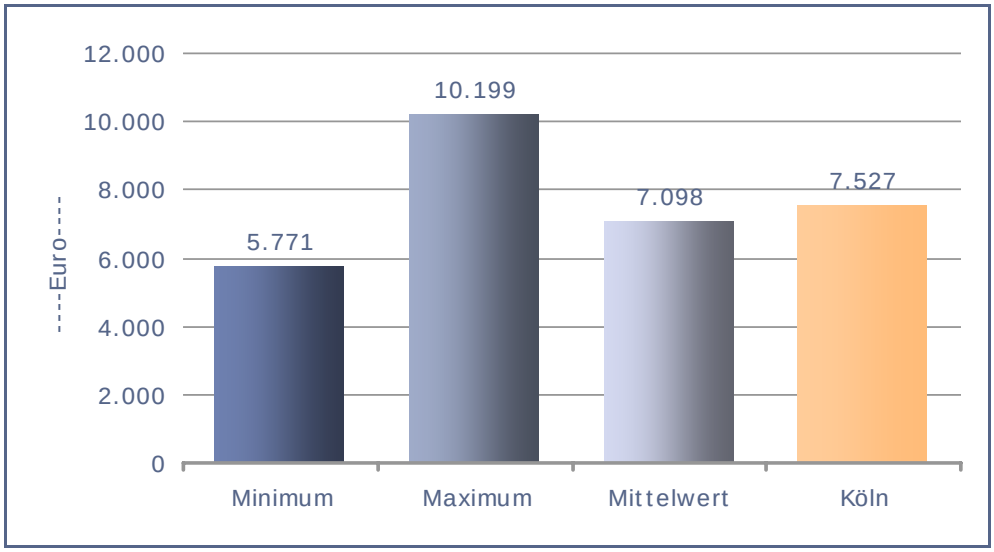
Ist-Situation

Der Zuschussbedarf für die Leistungen der „Hilfe zur Pflege“ außerhalb und innerhalb von Einrichtungen ist im Zeitverlauf gesunken. Er entwickelte sich in den Jahren 2004 bis 2006 wie folgt:

Entwicklung des Zuschussbedarfes der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher		
2004	**2005**	**2006**
8.417	7.907	7.527

Entgegen der landesweiten Entwicklung in NRW sank der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher in den vergangenen drei Jahren. Der Rückgang vom Jahr 2004 auf das Jahr 2006 resultiert aus einem Anstieg der Fallzahlen bei zurückgehendem Gesamtzuschussbedarf. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Köln wie folgt:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher pro Jahr in Euro

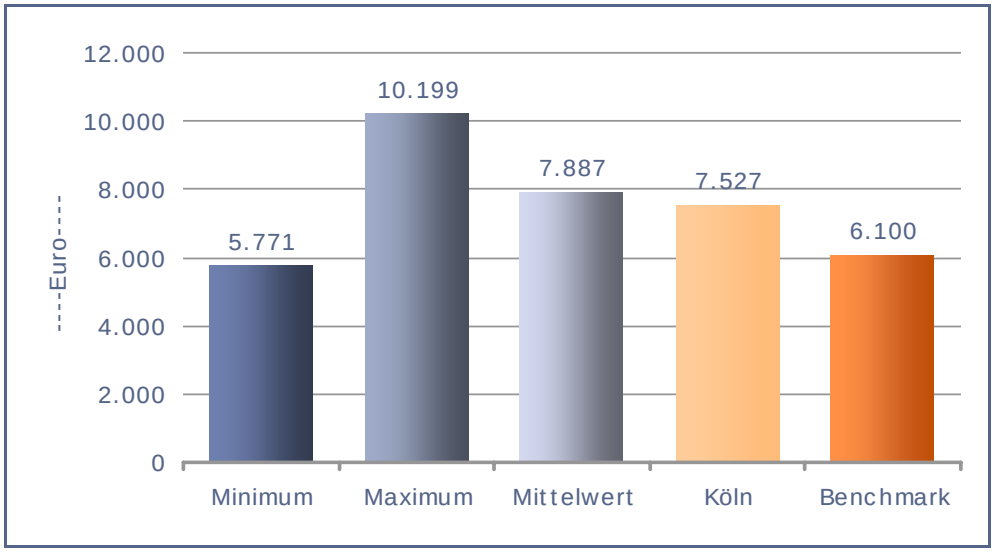


Für die Größenklasse, zu der die Stadt Köln gehört, ergeben sich nachstehende Werte:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in der Größenklasse der Städte ab 500.000 Einwohner			
Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Köln**
5.907	7.871	6.996	7.527

Unter Berücksichtigung der sozialen Belastungsfaktoren im Cluster 1 stellt sich die Situation im Vergleich wie folgt dar:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher pro Jahr in Euro im Cluster 1 mit Benchmark



Der Benchmark ergibt sich aus dem Bestwert, der um Einmaleffekte korrigiert wurde. An diesem Benchmark von 6.100 Euro im Cluster 1 orientiert sich die weiter unten aufgeführte Potenzialberechnung.

Analyse

In der Stadt Köln ist die Steuerungsleistung bei der Durchsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ stark ausgeprägt. Der erreichte Anteil von 43 Prozent ambulanter Hilfen ist für uns der Maßstab, an dem die kreisfreien Städte gemessen werden.

Die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung ist folglich unabhängig von sozialstrukturellen Bedingungen. Unsere Korrelationsanalysen bestätigen diese Folgerung.

Der Benchmark des Anteiles der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt liegt bei 43 Prozent. Gemeinsame Merkmale der Kommunen, die über hohe Anteile ambulanter Hilfen verfügen, sind die zentral koordinierte und dezentral organisierte Pflegeberatung, die individuelle Hilfeplanung für Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege und die Gewährung komplementärer und Pflege ergänzender Leistungen mit dem Ziel der Förderung des Verbleibs in der eigenen Häuslichkeit.

Das Finanzvolumen des Zuschussbedarfes der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird, wird maßgeblich durch strukturelle Rahmenbedingungen beeinflusst, in denen die Kommune handelt. Sozioökonomische Strukturmerkmale finden in der Bewertung im Cluster 1 - *Städte mit hohen Deckungsmitteln, starker Kaufkraft, hoher Arbeitsplatzzentralität und niedrigen bis mittleren SGB II- und Arbeitslosenquoten und hohem Anteil der 45 bis unter 65 jährigen Menschen und geringem Anteil der über 65 jährigen Menschen* – Berücksichtigung. Beim Zuschussbedarf je Leistungsbezieher liegt der Benchmark im Cluster 1 bei 6.100 Euro. Dabei handelt es sich um den Bestwert in diesem Cluster, der um Einmaleffekte auf der Einnahmeseite angehoben wurde.

Wir führen nachfolgend eine Potenzialberechnung für die Kennzahl „Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher“ durch. Mit der Potenzialanalyse wird rechnerisch ein Potenzial mit fiskalischen Wirkungen, orientiert am Benchmark im Cluster 1, ausgewiesen.

Zur Unterstützung und Erreichung der Ziele einer Förderung des Verbleibs älterer und pflegebedürftiger Menschen in ihrer Häuslichkeit, der Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung (Erreichung des Benchmarks) und der Weiterentwicklung von Pflegeverbundsystemen (Wohnen und Pflege) in den Städten sehen wir die folgenden Steuerungsmöglichkeiten für sinnvoll an:

- Mitwirkung der Sozialhilfeträger beim Abschluss von Vereinbarungen im stationären Bereich
- Standardisierte Verfahren der Überleitung hilfe- und pflegebedürftiger Menschen vom Krankenhaus in die eigene Häuslichkeit
- Vereinbarung abgestimmter Verfahren der Begutachtung und Hilfeplanung mit dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen mit dem Ziel der rechtzeitigen Inanspruchnahme der An-

gebote der Pflegeberatung und Hilfeplanung bei Pflegestufe 0 und 1

- Zentral koordinierte und dezentral organisierte Pflege- und Wohnberatung mit dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ (§§ 4, 6 PfG NW, § 17 SGB I);
- Spezialisierte Verfolgung von Unterhaltsansprüchen (Schwerpunktsachbearbeitung);
- Abgestimmte Prozesse und Standards für die Begutachtung und Bewilligung der Hilfe zur Pflege
- Aufbau kleinräumiger Netzwerke der Altenhilfe in Stadtteilen und Verzahnung der pflegerischen Versorgung
- Schaffung und Stärkung von Hilfsangeboten für die pflegenden Angehörigen
- Verbesserung komplementärer und Pflege ergänzender Leistungen zur Förderung des Verbleibs in der eigenen Häuslichkeit
- Entwicklung von Wohn- und Pflegemodellen und die Erweiterung der Hilfsangebote für Menschen mit Demenz

Wir gehen auf die Steuerungsansätze gesondert ein, die für die Stadt Köln von Bedeutung und nicht weitgehend ausgebildet sind.

Mitwirkung der Sozialhilfeträger beim Abschluss von Vereinbarungen

Die Stadt Köln ist - wie bereits oben beschrieben - seit dem 1.1.2004 als örtlicher Träger der Sozialhilfe für die Hilfe zur Pflege der über 65-jährigen Personen umfassend zuständig. Die Ergebnisse der jeweiligen Vergütungsverhandlung mit den Einrichtungen schlagen sich direkt im Haushalt der Stadt Köln nieder. Der LVR ist als überörtlicher Träger der Sozialhilfe weiterhin Kostenträger für die Hilfe zur Pflege für den Personenkreis der unter 65-jährigen in Einrichtungen. Die Stadt Köln hat sich, um eine Doppelzuständigkeit zu vermeiden und das vorhandene Know-how zu nutzen – wie alle anderen Kommunen –, für die Mandatierung des LVR entschieden. Vertreter des Fachbereiches nehmen an den Pflegesatzverhandlungen nur gelegentlich teil. Eine Teilnahme seitens der Stadt Köln erfolgt nur bei problematischen Verhandlungen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass eine regelmäßige Beteiligung an den Ver-

handlungen oft zu einer Ergebnisverbesserung in Form niedrigerer Pflegesätze geführt hat.

Der oben aufgeführte beispielhafte Vergleich der Pflegekosten zeigt das hohe Entgeltniveau in der Stadt Köln. Für die Stadt Köln ist es wichtig, die Aufwendungen für die Hilfen in stationären Einrichtungen zu senken, damit die Leistungen der Sozialhilfe geringer werden.

Empfehlung

Die Stadt Köln sollte sich regelmäßig aktiv in die Verhandlungen einbringen und sich das nötige Know-how in diesem Bereich aneignen, damit von ihr Einfluss auf die Vertragsabschlüsse genommen werden kann.

Neben der Kompetenz der Heimaufsicht können auch Erfahrungen anderer Kommunen in diesem Bereich genutzt werden.

Standardisierte Verfahren der Überleitung hilfe- und pflegebedürftiger Menschen vom Krankenhaus in die eigene Häuslichkeit

Die Überleitung hilfe- und pflegebedürftiger Menschen vom Krankenhaus in die eigene Häuslichkeit kann durch das Instrument eines Pflegeüberleitungsbogens sinnvoll unterstützt werden. Hierdurch können Kontinuität und Qualität der Versorgung pflegebedürftiger Menschen gefördert und insbesondere nach Akutbehandlungen Nachsorge und Rehabilitation in der eigenen Häuslichkeit unterstützt werden, indem die beteiligten Einrichtungen und Dienste sich in Belangen der Rehabililtation oder Pflege austauschen. Entsprechende Bögen finden bereits in verschiedenen Städten Anwendung.

Ein solches Verfahren wird von der Stadt Köln bereits seit Jahren angewandt.

Feststellung

Das standardisiertes Verfahren zur Überleitung ist ein Instrument, dass die Stadt Köln zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ erfolgreich einsetzt.

Vereinbarung abgestimmter Verfahren der Begutachtung und Hilfeplanung mit dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen mit dem Ziel der rechtzeitigen Inanspruchnahme der Angebote der Pflegeberatung und Hilfeplanung bei Pflegestufe 0 und 1

Der Anteil der Pflegebedürftigen innerhalb von Einrichtungen in den Pflegestufen 0 und I liegt bei knapp 38 Prozent. Um eine weitere Steigerung des Anteils zu verhindern, können gemeinsame Handlungsansätze mit dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MdK) bei der Begutachtung und Hilfeplanung für pflegebedürftige Menschen entwickelt werden.

Der MdK spricht in seinen Begutachtungen Versorgungsempfehlungen aus, die häufig zu Heimaufnahmen führen. In Folge dieser Empfehlungen können die Städte den Vorrang ambulanter vor stationärer Hilfe (§ 13 I SGB XII) nicht erreichen und werden wirtschaftlich belastet.

Deshalb sollte eine Vereinbarung mit dem MDK getroffen werden, dass speziell für die unteren Pflegestufen keine Heimnotwendigkeit bescheinigt wird. Sofern eine Heimunterbringung von dem Pflegebedürftigen oder seinen Angehörigen angestrebt wird, empfiehlt sich eine gemeinsame Begutachtung durch den MdK und die Pflegeberatung der Stadt Köln. Gleichzeitig werden damit der Pflegebedürftige und die Angehörigen in den Beratungs- und Entscheidungsprozess über die zukünftige Versorgung stärker eingebunden. Kontakte zum MdK bestehen u. a. über die Pflegekonferenz.

Empfehlung

In Zusammenarbeit mit den Pflegekassen und deren Medizinischen Diensten kann die Stadt Köln erreichen, dass der MDK im Rahmen seiner Begutachtung darauf hinwirkt, dass die Angebote der Pflegeberatung rechtzeitig in Anspruch genommen werden.

Zentral koordinierte und dezentral organisierte Pflege- und Wohnberatung mit dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ (§§ 4, 6 PfG NW, § 17 SGB I)

Ausführungen hierzu befinden sich im Abschnitt „Leistungsorganisation“ unter der Überschrift „Kölner Beratungskonzept“.

Aufbau kleinräumiger Netzwerke in der Altenhilfe in den Stadtteilen und Verzahnung der pflegerischen Versorgung

In der Vernetzung und Qualifizierung der Akteure der örtlichen Seniorenarbeit und der angrenzenden Felder liegt ein wesentlicher Schlüssel zur bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Erbringung der Leistungen der Hilfe zur Pflege. Die Betrachtung von Sozialräumen ist grundlegend, da eine Kommune wie die Stadt Köln mit fast 1.000.000 Einwohnern eine sehr differenzierte Bevölkerungsstruktur in den einzelnen Stadtbezirken aufweist.

In Zusammenarbeit mit den freien Wohlfahrtsverbänden und anderen freien und gemeinnützigen Trägern werden Netzwerke in den Stadtteilen geschaffen. Vom Rat der Stadt Köln wurden finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt.

Schaffung und Stärkung von Hilfsangeboten für die pflegenden Angehörigen

Die Tagespflege sollte ein stabiler Bestandteil des gesamten Leistungsangebotes in der Pflege darstellen. Sie gewährleistet neben den in der Tagespflege erzielten pflegerischen Effekten eine wirksame Entlastung der Pflegepersonen aus dem familiären Umfeld. Gerade für Menschen mit Demenz sind die Angebote der Tagespflege häufig sinnvoll. Mit der Änderung des Zugangs zu Leistungen der Pflegeversicherung kann erwartet werden, dass Angebote der Tagespflege für die Gruppe der Menschen mit Demenz leichter erreicht werden können.

Die Nutzung der Kurzzeitpflege ist wie die Tagespflege im Zusammenhang mit der häuslichen Pflege zu sehen, für die sie Entlastungseffekte bringt. Kurzzeitpflege leistet einen entscheidenden Beitrag zur Aufrechterhaltung und Stützung der häuslichen Pflege und hilft, Krankenhaus- und Heimaufnahmen zu vermeiden. Es ist auf jeden Fall sinnvoll, die Kurzzeitpflege im Verbund mit Leistungsangeboten im gesamten vorpflegerischen Bereich und dem Bereich der ambulanten Versorgung zu sehen.

Die aktuell bestehenden Tages- und Kurzzeitpflegeplätze konnte das Sozialamt nicht angeben. Angaben aus dem Pflegebedarfsplan von März 2002 zeigen, dass die bestehenden Angebote zunehmend stärker genutzt werden.

Die Aktivitäten von Trägern der freien Wohlfahrtspflege und der Sozialverwaltung konzentrieren sich in den letzten Jahren auf die Schaffung von Hilfsangeboten für Menschen mit besonderem Pflegebedarf und auf Hilfen für die pflegenden Angehörigen. Besondere Personengruppen im Sinne der Planung sind: Gerontopsychiatrisch veränderte Pflegebedürftige, zu denen auch die große Gruppe der Pflegebedürftigen mit Demenzerkrankung gehört, Pflegebedürftige im Wachkoma, - mit Multipler Sklerose, - mit Zustand nach Schlaganfall, - mit hirnorganischem Psychosyndrom, alt gewordene psychisch kranke Menschen, alt gewordene Menschen mit Suchterkrankungen und Pflegebedürftige mit Mehrfachproblematik.

Durch das Engagement von Trägern der freien Wohlfahrtspflege und Sozialverwaltung konnte die pflegerische Infrastruktur in den vergangenen zehn Jahren in Köln ausgebaut werden, und neben den quantitativen Gesichtspunkten durch neue bedarfsgerechte Angebote für besondere Zielgruppen sowohl in der stationären als auch in der ambulanten Pflege verbessert werden. U. a. zählen hierzu ambulante und teilstationäre Angebote zur häuslichen Entlastung von pflegenden Angehörigen.

Feststellung

Die Angebote für pflegende Angehörige sind in der Stadt Köln vielfältig und gehen auf die Bedürfnisse besonderer Zielgruppen (z.B. Demenzkranke) ein.

Verbesserung komplementärer Hilfen und Pflege ergänzender Leistungen zur Förderung des Verbleibs in der eigenen Häuslichkeit

Die Förderung der komplementären Hilfen und Pflege ergänzender Leistungen ist ein wichtiger Baustein in der kommunalen Alten- und Pflegelandschaft. Mit dem rechtzeitigen steuernden Eingriff kann die Stadt Köln die zukünftige Entwicklung beeinflussen.

Komplementäre ambulante Dienste halten bedarfsorientierte Versorgungsleistungen im vorpflegerischen bzw. Pflege ergänzenden Bereich vor, die alte, kranke und behinderte Menschen bei der selbständigen Haushaltsführung unterstützen und es ihnen ermöglichen, solange wie möglich und gewünscht in der eigenen Häuslichkeit zu leben.

In der Stadt Köln bestehen zahlreiche Angebote zur persönlichen Unterstützung pflegebedürftiger Menschen. Es sind Einrichtungen, die u. a. in

der ambulanten Alten-, Kranken- und Behindertenhilfe sowie auch besonders für Menschen mit Demenz tätig sind.

Entwicklung von Wohn- und Pflegemodellen und Erweiterung der Hilfsangebote für Menschen mit Demenz

Alternative Wohnformen sind vor allem angesichts des Rückgangs der familiären sozialen Netze in Zukunft wichtige Alternativen zum „normalen Wohnen“. Für ihre Verbreitung bedarf es jedoch gezielter Unterstützung, und die Konzepte müssen für die zukünftigen Anforderungen weiterentwickelt werden.

Die Versorgung alter und behinderter Menschen mit adäquatem Wohnraum steht seit Jahren im Fokus der Altenpflegeplanung der Stadt Köln. Einen breiten Raum nehmen hierbei ebenfalls die Hilfsangebote für Menschen mit Demenz ein.

Die Konzeption für ambulante Wohngemeinschaften sieht folgende Eckpunkte vor: Ausschließliche Finanzierung der ambulanten Leistungen, Zusammenarbeit mit Pflegediensten und Wohnungsgesellschaften. Weiterhin wird die Errichtung von Mehrgenerationenhäusern aufgrund eines Ratsbeschlusses bezuschusst. Auf die Berichte der Stadt Köln wird verwiesen.

Die Entwicklung ambulanter Wohn- und Pflegekonzepte ist unumgänglich, um den derzeitigen und zukünftigen Bedarf an altengerechten Wohnformen zu decken und so einer vorzeitigen stationären Aufnahme entgegenzuwirken.

Feststellung

Die Stadt Köln ist mit den entwickelten Konzepten zur Schaffung von Wohn- und Pflegemodellen auf dem richtigen Weg, die Versorgung von alten und pflegebedürftigen Personen zu verbessern.

Potenzialberechnung

Für die Leistungskennziffer „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher“ errechnen sich nachfolgende Potenziale:

Anteil ambulant vor stationär

Als Zielwert des Anteils an Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen setzen wir den Wert von 43 Prozent fest, den wir mittelfristig bei entsprechender Steuerung für erreichbar halten. Hierzu ist, wie bereits zuvor ausgeführt, vor allem eine individuelle Hilfeplanung durch Pflegefachkräfte hilfreich, da diese den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit fördert. Dieses führt einerseits zu einer Verbesserung des Anteils der Hilfeempfänger von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und andererseits zur Senkung der Ausgaben und somit des Zuschussbedarfes von Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen aufgrund der Überprüfung und Festlegung des notwendigen Umfangs des pflegerischen Hilfebedarfs im Einzelfall.

Die genannten Voraussetzungen werden von der Stadt Köln erfüllt. Sie erreicht durch die gezielte Steuerung der Leistung bereits einen Anteil von 43 Prozent ambulanter Hilfen. Eine Potenzialberechnung für den Grundsatz „ambulant vor stationär“ ist daher nicht durchzuführen.

Zuschussbedarf je Leistungsbezieher

Beim Zuschussbedarf „Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher“ liegt der Benchmark im Cluster 1 bei 6.100 Euro. Erreicht wird dieser Wert von mehreren kreisfreien Städten in NRW. Demnach ergibt sich folgendes Potenzial:

Quantifizierung Grobpotenzial Hilfe zur Pflege Basisjahr 2006 Zuschussbedarf je Leistungsbezieher	
Bezeichnung	**Werte**
Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher	7.527,21 Euro (Soll-/Istwert)
Anzahl der Leistungsbezieher	4.911
Zuschussbedarf insgesamt (Sollwert)	36.966.128 Euro
Benchmark je Leistungsbezieher	6.100 Euro
Anzahl der Leistungsbezieher	4.911
Benchmark Zuschussbedarf	29.957.100 Euro
Potenzial	7.009.028 Euro
Potenzial gerundet	**7.000.000 Euro**

Pflegewohngeld

In die Betrachtung beziehen wir neben dem Zuschussbedarf für Leistungsbezieher in stationären Pflegeeinrichtungen zusätzlich die Leistungen für Investitionskostenzuschüsse in vollstationären Pflegeeinrichtungen (Pflegewohngeld) mit ein, da diese in voller Höhe vom örtlichen Träger der Sozialhilfe aufzubringen sind.

Wie beim Grundsatz „ambulant vor stationär“ ist hier ebenfalls keine Potenzialberechnung nötig. Die Stadt Köln erreicht den Benchmark von 43 Prozent ambulanter Hilfen. Liegt dieser Anteil darunter, können sich Potenziale ergeben, weil sich durch die Vermeidung von Heimpflegefällen Einsparungen ergeben.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Die Ergebnisse aller bisher betrachteten Kennzahlen für das Jahr 2006 fließen in die Bewertung des KIWI mit ein.

Ist-Situation

- Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege in Höhe von 7.527 Euro überschreitet den Benchmark von 6.100 Euro im Cluster 1 deutlich.
- Der von der Stadt Köln erreichte Anteil ambulanter Hilfen in Höhe von 43 Prozent bildet den Benchmark im interkommunalen Vergleich.
- Die Aufwendungen für die ambulanten Hilfen sind aufgrund der Festlegung des Leistungsumfanges durch Fachkräfte gering.
- Die Pflegeplatzdichte liegt unter dem Durchschnitt.
- Das Sozialamt verfügt über eine ausreichende Datengrundlage.

Handlungsmöglichkeiten

Zur Verbesserung dieser Situation ergeben sich für die Stadt Köln wenige Handlungsmöglichkeiten. Die Höhe des Zuschussbedarfes von 7.527 Euro ist geprägt durch die hohen Aufwendungen für Heimpflegefälle. Gemäß unserer Empfehlung sehen wir hier durch die Teilnahme an den

Pflegesatzverhandlungen Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen. Weiterhin sollte die Stadt Köln die Durchsetzung von Einnahmen intensivieren. Erste Erfolge zeigen sich im Jahr 2007. Die Einnahmen aus Unterhaltsverpflichtungen konnten mehr als verdreifacht werden. Die Mehreinnahmen im Jahr 2007 bewirken bereits eine Verringerung des Zuschussbedarfes auf etwa 7.200 Euro.

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit wird der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher auf der Grundlage der Bewertung der Steuerungsleistungen und der Entwicklung und Einordnung der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich wie folgt bewertet:

KIWI Bewertung

Unter Berücksichtigung der dargestellten guten Steuerungsleistung und der aufgezeigten wenigen Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher“ mit dem Index 4.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner“

Der Zuschussbedarf „Hilfe zur Pflege je Einwohner“ verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Dieser Zuschussbedarf bildet die höchst aggregierte Kennzahl in diesem Prüfgebiet.

Die Finanzkennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner“ wird maßgeblich beeinflusst durch

- die Leistungskennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher“ und
- die Leistungsdichte, dargestellt anhand der Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner.

Bei dieser Kennzahl erfolgt keine Potenzialberechnung, da bei der Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher“ die Handlungsmöglichkeiten abschließend und ausführlich dargestellt werden. Eine vergleichende Betrachtung innerhalb des Clusters 1 wird nicht vorgenommen.

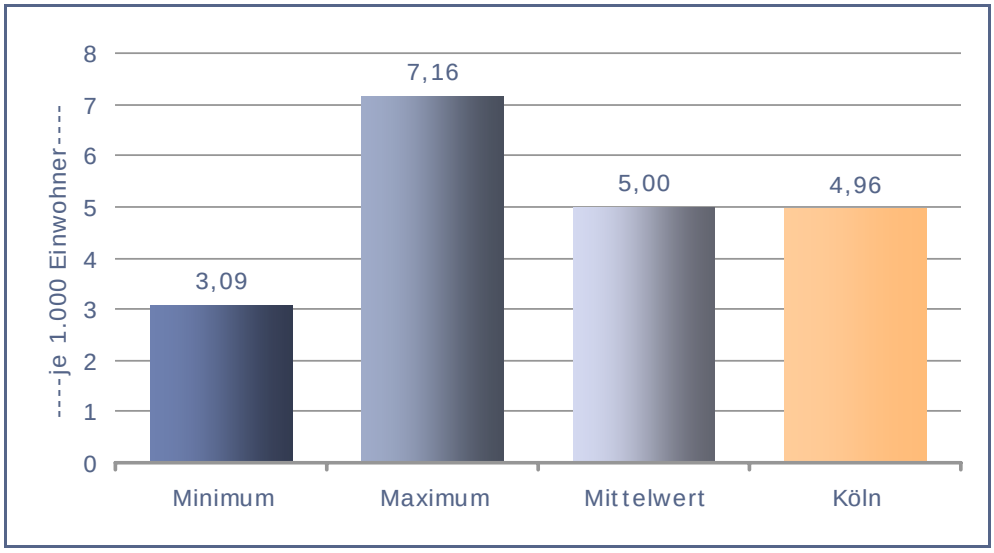
Leistungsdichte

Die Finanzkennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner“ wird durch die Strukturkennzahl „Leistungsdichte“ (Anzahl der Leistungsbezieher je 1000 Einwohner) beeinflusst. Der Zuschussbedarf steigt bzw. sinkt in Abhängigkeit von der Ausprägung dieser Strukturkennzahl. Seit dem Jahr 2003 nahm die Leistungsdichte geringfügig zu:

Leistungsdichte (Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner)				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Leistungsbezieher insgesamt	4.554	4.671	4.774	4.911
Einwohner	965.954	969.709	983.347	989.766
Leistungsdichte	4,71	4,82	4,85	4,96

Interkommunal positioniert sich die Stadt Köln wie folgt:

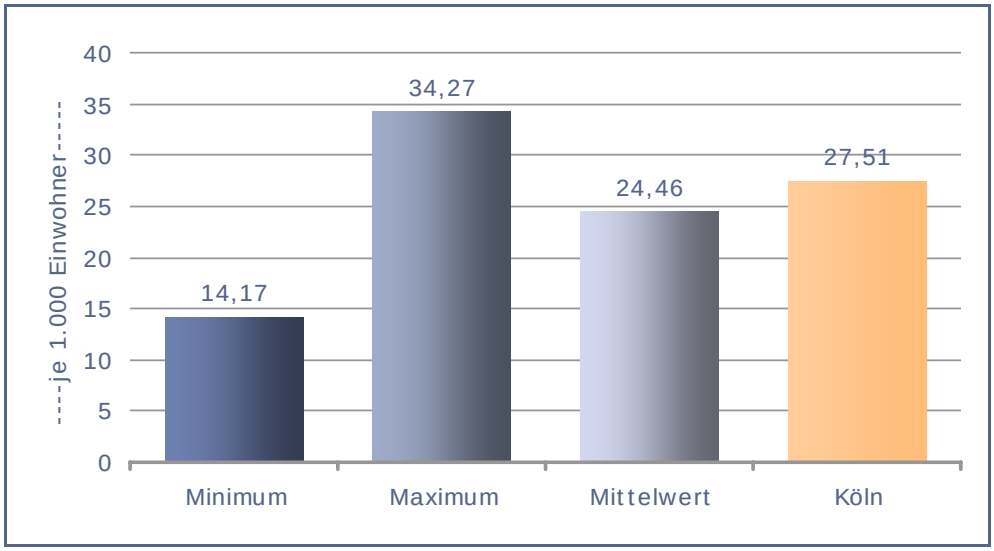
Leistungsdichte im interkommunalen Vergleich 2006 je 1.000 Einwohner



Die Leistungsdichte in der Stadt Köln liegt mit 4,96 Leistungsbeziehern pro 1.000 Einwohner im Mittelwert. Die Leistungsdichte ist maßgeblich von den Steuerungsleistungen (Zugang zu den „Kunden“, Vernetzung im Stadtbezirk und der Angebotsentwicklung) abhängig. Hierzu finden sich Ausführungen bei der Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher“.

Die Leistungsdichte, gemessen an den Einwohnern ab 65 Jahren, stellt sich interkommunal folgendermaßen dar:

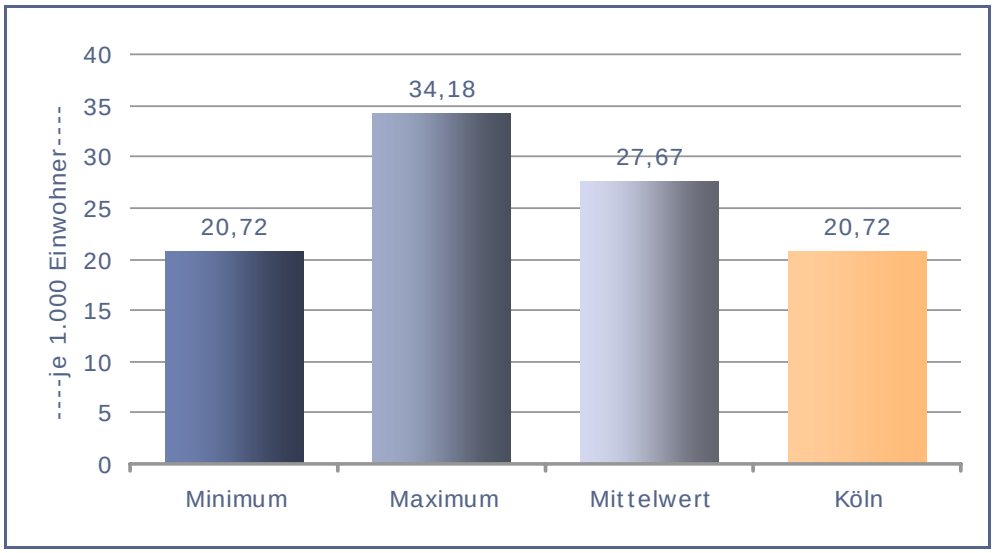
Leistungsdichte im interkommunalen Vergleich 2006 je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre



Die Position der Stadt Köln stellt sich in diesem Vergleich anders dar. Der Anteil der Leistungsbezieher überschreitet hier den Mittelwert. Ursache ist der relativ geringe Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamteinwohnerzahl.

Nach dem Bericht des LDS erhalten in der Stadt Köln nach dem Stand von Dezember 2005 insgesamt 20.372 Personen Leistungen aus der Pflegeversicherung. Die folgende Grafik zeigt im landesweiten Vergleich die Anzahl der Personen mit Leistungen nach dem SGB XI je 1.000 Einwohner:

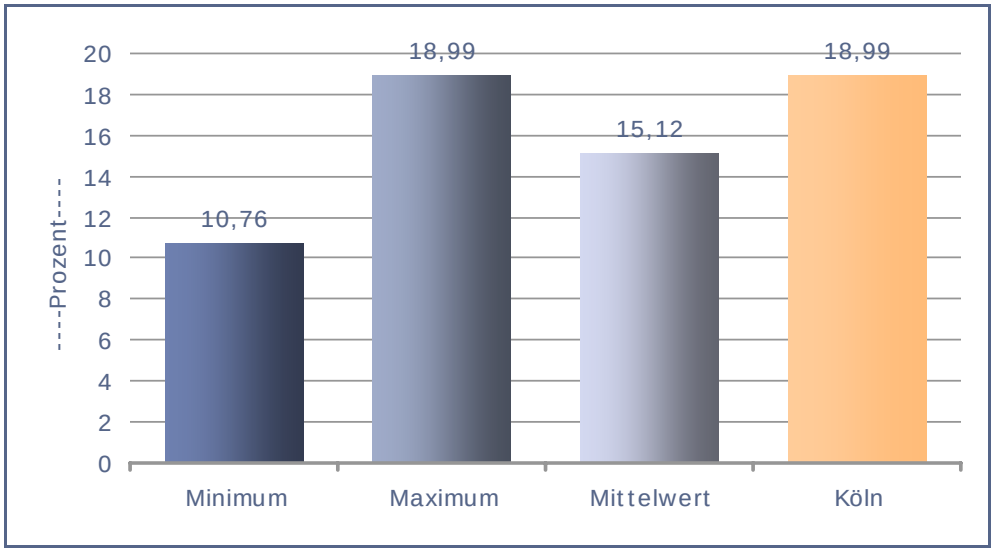
Anzahl der Pflegebedürftigen nach SGB XI pro 1.000 Einwohner



Der Anteil der Bezieher von Leistungen aus der Pflegeversicherung ist im Vergleich deutlich geringer als die Leistungsdichte bei Empfängern von Hilfen zur Pflege nach dem SGB XII.

Die folgende Grafik gibt wieder, mit welchem Anteil zusätzliche Leistungen für pflegebedürftige Menschen nach dem SGB XII gewährt werden.

Anteil der Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen



Die Stadt Köln erreicht im landesweiten Vergleich den höchsten Anteil.

Empfehlung

Im Vergleich zu der Anzahl der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI ist die Leistungsdichte für die Hilfen zur Pflege sehr hoch. Die Stadt Köln sollte die Ursachen für die hohe Leistungsdichte ermitteln und - soweit möglich - die Anzahl der Leistungsbezieher reduzieren.

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner

Die Höhe und Entwicklung des Zuschussbedarfes der Hilfe zur Pflege je Einwohner entwickelt sich in Abhängigkeit von der Leistungsdichte und der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Dargestellt wird die Entwicklung des Zuschussbedarfes der Hilfe zur Pflege im Unterabschnitt 411 des städtischen Haushaltes. Die Werte werden ab dem Haushaltsjahr 2004 angeben, weil ab diesem Jahr die volle Finanzverantwortung beim örtlichen Sozialhilfeträger liegt:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege		
2004	**2005**	**2006**
39.317.093	37.748.799	36.966.150

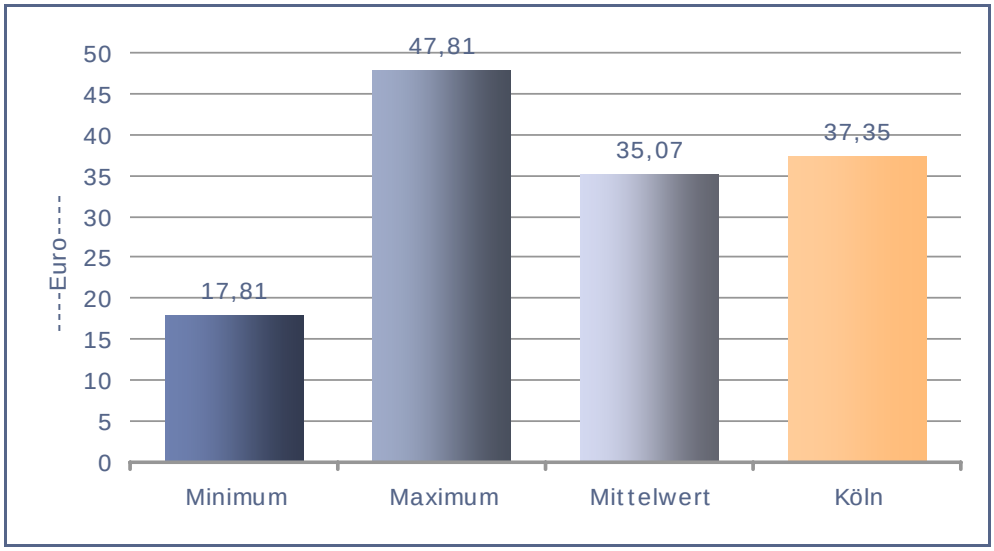
Die Zuschussbedarfe nahmen trotz der gestiegenen Anzahl von Leistungsbeziehern jährlich ab.

Im Jahr 2006 liegt der Zuschussbedarf der „Hilfe zur Pflege" bei insgesamt 36.966.150 Euro und bei 37,35 Euro je Einwohner. Der jährliche „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner“ ging in den Jahren 2004 bis 2006 – analog zu den Gesamtzuschüssen - zurück:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner		
2004	**2005**	**2006**
40,55	38,39	37,35

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Köln wie folgt:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege pro Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2006



Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung weitere Orientierung:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner in 2006 in Euro und Klassen			
Unter 20	21-31	32-41	41-48
1	3	15	4

Die Klassierung der Werte verdeutlicht, dass die Stadt Köln sich in der Klasse befindet, in denen die überwiegende Anzahl der Städte vertreten ist. Die Einordnung innerhalb der Klassierung geht mit der zuvor festgestellten Leistungsdichte konform.

Ein Vergleich innerhalb der Größenklasse spiegelt für die Stadt Köln ein wesentlich besseres Ergebnis wider. Hier erreicht die Stadt Köln den zweitbesten Wert, drei der fünf Vergleichsstädte haben Zuschussbedarfe von über 40 Euro.

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner in der Größenklasse der Städte ab 500.000 Einwohner			
Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Köln**
34,70	47,81	40,44	37,35

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Der Zuschussbedarf entwickelt sich in Abhängigkeit vom Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher, deshalb ist das Ergebnis dieser Kennzahl in die Analyse einzubeziehen.

Ist-Situation

- Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch.
- Der Anteil der kostengünstigen ambulanten Hilfen ist sehr stark ausgeprägt.
- Die Aufwendungen für die stationären Hilfen erreichen im interkommunalen Vergleich den zweithöchsten Wert.
- Die Leistungsdichte - Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner – liegt auf einem mittleren Niveau.
- Der Anteil von Leistungsbeziehern der „Hilfe zur Pflege“ an den Empfängern von Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz erreicht im Landesvergleich den höchsten Wert.

Handlungsmöglichkeiten

- Es bestehen Handlungsmöglichkeiten zur Ergebnisverbesserung (sie werden bei der Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher“ beschrieben).
- Das aufgezeigte Potenzial, welches mittelfristig erreicht werden sollte, beläuft sich auf 7.000.000 Euro (je Einwohner 7,00 Euro).

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit bewerten wir die Situation wie folgt:

KIWI Bewertung Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner

Unter Berücksichtigung des in 2006 erreichten Ergebnisses (überdurchschnittlicher Zuschussbedarf je Einwohner) bewerten wir die Kennzahl mit dem Index 3.

Potenzial und Fazit

Gesamtpotenzial

Die zuvor beschriebenen Einzelpotenziale

- ambulant vor stationär
- Zuschussbedarf je Leistungsbezieher
- Pflegewohngeld

werden zu einem Gesamtpotenzial aufaddiert. Für die Stadt Köln ergibt sich lediglich beim Zuschussbedarf ein Potenzial:

Potenziale im Zeitraum bis 2015		
Bereich	**Benchmark**	**Potenzial**
Potenzial ambulant vor stationär	43 Prozent	0 Euro
Potenzial Zuschussbedarf	6.100 Euro	7.000.000 Euro
Potenzial beim Pflege-wohngeld	-	0 Euro
Gesamtpotenzial		**7.000.000 Euro**
Gesamtpotenzial pro Einwohner (gerundet)		**7,00 Euro**

Fazit

Fazit

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege liegt im Jahr 2006 in der Stadt Köln bei insgesamt 36.966.150 Euro und bei 37,35 Euro je Einwohner. Gegenüber den Vorjahren konnte der Zuschussbedarf trotz gestiegener Fallzahlen gesenkt werden.

Der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher erreicht mit 7.527 Euro im interkommunalen Vergleich einen überdurchschnittlich hohen Wert. Geprägt wird die Höhe des Zuschussbedarfes durch zwei Einflussgrößen. Auf der einen Seite stehen die hohen Aufwendungen für die stationären Leistungsfälle, die im interkommunalen Vergleich den zweithöchsten Betrag erreichen. Auf der anderen Seite sind die im ambulanten Bereich sehr guten Steuerungsleistungen zu sehen, die beispielhaft den Anteil dieser Hilfeform auf 43 Prozent der Gesamtfälle bringen. Die Aufwendungen für die ambulanten Leistungen sind außerdem durch die Vorgaben der Pflegefachkräfte auf einem niedrigen Entgeltniveau.

Handlungsmöglichkeiten zur Senkung des Zuschussbedarfes sehen wir in der Beeinflussung der Entgelte durch die Stadt Köln für die stationären Leistungen und die Erhöhung der Einnahmen durch konsequente Durchsetzung aller Ansprüche. Im Jahr 2007 zeigen sich bereits durch die merkliche Erhöhung der Einnahmen für die stationären Hilfen Verbesserungen.

Die im Bericht aufgezeigten Möglichkeiten der Ergebnisverbesserung (Potenziale) belaufen sich mittelfristig auf 7,00 Millionen Euro, je Einwohner 7,00 Euro.

Grundsicherung für Arbeitsuchende

Gesetzlicher Auftrag

Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 24.12.2003 führt die Arbeitslosen- und Sozialhilfe ab dem 01.01.2005 zu einer einheitlichen Leistung, der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), zusammen. Das zentrale Anliegen der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist die Aufhebung des Nebeneinanders zweier staatlicher Fürsorgesysteme.

Die Stadt Köln hat im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gemäß §§ 53 ff. SGB X eine Arbeitsgemeinschaft gemäß § 44b SGB II mit der Bundesagentur für Arbeit zur Übertragung und einheitlichen Wahrnehmung der den Vertragspartnern nach dem SGB II obliegenden Aufgaben vereinbart. Die ARGE führt den Namen „ARGE Köln“. Organe der ARGE sind die Lenkungsgruppe, die Geschäftsführung und der Beirat.

Der Geschäftsführer der ARGE wurde zunächst von der Stadt Köln und die Stellvertretung von der Bundesagentur für Arbeit gestellt. Nach drei Jahren erfolgte ein Wechsel in der Geschäftführung. Die Bundesagentur für Arbeit stellt nunmehr den Geschäftsführer und die Stadt Köln die Stellvertretung.

Leistungsorganisation und Leistungssteuerung

Die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) ist zweigeteilt. Dabei unterliegt die ARGE als Organisation der Aufsicht des Landes (§ 44b Abs. 3 Satz 4 SGBII) und die Bundesagentur als Auftraggeber der ARGE der Aufsicht des Bundes (§ 47 Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB II). Der Bund kann als Träger der Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesagentur mittelbar auf die ARGEn einwirken. Die Bundesagentur wirkt mit formellen und informellen Weisungen stark auf die ARGEn ein. Der Koordinations- und Managementaufwand ist aufgrund der Zweiteilung erhöht. Der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichtes hat in seinem Urteil vom 20.12.2007 (2 BvR 2433/04; 2 BvR 2434/04) festgestellt, dass ARGEn dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung

widersprechen. Die weitere Anwendung der strittigen Normen hat das Bundesverfassungsgericht bis zu einer gesetzlichen Neuregelung, längstens bis zum 31.12.2010, zugelassen.

Die ARGE Köln hat keine eigene Rechtspersönlichkeit und verfügt über kein eigenes Personal. Die Mitarbeiter werden über personalwirtschaftliche Instrumente (Umsetzung, Zuweisung, Dienstleistungsüberlassung) vom jeweiligen Dienstherrn zur Verfügung gestellt.

Reichweite der Zusammenarbeit und Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeit sind in § 9 des Vertrages geregelt.

Die ARGE Köln verfasst regelmäßig Controllingberichte (Quartalsberichte). Lokale Zielvereinbarungen der ARGE Köln mit den Trägern der ARGE beinhalten folgende Bereiche:

- Senkung der Transferausgaben
- Vermeidung von Hilfebedürftigkeit
- Senkung der Arbeitslosigkeit
- Integration in den Arbeitsmarkt und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
- Stärkung der Führungs- und Steuerungskompetenz aller Leitungskräfte
- Verbesserung der Personalsituation und der Organisation
- Imageverbesserung / Verbesserung der Kommunikation
- Steigerung der Abschlussquote von Eingliederungsvereinbarungen
- Implementierung von Betreuungsstufen
- Verbesserung der Datenqualität VerBIS (K1-Werte).

IT-Verfahren

Als IT-Verfahren werden in der ARGE Köln für den Leistungsbereich das A2LL und für den Vermittlungs- und Beratungsbereich das VerBis-Verfahren eingesetzt. Insbesondere in der Einführungsphase gab es er-

hebliche Probleme mit dem Programm A2LL. Auch nach der Stabilisierung im Laufe des Jahres 2005 blieben ganz massive Probleme und Mängel bestehen. So gibt es einen sehr umfangreichen Umgehungslösungen-Katalog, mit dessen Hilfe das IT-System zu der korrekten Leistungsbearbeitung und zur Umsetzung des aktuell geltenden Rechtsstandes gebracht werden kann. Dabei handelt es sich um Excel-Tabellen. Die Behebung der schwerwiegenden Fehler sollte bis Januar 2008, alle weiteren Fehler sollen bis Juni 2008 behoben werden. Trotz der genannten Kritik hält die BA derzeit offiziell noch an dem Einsatz von A2LL fest. Dementsprechend nutzt auch die deutliche Mehrzahl der ARGEn noch A2LL.

Personal

Die ARGE selbst ist nicht Leistungsträger, sondern nimmt die Aufgaben im Auftrag der beiden Träger wahr. Zur Aufgabenerledigung durch die ARGE Köln wurde auf Grund der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften von einem Personalbedarf von gut 1.200 Vollzeitstellen ausgegangen, knapp 1.100 Stellen waren Mitte 2007 aktuell besetzt.

Zur Ermittlung des Leistungsmissbrauchs ist im März 2006 ein Bedarfsfeststellungsdienst der ARGE eingesetzt worden. Hierfür sind 16 vollzeitverrechnete Stellen angesetzt.

Die Clearingstelle hat ihren Dienst Ende letzten Jahres aufgenommen. Aufgabe der Clearingstelle ist es, alle von den Strafverfolgungsbehörden, alle anonymen und in den Standorten eingehenden Hinweise und Anfragen auszuwerten. In der Clearingstelle werden derzeit zwei vollzeitverrechnete Stellen innerhalb der ARGE für diesen Bereich eingesetzt.

Feststellung

Die Einrichtung eines effektiven Ermittlungsdienstes hilft, Leistungsmissbräuche zu verringern, und führt deshalb zu Einsparungen.

Die Überprüfung und Heranziehung Unterhaltspflichtiger ist einem Team zur zentralen Bearbeitung übertragen worden. Die Abtrennung der Un-

terhaltsverfolgung bringt für die Leistungsgewährung Vorteile, weil die Sachbearbeitung von diesen Aufgaben befreit ist und das nötige Fachwissen an einer Stelle gebündelt wird. Durch die spezialisierte Bearbeitung des Bereiches „Unterhalt“ sind höhere Einnahmen zu erwarten.

Feststellung

Die Abtrennung der Unterhaltssachbearbeitung von der Leistungsgewährung wird von uns begrüßt.

Hinzu kommt, dass bei einer Spezialisierung der Unterhalt nicht mehr hinter der Leistungsgewährung zurücksteht, da der „Druck“ aus dem Verfahren genommen wird.

Kennzahlendarstellung

Vorbemerkung

Der Bereich der ARGEn wird vielfältig geprüft durch die Bundesagentur, die kommunalen Rechnungsprüfungsämter und die Bundes- und Landesrechnungshöfe.

Die Übertragung auf die kreisfreien Städte und Kreise erfolgte zunächst als Selbstverwaltungsaufgabe und wurde mit der Änderung des AG SGB II im Juni 2007 in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung umgewandelt. Damit sind die Handlungsspielräume der Kommunen stark eingeschränkt worden.

Aus den oben genannten Gründen betrachten wir lediglich die materiellen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, soweit die kommunale Seite betroffen ist.

Zuschussbedarf der kommunalen Ausgaben nach dem SGB II am Verwaltungshaushalt

Im Jahr 2005 betrug der Zuschuss für die Grundsicherung für Arbeitssuchende der Stadt Köln 187.877.511 Euro; im Jahr 2006 ist der Zuschuss-

bedarf bereits auf 210.140.286 Euro gestiegen. Der Anstieg begründet sich durch die Zunahme von Leistungsbeziehern.

Der Anteil der Ausgaben für Unterkunft, Heizung und einmalige Beihilfen nach dem SGB II an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts der Stadt Köln beträgt im Jahr 2006 über 9,07 Prozent.

Zur einheitlichen Handhabung durch die Sachbearbeitung wurde die Angemessenheit der Unterkunftskosten geregelt und in den „Richtlinien zur Berücksichtigung der Kosten der Unterkunft im SGB II“ vom 11.12.2006 schriftlich fixiert.

Feststellung

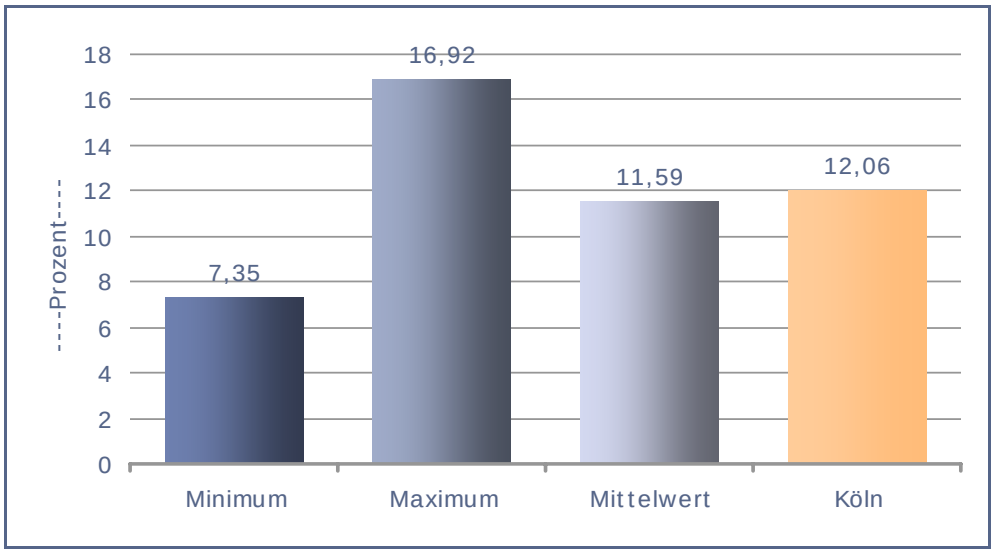
Die schriftliche Vorgabe für die einheitliche Überprüfung der Angemessenheit der Unterkunftskosten bildet die geeignete Grundlage für eine einheitliche Handhabung der Sachbearbeitung.

SGB II Quote

Als SGB II Quote definieren wir den Anteil der Leistungsbezieher nach dem SGB II an der Gesamtbevölkerung der Kommune. Die durchschnittliche Anzahl der Leistungsbezieher der ARGE Köln liegt im Jahr 2006 bei 119.403. Im Jahr 2005 bezogen 111.299 Personen Leistungen nach dem SGB II.

Dies ergibt einen Anteil an der Gesamtbevölkerung von 12,06 Prozent (11,32 Prozent im Jahr 2005). Im interkommunalen Vergleich stellt sich der Anteil wie folgt dar:

SGB II Quote im Jahr 2006 im interkommunalen Vergleich



Der Vergleich zeigt, dass in der Stadt Köln eine SGB II Quote zu verzeichnen ist, die den Mittelwert etwas überschreitet. Entsprechend belastet ist auch der kommunale Haushalt.

Eine andere Einstufung zeigt die Werte für die Städte über 500.000 Einwohner. In diesem Vergleich unterschreitet die SGB II Quote der Stadt Köln den Durchschnittswert:

SGB II Quote im Jahr 2006 im Vergleich der Städte ab 500.000 Einwohner			
Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Köln**
10,77	14,79	13,06	12,06

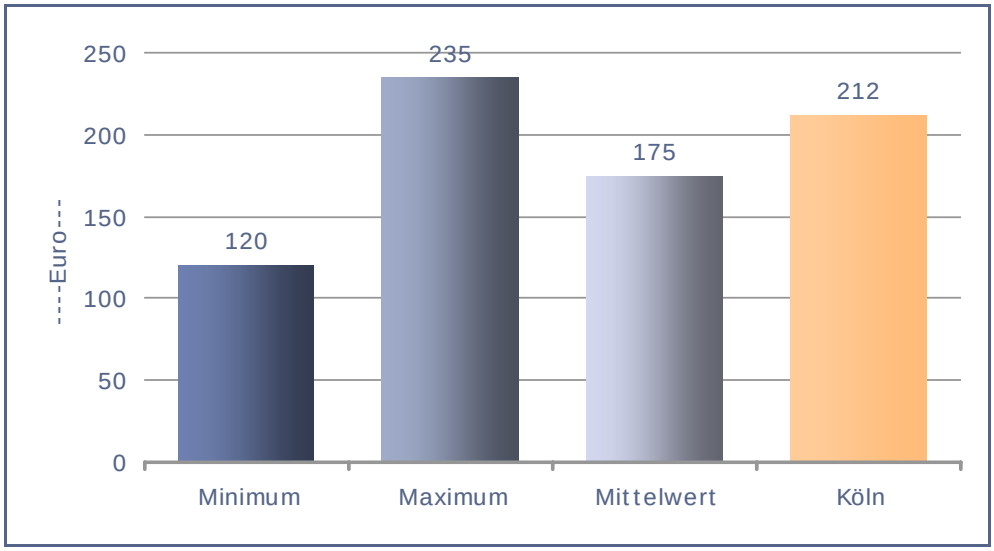
Während im Bereich des SGB III aufgrund des Konjunkturaufschwungs die Integrationen gestiegen sind, ist dieser Aufschwung im SGB II erst viel später zu spüren, da hier überwiegend Langzeitarbeitslose betreut werden. Erst wenn der Bestand an arbeitslosen Fachkräften durch die Bundesagentur für Arbeit abgebaut worden ist, können auch Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Zuschussbedarf der Leistungen nach dem SGB II je Einwohner

Die Höhe des Zuschussbedarfes für kommunale Leistungen nach dem SGB II je Einwohner entwickelt sich in Abhängigkeit von der Ausprägung der SGB II Quote. Die Einstufung des Ergebnisses ergibt sich aus der

grafischen Darstellung des interkommunalen Vergleichs der kreisfreien Städte im Jahr 2006:

Zuschussbedarf der kommunalen Leistungen nach dem SGB II je Einwohner, interkommunal im Jahr 2006



Der folgende Vergleich zeigt die Vergleichswerte der Städte ab 500.000 Einwohner:

Zuschussbedarf der komm. Leistungen nach dem SGB II je Einwohner 2006 im Vergleich der Städte ab 500.000 Einwohner			
Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Köln**
184	221	206	212

Zur weiteren Orientierung haben wir eine Klassierung der Werte vorgenommen.

Zuschussbedarf der Leistungen nach dem SGB II in Euro und in Klassen			
120 bis unter 150	150 bis unter 180	180 bis unter 210	Über 210
6	8	5	4

Die Stadt Köln befindet sich in der Klasse der vier Städte, die einen Zuschussbedarf in Höhe von über 210 Euro je Einwohner zu finanzieren haben.

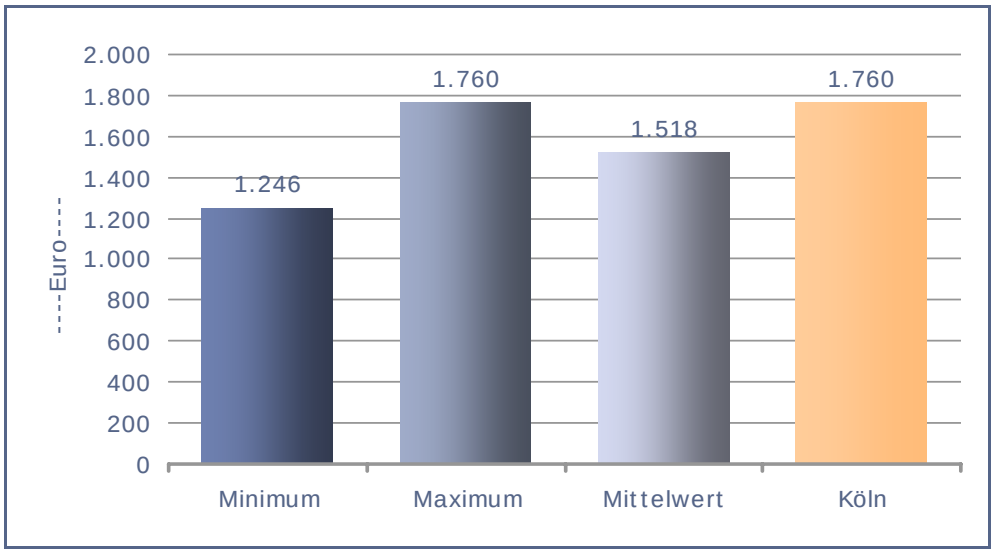
Feststellung

Der Zuschussbedarf für die SGB II Leistungen und die SGB II Quote stehen in einem stimmigen Verhältnis zueinander. Analog zur SGB II Quote befindet sich der Zuschussbedarf auch über dem Durchschnittswert im interkommunalen Vergleich.

Zuschussbedarf der kommunalen Leistungen nach dem SGB II je Leistungsbezieher

Der Zuschussbedarf der Leistungen nach dem SGB II je Leistungsbezieher spiegelt den Anteil an den Kosten der Unterkunft, Heizung und einmaligen Beihilfen je Leistungsbezieher wider, den die Stadt Köln aus kommunalen Mitteln zur Finanzierung aufbringen muss. Die Höhe des Zuschussbedarfes wird maßgeblich durch das Mietniveau in der Stadt Köln bestimmt. Für die Stadt Köln zeigt sich im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

Zuschussbedarf der kommunalen Leistungen nach dem SGB II je Leistungsbezieher, interkommunal im Jahr 2006



Pro Leistungsbezieher wurden im Jahr 2006 1.760 Euro an kommunalen Leistungen von der Stadt Köln aufgewendet. Mit diesem Wert erreicht die Stadt Köln den höchsten Wert im interkommunalen Vergleich.

Zum weiteren Vergleich werden die Werte der Städte in der Größenklasse ab 500.000 Einwohner aufgezeigt:

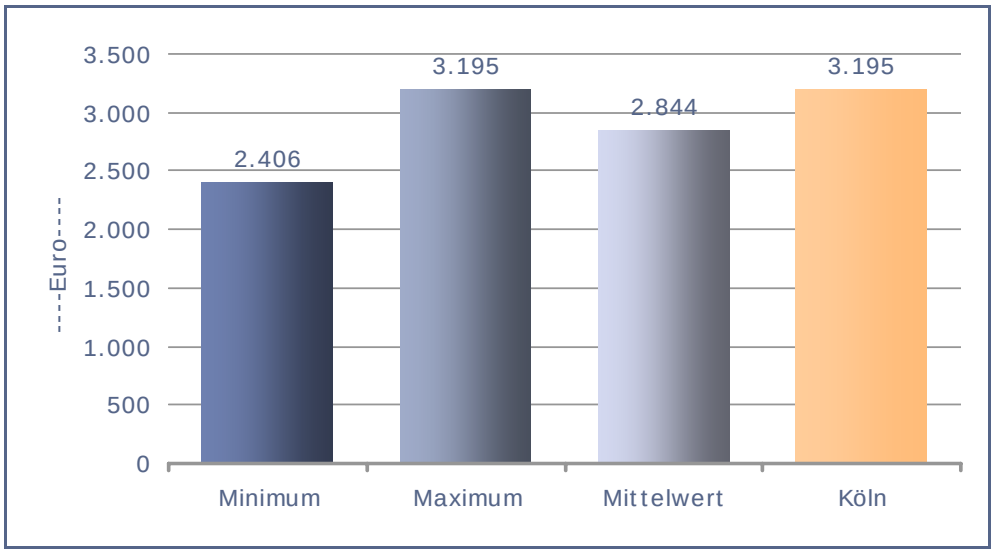
Zuschussbedarf der komm. Leistungen nach dem SGB II je Leistungsbezieher 2006 im Vergleich der Städte ab 500.000 Einwohner			
Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Köln**
1.400	1.760	1.591	1.760

Bei dieser Darstellung verändern sich die Minimum- und Maximumwerte.

Neben dem Mietniveau einer Stadt beeinflusst die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und deren Zusammensetzung die Kostenentwicklung des Zuschussbedarfes nach dem SGB II je Leistungsbezieher. In den 65.773 Bedarfsgemeinschaften in der Stadt Köln leben im Durchschnitt 1,82 Personen. Damit liegt dieser Wert etwas unter dem landesweiten Mittelwert von 1,88. Minimum- und Maximumwert betragen in diesem Vergleich 1,62 und 2,01.

Der Zuschussbedarf für Leistungen nach dem SGB II pro Bedarfsgemeinschaft beläuft sich auf 3195 Euro. Die folgende Grafik zeigt die landesweiten Vergleichswerte:

Zuschussbedarf für kommunale Leistungen nach dem SGB II im Jahr 2006 pro Bedarfsgemeinschaft



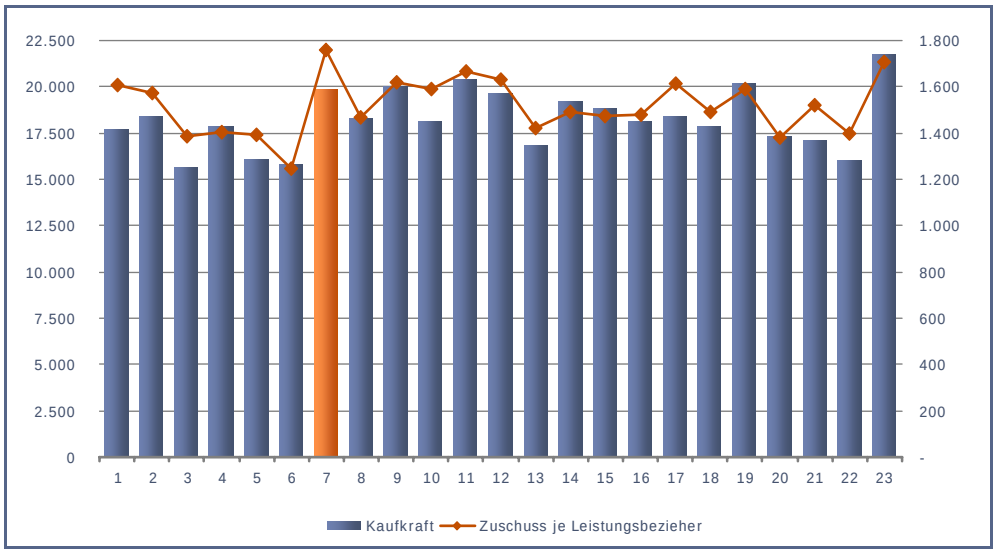
Bei diesem Vergleich bildet der Zuschussbedarf der Stadt Köln den Höchstwert.

Der Stadt Köln ist bewusst, dass sie hohe Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft zu finanzieren hat. Deshalb hat sie ein „Konzept zur Sen-

kung der Kosten der Unterkunft“ entwickelt. Zu den Einzelheiten der Handlungsansätze wird auf dieses Konzept verwiesen.

Die Höhe des Zuschussbedarfes für die kommunalen Leistungen nach dem SGB II je Leistungsbezieher entwickelt sich aber auch in Abhängigkeit von der Ausprägung der Kaufkraft. Die Stadt Köln hat im Jahr 2006 pro Einwohner eine Kaufkraft in Höhe von 19.876 Euro und einen Zuschussbedarf in Höhe von 1.760 Euro zu verzeichnen gehabt. Die Korrelation der Werte macht der interkommunale Vergleich der 23 kreisfreien Städte deutlich:

Korrelation des Zuschussbedarfes nach dem SGB II und der Kaufkraft im Jahr 2006



Die Werte der Stadt Köln sind unter der Nr. 7 zu finden.

Der Kaufkraftwert in der Stadt Köln (19.876 Euro) befindet sich über dem landesweiten Mittelwert in Höhe von 18.240 Euro.

Feststellung

Der Wert der Kaufkraft in der Stadt Köln liegt über dem Landesdurchschnitt, daraus lässt sich folgern, dass das Mietniveau hoch ist. Das Mietniveau prägt somit auch die Höhe des Zuschussbedarfes je Leistungsbezieher.

Fazit

Fazit

Die Stadt Köln wird mit einem Zuschussbedarf je Einwohner und Jahr von 212 Euro für kommunale Leistungen nach den SGB II belastet. Diese Aufwendungen nehmen neun Prozent des Verwaltungshaushaltes in Anspruch.

Die Belastung resultiert aus der Quote von Leistungsberechtigten nach dem SGB II, die mit 12,06 Prozent überdurchschnittlich hoch im Vergleich in Nordrhein-Westfalen ausfällt.

Der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher in Höhe von 1.760 übersteigt den Landesdurchschnitt (1.518 Euro). Der ungünstige Wert wird von einem hohen Mietniveau in der Stadt Köln beeinflusst.

Gebäudewirtschaft

Vorbemerkungen

Inhalte, Ziel und Methodik

Unser Ziel ist es, durch Prüfung und Vergleich zu einer nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zeitgemäßen Gebäudewirtschaft beizutragen. Sie sollte als ein auf Dauer angelegter Organisations- und Optimierungsprozess mit Potenzial verstanden, umgesetzt und entwickelt werden. Die Fachprüfung Gebäudewirtschaft beinhaltet die

- Erfassung, Darstellung und Bewertung der im Rahmen der Gebäudewirtschaft anfallenden Prozesse und ihre aufbauorganisatorischen Gestaltung,
- Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Gebäudebewirtschaftung in folgenden Bereichen:
  - Bauunterhaltung,
  - Bewirtschaftung,
    - Hausmeisterdienste,
    - Reinigung,
    - Versorgungsmedien,
  - Flächenmanagement,
- Ausweisung monetärer Potenziale auf verschiedenen Themenfeldern auf Basis von Benchmarks.

Im Rahmen der Betrachtung der Gebäudewirtschaft werden für 19 Verwaltungsgebäude (Eigenbestand) sowie für 246 Schulen bzw. Schulkomplexe, welche je nach zu Grunde gelegter Bezugsfläche insgesamt rd. 1.566.000 bis 1.840.000 Quadratmeter Bruttogrundfläche (m² BGF) umfassen, Grunddaten und Kennzahlen ermittelt.

Zur Bildung der Kennzahlen sowie zur Ableitung von Aussagen bei der Stadt Köln sind im Folgenden Grundannahmen und Erläuterungen aufgeführt:

Begrifflichkeiten

In den nachfolgenden Ausführungen wird verschiedentlich die Formulierung „die Gebäudewirtschaft" genutzt. Hierbei stellen wir auf eine übergeordnete Definition der Begrifflichkeit ab und meinen den Umgang der Stadt Köln mit ihren Immobilien unabhängig von einer konkreten Organisationseinheit. Sofern wir Ausführungen konkret auf die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Gebäudewirtschaft der Stadt Köln" beziehen, verwenden wir die Organisationsbezeichnung „EB 26".

Objekte

Im Rahmen der Ermittlung und Analyse der Einzelkennzahlen werden Objekte, die im Rahmen von PPP-Projekten bewirtschaftet werden, nicht betrachtet.

Gebäudewerte

Kennzahlen, die sich auf Gebäudewerte beziehen, reflektieren auf die Wiederbeschaffungszeitwerte, ohne den jeweiligen Grundstücksanteil.

Zeitreihenvergleiche

Grundsätzlich stellen wir für einen intrakommunalen Zeitvergleich auf den Zeitraum 2004 bis 2006 ab. Für die Kennzahlen zur Gebäudereinigung und zu den Hausmeisterdiensten (mit Ausnahme der Gesamtschulen) wäre die Datenerhebung für die Stadt Köln mit erheblichem manuellem Aufwand verbunden gewesen. Wir haben daher in diesen Fällen von Zeitreihenvergleichen abgesehen.

Bauunterhaltung

Die Betrachtung der Bauunterhaltung erfolgt grundsätzlich inklusive der Ausgaben des Vermögenshaushaltes, soweit diese inhaltlich und sachlich grundsätzlich bauunterhaltenden Maßnahmen zuzuordnen sind (bzw. nach handelsrechtlichen Gesichtspunkten sowie nach den Rahmenbedingungen des NKF grundsätzlich bilanziell nicht aktivierungsfähig sind).

Gebäudereinigung

Die Daten der Gebäudereinigung wurden entsprechend den von der GPA NRW vorgegebenen Objektarten für das Jahr 2006 von den Zentralen Diensten zusammengefasst. Die erforderliche Abstimmung des betroffenen Gebäudebestandes mit den von EB 26 benannten Objekten fand ebenfalls statt.

Versorgungsmedien

Im Verlauf der Datenerhebung und –analyse stellten wir erhebliche Schwankungen der aus dem SAP R/3 - Modul generierten Verbrauchs- und Ausgabenwerte für einzelne Objekte im Zeitablauf fest. Diese basieren nach Aussage von EB 26, Sachgebiet 261/43 (Energiemanagement), auf folgenden Faktoren:

- Mit dem Jahr 2003 wurde begonnen, per Datenaustausch mit dem Energielieferanten Rheinenergie, die Verbrauchs- und Ausgabedaten in das SAP R/3 - Modul von EB 26 zu übernehmen. Die Daten wurden vom Energielieferanten zunächst nicht vollständig geliefert, die verwendete Schnittstelle war nicht fehlerfrei. So sind im System für diverse Gebäude Verbräuche ohne zugehörige Ausgaben und umgekehrt eingespielt worden. Die Datenvalidität steigt nach Aussage von 261/43 aber im Zeitablauf an, da die Fehlerquote kontinuierlich verringert wurde.

- Bedingt durch die im SAP R/3 - Modul hinterlegten Strukturen, sind die Werte zu den Energieausgaben und –verbräuchen nicht ohne weitere manuelle Bereinigungen auswertbar (z. B. Zuordnung von Zählern zu Gebäuden, Flächenänderungen im laufenden Jahr).

Vor diesem Hintergrund verzichten wir hier ebenfalls auf die Darstellung einer intrakommunalen Zeitreihe und beschränken unsere Analyse auf das interkommunale Vergleichsjahr 2006.

Flächen

Für unsere Auswertungen greifen wir, mit Ausnahme des Flächenmanagements für Verwaltungsgebäude, ausschließlich auf BGF und Reinigungsflächen (RF) zurück. Unter Reinigungsfläche verstehen wir die Gesamtbodenfläche unter Abzug dauerhaft überstellter Flächen (z.B. in Form von Wandeinbauschränken) ohne Berücksichtigung von Intervallen.

Bei Verwaltungsgebäuden greifen wir alternativ zu den BGF auf Mietflächen zurück, wie sie uns vom Raummanagement (10/100-3) zur Verfügung gestellt wurden.

Die von EB 26 gelieferten BGF sind in der überwiegenden Anzahl nicht aktuell in der Örtlichkeit aufgemessen, sondern entstammen unterschiedlichen Quellen (Angaben der Liegenschaftsverwaltung anlässlich der Gebäudebewertung, vorhandenen Plänen, etc.). Dies betrifft insbesondere die Schulgebäude. Die Mehrzahl der Verwaltungsgebäude ist dagegen zwischenzeitlich aufgemessen worden. Die für Verwaltungsgebäude und Schulen kumulierten BGF belaufen sich auf 1.566.000 m².Die von den Zentralen Diensten gelieferten Reinigungsflächen addieren sich zu 1.572.000 m²

Damit widersprechen sich die von EB 26 gelieferten Bruttogrundflächen und die von den Zentralen Diensten gelieferten Reinigungsflächen, da die Reinigungsfläche, als ein mögliches Maß für den Flächeninhalt eines Gebäudes, nicht größer als die Außenfläche der Gebäude, repräsentiert durch die Bruttogrundfläche, sein kann.

Im Rahmen der Analysephase war diese Diskrepanz in den Flächendaten nicht aufzuklären, insbesondere können wir die Validität der von EB 26 bzw. den Zentralen Diensten gelieferten Flächendaten nicht abschließend beurteilen, so dass wir uns für folgende Vorgehensweise entschieden haben (die Verantwortlichen in Köln haben wir entsprechend informiert):

Unsere empirischen Ermittlungen aus vorangegangen Prüfungen zeigen, dass die Reinigungsfläche multipliziert mit einem Faktor von 1,16 bis zu 1,36 - je nach Auslegung des Begriffes der Reinigungsfläche und den konkreten Gebäudezuschnitten - zur Bruttogrundfläche führt. Die KGST geht von einem Verhältnis RF zu BGF von 1,33 aus.

Wir bilden daher für jede Kennzahl zwei Alternativbetrachtungen ab; einerseits unter Zugrundelegung der BGF, wie sie von EB 26 angegeben werden, und anderseits unter Zuhilfenahme der mittels eines Faktors umgerechneten RF, wie sie von den Zentralen Diensten genannt werden, auf BGF. Dabei haben wir uns für den kleinsten vertretbaren Faktor = 1,16 entschieden. Die Verwendung eines anderen Faktors würde die Abweichungen in den Kennzahlen entsprechend vergrößern.

Selbst bei Anwendung dieses kleinsten, aus unseren Erfahrungen vertretbaren Umrechnungsfaktors, besteht ein Unsicherheitsmaß in den Flächen von ca. 220.000 bis 250.000 m² BGF je nachdem, ob von RF auf

BGF oder umgekehrt umgerechnet wird. Hierbei handelt es sich um das Flächenäquivalent von ca. 70 bis 80 zweizügigen Grundschulen.

Feststellung

Die Diskrepanzen in den Flächendaten der Stadt Köln erlauben keine validen Kennzahlenauswertungen. Damit fehlen der Stadt Köln wesentliche steuerungsrelevante Informationen über ihren Gebäudebestand.

Insofern können unsere Kennzahlendarstellungen und -analysen lediglich Tendenzen, teilweise mit sehr unterschiedlichen Schlussfolgerungen aufzeigen und die Problematik der fehlenden Datenvalidität an praktischen Beispielen veranschaulichen.

Empfehlung

Die Stadt Köln sollte ihre Flächen in der Örtlichkeit nach den einschlägigen Normen und Richtlinien aufmessen, in ein über die Organisationseinheiten hinweg für die gesamte Stadt geltendes Gebäudekataster überführen und durch entsprechende noch zu gestaltende Workflows die Fortschreibung und damit Aktualität des Datenbestandes sicherstellen.

Kennzahlen

Es werden folgende Kennzahlen gebildet, die in den jeweiligen Berichtsabschnitten ausführlich erläutert werden:

- Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft in Prozent
- Erfüllungsgrad Energiemanagement in Prozent
- Personalausgaben der Gebäudewirtschaft je m² BGF (gesamt bewirtschaftete Fläche) in Euro
- Ausgaben Bauunterhaltung je m² BGF in Euro
- Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF (KIWI-Kennzahl) in Euro

  - Ausgaben Versorgungsmedien je m² BGF in Euro
  - Ausgaben Reinigung je m² RF in Euro
  - Ausgaben Hausmeisterdienste je m² RF in Euro
- Flächenverbrauch je Einwohner (KIWI-Kennzahl)
  - m² BGF je Mitarbeiter in Verwaltungsgebäuden
  - m² BGF je Schüler

Die Betrachtungen der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich erfolgen im Bereich der Gebäudewirtschaft ohne eine differenzierende Clusterung. Die Erhebung und Analyse der Kennzahlen zeigt, dass weder die Einteilung in Größenklassen, die Betrachtung nach Betriebsform, noch eine Differenzierung nach den Gesichtspunkten kameral oder NKF zielführend ist. Vorteile wie Nachteile einer funktionierenden Gebäudewirtschaft offenbaren sich nach den gewonnenen Erkenntnissen unabhängig von der in der Einleitung zu diesem Gesamtbericht dargestellten Clusterung nach Strukturmerkmalen.

Benchmarks und Potenziale

Auf verschiedenen Themenfeldern der Gebäudewirtschaft werden Benchmark bezogene Potenziale ermittelt und aufgeführt.

Als Benchmark definieren wir im Bereich der Gebäudewirtschaft, für die einzelne Kennzahl, jeweils den niedrigsten in einer Stadt vorgefundenen Wert, der gesteuert erreicht worden ist.

Damit ist ein in der Praxis grundsätzlich erreichbarer Zielwert gegeben. Wir verweisen an dieser Stelle nochmals auf die Ausführungen im Vorbericht.

In Köln wird die Ausweisung konkreter Potenziale durch die verschiedenen vorhandenen und einander widersprechenden Flächendaten erschwert. Wir tragen diesem Umstand Rechnung, indem wir alternative Potenziale unter Bezugnahme auf die divergierenden Flächen darstellen.

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung der Gebäudewirtschaft wird komprimiert mit Hilfe der Kennzahl „Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft" analysiert. Die Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation bei der Stadt Köln einer zeitgemäßen kommunalen Gebäudewirtschaft entspricht und inwieweit Handlungsbedarfe abzuleiten sind.

Eine vertiefende Betrachtung in einem Teilsegment der Gebäudewirtschaft spiegelt der „Erfüllungsgrad Energiemanagement" wider.

Beide Kennzahlen beruhen auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis standardisierte Fragebögen bilden. Die jeweiligen Antworten werden in fünf Kategorien bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor versehen.

Die fünf Kategorien (Skalierungen) sind im Einzelnen:

0 nicht erfüllt

1 ansatzweise erfüllt

2 teilweise erfüllt

3 überwiegend erfüllt

4 vollständig erfüllt

Die Gewichtung erfolgt im Rahmen von Faktoren (eins bis drei) entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche kommunale Gebäudewirtschaft.

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft				
	j / n	**Punkt-wert**	**Skalie-rung**	**Gewich-tung**
Steuerung und Organisation				
Werden gebäudewirtschaftliche Aufgaben zentral innerhalb einer Organisationseinheit wahrgenommen?	j	6	**2**	3
Gibt es strategische Ziel-/Rahmenvorgaben durch die Verwaltungsführung, z.B. Wert- und Substanzerhaltung des Immobilienvermögens, Kostensenkung, Kundenzufriedenheit, Standards…?	j	6	**2**	3
Wurden hieraus operative Ziele abgeleitet und festgelegt?	j	9	**3**	3
Werden Kennzahlen zu einzelnen immobilienwirtschaftlichen Kostenblöcken und Leistungsarten erhoben und ausgewertet?	j	4	**2**	2
Bestehen Kontrakte/Zielvereinbarungen mit den Nutzern?	j	3	**3**	1
Werden Sonderleistungen der zentralen Gebäudewirtschaft schriftlich durch denn Nutzer beauftragt und gesondert abgerechnet?	j	4	**4**	1
Findet ein regelmäßiger Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen Nutzer und zentraler Gebäudewirtschaft statt?	j	2	**2**	1
Bestehen für die Nutzer Anreize zur Kostensenkung?	n	0	**0**	2
Besteht ein zentrales, Datenbank unterstütztes Gebäudeinformationskataster mit dem Ziel einer ganzheitlichen Steuerung des Gebäudebestandes (insbesondere Flächenmanagement?) Im Optimalfall ein Raumbauch	j	3	**1**	3
Gibt es zur Identifizierung und Realisierung von Nutzungspotenzialen eine systematische Vorgehensweise (Flächenmanagement, Portfolioanalysen o.ä)?	j	6	**2**	3
Zwischensumme				**49%**
Technisches Gebäudemanagement				
Wird die Instandhaltung (Bau/TGA) systematisch vorausschauend geplant, durchgeführt und dokumentiert?	j	9	**3**	3
Sind für den technischen Bereich Standards festgelegt?	j	8	**4**	2
Wird ein objekt- und gewerkebezogenes EDV-gestütztes Baukostencontrolling betrieben?	j	6	**3**	2
Wird ein zentrales und effektives Energiemanagement betrieben?	j	6	**3**	2
Werden im Bereich Instandhaltung für wiederkehrende Leistungen Jahres-/Rahmenverträge geschlossen?	j	4	**4**	1
Zwischensumme				**83%**
Infrastrukturelles Gebäudemanagement				
Werden Reinigungsverträge regelmäßig in einem breiten Wettbewerb ausgeschrieben und entsprechen sie einem zeitgemäßen Standard?	j	8	**4**	2

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft				
	j / n	**Punkt-wert**	**Skalie-rung**	**Gewich-tung**
Wenn Eigenreinigung vorhanden ist, werden regelmäßig Kostenvergleiche zur Fremdreinigung hergestellt? Ist die Eigenreinigung wettbewerbsfähig? Wird ihre Wettbewerbsfähigkeit regelmäßig geprüft und dokumentiert?	j	9	**3**	3
Sind für die infrastrukturellen Aufgaben Standards festgelegt und dokumentiert?	j	4	**2**	2
Wurden oder werden bei den Hausmeistern durchgreifende Optimierungen durchgeführt, z.B. sind Ihnen – neben ihrer klassischen Hausmeistertätigkeit – typische gebäudewirtschaftliche Aufgaben übertragen worden (per Dienstanweisung, Verfügung…), hat eine Poolbildung stattgefunden, wurden etwaige Abenddienste optimiert? Gibt es Checklisten?	j	2	**1**	1
Zwischensumme				**64%**
Kaufmännisches Gebäudemanagement				
Sind die Gebäudewerte bekannt (Anschaffungs- / Wiederbeschaffungszeitwerte)?	j	8	**4**	2
Sind gebäudewirtschaftliche Produkte gebildet worden? Gibt es einen Produktplan?	j	4	**4**	1
Gibt es eine immobilienbezogene Kosten- und Leistungsrechnung?	j	9	**3**	3
Gibt es ein zentrales immobilienspezifisches outputorientiertes Controlling?	j	6	**2**	3
Werden Leistungen zwischen GM und Nutzer verursachungsgerecht verrechnet?	j	6	**3**	2
Gibt es ein zentrales Vertragsmanagement? (Überwachung, Anpassung, Optimierung)	j	4	**2**	2
Wird die Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen unter Berücksichtigung der gesamten Lebenszykluskosten nachgewiesen und dokumentiert?	j	6	**2**	3
Zwischensumme				**67%**
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**142**
Optimalwert				**228**
Erfüllungsgrad				**62%**

Da bei dieser Kennzahl der Benchmark sachgemäß nur bei 100 Prozent liegen kann, ist ein interkommunaler Vergleich wenig zielführend. Gleichwohl stellen wir aus statistischen Gründen nachfolgend die Klassierung dar.

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
0 - 25	**26 - 50**	**51 – 75**	**76 - 100**
1	3	15	4

Die Stadt Köln befindet sich im zweitobersten Segment, gemeinsam mit der Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens.

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

Kernorganisation der Wahrnehmung gebäudewirtschaftlicher Aufgabenstellungen in Köln ist die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Gebäudewirtschaft der Stadt Köln" (EB 26). Diese besteht seit dem 01.01.1997 und umfasst wesentliche Komponenten kommunalen Gebäudemanagements. Gleichwohl wurde die der Gründung von EB 26 zu Grunde liegende Konzeption zur Neuorganisation der Gebäudewirtschaft der Stadt Köln aus den Jahren 1995/96 nicht durchgängig umgesetzt, so dass das Ziel der vollständigen Zentralisation der gebäudewirtschaftlichen Aufgabenstellungen nicht erreicht wurde.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die gebäudewirtschaftlichen Leistungen sind überwiegend bei EB 26 zentralisiert worden. Allerdings sind die wesentlichen infrastrukturellen Dienstleistungen (Gebäudereinigung, Hausmeisterdienste) in der Zuständigkeit anderer Organisationseinheiten verblieben. Die Hausmeisterdienste verteilen sich auf eine Mehrzahl von Organisationseinheiten mit entsprechend mangelnder Datentransparenz (siehe Kapitel Hausmeisterdienste).

- Weiterhin zeichnet EB 26 nur für einen Teil des Gebäudebestandes verantwortlich. So existieren beispielsweise für die Bewirtschaftung von Feuerwehrgebäuden oder Museen Parallelorganisationen zu EB 26.

- Strategische Zielvorgaben wurden im Rahmen der Konzeption zur Neuorganisation der Gebäudewirtschaft formuliert und gelten bis heute fort. Ein strategisches Zielcontrolling ist nicht implementiert worden.

- Hieraus abgeleitete operative Zielsetzungen finden sich u.a. in Wirtschaftsplänen bzw. Jahresabschlussberichten von EB 26 wieder. Aus Sicht von EB 26 wird die Umsetzung der Zielvorgaben u.a durch die Quartalsberichte für den Betriebsausschuss dokumentiert. Ein den aktuellen Erfordernissen angepasstes Controlling-Konzept befindet sich derzeit im internen Diskussi-

onsprozess von EB 26. Davon ausgenommen sind naturgemäß die o.a. infrastrukturellen Dienstleistungen.

- Das von uns favorisierte Vermieter-Mieter-Modell ist zwar umgesetzt, Kostenmieten können allerdings nur auf Basis der bei EB 26 bekannten Gebäudekosten berechnet werden. Die für Hausmeisterdienste anfallenden Kosten bleiben dementsprechend beispielsweise unberücksichtigt.

- Da es an einem am Soll-Flächenverbrauch ausgerichteten Mietbudget für die Fachbereiche mangelt, entfaltet das Vermieter-Mieter-Modell keine Anreizwirkungen zur Flächenreduzierung. Für die Verwaltungsgebäude setzt die Stadt Köln auf eine zentrale Flächenzuordnung durch die Organisationseinheit 10/100-3 (siehe auch Flächenmanagement Verwaltungsgebäude).

- Gebäudeinformationen werden durch Nutzung von Fachsoftware z. B. der Unternehmen Nemetschek und SAP vorgehalten und gepflegt. Die Datenbestände sind sowohl von der Struktur ausbaufähig (z.B. Unterscheidung von beheizten und unbeheizten BGF, Pflege von Flächenhistorien, Integration aller Flächendaten in ein System, also auch Reinigungsflächen), als auch von der Validität der Grunddaten (siehe hierzu das Kapitel Vorbemerkungen).

- Ansätze für ein Portfolio-/Flächenmanagement sind vorhanden, aber ausbaufähig.

- Das technische Gebäudemanagement wird von uns tiefer gehend in den Kapiteln „Bauunterhaltung" und „Versorgungsmedien" analysiert und mit Potenzialen und Empfehlungen unterlegt.

- Für den Bereich der infrastrukturellen Leistungen erfolgt eine detaillierte Betrachtung mit entsprechenden Potenzialen und Empfehlungen in den Kapiteln „Reinigung" und „Hausmeisterdienste".

Handlungsempfehlungen

- Die bisher dezentral wahrgenommenen infrastrukturellen Aufgabenstellungen (Gebäudereinigung und Hausmeisterdienste) sollten im Sinne eines ganzheitlichen Gebäudemanagements

mit den anderen immobilienwirtschaftlichen Leistungen organisatorisch zusammengeführt werden.

- Parallelorganisationen zur Zentralen Gebäudewirtschaft sind in diese zu integrieren.

- Das bei EB 26 angesiedelte Gebäudekataster sollte unter Einbeziehung sämtlicher Immobilien der Stadt Köln um weitere, zur Steuerung relevante Grunddaten (z.B. Flächenarten nach DIN 277 und Gif, Reinigungsdaten, Übersicht über die Gebäudenutzungen, technische Gebäudeausstattung), ergänzt werden. Hierdurch wird eine Professionalisierung aufgrund der damit einhergehenden verbesserten Datentransparenz und zusätzlicher Auswertungsmöglichkeiten je nach Themenstellung gefördert.

- Wir unterstützten dementsprechend die Absicht von EB 26, die Gebäude des Sondervermögens mit Hilfe externer Hilfe aufzumessen und empfehlen dies für den übrigen stätischen Gebäudebestand.

- Um die Validität der so gewonnenen aktuellen Flächenmaße auch zukünftig zu gewährleisten, ist ein Workflow, der alle Gebäudeverantwortlichen einbindet und bei Veränderungen in der Substanz oder der Nutzung von Gebäuden, die Aktualisierung des Datenbestandes gewährleistet, unabdingbar. Insofern sollten die beteiligten Organisationseinheiten identifiziert, ein Workflow definiert und dieser schriftlich fixiert werden.

- Eine Ausdehnung des bei EB 26 installierten Portfoliomanagements für die Gebäude des Sondervermögens auf sämtliche Gebäudearten würde die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion der Stadt Köln unterstützen helfen. Das Portfoliomanagement sollte die Nutzungsintensität jedes Gebäudes erfassen (Haupt- und Nebennutzungen), die Gesamtkostenbetrachtung eines jeden Gebäudes einbeziehen und weitere Faktoren, wie Substanz, Lage, Flächeneffizienz, Notwendigkeit zur städtischen Aufgabenerfüllung und weitere „weiche Faktoren" berücksichtigen.

Erfüllungsgrad Energiemanagement

Erfüllungsgrad Energiemanagement				
	j / n	**Punkt-wert**	**Skalie-rung**	**Gewich-tung**
Steuerung und Organisation				
Gibt es ein zentrales Energiemanagement? D.h. sind alle Informationen und Kompetenzen zum Thema Energie an einer Stelle gebündelt und organisatorisch zusammengeführt?	j	9	**3**	3
Bestehen strategische Zielvorgaben seitens der Verwaltungsführung und Politik für das Energiemanagement/die Energiebewirtschaftung?	j	9	**3**	3
Bestehen für das Energiemanagement konkrete messbare/quantifizierbare Ziele?	j	4	**2**	2
Sind der energiebewirtschaftenden Stelle alle wichtigen verbrauchsbeeinflussenden Faktoren bekannt?	j	2	**1**	2
Sind die Stammdaten der bewirtschafteten Gebäude zentral erfasst und werden sie zeitnah fortgeschrieben?	j	1	**1**	1
Werden die Energieverbräuche und –kosten periodengerecht und unterjährig systematisch erfasst, überwacht und ausgewertet?	j	3	**1**	3
Werden flächen- und objektbezogene Energiekennwerte als Basis zur Grobeinordnung von Gebäuden gebildet?	j	6	**2**	3
Werden zur Bildung von Energiekennwerten einheitliche Bezugsflächen verwendet und fortgeschrieben (insbesondere Flächenzu- und -abgänge)?	j	2	**1**	2
Werden die ermittelten Wärmeverbräuche auf der Basis der einschlägigen DIN-Vorschriften witterungsbereinigt?	j	8	**4**	2
Wird das Energiecontrolling EDV-gestützt durchgeführt?	j	2	**1**	2
Finden in regelmäßigen Abständen Erfahrungsaustausche auf interkommunaler Ebene statt?	j	3	**3**	1
Bestehen konkrete Überlegungen zur gemeinsamen interkommunalen Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Energiemanagements?	n	0	**0**	1
Zwischensumme				**49%**
Optimierung der Betriebstechnik				
Wird die Regelungstechnik hinsichtlich Nutzungszeiten und Temperaturen in den einzelnen Gebäuden optimal ausgenutzt?	j	6	**3**	2
Erfolgen Belegungs- und Nutzungsoptimierungen unter dem Aspekt der Energieeffizienz und ist dies als dauerhafter Prozess angelegt?	n	0	**0**	2
Werden die Wartungs- und Inspektionsintervalle gebäudetechnischer Anlagen regelmäßig überprüft und ggf. angepasst?	j	3	**3**	1
Sind die Möglichkeiten und die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Gebäudeleittechnik grundsätzlich geprüft und bewertet worden?	J	3	**3**	1
Zwischensumme				**50%**

Erfüllungsgrad Energiemanagement				
	j / n	**Punkt-wert**	**Skalie-rung**	**Gewich-tung**
Modernisierung/Sanierung/Neubau				
Gibt es dokumentierte Energiestandards für Neubau-, Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen?	j	8	**4**	2
Werden in regelmäßigen Abständen und auf der Basis des Energiecontrollings Gebäudeanalysen und –begehungen durchgeführt	j	8	**4**	2
Wird eine mehrjährige Prioritätenliste auf der Basis der Grob- und Feinanalysen der Gebäude geführt und jährlich fortgeschrieben?	j	6	**3**	2
Werden zur Entscheidungsfindung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Einbeziehung von Folgekosten vorgenommen?	j	2	**2**	1
Zwischensumme				**86%**
Vertragsmanagement/Tarifsystem				
Werden Energielieferverträge und –tarife in regelmäßigen Abständen überprüft und ggf. angepasst?	j	8	**4**	2
Besteht eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Energiebeschaffung?	n	0	**0**	1
Wird bei Vertragsneugestaltungen neben der konventionellen Strategie auch die Variante Contracting geprüft?	j	4	**2**	2
Erfolgt eine aktive und stets aktuelle Auseinandersetzung mit den öffentlichen Förderprogrammen zur (Teil-finanzierung) von energetischen Maßnahmen?	j	4	**4**	1
Zwischensumme				**67%**
Öffentlichkeitsarbeit				
Erfolgt eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit?	j	3	**3**	1
Gibt es einen jährlichen Energiebericht und entspricht er einem zeitgemäßen Standard?	j	8	**4**	2
Zwischensumme				**92%**
Nutzer/Motivation				
Werden die Nutzer durch zielgerichtete und laufende Informationen für das Thema Energie sensibilisiert und/oder durch Anreizmodelle in die Verantwortung genommen?	j	4	**2**	2
Sind die Hausmeister in die betriebstechnischen Anlagen umfassend eingewiesen und erfolgen in regelmäßigen Abständen fachliche Unterweisungen?	j	4	**2**	2
Sind in Dienstanweisungen für die Hausmeister auch spezifische Regelungen zum Energiemanagement enthalten oder gibt es sogar eine DA „Energie"? Gibt es im Bereich der Gebäudetechnik Wartungs- und/oder Checklisten für die Hausmeister mit entsprechenden Dokumentationspflichten?	j	3	**3**	1
Zwischensumme				**55%**
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**123**
Optimalwert				**208**
Prozent				**59%**

Analog zu den Ausführungen zum Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft wird auch hier ein Hinweis über die Klassierung gegeben.

Erfüllungsgrad Energiemanagement in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
0 - 25	**26 - 50**	**51 – 75**	**76 - 100**
1	3	9	9

Die Stadt Köln befindet sich in dem am stärksten vertretenen Ergebnissegment.

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

Die Energiebewirtschaftung eines Großteils der städtischen Immobilien erfolgt zentral bei der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Zentrale Gebäudewirtschaft Köln" und ist dort als Sachgebiet 261/43 der Abteilung 261-Objektmanagement zugeordnet. Außerhalb der Zuständigkeit von 261/43 befinden sich Gebäude, welche nicht durch EB 26 bewirtschaftet werden (insbesondere Kultur- und Feuerwehrgebäude).

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Energiebewirtschaftung der städtischen Immobilien wird insoweit zentral vorgenommen als sich die Gebäude im Sondervermögen von EB 26 befinden bzw. im Falle angemieteter Verwaltungsobjekte durch EB 26 verwaltet werden.

- Strategische Zielvorgaben zum Aufbau eines Energiemanagements mit dem Ziel von Verbrauchssenkungen liegen in Form eines Ratsbeschlusses vom 29.07.2003 vor.

- Ergebnis dieser Zielvorgabe ist das Konzept „Aktives Energiemanagement der Gebäudewirtschaft der Stadt Köln". Dieses konkretisiert die im Ratsbeschluss vorgegebene Zielrichtung und beschreibt Methodik, Organisation und Aufgaben des Energiemanagements.

- Wichtigstes Werkzeug eines Energiemanagements sind Kennzahlenvergleiche als Ausgangspunkt evtl. daraus abzuleitender Handlungsbedarfe. 261/43 führt jährliche Kennzahlenvergleiche auf Basis der vom Energieversorger gelieferten Verbrauchs- und Ausgabenwerte durch. Hierbei ist Folgendes augenfällig:

- Die der Kennzahlenermittlung zu Grunde liegenden Flächen sind überwiegend nicht in der Örtlichkeit aufgemessen und widersprüchlich (siehe Vorbemerkungen). Die Validität der Kennzahlen ist daher zweifelhaft.

- Es werden keine Unterscheidungen zwischen beheizter und unbeheizter Bruttogrundfläche getroffen.

- Durch Softwarefehler ist ein Teil der eingelesenen Daten (Verbräuche und Ausgaben) unbrauchbar und muss aufwendig manuell korrigiert werden.

- Die zeitliche Lücke zwischen Verbrauchsentstehung und Auswertung beträgt über ein Jahr. So konnten uns die Verbrauchs- und Ausgabewerte des Jahres 2006 erst im April 2008 zur Verfügung gestellt werden. Hierdurch kann die Kennzahlenanalyse nur reaktives Handeln unterstützen. Kurzfristiges Gegensteuern ist nicht möglich.

- Für Sonderverträge (ca. 150 Stromabnahmestellen; 70 bis 80 Gasabnahmestellen) stehen monatliche Verbrauchsdaten zur Verfügung. Darüber hinaus sind die Hausmeister aufgefordert, monatlich Verbrauchswerte abzulesen und an 261/43 zu liefern. Die Rücklaufquote betrug nach Angaben von 261/43 in 2007 ca. 77 Prozent. Die so gewonnenen Daten dienen der Kontrolle der vom Energieversorger gelieferten Jahreswerte. Weiterhin werden die absoluten Wasserverbräuche unterjährig auf Auffälligkeiten hin untersucht.

- 261/43 verfügt über keinen flächendeckenden Überblick der Gebäudenutzungen. Die Belegungen und Nutzungen der städtischen Immobilien können insofern bislang nicht konsequent die Unterschiede in der Energieeffizienz des städtischen Gebäudebestandes berücksichtigen.

- Die Einstellung der heizungstechnischen Anlagen erfolgt über einen eigens eingerichteten Energiedienst, der als „verlängerter Arm" des Energiemanagements vor Ort auf operativer Ebene für Optimierungen der Verbräuche zuständig ist (technische Maßnahmen zur Verbrauchssenkung, Einweisung von Hausmeistern, Kontrolle technischer Anlagen).

- Die Möglichkeiten der Regelungstechnik (GLT) zur Steuerung der Heizungsanlagen nach dem tatsächlichen Bedarf werden

genutzt, sind aber noch deutlich ausbaufähig (mehr Gebäude, automatische Datenlieferung an das Energiemanagement). Bis Ende 2008 sollen ca. 165 Gebäude aufgeschaltet sein.

- Die Einbettung des Energiemanagements in das technische Gebäudemanagement wird gewährleistet. Regelmäßige systematische Gebäudebegehungen unterstützen die Analyse des Gebäudebestandes. Aus der Analyse abgeleitete Maßnahmen fließen in die Prioritätenliste des technischen Gebäudemanagements ein.

- Als Ausfluss des Ratsbeschlusses vom 29.07.2003 werden jährlich drei bis fünf ausgesuchte Gebäude mit Hilfe von Energieanalysen im Hinblick auf mögliche Optimierungen bezüglich Gebäudehülle und Technik untersucht. Daran schließen sich Umsetzungskonzepte an, die sich auch auf die Wirtschaftlichkeit der empfohlenen Maßnahmen erstrecken. Mit der Realisierung der ersten Projekte soll in 2008 begonnen werden.

- Dokumentierte Energiestandards sind in den „Energie-Leitlinien der Stadt Köln" vom 08.07.2004 in der Fassung vom 16.02.2006 festgelegt.

- Die Energielieferverträge werden periodisch und systematisch hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit untersucht. Bislang wurde eine europaweite Stromausschreibung durchgeführt.

- Die Prüfung von Alternativen zur traditionellen Energielieferung in Form von PPP oder Contracting bleibt dabei nicht außer Betracht. Der Anteil der Fernwärmeversorgung wird aus ökonomischen und ökologischen Gründen ausgebaut. Seit 01.04.2008 bezieht die Stadt Köln 25 Prozent Ihres Stromes aus Öko- und weitere 25 Prozent aus KWK-Strom.

- Öffentlichkeitsarbeit findet statt (verwaltungsinterne Informationen, z. B. Artikel in der Mitarbeiterzeitschrift, professioneller Intranetauftritt mit umfangreichen Hintergrundinformationen und Energiespartipps).

- Ein detaillierter Energiebericht für die Politik wird jährlich erstellt.

- Ein Anreizmodell zur Sensibilisierung im Umgang mit Energie ist mit dem Projekt „KLASSE" eingerichtet.

- Über die „Technische Anweisung zum sparsamen Betrieb der gebäudetechnischen Anlagen der Stadt Köln" werden die Nutzer über Energieeinsparmöglichkeiten informiert.

Handlungsempfehlungen

Grundsätzlich ist festzustellen, dass seit dem Ratsbeschluss zur Entwicklung eines Konzeptes für ein „Aktives Energiemanagement" wesentliche Schritte umgesetzt wurden. Gleichwohl bestehen weitere entscheidende Handlungsbedarfe und -möglichkeiten:

- Das Energiemanagement sollte zentral auch für Gebäude wahrgenommen werden, die nicht durch EB 26 bewirtschaftet werden. Auf diese Weise kann das bei EB 26 bestehende fachliche know-how auch für andere Gebäudegruppen genutzt werden. Hierdurch entstehen einerseits Synergieeffekte. Andererseits werden die einheitliche Interpretation und die Umsetzung strategischer Zielvorgaben der Verwaltungsführung gefördert.

- Die Kennzahlenanalysen sollten auf in der Örtlichkeit aufgemessenen BGF basieren und zwischen beheizten und unbeheizten BGF unterscheiden. Es sollten wie bisher Ausgaben- und Verbrauchskennzahlen gebildet und, daran anschließend, unterjährige Verbrauchsanalysen zumindest für die verbrauchsstarken Objekte durchgeführt werden.

- Die IT-Unterstützung bedarf der Fortentwicklung, um den bislang bestehenden manuellen Aufwand zur Bereinigung der Daten reduzieren zu können.

- Für ein unterjähriges Energiecontrolling werden die monatlichen Zählerstände benötigt. Hierzu sind entweder die Hausmeister durch organisatorische Gestaltungen intensiver einzubinden, um so eine einhundertprozentige Rücklaufquote der Verbrauchsmeldungen zu gewährleisten, oder, alternativ, automatisierte Meldungen der Verbrauchsdaten über die GLT zu verwirklichen.

- Der Energiedienst optimiert derzeit die Heizungsteuerung anhand der vor Ort gegebenen und dort konkret nachgefragten Nutzungszeiten. Über diesen Ansatz hinausgehend sollten die Nutzer - insbesondere die Schulen - durch das Energiemanagement sensibilisiert werden, Raumnutzungen auch unter energetischen Gesichtspunkten heraus zu planen (zeitliche Verdich-

tung von Abendveranstaltungen, Nutzungen von Räumen innerhalb eines Regelkreises soweit möglich u.a.). Hierzu sollte die Zusammenarbeit zwischen Energiemanagement und Fachämtern intensiviert werden. Dabei kann die „Technische Anweisung zum sparsamen Betrieb der gebäudetechnischen Anlagen" als Grundlagenpapier dienlich sein.

Personal

Ansatzpunkt der Betrachtung sind die Personalausgaben der mit gebäudewirtschaftlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiter, um hieraus ableiten zu können, mit welchem personellen Aufwand (qualitativ und quantitativ) Gebäudewirtschaft realisiert wird. Dieses erfolgt unabhängig von der organisatorischen und/oder rechtlichen Ausgestaltung in der jeweiligen Kommune.

In Verbindung mit der betreuten Gesamtfläche ergibt sich hieraus eine Aussage, mit welchen Personalausgaben der einzelne m² BGF bewirtschaftet wird.

Personalausgaben der Gebäudewirtschaft je m² BGF

(gesamt bewirtschaftete Fläche = alle eigenen und angemieteten Flächen)

Einbezogen werden:

- Leitungsfunktionen inkl. zugeordneter Stäbe und Unterstützungsbereiche (soweit eindeutig zuzuordnen),
- Personal- und Organisationsmanagement (soweit eindeutig zuzuordnen),
- kaufmännisches Gebäudemanagement,
- technisches Gebäudemanagement,
- infrastrukturelles Gebäudemanagement (unberücksichtigt bleiben hierbei die Personalausgaben für Hausmeister und Reinigungskräfte),

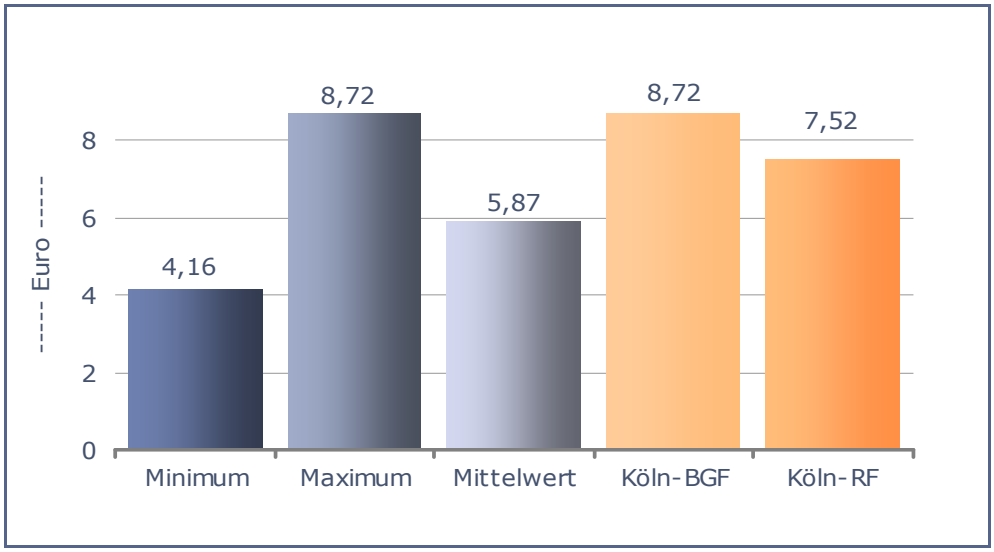
- ein einheitlicher Aufgabenkatalog, der die o.a. Funktionen weiter konkretisiert.

In der Phase der Datenerhebung wie auch in der anschließenden Analyse hat sich gezeigt, dass die Kommunen hinter scheinbar gleich lautenden Aufgabenwahrnehmungen unterschiedliche Tätigkeiten und Prozesse verstehen. Daneben ist festzustellen, dass die Personalausgaben nicht in jeder Kommune ohne Fehlerquoten zu ermitteln waren. Wir weisen an dieser Stelle deshalb darauf hin, dass der interkommunale Vergleich lediglich eine Annäherung an ein einheitliches Leistungsspektrum darstellen kann.

Insofern verzichten wir auf eine abschließende Bewertung der Kennzahlenausprägung und beschränken uns hier weitestgehend auf die Darstellung der ermittelten Ergebnisse.

Interkommunaler Vergleich

Personalausgaben GW je m² BGF (gesamt)



Köln-BGF = BGF laut EB 26
Köln-RF = RF der Zentralen Dienste multipliziert mit Faktor 1,16

Klassierungen

Personalausgaben GW in Euro je m² BGF (gesamt)			
Ergebnisse in Klassen			
bis 3,99	**4,00 - 5,99**	**6,00 - 7,99**	**über 8,00**
0	15	4	1

Die der Kennzahl zu Grunde liegenden Personalausgaben setzen sich hauptsächlich aus den Personalausgaben der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung (EB 26), bereinigt um die Mitarbeiter der Werkstatt sowie die Mitarbeiter für die Infotheken im Stadthaus Deutz und Kalk-Karree, zusammen. Die Personalausgaben der Werkstattmitarbeiter fließen in die Betrachtung der Bauunterhaltungsausgaben mit ein. Die Infotheken wurden aus Vergleichbarkeitsgründen zu anderen Kommunen nicht mit in die Betrachtung einbezogen. Berücksichtigt wurden dagegen ein Mitarbeiter beim Bürgeramt 02 sowie 5 Mitarbeiter mit 3,5 Stellenanteilen beim Schulverwaltungsamt, welche für die Betreuung der Schulhausmeister zuständig sind. Dazu addieren sich die Beschäftigten des bei den Zentralen Dienstes angesiedelten Reinigungsoverheads. Insofern enthält die Kennzahl Personalausgaben, welche nicht allein durch EB 26 beeinflussbar sind.

Die vorgenannten Mitarbeiter repräsentieren eine in der Leistungswahrnehmung vollumfängliche kommunale Gebäudewirtschaft mit darüber hinaus gehenden Zusatzaufgaben in Richtung ganzheitlichem Facility Management, welche den Aufgabenumfang anderer kommunaler Gebäudewirtschaftseinheiten überschreiten. Das im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Ausgabenniveau korrespondiert insoweit mit einem ebenfalls überdurchschnittlichen Aufgabenportfolio und ist daher nicht als negativ zu bewerten.

Bauunterhaltung

Bauunterhaltungsausgaben in Euro je m² BGF

Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben bezogen auf die Bruttogrundfläche jährlich für Bauunterhaltung und technische Gebäudeunterhaltung angefallen sind.

Bei unserer Betrachtung stellen wir auf die Gesamtausgaben ab, das heißt, soweit notwendig und möglich berücksichtigen wir auch „investiv" gebuchte Ausgaben der Bauunterhaltung. Durch die von uns gewählte Zuordnung soll die notwendige Transparenz sowie eine einheitliche Vergleichsbasis sichergestellt werden. EB 26 betreibt eine genaue Aufteilung zwischen Maßnahmen, die der Bauunterhaltung zuzuordnen sind und investiven Maßnahmen, so dass unsererseits keine Bereinigungen vorgenommen werden mussten.

Die einzelnen Positionen, wie sie von EB 26 mitgeteilt wurden, beinhalten u.a.:

- reguläre Bauunterhaltungsmaßnahmen zur baulichen Instandhaltung,
- ersatzpflichtige Bauunterhaltung (Durchführung von Kundenwünschen),
- Schönheitsreparaturen,
- Schadstoffsanierungen,
- Eigenleistungen z.B. der Werkstattmitarbeiter.

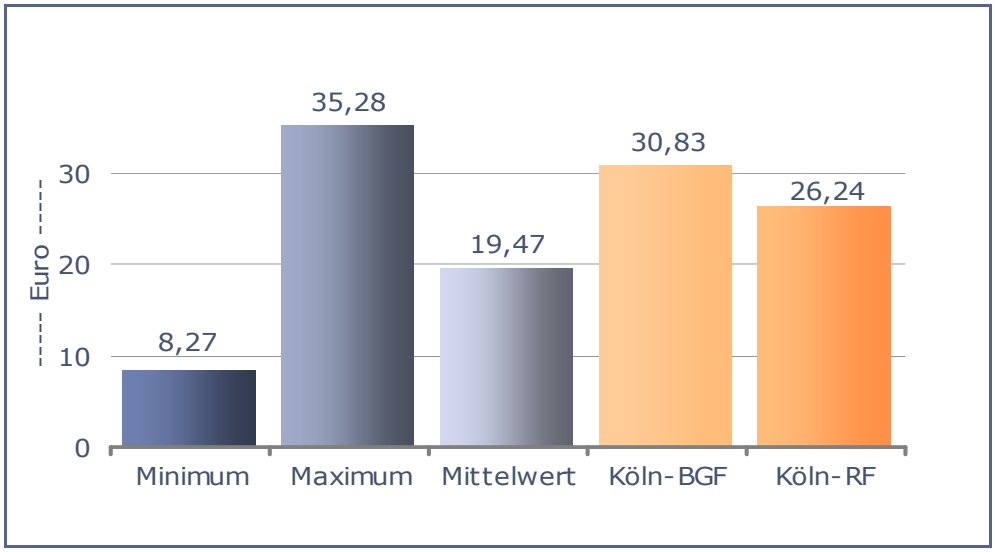
Intrakommunale Entwicklung

Ausgaben der Bauunterhaltung in Tausend Euro				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Ausgaben	35.999	33.280	35.930	48.288

Zwischen 2003 und 2005 bewegten sich die Bauunterhaltungsausgaben mit einer Schwankungsbreite von knapp 7 Prozent zwischen 33,28 und 35,93 Millionen Euro. Im Jahr 2006 ist ein Anstieg auf 134,39 Prozent des Vorjahres zu verzeichnen. Ursächlich hierfür ist im Wesentlichen der Ausbau von Schulgebäuden im Rahmen des offenen Ganztagesbetriebes, in dessen Folge weitere Sanierungsmaßnahmen z.B. zur Sicherstellung des Brandschutzes eingebunden werden.

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben Bauunterhaltung je m² BGF



Köln-BGF = BGF laut EB 26
Köln-RF = RF der Zentralen Dienste multipliziert mit Faktor 1,16

Die Stadt Köln positioniert sich im interkommunalen Vergleichsjahr 2006 mit ihren Bauunterhaltungsausgaben je m² BGF und unabhängig von den zu Grunde gelegten Basisflächen BGF oder auf BGF umgerechnete RF (siehe Vorbemerkungen zur Fläche) deutlich über dem Mittelwert.

Inwieweit die von der Stadt Köln eingesetzten Finanzmittel und somit der zuvor aufgezeigte Wert für das Jahr 2006 allerdings als auskömmlich für eine substanzerhaltende Bauunterhaltung zu bewerten sind, zeigt erst die Reflektion der eingesetzten Mittel am zu unterhaltenden immobilen Wert.

Ausgaben der Bauunterhaltung			
Gebäudetyp	**Ausgaben in 2006 gesamt**	**Immobiler Vermögenswert**	**Prozent Bauunterhaltung vom Vermögenswert**
Schulen und Verwaltungsgebäude:	48.287.690	2.451.939.594	1,97
Verwaltungsgebäude	2.707.445	248.547.181	1,09
Schulen	45.580.245	2.203.392.413	2,07

Ausgaben der Bauunterhaltung prozentual vom Gebäudevermögen			
Ergebnisse in Klassen			
bis 0,4	**0,5 – 0,8**	**0,9 – 1,2**	**über 1,2**
0	2	6	12

Die Stadt Köln befindet sich mit ihren Ausgaben der Bauunterhaltung von 1,97 Prozent bezogen auf den zu unterhaltenden immobilen Wert – im Rahmen unserer punktuellen Betrachtung – im obersten Segment. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den Schulen.

Die KGSt und auf dem Gebiet der Immobilienwirtschaft spezialisierte Beratungsunternehmen veranschlagen regelmäßig Richtwerte abhängig vom Alter der Gebäude bis 1,2 Prozent der Gebäudewerte berechnet auf den Lebenszyklus. Dieser Wert gilt jedoch lediglich für die „reguläre" Instandhaltung und berücksichtigt weder Sondermaßnahmen wie den notwendigen Abbau von Instandhaltungsstau durch zu niedrige Instandhaltungsquoten aus vorangegangenen Zeiträumen noch die Umsetzung von Nutzerwünschen.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Bestehender Instandhaltungsstau in den kommunalen Immobilien aufgrund zu geringer Bauunterhaltungsquoten in den 80er und 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts. Zuzüglich der regulär anfallenden Bauunterhaltungsausgaben beziffert EB 26 für den Zeitraum bis 2020 ein Instandhaltungsvolumen von 1,134 Milliarden Euro.

- Gründung einer Projektgruppe in 2002 mit dem Ziel, den Instandhaltungsstau abzubauen. Daraus resultierend die Steigerung des Bauunterhaltungsniveaus. Zwischenzeitlich sind 100 Schulen generalsaniert, erweitert oder neu gebaut worden.

- Um trotz angespannter Haushaltslage angemessene Schulimmobilien zur Verfügung zu stellen, werden seit 2005 Schulen auch über ÖPP-Modelle modernisiert.

- Die Instandhaltungsplanung erfolgt systematisch auf strategischer und operativer Ebene:

    - Ausgangspunkt für alle Planungen sind regelmäßige Gebäudebegehungen.

    - Mit Hilfe einer bauteilscharfen Auflistung des bestehenden Instandhaltungsstaus und der aus gestiegenen Anforderungen (z.B. Brandschutz, energetische Gebäudeoptimierung, Barrierefreiheit) notwendig gewordenen Maßnahmen, wurde der daraus resultierende Finanzbedarf ermittelt und mit Prioritäten belegt. Im Anschluss wurden Sze-

narioberechnungen verschiedener Bauunterhaltungsniveaus angestellt, die die Auswirkungen auf den Instandhaltungsstau und den städtischen Haushalt aufzeigen. Planungshorizont ist dabei der Zeitraum 2008 bis 2020 gewesen.

  - Diese mehr strategische Planung wird zukünftig jährlich entsprechend der zur Verfügung stehenden Budgets und Personalressourcen angepasst; dabei folgen die Prioritäten veränderten Situationen und Notwendigkeiten. Ergebnis dieser taktischen Planung wird jeweils das Aufgabenportfolio für das nächste Wirtschafts- bzw. Haushaltsjahr sein.

- Die Entscheidungsfindung zur Notwendigkeit bauunterhaltender Maßnahmen obliegt EB 26. Investive Maßnahmen sowie Serviceleistungen erfolgen auf Veranlassung und auf Rechnung der raumnutzenden Fachbereiche.

- Langfristige Planungen auf Basis der durchschnittlichen Lebensdauer einzelner Gebäudeteile erfolgen bislang nicht; hier ist zunächst der mittelfristige Abbau des Instandhaltungsstaus vorrangig. Gleichwohl existiert mit der „Qualitätssicherung Architektur" bei EB 26 ein Sachgebiet, welches u.a. die Verwendung wirtschaftlicher Baumaterialien sicherstellen soll.

- Allgemein gültige technische Gebäudestandards fließen in die Dokumentation zu „Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsstandards" mit ihren Anlagen ein.

- Bedarfsweise werden betriebswirtschaftliche Verfahren zur Alternativenplanung technischer Maßnahmen und deren Folgekosten hinzugezogen bzw. Alternativenrechnungen zwischen Sanierung und Neuerstellung durchgeführt.

- Die Planungen für Neubauten werden objektspezifisch festgelegt. Die Möglichkeiten einer eventuellen Umnutzung des Gebäudes in späteren Phasen des Lebenszyklusses finden keinen Eingang in die Planung.

- Zur Abwicklung der „kleinen" Instandhaltung kann EB 26 auf eine eigene Werkstatt zurückgreifen. Diese steht über Leistungspreise im Wettbewerb mit externen Anbietern. Eine Einbindung der Schulhausmeister in die Bauunterhaltung geschieht nicht systematisch.

- Die Abstimmung der Bauunterhaltung in Bezug auf das Portfoliomanagement geschieht reaktiv. Eine Liste abgängiger Gebäude dient der Beschränkung von Maßnahmen in diesen Objekten auf das Unerlässliche. Ein strategisch ausgerichtetes Portfoliokonzept über den gesamten Gebäudebestand, an welchem sich die bauunterhaltenden Maßnahmen ausrichten können, ist bislang nicht durchgängig verwirklicht worden.

Handlungsempfehlungen

- Die derzeitige Situation im technischen Gebäudemanagement ist von einer methodischen Herangehensweise an das Thema geprägt. Wir empfehlen, den eingeschritten Weg weiter zu verfolgen.

- Soweit noch nicht geschehen, sollten sämtliche Fachbereiche mittel- bis langfristige Portfolio- und Flächenplanungen erstellen und mit EB 26 abstimmen.

  - Dadurch wird nicht nur eine wirtschaftlich optimale Instandhaltungsplanung unterstützt, die auf die vorhandene Gebäudesubstanz abstellt, sondern werden stärker noch als derzeit auch Alternativen z.B. durch Neuerstellung funktionaler Gebäude, statt Unterhaltung bestehender flächenineffektiver, dafür aber kostenintensiver Gebäude, aufgezeigt.

  - Die Beseitigung des Instandhaltungsstaus bedeutet für die Stadt Köln mittel– bis langfristig erhebliche finanzielle Anstrengungen. Nicht zuletzt deswegen muss es auch Ziel sein, durch Aufgabe von disponiblen Gebäuden eingesparte Mittel der Bauunterhaltung umzuschichten und zur Substanzerhaltung, Revitalisierung bzw. Neubau betriebsnotwendiger Immobilien zu nutzen.

- Im Rahmen von Neubauprojekten sollten verstärkt die Aspekte Umnutzung und Lebenszykluskosten in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken. Die Bewirtschaftungsausgaben übertreffen regelmäßig nach ca. acht Jahren die ursprünglichen Investitionsausgaben und übersteigen diese im Verlauf der Lebensdauer eines Gebäudes um ein Vielfaches.

Bewirtschaftung

Versorgungsmedien

Kennzahlen

- Verbrauch Wärme in KWh (witterungsbereinigt) je m² BGF
- Verbrauch Strom in KWh je m² BGF
- Verbrauch Wasser/Abwasser in m³ je m² BGF
- Ausgaben Wärme je m² BGF
- Ausgaben Strom je m² BGF
- Ausgaben Wasser je m² BGF

Die Kennzahlen zeigen an, welcher Verbrauch und welche Ausgaben bezogen auf die BGF jährlich für die Versorgungsmedien Strom, Wärme, Wasser/Abwasser anfallen.

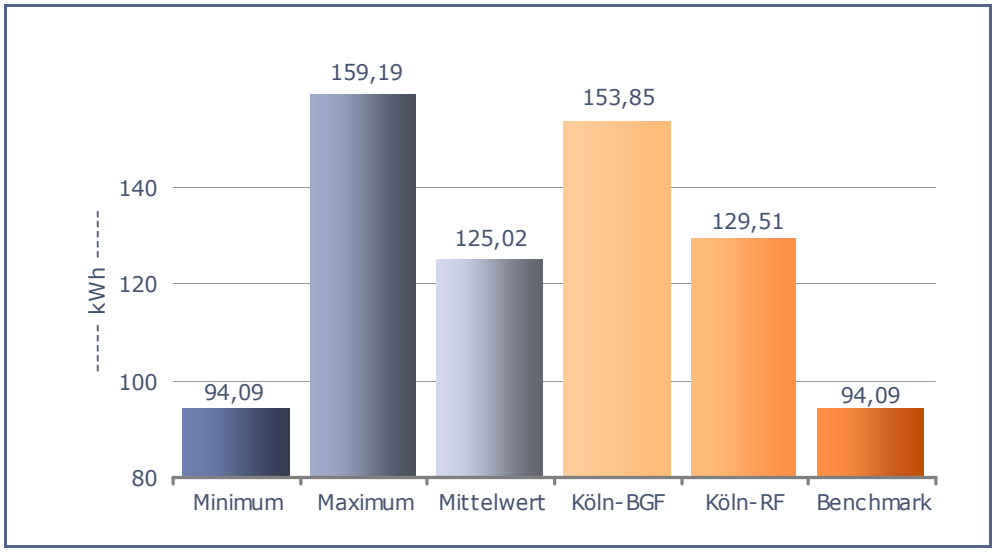
Wärme

Ein wesentlicher Faktor, der den Verbrauch von Wärmeenergie beeinflusst, ist die Witterung. Dieser Faktor ist durch die Kommune nicht beeinflussbar. Um die Verbräuche sowohl im intrakommunalen Verlauf als auch interkommunal vergleichen zu können, führen wir eine Witterungsbereinigung auf der Basis der VDI-Richtlinie 3807 durch.

Wärmeenergie - Verbräuche in KWh und Ausgaben in Euro je m² BGF		
	BGF	**auf BGF umgerechnete RF**
Verbrauch in KWh je m² BGF **witterungsbereinigt**	153,85	129,51
Ausgaben je m² BGF	8,11	6,82

Interkommunaler Vergleich

Wärmeenergie – Verbrauch in KWh je m² BGF



Köln-BGF = BGF laut EB 26
Köln-RF = RF der Zentralen Dienste multipliziert mit Faktor 1,16

Klassierungen

Wärmenergie-Verbrauch in KWh			
Ergebnisse in Klassen			
bis 89,99	**90,00-119,99**	**120,00-149,00**	**ab 150,00**
0	9	10	3

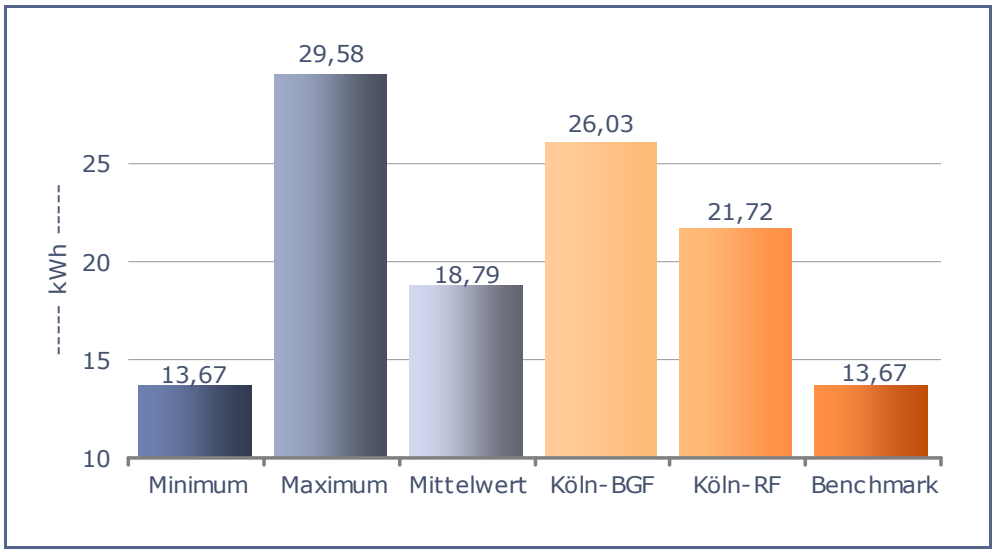
Je nachdem, welche Bezugsflächen - Bruttogrundflächen von EB 26 bzw. auf BGF umgerechnete Reinigungsflächen der Zentralen Dienste – für die Analyse zu Grunde gelegt werden, ergeben sich unterschiedliche Platzierungen im interkommunalen Vergleich. Die mögliche Bandbreite der Einordnung des Wärmeverbrauchs der Kölner Verwaltungsgebäude und Schulen reicht von einer leicht überdurchschnittlichen Kennzahlenausprägung bis zur Annäherung an das interkommunale Maximum. Unabhängig von der Bezugfläche besteht ein deutlicher Abstand zum Benchmark.

Strom

Stromenergie - Verbräuche in KWh und Ausgaben in Euro je m² BGF		
	BGF	**auf BGF umgerechnete RF**
Verbrauch in KWh je m² BGF	26,03	21,72
Ausgaben je m² BGF	3,56	2,97

Interkommunaler Vergleich

Stromenergie – in KWh je m² BGF



Köln-BGF = BGF laut EB 26
Köln-RF = RF der Zentralen Dienste multipliziert mit Faktor 1,16

Klassierungen

Stromenergie-Verbrauch in KWh			
Ergebnisse in Klassen			
bis 14,99	**15,00 - 17,99**	**18,00 - 20,99**	**über 21,00**
3	6	7	6

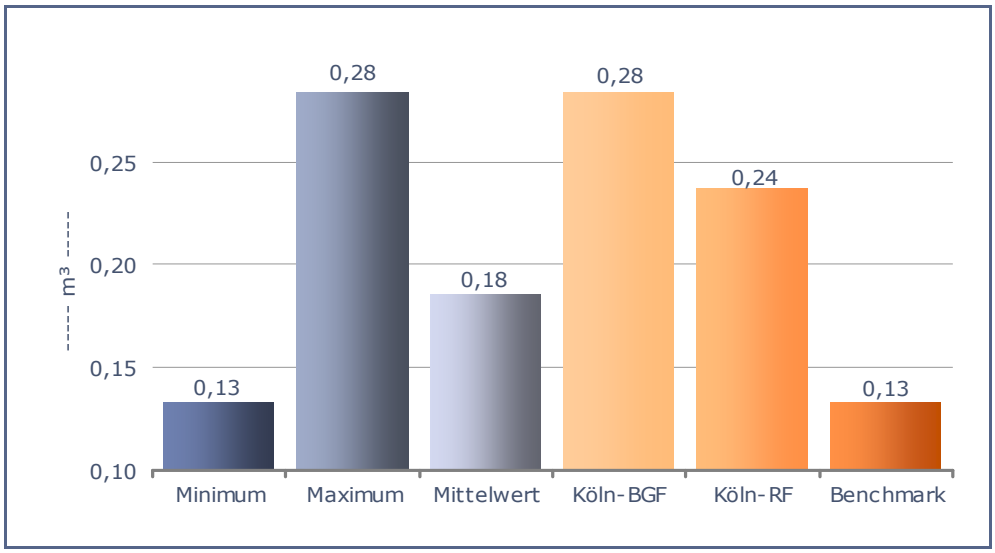
Die Stadt Köln liegt mit Ihren Kennzahlenausprägungen, je nach verwendeter Bezugsfläche, mehr oder weniger deutlich über dem interkommunalen Durchschnittswert und damit abseits des Benchmarks. Sie platziert sich im obersten Segment der Klassierungsübersicht.

Wasser/Abwasser

Wasser - Verbräuche in m³ und Ausgaben in Euro je m² BGF		
	BGF	**auf BGF umgerechnete RF**
Verbrauch je m² BGF	0,28	0,24
Ausgaben je m² BGF	0,92	0,77

Interkommunaler Vergleich

Wasser - Verbrauch in m³ je m² BGF



Köln-BGF = BGF laut EB 26
Köln-RF = RF der Zentralen Dienste multipliziert mit Faktor 1,16

Klassierungen

Wasser - Verbrauch in m³			
Ergebnisse in Klassen			
bis 0,149	**0,15 - 0,199**	**0,20 - 0,249**	**über 0,25**
4	11	5	2

Die Stadt Köln bildet beim Wasserverbrauch, je nach verwendeter Bezugsfläche, entweder den interkommunalen Maximumwert ab oder liegt zumindest deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Sie überschreitet den Benchmark damit um 115 Prozent bzw. 85 Prozent.

Zusammenfassung

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

Für alle Versorgungsmedien gilt, dass die Kennzahlenausprägungen unabhängig von der jeweiligen Bezugsfläche über den interkommunalen Mittelwerten liegen und sich die Stadt Köln damit abseits des jeweiligen Benchmarks platziert.

Die Eingruppierung wird auch durch die Gebäudesubstanz bestimmt. Insofern wirkt sich der dokumentierte Instandhaltungsstau grundsätzlich negativ aus. Gleichwohl erreichen andere Städte des interkommunalen Vergleiches trotz ebenfalls vorhandenem Instandhaltungsstau deutlich niedrigere Verbrauchswerte durch entsprechende organisatorische Maßnahmen.

Die den Versorgungsmedien zuzurechnenden Ausgaben sind differenziert zu betrachten. Die Ausgaben für den Wärmebezug werden durch Fernwärme grundsätzlich negativ beeinflusst. Die Fernwärmequote in Köln beträgt laut „Energiebericht 2007" 25 Prozent und ist damit eher niedrig zu bewerten. Gleichwohl ist das Ausgabenniveau für Wärme je m² BGF im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Gleiches gilt für das Ausgabenniveau beim Versorgungsmedium Strom. Die Ausgaben für den Wasserverbrauch sind dagegen unauffällig und orientieren sich am interkommunalen Mittelwert.

Zu weiteren Aspekten der Organisation und Steuerung verweisen wir auf unsere Ausführungen im Kapitel „Erfüllungsgrad Energiemanagement".

Interkommunaler Vergleich – Gesamtüberblick

Versorgungsmedien – Ausgaben und Verbräuche im interkommunalen Vergleich						
	Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Köln-BGF**	***Köln-RF**	**Benchmark**
Verbrauch Wärme in KWh je m² BGF (bereinigt)	94,09	159,19	125,02	153,85	129,51	94,09
Ausgaben Wärme je m² BGF in Euro	4,10	8,91	6,66	8,11	6,82	
Verbrauch Strom in KWh je m² BGF	13,67	29,58	18,79	26,03	21,72	13,67
Ausgaben Strom je m² BGF in Euro	1,87	3,91	2,69	3,56	2,97	
Verbrauch Wasser in m³ je m² BGF	0,13	0,28	0,18	0,28	0,24	0,13
Ausgaben Wasser je m² BGF in Euro	0,48	1,39	0,77	0,92	0,77	

*auf BGF umgerechnete RF mit Hilfe des Faktors 1,16

Potenzialberechnung

Die Ausweisung des Potenzials erfolgt an dieser Stelle mit Bezug auf die ermittelten Verbräuche und die zugehörigen Ausgaben je m² BGF. Dabei stellen wir Alternativberechnungen auf Basis der BGF laut Angaben von EB 26 sowie auf Basis der auf BGF umgerechneten RF der Zentralen Dienste dar.

Potenzial Versorgungsmedien			
	EB 26 BGF	**Zentrale Dienste RF *1,16**	
Versorgungsmedium Wärme			
Verbrauch in kWh je m² BGF - Köln	153,85	129,51	V
Benchmark	94,09	94,09	B
Potenzial in Prozent	38,84	27,35	PV = (V-B)*100/V
Ausgabe je m² BGF in Euro – Köln	8,11	6,82	A
Ausgabepotenzial je m² BGF in Euro	3,11	1,87	PA = A*P/100
Betrachtete m²BGF – Köln	1.566.128	1.840.456	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**4.871.000**	**3.442.000**	F*PA
Versorgungsmedium Strom			
Verbrauch in kWh je m² BGF – Köln	26,03	21,72	V
Benchmark	13,67	13,67	B
Potenzial in Prozent	53,67	37,96	PV = (V-B)*100/V
Ausgabe je m² BGF in Euro – Köln	3,56	2,97	A
Ausgabepotenzial je m² BGF in Euro	1,91	1,13	PA = A*P/100
Betrachtete m² BGF – Köln	1.566.128	1.840.456	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**2.991.000**	**2.080.000**	F*PA
Versorgungsmedium Wasser			
Verbrauch in m² je m² BGF - Köln	0,28	0,24	V
Benchmark	0,13	0,13	B
Potenzial in Prozent	53,57	45,83	PV = (V-B)*100/V
Ausgabe je m² BGF in Euro – Köln	0,92	0,77	A
Ausgabepotenzial je m² BGF in Euro	0,49	0,35	PA = A*P/100
Betrachtete m² BGF – Köln	1.566.128	1.840.456	F
Potenzial (gerundet)	**767.000**	**644.000**	F*PA

Je nach verwendeter Bezugsbasis schwanken die Potenziale zwischen 6.166.000 und 8.629.000 Euro.

Handlungsempfehlungen

Wir verweisen an dieser Stelle auf unsere Handlungsempfehlungen im Kapitel „Erfüllungsgrad Energiemanagement". Exemplarisch heben wir an dieser Stelle zwei grundsätzliche Ansatzpunkte stichpunktartig hervor:

- Intensivierung der Modernisierung von Gebäuden und technischen Anlagen unter Zuhilfenahme betriebswirtschaftlicher Rentabilitätsanalysen.

- Analyse der Gebäudenutzungen (Haupt- und Nebennutzungen) zur Reduktion und weiteren Konzentration in zeitlicher und örtlicher Hinsicht unter Berücksichtigung der Energieeffizienz der Gebäude.

Reinigung

Die Gebäudereinigung der Stadt Köln ist bei den Zentralen Diensten – Organisationsbezeichnung „1000" im Dezernat I „Allgemeine Verwaltung, Ordnung und Recht" zentralisiert. Die Aufgabenwahrnehmung geschieht sowohl mit Hilfe des städtischen Reinigungspersonals, als auch durch externe Reinigungsunternehmen. Für den untersuchten Gebäudebestand (Verwaltungsgebäude und Schulen) beträgt die Eigenreinigungsquote im Jahr 2006 rund 29 Prozent. Im Folgenden werden zunächst die Ausgaben und Inhalte der Eigenreinigung behandelt. Anschließend werden die Ergebnisse zur Fremdreinigung aufgeführt und letztlich Kennzahlen zum Gesamtbereich Reinigung dargestellt.

Ausgaben der Eigenreinigung in Euro je m² RF

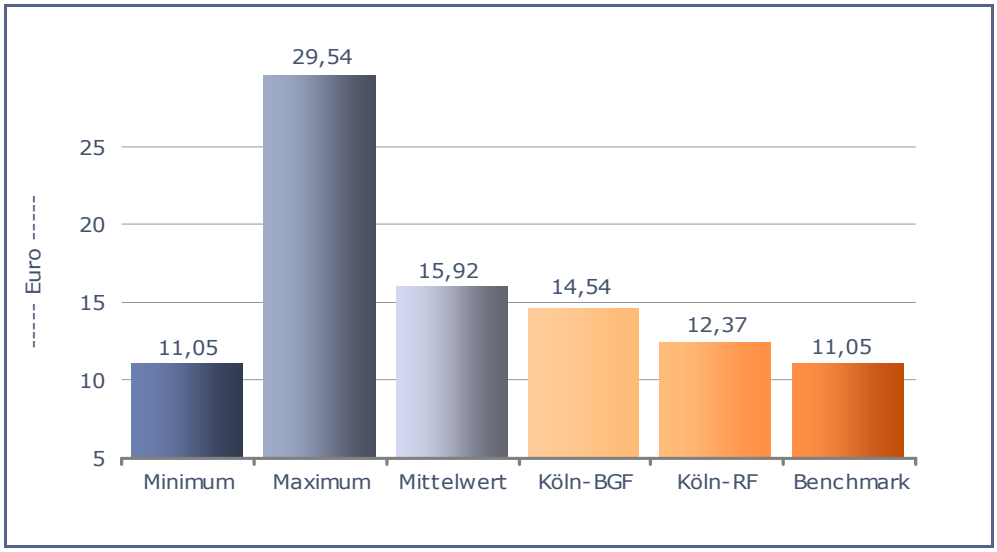
Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben für die von eigenen Reinigungskräften bearbeitete Fläche im Rahmen der Gebäudereinigung jährlich aufgewendet werden. Hierbei wird auf die Unterhaltsreinigung (Boden) abgestellt.

Ausgaben der Eigenreinigung je m² RF		
	RF laut Zentralen Diensten	***RF von BGF umgerechnet**
Personal- und Sachausgaben	5.673.527	5.673.527
Reinigungsfläche in m²	458.633	390.317
Ausgaben/m² RF	**12,37**	**14,54**

*Die von EB 26 gelieferte BGF wurde mit Hilfe des Faktors 1,16 auf RF reduziert (BGF / 116 *100 = RF)

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben Eigenreinigung je m² RF



Köln-BGF= BGF laut EB 26 /116 * 100 = RF
Köln-RF = RF laut Zentrale Dienste

Klassierungen

Ausgaben Eigenreinigung je m² RF			
Ergebnisse in Klassen			
10,00 - 12,99	**13,00 - 15,99**	**16,00 - 19,99**	**über 20,00**
7	8	5	2

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Stadt Köln platziert sich je nach zu Grunde gelegter Berechnungsfläche entweder im untersten oder direkt darüberliegenden Segment. Bei der Bewertung der Eingruppierung ist grundsätzlich die Eigenreinigungsquote zu betrachten; je höher der Anteil und das absolute Flächenvolumen, umso besser kann eine Eigenreinigung vom Grundsatz her optimiert werden. Insofern steht den 29 Prozent Eigenreinigungsquote in Köln ein Flä-

chenvolumen gegenüber, das die Gesamtreinigungsflächen anderer Kommunen überschreitet. Daraus folgt, dass auch die vergleichsweise guten Kennzahlenausprägungen weiteres Potenzial zu Optimierung aufzeigen.

- Es ist erklärtes Ziel der Stadt Köln die Gebäudereinigung durch einen Mix von Eigen- und Fremdreinigung sicherzustellen. Dem liegt eine Dienstvereinbarung zwischen der Stadt Köln und dem Gesamtpersonalrat aus dem Jahr 1994 zu Grunde.

- Da seit ca. 15 Jahren keine Neueinstellungen in der Eigenreinigung stattgefunden haben, tritt eine zunehmende Überalterung des Personalbestandes mit entsprechend geminderter Leistungsfähigkeit der Mitarbeiterinnen ein. Das Durchschnittsalter der Reinigungskräfte beträgt in Köln derzeit knapp 52,5 Jahre. Insgesamt verfügt die Stadt Köln über ein Stellenpotenzial von ca. 160 vollzeitverrechneten Stellenanteilen.

- Für die vorhandenen Reinigungskräfte gilt aufgrund von Besitzstandswahrungen die Entgeltgruppe 2 des TVÖD, mit entsprechenden Nachteilen für die Stadt Köln in der Kostenstruktur.

- Die Krankenquote ist aufgrund intensiver Betreuung der Mitarbeiterinnen auf Basis eines „Konzeptes zur Reduzierung von Krankenständen" mit 7 Prozent begrüßenswert niedrig. Gleichwohl verringert dieser Prozentsatz die Wirtschaftlichkeit der Eigenreinigung und trägt somit zur Schlechterstellung gegenüber der Fremdreinigung bei.

- Die Möglichkeiten von Abfindungszahlungen und vorzeitigem Ruhestand werden genutzt, wenn sich dies wirtschaftlich darstellt.

- Jahresarbeitszeitkonten zur Überbrückung der Ferienzeiten werden als organisatorisches Hilfsmittel genutzt. Die Grundreinigung geschieht aus wirtschaftlichen Gründen grundsätzlich durch Fremdfirmen.

- Derzeit werden durch die Zentralen Dienste Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit der Eigenreinigung unter geänderten Voraussetzungen durchgeführt (neue Reinigungskräfte auf Basis von EG 1, geringerer Stundeneinsatz je Reinigungskraft zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Flexibilität, u.a.).

Potenzialberechnung (gilt nur für Optimierung der ER)

Quantifizierung Potenzial Eigenreinigung			
	RF laut Zentralen Diensten	***RF von BGF umgerechnet**	
Ausgaben je m² RF in Euro - Köln	12,37	14,54	A
Benchmark	11,05	11,05	B
Potenzial je m² RF in Euro	1,32	3,49	P = A-B
Betrachtete m² RF – Köln	458.633	390.317	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**605.000**	**1.362.000**	P*F

*Die von EB 26 gelieferte BGF wurde mit Hilfe des Faktors 1,16 auf RF reduziert (BGF / 116 *100 = RF)

Die derzeitig eingesetzten Eigenreinigungskräfte der Stadt Köln werden auf Basis der Entgeltgruppe 2 des TVÖD (EG 2) entlohnt. Die Benchmarkkommune hat demgegenüber eine Eigenreinigung, deren Entlohnung bereits vollständig auf der EG 1 basiert. Modellberechnungen der Zentralen Dienste der Stadt Köln zeigen, dass bei einer Umgestaltung der derzeitigen Eigenreinigung von EG 2 auf EG 1, der derzeitige Benchmark des interkommunalen Vergleiches unterschritten wird.

Die zuvor ausgewiesenen Potenziale sind dennoch unter der Prämisse zu bewerten, dass die Stadt Köln keinen Ausstieg aus der Eigenreinigung vornehmen möchte. Die GPA NRW empfiehlt grundsätzlich eine andere Strategie, folglich sind die zuvor ausgewiesenen Summen als Zwischenschritt zu bewerten.

Ausgaben der Fremdreinigung in Euro je m² RF

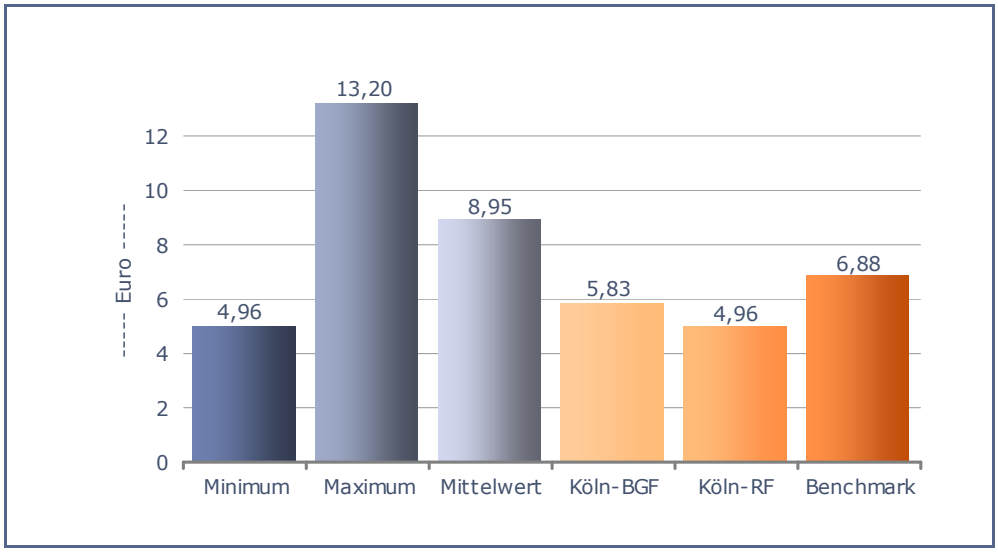
Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben für die von Reinigungsunternehmen bearbeitete Fläche im Rahmen der Gebäudereinigung jährlich aufgewendet werden. Hierbei wird auf die Unterhaltsreinigung (Boden) abgestellt.

Ausgaben der Fremdreinigung je m² RF		
	RF laut Zentralen Diensten	***RF von BGF umgerechnet**
Personal- und Sachausgaben	5.599.519	5.599.519
Reinigungsfläche in m²	1.127.946	959.794
Ausgaben/m² RF	**4,96**	**5,83**

*Die von EB 26 gelieferte BGF wurde mit Hilfe des Faktors 1,16 auf RF reduziert (BGF / 116 *100 = RF)

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben Fremdreinigung je m² RF



Köln-BGF= BGF laut EB 26 /116 * 100 = RF
Köln-RF = RF laut Zentrale Dienste

Klassierungen

Ausgaben Fremdreinigung je m² RF			
Ergebnisse in Klassen			
5,00 – 6,99	**7,00 – 8,99**	**9,00 – 10,99**	**über 11,00**
3	5	10	1

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Stadt Köln positioniert sich im Vergleichsjahr 2006 im untersten Segment und bildet unabhängig von der Bezugsfläche den Minimumwert ab. Dieser wird aber aufgrund der bestehenden Problematik der Validität der Flächendaten nicht zum Benchmark erhoben.

- Die Marktsituation in Köln ist nach Erfahrungen der Zentralen Dienste durch einen starken Wettbewerb geprägt. Ausschreibungen führen folglich zu günstigen Vertragskonditionen für die Stadt Köln.

- Leistungswerte sind nach Raumgruppen gebildet, werden jedoch bedarfsweise angepasst, wenn die Objektverhältnisse dies erfordern. Die Leistungswerte der Fremd- und der Eigenreinigung sind unterschiedlich bemessen.

- Die Reinigungsverträge und deren Laufzeit entsprechen aktuellen Anforderungen an eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung. Durch die Festlegung eines durchschnittlichen Maximalleistungswertes je Gebäude werden im Vergabeverfahren unseriöse Angebote rechtzeitig erkannt und ausgeschlossen.

- Die Reinigungsintervalle orientieren sich eher an den Mindestanforderungen der DIN 77400 (Gebäudereinigung in Schulen).

Potenzialberechnung (gilt nur für Optimierung der FR)

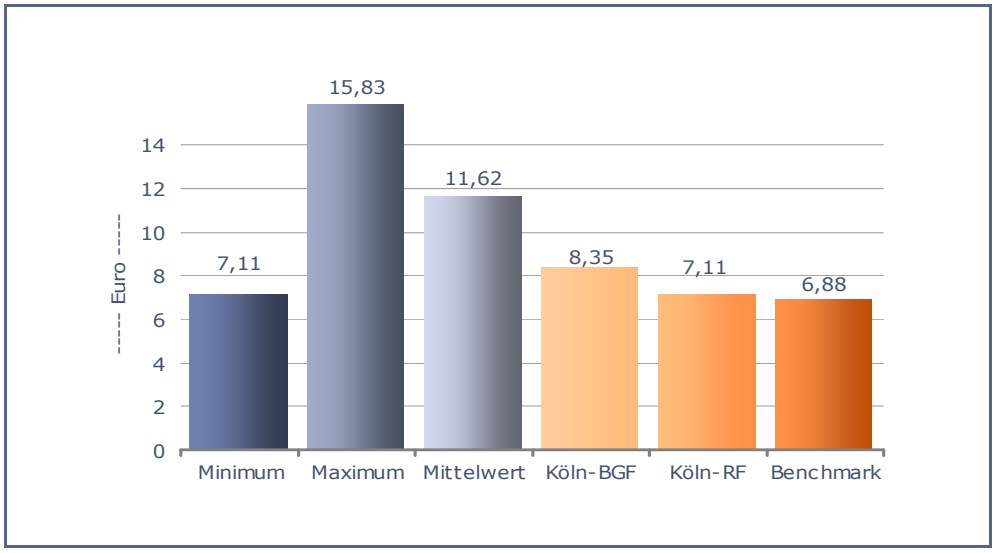
Eine Potenzialberechnung für Fremdreinigung entfällt, da die von der Stadt Köln erreichten Kennzahlenausprägungen unterhalb des Benchmarks liegen.

Ausgaben der Reinigung in Euro je m² RF

Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben bezogen auf die jährlich gereinigte Fläche für die Gebäudereinigung insgesamt aufgewendet werden.

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben Reinigung je m² RF



Köln-BGF= BGF laut EB 26 /116 * 100 = RF
Köln-RF = RF laut Zentrale Dienste

Klassierungen

Ausgaben Reinigung je m² RF			
Ergebnisse in Klassen			
5,00 – 7,99	**8,00 – 10,99**	**11,00 – 13,99**	**über 14,00**
1	8	9	4

Die obige Platzierung beruht auf den bereits in den zuvor behandelten Abschnitten zur Eigen- und Fremdreinigung dargestellten Gründen. Der hohe Prozentsatz der Fremdreinigung sowie dessen Ausgabenniveau tragen maßgeblich zur Positionierung im untersten Segment bei.

Die GPA NRW ist aufgrund der ermittelten Erfahrungswerte der Auffassung, dass die Fremdreinigung grundsätzlich wirtschaftlicher zu realisieren ist, als die Eigenreinigung. Dementsprechend ist der für die Gesamtreinigung festgelegte Benchmark der Wert der günstigsten Fremdreinigung.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Reinigungsaufmaße werden durch eigene Kräfte der Zentralen Dienste vorgenommen und sind nach Aussage der Zentralen Dienste auch aktuell.
- Die Reinigungsordnung der Stadt Köln vom 08.12.1994 sieht die Aufmessung der Flächen entsprechend den Vorgaben
  - des „Standardleistungsbuches für das Bauwesen (STLB) Leistungen 033 Baureinigungsarbeiten (Herausgeber: DIN Deutsches Institut für Normung e.V.) bzw,
  - der Richtlinien für Vergabe und Abrechnung im Gebäudereiniger Handwerk (Herausgeber: Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks in Bonn), vor.
- Eine Integration aller steuerungsrelevanten Dateien in ein ganzheitliches System, welche die Zuordnung der Reinigungsausgaben entsprechend der GEFMA 200 gebäudescharf und in der Historie abbildet, ist bislang nicht vollzogen worden.
- Ergebnisorientierte Reinigungsmodelle werden in Teilen des Gebäudebestandes erprobt.

- Bei anstehenden Gebäudesanierungen bzw. Neubauten erfolgt nicht durchgängig eine Einbindung der Zentralen Dienste zur Gewährleistung einer reinigungsfreundlichen Gebäudeausstattung bzw. eines reinigungsfreundlichen Gebäudekörpers.

Potenzialberechnung

Quantifizierung Potenzial Reinigung			
	RF laut Zentralen Diensten	***RF von BGF umgerechnet**	
Ausgaben je m² RF in Euro - Köln	7,11	8,35	A
Benchmark	6,88	6,88	B
Potenzial je m² RF in Euro	0,23	1,47	P = A-B
Betrachtete m² RF – Köln	1.586.579	1.350.111	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**365.000**	**1.985.000**	P*F

*Die von EB 26 gelieferte BGF wurde mit Hilfe des Faktors 1,16 auf RF reduziert (BGF / 116 *100 = RF)

Handlungsempfehlungen

- Überprüfung der Reinigungsflächen und Abstimmung mit den Bruttogrundflächen von EB 26. Im Idealfall sollten die Flächen einheitlich in der Örtlichkeit aufgemessen werden und in ein Gesamt-Flächenkataster der Stadt Köln einfließen (siehe auch Erfüllungsgrade Gebäudewirtschaft und Vorbemerkungen).

- Kostenarten- und gebäudescharfe Zuordnung der Reinigungsausgaben analog der Richtlinie GEFMA 200 und Integration in eine gebäudebezogene Kostenrechnung, welche unabhängig von organisatorischen Zuständigkeiten sämtliche Gebäudekosten an einer Stelle bündelt. Über die so hergestellte Datentransparenz ist die Reinigung als Kostentreiber in Objekten zu identifizieren. Hierdurch werden u.a. die finanziellen Auswirkungen von Bausubstanz- und weise sowie von Reinigungsstandards, infolge von unterschiedlicher Nutzungsintensitäten der Gebäude, objektbezogen deutlich.

- Generelle Einbindung der Gebäudereinigung bei Planungen zum Um- oder Neubau von Objekten, zur Gewährleistung einer reinigungsfreundlichen Baukultur mit entsprechenden Folgekosteneinsparungen.

Hausmeisterdienste

Ausgaben Hausmeisterdienste je m² RF in Euro

Die Kennzahl gibt an, welche Bruttopersonalausgaben der Hausmeister in den Verwaltungsgebäuden und Schulen im Verhältnis zur Reinigungsfläche jährlich aufgewendet werden.

Die Kölner Kennzahlenausprägungen sind nur bedingt interkommunal vergleichbar, da sie zu niedrige Werte ausweisen, weil nicht alle den Hausmeisterdiensten zugehörigen Ausgaben durch die Stadt Köln selektiert werden konnten.

In die Kennzahl eingegangen sind:

- die Personalausgaben der Schulhausmeister, wie sie uns vom Schulverwaltungsamt für die Gesamtschulen und vom Bürgeramt 02 für die übrigen Schulformen mitgeteilt wurden
- sowie die Ausgaben für externe Hausmeisterdienste bei den Gesamtschulen.

Nicht in die Kennzahl einbezogen werden konnten:

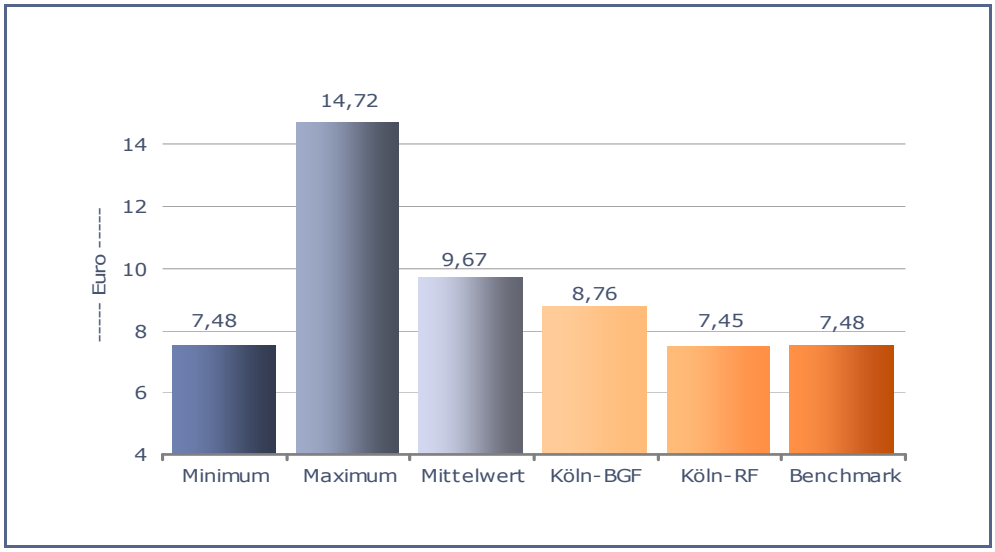
- die Ausgaben für externe Hausmeisterdienste bei den übrigen Schulformen,
- die bei EB 26 anfallenden Aufwendungen der Werkstattmitarbeiter, soweit sie als Haushandwerker ebenfalls Hausmeisterdienste bzw. Hausmeister nahe Dienstleistungen erbringen.

Empfehlung

Die Stadt Köln sollte im Nachgang zu unseren Betrachtungen auf Basis der noch zu validierenden Flächen eine Gesamtausgabenbetrachtung der Hausmeisterdienste vornehmen bzw. falls dies aufgrund der derzeitigen Kostenzuordnungen nicht möglich ist, diese für zukünftige Analysen umgestalten.

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben Hausmeisterdienste je m²RF



Köln-BGF= BGF laut EB 26 /116 * 100 = RF
Köln-RF = RF laut Zentrale Dienste

Klassierungen

Ausgaben Hausmeisterdienste je m² RF			
Ergebnisse in Klassen			
5,00 - 6,99	**7,00 - 8,99**	**9,00 - 10,99**	**über 11,00**
0	11	6	3

Die (Teil-)Ausgaben für Hausmeisterdienste in Köln führen unabhängig von der Flächenbasis zu Kennzahlenausprägungen, die zu einer Klassierung im zweitniedrigsten Segment führen. Inwieweit sich die Werte bei einer Betrachtung sämtlicher den Hausmeisterdiensten zuzuordnenden Ausgaben erhöhen, bleibt den Ergebnissen der Analyse der Stadt Köln im Nachgang zu unseren Betrachtungen vorbehalten.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Schulhausmeister sind dezentral bei einer Mehrzahl von Ämtern angesiedelt. Die Schulhausmeister, mit Ausnahme der Hausmeister für die Gesamtschulen, werden durch die neun Bürgerämter betreut. Abweichend von diesem regionalen Ansatz besteht eine Zuordnung der Schulhausmeister für Gesamtschulen beim Schulverwaltungsamt.

- Für die ebenfalls von uns betrachteten Verwaltungsgebäude wird die Aufgabe des Hausmeisterdienstes durch die bei EB 26 angesiedelten Haushandwerker wahrgenommen.

- In den großen Verwaltungsgebäuden „Kalk-Karee" und „Stadthaus-Deutz" sowie bei drei Bezirksrathäusern sind insgesamt 5 Haushandwerker ständig präsent. Die Betreuung der restlichen Objekte geschieht über einen flexiblen Einsatz der übrigen Werkstattmitarbeiter.

- Bei den Schulhausmeistern sind sowohl Eins-zu-Eins-Zuordnungen als auch Mehrfachbetreuungen von Objekten anzutreffen. Analysen, die die Ermittlung von Flächenbetreuungsquoten zum Ziel haben, sind bislang nicht durchgeführt worden. Dies kann zur Konsequenz haben, dass große Unterschiede in dem zu betreuenden Flächenvolumen (von 1-zügiger Grundschule bis zu großem Schulkomplex) mit entsprechend unterschiedlichen Kostenniveaus im Hausmeisterdienst bestehen.

- Reparaturen und Störungen werden durch die Hausmeister einer zentralen Störannahme bei EB 26 gemeldet. Ihre Durchführung bzw. Beseitigung wird von dort oder dem zuständigen Objektmanager gesteuert.

- Der flexible Einsatz von speziell ausgebildeten Haushandwerkern (Werkstattmitarbeiter von EB 26) führt zu Kostenvorteilen in der „kleinen" Bauunterhaltung.

- Die Einbeziehung von externen Kräften für Wach- und Schließdienste als Vertretungen für interne Hausmeister führt durch die in diesen Gewerben niedrigen Gehaltsstrukturen grundsätzlich zu wirtschaftlichen Vorteilen für die Stadt Köln. Inwieweit ein Einsatz externer Kräfte jedoch überhaupt nötig ist, kann erst nach einer Analyse des jetzigen Auslastungsgrades der Hausmeister abschließend beurteilt werden.

- Die vorhandene Dienstanweisung für Hausmeister stammt aus dem Jahr 1972 und ist veränderungs- und aktualisierungsbedürftig.

- Eine räumliche und zeitliche Konzentration von Nebennutzungen zur Vermeidung von Überstundentatbeständen hat nach Auskunft des Bürgeramtes 02 stattgefunden. Die Schlüsselge-

walt ist weitgehend auf die Hallennutzenden Vereine übertragen worden.

Potenzialberechnung

Quantifizierung Potenzial Hausmeisterdienste auf Basis der von EB 26 gelieferten und auf RF umgerechneten BGF		
Ausgaben je m² RF in Euro – Köln	8,76	A
Benchmark	7,48	B
Potenzial je m² RF in Euro	1,28	P = A-B
Betrachtete m² RF – Köln	1.350.111	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**1.728.000**	P*F

Auf Basis der von den Zentralen Diensten zur Verfügung gestellten Reinigungsflächen errechnet sich kein Potenzial, da die Kennzahlenausprägung für Köln unterhalb des Benchmarks liegt. Dabei weisen wir nochmals darauf hin, dass es sich bei der Potenzialberechnung nur um eine Teilkostenbetrachtung handelt.

Handlungsempfehlungen

Aus den vorliegen Informationen lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

- Zentralisierung der Hausmeisterdienste als eine der wesentlichen infrastrukturellen Gebäudedienstleistungen bei EB 26. Dies erleichtert die Umsetzung Gebäudetypenübergreifender Hausmeisterzuständigkeiten - im Rahmen der tarifrechtlichen Möglichkeiten – und unterstützt die Abstimmung zwischen Hausmeistern im engeren Sinne und Haushandwerkern über eine dann einheitliche Steuerung.

- Bildung von Kennzahlen zur Auswertung der jeweils zu betreuenden Fläche der Hausmeister mit dem Ziel der Orientierung an den Richtlinien der KGST. Diese hat in ihrem Gutachten „Wirtschaftlicher Hausmeisterdienst in Schulen" Empfehlungen für die quantitative Personalbemessung ausgesprochen. Danach können bei Zugrundelegung der normalen Aufgaben eines Hausmeisters rund 10.000 bis 12.000 Quadratmeter Reinigungsfläche unter optimalen Voraussetzungen betreut werden.

- Zur Erreichung des vorgenannten Ziels empfiehlt sich die Einführung einer regelmäßigen Mehrfachbetreuung von geografisch nahestehenden Gebäuden durch einen Hausmeister über verschiedene Gebäudetypen hinweg. Alternativ ist der Einsatz von Hausmeisterteams für Gebäudegruppen denkbar.

- Einführung einer neuen Dienstanweisung mit Priorität auf gebäudewirtschaftliche Aspekte, Abarbeitung von Checklisten durch die Hausmeister, klare und eindeutige Aufgabenzuordnungen und Zuständigkeiten, auch in Abgrenzung zu den Haushandwerkern.

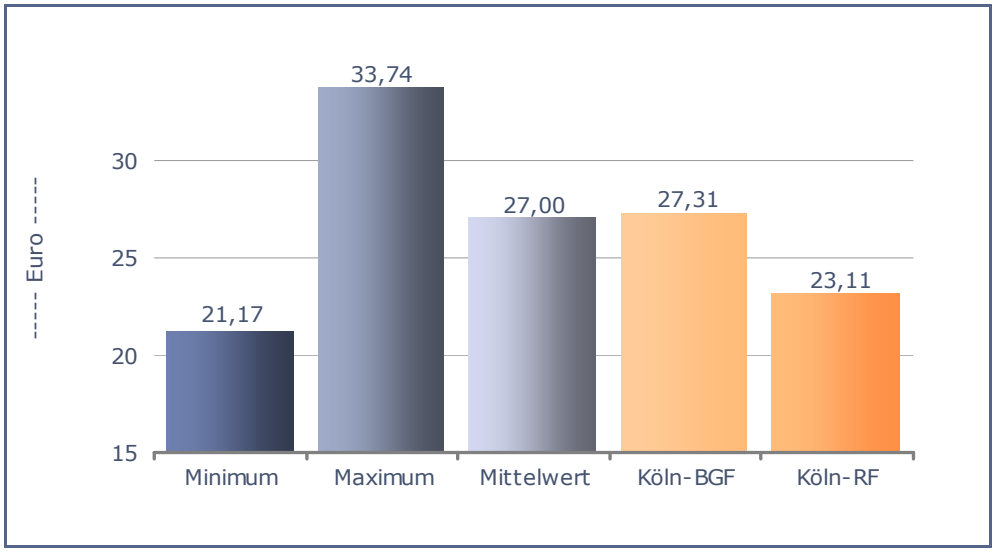
KIWI-Kennzahl „Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF"

Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben bezogen auf die Bruttogrundfläche jährlich für die Bewirtschaftung (Versorgungsmedien, Reinigung und Hausmeisterdienste) angefallen sind.

Die zuvor gebildeten Kennzahlen zu den Versorgungsmedien, der Reinigung sowie den Hausmeisterdiensten fließen nunmehr auf Basis der Bruttogrundflächen zusammen.

Interkommunaler Vergleich

Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF



Köln-BGF = BGF laut EB 26
Köln-RF = RF der Zentralen Dienste multipliziert mit Faktor 1,16

Klassierungen

Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF			
Ergebnisse in Klassen			
21,00 - 24,99	**25,00 - 28,99**	**29,00 - 32,99**	**über 33,00**
6	10	5	1

Mit Kennzahlenausprägungen von 27,31 Euro bzw. 23,11 Euro je m² BGF platziert sich die Stadt Köln in den unteren Klassierungsgruppen.

Potenzialberechnung

Das im Folgenden ausgewiesene Potenzial fasst die zuvor im Rahmen der Einzelbetrachtung gewonnenen Ergebnisse zusammen. Hierbei wird auf die absoluten Werte abgestellt und als Kennzahl der Einwohnerbezug zugrunde gelegt.

Quantifizierung Potenzial Bewirtschaftungsausgaben			
	EB 26 BGF	**Zentrale Dienste RF *1,16**	
Versorgungsmedien			
- Wärme	4.871.000	3.442.000	A
- Strom	2.991.000	2.080.000	A
- Wasser/Abwasser	767.000	644.000	A
Reinigung	1.985.000	365.000	A
Hausmeisterdienste	1.728.000	0	A
Gesamt	**12.342.000**	**6.531.000**	G
Einwohner	989.766	989.766	EW
Gesamtpotenzial je Einwohner	**12,47**	**6,60**	G/EW

KIWI-Bewertung

Aus den Einzelbetrachtungen leiten sich Handlungsmöglichkeiten ab, die durch das ausgewiesene Potenzial beziffert werden und zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft gleichsam Handlungsnotwendigkeiten begründen.

<u>Ist-Situation:</u>

- Die Versorgungsmedien stellen sich verbrauchseitig entwicklungsbedürftig dar, da sie, abseits der jeweiligen Benchmarks, noch über den jeweiligen interkommunalen Mittelwerten liegen. Die zugehörigen Ausgaben sind dementsprechend hoch. Eine

Ausnahme bilden die Ausgaben für das Versorgungsmedium Wasser, welche unauffällig sind.

- Die ermittelten Kennzahlenwerte zur Eigenreinigung weisen Potenziale auf, deren Erschließung durch organisatorische Maßnahmen, wie sie von den Zentralen Diensten derzeit geprüft werden, gefördert werden. Die Fremdreinigung ist dagegen so weit optimiert, dass unsererseits keine weiteren Potenziale aufzeigbar sind.

- Die Hausmeisterdienste sind organisatorisch zersplittert. Die den Hausmeisterdiensten zuzuordnenden Ausgaben konnten nicht vollständig ermittelt werden, so dass eine abschließende Aussage über das Ausgabenniveau von uns nicht getroffen werden konnte.

- Die für eine Steuerung notwendige Datentransparenz ist bei der Stadt Köln nicht vorhanden. Neben der Flächenproblematik seien beispielhaft die erst mit einem Zeitverzug von über einem Jahr auswertbaren Verbrauchsdaten für Versorgungsmedien und die bislang nicht vollzogenen Analysen zu Flächenbetreuungsquoten von Hausmeistern zu nennen.

- Hinzu treten Schnittstellenprobleme bzw. redundante Aufgabenwahrnehmungen, die durch die Verteilung gebäudewirtschaftlicher Aufgabenstellungen und Objektgruppen auf verschiedene Organisationseinheiten verursacht werden.

- Die Bewirtschaftungsausgaben sind von uns auch im Lichte der Haushaltssituation zu würdigen. Hieraus leitet sich zwar nur mäßiger Handlungsdruck ab, gleichwohl begründet die kommunalrechtliche Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, die aufgezeigten Handlungsfelder aufzugreifen und das hieraus resultierende Potenzial zu erschließen.

<u>Handlungsmöglichkeiten:</u>

- Der ursprüngliche Gedanke einer zentralen Gebäudewirtschaft sollte erneut aufgegriffen und stringent mit dem Ziel eines ganzheitlichen Gebäudemanagements umgesetzt werden. Hierdurch werden Schnittstellen minimiert und können organisatorische Abläufe optimiert werden.

- Damit einhergehend halten wir eine Verbesserung der Datentransparenz für dringend erforderlich, welcher Analysen und Auswertungen des Ausgabeniveaus von Teilleistungen der Gebäudewirtschaft sowohl im Zeitablauf als auch im interkommunalen Vergleich folgen sollten.

- Das Verbrauchscontrolling der Versorgungsmedien sollte auf unterjährige Verbrauchsanalysen ausgeweitet werden. Neben der Analyse der Gebäudesubstanz und Technik gilt es insbesondere, die Nutzungen der Gebäude zu hinterfragen und in Folge zu optimieren (verdichten).

- Weitere Entlastungen des städtischen Haushalts von Reinigungsausgaben sehen wir in einer Umgestaltung der Entlohnung der Eingenreinigungskräfte von EG 2 hin zu EG 1 sowie in einer Ausweitung der Fremdreinigungsquote.

- Die Hausmeisterdienste sollten bei EB 26 zentralisiert werden, um so die Umsetzung einer Mehrfachbetreuung geografisch nahestehender Objekte durch einen Hausmeister, unabhängig von der fachlichen Zugehörigkeit des Gebäudes (Schule, Verwaltungsgebäude, Kindertagesstätte, usw.), zu erleichtern. Damit einher gehen eine gleichmäßigere Auslastung der Hausmeister (Flächenbetreuungsquote) und somit Effizienzsteigerungen. Ebenfalls wird so die einheitliche Steuerung des Hausmeisterdienstes und der Haushandwerker sichergestellt.

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF“ mit dem Index 2.

Flächenmanagement

Das Thema Flächenmanagement wird systematisch für Verwaltungsgebäude und Schulen betrachtet.

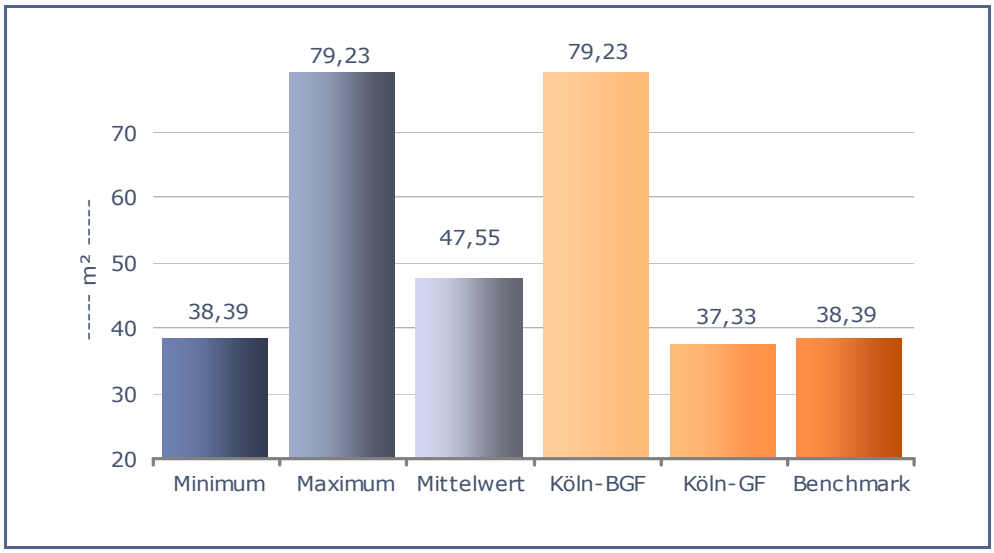
Die Potenziale, die in einem strategischen Flächenmanagement liegen, sind nachhaltig und können die Einsparmöglichkeiten bei den Betriebs- und Unterhaltungskosten deutlich übersteigen. Es gilt hier zunächst der einfache Grundsatz, dass Gebäudeflächen, die im Rahmen der Nutzungsoptimierung eingespart werden, gar nicht erst teuer unterhalten und bewirtschaftet werden müssen.

Verwaltungsgebäude

Ansatzpunkt sind die zur Verfügung gestellten Flächen für Verwaltungsmitarbeiter (eigene wie auch angemietete Verwaltungsgebäude – VG -).

Interkommunaler Vergleich

m² BGF VG je Verwaltungsmitarbeiter



Köln-BGF = BGF laut EB 26
Köln-GF = Mietflächen von 10/100-3 * Faktor 1,16

Klassierungen

m² BGF VG je Verwaltungsmitarbeiter			
Ergebnisse in Klassen			
35,00 - 44,99	**45,00 - 54,99**	**55,00 - 64,99**	**über 65,00**
10	9	1	1

Die von EB 26 gelieferten Bruttogrundflächen führen bei Gegenüberstellung zu den in den Gebäuden tätigen Mitarbeitern zum Maximumwert des interkommunalen Vergleiches.

Abstimmungen mit der für das Raummanagement zuständigen Organisationseinheit 10/100-3 ließen erkennen, dass eine zum Teil nicht erklärbare Diskrepanz zwischen den Bruttogrundflächen einzelner Gebäude und den Anmietflächen besteht, so dass der o.a. Maximumwert auch auf invaliden Grunddaten beruhen kann. Wir haben daher alternativ die Gesamtmietflächen gleichgesetzt mit den Nettogrundflächen der DIN 277 und diese mit einem zur Umrechnung allgemein gebräuchlichen Faktor (1,16) auf Bruttogrundflächen umgerechnet. Daraus ergibt sich der in der Grafik dargestellte Wert von 37,33 m² Flächenverbrauch je Mitarbeiter.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Je nach Berechnungsgrundlage bildet die Stadt Köln entweder den interkommunalen Maximumwert bzw. Minimumwert ab. Abschließende Erklärungsansätze konnten nicht gefunden werden. Insofern verweisen wir erneut auf die Notwendigkeit zur Erhebung valider Flächendaten und zentraler Datenpflege.

- Die Zuständigkeit für das mehr strategisch geprägte Flächeninklusive des Portfoliomanagements liegt grundsätzlich bei EB 26. Das Raummanagement, also die operative Umsetzung des Flächenmanagements in Form der optimalen Ausnutzung des gegebenen Büroraumbestandes, obliegt der Organisationseinheit 10/100-3, welche auch als Zentraler Mieter für die Büroflächen der Kernverwaltung fungiert.

- Kennzahlen zur Flächen- und dementsprechend Kosteneffizienz der Gebäude (z.B. Verhältnis von BGF zu HNF, Flächenverbrauch je Mitarbeiter bezogen auf BGF) werden bei EB 26 derzeit nicht systematisch und umfassend gebildet. Damit fehlen strategische Steuerungsinformationen für eine perspektivi-

sche, langfristige Planung zur Gestaltung des Gebäudeportfolios und dementsprechend zur Aufgabe ineffizienter Gebäude.

- Kennzahlenzusammenstellungen zum Aufbau eines Portfoliomanagements wurden u.a. in der Gegenüberstellung von Grundstücksflächen zu überbautem Raum, Betriebskostenniveau je m² BGF und Auswertung des Ausgabenniveaus von unvorhersehbaren Bauunterhaltungsmaßnahmen vollzogen.

- 10/100-3 vollzieht auf Basis der ihr von EB 26 zur Verfügung gestellten Informationen, über die bei EB 26 angemieteten Flächen in Eigen- und Fremdobjekten - gemäß den Spezifikationen der „Richtlinien zur Berechnung von Büroraum" der Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. (gif) – detaillierte Analysen zur operativen Optimierung der Raumnutzung im vorhandenen Gebäudebestand

- So wird beispielsweise die größtmögliche Raumbelegungsquote ermittelt, diese den tatsächlichen Belegungen gegenübergestellt und darauf aufbauend Optimierungsvorschläge erarbeitet. Weitere Auswertungen sind das Verhältnis von Verkehrsfläche zu Gesamtflächen, Büroflächen zu Hauptnutzflächen sowie weitere Kennzahlen, die die Flächeneffizienz der Gebäude und der Belegungsplanung beschreiben. Eine Erklärung für die Diskrepanzen zwischen Mietflächen und Bruttogrundflächen wurde bislang nicht gefunden.

- Anreizwirkungen zur Flächenreduktion für die raumnutzenden Fachbereiche sind angesichts der zentralen Stellung der Büroraumorganisation nicht vorgesehen.

- U.a. mit der Anmietung des „Stadthaus-Deutz" und des „Kalkkarrees" zentralisiert die Stadt Köln ihren Gebäudebestand.

- Neue Arbeitsformen, die zur Reduzierung des Flächenbedarfes beitragen, werden nur ansatzweise eingesetzt:

    - Die Verwirklichung non-territorialer Bürolandschaften ist derzeit nicht angedacht,

    - Desk-Sharing wird in einigen Bereichen (Ermittlungsdienst, Lebensmittelkontrolleure) eingesetzt,

- alternierende Telearbeit wird in Köln im Rahmen eines Pilotprojektes erprobt, allerdings ohne Aufgabe des festen Büroarbeitsplatzes der Mitarbeiter, sodass damit keine Flächenreduzierungen verbunden sind.

Potenzialberechnung Fläche

Quantifizierung Potenzial Fläche Verwaltungsgebäude		
m² BGF je VerwMA – Köln	79,23	F
Benchmark*	38,39	B
Potenzial je MA (m² BGF)	40,84	P = F-B
Anzahl MA*	6.101	MA
Potenzial in m² BGF (gerundet)	**90.000**	P*MA

Unter Berücksichtigung der Flächendaten von 10/100-3 (Kennzahlenausprägung 37,33 m² je Mitarbeiter) errechnet sich für die Stadt Köln kein Potenzial.

*Der Benchmark bildet den derzeitigen Bestwert im interkommunalen Vergleich ab. Gleichwohl sind alle Kommunen, also auch die Kommune, die den Benchmark des interkommunalen Vergleiches generiert, weiter optimierungsfähig. So lassen sich – wie oben angesprochen - zusätzliche Potenziale über eine veränderte Sichtweise von Fläche in Form der Einführung alternativer Arbeitsformen erschließen.

Handlungsempfehlungen

- In einem ersten Schritt sollte die Stadt Köln alle zur Bewertung der Flächen- und Kosteneffizienz notwendigen Daten überarbeiten und neu aufbereiten. Insbesondere erachten wir eine engere Verzahnung der Datensammlung, -abstimmung und Aufbereitung von Kennzahlen der Organisationseinheiten EB 26 Portfolio-/Flächenmanagement und 10/100-3 für notwendig.

- Zur Erstellung einer strategischen Konzeption für ein optimales Gebäudeportfolio sind Kennzahlen zur Flächen- und Kosteneffektivität unabdingbare Voraussetzungen. Darauf aufbauend, empfehlen wir eine systematische Untersuchung des vorhandenen Gebäudebestandes. Hierin einbezogen werden sollten auch Gebäude, die aufgrund historischer Bedeutung nicht zu Disposition stehen bzw. aufgrund langjähriger Mietverträge zunächst nicht disponibel sind. Insbesondere sollte auch die Frage der

Notwendigkeit des jeweiligen Gebäudes zur Aufgabenerfüllung der Stadt Köln problematisiert werden.

- Diese Optimierungsansätze sollten mit einer engen Verknüpfung und Abstimmung mit der Organisations- und Personalentwicklung der Stadt Köln einhergehen, um sich abzeichnende Entwicklungen im Personalbestand gebäudewirtschaftlich antizipieren zu können und dementsprechend adäquate Flächenmengen und -qualitäten vorzuhalten.

Schulen

Ausgangspunkt sind die zur Verfügung gestellten Flächen für Schüler sowie Schülerzahlen, um hieraus gegebenenfalls über den Faktor Fläche weitere Potenziale bei den Ausgaben für Gebäudewirtschaft lokalisieren zu können.

Grundsätzlich sind die von uns ausgewiesenen Potenziale unter Berücksichtigung folgender Aspekte zu betrachten:

- Die von der GPA NRW im Rahmen der Datenerhebung ermittelten Kennwerte sind im Hinblick auf ihre faktische Richtigkeit und Belastbarkeit überprüft worden. Hierzu haben wir auf Grundlage der Schulbaurichtlinien Musterschulen mit verschiedenen Parametern (Schultyp, Zügigkeit, bauliche Ausgestaltung, Nutzungsintensität) entworfen und den sich so für jede einzelne Kommune ergebenden Flächenbedarf anhand der tatsächlichen Schülerzahlen errechnet.

- Die so berechneten Referenzwerte decken sich mit den von uns ermittelten und zitierten Benchmarks aus der Datenerhebung bei den kreisfreien Städten.

- Das von uns dargestellte Potenzial ist arithmetisch ermittelt und kumulativ ausgewiesen. Insoweit finden sich auch kleinere und kleinste Flächen(anteile) einzelner Standorte hierin wieder, die nicht unmittelbar und „Ein zu Eins" realisierbar sind.

- Insoweit erfüllen die von uns ermittelten Flächenüberhänge die Funktion einer „Größenordnung mit Sensibilisierungsfunktion, die grundsätzliche Handlungsfelder lokalisiert", da aus zeitlichen Gründen nicht objektscharf analysiert werden kann.

- Das bedeutet, dass Überhänge - soweit vorhanden - im Nachgang zu unserer Betrachtung auf den vorhandenen Gebäudebestand abzustimmen sind. Geografische Einflussfaktoren, die der Aufgabe von Schulstandorten entgegenstehen, dürften nach unseren Erfahrungen in den Ballungsräumen der kreisfreien Städte eine weitestgehend untergeordnete Rolle spielen.

- Der von uns zugrunde gelegte Benchmark ist wie alle unsere Kennzahlen die Darstellung eines Status Quo zu einem bestimmten Zeitpunkt – demnach sind das Potenzial künftig beeinflussende, demografische Entwicklungen nicht berücksichtigt. Für die weit überwiegende Anzahl der kreisfreien Städte in NRW bedeutet dieses ein sich noch zum Teil deutlich erhöhendes Potenzial.

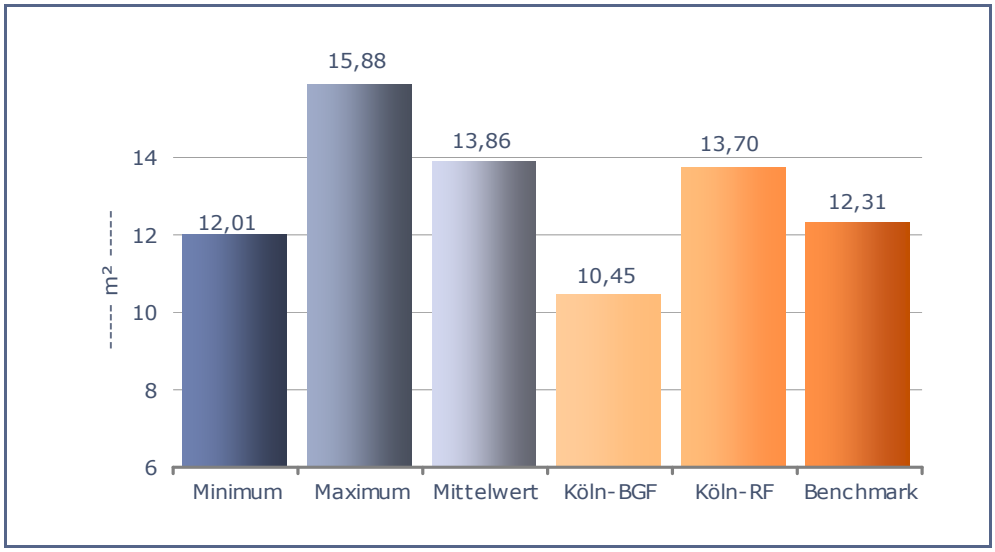
- Die Aktivitäten der kreisfreien Städte im Zusammenhang mit dem Thema „offene Ganztagsschule" sind vielfältig und können nicht im Einzelnen und explizit berücksichtigt werden. Die Parameter zur Flächenermittlung sind von uns jedoch insoweit bewusst konservativ gesetzt, so dass ggf. auftretender Flächenbedarf hierfür mit berücksichtigt bzw. abgedeckt ist.

- Die ggf. im Zusammenhang mit der Aufgabe von Schulstandorten zu leistenden Aufwendungen – hier insbesondere für Sicherungsmaßnahmen der Objekte und den Schülerspezialverkehr – sind von uns insofern nicht betrachtet worden, als eine konkrete Aussage hierzu erst noch objektspezifischer Analyse und Überplanung getroffen werden kann.

- Als zusätzliche Quellen benutzen wir im Rahmen der Mittelfristbetrachtung die regionalisierte Schülerprognose des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW (LDS) vom September 2007 sowie zum Abgleich der ermittelten Potenziale die Studie „Bestandsgefährdung weiterführender Schulen in Nordrhein-Westfalen", erstellt im Auftrag des Verbandes Bildung und Erziehung, Landesverband NRW vom September 2005.

Interkommunaler Vergleich

m² BGF Schule je Schüler



Köln-BGF = BGF laut EB 26
Köln-RF = RF der Zentralen Dienste multipliziert mit Faktor 1,16

Klassierungen

m² BGF Schule je Schüler			
Ergebnisse in Klassen			
10,00 - 11,99	**12,00 - 13,99**	**14,00 - 15,99**	**über 16,00**
1	12	9	0

Bezogen auf den gesamten Schulbestand positioniert sich die Stadt Köln je nach zu Grunde gelegter Fläche entweder als einzige Stadt im untersten Segment bzw. wie die überwiegende Anzahl der anderen Kommunen im zweiten Segment.

Für eine vertiefende Betrachtung unterteilen wir grundsätzlich in Primar- und Sekundarstufe. Darauf haben wir in Köln verzichtet, da eine Mehrzahl von Schulkomplexen mit „Mischnutzungen" in den Gebäuden nur mit erhöhtem manuellem Aufwand den jeweiligen Schulformen hätten zugeordnet werden können. Vor dem Hintergrund der widersprüchlichen Flächendaten sind aus dieser Differenzierung keine weiteren Erkenntnisse abzuleiten.

Für eine unserer Prüfung nachgehende Betrachtung durch die Stadt Köln stellen wir die interkommunalen Vergleichswerte gleichwohl dar:

Flächenverbrauch je Schüler in m² BGF				
	Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Benchmark**
Grundschulen	11,25	18,98	15,37	12,61
Weiterführende Schulen*	12,42	17,29	14,79	12,42

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die widersprüchlichen Flächendaten ermöglichen keine Einschätzung, ob bei der Stadt Köln Flächenpotenziale oder Flächenbedarfe bestehen.

- Ein Schulentwicklungsplan, der sämtliche Schulformen integriert und den Zeitraum 2000 bis 2010 umfasst, liegt vor. Bedarfsweise wird er aktuell um schulentwicklungsplanerische Darstellungen zu einzelnen Schulen sowie regionale Fortschreibungen ergänzt. Das detaillierte Konzept des Schulentwicklungsplanes beleuchtet verschiedene Facetten schulplanerischer Aktivitäten und spart auch die gebäudewirtschaftliche Sichtweise nicht aus, ohne naturgemäß darauf einen Schwerpunkt zu setzen.

- In den Schulentwicklungsplan einbezogen ist die Darstellung von teilraumbezogenen demografischen Prognosen mit umfangreichen Analysen beispielsweise zur Bevölkerungsentwicklung, aber auch zu Förderbedarfen wegen sozialer Unterschiede, zu Migrationsproblematiken, den Auswirkungen neuer Medien und neuer Schulformen. Aus den Analysen abgeleitete Handlungsbedarfe bzw. aufgezeigte Entwicklungen werden auch im Hinblick auf den daraus resultierenden Raumbedarf hin dargestellt.

- Mit der Empfehlung zur Erstellung einer Objektdokumentation/ einem Gebäudekataster (Seite 51 des Schulentwicklungsplanes) beschreitet der Schulentwicklungsplan dementsprechend die richtige Richtung zu umfassender Datentransparenz.

- Der Auslastungsgrad der einzelnen Schulen wird durch Gegenüberstellung der Schülerzahlen unter Berücksichtigung der Klassenfrequenzrichtwerte und des daraus resultierenden Raumbedarfes gemäß Musterbaurichtlinie zu den tatsächlich vorhandenen Räumlichkeiten ermittelt. Die sich daraus notwendigerweise ergebenden Flächenbedarfe bzw. Überhänge können ebenfalls ermittelt werden.

- Allein die Gegenüberstellung von Raumauslastungen führt in der Stadt Köln zu Verdichtungen, wenn es die konkrete Gebäudesituation zulässt, zum Beispiel durch Aufgabe einzelner Gebäudetrakte in Schulkomplexen.

- Die Schülerströme werden über die Festlegung von Zügigkeiten gesteuert. Ergänzend erhalten die Eltern von Schulanfängern die Adressen der nächstgelegenen 3 Schulen als Entscheidungshilfe.

- Die Vergabe der Nebennutzungen von Schulräumen und Sporthallen erfolgt durch die Bürgerämter. Eine Gesamtübersicht über die mietbaren Räume aller städtischen Schulen besteht nicht.

Potenzialberechnung Fläche

Das Potenzial berechnen wir auf Basis der von uns für das Vergleichsjahr 2006 ermittelten Werte. Die Potenzialausweisung erfolgt vor dem Hintergrund der nicht validen Flächendaten und soll der Stadt Köln die Größe der Unsicherheitsfaktors Fläche verdeutlichen.

Quantifizierung Potenzial			
	EB 26 BGF	**Zentrale Dienste RF *1,16**	
m² BGF je Schüler – Köln	10,45	13,70	F
Benchmark	12,31	12,31	B
Potenzial je Schüler (m² BGF)	1,86	1,39	P = F-B
Anzahl Schüler	137.446	137.446	S
Potenzial in m² BGF (gerundet)	**-255.700**	**191.000**	P*S

Die obigen Berechnungen zeigen in Abhängigkeit von der gewählten datengrundlage einen Flächenbedarf von 255.700 m² BGF oder aber Flächenüberhänge von 191.000 m² BGF.

Handlungsempfehlungen

- Die aus den Musterbaurichtlinien abgeleiteten Musterschulen mit ihren entsprechenden Flächenverbräuchen sollten dem vorhandenen Schulbestand raumscharf gegenübergestellt werden, um über die Betrachtung der Nutz- und Verkehrsflächen, einen Überblick über die Flächeneffizienz des Gebäudebestandes zu

erhalten. Dabei sollte eine pragmatische Herangehensweise die Erstellung der Musterschulen prägen. Viele Kommunen reduzieren bei Ihren Planungen – natürlich auch der Haushaltssituation schuldend – die Vorgaben der Musterbaurichtlinie.

- Die Stadt Köln hält eine Mehrzahl einzügiger Grundschulen vor. Diese sind unter Zugrundelegung der Musterbaurichtlinien des Landes am flächenintensivsten und produzieren damit folglich auch die höchsten Bewirtschaftungsausgaben je Nutzer/Schüler. Insofern empfehlen wir die Aufgabe einzügiger Grundschulen.

- Die Bildung von Verbundschulen sollte nur einen ersten Schritt in diese Richtung darstellen.

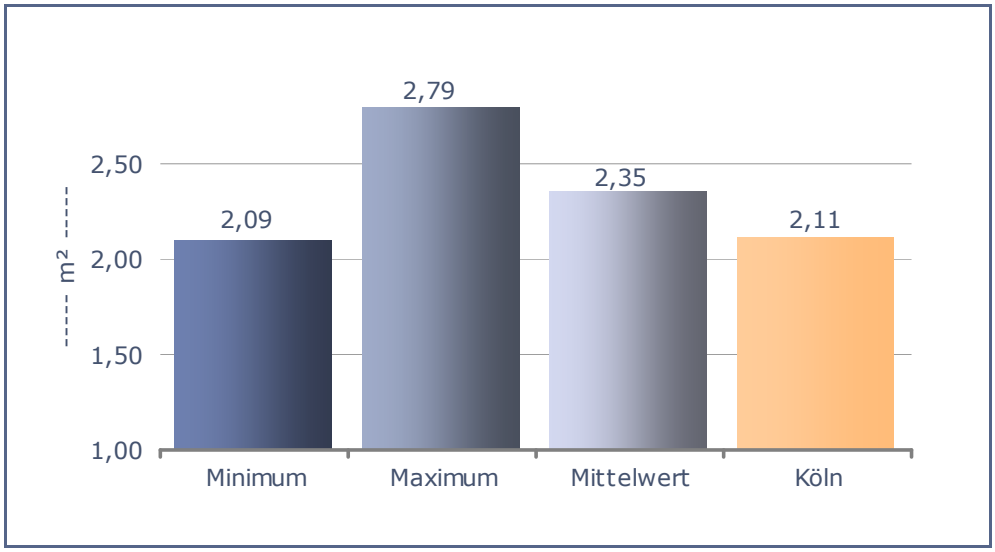
- Die Erstellung einer Liste über die Nebennutzungen von Schulgebäuden, wie sie auch im Schulentwicklungsplan vorgeschlagen wird, kann einen Beitrag zur Konzentration in räumlicher und zeitlicher Hinsicht leisten und damit die Bewirtschaftungsausgaben senken.

KIWI-Kennzahl „Flächenverbrauch je Einwohner"

Die Kennzahl gibt an, welcher Flächenverbrauch je Einwohner für Verwaltungsgebäude und Schulen darstellbar ist. Wir verzichten an dieser Stelle auf eine Alternativendarstellung der Flächen und stellen nur die Kennzahlenausprägung unter Berücksichtigung der von EB 26 zur Verfügung gestellten BGF dar.

Interkommunaler Vergleich

Flächenverbrauch je Einwohner



Flächenverbrauch je Einwohner			
Ergebnisse in Klassen			
bis 2,19	**2,2 - 2,49**	**2,5 - 2,79**	**über 2,8**
4	13	5	0

Die Kennzahl greift die vorgenannten Erkenntnisse aus der Analyse zu den Verwaltungsgebäuden und Schulen auf und bezieht sie auf den Einwohner als denjenigen, welcher letztlich die finanziellen Lasten zu tragen hat.

Eine Potenzialberechnung kann nicht im Zusammenhang mit dem Einwohnerbezug durchgeführt werden. Vielmehr ist auf die zuvor analysierten Kennzahlen zurückzugreifen. Hier ist zu den Verwaltungsgebäuden und den Schulen das flächenmäßige Potenzial in m² BGF konkretisiert worden – jetzt gilt es, dieses monetär zu bewerten. Das bedeutet zunächst zu ermitteln, welche Kosten jeder bewirtschaftete m² BGF verursacht.

Potenzialberechnung

Quantifizierung Potenzial Fläche			
Bezeichnung	**Summe in Euro**		**Erläuterungen**
	BGF	umgerechnete RF	
Personalausgaben der Gebäudewirtschaft	8,72	7,52	Tatsächlich ermittelte Personalausgaben je m² BGF aus dem entsprechenden Berichtsteil
Bauunterhaltung	30,83	26,24	Tatsächlich ermittelte Bauunterhaltungsausgaben je m² BGF aus dem entsprechenden Berichtsteil
Bewirtschaftung	27,31	23,11	Tatsächlich ermittelte Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF aus dem entsprechenden Berichtsteil - KIWI
Abschreibungen auf Gebäude	15,66	13,32	„fiktiv" 1 Prozent vom Gebäudewert
Kapitalkosten*	39,14	33,31	5 Prozent auf den halben Gebäudewert ohne Berücksichtigung der Grundstücke
**hierbei gehen wir davon aus, dass die Gebäude zum Buchwert (abzüglich Sonderposten veräußert werden können)*			
Potenzial je m² BGF	121,66	103,50	Addition der zuvor genannten Einzelwerte
Ermitteltes Flächenpotenzial in m² BGF (Schulen und VG)	0*	281.000	
Gesamtpotenzial	**0 bis 29.083.500**		
Einwohner	989.766		
Potenzial je Einwohner	**0 bis 29,38**		

*Wir weisen an dieser Stelle kein negatives Flächenpotenzial aus.

Neben dem oben ausgewiesenen Potenzial ergibt sich weiteres Potenzial durch die Einbeziehung,

- weiterer Gebäudegruppen (z.B. Kindertageseinrichtungen, Sozialeinrichtungen, Kultureinrichtungen),
- des demografischen Wandels, mittel bis langfristig insbesondere bei den Schulen

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Die Kennzahl „Flächenverbrauch je Einwohner" stellt sich im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich dar und orientiert sich eher am Minimumwert denn am interkommunalen Mittelwert. Eine Kennzahlendarstellung auf Basis der auf BGF umgerechneten RF würde die Kennzahlenausprägung näher zum Mittelwert rücken lassen.

- Die Datenlage ist sehr widersprüchlich:

  - Reinigungsflächen, Bruttogrundflächen und Gesamtflächen nach gif korrespondieren nicht miteinander.

  - Angaben zu Mitarbeiter- und Schülerzahlen, Raumart und -anzahl je Verwaltungsgebäude und Schule liegen ebenso wie ein kombinierter Schulentwicklungsplan für die Primar- und die Sekundarstufe vor.

- Die Entwicklung eines strategisch geprägten Umgangs mit Flächen in Verwaltungsgebäuden ist ausbaufähig. Das Thema Fläche wird nur operativ über die optimale Auslastung des vorhandenen Gebäudebestandes betrachtet. Die strategische Sichtweise, die über eine Kosten- und Flächeneffizienz die Gebäude als solche in Frage stellt, ist derzeit ungenügend ausgeprägt.

- Ansätze eines Portfoliomanagements finden sich in Form entsprechender Kennzahlenauswertungen bei Schulgebäuden. Aber auch diese Auswerten sind deutlich ausbaufähig.

- Die zu Grunde liegenden Einzelkennzahlen zu den Verwaltungsgebäuden und den Schulen lassen aufgrund der invaliden Daten keine konkreten Aussagen zu. Dementsprechend schwanken die dargestellten Potenziale immens und belegen die Notwendigkeit valider Daten.

Handlungsempfehlungen:

- Der vorhandene (Verwaltungs-)Gebäudebestand sollte auf seine Flächen- und Kosteneffizienz hin untersucht werden und in ein strategisches Flächenkonzept einfließen, welches gebäudespezifische Aspekte sowie die Bedürfnisse der Nutzer aufeinan-

der abstimmt. Die detaillierte Vorgehensweise auf operativer Ebene von 10/100-3 mag hier Vorbild sein.

- Soweit übertragbar, sollten Aspekte dieses Konzeptes, wie das Durchführen eines Flächencontrollings mit Hilfe von vorgegebenen Flächenstandards und von Kennzahlenanalysen zur Flächen- und Kosteneffizienz von Gebäuden, zum Aufbau eines strategischen Flächenmanagements auch für den Schulgebäudebestand genutzt werden.

- Unabdingbare Voraussetzung für die o.a. Empfehlungen ist zunächst die Validierung der vorhandenen Flächendaten.

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Flächenverbrauch je Einwohner" mit dem Index 1.

Potenziale und Fazit

Die unten ausgewiesenen absoluten Potenziale sind nicht kumulativ zu sehen, sondern beeinflussen sich wechselseitig.

Die aus der Betrachtung der Bewirtschaftungausgaben resultierende Größe bezieht sich auf den derzeit vorgehaltenen Gebäudebestand im Bereich der Verwaltungsgebäude und Schulen. Insoweit ist dieses Potenzial als „im Bestand vorhanden" zu bewerten.

Realisiert die Stadt Köln das durch uns im Zusammenhang mit dem Thema Flächenmanagement ermittelte Potenzial, so verringert sich das Potenzial der Bewirtschaftungsausgaben um eben diesen Flächenanteil, also die hierfür anfallenden Bewirtschaftungsausgaben.

Übersicht Potenzial			
Thema	**in Euro**		**in Euro je Einwohner**
Einzelpotenziale (derzeitiger Gebäudebestand)	**alternativ**		
	BGF	umgerechnete RF	
Bewirtschaftung	12.342.000	6.531.000	12,47 / 6,60
Flächenmanagement	0	29.083.500	0 / 29,38
Einzelpotenziale (optimierter Gebäudebestand)	**Additiv**		
	BGF	umgerechnete RF	
Bewirtschaftung	12.342.000	5.538.000	12,47 / 5,60
Flächenmanagement	0	29.083.000	0 / 29,38
Gesamtpotenzial	**12.342.000**	**34.621.000**	**12,47 / 34,98**

Umgerechnete RF = RF * 1,16

Fazit

Die Analysen zur Gebäudewirtschaft der Stadt Köln zeigen ein heterogenes Bild des Themenkomplexes auf. So lassen sich gute organisatorische Verknüpfungen von Aufgabenstellungen wie auch positive Verfahrensweisen in einzelnen Themenfeldern der Gebäudewirtschaft auf der einen Seite sowie organisatorische Systembrüche und Optimierungsbedarfe auf der anderen Seite benennen.

Ein großes Manko sehen wir im nicht aufeinander abgestimmten und integrierten Datenbestand, der idealerweise sämtliche Flächen, Ausgaben und weitere für die Steuerung relevanten Grunddaten an einer Stelle zusammenführen sollte. Im Ergebnis folgt hieraus, dass eine erhebliche Dateninkonsistenz bei den Flächendaten als „dem" Grunddatum der Immobilienwirtschaft besteht.

Gleichfalls verbesserungsbedürftig und Ursache für die zuvor genannte Dateninkonsistenz ist die aufbau- und ablauforganisatorische Ausgestaltung gebäudewirtschaftlicher Aufgaben. Zwar existiert mit der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Zentrale Gebäudewirtschaft der Stadt Köln" eine Organisationseinheit, die wesentliche Teilaufgaben des kommunalen Gebäudemanagements für einen Teilbestand der kommunalen Gebäude wahrnimmt, jedoch nicht vollständig. So besteht ein Systembruch in Form der

Fazit

Ausgliederung der wichtigsten infrastrukturellen Gebäudedienstleistungen (Reinigung und Hausmeisterdienste) auf andere Organisationseinheiten, ein anderer durch Vorhalten von Parallelorganisationen zur Zentralen Gebäudewirtschaft für Gebäudegruppen wie Kultur- oder Feuerwehrgebäude.

In Anlehnung an das ursprüngliche Konzept zur Zentralisierung gebäudewirtschaftlicher Aufgabenstellungen in der Stadt Köln aus den Jahren 1995/96 sehen wir hier Optimierungsbedarf.

Das Niveau der Bewirtschaftungsausgaben ist, soweit die Kennzahlenauswertungen auf Basis der invaliden Flächendaten überhaupt eine Beurteilung erlauben, unauffällig und liegt je nach verwendeter Bezugsfläche entweder nahe dem Minimum bzw. dem interkommunalen Mittelwert.

Ursächlich für die günstige Kennzahlenausprägung bei den Bewirtschaftungsausgaben sind u. a. die Reinigungsdienste, die über eine hohe Fremdreinigungsquote verbunden mit einer professionellen Aufgabenwahrnehmung und eher niedrigen Reinigungsstandards zur Haushaltsentlastung beitragen. Weitere Optimierungsmöglichkeiten sehen wir hier in einer Veränderung der Entlohnungsstruktur (EG 1 TVöD) der Eigenreinigung bzw. in einem zweiten Schritt in einem vollständigen Verzicht auf die gegenüber der Fremdreinigung unwirtschaftlicheren Eigenreinigung (der EG 2 TVöD).

Gleichfalls unauffällige Werte ermittelten wir bei den Hausmeisterdiensten. Diese beruhen jedoch nicht auf einer effektiven Steuerung, sondern sind Ursache der zersplitterten Kompetenzen, die es uns nicht ermöglichten, sämtliche auf die Hausmeisterdienste entfallenden Ausgaben zu kumulieren. Insofern handelt es sich hier nur um eine Teilausgabenbetrachtung. Die Hausmeisterdienste erachten wir für dringend optimierungswürdig und empfehlen die Zentralisierung dieser infrastrukturellen Gebäudedienstleistung bei der Zentralen Gebäudewirtschaft der Stadt Köln.

Kostentreibend stellen sich die Kennzahlenausprägungen der Versorgungsmedien, insbesondere Wärme und Strom dar. Neben der verbesserungsbedürftigen Datenlage in Bezug auf die Verbrauchsdaten mit weiteren und zeitnäheren Kennzahlenauswertungen sehen wir hier Handlungsmöglichkeiten sowohl durch weitere ener-

Fazit

getische Verbesserungen der Bausubstanz und der Gebäudetechnik, als auch in der stärkeren Einbeziehung der Nutzer und in de Verdichtung der Nutzungen in räumlicher und zeitlicher Hinsicht, abgestimmt auf die Energieeffizienz des Gebäudebestandes.

Gute Ansätze fanden wir beim Thema Flächenmanagement für Verwaltungsgebäude im operativen Bereich, dem Raummanagement. Die vorhandene Datentransparenz ermöglicht ein effektives Raummanagement mit dem Ziel der optimalen Belegung des vorhandenen Raumbestandes. Die strategische Vorgehensweise, die die Effizienz des vorhandenen Gebäudebestandes auswertet und daraus abgeleitet langfristige Maßnahmenpläne zu Optimierung des Gebäudeportfolios erstellt, ist dagegen deutlich ausbaufähig.

Ein weiteres Hauptaugenmerk sollte auf die flächenintensiven Schulen gelegt werden. Wegen der widersprüchlichen Grunddaten war es uns nicht möglich inhaltliche Aussagen zu möglichen Flächenbedarfen oder -überhängen zu treffen. Hier empfehlen wir der Stadt Köln im Nachgang zu unseren Betrachtungen, auf Basis der noch zu verifizierenden Flächen, detaillierte Kennzahlen zu entwerfen, die die Beurteilung derzeitiger oder zukünftiger Flächenveränderungen unterstützen.

Die von uns aufgezeigten Aufgaben können nicht von einer Organisationseinheit alleine gelöst werden. Vielmehr bedarf es eines Zusammenspiels aller beteiligten Organisationseinheiten unter Federführung des Verwaltungsvorstandes und ggf. der Einbeziehung politischer Beschlussgremien.

Bauleistungen

Vorbemerkung

Inhalt, Ziel und Methodik der Prüfung

Inhalt

Das Prüfgebiet Bauleistungen umfasst eine Betrachtung

- der allgemeinen Korruptionsprävention und der Organisation des Vergabewesens,
- des Nachtragswesens und
- des Bauinvestitionscontrollings.

Ziel

Bei der Betrachtung dieser Prüffelder stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Mitarbeiter im Vordergrund. Unsere Fragebögen zeigen über den Erfüllungsgrad das Erreichen optimaler Organisationsstrukturen auf.

Methodik

Diese Prüfungen werden auf der Grundlage eines einheitlichen Fragenkatalogs mit bestimmten Gewichtungen der einzelnen Antworten durchgeführt und werden einem interkommunalen Vergleich unterzogen. Diesem Vergleich liegen die Ergebnisse aus den 23 kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens zu Grunde. Das für alle kreisfreien Städte zu erreichende Ziel ist die Beantwortung aller Fragen mit „ja", also ein 100-prozentiger Erfüllungsgrad.

Korruptionsprävention und Vergabewesens

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens

Allgemein

Korruption ist sicherlich ein Handeln, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell den größten Schaden zufügt. Der Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit wirkt so nachhaltig, dass er auch durch Ahndung, Bestrafung und anschließender Verfahrensänderung in den korrumpierten Bereichen kaum wieder rückgängig gemacht werden kann. Der Vermeidung von Korruption ist daher Vorzug vor der Ahndung zu geben.

Da das Vergabewesen einer der korruptionsanfälligsten Bereiche ist, sollte hier eine möglichst genaue Regelung der Verfahrensabläufe erfolgen, die strikte Trennung von Ausführung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen sowie die genaue Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG).

Darstellung der Ist-Situation

Die Ist-Situation zum Zeitpunkt der Prüfung wird anhand des folgenden Fragebogens dargestellt.

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens				
		J/N	Punkte	Gewichtung
Allgemeine Verwaltung				
1	Gibt es eine Dienstanweisung Korruptionsprävention?	J	1,5	1,5
2	Werden Schulungen zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt?	J	1,5	1,5
3	Gibt es eine interne Vorgehensweise für den Verdachtsfall?	J	1,5	1,5
4	Sind die Tochterunternehmen in die Korruptionsprävention einbezogen?	N	0,0	1,5
5	Ist die Politik in die Korruptionsprävention einbezogen?	J	1,5	1,5
6	Ist eine Schwachstellenanalyse betrieben worden?	J	3,0	3,0
7	Sind die Bediensteten über Schwachstellen befragt worden?	J	3,0	3,0
	Bestehen Regelungen für			
8	•die Annahme von Vergünstigungen?	J	1,5	1,5
9	•die Bedingungen von Sponsoring?	J	1,5	1,5
10	•die Rotation von Mitarbeitern in gefährdeten Bereichen (§ 21 KorruptionsbG)?	J	1,5	1,5
11	•die Anfrage an die Informationsstelle (§ 8 KorruptionsbG)?	J	1,5	1,5
12	•die Anzeigepflicht für die Vergabe auf Aufträgen und Vermögensveräußerungen (§ 16 KorruptionsbG)?	J	1,5	1,5
13	•die Überwachung der Veröffentlichungspflicht (§ 17 KorruptionsbG)?	J	1,5	1,5
14	•die Überwachung von Nebentätigkeiten (§ 18 KorruptionsbG)?	J	1,5	1,5
Zwischensumme			**22,5**	**94 %**
Organisation des Vergabewesens				
Vergabestelle				
15	Ist eine zentrale Vergabestelle vorhanden bzw. ist die Vergabe zentral organisiert?	J	5,0	5,0
16	Erfolgt der Vergabevorschlag bzw. die Vergabeentscheidung von der Planung und Ausführung getrennt?	J	4,0	4,0
17	Gibt es eine Vergabedatenbank?	J	4,0	4,0
18	Wenn ja, wird sie nach Korruptionsaspekten ausgewertet?	J	3,0	3,0
19	Wird eine Bieterdatenbank geführt und auch entsprechend gepflegt?	J	1,0	1,0
20	Ist **eine** zentrale Submissionsstelle für die gesamte Verwaltung vorhanden?	J	4,0	4,0
	Wenn ja, wo ist sie angesiedelt (Amt/Fachbereich)? In der Bauverwaltung			
21	Wenn nein, sind andere Regelungen vorhanden?			1,0
Interne Dienstanweisungen zur Vergabe von Bauleistungen				
22	Ist eine Dienstanweisung/Vergabeordnung vorhanden?	J	1,0	1,0
23	Wenn ja, entsprechen diese Regelungen den rechtlichen Bestimmungen und erlauben sie wirtschaftliches Handeln?	J	1,5	1,5

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens				
		J/N	Punkte	Gewichtung
	Bestehen Regelungen bezüglich:			
24	• Festlegung/Änderung des Bieterkreises bei nicht öffentlichen Verfahren?	J	1,5	1,5
25	• Auswahl der Bieter nicht ausschließlich innerhalb des Fachbereichs?	J	1,5	1,5
26	• Zusammenstellung Angebotsunterlagen u. Versand an die Bieter außerhalb des Fachbereichs?	J	1,5	1,5
27	• Sammeln und Verwahrung der eingegangen Angebote außerhalb des Fachbereichs?	J	1,0	1,0
28	• Rechnerische Prüfung der Angebote außerhalb des Fachbereiches?	J	1,5	1,5
29	• Erstellung der Preisspiegel außerhalb des Fachbereiches?	J	1,5	1,5
30	• Einhaltung des Vieraugenprinzips bei Vergabe von Aufträgen (§ 20 KorruptionsbG)?	J	3,0	3,0
31	• Schriftlichen Beauftragung von Nachträgen?	J	1,5	1,5
32	Bis zu welcher Auftragshöhe kann freihändig vergeben werden (VOB)?		5.000	Euro
33	Bis zu welcher Auftragshöhe kann beschränkt ausgeschrieben werden (VOB)?		300.000 Tiefbau 150.000 Rohbau 75.000	Euro
34	Ab welcher Höhe werden die Aufträge durch politische Ausschüsse erteilt?		Siehe Erläuterung	Euro
Zwischensumme			**36,5**	**100 %**
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**59,0**
Optimaler Wert				**60,5**
Ergebnis				**98%**

Zur Information hier die Klassierung über die Verteilung des Erfüllungsgrads „Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens", den die kreisfreien Städte in NRW erreichen.

Erfüllungsgrad " Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens " in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
0 - 25	26 - 50	51 – 75	76 - 100
0	1	13	9

Analyse

Frage 4 (Sind die Tochterunternehmen in die Korruptionsprävention einbezogen?)

Auch die Tochterunternehmen sollten unbedingt in die Korruptionsprävention mit einbezogen werden, da hier viele Aufgaben der Stadtverwaltung wahrgenommen werden.

Frage 34 (Ab welcher Höhe werden die Aufträge durch politische Ausschüsse erteilt?)

Die Höhe der Auftragserteilung durch die verschiedenen Fachausschüsse ist in der Stadt Köln durch die Zuständigkeitsordnungen geregelt.

> **Feststellung**
>
> Die Stadt Köln erreicht im Erfüllungsgrad Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens mit 98 Prozent den interkommunalen Höchstwert. Die Korruptionsprävention und das Vergabewesen entsprechen damit fast der Idealstruktur.

Nachtragswesen

Organisation des Nachtragswesens

Allgemein

Mit einem Nachtrag – sowohl bei zusätzlichen als auch bei geänderten Leistungen – wird diese Leistung mit einem Preis beauftragt, der sich nicht unter dem Einfluss des freien Marktes gebildet hat. Es ist also nicht das Minimalprinzip des günstigsten Bieters gegeben. Aus diesem Grund sollte das Nachtragswesen gewissen Regeln unterliegen.

Darstellung der Ist-Situation

Nachtragswesen				
		J/N	Punkte	Gewichtung
Organisation				
1	Bestehen feste Regelungen zur Behandlung von Nachträgen (Dienstanweisungen etc.)?	J	4	4
2	Werden standardisierte Bearbeitungsbögen für die Nachträge benutzt?	J	2	2
3	Werden die Mitarbeiter ausreichend geschult?	J	3	3
4	Werden die Gründe für die Nachtragsleistungen zentral erfasst, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren?	N	0	3
5	Gibt es eine Auswertung der Mengenabweichungen von ausgeschriebenen zu abgerechneten Positionsmassen?	J	2	2
Zwischensumme			**11**	**79 %**
Finanzcontrolling				
6	Werden die Nachtragsaufträge beim Baukostencontrolling berücksichtigt?	J	3	3
7	Gibt es eine Auswertung der Höhe der Nachträge (z. B. x Prozent des Jahresumsatzes)?	N	0	2
8	Wie hoch ist der Anteil der Nachtragsaufträge an den Gesamtaufträgen?			
Zwischensumme			**3**	**60 %**
Korruption				
9	Wird das Vier-Augen-Prinzip bei der Vergabe von Nachträgen eingehalten?	J	5	5
10	Werden die Nachträge (ab einer bestimmten Höhe) der örtlichen Rechnungsprüfung zur Prüfung vorgelegt?	J	4	4
11	Werden alle Nachträge gesondert in Rechnungen ausgewiesen (keine a-Positionen)? Wenn nein, ab welcher Höhe?	J	3	3
12	Gibt es feste Regelungen zur Dokumentation von Nachträgen?	J	4	4
13	Werden die Nachtragsverhandlungen dokumentiert?	J	4	4
Zwischensumme			**20**	**100 %**
Rechtmäßigkeit				
14	Werden die Nachträge explizit preislich geprüft?	J	5	5
15	Gibt es einen Mittelpreisspeicher?	J	1	1
16	Werden die Nachträge sachlich begründet?	J	3	3
Zwischensumme			**9**	**100 %**
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**43**
Optimaler Wert				**48**
Ergebnis				**90%**

Die Klassierung des Erfüllungsgrades „Organisation des Nachtragswesens" zeigt die Verteilung der Ergebnisse aller 23 kreisfreier Städte.

Erfüllungsgrad " Organisation des Nachtragswesens " in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
0 - 25	26 - 50	51 – 75	76 - 100
0	1	5	17

Analyse

Frage 4 (Werden die Gründe für die Nachtragsleistungen zentral erfasst, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren?)

Die Nachträge sollten ämterweit zentral erfasst und ausgewertet werden, z. B. nach den Aspekten:

- Vertragsrechtliche Begründung (VOB § 2 Nr. 3, Nr. 5, Nr. 6 oder § 8),
- Höhe des Nachtrags absolut und prozentual bezogen auf die Auftragssumme,
- Ursache des Nachtrags (z. B. unbekannte Boden- oder Unterbauverhältnisse, nachträgliche Planungsänderung, unvollständige Leistungsbeschreibung, VOB-widriger Vertragstext),
- Grad der Vermeidbarkeit (unvermeidbar, Beispiel: Fund von Kampfmitteln; bis hochgradig vermeidbar, Beispiel: gleichartiger Planungsfehler bei mehreren Baumaßnahmen),

Auf diese Weise kann der Erkenntnisgewinn für die Optimierung zukünftiger Planungen und Leistungsbeschreibungen genutzt werden.

Fragen 7 und 8 (Gibt es eine Auswertung der Höhe der Nachträge (z. B. x Prozent des Jahresumsatzes)? Wie hoch ist der Anteil der Nachtragsaufträge an den Gesamtaufträgen?)

Eine Auswertung der Nachträge im Verhältnis zur Auftragssumme sollte unbedingt erfolgen, damit jederzeit der finanzielle Stand der Maßnahme kontrolliert werden kann. Auch sollten verschiedene Auswertungen Auskunft über Nachtragshäufigkeiten bei den einzelnen Fachingenieuren geben um z. B. strukturelle Fehler in der Ausschreibung aufzuzeigen.

Feststellung

Der Erfüllungsgrad von 90 Prozent zeigt, dass das Nachtragswesen der Stadt Köln bereits sehr gut aufgestellt ist und nur noch geringe Optimierungsmöglichkeiten zeigt.

Bauinvestitionscontrolling

Organisation des Bauinvestitionscontrollings

Allgemein

Die Berichte der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder bringen jedes Jahr zahlreiche Fälle von Fehlleitungen öffentlicher Mittel in Milliardenhöhe in den Mittelpunkt des gesellschaftlichen Interesses. Vielfach handelt es sich hierbei auch um Verstöße gegen das Haushaltsrecht bei der Bewirtschaftung öffentlicher Mittel.

Die Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ergibt sich aus Gesetzen, Verwaltungsvorschriften und Einzelweisungen. Von den Gesetzen seien hier nur einige wichtige genannt: Das Haushaltsgrundsätzegesetz, die Bundeshaushaltsordnung, die Landeshaushalts-, Kreis- und Gemeindeordnungen. Im Bereich der Bauleistungen und Beschaffungen sind es als wichtiges Instrument die VOB und VOL.

Die Aufgabenwahrnehmung, Vermögensinteressen der öffentlichen Hand zu vertreten und das Vermögen selbst vor jeglichen Vermögensschäden zu bewahren, macht es notwendig, alle im Zuge von Bauinvestitionen notwendigen Entscheidungen entsprechend abzusichern.

Durch ein Bauinvestitionscontrolling gilt es im Wesentlichen, Ausgaben im Bausektor, die unnötig wären, zu vermeiden und einem möglichen Vorwurf der „Verschwendung öffentlicher Mittel" wirksam zu entkräften sowie hohe Baukostenüberschreitungen auszuschließen.

Erfahrungen aus anderen Kommunen haben gezeigt, dass ein Bauinvestitions-(Kosten)-controlling max. ein Prozent der Investitionskosten beträgt, jedoch mindestens zehn Prozent Finanzmittel sparen kann. (Quelle: KGSt-Bericht Nr. 12/1985)

Darstellung der Ist-Situation

Für das Jahr 2006 wurden im Verwaltungshaushalt der Stadt Köln innerhalb der Gruppierungen 50 (Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen) sowie 51 (Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens) insgesamt 44,7 Mio. Euro verausgabt.

Im Vermögenshaushalt wurden unter dessen in den Gruppierungen 94, 95 und 96 (Ausgaben für Bauinvestitionen) für das Jahr 2006 insgesamt 91,7 Mio. Euro nachgewiesen.

In der Gesamtbetrachtung ergibt sich somit für das Jahr 2006 ein Volumen in Höhe von 136,4 Mio**.** Euro.

Die Betrachtung, ob und in wie weit solche Ausgaben gegebenenfalls einem speziellen Steuerungsinstrument unterliegen, haben analog der nachfolgenden Fragestellungen zu einer entsprechenden Bewertung geführt.

Organisation des Bauinvestitionscontrollings					
		J/N	**Punkte**	**Skalierung**	**Gewichtung**
Organisation / Aufgaben					
1	Besteht eine eigenständige Organisationseinheit zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen?	**J**	9	**3**	3,0
2	Gibt es eine Dienstanweisung zum Thema Bauinvestitionscontrolling?	**J**	4	**2**	2,0
Zwischensumme					**65 %**
Verantwortung / Entscheidungskompetenz					
3	Werden übergreifende Organisationseinheiten im Vorfeld von Bauinvestitionsmaßnahmen an der Entscheidungsfindung beteiligt?	**J**	9	**3**	3,0
4	Wird eine Investition/Maßnahme vom Votum einer Entscheidung abhängig gemacht, die von mehreren fachverantwortlichen Personen getroffenen wurde?	**J**	12	**4**	3,0
5	Wird der gesamte Projektablauf begleitet?	**J**	4	**2**	2,0
Zwischensumme					**78%**
Interne Steuerung von Bauinvestitionen					
6	Bestehen Anforderungen an den Umfang einer Entscheidungsgrundlage für die Freigabe einer Bauinvestition?	**J**	6	**3**	3,0
7	Besteht ein Projektsteuerungssystem?	**J**	9	**3**	3,0
8	Besteht eine Dokumentationspflicht betreffend der Abwicklung von Baumaßnahmen?	**J**	9	**3**	3,0

Organisation des Bauinvestitionscontrollings					
		J/N	Punk-te	Skalierung	Gewichtung
9	Gibt es ein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich?	J	2	1	2,0
Zwischensumme					**66 %**
Gesamtergebnis					
Ermittelter Wert					**67**
Optimaler Wert					**96**
Ergebnis					**70%**

Ein Benchmark beim Erfüllungsgrad „Organisation des Bauinvestitions-controlling" kann nur bei 100 Prozent liegen. Hier die Verteilung der Ergebnisse in den kreisfreien Städten entsprechend der Klassierung.

Erfüllungsgrad " Organisation des Bauinvestitionscontrollings "			
Ergebnisse in Klassen			
0 - 25	26 - 50	51 – 75	76 - 100
1	8	7	6

Es liegen nur Daten aus 22 Städten vor.

Analyse

Frage 1 (Besteht eine eigenständige Organisationseinheit zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen?)

Innerhalb der Verwaltungsstrukturen der Stadtverwaltung Köln ist das Bauinvestitionscontrolling (BIC) in der Kämmerei angesiedelt.

Frage 2 (Gibt es eine Dienstanweisung zum Thema Bauinvestitionscontrolling?)

Es bestehen ansatzweise Aussagen innerhalb verschiedener städtischer Dienstanweisungen zum Thema des Umganges mit Bauinvestitionen. Grundsätzlich bestehen darüber hinaus die gesetzlichen Vorgaben zum wirtschaftlichen Handeln. Die Dienstanweisung, nach der das BIC arbeitet, bezieht sich nur auf die Phasen bis zum Baubeschluss, weitere Anweisungen werden in den einzelnen Fachämtern zurzeit erarbeitet, um dort die Investitionen im Rahmen der Budgetverantwortung zu regeln.

Größere Bauvorhaben durchlaufen folgende Projektphasen, auf die eine einheitliche Dienstanweisung u. a. eingehen sollte:

- Bedarfsableitung,
- Projektdefinition,
- Vorentwurfsphase und Entwurfsphase,
- Ausführungsvorbereitung und Ausführungsphase,
- Erfolgskontrolle.

Weitere Bestandteile der Dienstanweisung zum BIC sollten u.a. sein:

- Begriffsbestimmungen,
- Definition der Ziele, Aufgaben und Zuständigkeiten,
- Definition der notwendigen Kompetenzen.

Frage 5 (Wird der gesamte Projektablauf begleitet?)

Wie bereits bei der Beantwortung der Frage zwei dargestellt, durchlaufen einzelne Investitionsprojekte mehrere Phasen, angefangen bei der Vorentscheidung zur Anmeldung im Entwurf des Haushaltes bis hin zur Auswertung nach Fertigstellung und anschließender Kostenfeststellung.

Wichtig hierbei ist eine Organisationseinheit wie das Bauinvestitionscontrolling über den gesamten Verlauf zu beteiligen, um in jeder Einzelphase des Projektablaufes steuernd eingreifen zu können. Voraussetzung hierfür ist allerdings die Beteiligung einer solchen Kontroll- und Beratungsorganisation, bevor eine wichtige Phase erreicht bzw. durchlaufen wird.

Sichergestellt werden muss eine größtmögliche Flexibilität, die es den handelnden Personen erlaubt, selbst kurz vor dem „Spatenstich" ggfs. ein Projekt noch zu stoppen, sollten sich gravierende Änderungen ergeben haben, die eine Umsetzung als gefährdet oder unwirtschaftlich erscheinen lassen.

Fragen 7 (Besteht ein Projektsteuerungssystem?)

Projekte sind Vorhaben mit definierten Zielen. Zur Erreichung dieser Ziele ist ein Projektmanagement notwendig, welches die Projektleitung und die Projektsteuerung beinhaltet. Der Handlungsbereich der Projektsteuerung definiert sich über

- Organisation – Information – Koordination,
- Sicherstellung Qualität, Quantität,
- Terminsteuerung,
- Kostensteuerung.

Je umfangreicher die Bauvorhaben werden, desto anspruchsvoller wird das Projektmanagement. Ab einem bestimmten Volumen sind die Fachämter neben ihren regulären Aufgaben als Vertreter des Bauherrn mit dieser Aufgabe überfordert.

Die Stadt Köln führt eine Projektsteuerung im Rahmen des Controllings innerhalb der Fachämter.

Frage 8 (Besteht eine Dokumentationspflicht betreffend der Abwicklung von Baumaßnahmen?)

Das jeweilige Fachamt sollte in Abhängigkeit des jeweiligen Projektes verpflichtet werden, in regelmäßigen Abständen (z. B. monatlich oder je Quartal) über den Verlauf der Projektabwicklung zu berichten.

Hiermit wird die Möglichkeit eröffnet, je nach Risikoeinschätzung eines Projektes entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten.

Wesentlicher Aspekt dieser Dokumentation ist die Baukostensteuerung. Sie besteht aus den Aktivitäten der

- Baukostenplanung, die planungsbegleitend in verschiedenen Genauigkeitsstufen erarbeitet wird und der
- Baukostenüberwachung, die ausführungsbegleitend bis zur Feststellung der Gesamtkosten läuft.

Frage 9 (Gibt es ein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich?)

Unter dieser Fragestellung ist eine notwendige Erfolgskontrolle im Rahmen der Fertigstellung von Baumaßnahmen zu verstehen. Hierzu gehören folgende Einzelbestandteile:

- Objektbetreuung und Dokumentation definiert über die Leistungsphase der HOAI,
- Abnahmeergebnisse incl. der Überwachung und Beseitigung von Mängeln,
- Kostenfeststellung nach DIN 276,
- Dokumentation des Gesamtergebnisses in Form eines Soll-Ist Vergleiches,
- Dokumentation der Revisionsunterlagen,
- Kritische Würdigung des Zielerreichungsgrades.

Fazit

Fazit

Die Allgemeine Korruptionsprävention ist sehr gut aufgestellt mit kaum erkennbaren Optimierungspotenzialen.

Die Organisation des Vergabewesens entspricht unserer Idealvorstellung.

Das Nachtragswesen kann durch verschiedene zentrale Auswertungen noch verbessert werden.

Ein Bauinvestitionscontrolling ist in der Kämmerei eingerichtet und noch in einigen Punkten zu verbessern. Einige der Finanzsteuerungselemente sind in der Stadt Köln in den Fachämtern angesiedelt, da hier die Budgetverantwortung liegt.

Infrastruktur

Vorbemerkungen

Inhalt, Ziel und Methodik der Prüfung

Inhalt

Im Prüfgebiet „kommunale Infrastruktur“ beschränken wir uns auf folgende Bereiche:

- die Erfassung und Analyse des Leistungsspektrums der Verkehrsflächen- und Grünflächenunterhaltung,
- die aufbau- und ablauforganisatorische Gestaltung innerhalb der Kommune,
- die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung in den Bereichen
    - Straßenunterhaltung,
    - Straßenbeleuchtung,
    - Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen.

Dabei bleiben kostenrechnende Einrichtungen (wie z. B. die Straßenreinigung, das Friedhofswesen und die Abwasserbeseitigung) unberücksichtigt.

Ziel

Ziel unserer Prüfung ist die Untersuchung und Bewertung der systematischen, nachhaltigen Steuerung sowie der effizienten und effektiven Aufgabenerledigung unter Berücksichtigung der gesamtstädtischen Finanzsituation, um Handlungsmöglichkeiten bzw. zukünftige Haushaltsrisiken aufzuzeigen.

Methodik

Die Organisation und Steuerung der betrachteten Aufgaben wird komprimiert mit den Kennzahlen „Erfüllungsgrad Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen“ sowie „Erfüllungsgrad Steuerung der Grünflächenunterhaltung“ bewertet. Die Kennzahlen zeigen auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation bei der Stadt Köln einer zeitgemäßen Steuerung dieser Aufgaben entspricht und inwieweit Handlungsbedarfe abzuleiten sind.

Beide Erfüllungsgrade beruhen auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis standardisierte Fragebögen bilden. Die jeweiligen Antworten werden in fünf Kategorien bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor versehen.

Die fünf Kategorien sind im Einzelnen:

0 nicht erfüllt

1 ansatzweise erfüllt

2 teilweise erfüllt

3 überwiegend erfüllt

4 vollständig erfüllt

Die Gewichtung erfolgt im Rahmen von Faktoren (eins bis drei) entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Unterhaltung.

Im Rahmen der Kennzahlenerhebung und –bewertung betrachten wir die oben dargestellten Aufgaben unabhängig von individuellen Organisationsformen. Da das kamerale Rechnungswesen noch das am weitesten verbreitete und somit auch führende System ist, werden von uns Daten der doppelten Buchführung auf kamerale Größen zurückgerechnet.

Zur Schaffung einer einheitlichen und vergleichbaren Datengrundlage berücksichtigen wir nur Ausgaben, die direkt dem jeweiligen Produkt bzw. der Aufgabe zugeordnet werden können. Dieser Systematik folgend berücksichtigen wir sämtliche der Unterhaltung zuzuordnenden Ausgaben unabhängig davon, ob diese im Verwaltungs- oder Vermögenshaushalt gebucht wurden. Die Ausgaben werden um Einnahmen aus Schadensersatzleistungen, Kostenerstattungen und Zuweisungen – soweit sie im direkten Zusammenhang zur Aufgabe stehen – bereinigt.

In den Ausgaben der Straßenunterhaltung und den Ausgaben der Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen sind auch die Personalausgaben der Verwaltungsmitarbeiter wie auch der manuell-technischen Mitarbeiter enthalten. Dabei konnten wir für den internen Zeitreihenvergleich ausschließlich auf die Ausgaben der Jahresrechnung zurückgreifen. Für das interkommunale Vergleichsjahr 2006 haben wir anhand der uns vorliegenden Personalliste eine mitarbeiterscharfe Zuordnung sowohl der Stellenanteile wie auch der Ausgaben vorgenommen.

Cluster und Benchmark

Zu dem im vorangestellten Berichtsteil „KIWI“ dargestellte sozioökonomische Cluster bestehen sowohl für die Straßenunterhaltung als auch für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen keine Korrelationen, so dass in diesem Teilbericht keine Bezüge dazu hergestellt werden.

Da im Bereich der Straßenunterhaltung keine Korrelationen zu möglichen Einflussgrößen nachgewiesen werden konnten, entfällt für diesen Bereich eine Clusterung.

Für die Unterhaltung der Verkehrsflächen- und anlagen wurde kein Benchmark benannt und kein Potenzial ausgewiesen. Wesentlich dafür ist, dass die Datenlage in den kreisfreien Städten häufig unzureichend ist, um differenzierte Analysen durchführen zu können. Verlässliche Feststellungen zum aktuellen Straßenzustand konnten überwiegend nicht getroffen werden. Aufgrund der vorgefundenen Datenlage ist es uns zur Zeit deshalb nicht möglich, eine individuelle und konkrete Aussage darüber zu treffen, wie viel Geldmittel eingesetzt werden müssen, um einen Quadratmeter Straße (abhängig von den jeweiligen Bauklassen und individuellen Belastungen) in der Substanz zu erhalten. Neben vielen Empfehlungen im Bericht, die sich auf eine optimierte Steuerung und eine effiziente Organisation dieses Bereiches beziehen, konnten wir feststellen, dass eine bedarfsgerechte Straßenunterhaltung überwiegend nicht stattfindet, da hierfür oftmals keine entscheidungserheblichen Daten bei den Städten vorliegen.

Neben der originären Straßenunterhaltung betrachten wir auch die Straßenbeleuchtung. Hier definieren wir den Benchmark – ebenfalls ohne eine Clusterung – als Bestwert (Minimalwert) bei der Kennzahl „Energieausgaben je Leuchtpunkt“.

Für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen haben wir für die Kennzahl „Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je ha“ den Benchmark anhand des Bestwertes (Minimalwert) der Städte definiert. Da die Ausgabenhöhe in keiner Korrelation zu möglichen Einflussfaktoren steht, kann auch hier auf eine Clusterung verzichtet werden.

Aufgrund der teilweise unzureichenden Datenlage konnten nicht in allen von uns geprüften Städten Daten zu einzelnen Themenbereichen zur Verfügung gestellt werden. Dies hat zur Folge, dass in den interkommunalen Vergleichen nicht immer alle 23 kreisfreien Städte einbezogen werden konnten und entsprechend in den Tabellen zur Klassierung enthalten sind.

Kennzahlen

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) werden die Kennzahlen

- Ausgaben für die Straßenunterhaltung je Einwohner,
- Ausgaben für die Straßenunterhaltung je Quadratmeter (m²) Straßenfläche,
- Ausgaben für die Grün- und Parkpflege je Einwohner,
- Ausgaben für die Grün- und Parkpflege je Hektar (ha) Grünfläche

unter Hinzuziehung weiterer Kennzahlen analysiert und bewertet.

Verkehrsflächen und –anlagen

Organisation und Steuerung

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen"				
	J/N	Punktwert	Skalierung	Gewichtung
Steuerung und Organisation				
Werden die Aufgaben im Bereich der Verkehrsflächen und -anlagen differenziert dargestellt?	J	9	3	3
Wird der Ressourcenverbrauch für die einzelnen Leistungen differenziert und vollständig dargestellt?	N	0	0	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	J	6	2	3
Ist die Ressourcenverantwortung eindeutig geregelt?	J	6	3	2
Besteht ein Kontraktmanagement/Zielvereinbarung mit der Verwaltungsführung?	J	3	1	3
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen gesetzt und dokumentiert?	J	6	2	3
Sind im Sinne von Zielvorgaben Standards für die Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen definiert?	J	8	4	2
Besteht ein Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen?	J	12	4	3
Ist das Berichtswesen outputorientiert?	J	6	3	2
Zwischensumme				**61 %**
Wirtschaftlichkeit				
Sind die Verkehrsflächen und -anlagen vollständig erfasst?	J	4	4	1
Sind die Verkehrsflächen und -anlagen vollständig bewertet?	J	8	4	2
Sind wesentliche Informationen zu den Verkehrsflächen und -anlagen hinsichtlich des zukünftigen Unterhaltungsaufwandes erhoben?	J	6	2	3
Wird die Unterhaltung systematisch geplant, durchgeführt und dokumentiert?	J	9	3	3
Liegt ein Produktplan vor?	J	4	4	1
Ist eine Kosten- und Leistungsrechnung implementiert?	J	3	1	3
Werden Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit erhoben?	N	0	0	2
Werden Folgekostenbetrachtungen angestellt?	J	3	1	3
Werden die Leistungen der Unterhaltung einem Wettbewerb mit privaten Anbietern ausgesetzt?	J	8	4	2
Zwischensumme				**56 %**

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen"				
	J/N	Punkt-wert	Skalie-rung	Gewich-tung
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**101**
Optimalwert				**172**
Erfüllungsgrad				**59 %**

Da bei dieser Kennzahl der Zielwert sachgemäß nur bei 100 Prozent liegen kann, ist ein interkommunaler Vergleich wenig zielführend. Gleichwohl stellen wir aus statistischen Gründen nachfolgend die Klassierung dar.

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen" in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
0 – 25	26 – 50	51 – 75	76 – 100
2	0	15	6

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

Die Stadt Köln erreicht mit 59 Prozent einen durchschnittlichen Wert, der aufzeigt, dass bereits einige betriebswirtschaftliche Instrumente implementiert sind, jedoch noch Optimierungsbedarf besteht. Positiv konnten wir folgendes feststellen:

- Die Unterhaltung der Verkehrsflächen und –anlagen ist, auch im operativen Bereich, im Amt für Straßen und Verkehrstechnik angesiedelt. Die Unterhaltung der Brücken ist im Amt für Brücken- und Straßenbahnbau separat organisiert.

- Einige Vorraussetzungen für strategische und betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente sind vorhanden.

- Das Planerhandbuch gibt eine genaue Definition bestimmter Standards der Stadt Köln in der Unterhaltung, aber auch im Neubau von Verkehrsflächen vor.

- Die Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens „Straße“ wurde abgeschlossen und Produkte wurden gebildet.

- Vor zwei Jahren wurden alle Aufgaben des operativen Geschäftes einem Wirtschaftlichkeitsvergleich mit der freien Wirtschaft unterzogen und das Aufgabenspektrum diesem angepasst.

Optimierungsmöglichkeiten sehen wir noch in folgenden Bereichen:

- Implementierung einer Leistungsrechnung als Ergänzung der bestehenden Kostenrechnung zur differenzierten Darstellung des Ressourcenverbrauches bei einzelnen Leistungen;
- Auswerten dieser Leistungsrechnung durch Kennzahlen zur Betrachtung der Wirtschaftlichkeit bestimmter Aufgabengebiete;
- Erarbeitung strategischer Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung, aus denen innerhalb des Fachbereichs operative Ziele abgeleitet werden können;
- Ausweisen der wesentlichen Informationen zum künftigen Unterhaltungsaufwand im Rahmen des Straßenkatasters.
- Darstellung von Folgekosten z. B. bei bestimmten Arten der Straßenunterhaltung oder auch bei der Unterlassung von notwendigen Sanierungen.

Empfehlung

Zur Verbesserung der Steuerung im Bereich der Unterhaltung der Verkehrsflächen und –anlagen empfehlen wir der Stadt Köln:

- Einführen einer Kosten- und Leistungsrechnung.
- Auswertungen durch Kennzahlen.
- Erarbeitung von strategischen und operativen Zielen.
- Darstellung von Folgekosten.

Straßenunterhaltung

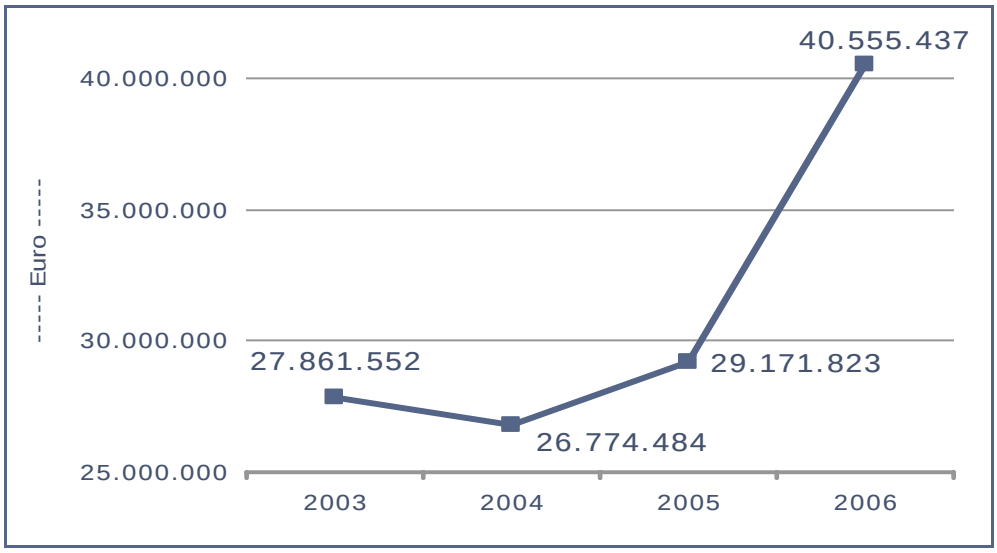
In unsere Betrachtung beziehen wir, mit Ausnahme der Wirtschaftswege, alle Straßen ein, die in der Baulast der Stadt stehen. Neben dem eigentlichen Straßennetz zählen auch die nachfolgenden Aufgaben (entsprechend der kameralen Zuordnungsvorschriften zum Abschnitt 63, 65 und 66) zur Straßenunterhaltung:

- Wege, Plätze,
- Streckenkontrollen,
- Straßenbegleitgrün,
- Beschilderung,
- Lichtzeichenanlagen,
- Brücken, Über- und Unterführungen,
- Fahrrad- und Gehwege.

Hinsichtlich der Einbeziehung von Einnahme- und Ausgabearten verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Methodik der Prüfung (siehe Seite 2 dieses Teilberichtes).

Intrakommunale Vergleiche

Entwicklung der Ausgaben im Zeitreihenvergleich



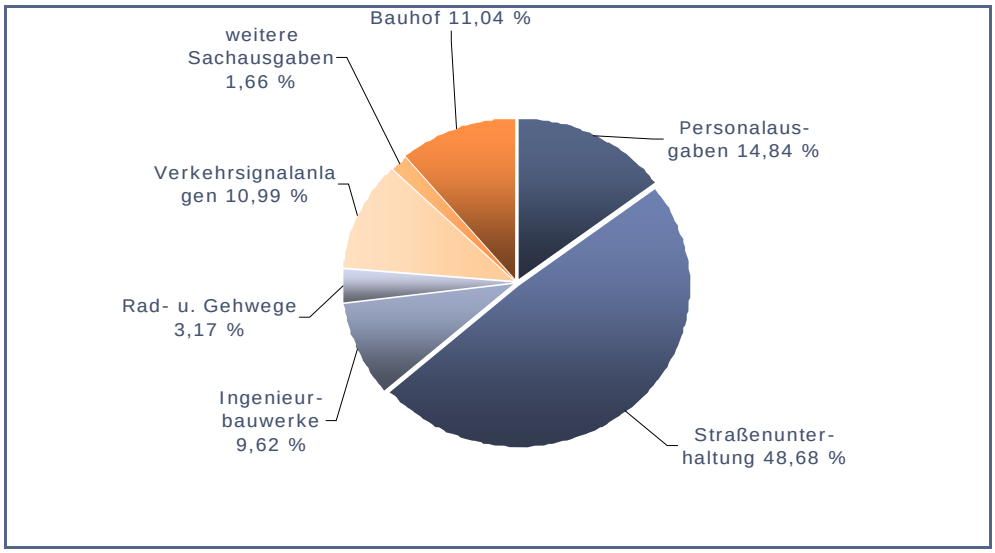
Der Anstieg der Ausgaben ist durch die Mittelaufstockung bei Brückensanierungen, einem Sonderprogramm zur Deckensanierung in 2006 von 12,5 Mio. und einer Mittelaufstockung von 12 Mio. für die nächsten Jahre zur Beseitigung des Sanierungsstaus entstanden.

Die von uns betrachteten Ausgaben der Straßenunterhaltung (ohne die gegengerechneten Einnahmen) setzen sich wie folgt zusammen:

Verteilung der Ausgaben für die Straßenunterhaltung				
Ausgabeart	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Personalausgaben				4.691.577*
Ausgaben Bauhof	3.824.045	3.243.088	2.590.444	3.490.159*
Unterhaltung Straßen, Wege, Plätze	4.606.196	2.603.261	5.376.706	15.387.638
Unterhaltung Brücken und Ingenieurbauten	1.496.326	1.391.863	1.519.648	3.040.756
Unterhaltung Verkehrssignalanlagen	4.054.172	4.436.956	4.035.415	3.475.200
Unterhaltung Fahrrad- und Gehwege	751.800	1.639.357	758.835	1.000.571
Summe Unterhaltungsausgaben	14.732.539	13.314.525	14.281.048	31.085.901
Weitere Sachausgaben	752.047	656.441	745.590	524.852
Gesamtausgaben	15.484.586	13.970.966	15.026.638	31.610.753

*Nur Personalausgaben für Unterhaltung in Abstimmung mit dem Fachamt, Ermittlung erfolgte nur für 2006 (vgl. hierzu Vorbemerkungen)

Aufteilung der Ausgabearten der Straßenunterhaltung 2006



Betrachtung ausgewählter Ausgabearten

Die Betrachtung einzelner Ausgabearten ist in der Stadt Köln nicht möglich, da bisher nur die Flächenangabe für das Gesamtprodukt Straße incl. Radweg, Fußweg und Straßenbegleitgrün vorliegt.

Ein interkommunaler Vergleich Unterhaltungsausgaben Brücken und Ingenieurbauwerke ist auf Grund der wenigen Vergleichwerte nicht repräsentativ.

Straßenzustand

Die Stadt Köln hat ihr Straßennetz erfasst und bewertet, eine Einteilung in Schadensklassen liegt jedoch noch nicht vor.

Die Vermögensbewertung erfolgt auf einem theoretischen Ansatz, praktische Stichproben sind in Arbeit. Es wird die Musterstraße gem. Klassierung mit einem Neuwert versehen und bekommt dann einen Faktor für Alter, Zustand und Abnutzung.

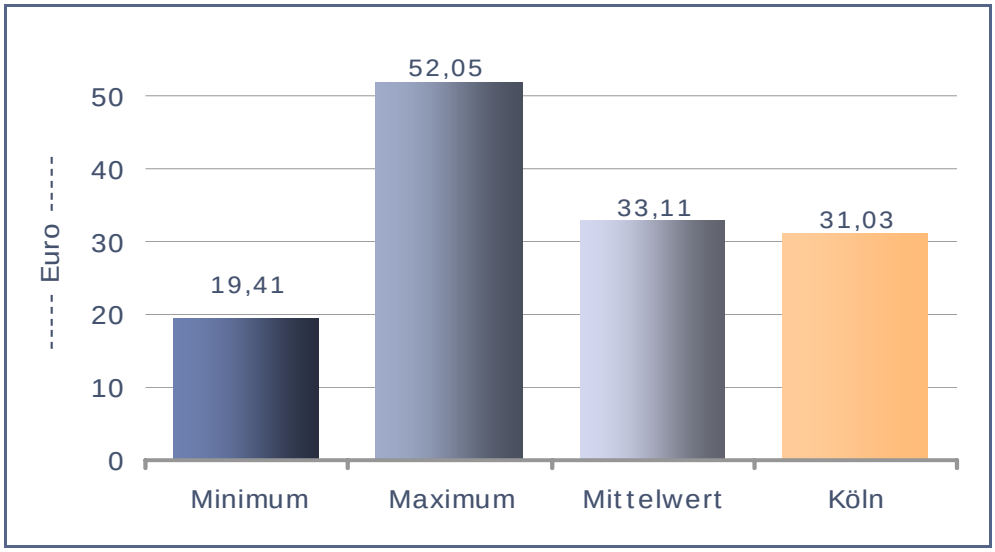
KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Straßenunterhaltung“

Die zunächst intrakommunal betrachteten Ausgaben der Straßenunterhaltung werden nachfolgend in den interkommunalen Vergleich gestellt. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Ausgabehöhe allein keinen Rückschluss auf eine wirtschaftliche Unterhaltung erlaubt. Vielmehr sind hier der Straßenzustand, die strategische Ausrichtung sowie die Steuerung der Unterhaltung mit in den Blick zu nehmen

Wir betrachten zunächst das Ausgabevolumen der Unterhaltungsausgaben, indem wir die Relation zum Einwohner darstellen. Anschließend beziehen wir die Darstellung auf die Fläche.

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben der Straßenunterhaltung je Einwohner (2006)



Um die Verteilung der Werte zu verdeutlichen, erfolgt eine Einteilung in Klassen.

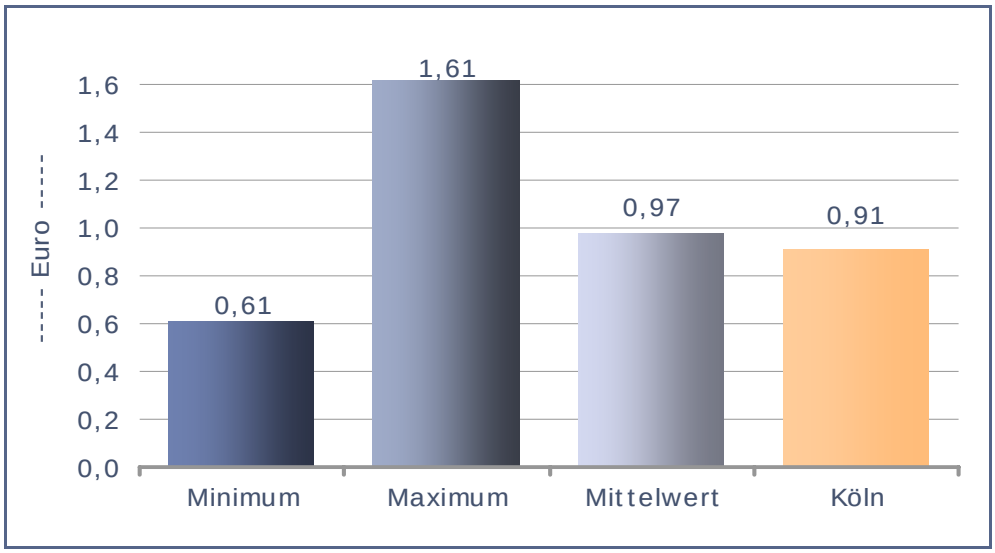
Klassierung

Ausgaben der Straßenunterhaltung in Euro je Einwohner			
Ergebnisse in Klassen			
< 22,00	22,01 – 30,00	30,01 – 38,00	> 38,00
1	5	12	5

Die Stadt Köln liegt mit 31,03 Euro Ausgaben der Straßenunterhaltung je Einwohner unter dem Durchschnitt. Die Einwohnerdichte ist mit 24,43 Einwohnern je Hektar überdurchschnittlich und stellt das Ergebnis der Belastung je Einwohner nachvollziehbar dar.

Da die einwohnerbezogene Betrachtung lediglich das Ausgabevolumen widerspiegelt und von nur sehr eingeschränkt steuerbaren strukturellen Rahmenbedingungen - insbesondere vom Verhältnis der Einwohnerzahl zur Größe der Verkehrsfläche – abhängig ist, erweitern wir den Vergleich um die flächenbezogene Betrachtung der Ausgaben.

Ausgaben der Straßenunterhaltung je m² Straßenfläche (2006)



Auch hier erfolgt zur besseren Orientierung eine Einteilung in Klassen.

Klassierung

Ausgaben der Straßenunterhaltung je m² Straßenfläche			
Ergebnisse in Klassen			
< 0,80 €	0,81 - 1,00 €	1,01 - 1,20 €	> 1,20 €
8	5	7	3

Die Stadt Köln wendet im Vergleichsjahr 2006 für die Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen 0,91 Euro je m² auf. Eine Aussage über den Zustand kann hiermit allein jedoch nicht getroffen werden. Dafür sind die Betrachtungen der weiterführenden Ergebnisse aus der Bewertung der Verkehrsflächen und –anlagen und die Einteilung in Schadensklassen notwendig.

Mit Hilfe des Straßenkatasters sollte der Fachbereich in der Lage sein, eine Verteilung des Straßenvermögens in verschiedene Zustandsklassen vorzunehmen. Auch sollten Auswertungen zu unterschiedlichen Straßenarten, den Häufigkeiten von Unterhaltungsmaßnahmen, den Kosten einzelner Straßenabschnitte usw. möglich gemacht werden. Dies würde eine Grundlage geschaffen, die eine betriebswirtschaftliche und systematisch gesteuerte Straßenunterhaltung möglich macht und dokumentiert.

Empfehlung

Um eine Zeitreihenbetrachtung zum Zustand des Straßenvermögens anstellen zu können, sollten verschiedene Zustandsklassen definiert und ausgewertet werden.

Bei der Analyse des Ausgabeverhaltens, des Straßenzustandes und der Steuerung der Straßenunterhaltung ergeben sich bei tiefergehenden Betrachtungen Anhaltspunkte zu einem effizienten Mitteleinsatz für die Stadt Köln und der Darstellung der Wertentwicklung des Anlagevermögens.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- In der Zeitreihenbetrachtung sind gestiegene Ausgaben für die Unterhaltung der Verkehrsflächen festzustellen. Es erfolgten Mittelaufstockungen für die Brückenunterhaltung und für Deckensanierungen der Fahrbahnen.
- Im interkommunalen Vergleich 2006 sind die Ausgaben für die Straßenunterhaltung unterdurchschnittlich, die Stadt Köln befindet sich hier in der zweiten Klassierung.
- Eine Verteilung der Straßenflächen auf Zustandsklassen liegt nicht vor, die Bewertung erfolgt nach einem theoretischen Ansatz.
- Als Instrument für eine strategisch geplante Bauunterhaltung sollte das Straßenkataster für Auswertungen erweitert werden.
- Die Straßenunterhaltung wird von den Mitarbeitern des Amtes für Straßen und Verkehrstechnik und die Brückenunterhaltung von Mitarbeitern des Amtes für Brücken und Stadtbahnbau durchgeführt.
- Die Steuerung der Unterhaltungsmaßnahmen wird auf der Grundlage von Prioritäten im Rahmen des zur Verfügung gestellten Budgets bedarfsorientiert durchgeführt.

- Eine Aussage zum Werterhalt des Straßenvermögens ist ohne Betrachtung der Wertentwicklung des Straßenvermögens in einer Zeitreihe nicht möglich.

- Die Stadt Köln befindet sich zurzeit in einer ausgeglichenen Haushaltssituation, die freie Spitze beträgt 137 Euro je Einwohner im Jahr 2006.

Handlungsempfehlungen

- Einführen einer Leistungsrechnung als Ergänzung zur vorhandenen Kostenrechnung zur Analyse relevanter Kostenarten, zur Kostentransparenz, Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzelner Aufgaben und für die Folgekostenbetrachtungen verschiedener Straßenunterhaltungsmodelle.

- Definieren strategischer Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung und Umsetzung dieser in operative Zielen für die Durchführung der Unterhaltungsmaßnahmen.

- Erweitern des vorhandenen Straßenkatasters um die Einteilung der Verkehrsflächen in verschiedene Zustandsklassen und Darstellen der Wertveränderungen in der Zeitreihe.

KIWI Bewertung

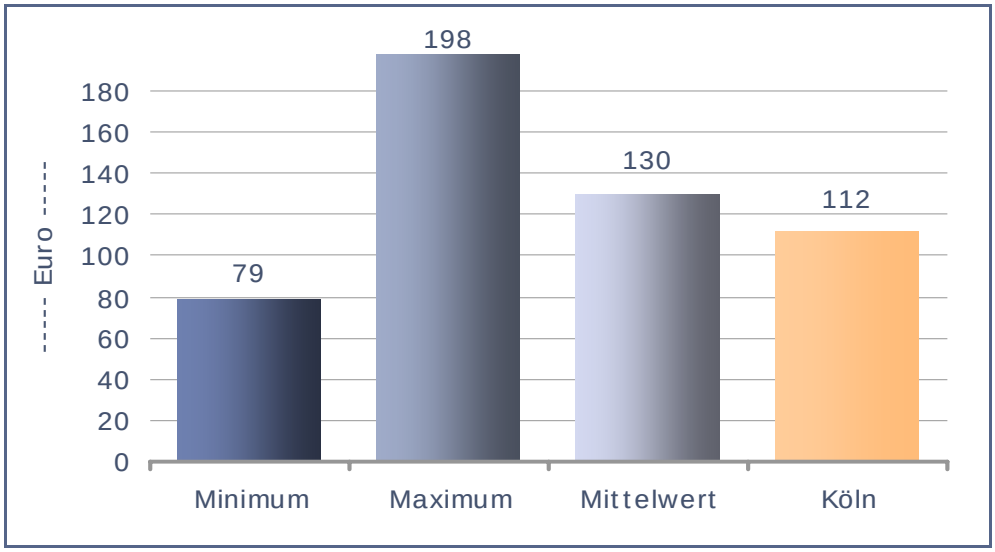
Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben der Straßenunterhaltung“ mit dem Index 3.

Ausgaben der Straßenbeleuchtung

Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachten wir die Straßenbeleuchtung. Dabei nehmen wir die Unterhaltungs- und Energieausgaben in den Blick. Da sich jedoch die Unterhaltungsausgaben im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich gestalten (z. B. durch Verkauf an örtliche Energieversorger), erfolgt die Benchmarkdefinition und Potenzialausweisung ausschließlich auf Basis der Energieausgaben je Leuchtpunkt.

Interkommunaler Vergleich

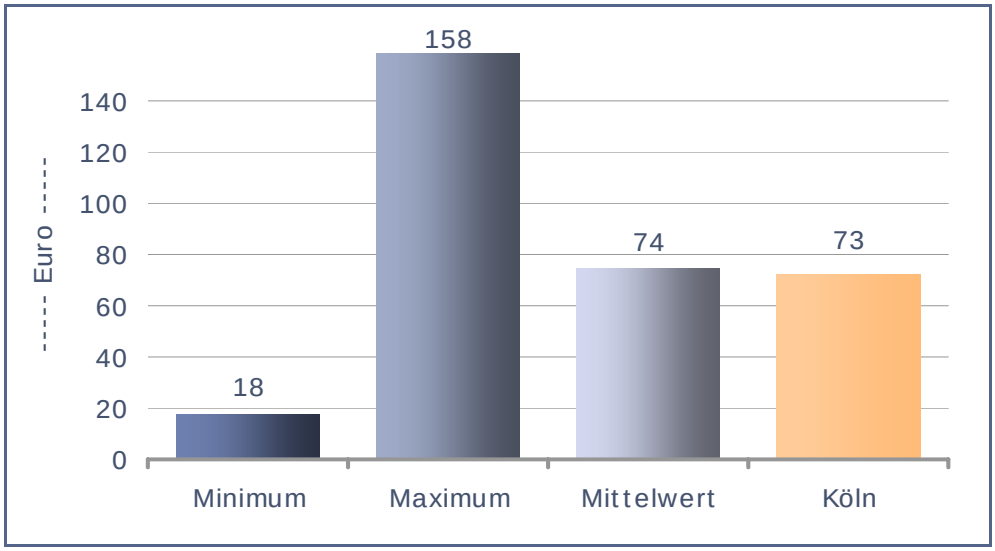
Ausgaben Straßenbeleuchtung je Leuchtpunkt (2006)



Es liegen Daten aus 21 kreisfreien Städten vor.

Die Gesamtausgaben je Leuchtpunkt sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Sie lassen sich unterteilen in die reinen Unterhaltungsausgaben und die Energiekosten. Hier erfolgt zunächst die Darstellung der Unterhaltungsausgaben je Leuchtpunkt.

Unterhaltungsausgaben je Leuchtpunkt (2006)

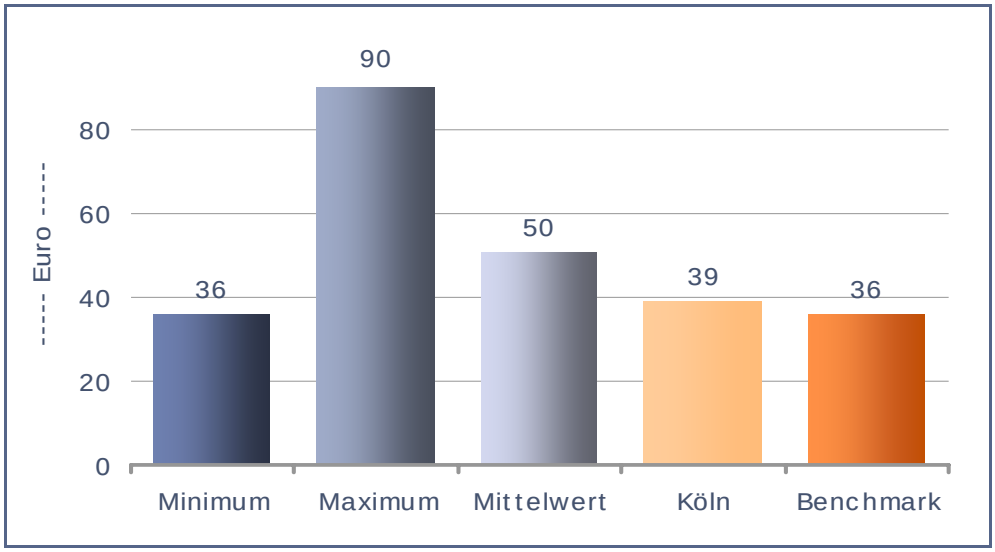


Es liegen Daten aus 19 kreisfreien Städten vor.

Bei der interkommunalen Betrachtung der Unterhaltungsausgaben positioniert sich die Stadt Köln am Durchschnitt. Dieser Wert spiegelt eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Unterhaltung der Straßenbeleuchtung wider, die der Haushaltssituation entspricht.

Der zweite Ausgabenwert, die Energiekosten je Leuchtpunkt, stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Energieausgaben je Leuchtpunkt (2006)



Um zu verdeutlichen, dass sich viele kreisfreie Städte bei den Energieausgaben in den unteren Klassen befinden, folgt die entsprechende Darstellung der Klassierung.

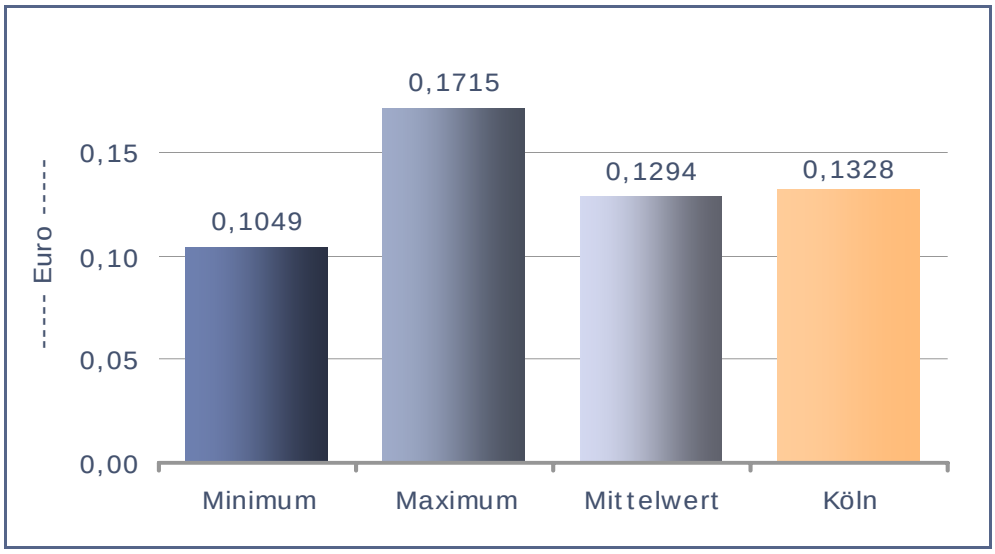
Energieausgaben in Euro je Leuchtpunkt			
Ergebnisse in Klassen			
< 40,00	40,01 - 60,00	60,01 - 80,00	> 80,00
5	10	3	1

Es liegen Daten aus 19 Städten vor.

Die Energieausgaben je Leuchtpunkt ergeben sich aus der Brenndauer, dem Stromverbrauch je Leuchtpunkt und dem Strompreis. Der Strompreis beträgt im Jahr 2006 in der Stadt Köln 0,1328 Euro je Kilowattstunde (kWh).

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Köln mit diesem Wert wie folgt:

Ausgaben je kWh Strom (2006)



Dass trotz des überdurchschnittlichen Strompreises die Energieausgaben nahe am Benchmark liegen, liegt an der konsequenten Senkung der Brenndauer und der Leuchtintensität. Auch die Verwendung energiesparender Leuchtmittel, dort wo es wirtschaftlich sinnvoll ist, führt zu diesem positiven Ergebnis.

Diese Bereiche sollten auch weiterhin einer konsequenten Betrachtung unterliegen, und es sollten alle Möglichkeiten zur Konsolidierung genutzt werden.

Eine weitere Möglichkeit zur Senkung der Energieausgaben je Leuchtpunkt ist mit Investitionen z.B. bei den Leuchtmitteln bzw. der Leuchtenart verbunden und würde sich negativ auf die Kennzahl Unterhaltungsausgaben auswirken.

Benchmark und Potenzialberechnung

Wir haben für den Teilbereich der Straßenbeleuchtung Handlungsfelder und –möglichkeiten aufgezeigt, die bei konsequenter Umsetzung zu geringeren Energieausgaben führen. Im Vergleich zum Benchmark leitet sich für die Stadt Köln folgendes Potenzial ab:

Quantifizierung Potenzial Energieausgaben je Leuchtpunkt (Basisjahr 2006)	
Bezeichnung	Wert
Energieausgaben	3.356.000 Euro
Anzahl Leuchtpunkte	86.039 Stück
Energieausgaben je Leuchtpunkt	39 Euro
Benchmark	36 Euro
Potenzial je Leuchtpunkt	**3 Euro**
Potenzial in Euro	**258.000 Euro**
Potenzial je Einwohner	**0,26 Euro**

Grünflächen

Organisation und Steuerung

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Grünflächen"				
	J/N	Punktwert	Skalierung	Gewichtung
Steuerung und Organisation				
Werden die Aufgaben im Bereich der Grünflächen differenziert dargestellt?	J	9	3	3
Wird der Ressourcenverbrauch für die einzelnen Leistungen differenziert und vollständig dargestellt?	J	4	2	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	J	9	3	3
Ist die Ressourcenverantwortung eindeutig geregelt?	J	8	4	2
Besteht ein Kontraktmanagement/ Zielvereinbarung mit der Verwaltungsführung?	J	9	3	3
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	J	9	3	3
Sind im Sinne von Zielvorgaben Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	J	4	2	2
Besteht ein Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen?	J	9	3	3
Ist das Berichtswesen outputorientiert?	J	6	3	2
Zwischensumme				**73 %**
Wirtschaftlichkeit				
Sind die Grünflächen vollständig erfasst?	J	4	4	1
Sind die Grünflächen vollständig bewertet?	J	8	4	2

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Grünflächen"				
	J/ N	Punkt-wert	Skalie-rung	Gewich-tung
Sind wesentliche Informationen zu den Grünflächen hinsichtlich des zukünftigen Unterhaltungsaufwandes erhoben?	J	3	1	3
Wird die Unterhaltung systematisch ge-plant, durchgeführt und dokumentiert?	J	6	2	3
Liegt ein Produktplan vor?	J	4	4	1
Ist eine Kosten- und Leistungsrechnung implementiert?	J	6	2	3
Werden Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit erhoben?	J	4	2	2
Werden die Leistungen der Unterhaltung einem Wettbewerb mit privaten Anbie-tern ausgesetzt?	N	0	0	2
Zwischensumme				**51 %**
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**102**
Optimalwert				**160**
Erfüllungsgrad				**64%**

Da bei dieser Kennzahl der Benchmark sachgemäß nur bei 100 Prozent liegen kann, ist ein interkommunaler Vergleich wenig zielführend. Gleichwohl stellen wir aus statistischen Gründen nachfolgend die Klassierung dar.

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Grünflächen" in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
0 – 25	26 – 50	51 – 75	76 – 100
0	5	10	8

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

Die Stadt Köln erreicht mit 64 Prozent einen durchschnittlichen Wert. Als besonders positiv haben wir festgestellt dass:

- die Aufgaben und die Ressourcenverantwortung genau dargestellt werden,
- Ziele zwar nicht schriftlich vorgegeben wurden, aber die Leitbilddiskussion weit vorgeschritten ist. Im Rahmen der Leistungsorientierten Bezahlung wurden Ziele definiert.

- Standards werden über Personalbemessung, Maschinenpark und Anzahl der festgelegten Pflegegänge vorgegeben.
- das Budget mit großer Eigenständigkeit verwaltet wird, es gibt SAP-Kostenstellen zur Überwachung und internes Controlling im Rahmen des Produkt-Budgets
- die Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens durchgeführt wurde,
- im Fachbereich Flächendaten und Leistungsdaten vorliegen.

Weiter können wir folgende Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen:

- Die systematische Darstellung des Ressourcenverbrauchs einzelner Leistungen sollte zur Kostentransparenz erfolgen.
- Es sollten Standards für die Unterhaltung der Grünflächen als Zielvorgaben definiert werden.
- Pflege und Unterhaltung der Grünflächen sollte im neuen Grünflächenkataster um eine Darstellung des zukünftigen Unterhaltungsaufwandes ergänzt werden.
- Um die Unterhaltung systematisch planen, durchführen und dokumentieren zu können, sollten Pflegepläne für alle Grünflächen erarbeitet werden.
- Die vorhandenen Flächen- und Leistungsdaten sollten in einer Kosten- und Leistungsrechnung zusammengefasst und durch die Erhebung von Kennzahlen zur ökonomischen Steuerung des Bereiches und dem Vergleich einzelner Aufgaben mit privaten Anbietern genutzt werden.

Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen

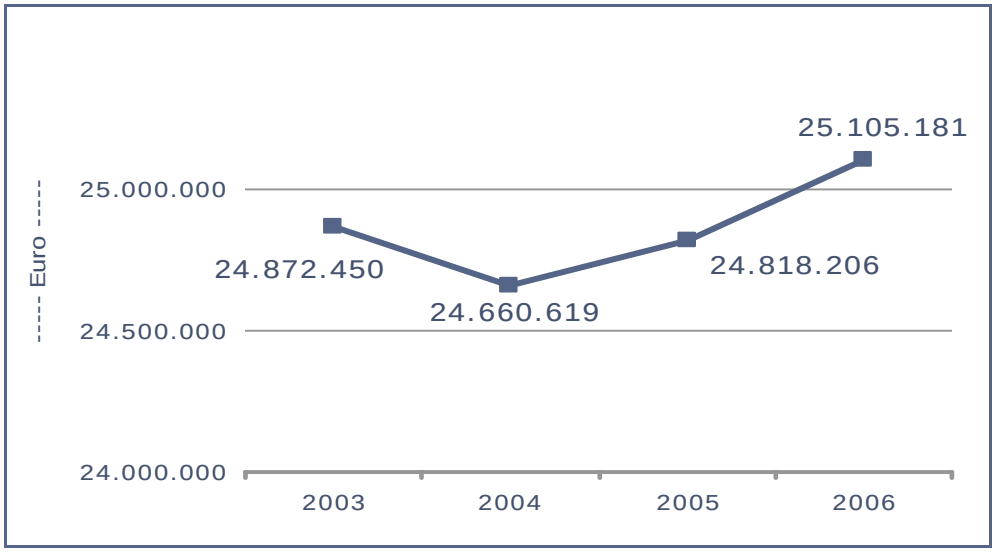
Im Rahmen der Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen betrachten wir:

- reine Park- und Gartenanlagen inklusive Kuranlagen
- öffentlicher Grünanteil der Friedhöfe

Hinsichtlich der Einbeziehung von Einnahme- und Ausgabearten verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Methodik der Prüfung (siehe Seite 2 dieses Teilberichtes).

Intrakommunaler Vergleich

Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen



Die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen in der Stadt Köln wird vom Amt für Landschaftspflege und Grünflächen durchgeführt. Auch die Mitarbeiter der Bauhöfe sind diesem Amt zugeordnet.

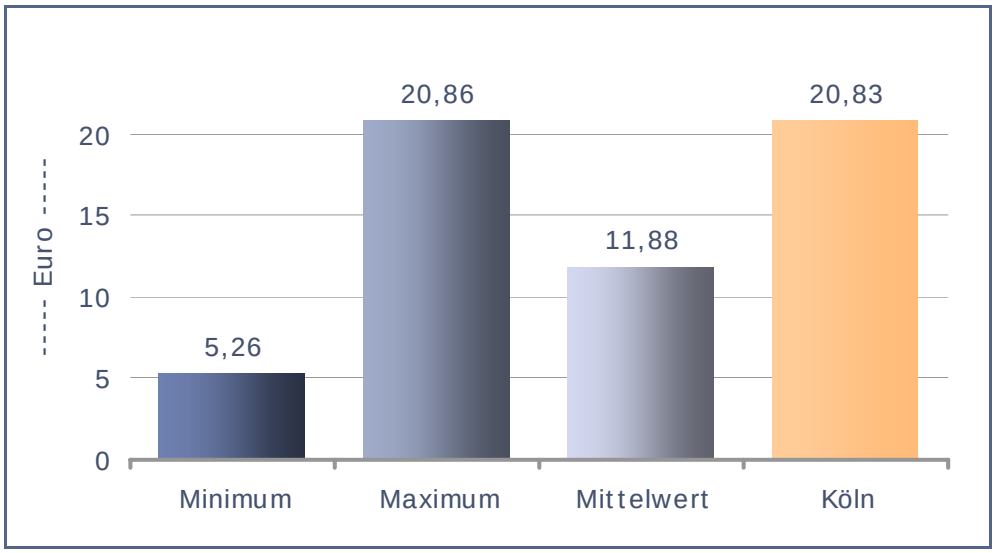
Die Ausgabensteigerung im Eckjahresvergleich 2003/2006 beträgt nur knapp 1 Prozent und stellt damit bei gleichzeitiger Personalausgabensteigerung eine Einsparung dar.

KIWI-Kennzahl „Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen“

Die Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen werden nachfolgend in den interkommunalen Vergleich gestellt. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Ausgabehöhe allein keinen Rückschluss auf eine wirtschaftliche Unterhaltung erlaubt. Vielmehr ist hier der Pflegestandard, die strategische Ausrichtung sowie die Steuerung der Unterhaltung mit in den Blick zu nehmen.

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je Einwohner (2006)



Die Darstellung der Unterhaltungsausgaben der Park- und Gartenanlagen je Einwohner in einer Klassierung zeigt die Verteilung auf die einzelnen Klassen.

Klassierung

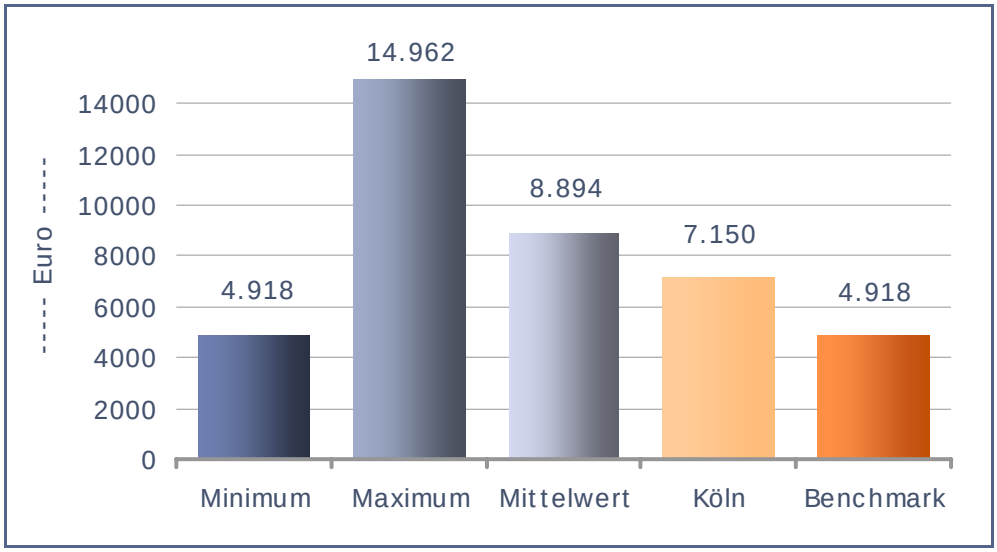
Ausgaben Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen in Euro je Einwohner			
Ergebnisse in Klassen			
< 8,00	8,01 - 12,00	12,01 - 16,00	> 16,00
5	6	7	4

Es liegen Daten aus 22 kreisfreien Städten vor.

Es ist zu erkennen, dass die Einwohner der Stadt Köln fast den Höchstwert für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen aufwenden müssen. Die zur Verfügung gestellten Flächen je Einwohner bilden mit 23,93 m² je Einwohner den Höchstwert ab. Hier ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Köln keinerlei Park- und Gartenanlagen aus dem Stadtvermögen ausgegliedert hat, wie das andere Städte zum Teil getan haben.

In der flächenbezogenen Betrachtung stellt sich der interkommunale Vergleich wie folgt dar:

Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je ha (2006)



Die Kennzahl Unterhaltungsausgaben der Park- und Gartenanlagen je Hektar, anhand derer auch die Analyse durchgeführt wird, zeigt unterdurchschnittliche Ausgaben im interkommunalen Vergleich.

Klassierung

Ausgaben Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen in Euro je ha			
Ergebnisse in Klassen			
< 6.000	6.001 - 10.000	10.001 - 14.000	> 14.000
3	11	6	2

Es liegen Daten aus 22 kreisfreien Städten vor.

Obwohl die Stadt Köln sich in der Flächenbetrachtung unter dem landesweiten Durchschnitt positioniert, liegt sie ca. 45 Prozent über dem Minimalwert, der den erreichbaren Benchmark bildet. Ursächlich hierfür ist der Pflegestandard, der in einigen Bereichen recht hoch ist.

Empfehlung

Wir regen an, die Konsolidierungspotenziale im Grünflächenbereich durch Standardreduzierungen zu ermitteln. Dabei sollten die Grünflächen einerseits nach ihren Kosten und andererseits nach ihrer öffentlichen Bedeutung bewertet werden. Der Standard der Flächen mit der geringsten öffentlichen Bedeutung und den höchsten Kosten kann am ehesten reduziert werden.

Benchmark und Potenziale

Bezüglich der Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen haben wir Handlungsfelder und –möglichkeiten aufgezeigt, die zu einer Reduzierung der Ausgaben führen werden. Hierbei haben wir auch die Strukturen der Stadt Köln hinsichtlich der insgesamt vorhandenen Grünflächen wie auch deren Bedeutung im Vergleich zu den eingesetzten finanziellen Ressourcen in den Blick genommen.

Im Vergleich zum Benchmark ergibt sich für die Stadt Köln folgendes Potenzial:

Quantifizierung Potenzial Unterhaltung Park- und Gartenanlagen (Basisjahr 2006)	
Bezeichnung	Wert
Ausgaben Unterhaltung Park- und Gartenanlagen	20.613.429 Euro
zu unterhaltende Flächen	2.883 ha
Ausgaben je ha	7.150 Euro
Benchmark (€/ha)	4.918 Euro
Potenzial je ha	**2.232 Euro**
Potenzial absolut	**6.400.000 Euro**
Potenzial je Einwohner	**6,50 Euro**

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Köln bei der Betrachtung der Ausgaben je Einwohner fast am Höchstwert und je Hektar unter dem Durchschnitt aller kreisfreien Städte.
- Die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen mit den entsprechenden operativen Mitarbeitern ist beim Amt für Landschaftspflege und Grünflächen angesiedelt.
- Die Stadt Köln stellt die meiste Fläche je Einwohner als Park- und Gartenanlagen zur Verfügung. Auch der Anteil der Park- und Gartenanlagen an der gesamten Stadtfläche stellt den Maximalwert dar. Allerdings hat die Stadt Köln keine Anlagen ausgegliedert.
- Die Stadt Köln befindet sich zurzeit in einer ausgeglichenen Haushaltssituation, die freie Spitze beträgt 137 Euro je Einwohner im Jahr 2006.

Handlungsmöglichkeiten

- Die interne Steuerung kann durch die Verbindung der vorhandenen Flächen- und Leistungsdaten noch verbessert werden.
- Überarbeitung und Reduzierung der Pflegestandards unter Berücksichtigung von Notwendigkeiten und der Bedeutung von Park- und Gartenanlagen.
- Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung zur Kontrolle der geleisteten Aufgaben unter Zuhilfenahme von Wirtschaftlichkeitskennzahlen und Vergleichen mit der Privatwirtschaft.

KIWI Bewertung

Aufgrund der dargestellten Ist-Situation und den möglichen Handlungsfeldern bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je Einwohner“ mit dem Index 2.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je Hektar“ mit dem Index 3.

Potenziale und Fazit

Die Analyse der mit Benchmarks gestützten Bereiche Energieausgaben je Leuchtpunkt und Pflege der Park- und Gartenanlagen der Stadt Köln hat ergeben, dass ca. 11.158.000 Euro zur Haushaltskonsolidierung beigetragen werden können.

Zusammenfassung der Potenziale Infrastruktur		
Teilbereich	Potenzial (Euro)	Potenzial (Euro je Einwohner)
Straßenbeleuchtung	258.000	0,26
Grünflächenunterhaltung	6.400.000	6,50
Gesamtpotenzial	**6.658.000**	**6,76**

Fazit

Das Ausgabevolumen der Stadt Köln für die Straßenunterhaltung ist im Vergleich der 23 kreisfreien Städte mit 31,03 Euro je Einwohner unterdurchschnittlich, mit 0,91 Euro je Quadratmeter Straßenfläche ebenfalls. Um genaue Aussagen zum Straßenvermögen treffen zu können, sollten die Straßenabschnitte in Zustandsklassen eingeteilt und in einer Zeitreihe analysiert werden. Zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten sollte die vorhandene Kostenrechnung um Leistungskennzahlen erweitert werden, strategische und operative Ziele gesteckt werden.

Bei den Energieausgaben der Straßenbeleuchtung lässt sich bereits erkennen, dass fast alle Handlungsspielräume genutzt wurden. Hier sehen wir ein Potenzial von 258.000 Euro, welches sich jedoch nur noch über Investitionen in energiesparende Maßnahmen realisieren lässt.

Fazit

Die Ausgaben für die Grünflächenunterhaltung liegen bei 20,83 Euro je Einwohner fast am Höchstwert und mit 7.150 Euro je Hektar unter dem Durchschnitt, aber noch über dem erreichbaren Benchmark von 4.918 Euro je Hektar. Steuerungsoptimierungen sind in diesem Bereich noch möglich, vor allem durch das Zusammenführen der Flächen- und Leistungsdaten. Wir sehen ein Potenzial von 6.400.000 Euro in der Reduzierung der Pflegestandards der Park- und Grünanlagen der Stadt Köln.

Öffentlicher Gesundheitsdienst

Vorbemerkung

Am 01.01.1998 ist das Gesetz über den Öffentlichen Gesundheitsdienst – ÖGDG – in Kraft getreten. Mit dem Gesetz soll der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) im Netz kommunaler gesundheitlicher und sozialer Versorgung institutionalisiert werden. Ein Aufgabenschwerpunkt des ÖGD liegt neben dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung insbesondere in der subsidiären Leistungserbringung für sozial schwache und benachteiligte Personengruppen. Die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung soll durch eine verbesserte Gesundheitsplanung und -steuerung sichergestellt werden.

Durch die gesetzlich eröffnete Flexibilisierung organisatorischer und personeller Standards ergibt sich für den ÖGD eine Vielfalt von Organisationsstrukturen mit einer erheblich variierenden Leistungsbreite an Angeboten. Nachdem wir die Gesundheitsdienste der Kreise in Nordrhein-Westfalen untersucht haben, führen wir unsere Erhebungen in den kreisfreien Städten des Landes weiter fort.

Sicherstellung eines ausreichenden Leistungsangebotes

Bei dem Leistungskatalog des ÖGDG ist - unabhängig ob es sich um eine pflichtige oder freiwillige Leistung handelt - die an vielen Stellen bezifferte nachrangige und insoweit sozialkompensatorische Interventionspflicht des Gesundheitsamtes zu berücksichtigen. Verdeutlicht wird dies im Gesetz insbesondere durch ein „Hinwirken“ des Gesundheitsdienstes zur Erreichung eines Idealzustandes. Nicht wenige städtische Leistungen des ÖGD bedürfen somit vor Implementierung grundsätzlich einer vorgeschalteten Überprüfung des entsprechenden Angebotes außerhalb des städtischen Dienstes. Parallelleistungen und hierdurch resultierende Überversorgungsgrade sollten stets vermieden werden. Die hiermit verbundenen kommunalpolitischen Entscheidungen haben insofern nicht nur innerstädtische Auswirkungen, sondern beeinflussen zudem auch die Höhe der Zuweisungen und Zuschüsse an freie Träger.

Das „Hinwirken“ des Gesundheitsdienstes zur Erreichung eines gesetzlichen Soll-Zustandes kann insbesondere bei folgenden Leistungen bejaht werden:

- Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten durch Aufklärung, Beratung und Aufdeckung von Infektionsketten (§ 9 Absatz 1 ÖGDG)
- Sicherstellung eines notwendigen Impfangebotes und einer ausreichenden Impfberatung (§ 9 Absatz 2 ÖGDG)
- Sicherstellung eines ausreichenden Angebotes an Schwangeren- und Mütterberatung (§ 11 ÖGDG)
- Sicherstellung besonderer Beratungsangebote bei häufigen und schwerwiegenden Krankheiten und bei Behinderungen (§ 15 Absatz 1 ÖGDG)
- Sicherstellung einer ausreichenden AIDS-Aufklärung der Bevölkerung (§ 16 Absatz 2 ÖGDG)

Medizinischer Versorgungsgrad

Auch der medizinische Versorgungsgrad der Bevölkerung kann unmittelbare Auswirkungen auf den sozialkompensatorischen Ansatz der städtischen Leistungserbringung des ÖGD haben und ist daher im Rahmen unserer Prüfung von Relevanz. Der Versorgungsgrad dient als Maßzahl zur Beschreibung von Ressourcenmengen, die für die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung zur Verfügung stehen.

Inhalte, Ziel und Methodik

Prüfungsinhalt

Gemeinsam mit Fachleuten aus der Praxis des ÖGD haben wir Prüfungsleitfäden entwickelt, die die Basis für unsere Untersuchungen bilden. Mit Hilfe von standardisierten Datenerhebungen und zielgerichteten Interviews untersuchen wir die bestehenden Organisationsstrukturen, das jeweilige Leistungsangebot und den entsprechenden Ressourceneinsatz der Gesundheitsdienste. Wir wollen feststellen, ob steuerungsrelevante Daten für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung aufbereitet und effektiv genutzt werden. Die wirtschaftliche Betrachtung bildet den Kern unserer Prüfung. Sowohl die Erhebung als auch die Analyse der Daten erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den kreisfreien Städten.

Prüfungsziel

Unsere Prüfung zeigt den kreisfreien Städten auf, wie sie sich im interkommunalen Vergleich positionieren. Durch unsere Einblicke in die interkommunale Landschaft arbeiten wir besonders wirtschaftliche Verfahrensweisen von kreisfreien Städten heraus und kommunizieren dieses Wissen entsprechend weiter. Wir bilden aus den Erkenntnissen unserer Prüfungen Handlungsempfehlungen, die die Arbeit des ÖGD optimieren und hierdurch letztendlich ein wirtschaftliches Potenzial für die Kommunen bieten.

Methodik der Prüfung

Bereinigungen

Wir nehmen Bereinigungen vor, um die interkommunale Vergleichbarkeit unserer Prüfung zu gewährleisten. Sowohl den Aufgabenbereich der „Lebensmittel- und Veterinärmedizin“ als auch das „Chemische Untersuchungsamt“ berücksichtigen wir bei unseren Erhebungen nicht. Wir haben bei den kreisfreien Städten darüber hinaus individuelle Besonderheiten vorgefunden. So haben einige Kommunen beispielsweise den Bereich der betriebsärztlichen Versorgung dem Gesundheitsdienst zugeordnet, während andere dieses Aufgabenfeld ausgegliedert haben oder in einem anderen Bereich führen. Um eine einheitliche Vergleichsbasis für den ÖGD zu schaffen, bereinigen wir das Aufgabenspektrum um diese individuellen Besonderheiten.

- Personalausgaben

  Bei der Betrachtung des ÖGD der kreisfreien Städte werden beispielsweise sowohl drittfinanzierte Stellen als auch Ausgaben für die Arbeitsfelder „Betreuung“, „Heimaufsicht“, „vormundschaftliche Gerichtshilfe“, „Lebensmittel- und Veterinärwesen“ und „Chemisches Untersuchungsamt“ bereinigt. Ebenso bleiben Personalausgaben für Beschäftigte in der Freizeitphase der Altersteilzeit unberücksichtigt. Hinzugerechnet werden allerdings die in anderen Bereichen anfallenden Personalausgaben, die dem ÖGD zuzuordnen sind.

- Zuweisungen und Zuschüsse

  Wir rechnen dem ÖGD Zuweisungen und Zuschüsse für die Aufgabenfelder der „Sucht- und Drogenhilfe“, der „Schwangerschaftskonfliktberatung“ und der „Arbeit mit psychisch Kranken“ zu. Es handelt sich hierbei um Aufgabenfelder, die im ÖGDG benannt werden und die wir in der überwiegenden Anzahl der kreisfreien Städte im Gesundheitsdienst vorfinden.

- Gesamtausgaben

  Die Gesamtausgaben im ÖGD setzen sich in erster Linie aus den bereinigten Personalausgaben und den Zuweisungen und Zuschüssen zusammen. Darüber hinaus fallen Sachausgaben an, die wir im Rahmen der interkommunalen Vergleichbarkeit um die Gruppierungen 50 (Unterhaltung Grundstücke und bauliche Anlagen), 53 (Mieten für Gebäude, Diensträume) und 54 (Bewirtschaftung Grundstücke und bauliche Anlagen) bereinigen. Wir berücksichtigen keine inneren Verrechnungen, da noch nicht alle kreisfreien Städte diese Daten verfügbar haben.

Kennzahlen

Wir untersuchen folgende Kennzahlen im interkommunalen Vergleich:

- Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner
- Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner (Personalquote)
- Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle
- Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner
- Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner
- Gebühreneinnahmen des Gesundheitsdienstes je Einwohner
- KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“

Ergänzend zum interkommunalen Vergleich geben wir der Stadt Köln weitere Informationen über die Bandbreite der Ergebnisse des im allgemeinen Berichtsteil beschriebenen sozioökonomischen Clusters 1 (mit vier Kommunen) und über die Bandbreite der Ergebnisse im Größencluster „kreisfreie Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern“ (mit fünf Kommunen). Als weiteres Hilfsmittel zur Einordnung der Ergebnisse bilden wir die Ergebnisse aller kreisfreien Städte bei den wesentlichen Kennzahlen in Klassen ab.

Die sozioökonomische Ausgangssituation der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen ist differenziert und muss bei der Betrachtung der sozialkompensatorischen Ausrichtung berücksichtigt werden. Wir verneinen nicht den in der Wissenschaft anerkannten Zusammenhang zwischen Armut und Gesundheit. Im Rahmen unserer landesweiten Prüfung konnten wir jedoch keine unmittelbare Korrelation zwischen einzelnen sozioökonomischen städtischen Faktoren und kommunalpolitischen Leistungen des ÖGD ermitteln. Letztendlich konnten wir insofern nur feststellen, dass das Leistungsspektrum des ÖGD der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen keinen unmittelbaren positiven oder negativen Einfluss auf die sozioökonomische Situation der jeweiligen Kommune hat, und umgekehrt. Das Leistungsspektrum wird vielmehr durch die im nachfolgenden Gliederungspunkt „Benchmark und Potenziale“ genannten Eigenschaften beeinflusst.

Benchmark und Potenziale

Unsere Empfehlungen und die hiermit einhergehenden Potenziale orientieren sich bei den vorgenannten Kennzahlen an einem einheitlich festgelegten Referenzwert. Die Potenzialberechnung anhand der Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ führen wir am Ende dieses Berichtsteils durch. Hiermit wird, orientiert am landesweiten „Besten“, ein rein rechnerisches Potenzial ausgewiesen, das, abhängig von den jeweiligen Umsetzungsmöglichkeiten vor Ort, auf einen langfristigen zeitlichen Horizont ausgelegt ist. Die „beste“ kreisfreie Stadt zeichnet sich durch Wirtschaftlichkeit bei der Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“, eine selbstkritische Betrachtung aller Aufgabenfelder, eine schlanke Organisation, eine gezielte Steuerung und ein effektives Controlling und Berichtswesen aus. Die Bewertung und Gewichtung der einzelnen Parameter haben wir jeweils vor Ort dargestellt und erläutert.

Organisation und Steuerung

Organisation des öffentlichen Gesundheitsdienstes

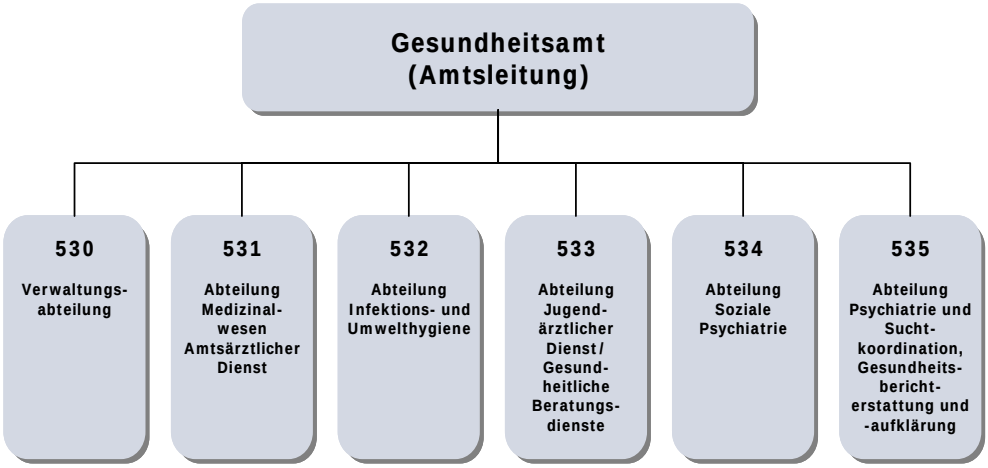
Eine stark untergliederte Verwaltung erzeugt häufig eine geteilte Verantwortung über Ressourcen und hat in der Praxis zeitintensive Abstimmungen zur Folge. Durch die Bündelung von Verantwortlichkeiten und die gestärkte Selbststeuerung auf der Leitungsebene wird dieser Prozess vereinfacht und verkürzt. Eine Ausrichtung der Organisation mit flachen Hierarchien und der Delegation von Verantwortung erleichtert insofern die operative und strategische Steuerung.

Das Gesundheitsamt der Stadt Köln ist organisatorisch dem Dezernat V („Soziales“, „Integration“ und „Umwelt“) angegliedert.

Feststellung

Um aufgrund gleicher Zielgruppen weitere Synergieeffekte gewinnen zu können, besteht eine enge Zusammenarbeit und ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen dem „Gesundheitsamt“, dem „Amt für Soziales und Senioren“, dem „Amt für Kinder, Jugend und Familie“ sowie dem „Schulverwaltungsamt“ (z.B. zu den Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf einzelne Bevölkerungsgruppen und „Sozialräume“, Vermittlung von Behandlungs- und Betreuungsangeboten).

Der Aufbau des Gesundheitsamtes der Stadt Köln kann der folgenden Darstellung entnommen werden:



Das Gesundheitsamt der Stadt Köln ist in eine klassische Ämterstruktur mit Abteilungen und (teilweise) Sachgebieten gekleidet. Die Leitungsfunktionen werden von insgesamt 17 Personen wahrgenommen (Amtsleitung, Abteilungs- und Sachgebietsleitungen). In den vergangenen Jahren durchgeführte interne und externe Organisationsbetrachtungen zeigen auf, dass die verschiedensten untersuchten Modelle, insbesondere auch das nach dem Produktrahmenplan des Landes Nordrhein-Westfalen entwickelte Organisationsmodell, auf das vorhandene Aufgaben- und Leistungsspektrum der Stadt Köln nicht deckungsgleich übertragen werden können.

Bei einer Größenordnung wie im ÖGD der Stadt Köln würde es beispielsweise durch die thematische Bündelung der Aufgaben auf maximal vier Abteilungen (bei gleichzeitigem Verzicht auf die Sachgebietsleitungsebene) zu unverhältnismäßig hohen Leitungsspannen sowie zu einem unwirtschaftlichen Ressourcenverbrauch kommen. Im Ergebnis würde dies nicht zu einer Verbesserung in den Arbeitsabläufen und den Steuerungsprozessen bzw. zu einer Verringerung des Koordinierungsaufwandes führen.

Feststellung

In den vergangenen Jahren durchgeführte interne - und externe Organisationsbetrachtungen zeigen, dass die klassische Aufbauorganisation des Gesundheitsamtes der Stadt Köln für das vorhandene Aufgaben- und Leistungsportfolio zweckmäßig ist. Die unter fachlichen Gesichtspunkten erfolgte Zuordnung der gebildeten Produkte ist passgenau auf die örtlichen Strukturen und Anforderungen ausgerichtet.

Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung

Die Aufgabenwahrnehmung im Gesundheitsamt der Stadt Köln erfolgt überwiegend im Hauptgebäude im Bezirk Innenstadt. Dort werden, wegen der besseren Rahmenbedingungen sowie der guten Erreichbarkeit, viele Aufgaben und Leistungen zur Versorgung des gesamten Stadtgebietes vorgehalten, koordiniert und gesteuert. Lediglich aus „Raummangel“ ist die Abteilung 532 („Infektions- und Umwelthygiene“) mit rund 33 Vollzeitstellen in angemieteten Räumlichkeiten in Köln-Lindenthal untergebracht.

Die „Kinder- und Jugend(zahn)ärztlichen Untersuchungen“ werden von Teams, bestehend aus einer ärztlichen Leitung und einer Assistenzkraft, in der Regel vor Ort in den Tageseinrichtungen für Kinder und in den Schulen durchgeführt.

Die Tätigkeiten des „Sozialpsychiatrischen Dienstes“ im Rahmen der „aufsuchenden Hilfen“ werden überwiegend im Außendienst durchgeführt. Der „Sozialpsychiatrische Dienst“ ist analog der Kölner Stadtbezirke in neun Bezirksteams organisiert. Die Bezirksteams sind teils dezentral (in den Bezirken Ehrenfeld, Nippes, Chorweiler, Kalk, Mülheim), teils zentral im Gesundheitsamt (für die Bezirke Innenstadt, Lindenthal, Rodenkirchen, Porz) untergebracht. Dies begründet sich durch die Perso-

nalausstattung, die engen Kooperationen mit den Trägern der „Sozialpsychiatrischen Zentren“ („SPZ“) und dem unterschiedlichen Ausbau der „SPZ“.

Im Rahmen einer wohnortnahen Versorgung und Betreuung unterstützen sowohl der „Sozialpsychiatrische Dienst“ als auch die „SPZ“ psychisch kranke Menschen bei der Organisation ihres täglichen Lebens. Es werden beispielsweise fachärztliche und psychosoziale Beratung, Kontakt- und Freizeitangebote, Betreuung im Wohnbereich sowie Hilfen zur Arbeit und Beschäftigung angeboten.

Die Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen „Suchtberatung“, „Suchtprävention“, „Jugendberatung“, „Drogenberatung“ und „Niedrigschwellige Drogenhilfe“ (mit Angeboten wie z.B. „Kontakt-Cafés“, „Drogentherapeutische Ambulanz“ „Drogenkonsumraum“, „Methadonsubstitution“ und „Mobiler Medizinischer Dienst“) erfolgt in Zusammenarbeit mit den freien Trägern.

Feststellung

Eine Bereitstellung aller Aufgaben und Leistungen des Gesundheitsamtes im Hauptgebäude ist zwar aus fachlichen Gesichtspunkten wünschenswert, jedoch wegen fehlender Räumlichkeiten bzw. zwingend wohnortnah anzubietender Hilfen nicht umsetzbar.

Steuerung der gesundheitlichen Versorgung im Sinne des ÖGDG

Das ÖGDG verfolgt insbesondere das Ziel einer Vernetzung des ÖGD mit den übrigen Sektoren im örtlichen Gesundheitswesen unter Inanspruchnahme der „Gesundheitsberichtserstattung“ und der „Kommunalen Gesundheitskonferenz“. Anders als in den meisten kommunalen Aufgabenfeldern kann die Notwendigkeit zur strategischen Steuerung des Gesundheitswesens somit unmittelbar dem Gesetz entnommen werden. Die hierfür notwendigen Instrumente „Gesundheitsberichtserstattung“ und „Kommunale Gesundheitskonferenz“ sind daher mit dem im Gesundheitsamt stattfindenden Controlling eng zu verbinden und dürfen nicht losgelöst voneinander betrachtet werden.

Unabhängig hiervon ist das Handeln des ÖGD laut Willen des Gesetzgebers stets an die Voraussetzungen der Sozialkompensation und der Subsidiarität gebunden. Diese Beschränkungen wirken fort und werden im

Zuge des demografischen Wandels und der kommunalen Finanzsituation der kreisfreien Städte in NRW zukünftig noch eine stärkere Rolle einnehmen.

Eine strategische Positionierung des ÖGD bedarf somit zunächst stets einer Aufgabenkritik im Rahmen einer umfangreichen Ist-Analyse. Erst im Anschluss können Prioritäten gesetzt und Strategien für eine erfolgreiche kommunale Gesundheitspolitik entwickelt werden.

Kommunale Gesundheitskonferenz (KGK) Koordination des Gesundheitswesens

Als Informations- und Entwicklungsplattform zur Festlegung von strategischen Zielen kommunaler Gesundheitspolitik dient insbesondere die „KGK“. Die „KGK“ berät Fragen der gesundheitlichen Versorgung auf örtlicher Ebene mit dem Ziel der Koordinierung und gibt bei Bedarf Empfehlungen. Vertreten sein sollen alle an der Gesundheitsförderung und Gesundheitsversorgung der Bevölkerung beteiligten Gruppen einschließlich der politischen Gremien. Die Stadt Köln drückt die Bedeutung dieses Arbeitsfeldes durch die „Geschäftsstelle Kommunale Gesundheitskonferenz“ und durch die organisatorische Anbindung an die Abteilung 535 (Koordination Gesundheitsberichtserstattung und Öffentlichkeitsarbeit) aus. Neben der mindestens zweimal jährlich tagenden „KGK“ sind verschiedene Arbeitsgruppen aktiv, aktuell sind das die Arbeitsgruppen „Essstörungen“, „Migration und Gesundheit“, „Gesundheit im Alter“, „Gesundheitsförderung in Tageseinrichtungen für Kinder und Schulen“ sowie der „Selbsthilfebeirat“. Ferner erfolgt eine enge Abstimmung und Zusammenarbeit mit der „Kommunalen Pflegekonferenz“.

Gesundheitsberichterstattung (GBE)

Mit der „GBE“ und der „KGK“ sind Steuerungsinstrumente vorhanden, die eine Diagnose der Gesundheits- und Versorgungslage ermöglichen, auf deren Grundlage gemeinschaftliche Bedarfsfeststellungen getroffen, Ziele und Prioritätensetzungen vereinbart, Lösungskonzepte entwickelt, selbstbindende Handlungsempfehlungen zur Umsetzung gefasst und Wirkungsanalysen (Evaluation) durchgeführt werden können.[1]

[1] Praxis der Kommunalverwaltung von Kuschke/Lafontaine/Scharf/Stollmann „Das öffentliche Gesundheitswesen in NRW“ Kaiserslautern, 2001

Feststellung

Das Gesundheitsamt fasst regelmäßig die Tätigkeiten und Erfolge seiner Arbeit in einem Gesundheitsbericht themenspezifisch zusammen. Die „GBE“ dient insofern als Klammer zur Vernetzung des Gesundheitsamtes mit den übrigen Sektoren und Trägern im örtlichen Gesundheitswesen.

Das Gesundheitsamt der Stadt Köln hat für die Bevölkerung eine ständige Internetpräsentation gesundheitsbezogener Daten aufgebaut. Dort werden aktuelle und umfassende Informationen für die Suche nach geeigneten Beratungs-, Hilfe- und Behandlungsmöglichkeiten im Gesundheitswesen angeboten, sowie die zuständigen Ansprechpartner benannt. Neben Angaben zu Verbänden, Trägern, Versicherungen, Ämtern und Behörden finden sich viele weitere nützliche Offerten, um tiefgründige Informationen abzurufen.

Controlling

Kommunale Gesundheitspolitik bedarf zur Steuerung eines standardisierten Controllings. Es hat im ÖGD die Aufgabe, über das Gesundheitswesen und die gesundheitliche Versorgung im Stadtgebiet zu informieren. Zu diesem Zweck sollen gesundheitsbezogene Informationen und Daten gesammelt, aufbereitet, analysiert und bewertet werden. Die Analyse ermöglicht dem Gesundheitsamt hierbei grundsätzlich eine Ausrichtung auf die Personengruppen, die von den Anbietern der Gesundheitsleistungen nicht originär erreicht werden (Risikogruppen). Die Wahrnehmung der operativen Geschäfte der Gesundheitsämter erfolgt insbesondere im „Kinder- und Jugendärztlichen Dienst“, im „Zahnärztlichen Dienst“ und im Bereich des „Sozialpsychiatrischen Dienstes“.

Die Steuerung der gesundheitlichen Versorgung sollte in optimaler Weise über einen Steuerungskreislauf mit den Bausteinen – Problemdefinition – Zielformulierung – Maßnahmenplanung – Evaluation – erfolgen. Wir verweisen hierzu auf die weitergehenden Ausführungen und Darstellungen im allgemeinen Berichtsteil zum Thema „Controlling“.

Berichtswesen

Für ein effektives Berichtswesen ist es wichtig, dass die entsprechenden Daten vorliegen, da diese die Basis für ein Controlling sowie zur Kennzahlenermittlung bilden.

> **Feststellung**
>
> Das Datenmaterial für Statistiken und für die Arbeit mit Kennzahlen liegt dem Gesundheitsamt der Stadt Köln aus allen Arbeitsbereichen für eine Zeitreihe von mehreren Jahren vor.

So lässt sich z.B. für den „Kinder- und Jugendgesundheitsdienst“ die Entwicklung im Leistungsumfang der folgenden Parameter sofort darstellen:

- Schulärztliche Untersuchungen
- Untersuchungen in Tageseinrichtungen für Kinder
- Beratungen
- Stellungnahmen für Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder
- Sonstige Untersuchungen und Beratungen
- Sozialpädiatrische Gutachten
- Betreute Kinder aus dem Bahnhofsmillieu
- Einzelberatungen Ernährungsberatung
- Erreichte Personen über Veranstaltungen, wie z.B. Multiplikatorenschulungen, Elternnachmittage usw.
- Erreichte Personen über Ernährungsberatungskurse
- Fälle der nachgehenden Fürsorge
- Maßnahmen zur Gesundheitserziehung/Gesundheitsförderung
- Medizinalgesetzliche Begehungen
- Medizinalgesetzliche Beratungen

Produkte

Als Ausgangspunkt eines Berichtswesens liefern Produkte den verantwortlich handelnden Personenkreisen der verschiedenen Ebenen in Politik und Verwaltung die erforderlichen Informationen.

Feststellung

Zur Schaffung von Transparenz in der Aufgabenerfüllung im Hinblick auf das „NKF“ stehen bereits ein Produktplan mit aussagekräftigen Produkten und Produktbeschreibungen sowie ein entsprechendes Berichtswesen zur Verfügung. In den Produktbeschreibungen werden die folgenden Kategorien berücksichtigt:

- Auftragsgrundlage
- Zielgruppe
- Produktziel
- Leistungen mit Fallzahlen
- fiskalische Daten
- Finanz- und Leistungskennzahlen

Softwareeinsatz

Im Gesundheitsamt der Stadt Köln werden steuerungsrelevante Daten aus allen Arbeitsbereichen erfasst. Zur Auswertung stehen inzwischen speziell auf die Belange des ÖGD ausgerichtete Softwarelösungen bereit, die den aktuellen Anforderungen entsprechen und vielfach bereits über statistische Eingabe- und Auswertungsmöglichkeiten verfügen. Mit den eingesetzten Programmen sind Erfassungen und Auswertungen möglich, die zum einen für das Controlling innerhalb des Gesundheitsamtes und zum anderen für die fachlichen Bedürfnisse, z.B. Reihenuntersuchungen und Gutachten, benötigt werden. Die Daten bilden wiederum die Grundlagen für die Steuerung des Gesundheitsamtes und die strategische Gesundheitsplanung.

Zusammenfassung

Die Steuerung der gesundheitlichen Versorgung im Sinne des ÖGDG erfolgt durch die Amts- und Verwaltungsleitung sowie die Abteilungsleitungen. Dabei werden Plandaten aufgestellt, jährlich mit den erreichten Daten abgeglichen, die wesentlichen Abweichungen geklärt und gewertet. Vor allem werden in diesem Prozess die Aufgaben- und Ressourcenplanungen jeweils aktualisiert. Die definierten Einzeldaten sind in den Produkten zusammengefasst. In den Produktbeschreibungen werden unter anderem Qualitäts- und Quantitätsziele aufgestellt.

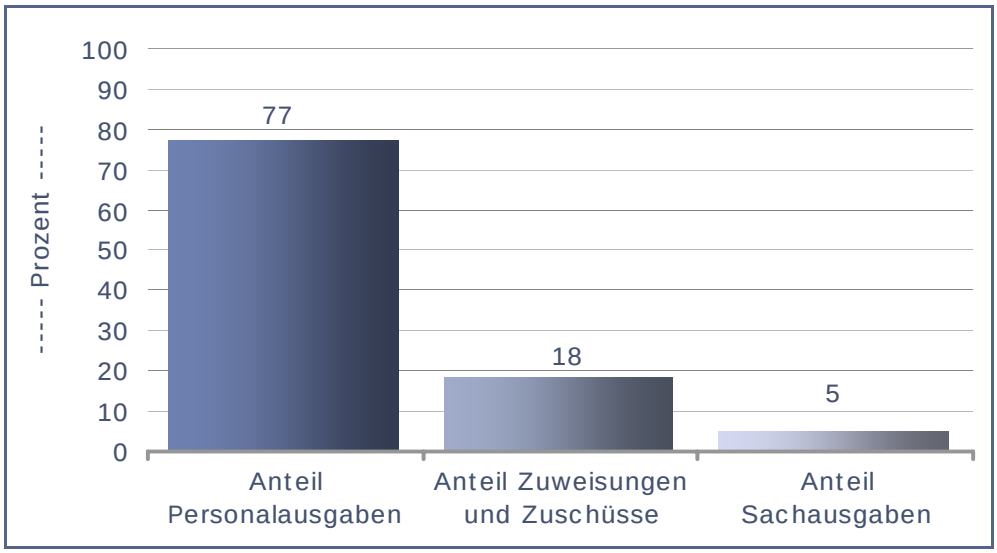
Das Gesundheitsamt der Stadt Köln arbeitet seit dem Jahre 2006 auf Basis eines outputorientierten und „NKF"-fähigen Produktplans, der stetig fortgeschrieben wird. Die Produktbeschreibungen und die Produktdaten bilden die Basis für das amtsinterne Controlling. Im Rahmen des amtsinternen Controllings werden zur Steuerung des Gesundheitsamtes regelmäßig Berichtsvorlagen für den Amtsleiter, die Dezernentin und den Fachbereich „Finanzen" erstellt. Gesamt- und themenbezogen werden einzelne Berichte auch für den Ausschuss „Umwelt, Gesundheit und Grün" erstellt. Der Ressourceneinsatz und die Ressourcenverbrauchskontrolle werden über den Produkthaushalt gesteuert und an die jeweiligen Bedürfnisse angepasst.

Finanz- und Personalkennzahlen

Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner

Die Kennzahl „Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ dokumentiert die Ausgaben je Einwohner im Gesundheitsamt. Die bereinigten Gesamtausgaben unterteilen sich in folgende Ausgabenbereiche:

Verteilung der Gesamtausgaben des ÖGD 2006

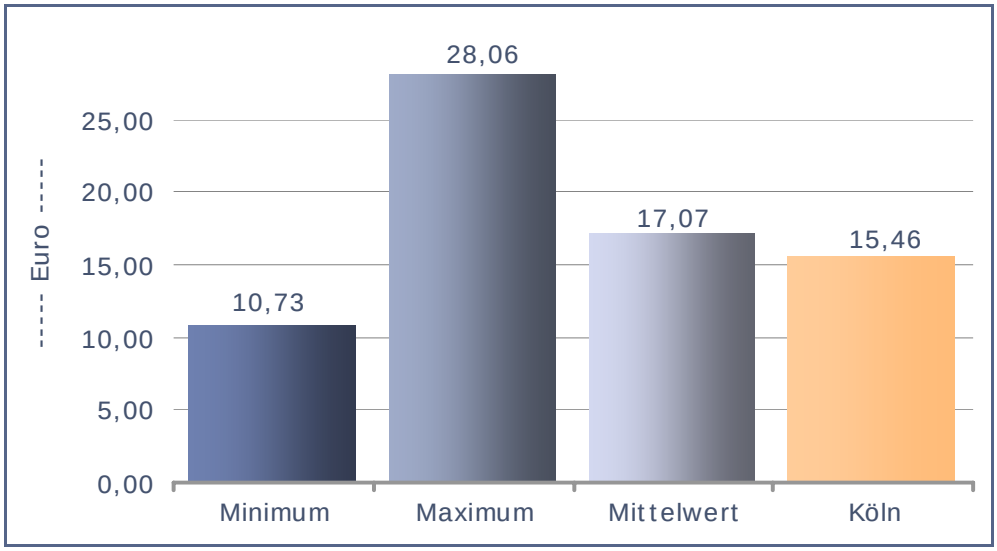


Verteilung der Gesamtausgaben des ÖGD 2006 im interkommunalen Vergleich in Prozent				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
Anteil Personalausgaben	45	88	70	77
Anteil Zuweisungen und Zuschüsse	8	52	24	18
Anteil Sachausgaben	2	14	6	5

Die „Stellschrauben“ für eine Reduzierung der Gesamtausgaben liegen in erster Linie im Personalschlüssel des Gesundheitsamtes und bei den Zuweisungs- und Zuschussvergaben. Das Gesundheitsamt der Stadt Köln weist bezogen auf den Einwohner folgende Gesamtausgaben auf:

Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro		
Gesamtausgaben	Einwohner laut LDS zum 31.12.	Gesamtausgaben je Einwohner
15.300.804	989.766	15,46

Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner in Euro 2006		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 1	15,46	28,06
Städte > 500.000 Einwohner	13,55	28,06

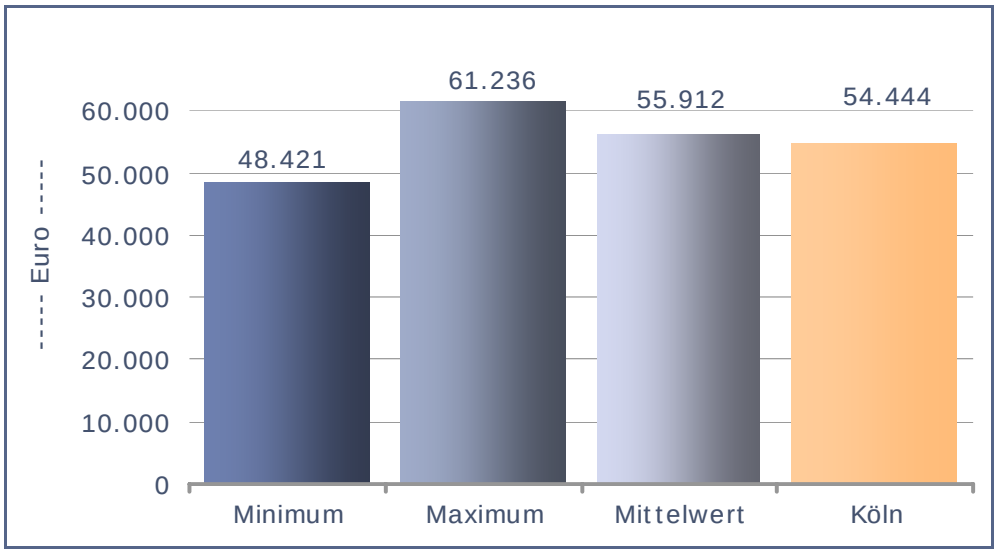
Aufgrund der in ihrer Höhe bedeutsamen Personalausgaben analysieren wir diese nun mit Hilfe der Kennzahlen „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle“ und „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner“.

Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle

Die Personalausgaben sind mit Abstand die größte Ausgabeposition im Gesamtausgabevolumen des Gesundheitsamtes. Bei der Stadt Köln beträgt ihr Anteil rund 77 Prozent. Die Bezüge der Beamten sowie die Entgelte der tariflich Beschäftigten werden durch Besoldungsgesetze festgesetzt oder in Tarifverträgen ausgehandelt. Die Stadt Köln hat trotzdem direkten Einfluss auf die Personalausgaben durch eine entsprechende Personalpolitik (Eingruppierung, Einstufung, zurückhaltende Personalpolitik, Stellenabbau u. a.). Mit der Kennzahl „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle“ bilden wir die durchschnittlichen Ausgaben einer Vollzeitstelle im Gesundheitsamt unabhängig vom tatsächlichen Besoldungs- bzw. Entgeltniveau ab.

Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle 2006 in Euro		
Personalausgaben	Ist-Stellen	Personalausgaben je Ist-Stelle
11.819.738	217,10	54.444

Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle im interkommunalen Vergleich 2006



Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle 2006 in Euro		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 1	48.421	58.433
Städte > 500.000 Einwohner	54.444	58.681

Mögliche Einflussfaktoren, die sich auf die Entwicklung der Höhe der Kennzahl auswirken können, sind z.B. Tarif- und Besoldungserhöhungen im öffentlichen Dienst, Familienzuschläge, Altersstrukturen, Beihilfeaufwendungen, Zahlungen an Versorgungskassen, Sozialversicherungsbeiträge, Beförderungen/Höhergruppierungen, Neueinrichtung von Stellen in höheren Besoldungs- und Entgeltbereichen, Abbau von Stellen in niedrigen Besoldungs- und Entgeltbereichen oder Altersteilzeitregelungen. Vielfach sind diese durch die Kommunen jedoch nicht direkt beeinflussbar. Auf einige der aufgezählten Faktoren gehen wir nun näher ein.

Von der Stadt Köln nicht zu beeinflussende Faktoren

Durchschnittsalter

Das Durchschnittsalter aller Beschäftigten im Gesundheitsamt der Stadt Köln liegt aktuell mit 47,04 Jahren unter dem Mittelwert (48,16 Jahre) der Vergleichskommunen (Minimumwert: 46,20 Jahre, Maximumwert: 52,00 Jahre). Durch die vergleichsweise niedrigen altersbedingten Besoldungs- bzw. Entgeltbestandteile wird der Kennzahlenwert begünstigt.

Von der Stadt Köln beeinflussbare Faktoren

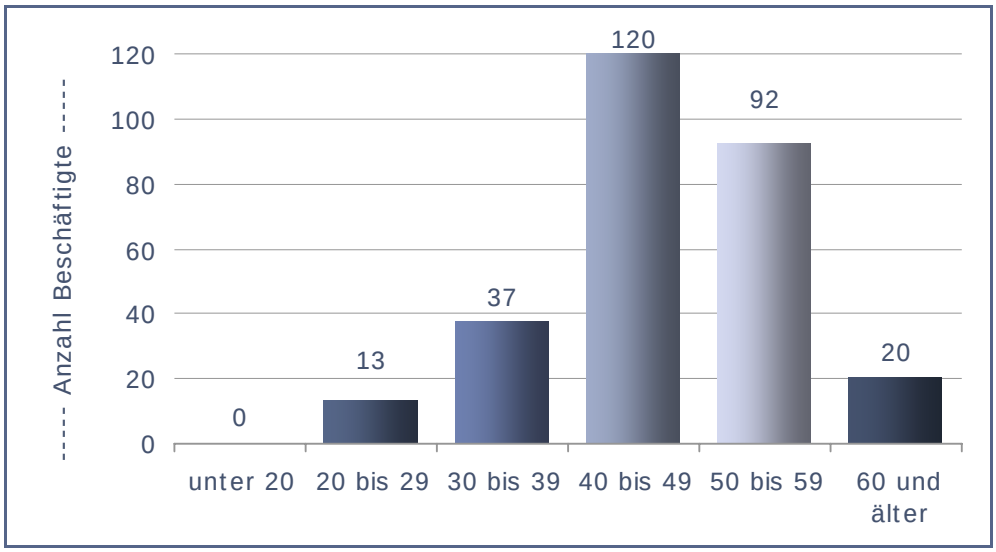
Zukünftige Altersstruktur und Fluktuation

Zur weiteren Analyse des Personaleinsatzes, der Personalausgaben und der durchschnittlichen Personalausgaben betrachten wir nun die Altersstruktur der Beschäftigten im Gesundheitsamt der Stadt Köln.

Die Altersstruktur im Personalbestand ist eine wichtige steuerungsrelevante Information im Rahmen der Personalbedarfsplanung. Die Stadt Köln kann dadurch ermitteln, wie viele Beschäftigte in den folgenden Jahren altersbedingt ausscheiden, um durch geeignete Qualifizierungsmaßnahmen oder Neueinstellungen den Personalbedarf zu decken oder durch entsprechende Aufgabenkritik und -analyse, verbunden mit organisatorischen Veränderungen, Stelleneinsparungen in Erwägung zu ziehen.

Die Altersstruktur für die Beschäftigten des Gesundheitsamtes der Stadt Köln lässt sich aus der folgenden Grafik und Tabelle ablesen. Sie wird auf Basis der uns überlassenen Unterlagen für das Jahr 2006 erstellt.

Altersstruktur der Beschäftigten des Gesundheitsdienstes 2006



Altersstruktur der Beschäftigten des Gesundheitsdienstes 2006		
Altersgruppen in Jahren	Anzahl Personen	Anteil in Prozent
unter 20	0	0
20 bis 29	13	5
30 bis 39	37	13
40 bis 49	120	42
50 bis 59	92	33
60 und älter	20	7
Summe	282	100

Ausgehend vom Basisjahr 2006 werden in den nächsten fünf Jahren voraussichtlich 20 Beschäftigte des Gesundheitsamtes altersbedingt in den Ruhestand treten. In den nächsten 15 Jahren werden wahrscheinlich 112 Beschäftigte (rund 40 Prozent aller Beschäftigten) aus dem Dienst ausscheiden. Neben dieser altersbedingten Fluktuation ist darüber hinaus noch mit nicht vorhersehbaren Veränderungen zu rechnen. Aufgrund der absehbaren altersbedingten Fluktuation in den Folgejahren spricht einiges dafür, dass sich die „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle“ auch künftig günstig darstellen werden.

Feststellung

Die sich abzeichnende altersbedingte Fluktuation eröffnet der Stadt Köln auch zukünftig die Möglichkeit, das Stellen- und Personalausgabenniveau im Gesundheitsamt den sich stetig ändernden Strukturen, Bedarfen und Anforderungen an einen modernen ÖGD anzupassen.

Diese Erkenntnisse sollten in die Abwägungsprozesse um Stellenoptimierungen, Stellenreduzierungen, Aufgabenverschiebungen, unumgängliche Neueinstellungen oder Änderungen in der Aufbauorganisation einfließen. Mit der Kenntnis des angestrebten zukünftigen Personalbestandes lassen sich die Ziele der Personalbedarfsplanung und -entwicklung im Gesundheitsamt langfristig erfüllen. Für eine mittel- und langfristige Personalbedarfsplanung bedeutet dies, dass die Stadt Köln schon heute folgende Überlegungen anstellen muss:

- Welches Leistungsangebot wird zukünftig welcher (veränderten) Bevölkerungsstruktur zur Verfügung gestellt?
- Wie kann das Stellenvolumen optimal auf sich ändernde Bevölkerungszahlen angepasst werden?
- In welchen Bereichen muss verstärkt ausgebildet werden?
- Welche Personalentwicklungsmaßnahmen sind notwendig, um auch zukünftig Personal nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht für die Erfüllung der ÖGD-Aufgaben vorhalten zu können?

Alle Alternativen haben gemein, dass sie eine Vorlaufzeit von mehreren Jahren benötigen, da einerseits Ausbildungszeiten zu berücksichtigen sind bzw. andererseits grundlegende Maßnahmen der Geschäftsprozessoptimierung einen solchen Zeitraum in Anspruch nehmen.

Darüber hinaus stellt der Ersatz von Führungskräften einen langfristigen Prozess dar. Durch das Ausscheiden von Wissensträgern geht für die Aufgabenerledigung erforderliches Know-how verloren. Dies gilt es rechtzeitig durch gezielte Personalentwicklungsmaßnahmen aufzufangen.

Empfehlung

Über Hospitationen kann vorhandenes Wissen multipliziert und für verschiedene Stellen/Personen zugänglich gemacht werden. Gleichzeitig sollten spezifische Bedarfe über Weiterbildung und Personalentwicklung in bestehenden Beschäftigungsverhältnissen teilweise gedeckt werden können. Hierüber lassen sich Engpässe in der Aufgabenerledigung auffangen und der Personalkörper wird weiter flexibilisiert.

Besoldungs- und Vergütungsstruktur

Die „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle“ werden generell auch durch die Bezahlung der Beschäftigten beeinflusst. Daher haben wir für das Gesundheitsamt die Anteile der Beschäftigten in den verschiedenen Besoldungs- und Entgeltgruppen ermittelt, den verschiedenen Laufbahngruppen zugeordnet und anschließend ins Verhältnis zur Gesamtzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen gesetzt. Die folgende Tabelle verdeutlicht die Ergebnisse.

Interkommunaler Vergleich der Stellenanteile in den Besoldungs- und Entgeltgruppen 2006 in Prozent

Besoldungs-/ Entgeltgruppe	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
höherer Dienst	16,33	44,21	26,19	31,52
gehobener Dienst	9,89	26,46	16,72	12,87
mittlerer Dienst	40,39	67,11	57,18	55,60

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass im Gesundheitsamt der Stadt Köln der Anteil der einkommensstarken Laufbahngruppen des höheren und gehobenen Dienstes zusammen 44,39 Prozent beträgt. Mit dieser Quote befindet sich die Stadt Köln im interkommunalen Vergleich insgesamt im Bereich des Mittelwertes dieser Laufbahngruppen. Da sich auch die Laufbahngruppe des mittleren Dienstes am Mittelwert positioniert, besteht in der Gesamtbetrachtung ein ausgewogenes Verhältnis der Beschäftigten in den Laufbahngruppen.

Altersteilzeit

Ein weiterer Personalausgabenblock, der die durchschnittlichen „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle“ beeinflussen kann, sind die Ausgaben im Rahmen der Altersteilzeit. Die Altersteilzeit ist in der Regel eine „teure Angelegenheit“ für die Kommune, verursacht sie doch generell für den Personaletat erhebliche jährliche Zusatzausgaben. Dies gilt insbesondere dann, wenn die betreffenden Stelleninhaber von der Arbeitsphase in die anschließende Freistellungsphase wechseln (Blockmodell) und die jeweilige Stelle wieder neu besetzt werden muss. Im Gesundheitsamt der Stadt Köln wird von den Möglichkeiten der Altersteilzeit im Einzelfall Gebrauch gemacht. So befinden sich 2006 vier Beschäftigte in der Freizeitphase der Altersteilzeit.

Empfehlung

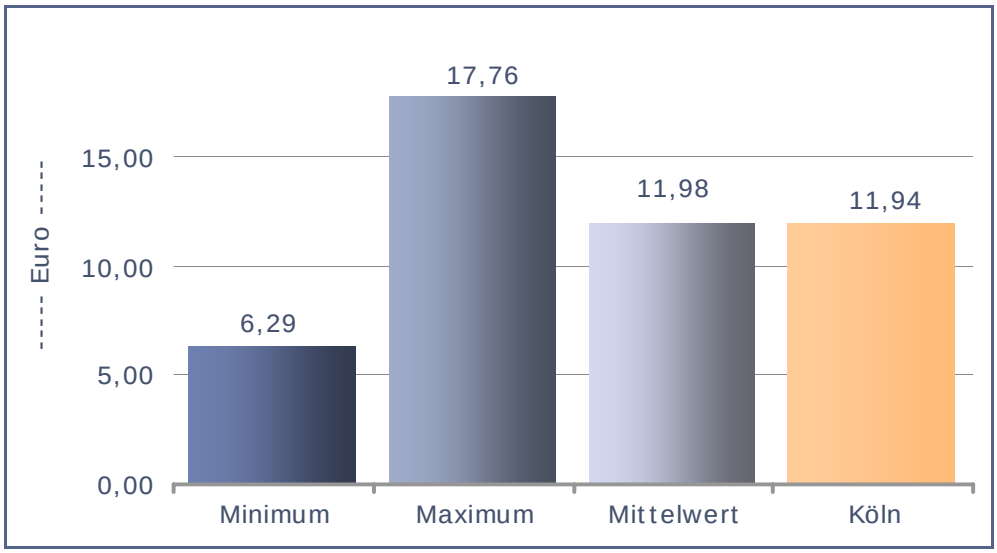
Um eine negative Auswirkung auf die Kennzahl zu vermeiden, sollten Anträge von Beamten (vom 55. bis zum 59. Lebensjahr) und tariflich Beschäftigten (ab dem 55. Lebensjahr) auf Altersteilzeit grundsätzlich nur dann genehmigt werden, wenn ein kw-Vermerk (Stelle künftig wegfallend) oder ein genereller Stellenabbau realisiert werden kann. Bei tariflich Beschäftigten mit einem Rechtsanspruch auf Altersteilzeit (ab dem 60. Lebensjahr) sollte eine Förderung der Arbeitsagentur für Arbeit für die Dauer der Freizeitphase bzw. für den verbleibenden Arbeitszeitanteil erwirkt werden.

Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner

Bei der Aufgabenerfüllung ist eine optimierte Versorgungsstruktur für den Bürger in Relation zu einer möglichst geringen finanziellen Belastung zu setzen. Deshalb untersuchen wir nachfolgend, wie sich das Verhältnis der Personalausgaben zur Einwohnerzahl gestaltet.

Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro		
Personalausgaben	Einwohner lt. LDS zum 31.12.	Personalausgaben je Einwohner
11.819.738	989.766	11,94

Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 1	11,60	17,76
Städte > 500.000 Einwohner	10,10	17,76

Die Aussagen zu den „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ korrespondieren mit der Stellenanzahl, dem Stellenniveau und dem Aufgaben- und Leistungsspektrum der Stadt Köln. Wir betrachten daher nun die Personalsituation des Gesundheitsamtes.

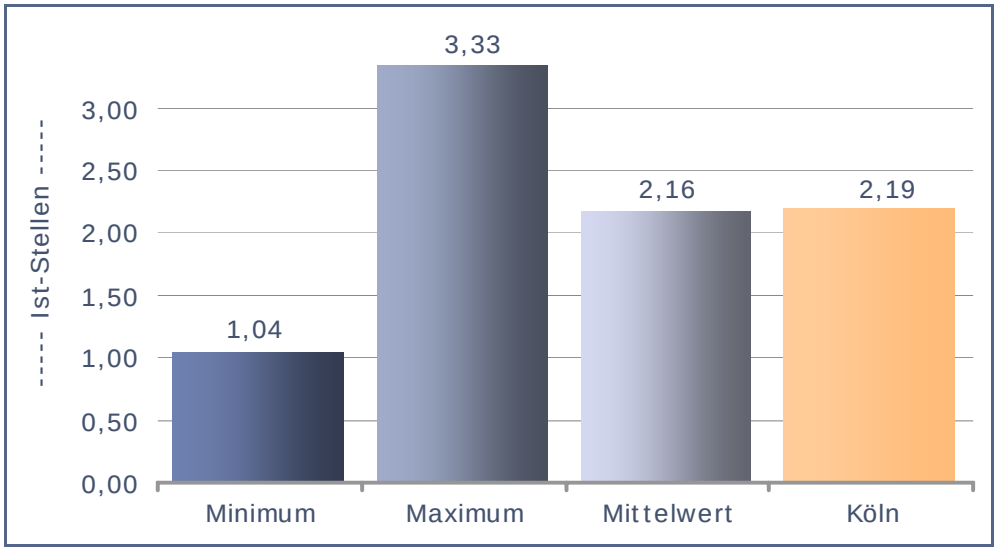
Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner (Personalquote)

Zur Beurteilung der Personalintensität bilden wir die Personalquote „Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner“ ab. Die Personalquote stellt dar, in welchem Umfang die Stadt Köln Personal für die Aufgabenerfüllung in Abhängigkeit zu ihrer Einwohnerzahl bereitstellt. Ziel des Gesundheitsamtes sollte es sein, den Personaleinsatz effizient zu gestalten. Die Personalquote beeinflusst direkt die Personalausgaben, die, wie dargestellt, einen der größten Ausgabeblöcke öffentlicher Haushalte bilden.

Die reine Kennzahl trifft jedoch keine Aussage über die mit dem Stellenvolumen angebotenen Leistungen in Umfang und Qualität. Aufgabentiefe und Aufgabenbreite unterscheiden sich innerhalb der kreisfreien Städte. Die pflichtigen Aufgaben sind dagegen vom Grundsatz her in allen kreisfreien Städten identisch. Bezüglich der vorgenommenen Bereinigungen bei der Betrachtung der Personalausstattung des Gesundheitsamtes wird auf die o.a. Ausführungen verwiesen.

Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner			
Jahr	Ist-Stellen	Einwohner laut LDS zum 31.12.	Ist-Stellen je 10.000 Einwohner
2006	217,10	989.766	2,19

Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner in Euro 2006		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 1	2,19	3,04
Städte > 500.000 Einwohner	1,72	3,04

Als weiteres Hilfsmittel zur Einordnung der Positionierung der Stadt Köln bilden wir die Ergebnisse aller kreisfreien Städte in Klassen ab.

Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner 2006				
Ergebnisse der kreisfreien Städte in Klassen				
< 1,5	1,5 - < 2,0	2,0 - < 2,5	2,5 - < 3,0	ab 3,0
4	6	7	3	3

Aus der Klassierung wird erkennbar, dass sich das Gesundheitsamt der Stadt Köln mit seiner Personalquote in der Kennzahlenklasse von 2,0 bis < 2,5 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner und damit im mittleren Segment der kreisfreien Städte befindet.

Wir untersuchen nun die Aufgabenbereiche des ÖGD im interkommunalen Vergleich. Hierfür haben die kreisfreien Städte ihr Personal je 10.000 Einwohner den einzelnen Paragrafen des ÖGDG zugeordnet.

Zunächst geben wir einen Überblick über den Personaleinsatz in den Leistungsbereichen des „Gesundheitsamtes" der Stadt Köln und stellen die jeweiligen Minimum-, Maximum- und Mittelwerte der kreisfreien Städte dar. Anschließend gehen wir spezifisch auf einzelne im Gesundheitsamt der Stadt Köln auffällige Arbeitsbereiche ein.

Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006

Leistungsbereiche nach dem ÖGDG	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
§ 7 Grundsatz Gesundheitsförderung, Prävention, Gesundheitsschutz	0,02	0,21	0,06	0,06
§ 8 Mitwirkung an Planungen	0,00	0,09	0,02	0,01
§ 9 Gesundheitsschutz, Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, Impfungen	0,06	0,27	0,14	0,13
§ 10 Umweltmedizin	0,00	0,42	0,05	0,05
§ 11 Schwangeren- und Mütterberatung	0,00	0,19	0,06	0,05
§ 12 Kinder- und Jugendgesundheit	0,16	0,66	0,33	0,38
§ 13 Kinder- und Jugendzahngesundheit	0,05	0,28	0,15	0,17
§ 15 Besondere Beratungsangebote	0,01	0,19	0,07	0,12
§ 16 Behinderte, psychisch Kranke, Abhängigkeitskranke	0,17	0,90	0,47	0,57
§ 17 Hygieneüberwachung	0,03	0,38	0,16	0,13
§ 18 Erfassung und Überwachung der Berufe des Gesundheitswesens	0,00	0,13	0,06	0,07
§ 19 Amtliche Bescheinigungen, Zeugnisse, Gutachten	0,15	0,48	0,26	0,18
§ 20 Arzneimittelüberwachung und Sozialpharmazie	0,00	0,08	0,05	0,03
§ 21 Kommunaler Gesundheitsbericht und § 24 Kommunale Gesundheitskonferenz	0,01	0,13	0,06	0,02
Zentrale Verwaltung des ÖGD inkl. Leitungsfunktionen	0,09	0,53	0,27	0,16

In den Arbeitsbereichen der §§ 12, 13, 15, 16 und 18 ÖGDG zeigt sich ein überdurchschnittlicher Personaleinsatz.

Medizinischer Versorgungsgrad

Der Versorgungsgrad dient als Maßzahl zur Beschreibung von Ressourcenmengen, die für die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung zur Verfügung stehen. Der Versorgungsgrad mit an der vertragsärztlichen Tätigkeit teilnehmenden Ärzte sowie Psychotherapeuten wird anhand der Verhältniszahlen der Bedarfsplanung der Kassenärztlichen Vereinigungen dargestellt (Quelle: lögd).

Versorgungsgrad mit an der vertragsärztlichen Tätigkeit teilnehmenden Ärzte nach Fachgebieten in den kreisfreien Städten 2006

Fachgebiet	Versorgungsgrad Köln in Prozent	Landesdurchschnitt kreisfreie Städte NRW in Prozent	Platzierung Köln
Hausärzte	109,60	111,68	19
Augenärzte	109,90	118,00	21
Frauenärzte	109,70	121,54	23
HNO-Ärzte	113,30	124,11	21
Hautärzte	118,50	132,38	17
Fä. Internisten	131,70	167,40	20
Kinderärzte	121,90	125,16	13
Nervenärzte	126,70	128,15	10
Orthopäden	117,10	121,21	13
Psychotherapeuten *	164,80	147,42	5
Zahnärzte	92,30	88,33	11
Kieferorthopäden	60,90	72,54	14

* ärztliche Psychotherap. und psychol. Psychotherap., Kinder- und Jugendlichenpsych.

Nachfolgend gehen wir auf einzelne ausgeprägte Arbeitsbereiche im Gesundheitsamt der Stadt Köln näher ein:

<u>§ 12 ÖGDG Kinder- und Jugendgesundheit</u>

Der Stadt Köln obliegt die Aufgabe, Kinder und Jugendliche vor Gesundheitsgefahren zu schützen und ihre Gesundheit zu fördern. Zur Früherkennung von Krankheiten, Behinderungen, Entwicklungs- und Verhaltensstörungen kann die untere Gesundheitsbehörde daher zur Ergänzung von Vorsorgeangeboten ärztliche Untersuchungen und Impfungen durchführen.

Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben werden 2006 insgesamt 37,25 Ist-Stellen zur Verfügung gestellt. Der Abstand des Personaleinsatzes zum landesweiten Durchschnitt beträgt 0,05 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner (4,95 Vollzeitstellen). Im sozioökonomischen Cluster 1 und im Größencluster > 500.000 Einwohner erreicht die Stadt Köln jeweils den höchsten Wert der dort eingeordneten kreisfreien Städte.

Im vorgenannten Stellenvolumen sind auch die freiwillig eingerichteten Stellen einer Sozialarbeiterin (für die Kinder aus dem Bahnhofsmilieu) und einer Ernährungsberaterin (zur Ernährungsberatung in den Schulen) enthalten, die jedoch nicht originär im Zusammenhang mit der Aufgabenerledigung nach § 12 ÖGDG stehen.

Der Aufgabenschwerpunkt des „Kinder- und Jugendgesundheitsdienstes“ liegt bei den Einschulungsuntersuchungen. Entsprechend der sehr unterschiedlichen Größe und Struktur der 85 Stadtteile Kölns, sind die Schulanfänger zahlenmäßig sehr heterogen auf die einzelnen Stadtteile verteilt. Die Schuleingangsuntersuchungen werden in der Stadt Köln vor Ort in den Grundschulen durchgeführt, an denen die Kinder angemeldet wurden.

Die Untersuchungen werden jeweils von einem Team, bestehend aus einem Arzt und einer Arzthelferin, durchgeführt. Jedes Team ist für einen bestimmten Stadtteil bzw. einen bestimmten Stadtbezirk zuständig und kennt daher die örtlichen Strukturen sowie die vorhandenen vorschulischen -, schulischen - und außerschulischen Angebote. Der Zeitbedarf je Untersuchung beträgt im Durchschnitt etwa 45 bis 60 Minuten je Team. Die Aufgabenwahrnehmung des „Kinder- und Jugendgesundheitsdienstes“ erfolgt auf einem hohen qualitativen Niveau und wird stets den landesweiten Standards angepasst und intern weiterentwickelt. Die erhobenen und ausgewerteten Daten bilden dabei eine Grundlage für die Handlungsempfehlungen der „KGK“, für die „GBE“, für die Entwicklung von gesundheitsfördernden Projekten, für die Öffentlichkeitsarbeit sowie für Fachtagungen.

Auf Basis einer aktuellen Dokumentation zeigt sich, dass ca. 60 Prozent der untersuchten Kinder ohne auffälligen Befund sind. Bei den verbleibenden Kindern, davon ein hoher Anteil mit Migrationshintergrund, bestehen Auffälligkeiten in einem oder mehreren schulrelevanten Befunden, wie z.B.

- Seh- und Hörschwächen,
- Gewichtsprobleme,

- allergierelevante Diagnosen (Allergie, Asthma, Heuschnupfen, Ekzem)
- Sprachentwicklungsstörungen
- Störungen der Grob- und Feinmotorik und
- Verhaltensauffälligkeiten,

die eine weitere medizinische Abklärung bzw. das Einleiten von therapeutischen Maßnahmen nach sich ziehen. Der „Kinder- und Jugendgesundheitsdienst“ der Stadt Köln weist folgende Ergebnisse aus:

- 13.224 schulärztliche Untersuchungen
- 5.224 Untersuchungen in Tageseinrichtungen für Kinder
- 2.025 Beratungen
- 737 Stellungnahmen für Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder
- 115 sonstige Untersuchungen und Beratungen
- 1.036 sozialpädiatrische Gutachten
- 500 betreute Kinder aus dem Bahnhofsmillieu
- 2.260 Einzelberatungen Ernährungsberatung
- 480 erreichte Personen über Ernährungsberatungskurse
- 3.595 erreichte Bürger über Veranstaltungen, wie Multiplikatorenschulungen, Elternnachmittage usw.
- 484 Fälle der nachgehenden Fürsorge
- 35 Maßnahmen zur Gesundheitserziehung/Gesundheitsförderung
- 3 Medizinalgesetzliche Begehungen
- 6 Medizinalgesetzliche Beratungen

Darüber hinaus ist der „Kinder- und Jugendgesundheitsdienst“ durch die vorhandenen 31 Sonderschulen mit 4.430 Plätzen und 50 integrativen

„Tageseinrichtungen für Kinder“ mit 640 Plätzen besonders gefordert, da diese Kinder, neben den Einschulungsuntersuchungen, einmal jährlich begutachtet werden.

Der „Kinder- und Jugendgesundheitsdienst“ und der anschließend dargestellte „Jugendzahnärztliche Dienst“ sind in einem hohen Maße von der demografischen Entwicklung abhängig. Die Anzahl der Kinder wird sich laut LDS-Prognose im Zeitraum bis 2020 wie folgt entwickeln:

LDS-Prognose zur Entwicklung einzelner Altersgruppen			
	2010	2015	2020
Anzahl der unter 3-Jährigren	27.062	28.336	29.825
Anzahl der 3- bis unter 6-Jährigen	25.076	25.613	27.039
Anzahl der 6- bis unter 10-Jährigen	33.047	32.084	33.139
Anzahl der 10- bis unter 14-Jährigen	34.137	31.791	31.490
Summe	119.322	117.824	121.493

Feststellung

Entgegen der landesweiten Entwicklung ist aufgrund noch ansteigender Bevölkerungszahlen in fast allen der zuvor betrachteten Altergruppen der demografische Wandel noch nicht ausgeprägt. Lediglich in der Altersgruppe der 10- bis 14-Jährigen wird bis zum Jahre 2020 ein Bevölkerungsrückgang prognostiziert.

§ 13 ÖGDG Kinder- und Jugendzahngesundheit

Im Rahmen des „Jugendzahnärztlichen Dienstes“ berät die Stadt Köln Kinder, Jugendliche und ihre Sorgeberechtigten sowie Erzieher und Lehrer in Fragen der Gesunderhaltung des Zahn-, Mund- und Kieferbereiches. Als untere Gesundheitsbehörde führt sie, soweit erforderlich, dazu regelmäßig zahnärztliche Untersuchungen durch, um Krankheiten und Fehlentwicklungen zu verhüten und zu mildern.

Zur Aufgabenerfüllung werden 2006 insgesamt 16,50 Ist-Stellen zur Verfügung gestellt. Der Abstand des Personaleinsatzes zum Durchschnitt des Landes beträgt 0,02 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner (1,98 Vollzeitstellen). Im sozioökonomischen Cluster 1 und im Größencluster

> 500.000 Einwohner erreicht die Stadt Köln jeweils den zweithöchsten Wert der dort eingeordneten kreisfreien Städte.

Das Aufgaben- und Leistungsspektrum des „Jugendzahnärztlichen Dienstes“ der Stadt Köln umfasst neben der zahnärztlichen Gruppenprophylaxe und den Maßnahmen zur Schmelzhärtung, die in den Tageseinrichtungen für Kinder sowie in den Grund- und weiterführenden Schulen durchgeführt werden, weitere Tätigkeiten wie z.B.:

- Erstellung von zahnärztlichen Gutachten
- Früherkennung und Prävention von Zahnerkrankungen
- Ermittlung der Kariesrisiko-Faktoren in Abhängigkeit von sozialen und regionalen Strukturen
- Durchführung erweiterter Prophylaxemaßnahmen bei Kindern mit erhöhter Kariesaktivität (Intensivprophylaxe)
- Epidemiologische Erfassung der Befunddaten
- Aufarbeitung der Ergebnisse für die „GBE“
- Schulung von Multiplikatoren (Eltern, Lehrer, Erzieher)
- Entwicklung und Erarbeitung von Konzepten zur Gesundheitsförderung mit den Eltern, dem pädagogischen Personal und anderen Berufsgruppen
- Durchführung von Elterninformationsveranstaltungen
- Gesundheitserziehung im Sinne einer Sensibilisierung des Umganges mit der eigenen Gesundheit, beginnend bereits im Kindesalter

Der „Jugendzahnärztliche Dienst“ der Stadt Köln weist folgende Ergebnisse aus:

- 64.853 Untersuchungen
- 22.530 Fluorid-Touchierungen
- 47.288 Prophylaxe-Beratungen
- 740 Gutachten

Auf die Bedeutung der zahnärztlichen Gutachten gehen wir nachfolgend etwas näher ein. Im Jahre 2006 sind, alleine an zahnärztlichen Kapazitäten, 992 Produktivstunden für das Gutachtenwesen gebunden. Diese finanzieren sich über die Gebührensatzung für Leistungen der Stadt Köln als untere Gesundheitsbehörde im Bereich der externen Gutachten. Diese Produktivstunden entsprechen, abzüglich der Rüstzeiten, Urlaubs-, Krankheits- und Fortbildungstage, einem Stellenanteil von 0,77 Ist-Stellen.

Darüber hinaus zeichnet sich die Arbeit des „Jugendzahnärztlichen Dienstes“ nicht nur durch steigende Untersuchungszahlen aus, sondern findet einen weiteren Schwerpunkt im Bereich der Zahnprophylaxe. Das hierfür eingesetzte Personal wird vollständig über den „Arbeitskreis Zahngesundheit“ der Krankenkassen finanziert. Neben dieser unmittelbaren Finanzierung stellt der „Arbeitskreis Zahngesundheit“ jährlich Materialien in einem Wert von rund 80.000 Euro zur Verfügung.

Der „Jugendzahnärztliche Dienst“ ist, wie zuvor bereits beim „Kinder- und Jugendgesundheitsdienst“ erläutert, ebenfalls in einem hohen Maße von der demografischen Entwicklung abhängig. Um Wiederholungen zu vermeiden, verweisen wir auf unsere obigen Ausführungen.

§ 15 ÖGDG Besondere Beratungsangebote

Das Gesundheitsamt der Stadt Köln wirkt bei besonders häufigen und schwerwiegenden Krankheiten und bei Behinderungen auf ein Beratungsangebot für die Betroffenen und deren Angehörige hin. In diesem Sinne wirkt sie mit an der Aufklärung und Beratung der Bevölkerung, insbesondere gefährdeter Bevölkerungsgruppen, zu AIDS und anderen sexuell übertragbaren Krankheiten („STD“) und an der Beratung infizierter und erkrankter Personen sowie deren Angehörigen. Ratsuchenden werden anonyme HIV-Untersuchungen angeboten.

Das hierzu eingesetzte Personalvolumen umfasst 2006 11,99 Ist-Stellen. Der Abstand des Personaleinsatzes zum Durchschnitt des Landes beträgt 0,05 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner (4,95 Vollzeitstellen). Im sozioökonomischen Cluster 1 erreicht die Stadt Köln den höchsten Wert und im Größencluster > 500.000 Einwohner den zweithöchsten Wert der dort jeweils eingeordneten kreisfreien Städte.

Diese Tätigkeiten bilden einen weiteren Aufgabenschwerpunkt im ÖGD der Stadt Köln. Bisher gibt es in ganz Deutschland keine verbindlichen

Kennzahlen für eine Bedarfsplanung im Bereich „STD“. Die Stadt Köln hat hier als erste Kommune im Jahr 2000 eine solche Bedarfsplanung erstellt und nimmt die führende Position in Deutschland ein. Die Leiterin der Kölner Beratungsstelle ist beispielsweise verantwortlich für die AG „Indikatoren und Strukturen“ in der AG „Sexuelle Gesundheit“ der „Deutschen STD-Gesellschaft“.

Valide Daten zu riskantem sexuellen Verhalten finden sich nicht in offiziellen Statistiken. So lässt sich nur allgemein und nicht detailliert quantitativ begründen, warum sich an eine Beratungsstelle zu „STD“ in einer Großstadt wie Köln quantitativ und qualitativ weit höhere Anforderungen stellen. Als die kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen mit der mit weitem Abstand höchsten Einwohnerzahl sprechen folgende Gründe für die zuvor genannten erhöhten Anforderungen:

- Klienten fürchten, dass in einer Beratungsstelle im ländlichen - oder mittelstädtischen Umfeld die Anonymität nicht gewährleistet ist. Das Beratungs- und Untersuchungsangebot der Stadt Köln wird deswegen auch von Menschen aus dem Kölner Umland wahrgenommen. Daneben sind viele Menschen regional, überregional und international mobil.

- In der Anonymität einer Großstadt gehen Menschen häufiger sexuelle Risiken ein. Entsprechend suchen sie dann auch dort anonyme und kostenfreie Beratung und Hilfe.

- Um einen fachlich hohen Standard gewährleisten zu können, bedarf es, wie z. B. bei spezialisierten Fachabteilungen von Krankenhäusern, einer Mindestzahl an Untersuchungen. Dies ist in einer ländlichen Region nicht gegeben.

- Die Stadt Köln ist sowohl ein touristischer Besuchermagnet als auch, aufgrund des Ausbildungs- und Hochschulstandortes, der Kulturszene sowie der vielen internationalen Messen und Großereignisse (z. B. Fußball-WM, Kirchentag, Welt-AIDS-Tag, Christopher-Street-Day, Open Air Musikfeste) Anziehungspunkt für eine sehr hohe Zahl vornehmend junger Menschen.

Ein diesbezügliches Untersuchungsangebot ist daher erforderlich für:

- Menschen ohne Zugang zur Regelversorgung

- Mobile Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund

- Menschen mit anderen Zugangsbarrieren (Drogenkonsum, Prostitution)
- Menschen mit hohem Risikoverhalten und riskanten Sexualpraktiken (Risikofaktoren: Alter, sexuelle Orientierung, sexuelle Netzwerke, soziale Situation)

Dies betrifft vor allem

- Jugendliche und junge Menschen mit erschwertem Zugang zu Beratung und Versorgung
- Drogenkonsumenten
- Sexarbeiter/innen
- Männer, die Sex mit Männern haben („MSM“)

Alle diese Gruppen und Risikofaktoren sind in einer Großstadt überdurchschnittlich stärker vertreten als in Flächenkreisen oder auch Mittelstädten.

Die Stadt Köln zeichnet sich überdies durch eine überdurchschnittliche Bevölkerungsfluktuation und Zuwanderung aus. 30,40 Prozent der Einwohner (2006) haben einen Migrationshintergrund, in der sexuell aktiven jüngeren Bevölkerung ist er weit höher.

Nachfolgend stellen wir einige Risikogruppen von besonderer Bedeutung vor:

- „MSM“
  Die Stadt Köln gilt, neben den Städten Berlin und Hamburg, als die „Hochburg“ der „MSM-Szene“ (szenenahe Ausrichtung verschiedener Stadtteile, Events mit international hoch mobilem Publikum). Diese Gruppe ist in hohem Maß von sexuell übertragbaren Infektionen betroffen.

- Menschen mit bezahlten sexuellen Kontakten (Pay-Sex, Sexbusiness)
  Eine Großstadt mit internationalem Flair wie Köln hat selbstverständlich auch ein überdurchschnittlich großes und vielfältiges Angebot an bezahltem Sex. Ca. 1.600 Frauen und mehr als 500 Männer bieten pro Tag sexuelle Dienstleistungen an. Dies betrifft nicht nur die klassischen Orte wie Bordelle und Straßenstrich, sondern zusätzlich weit komplexere Szenen. Zu Messen und an-

deren Events sind es weitaus mehr. Sowohl die Anbieter als auch deren Kunden sind überdurchschnittlich mobil, im Umland wie auch international. Geschätzte 65 Prozent der Sexarbeiterinnen haben einen Migrationshintergrund.

- Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus (geschätzte 100.000 Personen im Großraum Köln/Bonn)

Die Arbeit der Beratungsstelle gliedert sich in folgende Aktivitäten:

- Information und Aufklärung der Bevölkerung
- Durchführung anonymer HIV-Antikörpertests mit entsprechender Beratung
- Ärztliche „STD-Sprechstunde“ mit ärztlicher Beratung, körperlicher Untersuchung, Labordiagnostik und ggf. Behandlung
- Spezielle Aufklärung für besonders gefährdete Gruppen
- Verbesserung der Versorgungsstruktur für Unterversorgte oder Maßnahmen für besonders gefährdete Gruppen
- Sexualpädagogische Angebote für Jugendliche
- Aufsuchende Präventionsarbeit in den verschiedenen Szenen weiblicher Prostitution
- Weiterbildung für Multiplikatoren (Lehrer, Erzieher und anderes pädagogisches Fachpersonal) in unterschiedlichen Arbeitsfeldern (Migration, Drogen-, AIDS-und Flüchtlingsberatung)

Im Jahre 2006 wurden insgesamt 3.911 Männer und Frauen beraten und betreut. Ausschließlich ärztlich betreut wurden 783, sozialarbeiterisch beraten wurden 3.128 Personen.

§ 16 ÖGDG Behinderte, psychisch Kranke, Abhängigkeitskranke

Das Stellenvolumen in diesem Bereich zeigt sich im landesweiten Vergleich ebenfalls überdurchschnittlich personalintensiv. Zur Wahrnehmung der Aufgaben nach dieser Rechtsnorm werden 2006 insgesamt 56,50 Ist-Stellen zur Verfügung gestellt. Der Abstand des Personalein-

satzes zum Landesdurchschnitt beträgt 0,10 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner (9,90 Vollzeitstellen).

Im sozioökonomischen Cluster 1 erreicht die Stadt Köln den dritthöchsten Wert und im Größencluster > 500.000 Einwohner den zweithöchsten Wert der dort jeweils eingeordneten kreisfreien Städte.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben erfolgt hauptsächlich mit eigenem Personal und ist ein weiterer Schwerpunkt im ÖGD der Stadt Köln. Zur Aufgabenerfüllung werden folgende Angebote bereitgestellt:

- Sozialpsychiatrische Dienste incl. Kontaktangebote
- Mobiler Medizinischer Dienst für Wohnungslose/ Drogentherapeutische Ambulanz
- Methadonsubstitution (seit 2007 integrierte kontrollierte Heroinvergabe)

Sozialpsychiatrischer Dienst

Der „Sozialpsychiatrische Dienst“ ist analog der Kölner Stadtbezirke in neun Bezirksteams mit jeweils einem Psychiater, einem Sozialarbeiter und einer Verwaltungskraft organisiert. Ergänzend hierzu sind ein Psychologe sowie eine Archivkraft (Stellenvolumen 0,50 Ist-Stellen) für den gesamten Dienst tätig. Die Bezirksteams befinden sich teils dezentral (in den Stadtbezirken Ehrenfeld, Nippes/Chorweiler, Kalk und Mülheim), teils zentral im Gesundheitsamt (für die Stadtbezirke Innenstadt, Lindenthal, Rodenkirchen und Porz).

Die „Sozialpsychiatrischen Dienste“ stellen das ambulante Pendant zur klinischen Versorgung Erkrankter dar. Durch immer kürzer werdende Verweildauern im klinischen Bereich nimmt demzufolge die ambulante Versorgung erheblich an Bedeutung zu. Bei ca. 5.200 registrierten Patienten fanden insgesamt 49.900 Kontakte verschiedenster Ausprägung statt.

Rechtsgrundlage der Tätigkeit des „Sozialpsychiatrischen Dienstes“ ist insbesondere das PsychKG in der Fassung von 1999. Hieraus leiten sich wesentliche Merkmale für den Aufgabenbereich ab. Nordrhein-Westfalen war das erste Bundesland, das 1969 ein PsychKG verabschiedete. Die Reform des Jahres 1999 beachtete in einem wesentlich stärkeren Maße

das Selbstbestimmungsrecht von Betroffenen. So verschärften sich die Unterbringungsvoraussetzungen – ein Unterbringungsattest darf nur noch durch einen Facharzt oder einen in dem Fachgebiet erfahrenen Arzt erstellt werden - und die Unterbringungsbedingungen. Eine Zwangsbehandlung darf nur noch für den Zeitraum der die Unterbringung begründenden Fremd- oder Selbstgefährdung durchgeführt werden und nicht mehr darüber hinaus, um den Behandlungserfolg zu sichern. Gerade letzteres führt seitdem vermehrt zu Behandlungsabbrüchen, so dass der „Sozialpsychiatrische Dienst“ nach einer Entlassung häufig kriseninterventiv tätig werden muss.

Ein wesentlicher Aspekt sind die Anspruchsvoraussetzungen für das Tätigwerden des „Sozialpsychiatrischen Dienstes“. Hilfe ist nach § 4 PsychKG zu gewähren, sobald dem Träger dieser Hilfen durch begründeten Antrag Hilfebedürftiger oder Dritter bekannt wird, dass die Voraussetzungen vorliegen. Träger der Hilfen ist nach § 5 die untere Gesundheitsbehörde bzw. deren „Sozialpsychiatrischer Dienst“.

Der Träger der Hilfen, so Absatz 2, soll darüber hinaus von Amts wegen tätig werden, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass Hilfebedürftige nicht in der Lage sind, Hilfen zu beantragen.

Der „Sozialpsychiatrische Dienst“ kann von Amts wegen tätig werden. Dies unterscheidet den Aufgabenbereich von allen anderen ambulanten Diensten und niedergelassenen Fachärzten, da ein Kontakt zum Betroffenen auch ohne dessen ausdrücklichen Wunsch erfolgen kann. Dadurch erfüllt der „Sozialpsychiatrische Dienst“ während der üblichen Dienstzeiten bereits die Funktion eines von Angehörigen- und Betroffenenverbänden immer wieder geforderten Krisendienstes. Wird beispielsweise von Angehörigen, Personen aus dem sozialem Umfeld oder sonstigen Personen eine krisenhafte Zuspitzung einer Situation mit fremd- oder selbstgefährdendem Verhalten beschrieben, und ist dies durch anderweitige Maßnahmen oder Personen nicht zu entaktualisieren, ist der „Sozialpsychiatrische Dienst“ verpflichtet, sich umgehend einen Eindruck zu machen und die Gefährdung durch die Einleitung sozialer oder medizinischer Hilfen oder aber auch durch eine Zwangsunterbringung abzuwenden.

Aber auch ohne akut vorliegende Fremd- oder Selbstgefährdungen ist es Aufgabe des „Sozialpsychiatrischen Dienstes“, kurzfristig Meldungen Dritter nachzugehen. Dafür ist es auch möglich, unangemeldete Besuche bei Betroffenen durchzuführen und ungebeten und z.T. auch unerwünscht Kontakt aufzunehmen. Schwerpunkte dieser Tätigkeit sind:

- Kontakt- und Beziehungsaufnahme,
- Soziale und medizinische Diagnostik zur Einschätzung des Bedarfs und eventueller Fremd- oder Selbstgefährdung,
- Motivation zur Inanspruchnahme von Hilfen und
- Einleitung geeigneter Maßnahmen, im Notfall auch gegen den Willen der Betroffenen.

Eine weitere Aufgabe des „Sozialpsychiatrischen Dienstes“ ist es, Menschen, die erkrankungsbedingt nicht in der Lage sind notwendige Hilfen in Anspruch zu nehmen, zu erreichen und sie zur Inanspruchnahme dieser Hilfen zu unterstützen. Dabei darf nicht verkannt werden, dass es sich hier oftmals und zunehmend um Menschen mit komplexer Problematik handelt – psychische Erkrankungen in Kombination mit Suchterkrankungen, dissozialer Entwicklung, schweren Persönlichkeitsstörungen, Gewalterfahrung, sozial randständigen Verhältnissen.

Ebenso darf nicht verkannt werden, dass es sich hier in vielen Fällen um existentiell bedrohliche Situationen handelt, in denen es um Gefährdungsabwendung und Überlebenssicherung geht - notfalls auch gegen den Willen der Betroffenen.

Mobiler Medizinischer Dienst

Durch den „Mobilen Medizinischen Dienst“ und die „Drogentherapeutische Ambulanz“ erfolgt die medizinische Grund- und Notfallversorgung Wohnungsloser und Drogenabhängiger. Dieser Personenkreis ist auf Grund nicht vorhandener Wartezimmerfähigkeit und mangelnder Termintreue nicht durch das Regelsystem zu erreichen.

Um hier eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Patienten zu erzielen, ist häufig eine lange Kontaktanbahnung, in der Regel im Lebensumfeld der Betroffenen erforderlich. Dabei muss immer damit gerechnet werden, dass der aktuelle Behandlungskontakt der Einzige bleibt und eine Vermittlung an weiter behandelnde Ärzte nicht erfolgreich ist. Aus diesem Grund wird eine erfolgreiche medizinische Behandlung nur dann möglich sein, wenn das psychosoziale Umfeld der Betroffenen mit berücksichtigt wird, ähnlich wie dies regelmäßig bei chronisch Kranken oder der psychiatrischen Krankenversorgung praktiziert wird.

Dazu gehört auch die Einbeziehung sozialer Ressourcen bis hin zum Training lebenspraktischer Fertigkeiten in Zusammenarbeit mit den Sozialarbeitern. Letzteres gilt insbesondere auch für pflegerische Hilfen, die hier in hohem Maße über die eher somatisch ausgerichtete ambulante Grund- und Behandlungspflege hinausgehen (Kontaktanbahnung, psychosoziales Krisenmanagement, Einüben lebenspraktischer Fähigkeiten usw.).

Aufgrund des breiten Spektrums der Versorgungsaufgaben ist eine Begrenzung der Behandlungsdauer vorab in der Regel nicht zu definieren. Ziel der aufsuchenden medizinischen Versorgung ist es aber, den durch vielfältige psychosoziale Probleme belasteten Menschen den Zugang zur medizinischen Regelversorgung (wieder) zu eröffnen. Ein wichtiges Mittel hierbei ist die Erreichbarkeit der Versorgungsangebote und die Behandlungskontinuität. Oft werden erst nach Bildung einer tragfähigen Beziehung zum Patienten und eines entsprechenden Vertrauens weiterführende Kontakte möglich. Dieses kann mitunter viele Monate in Anspruch nehmen.

Im Jahre 2006 hat der „Mobile Medizinische Dienst“ in den Einrichtungen der Wohnungslosen- und der Drogenhilfe 1.288 Personen behandelt, davon 1.020 (79,20 Prozent) Männer und 268 (20,80 Prozent) Frauen. Insgesamt ergaben sich 7.065 Behandlungskontakte bei denen 9.284 Diagnosen gestellt und 9.582 Behandlungen durchgeführt wurden. 380 Männer und 94 Frauen wurden erstmals vom „Mobilen Medizinischen Dienst“ behandelt, entsprechend 36,80 Prozent der insgesamt behandelten Patienten.

Der „Mobile Medizinische Dienst“ vernetzt die niedrigschwelligen Kontaktangebote der Drogen- und Wohnungslosenhilfeträger in der Stadt Köln mit den medizinischen Angeboten des städtischen Gesundheitsamtes, den niedergelassenen Ärzten und den Krankenhäusern.

Neben einer Notschlafstelle für ältere Wohnungslose, werden medizinische Sprechstunden in neun verschiedenen Kontaktcafés und anderen Örtlichkeiten für unterschiedliche Zielgruppen angeboten, wie z.B.

- Annostraße (Johannesbund), 5x wöchentlich
- Busprojekt Boje, 2x wöchentlich
- Cafe Rochus (Caritas), 2x wöchentlich
- Cafe Victoria, 5x wöchentlich

- Frauencafe, 3x wöchentlich
- Projekt Geestemünderstraße, (SKF) 1x wöchentlich
- Kontaktstelle am Bahnhof, (SKM) 5x wöchentlich
- SKM Kontaktcafe Kalk Dieselstraße, 2x wöchentlich
- SKM Wohnungslosenhilfe, 5x wöchentlich
- MäcUp (SKF), 2x wöchentlich
- Junkie-Bund Taunusstraße 1x wöchentlich
- Vringstreff, 1x wöchentlich
- Gesundheitsamt nach Vereinbarung
- „Hausbesuche“ im betreuten Wohnen nach Vereinbarung
- Krankenwohnung (Diakonie) nach Vereinbarung
- Straßenbesuche nach Vereinbarung

Drogentherapeutische Ambulanz – DTA –

Die „DTA“ vernetzt das niedrigschwellige Kontaktangebot der Drogenhilfeträger in der Stadt Köln mit dem „Mobilen Medizinischen Dienst“ des Gesundheitsamtes der Stadt Köln. In drei Einrichtungen werden Sprechstunden angeboten. Dabei handelt es sich einmal um das niedrigschwellige Angebot der Drogenhilfe Köln e.V. im „Cafe Victoria“, in dem tägliche Sprechstunden stattfinden. Dreimal wöchentlich erfolgt in den gleichen Räumlichkeiten die Versorgung im so genannten „Frauencafe“, einem speziellen Angebot für drogenabhängige Frauen. Weitere Sprechstunden der DTA finden täglich im Kontaktladen (Drogenkonsumraum) des „Sozialdienstes Katholischer Männer“ (SKM) am Hauptbahnhof und zweimal wöchentlich in der Kontaktstelle Köln-Kalk, Dieselstraße statt.

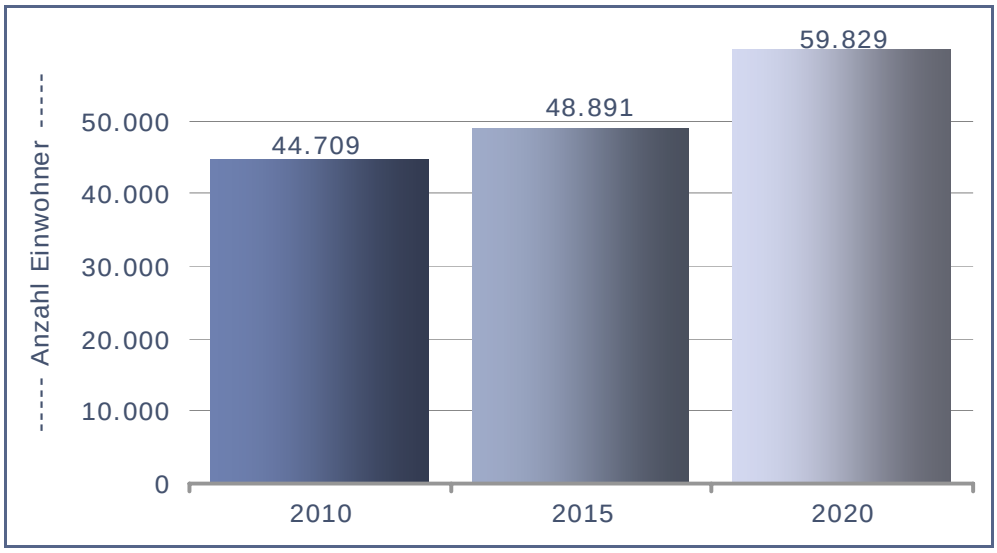
Im Jahre 2006 hat der „Mobile Medizinische Dienst“ in der „DTA“ 571 Personen behandelt, davon 421 (73 Prozent) Männer und 150 (27 Prozent) Frauen. Insgesamt ergaben sich 2.632 Behandlungskontakte mit 3.176 Behandlungen. 128 Männer und 29 Frauen wurden im Jahre 2006

erstmals vom „Mobilen Medizinischen Dienst“ behandelt, entsprechend 27,50 Prozent der insgesamt behandelten Patienten.

Im Bereich der Methadon-Substitution – hier hat das Gesundheitsamt der Stadt Köln die kassenärztliche Zulassung - stehen insgesamt 220 Therapieplätze zur Verfügung. Insgesamt wurden 69.108 Behandlungskontakte registriert.

Um der demografischen Entwicklung zu begegnen, wird die Koordinierungs- und Betreuungsarbeit im Bereich der Gerontopsychiatrie als ein zukünftiges Betätigungsfeld gesehen.

Entwicklung der Altersgruppe der über 80-Jährigen



Die vorangegangene Grafik zeigt einen Steigerungsgrad der potenziellen Bevölkerungsgruppe für Altersdemenz um rund 34 Prozent bis zum Jahr 2020. Die hiermit verbundenen Herausforderungen werden insbesondere im Pflegebereich erhebliche monetäre Auswirkungen auf die Stadt Köln entfalten. Anders als in anderen kreisfreien Städten wird die Thematik „Demografischer Wandel“ auf konzeptioneller Ebene zentral durch das „Amt für Stadtentwicklung und Statistik“ gesteuert. Dort werden die Informationen und Entwicklungen aus allen Arbeitsfeldern zusammengetragen, aufbereitet und vernetzt, um diese bei Planungen und strategischen Entscheidungen der Stadt Köln einfließen zu lassen.

§ 18 ÖGDG Erfassung und Überwachung der Berufe des Gesundheitswesens

Wer einen Beruf des Gesundheitswesens selbständig ausüben möchte oder Angehörige der Berufe des Gesundheitswesens beschäftigen will, hat die Aufnahme und die Beendigung dieser Tätigkeit der unteren Gesundheitsbehörde anzuzeigen, in deren Bezirk die Tätigkeit ausgeübt wird. Der Stadt Köln obliegt somit die Aufgabe, die Berechtigung zur Ausübung eines Berufes des Gesundheitswesens und zur Führung von Berufsbezeichnungen zu überwachen. Für diese Tätigkeiten werden bei der Stadt Köln im Jahr 2006 insgesamt 6,50 Ist-Stellen bereitgestellt.

Der Abstand des Personaleinsatzes zum Landesdurchschnitt beträgt 0,01 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner (0,99 Vollzeitstellen). Eine Vollzeitstelle ist mit einem Schwerstbehinderten Beschäftigten besetzt, dessen Arbeitsleistung jedoch nicht mit der einer Normalarbeitskraft vergleichbar ist.

Im sozioökonomischen Cluster 1 erreicht die Stadt Köln den dritthöchsten Wert und im Größencluster > 500.000 Einwohner den zweithöchsten Wert der dort jeweils eingeordneten kreisfreien Städte.

Die zuvor beschriebene Aufgabe umfasst im Wesentlichen

- das Prüfungswesen (Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen, Anerkennung von vorherigen Ausbildungen, Prüfungskoordination, Prüfungsvorsitz, Fertigung von Zeugnissen, Urkunden und ablehnenden Bescheiden) für 19 Gesundheitsfachberufe,
- die Feststellung/Bescheiderteilung der Gleichwertigkeit ausländischer Bildungsnachweise,
- das Verfahren der „Erlaubniserteilung zur berufsmäßigen Ausübung der Heilkunde ohne Bestallung“ (Heilpraktiker) sowie
- die Überwachung und Registrierung selbständig ausgeübter Berufe des Gesundheitswesens inklusive des dort beschäftigten Personals

Die Stadt Köln verfügt über

- 9 Ausbildungseinrichtungen für die Krankenpflege,
- 2 Ausbildungseinrichtungen für die Kinderkrankenpflege,

- 6 Ausbildungseinrichtungen für Medizinisch-Technische Assistenten (MTA),
- 6 Ausbildungseinrichtungen für den Rettungsdienst (Assistent, Sanitäter, Helfer),
- 3 Ausbildungseinrichtungen für Physiotherapeuten,
- 1 Ausbildungseinrichtung für Massage
- 1 Ausbildungseinrichtung für Orthoptisten,
- 1 Ausbildungseinrichtung für Logopäden,
- 1 Ausbildungseinrichtung für Ergotherapeuten,
- 1 Diätlehranstalt und
- 7 Weiterbildungseinrichtungen

zu betreuen.

Im Jahre 2006 fanden in den zuvor genannten 38 Schulen 58 Prüfungsblöcke an 110 Prüfungstagen mit ca. 850 Schülern statt. Im Ergebnis konnten 780 Erlaubnisse ausgestellt werden.

Nachfolgend geben wir einen Überblick über die im Gesundheitsamt der Stadt Köln registrierten Beschäftigten bzw. Einrichtungen:

- 3.872 Ärzte/Zahnärzte
- 7.528 Heilpraktiker
- 29.350 Beschäftigte in Gesundheitsfachberufen
- 5.000 angestellte oder selbständige Physiotherapeuten, Masseure, Logopäden, Ergotherapeuten
- 350 Hebammen
- 1.230 in Praxen und Apotheken angestellte oder selbständige Podologen, MTA, PTA, Zytologieassistenten und Orthoptisten
- 155 Pflegedienste mit 1.942 Beschäftigten

Im Rahmen einer interkommunalen Vereinbarung ist die „Heilpraktikerüberprüfung“ für den Regierungsbezirk Köln bei der Stadt Köln angebunden. Hier wurden im Jahre 2006 ca. 400 Prüfungsverfahren durchgeführt. Darüber hinaus ist diesem Aufgabenbereich auch die Bearbeitung der jährlich rund 10.000 Todesbescheinigungen zugeordnet.

Für die Kennzahl „Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner (Personalquote)“ bleibt in der Gesamtbewertung folgendes festzuhalten.

Feststellung

Infolge der in der Vergangenheit durchgeführten Haushaltskonsolidierungsprozesse ist die vorgehaltene Personalkapazität im Gesundheitsamt, trotz hinzugekommener gesetzlicher Aufgaben, nahezu konstant geblieben. Durch eine langfristig ausgerichtete Planung des zukünftigen Aufgaben- und Personalbestandes können sich weitere Synergieeffekte für das Gesundheitsamt ergeben. Bei der aufgabenkritischen Betrachtung von Qualität und Standards des künftigen Leistungsspektrums sollten auch die Aspekte „Bevölkerungsentwicklung“ und „Demografischer Wandel“ einfließen.

Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner

Auch der Umfang an Zuweisungen und Zuschüssen an Dritte wirkt sich auf die „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ und die „Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner“ aus. Dies ist bedingt durch die individuelle Art der Aufgabenwahrnehmung bei den einzelnen kreisfreien Städten. Während einige Kommunen Aufgaben verstärkt in „Eigenregie“ wahrnehmen, haben andere Kommunen Aufgabenbereiche gänzlich an Dritte übertragen oder Teilbereiche ihrer Arbeitsfelder ausgegliedert. Sie setzen für diese Leistungen kein eigenes Personal ein und sparen damit auf den ersten Blick Stellen und Personalausgaben.

Durch die Übertragung von Aufgaben auf Dritte erhalten diese Träger jedoch Zuweisungen und Zuschüsse, die in einem engen Sachzusammenhang mit den vorgenannten Kennzahlen stehen. Einige kreisfreie Städte erhalten eine Gegenfinanzierung für die gewährten Zuweisungen und Zuschüsse, so dass es sich hierbei im Prinzip um durchlaufende Gelder handelt. Wir betrachten hier zunächst nur die Ausgabeseite,

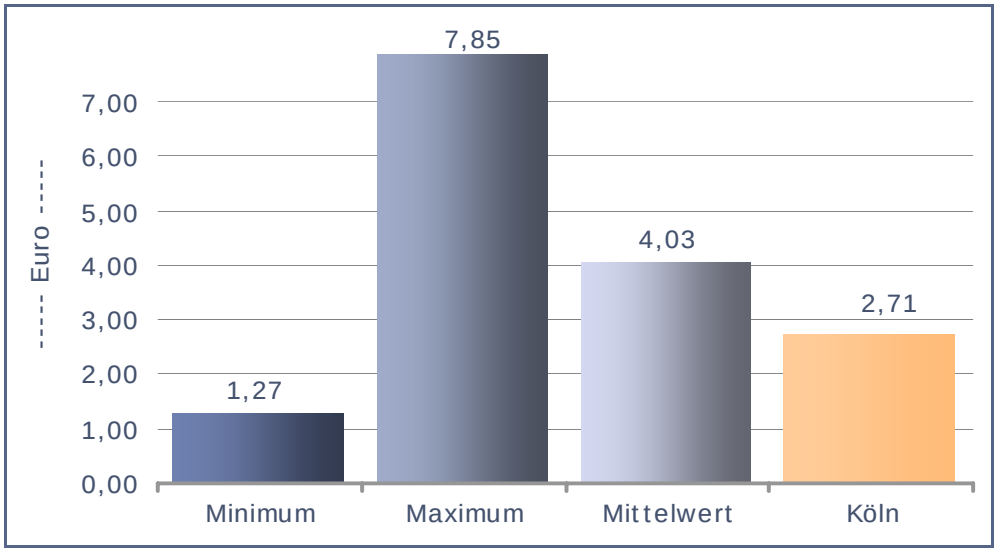
kommen aber im weiteren Bericht unter der KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des ÖGD je Einwohner“ auf die Einnahmeseite zurück.

Die Stadt Köln gewährt an eine Vielzahl freier Träger (beispielsweise „Sozialdienst Katholischer Männer e.V.“, AIDS-Hilfe e.V.“, „Caritasverband für die Stadt Köln e.V., „Kölner Verein für Rehabilitation e.V.“, „Drogenhilfe e.V.“, „Träger- und Förderverein Drogenkontaktstelle Ehrenfeld e.V.“, „Looks e.V.“, „Pro Familia e.V.“, „Rubicon Sozialwerk für Lesben und Schwule“, „Donum Vitae Köln e.V., „Junkie Bund e.V.“, „Missionsgesellschaft vom Heiligen Geist“) und anderer Einrichtungen Zuweisungen und Zuschüsse. In den Jahren 2003 bis 2006 erreichen die Zuweisungen und Zuschüsse der Stadt Köln, die wir einheitlich dem ÖGD zuordnen, folgendes Volumen:

Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes in Euro				
	2003	2004	2005	2006
Zuweisungen und Zuschüsse gesamt	2.758.234	2.608.700	2.652.456	2.685.200

In der internen Betrachtung zeigt sich im Eckjahrevergleich 2003/2006 ein Rückgang des Zuweisungs- und Zuschussvolumens in einem Umfang von 2,65 Prozent. Bezogen auf die Einwohnerzahl des Jahres 2006 errechnet sich für unsere Kennzahl „Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ ein Wert von 2,71 Euro.

Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 1	2,71	7,85
Städte > 500.000 Einwohner	1,80	7,85

Die Stadt Köln gewährt lediglich in einem geringen Umfang Zuweisungen bzw. Zuschüsse an Dritte. Im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte weist sie eine unterdurchschnittliche Positionierung aus.

Feststellung

Die erzielten Positionierungen bei den Kennzahlen

- „Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner (Personalquote)“,
- „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ und
- „Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner“

sprechen für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung durch das Gesundheitsamt der Stadt Köln.

Die Haushaltslage gebietet jedoch weiterhin einen bedachten Umgang mit Fördergeldern. Bevor die politischen Gremien daher Entscheidungen über den künftigen Mitteleinsatz in diesem Bereich treffen, werden, gekoppelt an die strategischen Entscheidungen der „KGK“, den Ergebnissen der „GBE“ und den Ergebnissen der freien Träger, Bedarfsanalysen als Entscheidungsgrundlage herangezogen.

Die Stadt Köln leistet Zuweisungen und Zuschüsse auf der Basis von Verträgen mit kurzen Laufzeiten. Darüber hinaus sind Kündigungsmöglichkeiten vereinbart, sofern beispielsweise die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen der Stadt Köln dies erfordern oder wenn Vertragspartner die ihnen obliegenden vertraglichen Leistungen nicht erbringen. Eine Vertragsverlängerung wird daran geknüpft, inwiefern die vorgegebenen Zielvorgaben erfüllt werden.

Feststellung

Wir sehen die kurzen Vertragslaufzeiten positiv, da sie der Stadt Köln die Möglichkeit bieten, Aufgabeninhalte zeitnah zu überdenken und bereits frühzeitig notwendige Anpassungen in der vertraglichen Ausgestaltung vorzunehmen (z.B. Veränderung der Klientel, Veränderung der Art der Aufgabenerfüllung und dem damit verbundenen Ausgabevolumen).

Bei der Stadt Köln beschränkt sich die Überprüfung der Leistungen nicht allein auf die richtige Verwendung der verausgabten Haushaltsmittel, sondern findet ihren Abschluss in einer Art „Zuschusscontrolling“. Hierbei wird insbesondere nachvollzogen, ob

- vertraglich vereinbarte Ziele,
- Art und Umfang der Leistungen und
- festgelegte Qualitätsmerkmale (Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität)

erbracht bzw. erreicht werden.

Durch das Zuschusscontrolling wird für die Stadt Köln transparent und überwacht, wie die freien Träger mit den städtischen Fördergeldern umgehen. Ergänzt wird dieser Prozess durch eine regelmäßige Erfolgskontrolle und die Vernetzung mit dem amtsinternen Controlling.

Feststellung

Die Zuweisungs- und Zuschussvergabe der Stadt Köln orientiert sich stets an dem Grundsatz „Keine Unterstützung ohne wirkungsorientierte Evaluation“.

Vergaben / Kooperationen

§ 5 Absatz 3 ÖGDG räumt den Öffentlichen Gesundheitsdiensten die Möglichkeit ein, Dritte mit der Wahrnehmung einer Aufgabe zu beauftragen, d. h. die kommunalen Träger des ÖGD können die Durchführung der ihnen obliegenden Aufgaben einem anderen kommunalen Träger übertragen, gemeinschaftlich wahrnehmen oder auch an (private) Dritte weiterleiten. Durch die Zusammenarbeit kann eine Optimierung der Verwaltungsarbeit, insbesondere unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, erfolgen. Personelle Kapazitäten können besser verteilt und ausgelastet werden. Im Rahmen unserer Prüfung konnten wir in der kommunalen Landschaft der öffentlichen Gesundheitsdienste im Wesentlichen folgende Aufgabenwahrnehmung durch Dritte mittels Vergaben bzw. Kooperationen feststellen:

- Übertragung von Röntgen-, Labor-, Trinkwasser- und Umweltmedizinischen Untersuchungen sowie personenbezogener Gutachten
- Gemeinsame Wahrnehmung der Apothekenaufsicht im Rahmen der Arzneimittelüberwachung und Sozialpharmazie
- Gemeinsame Bekämpfung von Tuberkuloseerkrankungen
- Gemeinsame Wahrnehmung von Leichenschauen
- Gemeinsame Präventionsveranstaltungen, beispielsweise im Infektionsschutz- und Hygienebereich
- Gemeinsame Projekte von Geschäftsstellen der „KGK“
- Gemeinsame Projekte zur „GBE“
- Durchführung der Heilpraktikerprüfung
- Gemeinsame Netzwerke und grenzübergreifende Zusammenarbeiten im Gesundheitswesen
- Zusammenarbeit mit privaten Zahnärzten und Krankenkassen im Bereich der zahnärztlichen Versorgung
- Zusammenarbeit mit örtlichen - und überregionalen Stiftungen

Feststellung

Interkommunale Kooperationen und Vergaben werden im Gesundheitsamt der Stadt Köln bereits erfolgreich, z.B. in den Bereichen Apothekenaufsicht, Heilpraktikerprüfung, Leichenschau, Labor- und Umweltmedizinische Untersuchungen, Zusammenarbeit mit örtlichen – und überregionalen Stiftungen sowie im Rahmen der Zusammenarbeit mit privaten Zahnärzten und Krankenkassen im Bereich der zahnärztlichen Versorgung praktiziert. Die Röntgenuntersuchungen werden an Dritte vergeben, sobald die vorhandene Röntgenanlage nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben ist.

Sachausgaben

Der Bereich der Sachausgaben hat im Vergleich zu den Personalausgaben und den Zuweisungen bzw. Zuschüssen eine eher geringe Bedeutung für die Gesamtausgaben des Gesundheitsamtes. Der Anteil der Sachausgaben an den Gesamtausgaben liegt im Jahr 2006 bei rund fünf Prozent. Dennoch sollte auch hier eine differenzierte Betrachtung der Ausgabepositionen vorgenommen werden, um Transparenz über die eingesetzten Ressourcen erzielen und dementsprechend zielgenau agieren zu können.

Empfehlung

Eine weiterführende Reduzierung der Sachkosten könnte beispielsweise, bedingt durch die geografische Nähe der Stadt Köln zu einigen kreisfreien Städten und Kreisen, im Rahmen einer Vertiefung der interkommunalen Zusammenarbeit und durch eine weitere Verlagerung von Aufgaben auf Dritte (z.B. Röntgenuntersuchungen) erreicht werden.

Einnahmen des Gesundheitsdienstes

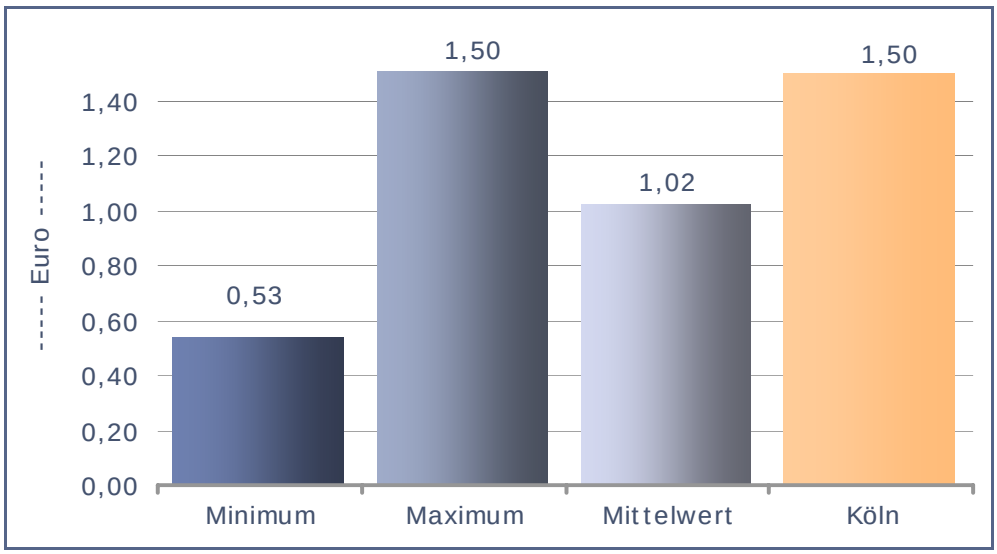
Zu den Einnahmequellen der kreisfreien Städte gehören neben den Bundes- und Landeszuweisungen sowie Kostenerstattungen Dritter (z.B. von Krankenkassen oder sonstigen Leistungsträgern der Gesundheitsfürsorge) in erster Linie die Gebühreneinnahmen für die erbrachten Leistungen des Gesundheitsamtes.

Gesamteinnahmen des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro	
Gesamteinnahmen	2.289.598
Einwohner	989.766
Gesamteinnahmen je Einwohner	2,31

Auf der Einnahmeseite ist lediglich die Höhe der Gebühren steuerbar, die über die Gebührensatzung festgeschrieben bzw. landesweit vorgegeben sind. Aus diesem Grund gehen wir nun auf die „Gebühreneinnahmen des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ näher ein. Uns ist bekannt, dass mögliche Gebührenschwankungen auch durch gesetzliche Änderungen, nicht vorhersehbare Rückgänge bei den Fallzahlen oder durch Ausfallzeiten des eingesetzten Personals bedingt sein können.

Gebühreneinnahmen des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro	
Gebühreneinnahmen	1.487.299
Einwohner	989.766
Gebühreneinnahmen je Einwohner	1,50

Gebühreneinnahmen des Gesundheitsdienstes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Gebühreneinnahmen des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 1	0,90	1,50
Städte > 500.000 Einwohner	0,89	1,50

Feststellung

Das Gesundheitsamt der Stadt Köln verfügt je Einwohner über das höchste Gebührenaufkommen aller kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Durch die geplante Anpassung der Verwaltungsgebühren ist mit einem weiter deutlich steigenden Gebührenvolumen zu rechnen.

Betrachtung einzelner Leistungen des ÖGD

Durch die Einführung des „NKF“ und der damit verbundenen Produktsteuerung nehmen Leistungskennzahlen zur Bewertung des Verwaltungshandelns eine immer größere Bedeutung ein. Anhand der nachstehenden Beispiele möchten wir aufzeigen, welche Möglichkeiten sich hierbei im ÖGD ergeben. Wir sind uns durchaus bewusst, dass diese Vergleiche die unterschiedlichen Konstellationen der jeweiligen Dienste der kreisfreien Städte nicht vollständig berücksichtigen. Aber durch die Auswertung aller Ergebnisse tritt eine Nivellierung des Mittelwertes ein, der als relativ gesicherte Orientierungsmarke angesehen werden kann. Zudem ergeben sich für die Verwaltungsleitung aus den Auswertungen Informationen, die im positiven Sinne die Arbeit des Gesundheitsamtes durch Optimierungen in den Prozessen verbessern können.

Personalausgaben je Kind (0 bis unter 14 Jahre) im KJÄD / ZÄD

Anhand der Kennzahl stellen wir beispielhaft dar, dass auch im ÖGD fiskalische Leistungskennzahlen erhoben werden können.

Personalausgaben je Kind (0 bis unter 14 Jahre) im KJÄD / ZÄD 2006 in Euro		
Personalausgaben KJÄD/ZÄD	Anzahl der Kinder 0 bis unter 14 Jahre	Personalausgaben je Kind
2.974.161	121.132	24,55

Personalausgaben je Kind (0 bis unter 14 Jahre) im KJÄD / ZÄD im interkommunalen Vergleich 2006 in Euro			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
5,35	38,20	15,03	24,55

Mit einem Ergebnis von 24,55 Euro je Kind unter 14 Jahren befindet sich die Stadt Köln über dem Mittelwert von 15,03 Euro.

Ausgaben in der Drogen-/Suchthilfe je Einwohner

In einigen kreisfreien Städten nimmt der Bereich der Drogen- und Suchthilfe ein großes Ausgabevolumen ein. Insbesondere bei den Zuweisungen und Zuschüssen werden hohe Ausgaben geleistet, um eine dezentrale Versorgung der Bevölkerung sicher zu stellen. Aus diesem Grund ist von den Kommunen der Wunsch an uns herangetragen worden, interkommunale Vergleichswerte für dieses Arbeitsfeld zu sammeln.

Wir berücksichtigen bei unseren Erhebungen die eigenen Ausgaben für Personal sowie die Zuweisungen und Zuschüsse, die an Dritte geleistet werden. Sofern Stellenanteile nicht zu 100 Prozent dem Arbeitsfeld zugeordnet werden können, nehmen wir eine prozentuale Aufteilung nach Angaben der Kommunen vor.

Ausgaben in der Drogen-/Suchthilfe je Einwohner 2006 in Euro		
Ausgaben Drogen-/Suchthilfe	Einwohner lt. LDS zum 31.12.	Ausgaben Drogen-/ Suchthilfe je Einwohner
2.052.827	989.766	2,07

Ausgaben in der Drogen-/Suchthilfe je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006 in Euro			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
1,45	8,51	3,42	2,07

Mit einem Ergebnis von 2,07 Euro je Einwohner positioniert sich die Stadt Köln unter dem Landesdurchschnitt von 3,42 Euro.

Personalausgaben je Amtlichen Bescheinigungen, Zeugnisse, Gutachten nach § 19 ÖGDG

Eine weitere Möglichkeit zur Darstellung von Produktivitätskennzahlen im ÖGD bildet der Indikator „Personalausgaben je Leistung“ im Gutachtenwesen. Nicht mit betrachtet werden die Belehrungen nach dem „IFSG“.

Personalausgaben je Leistung nach § 19 ÖGDG 2006 in Euro		
Personalausgaben Gutachtenwesen	Anzahl der Leistungen nach § 19 ÖGDG	Personalausgaben je Leistung
1.232.880	9.515	129,57

Personalausgaben je Leistung nach § 19 ÖGDG im interkommunalen Vergleich 2006 in Euro			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
55,52	360,37	161,31	129,57

Mit einem Ergebnis von 129,57 Euro je Einwohner positioniert sich die Stadt Köln unterhalb des landesweiten Durchschnitts.

Die zuvor dargestellten Kennzahlen sind Beispiele für den Aufbau von aussagekräftigen Kennzahlen, die dann in einen internen Mehrjahresvergleich oder auch in den interkommunalen Vergleich gestellt werden können. Diese grundlegenden Kennzahlen können bei Bedarf noch weiter ausgebaut, verfeinert (z.B. durch das Messen von Wirkungen) oder differenziert werden. So könnten interkommunal, nach Abstimmung aller Kommunen untereinander, z.B. auch die „Personalausgaben je untersuchtem Kind nach SENS“ ermittelt und in einem gemeinsamen Kennzahlenset dargestellt werden.

Feststellung

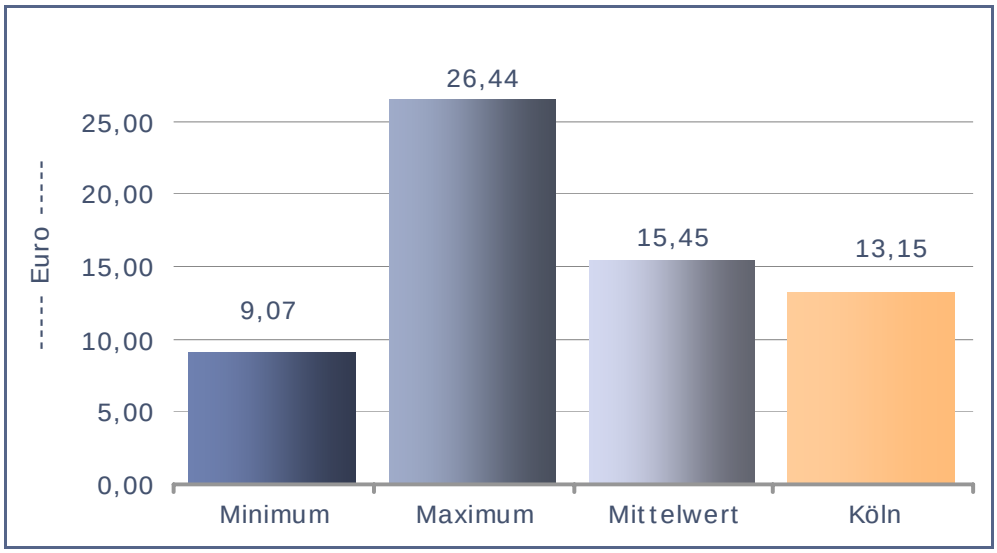
Im Gesundheitsamt der Stadt Köln werden bereits zur ergänzenden Unterstützung der Steuerung, des Controllings und des Berichtswesens Finanz- und Leistungskennzahlen eingesetzt.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“

Die Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ berücksichtigt auch die Einnahmen des Gesundheitsamtes und setzt sie ins Verhältnis zu den Gesamtausgaben.

Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro			
Bereinigte Gesamtausgaben	Bereinigte Gesamteinnahmen	Einwohner lt. LDS zum 31.12	Zuschussbedarf je Einwohner
15.300.804	2.289.598	989.766	13,15

Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 1	13,15	26,44
Städte > 500.000 Einwohner	12,28	26,44

Als weiteres Hilfsmittel zur Einordnung der Positionierung der Stadt Köln bilden wir die Ergebnisse aller kreisfreien Städte in Klassen ab.

Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro				
Ergebnisse der kreisfreien Städte in Klassen				
< 12,5	12,5 - < 15,0	15,0 - < 17,5	17,5 - < 20,0	ab 20,0
4	6	10	2	1

Aus der Klassierung wird erkennbar, dass sich das Gesundheitsamt der Stadt Köln mit seinem Zuschussbedarf je Einwohner in der Kennzahlenklasse von 12,5 bis < 15,0 Euro und damit im unteren Segment der kreisfreien Städte befindet.

Benchmark und Potenzialberechnung

Nachfolgend führen wir eine Potenzialberechnung anhand der Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ durch. Mit der Potenzialanalyse, orientiert am landesweiten „Benchmark“, wird ein rein

rechnerisches Potenzial ausgewiesen, das, abhängig von den jeweiligen Umsetzungsmöglichkeiten vor Ort, auf einen langfristigen zeitlichen Horizont ausgelegt ist.

Die Festlegung eines einheitlichen Benchmarks erfolgt durch die Betrachtung aller Gesundheitsdienste der kreisfreien Kommunen. Der Benchmark orientiert sich mithin an einer kreisfreien Kommune, die die bei den zuvor genannten Gliederungspunkten „Kennzahlen“ und „Benchmark und Potenziale“ dargestellten Faktoren weitestgehend erfüllt und 2006 einen Wert von 9,07 Euro „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ erreicht.

Potenzialermittlung im Vergleich zum Benchmark 2006 in Euro				
Zuschussbedarf je Einwohner in Köln	Benchmark	Potenzial je Einwohner	Einwohner laut LDS zum 31.12.	Gesamt-potenzial
13,15	9,07	4,08	989.766	4.038.245

Feststellung

Die Stadt Köln hat im Gesundheitsamt bei einer zukünftigen Orientierung am Benchmark ein rechnerisches Potenzial in Höhe von rund 4,0 Mio. Euro.

Bezüglich der Einbeziehung der sozioökonomischen Ausgangssituation der Stadt Köln verweisen wir ebenfalls auf die vorgenannten Gliederungspunkte. Wir verkennen jedoch nicht, dass die Umsetzung des nachfolgenden Potenzials in enger Abhängigkeit zur politischen Zielsetzung der Stadt Köln betrachtet werden muss und folglich zunächst eine mittelfristige Orientierung an Kommunen mit einer ähnlichen Ausgangssituation erfolgen kann.

Da die Stadt Köln im sozioökonomischen Cluster 1 bereits den Minimumwert der dort eingeordneten kreisfreien Städte abbildet, bietet sich zunächst eine Ausrichtung am Minimumwert der kreisfreien Städte über 500.000 Einwohner an. Die Differenz der Stadt Köln zum Minimumwert dieses Einwohnergrößenclusters beträgt rund 0,9 Mio. Euro.

KIWI Bewertung

Die Ergebnisse aller bisher betrachteten Kennzahlen für das Jahr 2006 fließen in die Bewertung im „Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit“, kurz KIWI genannt, ein.

Ist-Situation

- Die Stadt Köln verfügt im Betrachtungszeitraum über keinen ausgeglichenen Haushalt, jedoch über ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept. Die Haushaltsentwicklung in den Jahren 2005 und 2006 mit „freien Spitzen“ lässt weitere Verbesserungen erwarten.

- Die „Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ befinden sich unter dem Landesdurchschnitt.

- Die Kennzahlen „Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner (Personalquote)“ und „Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ stehen in einem engen Sachzusammenhang. Trotz des niedrigen Zuweisungs- und Zuschussvolumens kommt es aufgrund der in den letzten Jahren durchgeführten Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen nicht zu einem überdurchschnittlichen eigenen Personaleinsatz.

- Durch konsequentes Ausschöpfen aller Einnahmemöglichkeiten bilden die „Gebühreneinnahmen des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ im interkommunalen Vergleich den Maximumwert aller kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen ab.

- Die KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ liegt unter dem Landesdurchschnitt, jedoch über dem Wert unseres Benchmarks. 17 der 23 kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen weisen allerdings einen höheren Zuschussbedarf als die Stadt Köln aus. Die Differenz zum Benchmark beträgt umgerechnet rund 4,0 Mio. Euro (4,08 Euro je Einwohner).

- Die Aufgabenwahrnehmung im Gesundheitsamt der Stadt Köln ist überwiegend zentral ausgerichtet.

- Die derzeitige Aufbauorganisation des Gesundheitsamtes lässt keine weiteren Optimierungsmöglichkeiten erkennen.

- Um aufgrund gleicher Zielgruppen weitere Synergieeffekte gewinnen zu können, besteht eine enge Zusammenarbeit und ein

regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen dem „Gesundheitsamt“, dem Amt für „Soziales und Senioren“, dem Amt für „Kinder, Jugend und Familie“ sowie dem „Schulverwaltungsamt“.

- Das Gesundheitsamt macht von der Möglichkeit, Leistungen an leistungsstarke Dritte zu vergeben, in vielen Aufgabengebieten bereits Gebrauch.

- Die Röntgenuntersuchungen werden noch durch eigenes Personal und einer eigenen Anlage durchgeführt.

Handlungsmöglichkeiten

- Das gesundheitliche Engagement der Stadt Köln sollte nach wie vor an der Finanzsituation ausgerichtet sein und die Einhaltung der Nachrangigkeit als Leistungsanbieter gegenüber Dritten (Krankenkassen, Ärzte, Apotheker, Vereine,...) wahren.

- Der künftige Aufgabenbestand im ÖGD (Qualität und Standards) und damit das einhergehende Stellenvolumen sind unter Berücksichtigung von externen Leistungserbringern und des demografischen Wandels durch Einbindung von Verwaltung und Politik zu konkretisieren (Aufgabenkritik).

- Nutzung der Chancen der natürlichen - und altersbedingten Fluktuation, um die Aufgaben und das Stellenvolumen des Gesundheitsamtes an die zukünftigen Bedarfe, Anforderungen und Entwicklungen anzupassen.

- Überprüfung der freiwilligen Zuweisungen und Zuschüsse und gegebenenfalls der Notwendigkeit für freiwillig übernommene Aufgaben.

- Die Röntgenuntersuchungen sollten, sobald die vorhandene Röntgenanlage nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben ist, in Gänze an externe Dritte vergeben werden. Hierdurch lassen sich Personal, Sachausgaben und Räumlichkeiten einsparen.

KIWI Bewertung

Unter Berücksichtigung der beschriebenen Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten verbunden mit dem ermittelten Potenzial bewerten wir die KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ mit dem Index 3.

Potenzial und Fazit

Die Stadt Köln kann im Gesundheitsamt bei einer zukünftigen Orientierung am Benchmark von 9,07 Euro je Einwohner bei der Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ ein rechnerisches Potenzial von rund 4,0 Mio. Euro erreichen.

Fazit

Die Stadt Köln unterliegt als die mit Abstand bevölkerungsreichste Kommune in Nordrhein-Westfalen in einzelnen Arbeitsbereichen einer erhöhten medizinischen Interventionspflicht. Trotzdem erzielt sie beim „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ ein Ergebnis unter dem landesweiten Durchschnitt. 17 der 23 kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen weisen einen höheren Zuschussbedarf als die Stadt Köln aus.

Die Gesamtausgaben im Gesundheitsamt der Stadt Köln zeigen sich, insbesondere durch den moderaten eigenen Personaleinsatz und die geringen Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte, in der interkommunalen Betrachtung aller kreisfreien Städte unterdurchschnittlich. Infolge der in der Vergangenheit durchgeführten Haushaltskonsolidierungsprozesse ist die vorgehaltene Personalkapazität im Gesundheitsamt, trotz neuer gesetzlicher Aufgaben, nicht angestiegen.

Zukünftige Aufgabenwahrnehmungen im Gesundheitsamt müssen sich nach wie vor an der aktuellen kommunalen Haushaltssituation der Stadt Köln orientieren. Dies hat zur Folge, dass bei notwendigen Entscheidungen, wie bisher auch, der Grundsatz der Nachrangigkeit staatlichen Handelns in den Fokus zu nehmen ist. Aufgrund dessen sind das „Ob“ des zukünftigen Aufgabenbestandes und das „Wie“ der zukünftigen Aufgabenerfüllung sowie das damit verbundene Stellenvolumen durch Einbindung von Verwaltung und Politik zu konkretisieren. Die Ausnutzung der natürlichen Fluktuation, insbesondere durch altersbedingtes Ausscheiden der Beschäftigten, bietet in diesem Sinne weitere Gestaltungsmöglichkeiten.

Vermessungs- und Katasterwesen

Vorbemerkung

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung haben wir die Aufgabenwahrnehmung der Stadt Köln auf dem Gebiet des Vermessungs- und Katasterwesens untersucht.

Ziel unserer Prüfung ist die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit im Rahmen der Aufgabenerfüllung anhand ausgewählter steuerungsrelevanter Kennzahlen, die Ermittlung etwaiger Handlungsspielräume und die Darstellung von Maßnahmen zur Nutzung solcher Spielräume. Wir haben daher aus der Vielzahl der erhobenen Daten Kennzahlen gebildet, die Entwicklungen und Tendenzen im Prüfzeitraum erkennen lassen und eine Analyse der derzeitigen Situation ermöglichen.

Inhalte, Ziel und Methodik

Die Ermittlung der Kennzahlen basiert dabei überwiegend auf einer produktorientierten Betrachtung, die einen systematischen Überblick über die Aufgabenerfüllung und die erbrachten Leistungen im Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster (Amt 23) liefert. Folgende Produkte werden von uns gebildet und näher betrachtet:

- Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessung
- Geoinformationssystem, Kartenherstellung und Reproduktion
- Führung, Bereitstellung, Abgabe von Geobasisinformationen
- Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters
- Grundstückswertermittlung
- Steuerung und Service

Bei dem Produkt „Steuerung und Service“ handelt es sich um ein internes Produkt, dessen Ausgaben auf die externen Produkte verteilt werden.

In der Stadt Köln sind sämtliche von uns untersuchten Aufgabenbereiche im Amt 23 angesiedelt.

Ein wesentlicher Bestandteil liegt in der Prüfung auf vergleichender Basis. Mit Hilfe von Kennzahlen vergleichen wir interkommunal die Situation der Stadt Köln mit den Werten der anderen nordrhein-westfälischen kreisfreien Städte. In die Bewertung der Kennzahlen fließt auch ein, welche Steuerungsinstrumente die Stadt Köln nutzt, um die zur Verfügung stehenden Finanz- und Personalressourcen möglichst effektiv und effizient einzusetzen. Das bewusste und zielgerichtete Handeln zur Steuerung des Aufgabenbereiches „Vermessung und Kataster“ innerhalb des Amtes 23, welches sich nicht zuletzt auch in den jeweiligen Kennzahlen niederschlägt, steht im Mittelpunkt unserer Betrachtungen.

Kennzahlen

Eine Kennzahl des Prüfgebietes Vermessungs- und Katasterwesen mündet als KIWI-Kennzahl in den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI):

- Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner

Der Einwohnerbezug stellt eine geeignete Größe zur Relativierung der bereinigten Gesamtausgaben dar. Korrelationsanalysen haben gezeigt, dass ein sehr hoher statistischer Zusammenhang zwischen den aus dem Aufgabenbestand resultierenden bereinigten Gesamtausgaben und der Anzahl der Einwohner besteht. Der in diesem Zusammenhang ermittelte Korrelationskoeffizient beträgt 0,91. Zudem beziehen wir die im standardisierten Berichtswesen an die Bezirksregierung gemeldeten Leistungsmengendaten in unsere Kennzahlenanalyse mit ein. So ermitteln und analysieren wir Leistungskennzahlen, die wir ebenfalls in den interkommunalen Vergleich stellen.

Insgesamt bilden wir drei Leistungskennzahlen:

- Anzahl der übernommenen Teilungsvermessungen je vollzeitverrechneter Stelle,
- Anzahl der übernommenen Gebäudeobjekte je vollzeitverrechneter Stelle,
- Anzahl der zusammengestellten Vermessungsunterlagen je vollzeitverrechneter Stelle.

Benchmarks und Potenziale

Für alle Leistungskennzahlen haben wir einen Benchmark festgelegt, der von einer nordrhein-westfälischen Kommune erreicht wird. Dabei haben wir großen Wert darauf gelegt, dass es sich bei dem Ergebnis in dieser Stadt um einen Wert handelt, der das Ergebnis gezielter Steuerung ist und sich nicht alleine aufgrund von Besonderheiten und Zufälligkeiten ergeben hat. Die Strukturmerkmale und Ausgangsvoraussetzungen der Benchmark-Kommune werden wir bei den Ausführungen zu den einzelnen Leistungskennzahlen erörtern.

Ausgehend von den jeweiligen Benchmarks und den entsprechenden Leistungswerten der Stadt Köln errechnen wir ein Potenzial, dass die Stadt Köln erzielen könnte, nachdem die entsprechenden Ausgangsvoraussetzungen geschaffen werden konnten. Uns ist dabei bewusst, dass einige Voraussetzungen für die Stadt Köln nur schwer zu erreichen sind. Dies werden wir ebenfalls darstellen.

Zudem weisen wir Potenziale aus, die im Rahmen der Prüfung von uns in den einzelnen Aufgabenbereichen und Produkten im „Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster“ erkannt wurden, um der Stadt Köln aufzuzeigen, inwieweit weitere Handlungsmöglichkeiten vorhanden sind.

Situation im Vermessungs- und Katasteramt

Ausgangslage

Das Kataster der Stadt Köln besteht nach Auskunft des Amtes 23 zu einem hohen Anteil aus einem Urkataster. Für einen verhältnismäßig geringen Teil erfolgte bis dato eine Katasterneuvermessung.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Urkataster nicht ausschließlich in Ortslagen besteht. Da im Außenbereich weniger vermessungstechnische Aktivitäten durchgeführt werden, spielt die Qualität des Katasters dort keine so entscheidende Rolle. Anders verhält es sich in Ortslagen. Insbesondere Vermessungen, Übernahmen in das Liegenschaftskataster und Bereitstellungen werden durch das Urkataster erschwert.

Das Liegenschaftskataster in Köln ist 200 Jahre alt. Im Jahre 1808 fand unter französischer Herrschaft die erste Kataster- und Urvermessung

statt. In den Jahren 1836 bis 1838 wurde das Stadtgebiet neu aufgemessen. Danach hat bis heute keine weitere umfassende Neuvermessung stattgefunden. Die damals entstandenen Inselkarten, die nunmehr in eine digitale Führung überführt sind, haben bis heute noch für die Grenzdarstellung im Stadtkern ihre Gültigkeit. Auch in der Nachkriegszeit wurde wegen der damals vorherrschenden wirtschaftlichen Situation auf eine Neuvermessung verzichtet. Im Wege der Kommunalisierung 1948 hat man das Gauß-Krüger-System gewählt, um den Anschluss an die staatlichen Kartenwerke sicherzustellen.

Durch den Verzicht auf eine umfassende Neuvermessung des Stadtgebietes besteht bei der Stadt Köln zwangsläufig ein erhöhter Aufwand bei Anpassungs- und Berechnungsarbeiten und somit auch bei der Übernahme von Vermessungen in das Liegenschaftskataster ein erhöhter Personalbedarf. Ebenso ist die geometrische Verbesserung der Liegenschaftskarte sehr zeit- und personalaufwändig.

Dies berücksichtigen wir bei der Analyse und Bewertung der Kennzahlenergebnisse insbesondere bei dem Vergleich der Leistungskennzahlen.

Die an vielen Stellen des Stadtgebietes infolge von z.B. Umlegungsverfahren anfallenden Neuvermessungen liefern ständig die Grundlage für wesentliche Verbesserungen des Kartenwerkes. Diese Verbesserungen müssen graphisch interaktiv durchgeführt werden.

Ausweislich des Berichtswesens an die Bezirksregierung Köln sind für das gesamte Stadtgebiet Köln keine Bodenbewegungsgebiete ausgewiesen. Deshalb ist in Köln im Gegensatz zu Städten mit Bodenbewegungen der Prüf- und Bearbeitungsaufwand hinsichtlich der Fortführungsarbeiten für das Liegenschaftskataster insoweit nicht erhöht.

Gleichwohl berücksichtigen wir bei unseren Vergleichen zugunsten der Stadt Köln z. B. Besonderheiten wie aufwändige Vermessungsleistungen im U-Bahn- und Brückenbau (Rheinbrücken) sowie zahlreicher Bahnstrecken (u. a. auch ICE-Trassen), da diese nur in sehr wenigen Städten aber insbesondere im Stadtgebiet Köln vermehrt anfallen.

Finanzielle Situation im Vermessungs- und Katasterwesen

Die Ausgaben des Amtes für Liegenschaften, Vermessung und Kataster der Stadt Köln für die Aufgaben des Vermessungs- und Katasterwesens wurden im von uns betrachteten Prüfzeitraum der Jahre 2003 bis 2006 im Rahmen der kameralistischen Haushaltsführung in den folgenden Unterabschnitten gebucht:

- UA 035 Liegenschaftsverwaltung (teilweise)
- UA 611 Katasterverwaltung
- UA 612 Vermessung
- UA 614 Umlegung von Grundstücken
- UA 616 Gutachterausschuss für Grundstücksbewertung

Im UA 035 Liegenschaftsverwaltung wurden z. T. auch anteilige Ausgaben für den von uns untersuchten Bereich Vermessung und Kataster gebucht, sodass wir auch nur diese eindeutig der Aufgabe Vermessung und Kataster zuzuordnenden Ausgaben bei der Datenerhebung berücksichtigt haben.

Ab dem Haushaltsjahr 2008 wurde die Haushaltsführung der gesamten Verwaltung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt.

Die nachfolgend dargestellten Rechnungsergebnisse wurden uns von der Kämmerei der Stadt Köln zentral zu Prüfungszwecken zur Verfügung gestellt.

Wir haben nur die Ausgaben berücksichtigt, die eindeutig dem Aufgabenbereich „Vermessung und Kataster“ zuzuordnen sind und sämtliche anderen, auch anteiligen Ausgaben für z.B. Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung entsprechend bereinigt.

Diese Zuordnung und Bereinigung erfolgte in enger Abstimmung mit der Verwaltungsabteilung des Amtes 23 und war nur für das maßgebliche Vergleichsjahr 2006 im Nachhinein möglich. Für die davor liegenden Zeiträume konnte eine solche Aufteilung nicht mehr rekonstruiert werden.

Deshalb wird auf eine Darstellung der Ausgaben im Zeitverlauf verzichtet und lediglich die Situation im für den interkommunalen Vergleich maßgebenden Haushaltsjahr 2006 detaillierter dargestellt.

Sämtliche Bereinigungen wurden in enger Abstimmung mit den Ansprechpartnern des Amtes 23 und insbesondere der Verwaltungsabteilung vorgenommen und das Ergebnis der Datenerfassung bildet einvernehmlich die Grundlage für die weitere Kennzahlenbildung und die daraus folgenden Vergleiche.

Bereinigung der Ausgaben des Jahres 2006	
bereinigte Sachausgaben	**118.451 €**
personenscharfe Personalausgaben insgesamt	13.161.693 €
abzüglich zu bereinigende Personalausgaben	2.622.587 €
Bereinigte Personalausgaben	10.539.106 €
bereinigte Gesamtausgaben	**10.657.557 €**

Die Ausgaben lassen sich in Sachausgaben, Entschädigungen für die Mitglieder des Gutachter- und des Umlegungsausschusses sowie Personalausgaben unterteilen, wobei der größte Anteil bei den Personalausgaben liegt.

Für den interkommunalen Vergleich bereinigen wir die Sachausgaben des Haushaltes. Wir berücksichtigen im Ergebnis nur solche Daten der Jahresrechnungen, die eindeutig dem Aufgabenspektrum eines „typischen“ Vermessungs- und Katasteramtes zuzuordnen sind.

Insbesondere die Mehrwertsteuer, innere Verrechnungen, kalkulatorische Positionen sowie sächliche Sammelnachweispositionen werden im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte nicht berücksichtigt.

Zur Ermittlung der Personalausgaben greifen wir auf die personenscharfen Bruttopersonalausgaben des Jahres 2006 zurück. Dabei bereinigen wir die Personalausgaben der Mitarbeiter, die mit Aufgaben betraut sind, die nicht zu den originären Aufgaben eines Vermessungs- und Katasteramtes gehören. Weiterhin die Stellen und Personalausgaben der Mitarbeiter des Produktes „Grundstücksneuordnung und grundstücksbezogene Ordnungsmaßnahmen“ und der sich in der Freistellungsphase befindenden Altersteilzeitkräfte.

Im Ergebnis bestehen die bereinigten Gesamtausgaben für das Vergleichsjahr 2006 zum weit überwiegenden Teil aus Personalausgaben und nur zu einem verschwindend geringen Anteil aus Sachausgaben.

Produkte des Vermessungs- und Katasterwesens

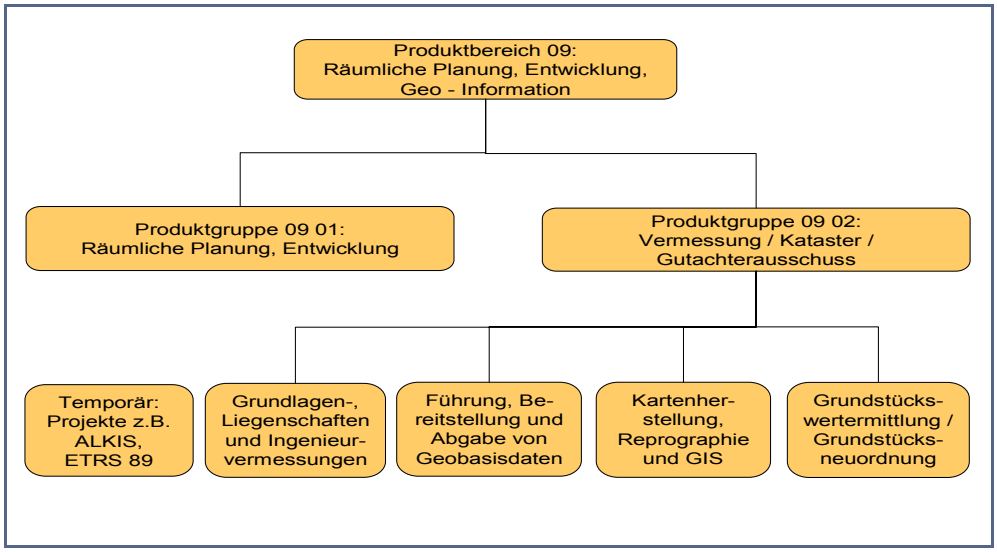
Um den Wechsel von der Inputorientierung hin zu einer ergebnis- bzw. produktorientierten Steuerung, die Finanz- und Leistungsziele miteinander verbindet, zu vollziehen, ist es unerlässlich, die Ergebnisse des Verwaltungshandelns (Output, Erlöse, Leistungen) produktbezogen abzubilden und in Beziehung zum entsprechenden Ressourcenverbrauch (Input, Aufwendungen, Kosten) zu setzen. Produkte ebnen damit den Weg für den sinnvollen Einsatz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten.

Für den Produktbereich „Räumliche Planung, Entwicklung, Geoinformation“ wurden in der Stadt Köln vier Produkte gebildet:

- Vermessung (Produkt Nr. 090201)
- Katasterverwaltung (Produkt Nr. 090202)
- Bodenordnung und Ortsbaurecht (Produkt Nr. 090203)
- Grundstückswertermittlung (Produkt Nr. 090204)

Diese Produktstruktur weicht jedoch geringfügig von der von uns empfohlenen Mindestgliederung für den Produktbereich 09 „Räumliche Planung, Entwicklung und Geoinformation“ ab:

Produktbereich 09



Den einzelnen Produkten sind Produktbeschreibungen, Ziele, Zielgruppen, Leistungsdaten, Kennzahlen und Auftragsgrundlagen zuzuordnen.

Eine schlanke Produktstruktur bietet der Verwaltungsführung wesentliche, steuerungsrelevante Informationen in komprimierter Form und stellt so eine ideale Basis für wirtschaftliches Handeln dar.

Darüber hinaus bietet eine einheitliche Produktstruktur die Möglichkeit, die Vergleichbarkeit der Vermessungs- und Katasterämter in Nordrhein-Westfalen auf einfachem Wege zu ermöglichen. Aus den genannten Gründen ist es grundsätzlich wünschenswert, dass die kreisfreien Städte sich an der von uns vorgeschlagenen Produktstruktur orientieren.

Feststellung

Die Stadt Köln hat zu den genannten Produkten Leistungsbereiche mit dazu gehörenden Kennzahlen und Zielen definiert und praktiziert mit Hilfe dieser Kennzahlen und Ziele ein regelmäßiges Berichtswesen und Controlling.

Bereits lange vor Einführung des NKF wurde innerhalb des Amtes 23 für alle Aufgabenbereiche sowohl der Liegenschafts- als auch der Vermessungs- und Katasterverwaltung ein internes Controlling- und Berichtswesen etabliert. In der amtsinternen Verwaltungsabteilung sind zwei Mitarbeiter in Vollzeit und ein Mitarbeiter in Teilzeit mit Aufgaben des Controllings beschäftigt.

Amtsintern werden monatlich und im Rahmen des städtischen Gesamtcontrollings an die Kämmerei quartalsmäßig Controllingberichte auf Basis von Plan-Ist-Vergleichen erstellt.

Organisatorische und personelle Situation des Vermessungs- und Katasterwesens

Organisationsstruktur

Die Aufgaben des Vermessungs- und Katasterwesens werden innerhalb des Organisationsaufbaus der Stadtverwaltung Köln im Dezernat III „Wirtschaft und Liegenschaften“ vom Amt 23 „Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster“ wahrgenommen.

Die Stadtverwaltung Köln verfügt somit im Gegensatz zu den meisten anderen kreisfreien Städten in NRW über kein eigenständiges „Vermessungs- und Katasteramt“ sondern innerhalb des Amtes 23 nehmen

insgesamt vier Abteilungen Aufgaben des Vermessungs- und Katasterwesens wahr.

Die amtsinterne Verwaltungsabteilung ist für Personal-, Finanz- und Organisationsaufgaben innerhalb des gesamten Amtes zuständig.

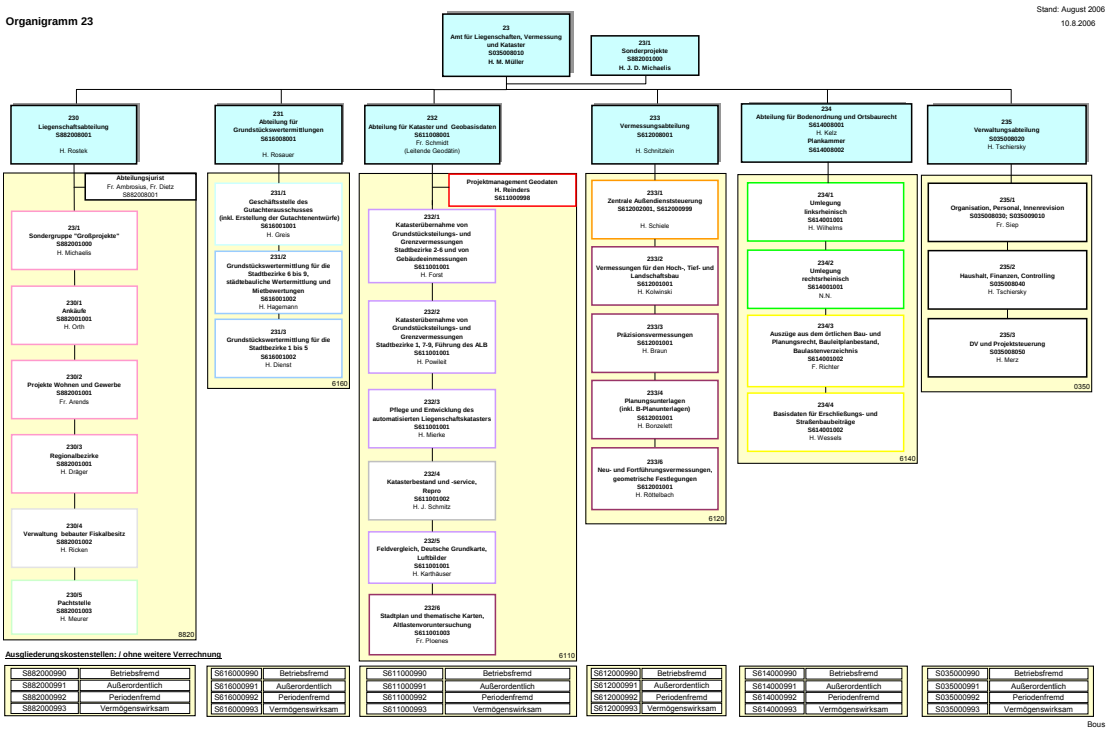
Durch die Integration der Aufgaben des Vermessungs- und Katasterwesens in die Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung entstehen zwar auf der einen Seite Synergievorteile im Zusammenhang mit städtischen Grundstücksangelegenheiten. Andererseits birgt jedoch die Zuordnung zum Dezernat III „Wirtschaft und Liegenschaften“ die Gefahr von zusätzlichem Kommunikationsaufwand bei den notwendigen Abstimmungen im Rahmen städtischer Baumaßnahmen, die im technischen Dezernat VI „Stadtentwicklung, Planen und Bauen“ betreut und koordiniert werden.

Genau aus diesen Gründen sind die Aufgaben des Vermessungs- und Katasterwesens und der Bereiche Planen und Bauen in den meisten Städten einem gemeinsamen Dezernat zugewiesen.

Empfehlung

Die Stadt Köln sollte die derzeitige Organisationsform der Aufgabenwahrnehmung im Bereich Vermessung und Kataster kritisch hinterfragen und objektiv evt. Vor- und Nachteile gegeneinander abwägen und ggf. auch eine Neuorganisation zumindest in Betracht ziehen.

Das nachfolgende Organigramm zeigt die Aufgabenzuordnung und Organisationsstruktur im Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster:



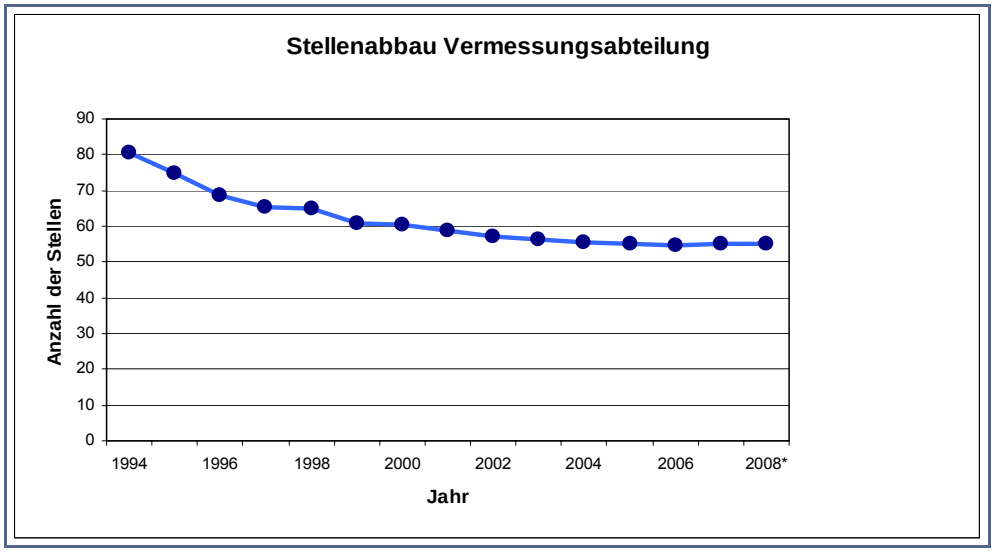
Quelle: Stadt Köln, Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster

Feststellung

Die Stadt Köln hat bei der Entwicklung des Produktplans im Zuge des NKF-Umstellungsprozesses Wert darauf gelegt, dass die Produkt- und Organisationsstruktur unmittelbar miteinander korrespondieren und somit auch die Produktverantwortung innerhalb der Abteilungen eindeutig zugeordnet werden kann.

Personalstruktur

Unter dem Konsolidierungsdruck der schon seit längerem angespannten Haushaltssituation der Stadt Köln wurden in den vergangenen Jahren auch im Aufgabenbereich Vermessung und Kataster innerhalb der Stadtverwaltung Köln bereits Beiträge zur Haushaltskonsolidierung geleistet. Exemplarisch zeigt die nachfolgende Darstellung die Stellenentwicklung in der Vermessungsabteilung auf:



Quelle: Stadt Köln, Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster

Hierbei handelt es sich nicht um vollzeitverrechnete Stellen sondern um die Zahl der Mitarbeiter. Zwar ist über den Betrachtungszeitraum von 14 Jahren im Eckjahrevergleich 1994 bis 2008 ein Stellenabbau um insgesamt 32 Prozent erkennbar, dieser stagniert jedoch seit dem Jahr 2004 und die Personalstärke in der Vermessungsabteilung ist seitdem relativ konstant geblieben.

Feststellung

Der Mitte der 90-iger Jahre eingeleitete Prozess zur Stellenreduzierung in der Vermessungsabteilung ist ab dem Haushaltsjahr 2004 zum Stillstand gekommen.

Im Rahmen unserer Prüfung betrachten wir die Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen für das Jahr 2006.

Neben der nachfolgend noch beschriebenen Bereinigung mussten wir hier der Besonderheit Rechnung tragen, dass neben den Aufgaben des Vermessungs- und Katasterwesens, die Gegenstand unserer Untersuchungen sind, auch Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung im Amt 23 wahrgenommen werden.

Bei der Ermittlung der vollzeitverrechneten Stellenzahl haben wir deshalb ausschließlich die Stellenanteile für Aufgaben des Vermessungs- und Katasterwesens zugrunde gelegt und die Stellenanteile, die auf den

Aufgabenbereich der Liegenschaftsverwaltung entfallen, komplett heraus gerechnet.

Zusätzlich wurden die Stellen der Amtsleitung sowie der Verwaltungsabteilung ebenfalls nur anteilig in dem Umfang berücksichtigt, der auf die reine Aufgabe „Vermessung und Kataster“ entfällt.

Neben diesen Besonderheiten bereinigen wir auch hier innerhalb der zuvor ermittelten Stellen für den gesamten Aufgabenbereich Vermessung und Kataster die Stellenanteile, die nicht zu den originären Aufgaben eines Vermessungs- und Katasteramtes zählen, und die Stellen, die dem Produkt „Grundstücksneuordnung und grundstücksbezogene Ordnungsmaßnahmen“ zugeordnet wurden.

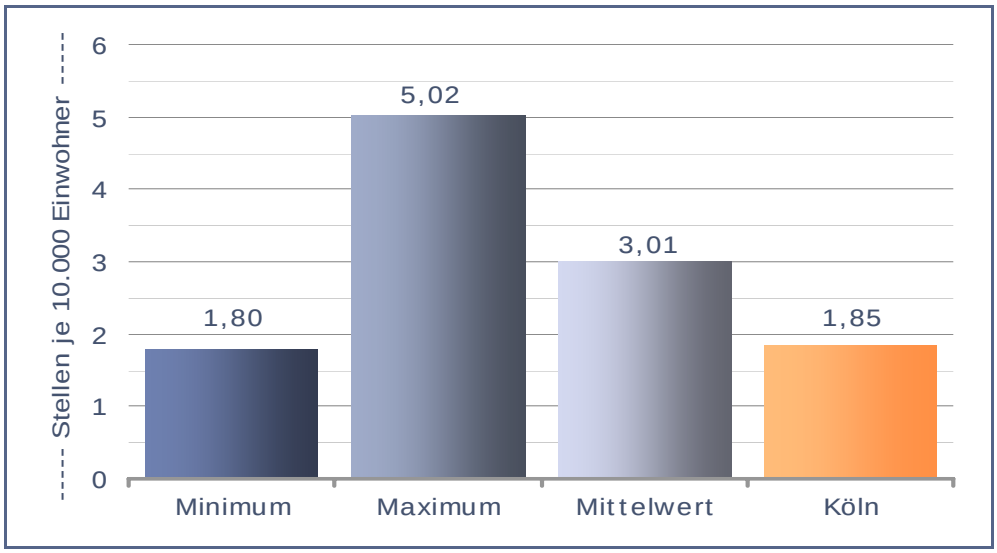
Bereinigung der Ist-Stellen 2006	
Ist-Stellen 2006 im Amt 23 für Vermessung und Kataster insgesamt	226,89
abzüglich Grundstücksneuordnung und grundstücksbezogene Ordnungsmaßnahmen	7,65
abzüglich Stellenanteile für Aufgaben, die nicht zum originären Aufgabenbereich eines Vermessungs- und Katasteramtes gehören	36,32
bereinigte Ist-Stellen	**182,92**

Nachfolgend zeigen wir das Spektrum der Personalstärken aller kreisfreien Städte im Bereich des Vermessungs- und Katasterwesens auf:

Bereinigte Anzahl vollzeitverrechneter Stellen im Vermessungs- und Katasterwesen - interkommunaler Vergleich 2006 -			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
42,62	182,92	87,18	**182,92**

Um die Größe der Kommune relativierend zu berücksichtigen, stellen wir diese Personalstärke ins Verhältnis zur Einwohnerzahl und bilden hierfür die Kennzahl „Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen je 10.000 Einwohner“, die wir in den interkommunalen Vergleich stellen.

Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen je 10.000 Einwohner – interkommunaler Vergleich 2006 -



Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Stadt Köln bereits auf den ersten Blick im Vergleich mit allen 23 kreisfreien Städten im Aufgabenbereich des Vermessungs- und Katasterwesens in Bezug auf den Einwohner eine deutlich unterdurchschnittliche Personalausstattung aufweist. Das Ergebnis nähert sich stark dem Minimalwert an und stellt den drittniedrigsten Wert im Gesamtvergleich dar.

Dieser erste Eindruck bestätigt sich, wenn man die Stadt Köln hinsichtlich ihrer „Personalquote“ mit den fünf Städten mit den meisten Einwohnern vergleicht:

Bereinigte Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Vermessungs- und Katasterwesen je 10.000 Einwohner - interkommunaler Vergleich 2006 - *			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
1,82	2,78	2,28	**1,85**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Die Stadt Köln nähert sich mit ihrer Personalquote dem Minimalwert und stellt in diesem Vergleich den zweitniedrigsten Wert.

Die Stellenausstattung insgesamt ist bei Städten, die z. B. insbesondere im Aufgabenbereich der Vermessungsleistungen noch verstärkt eigenes Personal einsetzen, größer als in Städten, die hier eher den Weg über die Vergabe von Vermessungsleistungen an Dritte (ÖbVI`s) wählen.

Die Stadt Köln arbeitet gerade im Bereich der Vermessungen neben der Vergabe an ÖBVI`s nach wie vor auch noch mit eigenem vermessungstechnischen Personal.

Im Rahmen unseres Berichtes werden wir auf die Stellenausstattung in Bezug zu den zu erbringenden Leistungsmengen eingehen, um so die Angemessenheit der Stellenausstattung besser beurteilen zu können. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass durch den Aufgabenwandel im Vermessungs- und Katasterwesen – auf den wir in unserem Bericht ebenfalls noch gezielt eingehen werden - zukünftig ein geringerer Personalbestand für die Aufgabenerledigung ausreichend sein wird.

Dieser Entwicklung hat auch die Stadt Köln in den vergangenen Jahren Rechnung getragen, wie unter anderem auch der bereits dargestellte Stellenabbau der letzten 14 Jahre dokumentiert. Dieser Stellenabbau stagniert seit dem Haushaltsjahr 2004 jedoch, wie bereits ausgeführt.

Bei Ausscheiden eines Mitarbeiters durch Pensionierung oder Eintritt in die Freizeitphase der Altersteilzeit erfolgt generell eine anlassbezogene Aufgabenkritik und die bisher vom Stelleninhaber wahrgenommenen Aufgaben werden sofern möglich auf andere Mitarbeiter neu verteilt und organisiert.

Altersteilzeit wird bei der Stadt Köln i. d. R. nur bewilligt, wenn die hierdurch entstehenden Mehrkosten kompensiert werden können. Dies kann z. B. durch Wiederbesetzung mit jüngeren, im Vergleich zum vorherigen Stelleninhaber niedriger qualifizierten Mitarbeitern, Verringerung der Stundenzahl oder vorübergehender bzw. dauerhafter Nichtbesetzung der Stellen erreicht werden.

Empfehlung

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir der Stadt Köln auch weiterhin eine kontinuierliche aufgabenkritische Betrachtung aller im Aufgabenbereich Vermessung und Kataster erbrachten Leistungen/Aufgaben dahingehend, ob und in welcher Intensität die Aufgabe weiterhin wahrgenommen werden soll. Insbesondere bei altersbedingtem Ausscheiden von Mitarbeitern sollte diese Aufgabenkritik mit dem Ziel eines eventuell möglichen Stellenabbaus erfolgen.

Punktwert Personal

Neben der Anzahl der Ist-Stellen werden Personalausgaben vom Besoldungs- und Vergütungsniveau einer Stadt beeinflusst. Daher wird von uns die Kennzahl „Punktwert Personal“ gebildet, die Aufschluss über das Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngefüge im interkommunalen Vergleich der Städte gibt.

Dabei stellen wir auf das Bewertungsniveau der Stellen und nicht auf die tatsächliche derzeitige Vergütung der Stelleninhaber ab, um so die theoretisch nach Stellenplan maximal mögliche Vergütung zu berücksichtigen. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den Besoldungs- und Vergütungsstufen herstellen zu können, haben wir folgende Überleitung gewählt:

Überleitung von Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen auf einen einheitlichen Punktwert			
Besoldung	Vergütung	Lohngruppe	Punktwert
A 5	BAT VIII	Lohngruppe 3	5
		Lohngruppe 3a	
A 6	BAT VII	Lohngruppe 4	6
		Lohngruppe 4a	
		Lohngruppe 5	
A 7	BAT VI b	Lohngruppe 5a	7
		Lohngruppe 6	
		Lohngruppe 6a	
A 8	BAT V c	Lohngruppe 7	8
		Lohngruppe 7a	
		Lohngruppe 8a	
A 9	BAT V b		9
A 10	BAT IV b		10
A 11	BAT IV a		11
A 12	BAT III		12
A 13	BAT II		13
A 14	BAT I b		13
A 15	BAT I a		14
A 16			15
B 2			16

Mithilfe dieser Überleitung ermitteln wir einen mit den jeweiligen vollzeitverrechneten Stellen gewichteten Durchschnittspunktwert der entsprechenden Soll-Vergütung.

Berechnung des Punktwertes in der Stadt Köln			
Gruppierung	Anzahl Stellen (Voll-zeit)	Punktwert Gruppe	Gewichteter Punkt-wert
BAT VIII	1,00	5	0,03
BAT VII	5,83	6	0,19
BAT VI b	13,23	7	0,51
BAT V c	22,24	8	0,97
BAT V b	16,57	9	0,82
BAT IV b	1,70	10	0,09
BAT IV a	16,01	11	0,96
BAT III	23,97	12	1,57
BAT II	20,65	13	1,47
L5a	8,00	8,00	0,31
L6	0,00	0,00	0,00
L6a	7,00	7,00	0,27
BBesG A 6	0,34	6	0,01
BBesG A 7	0,00	7	0,00
BBesG A 8	0,35	8	0,02
BBesG A 9	0,00	9	0,00
BBesG A 10	5,10	10	0,28
BBesG A 11	14,03	11	0,84
BBesG A 12	16,84	12	1,10
BBEsG A 13	4,40	13	0,31
BBesG A 14	2,00	13	0,14
BBesG A 15	3,45	14	0,26
BBesG A 16	0,00	15	0,00
BBesG B 2	0,20	16	0,02
Summe:	**182,92**		**10,17**

Beispiel: 6,5 Stellen (BAT VI b) x 7 / 146,86 Gesamtstellen = gewichteter Punktwert

Im Rahmen der Produktbetrachtung erfolgt ein interkommunaler Vergleich des Punktwertes auf der Ebene des jeweiligen Produktes. Für den gesamten Aufgabenbereich stellen wir keinen interkommunalen Vergleich des Punktwertes an, da eine Vergleichbarkeit aufgrund unterschiedlicher Personalstrukturen in den 23 Städten nicht gewährleistet ist.

Personalplanung und Personalentwicklung

Im Rahmen der Personalplanung und Personalentwicklung sind insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Kurz-, mittel- und langfristiger Wandel des Aufgabenbestandes
- Planbare Fluktuation

Planbare Änderungen des Aufgabenbestandes werden sich in allen Vermessungs- und Katasterämtern des Landes Nordrhein-Westfalen ergeben.

Fortschreitende Digitalisierung

In kaum einem anderen Bereich hat sich die Technik so rasant weiter entwickelt wie im Vermessungs- und Katasterwesen. Die Entwicklung ging von der Messung mit Messband und Winkelprisma über elektro-optische Tachymetrie hin zu GPS-Messverfahren. Die veränderten technischen Möglichkeiten waren mit beträchtlichen Investitionen verbunden.

Auch die Erzeugnisse dieser hoch spezialisierten Vermessungs- und Katasterverwaltung sind durch die neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien stark verändert worden. Aus statischen Kartenerzeugnissen wurden dynamische Produkte. Es ist eine steigende Bedeutung der digitalen Daten des Liegenschaftskatasters und der Landesvermessung für raumbezogene Informationssysteme - Geodatenmanagement - zu verzeichnen.

Das Vermessungs- und Katastergesetz misst mit dem Datenbereitstellungsgebot der Verbreitung der Erzeugnisse eine große Bedeutung zu. Wer einen Internet-Anschluss hat, kann schon heute aus einer Fülle von Geodaten Informationen beziehen.

Automatisiertes Liegenschaftsbuch (ALB) und Automatisierte Liegenschaftskarte (ALK)

In der Stadt Köln ist die gesamte Fläche in der Automatischen Liegenschaftskarte (ALK) erfasst. Hierdurch konnte eine Reduzierung des Aufwandes bei einzelnen Arbeitsabläufen erzielt werden.

Zusammenführung der Datenbestände von ALB und ALK im Amtlichen Liegenschaftskataster Informationssystem (ALKIS)

Die Daten aus ALB und ALK werden im „amtlichen Liegenschaftskataster Informationssystem“ (ALKIS) zusammengefasst. Diese Integration der Datenbestände wird innerhalb des Amtes für Liegenschaften, Vermessung und Kataster in der Abteilung für Kataster und Geobasisdaten koordiniert.

Anwendungen sind überall dort zu sehen, wo rechtlich verbindliche, aktuelle und hochgenaue Geobasisdaten benötigt werden. ALKIS stellt somit die zeitgemäße Realisierung des Mehrzweckkatasters als Lieferant von Geobasisdaten dar.

ALKIS wird als Kernbaustein eines kommunalen Geoinformationssystems eingeführt. ALKIS-Daten können über einen Standardbrowser visualisiert werden, wodurch ein wesentlicher Beitrag zur Realisierung der Geodateninfrastruktur in NRW geleistet wird.[1]

Digitalisierung der Rissverwaltung

Mit dem digitalen Rissarchiv wird die Zusammenstellung der Vermessungsunterlagen erheblich vereinfacht. Statt wie bislang im Archiv die einzelnen Fortführungsrisse aus der entsprechenden Ablage zu holen, können diese mittels eines digitalen Rissarchivs zeitnah gefunden werden. Ein Verlassen des Arbeitsplatzes ist so in der Regel nicht mehr erforderlich. In der Stadt Köln ist die Umstellung vom analogen auf ein digitales Rissarchiv bislang noch nicht vollständig abgeschlossen.

Im dem interkommunalen Vergleich für unsere Prüfung zugrunde liegenden Jahr 2006 waren bereits 90 Prozent aller bestehenden Risse digitalisiert, zum Ende des Jahres 2007 wurden die Digitalisierungsarbeiten abgeschlossen und es sind nun 100 Prozent digitalisiert bzw. gescannt.

Bis Ende 2007 wurde auch eine echte digitale Verwaltung mit Zugriff über ein spezielles DV-Programm aufgebaut, die Effizienzgewinne u. a. bei der Zusammenstellung von Vermessungsunterlagen erwarten lässt.

[1] Siehe Informationen zu AlLKIS unter www.lverma.nrw.de des Landesvermessungsamtes NRW

Aufbau der digitalen Grundkarte (Ableitung der Deutschen Grundkarte aus der Automatisierten Liegenschaftskarte)

Die Stadt Köln hat die Digitalisierung der Liegenschaftskarte bereits abgeschlossen. Die so erhobenen Daten sollen zukünftig auch für die Weiterführung der digitalen Deutschen Grundkarte genutzt werden. Eine parallele Bearbeitung würde somit entfallen.

Lagebezugswechsel auf ETRS 89 / UTM

Im Jahr 2009 wird landesweit ein einheitlicher Lagebezug (ETRS 89/UTM) hergestellt sein.

Dieser wird sich in verschiedenen Aufgabenbereichen der Vermessungs- und Katasterämter positiv auswirken[2]:

- Koordinatenbestimmungen können häufiger schnell und in Echtzeit im amtlichen Bezugssystem mit geringem personellem Aufwand und mit hoher Genauigkeit erfolgen.
- Der Aufbau und der Erhalt von Anschlusspunktfeldern können in allen geeigneten Bereichen entfallen.
- Der Messaufwand sinkt.

Die Stadt Köln wird den Lagebezugswechsel fristgerecht vornehmen.

Veränderungen im Mengengerüst der wahrzunehmenden Aufgaben

Mit dem Fortschreiten der Arbeiten bezüglich des Lagebezugswechsels wird sich der Schwerpunkt der Tätigkeiten in den Vermessungs- und Katasterämtern auf das operative Geschäft vor allem in den Produktbereich „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten“ verlagern.

Daher ist für eine langfristige Personalplanung auch die Entwicklung des Leistungsmengengerüstes von besonderer Bedeutung.

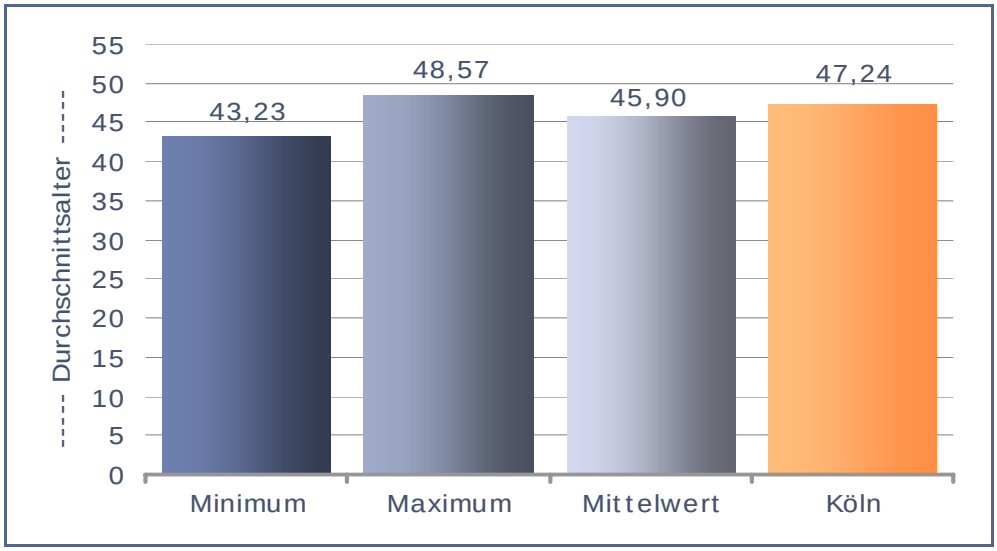
2 http://www.lverma.nrw.de/aufgaben/entwicklung/etrs89/images/ETRS89_Faltblatt_06_01.pdf

Planbare Fluktuation

Für die strategische Personalplanung ist die Analyse der Altersstruktur unabdingbar. Zum einen können aus der Analyse der Altersstruktur Erkenntnisse über das zukünftige Ausscheiden von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen gewonnen werden. Zum anderen lassen sich aber auch Hinweise gewinnen, die die ggf. notwendige Neueinstellung oder Übernahmen nach der Ausbildung betreffen.

Das Durchschnittsalter aller Beschäftigten der Stadt Köln im Aufgabenbereich Vermessung und Kataster ist im interkommunalen Vergleich deutlich höher als bei den meisten anderen Städten, wie die nachfolgende Grafik verdeutlicht:

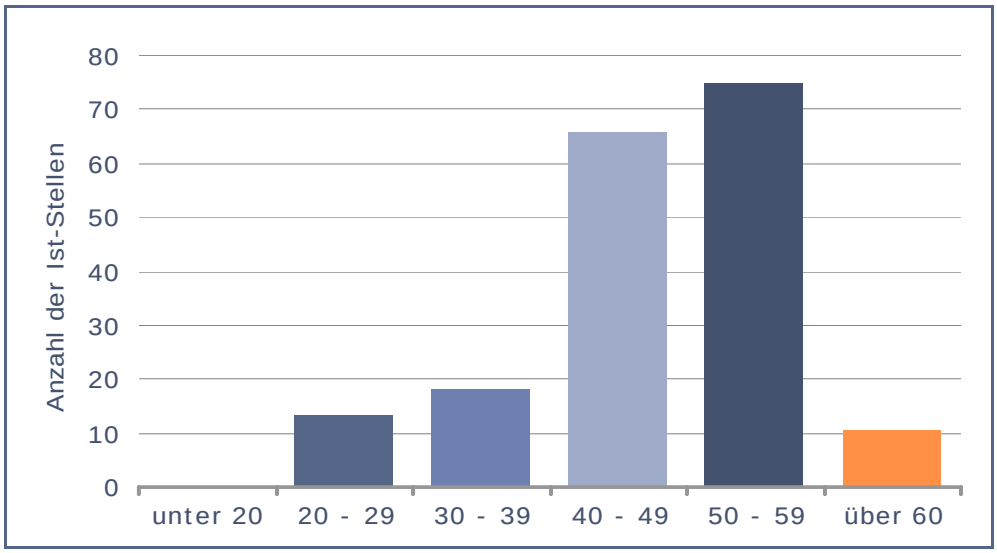
Durchschnittsalter zum 30.06.2006 - interkommunalen Vergleich



Die Mitarbeiter im Vermessungs- und Katasterwesen bei der Stadt Köln haben bei diesem Vergleich das sechsthöchste Durchschnittsalter aller 23 kreisfreien Städte in NRW, was auf eine drohende Überalterung und eine bedenkliche Altersstruktur der Mitarbeiterschaft schließen lässt.

Folgende Grafik verdeutlicht die Alterstruktur mit Verteilung auf einzelne Altersgruppen im Bereich Vermessung und Kataster zum 30.06.2006:

Altersstruktur im Aufgabenbereich „Vermessung und Kataster“



Die Grafik verdeutlicht, dass in den nächsten fünf Jahren (gerechnet ab Juli 2006) mehr als zehn Beschäftigte durch das Erreichen der Altersgrenze aus dem Dienst ausscheiden bzw. bereits aktuell ausgeschieden sind.

Innerhalb der nächsten 15 Jahre werden darüber hinaus fast 75 Mitarbeiter durch das Erreichen der Altergrenze aus dem Dienst ausscheiden. Demnach verliert der Aufgabenbereich des Vermessungs- und Katasterwesens bei der Stadt Köln nahezu 40 Prozent seiner Mitarbeiter, falls diesem Weggang keine entsprechenden Neueinstellungen gegenüber stehen!

Feststellung

Innerhalb des Amtes für Liegenschaften, Vermessung und Kataster scheiden für die Aufgabenwahrnehmung im Bereich Vermessung und Kataster in den nächsten 15 Jahren insgesamt über 85 Mitarbeiter altersbedingt aus, was einem prozentualen Anteil von nahezu 40 Prozent entspricht.

Neben der grundsätzlich bestehenden Möglichkeit, durch die natürliche Fluktuation Personal abzubauen, bedeutet das Ausscheiden auch, dass Erfahrungswissen verloren geht.

Insbesondere in den Abteilungen für das Vermessungs- und Katasterwesen des Amtes 23 mit einer deutlich überdurchschnittlichen Altersstruktur gilt es hier, besonderes Augenmerk auf die Altersfluktuation zu legen.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Köln dringend, die Fluktuation in den einzelnen Abteilungen des Amtes 23 zu analysieren, um durch geeignete Maßnahmen einen Know-How-Verlust zu verhindern. Trotz rechnerisch bestehender Personaleinsparungspotenziale in einzelnen Aufgabenbereichen ist es notwendig, durch frühzeitige und gezielte Ausbildung und/oder auch Neueinstellung einer drohenden Überalterung des gesamten Aufgabenbereichs entgegenzuwirken.

Hier arbeitet die Verwaltungsabteilung des Amtes 23 bereits mit softwaregestützten Fluktuationsanalysen, die hierfür genutzt werden können.

Prüfungsschwerpunkte im Vermessungs- und Katasterwesen

Wir haben die prozentuale Personalkostenverteilung im Aufgabengebiet des Kataster- und Vermessungswesens ermittelt. Hierfür war es erforderlich, gemeinsam mit den uns benannten Ansprechpartnern im Fachbereich Vermessung und Kataster eine Personalzuordnung zu den von uns gebildeten Produkten vorzunehmen.

Die von uns zugrunde gelegten Personalkosten basieren an dieser Stelle nicht auf den tatsächlichen Personalausgaben, sondern es wurde auf die KGSt-Werte des Jahres 2006 zurückgegriffen, um die durch persönliche Verhältnisse der Beschäftigten (Alter, Familienstand, etc.) beeinflussten Faktoren auszuklammern.

Eine prozentuale Verteilung der Personalausgaben ergibt für das Jahr 2006 bei der Stadt Köln folgendes Bild:

Personalausgabenverteilung im Aufgabenbereich Vermessungs- und Katasterwesen	
Produkt	**Prozentualer Anteil an den Gesamtpersonalausgaben**
Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen	24 %
Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten	14 %
Geoinformationssystem, Kartenherstellung und Reproduktion	11 %
Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters	6 %
Grundstückswertermittlung	16 %
Steuerung und Service	9 %
Aufgaben, die nicht zu den originären Aufgaben eines Vermessungs- und Katasteramtes gehören einschließlich Grundstücksneuordnung	20 %

Hohe prozentuale Anteile an den Gesamtpersonalausgaben bestehen somit bei den Produkten

- Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessung
- Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten

Im Folgenden werden wir daher diese zwei Bereiche genauer beleuchten.

Zusätzlich betrachten wir die Produkte

- Grundstückswertermittlung
- Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters

da auch diese Produkte zu den Kernbereichen eines Vermessungs- und Katasteramtes gehören und auch hier ein relativ hoher prozentualer Anteil bei den Personalausgaben zu verzeichnen ist.

Ursprünglich war beabsichtigt, auch das Produkt „Grundstücksneuordnung und grundstücksbezogene Ordnungsmaßnahmen“ mit in die Prüfung einzubeziehen.

Da jedoch dieses Produkt in vielen kreisfreien Städten nicht dem Vermessungs- und Katasterwesen zugeordnet ist und einige Städte überhaupt keine Umlegungsverfahren durchführen, ist hier keine Vergleich-

barkeit gewährleistet und wir haben uns deshalb entschieden, dieses Produkt nicht näher zu analysieren.

Stellen- und Ausgabenanteile, die auf dieses Produkt entfallen, werden daher immer für den interkommunalen Vergleich bereinigt.

Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessung

Vermessungen werden in der Stadt Köln von Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (ÖbVI) und eigenen Vermessungstrupps der Stadt durchgeführt.

Dabei übernimmt die Vermessungsabteilung des Amtes 23 als interne Dienstleistungsabteilung Vermessungsarbeiten für die Stadt Köln einschließlich der Tochtergesellschaften. Innerhalb des Gesamtkonzerns Stadt Köln nimmt die Vermessungsabteilung die Funktion ähnlich einer „sonstigen Vermessungsstelle“ wie die ÖbVI`s wahr.

Während in vielen anderen Städten nur, soweit die Stadt als Grundstückeigentümerin oder –erwerberin von Vermessungstätigkeiten (Teilungsvermessung, Gebäudeeinmessung etc.) betroffen ist, Vermessungsarbeiten durch städtisches Vermessungspersonal durchgeführt werden, bietet die Vermessungsabteilung der Stadt Köln den Bürgerinnen und Bürgern bewusst auch selbst die Erledigung hoheitlicher Vermessungsaufgaben (insbesondere Gebäudeeinmessungen) an.

Die Vermessungsabteilung sieht sich hier nicht nur als „Auffangdienstleister“ z. B. für Gebäudeeinmessungen etc. privater Dritter sondern bietet den Bürgerinnen und Bürgern diese Dienstleistungen auch aktiv mit eigenem Personal an. Diese Philosophie geht in der Regel zwangsläufig mit einer stärkeren Personalausstattung und dementsprechend höheren Personalausgaben in diesem Bereich einher.

Die Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen, die 2006 in dem Produkt „Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen“ bei der Stadt Köln tätig waren, stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen“ - interkommunaler Vergleich 2006 -			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
8,60	68,00	27,79	**55,12**

Der Gesamtvergleich mit allen 23 Städten zeigt, dass dieser Aufgabenbereich in der Stadt Köln nicht nur aber u. a. auch wegen der beschriebenen Philosophie der Leistungserbringung durch eigenes Personal mit einer vergleichsweise hohen Personalintensität wahrgenommen wird.

Natürlich kommt aber hier auch die generelle Größe dieser Abteilung wegen der großen Mitarbeiterzahl insgesamt bei der Stadt Köln, die in gewissem Maße mit der Einwohnergröße korrespondiert, zum Ausdruck.

Feststellung

In diesem Zusammenhang ist aber festzustellen, dass die Stadt Köln zwar die weitaus höchste Einwohnerzahl aufweist, gleichzeitig aber hier nicht den Maximalwert stellt, d. h. es gibt unter den 23 Vergleichsstädten zwei Städte mit einer wesentlich geringeren Einwohnerzahl aber einem gleichzeitig erheblich höheren Stellenanteil bei den Vermessungsleistungen.

Vergleicht man die Stadt Köln zusätzlich nur mit Städten über 499.000 Einwohnern, so bestätigt sich dieses Bild:

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen“ - interkommunaler Vergleich 2006 -*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
34,76	68,00	47,62	**55,12**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Auch hier liegt die Stadt Köln zwar über dem Mittelwert, stellt jedoch unter diesen fünf Städten nur den zweithöchsten Personalanteil.

Betrachtet man zusätzlich die Stellenausstattungen der Städte in dieser Größenordnung im direkten Verhältnis zur jeweiligen Einwohnerzahl mit der Kennzahl „Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen je 10.000 Einwohner“, so verdeutlicht dies die vergleichsweise zurückhaltende Personalausstattung der Stadt Köln in diesem Bereich:

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen“ je 10.000 Einwohner interkommunaler Vergleich 2006 *			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
0,56	1,16	0,76	**0,56**

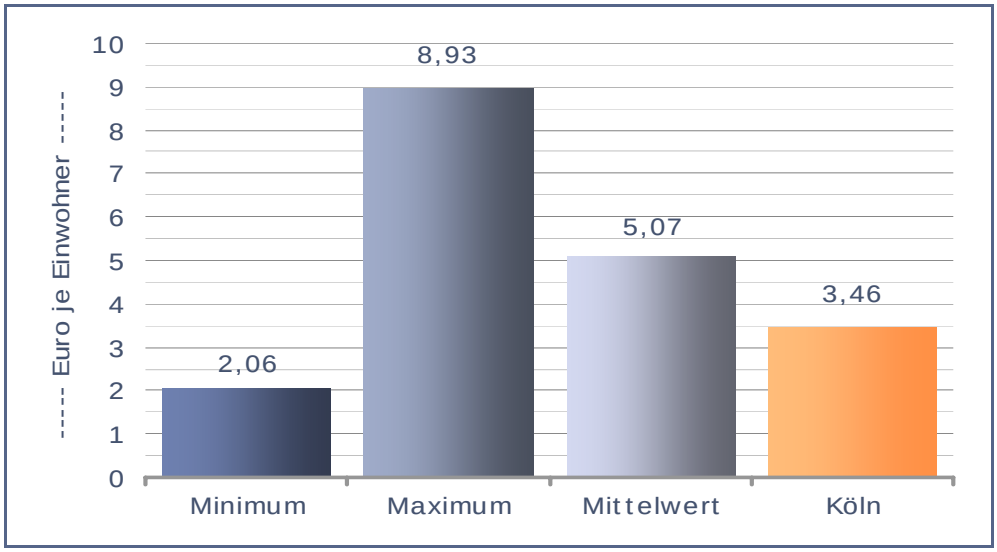
* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Feststellung

Die Stadt Köln weist beim Vergleich der Städte über 499.000 Einwohner in der direkten Relation zur Einwohnergröße im Aufgabengebiet der Vermessungsleistungen die geringste Personalquote auf.

Betrachtet man die Ausgaben für dieses Produkt bezogen auf den Einwohner, ergibt sich folgendes Vergleichsergebnis:

bereinigte Ausgaben für das Produkt „Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen“ je Einwohner - interkommunaler Vergleich 2006 –



Auch bei diesem Vergleich mit allen 23 kreisfreien Städten positioniert sich die Stadt Köln bei den Ausgaben je Einwohner mit deutlichem Abstand zum Mittelwert unterdurchschnittlich.

Da im Vermessungs- und Katasterwesen die Ausgaben im Wesentlichen von den Personalausgaben bestimmt werden, lassen sich nennenswerte

Ausgabenreduzierungen nahezu ausschließlich über einen Stellenabbau erzielen.

Sowohl der Kennzahlenvergleich hinsichtlich der Stellenausstattung als auch bzgl. des Ausgabeniveaus je Einwohner in diesem Produkt lässt jedoch nur ein geringes, wenn auch hier nicht näher beziffertes, Potenzial vermuten.

Die Stadt Köln hält vermessungstechnisches Personal für bis zu neun Messtrupps vor.

Andere Städte mit mehr als 499.000 Einwohnern verfügen zum Teil über bis zu 14 Messtrupps bei gleichzeitig deutlich geringerer Größe bei Einwohnerzahl und Stadtfläche als die Stadt Köln.

Die personelle Ausstattung eines Messtrupps bei der Stadt Köln umfasst in der Regel einen Ingenieur als Messtruppführer sowie ein bis drei Messgehilfen. Drei Messgehilfen werden aus arbeitssicherheitstechnischen Gründen z.B. bei Kiesgrubenvermessungen, in der U-Bahnvermessung oder bei Vermessungsarbeiten auf Hauptverkehrsstraßen eingesetzt.

Grundsätzlich ist in Köln der Aufwand sowohl für das Innendienst- wie auch das Außendienstpersonal wegen aufwändiger Vermessungsarbeiten z. B. im U-Bahnbau wesentlich höher, weshalb auch insgesamt im Vergleich zu anderen Städten ohne solche speziellen Baumaßnahmen bei der Stadt Köln mehr Personal erforderlich ist.

Grundsätzlich könnten Vermessungen, die von den Vermessungstrupps der Stadt Köln durchgeführt werden, auch von öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren erledigt werden. Die gesetzlichen Vorschriften in § 23 Absatz 1 Ziffer 2 des Gesetzes zur Modernisierung des Vermessungs- und Katasterwesens sehen vor, dass ein Vermessungs- und Katasteramt in der Lage sein muss, in Einzelfällen eigene Vermessungen durchzuführen. Ein vollständiges Zurückziehen aus dieser Aufgabe ist daher nicht möglich. Das Vorhalten von nur ein bis zwei Vermessungstrupps würde diesen Anforderungen jedoch bereits genügen.

Soweit über diese Einzelfälle hinaus Vermessungen durchgeführt werden, stellt sich die Frage nach der Kostendeckung in diesem Aufgabenbereich.

Bereits im Jahr 1995 wurde eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in der Vermessungsabteilung eingeführt, die im Laufe der Jahre immer

weiter verfeinert und differenziert wurde und heute als auch für andere Städte vorbildliches Controllinginstrument bezeichnet werden kann. Später wurde auf dieser Basis auch für die anderen Aufgabenbereiche eine KLR eingeführt.

Die seit Einführung der KLR ergriffenen organisatorischen Maßnahmen und die verbesserte Instrumenten- und Softwareausstattung haben dazu geführt, dass der Kostendeckungsgrad von gut 60 Prozent im Jahr 1995 auf nachhaltig 95 bis 99 Prozent gesteigert werden konnte.

Der Kostendeckungsgrad ergibt sich aus der Ermittlung aller entstandenen Kosten und aus der Summe der Erlöse. Die Erlössumme wird gebildet aus den tatsächlichen und den fiktiven Erlösen. Hierbei werden alle Aufträge nach den Gebührenordnungen des Landes oder der Stadt Köln abgerechnet. Bei den nicht hoheitlichen Arbeiten werden die Sätze der HOAI (in Anlehnung an die Gebührenordnung des Landes) angewendet.

Kostenrechnende Dienststellen (z.B. Gebäudewirtschaft, Friedhöfe, Feuerwehr) und städtische Tochtergesellschaften (z.B. Kölner Verkehrsbetriebe GmbH, Stadtentwässerungsbetriebe AöR, Krankenanstalten gGmbH) erbringen für die Vermessungsabteilung echte Einnahmen, die auch im städtischen Haushalt tatsächlich vereinnahmt werden.

Die Leistungen für die anderen städtischen Dienststellen (z.B. Amt für Straßen- und Verkehrstechnik, Stadtplanungsamt, Grünflächenamt) werden als „fiktive Erlöse“ ausgewiesen.

Die Erbringung der Vermessungsleistungen durch die Stadt Köln selbst ist ab einem Kostendeckungsgrad von 81 Prozent und mehr wirtschaftlicher als die Vergabe der Leistungen an Dritte, da bei einem Deckungsgrad von 81 Prozent bei der Gegenüberstellung mit Vergaben an Dritte 19 Prozent Mehrwertsteuer hinzugerechnet werden müssten. Bei dieser Betrachtung ist der erforderliche Verwaltungssaufwand für die Begleitung von Vergaben noch nicht berücksichtigt.

Somit gehen wir auf Basis der KLR der Stadt Köln davon aus, dass die Vermessungsleistungen durch eigenes Personal wirtschaftlicher als eine mögliche Fremdvergabe ist.

Punktwert „Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen“

Des Weiteren haben wir den Punktwert im Bereich „Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen“ untersucht, der nur gering-

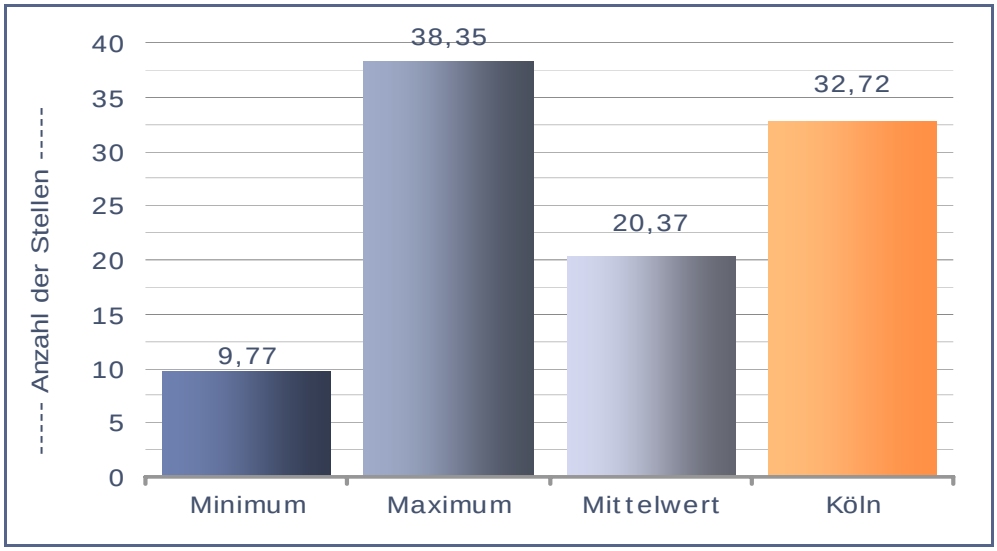
fügig über dem Mittelwert liegt und somit keine Hinweise auf bestehende Potenziale aus dem Stellenbewertungsniveau liefert:

Punktwert „Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen“ - interkommunaler Vergleich 2006 -			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
8,87	10,31	9,55	**9,95**

Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten

Die Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen, die 2006 dem Produkt „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten“ zugeordnet waren, stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Anzahl der Ist-Stellen im Produkt „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten“



Auch bei diesem Gesamtvergleich aller 23 Städte wird bereits deutlich, dass die Stadt Köln trotz mit Abstand größter Einwohnerzahl und Stadtfläche nicht den Maximalwert stellt. Vielmehr weisen insgesamt zwei Städte mit wesentlich weniger Einwohnern erheblich mehr Personal in diesem Aufgabenbereich auf.

Dieser Eindruck bestätigt sich beim nachfolgenden Vergleich mit Städten über 499.000 Einwohnern:

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten“ interkommunaler Vergleich 2006 *			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
26,07	38,35	32,54	**32,72**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Hier positioniert sich die Stadt Köln nahezu am Mittelwert und insgesamt zwei der hier miteinander verglichenen fünf Städte weisen eine höhere Personalstärke aus als die Stadt Köln, die gleichzeitig bezogen auf die Einwohnerzahl fast doppelt so groß wie diese Vergleichsstädte ist.

Stellt man auch hier den unmittelbaren Bezug zur Einwohnerzahl her, so wird die durchaus günstige Personalquote der Stadt Köln noch deutlicher, da sie bei diesem Vergleich den Minimalwert markiert:

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten“ je 10.000 Einwohner interkommunaler Vergleich 2006 *			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
0,33	0,66	0,53	**0,33**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Schwerpunktmäßig werden von uns in diesem Produkt die Leistungen

- Übernahme von Teilungsvermessungen,
- Übernahme von Gebäudeobjekten,
- Zusammenstellung von Vermessungsunterlagen und

untersucht.

Übernahme von Teilungsvermessungen

Im Jahr 2006 wurden 441 Teilungsvermessungen in das Liegenschaftskataster übernommen. Durch die übernommenen Teilungsvermessungen sind 2.900 neue Flurstücke entstanden.

Entwicklung der übernommenen Anträge im Aufgabenbereich "Übernahme von Teilungsvermessungen"			
2003	2004	2005	2006*
502	487	469	441

* nachrichtlich: 461 Übernahmen im Jahr 2007

Diese Werte wurden den jährlichen Meldungen an die Bezirksregierung Köln im Rahmen des Berichtswesens entnommen und zeigen eine insgesamt leicht abnehmende Tendenz im Zeitreihenvergleich.

In diesen Fallzahlen zur Übernahme von Teilungsvermessungen war im Vergleichsjahr 2006 ein nur sehr geringer Anteil an so genannten „Sonderungen“ enthalten.

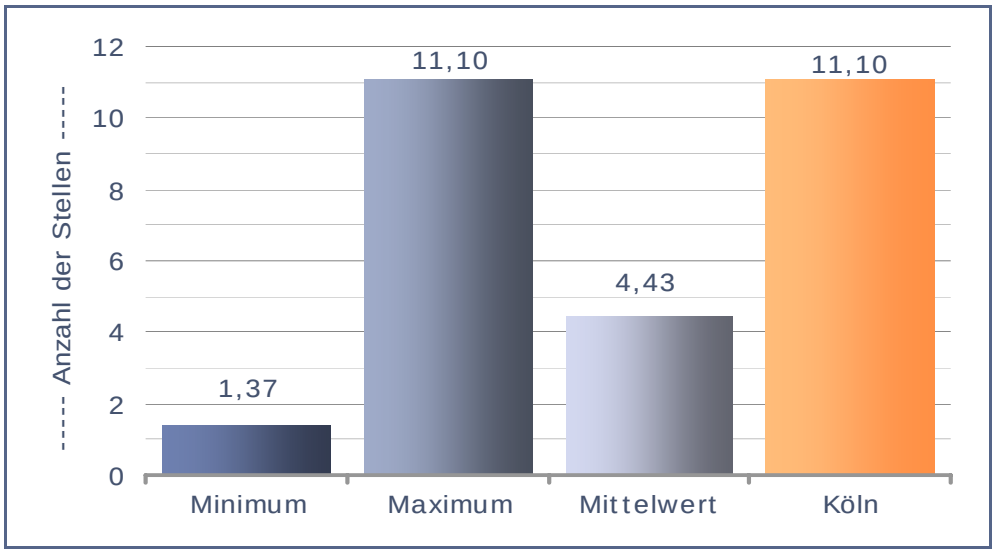
„Sonderungen“ verursachen als eine spezielle, vereinfachte Form der Teilung von Grundstücken einen deutlich geringeren Aufwand bei der Übernahme in das Liegenschaftskataster. Nach unseren Erfahrungen und nach übereinstimmender Einschätzung unserer Ansprechpartner aus dem Bereich Vermessung und Kataster liegt dieser verminderte Aufwand bei ca. 50 Prozent. Deshalb gewichten wir diese in den der Bezirksregierung gemeldeten Zahl an übernommenen Teilungsvermessungen enthaltenen „Sonderungen“ mit dem Faktor 0,5. Anderenfalls käme es bei Städten mit einem relativ hohen Anteil an „Sonderungen“ zu einer Begünstigung dieser Städte bei den Leistungskennzahlen und zu einer Verfälschung des interkommunalen Vergleichs zulasten von Städten mit nur geringem bzw. gar keinem Anteil an „Sonderungen“, wie z. B. bei der Stadt Köln.

Im Jahr 2007 betrug die Zahl der übernommenen Teilungsvermessungen 461 und auch darin waren nach Angaben des Amtes 23 keine bzw. ein nur verschwindend geringer Anteil an Sonderungen enthalten.

Personalstruktur

Der Leistung „Übernahme von Teilungsvermessungen“ waren 11,10 vollzeitverrechnete Stellen im Jahr 2006 zugeordnet. Interkommunal ergibt sich folgendes Bild:

Anzahl der Ist-Stellen für die Übernahme von Teilungsvermessungen – interkommunaler Vergleich 2006 -



Während beim Gesamtvergleich aller 23 kreisfreien Städte die Stadt Köln noch eine deutlich überdurchschnittliche Personalstärke und mit weitem Abstand zum Mittelwert den Maximalwert in diesem Aufgabensegment ausweist, positioniert sie sich im Vergleich mit Städten annähernd vergleichbarer Einwohnerzahl wie folgt:

Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen für die Übernahme von Teilungsvermessungen interkommunaler Vergleich 2006 *			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
5,30	11,10	7,69	**11,10**

***** Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Noch stärker relativierend wirkt sich der Vergleich auf Basis der Einwohnerzahl als unmittelbare Bezugsgröße über die Kennzahl „Stellen je 10.000 Einwohner“ aus:

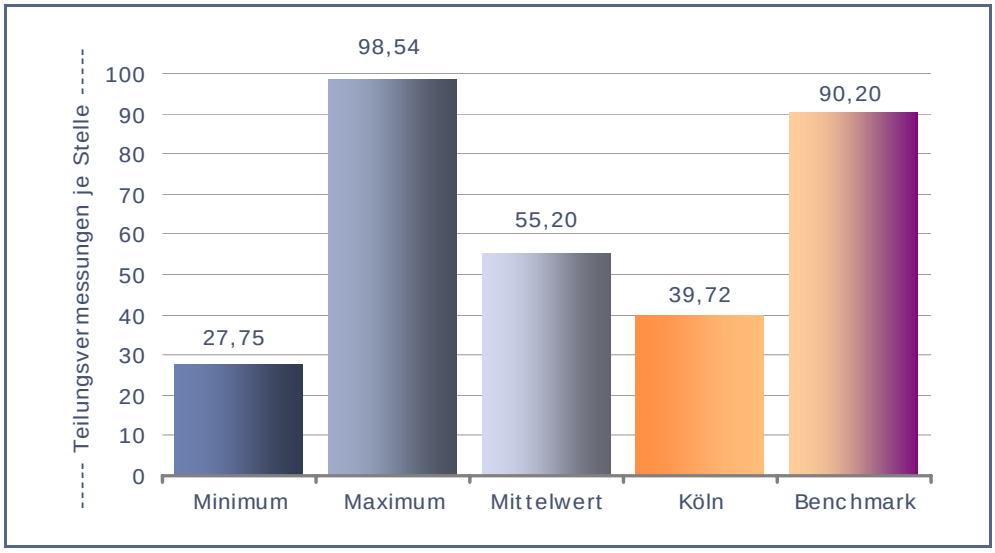
Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen für die Übernahme von Teilungsvermessungen je 10.000 Einwohner interkommunaler Vergleich 2006*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
0,09	0,15	0,12	**0,11**

***** Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Hier liegt die Stadt Köln mit ihrem Kennzahlenergebnis sogar unter dem Mittelwert und weist im Vergleich unter den fünf einwohnerstärksten Städten die zweitniedrigste Personalquote aus.

Um die Angemessenheit der Stellenausstattung beurteilen zu können, stellen wir das Mengengerüst ins Verhältnis zu den vollzeitverrechneten Stellen. Dabei legen wir die Zahl der übernommenen Teilungsvermessungen zugrunde. Wir bilden hierzu die Kennzahl „Übernommene Teilungsvermessungen je vollzeitverrechneter Stelle“ und stellen diese mit dem folgenden Ergebnis in den interkommunalen Vergleich:

Übernommene Teilungsvermessungen je vollzeitverrechneter Stelle - interkommunaler Vergleich 2006 -



Der Vergleich zeigt eine deutlich unterdurchschnittliche Anzahl der übernommenen Teilungsvermessungen je vollzeitverrechneter Stelle und dies deutet auf eine vergleichsweise geringe Produktivität in dem untersuchten Aufgabenbereich hin.

Im Jahr 2006 sind je vollzeitverrechneter Ist-Stelle nur ca. 40 Teilungsvermessungen in das Liegenschaftskataster übernommen worden.

Unsere Prüfung der kreisfreien Städte hat ergeben, dass eine Anzahl von ca. 90 übernommenen Teilungsvermessungen je vollzeitverrechneter Stelle ein realistischer Benchmark ist. Dieser Benchmark wird auch von einer Stadt erreicht. Den in der Grafik dargestellten Maximalwert von 98,54 Übernahmen je Stelle haben wir nicht als Benchmark gewählt, da wir als Benchmark-Kommune eine Stadt ausgewählt haben, die in allen Leistungsbereichen sehr gute bzw. Bestwerte erreicht. Bei der Übernahme von Teilungsvermessungen gibt es neben unserer Benchmark-Kommune noch eine weitere Kommune mit aber nur in diesem Leistungsbereich sehr guten Leistungswerten, die wir aber deshalb nicht als Benchmark definieren.

Ziel der Stadt Köln sollte somit sein, diesen Benchmark zu erreichen. Dies bedeutet, dass je Stelle 90 Teilungsvermessungen in das Liegenschaftskataster im Jahr übernommen werden sollten. Die Entwicklung der Zahl der jährlichen Übernahmen zeigt im Zeitverlauf eine leicht abnehmende Tendenz.

Wir legen daher für die folgende Stellenbedarfsermittlung eine Größenordnung von ca. 450 übernommenen Teilungsvermessungen pro Jahr zugrunde.

Somit berechnet sich hieraus ein Stellenbedarf von ca. 5,00 Stellen (450 : 90 =5,00).

Im Jahr 2006 waren mit der Übernahme von Teilungsvermessungen noch 11,10 Stellen beschäftigt, somit ergibt sich ein theoretisches rechnerisches Potenzial von rund 6,10 Stellen.

Um dieses rechnerische Stellenpotenzial monetär beziffern zu können, legen wir die von uns ermittelten Personalausgaben je vollzeitverrechneter Ist-Stelle zugrunde. Diese lagen in der Stadt Köln im Jahr 2006 bei 57.616,59 €.

Somit ergibt sich für den Leistungsbereich der Übernahme von Teilungsvermessungen folgende Potenzialberechnung:

Potenzial in Euro	
Stellen Potenzial bei Übernahme von TV	6,10 Stellen
Durchschnittliche Personalausgaben je Stelle 2006	57.616,59 €
Potenzial (6,10 Stellen X 57.616,59 €)	**351.461,19 €**

Bei dieser rein rechnerischen Potenzialermittlung basierend auf den gesetzten Benchmark ist jedoch zu beachten, dass die Stadt Köln diesen Benchmarkwert aufgrund der derzeitigen örtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen noch nicht erreichen kann.

Zum einen führt der schon beschriebene hohe Anteil an Urkatasterflächen zu einem gewissen Mehraufwand bei den Übernahmetätigkeiten.

Zum anderen ist bedingt durch die derzeitige Parallelführung von zwei Lagebezugssystemen der Aufwand bei den Übernahmen wesentlich höher als in Vergleichskommunen mit einem Lagebezugssystem.

Bei einem endgültigen Wechsel des Lagebezugssystems auf ETRS89/UTM ist auch für die Stadt Köln eine Verringerung des mit der Übernahme in das LIKA verbundenen Aufwands und somit auch eine verbesserte „Produktivität“ beim Verhältnis Übernahmen je Stelle zu erwarten.

Auch die Migration zu ALKIS erhöht im Übergangszeitraum den Aufwand. Aus diesem Grund forciert die Stadt Köln auch derzeit die Migrationsarbeiten.

Außerdem wirkt sich erfahrungsgemäß ein relativ hohes Durchschnittsalter eher benachteiligend bei den Leistungswerten in den hier untersuchten Aufgabenbereichen aus.

Somit ist die Stadt Köln auch hier wegen der bereits beschriebenen Altersstruktur der Mitarbeiterschaft im Vergleich der Leistungskennzahlen strukturell benachteiligt.

Darüber hinaus müssen bei diesen Leistungskennzahlenvergleichen die bereits eingangs beschriebenen zahlreichen aufwändigeren Übernahmen durch komplexe Baumaßnahmen wie U-Bahnbau, Brückenbauwerke usw. zugunsten der Stadt Köln berücksichtigt werden.

In der Benchmark-Kommune erschweren solche Rahmenbedingungen die dortige Übernahme in das Liegenschaftskataster nicht.

Zusätzlich ist zu beachten, dass es sich bei der hier ermittelten Anzahl der Teilungsvermessungen lediglich um die Summe der Anträge zur Übernahme von Vermessungsschriften, unabhängig von Umfang, Aufwand und Schwierigkeit der Anträge, handelt. Es findet keine Gewichtung statt. Jeder Antrag wird einfach gezählt. So wird in Köln die Übernahme der gesamten rechtsrheinischen ICE-Strecke mit über 200 Flurstücken als eine Teilungsvermessung genauso gezählt wie die Aufteilung eines Einfamilienhausgrundstückes. Auch sehr große Neubaugebiete, wie in Widdersdorf Süd (Köln-Lövenich) zählen einfach.

Unabhängig davon empfehlen wir als eine Handlungsmöglichkeit zur Ergebnisverbesserung, den Umfang der technischen Vorprüfung kritisch zu hinterfragen. Wir verkennen dabei nicht, dass die Übernahme von Teilungsvermessungen hohen Qualitätsanforderungen entsprechen muss, um auch zukünftig die Eigentumsverhältnisse sauber und korrekt abbilden zu können. Gleichwohl konnten wir im Rahmen unserer Prüfung unterschiedliche Handhabungen und Intensitäten der Vorprüfung feststellen, so dass wir empfehlen, Art und Umfang der Vorprüfung auch vor

dem Hintergrund veränderter Messtechniken regelmäßig kritisch zu hinterfragen.

Die Abteilung für Kataster und Geobasisdaten des Amtes 23 verfolgt eigenen Angaben zufolge bei den Übernahmen in das Liegenschaftskataster einen hohen qualitativen Anspruch, der natürlich zulasten der „Produktivität“ geht.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass auch Städte mit geringerer Prüfintensität nach unseren Erfahrungen die Übernahmetätigkeiten nach den gesetzlichen Vorgaben wahrnehmen und es allenfalls Unterschiede in der „Qualität“ geben kann. Hier bleibt es den Städten aber letztendlich selbst überlassen, zu entscheiden, mit welchem qualitativen Anspruch sie die Übernahmen in das Liegenschaftskataster vornehmen. Vor dem Hintergrund der jeweiligen Haushaltssituation sollte die Stadt Köln jedoch überdenken, ob dieses angestrebte Qualitätsniveau auch wirtschaftlich erreicht werden kann.

Des weitern haben wir festgestellt, dass die Kommunen, die eine hohe Produktivität in diesem Aufgabenbereich aufweisen, überwiegend über ein Koordinatenkataster bzw. zumindest ein gerechnetes Kataster mit koordinierten Punkten verfügen. Diese guten Voraussetzungen für eine hohe Qualität sind in Köln noch nicht vorhanden.

Insbesondere nach Fertigstellung dieser Projektarbeiten und mit der Einführung eines Digitalen Rissarchivs ist eine Steigerung der Produktivität in diesem Aufgabengebiet möglich.

Feststellung

Die Stadt Köln erreicht u. a. wegen strukturell nachteilig wirkender Rahmenbedingungen im interkommunalen Vergleich einen nur unterdurchschnittlichen Leistungskennzahlenwert.

Wenn es bei dem prognostizierten Leistungsmengengerüst gelingt, für die Stadt Köln perspektivisch günstigere Voraussetzungen zu schaffen, sehen wir langfristig ein Potenzial von 6,10 Stellen in diesem Aufgabengebiet.

Punktwert „Übernahme von Teilungsvermessungen in das Liegenschaftskataster“

Des Weiteren haben wir den Punktwert im Bereich „Übernahme von Teilungsvermessungen“ untersucht, der jedoch nur leicht über dem Mittelwert liegt und deshalb keine Rückschlüsse auf etwaige weitere Potenziale aufgrund des Stellenbewertungsniveaus zulässt:

Punktwert der Leistung „Übernahme von Teilungsvermessungen“ - interkommunaler Vergleich 2006 -			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
9,94	12,40	11,37	**11,78**

Übernahme von Gebäudeobjekten

Im Vergleichsjahr 2006 wurden in der Abteilung für Kataster und Geobasisdaten 3.150 Gebäudeobjekte in das Liegenschaftskataster übernommen.

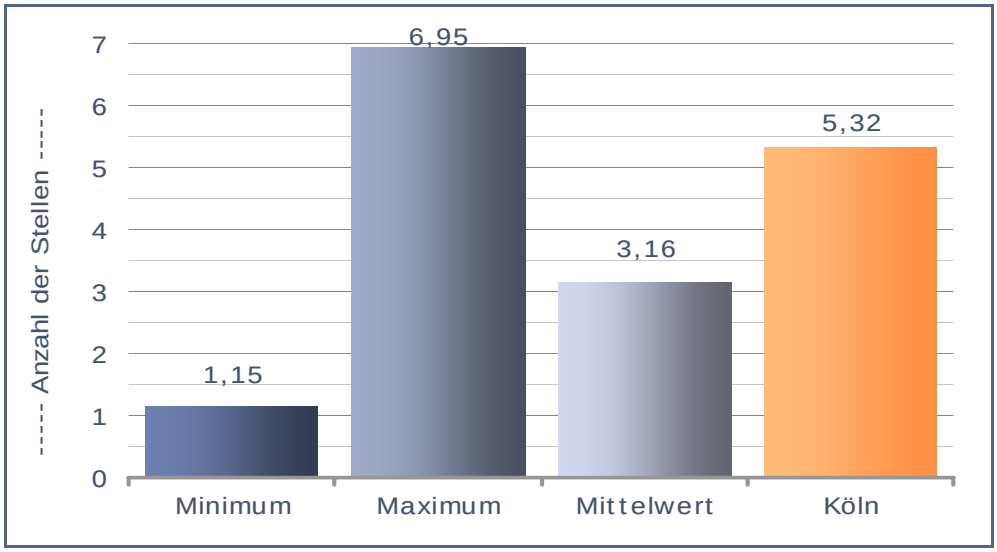
Entwicklung der Fallzahlen im Aufgabenbereich „Übernahme von Gebäudeobjekte“ (Folie 11)				
	2003	2004	2005	2006*
Anzahl der übernommenen Gebäudeobjekte	4.060	5.530	3.750	3.150

* nachrichtlich: 3.347 Übernahmen im Jahr 2007

Diese Werte wurden den jährlichen Meldungen an die Bezirksregierung Köln im Rahmen des Berichtswesens entnommen und zeigen im Zeitreihenvergleich einen uneinheitlichen, tendenziell aber eher abnehmenden Verlauf.

Personalstruktur

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen
Übernahme von Gebäudeobjekten in das Liegenschaftskataster
interkommunaler Vergleich 2006



Der Vergleich zu den Städten mit mehr als 499.000 Einwohnern relativiert wiederum den zunächst aus dem Gesamtvergleich gewonnenen Eindruck einer deutlich überdurchschnittlichen Personalausstattung bei der Stadt Köln für diesen Leistungsbereich:

Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen für die Übernahme von Gebäudeobjekten - interkommunaler Vergleich 2006 -*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
4,03	6,95	5,52	**5,32**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Obwohl die Stadt Köln die bei weitem höchste Einwohnerzahl in diesem Vergleich aufweist, liegt sie mit ihrer Stellenzahl in diesem Bereich unterhalb des Mittelwertes. In dieser Größenklasse verfügen somit Städte mit zum Teil wesentlich geringerer Einwohnerzahl über eine stärkere Personalausstattung.

Der Vergleich auf Basis der Kennzahl „Stellen je 10.000 Einwohner“ verdeutlicht diese positive Positionierung der Stadt Köln zusätzlich:

Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen für die Übernahme von Gebäudeobjekten je 10.000 Einwohner interkommunaler Vergleich 2006*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
0,05	0,12	0,09	**0,05**

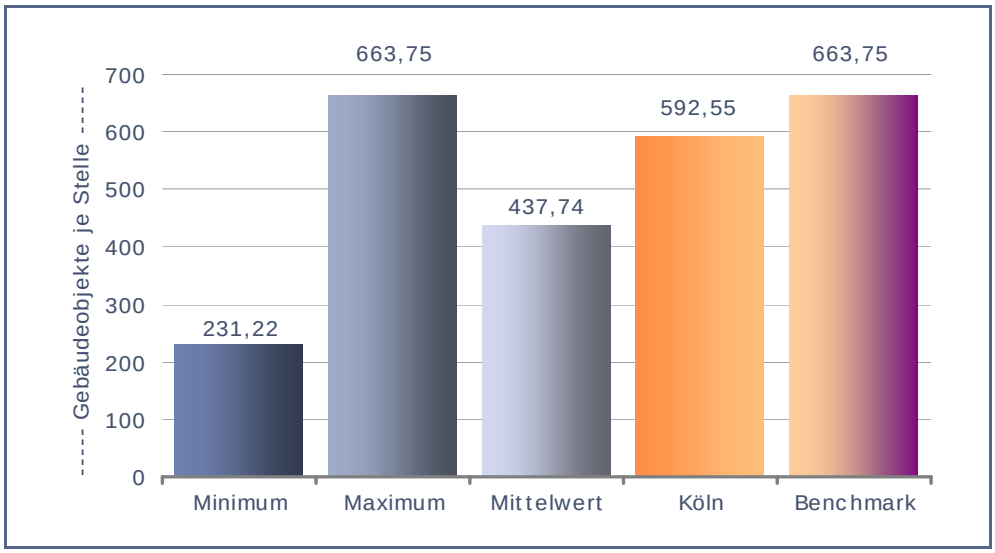
* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

In Relation zur Einwohnerzahl markiert die Stadt Köln bei den Übernahmen der Gebäudeobjekte die geringste Personalquote.

Um auch hier die Angemessenheit der Stellenausstattung beurteilen zu können, stellen wir das Mengengerüst ins Verhältnis zu den vollzeitverrechneten Stellen.

Wir bilden hierzu die Kennzahl „Übernommene Gebäudeobjekte je vollzeitverrechneter Stelle“ und stellen diese mit dem folgenden Ergebnis in den interkommunalen Vergleich:

Übernommene Gebäudeobjekte je vollzeitverrechneter Ist-Stelle – interkommunaler Vergleich 2006 -



Der Vergleich zeigt eine deutlich überdurchschnittliche Anzahl der übernommenen Gebäudeobjekte je vollzeitverrechneter Stelle und dies deutet auf eine hohe Produktivität in dem untersuchten Aufgabenbereich hin.

Im Vergleichsjahr 2006 wurden je vollzeitverrechneter Ist-Stelle fast 600 Gebäudeobjekte in das Liegenschaftskataster übernommen. Die Stadt Köln weist somit eine weit höhere Produktivität in diesem Aufgabenbereich als der Mittelwert der Vergleichsstädte auf und erreicht fast den Benchmark-Wert. Unsere Prüfung der kreisfreien Städte hat ergeben, dass eine Anzahl von 663,75 übernommene Gebäudeobjekte je vollzeitverrechneter Stelle erreichbar und dieser Wert damit auch ein realistischer Benchmark ist.

Wie dargestellt, können je Stelle ca. 664 Gebäudeobjekte in das Liegenschaftskataster im Jahr übernommen werden, und dies sollte trotz der bereits jetzt guten Leistungswerte auch das Ziel in der Stadt Köln sein.

Aufgrund der im Zeitverlauf stark schwankenden „Fallzahlen“ haben wir für die folgende Stellenbedarfsberechnung den rechnerischen Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2006 zugrunde gelegt. Wird auf dieser Grundlage unterstellt, dass künftig ca. 4.100 Gebäudeobjekte pro Jahr übernommen werden, so berechnet sich hieraus ein Stellenbedarf von ca. 6,2 Stellen (4.100 : 664 =6,17).

Im Jahr 2006 waren mit der Übernahme von Gebäudeobjekten noch 5,32 Stellen beschäftigt, sodass sich kein Potenzial sondern vielmehr evt. sogar noch ein Stellenbedarf von ca. 1 Stelle in diesem Aufgabenbereich ergibt, unter der Voraussetzung, dass künftig wie prognostiziert tatsächlich ca. 4.100 Objekte jährlich übernommen werden.

Danach ergibt sich für den Leistungsbereich der Übernahme von Gebäudeobjekten folgende Potenzialberechnung:

Potenzial in Euro	
Stellen Potenzial/zusätzlicher Stellenbedarf bei Übernahme Gebäudeobjekte	-1,00 Stellen
Durchschnittliche Personalausgaben je Stelle 2006	57.616,59 €
Potenzial/Finanzbedarf (-1,00 Stellen X 57.616,59 €)	**-57.616,59 €**

Dieser mögliche Stellenbedarf wird bei der später folgenden Zusammenfassung der ermittelten Potenziale entsprechend gegen gerechnet.

Feststellung

Wenn das prognostizierte Leistungsmengengerüst tatsächlich so eintritt, besteht für dieses Aufgabengebiet bei bereits jetzt sehr hoher Produktivität kein Stellenreduzierungspotenzial sondern vielmehr ein zusätzlicher Stellenbedarf im Umfang von ca. 1,00 Vollzeitstellen.

Gleichzeitig sollte jedoch auch die Produktivität weiter gesteigert werden, um möglichst den Benchmark-Wert bei den übernommenen Gebäudeobjekten je Stelle zu erreichen.

Punktwert „Übernahme von Gebäudeobjekten in das Liegenschaftskataster“

In diesem Aufgabengebiet haben wir ebenfalls einen Punktwert ermittelt, um das durchschnittliche Stellenbewertungsniveau darzustellen.

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich hierfür folgendes Bild:

Punktwert der Leistung „Übernahme von Gebäudeobjekten“ - interkommunaler Vergleich 2006 -			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
7,77	11,53	9,79	**9,14**

Angesichts dieses unter dem Mittelwert liegenden Bewertungsniveaus sehen wir hier keine weiteren Potenziale.

Zusammenstellen der Vermessungsunterlagen

Im Vergleichsjahr 2006 wurden 2.261 Vermessungsunterlagen zusammengestellt. Die nachfolgende Darstellung der Entwicklung des Leistungsmengengerüstes im Zeitverlauf zeigt eine relativ konstante Fallzahl mit leicht steigender Tendenz im Eckjahrevergleich auf:

Leistungsmengengerüst des Aufgabenbereichs „Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen“			
2003	2004	2005	2006*
2.033	2.333	2.478	2.261

* nachrichtlich: 2.162 Vermessungsunterlagen in 2007

Auch diese Werte wurden den jährlichen Meldungen an die Bezirksregierung Köln im Rahmen des Berichtswesens entnommen.

Die Leistungsmenge bei der Zusammenstellung von Vermessungsunterlagen ist ein Frühindikator für das Mengengerüst der Übernahmen in das Liegenschaftskataster.

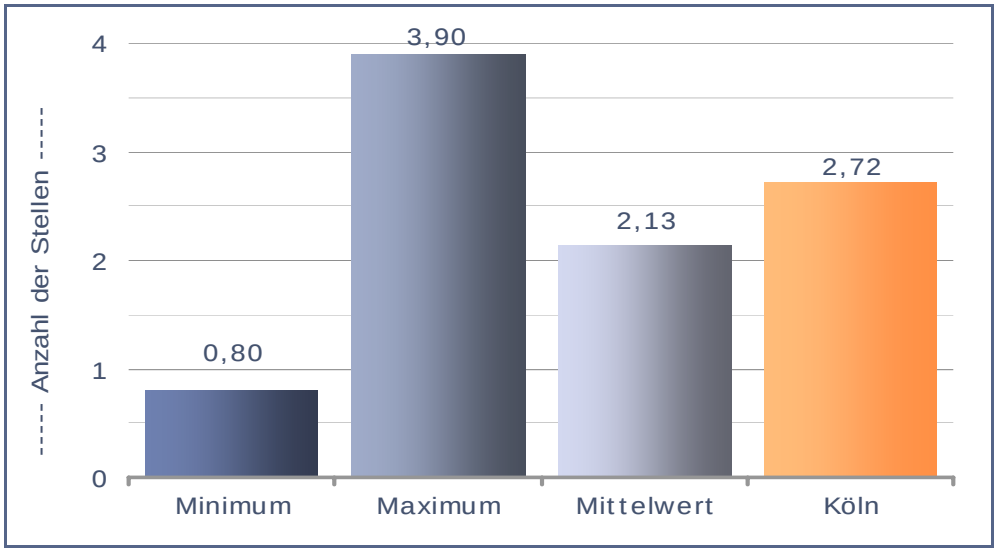
Dem Leistungsmengengerüst haben wir die erledigten Anträge auf Auszüge aus dem Katasterzahlennachweis für Ingenieurvermessungen, Lagepläne oder sonstige Vermessungen zugrunde gelegt. Auch Auszüge aus dem Katasterzahlennachweis für Gebäudeeinmessungen und aus dem Katasterzahlennachweis für Teilungs-, Grenz- und Umlegungsmessungen sowie langgestreckte Anlagen haben wir berücksichtigt.

Personalstruktur

Mit dem Zusammenstellen der Vermessungsunterlagen waren im Jahr 2006 im Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster der Stadt Köln 2,72 Stellen beschäftigt.

Mit dieser Personalstärke liegt die Stadt Köln im interkommunalen Vergleich aller 23 Städte zwar oberhalb des Mittelwertes, stellt jedoch bei weitem nicht den Maximalwert, der eigentlich angesichts der Einwohnerzahl zu erwarten wäre:

Vollzeitverrechnete Ist-Stellen für das Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen – interkommunaler Vergleich 2006 –



Vergleicht man diese Stellenzahl mit der Personalausstattung in Städten annähernd vergleichbarer Einwohnerzahl, so positioniert sich die Stadt Köln mit ihrem Ergebnis wie folgt:

Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen für die Zusammenstellung von Vermessungsunterlagen interkommunaler Vergleich 2006 *			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
2,00	3,75	2,86	**2,72**

***** Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Hier weist die Stadt Köln mit ihrer Stellenzahl das zweitniedrigste Ergebnis aus, was unter Beachtung der nahezu doppelten Einwohnerzahl im Vergleich zu den übrigen Städten in diesem Vergleichskreis um so positiver zu werten ist.

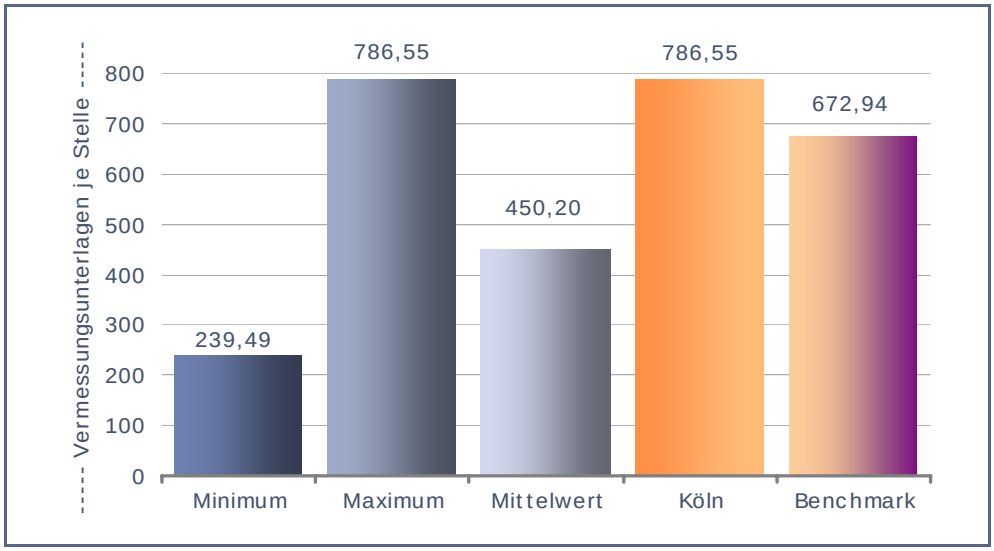
Noch eindeutiger fällt der Vergleich der Kennzahl „Stellen je 10.000 Einwohner“ aus, bei dem die Stadt Köln mit Abstand die geringste Personalquote erreicht:

Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen für die Zusammenstellung von VMU je 10.000 Einwohner interkommunaler Vergleich 2006*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
0,03	0,06	0,05	**0,03**

***** Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Um auch für das Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen einen interkommunalen Vergleich auf Basis von Leistungskennzahlen zu ermöglichen, haben wir das Leistungsmengengerüst ins Verhältnis zu der Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen gesetzt. Die daraus ermittelten Werte für die Stadt Köln positionieren sich im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Zusammengestellte Vermessungsunterlagen je vollzeitverrechneter Stelle – interkommunaler Vergleich 2006 -



Im Jahr 2006 wurden je vollzeitverrechneter Ist-Stelle 786,55 Vermessungsunterlagen zusammengestellt, was nicht nur ein erheblich über dem Durchschnitt liegendes Leistungsergebnis sondern gleichzeitig den Maximalwert im interkommunalen Vergleich aller untersuchten 23 Städte darstellt.

Unsere Prüfung der kreisfreien Städte hat ergeben, dass grundsätzlich eine Anzahl von 672,94 zusammengestellten Vermessungsunterlagen

je vollzeitverrechneter Stelle ein realistischer Benchmark ist, der von einer Stadt erzielt wird.

Auch wenn die Stadt Köln mit ihrem überdurchschnittlichen Ergebnis sogar diesen interkommunalen Benchmark übertrifft, haben wir dennoch den Wert der Stadt Köln nicht als Benchmark für die Leistungskennzahlenvergleiche in diesem Aufgabenbereich übernommen, da wir als Benchmark-Kommune eine Stadt ausgewählt haben, die im Gegensatz zur Stadt Köln in allen Leistungsbereichen sehr gute bzw. Bestwerte erreicht.

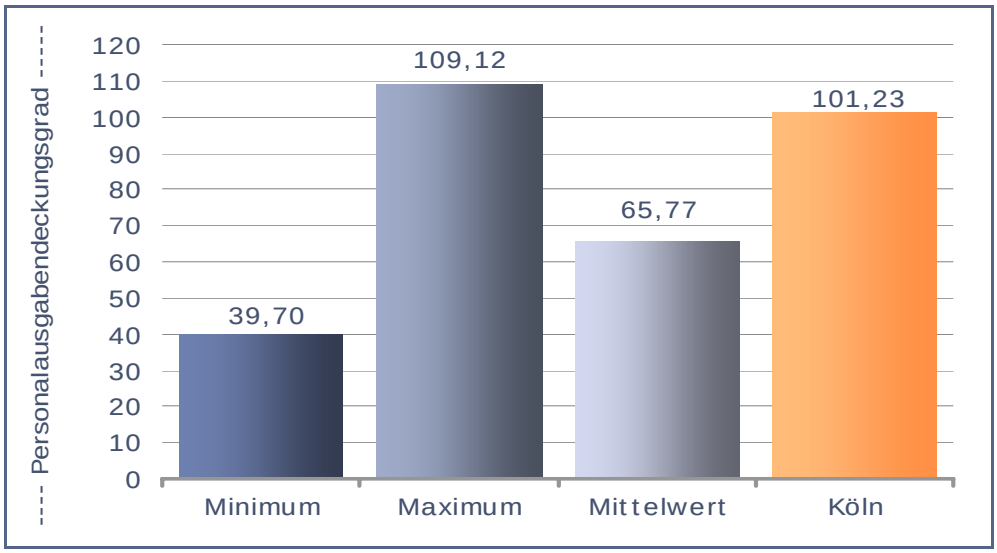
Dennoch bleibt positiv festzuhalten, dass die Stadt Köln bei diesem Leistungskennzahlenvergleich die höchste Produktivität und den interkommunalen Bestwert repräsentiert.

Personalausgabendeckungsgrad

Für das Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen können die Vermessungs- und Katasterämter in Nordrhein-Westfallen pauschal 80 Euro je Vorgang erheben. Einzelne Städte haben jedoch gemäß § 2 Abs. 3 Gebührengesetz durch Erlass einer eigenen Gebührenordnung (Satzung) höhere Gebühren festgelegt. Im Rahmen der Prüfung haben wir untersucht, ob die pauschalen 80 Euro zur Deckung der Personalausgaben in diesem Aufgabenbereich ausreichend sind. Hierzu wurde von uns ein Personalausgabendeckungsgrad gebildet, bei dem die Personalausgaben auf KGSt-Basis dem Leistungsmengengerüst des Jahres 2006 multipliziert mit 80 Euro Gebühr je zusammengestellter Unterlage gegenübergestellt wurden.

Der interkommunale Vergleich dieser Kennzahl unterstreicht, wie gut die Stadt Köln in diesem Leistungsbereich aufgestellt ist:

Personalausgabendeckungsgrad Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen – interkommunaler Vergleich 2006 -



Die Deckung der Personalausgaben durch die eingenommenen Gebühren liegt mit knapp über 100 Prozent erheblich über dem Mittelwert der übrigen Städte, was nicht zuletzt auch auf die sehr hohe Produktivität des dort eingesetzten Personals zurück zu führen ist.

Feststellung

Die Stadt Köln erreicht bei der Zusammenstellung von Vermessungsunterlagen den interkommunalen Bestwert und weist somit die höchste Produktivität je Stelle auf.

Ebenfalls positiv hervorzuheben ist der optimale Personalausgabendeckungsgrad mit über 100 Prozent, der deutlich über dem Mittel der Vergleichsstädte liegt.

Stellenreduzierungspotenziale sind daher in diesem Aufgabenbereich nicht vorhanden.

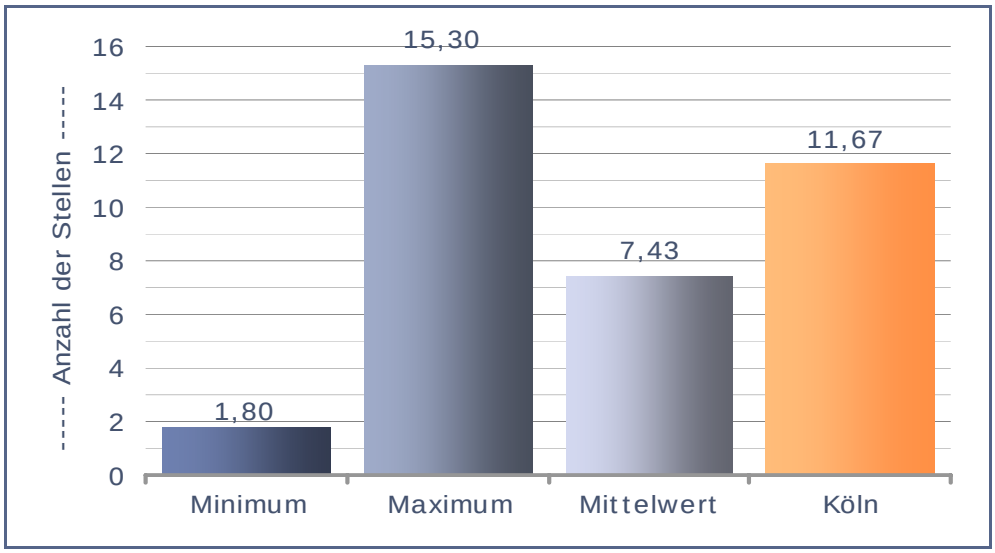
Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters (LIKA)

In dem Produkt „Verfahren zur Erneuerung des LIKA“ werden alle Projektarbeiten, die momentan in den Katasterverwaltungen betrieben werden, zusammengefasst. Dies sind insbesondere:

- Digitalisierung der ALK
- Aufbau eines digitalen Rissarchivs
- Umstellungsarbeiten für ETRS 89/UTM
- Vorbereitung ALKIS.

Im Jahre 2006 wurden hier 11,67 Stellen für diese Projektaufgaben eingesetzt. Nachfolgende Grafik zeigt den interkommunalen Vergleich:

Anzahl der Ist-Stellen für Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters – interkommunaler Vergleich 2006 -



Vergleicht man die Stellenzahl der Stadt Köln mit den Personalausstattungen der fünf einwohnerstärksten Städte, so erhält man folgendes Ergebnis:

Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen für „Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters“ - interkommunaler Vergleich 2006 -*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
2,50	15,30	9,62	**11,67**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Bei beiden Darstellungen ergibt sich eine im Vergleich überdurchschnittliche Personalintensität in diesem Aufgabenbereich, wobei beim Vergleich der fünf einwohnerstärksten Städten zwei Städte mit wesentlich weniger Einwohnern deutlich mehr Stellen für diese Leistung zur Verfügung stellen.

Auch hier wird die tatsächliche Einwohner bezogene Personalintensität erst über den Vergleich der Kennzahl „Stellen je 10.000 Einwohner“ deutlich:

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters“ je 10.000 Einwohner interkommunaler Vergleich 2006 *			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
0,05	0,26	0,15	**0,12**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Die Stadt Köln liegt hier mit ihrer Personalquote unter dem Mittelwert.

Nach Abschluss der Projektarbeiten, die voraussichtlich mit der Migration zu ALKIS beendet sein dürften, stehen diese Stellen grundsätzlich dem Aufgabenbereich „Vermessung und Kataster“ innerhalb des Amtes 23 wieder für die reguläre Aufgabenerledigung zur Verfügung. Dabei ist zu bedenken, dass einzelne Arbeitsabläufe – insbesondere auch durch Abschluss der Projektarbeiten - erheblich gestrafft werden könnten und eine Personalreduzierung erfolgen kann.

Wir sehen daher grundsätzlich bei allen Vermessungs- und Katasterämtern die in diesem Produkt ausgewiesenen Stellen als mögliches Stellenreduzierungspotenzial.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Überführungsarbeiten zu ALKIS nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt statisch abgeschlossen sein werden. Vielmehr ist wegen Nachmigrationsarbeiten der tatsächliche Projektabschluss noch nicht absehbar, auch wenn ALKIS bereits eingeführt ist. Aber auch die entsprechende Bereitstellung der Daten in ALKIS intern wie extern muss von Teilen dieser Mitarbeiter künftig gewährleistet werden.

Darüber hinaus hat Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster für diese Projekte keine neuen Stellen geschaffen, sondern vorhandene Mitarbeiter aus ihren bisherigen Aufgabenfeldern abgezogen. Dadurch wurden naturgemäß andere Bereiche in der Aufgabenwahrnehmung zurückgefahren.

Demzufolge müssen die Mitarbeiter nach „Projektabschluss“ wieder in ihren alten Aufgabengebieten eingesetzt werden, um die dort zuvor entstandenen Defizite in der Aufgabenwahrnehmung wieder aufzufangen.

Insgesamt muss daher angesichts der überdurchschnittlichen Altersstruktur der Mitarbeiter im Aufgabenbereich Vermessung und Kataster des Amtes 23 mit entsprechender Altersfluktuation davon ausgegangen werden, dass die nach Abschluss der Projektarbeiten wieder zur Verfügung stehenden Mitarbeiter in anderen ansonsten vakanten Aufgabenbereichen eingesetzt werden.

Sofern in diesen vorher unterbesetzten Bereichen dann die altersbedingte Fluktuation zu einer Personalreduzierung führt, könnte dies durch das Personal aus dem Projektbereich kompensiert werden und dies führt so insgesamt dann zu einer Gesamtstellenreduzierung.

Somit können die in dem Produkt „Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters“ ausgewiesenen Stellen mittelbar als Potenzial betrachtet werden, wenn auch faktisch nicht das derzeit in diesen Projektarbeiten eingesetzte Personal sondern Mitarbeiter aus anderen Aufgabengebieten ausscheiden. Entscheidend sind bei unserer Potenzialbetrachtung alleine die Stellenanzahl und die durchschnittlichen Personalausgaben je Stelle.

Wir berücksichtigen aber nicht generell alle Stellen in diesem Projektbereich als zur Verfügung stehendes Stellenreduzierungspotenzial und sehen das Potenzial vor dem Hintergrund der zur Realisierung erforderlichen altersbedingten Personalfluktuation auch erst mittel- bis langfristig erreichbar.

Unsere bisherigen Erfahrungen bei der Prüfung der Kreise und der kreisfreien Städte haben gezeigt, dass auch nach der Migration zu ALKIS für die Nutzerbetreuung etc. Personal vorgehalten werden muss. Nach der Migration zu ALKIS stehen die Mitarbeiter wieder für die reguläre Aufgabenerledigung zur Verfügung. Ausgenommen hiervon bleiben 2,5 vollzeitverrechnete Stellen für Nachmigrationsarbeiten und Nutzerbetreuung, die auch die Stadt Köln langfristig hierfür als Daueraufgabe kalkuliert hat.

Diese 2,50 Stellen werden daher von uns nicht als Potenzial ausgewiesen. Wir empfehlen der Stadt Köln jedoch, auch diesen Stellenbedarf nach Abschluss der Projektarbeiten kritisch zu hinterfragen.

Somit ergäbe sich für die Stadt Köln rein rechnerisch folgendes Potenzial:

Potenzial in Euro	
Stellen Potenzial	11,67 Stellen
Abzgl. 2,50 Stelle für Nachmigrationsarbeiten	9,17 Stellen
Durchschnittliche Personalausgaben je Stelle 2006	57.616,59 €
Potenzial (9,17 Stellen X 57.616,59 €)	**528.344,13 €**

Feststellung

Wir sehen nach Abschluss der Projektarbeiten unter Berücksichtigung eines auch weiterhin bestehenden Personalbedarfes ein Potenzial zur Reduzierung von 9,17 Stellen. Dieses Potenzial ist jedoch nur perspektivisch vor einem langfristigen Zeithorizont von 10 – 15 Jahren zu realisieren.

Grundstückswertermittlung

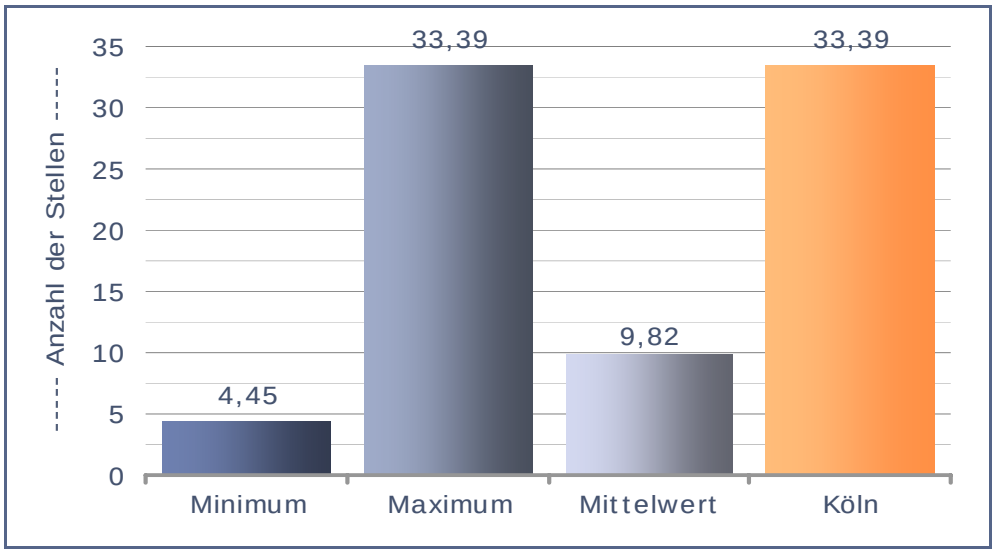
Die Beschäftigten im Bereich Grundstückswertermittlung betreuen im Wesentlichen die Geschäftsstelle des Gutachterausschusses und die kommunale Bewertungsstelle. Hinzu kommen noch Auskünfte zur Markttransparenz und die Mitwirkung bei der Erstellung des Mietspiegels.

Hierbei handelt es sich teilweise um hoheitliche Aufgaben wie die Geschäftsstelle des Gutachterausschusses, aber auch um rein kommunale Leistungen wie die kommunale Bewertungsstelle.

Deshalb unterscheiden wir bei den nachfolgenden Betrachtungen auch zum Teil zwischen diesen beiden Aufgabenbereichen.

In der Abteilung für Grundstückswertermittlungen des Amtes 23 standen im Vergleichsjahr 2006 für das Produkt „Grundstückswertermittlung“ 33,39 vollzeitverrechnete Stellen zur Verfügung. Dies führt im interkommunalen Vergleich zu folgendem Bild:

Vollzeitverrechnete Stellen Grundstückswertermittlung
- interkommunaler Vergleich 2006 -



Bei diesem Gesamtvergleich erreicht die Stadt Köln mit weitem Abstand den Maximalwert und stellt somit für dieses Produkt im Vergleich zu allen anderen 22 kreisfreien Städten die größten Personalressourcen zur Verfügung.

Nimmt man für den Vergleich nur die fünf größten Städte, so kommt man zu folgendem Ergebnis:

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen für das Produkt „Grundstückswertermittlung“ - interkommunaler Vergleich 2006 -*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
12,00	33,39	20,48	**33,39**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Auch bei diesem Vergleichsring markiert die Stadt Köln den Maximalwert.

Der nachfolgende Vergleich auf Basis des Einwohnerbezugs mit der Kennzahl „Stellen je 10.000 Einwohner“ zeigt dagegen ein etwas differenzierteres Bild und relativiert die Positionierung der Stadt Köln zumindest ein wenig:

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Grundstückswertermittlung“ je 10.000 Einwohner interkommunaler Vergleich 2006 *			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
0,20	0,45	0,31	**0,34**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Zwar liegt der Kennzahlenwert der Stadt Köln nach wie vor wenn auch nur leicht über dem Mittelwert, eine Stadt mit weitaus weniger Einwohnern weist hier jedoch eine deutlich höhere Personalquote auf.

Unterteilt man nun das Personal in die Anteile, die auf die Geschäftsstelle Gutachterausschuss und auf die kommunale Wertermittlung entfallen, so ergibt sich ein noch differenzierteres Bild:

Geschäftsstelle Gutachterausschuss

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Grundstückswertermittlung“ für die Geschäftsstelle Gutachterausschuss interkommunaler Vergleich 2006			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
3,00	15,31	6,02	**15,31**

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Grundstückswertermittlung“ für die Geschäftsstelle Gutachterausschuss interkommunaler Vergleich 2006*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
5,00	15,31	10,44	**15,31**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Grundstückswertermittlung“ für die Geschäftsstelle Gutachterausschuss je 10.000 Einwohner interkommunaler Vergleich 2006*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
0,09	0,23	0,16	**0,15**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Bei der Einwohnerbezogenen Betrachtung positioniert sich die Stadt Köln anders als bei den Vergleichen der absoluten Personalstärken unterdurchschnittlich und erzielt die zweitniedrigste Personalquote.

Kommunale Wertermittlung

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Grundstückswertermittlung für die kommunale Wertermittlung“ interkommunaler Vergleich 2006			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
0,65	18,50	4,13	**18,08**

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Grundstückswertermittlung für die kommunale Wertermittlung“ interkommunaler Vergleich 2006*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
4,11	18,50	10,02	**18,08**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Grundstückswertermittlung für die kommunale Wertermittlung“ je 10.000 Einwohner interkommunaler Vergleich 2006*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
0,08	0,21	0,15	**0,19**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

Anders als bei der Geschäftsstelle des Gutachterausschusses liegt die Stadt Köln hier mit Ihren Ergebnissen auch bei der unmittelbaren Relation zu den Einwohnerzahlen über dem Mittelwert, stellt aber nicht den Maximalwert.

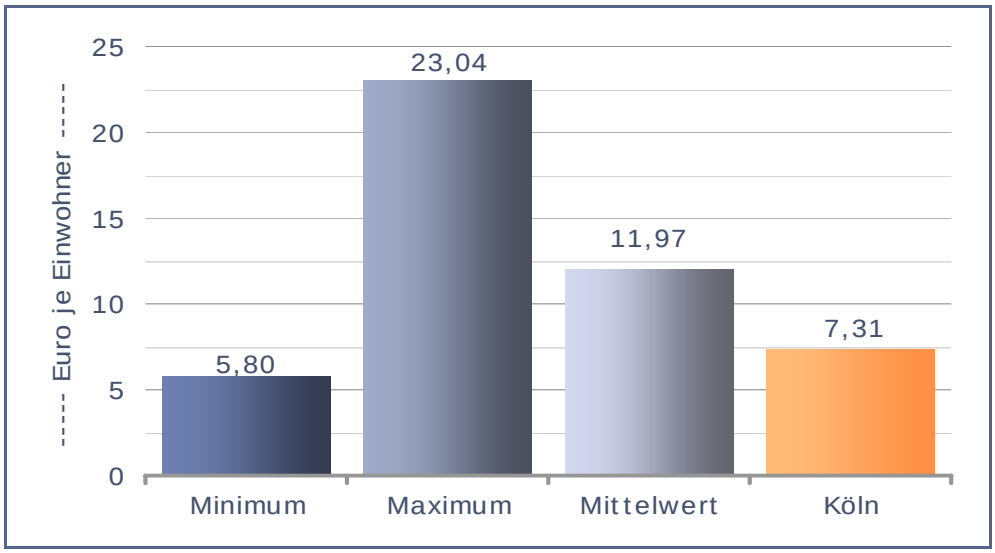
Diese vergleichsweise hohe Personalintensität bei der kommunalen Wertermittlung wird insbesondere mit dem großen Bestand an städtischen Grundstücken und Gebäuden erklärt, für die dann auch entsprechend häufig Wertermittlungen vorzunehmen sind.

KIWI–Kennzahl „Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner“

Für den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit haben wir die Kennzahl „Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner“ gebildet. Diese KIWI-Kennzahl verdeutlicht den finanziellen Aufwand, den die Stadt Köln auf den Einwohner bezogen, für das Katasterwesen, die Geoinformation und die Wertermittlung zu tragen hat. Unterschiedliche stadtspezifische Verrechnungsmodalitäten haben wir durch die Bereinigung der Rechnungsergebnisse, wie im Kapitel „Finanzielle Situation“ näher erläutert und ausgewiesen, berücksichtigt.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Köln mit einem Ergebnis von 7,31 Euro je Einwohner wie folgt:

Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner – interkommunaler Vergleich 2006 –



Zur besseren Einschätzung dieses im Gesamtvergleich deutlich unterdurchschnittlichen Ergebnisses führen wir auch hier einen Vergleich nur auf Basis der fünf einwohnerstärksten Städte durch:

Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner - interkommunaler Vergleich 2006 -*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Köln**
7,31	11,92	9,39	**7,31**

* Vergleich mit Städten zwischen 499.000 und 990.000 Einwohnern

In beiden Vergleichen liegt die Stadt Köln mit Ihrem Ergebnis unter dem Niveau des Mittelwertes, wobei in dem vorgenannten Größenklassenvergleich sogar das günstigste Ergebnis erzielt wird.

Feststellung

Das Ausgabeniveau der Stadt Köln je Einwohner für die Bereiche „Kataster, Geoinformation und Wertermittlung“ ist im interkommunalen Vergleich als deutlich unterdurchschnittlich einzustufen.

In der Kennzahl „Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner“ münden die von uns gebildeten Leistungskennzahlen des Produktes „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisinformationen“. Für diese Leistungskennzahlen haben wir jeweils einen Benchmark festgelegt, der von einer Stadt auch erreicht wird und somit einen realistischen, erzielbaren Wert darstellt.

Die Verhältnisse dieser Stadt lassen sich nicht sofort und ohne weiteres auf die Verhältnisse der Stadt Köln übertragen. So sollten zunächst die Digitalisierungsarbeiten abgeschlossen und der Aufbau des Koordinatenkatasters beendet werden.

Nach Beendigung dieser Arbeiten bestehen in der Stadt Köln in einzelnen Aufgabengebieten Möglichkeiten, die sich durch natürliche Fluktuation ergebenden Potenziale zu nutzen. Unsere Empfehlungen und aufgezeigten Potenziale sollen dabei als Wegweiser unterstützende Arbeit leisten.

KIWI-Bewertung „bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner“

Ist-Situation:

- deutlich unterdurchschnittlicher Wert im interkommunalen Vergleich
- mit Abstand einwohnergrößte Stadt im Gesamtvergleich mit demzufolge auch höchster Gesamtstellenzahl
- dennoch drittniedrigste Personalquote im Bezug zur Einwohnerzahl auf Niveau des Minimalwertes
- auch in fast allen untersuchten Produkten und Leistungsbereichen bei der direkten Einwohnerrelation niedrige Personalquoten mit teilweise Minimal-/ bzw. Bestwerten
- vergleichsweise hohes Durchschnittsalter mit erheblicher altersbedingter Fluktuation in den nächsten Jahren
- gezieltes Gegensteuern erforderlich mit einer Personalplanung, die auch Neueinstellungen ausdrücklich nicht ausschließen sollte
- im Verhältnis zur Einwohnerzahl relativ geringe Personalintensität im Produkt „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten“ mit in Relation zur Gesamtstellenzahl nur geringen, langfristigen Stellenreduzierungspotenzialen
- strukturell bedingter erhöhter Aufwand bei den Übernahmen von Teilungsvermessungen und Gebäudeobjekten

- interkommunal unterdurchschnittliche Leistungskennzahlen im Bereich „Übernahme von Teilungsvermessungen“

- nur langfristig realisierbare Potenzialreserven in den Bereichen „Übernahme von Teilungsvermessungen“

- überdurchschnittliche Leistungskennzahlen im Aufgabengebiet „Übernahme von Gebäudeobjekten“ ohne weiteres Stellenreduzierungspotenzial

- sehr hohe Produktivität und weit überdurchschnittliche Leistungskennzahlenergebnisse im Bereich „Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen“ (Bestwert!)

- durch Abschluss der Projektarbeiten im Produkt „Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters“ unter Berücksichtigung von weiter bestehendem langfristigen Personalbedarf Potenziale im Volumen von ca. 9,0 Stellen

Handlungsmöglichkeiten:

- die festgestellte Altersstruktur erfordert ein gezieltes Gegensteuern mit einer Personalplanung, die eine Verjüngung der Mitarbeiterschaft und die Qualifizierung eigener Nachwuchskräfte im Fokus haben sollte

- auch punktuelle Neueinstellungen sollten nicht ausgeschlossen werden, um das fachliche Arbeitsniveau mittelfristig zumindest halten zu können

- Verjüngung und gezielte Qualifizierung des eingesetzten Personals auch im Hinblick auf modernen Technikeinsatz

- insgesamt ca. 5,0 vollzeitverrechnete Stellen als langfristiges Potenzial bei dem Produkt „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten“, aber erst nach Wegfall des Parallelbetriebs zweier Lagebezugssysteme und Schaffung weiterer verbesserter Rahmenbedingungen wie z.B. Koordinatenkataster

KIWI Bewertung

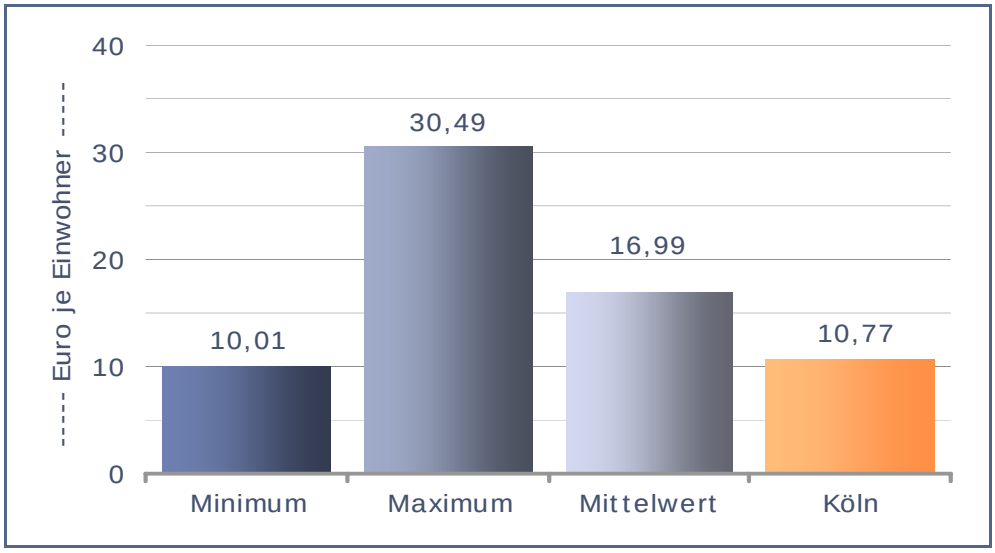
Unter Berücksichtigung des oben beschriebenen Ist-Zustandes, den aufgezeigten nur eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten, und der finanziellen Gesamtsituation der Stadt Köln bewerten wir diese Situation mit dem KIWI-Index 3.

Bereinigte Ausgaben für das Vermessungs- und Katasterwesen je Einwohner

Zudem haben wir die Kennzahl „bereinigte Ausgaben für das Vermessungs- und Katasterwesen je Einwohner“ gebildet. Neben den im Rahmen der KIWI-Kennzahl betrachteten Ausgaben werden hier zusätzlich die Ausgaben für die Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen mit einbezogen. Diese Kennzahl verdeutlicht den finanziellen Aufwand, den die Stadt Köln insgesamt für den Aufgabenbereich „Vermessungs- und Katasterwesen“ auf den Einwohner bezogen zu tragen hat. Unterschiedliche stadtspezifische Verrechnungsmodalitäten haben wir hier ebenfalls durch die Bereinigung der Rechnungsergebnisse, wie im Kapitel „Finanzielle Situation“ näher erläutert und ausgewiesen, berücksichtigt.

Für die Stadt Köln ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgende Positionierung:

Bereinigte Ausgaben für das Vermessungs- und Katasterwesen je Einwohner – interkommunaler Vergleich 2006 -



Feststellung

Ähnlich der Positionierung bei der KIWI-Kennzahl nähert sich die Stadt Köln auch bei diesem Vergleich mit ihrem Ergebnis dem Minimalwert und stellt den viertniedrigsten Wert im Gesamtvergleich aller 23 Städte.

Potenziale und Fazit

Wir fassen unsere in diesem Teilbericht rechnerisch ermittelten Potenziale wie folgt zusammen:

Potenzial in Euro	
mögliche freiwerdende Stellen	5,10*
Durchschnittliche Personalausgaben je Stelle 2006	57.616,59 €
Potenzial	293.844,60 €
Bewertungsniveau	-
Potenzial bei Verfahren zur Erneuerung des LIKA	528.344,13 €
Gesamtpotenzial	**822.188,73 €**
Potenzial je Einwohner (2006)	**0,83 €/Ew.**

* dabei wurden 1,0 Stellen als zusätzlicher Stellenbedarf aus dem Bereich Übernahme Gebäudeobjekte gegen gerechnet („Gutschrift“)

Fazit

Der Aufgabenbereich „Vermessung und Kataster“ innerhalb des Amtes für Liegenschaften, Vermessung und Kataster der Stadt Köln weist eine im Verhältnis zur Einwohnerzahl insgesamt relativ geringe Personalintensität auf.

Auch in fast allen untersuchten Produkten und Leistungsbereichen weisen unterdurchschnittliche und somit günstige „Personalquoten“ im Bezug zur Einwohnerzahl auf eine der Größe der Stadt Köln angemessene, teilweise sogar zurückhaltende Personalausstattung hin.

Kennzeichnend ist weiterhin eine überdurchschnittliche Altersstruktur mit einer zu erwartenden erheblichen altersbedingten Fluktuation in den nächsten Jahren.

Fazit

Zum Erhalt der fachlichen Leistungsfähigkeit sollte ein für das Vermessungs- und Katasterwesen spezifisches Personalentwicklungskonzept erstellt werden mit der gezielten Förderung und Qualifizierung junger eigener Nachwuchskräfte, um eine Verjüngung der Mitarbeiterschaft zu erreichen.

Konsolidierungspotenzial sehen wir hauptsächlich im Produkt „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisinformationen“, wenngleich hier die Stadt Köln bei der Gesamtstellenausstattung insbesondere beim unmittelbaren Einwohnerbezug deutlich unter dem Mittel der fünf größten Vergleichsstädte liegt.

Bei den Leistungskennzahlen im Bereich Übernahme von Teilungsvermessungen ist eine unterdurchschnittliche Produktivität zu verzeichnen, die jedoch zum Teil den strukturellen Besonderheiten in der Stadt Köln und dadurch aufwändigeren Übernahmearbeiten geschuldet ist.

Erfreulich über dem Mittel liegende Leistungskennzahlenergebnisse erreicht die Stadt Köln hingegen bei der Übernahme von Gebäudeobjekten und der Zusammenstellung von Vermessungsunterlagen; im letztgenannten Leistungsbereich stellt sie sogar den Bestwert im interkommunalen Vergleich.

Auch wenn die Stadt Köln bei der globalen Betrachtung über die hochaggregierten Kennzahlen „Bereinigte Ausgaben für das Vermessungs- und Katasterwesen je Einwohner“ und „Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung“ sowie in der Gesamtstellenausstattung zum Teil deutlich unterdurchschnittlich positioniert ist, ergeben sich, wenn auch nur relativ geringe und langfristig realisierbare, Potenziale in den untersuchten Aufgabenbereichen.

Kultur- und Erwachsenenbildung

Vorbemerkung

Inhalt, Ziel und Methodik

In dem Bereich Kultur und Erwachsenenbildung führen wir neben der Analyse des Gesamtzuschusses für Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege (Einzelplan 3) eine detaillierte Betrachtung der Bibliothek, Musikschule und Volkshochschule (VHS) durch.

Der Gesamtzuschussbedarf für diese überwiegend freiwilligen Aufgaben wird interkommunal sowohl in das Verhältnis zum strukturellen Defizit gestellt als auch in Relation zu den Einwohnern gesetzt. Damit wird aufgezeigt, wie hoch die finanzielle Belastung der Einwohner in den einzelnen Städten ist und dass auch dieser Bereich nicht von Konsolidierungsbemühungen ausgeschlossen werden darf. Für die Institute Bibliothek, Musikschule und VHS wird dargestellt, wie diese mit möglichst geringem Zuschuss zu betreiben sind.

Bibliothek, Musikschule und VHS bereinigen wir für den interkommunalen Vergleich um bestimmte Einnahmen bzw. Ausgaben:

- Gruppierung (Gr.) 16 und 679: Innere Verrechnungen,
- Gr. 14 und 53: Mieten für Gebäude und Diensträume,
- Gr. 50, 54: Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsausgaben,
- UGr. 680, 685: Kalkulatorische Kosten.

Die Buchung dieser Positionen erfolgt durch die Kommunen derzeitig äußerst unterschiedlich, so dass sie im interkommunalen Vergleich nicht berücksichtigt werden. Im intrakommunalen Vergleich ist eine Bereinigung nicht erforderlich, sofern im Zeitablauf keine wesentlichen Veränderungen eingetreten sind wie die Einführung der internen Leistungsverrechnungen während des Betrachtungszeitraumes.

Kennzahlen

Kennzahlen Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege

- Prozentualer Anteil der einzelnen Bereiche
- Zuschussbedarf im Verhältnis zum strukturellen Defizit (die Stadt Köln erwirtschaftete in den Jahren 2005 und 2006 eine freie Spitze, daher erfolgt keine Darstellung dieser Kennzahl)
- Zuschuss Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege je Einwohner

Kennzahlen Bibliotheken

- Vollzeitverrechnete Stellen je tausend Einwohner
- Erneuerungsquote
- Umschlag
- Entleihungen je Einwohner
- Zuschussbedarf Bibliotheken je Einwohner

Kennzahlen Musikschulen

- Entgelthöhen für Einzel- und Gruppenunterricht
- Verhältnis Einzel- zu Gruppenunterricht im Vokal- und Instrumentalbereich
- Stellenverhältnis von Honorarkräften zu tariflich beschäftigten Lehrkräften
- Selbstfinanzierungsquote
- Zuschussbedarf Musikschule je Einwohner

Kennzahlen Volkshochschulen

- Selbstfinanzierungsquote
- Zuschussbedarf VHS je Einwohner

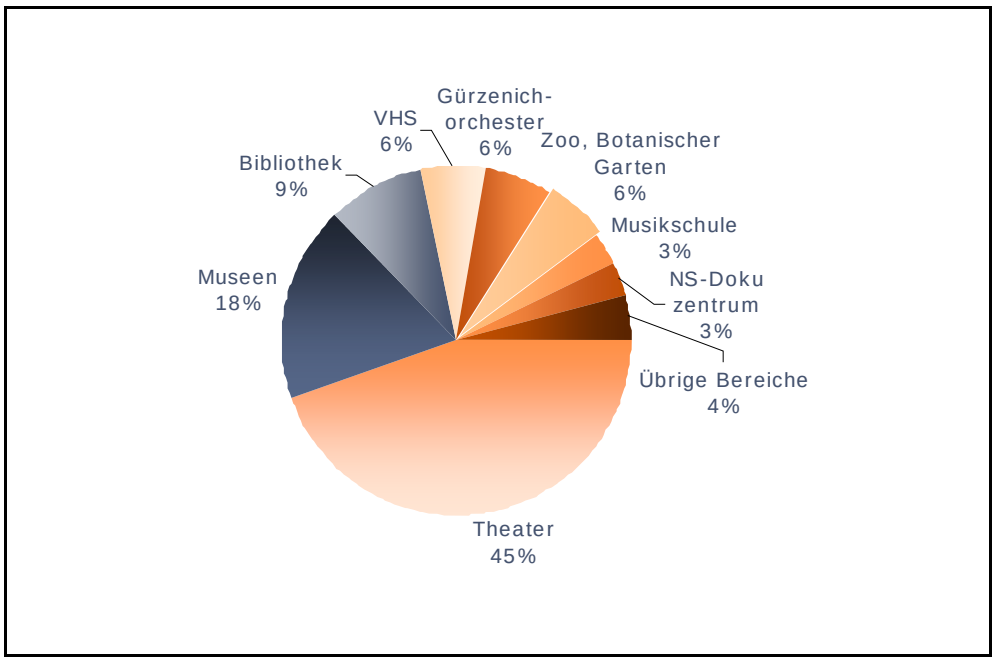
Benchmarks und Potenziale

Für Bibliothek, Musikschule und VHS werden mit Hilfe von Benchmarks Potenziale ermittelt. Detaillierte Erläuterung und Berechnung erfolgt in den einzelnen Kapiteln. Die Betrachtungen der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich erfolgen ohne eine differenzierende Clusterung, da wir bei den Einrichtungen bezogen auf die KIWI-Kennzahlen keine signifikanten Unterschiede festgestellt haben, die durch sozioökonomische Faktoren zu erklären wären. Verschiedene Korrelationsanalysen haben gezeigt, dass auch die Einwohnerzahl nicht in dem erwarteten Maß Auswirkungen auf unsere Kennzahlen hat. Wenn wir Zusammenhänge festgestellt haben, sind diese in den jeweiligen Teilbereichen dokumentiert.

Kultur allgemein

Theater, Museen, Orchester, ob in eigener Regie oder in Form von Zuschüssen, finden sich hier ebenso wie die von uns nachfolgend näher betrachtete Bibliothek, Musikschule und VHS. Das folgende Schaubild gibt einen Überblick über den in 2006 gezahlten Zuschuss.

Prozentualer Anteil der einzelnen Bereiche innerhalb des Einzelplanes 3 im Haushaltsjahr 2006



Aktuelle Situation:

- Am Schaubild wird erkennbar, dass die von uns näher betrachteten Institute aus dem Kulturbereich lediglich 18 Prozent des Zuschussbedarfs ausmachen.

- Mit 45 Prozent am Gesamtvolumen dominiert der Zuschussbedarf für das Theater den gesamten Kulturetat deutlich.

In dieser Prüfrunde haben wir darauf verzichtet, interkommunale Vergleiche in den Bereichen Theater, Orchester und Museen durchzuführen, weil wir festgestellt haben, dass die jeweiligen städtischen Gegebenheiten zu unterschiedlich sind, um ohne intensive und differenzierte Betrachtung eine seriöse Bewertung vorzunehmen. Die hierfür erforderlichen Zeitressourcen standen bei diesem ersten Prüfungsdurchgang der kreisfreien Städte nicht zur Verfügung. Vor der nächsten Prüfung werden wir rechtzeitig mit den betroffenen Städten abstimmen, welcher Teilbereich dann intensiver betrachtet werden wird.

Wie notwendig eine solche intensivere Betrachtung ist, mag sich je nach Kommune unterschiedlich aus dem Verhältnis zwischen Haushaltslage und Zuschussbedarf für den Bereich Kultur ergeben. Hierbei ist mit Sorgfalt darauf zu achten, dass langfristig gewachsene kulturelle Strukturen nicht einem kurzfristigen finanzpolitischen Interesse geopfert werden. Andererseits kann der Kulturbereich sich nicht verschließen, wenn der Haushalt langfristig nicht ohne Abstriche in diesem Sektor ausgleichbar ist.

Es geht also nicht darum, mit dem kurzsichtigen Maßstab pflichtiger oder nicht pflichtiger Aufgaben zu messen, es geht aber sehr wohl darum, ob sich ein Aufgabenbereich den generell an die Stadt zu stellenden Anforderungen der Haushaltssanierung dauerhaft verschließen kann. Diese Frage hat die Kommune in erster Linie selbst zu entscheiden. Aufgabe der Prüfung ist es in diesem Zusammenhang, den Entscheidungsträgern verlässliche Parameter zur Verfügung zu stellen.

Bei der Betrachtung des Kulturbereichs ergibt sich folgende Darstellung:

Intrakommunale Betrachtung der einzelnen Zuschussbedarfe in Tausend Euro				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Theater (331)	54.936	45.332	46.093	46.432
Museen (310,311)	19.796	20.330	21.450	18.745
Bibliothek (352)	10.013	9.445	9.191	9.048
VHS (350)	9.093	7.935	7.105	6.415
Gürzenichorchester (332)	4.945	6.085	6.083	6.165
Zoo, Botanischer Garten (323)	6.509	6.473	6.032	6.105
Rheinische Musikschule (333)	3.291	3.163	3.155	3.165
NS-Dokumentationszentrum, Historisches Archiv (321)	3.356	3.142	2.925	3.160
Übrige Bereiche	4.918	5.165	4.462	4.392
Gesamt:	**116.857**	**107.070**	**106.496**	**103.627**

Aktuelle Situation:

- Im Betrachtungszeitraum ist eine Reduzierung des Gesamtzuschusses zu beobachten.

- Im Jahr 2003 wurden den Bühnen zusätzlich rund 5,7 Mio. Euro als Betriebskostenzuschuss bereitgestellt. Der bis Ende des Jahres kassenmäßig nicht abgeflossene Betrag von rund 4,2 Mio. Euro ist als Haushaltsausgaberest nach 2004 übertragen worden und diente der Finanzierung des Bedarfes in 2004. Ab 2005 beträgt der Zuschuss 44 Mio. Euro jährlich.

- Die Reduzierung der Zuschussbedarfe der übrigen Bereiche ist hauptsächlich auf die Abrechnungsmodalitäten der Gebäudewirtschaft zurückzuführen. Danach erfolgt die Endabrechnung häufig für mehrere Jahre rückwirkend. Dies führt zu einer deutlich stärkeren Belastung einzelner Haushaltsjahre bei der Haushaltsstelle „Miete incl. Nebenkosten an Gebäudewirtschaft“.

- Der Betriebskostenzuschuss für das Gürzenichorchester ist im Prüfzeitraum um eine Million Euro erhöht worden.

- Mit rund 44 Mio. Euro wird der Großteil aller Kulturmittel dem Theater zur Verfügung gestellt.

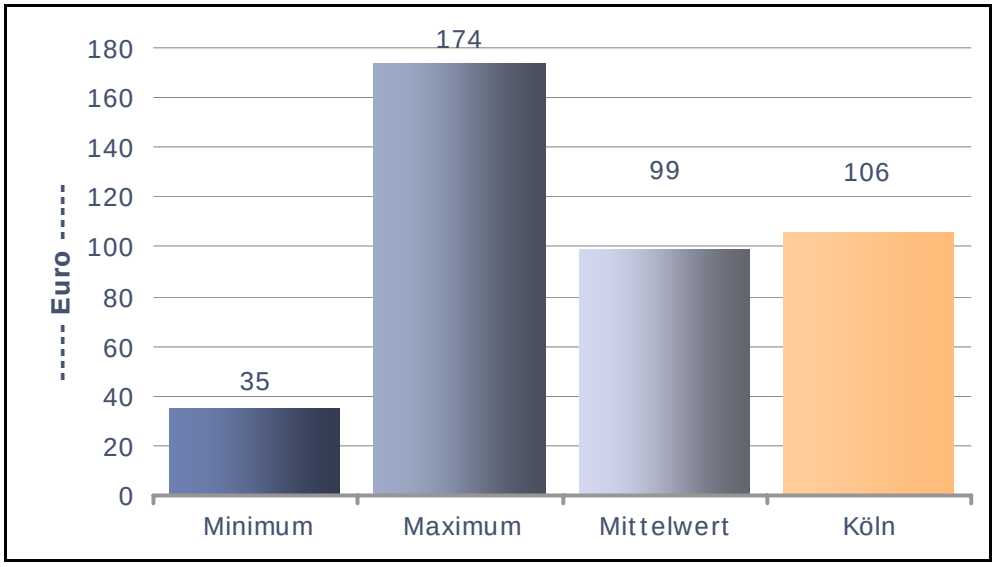
Kennzahl Zuschussbedarf Kultur je Einwohner

Zuschussbedarf Kultur je Einwohner in Euro				
unbereinigte Ausgaben abzüglich unbereinigte Einnahmen in Euro				
	2003	2004	2005	2006
Zuschussbedarf Kultur	116.857	107.070	106.496	103.627
Einwohner zum 31.12.	965.954,00	969.709,00	983.347,00	986.168,00
Zuschussbedarf je Einwohner	120,98	110,42	108,30	105,08

- Im Betrachtungszeitraum hat sich der Gesamtzuschuss reduziert.
- Auf die Zuschusshöhe wirken sich hier insbesondere die Abrechnungszeiträume der Gebäudewirtschaft aus.
- Mit Beginn des Haushaltsjahres 2007 werden dem Kulturbereich - durch Beschluss des Rates der Stadt Köln - jährlich sieben Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt.

Zur weiteren Betrachtung stellen wir den Wert 2006 in den interkommunalen Vergleich.

Zuschussbedarf Kultur je Einwohner 2006 in Euro



Die Bandbreite, in der Zuschüsse für Kultur in der kommunalen Landschaft gezahlt werden, ist sehr unterschiedlich und hängt neben internen Vorgaben stark von der Größe und den finanziellen Möglichkeiten der von uns geprüften Städte ab. Die Frage zur Höhe der Kulturausgaben in defizitären Städten muss übergreifend geklärt werden.

Stadtbibliothek Köln

In öffentlichen Bibliotheken finden Bürger ein breites Angebot verschiedener Medien, vielschichtige Informationen und persönliche Beratung bei der Recherche. Bibliotheken sind ein zentraler Anlaufpunkt für das Bedürfnis nach lebenslangem Lernen, Weiterbildung und Unterhaltung. In der Regel sind sie die am stärksten frequentierte Kultur- und Bildungseinrichtung einer Stadt. Angesichts der Finanzlage vieler Städte sind die Bibliotheken dennoch in den vergangenen Jahren vielerorts Gegenstand von Konsolidierungsmaßnahmen gewesen.

Die Prüfung soll aufzeigen, mit welcher Intensität und mit welchem Ressourceneinsatz die öffentliche Bibliotheksarbeit in Köln wahrgenommen wird. Die von uns betrachteten Kennzahlen

- Zuschussbedarf je Einwohner
- Vollzeitverrechnete Stellen je tausend Einwohner
- Erneuerungsquote
- Umschlag
- Entleihungen je Einwohner

lassen im intra- und interkommunalen Vergleich Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Stadtbibliothek zu, bestimmen deren Standort und zeigen mögliche Handlungsfelder auf, die den städtischen Zuschuss reduzieren können.

Neben Gesprächen mit der Leitung der Stadtbibliothek bilden Jahresergebnisse im Verwaltungshaushalt, Informationen der DBS-Statistiken, weitere interne Unterlagen und Jahresberichte der Stadtbibliothek Köln die Grundlage unserer Prüfung. Alle verwendeten Daten sind im Vorfeld mit dem geprüften Bereich abgestimmt worden.

Analyse der vorgefundenen Situation

Die Stadtbibliothek Köln ist als Fachbereich (43) organisatorisch dem Dezernat VII –Kunst-und Kultur- zugeordnet. Neben der Leitung bestehen insgesamt acht Abteilungen die von der Abteilung „Beratung und Elektronische Dienste“ über die „Zentrale Bibliotheksverwaltung“ bis hin zum „Heinrich-Böll-Archiv“ reichen.

Die Stadtbibliothek Köln ist nach dem eigenen Profil eine allgemeine Anlaufstelle für alle Bürger/innen bei Fragen jeglicher Art, ermöglicht den Zugang zu allen Informationsquellen und bietet Unterstützung für Beruf, Business, Schule und Freizeit in allen Medienformen. Als erste öffentliche Bibliothek ist es der Stadtbibliothek Köln bereits 1996 gelungen, mit einem eigenen Internetauftritt präsent zu sein. Als moderne Großstadtbibliothek versteht man sich in Köln als eine der führenden und mehrfach ausgezeichneten öffentlichen Bibliotheken in Deutschland. Zu den Angeboten gehören u. a.:

- Zentralbibliothek, 11 Stadtteilbibliotheken, Bücherbus;
- Blindenbibliothek (angeschlossen an die Zentralbibliothek)
- Soundpool (Musik, Theater und Film)
- Trendcenter (Bestsellerservice Literatur, DVD´s, Videos, Hörbücher);
- Angebote für Kinder und Jugendliche (Leseförderung)

In den letzten Jahren hat sich der Aufgabenschwerpunkt verstärkt von der reinen Informationsbibliothek hin zu einer starken Zusammenarbeit mit Schulen und Berufskollegs entwickelt. Während sich die Schulbibliotheken (sind dem Schulverwaltungsamt zugeordnet) primär an die Lehrerschaft wendet, richtet sich die Stadtbibliothek strategisch auf Kinder und Jugendliche aus. Zu den Angeboten gehören u. a. der Leseclub, internationale Kinderbuchwochen und workshops.

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir uns auf die Betrachtung der klassischen Bibliotheksaufgaben beschränkt. Daher sind finanzielle und personelle Verflechtungen der Stadtbibliothek in Bezug auf die Blindenbibliothek beim interkommunalen Vergleich nicht berücksichtigt worden.

Die Einnahmen und Ausgaben entwickeln sich unter Berücksichtigung der bekannten Bereinigungen in den Jahren 2003 bis 2006 wie folgt:

Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben der Stadtbibliothek Köln in den Jahren 2003 bis 2006				
Bezeichnung	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro			
Einnahmen	2.088.274	1.796.682	1.792.186	1.899.799
davon innere Verrechnungen	0	0	0	0
davon kalkulatorische Einnahmen	0	0	0	0
davon sonstige Bereinigungen	0	0	0	0
bereinigte Einnahmen	**2.088.274**	**1.796.682**	**1.792.186**	**1.899.799**
Ausgaben	12.100.939	11.242.094	10.982.709	10.947.877
davon innere Verrechnungen	0	0	0	0
davon kalkulatorische Ausgaben	7.503	19.954	13.164	13.290
davon Gebäudeunterh. (Gr. 50)	0	0	0	0
davon Mieten (Gr. 53)	3.694.997	3.833.755	3.396.182	3.166.959
davon Bewirtschaftung (Gr. 54)	61.312	56.888	58.714	58.894
davon sonstige Bereinigungen	0	0	0	0
bereinigte Ausgaben	**8.337.127**	**7.331.497**	**7.514.649**	**7.708.734**
bereinigter Zuschussbedarf	**6.248.853**	**5.534.815**	**5.722.463**	**5.808.935**
bereinigter Deckungsgrad in %	**25,1**	**24,5**	**23,9**	**24,6**

Die Einnahmen bewegen sich im Eckjahresvergleich 2003 / 2006 zwischen knapp 2,1 Mio. Euro und 1,9 Mio. Euro auf einem abnehmenden Niveau. allerdings ist 2006 wieder ein deutlicher Anstieg festzustellen. Das Ergebnis wird wesentlich durch spürbar abnehmende Säumniszuschläge beeinflusst, die im betrachteten Zeitraum um etwa 155.000 Euro sinken. Dagegen ist bei den Benutzungsentgelten ein stabil verlaufendes Ergebnis mit Einnahmen in Höhe von rd. 1,3 Mio. Euro erzielt worden.

Die bereinigten Ausgaben nehmen im Eckjahresvergleich 2003 / 2006 um über 600.000 Euro ab, was in erster Linie durch deutlich sinkende Personalausgaben (rd. 1,0 Mio. Euro) verursacht worden ist. Dagegen nehmen die sonstigen Betriebsausgaben (u. a. wachsender Medienetat) im gleichen Zeitraum um etwa 500.000 Euro zu. Im Personalbereich machen sich konsolidierende Maßnahmen aufgrund altersbedingten Ausscheidens und durch die Reduzierung der Öffnungszeiten (ein Schließtag mehr) bemerkbar, so dass die tariflich bedingten Steigerungen aufgefangen werden und weitere Spareffekte erzielt werden konnten.

Die Deckungsgrade nehmen im Betrachtungszeitraum nur unwesentlich ab. Die sinkenden Einnahmen konnten durch konsolidierende Maßnahmen aufgefangen werden. Mit 24,6 Prozent (2006) bewegt sich die Stadtbibliothek Köln im obersten Bereich unseres interkommunalen Vergleichs.

Zuschuss je Einwohner im intrakommunalen Verlauf

Der von uns nachfolgend dargestellte Zuschussbedarf stellt folglich das operative Ergebnis der Stadtbibliothek dar.

Zuschussbedarf der Bibliotheken in Köln je Einwohner in den Jahren 2003 bis 2006

Jahr	Zuschussbedarf gesamt in Euro	Einwohner Köln	Zuschussbedarf je Einwohner in Euro
2003	6.248.853	965.954	6,47
2004	5.534.815	969.709	5,71
2005	5.722.463	983.347	5,82
2006	5.808.935	989.766	5,87

Die Tabelle lässt eine Abnahme des bereinigten Zuschussbedarfs im Eckjahresvergleich 2003 / 2006 in Höhe von rd. 440.000 Euro erkennen. Diese resultiert hauptsächlich aus den zuvor genannten sinkenden Personalausgaben, die die fehlenden Einnahmen (Säumnisgebühren) kompensieren konnten.

Die Anzahl der Mitarbeiter nimmt im Betrachtungszeitraum ab und beläuft sich zum 30. Juni 2006 auf insgesamt 169 Beschäftigte (ohne Beurlaubte). Dies entspricht knapp 140 vollzeitverrechneten (vz.) Stellen im Jahr 2006. Die Mitarbeiter verteilen sich auf eine Vielzahl von Abteilungen in der Zentrale oder in den Stadtteilbibliotheken (u. a. Lektorate, Katalogstelle, Verwaltung). Die aufgrund der städtischen Haushaltslage bestehende Wiederbesetzungssperre hat in den vergangenen Jahren zu einer Reihe interner Versetzungen von fachfremden Mitarbeitern geführt, die beispielsweise in dem Bereich „Katalogisierung“ eingesetzt werden.

Das Verhältnis der Gebühreneinnahmen zu den bereinigten Personalausgaben im Jahr 2006 stellt mit 28,7 % einen interkommunal hohen Wert dar, was auf starke Einnahmen aber auch auf möglicherweise geringe Personalausgaben zurückzuführen ist.

Feststellung

Die Stadtbibliothek Köln weist beim Verhältnis Entgelte zu bereinigten Personalausgaben im Jahr 2006 ein im interkommunalen Vergleich positives Ergebnis auf.

Die Personalausgaben werden u. a. stark durch das Besoldungsniveau und die Anzahl der Stellen beeinflusst. Hinsichtlich der Eingruppierung ist in Köln für die Stadtbibliothek (Stichtag 30.06.2006) festzustellen, dass knapp 11,0 Stellen mit den Besoldungsstufen A 12 bzw. Entgeltgruppen 11 bewertet sind. Dieses Verhältnis entspricht interkommunal gemessen an der Stadt und der Stadtbibliothek (u. a. Anzahl der Außenstellen) einem geringen Wert.

Zudem positioniert sich die Stadtbibliothek Köln bei der Anzahl der bereinigten vollzeitverrechneten Stellen je 1.000 Einwohner interkommunal mit einem Wert von 0,14 Stellen nur ganz leicht über dem Vergleichswert der drei Stadtbibliotheken mit der niedrigsten Stellenanzahl in Höhe von knapp 0,13 Stellen je 1.000 Einwohner. Aus den vorgestellten Ergebnissen wird deutlich, dass die konsolidierenden Maßnahmen der vergangenen Jahre die Zuschusssituation der Stadtbibliothek positiv beeinflusst hat.

Feststellung

Wir stellen fest, dass die Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen je 1.000 Einwohner fast bei den besten drei von uns geprüften Stadtbibliotheken liegt.

Die Stadtbibliothek Köln beabsichtigt, in den kommenden Jahren das Selbstverbuchungssystem RFID einzuführen, das bisher in Nordrhein-Westfalen nur an wenigen Bibliotheken eingesetzt wird. Das Verfahren ermöglicht eine Umstellung auf Selbstbedienung (Ausleihe, Rückgabe und Bezahlung) mittels eines Etiketts je Medium. Das neue System bietet neben der Beschleunigung der Verbuchungsvorgänge mehr Kundenfreundlichkeit und eine Entlastung des Personals. Eine erfolgreiche Umstellung setzt zunächst Investitionen für Ausleih-, Rückgabe- und Kassenautomaten, Mobiliar und Umbaukosten voraus. Die Wirtschaftlichkeit der Umstellung ergibt sich durch Stelleneinsparungen die sich aus der

eigenständigen Ausleihe, Rückgabe und Bezahlung der Kunden ergeben wird. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht wird die geplante Umstellung von uns begrüßt.

Neben der sich im Stadtzentrum befindenden Zentralbibliothek bestehen im Prüfungszeitraum in Köln 11 weiter Stadtteilbibliotheken quer über das Stadtgebiet verteilt. Die Zentrale übernimmt dabei eine koordinierende Funktion. Obwohl die Stadtteilbibliotheken unterschiedlich groß sind und frequentiert werden, sind die Öffnungszeiten in allen Stadtteilbibliotheken einheitlich geregelt. Wir haben im Rahmen unserer Prüfung festgestellt, dass mit steigender Einwohnerzahl ein wachsendes Angebot von Außenstellen verbunden ist. Eine Korrelation zur Stadtfläche besteht nicht. Landesweit gibt es in den kreisfreien Städten eine Bandbreite zwischen null und 17 Standorte.

Unterteilt in drei Größenklassen ist folgendes Ergebnis festzustellen:

Anzahl von Standorten im Jahr 2006 unterteilt nach Einwohnerzahlen		
Einwohnerzahl	Anzahl der Städte	Anzahl der Standorte
bis 200.000	8	0 bis 6
bis 350.000	8	3 bis 11
über 350.000	7	7 bis 17

Aus der vorstehenden Tabelle ist das wachsende Niveau an Standorten bei zunehmenden Einwohnerzahlen deutlich zu erkennen, wobei es innerhalb der dargestellten Größenklassen starke Schwankungen gibt. Als einwohnermäßig größte Stadt in Nordrhein-Westfalen nimmt Köln mit seinen elf Stadtteilbibliotheken in der Anzahl zwar einen oberen Rang ein, wird jedoch von kleineren Städten mit bis zu 17 Standorten deutlich übertroffen. Dennoch belastet die dezentrale Bibliotheksstruktur die Stadtbibliothek durch einen organisatorischen und finanziellen Mehraufwand nachhaltig. Allein die geplante Umstellung auf die RFID-Technik würde umfangreiche Investitionen an allen zwölf Standorten (mit Zentralbibliothek) erfordern.

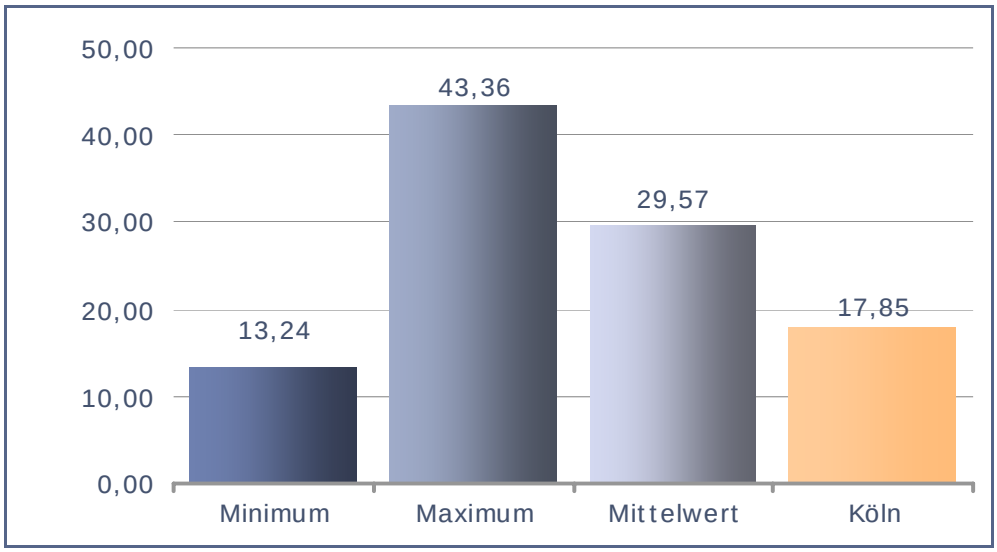
Insgesamt halten wir eine stärkere zentrale organisatorische Ausprägung der Stadtbibliothek aus finanziellen Gründen für wünschenswert. Ein Verzicht auf einzelne Stadtteilbibliotheken setzt Investitionen bei der Zentralbibliothek voraus, würde mittelfristig jedoch zu Synergieeffekten führen ohne die bibliothekarische Qualität zu reduzieren.

Feststellung

Die Stadt Köln verfügt über elf Stadtteilbibliotheken. Ein Verzicht auf Außenstellen würde zu Synergieeffekten führen und den Standort im Stadtzentrum weiter stärken.

Die Stadtbibliothek bietet seinen Besuchern ein zeitliches Angebot von insgesamt 17.667 Jahresöffnungsstunden laut DBS-Statistik 2006 an. Im Verhältnis zu 1.000 Einwohnern ergeben sich im interkommunalen Vergleich folgende Öffnungszeiten:

Öffnungsstunden 2006 je 1.000 Einwohner



Im interkommunalen Vergleich befindet sich die Stadtbibliothek Köln im unteren Bereich unseres Vergleichs. Die Einführung eines zusätzlichen Schließtages im Prüfungszeitraum wirkt sich positiv auf diese Kennzahl aus. Der Abstand zu dem Minimalwert, die Stadtbibliothek mit den geringsten Öffnungszeiten je Einwohner, weist auf Potenziale bei den Öffnungszeiten und dem damit verbundenen Personaleinsatz hin. Hierfür sollten die einzelnen Stadtteilbibliotheken entsprechend der Kundenfrequenz statistisch ausgewertet und die Öffnungszeiten optimiert werden.

Feststellung

Wir stellen fest, dass die Stadtbibliothek Köln über einwohnerbezogene Öffnungszeiten verfügt, die sich im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich bewegen. Dennoch bestehen Optimierungspotenziale.

Darstellung von Leistungsdaten

Einen personalintensiven Bereich stellen die bibliothekarischen Aufgaben Bestandsaufbau und Bestandspflege dar. Mit einer Erneuerungsquote (Medienzugang im Verhältnis zum Medienbestand insgesamt) von 9,28 Prozent im Jahr 2006 liegt die Stadtbibliothek Köln im oberen Bereich des interkommunalen Vergleichs. Bei Neuerwerbungen besteht eine begrenzte Zusammenarbeit mit der Einkaufszentrum für Bibliotheken GmbH (EKZ). Ein weiterer Teil der Medienbeschaffungen erfolgt in Zusammenarbeit mit dem örtlichen Buchhandel, wobei die Aufbereitung der Medien bei der Stadtbibliothek selbst erfolgt (Folieren, Etikettieren). Bei der Betrachtung von Umfang und Qualität der Dienstleistung haben wir einige Bezugsgrößen analysiert, die hierzu eine Aussage treffen sollen.

Entwicklung der Bestands- und Benutzungsstruktur der Stadtbücherei Köln				
Jahr	Medienbestand		Nutzungen	
	Literatur	Non-Book-Medien	Literatur	Non-Book-Medien
2003	844.333	101.649[1]	5.884.825	749.543
2004	610.710	26.552	5.406.110	606.589
2005	580.699	26.770	5.117.888	622.103
2006	597.800	26.460	4.952.073	579.404

Die obige Tabelle dokumentiert, dass sich die Nachfrage nach Literatur und in Köln im Eckjahreszeitraum 2003 / 2006 zwar auf einem abnehmenden Niveau bewegt, das jedoch interkommunal vergleichsweise stark ausgeprägt ist. Die Nutzungen nehmen bei den Non-Book-Medien von 2004 bis 2006 um rd. 27.000 und bei der Literatur um ca. 400.000 ab. Dennoch positioniert sich die Stadtbibliothek Köln mit 6,02 je Einwohner (2006) im oberen Bereich unserer Betrachtung, wobei die negative Entwicklung analysiert werden sollte.

Der Umschlag, die Gesamtbetrachtung von Entleihen im Verhältnis zum Medienbestand, stellt mit 6,49 interkommunal den Maximalwert dar. Die vorstehenden Zahlen dokumentieren, dass die Stadtbibliothek Köln trotz des abnehmenden Niveaus bei den Bestands- und Nutzungskenn-

[1] In den statistischen DBS-Erhebungen erfolgt seit 2004 eine andere Zählweise der audiovisuellen Medien als noch im Jahr 2003.

zahlen sich im interkommunalen Bereich weiterhin auf einem hohen Niveau bewegt und seinen Bürgern ein kundenfreundliches Leistungsangebot bietet.

Feststellung

Wir stellen fest, dass die Leistungskennzahlen in Köln auf ein nachfrageorientiertes Medien- und Dienstleistungsangebot hindeuten. Die abnehmenden Kennzahlen sollten analisiert werden.

Darstellung der bereinigten Einnahmesituation

Einnahmen der Stadtbibliothek Köln				
Angaben in Euro				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Benutzungsentgelte	**1.324.138**	**1.279.324**	**1.292.220**	**1.327.848**
Einnahmen Bücherverkauf	**25.259**	**38.604**	**33.091**	**35.244**
Säumniszuschläge	**630.957**	**471.373**	**441.894**	**484.192**
Vermischte Einnahmen	**107.920**	**7.381**	**24.981**	**52.515**
Summe Einnahmen	2.088.274	1.796.682	1.792.186	1.899.799

Die bereinigten Einnahmen der Stadtbibliothek Köln verlaufen im Prüfungszeitraum abnehmend. Die Entwicklung wird durch verschiedene Positionen (neben Säumniszuschläge auch Lizenzgebühren, Zuschüsse Dritter, Schadensersatz) beeinflusst, währen die reinen Benutzungsentgelte auf einem Niveau von rd. 1,3 Mio. Euro stabil verlaufen.

Die Entgelte der Stadtbibliothek Köln sind vielschichtig gestaffelt und sehen neben Bestsellerentgelten (im Trendcenter) u. a. eine Mitgliedschaft vor, die sich ohne Kündigung des Mitglieds automatisch um ein weiteres Jahr verlängert. Ein derartiges Verfahren bindet die Kunden

längerfristig an die Stadtbibliothek, stabilisiert die Benutzerentgelte (siehe oben stehende Tabelle) und reduziert gleichzeitig den administrativen Aufwand. Wir bewerten dieses Verfahren aus finanzwirtschaftlicher Sicht positiv.

Nach der Benutzungs- und Gebührenordnung vom 10. Dezember 1996 in der Fassung vom 20. September 2005 erhebt die Stadtbibliothek einen Erwachsenen-Jahresbeitrag in Höhe von 23,50 Euro, was interkommunal den Maximalwert darstellt:

Jahresbeiträge für die Stadtbibliotheken im interkommunalen Vergleich in Euro –Stand 2006-			
Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Köln**
10,00	21,00	13,86	21,00

Neben Jahresbeitrag für die Ausleihe gibt es weitere Entgeltregelungen u. a. für Dienstleistungen und Versäumnisse. Die Erhebung von Bestsellerentgelten für Bücher, CD´s und DVD´s stellt eine wichtige Einnahmeposition der Stadtbibliothek dar und begründet neben der vg. Jahresmitgliedschaft die im interkommunalen Vergleich günstige Positionierung beim Verhältnis Gebühreneinnahmen zu bereinigten Personalausgaben.

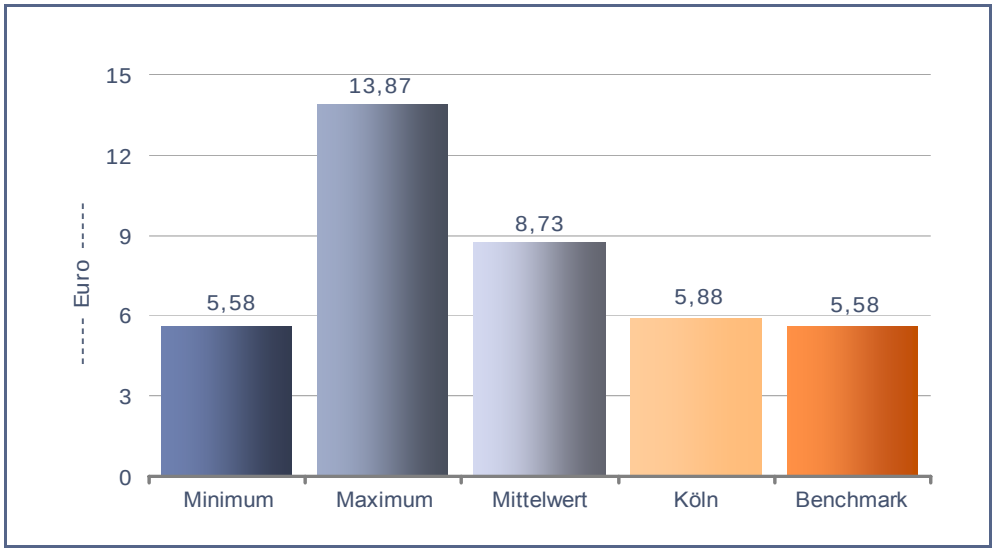
Feststellung

Wir stellen fest, dass die Stadtbibliothek Köln vergleichsweise hohe Entgeltgebühren erhebt und mit der Dauermitgliedschaft eine Verwaltungsvereinfachende und wirtschaftlich günstige Regelung entwickelt hat.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf Bibliothek"

Die Kennzahl gibt den bereinigten Zuschussbedarf je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006 an. Bei der Betrachtung des interkommunalen Zuschussbedarfs je Einwohner 2006 haben wir unter Berücksichtigung der eingangs erwähnten Bereinigungen neben der Jahresrechnung 2006 auf die mit der Personalabteilung und dem geprüften Fachbereich 43 abgestimmten Personallisten abgestellt.

Zuschussbedarf je Einwohner im interkommunalen Vergleich für die Stadtbibliothek Köln im Jahr 2006



Durch eine Klassierung wollen wir die Ergebnisse beim Zuschussbedarf je Einwohner durch eine Häufigkeitsverteilung der Vergleichswerte transparenter gestalten:

Zuschussbedarf für die öffentliche Bibliotheken je Einwohner im Jahr 2006		
Ergebnisse in Klassen		
bis 8,00 Euro	ab 8,01 bis 9,40 Euro	über 9,40 Euro
8 Städte	9 Städte	6 Städte

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadtbibliothek Köln in der untersten Klasse unseres Vergleichs nahe dem Minimalwert (Benchmark).

KIWI-Bewertung

Im Kontext des interkommunalen Vergleiches stellt sich die Situation der Stadtbibliothek Köln wie folgt dar:

Ist-Zustand:

- Abnehmender Zuschussbedarf im Prüfungszeitraum
- Interkommunale Positionierung in der untersten Klassierung mit 5,88 Euro je Einwohner nahe dem Minimalwert;
- dezentrale Struktur mit insgesamt elf Stadtteilbibliotheken und Bücherbus;
- gutes Verhältnis der Gebühreneinnahmen zu den bereinigten Personalausgaben im Jahr 2006;
- Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen je 1.000 Einwohner liegt nur leicht über den drei Stadtbibliotheken mit dem geringsten Personaleinsatz;
- Positive Entgeltregelungen (u. a. Dauermitgliedschaften)
- Gute Leistungskennzahlen (Umschlag, Nutzungen je Einwohner)

Handlungsmöglichkeiten:

- Kritische Betrachtung der Stadtteilbibliotheken (Anzahl der Mitarbeiter, Öffnungszeiten);
- Stärkere Zusammenarbeit mit benachbarten Bibliotheken;
- Fortsetzung der Konsolidierungen im Personalbereich;
- Einführung moderner Bibliothekstechniken (RFID);

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf je Einwohner“ der Stadtbibliothek Köln mit dem Index 4.

Potenzialberechnung

Wir haben in diesem Teilbericht Handlungsfelder und -möglichkeiten aufgezeigt, die bei einer konsequenten Umsetzung zu einer Verbesserung der Zuschusssituation der Stadtbibliothek führen werden. Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2006 errechnet sich für die Stadtbibliothek Köln ein bereinigter Zuschussbedarf in Höhe von 5,88 Euro je Einwohner. Den Benchmark bildet mit 5,58 Euro je Einwohner die Stadtbibliothek mit dem geringsten bereinigten Zuschussbedarf ab. Im Vergleich leiten sich für die Stadtbibliothek Köln folgende Potenziale ab:

Quantifizierung Potenzial –Stadtbibliothek Köln-	
Bezeichnung	**Beträge in Euro**
Benchmark (niedrigster Wert)	5,58
Köln	5,88
Potenzial je Einwohner	0,30
Einwohner	989.766
Potenzial insgesamt	**296.930**

Wie der vorstehenden Tabelle zu entnehmen ist, halten wir nach Analyse der Sachverhalte und unter Bezugnahme auf verschiedene Finanz- und Leistungskennzahlen im interkommunalen Vergleich eine finanzielle Verbesserung des Zuschussbedarfs –zumindest mittelfristig- in Höhe eines Gesamtvolumens von rund 297.000 Euro für erzielbar.

Musikschule der Stadt Köln

Wir haben im Rahmen der überörtlichen Prüfung die nachfolgenden Schwerpunkte in den Blick genommen, die eine Aussage zur Wirtschaftlichkeit der Musikschule insgesamt zulassen und mögliche Ansatzpunkte für Verbesserungen und damit für Zuschussreduzierungen bewirken können. Hierbei nehmen wir ausdrücklich keine inhaltliche oder pädagogische Bewertung des Musikschulangebotes und der Unterrichte vor.

Neben dem Zuschussbedarf in Relation zum Einwohner und dessen zeitlicher Entwicklung betrachten wir insbesondere

- die Selbstfinanzierungsquote,
- die Entgelthöhen für Einzel- und Gruppenunterricht,
- das Verhältnis Einzel- zu Gruppenunterricht im Vokal- und Instrumentalbereich sowie
- das Stellenverhältnis von Honorarkräften zu tariflich beschäftigten Lehrkräften.

Zu diesen Bereichen führen wir interkommunale Kennzahlenvergleiche durch, aus denen wir in Abhängigkeit zur erreichten Positionierung, dem jeweiligen Leistungsspektrum der Musikschule sowie weiterer kommunale Strukturdaten und örtlicher Besonderheiten einen Benchmark berechnen, der das Einsparpotenzial für diesen Bereich beziffert.

Neben den Ergebnissen der Jahresrechnung im Verwaltungshaushalt haben wir hierzu eine Sichtung der VDM-Statistiken, weiterer interner Unterlagen der Musikschule sowie Beschlüsse der Verwaltung und der Ratsgremien in unsere Prüfung einbezogen. Ferner haben wir Gespräche mit der Schulleitung und weiteren Verantwortlichen in der Verwaltung geführt. Die verwendeten Daten zur Kennzahlenerhebung haben wir mit den Verantwortlichen vor Ort abgestimmt.

Analyse der vorgefundenen Situation

Die Rheinische Musikschule Köln ist organisatorisch dem Schulverwaltungsamt (40) angeschlossen, dass wiederum zum Dezernat IV – Bildung, Jugend und Sport- gehört. Sie wendet sich sowohl an Hobbymusiker als auch an Bürger, die eine professionelle Laufbahn verfolgen möchten. Neben der Grundausbildung für Kinder und Erwachsene bietet die Rheinische Musikschule Instrumentalunterricht, Ensemble- und Orchesterspiel als auch eine berufsvorbereitende Ausbildung der Musik und des Balletts an. Neben der sich in einem älteren, unrepräsentativen Gebäude befindenden Zentrale in Köln-Ehrenfeld (Verwaltung und Sekretariat) stehen acht stadtteilbezogene Regionalschulen zur Verfügung, die alle in städtischen Gebäuden untergebracht sind. Es wird eine jährliche Miete in Höhe von rund 480.000 Euro an die städtische Gebäudewirtschaft entrichtet (für die Zentrale fünf Euro je Quadratmeter) enthält keine Abschreibungen).

Feststellung

Die Raumkosten der Rheinischen Musikschule sollten vollständig im Haushalt dargestellt werden (inklusive Abschreibungen). Die Zentrale befindet sich in einem älteren Gebäude.

Die Rheinische Musikschule verfügt für den Produktbereich „Erteilung von Musikschulunterricht“ über insgesamt 12 Produkte: Grundstufenunterricht, Instrumentalpraktikum, Gruppenunterricht, Einzelunterricht, Ergänzungs- und Ensembleunterricht, Ballettunterricht, Unterricht für Dritte, Kurse/Projekte/Workshops, Auftritte, Veranstaltungen, Instrumentenbenutzung und Instrumentenverleih. Der Schwerpunkt der Nachfrage besteht beim Einzelunterricht (knapp 2.000 Schüler) und bei den Ensemble- und Ergänzungsfächern (ca. 2.200 Schüler).

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich im Unterabschnitt 333 die Einnahmen und Ausgaben unter Berücksichtigung der Bereinigungen (Seite Ku - 1) in den Jahren 2003 bis 2006 entwickeln.

Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben im Unterabschnitt 333 (Rheinische Musikschule)				
Bezeichnung	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro			
Einnahmen	2.871.874	2.927.575	2.922.416	2.832.845
davon innere Verrechnungen	0	0	0	0
davon Auflösung v. Rückstellungen	148.046	0	32.282	190.938
davon sonstige Bereinigungen	0	0	0	0
bereinigte Einnahmen	**2.723.828**	**2.927.575**	**2.890.133**	**2.641.907**
Ausgaben	6.163.114	6.090.779	6.077.314	5.998.027
davon innere Verrechnungen	0	0	0	0
davon Zuführung in die Rücklage	85.000	109.401	0	0
davon Gebäudeunterh. (Gr. 50)	0	0	0	0
davon Mieten (Gr. 53)	489.845	452.154	478.651	480.063
davon Bewirtschaftung (Gr. 54)	64.576	75.628	10.461	10.174
bereinigte Ausgaben	**5.523.693**	**5.453.596**	**5.588.202**	**5.507.790**
bereinigter Zuschussbedarf	**2.799.865**	**2.526.021**	**2.698.069**	**2.865.883**
bereinigter Deckungsgrad in %	**49,3**	**53,7**	**51,7**	**48,0**

Die bereinigten Einnahmen nehmen im Eckjahreszeitraum 2003 / 2006 leicht um knapp 82.000 Euro ab (etwa drei Prozent), was hauptsächlich durch sinkende Gebühren- und Veranstaltungseinnahmen (ca. 56.000 Euro) und Landeszuschüsse (rd. 30.000 Euro) verursacht wird. Auf der Einnahmeseite sind darüber hinaus im geringen Umfang Zuschüsse vom Förderverein in Höhe von etwa 44.000 Euro (2006) zu verzeichnen.

Die Ausgabenseite wird bei der Musikschule in ganz erheblichem Umfang von den Personalausgaben bestimmt, die sich in den von uns betrachteten Jahren auf einem Niveau in Höhe von knapp 5,28 Mio. Euro (2006) bewegen. Insgesamt nehmen die Ausgaben im Eckjahresvergleich 2003 / 2006 lediglich um rd. 7.400 Euro zu (0,14 Prozent), was bedeutet, dass es der Rheinischen Musikschule gelungen ist, die tariflich bedingten Erhöhungen im Personalbereich zu kompensieren.

Die stabilen Ausgaben konnten im Prüfungszeitraum das sinkende Einnahmeniveau nicht vollständig auffangen, so dass sich der Zuschussbedarf um ca. 66.000 Euro (2,4 Prozent) erhöht. Die Ausgabendeckungsgrade nehmen auf einem interkommunal vergleichsweise hohen Niveau leicht auf knapp 48,0 Prozent ab.

Feststellung

Wir stellen im Prüfungszeitraum eine moderate Zunahme des Zuschussbedarfes fest, was insbesondere auf sinkende Einnahmen bei gleichzeitig stabilen Ausgaben zurückzuführen ist. Dennoch werden im interkommunalen Vergleich angemessene Ausgabendeckungsgrade erreicht.

Zuschuss je Einwohner im intrakommunalen Verlauf

Der von uns nachfolgend dargestellte Zuschussbedarf im Zeitreihenvergleich bildet folglich das operative Ergebnis der Rheinischen Musikschule ab.

Zuschussbedarf der Rheinischen Musikschule je Einwohner in den Jahren 2003 bis 2006			
Jahr	Zuschussbedarf gesamt in Euro	Einwohner	Zuschussbedarf je Einwohner in Euro
2003	2.799.865	965.954	2,90
2004	2.526.021	969.709	2,60
2005	2.698.069	983.347	2,74
2006	2.865.883	989.766	2,90

Der einwohnerbezogene Zuschussbedarf bewegt sich in Köln in den Jahren 2003 bis 2006 in einem Bereich zwischen 2,60 (2004) und 2,90 Euro (2003, 2006). Diese Entwicklung wird durch die bereits aufgezeigten Ursachen im Einnahme- und Ausgabebereich verursacht. Insgesamt lässt sich ein im Vergleich mit anderen Musikschulen ein stabiles Ergebnis auf niedrigem finanziellen Niveau feststellen.

Zum Stichtag 30.06.2006 waren bei der Rheinischen Musikschule 84,0 vollzeitverrechnete (vz.) Stellen eingerichtet. Davon entfallen allein 62,4 vz. Stellen auf Musikschullehrer, sowie knapp 6,3 vz. Stellen auf Regionalschulleiter/innen (Personalausgaben in Höhe von rd. 385.000 Euro). Die restlichen Mitarbeiter verteilen sich überwiegend auf die Verwaltung und das Schulsekretariat. Neben fest angestellten und tariflichen Beschäftigten waren im Jahr 2006 insgesamt 111 Honorarkräfte (ungefähr 14 vollzeitverrechnete Stellen) für die Rheinische Musikschule tätig. Das Verhältnis der Entgelte zu den Personalausgaben bleibt im Prüfungszeitraum mit knapp 45 Prozent auf einem interkommunal oberen Niveau.

Darstellung der Einnahme-Situation

Entgelte und sonstige Einnahmen im UA 333 (Rheinische Musikschule)				
Angaben in Euro				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Schulgelder	2.314.118	2.590.602	2.527.268	2.303.763
Einnahmen aus Veranstaltungen	108.186	63.323	83.666	62.793
Landeszuweisung	248.619	247.583	242.009	219.505
Sonstige Einnahmen	52.905	26.067	37.190	55.846
Summe bereinigte Einnahmen	**2.723.828**	**2.927.575**	**2.890.133**	**2.641.907**

Im Eckjahresvergleich 2003 / 2006 nehmen die bereinigten Einnahmen um rd. 82.000 Euro ab. Die Entwicklung wird durch die abnehmende Entwicklung bei Veranstaltungen (rd. 45.000 Euro) und rückläufigen Landeszuweisungen (knapp 30.000 Euro) verursacht. Die Schulgelder verlaufen zwar im Eckjahresverlauf 2003 / 2006 stabil, nehmen jedoch nach der Gebührenerhöhung zum 01. Januar 2004 jährlich ab. Dagegen ist im Betrachtungszeitraum bei den Schülerzahlen trotz wachsender Preise eine Zunahme der Nachfrage wahrzunehmen, was zum einen für die Angemessenheit der Erhöhung, aber auch für die Qualität des Musikschulangebots spricht. Während die Belegungszahlen beim Einzelunterricht zurückgehen, nimmt der Gruppenunterricht verstärkt zu.

Die Entgeltordnung in der Fassung vom 02. März 2006 sieht gem. § 5 zahlreiche Schulgeldermäßigungen vor, die sich u. a. auf „Geschwisterkinder“ und Leistungsnehmer nach dem SGB II und XII beziehen. Der Einnahmeausfall durch Ermäßigungen nimmt von rd. 192.000 Euro (2003) auf 141.000 Euro (2006) ab. Bezogen auf die reinen Gebührenentgelte (inklusive Einnahmeausfällen) entspricht der Einnahmeausfall einem interkommunal niedrigen prozentualen Anteil von rd. 5,8 Prozent im Jahr 2006.

Feststellung

Die Rheinische Musikschule weist einen vergleichsweise geringen Einnahmeausfall aufgrund von Ermäßigungen aus.

Die seit Januar 2004 stabilen Tarife der Entgeltordnung sehen unter Punkt 1 eine einmalige Aufnahmegebühr in Höhe von 20,00 Euro vor, was von uns begrüßt wird, da die Erhebung einer Aufnahmegebühr dazu beitragen kann, den Verwaltungsmehraufwand durch häufig kurzfristige „Aussteiger“ zumindest teilweise zu decken. Für das Erkennen möglicher Einnahmepotenziale haben wir die Höhe der Gebührensätze für Unterrichtsformen interkommunal verglichen, in denen sich die höchsten Schülerbelegungen befinden.

Interkommunaler Vergleich monatlichen Gebühren nach Unterrichtsformen in Euro im Jahr 2006				
Unterrichtsform- u. –Länge	**Minimum**	**Maximum**	**Mittelwert**	**Köln**
MFE, 60 Min.	14,40	24,00	19,22	24,00
Instrumental-/ Vokalbereich				
EinzelU, 30 Min.	37,00	65,50	46,58	60,00
EinzelU, 45 Min.	54,00	90,00	66,32	90,00
2er GrpU, 45 Min.	27,00	52,50	36,99	52,50
3er GrpU, 45 Min.	20,00	39,65	28,06	35,00
4 u. mehr GrpU, 45 Min.	20,50	39,65	26,25	30,00

Die Tabelle verdeutlicht, dass in Köln landesweit vergleichsweise hohe Entgelte erhoben werden, die sich in der Mehrzahl der dargestellten Unterrichtsformen im maximalen Bereich unseres Vergleichs positionieren. Allerdings ist das allgemein hohe Preisniveau in Köln zu berücksichtigen als auch die Tatsache, dass die Entgelte seit über vier Jahren nicht verändert worden sind. Angesichts der jüngsten Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst sind steigende Personalausgaben unausweichlich, die zumindest teilweise auch durch zunehmende Gebühren gedeckt werden sollten.

Feststellung

Die Einnahmesituation der Rheinischen Musikschule wird durch vergleichsweise hohe Gebühren bei einer gleichzeitig stabilen Nachfrage positiv beeinflusst.

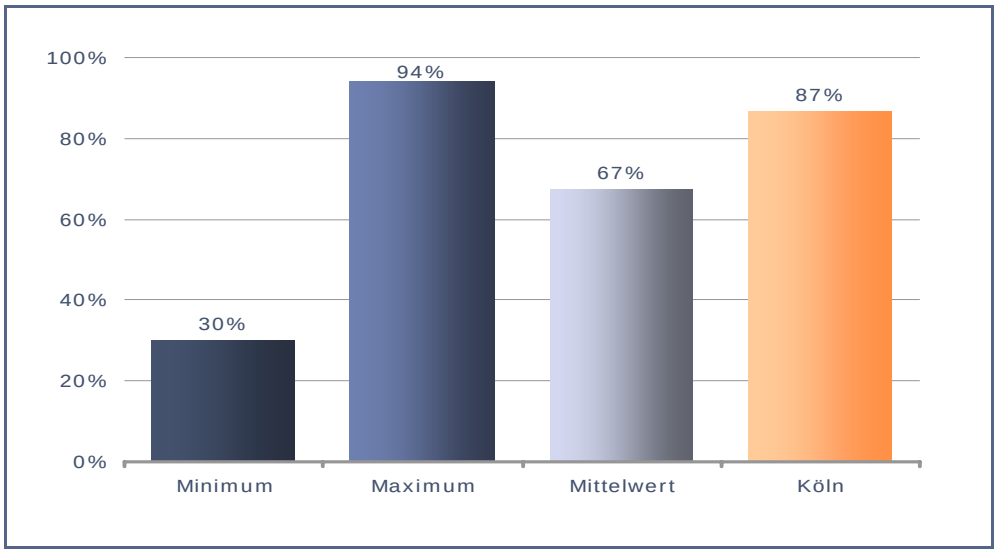
Die Rheinische Musikschule versteht sich als eine Kultureinrichtung, die nicht nur Kindern und Jugendlichen, sondern auch Erwachsenen zum gemeinsamen Musizieren offen steht. Die Nachfrage von Erwachsenen nimmt im Betrachtungszeitraum leicht um knapp 100 Teilnehmer (über 21 Jahre) ab. Ein Zuschlag auf das Entgelt wird in Köln erhoben. Die Rheinische Musikschule hat eine so genannte Erwachsenenakademie gegründet, bei der im Sinne lebenslangen Lernens ein zielgerichtetes Angebot für ältere Menschen eingerichtet wird.

Generell vertreten wir die Auffassung, dass der Erwachsenenunterricht keine originäre Aufgabe städtischer Musikschulen ist und auch durch andere Anbieter durchgeführt werden könnte. Andererseits ist die Rheinische Musikschule, anders als viele andere von uns betrachtete Musikschulen, nicht an einen festen Jahreswochenstundenrahmen gebunden, so dass das Mehrangebot im Erwachsenenbereich nicht zu Einschränkungen des Musikunterrichts bei Kindern und Jugendlichen führen wird. Dabei ist in den kommenden Jahren zu prüfen, ob prozentualen Gebührenzuschläge ausreichen, um eine volle Kostendeckung der Erwachsenenakademie zu erzielen.

Darstellung des Leistungsangebotes

Die Zuschusshöhe einer Musikschule wird neben den Gebührenhöhen und deren Struktur im Wesentlichen vom Verhältnis Einzel- zu Gruppenunterricht geprägt. Für die Rheinische Musikschule ergibt sich interkommunal hierbei folgende Positionierung:

Anteil Jahreswochenstunden Einzelunterricht an Instrumental– und Vokalunterricht insgesamt in Prozent 2006



Feststellung

Die Rheinische Musikschule weist interkommunal einen hohen Anteil von Einzelunterricht auf.

Der hohe Anteil des Einzelunterrichtes hat in Köln hauptsächlich pädagogische Gründe. Das höhere Angebot an Einzelunterricht soll dazu führen, dass Schülerinnen und Schüler die individuelle Möglichkeit einer musikalischen Förderung erhalten können. In den vergangenen Jahren nimmt der Anteil des Gruppenunterrichts jedoch spürbar zu, was aus finanzieller Sicht von uns begrüßt wird. Wir halten perspektivisch eine Orientierung am gegenwärtigen Minimalwert von etwa 30 Prozent vor dem Hintergrund einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung für möglich. Den daraus entstehenden Mindereinnahmen beim Einzelunterricht stehen Mehreinnahmen beim Gruppenunterricht gegenüber, die jedoch nicht vollständig aufgefangen werden können. Das wirtschaftliche Potenzial erschließt sich hauptsächlich durch eine Reduzierung von vollzeitverrechneten Stellen. Insgesamt könnte die Rheinische Musikschule unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Einkommen der Musikschullehrer des Jahres 2006 (unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses) ein Grobpotenzial in Höhe von ungefähr 440.000 Euro erschließen.

Feststellung

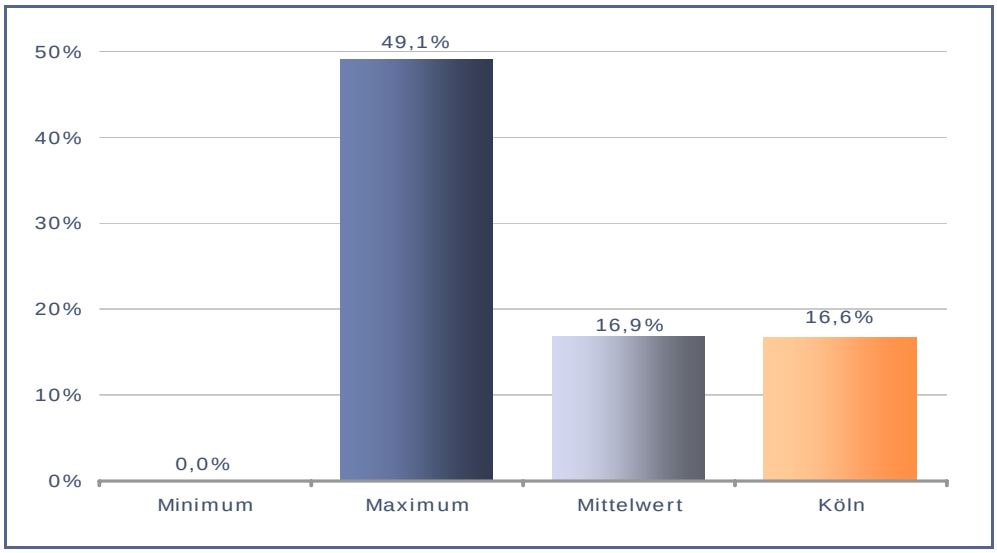
Bei einer weiteren Reduzierung von Einzelunterricht zugunsten von Gruppenunterricht bestehen spürbare wirtschaftliche Potenziale.

Darstellung der Ausgabe-Situation

Generell prägen die Personalausgaben die Ausgabesituation der Musikschulen. Sie bewegen sich in Köln auf einem stabilen Niveau von ungefähr 5,5 Mio. Euro im Jahr 2006. Hinsichtlich der Personalausstattung ist insbesondere das Verhältnis von fest angestellten Mitarbeitern zu Honorarkräften zu beachten, da ein hoher Anteil von Honorarkräften die Ausgabeseite spürbar entlastet.

In Köln waren im Jahr 2006 111 Honorarkräfte mit einem Stundendeputat beschäftigt, das knapp 14 vollzeitverrechneten Stellen entspricht. Die Anzahl dieser freien Mitarbeiter nimmt im Prüfungszeitraum angesichts eines wachsenden Engagements im Bereich der Ganztagsschulen (OGS) kontinuierlich zu. Im Jahr 2003 waren noch 82 Mitarbeiter auf Honorarbasis an der Rheinischen Musikschule engagiert. Bei den fest angestellten Mitarbeitern ist im gleichen Zeitraum eine zahlenmäßige Abnahme der Mitarbeiter von 161 (2003) auf 137 (2006) festzustellen, was sich positiv auf die konstanten Personalausgaben der Rheinischen Musikschule ausgewirkt hat. Insgesamt waren zum 30. Juni 2006 68,70 vz. Stellen für fest angestellte Musikschullehrer und Regionalschulleiter/innen eingerichtet. Danach ergibt sich folgendes prozentuales Verhältnis zu den Honorarkräften im interkommunalen Vergleich 2006:

Anteil der Honorarkräfte
im interkommunalen Vergleich des Jahres 2006



Die Grafik verdeutlicht die aktuelle Situation in den Musikschulen der kreisfreien Städte, in denen wir eine maximale Quote der Honorarkräfte an den Lehrkräften in Höhe von 49 Prozent angetroffen haben. Unsere Prüfungen in den mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen haben gezeigt, dass die dortigen Musikschulen (Regiebetrieb) von der Größe, der Struktur und der pädagogischen Ausrichtung her durchaus Vergleiche mit denen der kreisfreien Städte zulassen. Dort konnten wir Beschäftigungsquoten bei Honorarkräften von teilweise 80 Prozent und darüber feststellen.

In Köln wird nur ein moderater Anteil der Unterrichtsstunden durch Honorarkräfte erteilt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Beschäftigungsverhältnisse zeigt das folgende Beispiel deutlich.

Erhöhung der Honorarsätze und wirtschaftliche Auswirkung an der Rheinischen Musikschule		
Kosten einer Vollzeit-Honorarkraft in Euro/Jahr 2006 in Köln	Kosten eines tariflich beschäftigten Musiklehrers (Vollzeit, 2006) in Köln	jährliches Potenzial (Vollzeitstelle) bei Beschäftigungswechsel in Euro
40.155	56.504	16.349

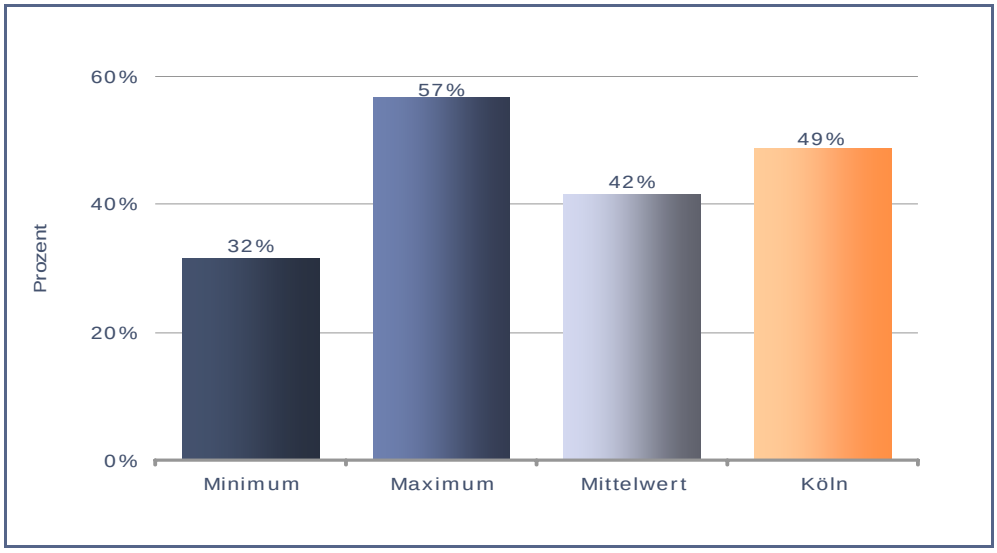
Angesichts eines jährlichen Zuschussbedarfs in Höhe von knapp 2,9 Mio. Euro für das öffentliche Musikschulwesen als freiwilliges Leistungsangebot vor dem Hintergrund einer angespannten Haushaltssituation halten wir einen Anteil von 50 Prozent Honorarkräfte für eine realistische Zielperspektive. Dafür ist es in Köln erforderlich, dass bis zu 27 vollzeitverrechnete Stellen zusätzlich durch Honorarkräfte abgedeckt werden. Hieraus würde sich zumindest mittelfristig ein Potenzial in Höhe von ca. 450.000 Euro erschließen lassen.

Feststellung

Die Rheinische Musikschule kann ihren Zuschussbedarf durch eine weitere, konsequente Umstellung auf befristete Beschäftigungsverhältnisse nachhaltig verbessern.

Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Musikschule halten wir neben der Zuschusshöhe in Relation zu den Einwohnern auch die Selbstfinanzierungsquote für ein sehr wichtiges Kriterium. Sie sagt aus, in wie weit es der Musikschule gelingt, ihre Ausgaben durch das operative Geschäft zu decken.

Selbstfinanzierungsquote in Prozent 2006



Bei der Selbstfinanzierungsquote positioniert sich die Rheinische Musikschule im oberen Bereich unserer Betrachtungen. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem eingangs erwähnten guten Verhältnis von Entgelten zu Personalausgaben.

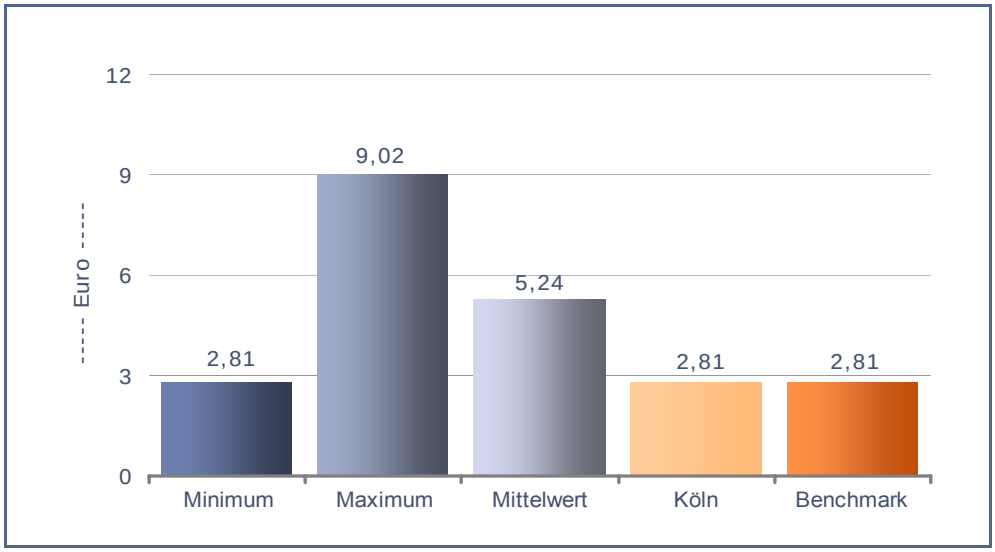
Feststellung

Die Rheinische Musikschule weist bei der Selbstfinanzierungsquote interkommunal für 2006 ein positives Ergebnis auf.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf Musikschule“

Die Kennzahl gibt den bereinigten Zuschussbedarf je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006 an. Dabei haben wir unter Berücksichtigung der eingangs erwähnten Bereinigungen neben der Jahresrechnung 2006 auf die mit der Personalabteilung und der geprüften Rheinischen Musikschule abgestimmten Personallisten abgestellt.

Zuschuss je Einwohner der Rheinischen Musikschule im interkommunalen Vergleich 2006



Die Rheinische Musikschule stellt den Minimalwert in unserem interkommunalen Vergleich dar. Durch eine Klassierung wollen wir die Ergebnisse beim Zuschussbedarf je Einwohner durch eine Häufigkeitsverteilung der Vergleichswerte transparenter gestalten:

Zuschussbedarf für die Musikschule je Einwohner 2006 nach Vergleichsklassen		
Ergebnisse in Klassen		
bis 4,00 Euro	ab 4,01 bis 6,00 Euro	über 6,00 Euro
9 Städte	7 Städte	7 Städte

Ist-Zustand:

- Minimalwert beim Zuschussbedarf je Einwohner im Jahr 2006;
- Sinkende Einnahmen bei stabilen Personalausgaben im Betrachtungszeitraum;
- Dezentrale Organisation mit acht Regionalschulen und entsprechenden Leitungspositionen;
- Wachsende Beschäftigung von Honorarkräften;
- hoher Anteil von Einzelunterricht;
- Unterbringung der Zentrale in einem älteren, unrepräsentativen Gebäude;

Handlungsmöglichkeiten:

- weiterer Einsatz von freien Mitarbeitern (Honorarkräfte); mittelfristiges Potenzial: 450.000 Euro;
- Anpassung der Gebührenordnung angesichts der Einnahme- und allgemeinen Preisentwicklung (keine Veränderung seit 2004);
- Stärkere Ausrichtung auf die Unterrichtsform des Gruppenunterrichts; mittelfristiges Potenzial: 440.000 Euro;

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf je Einwohner“ der Rheinischen Musikschule mit dem Index 4.

VHS der Stadt Köln

Analyse der Situation

Die Volkshochschulen (VHS) stellen einen wichtigen Teil des kulturellen Angebots einer Kommune dar. Der besonderen Stellung der VHS hat der Gesetzgeber durch das Weiterbildungsgesetz NRW Rechnung getragen, in dem er die Weiterbildung zur kommunalen Pflichtaufgabe erklärt hat.

Das Bild der VHS hat sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Neben den klassischen Weiterbildungsangeboten im Sprach- und Kreativ- und Gesundheitsbereich haben die VHS sich als Weiterbildungseinrichtung für die berufliche Bildung und im Bereich der Integration von Migranten etabliert. Einen weiteren wichtigen Baustein bilden die Kurse zum nachträglichen Erwerb von Schulabschlüssen.

Finanziert werden Volkshochschulen zum einen über den (rückläufigen) Landeszuschuss, über Teilnehmergebühren und den kommunalen Zuschuss. Die Teilnehmergebühren setzen sich aus den Gebühren für die klassischen Weiterbildungsangebote und solchen für Drittmittelmaßnahmen (Firmenschulungen, Seminare und Angebote in Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit etc.) zusammen.

In unserer Prüfung erheben wir ausgewählte steuerungsrelevante Kennzahlen, die wir interkommunal vergleichen.

Die von uns intra- und interkommunal ermittelten Kennzahlen

- Zuschussbedarf je Einwohner
- Zuschussbedarf je Teilnehmer
- Durchführungsquote
- Selbstfinanzierungsquote

geben Hinweise auf die Entwicklung der VHS Köln im Prüfungszeitraum und die Positionierung im interkommunalen Vergleich der VHS in den kreisfreien Städten.

Volkshochschule Köln

Die VHS Köln ist als Amt für Weiterbildung (Fachbereich 42) organisatorisch dem Dezernat IV –Bildung, Jugend und Sport- zugeordnet. Neben der Amtsleitung besteht die Aufbauorganisation des Amtes aus mehreren Abteilungen und Referaten, u. a. die Abteilung „Zentrale Steuerung“ mit den Referaten Grundsatzangelegenheiten, Finanzen/Controlling, Personal/Organisation und Raumangelegenheiten. Darüber hinaus ist eine Stabstelle „Qualitätsbeauftragte/-management“ eingerichtet worden, um organisatorische Abläufe, Standards und Kundenwünsche hinsichtlich möglicher Optimierungen zu analysieren.

Die Volkshochschule bietet als kommunales Weiterbildungszentrum der Stadt Köln eine Vielzahl von allgemeinen, kulturellen, politischen und beruflichen Weiterbildungsmöglichkeiten an. Sie ist die größte Volkshochschule in Nordrhein-Westfalen und eine der größten in Deutschland. Das Angebot der VHS übertrifft in Köln nach statistischen Angaben mit knapp 160.000 Unterrichtsstunden im Jahr (2006) das gesetzliche Pflichtangebot nach § 11 Abs. 2 des Weiterbildungsgesetzes (WbG) um ein Vielfaches. Der VHS Köln ist ein Zertifikat nach dem „Lernorientierten Qualitätsmodell für Weiterbildungseinrichtungen“ (LQW) erteilt worden. Es ist ein Leitbild erstellt worden, nach dem sich die VHS Köln u. a. für „Weiterbildung für alle“, lebenslanges Lernen“ und zu einem umfassenden Kundenservice bekennt.

Die VHS Köln verfügt über eine Zentrale im Mediapark (im KOMED). Darüber hinaus finden in den VHS-Gebäuden Innenstadt (Agrippastraße) und Chorweiler (Handwerkerhof) verschiedene Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte statt. Allein für die Gebäude entrichtet die VHS jährliche Mietzahlungen in Höhe von knapp 3,0 Mio. Euro (2006). Darüber hinaus wird der Unterricht an zahlreichen Schulen, Kindergärten und sonstigen öffentlichen Gebäuden durchgeführt.

Bedingt durch die finanzielle Situation der Stadt Köln in den vergangenen Jahren werden an der VHS keine Lehrgänge zum nachträglichen Erwerb von Schulabschlüssen mehr durchgeführt. Das Angebot, das sich in erster Linie an arbeitslose Jugendliche wendet, wird gegenwärtig in Zusammenarbeit mit dem Trägerverein „Verein zur Förderung abschlussbezogener Jugend- und Erwachsenenbildung e. V.“ durch die Tages- und Abendschule Köln (TAS) durchgeführt. Hier können die Teilnehmenden den Hauptschulabschluss, die Fachoberschulreife und Fachhochschulreife in verschiedenen Kursen erlangen. Die VHS Köln unter-

stützt den Trägerverein mit einem jährlichen Zuschuss in Höhe von rd. 1,7 Mio. Euro.

Die Einnahmen und Ausgaben entwickeln sich für die VHS Köln unter Berücksichtigung der Bereinigungen (Seite XX –allgemeiner Teil-) in den Jahren 2003 bis 2006 wie folgt:

Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben der VHS Köln in den Jahren 2003 bis 2006				
Bezeichnung	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro			
Einnahmen	12.691.342	10.705.627	8.213.093	8.530.645
davon innere Verrechnungen	0	0	0	0
davon kalkulatorische Einnahmen	387.003	1.498.996	0	0
davon sonstige Bereinigungen	0	0	0	0
bereinigte Einnahmen	**12.304.339**	**9.206.631**	**8.213.093**	**8.530.645**
Ausgaben	21.784.649	18.641.050	15.317.901	14.945.351
davon innere Verrechnungen	0	0	0	0
davon kalkulatorische Ausgaben	679.715	343.726	296.500	296.500
davon Gebäudeunterh. (Gr. 50)	3.429	14.813	16	26.308
davon Mieten (Gr. 53)	4.751.979	4.432.957	3.201.040	3.233.845
davon Bewirtschaftung (Gr. 54)	122.088	27.244	34.027	57.168
davon sonstige Bereinigungen	0	0	0	0
bereinigte Ausgaben	**16.227.438**	**13.822.309**	**11.786.318**	**11.331.530**
bereinigter Zuschussbedarf	**3.923.099**	**4.615.678**	**3.573.225**	**2.800.885**
bereinigter Deckungsgrad in %	**75,8**	**66,6**	**69,7**	**75,3**

Die vorstehende Tabelle bezieht sich auf die Unterabschnitte 3500 (Volkshochschule) und 3501 (Beschäftigungsfördernde Weiterbildungsmaßnahmen) der Volkshochschule Köln. Im Eckjahresvergleich 2003 / 2006 nimmt der bereinigte Zuschussbedarf deutlich um 1,1 Mio. Euro zurück, was einem prozentualen Rückgang von etwa 28 Prozent entspricht. Bei den Bereinigungen handelt es sich primär um die kalkulatorische Auflösung von Rückstellungen.

Die bereinigten Einnahmen nehmen im gleichen Zeitraum mit ungefähr 3,8 Mio. Euro um nahezu ein Drittel ab. Die Entwicklung wird hauptsächlich durch die veränderte Förderungspraxis der Agentur für Arbeit und der EU und eine Reduzierung des Kursangebotes im Unterabschnitt 3501 verursacht. Im Jahr 2003 konnte die VHS Köln aus Teilnehmerentgelten, Landes- und Bundeszuschüssen sowie Arbeitsamtsleistungen Einnahmen in Höhe von zusammen knapp 5,3 Mio. Euro verzeichnen, während es im Jahr 2006 nur noch ungefähr 1,5 Mio. Euro gewesen sind. Im klassischen Volkshochschulbereich (UA 3500) nehmen die Einnahmen bis 2005 um rd. 630.000 Euro ab, erholen sich im Jahr 2006 jedoch wieder um knapp 200.000 Euro. Hier machen sich konsolidierende Maßnahmen der Volkshochschule im Zuge einer Anpassung des Unterrichtsangebotes bemerkbar. Aus den statistischen Angaben der Volkshochschule ist besonders 2003 eine deutliche Veränderung (Abnahme) der Unterrichtsstunden, Teilnehmenden und Kurse festzustellen, was die dargestellte Entwicklung der Einnahmen bestätigt. Seitdem nehmen die Leistungsangebote der VHS Köln jährlich wieder leicht zu, ohne bei Weitem das Niveau des Jahres 2003 zu erreichen.

Die bereinigten Ausgaben spiegeln das Ergebnis auf der Einnahmenseite wider und nehmen im Eckjahreszeitraum 2003 / 2006 um knapp 4,9 Mio. Euro ab, was einem Rückgang von ungefähr 30 Prozent entspricht. Wie bei den Einnahmen wird die Entwicklung in erster Linie durch eine Reduzierung des Angebotes im Bereich „Beschäftigungsfördernde Maßnahmen“ (UA 3501) verursacht. Die bereinigten Ausgaben nehmen von 6,6 Mio. Euro (2003) auf ca. 3,1 Mio. Euro (2006) ab. Hier ist der eingangs erwähnte Zuschuss für den Verein „Tages- und Abendschule“ in Höhe von rd. 1,7 Mio. Euro im Jahr 2006 enthalten (rd. 1,5 Mio. im Jahr 2003). Im Unterabschnitt 3500 (Volkshochschule) ist die rückläufige Entwicklung der Ausgaben insbesondere durch abnehmende Personalausgaben und Dozentenhonorare in Höhe von zusammen ca. 1,2 Mio. Euro im Zusammenhang mit einer Straffung des Leistungsangebotes erzielt worden. Nach Angaben der DVV-Statistik hat sich die Anzahl der unbefristeten Stellen für hauptamtliche pädagogische Mitarbeiter von knapp 47,4 (2003) auf 35,2 und die der Verwaltungskräfte von 54,2 (2003) auf 42,4 (2006) reduziert.

Insgesamt ist es der VHS Köln gelungen, die fehlenden Einnahmen durch deutliche Ausgabenreduzierungen zu kompensieren und den Zuschussbedarf im Betrachtungszeitraum zu senken.

Zuschussbedarf je Einwohner im intrakommunalen Verlauf

Der von uns nachfolgend dargestellte Zuschussbedarf stellt aufgrund der vorgenommenen Bereinigungen das operative Ergebnis der Volkshochschule Köln dar.

Bereinigter Zuschussbedarf der VHS Köln in den Jahren 2003 bis 2006			
Jahr	Zuschussbedarf gesamt in Euro	Einwohner Köln	Zuschussbedarf je Einwohner in Euro
2003	3.923.099	965.954	4,06
2004	4.615.678	969.709	4,76
2005	3.573.225	983.347	3,63
2006	2.800.885	989.766	2,83

Aus der Tabelle ist der im Eckjahreszeitraum 2003 / 2006 abnehmende Zuschussbedarf sichtbar (abgesehen vom Jahr 2004), der sich aus den bereits zuvor beschriebenen Entwicklungen sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite ergibt. Berücksichtigen wir, dass der Schulabschlussbereich (Zuschuss an den Verein „Tages und Abendschule“) in Höhe von 1,7 Mio. Euro (2006) in der obigen Darstellung enthalten ist, ergibt sich für die restlichen Programmbereiche ein einwohnerbezogener Zuschussbedarf in Höhe von lediglich 1,07 Euro

Das Verhältnis der Teilnehmerentgelte zu den bereinigten Personalaufwendungen im Jahr 2006 (fest angestelltes Personal und Dozentenhonorare) stellt mit ca. 55,4 Prozent einen Wert dar, der im mittleren Bereich der von uns geprüften Volkshochschulen liegt. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass in Köln wesentliche Einnahmen durch Landeszuweisungen und Zuschüsse aus den übrigen Bereichen (z. B. Agentur für Arbeit) erzielt wird. Unter Berücksichtigung dieser Einnahmepositionen erzielt die VHS einen prozentualen Anteil von 90,0 Prozent.

An der VHS Köln sind im Jahr 2006 insgesamt 35,2 hauptamtliche pädagogische Mitarbeiter beschäftigt. Legt man das in § 11 WbG genannte Pflichtangebot der VHS Köln (32.400 Unterrichteinheiten) und die in § 13 WbG vom Land Nordrhein-Westfalen förderungsfähigen Kosten einer hauptamtlichen pädagogischen Kraft zu Grunde, sind aufgrund der Einwohnerzahl in Köln lediglich 26 Stellen förderungsfähig. Zudem werden durch den Landeszuschuss nicht die vollständigen Personalausgaben einer hauptamtlichen pädagogischen Stelle gedeckt. Bei der Eingruppierung ist bezogen das Jahr 2006 festzustellen, dass 41,2 vollzeitverrechnete Stellen mindestens den Besoldungsstufen A 12 bzw. Entgeltgrup-

pen 11 zugeordnet sind, was interkommunal einwohnerbezogen (je Tausend Einwohner) einen mittleren Wert darstellt.

Insgesamt sind an der VHS Köln 104,0 vollzeitverrechnete Stellen (Stand 30. Juni 2006) in den dargestellten Bereichen eingerichtet. Damit positioniert sich die VHS Köln im interkommunalen Vergleich mit rd. 10,5 stellen je Tausend Einwohner im oberen Bereich der kreisfreien Städte, wobei aufgrund der Stadtgröße die dezentralen Standorte und der entsprechende administrative Aufwand zu berücksichtigen sind. Neben fest angestellten und tariflichen Beschäftigten waren im Jahr 2006 insgesamt 985 Honorarkräfte als Kursleiter oder Referenten von Einzelveranstaltungen für die VHS Köln tätig (2003: rd. 1.270). In Köln werden das Kursangebot und Seminare überwiegend von frei- und nebenberuflichen Dozenten durchgeführt.

Im Prüfungszeitraum sind sowohl im Personalbereich als auch beim Leistungsangebot Konsolidierungsbemühungen zu erkennen. Das gesamte Kursangebot bewegt sich 2006 auf einem Niveau in Höhe von knapp 158.000 Unterrichtsstunden. Damit liegt die VHS gemessen am eigentlichen Pflichtangebot mit ihren Unterrichtsstunden fast fünfmal so hoch. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Vielzahl der Kurse kosten(-über)deckend angeboten werden können, so dass nicht automatisch mit einer Reduzierung des Kursangebotes eine Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses verbunden ist.

Feststellung

Wir stellen fest, dass die VHS Köln durch konsolidierende Maßnahmen in der Angebotsstruktur und im Personalbereich im Prüfungszeitraum einen sinkenden Zuschussbedarf aufweist. Dennoch zeichnet sich die VHS Köln im Jahr 2006 durch eine einwohnerbezogen gehobene Personalausstattung aus.

Zuschuss je Teilnehmendem

Nachfolgend analysieren wir im Zeitreihenvergleich der Jahre 2003 bis 2006 den Zuschuss, den die Arbeit der VHS je Teilnehmendem erfordert. Dabei haben wir alle Teilnehmenden gewertet, unabhängig davon, ob sie einen Kurs, eine Studienreise oder eine Auftragsmaßnahme besuchen.

Zuschussbedarf der VHS Köln je Teilnehmendem in den Jahren 2003 bis 2006			
Jahr	Zuschussbedarf gesamt in Euro	Teilnehmende	Zuschussbedarf je Teilnehmenden in Euro
2003	3.923.099	73.329	53,50
2004	4.615.678	59.779	77,21
2005	3.573.225	64.110	55,74
2006	2.800.885	66.251	42,28

Die teilnehmerbezogene Betrachtung des Zuschussbedarfs korrespondiert mit der Entwicklung des zuvor dargestellten einwohnerbezogenen Zuschussbedarfs. Abgesehen von der Steigerung im Jahr 2004 in Folge deutlich sinkender Teilnehmenden stellen wir ab 2005 eine jährliche Verbesserung des finanzwirtschaftlichen Ergebnisses in dieser Darstellung fest.

Die Teilnehmendenzahlen entwickeln sich im Betrachtungszeitraum in den einzelnen Programmbereichen unterschiedlich. Insgesamt bleibt festzustellen, dass das Volkshochschulangebot ab 2004 deutlich verschlankt worden ist (konsolidierende Maßnahmen der VHS selbst als auch die Förderungspraxis der öffentlichen Zuwendungsgeber). Deutliche Veränderungen sind anhand der Angaben aus der DVV-Statistik u. a. in den folgenden Programmbereichen festzustellen:

- Kunst und Gestalten

Die Kurse nehmen hier von 944 mit insgesamt 11.704 Belegungen (2003) auf 469 Kurse und 5.021 Belegungen (2006) ab.

- Gesundheit

Abnehmende Entwicklung bei den Belegungen um knapp 20 Prozent auf rd. 8.400 Belegungen im Jahr 2006.

- Sprachen

Hier haben sich besonders die Unterrichtsstunden um rd. 27,5 Prozent reduziert, während die Kurse selbst (ca. 5,6 Prozent) als auch die Belegungen (knapp 11 Prozent) in geringerem Umfang abgenommen haben. Daraus wird die Straffung des Unterrichtsstoffes als auch des Kursangebotes deutlich.

Bei „Arbeit und Beruf“ stellen wir ebenfalls abnehmende Unterrichtsstunden, allerdings seit 2006 wieder steigende Kursangebote und Bele-

gungen fest (wachendes Engagement der Agentur für Arbeit). Im Schulabschlussbereich nehmen nach dem Wegfall der Hauptschulabschlusskurse (seit 2004 nur noch über den Verein Tagens- und Abendschule – TAS-) die Alphabetisierungskurse deutlich zu. Der Zuschuss an den TAS hat von knapp 1,48 Mio. Euro auf 1,74 Mio. Euro im Jahr 2006 zugenommen.

Ein landesweit festzustellender Trend ist im DV-Bereich zu erkennen, der sich durch spürbare Rückgänge der Kurse und Teilnehmendenzahlen auszeichnet. Die VHS Köln arbeitet im Rahmen interner Weiterbildungen städtischer Mitarbeiter nur vereinzelt im EDV-Bereich mit der Stadtverwaltung zusammen. Weitere Schulungen für Bedienstete der Stadtverwaltung werden seitens der VHS nicht durchgeführt, obwohl in vielen Bereichen (z. B. Sprachen, Rhetorik, Gesundheitswesen) entsprechendes Fachwissen bei der VHS vorhanden ist und kostengünstig angeboten werden könnte.

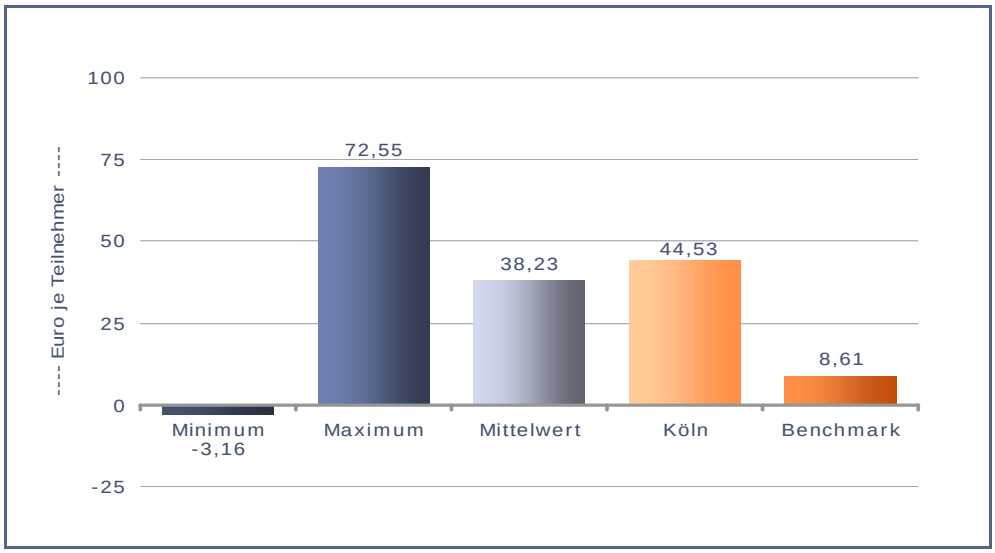
Insgesamt begrüßen wir die anhand der statistischen Daten sichtbaren Konsolidierungsbemühungen der VHS Köln. Da es sich insbesondere bei den Gesundheitskursen (u. a. Autogenes Training, Yoga, Gymnastik, Ernährung) und Kreativität meist um Kurse handelt, bei denen eine hohe Kostendeckung vorliegt, kann auch eine Ausweitung des Programms zu einem aus finanzwirtschaftlicher Sicht erfreulichen Ergebnis führen. Dagegen wird sich das städtische Engagement im Schulabschlussbereich (Zuschüsse an den „TAS“) als auch im Alphabetisierungsbereich weniger aus rein monetärer Sichtweise denn vielmehr aus sozialpolitisch gewünschten Erwartungen „rechnen“.

Feststellung

Wir stellen fest, dass der Zuschussbedarf je Teilnehmendem im Eckjahreszeitraum 2003 / 2006 sinkt. Die VHS führt –fast- keine Fortbildungen für städtische Bedienstete durch.

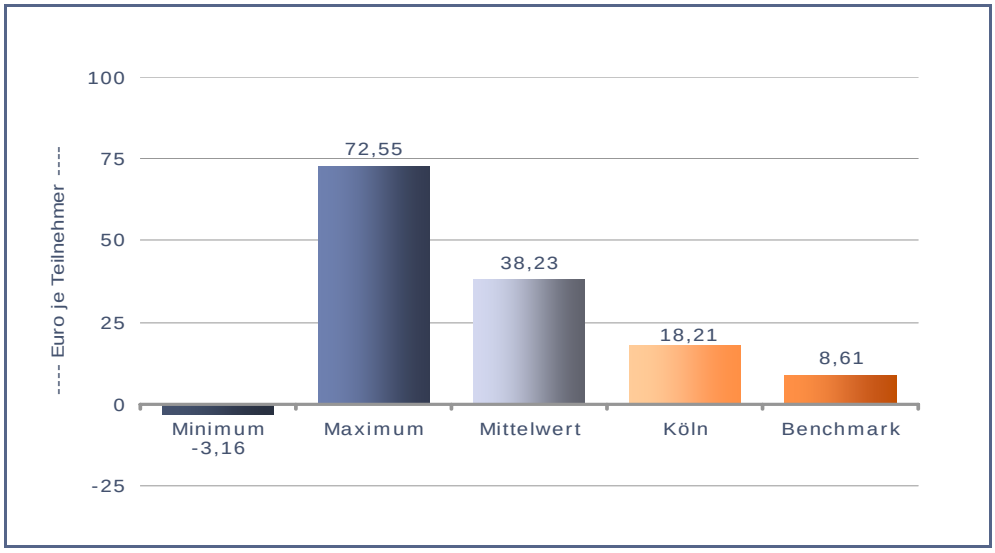
Für den interkommunalen Vergleich des Jahres 2006 haben wir zusätzlich zu den eingangs erwähnten Bereinigungen auf die mit der Personalabteilung abgestimmte Personalliste (Stand 30. Juni 2006) abgestellt. Danach positioniert sich die VHS Köln wie folgt:

Zuschussbedarf je Teilnehmendem 2006



Der Zuschuss je Teilnehmer liegt mit 44,53 Euro interkommunal im oberen Bereich. Das Ergebnis wird teils durch die Zuschüsse im Schulabschlussbereich beeinflusst (keine Teilnehmende an der VHS), so dass wir zusätzlich eine um diesen Bereich bereinigte Darstellung erstellt haben:

Zuschussbedarf je Teilnehmendem 2006 (ohne Schulabschlussbereich)



Der Zuschuss je Teilnehmendem (bereinigt um Schulabschlussbereich) liegt deutlich im unteren Bereich unseres Vergleichs. Zu dem positiven Ergebnis tragen in Köln verschiedene, zuvor bereits genannte Gründe mit bei. Hierzu zählen insbesondere die Straffung des Kursangebots mit

vergleichsweise hohen Deckungsgraden und der personelle Abbau der vergangenen Jahre.

Feststellung

Wir stellen fest, dass der Zuschussbedarf je Teilnehmer sich in Köln ohne den Schulabschlussbereich (Zuschüsse) auf einem interkommunal niedrigen Niveau befindet.

Durchführungsquote

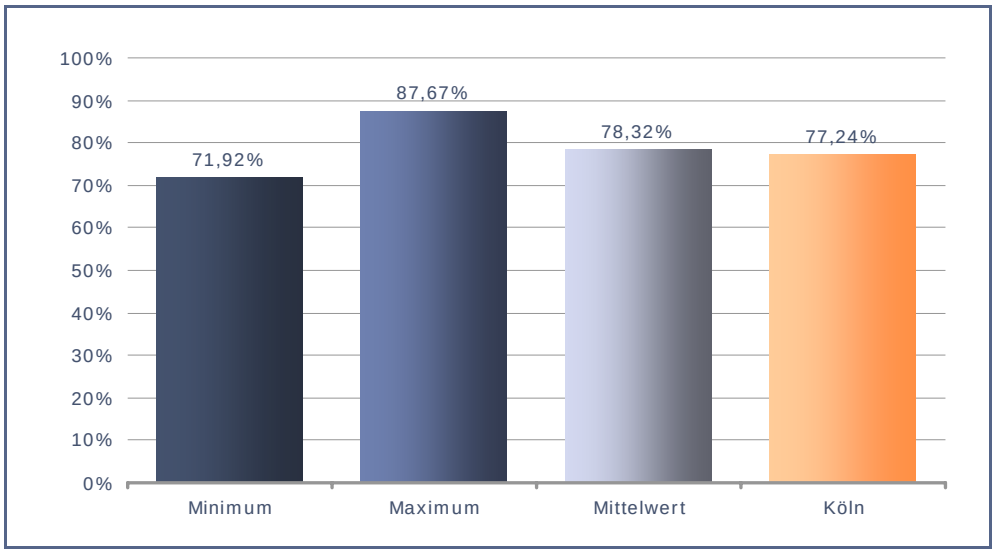
Hinsichtlich der Angebotsstruktur der VHS ist die Durchführungsquote eine hilfreiche Kennzahl. Bei der Berechnung der Durchführungsquote werden die geplanten den tatsächlich durchgeführten Kursen einander gegenüber gestellt.

Für die VHS Köln entwickelt sich die Durchführungsquote im Prüfungszeitraum in den dargestellten Bereichen wie folgt:

Durchführungsquote der VHS Köln in den Jahren 2003 – 2006 in Prozent				
Jahr	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Sprachen	85,1	83,8	86,4	83,2
EDV	62,6	59,4	78,1	76,4
Gesundheit	76,4	82,1	83,8	81,9
übrige Kurse	72,6	64,5	72,9	67,0
gesamt	76,4	74,2	81,0	77,2

Besonders im Sprachenbereich bewegen sich die Durchführungsquoten auf einem hohen Niveau. Zudem weisen die Bereiche EDV und Gesundheit im Betrachtungszeitraum deutliche Verbesserungen auf und positionieren sich oberhalb der Werte anderer Volkshochschulen. Allein bei dem übrigen Kursangebot ist zu erkennen, dass die Planungen besonders in 2004 und 2006 deutlich über den tatsächlich angebotenen Kursen gelegen haben. Hier ist die VHS teilweise von den Zuwendungen Dritter abhängig. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgendes Ergebnis:

Durchführungsquote
im interkommunalen Vergleich des Jahres 2006



Mit 77,24 Prozent positioniert sich die VHS Köln in einem Bereich der Mehrzahl der von uns geprüften Städte. Die insbesondere in den Bereichen Sprachen und Gesundheit erzielten Werte stellen dagegen ein positives Ergebnis dar. Da ausfallende Kurse Geld kosten (Verwaltungsaufwand, Druckkosten), aber auch das Vertrauen und die Zufriedenheit der Kunden schmälern ist eine möglichst hohe Durchführungsquote anzustreben.

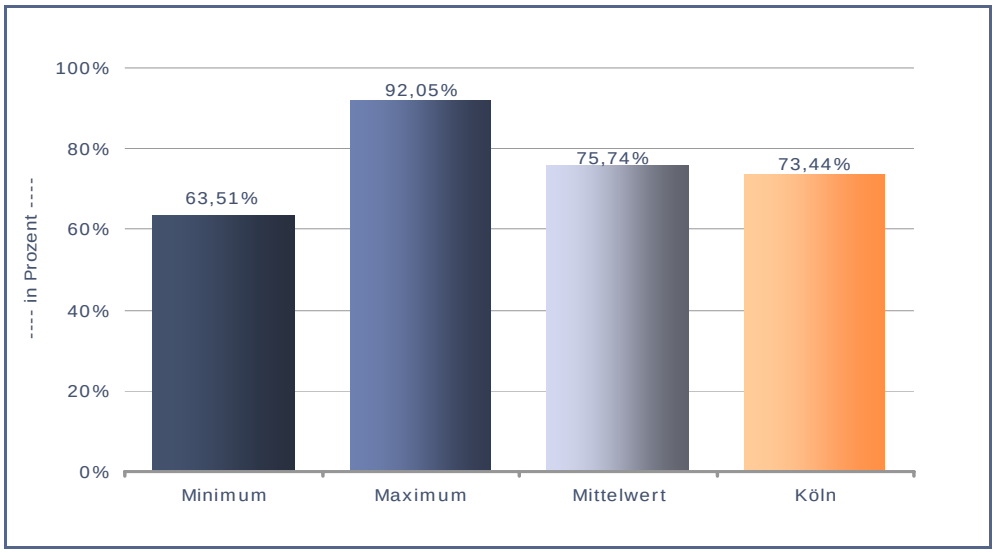
Feststellung

Die VHS Köln richtet ihr Kursangebot an die Nachfrage aus und erzielt vergleichsweise hohe Durchführungsquoten in den Bereichen Sprachen und Gesundheit. In den übrigen Bereichen kann die VHS Köln ihr Ergebnis noch optimieren.

Selbstfinanzierungsquote

Bei der Selbstfinanzierungsquote stellen wir die selbst erwirtschafteten Erträge den bereinigten Gesamtaufwendungen gegenüber. Die anliegende Grafik visualisiert die Positionierung der VHS im interkommunalen Vergleich des Jahres 2006. Dabei sind die bekannten Bereinigungen vorgenommen worden.

Selbstfinanzierungsquote des Jahres 2006



Mit rund 73 Prozent erreicht die VHS Köln hier einen Wert, der im mittleren Bereich unserer Betrachtung liegt. Ein von mehreren Volkshochschulen in unserem Vergleich erreichter Wert von über 80 Prozent wird deutlich unterschritten. Mögliche Ursachen sind neben dem Schulabschlussbereich und der Angebotsgestaltung besonders durch die räumliche Dezentralität begründbar.

Zusammenfassend sollte sich die VHS verstärkt auf ihr Kerngeschäft beschränken und regelmäßig Standards hinterfragen. Auftragsmaßnahmen, die keinen positiven Deckungsbeitrag erwirtschaften, sollten nur dann durchgeführt werden, wenn dies sozialpolitisch notwendig ist.

Feststellung

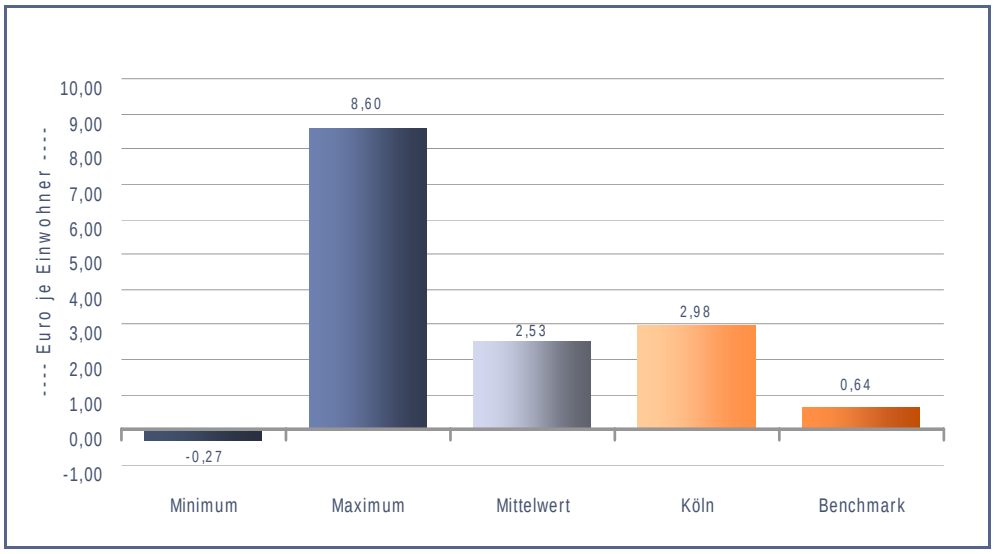
Bei der Selbstfinanzierung positioniert sich die VHS Köln im mittleren Bereich des interkommunalen Vergleichs. Die Spitzenwerte von über 80 Prozent werden jedoch nicht erreicht.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der VHS“

Die Kennzahl gibt den bereinigten Zuschussbedarf je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006 an. Bei der Betrachtung des interkommunalen Zuschussbedarfs je Einwohner 2006 haben wir unter Berücksichtigung der eingangs erwähnten Bereinigungen neben der Jahres-

rechnung 2006 auf die mit der Personalabteilung und dem geprüften Amt für Weiterbildung abgestimmten Personallisten und Bereinigungen abgestellt. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die VHS Köln wie folgt:

Zuschuss VHS Köln je Einwohner
interkommunaler Vergleich 2006 in Euro



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die VHS Köln im mittleren Bereich, jedoch oberhalb des niedrigsten Wertes (Benchmark) in Höhe von 0,64 Euro je Einwohner.

Das Ergebnis wird durch eine Häufigkeitsverteilung der Vergleichswerte nachfolgend transparenter gestaltet:

Zuschussbedarf für die Volkshochschulen je Einwohner im Jahr 2006		
Ergebnisse in Klassen		
bis 2,00 Euro	ab 2,01 bis 3,00 Euro	über 3,00 Euro
8 Städte	9 Städte	6 Städte

KIWI-Bewertung

Im Kontext des interkommunalen Vergleiches stellt sich die Situation der VHS Köln wie folgt dar:

Ist-Zustand:

- Abnahme des Zuschussbedarfs im Prüfungszeitraum;
- Vergleichsweise hohes Verhältnis von Entgelteinnahmen zu Personalaufwendungen;
- Gehobene personeller Ausstattung;
- Reduzierung und Straffung des Leistungsangebotes im Prüfungszeitraum;
- Mittlere Positionierungen im interkommunalen Vergleich beim Zuschussbedarf je Einwohner, je Teilnehmenden und bei der Selbstfinanzierungsquote;
- Schulungen städtischer Bediensteter nur einzeln im EDV-Bereich;
- Zuschüsse an den Verein „Tages- und Abendschule“ belasten den Unterabschnitt deutlich;

Handlungsmöglichkeiten:

- Kritische Betrachtung der Stellen für die hauptamtlichen pädagoschen Mitarbeiter;
- Ausbau des VHS-Angebotes in rentablen Programmbereichen mit hohen Deckungsgraden;
- Schulungen und Fortbildungsveranstaltungen für städtische Bedienstete;
- Reduzierung und strukturelle Anpassung des EDV-Angebotes an die Nachfrage;
- Engere Zusammenarbeit mit benachbarten Volkshochschulen;

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf je Einwohner“ der Volkshochschule Köln mit dem Index 3.

Potenzialberechnung

Wir haben in diesem Teilbericht Handlungsfelder und -möglichkeiten aufgezeigt, die bei einer konsequenten Umsetzung zu einer Verbesserung der Zuschusssituation der VHS führen werden. Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2006 errechnet sich für die Stadt Köln ein bereinigter Zuschussbedarf in Höhe von 2,98 Euro je Einwohner. Dabei liegt der niedrigste Zuschussbedarf je Einwohner des Jahres 2006 bei einem Wert in Höhe von 0,64 Euro.

Quantifizierung Potenzial –VHS Köln-	
Bezeichnung	**Beträge in Euro**
Benchmark (niedrigster Wert)	0,64
Köln	2,98
Potenzial je Einwohner	2,34
Einwohner	989.766
Potenzial insgesamt	**2.316.052**

Potenziale und Fazit

Die Analyse der drei Institute Stadtbibliothek, Musikschule und VHS hat ergeben, dass im interkommunalen Vergleich des Jahres 2006 sich für die Stadt Köln zusammenfassend folgende Potenziale errechnen:

Quantifizierung Potenzial Prüfgebiet - Bibliothek / Musikschule / VHS -		
Teilbereich	**Potenzial in Euro / Jahr**	**Potenzial in Euro je EW / Jahr**
Stadtbibliothek	296.930	0,30
Musikschule	0	0
VHS	2.316.052	2,34
Potenzial insgesamt	**2.612.982**	**2,64**

Fazit

Der Zuschussbedarf je Einwohner bewegt sich bei der Stadtbibliothek Köln interkommunal auf einem unteren Niveau, Nahe dem Minimalwert. Neben einer Stärkung der Zentrale und einer Reduzierung der Standorte bestehen durch den Einsatz moderner Bibliothekstechniken und regelmäßigen Entgeltanpassungen weitergehende Potenziale.

Der Zuschussbedarf der Rheinischen Musikschule stellt einwohnerbezogen im interkommunalen Vergleich den Minimalwert dar. Der Zuschussbedarf weist angesichts abnehmender Einnahmen eine steigende Tendenz auf. Weitere Potenziale sind durch die vermehrte Beschäftigung von zeitlich befristetem Personal, die stärkere Orientierung auf Gruppenunterrichtsangebote und durch regelmäßige Entgelterhöhungen weiterhin möglich.

Die VHS Köln liegt im interkommunalen Vergleich beim Zuschussbedarf je Einwohner im Jahr 2006 im mittleren Bereich unserer Klassierung. Im Prüfungszeitraum ist eine Straffung des Leistungsangebotes, eine Reduzierung des Personals bei einem gleichzeitig abnehmenden Zuschussbedarf festzustellen. Handlungsfelder zu einer weiteren Senkung des Zuschussbedarfs bestehen durch eine Stärkung des rentablen Kursbereichs, einer Reduzierung der hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeiter und einer Optimierung der Unterrichtsstandorte.

Nachsatz

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in den Jahren 2007 bis 2008 haben wir in einer Abschlusspräsentation zusammenfassend dargestellt und erörtert.

Die im Prüfungsbericht behandelten Themenschwerpunkte waren Gegenstand der überörtlichen Prüfung. Eine umfassende und abschließende Rechtmäßigkeitskontrolle des kommunalen Handelns war mit der Prüfung nicht verbunden.

Mit der Übersendung des Berichtes ist die Prüfung abgeschlossen. Auf das weitere Verfahren nach § 105 Abs. 5 GO NRW weisen wir hin.

Eine Weiterverfolgung der getroffenen Feststellungen obliegt den Aufsichtsbehörden in eigener Kompetenz.

Herne, den 05.11.2008

Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt

Nordrhein-Westfalen

Im Auftrag

Doris Krüger

GPA NRW
Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne
Postfach 101879, 44608 Herne
Telefon 02323 / 1480-0
FAX 02323 / 1480-333

eMail: info@gpa.nrw.de
http://www.gpa.nrw.de