gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Vorbericht der Stadt Köln im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

- Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Köln 3
  - Managementübersicht 3
- Ausgangslage der Stadt Köln 8
  - Strukturelle Situation 8
  - Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen 9
- Überörtliche Prüfung 10
  - Grundlagen 10
  - Prüfungsbericht 10
- Prüfungsmethodik 12
  - Kennzahlenvergleich 12
  - Strukturen 12
  - Konsolidierungsmöglichkeiten 13
  - gpa-Kennzahlenset 13
- Prüfungsablauf 14
- Anlage: Ergänzende Tabellen 16

Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Köln

Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	**Handlungsbedarf**	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die **Haushaltssituation** der Stadt Köln ist strukturell defizitär. Dies zeigt sich zum einen daran, dass es ihr in der Hochkonjunkturphase der letzten Jahre nur im Jahr 2016 gelungen ist, ein positives Ergebnis auszuweisen. Zum anderen kann die Stadt auch in den nächsten Jahren noch keine ausgeglichenen Haushalte aufstellen. Erst ab dem Jahr 2022 plant die Stadt Köln mit Überschüssen. Damit erreicht sie das Ziel, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, zwar ein Jahr früher als von ihr geplant. Ihr Eigenkapital wird sie bis dahin dennoch weiter reduzieren. Unabhängig davon ist die Eigenkapitalausstattung der Stadt Köln im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen noch immer gut. Langfristig beabsichtigt die Stadt Köln nicht nur ihren Haushalt zu konsolidieren und den Eigenkapitalverzehr zu stoppen. Sie hat sich darüber hinaus das Ziel gesetzt, das in den vergangenen Jahren reduzierte Eigenkapital langfristig wiederaufzubauen. Dieses Ziel erhöht den Handlungsbedarf. Die Stadt hat über das Jahr 2022 hinaus, nicht nur ausgeglichene Jahresergebnisse zu planen, sondern kontinuierlich Jahresüberschüsse zu erwirtschaften. Diese führen in der Regel zu Liquiditätsüberschüssen in der Finanzrechnung und werden benötigt, um Liquiditätskredite zurückzuzahlen. Zudem würden Überschüsse aus dem laufenden Geschäft den Handlungsspielraum der Stadt erhöhen, investive Nachhol- und Ersatzbedarfe zu finanzieren.

Handlungsbedarfe sieht die gpaNRW diesbezüglich sowohl bei der Stadt als auch bei der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Gebäudewirtschaft. Darüber hinaus hat die Stadt zusammen mit den anderen verselbstständigten Aufgabenbereichen, die Finanzierung aktueller und künftiger Investitionsbedarfe in den Bereichen ÖPNV, Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie Wohnen sicherzustellen.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Der Stadt Köln liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer **Haushaltswirtschaft** vor. Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Über ein Finanzcontrolling

und das implementierte Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger der Verwaltung und des Finanzausschusses die notwendigen Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

Das freiwillige Sanierungsprogramm, das sich die Stadt 2013 selbst auferlegt hat, zeigt nicht die von ihr erhoffte Wirkung. Die positive Ergebnisentwicklung basiert im Wesentlichen auf schwankungsanfälligen Haushaltspositionen wie der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen. Diese kann die Stadt nicht oder nur begrenzt beeinflussen. In den von ihr beeinflussbaren Bereichen belasten Aufwandssteigerungen die Jahresergebnisse. Konsolidierungserfolge, die eine nennenswert positive Wirkung auf die Jahresergebnisse hatten, hat die gpaNRW nur temporär festgestellt. Die Stadt Köln muss daher ihre Konsolidierungsbemühungen konsequent fortsetzen.

Einnahmeseitig sieht die gpaNRW noch Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren durch die Stadtentwässerungsbetriebe Köln und die Abfallwirtschaftsbetriebe Köln. Die Betriebe sollten kalkulatorische Kosten im rechtlich zulässigen Rahmen einbeziehen. Vom konsequenten Erheben kostendeckender Gebühren könnte der Haushalt der Stadt Köln profitieren. Die Betriebe wären in der Lage höhere Beträge an den städtischen Haushalt abzuführen. Die Realsteuerhebesätze der Stadt sind vergleichsweise niedrig. Die Notwendigkeit, die Hebesätze anzuheben sieht die gpaNRW derzeit nicht.

Die **Zahlungsabwicklung** i. e. S. der Stadt Köln erledigt ihre Aufgaben mit überdurchschnittlichem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Der Aufwand je Einzahlung liegt nahe dem Median. Im Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten in einzelnen Bereichen noch Verbesserungen erzielt und die Niederschlagungen in der Zahlungsabwicklung zentralisiert werden. Zielwerte und Qualitätsstandards sind bezogen auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert. Ihre Einhaltung sollte in unterjährigen Berichten dokumentiert werden. Demgegenüber erledigt die **Vollstreckung** der Stadt Köln ihre Aufgaben mit vergleichsweise unterdurchschnittlichem personellen Einsatz. Aufgrund einer langwierigen IT-Umstellung hat sie von Anfang 2017 bis zum August 2018 keine neuen Forderungen erhalten. In dieser Zeit wurden Altforderungen aus den Jahren bis einschließlich 2016 und Amtshilfen bearbeitet. Da somit die Anzahl der vorhandenen und der vollstreckten Forderungen nicht einer typischen Jahresleistung entsprachen, hat die gpaNRW sie nicht in den interkommunalen Vergleich gestellt.
Die Vollstreckung in Köln realisiert 2019 überdurchschnittliche Einzahlungen aus Haupt- und Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle. Die neu hinzugekommenen Forderungen je Vollzeit-Stelle übersteigen deutlich die im gleichen Zeitraum Abgewickelten. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass auch 2019 noch Altforderungen bearbeitet wurden, die in der Bearbeitung aufwendiger sind. Die abgewickelten Forderungen je Vollzeit-Stelle und die Erfolgsquote stellen sich im interkommunalen Vergleich daher unterdurchschnittlich dar.

Mit Blick auf die Aufwendungen ist festzustellen, dass die Transferaufwendungen im Bereich der erzieherischen Hilfen den Haushalt stark belasten. Die Stadt Köln ist allerdings durch die betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen weniger belastet als die meisten anderen kreisfreien Städte. Dennoch hat die Stadt Köln einen vergleichsweise hohen Fehlbetrag für **Hilfe zur Erziehung** (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Die negative Positionierung des Fehlbetrages HzE wird in Köln in hohem Maße durch die Personalaufwendungen beeinflusst. Köln hat hier mehr Personalaufwendungen als fast alle anderen kreisfreien Städte und bildet je Hilfefall den Maximalwert.

Die im Bericht näher betrachteten Aufwendungen sind bei der Stadt Köln wiederum relativ niedrig. Dort fließen die Transferaufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch freie Träger, die Personalaufwendungen für einen eigenen ambulanten Dienst sowie die Aufwendungen für die Unterbringung in eigenen Erziehungsheimen ein. Auf die Aufwendungen wirken sich die Anzahl der Hilfeplanfälle und die Kosten je Fall aus. Die Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung sind in Köln sowohl je Hilfefall als auch einwohnerbezogen auf einem niedrigen Niveau. Außerdem hat Köln auch eine niedrigere Falldichte als die Mehrzahl der Vergleichsstädte. Diese Faktoren begünstigen den Fehlbetrag. Zusätzlich hat die Stadt Köln einen hohen Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen HzE. Ungünstig wirkt sich auf die Aufwendungen für stationäre Hilfen aus, dass die Stadt Köln nur in geringem Umfang die Vollzeitpflege für die Unterbringung der Kinder und Jugendlichen nutzt. Außer beim Fehlbetrag HzE und dem stationären Bereich, fällt die Einordnung der Stadt Köln im Kennzahlenvergleich mit den anderen kreisfreien Städten positiv aus.

Steuerungsmaßnahmen haben einen Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen und der Fallzahlen. Ein Finanzcontrolling im Jugendamt war in den vergangenen Jahren nicht ausgeprägt vorhanden. Eine Steuerung erfolgte regelmäßig vor allem durch Fallzahlen. Eine Zusammenführung von Aufwendungen und Fallzahlen zu steuerungsrelevanten Kennzahlen erfolgte bisher nicht. Die Stadt Köln hat aber aktuell im Jahr 2019 das Finanzcontrolling weiter ausgebaut, Kennzahlen entwickelt und sie in einem Bericht dargestellt. Die Kennzahlen sollen zukünftig regelmäßig fortgeschrieben, jährlich in einem Bericht dargestellt werden und zu Steuerungszwecken verwendet werden.

Im Rahmen des Fachcontrollings wird die Wirksamkeit von Hilfen im einzelnen Fall ermittelt. Die Stadt Köln hat im ambulanten Bereich begrenzte Laufzeiten und Obergrenzen für Fachleistungsstunden installiert. Für die stationären Hilfen soll durch neu entwickelte Standards und Maßnahmen die Wirksamkeit der Hilfen verbessert werden. Eine fallübergreifende Auswertung der Wirksamkeit erfolgt bislang nicht. Dadurch könnte die Wirksamkeit neuer Maßnahmen besser beurteilt werden. Die Verfahrensstandards hat die Stadt Köln für nahezu alle Bereiche und Hilfearten in einzelnen Richtlinien textlich beschrieben. Hierin sind die Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten und Abläufe festgelegt. Ein einheitliches Qualitätshandbuch mit kurzen Ablaufdiagrammen der einzelnen Prozesse zusätzlich zur textlichen Darstellung, könnte die Übersichtlichkeit und Anwendbarkeit noch verbessern.

Zusätzlich zu den Steuerungsmaßnahmen hat die Stadt die Vernetzungen und präventiven Leistungen in den letzten Jahren weiter ausgeweitet. Köln nimmt am Landesprogramm „Kommunale Präventionsketten“ teil und hat Angebote für alle Altersgruppen entwickelt. Dies wird noch weiter ausgebaut. In allen Projekten und Maßnahmen arbeitet die Stadt eng mit den freien Trägern und sonstigen Akteuren der Jugendhilfe zusammen.

Auch in Köln hat die **Hilfe zur Pflege** eine erhebliche Bedeutung für den städtischen Haushalt. Die Transferaufwendungen für die eigentliche Hilfe zur Pflege sowie für das Pflegewohngeld betragen zusammen rund 90 Mio. Euro pro Jahr. Die starke Haushaltsbelastung liegt nicht an der Anzahl der Fälle, sondern an den hohen Aufwendungen im Einzelfall. Es gibt auch in Köln künftig mehr alte und pflegebedürftige Menschen. Sie sind wirtschaftlich zwar bessergestellt als im landesweiten Durchschnitt, doch wird dieser vermeintliche Vorteil durch die hohen Kosten für Wohnen aufgezehrt. Menschen, die Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten, sind häufig innerhalb einer Einrichtung untergebracht. Zwar ist die ambulante Quote in Köln besonders hoch, was begrüßenswert ist. Doch der Unterschiedsbetrag zwischen Versorgung außerhalb von und

in Einrichtungen ist in Köln extrem hoch. Die Gründe hierfür sollten von der Stadt Köln weiter analysiert werden.

Das Hilfeverfahren bei der Stadt Köln ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär" wird mit der individuellen Hilfesteuerung insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nachgekommen. Die Stadt Köln nutzt die vorhandenen Instrumente zur bewussten Entwicklung der Pflegelandschaft. Auf ein eine verbindlichen Pflegeplanung wird in Köln allerdings noch verzichtet. Schon seit Jahren ist die Verwaltung jedoch mit allen Akteuren im Gespräch, betreibt nachhaltige Netzwerkarbeit und fördert Initiativen zum Quartiersmanagement und der kleinräumigen Vernetzung. Die Sachbearbeitung der Hilfegewährung kann in Köln durch besseren und verstärkten IT-Einsatz unterstützt werden.

In Köln sind die sozioökonomischen Strukturen besser als bei den meisten anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Hier gibt es eine niedrige SGB II-Quote, wenige Menschen ohne Schulabschluss und eine hohe Kaufkraft. Doch ist das Mietniveau hier auch besonders hoch, was die geschilderten Vorteile wieder aufzehrt. Die Verwaltung hat nur einen begrenzten direkten Einfluss auf diese Faktoren. Insofern gibt es eine hohe finanzielle Belastung des städtischen Haushaltes durch **Kosten für Unterkunft** und Heizung mit über 150 Mio. Euro jährlich. Die Verwaltung muss den hohen Transferaufwendungen mit guter Steuerung und Sachbearbeitung begegnen. Die Arbeitsanweisungen der Verwaltung erlauben der Sachbearbeitung eine wirtschaftliche und nach unterschiedlichen Bedarfen differenzierte Gewährung einmaliger Leistungen, insbesondere von Erstausstattungen von Wohnungen. Das Controlling der Aufwendungen für Leistungen nach dem SGB II ist in Köln gut aufgestellt. Über ein etabliertes Berichtswesen und verschiedene Kennzahlen werden die Entwicklungen beobachtet und die Verwaltung gesteuert. Entgegen der grundsätzlichen Empfehlung der gpaNRW verzichtet Köln allerdings auf die Aufstellung eines formellen schlüssigen Konzeptes zu den Kosten der Unterkunft, sondern behilft sich wegen des angespannten und knappen Wohnungsmarktes mit einer Orientierung an der Wohngeldtabelle. Als erfolgreiches Instrument hat man hier einen Fachdienst eingerichtet, der im Einzelfall zur Senkung der Kosten der Unterkunft eingeschaltet werden kann.

Insbesondere der Erhalt des Infrastrukturvermögens stellt die kreisfreien Städte vor große finanzielle Herausforderungen, so auch Köln. Die Stadt Köln konnte für die überörtliche Prüfung der **Verkehrsflächen** die notwendigen Daten überwiegend zur Verfügung stellen. Allerdings können diese aufgrund der im Rahmen der Eröffnungsbilanz vorgenommenen pauschalen Bewertung der Verkehrsflächendaten je Bauklasse nicht differenziert werden. Eine Straßendatenbank ist vorhanden, allerdings liegen nicht alle Daten vor. So fehlt eine aktuelle Zustandserfassung der Verkehrsflächen. Diese befindet sich derzeit in der Vorbereitung und soll bis zum Jahr 2023 abgeschlossen sein. Der Anlagenabnutzungsgrad von rund 80 Prozent zeigt eine deutliche Überalterung der Verkehrsflächen. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt lediglich zehn Jahre. Hierdurch ergibt sich ein kurz- bis mittelfristig hoher Handlungsbedarf für die Stadt Köln. Ob Unterhaltungs- oder eher Reinvestitionsmaßnahmen notwendig werden, wird die sich im Aufbau befindende Zustandserfassung zeigen. Derzeit liegen die ausgegebenen Finanzmittel für Unterhaltung als auch für Reinvestitionen unterhalb des Richtwertes[1] von 1,30 Euro je m² bzw. 100 Prozent.

[1] Richtwert basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019).

Das Aufgrabungsmanagement der Stadt Köln ist gut aufgestellt. Durch die Arbeit mit einer Datenbank besteht eine solide Datenbasis. Mit dem Aufbau eines Online-Portals wird das Verfahren weiter optimiert.

Die kommunalen **Friedhöfe** der Stadt Köln haben als Teil des Infrastrukturvermögens eine besondere Bedeutung. Neben dem eigentlichen Bestattungszweck dienen sie auch der Naherholung und haben eine parkähnliche sowie ökologische Funktion. Dies liegt begründet in der ansonsten geringen Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet. Die Stadt Köln hat sich frühzeitig mit den Konsequenzen dieses Strukturwandels auseinandergesetzt. Bereits im Jahr 2001 hat sie die Gebührenkalkulation den sich veränderten Gegebenheiten angepasst („Kölner Gebührenmodell"). Weiterhin wurden regelmäßig neue Grabangebote eingeführt, um der steigenden Nachfrage nach preiswerten und pflegefreien Grabstätten nachzukommen. Der in der Vergangenheit stattgefundene Strukturwandel im Bestattungswesen ist auch bei der Stadt Köln deutlich zu erkennen. Bei den Sarg- und Urnenbestattungen hat sich die Anzahl in den letzten rund 20 Jahren umgekehrt. Mittlerweile werden von den kommunalen Bestattungen in Köln rund zwei Drittel als Urnenbestattung durchgeführt. Dadurch ergibt sich ein reduzierter Flächenbedarf und weiter steigende Flächenüberhänge. Aktuell hat die Stadt Köln ein Friedhofsentwicklungskonzept erarbeitet. In diesem Rahmen wurde auch eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Das vorrangige Ziel ist es, die 55 städtischen Friedhöfe mit ihren jeweiligen Flächen insgesamt zu erhalten. Die Stadt Köln konzentriert sich vielmehr auf unterschiedliche Maßnahmen (z.B. Belegungsplanung auf bestimmte Kernzonen, neue Grabangebote) auf den vorhandenen Friedhöfen.

Die Kosten für die Grünflächenunterhaltung liegen im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Die maßgebenden Faktoren sind hier insbesondere die Größe (Anzahl der Friedhöfe), die Strukturen (Verteilung im Stadtgebiet) sowie Bepflanzung auf den Friedhöfen. Die Stadt Köln sollte bereits jetzt die satzungsrechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen reagieren und ggfls. Schließungen vornehmen zu können.

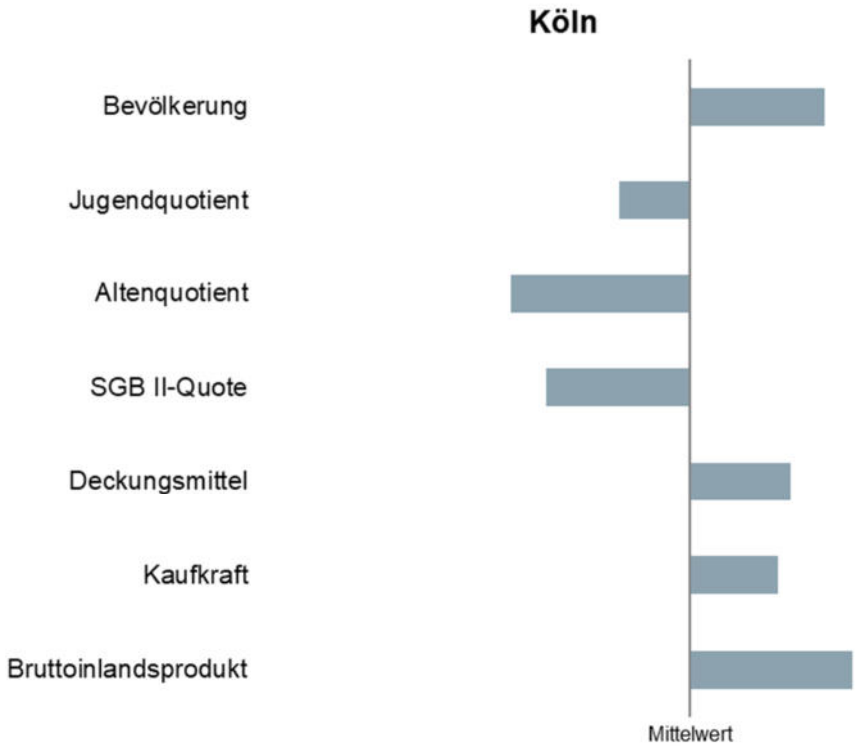
Zwar verfügt die **Bauaufsicht** der Stadt Köln über klar definierte Prozessabläufe. Sie wurden im Zuge des Projektes Prozessoptimierung 2016 detailliert untersucht. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen von einer Woche nach Eingang eines Bauantrages (§ 72 Abs. 1 BauO NRW) und die sechs-Wochen-Frist nach § 68 Abs. 8 BauO NRW werden jedoch nur selten eingehalten. Die Stadt Köln plant mit dem Projekt „Digitalisierungsprogramm 2019 bis 2022" mehrere Teilprojekte, die direkt oder indirekt die Abläufe der Bauaufsicht positiv beeinflussen sollen. Sobald die Bauaufsicht auf aktuelle Informationen online zugreifen kann, wird sie das verwaltungsinterne Beteiligungsverfahren optimieren. Die eingeholten internen und externen Stellungnahmen je Genehmigungsantrag sind überdurchschnittlich.

Bei der Bearbeitung von Bauanträgen erreicht Köln unterdurchschnittliche Leistungswerte. Der Personaleinsatz bei den förmlichen Vorbescheiden kann aufgrund der Datenlage nicht eingeschätzt werden. Bei den normalen Baugenehmigungsverfahren erreicht die Stadt Köln im Vergleichsjahr 2018 überdurchschnittliche Gesamtlaufzeiten. Auf dieses normalen Genehmigungsverfahren entfallen rund 23 Prozent der Bauanträge. Im Vergleich ist das ein überdurchschnittlicher Anteil. Die Prozesslaufzeiten im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren sind maximal. Für die langen Prozesslaufzeiten ab Antragseingang gibt es mehrere Gründe, die anhand der Datenlage jedoch nicht spezifiziert werden können. Dem Anteil unvollständiger Anträge begegnet die Stadt Köln bereits heute mit einer intensivierten Bauberatung.

Ausgangslage der Stadt Köln

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Köln. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[2]. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kreisfreien Städte. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Köln ist die am stärksten wachsende kreisfreie Stadt in NRW. Im Zeitraum 2015 bis 2018 hat sich die Bevölkerungszahl weiter um 30.000 erhöht und erreicht in 2019 mit annähernd 1,1 Mio. einen vorläufigen Höchststand. Die Prognosen von IT.NRW gehen davon aus, dass der Bevölkerungszuwachs auch langfristig anhalten und sie die einwohnerstärkste Stadt in NRW bleiben wird. Insoweit ist mit einem Anstieg um weitere 14 Prozent auf dann über 1,25 Mio. Einwohner im Jahr 2040 zu rechnen.

Den mit dem Bevölkerungszuwachs einhergehenden positiven Aspekten stehen organisatorische sowie finanzielle Herausforderungen gegenüber. Wohnraum ist zu schaffen, kommunale Infrastruktur in Form von beispielsweise Kindertageseinrichtungen und Schulen ist an den Bedarf anzupassen. Dies erfordert kurz-, mittel- und langfristig immense Investitionen der Stadt.

[2] IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Als weitere Folge ist davon auszugehen, dass sich die heute bereits sehr hohe Einwohnerdichte von rd. 2668 Einwohnern je km² noch erhöhen wird. Derzeit erreichten nur vier kreisfreie Städte in NRW eine noch höhere Dichte.

Bei der Bevölkerungsstruktur sind sowohl der Jugendanteil (unter 20jährige) als auch der Anteil älterer Menschen (Personen ab 65 Jahren) sehr gering. In nur einer der Vergleichsstädte ist der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter höher als in Köln. Gleichzeitig ist die SGB II-Quote vergleichsweise niedrig. Bis auf fünf kreisfreie Städte sind in den anderen anteilig zum Teil erheblich mehr Menschen auf soziale Leistungen angewiesen.

Lediglich zwei andere kreisfreie Städte verfügen über eine höhere Kaufkraft als Köln. Auch beim Bruttoinlandsprodukt (je Erwerbstätigem), das einen Hinweis auf die wirtschaftliche Stärke der Kommune gibt, erreicht Köln einen sehr guten, den vierthöchsten Wert. So erscheint es fast zwangsläufig, dass Köln bei den durchschnittlichen allgemeinen Deckungsmitteln, die ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts sind, ebenfalls einen sehr guten, dritten Platz belegt.

Die Stadt Köln weist damit bei allen dargestellten Strukturmerkmalen positive Ausprägungen auf. Insgesamt wirken sich die Rahmenbedingungen damit begünstigend auf die Kommune aus.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Köln hat sich mit den Feststellungen und Empfehlungen des letzten Berichtes zur überörtlichen Prüfung aus 2014 sehr umfangreich auseinandergesetzt. Zu allen Teilberichten wurde dezidiert verwaltungsintern Stellung genommen und die Politik eingebunden. Die Kenntnisnahme oder aber Weiterverfolgung der durch die gpaNRW ausgesprochenen Empfehlungen haben die Fachämter differenziert begründet.

Übergreifend ist festzustellen, dass einige Feststellungen im Bericht von der Stadt als zutreffend bewertet worden sind, aus diesen jedoch keine weiteren Handlungen abzuleiten waren. Dies hat die Stadt festgestellt und schriftlich dokumentiert. Weiterhin haben sich nach Aussage der Stadt Köln Empfehlungen durch Zeitabläufe, bereits vollzogene organisatorische Maßnahmen oder aber geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen erledigt. Daneben wurden einige Empfehlungen der gpaNRW aufgenommen und umgesetzt. Zum Teil konnten diese erfolgreich abgeschlossen werden, zum Teil befinden sie sich noch in der Umsetzungs-/Realisierungsphase.

Überörtliche Prüfung

Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen oder gemacht haben, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten[3]. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

[3] KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018)

Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

gpa-Kennzahlenset

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

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können die Kommunen sie für ihre interne Steuerung nutzen.

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Köln haben wir im Zeitraum von September 2018 bis November 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Köln das Jahr 2018. Soweit der gpaNRW in einzelnen Bereichen keine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten zur Verfügung stand, haben wir den interkommunalen Vergleich auf Basis des Jahres 2017 vorgenommen. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2012 bis 2018.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thorsten Mindel
Finanzen	Martin Bamberger
Zahlungsabwicklung	Christina Hasse
Hilfe zur Erziehung	Petra Knabe
Hilfe zur Pflege	Heiko Pereira Wolf
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	Heiko Pereira Wolf
Verkehrsflächen	Robert Pawelczyk
Friedhofswesen	Robert Pawelczyk
Bauaufsicht	Christina Hasse

Das Prüfungsergebnis haben die Prüferinnen und Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Daneben haben wir mit den Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes die Themen aus dem jeweiligen Verantwortungsbereich besprochen.

Eine Vorstellung der Ergebnisse erfolgt in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses der Stadt Köln am 24. März 2020.

Herne, den 19.02.2019

gez.	gez.
Thomas Nauber	Thorsten Mindel
Abteilungsleitung	Projektleitung

Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung
Haushaltstatus	
F1	Die Stadt Köln kann derzeit keine ausgeglichenen Haushalte aufstellen. Sie ist daher aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen. Die geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage für das aktuelle Haushaltsjahr 2019 hatte die Bezirksregierung Köln zu genehmigen.
F2	Der Genehmigungsvorbehalt wird voraussichtlich auch in den nächsten Jahren bestehen. Ihre uneingeschränkte haushaltsrechtliche Handlungsfähigkeit wird die Stadt Köln erst dann zurückerlangen, wenn es ihr gelingt, • ihre durch Fehlbeträge aus zurückliegenden Jahren reduzierte allgemeine Rücklage wiederaufzufüllen und • wieder eine ausreichend hohe Ausgleichsrücklage aufzubauen, mit der sie künftige Fehlbeträge ausgleichen kann.
Ist-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Köln befindet sich in einer strukturell defizitären Haushaltssituation. Ihr ist es in der Hochkonjunkturphase der letzten Jahre nicht gelungen, nachhaltig positive Ergebnisse auszuweisen. Lediglich im Jahresabschluss 2016 konnte sie einen Überschuss erzielen. Die Stadt Köln zählt zur Hälfte der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen mit den höchsten Fehlbeträgen je Einwohner.
Plan-Ergebnisse	
F4	Die Stadt Köln plant für das Jahr 2022 einen geringen Überschuss von drei Mio. Euro. Im Haushalt 2019 und der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2022 sieht die gpaNRW neben naturgemäß bestehenden allgemeinen Risiken ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko in der Planung der Finanzerträge. Sollte die Stadtwerke Köln GmbH niedrigere Gewinnanteile an die Stadt abführen, wäre das Jahresergebnis 2022 voraussichtlich negativ.
Eigenkapital	
F5	Die Stadt Köln besitzt noch immer eine gute Eigenkapitalausstattung. Handlungsbedarf ergibt sich allerdings aus dem fortschreitenden Eigenkapitalverzehr.
Schulden und Vermögen	
F6	Die Gesamtschulden und Gesamtverbindlichkeiten des Konzernverbundes Stadt Köln sind hoch. Dies liegt insbesondere an den hohen Investitionskrediten der verselbstständigen Aufgabenbereiche, über die diese ihr Anlagevermögen finanziert haben. Dass die Gesamtverbindlichkeiten des Konzernverbundes in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen sind, liegt zudem an den Liquiditätskrediten des Kernhaushalts. Da die Stadt Köln über keine Überschüsse aus dem laufenden Geschäft verfügt, muss sie auch künftig Liquiditätskredite aufnehmen.

	Feststellung
F7	Hohe Reinvestitionsbedarfe bestehen in den Bereichen ÖPNV, Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, Energie, Wasser, Abfall und Bildung. Die notwendigen Investitionszahlungen kann die Stadt nur über neue Investitionskredite finanzieren.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Köln hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses ein. Die Gesamtabschlüsse der Jahre 2016 und 2017 hat sie noch nicht angezeigt.		
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Stadtverwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Die Kämmerin informiert zudem die Mitglieder des Finanzausschusses.		
F3	Die Jahresergebnisse der Stadt Köln sind maßgeblich von schwankungsanfälligen Haushaltspositionen wie der Gewerbesteuer und der Schlüsselzuweisungen abhängig. Diese kann die Stadt nicht oder nur begrenzt beeinflussen. In den von ihr zu beeinflussenden Bereichen belasten Aufwandssteigerungen die Jahresergebnisse. Konsolidierungserfolge, die eine nennenswert positive Wirkung auf die Jahresergebnisse hatten, hat die gpaNRW nur temporär festgestellt.	E3	Die Stadt Köln sollte ihre Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen. Die Stadt sollte Leistungsstandards und den Umfang freiwilliger Aufgaben weiterhin auf den Prüfstand stellen. Aus Sicht der gpaNRW ist eine permanente Aufgabenkritik ein integraler Bestandteil zukunfts- und zielorientierter Haushaltssteuerung.
F4	Die Stadt Köln überträgt bisher nicht ausgeschöpfte Auszahlungsermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Insbesondere ihre investiven Auszahlungsermächtigungen waren in der Vergangenheit unrealistisch hoch. Positiv ist, dass die Stadt hierauf reagiert und ihr Verfahren für die Veranschlagung von Investitionen umgestellt hat. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Köln geregelt.		
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Köln erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbe-schaffung. Sie nutzt allerdings nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten bei den Gebührenkalkulationen aus.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die StEB Köln berücksichtigen bei der Kalkulation der Abwassergebühren kalkulatorische Kosten in Form von kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen. Die kalkulatorischen Abschreibungen berechnen sie dabei auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte.		
F3	Den kalkulatorischen Zinssatz hat die StEB Köln in der aktuellen Gebührenkalkulation 2019 auf 2,97 Prozent festgesetzt. Der kalkulatorische Zinssatz liegt deutlich unterhalb des nach der aktuellen Rechtslage höchstens anzuwendenden kalkulatorische Zinssatzes.	E3	Die Stadt Köln bzw. die StEB Köln sollte den kalkulatorischen Zinssatz in der Kalkulation der Abwassergebühren erhöhen. Dabei sollte sie die Obergrenze des höchstens anzuwendenden kalkulatorischen Zinssatzes beachten.
F4	Die Abwassergebühren der Stadt Köln werden nicht kostendeckend kalkuliert und erhoben. Die Stadt verzichtet damit bewusst auf Gebührenzahlungen.	E4.1	Die Stadt Köln bzw. die StEB Köln sollte kostendeckende Abwassergebühren erheben.
		E4.2	Die Stadt Köln sollte von der StEB Köln eine höhere Ausschüttung einfordern. Die Höhe der Ausschüttung sollte sich an dem „Gewinn“ aus der kalkulatorischen Verzinsung orientieren.
F5	Die Stadt Köln bezieht in die Kalkulation der Gebühren für die Abfallbeseitigung, Straßenreinigung und Winterdienst die Entgelte ein, die ihr die AWB für die Leistungserbringung in Rechnung stellt. Die AWB berücksichtigt bei der Kalkulation der Entgelte kalkulatorische Kosten im rechtlich zulässigen Rahmen.		
F6	Die Realsteuerhebesätze der Stadt Köln sind seit vielen Jahren unverändert. Im Vergleich mit den Nachbarstädten und den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen sind die Hebesätze eher niedrig.		
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Im Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung erreicht die Stadt Köln ein durchschnittliches Ergebnis. Insoweit zeigen sich noch Möglichkeiten zur Optimierung einzelner Aspekte.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Köln einen leicht unterdurchschnittlichen Wert, weil die Anforderungen der KomHVO NRW bisher nicht vollständig erfüllt sind.	E2.1	Die Freigabe zur Vernichtung von Belegen und Kontrollen sollte schriftlich fixiert werden.
		E2.2	Die Stadt Köln sollte Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis eintragen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Stadt Köln einen leicht unterdurchschnittlichen Wert. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.	E3.1	Die Vollstreckung der Stadt Köln sollte zügig in die Lage versetzt werden, die Vermögensauskunft selbst abzunehmen. Die persönlichen, räumlichen und technischen Voraussetzungen sollten möglichst zeitnah geschaffen werden.
		E3.2	Die Niederschlagungen, Stundungen und Erlasse von städtischen Ansprüchen sollten in der Stadtkasse zentralisiert werden.
	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Köln ein überdurchschnittliches Ergebnis.	E5	Fall- und Kennzahlen sollten in einem unterjährigen Berichtswesen dokumentiert werden.
F4	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Stadt Köln einen unterdurchschnittlichen Wert. Bei der Einführung der digitalen Unterstützung bestehen deutliche Entwicklungsmöglichkeiten.	E6	Für den elektronischen Workflow sollte eine zentrale Rechnungsstelle geschaffen werden.
F5	Im Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung erreicht die Stadt Köln ein durchschnittliches Ergebnis. Insoweit zeigen sich noch Möglichkeiten zur Optimierung einzelner Aspekte.		
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.	E1	Die Anzahl der Konten sollte deutlich reduziert werden.
F2	Die Stadt Köln hat unterdurchschnittliche Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Dabei hat sie einen durchschnittlichen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten.		
F3	Köln hat im Verhältnis zur Anzahl der Einwohner mehr Personal in der Zahlungsabwicklung wie die Vergleichskommunen.		
F4	Köln weist durchschnittliche Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten auf.	E4	Der Anteil der automatisch zugeordneten Einzahlungen sollte künftig ermittelt werden.
F5	Die Stadt Köln weist bei einigen Forderungsarten nur vergleichsweise niedrige Anteile an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Es bestehen bei den Steuern und Beiträgen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil an Mandaten zu erhöhen.	E5.1	Die Stadt Köln sollte die Fallzahlen vollständig ermitteln. Die folgenden interkommunalen Vergleiche können dann vervollständigt werden.
		E5.2	Die Stadtkasse sollte in Zusammenarbeit mit den Fachämtern ihre Bemühungen intensivieren, um die Zahlungspflichtigen von den Vorteilen eines SEPA-Lastschriftmandats zu über-zeugen.
F6	Die Stadt Köln weist 2018 im Vergleich einen durchschnittlichen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.	E6	Die Stadt Köln sollte versuchen, die Rücklastschriften zu analysieren, um gezielt die Quote zu reduzieren.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Bei der Stadt Köln gibt es zum Stichtag zahlreiche ungeklärte Einzahlungen.		
F8	Die Stadt Köln versendet mehr Mahnungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Erfolgsquote ist überdurchschnittlich.	E8	Der zeitliche Ablauf sollte deutlich gestrafft werden. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.
Vollstreckung			
F1	Für die Vollstreckung der Stadt Köln wurden für 2018 die Kennzahlen nicht interkommunal verglichen. Bearbeitet wurden überwiegend nur Altforderungen und Amtshilfen. Ein Vergleich für 2018 hätte zu falschen Schlüssen geführt.	E1	Die Kennzahlen der Vollstreckung sollten künftig gebildet und in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.
F2	Einwohnerbezogen hat die Stadt Köln weniger Personal eingesetzt, als das in rund 75 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist.		
F3	Die Stadt Köln versendet an einen Teil der Schuldner konkrete Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden hierfür erhoben.	E3	In die Vollstreckungsankündigungen sollte ein Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühr eingefügt werden.
F4	Die Vollstreckung in Köln ist bei den unterjährig entstehenden Forderungen überdurchschnittlich stark belastet. Durch die ausschließliche Bearbeitung von Altforderungen und den Forderungen von externen Gläubigern war der Stand zu Beginn 2019 sehr gering. Allerdings wurden unterdurchschnittlich viele im laufenden Jahr abgewickelt.	E4	Die folgend dargestellten Kennzahlen „Forderungen je Vollzeit-Stelle“ sollten jährlich gebildet werden, um den Personalbedarf zu steuern.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Köln hat, bezogen auf die betrachteten Strukturkennzahlen, bessere strukturelle Voraussetzungen als die Mehrzahl der kreisfreien Städte. Das kann sich auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung entlastend auswirken.	E1	
F2	Die Gesamtstrategie der Stadt Köln, mit strategischen und operativen Zielen sowie Zielvereinbarungen mit jedem Bezirksjugendamt, ermöglicht eine Gesamtsteuerung des Bereiches der Hilfen zur Erziehung.	E2	
F3	Das Amt für „Kinder, Jugend und Familie“ ist im gleichen Dezernat wie das Amt für Schulentwicklung, die Familienberatung, der Schulpsychologische Dienst sowie die Kinder- und Jugendpädagogische Einrichtung angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.	E3	
F4	Die Stadt Köln hat den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) dezentral in neun Bezirksjugendämtern organisiert. Der ASD arbeitet sozialräumlich orientiert in enger Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Bezirke. Die gemeinsame Entwicklung von	E4	

	Feststellung		Empfehlung
	Maßnahmen und Zielen mit den Trägern ist positiv zu bewerten. Zwischen den Bezirksjugendämtern erfolgen regelmäßige Abstimmungen. Einheitliche Verfahrensweisen und Standards werden durch eine zentrale Steuerung vorgegeben.		
F5	Die Stadt Köln verfügt im Jugendamt bisher nicht über ein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Einzelne Bausteine sind jedoch bereits vorhanden.	E5	Die Stadt Köln sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Dazu sollten zunächst die Risiken bei den einzelnen Prozessen ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Die bereits vorhandenen Bestandteile sollten ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.
F6	Die Stadt Köln nutzt im Bereich der Hilfen zur Erziehung prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollmechanismen zur Risikominimierung. In der Jugendamtssoftware sind bisher nur wenige Kontrollen hinterlegt. Es gibt keine für die Vorgesetzten einsehbare Warnlisten für nicht zum vereinbarten Zeitpunkt fortgeschriebene Hilfefälle.	E6	Bei dem weiteren Aufbau des EDV-Verfahrens sollten systemische Prozesskontrollen hinterlegt werden. Automatisierte Warnlisten und elektronische Wiedervorlagen sollten auf zu bearbeitende Hilfefälle hinweisen. Diese Warnlisten sollten auch den Vorgesetzten zugänglich sein.
F7	Das Jugendamt der Stadt Köln hat bereits einige Bestandteile eines Finanzcontrollings. Die unterjährige Steuerung erfolgte dabei bislang hauptsächlich auf Basis von Fallzahlen. Hierzu werden monatliche Auswertungen mit Fallzahlenentwicklungen erstellt. Die Aufwendungen werden im Rahmen einer Budgetkontrolle quartalsweise ausgewertet. Zukünftig soll eine Zusammenführung von Aufwendungen und Fallzahlen zu steuerungsrelevanten Kennzahlen erfolgen. Hierzu wurden im Jahr 2019 Kennzahlen entwickelt und in einem Bericht dargestellt.	E7	Das Jugendamt sollte die Kennzahlen des Monitor-Berichtes, wie geplant, regelmäßig fortschreiben. Weitere Kennzahlen könnten gebildet werden. Hierzu können einige Kennzahlen dieses Berichtes als Grundlage dienen. Auf Basis regelmäßiger Auswertungen sollte ein Berichtswesen aufgebaut werden, in dem der Verlauf dieser Kennzahlen dargestellt wird. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen besser zu beurteilen.
F8	Das Jugendamt der Stadt Köln hat ein Fachcontrolling und bewertet die Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall mit den Beteiligten anhand von Kriterien. Es wurden außerdem Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Wirksamkeit sowie zur Kosten- und Laufzeitbegrenzung von Hilfen entwickelt und umgesetzt. Die Vorgaben werden in Zielvereinbarungen mit den Bezirksjugendämtern einheitlich festgeschrieben. Diese Maßnahmen sind positiv zu sehen.	E8	
F9	Im Leistungsbereich ambulanter Hilfen werden maximal sechs Fachleistungsstunden pro Woche bewilligt und die Hilfen laufen maximal neun Monate. Die Träger erbringen Leistungsnachweise über Inhalte und Anzahl der Fachleistungsstunden. Diese Maßnahmen unterstützen eine wirtschaftliche und wirksame Hilfegewährung.	E9	
F10	Die intensive Begleitung der Leistungsempfänger und Träger bei stationären Hilfen in den ersten sechs Monaten im Rahmen der Maßnahme „Optimierung der Wirksamkeit	E10	

Feststellung		Empfehlung	
	stationärer Hilfen“ bietet eine gute Grundlage für eine Passgenauigkeit sowie Wirksamkeit der Hilfe und fördert die Akzeptanz bei den Leistungsempfängern. Nicht wirksame Hilfen können frühzeitig erkannt und angepasst werden.		
F11	Es erfolgen im Jugendamt keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen. Ein Berichtswesen im Fachcontrolling gibt es nicht.	E11	Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Hierbei sollte ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt werden und auch bezirkliche bzw. trägerbezogenen Auswertungen erfolgen, um die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent zu machen. Die Ergebnisse der Auswertungen sollten in regelmäßigen Fachcontrollingberichten aufbereitet werden. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen der vorgegebenen Verfahrensstandards nachvollzogen werden.
F12	Die Stadt Köln hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung Standards in Form von Richtlinien und Arbeitshilfen entwickelt. Hierin sind Rechtsgrundlagen, Abläufe, und Verantwortlichkeiten in Textform schriftlich festgeschrieben. Ein zusammengeführtes, einheitliches Verfahrens- oder Qualitätshandbuch gibt es nicht.	E12	Das Jugendamt sollte die Richtlinien und Arbeitshilfen in einem einheitlich aufgebauten Verfahrenshandbuch zusammenfassen. Dabei können neben textlichen Ausführungen kurze Prozessbeschreibungen mit Ablaufschemata die Übersichtlichkeit verbessern. Bearbeitungsfristen sollten grundsätzlich schriftlich geregelt werden.
F13	Die Stadt Köln hat in ihrer Richtlinie zum Hilfeplanverfahren den Prozess, die Abläufe und Zuständigkeiten beschrieben. Durch die Begrenzung von wöchentlichen Fachleistungsstunden und einer Laufzeitbegrenzung der Hilfen fließt auch ein Wirtschaftlichkeitsaspekt bei der Hilfegewährung mit ein. Es werden aber nicht mehrere Angebote von Leistungserbringern für die Hilfeplanung eingeholt.	E13	
F14	Die Einbindung der WiJu und der Vorgesetzten in den Entscheidungsprozess über eine geeignete Hilfe fördert eine Einhaltung der Standards und eine wirtschaftliche Entscheidung. Mögliche Kostenerstattungsansprüche können frühzeitig geprüft werden. Die enge Zusammenarbeit mit den freien Trägern im Sozialraumteam fördert eine passgenaue Leistungserbringung durch eine vorherige präzise Beschreibung und gemeinsame Ermittlung der erforderlichen Hilfe.	E14	
F15	Die Stadt Köln hat für die WiJu eine eigene Personalbemessung entwickelt und ermittelt die benötigten Personalressourcen. Der Bedarf im ASD wurde vor zehn Jahren bei der Gründung des Gefährdungsmeldungssofortdienstes (GSD) ohne detaillierte Personalbemessung ermittelt. Seitdem wird sie auf dieser Basis anhand der Fallzahlen hochgerechnet. Der daraus errechnete Bedarf bildet die Grundlage für den Stellenplan.	E15	Die Stadt Köln sollte Zielwerte in der Fallbearbeitung festlegen, um die Personaleinsatzplanung zu steuern. Außerdem sollte sie für den ASD den Personalbedarf anhand von Bearbeitungszeiten genau ermitteln.

Feststellung		Empfehlung	
F16	Mit einem Einarbeitungs- und Traineeprogramm, das nach Vorerfahrungen abgestuft ist, bereitet die Stadt die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD auf die neue Tätigkeit vor. Die gpaNRW bewertet dies positiv.	E16	
F17	Die Stadt Köln wendet mehr Aufwendungen für Personal im Bereich Hilfe zur Erziehung als die anderen kreisfreien Städte auf. Einwohnerbezogen positioniert sie sich am Maximalwert und je Hilfefall bildet Köln den Maximalwert. Dies wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.	E17	
F18	Die Stadt Köln hat eine strukturierte Fallsteuerung. Die Inhalte und Abläufe sind in den Richtlinien beschrieben. Es erfolgt eine fachliche Zugangssteuerung. Es gibt für die Auswahl des geeigneten Leistungsanbieters ein Anbieterverzeichnis. Es werden für die Leistungserbringung der Hilfen aber nicht mehrere Angebote von Leistungserbringern eingeholt.	E18	Die Stadt Köln sollte für eine Hilfe mehrere Angebote von Leistungserbringern einholen. Bei gleicher Leistung sollte grundsätzlich der günstigste Anbieter gewählt werden, um die Wirtschaftlichkeit bei der Leistungsvergabe zu berücksichtigen.
F19	Bei Hilfefällen mit unplanmäßigen Beendigungen finden keine Gespräche über die Gründe der Beendigung statt.	E19	Wenn eine Hilfe unplanmäßig durch den Leistungsempfänger beendet wird, sollte mit ihm und dem Träger ein Gespräch über die Beendigungsgründe geführt werden. Die Ergebnisse dieser Gespräche können fallübergreifend ausgewertet werden, um zukünftig Abbrüchen besser vorbeugen zu können. Hierfür sollten Standards entwickelt werden.
F20	Die Stadt Köln hat ein Konzept für die Rückführung aus stationären Hilfen.	E20	
F21	Die Stadt Köln hat bereits viele präventive Angebote und betreibt eine intensive Netzwerkarbeit. Die Angebote werden regelmäßig gemeinsam mit allen Akteuren weiterentwickelt.	E21	
F22	Die Stadt Köln hat in den Jahren 2017 und 2018 einen hohen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Im Jahr 2018 ist dieser nochmals angestiegen. Auf den Fehlbetrag wirken sich die vergleichsweise hohen Personalaufwendungen belastend aus.	E22	
F23	Die Stadt Köln hat im Jahr 2017 Aufwendungen je Hilfefall, die niedriger sind als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Gleiches gilt für die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Die niedrigen Aufwendungen wirken sich bei gleichzeitig niedriger Falldichte positiv auf den Fehlbetrag HzE aus.	E23	
F24	Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die Stadt Köln hat im ambulanten Bereich durch neue Standards die Aufwendungen senken können. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind jedoch	E24	

Feststellung		Empfehlung	
	vergleichsweise hoch. Für die stationären Hilfen werden aktuell neue Standards zur Optimierung der Wirksamkeit entwickelt. Das bewertet die gpaNRW positiv.		
F25	Die Stadt Köln hat einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte. Dies bewertet die gpaNRW positiv.	E25	
F26	Die Stadt Köln hat einen niedrigen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen. Dadurch kommt es vermehrt zu kostenintensiven Heimunterbringungen. Dies wirkt sich belastend auf die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.	E26	Die Stadt Köln sollte Ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien, wie geplant, verstärken, um im stationären Bereich mehr Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege statt in Heimunterbringung unterbringen zu können.
F27	Die Stadt Köln hat in 2017 und 2018 eine vergleichsweise niedrige Falldichte. Mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte haben eine höhere Falldichte. Die niedrige Falldichte wirkt sich positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE aus. Die Maßnahmen zu Laufzeitbegrenzungen bei den ambulanten Hilfen haben eine positive Auswirkung auf die Falldichte.	E27	
F28	Die Stadt Köln hat, bezogen auf den einzelnen Hilfefall, sehr hohe Aufwendungen für Heimerziehung. Je Jugendeinwohner wiederum sind die Aufwendungen niedrig. Hier wirkt sich die niedrige Falldichte für § 34 SGB VIII aus. Durch neue Steuerungsmaßnahmen möchte das Jugendamt die Wirkungen der stationären Hilfen verbessern. Der Prozess „Optimierung der Wirksamkeit stationärer Hilfen“ ist positiv zu sehen.	E28	Die Stadt Köln sollte, wie geplant, durch Steuerungsmaßnahmen die Wirksamkeit von Hilfen im stationären Bereich verbessern und dadurch auch die hohen Aufwendungen je Hilfefall perspektivisch möglichst senken.
F29	Die beendeten Fälle weisen in 2017 lange Laufzeiten auf. 54 Prozent der Fälle liefen länger als 24 Monate. In 2018 sind die Laufzeiten kürzer. So hatten in 2018 rund 56 Prozent der beendeten Hilfefälle eine Laufzeit von unter 12 Monaten.	E29	
F30	Die Stadt Köln hat eine Rückführungsarbeit durch die Familienberatungsstelle. Die Maßnahmen der Rückführung sind in einem Konzept beschrieben. In den betrachteten Jahren wurden aber nur wenige Kinder in die Herkunftsfamilie zurückgeführt. Es wird auch eine intensive Verselbständigungsarbeit für Jugendliche ab dem 16. Lebensjahr betrieben. Die Standards sind in den Richtlinien nach § 41 SGB VIII hinterlegt.	E30	Die Stadt Köln sollte die Laufzeiten der Hilfefälle in Heimerziehung im Zeitverlauf auswerten. Die Rückführungsarbeit sollte intensiviert werden.
F31	Die Stadt Köln hat, bezogen auf die Jugendeinwohner, hohe Aufwendungen und viele Fälle nach § 35a SGB VIII.	E31	
F32	Die Aufwendungen je Hilfefall liegen in 2017 und 2018 insgesamt und bezogen auf stationäre Hilfefälle vergleichsweise niedrig. Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall positionieren sich in 2018 oberhalb des Median, was durch die hohen Aufwendungen für Fälle mit Integrationshelfer je Hilfefall beeinflusst wird.	E32	

Feststellung		Empfehlung	
F33	Bei der Stadt Köln gibt es keinen Spezialdienst für die Bearbeitung der Fälle für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Die Bearbeitung erfolgt in den einzelnen Bezirken, aber durch besonders geschulte Beschäftigte. Es gibt neue schriftliche Standards zur Bearbeitung der Hilfefälle der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung.	E33	
F34	Die Standards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung mit Stellungnahme der Schule und Hospitationen vor Ort unterstützen positiv die Einschätzung einer Beeinträchtigung der Teilhabe durch eine drohende oder vorhandene seelische Behinderung.	E34	
F35	Die Stadt Köln nutzt das Instrument von Poollösungen in Fällen mit Integrationshelfern bereits an vielen Schulen. Sie plant den weiteren Ausbau. Dadurch werden Synergieeffekte genutzt und Ausfälle von Integrationshelfern können besser kompensiert werden. Zusätzlich ist das eine kostengünstigere Leistungserbringung. Bei der Stadt Köln sind die Hilfefälle für Integrationshilfe allerdings trotz Poollösung teuer.	E35	Da die Stadt Köln, trotz Angeboten in Poollösung, hohe Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshilfe hat, sollte sie die Gründe hierfür hinterfragen.
F36	Die Stadt Köln hat höhere Aufwendungen je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre und mehr Hilfefälle für Junge Volljährige als die Mehrheit der anderen kreisfreien Städte.	E36	
F37	Die Aufwendung je Hilfefall für Junge Volljährige sind in 2017 sowohl insgesamt als auch differenziert nach ambulanten und stationären Hilfen, niedriger als bei den meisten Vergleichsstädten. In 2018 steigen die Aufwendungen in Köln vergleichsweise an.	E37	
F38	Insgesamt steigen die Fallzahlen für Junge Volljährige von 2017 nach 2018 an. Dabei gibt es einen deutlichen Anstieg bei den ambulanten Fallzahlen, während die stationären Hilfefälle etwas rückläufig sind.	E38	Die Stadt Köln sollte prüfen, ob durch eine Weiterentwicklung der Standards, strengere Bewilligungsvoraussetzungen sowie kürzere Laufzeiten eine Senkung der Fallzahlen und Aufwendungen der Hilfen für Junge Volljährige möglich ist.
F39	Die Fallzahlen der UMA sind rückläufig. Dennoch hat die Stadt Köln einen höheren Anteil an Hilfefällen für UMA an den Hilfefällen HzE als die meisten anderen kreisfreien Städte. Die Unterbringung erfolgt größtenteils stationär. Die Aufwendungen je Hilfefall sind in den Jahren 2017 und 2018 konstant und liegen unter dem Median.	E39	
F40	Die Stadt Köln bildet bei den Aufwendungen je Hilfefall für Inobhutnahmen im Jahr 2017 den Maximalwert im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten. Außerdem hat sie mehr Fälle als 75 Prozent der Städte. Insgesamt führt dies zu hohen Aufwendungen für Inobhutnahmen.	E40	
Hilfe zur Pflege			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Bevölkerung in Köln wird zunehmend älter.		
F2	In Köln ist der Anteil der älteren Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherungen nach dem SGB XI beziehen, niedrig. Der Anteil hochbetagter Menschen ist niedriger als im landesweiten Durchschnitt.		
F3	Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen ist die Bevölkerung in Köln zwar wirtschaftlich bessergestellt als der Durchschnitt. Dennoch benötigen von den wenigen pflegebedürftigen Menschen hier besonders viele ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege.		
F4	Ende 2017 mussten noch viele Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen neu begutachtet und erstmalig Pflegegraden zugeordnet werden.		
F5	In Köln erhalten durchschnittlich viele ältere Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege.		
F6	Die ambulante Quote in Köln ist im landesweiten Vergleich hoch.		
F7	Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege belasten in Köln den städtischen Haushalt vergleichsweise besonders stark. Dies liegt nicht an der durchschnittlichen Anzahl der Fälle, sondern insbesondere an den hohen Aufwendungen im Einzelfall bei der Pflege in Einrichtungen.		
F8	Grundsätzlich werden die zum Unterhalt verpflichteten Angehörigen in Köln auch zum Unterhalt herangezogen. Dies erledigt eine hierauf spezialisierte Sachbearbeitung.	E8	Die extrem hohen Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sollten weiter beobachtet werden. Sie können nicht alleine durch hohe Pflegegrade oder die Bildung von Rückstellungen erklärt werden.
F9	Die Hilfe zur Pflege und die Unterhaltsheranziehung sind dank einheitlich festgelegter Entscheidungskriterien in Köln so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist.		
F10	Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten bei der IT-Unterstützung der Sachbearbeitung durch den Einsatz von elektronischer Akte und eines Dokumentenmanagementsystems.	E10	Die Stadt Köln sollte den IT-Einsatz bei der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege optimieren und eine elektronische Akte und ein Dokumentenmanagementsystem einführen.
F11	Fluktuationsbedingte Vakanzen und teilweise keine dauerhaften Wiederbesetzungen erschweren eine kontinuierliche Aufgabenerledigung; die nahtlose Einarbeitung ist dadurch erschwert.	E11	Die Stadt Köln sollte für eine Verstetigung und bessere Altersdurchmischung des Personals bei der Hilfe zur Pflege sorgen. Häufige krankheits- und Vakanzen bedingte Vertretungen führen zur Überlastung der Sachbearbeitung und bergen finanzielle Risiken, beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide.

Feststellung		Empfehlung	
F12	Die Wiederbesetzung von Stellen gelingt in der Regel.	E12.1	Die Stadt Köln sollte versuchen, häufige Personalfluktuation zu vermeiden. Ständige Einarbeitungen und Erstqualifizierungen erschweren trotz attraktiven Arbeitsplätzen und selbst bei ausreichendem Personal eine rechtmäßige und zeitgerechte Aufgabenerledigung.
		E12.2	Um eingearbeitetes Personal zu binden und langfristig zu motivieren, sollte in Köln das Amt mehr Möglichkeiten zur gezielten Personalentwicklung erhalten.
F13	Das operative Fach- und Finanzcontrolling in Köln ist etabliert, weil relevante Daten vorliegen, ausgewertet und in einem Berichtswesen verarbeitet werden. Das strategische Controlling befindet sich noch im Aufbau.		
F14	Das Hilfeverfahren bei der Stadt Köln ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nachgekommen. Sie übernehmen im Netzwerk mit den Angeboten der Pflege- und Wohnberatung, der Seniorenberatung und anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Begutachtung ihrer Situation.	E14	Die Stadt Köln sollte den eingeschlagenen Weg der Pflege- und Wohnberatung fortsetzen und auch die wohnraumnahe und aufsuchende vorpflegerische Seniorenberatung in den Stadtteilen weiter ausbauen und stärken.
F15	Die Stadt Köln betreibt eine bewusste Entwicklung der Pflegelandschaft. Sie ist dazu mit allen Akteuren im Gespräch und betreibt Netzwerkarbeit. Für eine verbindliche Pflegeplanung sieht sie angesichts der massiven Lücken im Pflegeplatzangebot bislang keine Veranlassung.	E15	Die Stadt Köln sollte die Pflegelandschaft weiter genau beobachten und ihre Bemühungen intensivieren, einem (zu) geringen Angebot an Heimplätzen entgegen zu wirken.
F16	Die Stadt Köln fördert Initiativen zum Quartiersmanagement und der kleinräumigen Vernetzung der Akteure.	E16	Die Stadt Köln sollte flächendeckend kleinräumige, trägerübergreifenden Konzepte zur Förderung der offenen Altenhilfe einführen. So können Quartiere lebenswert gehalten werden und niederschwellige Informationen über komplementäre Angebote spätere intensive Pflegebedürftigkeit hinauszögern helfen.
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Die Controlling-Instrumente in Köln sind gut entwickelt, da beispielsweise das Berichtswesen vielschichtig aufgebaut und das Steuern über Kennzahlen institutionalisiert ist.		
F2	Köln verfügt zwar über kein schlüssiges Konzept zu den Kosten der Unterkunft, sondern setzt angesichts des sehr angespannten Wohnungsmarktes insbesondere auf den Fachdienst Senkung der Kosten der Unterkunft (SKdU).	E2	Die gpaNRW empfiehlt grundsätzlich die Aufstellung eines schlüssigen Konzeptes zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Kosten für Unterkunft und Heizung belasten den Haushalt in Köln durchschnittlich stark. Zwar ist die Anzahl der Fälle niedrig, aber die Kosten des Einzelfalles sind sehr hoch.	E3	Angesichts des angespannten Wohnungsmarktes und des hohen Mietniveaus sollte die einzelfallbezogene und zielgerichtete Vorgehensweise des Fachdienstes SKdU als wirksames Instrument zur Entlastung des städtischen Haushaltes beibehalten werden.
F4	Die örtlichen Regelungen des Amtes für Soziales, Arbeit und Senioren ermöglichen der Leistungssachbearbeitung im Jobcenter in Köln eine bedarfsgerechte Gewährung einmaliger Leistungen unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte.		
Verkehrsflächen			
F1	Die Daten der Stadt Köln können nicht im interkommunalen Vergleich berücksichtigt werden, da insbesondere die finanzbezogenen Daten nicht differenziert werden können. Dies liegt begründet in der im Rahmen der Eröffnungsbilanz vorgenommenen pauschalen Bewertung der Verkehrsflächendaten je Bauklasse unter Einbeziehung des Straßenbegleitgrüns.	E1	Die Stadt Köln sollte die Daten zu den Verkehrsflächen soweit aufgliedern, dass eine differenzierte Betrachtung möglich ist. So kann die Grundlage für die interne Steuerung verbessert werden.
F2	In der Straßendatenbank liegen nicht alle Daten und Informationen vor. Die Stadt Köln plant, die Datenbasis zu verbessern.		
F3	Die Kostenrechnung der Stadt Köln ist noch nicht vollständig mit der Straßendatenbank abgestimmt.	E3	Die Stadt Köln sollte die Kostenrechnung im Sachgebiet 660/2 weiterentwickeln.
F4	Die Stadt Köln hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben formuliert. Für den operativen Bereich werden Kennzahlen gebildet und regelmäßig ausgewertet.		
F5	Das Aufgrabungsmanagement der Stadt Köln ist gut strukturiert. Durch die Datenbank haben die Mitarbeiter eine einheitliche Datenbasis. Mit dem geplanten Aufbau eines Online-Portals wird die Grundlage für eine frühzeitige Koordination aller Baumaßnahmen geschaffen, das Verfahren weiter digitalisiert und der gesamte Prozess optimiert.		
F6	Durch die Vorgaben für die Durchführung der Aufgrabungen macht die Stadt Köln den ausführenden Unternehmen konkrete Handlungsvorgaben.		
F7	Bei der Stadt Köln bestehen bei der Abstimmung von Fach- und Finanzverfahren Optimierungsmöglichkeiten. Auf Grundlage der geplanten Zustandserfassung schafft		

Feststellung		Empfehlung	
	die Stadt Köln eine einheitliche Datenbasis. Gleichzeitig plant die Stadt, die Straßendatenbank zu erweitern. So stehen zukünftig detaillierte Informationen zu den Verkehrsflächen zur Verfügung.		
F8	Die Strukturkennzahlen machen deutlich, dass die Stadt Köln eine hohe Bevölkerungsdichte aufweist. In der Folge daraus steht jedem Einwohner eine geringe Verkehrsfläche zur Verfügung.		
F9	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist aufgrund der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen rückläufig. Von 2012 bis 2017 hat sich der Wert um rund 20 Prozent reduziert.		
F10	Der Anlagenabnutzungsgrad des Verkehrsflächenvermögens liegt in der Stadt Köln im oberen Bereich. Dies ist gleichbedeutend mit einer deutlichen Überalterung der Verkehrsflächen. Informationen zum Zustand der Verkehrsflächen auf Basis einer aktuellen Zustandserfassung liegen nicht vor, befinden sich aber im Aufbau.	E10	Die Stadt Köln sollte aufgrund der verbleibenden durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch zehn Jahren den Zustand ihrer Verkehrsflächen zeitnah erfassen und bewerten. An den Ergebnissen der Zustandserfassung sollte die Stadt die weiteren Erhaltungsmaßnahmen ihrer Verkehrsflächen ausrichten.
F11	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im interkommunalen Bereich im oberen Bereich, allerdings noch unter dem Richtwert		
F12	Die Stadt Köln hat ein geringes Reinvestitionsniveau. Aufgrund fehlenden Fachpersonals sowie geringer Resonanz auf Ausschreibungen konnten die vorhanden finanziellen Mittel nicht vollständig investiert werden.		
F13	Um die Reinvestitionen zu erhöhen, beabsichtigt die Stadt Köln, diesen Bereich personell zu verstärken. Entsprechende Auswahlgespräche werden derzeit geführt.		
F14	Die Stadt Köln beteiligt ihre Bürger an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Hinsichtlich der Beitragshöhe schöpft die Stadt Köln den möglichen Rahmen jedoch nicht vollständig aus.		
Friedhofswesen			
F1	Die grundsätzliche Koordination aller Aufgaben des Friedhofsmanagements erfolgt zentral im Amt für Landschaftspflege und Grünflächen. Es ist somit gewährleistet, dass ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch zwischen den handelnden Akteuren im Amt gegeben ist.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Köln hat konkrete strategische Vorgaben definiert. Mit dem Friedhofskonzept wird die strategische Ausrichtung konkretisiert und gleichzeitig der Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung vorgegeben.	E2	Die Stadt Köln sollte im Friedhofsbereich ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen. Hier kann die Fachabteilung proaktiv vorgehen und regelmäßig steuerungsrelevante Informationen liefern. So sind alle Entscheidungsträger regelmäßig über die Entwicklungen im Friedhofsbereich informiert.
F3	Insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine umfassende und systematisierte Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird. Durch die Digitalisierung werden die Arbeitsprozesse optimiert.		
F4	Soweit es um die Möglichkeiten der grafischen Darstellung von Grabstätten geht, ist positiv festzustellen, dass die Stadt Köln diesen Bereich optimiert und ausbaut.		
F5	Die Stadt Köln betreibt eine aktive Öffentlichkeitsarbeit. Hierfür führt sie eine Reihe von Maßnahmen durch, wie beispielsweise Informationsangebote oder Veranstaltungen auf den Friedhöfen. Aufgrund der durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung hat sie eine aktuelle Datenbasis über die Wünsche und Bedürfnisse der Friedhofsnutzer und -besucher.		
F6	Die Stadt Köln erreicht im interkommunalen Vergleich einen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad.		
F7	Die Stadt Köln erreicht ihr Ziel der Gebührenstabilität durchgängig seit 2014. Die Gebührenkalkulation erfolgt nach dem „Kölner Gebührenmodell“, wonach neben der Grabgröße auch die Fallzahlen berücksichtigt werden.		
F8	Bei den Trauerhallen der Stadt Köln ergibt sich ein positiver Kostendeckungsgrad.		
F9	Der Anteil der belegten Fläche kann nicht errechnet werden. Ein sogenannter Flickenteppich ist allerdings deutlich zu erkennen.		
F10	Die Stadt Köln hat sich mit dem aktuellen Friedhofskonzept umfangreich mit den Entwicklungen im Friedhofsbereich beschäftigt. Vorrangiges Ziel ist, alle 55 städtischen Friedhöfe zu erhalten.		
F11	Durch die Zentralisierung auf die Kernbereiche der Friedhöfe werden mittel- bis langfristig zusammenhängende, freie Flächen geschaffen. Wegeflächen können zurückgebaut werden. Insgesamt können sich dadurch langfristig weniger Unterhaltungsaufwendungen ergeben.	E11.1	Die Friedhofsflächen, die die Stadt Köln ganz bewusst nicht belegt, sollte sie auch satzungs-technisch konkret definieren und für (neue) zukünftige Beisetzungen ausschließen. So erlangt sie auch Rechtssicherheit.

Feststellung		Empfehlung	
		E11.2	Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Stadt Köln eine Flächenentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe sollte die sie in einem weiteren Schritt die Schließung von nur noch wenig ausgelasteten Friedhöfen in Betracht ziehen.
F12	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Köln im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im oberen Bereich. Dies liegt auch an der Größe sowie der Struktur begründet.	E12	Die Stadt Köln sollte vor dem Hintergrund der hohen Unterhaltungskosten die Pflanzung neuer Hecken nur noch bedingt vornehmen.
Bauaufsicht			
		E1.1	Die Stadt Köln sollte die neue gesetzliche Regelung des § 71 Abs. 2 und 3 BauO NRW 2018 nutzen, um das Genehmigungsverfahren durch konsequente Fristsetzung zu beschleunigen.
		E1.2	Die Stadt Köln sollte die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen weitestgehend minimieren. Dazu kann sie ihr GIS-System ergänzen, damit die Bauaufsicht beurteilen kann, ob eine Stellungnahme erforderlich ist. Unnötige Anfragen an andere Ämter und Dienststellen wer-den so vermieden und alle Beteiligten entlastet.
F2	In Köln ist eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung nicht gegeben, da die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben bei der Eingangsprüfung oft nicht eingehalten werden.	E2	Die Genehmigungsanträge sollten eingescannt werden. Sie könnten dann per Mail verschickt werden. Postwege in der Verwaltung können so entfallen. Liegen zu wenige Exemplare vor, können sie parallel im Beteiligungsverfahren genutzt werden.
F3	In Köln sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt und die Bauberatung vorhanden.		
F4	Die Stadt Köln hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess digital und führt parallel die vorgeschriebene Papierakte. Als Pilotamt wird die Bauaufsicht die eAkte kurzfristig einführen.		
F5	Die Bauaufsicht der Stadt Köln verfügt über einen einheitlichen Workflow im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich u.a. durch online durchgeführtes Beteiligungsverfahren und restriktivere Fristsetzungen für die Vervollständigung der Anträge.	E5.1	Die Bauaufsicht sollte mit der Eingangsbestätigung bereits die fehlenden Unterlagen einfordern. Hierbei darf sie die Zwei-Wochen-Frist gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 nicht überschreiten.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Die Bauaufsicht sollte Stellungnahmen gleichzeitig einholen. Dazu müssen die Anträge digital angefordert oder eingescannt werden. Wenn bekannt ist, bei welchen Ämtern die Beantwortung lange dauert, kann sie mit diesen eine Lösung zur schnelleren Abwicklung suchen.
F6	Die Laufzeiten der Genehmigungsanträge sind in Köln im normalen Verfahren überdurchschnittlich, bei den vereinfachten Verfahren im Vergleich maximal.	E6.1	Die Stadt Köln sollte ihre Software so programmieren, dass sie Auswertungen zu den signifikanten Arbeitsschritten vornehmen kann. Damit kann sie Transparenz schaffen, die Lauf-zeiten auswerten und in der Folge gezielt reduzieren.
	Die Stadt Köln erreicht in der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen unterdurchschnittliche Leistungswerte. Bei den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden konnte der Personaleinsatz nicht interkommunal verglichen werden.	E7.1	Die Stellenanteile für die Bauvoranfragen sollten erfasst werden. Sie bilden eine wichtige Steuerungsgrundlage.
F7		E7.2	Die Leistungskennzahlen sollten als Steuerungsgrundlage für Veränderungen bei den Antragszahlen dienen.
F8	Die Stadt Köln nutzt eine fachspezifische Software und bearbeitet Stellungnahmen digital.		
F9	Die Stadt Köln hat sich verschiedene strategische Ziele gesetzt, um die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren kundenorientiert, transparent und rechtssicher zu bearbeiten.	E9.1	Das Controlling und die Statistik sollten inhaltlich ausgeweitet werden.
		E9.2	Leistungsorientierte Zielwerte sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
F10	Die Stadt Köln stellt Bauwilligen Beratungsleistungen und ausführliche Vorabinformationen zur Verfügung. Als weiteren Service prüft sie Genehmigungsanträge auf Vollständigkeit und gibt Hinweise zur Genehmigungsfähigkeit von Bauvorhaben.	E10	Die Stadt Köln sollte überprüfen, ob die eingeleitete Intensivierung der Beratungsleistungen eine Reduzierung der Laufzeiten zur Folge hat.
F11	Objektive Kriterien der Ermessenentscheidungen für oder gegen eine Bauüberwachung sind nicht schriftlich dokumentiert.		
F12	Bauzustandsbesichtigungen werden in Köln stichprobenhaft durchgeführt. Es gibt es fest-gelegte Kriterien für die Ermessensentscheidung für oder gegen eine Bauzustandsbesichtigung.	E12	Die Stadt Köln sollte mit einem Kriterienkatalog ihre Ermessensentscheidungen für oder gegen eine Bauzustandsbesichtigung dokumentieren.

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Finanzen der Stadt Köln im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	3
Kommunale Abgaben	4
Inhalte, Ziele und Methodik	5
Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	7
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	13
Eigenkapital	16
Schulden und Vermögen	18
Haushaltssteuerung	25
Informationen zur Haushaltssituation	25
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	26
Ermächtigungsübertragungen	29
Kommunale Abgaben	33
Beiträge	33
Gebühren	33
Steuern	35
Anlage: Ergänzende Tabellen	37

Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Haushaltsjahre 2012 bis 2018 bei der Stadt Köln stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Haushaltssituation

	gering	**Handlungsbedarf**	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Haushaltssituation der Stadt Köln ist strukturell defizitär. Dies zeigt sich zum einen daran, dass es ihr in der Hochkonjunkturphase der letzten Jahre nur im Jahr 2016 gelungen ist, ein positives Ergebnis auszuweisen. Zum anderen kann die Stadt auch in den nächsten Jahren noch keine ausgeglichenen Haushalte aufstellen. Erst ab dem Jahr 2022 plant die Stadt Köln mit Überschüssen. Damit erreicht sie das Ziel, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, zwar ein Jahr früher als von ihr geplant. Ihr Eigenkapital wird sie bis dahin dennoch weiter reduzieren. Die geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage hat die Bezirksregierung Köln zu genehmigen. Unabhängig davon ist die Eigenkapitalausstattung der Stadt Köln im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen noch immer gut.

Langfristig beabsichtigt die Stadt Köln, nicht nur ihren Haushalt zu konsolidieren und den Eigenkapitalverzehr zu stoppen. Sie hat sich darüber hinaus das Ziel gesetzt, das in den vergangenen Jahren reduzierte Eigenkapital langfristig wiederaufzubauen. Dieses Ziel erhöht den Handlungsbedarf. Die Stadt hat über das Jahr 2022 hinaus, nicht nur ausgeglichene Jahresergebnisse zu planen, sondern kontinuierlich Jahresüberschüsse zu erwirtschaften.

Jahresüberschüsse führen in der Regel zu Liquiditätsüberschüssen in der Finanzrechnung. Diese benötigt die Stadt, um ihre Liquiditätskredite zurückzuzahlen. Zudem würden Überschüsse aus dem laufenden Geschäft den Handlungsspielraum der Stadt erhöhen, investive Nachhol- und Ersatzbedarfe zu finanzieren. Handlungsbedarfe sieht die gpaNRW diesbezüglich sowohl bei der Stadt als auch bei der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Gebäudewirtschaft. Darüber hinaus hat die Stadt zusammen mit den anderen verselbstständigten Aufgabenbereichen, die Finanzierung aktueller und künftiger Investitionsbedarfe in den Bereichen ÖPNV, Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie Wohnen sicherzustellen.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Köln liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Über ein Finanzcontrolling und das implementierte Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger der Verwaltung und des Finanzausschusses die notwendigen Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Zum einen kann die Kämmerei bereits unterjäh-

rig auf Fehlentwicklungen reagieren und geeignete Maßnahmen innerhalb der Verwaltung initiieren. Zum andern werden die politischen Gremien in die Lage versetzt, einen aktuellen Stand der Haushaltsbewirtschaftung in ihre Beschlüsse einzubeziehen.

Das freiwillige Sanierungsprogramm, das sich die Stadt 2013 selbst auferlegt hat, zeigt nicht die von ihr erhoffte Wirkung. Zwar geht die Stadt davon aus, bereits im Jahr 2022 ein positives Ergebnis zu erzielen. Die positive Ergebnisentwicklung basiert jedoch im Wesentlichen auf schwankungsanfälligen Haushaltspositionen wie der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen. Diese kann die Stadt nicht oder nur begrenzt beeinflussen. In den von ihr beeinflussbaren Bereichen belasten Aufwandssteigerungen die Jahresergebnisse. Konsolidierungserfolge, die eine nennenswert positive Wirkung auf die Jahresergebnisse hatten, hat die gpaNRW nur temporär festgestellt. Die Stadt Köln muss daher ihre Konsolidierungsbemühungen konsequent fortsetzen. Dadurch erhöht sie die Chance, weitere Ergebnisbelastungen bei den beeinflussbaren Haushaltspositionen zumindest teilweise ausgleichen zu können.

Die Stadt Köln überträgt bisher nicht ausgeschöpfte Auszahlungsermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahre, als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Insbesondere ihre investiven Auszahlungsermächtigungen waren in der Vergangenheit unrealistisch hoch. Hierauf hat die Stadt inzwischen reagiert und ihr Verfahren für die Veranschlagung von Investitionen umgestellt.

Kommunale Abgaben

Die gpaNRW sieht Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren durch die Stadtentwässerungsbetriebe Köln und die Abfallwirtschaftsbetriebe Köln. Die Betriebe sollten kalkulatorische Kosten im rechtlich zulässigen Rahmen einbeziehen. Vom konsequenten Erheben kostendeckender Gebühren könnte der Haushalt der Stadt Köln profitieren. Die Betriebe wären in der Lage höhere Beträge an den städtischen Haushalt abzuführen.

Die Realsteuerhebesätze der Stadt sind eher niedrig. Die Notwendigkeit, die Hebesätze anzuheben sieht die gpaNRW derzeit nicht.

Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPl)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2012*	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPl / JA / GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPl / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPl / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPl / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen*	HPl / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen*	HPl / JA / GA
2018	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPl / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPl***

* Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2011. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2012.
** Die Stadt Köln wird von der Vereinfachungsregelung des § 1 des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse Gebrauch machen. Sie wird die Gesamtabschlüsse der Haushaltsjahre 2016 und 2017 zusammen mit dem Gesamtabschluss des Haushaltsjahres 2018 anzeigen. Vorläufige Daten der Gesamtabschlüsse 2016 und 2017 hat die gpaNRW in Absprache mit der Stadt in die Prüfung einbezogen.
*** Die im Haushalt 2019 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2022 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Haushaltsstatus

Feststellung
Die Stadt Köln kann derzeit keine ausgeglichenen Haushalte aufstellen. Sie ist daher aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen. Die geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage für das aktuelle Haushaltsjahr 2019 hatte die Bezirksregierung Köln zu genehmigen.

Feststellung
Der Genehmigungsvorbehalt wird voraussichtlich auch in den nächsten Jahren bestehen. Ihre uneingeschränkte haushaltsrechtliche Handlungsfähigkeit wird die Stadt Köln erst dann zurückerlangen, wenn es ihr gelingt,

- ihre durch Fehlbeträge aus zurückliegenden Jahren reduzierte allgemeine Rücklage wiederaufzufüllen und
- wieder eine ausreichend hohe Ausgleichsrücklage aufzubauen, mit der sie künftige Fehlbeträge ausgleichen kann.

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

Haushaltsstatus im Zeitverlauf

Haushaltsstatus	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgeglichener Haushalt					X			
Fiktiv ausgeglichener Haushalt						X	X	
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage	X	X	X	X				X

Die **Stadt Köln** war bisher nicht verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-238.876	-178.505	-246.340	-400.976	152.337	-37.928	-83.146
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	150.978	111.776	27.828
Allgemeine Rücklage	5.936.924	5.731.225	5.502.904	5.127.498	5.182.898	5.228.242	5.153.703

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Wir haben die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet. Veränderungen bei diesen Positionen ergeben sich zudem auf Grund ergebnisneutraler Verrechnungen nach § 43 Abs. 3 GemHVO sowie nach der Bereinigung der Jahresergebnisse um die Stiftungserträge.

Nachdem die Stadt Köln ihre Ausgleichsrücklage im Jahr 2010 vollständig verbraucht hatte, haben die Fehlbeträge der Jahre 2010 bis 2015 auch die allgemeine Rücklage verringert. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage hat die Bezirksregierung Köln in allen Jahren genehmigt.

Den Jahresüberschuss 2016 konnte die Stadt Köln der Ausgleichsrücklage zuführen. Den Bestand der Ausgleichsrücklage konnte sie in den Jahren 2017 und 2018 einsetzen, um die Fehlbeträge dieser Jahre auszugleichen. Für 2017 und 2018 kann die Stadt Köln damit jeweils fiktiv ausgeglichene Haushalte vorweisen.

Da der Haushaltsplan 2018 allerdings erneut einen vollständigen Verbrauch der Ausgleichsrücklage und zusätzlich eine Verringerung der allgemeinen Rücklage vorsah, hat die Stadt Köln wieder haushaltsrechtliche Restriktionen zu beachten. Die Bezirksregierung Köln hat die Genehmigung zur Verringerung der allgemeinen Rücklagen mit Auflagen erteilt.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-137.316	-28.854	-30.719	2.769
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Allgemeinen Rücklage	5.044.215	5.015.360	4.984.642	4.987.411

Die Stadt Köln geht in ihrer Planung davon aus, dass die Fehlbeträge der Jahre 2019 bis 2021 die allgemeine Rücklage weiter verringern werden. Sie plant mit einem Eigenkapitalverzehr von annähernd 200 Mio. Euro. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage bedarf weiterhin der jährlichen Genehmigung durch die Bezirksregierung.

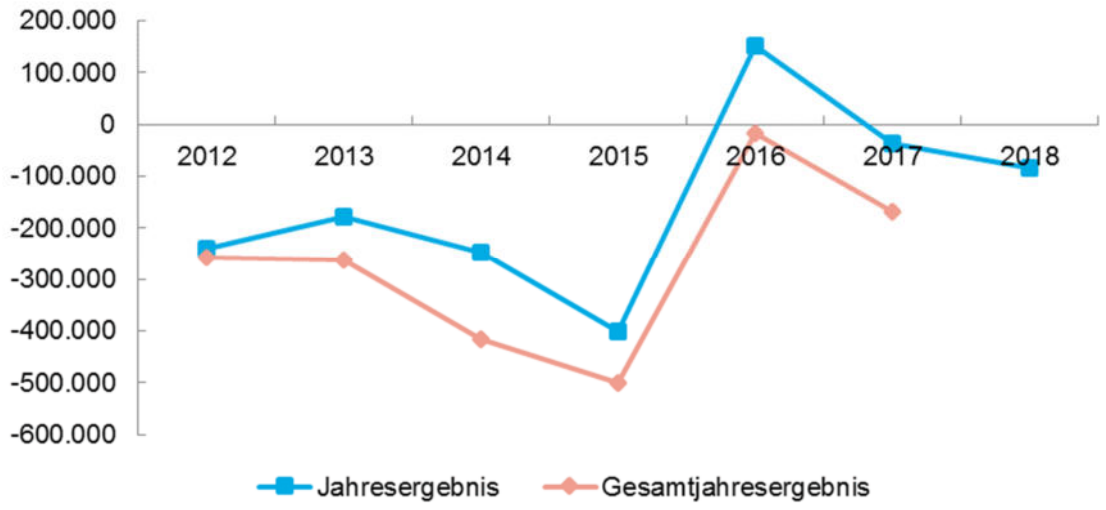
Den für das Jahr 2022 geplanten Überschuss hat die Stadt Köln der allgemeinen Rücklage zuzuführen. Einer Zuführung zur Ausgleichsrücklage steht die Regelung des § 96 Abs. 2 Satz 3 GO NRW entgegen: Soweit die Fehlbeträge von drei vorhergehenden Haushaltsjahre die allgemeine Rücklage reduziert haben, ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen.

Ist-Ergebnisse

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln befindet sich in einer strukturell defizitären Haushaltssituation. Ihr ist es in der Hochkonjunkturphase der letzten Jahre nicht gelungen, nachhaltig positive Ergebnisse auszuweisen. Lediglich im Jahresabschluss 2016 konnte sie einen Überschuss erzielen. Die Stadt Köln zählt zur Hälfte der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen mit den höchsten Fehlbeträgen je Einwohner.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse in Tausend Euro



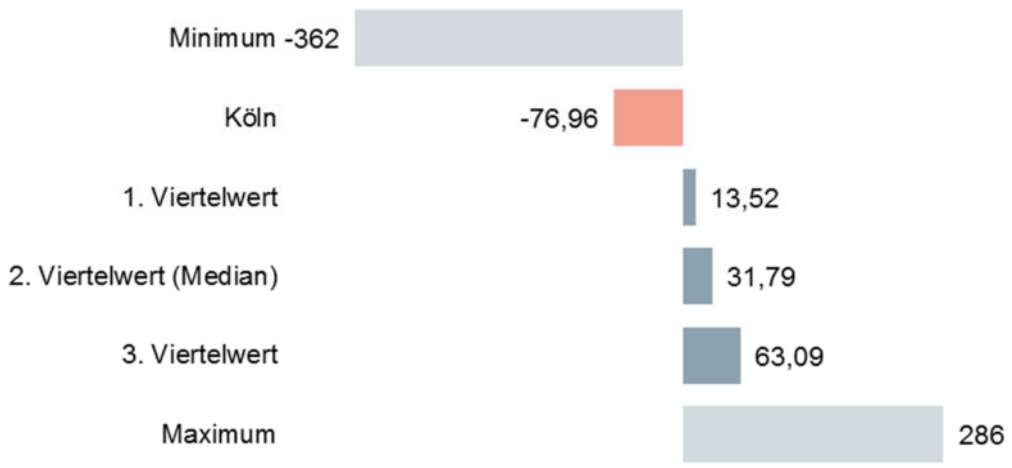
Die Gesamtjahresergebnisse 2016 und 2017 sind vorläufig. Die Stadt befindet sich noch im Aufstellungsprozess. Für das Jahr 2018 liegt noch kein Gesamtergebnis vor.

Die **Stadt Köln** konnte im Jahresabschluss 2016 erstmals seit dem Jahr 2008 wieder ein positives Jahresergebnis ausweisen. In den Vorjahren hatten sich die Ergebnisse allerdings verschlechtert. Hierzu trugen Aufwandssteigerungen in den Bereichen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfen sowie der inneren Verwaltung bei. Darüber hinaus belasteten noch immer die Folgen des Einsturzes des historischen Stadtarchives die Jahresergebnisse. Im Jahr 2015 musste die Stadt zudem Gewerbesteuern von 120 Mio. Euro und zusätzlich 40 Mio. Euro für Erstattungszinsen an Unternehmen (zurück)zahlen.

Gegenüber dem Vorjahr sind in 2016 die Kölner Steuererträge um 25 Prozent gestiegen. Die Ergebnisverbesserung von insgesamt mehr als einer halben Milliarde Euro gegenüber dem Jahr 2015 geht maßgeblich hierauf zurück. Da in den Jahren 2016 bis 2018 aber auch die ordentlichen Aufwendungen weiter gestiegen sind. Und in den Jahren 2017 und 2018 die Erträge deutlich langsamer angestiegen sind als die Aufwendungen, haben sich die Jahresergebnisse der Stadt Köln wieder verschlechtert. In den Jahren 2017 und 2018 standen insbesondere steigende Aufwendungen in den Produktbereichen soziale Leistungen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfen, Schulträgeraufgaben sowie beim Brand- und Bevölkerungsschutz einem ausgeglichenen Haushalt entgegen.

In den Jahren 2010 bis 2012 waren die Jahresergebnisse, mit durchschnittlich 24 Mio. Euro, nur geringfügig besser als die Gesamtjahresergebnisse. Seit 2014 sind die Gesamtjahresergebnisse des Konzern Stadt Köln deutlich schlechter als die Jahresergebnisse des Kernhaushalts. Die Differenz betrug in den Jahren 2013 bis 2017 durchschnittlich 124 Mio. Euro. Zwar tragen die Ergebnisbeiträge der verselbstständigten Aufgabenbereiche positiv zum Gesamtjahresergebnis bei. Die hohe Differenz zum städtischen Einzelabschluss ergibt sich nach Konsolidierung der Gewinnabführungen, der Amortisation des Geschäfts- oder Firmenwertes aus der Erstkonsolidierung des Stadtwerke Konzerns sowie der Amortisation stiller Reserven.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Im Vergleich sind zwölf Städte enthalten, die Konsolidierungshilfen vom Land nach dem Stärkungspaktgesetz erhalten. Ohne diese Hilfen hätten 2018 weitere vier Städte ein schlechteres Jahresergebnis als die Stadt Köln.

2017 positionierte sich die Stadt Köln im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-35,25	-290	-55,65	17,35	92,77	403	23

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015[1]

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-477	-477	-219	-161	-52,41	30,95	18

Im Vergleich der Jahresergebnisse je Einwohner 2015 hat Köln den zweit schlechtesten Wert. Die Stadt, die im Vergleich 2015 das schlechteste Jahresergebnis je Einwohner hatte, ist im Vergleich der Gesamtjahresergebnisse je Einwohner 2015 (noch) nicht enthalten. Für das Jahr

[1] Für die Jahre nach 2015 liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

2016 liegen der gpaNRW einschl. Köln erst elf Vergleichswerte vor. Davon sind sechs Werte schlechter als das Gesamtjahresergebnis je Einwohner der Stadt Köln. Dass Köln im interkommunalen Vergleich 2016 besser abschneidet, liegt am guten Jahresergebnis des Kernhaushalts. 2016 hatte Köln das beste Jahresergebnis je Einwohner aller 23 kreisfreien Städte.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst.

Die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können diese Erträge und Aufwendungen und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diesen hohe Beträge zu erstatten sind. In Köln war dies in den Jahren 2015 und 2016 der Fall. Des Weiteren können andere Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

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

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Grundzahlen	
Jahresergebnis	**-83.146**
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich	2.089.874
Bereinigungen Sondereffekte	52.420
= bereinigtes Jahresergebnis	**-2.225.440**
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	1.948.732
Hinzurechnung Zuführung zur Rückstellung für Gewerbesteuerrisiken	75.300
= strukturelles Ergebnis	**-201.408**

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist 118 Mio. Euro schlechter als das von der Stadt ausgewiesene Jahresergebnis 2018. Dies liegt u. a. daran, dass 2018 Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation der Stadt überlagert haben. Ohne die folgenden beiden Sondereffekte wäre das Jahresergebnis 2018 um insgesamt 52 Mio. Euro schlechter ausgefallen:

- Aus der Überdeckung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Gebäudewirtschaft der Stadt Köln wurde dem Kernhaushalt einmalig ein Ertrag von 23,9 Mio. Euro zugerechnet.
- Nach dem Einsturz des historischen Stadtarchives im Jahr 2009 musste die Stadt Archivalien abschreiben. Im Jahresabschluss 2018 hat sie den Wert von Archivalien, die inzwischen vollständig restauriert wurden, wieder zugeschrieben. Hieraus ergab sich ein einmaliger Ertrag von 28,5 Mio. Euro.

Auf der anderen Seite hat die Zuführung von 75 Mio. Euro zur Rückstellungen für Gewerbesteuerrisiken das Jahresergebnis belastet.

Die verbleibende Differenz von rund 140 Mio. Euro zwischen dem Jahresergebnis 2018 und dem von der gpaNRW modellhaft ermittelten „strukturellen Ergebnis“ setzt sich wie folgt zusammen:

Differenz aus Ist-Werten 2018 und Mittelwerten 2014 bis 2018 in Tausend Euro

Grundzahlen	Ist	Mittelwerte 2014 bis 2018	Differenz
Gewerbesteuer	1.222.705.627	1.147.797.587	74.908
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	579.694.060	518.718.761	60.975
Abrechnung Einheitslasten	56.158.548	35.540.615	20.618
Ausgleichsleistungen	78.652.727	69.946.038	8.707
Gewerbesteuerumlage	94.053.617	84.927.429	-9.126
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	89.485.299	81.860.913	-7.624
Schlüsselzuweisungen	336.201.591	343.516.921	-7.315

Aus der Gegenüberstellung von Ist- und Mittelwerten wird deutlich, dass das Jahresergebnis 2018 erheblich von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen aus der Abrechnung der Einheitslasten profitiert. Ohne diese in den letzten Jahren außerordentlich hohen Erträge wäre die Haushaltssituation der Stadt Köln deutlich schlechter. Inwieweit diese gute Phase jedoch anhält, ist fraglich. Im Entwurf des Haushaltsplans 2020/21 trägt die Stadt Köln der sich abschwächenden Wachstumsdynamik Rechnung.

Die Schlüsselzuweisungen vom Land steigen hingegen weiter an. Im Jahr 2019 erhält die Stadt Köln 444 Mio. Euro. Eine aktuelle Berechnung weist für das Jahr 2020 einen Auszahlungsbetrag von 519 Mio. Euro aus. Insofern gibt es auch Anhaltspunkte, die dafürsprechen, dass sich die strukturelle Situation der Stadt Köln zwischenzeitlich verbessert hat.

Für die Bewertung der Haushaltssituation ist die Frage, ob das „strukturelle Ergebnis“ ein exaktes Bild der Ist-Ergebnisse wiedergibt oder nicht, von nachrangiger Bedeutung. Die gpaNRW sieht die Stadt Köln, Stand Jahresabschluss 2018, noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

Diese Einschätzung passt in ihrer Kernaussage zum Ergebnis der Tragfähigkeitsrechnung, die die Stadt Köln im Vorbericht ihres Haushaltsplans 2019 erläutert. Diese Berechnung weist eine Tragfähigkeitslücke von 458 Millionen Euro aus. Die Tragfähigkeitslücke bringt zum Ausdruck, dass die Stadt Köln in jedem Jahr ab 2019 bis 2043 458 Millionen Euro in Form von höheren Erträgen und/ oder reduzierten Aufwendungen erwirtschaften bzw. einsparen müsste, um das von ihr formulierte Tragfähigkeitsziel zu erreichen. Die Tragfähigkeitslücke ist deutlich höher als das von der gpaNRW ermittelte strukturelle Ergebnis, da in der Tragfähigkeitsrechnung die städtischen Beteiligungen, also der Konzern Stadt Köln in Gänze betrachtet wird.

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

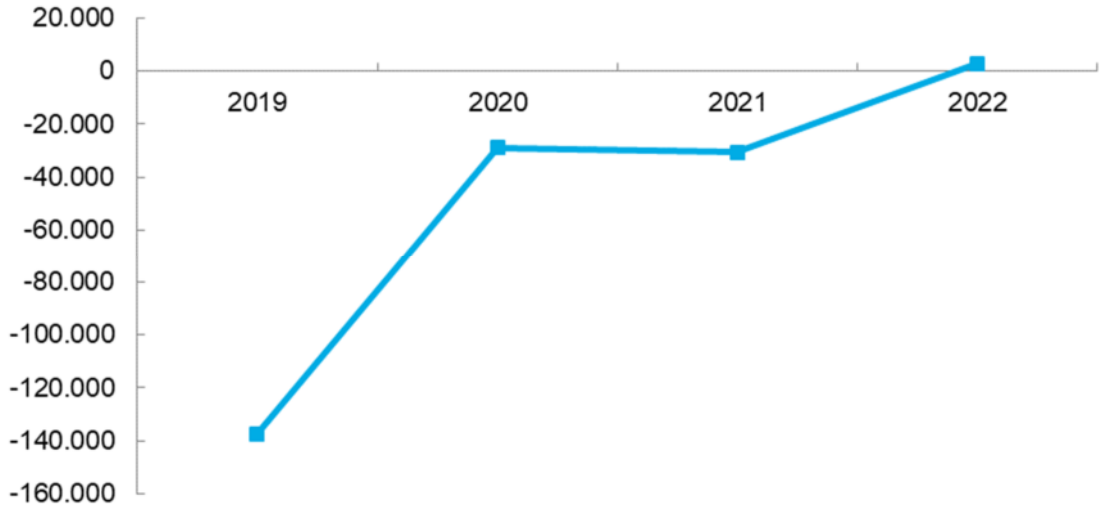
Plan-Ergebnisse

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln plant für das Jahr 2022 einen geringen Überschuss von drei Mio. Euro. Im Haushalt 2019 und der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2022 sieht die gpaNRW neben naturgemäß bestehenden allgemeinen Risiken ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko in der Planung der Finanzerträge. Sollte die Stadtwerke Köln GmbH niedrigere Gewinnanteile an die Stadt abführen, wäre das Jahresergebnis 2022 voraussichtlich negativ.

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

Schon seit dem Jahr 2013 verfolgt die **Stadt Köln** das Ziel, ab dem Jahr 2023 ausgeglichene Haushalte zu haben. Das Ziel hat sie in einem freiwilligen Sanierungsprogramm formuliert. Nach dem Haushaltsplan 2019 plant sie bereits für 2022 einen Überschuss von drei Mio. Euro.

Jahresergebnisse in Tausend Euro



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

Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2022 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)*	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	1.222.706 (1.147.798)	1.544.900	322.194 (397.102)	6,0 (7,7)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	579.694 (518.719)	722.300	142.606 (203.581)	5,7 (8,6)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	158.842	176.800	17.958	2,7
Schlüsselzuweisungen	336.202 (343.517)	447.000	110.798 (103.483)	7,4 (6,8)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	301.857	367.810	65.953	5,1
Finanzerträge	95.234	122.988	27.753	6,6
Übrige Erträge*	1.762.207 (1.709.787)	1.738.641	-23.566 (28.853)	-0,3 (0,4)
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	1.047.928	1.253.955	206.027	4,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	533.097	578.697	45.600	2,1
Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	183.539 (166.788)	113.800	-69.739 (-52.988)	-11,3 (-9,1)
Übrige Transferaufwendungen	1.605.721	1.824.264	218.543	3,2
Übrige Aufwendungen	1.169.603	1.346.953	177.350	3,6

Für schwankungsanfällige Positionen haben wir im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 ergänzt.
* Bei den übrigen Erträgen 2018 haben wir die Sondereffekte herausgerechnet. Die um die Sondereffekte bereinigten Erträge stehen im Klammerzusatz.

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

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

Mit 1,2 Mrd. Euro, das sind 27 Prozent der Erträge, ist die **Gewerbesteuer** nicht nur die wichtigste Ertragsposition im Haushalt der Stadt Köln. Mit einem geplanten Anstieg von mehr als 300 Mio. Euro bis zum Jahr 2022 trägt sie zudem maßgeblich zur geplanten Ergebnisverbesserung bei. Bei der Festsetzung des Ansatzes für das Jahr 2019 hat die Stadt Köln das vorläufige Jahresergebnis 2017 und die bis zur Ansatzfestlegung vorliegenden Aufkommensentwicklung

2018 berücksichtigt. Für die Ansätze der Folgejahre hat sie die Steigerungsraten der Steuerschätzung von Mai 2018 herangezogen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in dieser Planung nicht. Allerdings: Die Gewerbesteuer ist schwankungsanfällig. Sie ist maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Zudem können unerwartete Erstattungszahlungen das Ergebnis belasten. Die Planung der Gewerbesteuer beinhaltet daher stets ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, das für die Stadt Köln eine besondere Bedeutung hat.

Gleiches gilt für die Planung der **Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer**. Die Erträge aus diesen Steuerarten haben für die Stadt Köln ebenfalls eine hohe Bedeutung.

Für die Planung der **Schlüsselzuweisungen** hat die Stadt Köln eine Hochrechnung des Landes zu den voraussichtlichen Zuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2019 herangezogen. Darüber hinaus hat sie für die Ermittlung der Ansätze der Jahre 2020 ff. die künftige Entwicklung der Steuerkraft eingeschätzt. Ihre Prognosespielräume schöpft die Stadt Köln dabei nicht aus. Aus Sicht der gpaNW hat sie die Schlüsselzuweisungen vorsichtig geplant.

Die Stadt Köln plant mit einem Anstieg der **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte** von durchschnittlich fünf Prozent bis zum Jahr 2022. Die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte enthalten insbesondere folgende Positionen, für die die Stadt mit steigenden Erträgen rechnet: Pflegesatzerträge im Bereich der Kinder- und jugendpädagogischen Einrichtungen, Rettungsdienstgebühren und Gebühren für die Unterbringung von Geflüchteten. Die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte hat die Stadt Köln zu den korrespondieren Aufwendungen geplant. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW in der Planung nicht.

Den Ansatz für die **Finanzerträge** hat die Stadt auf Grundlage der Wirtschaftspläne der städtischen Beteiligungen sowie der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen für das Jahr 2018 mit den darin enthaltenen Mittelfristplanungen ermittelt. Insoweit ist die Planung nachvollziehbar. Ab dem Jahr 2020 enthält der Haushaltsplan Ansätze, die 30 bis 40 Mio. Euro höher sind als der Ansatz 2019. Die Stadt hat für die Stadtwerte Köln GmbH (SWK) das geplante Unternehmensergebnis des jeweils vorangegangenen Geschäftsjahres ohne die von der Gesellschaft beabsichtigte Rücklagenzuführung angesetzt. Zusätzlich hat sie den von allen Beteiligungen und den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen noch zu erbringenden Konsolidierungsbedarf der Gewinnabführung der SWK zugerechnet. Soweit damit zu rechnen ist, dass die SWK einen Gewinnanteil ihrer Kapitalrücklage zuführt und soweit die Konsolidierungsbeiträge der Beteiligungen und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen noch nicht konkretisiert sind, sieht die gpaNRW ein zusätzliches haushaltsrechtliches Risiko. Im Haushaltsplanentwurf 2020/21 hat die Stadt Köln die Planung geändert. Beabsichtige Rücklagenzuführungen der SWK berücksichtigt sie inzwischen.

Hinweise, die auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken oder Chancen bei den **übrigen Erträgen** hindeuten, hat die gpaNRW nicht festgestellt.

Ebenfalls nachvollziehbar und ohne erkennbare zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken hat die Stadt Köln die **Personal- und Versorgungsaufwendungen**, die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sowie die **Gewerbesteuerumlage** einschließlich der **Finanzierungsbeteiligung an den Einheitslasten** geplant. Nach der derzeitigen Rechtslage haben sich die

Kommunen und Gemeindeverbände nur noch bis einschließlich 2019 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen.

In den **übrigen Transferaufwendungen** sind die Zuschüsse, Sozialtransferaufwendungen sowie die Umlagen an den Landschaftsverband Rheinland enthalten. In den Zuschüssen sind die Betriebskostenzuschüsse an die städtischen Beteiligungen, insbesondere an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Bühnen der Stadt Köln enthalten. Die Kostenentwicklung für den Neubau der Oper ist ein Risiko für den städtischen Haushalt. Die Darstellung im Haushaltsplan 2019 ist aus Sicht der gpaNRW plausibel. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sehen wir bei den übrigen Transferaufwendungen nicht. Gleiches gilt für die übrigen Aufwendungen.

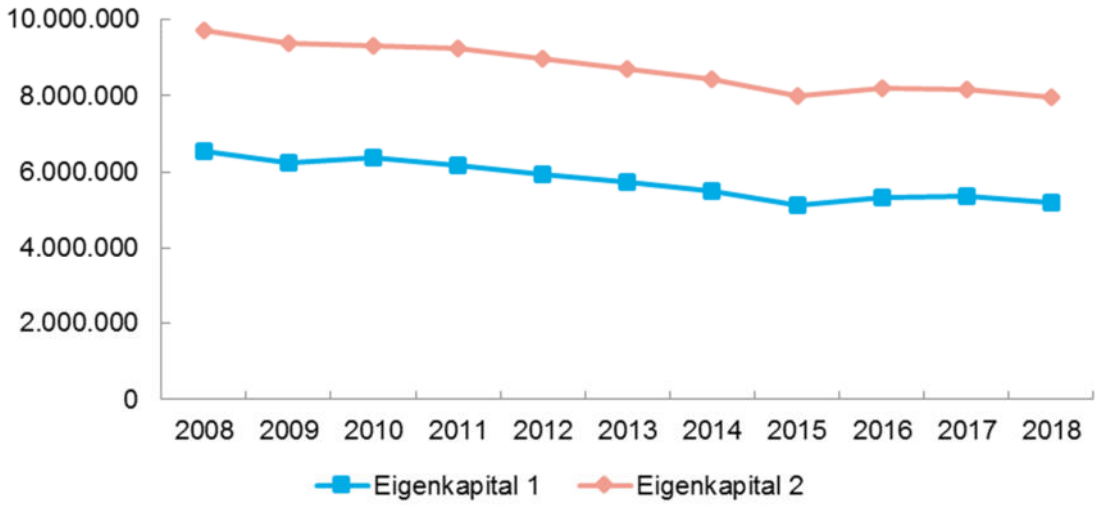
Dem Anstieg der **übrigen Aufwendungen** liegt in erster Linie die Planung der Zinsaufwendungen zu Grunde. Gegenüber dem Ergebnis 2018 plant die Stadt bis 2022 um 117 Mio. Euro höhere Zinsaufwendungen. Die Stadt hat damit für den Fall Vorsorge getroffen, dass das Zinsniveau künftig wieder steigen sollte.

Eigenkapital

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln besitzt noch immer eine gute Eigenkapitalausstattung. Handlungsbedarf ergibt sich allerdings aus dem fortschreitenden Eigenkapitalverzehr.

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

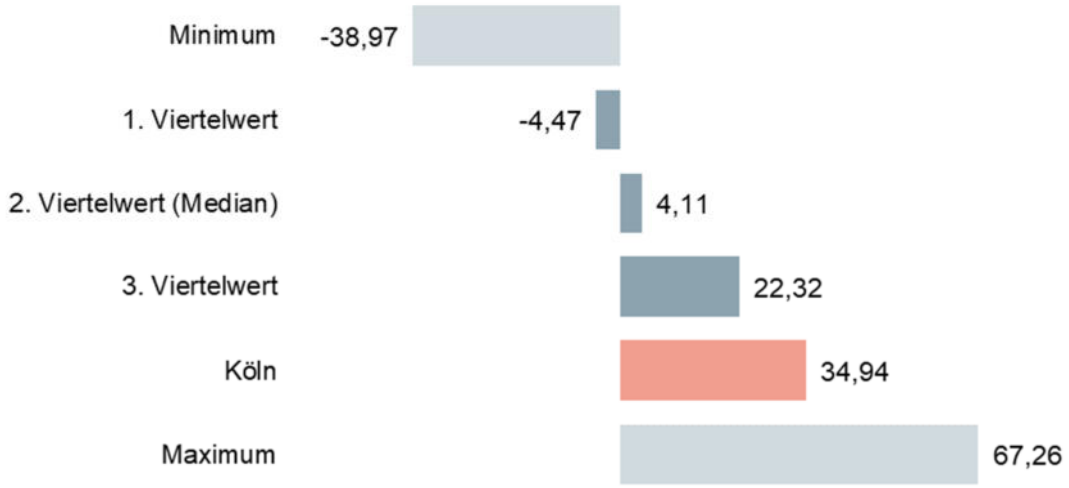
Eigenkapital in Tausend Euro



Die **Stadt Köln** kann seit der Umstellung auf das NKF im Jahr 2008 in allen Jahren Eigenkapital ausweisen. Das Eigenkapital, das sie in der Schlussbilanz 2018 ausweist, ist jedoch 1,2 Mrd. Euro niedriger als das Eigenkapital ihrer Eröffnungsbilanz. Seit dem Eröffnungsbilanzstichtag am 01. Januar 2008 hat sich das städtische Eigenkapital damit um ein Fünftel reduziert.

Den negativen Jahresergebnissen, die das Eigenkapital in den Jahren 2009 bis 2018 um insgesamt 1,7 Mrd. Euro reduziert haben, stehen erfolgsneutrale Buchungen gegenüber. Im Jahresabschluss 2010 hat die Stadt Köln ihre Eröffnungsbilanz korrigiert. Die Korrekturbuchungen haben die Eigenkapitalausstattung gestärkt.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

2017 positionierte sich die Stadt Köln im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
36,02	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Bei der Kennzahl Eigenkapitalquote 2 gehört die Stadt Köln ebenfalls zu dem Viertel der kreisfreien Städte, die die höchsten Werte ausweisen können.

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2015*

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
20,44	-37,23	-2,80	8,39	15,77	59,01	18

* Für die Jahre nach 2015 liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

Die Eigenkapitalsituation des Konzern Stadt Köln ist schlechter als die des Kernhaushaltes. D. h. in ihren Gesamtabschlüssen weist die Stadt Köln Gesamteigenkapitalquoten aus, die ca. 15 Prozentpunkte niedriger sind als die Eigenkapitalquoten des Kernhaushalts.

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen ist aber auch bei dieser Kennzahl gleich: Im Vergleich der (Gesamt-)Eigenkapitalkennzahlen gehört Köln jeweils zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten (Gesamt-)Eigenkapitalkennzahlen.

Die Stadt Köln plant für die Jahre 2019 bis 2021 negative Jahresergebnisse. Ihre Planung sieht damit vor, dass Fehlbeträge das Eigenkapital um weitere 197 Mio. Euro verringern. Den fortschreitenden Eigenkapitalverzehr plant die Stadt erst ab dem Jahr 2022 zu stoppen. Ziel der Stadt Köln ist es, das in den vergangenen Jahren reduzierte Eigenkapital langfristig wiederaufzubauen. Voraussetzung hierfür ist, dass sie ab 2022 kontinuierliche Jahresüberschüsse erwirtschaftet.

Schulden und Vermögen

- **Feststellung**
  Die Gesamtschulden und Gesamtverbindlichkeiten des Konzernverbundes Stadt Köln sind hoch. Dies liegt insbesondere an den hohen Investitionskrediten der verselbstständigen Aufgabenbereiche, über die diese ihr Anlagevermögen finanziert haben. Dass die Gesamtverbindlichkeiten des Konzernverbundes in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen sind, liegt zudem an den Liquiditätskrediten des Kernhaushalts. Da die Stadt Köln über keine Überschüsse aus dem laufenden Geschäft verfügt, muss sie auch künftig Liquiditätskredite aufnehmen.

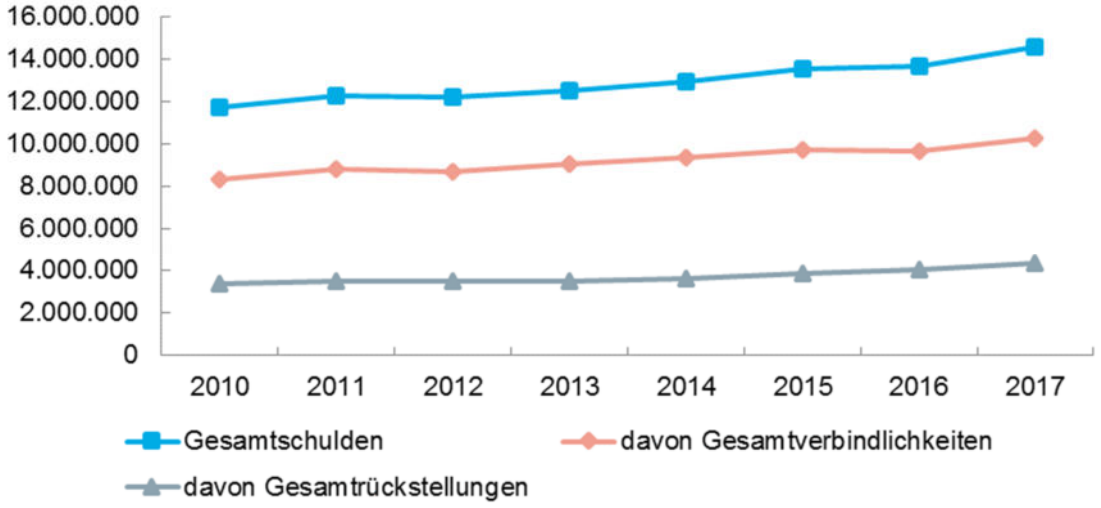
- **Feststellung**
  Hohe Reinvestitionsbedarfe bestehen in den Bereichen ÖPNV, Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, Energie, Wasser, Abfall und Bildung. Die notwendigen Investitionszahlungen kann die Stadt nur über neue Investitionskredite finanzieren.

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

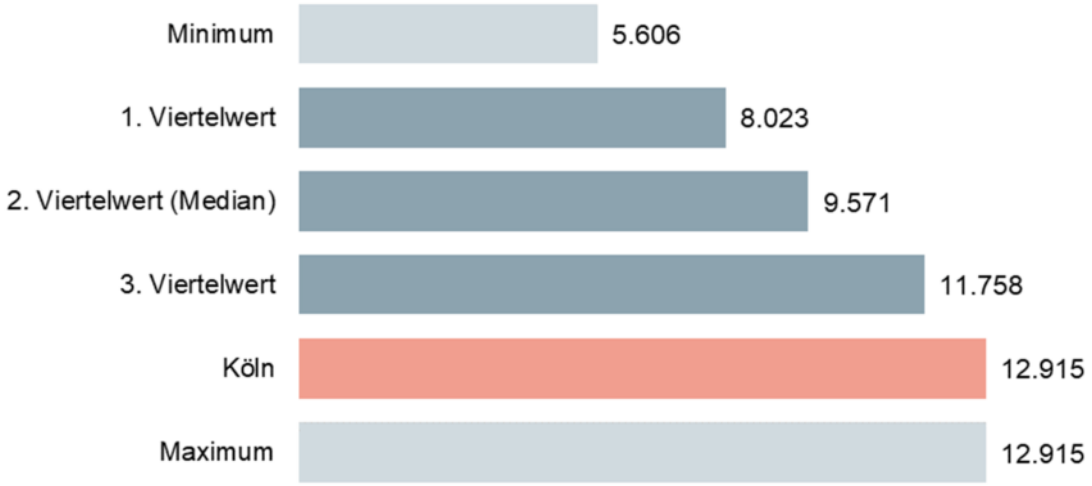
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Die Gesamtschulden der **Stadt Köln** haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Gesamtschulden in Tausend Euro



Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich des Jahres 2015 sind 18 Werte eingeflossen. Für die Folgejahre liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

Vergleichszahlen zu den Gesamtschulden der kreisfreien Städte liegen uns seit dem Jahr 2010 vor. In allen Jahren, also auch in den Jahren, für die uns Daten von allen 23 Städten vorliegen, ist der Kölner-Wert Maximum. Dies liegt an einer Konstellation, die wir in keiner anderen Stadt vorfinden: Der Konzernverbund Stadt Köln hat zugleich hohe Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner und hohe Rückstellungen je Einwohner. Die Besonderheit dabei ist, dass die Stadt Köln für die Folgen des Einsturzes ihres historischen Archives Rückstellungen von 210 Mio. Euro bilanziert hat.

Schulden des Kernhaushalts je Einwohner in Euro

Jahr	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl
2017	5.625	2.876	5.463	7.223	8.469	12.563	23
2018	5.795	3.019	6.870	7.491	8.986	13.117	17

Der Vergleich der Schulden des Kernhaushalts je Einwohner zeigt, dass Köln viele Schulden in verselbstständigte Aufgabenbereiche ausgegliedert hat. Einen hohen Anteil an den Gesamtschulden haben insbesondere die GAG Immobilien AG, die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gebäudewirtschaft der Stadt Köln, die Stadtentwässerungsbetriebe Köln AöR, die RheinEnergie AG und die Kölner Verkehrs-Betriebe AG.

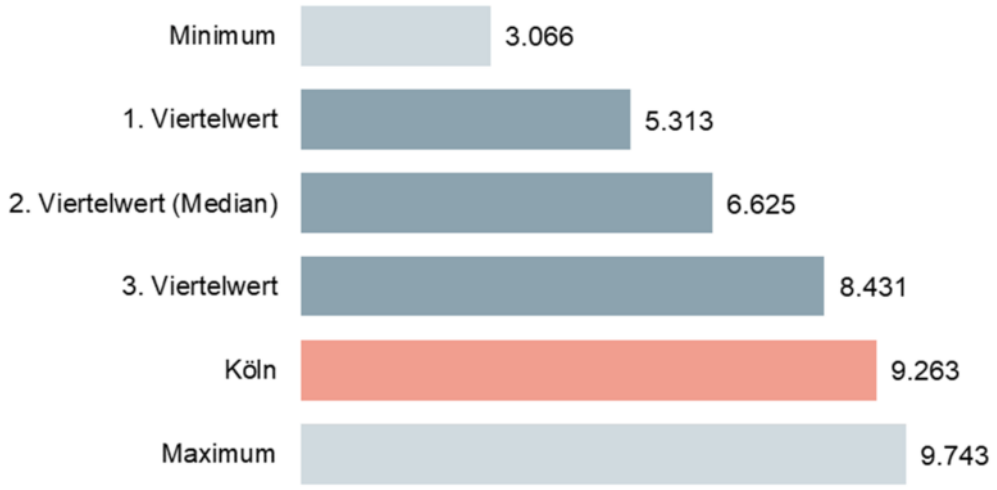
Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

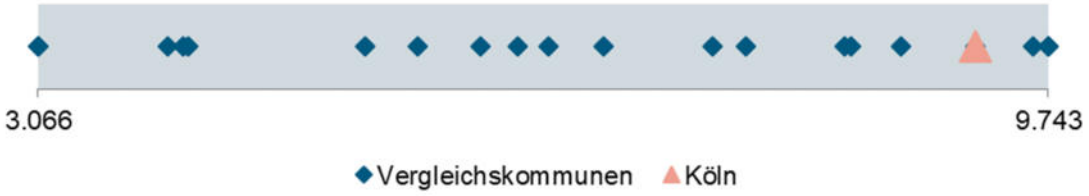
Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten	8.718.723	9.047.002	9.335.327	9.694.977	9.651.664	10.241.900	k.A.*
davon Investitionskredite	7.179.327	7.115.829	7.276.687	7.325.682	7.357.178	7.454.835	k.A.*
davon Liquiditätskredite	502.503	591.240	718.345	1.031.861	793.769	1.197.559	k.A.*
nachrichtlich: Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Köln							
Verbindlichkeiten	3.123.942	3.168.178	3.204.731	3.484.660	3.274.333	3.158.931	3.284.919
davon Investitionskredite	2.424.428	2.356.939	2.247.054	2.162.888	2.104.814	1.974.811	1.834.367
davon Liquiditätskredite	336.000	393.000	487.000	853.096	740.000	694.135	870.132

* Für das Jahr 2018 liegen noch keine Gesamtabschlussdaten vor.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015



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



Im Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2015 hat Köln den dritthöchsten Wert. Zu beachten ist, dass mehrere Städte, die Leistungen aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen erhalten und die in den Vorjahren höhere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner hatten, im Vergleich nicht enthalten sind. Im Vergleich 2010, der Werte von allen 23 Städten enthält, haben ein Viertel der Städte höher Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner als Köln.

In der Gesamtbilanz 2017 der Stadt Köln haben die Investitionskredite einen Anteil von ca. 75 Prozent an den Gesamtverbindlichkeiten. Annähernd 12 Prozent sind Liquiditätskredite. Nur zwei Städte haben weniger Liquiditätskredite je Einwohner als Köln. Allerdings hat Köln die höchsten Investitionskredite je Einwohner und zwar mit großen Abstand und das auch bereits seit dem ersten Vergleich 2010:

Investitionskredite (Gesamtabschluss) je Einwohner 2015 in Euro

In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen.

Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	46.506	137.584	151.183	158.014
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-448.797	-303.841	-230.906	-149.004
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	**-402.292**	**-166.257**	**-79.723**	**9.010**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	261.278	110.736	34.409	-50.176
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-141.013**	**-55.521**	**-45.314**	**-41.166**

Die Summe der geplanten Salden aus der Investitionstätigkeit beträgt insgesamt 1,13 Mrd. Euro. Dieser Wert entspricht in etwa der Nettoneuverschuldung von 1,15 Mrd. Euro, die die Stadt Köln für die Jahre 2019 bis 2022 im Kernhaushalt plant. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Summe der Liquiditätskredite in den Jahren 2019 bis 2022 weiter ansteigen wird. Die Stadt Köln hat im Haushalt 2019 ordentliche Tilgungsleistungen veranschlagt, die höher sind als die Überschüsse, die sie aus dem laufenden Geschäft erzielen kann. Der geplante Finanzierungsbedarf summiert sich auf ca. 270 Mio. Euro. Dies würde bedeuten, dass die Stadt Köln nicht nur im Gesamtabschluss, sondern auch in ihrer eigenen Bilanz künftig Liquiditätskredite von mehr als einer Milliarde Euro ausweisen muss.

Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

- Den hohen Kölner Gesamtverbindlichkeiten steht ein hohes Sachanlagevermögen gegenüber. Nur eine Stadt hat höheres Sachanlagevermögen je Einwohner als die Stadt Köln.

- Etwa zwei Drittel des Sachanlagevermögens in der Gesamtbilanz der Stadt Köln setzen sich aus Gebäude- und Infrastrukturvermögen zusammen. Keine andere kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen hat mehr Gebäudevermögen je Einwohner als Köln. Fast die Hälfte des Kölner Gebäudevermögens sind Wohnbauten. Die Stadt ist mit 89 Prozent an der GAG Immobilien AG, dem größten Wohnungsunternehmen im Raum Köln, beteiligt.
- Zudem gehört Köln zu den Städten, die ein hohes Infrastrukturvermögen haben.

Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

- Das Deutsche Institut für Urbanistik hat für die Stadt Köln eine Infrastruktur- und Investitionsbedarfsschätzung erarbeitet. Diese umfasst sowohl den Kernhaushalt als auch die verselbstständigten Aufgabenbereiche der Stadt, in denen Daseinsvorsorge betrieben wird. Die Bedarfsschätzung beziffert Nachhol-, Ersatz- und Erweiterungsbedarfe. Den investiven Nachholbedarf bei der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, den Schulgebäuden sowie bei Kultureinrichtungen gibt das Institut mit insgesamt 1,1 Mrd. Euro an.
- Die Nachholbedarfe entfallen nahezu vollständig auf die Stadt und die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gebäudewirtschaft der Stadt Köln.

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

Anstelle eines Indikators für den Zustand des Anlagevermögens ziehen wir die Infrastruktur- und Investitionsbedarfsschätzung des Deutschen Instituts für Urbanistik heran. Relevant für die Bewertung der Haushaltssituation sind für die gpaNRW die Handlungsbedarfe, die sich für die Stadt Köln aus den Nachhol- und Ersatzbedarfen ergeben:

Infrastruktur- und Investitionsbedarfe bis 2040 in Mio. Euro

Grundzahlen	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Gesamtnutzungs-dauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Nachholbedarf	Ersatzbedarf
Bereich Bildung				585	1.089
davon Schulgebäude	80	50	62	368	548
Bereich Mobilität				560	5.116
davon Straßen und Verkehrsinfrastruktur	50	38	76	560	1.800
von ÖPNV	k. A.	k. A.	k. A.	0	3.316
Bereich Wohnen				1	822
Bereich Energie, Wasser, Abfall (Wasserver- und -entsorgung)				0	2.162

Grundzahlen	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Gesamtnutzungs-dauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Nachholbedarf	Ersatzbedarf
Insgesamt				1.120	9.920

Die Bedarfsschätzung führt Ersatzbedarfe auf, die sich bis 2040 auf knapp zehn Mrd. Euro summieren. Wesentliche Ersatzbedarfe entstehen in den Bereichen ÖPNV, Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, Energie, Wasser, Abfall und Bildung.

Die Stadt Köln sollte laufende Einzahlungen erzielen, über die sie neben den laufenden Auszahlungen, ordentliche Tilgungsleistungen und darüber hinaus investive Auszahlungen oder die Rückzahlung von Liquiditätskrediten finanzieren kann. Ein verbesserter Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit verbessert die Handlungsspielräume der Stadt, Nachholbedarfe abzubauen und Ersatzinvestitionen zu tätigen.

Handlungsbedarf bei den Ausgliederungen sehen wir darin, die notwendigen Investitionen zu finanzieren, ohne den städtischen Haushalt zusätzlich zu belasten.

Darüber hinaus sieht das Institut beim Bereich Wohnen und damit insbesondere bei der GAG Immobilien AG drei der knapp fünf Milliarden Euro aus Erweiterungsbedarfen.

Haushaltssteuerung

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

Informationen zur Haushaltssituation

- **Feststellung**
  Die Stadt Köln hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses ein. Die Gesamtabschlüsse der Jahre 2016 und 2017 hat sie noch nicht angezeigt.

- **Feststellung**
  Die Entscheidungsträger innerhalb der Stadtverwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Die Kämmerin informiert zudem die Mitglieder des Finanzausschusses.

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

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

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

Der Rat der **Stadt Köln** hat den Haushalt 2019 am 8. November 2018 beschlossen. Die Oberbürgermeisterin konnte daraufhin die Haushaltssatzung fristgerecht bei der Bezirksregierung Köln anzeigen. Im Haushaltsplan 2019 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorvorjahres aus. Den Jahresabschluss 2017 hat die Stadt fristgerecht aufgestellt.

Der Stadtkämmerei liegen Daten der Gesamtabschluss bis einschließlich 2017 vor. Aufgestellt hat die Stadt jedoch erst den Gesamtabschluss 2015. Die Stadt Köln wird von der Vereinfa-

chungsregelung des § 1 des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse Gebrauch machen. Sie wird die Gesamtabschlüsse der Haushaltsjahre 2016 und 2017 zusammen mit dem Gesamtabschluss des Haushaltsjahres 2018 anzeigen.

Die Stadtverwaltung hat ein Finanzcontrolling implementiert. Alle Dezernate erstellen zu festgelegten Terminen Berichte über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung in ihren Verantwortungsbereichen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtkämmerei prüfen diese auf Plausibilität und fassen sie anschließend zusammen. Die Stadtkämmerin berichtet an die Oberbürgermeisterin und den Verwaltungsvorstand. Zudem unterrichtet sie den Finanzausschuss zu im Vorfeld festgelegten Stichtagen.

Die „Berichte über die Entwicklung der Ertrags- und Aufwandspositionen der Ergebnisrechnung sowie investiver Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung“ sind an die jeweiligen Adressaten angepasst und enthalten neben den Haushaltsansätzen, Informationen zum aktuellen Stand der Haushaltsbewirtschaftung und eine Prognose zum Jahresende. Aufbereitet sind der Gesamtblick über den Haushalt sowie die Teilpläne. Dargestellt werden die wichtigsten Ertrags- und Aufwandsarten sowie die Bewirtschaftung wesentlicher Investitionsmaßnahmen. Wesentliche Abweichungen sind im Bericht textlich aufbereitet. Ziele und Kennzahlen stellt die Verwaltung in den Berichten derzeit nicht dar.

Über den wirkungsorientierten Haushalt der Stadt Köln berichtet die Verwaltung unterjährig nicht. Erkenntnisse aus dem Haushaltsvollzug bzw. dessen Wirkungen fließen jedoch jährlich in die Haushaltsplanung ein.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**
Die Jahresergebnisse der Stadt Köln sind maßgeblich von schwankungsanfälligen Haushaltspositionen wie der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen abhängig. Diese kann die Stadt nicht oder nur begrenzt beeinflussen. In den von ihr zu beeinflussenden Bereichen belasten Aufwandssteigerungen die Jahresergebnisse. Konsolidierungserfolge, die eine nennenswert positive Wirkung auf die Jahresergebnisse hatten, hat die gpaNRW nur temporär festgestellt.

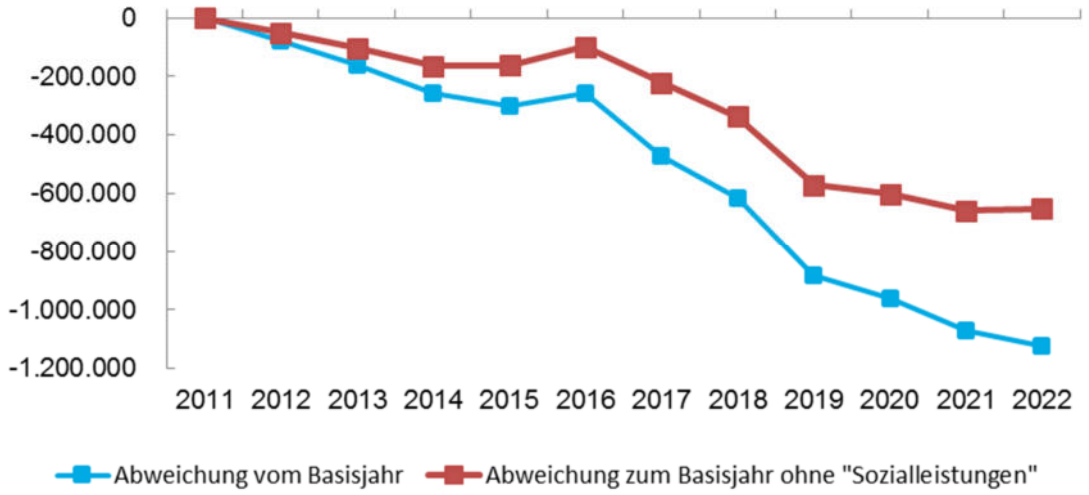
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

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

Wir haben zudem berücksichtigt, dass die Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe maßgeblich Einfluss auf die Jahresergebnisse haben. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. D. h. auch sie überlagern die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik macht die Wirkung des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen bei der **Stadt Köln** deutlich.

Bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro



Ist-Werte bis 2018, ab 2019 Plan-Daten

Der Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse ist negativ. Von 2011 bis 2018 verschlechterten sie sich um mehr als 600 Mio. Euro. Die bereinigten Jahresergebnisse entwickelten sich damit gegenläufig zu den (nicht bereinigten) Jahresergebnissen. 2018 war das Jahresergebnis rund 100 Mio. Euro besser als 2011. Die positive Entwicklung der (nicht bereinigten) Jahresergebnisse basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

Dem vom Trendverlauf abweichenden Knick im Jahr 2016 liegen in erster Linie Effekte aus den Jahresabschlussarbeiten zu Grunde. Die Stadt Köln hatte im Vergleich zu den Vor- und Folgejahren weniger Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen zu buchen und hat deutlich höhere Erträge aus der Herabsetzung oder Auflösung von Wertberichtigungen auf Forderungen gebucht. Zum anderen profitierte das Jahresergebnis 2016 von hohen Erträgen aus der Verzinsung der Gewerbesteuer. Darüber hinaus hatte die Stadt Köln 2016 höhere Beteiligungserträge von der Stadtwerke Köln GmbH und den Stadtentwässerungsbetrieben erhalten.

Die Haushaltsbelastung durch die „Sozialleistungen“ ist bei der Stadt Köln seit dem Jahr 2011 um 280 Mio. Euro auf 1,4 Mrd. Euro im Jahr 2018 gestiegen. Große Anteile an dieser Entwick-

lung haben der Ausbau der Kindertagesbetreuung, die Umlagezahlungen an den Landschaftsverband Rheinland sowie Leistungen an Asylbewerber sowie an junge Menschen und ihre Familien.

Die Entwicklung des bereinigten Jahresergebnisses ohne „Sozialleistungen“ haben folgende Bereiche maßgeblich bestimmt:

- Produktgruppe „Bereitstellung und Bewirtschaftung von Wohnraum“: Insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 sind hohe Mietaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen angefallen. Diese Aufwendungen sind in direktem Zusammenhang mit dem Zustrom geflüchteter Menschen entstanden.
- Der (Teil-)Fehlbetrag der Produktgruppe „Brand- u. Bevölkerungsschutz, Rettungsdienst“ ist gestiegen: Die Stadt konnte höhere Personalaufwendungen sowie Erstattungen an private Unternehmen nicht im gleichen Maße über höhere Gebührenerträge refinanzieren.
- Der (Teil-)Fehlbetrag des Produktbereichs Kultur ist gestiegen: Zum einen haben Aufwendungen in Folge des Einsturzes des historischen Archivs das Ergebnis belastet. Zum anderen leistet die Stadt Köln stetig steigende Transferaufwendungen in der Produktgruppe Kulturförderung.

Insgesamt sind die Aufwendungen, die in dem von der gpaNRW ermittelten bereinigten Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“ enthalten sind, von 2011 bis 2018 um durchschnittlich 2,9 Prozent pro Jahr gestiegen. Die Personal- und Versorgungsaufwendungen sind in diesem Zeitraum um jährlich 4,1 Prozent und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um 5,6 Prozent gestiegen. Andererseits ist es der Stadt Köln gelungen, den Zuwachs der Transferaufwendungen und sonstigen ordentlichen Aufwendungen zu begrenzen. Beide Positionen sind zusammen nur um 1,8 Prozent gestiegen.

Von 2018 auf 2019 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Dies liegt am Übergang von Ist- zu Planwerten. In den vergangenen Jahren waren die Jahresergebnisse meist besser als ursprünglich geplant. Der weitere Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse wird daher zu einem gewissen Teil der vorsichtigen Planung der Stadt zuzurechnen sein.

Die Stadt Köln plant, dass die Landschaftsumlage und Fehlbeträge der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe weiter steigen werden. Des Weiteren hat sie neben höheren Personal- und Versorgungsaufwendungen, insbesondere deutlich höhere Zinsaufwendungen sowie höhere Mietaufwendungen für die Schulgebäude, höhere Schülerbeförderungskosten sowie höhere Zuschüsse im Kulturbereich veranschlagt.

Bessere Teilergebnisse plant die Stadt hingegen für den Bereich Sicherheit und Ordnung. Sie veranschlagt höher Bußgelder aus der Verkehrsüberwachung.

In der Haushaltsplanung geht die Stadt davon aus, dass die Jahresdefizite sinken und sie im Jahr 2022 einen Überschuss erzielen kann. Die Planannahmen bauen damit wesentlich auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken und können von der Stadt Köln nur begrenzt gesteuert werden.

Der insgesamt negative Verlauf ist vergleichbar mit dem negativen Steuerungstrend, den die gpaNRW in der Prüfung 2014 festgestellt hatte. In unserem letzten Bericht hatten wir aufgezeigt, dass eigene Steuerungsmaßnahmen der Stadt Köln nicht ausgereicht haben, um den Defiziten der vergangenen Jahre erfolgreich entgegen zu wirken. In dieser Prüfung verdeutlicht der negative Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse, dass das freiwillige Sanierungsprogramm, das sich die Stadt 2013 auferlegt hat, nicht die von der Stadt erhoffte Wirkung erzielt.

Die im Bericht der letzten Prüfung formulierte Empfehlung wiederholen wir daher unverändert:

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte ihre Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen. Die Stadt sollte Leistungsstandards und den Umfang freiwilliger Aufgaben weiterhin auf den Prüfstand stellen. Aus Sicht der gpaNRW ist eine permanente Aufgabenkritik ein integraler Bestandteil zukunfts- und zielorientierter Haushaltssteuerung.

Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln überträgt bisher nicht ausgeschöpfte Auszahlungsermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahre, als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Insbesondere ihre investiven Auszahlungsermächtigungen waren in der Vergangenheit unrealistisch hoch. Positiv ist, dass die Stadt hierauf reagiert und ihr Verfahren für die Veranschlagung von Investitionen umgestellt hat. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Köln geregelt.

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

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

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

Ordentliche Aufwendungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.724.524	3.812.900	4.102.833	4.295.051	4.478.667
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	37.911	31.096	26.092	31.275	41.024
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**1,02**	**0,82**	**0,64**	**0,73**	**0,92**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	3.762.435	3.843.996	4.128.925	4.326.326	4.519.691
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.814.460	3.899.657	4.162.455	4.324.048	4.457.198
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**101**	**101**	**101**	**99,95**	**98,62**

Die Stadt Köln hat in den Jahren 2014 bis 2016 geringfügig mehr Aufwendungen geleistet, als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Nicht genutzte Aufwandsermächtigungen überträgt sie ins Folgejahr. In den Jahren 2014 bis 2018 hat sie Ermächtigungen von durchschnittlich 33 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch um knapp ein Prozent erhöht.

Im Vergleich „Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner 2018“ positioniert sich die Stadt wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018

Der Vergleich enthält Werte von 15 Städten.

Dass die Stadt Köln eher wenig Aufwandsermächtigungen überträgt, liegt an den „Grundsätzen zur Übertragung von Ermächtigungen“, die der Rat der Stadt Köln im Juli 2013 beschlossen hat. In der Ergebnisrechnung überträgt sie Ermächtigungen für Aufwendungen demnach grundsätzlich nicht. Übertragungen sind nur in Ausnahmefällen möglich. Die Stadt trägt damit ihrer angespannten Haushaltssituation Rechnung.

Konsumtive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Köln allerdings in deutlich höherem Umfang.

Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.374.137	3.535.898	3.915.368	3.972.229	4.169.647
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	111.962	67.882	59.501	166.866	8.830
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**3,32**	**1,92**	**1,52**	**4,20**	**0,21**

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	3.486.098	3.603.780	3.974.868	4.139.095	4.178.477
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.374.137	3.535.898	3.915.368	3.972.229	4.169.647
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**94,89**	**98,65**	**93,71**	**91,82**	**95,62**

In den Jahren 2014 bis 2018 hat sie Ermächtigungen von durchschnittlich 83 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch um durchschnittlich ca. zwei Prozent erhöht. Ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagte sie in allen betrachteten Jahren in ausreichender Höhe.

Im Jahresabschluss 2018 hat die Stadt Köln die Übertragung der konsumtiven Auszahlungsermächtigungen von 167 Mio. Euro auf nur noch neun Mio. Euro reduziert. Während im Vergleichsjahr 2017 nur eine kreisfreie Stadt mehr konsumtive Auszahlungsermächtigungen übertragen hat als Köln, gehört Köln im Vergleich 2018 nun zu den Städten, die wenige Ermächtigungen übertragen.

Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner in Euro 2018

Der Vergleich enthält Werte von 15 Städten.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	297.280	386.937	592.758	429.139	521.791
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	293.650	247.528	255.221	437.192	307.157
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**98,78**	**63,97**	**43,06**	**102**	**58,87**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	590.929	634.465	847.979	866.331	828.949
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	185.900	191.107	194.057	178.166	288.471
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**31,46**	**30,12**	**22,88**	**20,57**	**34,80**

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Köln in den fünf Betrachtungsjahren nur zu durchschnittlich 28 Prozent aus. In den Jahren 2014 bis 2018 hat sie investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 308 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist verglichen mit den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen eher hoch.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018

Der Vergleich enthält Werte von 15 Städten.

Gründe für die geringe Ausschöpfung der Haushaltsansätze liegen aus Sicht der Stadt vor allem in den unzureichenden Kapazitäten sowohl in der Stadtverwaltung als auch in der Baubranche. Verzögern sich Maßnahmen aus diesen Gründen, werden Investitionsmittel nicht oder nicht in geplantem Umfang in Anspruch genommen.

In der Vergangenheit hat die Stadt Ermächtigungsübertragungen bezogen auf den Einzelfall regelmäßig als sinnvoll und geboten erachtet. Inzwischen hat sie jedoch erkannt, dass die Gesamtsumme der Ermächtigungen im jeweiligen Haushaltsjahr unrealistisch hoch ausfällt. Die Stadt hat hierauf reagiert und ihr Verfahren für die Veranschlagung von Investitionen ab dem Haushaltsjahr 2019 umgestellt. Sie trägt damit den Anforderungen Rechnung, die der Gesetzgeber in § 13 Abs. 2 KomHVO formuliert hat.

Das neue Verfahren enthält u. a. folgende Vorgaben und Maßnahmen:

- Investive Baumaßnahmen veranschlagt die Stadt erst, wenn die Maßnahmen beschlossen sind bzw. die Beschlussfassung kurzfristig bevorsteht. Beschlüsse sind getrennt nach Planung und Bauausführung zu fassen.
- Die Stadt orientiert ihre Planung an den tatsächlich erreichbaren Umsetzungsschritten. Die Planung überprüft sie regelmäßig und schreibt sie fort.
- Die Ermächtigungsübertragungen reduziert die Stadt auf ein umsetzbares Maß. Bei größeren Verzögerungen ersetzt sie die Ermächtigungsübertragung künftig durch die Neuveranschlagung der Einzelmaßnahme in Folgejahren.

Kommunale Abgaben

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

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen[2].

Gebühren

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie nutzt allerdings nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten bei den Gebührenkalkulationen aus.

Eine Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat, soweit vertretbar und geboten für die von ihr erbrachten Leistungen, Gebühren und Entgelte zu erheben. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW und 6 KAG NRW. In ihrer Gebührenkalkulation sollte eine Kommune kalkulatorische Kosten in Form von kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen berücksichtigen. Dabei sollte sie den rechtlich zulässigen Rahmen beachten.

Rechtlich zulässig ist die Abschreibung auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Der nach der aktuellen Rechtslage höchstens anzuwendenden kalkulatorische Zinssatz beträgt 2019 5,74 Prozent. Datengrundlage für die Festlegung ist der Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten aus den vergangenen fünfzig Jahren.[3]

In der **Stadt Köln** führen die Stadtentwässerungsbetriebe Köln, Anstalt des öffentlichen Rechts (StEB Köln) die Aufgabe der Abwasserbeseitigung aus.

→ **Feststellung**
Die StEB Köln berücksichtigen bei der Kalkulation der **Abwassergebühren** kalkulatorische Kosten in Form von kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen. Die kalkulatorischen Abschreibungen berechnen sie dabei auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte.

[2] Siehe Kapitel Finanzierung im Teilbericht Verkehrsflächen, Seite 23
[3] vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. April 2005 - 9 A 3120/03, zitiert durch VG Düsseldorf, Urteil vom 9. August 2010 - 5K 1552/10 - (RN 67 und 71)

Dies ist gebührenrechtlich möglich und wirtschaftlich sinnvoll. Der betriebswirtschaftliche Vorteil der Abschreibungen vom Wiederbeschaffungszeitwert liegt in der Substanzerhaltung der Vermögensgegenstände.

→ **Feststellung**
Den kalkulatorischen Zinssatz hat die StEB Köln in der aktuellen Gebührenkalkulation 2019 auf 2,97 Prozent festgesetzt. Der kalkulatorische Zinssatz liegt deutlich unterhalb des nach der aktuellen Rechtslage höchstens anzuwendenden kalkulatorische Zinssatzes.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln bzw. die StEB Köln sollte den kalkulatorischen Zinssatz in der Kalkulation der Abwassergebühren erhöhen. Dabei sollte sie die Obergrenze des höchstens anzuwendenden kalkulatorischen Zinssatzes beachten.

Die Umsetzung dieser Handlungsmöglichkeit erzielt jedoch nur dann eine positive Wirkung für den städtischen Haushalt, wenn die StEB Köln die Abwassergebühren kostendeckend kalkuliert und den „Gewinn“ aus der kalkulatorischen Verzinsung an den städtischen Haushalt abführt.

→ **Feststellung**
Die Abwassergebühren der Stadt Köln werden nicht kostendeckend kalkuliert und erhoben. Die Stadt verzichtet damit bewusst auf Gebührenzahlungen.

Gemäß § 6 Abs. 1 S. 3 KAG soll das veranschlagte Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten decken. Dies ist derzeit nicht der Fall. Die Abwassergebührenkalkulation für das Jahr 2019 beinhaltet eine geplante Kostenunterdeckung in Höhe von 21,7 Mio. Euro.[4] Der Kostendeckungsgrad liegt bei 90,2 Prozent. Hintergrund ist, dass die privaten Haushalte bereits durch allgemeine Preissteigerungen belastet werden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln bzw. die StEB Köln sollte kostendeckende Abwassergebühren erheben.

Die StEB Köln führt Gewinnanteile an den Kernhaushalt ab. Für 2019 plant die Stadt Köln mit einer Ausschüttung von 14,1 Mio. Euro. Würde die StEB Köln kostendeckende Abwassergebühren erheben, wäre eine höhere Ausschüttung möglich. In Höhe der Differenz zwischen kalkulatorischer Verzinsung und den tatsächlichen Fremdkapitalzinsen entsteht in der Gewinn- und Verlustrechnung der StEB Köln ein (zusätzlicher) Gewinn. Dieser Gewinnanteil sollte grundsätzlich an den Kernhaushalt abgeführt werden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte von der StEB Köln eine höhere Ausschüttung einfordern. Die Höhe der Ausschüttung sollte sich an dem „Gewinn“ aus der kalkulatorischen Verzinsung orientieren.

Die **Abfallbeseitigung, die Straßenreinigung und den Winterdienst** führen die Abfallwirtschaftsbetriebe Köln GmbH (AWB) im Auftrag der Stadt Köln durch.

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln bezieht in die Kalkulation der Gebühren für die Abfallbeseitigung, Straßenreinigung und Winterdienst die Entgelte ein, die ihr die AWB für die Leistungserbringung in

[4] vgl. Beschlussvorlage 3214/2018 für die Ratssitzung am 22. November 2018

Rechnung stellt. Die AWB berücksichtigt bei der Kalkulation der Entgelte kalkulatorische Kosten im rechtlich zulässigen Rahmen.

Die Ausführungen zu den Friedhofsgebühren stehen im Berichtsteil Friedhofswesen[5].

Steuern

→ **Feststellung**
Die Realsteuerhebesätze der Stadt Köln sind seit vielen Jahren unverändert. Im Vergleich mit den Nachbarstädten und den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen sind die Hebesätze eher niedrig.

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

Seit der letzten überörtlichen Prüfung 2014 hat die **Stadt Köln** ihre Realsteuerhebesätze nicht verändert. Im interkommunalen Vergleich mit den Nachbarkommunen ordnen sich die Realsteuerhebesätze der Stadt damit wie folgt ein:

Hebesätze in von Hundert 2018

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Köln	165	515	475
Leverkusen	395	790	475
Bergisch-Gladbach	297	570	460
Rösrath	270	690	490
Troisdorf	370	590	500
Niederkassel	270	600	450
Wesseling	250	495	460
Brühl	200	600	430
Hürth	228	480	480
Frechen	310	520	490
Pulheim	300	565	485
Dormagen	241	435	450
Monheim am Rhein	250	250	250
Mittelwert kreisfreie Städte im Regierungsbezirk Köln	263	580	477
Mittelwert kreisfreie Städte	258	606	477

[5] Siehe Kapitel Gebührenkalkulation im Teilbericht Friedhofswesen, Seite 11 ff.

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Maximum kreisfreie Städte	395	855	580
Fiktiver Hebesatz GFG 2018	217	429	417
Fiktiver Hebesatz GFG 2019	223	443	418

Die Grundsteuerhebesätze der Stadt Köln sind im Vergleich zu den meisten Nachbarkommunen und kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen niedrig. Der Hebesatz der Gewerbesteuer ist unterdurchschnittlich.

Die folgende Tabelle zeigt auf, wie hoch ein zusätzlicher Ertrag wäre, wenn die Stadt Köln ihre Realsteuerhebesätze um einen Prozentpunkt anheben würde.

Jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Hebesatz 2019 [v. H.]	165	515	475
Geplante Erträge 2019 in Tausend Euro	145	235.130	1.411.000
Mehrertrag aus Hebesatzanhebung um ein v. H. in Tausend Euro	**1**	**457**	**2.971**

Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Haushaltssituation
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Köln kann derzeit keine ausgeglichenen Haushalte aufstellen. Sie ist daher aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen. Die geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage für das aktuelle Haushaltsjahr 2019 hatte die Bezirksregierung Köln zu genehmigen.
F2	Der Genehmigungsvorbehalt wird voraussichtlich auch in den nächsten Jahren bestehen. Ihre uneingeschränkte haushaltsrechtliche Handlungsfähigkeit wird die Stadt Köln erst dann zurückerlangen, wenn es ihr gelingt, • ihre durch Fehlbeträge aus zurückliegenden Jahren reduzierte allgemeine Rücklage wiederaufzufüllen und • wieder eine ausreichend hohe Ausgleichsrücklage aufzubauen, mit der sie künftige Fehlbeträge ausgleichen kann.
Ist-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Köln befindet sich in einer strukturell defizitären Haushaltssituation. Ihr ist es in der Hochkonjunkturphase der letzten Jahre nicht gelungen, nachhaltig positive Ergebnisse auszuweisen. Lediglich im Jahresabschluss 2016 konnte sie einen Überschuss erzielen. Die Stadt Köln zählt zur Hälfte der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen mit den höchsten Fehlbeträgen je Einwohner.
Plan-Ergebnisse	
F4	Die Stadt Köln plant für das Jahr 2022 einen geringen Überschuss von drei Mio. Euro. Im Haushalt 2019 und der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2022 sieht die gpaNRW neben naturgemäß bestehenden allgemeinen Risiken ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko in der Planung der Finanzerträge. Sollte die Stadtwerke Köln GmbH niedrigere Gewinnanteile an die Stadt abführen, wäre das Jahresergebnis 2022 voraussichtlich negativ.
Eigenkapital	
F5	Die Stadt Köln besitzt noch immer eine gute Eigenkapitalausstattung. Handlungsbedarf ergibt sich allerdings aus dem fortschreitenden Eigenkapitalverzehr.
Schulden und Vermögen	
F6	Die Gesamtschulden und Gesamtverbindlichkeiten des Konzernverbundes Stadt Köln sind hoch. Dies liegt insbesondere an den hohen Investitionskrediten der verselbstständigen Aufgabenbereiche, über die diese ihr Anlagevermögen finanziert haben. Dass die Gesamtverbindlichkeiten des Konzernverbundes in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen sind, liegt zudem an den Liquiditätskrediten des Kernhaushalts. Da die Stadt Köln über keine Überschüsse aus dem laufenden Geschäft verfügt, muss sie auch künftig Liquiditätskredite aufnehmen.

	Haushaltssituation
F7	Hohe Reinvestitionsbedarfe bestehen in den Bereichen ÖPNV, Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, Energie, Wasser, Abfall und Bildung. Die notwendigen Investitionszahlungen kann die Stadt nur über neue Investitionskredite finanzieren.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Köln hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses ein. Die Gesamtabschlüsse der Jahre 2016 und 2017 hat sie noch nicht angezeigt.		
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Stadtverwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Die Kämmerin informiert zudem die Mitglieder des Finanzausschusses.		
F3	Die Jahresergebnisse der Stadt Köln sind maßgeblich von schwankungsanfälligen Haushaltspositionen wie der Gewerbesteuer und der Schlüsselzuweisungen abhängig. Diese kann die Stadt nicht oder nur begrenzt beeinflussen. In den von ihr zu beeinflussenden Bereichen belasten Aufwandssteigerungen die Jahresergebnisse. Konsolidierungserfolge, die eine nennenswert positive Wirkung auf die Jahresergebnisse hatten, hat die gpaNRW nur temporär festgestellt.	E3	Die Stadt Köln sollte ihre Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen. Die Stadt sollte Leistungsstandards und den Umfang freiwilliger Aufgaben weiterhin auf den Prüfstand stellen. Aus Sicht der gpaNRW ist eine permanente Aufgabenkritik ein integraler Bestandteil zukunfts- und zielorientierter Haushaltssteuerung.
F4	Die Stadt Köln überträgt bisher nicht ausgeschöpfte Auszahlungsermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Insbesondere ihre investiven Auszahlungsermächtigungen waren in der Vergangenheit unrealistisch hoch. Positiv ist, dass die Stadt hierauf reagiert und ihr Verfahren für die Veranschlagung von Investitionen umgestellt hat. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Köln geregelt.		

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Köln erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Sie nutzt allerdings nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten bei den Gebührenkalkulationen aus.		
F2	Die StEB Köln berücksichtigen bei der Kalkulation der Abwassergebühren kalkulatorische Kosten in Form von kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen. Die kalkulatorischen Abschreibungen berechnen sie dabei auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte.		
F3	Den kalkulatorischen Zinssatz hat die StEB Köln in der aktuellen Gebührenkalkulation 2019 auf 2,97 Prozent festgesetzt. Der kalkulatorische Zinssatz liegt deutlich unterhalb des nach der aktuellen Rechtslage höchstens anzuwendenden kalkulatorische Zinssatzes.	E3	Die Stadt Köln bzw. die StEB Köln sollte den kalkulatorischen Zinssatz in der Kalkulation der Abwassergebühren erhöhen. Dabei sollte sie die Obergrenze des höchstens anzuwendenden kalkulatorischen Zinssatzes beachten.
F4	Die Abwassergebühren der Stadt Köln werden nicht kostendeckend kalkuliert und erhoben. Die Stadt verzichtet damit bewusst auf Gebührenzahlungen.	E4.1	Die Stadt Köln bzw. die StEB Köln sollte kostendeckende Abwassergebühren erheben.
		E4.2	Die Stadt Köln sollte von der StEB Köln eine höhere Ausschüttung einfordern. Die Höhe der Ausschüttung sollte sich an dem „Gewinn“ aus der kalkulatorischen Verzinsung orientieren.
F5	Die Stadt Köln bezieht in die Kalkulation der Gebühren für die Abfallbeseitigung, Straßenreinigung und Winterdienst die Entgelte ein, die ihr die AWB für die Leistungserbringung in Rechnung stellt. Die AWB berücksichtigt bei der Kalkulation der Entgelte kalkulatorische Kosten im rechtlich zulässigen Rahmen.		
F6	Die Realsteuerhebesätze der Stadt Köln sind seit vielen Jahren unverändert. Im Vergleich mit den Nachbarstädten und den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen sind die Hebesätze eher niedrig.		

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	97,85	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	34,94	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17
Eigenkapitalquote 2	53,54	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17
Fehlbetragsquote	1,56	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	20,27	14,45	20,27	28,96	31,42	41,05	17
Abschreibungsintensität	5,59	2,50	4,36	5,47	5,72	17,64	17
Drittfinanzierungsquote	35,53	16,19	38,56	47,73	56,08	81,68	17
Investitionsquote	92,40	59,11	80,18	105	116	172	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	84,11	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	26,45	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	47,37	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	9,81	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	1,86	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	50,77	26,36	32,83	35,33	37,72	55,19	17
Zuwendungsquote	17,92	10,54	25,06	31,18	35,99	47,33	17
Personalintensität	22,24	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	11,96	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	40,14	33,69	38,17	40,14	48,37	57,68	17

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.
Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.
Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weisen wir keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 5: Durchschnittswerte in Tausend Euro (Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“)

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnitts-werte
Gewerbesteuer	987.773	905.483	1.317.280	1.305.746	1.222.706	1.147.798
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	452.961	500.965	517.234	542.739	579.694	518.719
Ausgleichsleistungen	59.091	66.124	70.716	75.147	78.653	69.946
Schlüsselzuweisungen vom Land	379.467	297.310	360.291	344.316	336.202	343.517
Allgemeinen Umlagen vom Land (Abrechnung Einheitslasten)	15.137	26.359	30.488	1	56.159	35.541
Summe der Erträge	**1.894.429**	**1.796.240**	**2.296.008**	**2.267.949**	**2.273.413**	**2.115.520**
Gewerbesteuerumlage	72.797	69.421	96.034	92.331	94.054	84.927
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	70.718	67.438	93.290	88.374	89.485	81.861
Summe der Aufwendungen	**143.515**	**136.859**	**189.324**	**180.706**	**183.539**	**166.788**
Saldo	**1.750.914**	**1.659.381**	**2.106.685**	**2.087.244**	**2.089.874**	**1.948.732**

Tabelle 6: Sondereffekte in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Außerplanmäßige Auflösung von Sonderposten (historisches Archiv)	0	0	13.204	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Erträge aus Zuschreibungen (historisches Archiv)	0	0	0	0	0	0	5.000	28.511	0	0	0	0
Erträge aus der Auflösung oder Herabsetzung von Rückstellungen (historisches Archiv)	0	0	0	0	0	0	4.944	0	0	0	0	0
Erträge aus der Auflösung oder Herabsetzung von Rückstellungen	19.877	0	0	0	0	7.660	0	0	0	0	0	0
Erstattung Kapitalertragssteuer, Solidaritätszuschlag und Zinszahlungen aus der SWK-Gewinnausschüttung für die Jahre 2008 bis 2011	0	39.191	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nicht zahlungswirksame ordentliche Erträge (Produktbereich Schulträgeraufgaben)	0	0	0	19.813	4.413	0	0	0	0	0	0	0
Überdeckung der Gebäudewirtschaft der Stadt Köln in den Segmenten „Vermietung“ und „Service“	0	0	0	0	0	0	0	23.908	0	0	0	0
Verzinsung Gewerbesteuer nach § 233a AO	0	0	16.866	16.939	0	29.255	0	0	0	0	0	0
Sondereffekte - Saldo Erträge	**19.877**	**39.191**	**30.070**	**36.751**	**4.413**	**36.915**	**9.944**	**52.420**	**0**	**0**	**0**	**0**
Außerplanmäßige Abschreibungen (historisches Archiv)	0	0	107.456	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zuführung zu Rückstellungen (historischen Archiv)	23.154	12.408	9.707	38.997	49.628	55.651	26.847	0	0	0	0	0
Rückstellungszuführung für die Sanierung der Halde Kalkberg	0	0	0	0	8.883	0	0	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rückstellungszuführung zur Leistung eines Schadenersatzes (Eigenbetrieb Veranstaltungszentrum)	0	0	0	56.774	0	0	0	0	0	0	0	0
Aufwendungen aus Verlustübernahme (Kulturförderung)	0	0	9.126	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Finanzaufwendungen	0	0	0	0	40.000	0	0	0	0	0	0	0
Außerplanmäßige Abschreibungen (Tunnel Herkulesstraße)	0	0	0	0	0	14.710	0	0	0	0	0	0
Sondereffekte - Saldo Aufwendungen	**23.154**	**12.408**	**126.290**	**95.771**	**98.511**	**70.361**	**26.847**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Saldo der Sondereffekte	**-3.277**	**26.784**	**-96.220**	**-59.020**	**-94.098**	**-33.446**	**-16.903**	**52.420**	**0**	**0**	**0**	**0**

Tabelle 7: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	5.943.071	5.737.372	5.509.051	5.133.645	5.340.023	5.346.166	5.187.678
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	5.943.071	5.737.372	5.509.051	5.133.645	5.340.023	5.346.166	5.187.678
Sonderposten für Zuwendungen	2.673.510	2.646.479	2.617.029	2.597.541	2.608.452	2.558.672	2.540.792
Sonderposten für Beiträge	337.592	312.631	291.275	272.837	256.207	240.109	221.671
Eigenkapital 2	8.954.173	8.696.481	8.417.355	8.004.022	8.204.682	8.144.947	7.950.141
Bilanzsumme	15.060.015	14.935.934	14.809.439	14.798.922	14.854.322	14.840.662	14.848.736

Tabelle 8: Schulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	2.424.428	2.356.939	2.247.054	2.162.888	2.104.814	1.974.811	1.834.367
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	336.000	393.000	487.000	853.096	740.000	694.135	870.132
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	56.916	53.566	52.809	46.940	44.833	28.964	1.195
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	46.169	74.096	35.243	49.849	63.039	85.331	62.479
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	5.343	4.041	2.694	4.073	2.836	6.840	67.286
Sonstige Verbindlichkeiten	126.059	163.247	248.986	206.288	178.940	179.043	224.957
Erhaltene Anzahlungen	129.027	123.289	130.946	161.526	139.871	189.807	224.503
Verbindlichkeiten	**3.123.942**	**3.168.178**	**3.204.731**	**3.484.660**	**3.274.333**	**3.158.931**	**3.284.919**
Rückstellungen	2.315.039	2.391.050	2.528.537	2.654.762	2.737.585	2.890.975	2.974.223
Sonderposten für den Gebührenausgleich	4.476	6.374	5.974	5.795	2.520	2.020	1.521
Schulden	**5.443.457**	**5.565.602**	**5.739.242**	**6.145.216**	**6.014.438**	**6.051.926**	**6.260.662**

Tabelle 9: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten	8.328.375	8.796.373	8.718.723	9.047.002	9.335.327	9.694.977	9.651.664	10.241.900
Rückstellungen	3.373.365	3.459.610	3.496.362	3.485.976	3.598.770	3.817.199	4.016.888	4.310.022
Sonderposten für den Gebührenausgleich	4.622	2.010	4.476	6.374	5.974	5.795	2.520	2.020
Gesamtschulden	**11.706.362**	**12.257.992**	**12.219.560**	**12.539.352**	**12.940.071**	**13.517.970**	**13.671.072**	**14.553.942**

Tabelle 10: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	6.825.126	7.007.781	7.179.327	7.115.829	7.276.687	7.325.682	7.357.178	7.454.835
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	351.703	562.717	502.503	591.240	718.345	1.031.861	793.769	1.197.559
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	38.730	36.983	36.958	35.702	37.260	33.241	33.042	30.539
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	480.852	428.606	417.028	506.265	496.226	462.094	498.545	562.381
Sonstige Verbindlichkeiten	631.965	760.287	582.908	571.882	594.066	636.018	668.193	649.446
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtverbindlichkeiten	**8.328.375**	**8.796.373**	**8.718.723**	**9.047.002**	**9.335.327**	**9.694.977**	**9.651.664**	**10.241.900**

Tabelle 11: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	21.182.676	21.516.725	21.409.086	21.256.827	21.374.705	21.430.101	21.688.873	22.004.748
davon Gebäudevermögen	5.236.626	5.338.099	5.439.440	5.647.158	5.867.866	5.985.267	6.793.283	6.744.090
davon Infrastrukturvermögen	6.779.651	6.627.213	6.688.792	6.688.750	7.021.149	6.946.261	6.839.511	6.729.451

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung)

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	**-180.040**	**-238.876**	**-178.505**	**-246.340**	**-400.976**	**152.337**	**-37.928**	**-83.146**	**-137.316**	**-28.854**	**-30.719**	**2.769**
Gewerbesteuer	981.392	838.873	1.007.659	987.773	905.483	1.317.280	1.305.746	1.222.706	1.411.000	1.452.800	1.507.800	1.544.900
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	369.622	408.584	428.581	452.961	500.965	517.234	542.739	579.694	612.200	648.300	685.300	722.300
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	81.449	83.521	84.468	87.158	101.166	104.252	129.812	158.842	159.400	165.000	170.800	176.800
Ausgleichsleistungen	53.690	62.648	59.611	59.091	66.124	70.716	75.147	78.653	75.500	75.500	75.500	75.500
Schlüsselzuweisungen vom Land	243.635	315.405	343.464	379.467	297.310	360.291	344.316	336.202	421.000	427.000	437.000	447.000
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0,00	0,00	63.673.118	15.137.218	26.358.645	30.487.865	618	56.158.548	40.000	40.000	40.000	40.000
Summe der Erträge	**1.549.748**	**1.470.155**	**65.418.396**	**16.857.327**	**27.828.716**	**33.009.975**	**2.360.451**	**58.451.497**	**2.719.100**	**2.808.600**	**2.916.400**	**3.006.500**
Gewerbesteuerumlage	69.682	64.896	72.284	72.797	69.421	96.034	92.331	94.054	108.440	107.100	111.100	113.800
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	69.682	63.042	70.218	70.718	67.438	93.290	88.374	89.485	96.560	0	0	0
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	**139.363**	**127.937**	**142.502**	**143.515**	**136.859**	**189.324**	**180.706**	**183.539**	**205.000**	**107.100**	**111.100**	**113.800**
Saldo der Bereinigungen	**1.410.384**	**1.342.218**	**65.275.894**	**16.713.812**	**27.691.857**	**32.820.651**	**2.179.745**	**58.267.959**	**2.514.100**	**2.701.500**	**2.805.300**	**2.892.700**
Saldo der Sondereffekte	-3.277	26.784	-96.220	-59.020	-94.098	-33.446	-16.903	52.420	0	0	0	0

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-1.767.189	-1.846.754	-1.927.241	-2.025.392	-2.067.425	-2.025.154	-2.238.081	-2.384.281	-2.651.416	-2.730.354	-2.836.019	-2.889.931
Abweichung vom Basisjahr	0	-79.566	-160.052	-258.204	-300.237	-257.965	-470.892	-617.093	-884.227	-963.166	-1.068.830	-1.122.742

Tabelle 13: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne "Sozialleistungen" in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	**-1.767.189**	**-1.846.754**	**-1.927.241**	**-2.025.392**	**-2.067.425**	**-2.025.154**	**-2.238.081**	**-2.384.281**	**-2.651.416**	**-2.730.354**	**-2.836.019**	**-2.889.931**
Landschaftsumlage	251.322	275.645	282.963	292.077	306.729	320.309	312.599	319.583	344.504	372.751	384.246	395.012
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-503.174	-503.083	-494.401	-487.394	-500.054	-481.937	-559.251	-547.905	-550.974	-562.738	-584.524	-616.701
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-359.981	-365.550	-393.810	-428.944	-446.424	-471.199	-492.199	-527.271	-533.048	-539.902	-556.998	-574.690
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	**-652.711**	**-702.476**	**-756.067**	**-816.978**	**-814.219**	**-751.710**	**-874.032**	**-989.522**	**-1.222.890**	**-1.254.964**	**-1.310.251**	**-1.303.528**
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	**0**	**-49.765**	**-103.356**	**-164.267**	**-161.508**	**-98.999**	**-221.321**	**-336.811**	**-570.179**	**-602.253**	**-657.540**	**-650.817**

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Hilfe zur Erziehung der Stadt Köln im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	6
Strukturen	8
Steuerung und Organisation	11
Gesamtsteuerung und Strategie	11
Organisation	12
Internes Kontrollsystem (IKS)	14
Prozesskontrollen	15
Finanzcontrolling	16
Fachcontrolling	17
Verfahrensstandards	21
Prozess- und Qualitätsstandards	21
Personaleinsatz	25
Leistungsgewährung	29
Fallsteuerung	29
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	32
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	44
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	54
Andere Aufgaben der Jugendhilfe	56
Anlage: Ergänzende Tabellen	59

Managementübersicht

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

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

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Köln ist durch die betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen weniger belastet als die meisten anderen kreisfreien Städte. Dennoch hat die Stadt Köln einen vergleichsweise hohen Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Die negative Positionierung des Fehlbetrages HzE wird in Köln in hohem Maße durch die Personalaufwendungen beeinflusst. Köln hat mehr Personalaufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre als fast alle anderen Städte und bildet bei den Personalaufwendungen HzE je Hilfefall den Maximalwert.

Die im Bericht näher betrachteten Aufwendungen HzE, die auch in den Fehlbetrag HzE einfließen, sind bei der Stadt Köln wiederum relativ niedrig. Dort fließen die Transferaufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch freie Träger, die Personalaufwendungen für einen eigenen ambulanten Dienst, der selber Leistungen erbringt, sowie die Aufwendungen für die Unterbringung in eigenen Erziehungsheimen ein.

Auf die Aufwendungen HzE wirken sich die Anzahl der Hilfeplanfälle und die Kosten je Fall aus. Die Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung sind in Köln sowohl je Hilfefall als auch einwohnerbezogen auf einem niedrigen Niveau. Außerdem hat Köln auch eine niedrigere Falldichte als die Mehrzahl der Vergleichsstädte. Diese Faktoren begünstigen den Fehlbetrag. Zusätzlich hat die Stadt Köln einen hohen Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen HzE. Ungünstig wirkt sich auf die Aufwendungen für stationäre Hilfen aus, dass die Stadt Köln nur in geringem Umfang die Vollzeitpflege für die Unterbringung der Kinder und Jugendlichen nutzt. Außer beim Fehlbetrag HzE und dem stationären Bereich, fällt die Einordnung der Stadt Köln im Kennzahlenvergleich mit den anderen kreisfreien Städten positiv aus. Bei vielen Hilfearten steigen die Aufwendungen im Jahr 2018, aber bei den meisten Kennzahlen positionieren sich diese ähnlich wie in 2017.

Das Jugendamt hat den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) dezentral in neun Bezirksjugendämtern untergebracht und es wird sozialräumlich gearbeitet. Dabei erfolgt eine Zusammenarbeit und ein enger Austausch mit den freien Trägern der Bezirke in den Sozialraumteams.

Steuerungsmaßnahmen haben einen Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen und der Fallzahlen. Das Dezernat „Bildung, Jugend und Sport“ hat ein Leitziel entwickelt, aus dem Haltungs- und Handlungsziele für das Dezernat entwickelt wurden. Darauf basierend hat das Jugendamt für die einzelnen Abteilungen strategische und operative Ziele und Maßnahmen erarbeitet.

Ein Finanzcontrolling im Jugendamt war in den vergangenen Jahren nicht ausgeprägt vorhanden. Eine Steuerung erfolgte regelmäßig vor allem durch Fallzahlen. Dafür werden monatliche Auswertungen gemacht und Fallverläufe analysiert. Für die Finanzabteilung wird quartalsmäßig eine Kostenprognose erstellt. Eine Zusammenführung von Aufwendungen und Fallzahlen zu steuerungsrelevanten Kennzahlen erfolgte bisher nicht. Die Stadt Köln hat aber aktuell im Jahr 2019 das Finanzcontrolling weiter ausgebaut, Kennzahlen entwickelt und sie in einem Bericht dargestellt. Hierbei wertet sie unter anderem die Falldichte, den Anteil ambulanter Hilfen und die Transferaufwendungen je Hilfefall jeweils insgesamt und für jeden Bezirk aus. Die Kennzahlen sollen zukünftig regelmäßig fortgeschrieben, jährlich in einem Bericht dargestellt sowie zu Steuerungszwecken verwendet werden.

Ein gutes Mittel der Steuerung sind bei der Stadt Köln die jährlichen Zielvereinbarungen mit jedem der neun Bezirksjugendämter. Hierin wird eine Jahresauswertung der absoluten Aufwendungen und Fallzahlen für die einzelnen Bezirke dargestellt. Die Zielvereinbarungen sind auf die strategischen und operativen Ziele ausgerichtet. Es werden fallbezogene Ziele und Steuerungsmaßnahmen vereinbart und es werden für einige Ziele auch Zielwerte vorgegeben. Außerdem werden fallübergreifende Steuerungsmaßnahmen festgelegt. Die Zielvereinbarungen werden zentral durch die Abteilung „Pädagogische und Soziale Dienste“ für alle Bezirke erstellt.

Im Rahmen des Fachcontrollings wird die Wirksamkeit von Hilfen im einzelnen Fall ermittelt. Bei jeder Hilfeplanfortschreibung erstellt der Träger einen Leistungsbericht und die Zielerreichung wird durch die Beteiligten bewertet. Die Stadt Köln hat im ambulanten Bereich begrenzte Laufzeiten und Obergrenzen für Fachleistungsstunden installiert. Für die stationären Hilfen soll durch neu entwickelte Standards und Maßnahmen die Wirksamkeit der Hilfen verbessert werden. Durch eine intensivere Betreuung und eine häufigere Hilfeplanfortschreibung in der Anfangsphase einer stationären Hilfe, möchte das Jugendamt frühzeitig fehlende Wirkungen ausmachen und entgegensteuern. Eine fallübergreifende Auswertung der Wirksamkeit erfolgt bislang nicht. Dadurch könnte die Wirksamkeit neuer Maßnahmen besser beurteilt werden.

Ein systematisiertes Internes Kontrollsystem hat die Stadt nicht, allerdings sind einige Elemente vorhanden. Die bereits durchgeführten Prozesskontrollen könnten noch ausgeweitet werden und im System hinterlegt werden.

Die Verfahrensstandards hat die Stadt Köln für nahezu alle Bereiche und Hilfearten in einzelnen Richtlinien textlich beschrieben. Hierin sind die Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten und Abläufe festgelegt. Ein einheitliches Qualitätshandbuch mit kurzen Ablaufdiagrammen der einzelnen Prozesse zusätzlich zur textlichen Darstellung, könnte die Übersichtlichkeit und Anwendbarkeit noch verbessern.

Im Rahmen der Fallsteuerung erfolgt eine fachliche Zugangssteuerung in einer Klärungsphase. Wenn ein erzieherischer Bedarf besteht, erfolgt die Auswahl der Hilfe im Sozialraumteam. Für die Auswahl des geeigneten Trägers gibt es ein Anbieterverzeichnis mit Leistungen, Kosten und Erfahrungswerten. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist frühzeitig eingebunden und jede Hilfe wird von der Gruppenleitung bzw. Bezirksjugendamtsleitung genehmigt. Zusammen mit den Laufzeitbegrenzungen der ambulanten Hilfen im Leistungsbereich und den Obergrenzen der Fachleistungsstunden, führt das dazu, dass der Aspekt der Wirtschaftlichkeit in die Entscheidung einfließt. Weiter verbessern könnte die Stadt Köln dies noch, indem sie für jede Hilfe mehrere Angebote einholt und bei gleicher Eignung das wirtschaftlichste Angebot wählt.

Es erfolgt bei stationären Hilfen eine Rückführungsarbeit durch die Familienberatungsstelle. Die Maßnahmen sind in einem Rückführungskonzept beschrieben. Die Möglichkeiten der Rückführung fließen auch in die Hilfeplanung ein. Die Stadt Köln betreibt eine intensive Verselbständigungsarbeit in einem Stufenmodell ab dem 16. Lebensjahr.

Zusätzlich zu den Steuerungsmaßnahmen hat die Stadt die Vernetzungen und präventiven Leistungen in den letzten Jahren weiter ausgeweitet. Köln nimmt am Landesprogramm „Kommunale Präventionsketten“ teil und hat Angebote für alle Altersgruppen entwickelt. Dies wird noch weiter ausgebaut. In allen Projekten und Maßnahmen arbeitet die Stadt eng mit den freien Trägern und sonstigen Akteuren der Jugendhilfe zusammen.

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierter Abschnitt SGB VIII §§ 27 bis 35, 35a, 41 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) und Drittes Kapitel, Erster Abschnitt §§ 42 und 42a SGB VIII.
Die Hilfe zur Erziehung und die vorläufigen Maßnahmen sind in der Finanzstatistik[1] der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die das Ergebnis perspektivisch verbessern können. Dazu werden Erträge und Aufwendungen sowie Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung analysiert.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.
Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

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

Die **Stadt Köln** hat von der abgefragten Zeitreihe der Daten von 2013 bis 2018 nur Daten für die Jahre 2017 und 2018 zur Verfügung gestellt. Eine Zeitreihe der Kennzahlen kann somit nur für diese beiden Jahre dargestellt werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass nicht alle kreisfreien Städte Daten für das Jahr 2018 geliefert haben. Es werden beide Jahre im Bericht dargestellt.

Die Stadt Köln nimmt an dem Vergleichsring IKO Netz der Großstadtjugendämter für Erzieherische Hilfen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) teil. Die Datenerhebung unterscheidet sich von der Erhebung der Daten für diesen Bericht.

[1] nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

Beispielsweise wird in dem Vergleichsring IKO Netz der Endstand des Vorjahres zuzüglich der Zugänge des laufenden Jahres für die Erhebung der Hilfefälle verwendet, während die gpaNRW auf Jahresdurchschnittswerte abstellt. Auch die Einwohnerzahlen weichen voneinander ab. Die gpaNRW legt einheitlich die Daten von IT.NRW für die Prüfung zu Grunde. Die Auswertungen von IKO Netz sind somit nicht unmittelbar mit den Kennzahlen und Analysen dieses Berichtes der gpaNRW vergleichbar.

Strukturen

Feststellung
Die Stadt Köln hat, bezogen auf die betrachteten Strukturkennzahlen, bessere strukturelle Voraussetzungen als die Mehrzahl der kreisfreien Städte. Das kann sich auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung entlastend auswirken.

Die gpaNRW konnte bei ihren Jugendprüfungen bislang keine Korrelation zwischen den Strukturen der kreisfreien Städte und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner feststellen. Vielmehr wirken sich die Organisation und Steuerung der Jugendämter auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen indirekt die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen[2] der **Stadt Köln** zeigen im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte folgende Ausprägung:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Köln 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,17	17,81	19,06	19,65	20,21	21,34	23
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	5,30	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,31	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	4,58	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Die **Stadt Köln** hat einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der leicht oberhalb des ersten Viertelwertes im Vergleich der kreisfreien Städte liegt. Die Mehrzahl der Städte hat einen höheren Anteil an Jugendeinwohnern. Der niedrige

[2] Jugendeinwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT.NRW (Stand 31.12.2016), Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik BA, Bestand an Arbeitslosen unter 25 Jahre lt. Statistik BA, Schulabgänger ohne Abschluss allgemeinbildende Schulen lt. IT.NRW

Anteil an Jugendeinwohnern wirkt sich für die Stadt Köln belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

Die Jugendeinwohnerzahlen werden laut IT.NRW und auch nach den eigenen Planungen der Stadt zukünftig steigend erwartet.

Jugendarbeitslosenquote, Schulabgänger ohne Abschluss, Belastungsklasse

Die Jugendarbeitslosenquote ist in der **Stadt Köln** vergleichsweise niedrig. Auch bei dem Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen positioniert sich die Stadt Köln unterhalb des ersten Viertelwertes. Dies kann sich beides auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes entlastend auswirken. Die beiden Strukturkennzahlen betreffen allerdings nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Die Stadt Köln ist dem Jugendamtstyp 2 und der Belastungsklasse 2 nach der Statistik der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJ) der Technischen Universität (TU) Dortmund[3] zugeordnet. Dies bedeutet eine hohe Kinderarmut mit einem Anteil an Bezug von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) der unter 15-jährigen Kinder und Jugendlichen zwischen 18 und 23,35 Prozent. Von den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen sind insgesamt neun Städte in der Belastungsklasse 2 mit hoher Kinderarmut, 13 Städte in der Belastungsklasse 1 mit sehr hoher Kinderarmut (Anteil SGB II-Bezug der unter 15-jährigen Kinder und Jugendlichen von über 23,35 Prozent) und eine Stadt in Belastungsklasse 3 mit einer geringen Kinderarmut (Anteil zwischen 12,65 und 18 Prozent) eingeordnet. Die Stadt Köln hat zwar eine hohe Kinderarmut, ist aber damit weniger belastet als der überwiegende Teil der kreisfreien Städte.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den SGB II Bedarfsgemeinschaften

Bei dieser Strukturkennzahl liegt die **Stadt Köln** unterhalb des Median des Vergleiches mit den anderen kreisfreien Städten.

Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen. Da der Anteil der Alleinerziehenden mit Transferleistungen in Köln etwas geringer als bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte ist, kann sich dies für die Hilfen zur Erziehung entlastend auswirken.

Umgang mit den Strukturen

Der **Stadt Köln** sind diese Strukturen bekannt und sie bezieht sie in die Planungen mit ein. Es wird eine differenzierte sozialräumliche Planung nach Stadtbezirken vorgenommen, in die

[3] Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

diese Strukturmerkmale und auch weitere Faktoren, wie zum Beispiel besondere Belastungen einzelner Bezirke, einfließen. Im Jahr 2019 hat die Stadt einen Bericht „Erziehungshilfe-Monitor Köln“ erstellt, in dem die strukturellen Rahmenbedingungen der einzelnen Bezirke analysiert und deren Auswirkungen auf die Leistungen der Hilfe zur Erziehung dargestellt werden.

Durch die enge Zusammenarbeit mit den örtlichen Schwerpunktträgern im Sozialraumteam sind auch den Trägern diese strukturellen Rahmenbedingungen bekannt und es können gemeinsam sozialraumorientierte Maßnahmen entwickelt werden.

In den Stadtvierteln bzw. Bezirken werden die dort vorhandenen sozialen Infrastrukturen genutzt (z.B. Bürgerhäuser, Vereine, Jugendzentren, Nachbarschaftshilfe etc.) und es werden für den Stadtteil oder Bezirk gemeinsam mit den dort vorhandenen freien Trägern passende Angebote entwickelt. In einigen Stadtvierteln gibt es von der Stadt geförderte Familienhäuser, in denen Gruppenangebote und frühe Hilfen stattfinden. Diese werden von freien Trägern betrieben und dort erfolgen in enger Abstimmung mit dem ASD bedarfsgerechte Angebote.

Die gpaNRW geht auf die Angebote zur Prävention noch im weiteren Berichtsverlauf näher ein.

Steuerung und Organisation

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

Gesamtsteuerung und Strategie

Feststellung
Die Gesamtstrategie der Stadt Köln, mit strategischen und operativen Zielen sowie Zielvereinbarungen mit jedem Bezirksjugendamt, ermöglicht eine Gesamtsteuerung des Bereiches der Hilfen zur Erziehung.

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

Die **Stadt Köln** hat für das Dezernat „Bildung, Jugend und Sport“ das Leitziel „Gelingendes Aufwachsen und Lernen in Köln“ entwickelt. Unter dieses übergreifende Leitziel werden die sieben Haltungsziele Kinder- und Jugendfreundlich, partizipativ, inklusiv, Verantwortungsgemeinschaft, Selbstwirksamkeit, sozialraumorientiert, dienstleistungsorientiert und professionell gestellt. Weiterhin gibt es darunter 12 Handlungsziele für das Dezernat. Beispielhaft seien hier die Ziele „Eltern begleiten“, „Kinder schützen“ sowie „Bildung ist mehr als Schule“ genannt.

Auf Basis dieser strategischen Ziele des Dezernates wurden im Jugendamt für die einzelnen Abteilungen strategische und operative Ziele sowie Maßnahmen zur Zielerreichung entwickelt. Beispielsweise gibt es im Jahr 2019 für die Hilfen zur Erziehung die Ziele Ausbau Platzkontingent für erzieherische Hilfen in Köln, Weiterentwicklung Software Fallmanagement und die wirkungsorientierte Steuerung der stationären Hilfen. Eine wichtige Maßnahme der vergangenen Jahre waren neue Verfahrensstandards bei den ambulanten Hilfen. Hierdurch konnten Reduzierungen bei den Aufwendungen und Fallzahlen der ambulanten Hilfen erreicht werden.

Die Gesamtsteuerung erfolgt in der Abteilung „Pädagogische und Soziale Dienste“. Die Richtlinien und Standards werden dort, unter Beteiligung der Bezirksämter, für alle einheitlich entwickelt. Außerdem werden mit jedem Bezirksjugendamt jährliche Zielvereinbarungen getroffen, die auf die strategischen und operativen Ziele des Jugendamtes ausgerichtet sind. In der Zielvereinbarung werden für einzelne Ziele Zielwerte festgelegt und deren Erreichung gemessen. Die Zielwerte gibt es in erster Linie für das Verhältnis der Vollzeitpflege und Heimerziehung innerhalb der stationären Hilfen, den Anteil an Pool-Angeboten an den Fällen mit Bedarf an Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII und den Anteil der Jungen Volljährigen, die an dem Stufenmodell der Verselbständigung teilnehmen. Die Erreichung der Zielwerte

wird in der Zielvereinbarung dargestellt. Außerdem werden in der Zielvereinbarung fallübergreifende strukturelle Steuerungsmaßnahmen sowie fallbezogene Ziele und Steuerungsmaßnahmen festgeschrieben.

Organisation

→ **Feststellung**
Das Amt für „Kinder, Jugend und Familie“ ist im gleichen Dezernat wie das Amt für Schulentwicklung, die Familienberatung, der Schulpsychologische Dienst sowie die Kinder- und Jugendpädagogische Einrichtung angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.

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

Das Amt für „Kinder, Jugend und Familie“ ist dem Dezernat IV „Bildung, Jugend und Sport“ der **Stadt Köln** zugeordnet. In diesem Dezernat sind auch das Amt für Schulentwicklung, die Familienberatungsstelle, der Schulpsychologische Dienst und die Kinder- und Jugendpädagogische Einrichtung angeordnet. Da es sich hier teilweise um dieselbe Zielgruppe handelt, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen möglich und es können Synergien genutzt werden.

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln hat den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) dezentral in neun Bezirksjugendämtern organisiert. Der ASD arbeitet sozialräumlich orientiert in enger Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Bezirke. Die gemeinsame Entwicklung von Maßnahmen und Zielen mit den Trägern ist positiv zu bewerten. Zwischen den Bezirksjugendämtern erfolgen regelmäßige Abstimmungen. Einheitliche Verfahrensweisen und Standards werden durch eine zentrale Steuerung vorgegeben.

Innerhalb des Jugendamtes sind die Erzieherischen Hilfen in den neun Bezirksjugendämtern angesiedelt. Jedes Bezirksjugendamt stellt eine Abteilung dar, in der der Allgemeine Soziale Dienst (ASD), die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) und die Beistandschaften dezentral organisiert sind. Der Pflegekinderdienst arbeitet als eigene Abteilung zentral. Es gibt neben dem ASD den Spezialdienst Gefährdungsmeldungssofortdienst (GSD). Hier werden die Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII bearbeitet. Außerdem gibt es einen Spezialdienst für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMA).

Neben den Bezirksjugendämtern gibt es die zentrale Abteilung „Pädagogische und Soziale Dienste“. Hier werden Grundsatzangelegenheiten bearbeitet und die Gesamtsteuerung und -strategie entwickelt und koordiniert. In dieser Abteilung werden einheitliche Standards und Richtlinien unter Beteiligung der Bezirksjugendämter entwickelt, um eine einheitliche Verfahrensweise zu gewährleisten. In dieser Abteilung befinden sich auch das Finanz- und Fachcontrolling und die Angebotssteuerung. Auch die mit den Bezirken geschlossenen Zielvereinbarungen werden hier vorbereitet und zusammengeführt. Außerdem sind dieser Abteilung die Dienste zugeordnet, die nicht dezentral organisiert sind, wie zum Beispiel die Jugendgerichtshilfe, der Spezialdienst für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) sowie die Amtsvormundschaften.

Alle zwei Monate findet eine Leitungskonferenz zwischen den Bezirksleitungen und der Abteilungsleitung „Pädagogische und soziale Dienste“ zu Strategien und Grundsatzangelegenheiten statt. Alle Bezirksjugendämter unterstehen einer gemeinsamen Leitung, mit der es auch regelmäßige Treffen gibt. Außerdem finden in den einzelnen Bezirksjugendämtern regelmäßige Teamsitzungen statt. So wird sichergestellt, dass wichtige Informationen fließen und die einheitlichen Verfahrensstandards eingehalten werden.

Die Stadt Köln legt Wert auf eine enge Zusammenarbeit mit den örtlichen freien Trägern der Jugendhilfe. Die Bezirksjugendämter arbeiten sozialraumorientiert. Die Träger sind in die Planungen und die Fallarbeit in Sozialraumteams einbezogen. Außerdem finden regelmäßige Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII in den Bereichen Hilfe zur Erziehung, Familienberatung sowie Minderjährigenschutz statt. Daneben gibt es eine Steuerungsgruppe Sozialraumarbeit, die gemeinsam mit den Trägern der Sozialraumteams arbeitet. Mit den Trägern werden gemeinsame Maßnahmen und Strategien entwickelt. Hierdurch besteht seitens der Träger für Ziele und Maßnahmen eine hohe Akzeptanz. Zum Beispiel wurde das Thema Verselbständigung mit den Trägern gemeinsam neu entwickelt. Ebenso ist die aktuell angelaufene Maßnahme zur Optimierung der Wirksamkeit stationärer Hilfen im Vorfeld mit ihnen erarbeitet worden.

Zudem führt das Jugendamt mit allen ambulanten und stationären Kölner Trägern die Entgeltvereinbarungen nach §§ 77, 78a bis 78f SGB VIII. Auch finden mit allen Trägern in Köln regelmäßige Qualitätsdialoge statt.

Internes Kontrollsystem (IKS)

Feststellung
Die Stadt Köln verfügt im Jugendamt bisher nicht über ein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Einzelne Bausteine sind jedoch bereits vorhanden.

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

Die **Stadt Köln** hat kein schriftlich formuliertes Konzept über ein Internes Kontrollsystem (IKS) im Jugendamt. Risiken werden nicht systematisch ermittelt, bewertet und Gegenmaßnahmen erarbeitet. Zur Risikominimierung dienen der Stadt Köln in erster Linie die Verfahrensstandards zur systematischen Fallbearbeitung. Jeder Hilfefall wird zur letzten Entscheidung über die Hilfegewährung der Bezirksjugendamtsleitung vorgelegt. Das Vier-Augen-Prinzip bei der Fallbearbeitung wird eingehalten und die Beschäftigten des Gefährdungsmeldungssofortdienstes arbeiten grundsätzlich zu zweit.

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

- Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten für die einzelnen Bausteine des IKS
- Einheitliche Abläufe und Prozesse
- Beurteilung und Bewertung von fachlichen, finanziellen und Korruptionsrisiken sowie Personal- und IT-Risiken
- Maßnahmen zur Risikovermeidung bzw. –verminderung
- Festlegung von Priorisierungen in der Bearbeitung
- Regelmäßige Anpassung der Prozesse und Abläufe an neue Risiken
- Prozessintegrierte Kontrollen, technische Plausibilitätsprüfungen, Vier-Augen-Prinzip
- Vorgaben zu regelmäßigen stichprobenhaften prozessunabhängigen Kontrollen. Festlegung von Standards und Hilfsmitteln
- Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse der Prozesskontrollen
- IT-Berechtigungskonzept

Einzelne dieser Bausteine sind bei der Stadt Köln bereits vorhanden. Es fehlen aber für ein standardisiertes IKS noch verbindliche, in ein Konzept zusammengeführte, Verfahrensanweisungen und Maßnahmen.

Empfehlung
Die Stadt Köln sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Dazu sollten zunächst die Risiken bei den einzelnen Prozessen ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Die bereits vorhandenen Bestandteile sollten ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.

Prozesskontrollen

Feststellung
Die Stadt Köln nutzt im Bereich der Hilfen zur Erziehung prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollmechanismen zur Risikominimierung. In der Jugendamtssoftware sind bisher nur wenige Kontrollen hinterlegt. Es gibt keine für die Vorgesetzten einsehbare Warnlisten für nicht zum vereinbarten Zeitpunkt fortgeschriebene Hilfefälle.

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

Bei der **Stadt Köln** gibt es prozessintegrierte Kontrollen in erster Linie durch die festgelegten Verfahrensstandards und Richtlinien sowie die zu verwendenden Vordrucke. Jeder Hilfefall wird durch die Bezirksjugendamtsleitung genehmigt, so dass auch dort die Einhaltung von Standards geprüft wird. Das Jugendamtsprogramm AKDN sozial ist noch im Aufbau, enthält aber auch einige systemintegrierte Kontrollen, z.B. durch Plausibilitätsprüfungen der Fallzahlen. Darüber hinaus gibt es bislang keine im System hinterlegten Prozesskontrollen. Bei Fortschreibung eines Hilfeplanes sieht auch die Gruppenleitung die Akte. Allerdings bekommt sie keine systematischen Meldungen, wenn Hilfefälle nicht zum vereinbarten Zeitpunkt fortgeschrieben werden. Es gibt Wiedervorlagelisten bei den einzelnen Beschäftigten, die an die erforderliche Fortschreibung eines Hilfeplanes erinnern. Die Fortschreibung liegt in Verantwortung des ASD. Allerdings hat auch die WiJu eine Wiedervorlage für die Hilfefälle und diese laufen spätestens nach einem Jahr auch mit der Zahlung aus. Zusätzlich machen auch die Gruppenleitungen stichprobenhafte Kontrollen in den Akten, ob Verfahrensstandards und Fristen eingehalten werden.

Bei einer örtlichen Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes wurde vor rund fünf Jahren beanstandet, dass keine Einzelfallprüfungen stattfanden. Daraufhin wurde im Jugendamt eine eigene Innenrevision mit zwei Stellen geschaffen. Eine Stelle prüft außerordentlich die WiJu auf Bearbeitung der Fragen der Zuständigkeit und der Kostenerstattungen. Es werden dabei stichprobenhafte Aktenprüfungen aus allen Bezirken gemacht. Die andere Stelle der Innenrevision prüft den ASD und die pädagogischen Dienste. Es werden permanente prozessunabhängige Kontrollen stichprobenhaft durchgeführt. Außerdem erfolgen Prüfungen zu speziellen Themen bzw. Aufträgen. Es wurden zum Beispiel besonders teure Fälle geprüft. Ebenfalls wird der Spezialdienst Kindeswohlgefährdung (Gefährdungsmeldungssofortdienst) regelmäßig auf Einhaltung der Verfahrensstandards durch eine Akteneinsicht geprüft. Die Prüfungen werden in Form eines Berichtes dokumentiert. Sowohl für die Innenrevision als auch für die Aktenführung gibt es schriftlich formulierte Richtlinien.

→ **Empfehlung**
Bei dem weiteren Aufbau des EDV-Verfahrens sollten systemische Prozesskontrollen hinterlegt werden. Automatisierte Warnlisten und elektronische Wiedervorlagen sollten auf zu bearbeitende Hilfefälle hinweisen. Diese Warnlisten sollten auch den Vorgesetzten zugänglich sein.

Finanzcontrolling

→ **Feststellung**
Das Jugendamt der Stadt Köln hat bereits einige Bestandteile eines Finanzcontrollings. Die unterjährige Steuerung erfolgte dabei bislang hauptsächlich auf Basis von Fallzahlen. Hierzu werden monatliche Auswertungen mit Fallzahlenentwicklungen erstellt. Die Aufwendungen werden im Rahmen einer Budgetkontrolle quartalsweise ausgewertet. Zukünftig soll eine Zusammenführung von Aufwendungen und Fallzahlen zu steuerungsrelevanten Kennzahlen erfolgen. Hierzu wurden im Jahr 2019 Kennzahlen entwickelt und in einem Bericht dargestellt.

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

Bei der **Stadt Köln** sind im Haushalt zwar Leistungsmengen enthalten, dennoch sind nur wenige steuerungsrelevante Kennzahlen vorhanden. Es sind dort u.a. die Kennzahlen „Anteil Heimerziehung in Köln und Umgebung an allen stationären Hilfen“ und „Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen“ vorhanden. Aufwandsbezogene Kennzahlen gibt es im Haushalt nicht.

Die Steuerung im Jugendamt erfolgt hauptsächlich auf Basis von Fallzahlen. Dafür werden monatliche Auswertungen erstellt und Fallzahlenverläufe einzelner Hilfearten und Bezirke dargestellt. Einmal im Jahr wird mit jedem Bezirksjugendamt eine Zielvereinbarung geschlossen. Dafür wird eine Jahresauswertung der Aufwendungen und Fallzahlen nach Hilfearten und Bezirken erstellt. Auch Abweichungen zum ursprünglichen Budget werden dargestellt. Allerdings sind hierin keine Kennzahlen, wie zum Beispiel die Aufwendungen je Fall insgesamt und der einzelnen Hilfearten, enthalten.

Bezogen auf die Aufwendungen wird quartalsweise eine Kostenprognose für die Finanzabteilung erstellt und Abweichungen von der ursprünglichen Planung werden festgestellt. Einmal im Jahr werden die Aufwendungen der einzelnen Hilfen und auch die Leistungsmengen und einige wenige Kennzahlen für den Haushaltsplan erstellt. Eine Schnittstelle zwischen der Jugendamtssoftware und dem Finanzprogramm besteht nicht. Das erschwert die Zusammenführung von Fall- und Finanzdaten.

Die vorgenommenen Soll-Ist-Vergleiche für die Aufwendungen und die Auswertung der Fallzahlenverläufe bilden einen Einstieg zur Steuerung und einer Abweichungsanalyse. Allerdings kann eine Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten die Steuerung noch verbessern. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling können die finanziellen Auswirkungen der Verfahrensstandards besser nachvollzogen werden. Eine regelmäßige Auswertung von Kennzahlen kann eine wirkungsvolle Steuerung unterstützen. Das hat die Stadt Köln erkannt und stellt aktuell in 2019 in einem Bericht „Erziehungshilfe-Monitor Köln“ verschiedene Kennzahlen insgesamt und bezogen auf die einzelnen Bezirke dar. Es wird die Falldichte, der Anteil ambulanter Hilfen, die Transferaufwendungen je Maßnahme, die Anzahl der Leistungstage bei beendeten Maßnahmen und die Kosten pro Leistungstag laufender Maßnahmen jeweils insgesamt und differenziert nach Bezirken dargestellt und analysiert. Die Kennzahlen sollen zukünftig regelmäßig ausgewertet und der Bericht jährlich erstellt werden.

Denkbar sind auch weitere Kennzahlen zu den Aufwendungen je Hilfefall differenziert nach Hilfearten. Durch die entwickelten Kennzahlen kann die Wirksamkeit von Maßnahmen besser beurteilt und es können auch Unterschiede bei den Fallaufwendungen in einzelnen Hilfearten und Bezirken analysiert werden. Dies kann wertvolle Steuerungsinformationen liefern, wenn in den Bezirken andere Schwerpunktträger beauftragt oder unterschiedliche Maßnahmen getroffen werden. Diese Auswertungen der Kennzahlen sollten wie geplant regelmäßig erstellt und in ein standardisiertes Berichtswesen implementiert werden, in dem die Entwicklung dieser Kennzahlen dargestellt wird.

→ **Empfehlung**
Das Jugendamt sollte die Kennzahlen des Monitor-Berichtes, wie geplant, regelmäßig fortschreiben. Weitere Kennzahlen könnten gebildet werden. Hierzu können einige Kennzahlen dieses Berichtes als Grundlage dienen. Auf Basis regelmäßiger Auswertungen sollte ein Berichtswesen aufgebaut werden, in dem der Verlauf dieser Kennzahlen dargestellt wird. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen besser zu beurteilen.

Fachcontrolling

→ **Feststellung**
Das Jugendamt der Stadt Köln hat ein Fachcontrolling und bewertet die Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall mit den Beteiligten anhand von Kriterien. Es wurden außerdem Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Wirksamkeit sowie zur Kosten- und Laufzeitbegrenzung von Hilfen entwickelt und umgesetzt. Die Vorgaben werden in Zielvereinbarungen mit den Bezirksjugendämtern einheitlich festgeschrieben. Diese Maßnahmen sind positiv zu sehen.

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

Das übergreifende Fachcontrolling der **Stadt Köln** ist der Abteilung „Pädagogische und Soziale Dienste“ zugeordnet. Hier werden grundsätzliche Vorgaben zum Fachcontrolling und Maßnahmen zur Qualitätssicherung erarbeitet. Durch jährliche Zielvereinbarungen mit den

Bezirksjugendämtern werden die Standards und Vorgaben verbindlich und einheitlich festgelegt.

Im Rahmen der Fallbearbeitung wird die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung auch im Einzelfall mit den Beteiligten bewertet.

→ **Feststellung**
Im Leistungsbereich ambulanter Hilfen werden maximal sechs Fachleistungsstunden pro Woche bewilligt und die Hilfen laufen maximal neun Monate. Die Träger erbringen Leistungsnachweise über Inhalte und Anzahl der Fachleistungsstunden. Diese Maßnahmen unterstützen eine wirtschaftliche und wirksame Hilfegewährung.

Seit 2013 wurden Maßnahmen der Qualitätssicherung vor allem im ambulanten Bereich getroffen. Es wurden dafür neue Standards entwickelt, die 2018 überarbeitet wurden. Im Rahmen der Fallbearbeitung findet in der Falleingangsphase gemeinsam mit der Familie eine genaue Ermittlung des Willens und der Ziele für die Hilfe statt. Die Zielerreichung wird kontinuierlich im Rahmen der Hilfeplanung bewertet und überprüft. In der Fortschreibung der Hilfeplanung nach spätestens sechs Monaten erfolgt eine Auswertung des bisherigen Hilfeverlaufes. Dadurch kann die Hilfegewährung bedarfsgerecht angepasst werden. Die ambulanten Hilfen werden differenziert nach Fällen mit ausschließlichem sozialpädagogischen Bedarf im Leistungsbereich, Fällen mit sozialpädagogischem und ergänzendem Bedarf im Grau- oder Gefährdungsbereich sowie Fällen mit ausschließlich sozialpädagogischem Handlungsbedarf im Grau- oder Gefährdungsbereich. Grundsätzlich ist die Hilfegewährung im Leistungsbereich zunächst auf sechs Monate begrenzt mit der Option, sie in begründeten Ausnahmefällen nochmals um drei Monate zu verlängern. Die Fachleistungsstunden sind auf maximal sechs pro Woche begrenzt mit im Hilfeverlauf abnehmender Tendenz. Im Grau- bzw. Gefährdungsbereich können Hilfen auch länger als neun Monate bewilligt werden. Auch hier sollen durchschnittlich aber nicht mehr als sechs Fachleistungsstunden pro Woche vorgesehen werden. Überschreitungen müssen dabei besonders begründet werden. Zusätzlich werden seitdem für haushaltsnahe Tätigkeiten in der Familie teilweise auch Ergänzungskräfte statt der Fachkräfte eingesetzt.

Außerdem wird spätestens nach drei abgesagten Terminen ein Gespräch gesucht, um die Akzeptanz der Hilfe durch die Familie und deren Motivation zur weiteren Mitarbeit zu prüfen. Dies soll Abbrüchen vorbeugen und die Wirksamkeit der Hilfe erhöhen, da dann ggf. eine zeitnahe Anpassung der Hilfe erfolgen kann. Bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft wird im Leistungsbereich die Hilfe beendet.

Die Träger erbringen einen Leistungsnachweis, in dem die Anzahl der Fachleistungsstunden enthalten sind. Es wird genau dargestellt, welche Leistungen in den Stunden erfolgt sind. Auch die Stunden, in denen die Familie nicht angetroffen wurde, werden vermerkt. Der ASD und die WiJu prüfen diese Leistungsnachweise. Durch diese Maßnahmen konnten die ambulanten Aufwendungen und Fallzahlen positiv beeinflusst werden.

→ **Feststellung**
Die intensive Begleitung der Leistungsempfänger und Träger bei stationären Hilfen in den ersten sechs Monaten im Rahmen der Maßnahme „Optimierung der Wirksamkeit stationärer Hilfen“ bietet eine gute Grundlage für eine Passgenauigkeit sowie Wirksamkeit der Hilfe und fördert die Akzeptanz bei den Leistungsempfängern. Nicht wirksame Hilfen können frühzeitig erkannt und angepasst werden.

Für die stationären Hilfen erfolgt aktuell eine Maßnahme zur Optimierung der Wirksamkeit. Hierzu wurden neue Arbeitsstandards entwickelt, die in zwei Bezirksjugendämtern getestet wurden und dann in allen Bezirksjugendämtern umgesetzt werden sollen. Dabei geht es in erster Linie um eine besonders intensive Begleitung während der ersten sechs Monate einer stationären Hilfe. Die Stadt Köln hat diese Maßnahme im stationären Bereich entwickelt, da die Annahme besteht, dass sich der Erfolg und die Wirksamkeit stationärer Hilfen im frühen Zeitverlauf entscheidet. Durch eine intensive Begleitung soll bei fehlender Wirksamkeit die Möglichkeit geschaffen werden, die Hilfe frühzeitig anpassen zu können. Das erste Hilfeplangespräch soll im Rahmen der Aufnahme, aber spätestens nach 14 Tagen erfolgen. Hierbei werden gemeinsam Kriterien zur Bewertung des Fallverlaufes festgelegt und eine aktuelle Bewertung vorgenommen. Dies wird in einem standardisierten Vordruck „Sicht-Wille-Ziele“ schriftlich dokumentiert. Auch die Häufigkeit des Kontaktes zwischen dem ASD und dem Träger wird für die nächsten sechs Monate festgelegt. Gleiches gilt für Termine für ein Fachgespräch und das nächste Hilfeplangespräch.

Das erste Fachgespräch erfolgt zwischen der 10. und 16. Woche der Unterbringung. Der Träger legt einen ersten Sachstandsbericht vor und der ASD bespricht mit den Personensorgeberechtigten und dem Kind bzw. Jugendlichen die Bewertung der bisherigen Wirksamkeit anhand von festgelegten Kriterien. Das Ergebnis wird in einer Zwischenauswertung dokumentiert. Verläuft die Bewertung aller Beteiligten einheitlich und positiv, so wird die Hilfe unverändert fortgesetzt. Wenn nicht, dann wird innerhalb von zwei Wochen ein Hilfeplangespräch geführt, in dem Möglichkeiten und Maßnahmen gesucht werden, um den weiteren Hilfeverlauf positiv zu beeinflussen. Es erfolgt in diesem Fall ein engmaschiger, wöchentlicher Austausch zwischen dem ASD und dem Träger. Schließlich erfolgt nach sechs Monaten grundsätzlich in allen Fällen ein Hilfeplangespräch, in dem die Erreichung der vereinbarten Ziele anhand von Kriterien zur Wirksamkeit überprüft wird. Bei einer negativen Bewertung erfolgt eine gemeinsame Beratung im Sozialraumteam. Durch diese intensive Betreuung in den ersten Monaten der stationären Hilfen erhofft sich die Stadt Köln eine höhere Zielerreichung und Wirksamkeit der stationären Hilfen und damit auch eine günstige Auswirkung auf die stationären Fallzahlen und Aufwendungen.

→ **Feststellung**
Es erfolgen im Jugendamt keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen. Ein Berichtswesen im Fachcontrolling gibt es nicht.

Eine fallübergreifende Auswertung der Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen im Rahmen des Fachcontrollings erfolgt nicht. Es gibt auch keine übergreifenden Zielerreichungsgrade bei einzelnen Hilfearten.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte auch die fallübergreifende qualitative Zielerreichung überprüft werden. Es sollten die Bewertungen der Zielerreichung aus den einzelnen Hilfefällen an einer Stelle zusammengeführt und ausgewertet werden. Daraus könnten dann ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt und Auswertungen zum Beispiel nach Bezirk oder Träger erstellt werden. Auch Abbruchquoten könnten dargestellt und analysiert werden. Durch diese übergreifenden Auswertungen werden die Ergebnisse und Wirkungen transparent und es können sowohl die Wirkungen der bereits erfolgten Maßnahmen beurteilt werden, als auch weitere Maßnahmen entwickelt werden. Die Ergebnisse dieses fallübergreifenden Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen dokumentiert werden.

Dabei sollten die Ergebnisse des Fachcontrollings mit dem Finanzcontrolling verknüpft werden, damit die finanziellen Auswirkungen, der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen und Maßnahmen, transparent werden.

Es erfolgt in Köln ein regelmäßiger Austausch zwischen dem Finanz- und Fachcontrolling. Die Zielvereinbarungen mit den Bezirksjugendämtern werden gemeinsam erstellt. Kennzahlen werden dabei nicht verwendet.

→ **Empfehlung**
Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Hierbei sollte ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt werden und auch bezirkliche bzw. trägerbezogenen Auswertungen erfolgen, um die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent zu machen. Die Ergebnisse der Auswertungen sollten in regelmäßigen Fachcontrollingberichten aufbereitet werden. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen der vorgegebenen Verfahrensstandards nachvollzogen werden.

Verfahrensstandards

Prozess- und Qualitätsstandards

Feststellung
Die Stadt Köln hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung Standards in Form von Richtlinien und Arbeitshilfen entwickelt. Hierin sind Rechtsgrundlagen, Abläufe, und Verantwortlichkeiten in Textform schriftlich festgeschrieben. Ein zusammengeführtes, einheitliches Verfahrens- oder Qualitätshandbuch gibt es nicht.

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

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

Die **Stadt Köln** hat schriftliche Standards für den Bereich der Hilfen zur Erziehung in Form von Richtlinien. Es gibt allgemeine Richtlinien, wie zum Beispiel zur Aktenzuordnung, zur Aktenführung, zu Zuständigkeiten sowie zur Innenrevision. Weiterhin gibt es Richtlinien zum Hilfeplanverfahren, zu ambulanten Hilfen sowie zu einzelnen Hilfearten und zu Inobhutnahmen. Alle wesentlichen Bereiche werden schriftlich über diese Richtlinien geregelt. Zusätzlich gibt es noch weiterführende Arbeitshilfen und Arbeitsstandards, zum Beispiel zur Bearbeitung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.

In den Richtlinien und Arbeitshilfen sind in Textform die rechtlichen Grundlagen und Zusammenhänge, die Abläufe, die Zuständigkeiten und auch einzuhaltende Fristen beschrieben. Die Richtlinien sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten entstanden und werden immer weiterentwickelt. Es gibt keine kurz gefassten Ablaufschemata der einzelnen Arbeitsprozesse. Eine Zusammenfassung aller Regelungen in Form eines Qualitätshandbuches gibt es nicht. Alle Richtlinien sind aber für die Mitarbeiter zugänglich in einem Informationsportal elektronisch hinterlegt.

Die Richtlinien enthalten grundsätzlich die einzelnen Arbeitsschritte vom Fallzugang über die Leistungsentscheidung bis zur Hilfeplanfortschreibung bzw. Fallbeendigung. Sie werden in Textform beschrieben und berücksichtigen auch besondere Fallkonstellationen. Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten werden benannt. Die Bearbeitungsfristen sind für einige Bereiche, wie Kinderschutz oder Eingliederungshilfe, schriftlich geregelt. Ferner beinhalten die Richtlinien jeweils die einschlägigen Rechtsgrundlagen sowie die für die Fallbearbeitung benötigten Vordrucke.

Die Verfahrensstandards bieten zwar grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Aufgrund der aktuellen Darstellungsform der Verfahrensstandards in verschiedenen Richtlinien und Arbeitshilfen, müssen die Beschäftigten des ASD allerdings diverse Dokumente für ihre Arbeit nutzen.

Eine Zusammenfassung und Vereinheitlichung der Richtlinien und Arbeitshilfen in ein Qualitätshandbuch würden die Übersichtlichkeit verbessern. Dazu können auch Prozessbeschrei-

bungen sowie Ablaufdiagramme für die einzelnen Prozesse mit Darstellung der Abläufe, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Bearbeitungsfristen beitragen. Dabei sollten die Inhalte auf das für die direkte Bearbeitung notwendige Maß beschränkt werden.

Das verwendete Jugendamtsprogramm AKDN sozial wird aktuell für die Statistiken, für die Meldung des Beginns und des Endes einer Hilfe an die WiJu und für die Ermittlung von Fallzahlen verwendet. Die Fallbearbeitung erfolgt nicht in dem Verfahren. Diese wird aber mit elektronisch hinterlegten Vordrucken, die sich auf dem Laufwerk der einzelnen Bezirke befinden, erledigt. Eine elektronische Aktenführung gibt es bei der Stadt Köln nicht. Die Vordrucke werden ausgedruckt und der Akte beigefügt. Allerdings ist eine elektronische Aktenführung ein perspektivisches Ziel des Jugendamtes.

→ **Empfehlung**
Das Jugendamt sollte die Richtlinien und Arbeitshilfen in einem einheitlich aufgebauten Verfahrenshandbuch zusammenfassen. Dabei können neben textlichen Ausführungen kurze Prozessbeschreibungen mit Ablaufschemata die Übersichtlichkeit verbessern. Bearbeitungsfristen sollten grundsätzlich schriftlich geregelt werden.

Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln hat in ihrer Richtlinie zum Hilfeplanverfahren den Prozess, die Abläufe und Zuständigkeiten beschrieben. Durch die Begrenzung von wöchentlichen Fachleistungsstunden und einer Laufzeitbegrenzung der Hilfen fließt auch ein Wirtschaftlichkeitsaspekt bei der Hilfegewährung mit ein. Es werden aber nicht mehrere Angebote von Leistungserbringern für die Hilfeplanung eingeholt.

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

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

- Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.
- Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.
- Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.
- Mehrere Fachkräfte (mindestens drei) reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.

- Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe eingebunden werden. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.
- Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.
- Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.
- Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.
- Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.
- Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.
- Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.
- Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.

Die **Stadt Köln** hat schriftliche, standardisierte und verbindliche Verfahrensstandards in ihren Richtlinien festgelegt. Es gibt eine Richtlinie für das Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII. Darin sind die Rechtsgrundlagen und die Abläufe des Hilfeplanverfahrens ausführlich textlich beschrieben. Außerdem ist eine Checkliste beigefügt, die das Verfahren kurz darstellt.

Zunächst wird in einer Klärungsphase geprüft, ob ein Hilfeplanverfahren eingeleitet wird. Dazu gehört eine Zuständigkeitsprüfung und eine Kontaktaufnahme zu den Leistungsempfängern. Dabei soll der Bedarf und die Situation geklärt und Ressourcen im sozialen Umfeld betrachtet werden. Es ist die Sicht der Familie über ihre Situation und der Wille und die Bereitschaft zur Veränderung zu erarbeiten. Nach dieser Klärungsphase wird entschieden, ob ein Hilfebedarf besteht oder ob andere Beratungs- und Unterstützungsleistungen ausreichen. Wenn ein Hilfeplanverfahren eingeleitet wird, wird zunächst eine Beratung der Leistungsempfänger durchgeführt, um die Akzeptanz für eine Hilfe zur Erziehung zu stärken. Die fallführende Fachkraft schätzt dann die familiäre Situation ein, stellt den erzieherischen Bedarf fest und ermittelt die geeignete Hilfeart. Es werden der Wille der Familie geklärt und Ziele mit den Betroffenen erarbeitet. In der Falldarstellung wird neben der Bewertung und Prognose eine fachliche Einschätzung des Hilfebedarfes vorgenommen. Für die einzelnen Schritte der Beurteilung der Situation und der Ermittlung der Hilfeart sind mehrere Vordrucke verpflichtend auszufüllen.

→ **Feststellung**
Die Einbindung der WiJu und der Vorgesetzten in den Entscheidungsprozess über eine geeignete Hilfe fördert eine Einhaltung der Standards und eine wirtschaftliche Entscheidung. Mögliche Kostenerstattungsansprüche können frühzeitig geprüft werden. Die enge Zusammenarbeit mit den freien Trägern im Sozialraumteam fördert eine passgenaue Leistungserbringung durch eine vorherige präzise Beschreibung und gemeinsame Ermittlung der erforderlichen Hilfe.

Der Fall wird im Sozialraumteam in einer kollegialen Beratung besprochen. Dort finden wöchentliche Team- und Fallbesprechungen statt. Im Sozialraumteam des jeweiligen Bezirkes

sind neben den Mitarbeitern des ASD auch Mitarbeiter der WiJu sowie zwei Mitarbeiter ambulanter freier Träger anwesend. Vertreter stationärer Träger werden bei Bedarf eingeladen. In jedem Bezirk gibt es Schwerpunktträger, die auch in den Sozialraumteams sind. Diese erbringen ungefähr die Hälfte der ambulanten Leistungen. Die weiteren Leistungen erfolgen durch andere Träger. Es wird das passende Angebot für die Familie gesucht. Mehrere Angebote von unterschiedlichen Trägern werden nicht eingeholt. Das Jugendamt sollte unabhängig davon, ob es sich um Schwerpunktträger oder andere Anbieter handelt, den am meisten geeigneten und den wirtschaftlichsten Träger auswählen. Es gibt im Jugendamt ein Anbieterverzeichnis mit allen ambulanten und stationären Anbietern. Hierin sind die Träger mit Leistungen, Kosten und Erfahrungswerten enthalten. Kölner Träger sollen nach Vorgabe des Jugendamtes Vorrang bei der Trägerauswahl haben. Wenn eine Einrichtung belegt werden soll, für die keine Vereinbarung geschlossen wurde oder eine Auslandsunterbringung erfolgen soll, dann ist die Abteilung Pädagogische und soziale Dienste zu beteiligen.

Nach der kollegialen Beratung erfolgt, auf Basis der Empfehlung der Fachkraft, die Entscheidung der Bezirksjugendamtsleitung über die im Sozialraumteam besprochene geeignete und notwendige Hilfe. Auch die Gruppenleitung und die WiJu sind in den Genehmigungsprozess eingebunden. Danach wird die konkrete Ausgestaltung der Hilfe geplant und das Hilfeplangespräch wird mit den Eltern, dem Kind bzw. Jugendlichen, dem Träger und dem ASD durchgeführt. Es wird eine individuelle Zielvereinbarung getroffen und der erforderliche Zeitrahmen festgelegt. Der Hilfeplan wird schriftlich dokumentiert. Die WiJu ist nicht anwesend, erhält aber ein Exemplar. Die Kosten der Hilfe werden im Hilfeplan nicht dargestellt. Die Kosten sind allerdings in der Genehmigungsvorlage für die Bezirksjugendamtsleitung enthalten. Während der durchgeführten Hilfe hat der ASD zu allen Beteiligten regelmäßigen Kontakt. Dabei ist der Hilfeverlauf dahingehend zu begleiten, ob sich alles planmäßig im Hinblick auf die vereinbarten Ziele entwickelt. Die Hilfeplanfortschreibung erfolgt laut Richtlinie spätestens nach sechs Monaten. Der Träger macht vor der Fortschreibung einen Sachstandsbericht. Die Zielerreichung wird bewertet und es werden ggf. neue Richtungsziele entwickelt. Wenn ein Hilfeplan beendet wird, so ist die Beendigung zu analysieren und zu begründen.

Bei stationären Hilfen wird individuell durch die städtische Familienberatungsstelle an der Rückführung gearbeitet. Das Kind bzw. der Jugendliche und die Eltern sind in die Arbeit einbezogen. Hierzu gibt es ein Konzept zur „Familienbetreuung“ in der städtischen Familienberatung, in dem die Maßnahmen zur Rückführung beschrieben sind. Die Verselbständigung ist in den Richtlinien für Junge Volljährige schriftlich beschrieben und es wird aktiv ab dem 16. Lebensjahr daran gearbeitet.

Personaleinsatz

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

Feststellung
Die Stadt Köln hat für die WiJu eine eigene Personalbemessung entwickelt und ermittelt die benötigten Personalressourcen. Der Bedarf im ASD wurde vor zehn Jahren bei der Gründung des Gefährdungsmeldungssofortdienstes (GSD) ohne detaillierte Personalbemessung ermittelt. Seitdem wird sie auf dieser Basis anhand der Fallzahlen hochgerechnet. Der daraus errechnete Bedarf bildet die Grundlage für den Stellenplan.

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

Das Jugendamt der **Stadt Köln** berechnet seinen Stellenbedarf für den ASD anhand einer Personalbetrachtung von vor ca. zehn Jahren. Damals wurde der Gefährdungsmeldungssofortdienst eingerichtet und der ASD dadurch entlastet. Es wurden rund 45 neue Stellen geschaffen und die Personalausstattung im ASD danach als auskömmlich betrachtet. Auf Basis dieser Personalausstattung erfolgt seitdem anhand der Fallzahlen eine jährliche Hochrechnung und Anpassung des Stellenbedarfes. Die Fallverteilung erfolgt nach einem Punktesystem. Die gleichmäßige Fallverteilung wird regelmäßig geprüft. Die Stadt Köln rechnet anhand der Fallbelastung den jährlichen Fallbedarf aus, hat aber keine Ziel- oder Richtwerte in der Fallbearbeitung.

Empfehlung
Die Stadt Köln sollte Zielwerte in der Fallbearbeitung festlegen, um die Personaleinsatzplanung zu steuern. Außerdem sollte sie für den ASD den Personalbedarf anhand von Bearbeitungszeiten genau ermitteln.

Langzeiterkrankungen werden bis zu neun Monate im Bezirksteam aufgefangen. Da die Stellen im ASD meistens zu 10 bis 15 Prozent, aufgrund von Vakanzen, Mutterschutz, Krankheit etc., unbesetzt sind, wurde aktuell für den kommenden Stellenplan ein Mehrbedarf angemeldet, um dies auszugleichen.

Für die WiJu wurde ein Stellenbemessungsverfahren durchgeführt. Es wurde anhand von Zeitanteilen und der Klassifizierung von Fallarten ein Bedarf ermittelt, an dem sich seitdem orientiert wird. Die Bemessung wird regelmäßig anhand aktueller Fallzahlen fortgeschrieben.

Der Personalbedarf wird grundsätzlich durch eine Hochrechnung anhand der Fallbelastung des Vorjahres ermittelt. Eine Personalbedarfsplanung für die einzelnen Abteilungen, differenziert nach Ausbildungsberufen, unter Berücksichtigung geplanter und ungeplanter Fluktuationen, gibt es nicht.

Feststellung
Mit einem Einarbeitungs- und Traineeprogramm, das nach Vorerfahrungen abgestuft ist, bereitet die Stadt die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD auf die neue Tätigkeit vor. Die gpaNRW bewertet dies positiv.

Die Besetzung vakanter Stellen gestaltet sich aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels auch in Köln nicht immer einfach. Bislang konnten die Stellen jedoch meist zeitnah nachbesetzt werden. Die Stellen werden unbefristet ausgeschrieben und es wird auf eine gute Einarbeitung Wert gelegt. Es bewerben sich viele junge Mitarbeiter ohne Erfahrung. Deshalb hat die Stadt Köln ein Einarbeitungskonzept für den ASD entwickelt. Zur Einarbeitung gibt es zwei Varianten eines Traineeprogramms. Das Traineeprogramm für neue Mitarbeiter ohne Erfahrung dauert sechs Monate. Für erfahrene Kollegen dauert es drei Monate. In den ersten drei Monaten besteht zunächst keine eigene Fallzuständigkeit. In den nächsten acht Wochen werden dann nur leichte Fälle bearbeitet. Sie werden dabei von erfahrenen Kollegen begleitet und unterstützt. Sie erhalten zusätzlich eine Einarbeitungsmappe mit allen wichtigen Regelungen. Weiterhin werden Seminare und Fortbildungen durchgeführt.

Nachfolgend betrachten wir die interkommunalen Vergleichswerte der kreisfreien Städte bezüglich des Personaleinsatzes.

Personaleinsatz 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	26	22	30	32	37	42	23
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	./.	83	122	154	176	230	22

Die Stadt Köln konnte die tatsächlich besetzten Ist-Stellen für die WiJu nicht ermitteln und zur Verfügung stellen. Es wurden die Stellen aus dem Stellenplan angegeben, die zum Beispiel keine Langzeiterkrankten berücksichtigen. Außerdem sind damit möglicherweise auch Stellen, die nicht ganzjährig besetzt waren, voll und nicht anteilig enthalten. Deshalb wurden die Werte von Köln nicht mit in den interkommunalen Vergleich genommen. Für den ASD hat die Stadt die tatsächlich besetzten Stellen angegeben. Diese wurden jedoch pauschal und nicht im Einzelfall ermittelt. Die Erfahrung der Stadt aus den letzten Jahre hat gezeigt, dass durchgängig ca. 10 bis 15 Prozent der Stellen wegen Krankheit, Mutterschutz etc. unbesetzt waren. Es wurden die Soll-Stellen des Stellenplanes für den ASD deshalb pauschal um 10 Prozent reduziert.

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

Allgemeiner Sozialer Dienst

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen. Der Richtwert unterstellt Arbeitszeitanteile von 30 Prozent für präventive Tätigkeiten – insbesondere auch Beratungsleistungen nach §§ 17, 18, 50 SGB VIII - und 50 Prozent für Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII einschließlich Aufgaben nach §§ 8a und 41, 42 SGB VIII. Für Verwaltungstätigkeiten (Dienstbesprechungen, Rüstarbeitszeiten) sollte der Anteil nicht über zehn Prozent liegen, weitere zehn Prozent entfallen auf einzelfallübergreifende Tätigkeiten im Sozialraum.

Im Stellenplan der **Stadt Köln** sind für das **Jahr 2017** für den ASD 279,5 Vollzeit-Stellen ausgewiesen. Tatsächlich besetzt waren in 2017 nach Auskunft der Stadt rund 252,50 Vollzeit-Stellen. Diese wurden pauschal und nicht im Einzelfall ermittelt. Damit erzielt die Stadt Köln bezogen auf 6.625 Hilfefälle bei der Kennzahl Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD einen Wert von 26 Hilfefällen. Im **Jahr 2018** sind in Köln für den ASD 283,5 Vollzeit-Stellen im Stellenplan enthalten. Tatsächlich besetzt waren nach Angaben der Stadt 255,5 Stellen. Damit würde ein Wert von 27 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle erreicht. Die Werte für 2017 und 2018 liegen im interkommunalen Vergleich jeweils im ersten Viertel der Vergleichsstädte und unterhalb des gpa-Richtwertes. Die Stadt Köln setzt im ASD mehr Personal ein als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

Für die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) sind in **Köln** im **Jahr 2017** im Stellenplan 92,50 Stellen vorgesehen und es wird ein Wert von 71,6 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle erreicht. Im **Jahr 2018** bei 97,75 Vollzeit-Stellen in der WiJu ein Wert von 69,67 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle. Auf ersten Blick erscheint es, dass die Stadt Köln vergleichsweise viele Stellen in der WiJu einsetzt. Da es sich bei den Stellenangaben aus Köln aber um die Stellen aus dem Stellenplan und nicht um die tatsächlich besetzten Ist-Stellen handelt, sind die Kennzahlen nicht direkt mit den anderen Städten vergleichbar, sondern geben nur einen groben Anhaltspunkt.

Aufgrund der fehlenden Angaben der tatsächlichen Ist-Stellen in der WiJu durch die Stadt Köln kann keine weitere Analyse der Stellenausstattung erfolgen.

Personalaufwendungen

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Die für diese Aufgaben eingesetzten Personalaufwendungen betrachten wir nachfolgend im Vergleich.

Feststellung

Die Stadt Köln wendet mehr Aufwendungen für Personal im Bereich Hilfe zur Erziehung als die anderen kreisfreien Städte auf. Einwohnerbezogen positioniert sie sich am Maximalwert und je Hilfefall bildet Köln den Maximalwert. Dies wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.

Personalaufwendungen 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Personalaufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren	160	62,73	93,13	115	138	166	21
Personalaufwendungen HzE je Hilfefall	4.985	1.687	2.177	3.401	3.700	4.985	21

Die **Stadt Köln** liegt mit den Personalaufwendungen für Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in **2017** nahe am Maximalwert des Vergleiches der kreisfreien Städte. Auf die Hilfefälle bezogen stellen die Personalaufwendungen der Stadt Köln den Maximalwert des Vergleiches dar. Im **Jahr 2018** erreichen die Werte der Stadt Köln die gleiche Positionierung im Vergleich. Die hohen Personalaufwendungen wirken sich erhöhend auf den Fehlbetrag HzE aus.

Leistungsgewährung

Fallsteuerung

Feststellung
Die Stadt Köln hat eine strukturierte Fallsteuerung. Die Inhalte und Abläufe sind in den Richtlinien beschrieben. Es erfolgt eine fachliche Zugangssteuerung. Es gibt für die Auswahl des geeigneten Leistungsanbieters ein Anbieterverzeichnis. Es werden für die Leistungserbringung der Hilfen aber nicht mehrere Angebote von Leistungserbringern eingeholt.

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

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

Die **Stadt Köln** bearbeitet die Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Diese sind in Richtlinien und Arbeitshilfen textlich beschrieben und vorgegeben. Dort werden auch Abläufe und Zuständigkeiten festgelegt.

Es beginnt zunächst mit einer Klärungsphase im Erstkontakt. Meist kommen die Familien in die wöchentliche Sprechstunde. Dort soll das Anliegen des Bürgers soweit geklärt werden, dass eine Vermittlung an die zuständige Stelle möglich ist oder die Zuständigkeit der Jugendhilfe festgestellt wird. Es erfolgt durch die fallführende Fachkraft des ASD eine Zuständigkeitsprüfung, ggf. unter Einbindung der WiJu. Mögliche Kostenerstattungsansprüche werden frühzeitig durch die WiJu geprüft. Durch diese Maßnahmen soll eine strukturierte Zugangssteuerung bewirkt werden. Die Prozesse des Falleingangs sind systematisiert beschrieben und verbindlich geregelt.

Bei einer möglichen Kindeswohlgefährdung wird der Fall an den Gefährdungsmeldungssofortdienst (GSD) abgegeben. Ansonsten erfolgen entweder eine Beratung bzw. anderweitige Unterstützung oder es wird ein Fall für Hilfen zur Erziehung angelegt und der Fall wird an das zuständige Sozialraumteam abgegeben.

Im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung bzw. –findung wird der erzieherische Bedarf in der kollegialen Beratung im Sozialraumteam ermittelt. Die geeignete und notwendige Hilfe wird herausgearbeitet und der passende Leistungsanbieter gesucht. Dafür gibt es ein Anbieterverzeichnis mit allen örtlichen Trägern, in dem auch die angebotenen Leistungen, die Kosten und die Erfahrungen tagesaktuell hinterlegt sind. Mehrere Angebote werden nicht eingeholt. In jedem Bezirk gibt es Schwerpunktträger, die auch in den Sozialraumteams vertreten sind. Diese bekommen ungefähr die Hälfte der Fälle im ambulanten Bereich. Die restlichen Fälle erfolgen durch andere Träger. Im stationären Bereich werden nur Einrichtungen belegt, die im Hinblick auf Betriebserlaubnis, Standards, Kinderschutz, Leistungsbeschreibung etc. geprüft sind. Auch einzelne Projekte von Trägern werden separat geprüft. Die Bezirksjugendamtsleitung trifft dann die Leistungsentscheidung auf Empfehlung des Sozialraumteams. Danach erfolgt das Hilfeplangespräch mit allen Beteiligten.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte für eine Hilfe mehrere Angebote von Leistungserbringern einholen. Bei gleicher Leistung sollte grundsätzlich der günstigste Anbieter gewählt werden, um die Wirtschaftlichkeit bei der Leistungsvergabe zu berücksichtigen.

In jedem Hilfeplan wird ein Ziel festgelegt, dass durch die gewählte Hilfe erreicht werden soll. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern. Der Leistungserbringer ist gehalten, im Verlauf der Hilfe gemeinsam mit dem Hilfeempfänger, genügend innerfamiliäre und sozialräumliche Ressourcen bezogen auf die Ziele zu erarbeiten.

Die Träger sind zudem verpflichtet, vor jeder Fortschreibung des Hilfeplanes, bei Beendigung der Hilfe oder bei sonstigen Veränderungen einen Leistungsnachweis zu verfassen. Hieraus müssen die erbrachten Leistungen hervorgehen und auch, wie oft die Familie angetroffen wurde. Der ASD überprüft, ob die Leistungen der Zielvereinbarung aus der Hilfeplanung entsprechen. Die Fortschreibungen des Hilfeplans finden spätestens nach sechs Monaten statt. Dabei wird eine gemeinsame Bewertung der Zielerreichung durch die Beteiligten vorgenommen. Bei fehlender Zielerreichung kann die Hilfeart oder der Umfang der Hilfegewährung angepasst werden.

→ **Feststellung**
Bei Hilfefällen mit unplanmäßigen Beendigungen finden keine Gespräche über die Gründe der Beendigung statt.

Bei Abbrüchen von Hilfen findet kein Gespräch mit dem Träger und den Leistungsempfängern statt, um die Gründe zu ermitteln. Allerdings werden die Leistungsempfänger im Rahmen der Wirkungsorientierung angeschrieben. Die Stadt Köln weist bei vielen Hilfearten im ambulanten und stationären Bereich einen hohen Anteil an Hilfefällen mit unplanmäßiger Beendigung auf. Der Anteil ist im interkommunalen Vergleich durchgängig in allen Hilfearten sehr hoch. Beispielsweise wurden in 2017 bei den Flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII rund 17,8 Prozent der Hilfen unplanmäßig beendet (3. Viertelwert 16,28). Bei der Heimerziehung waren es 22,4 Prozent (3. Viertelwert 21,4 Prozent). Jeweils 75 Prozent der kreisfreien Städte haben weniger unplanmäßige Beendigungen von Hilfefällen. Deshalb sollte das Jugendamt die Gründe dafür im Einzelfall ermitteln, fallübergreifend auswerten und Maßnahmen entwickeln, um ungeplanten Abbrüchen vorzubeugen und entgegenzuwirken.

Empfehlung
Wenn eine Hilfe unplanmäßig durch den Leistungsempfänger beendet wird, sollte mit ihm und dem Träger ein Gespräch über die Beendigungsgründe geführt werden. Die Ergebnisse dieser Gespräche können fallübergreifend ausgewertet werden, um zukünftig Abbrüchen besser vorbeugen zu können. Hierfür sollten Standards entwickelt werden.

Im ambulanten Bereich gibt es eine Begrenzung der Fachleistungsstunden (FLS) auf sechs pro Woche mit abnehmender Tendenz im Leistungsbereich. Bei möglichen Kindeswohlgefährdungen (Gefährdungsbereich) oder im Graubereich gelten andere Regelungen. Die Hilfen im Leistungsbereich werden zunächst für sechs Monate bewilligt. Eine Verlängerung ist nur in Ausnahmefällen nochmals für drei Monate möglich.

Bei stationären Hilfen ist zukünftig eine Optimierung der Wirksamkeit der Hilfen durch häufigere Fortschreibung des Hilfeplanes und intensivere Kontakte in der Anfangsphase der Hilfe angestrebt. Dabei erfolgt das erste Hilfeplangespräch bei der Aufnahme in die stationäre Einrichtung bzw. spätestens 14 Tage danach. Dabei wird die Häufigkeit des Austausches mit dem Träger für die nächsten sechs Monate besprochen. Das erste Fachgespräch erfolgt nach 10 bis 16 Wochen. Dafür erstellt der Träger einen ersten Sachstandsbericht und die Wirksamkeit der Hilfe sowie die Zielerreichung werden anhand eines Kriterienkataloges mit den Eltern, dem Kind bzw. Jugendlichen und dem Träger bewertet. Dadurch kann zu einem frühen Zeitpunkt gegengesteuert werden, falls die Hilfe nicht wirksam ist.

Feststellung
Die Stadt Köln hat ein Konzept für die Rückführung aus stationären Hilfen.

Es gibt bei der Stadt Köln ein Rückführungskonzept. Die Rückführung wird individuell gestaltet, wenn die Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit das vereinbarte Ziel der Hilfeplanung ist. Das Thema Rückführung ins Elternhaus wird in diesen Fällen direkt bei der Hilfeplanung berücksichtigt. Die städtische Familienberatungsstelle hat Fachkräfte, die gezielt an der Rückführungsphase arbeiten. Es werden dabei individuelle Ziele mit Kindern und Eltern erarbeitet und die Rückführung vorbereitet. Die Stadt möchte deshalb möglichst viele Kinder ortsnah unterbringen. Aktuell sind es bereits 70 Prozent der Kinder, die sich in ortsnahen Einrichtungen befinden. Es wurden in den letzten Jahren dafür auch neue Plätze geschaffen.

Präventive Angebote

Feststellung
Die Stadt Köln hat bereits viele präventive Angebote und betreibt eine intensive Netzwerkarbeit. Die Angebote werden regelmäßig gemeinsam mit allen Akteuren weiterentwickelt.

Bei der **Stadt Köln** gibt es bereits eine Vielzahl präventiver Angebote. In der Abteilung 512/1 „Kinderinteressen, Spielpädagogische Programme und Spielplatzangelegenheiten" wurde gemeinsam mit den freien Trägern ein Präventionskonzept entwickelt. Dies bezieht sich in erster Linie auf das Thema Gewaltprävention im Kinder und Jugendschutz in allen Altersgruppen. Die Koordination der präventiven Angebote erfolgt im Jugendamt der Stadt Köln.

Es wird im Rahmen des Programms „Kommunale Präventionsketten“ des Ministeriums für „Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration“ des Landes NRW ein Leitbild entwickelt. Das Projekt zielt darauf ab, allen Kindern gleiche Chancen zu ermöglichen (Aufwachsen, Bildung,

gesellschaftliche Teilhabe).[4] Die Stadt Köln nimmt an dem Programm teil. Ziel dieser Strategie ist der Aufbau von Strukturen und Instrumenten für eine Koordination von Prävention unter Einbindung der maßgeblichen Akteure in der Stadt. Dadurch sollen die Lebensqualität und –chancen in allen Lebensphasen durch entsprechende Angebote verbessert werden.

Es wird in Köln zurzeit ein Präventionsleitfaden erarbeitet. Darauf basierend wird eine Präventionskette für alle Altersgruppen und Lebensbereiche aufgebaut und die Weiterentwicklung präventiver Strukturen und Vernetzungen vorgenommen. Dieses Projekt erfolgt gemeinsam mit den Bereichen Schule und Gesundheit und wird durch den Jugendhilfeplaner koordiniert.

Die Präventionskette umfasst Angebote in Form von Willkommensbesuchen durch Hebammen, Angebote in Kindertageseinrichtung bis hin zur Begleitung in Schulen, dem Übergang Schule in Beruf, der Familienbildung etc. Die Angebote werden auch an die sozialräumlichen Bedarfe angepasst. Einige Bereiche der Präventionsketten befinden sich noch im Aufbau. Es gibt aktuell als Angebot vier Familienhäuser in unterschiedlichen, vor allem strukturschwachen, Bezirken. Diese werden von freien Trägern betrieben und es werden dort frühe Hilfen, Gruppenangebote sowie präventive Angebote für Eltern und Kinder gemacht. Diese Arbeit soll perspektivisch noch ausgeweitet werden. Das Programm und die Angebote werden mit dem ASD abgestimmt.

Es gibt Netzwerke und Vernetzungen in den verschiedensten Bereichen. Die freien Träger und weiteren Akteure der Jugend- oder Gesundheitshilfe werden in die Arbeitskreise, Steuerungsgruppen und in die Netzwerkarbeit eingebunden. Es gibt neun bezirkliche Netzwerke „Köln für Kinder“ im Rahmen früher Hilfen. Übergeordnet koordiniert diese Netzwerke eine Steuerungsgruppe. Weiterhin gibt es das Projekt „Kinder willkommen (KiWi)“. Dort werden durch ehrenamtliche Mitarbeiter die Willkommensbesuche durchgeführt. Für ältere Kinder gibt es das „Netzwerk Erziehung in Schule (NEIS)“. Hier werden Programme der Gewaltprävention, Schulprogramme und Schulprojekte mit präventiver Wirkung durchgeführt. Es werden auch bei Bedarf Kooperationsvereinbarungen, z.B. zu den Themen Sucht, Kinderschutz oder Psychiatrie, geschlossen.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln hat in den Jahren 2017 und 2018 einen hohen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Im Jahr 2018 ist dieser nochmals angestiegen. Auf den Fehlbetrag wirken sich die vergleichsweise hohen Personalaufwendungen belastend aus.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 0606 „Hilfe für junge Menschen und ihre Familien“ des Haushaltsplanes der **Stadt Köln** gleichzusetzen. Der Fehlbe-

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

trag Hilfen zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

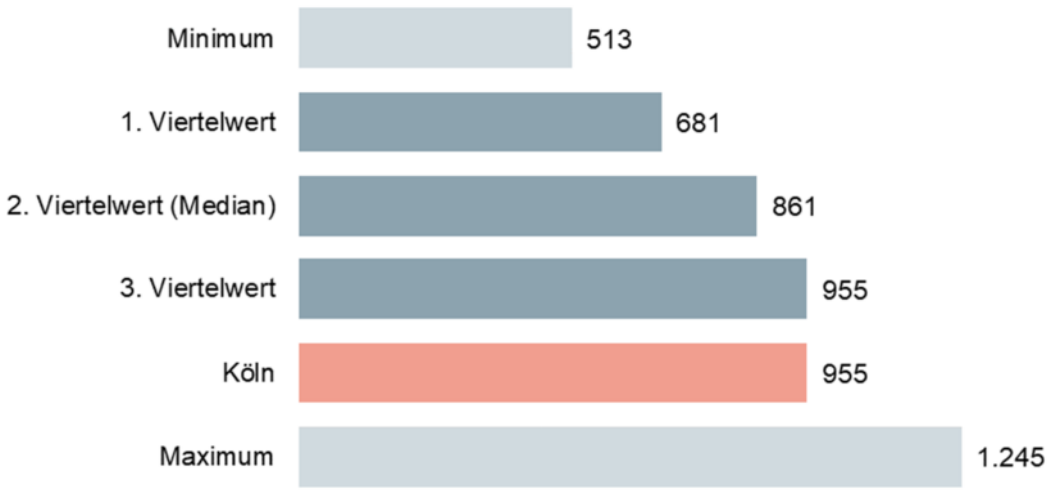
Wie bereits erwähnt, hat die Stadt Köln von den abgefragten Daten der Jahre 2013 bis 2018 nur Daten für 2017 und 2018 zur Verfügung gestellt. Deshalb ist bei allen folgenden Kennzahlen keine weitergehende Zeitreihe darstellbar.

Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung im Zeitreihenvergleich in Euro

	2017	2018
Fehlbetrag HzE absolut	196.969.707	207.194.172
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre	955	1.001

Der Fehlbetrag steigt von 2017 nach 2018 um rund 10 Mio. Euro an. Dies liegt zum einen an um rund 7 Mio. Euro niedrigeren Erträgen in 2018 und zum anderen an um rund 3 Mio. Euro höheren Aufwendungen. Die Schwankungen im Ertragsbereich können insbesondere durch im Folgejahr für das Vorjahr erhaltene Kostenerstattungen entstehen. Auf den Fehlbetrag wirken sich vor allem die Höhe der ordentlichen Erträge sowie die Transferaufwendungen für Hilfe zur Erziehung aus. Bei der Stadt Köln wird der Fehlbetrag zusätzlich durch vergleichsweise sehr hohe Personalaufwendungen belastet.

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



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

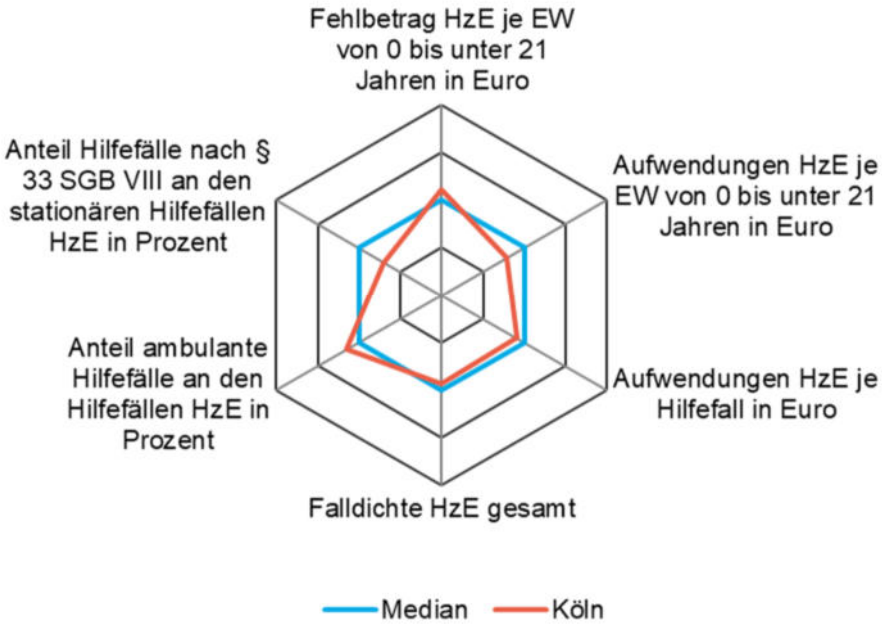
2018 positionierte sich die Stadt Köln im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.001	617	710	877	1.039	1.360	18

Im **Jahr 2017** bildet der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre den dritten Viertelwert des interkommunalen Vergleichs. Im Streudiagramm ist zu erkennen, dass die meisten Städte einen niedrigeren Fehlbetrag aufweisen. Im **Jahr 2018** steigt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Köln weiter an und positioniert sich nun leicht unterhalb des dritten Viertelwertes. Auch in 2018 haben fast 75 Prozent der kreisfreien Städte einen niedrigeren Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2017



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Stadt im Verhältnis zum Index dar.

Dabei bildet ein Wert der Stadt außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

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

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

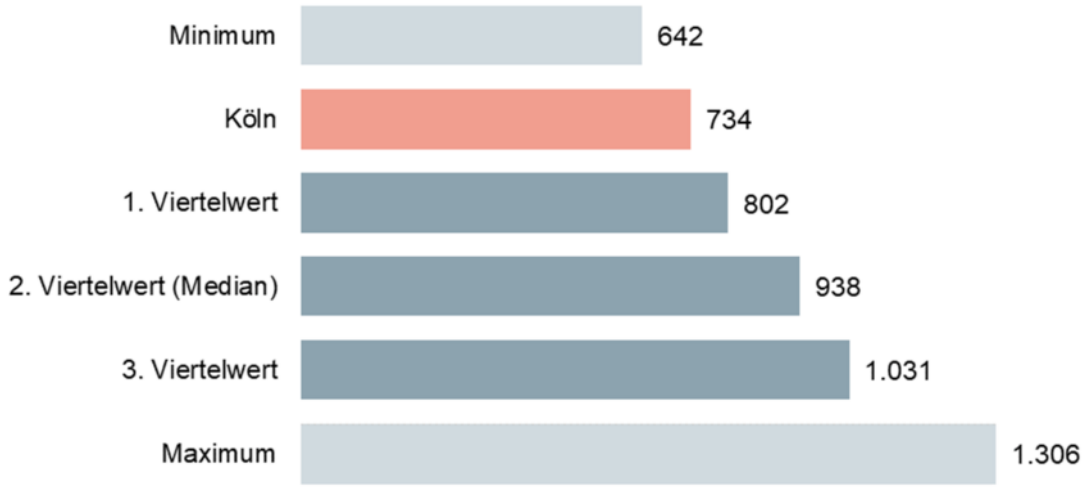
Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Alle anderen Personalaufwendungen werden bei den Aufwendungen HzE nicht berücksichtigt.
Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet. Darüberhinausgehende Aufwendungen aus der Teilergebnisrechnung sind bei allen Aufwendungen der nachfolgenden Kennzahlen nicht berücksichtigt.

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln hat im Jahr 2017 Aufwendungen je Hilfefall, die niedriger sind als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Gleiches gilt für die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Die niedrigen Aufwendungen wirken sich bei gleichzeitig niedriger Falldichte positiv auf den Fehlbetrag HzE aus.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017



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

2018 positioniert sich die **Stadt Köln** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

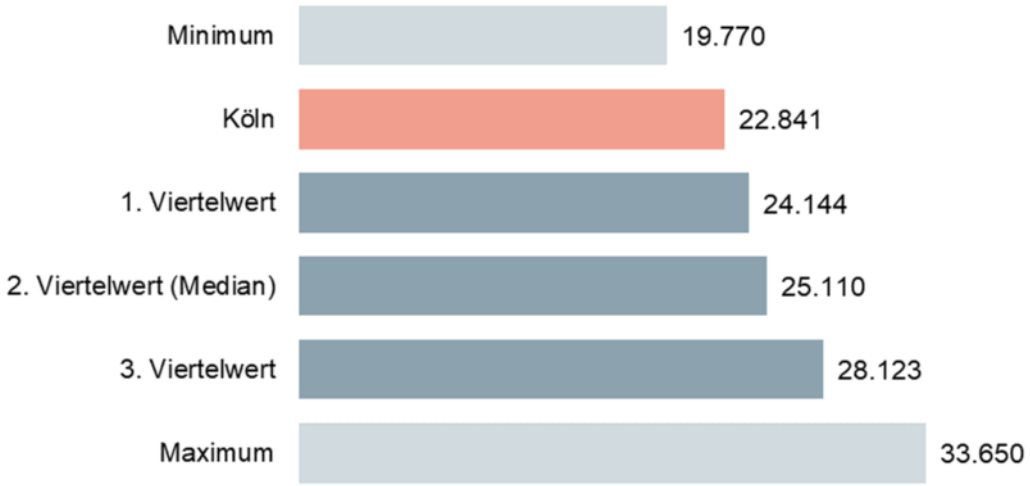
Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
793	679	815	894	1.019	1.211	19

Die Stadt Köln positioniert sich mit den Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in beiden Jahren unterhalb des ersten Viertelwertes. Rund 75 Prozent der kreisfreien Städte haben höhere Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. In die Aufwendungen sind die Transferaufwendungen für Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 -35, 35a, 41 SGB VIII, die Aufwendungen für einen eigenen ambulanten Dienst zur Leistungserbringung von Hilfen zur Erziehung sowie die Aufwendungen für die Unterbringung in eigenen Erziehungsheimen eingeflossen.

Die unterschiedliche Positionierung des Fehlbetrags je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre und der Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre lässt sich nur über Positionen erklären, die in den Aufwendungen HzE nicht berücksichtigt worden sind. Das sind zum einen die ordentlichen Erträge und zum anderen Aufwendungen, die in die hier dargestellte Kennzahl nicht eingeflossen sind, aber im Fehlbetrag enthalten sind. Im besonderen Maße belasten den Fehlbetrag die hohen Personalaufwendungen. Diese sind in den Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre nicht enthalten. Das kann die unterschiedliche Positionierung der Kennzahlen erklären.

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE sind neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfefall. In 2017 wurden in Köln insgesamt 6.625 Hilfefälle bearbeitet, davon 4.055 ambulant und 2.570 stationär.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Köln im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24.127	20.578	23.736	25.147	27.294	33.643	19

→ **Feststellung**
Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die Stadt Köln hat im ambulanten Bereich durch neue Standards die Aufwendungen senken können. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind jedoch vergleichsweise hoch. Für die stationären Hilfen werden aktuell neue Standards zur Optimierung der Wirksamkeit entwickelt. Das bewertet die gpaNRW positiv.

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

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung ambulant und stationär in Euro 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.005	6.372	10.439	12.173	14.369	20.917	21

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	43.094	32.665	38.472	40.790	43.982	47.769	21

Im **Jahr 2017** positioniert sich Köln sowohl bei den Aufwendungen HzE je Hilfefall insgesamt als auch bei den ambulanten Aufwendungen HzE je Hilfefall unterhalb des ersten Viertelwertes. Rund 75 Prozent der anderen kreisfreien Städte haben hier höhere Aufwendungen je Hilfefall. Anders ist es bei den stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall. Hier liegt Köln mit seinem Wert am dritten Viertelwert. Es haben somit fast 75 Prozent der kreisfreien Städte niedrigere Aufwendungen je Hilfefall. Im **Jahr 2018** sind die Aufwendungen HzE je Hilfefall gestiegen. Die Aufwendungen HzE je Hilfefall insgesamt und die ambulanten Aufwendungen HzE je Hilfefall liegen zwischen erstem Viertelwert und dem Median. Die stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall positionieren sich oberhalb des dritten Viertelwertes.

Die ambulanten Hilfen weisen niedrige Aufwendungen je Hilfefall auf. Die Stadt Köln hat in den vergangenen Jahren für die ambulanten Hilfen einige Maßnahmen getroffen, um Laufzeiten von Fällen und auch Aufwendungen zu reduzieren. So wurden vor allem im Leistungsbereich die pro Woche maximal zu bewilligenden Fachleistungsstunden begrenzt. Außerdem wurde eine Laufzeitbegrenzung für diese Hilfen festgeschrieben. Nähere Ausführung dazu wurden im Abschnitt Fachcontrolling sowie bei den Verfahrensstandards gemacht.

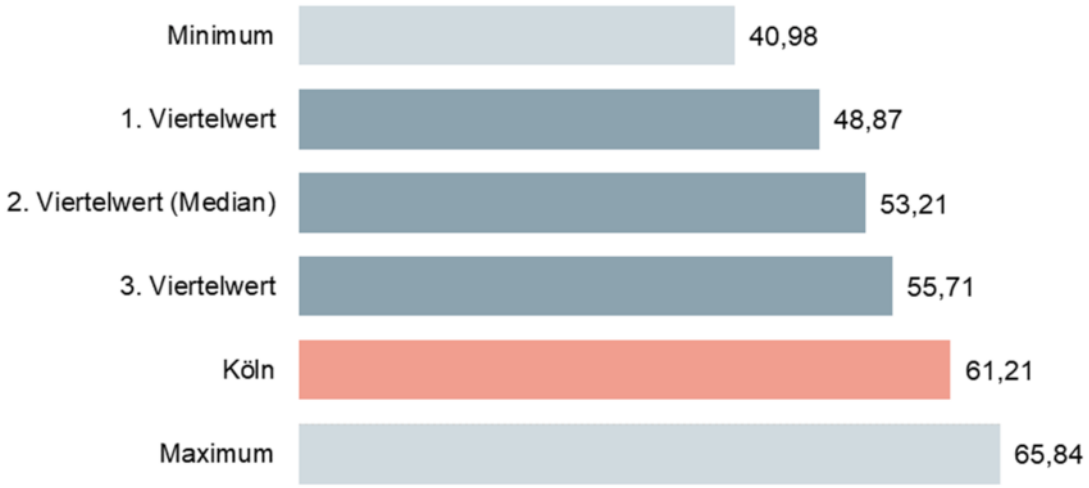
Die stationären Hilfen haben in Köln vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall. Im stationären Bereich werden aktuell neue Standards zur Optimierung der Wirksamkeit stationärer Hilfen eingeführt. Auch hierzu wurde näheres unter Fachcontrolling und bei den Verfahrensstandards beschrieben. Inwieweit sich diese Maßnahmen positiv auf die Aufwendungen auswirken, kann erst zukünftig beurteilt werden.

Aber auch die folgenden Kennzahlen „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent“ und „Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent“ wirken sich auf die Aufwendungen je Hilfefall und auch auf den Fehlbetrag aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln hat einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte. Dies bewertet die gpaNRW positiv.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 positioniert sich die **Stadt Köln** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
63,29	40,76	52,46	54,65	56,96	68,86	21

Die Stadt Köln hat in beiden Jahren einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE. Die meisten kreisfreien Städte haben einen niedrigeren Anteil ambulanter Hilfen. In **2017** wurden 4.055 ambulante Hilfefälle und 6.625 Hilfefälle insgesamt bearbeitet. In **2018** waren es 4.310 ambulante Hilfefälle bei 6.810 Hilfefällen insgesamt. Der Anteil ist in 2018 nochmals gestiegen bei nur leicht gestiegener Falldichte HzE.

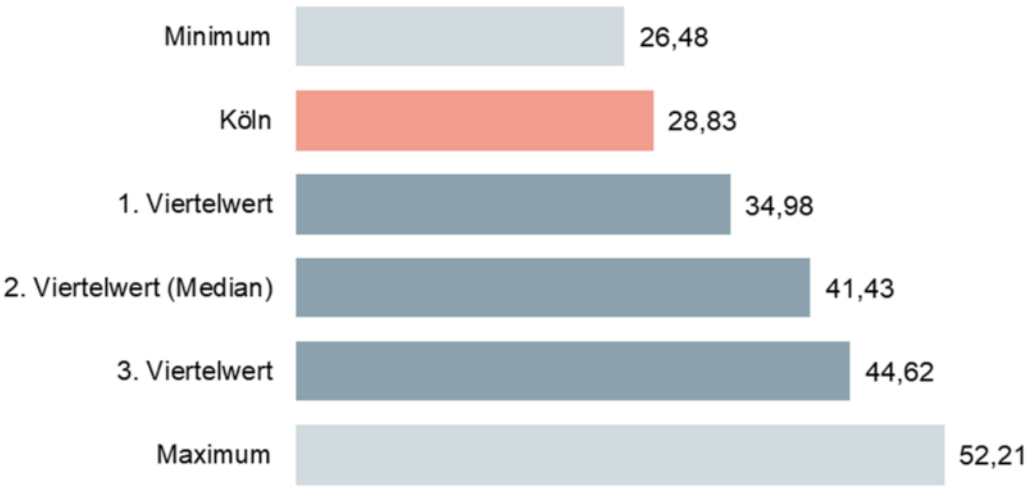
Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte ist positiv zu bewerten, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden. Die sozialräumliche Arbeit vor Ort und die enge Zusammenarbeit mit den freien Trägern in Köln kann sich hierbei begünstigend auf den Anteil ambulanter Hilfen auswirken. Weiterhin wirken sich möglicherweise präventive Angebote sowie die vor einigen Jahren eingeführten Standards für den ambulanten Bereich positiv aus.

Die Aufwendungen HzE insgesamt und der Fehlbetrag werden durch den hohen Anteil ambulanter Hilfefälle begünstigt. Die Stadt Köln wendet für einen ambulanten Hilfefall im Jahr 2017 durchschnittlich 10.005 Euro auf, für einen stationären Hilfefall hingegen durchschnittlich 43.094 Euro. Daher wirkt sich der hohe Anteil ambulanter Hilfen positiv auf die Aufwendungen insgesamt aus.

Anteil Vollzeitpflegefälle

Feststellung
Die Stadt Köln hat einen niedrigen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen. Dadurch kommt es vermehrt zu kostenintensiven Heimunterbringungen. Dies wirkt sich belastend auf die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 positioniert sich die **Stadt Köln** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
28,72	26,49	36,46	42,35	45,05	51,61	21

Die Stadt Köln hat in beiden Jahren einen sehr niedrigen Anteil an Vollzeitpflegefällen nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE. In **2017** wurden 741 Fälle von insgesamt 2.570 stationären Hilfefällen in Vollzeitpflege untergebracht. In **2018** waren es 718 von 2.500 stationären Hilfefällen. Die Anzahl der in Vollzeitpflege untergebrachten Kinder und Jugendlichen ist in 2018 nochmals gesunken. Gleiches gilt für den Anteil an den stationären Hilfefällen. Bereits in der letzten Prüfung wurde auf den niedrigen Anteil der Vollzeitpflegefälle hingewiesen.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. Der niedrige Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in der Stadt Köln ist deshalb negativ zu sehen, da es hierdurch vermehrt zu kostenintensiven stationären Hilfen in Form von Heimunterbringungen kommt. Das wirkt sich belastend auf die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag aus. Wie unter Aufwendungen HzE dargestellt, hat die Stadt Köln hohe stationäre Aufwendungen je Hilfefall.

Aufgrund der niedrigen Falldichte und des hohen Anteils ambulanter Hilfen wirken sich die hohen stationären Aufwendungen nur in geringerem Umfang auf die Aufwendungen HzE gesamt und den Fehlbetrag aus. Es handelt sich aber dennoch um einen die Aufwendungen belastenden Faktor. Die Stadt Köln wendet für einen Hilfefall in Vollzeitpflege im Jahr 2017 durchschnittlich 14.648 Euro auf, für einen Hilfefall in Heimerziehung hingegen durchschnittlich 65.477 Euro. Durch diesen Unterschied wird die finanzielle Auswirkung des Anteils an Unterbringung in Vollzeitpflege auf die stationären Aufwendungen deutlich. Wie bereits im Abschnitt über die Aufwendungen HzE je Hilfefall beschrieben, hat die Stadt Köln insgesamt überdurchschnittliche stationäre Aufwendungen je Hilfefall.

Die Stadt möchte das Angebot der Vollzeitpflege stärken und hat deshalb den Pflegekinderdienst zentralisiert. Das Verhältnis zwischen Vollzeitpflege und Heimunterbringung soll verbessert werden. Alle Kinder unter sechs Jahren mit Betreuungsbedarf außerhalb ihrer Herkunftsfamilie sollen möglichst in einer Pflegefamilie versorgt werden. In der Zielvereinbarung mit den Bezirksjugendämtern von 2019 wurde als Ziel festgeschrieben, dass sich der Anteil der Vollzeitpflegefälle unter den stationären Hilfefällen verbessern soll. Es sollen verstärkt Pflegefamilien angeworben und intensiv betreut werden. Dazu wurde mehr Personal für den Pflegekinderdienst beantragt.

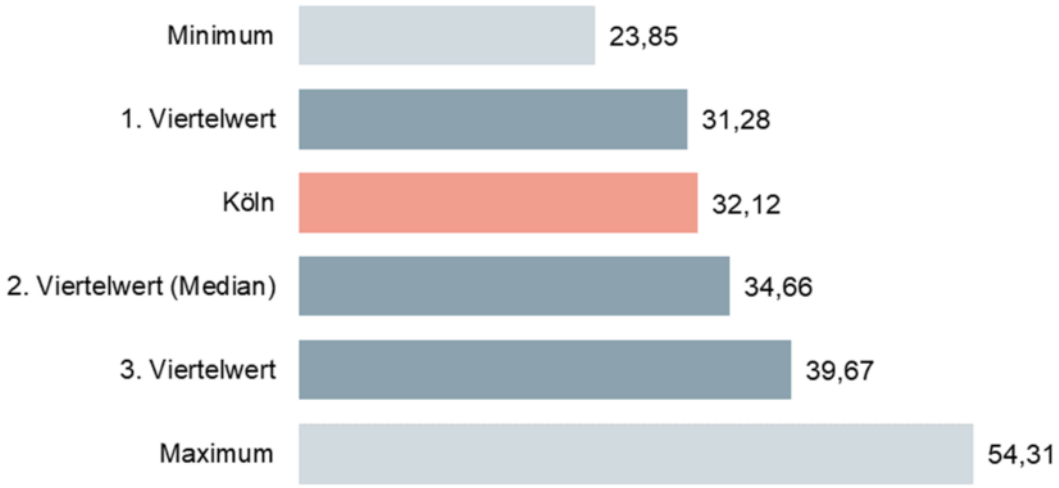
→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte Ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien, wie geplant, verstärken, um im stationären Bereich mehr Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege statt in Heimunterbringung unterbringen zu können.

Falldichte

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln hat in 2017 und 2018 eine vergleichsweise niedrige Falldichte. Mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte haben eine höhere Falldichte. Die niedrige Falldichte wirkt sich positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE aus. Die Maßnahmen zu Laufzeitbegrenzungen bei den ambulanten Hilfen haben eine positive Auswirkung auf die Falldichte.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte niedrig bleibt, um den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre nicht zu belasten.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 positioniert sich die **Stadt Köln** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
32,89	26,27	31,30	36,03	39,74	51,11	21

Die Stadt Köln positioniert sich mit Ihrer Falldichte HzE sowohl in 2017 als auch in 2018 oberhalb des ersten Viertelwertes. Die Mehrzahl der kreisfreien Städte hat in diesen Jahren eine höhere Fallzahl bezogen auf 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. In 2018 ist die Falldichte in Köln etwas höher als in 2017.

In der letzten Prüfung hatte die Stadt Köln im Vergleich eine überdurchschnittliche Falldichte. Der Stadt Köln ist es offenbar gelungen, die Falldichte durch entsprechende Maßnahmen nicht in gleichem Umfang ansteigen zu lassen wie bei den anderen Städten.

Die Fallzahlen der Stadt Köln stellen sich in den beiden Jahren folgendermaßen dar:

Entwicklung der Fallzahlen HzE

	2017	2018
ambulante Hilfefälle	4.055	4.310
stationäre Hilfefälle	2.570	2.500
Hilfefälle gesamt	**6.625**	**6.810**

Die Hilfefälle insgesamt sind von 2017 nach 2018 gestiegen, während dabei die stationären Hilfefälle rückläufig waren.

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten für die beiden Jahre differenziert dar.

Entwicklung der Fallzahlen HzE differenziert nach hilfearten

	2017	2018
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	827	849
Erziehungsberatung 3 28 SGB VIII	1	1
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII	247	251
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	81	79
Sozialpädagogische Familienhilfe 3 31 SGB VIII	953	945
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	138	134
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung 3 35 SGB VIII ambulant	55	50
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	1.487	1.704
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrationshelfer	438	552
Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	266	297
ambulante Hilfefälle gesamt	**4.055**	**4.310**
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	741	718
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	1.090	1.081
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung 3 35 SGB VIII stationär	89	64
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	81	84
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	569	553
stationäre Hilfefälle gesamt	**2.570**	**2.500**

Die ambulanten Hilfefälle sind von 2017 nach 2018 um 255 Fälle angestiegen. Die Fallzahlen sind vor allem bei den Flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII und der ambulanten Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII sowie bei den ambulanten Hilfen für junge Volljährige in 2018 höher als in 2017. Allein die ambulanten Hilfefälle nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer sind um rund 26 Prozent angestiegen. Die Schwerpunkte der Hilfegewährung liegt im ambulanten Bereich bei den flexiblen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII, den Sozialpädagogischen Familienhilfen (SPFH), und der ambulanten Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.

Die Einführung der neuen Standards mit einer Laufzeitbegrenzung ambulanter Hilfen im Leistungsbereich auf maximal neun Monate wirkt sich grundsätzlich positiv auf die Falldichte aus. Auf die Falldichte wirken sich in hohem Maße Steuerungsmaßnahmen sowie Laufzeiten von Hilfen aus.

Die stationären Hilfefälle sind von 2017 nach 2018 rückläufig. Dies ist in fast allen Hilfearten zu beobachten. Lediglich die stationären Eingliederungshilfen steigen leicht an. Bei den Hilfen für Junge Volljährige ist offenbar eine Verlagerung stationärer Hilfen zu ambulanten Hilfen erfolgt. Die Fallzahlen der UMA sind im ambulanten Bereich deutlich gestiegen und waren im stationären Bereich rückläufig. Das kann eine Auswirkung der Einführung von Wohngruppen und Trainingsappartements mit ambulanter Betreuung im Rahmen der Verselbständigung ab dem 16. Lebensjahr sein. Diese Maßnahmen wurden in den Jahren 2017/18 eingeführt und könnten sich möglicherweise 2018 bereits auswirken.

Die stationären Hilfefälle werden vor allem durch die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII, die stationären Hilfen für Junge Volljährige und die Vollzeitpflege geprägt.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

Bei der Heimerziehung, sonstiger betreuter Wohnform nach § 34 SGB VIII werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimerziehungen sehr kostenintensiv sind und außerhalb der Familie stattfinden, sollte der Umfang und die Laufzeit der Hilfe möglichst niedrig gehalten werden. Wenn die Herstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie möglich ist, sollte die Rückführung der Familie das Ziel der Hilfe sein und eine hohe Priorität haben. Diese sollte von vorneherein als Ziel in die Hilfeplanung aufgenommen werden.

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln hat, bezogen auf den einzelnen Hilfefall, sehr hohe Aufwendungen für Heimerziehung. Je Jugendeinwohner wiederum sind die Aufwendungen niedrig. Hier wirkt sich die niedrige Falldichte für § 34 SGB VIII aus. Durch neue Steuerungsmaßnahmen möchte das Jugendamt die Wirkungen der stationären Hilfen verbessern. Der Prozess „Optimierung der Wirksamkeit stationärer Hilfen“ ist positiv zu sehen.

Bei der **Stadt Köln** stellen die Aufwendungen für Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII im Jahr 2017 rund 47 Prozent aller Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 56,6 Mio. Euro. In 2018 sind es 46 Prozent bzw. 60,5 Mio. Euro. Die Stadt Köln hat im Jahr 2017 vier Hilfefälle in Auslandsunterbringung, die im Durchschnitt 73.000 Euro kosten. Im Jahr 2018 ist es nur noch ein Hilfefall. Die Unterbringung in Auslandsunterbringung wird in Köln nur in Ausnahmefällen vorgenommen. Es bestehen höhere Standards zur Bewilligung und es muss eine zusätzliche Genehmigung durch die Abteilung Pädagogische und soziale Dienste erfolgen.

Bezogen auf die Jugendeinwohner liegt die Stadt Köln mit ihren Aufwendungen in 2017 und in 2018 im ersten Viertel der Vergleichskommunen. Allerdings hat die Stadt in beiden Jahren hohe Aufwendungen für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII je Hilfefall. 75 Prozent der kreisfreien Städte haben niedrigere Aufwendungen je Hilfefall. Die Falldichte für § 34 SGB VIII ist bei der Stadt Köln in beiden Jahren niedrig und liegt unterhalb des ersten Viertelwertes.

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

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	65.477	48.026	57.540	62.447	65.245	71.447	21
Aufwendungen § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	346	218	371	406	509	628	21
Anteil Hilfefälle § 34 SGB VIII mit Auslands-unterbringung an Hilfe-fällen § 34 SGB VIII in Prozent	0,37	0,00	0,00	0,27	0,59	1,15	15
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	5,28	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	69.225	52.160	59.955	65.303	67.904	73.995	19
Aufwendungen § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	361	231	364	400	441	625	19
Anteil Hilfefälle § 34 SGB VIII mit Auslands-unterbringung an Hilfe-fällen § 34 SGB VIII in Prozent	0,09	0,00	0,00	0,05	0,40	1,14	12
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	5,22	3,12	5,56	6,44	7,64	9,58	20

Die Aufwendungen je Hilfefall liegen in beiden Jahren auf hohem Niveau und steigen in 2018 noch an. Wie man an der Falldichte § 34 SGB VIII erkennen kann, hat die Stadt Köln wenige Fälle in Heimerziehung. Die vorhandenen Fälle haben aber hohe Aufwendungen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte, wie geplant, durch Steuerungsmaßnahmen die Wirksamkeit von Hilfen im stationären Bereich verbessern und dadurch auch die hohen Aufwendungen je Hilfefall perspektivisch möglichst senken.

Entwicklung der Fallzahlen § 34 SGB VIII

	2017	2018
Hilfefälle § 34 SGB VIII gesamt	1.090	1.081
davon Hilfefälle für UMA	383	327

Die Fallzahlen für Heimerziehung und ebenso die Falldichte sind von 2017 nach 2018 leicht rückläufig. Dabei sind die Hilfefälle für Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) deutlicher gesunken als die Hilfefälle insgesamt. Das heißt, dass ohne Berücksichtigung der Hilfefälle für UMA die Fallzahlen steigend wären. Im Jahr 2017 waren in Köln 1.090 Hilfefälle in Heimerziehung, davon 383 Fälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA). In 2018 waren es noch 1.081 Hilfefälle, davon 327 Hilfefälle für UMA.

→ **Feststellung**
Die beendeten Fälle weisen in 2017 lange Laufzeiten auf. 54 Prozent der Fälle liefen länger als 24 Monate. In 2018 sind die Laufzeiten kürzer. So hatten in 2018 rund 56 Prozent der beendeten Hilfefälle eine Laufzeit von unter 12 Monaten.

Auf die Falldichte nach § 34 SGB VIII und letztlich auf die Aufwendungen wirken sich auch die Laufzeiten von Hilfefällen aus. Die Verweildauern sind in der Stadt Köln im **Jahr 2017** vergleichsweise lang. So bildet die Stadt Köln bei den Hilfefällen mit einer Verweildauer bis zu 12 Monaten den Minimalwert im Vergleich. Der überwiegende Teil der Fälle in Heimerziehung lief bei der Stadt Köln im Jahr 2017 länger als 24 Monate. Im **Jahr 2018** stellt sich das anders dar. Dort weisen die Fälle in Köln überwiegend kurze Laufzeiten auf. 56 Prozent der in 2018 beendeten Hilfefälle sind kürzer als 12 Monate gelaufen und zusätzliche 20 Prozent zwischen 12 und 24 Monaten.

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

Kennzahl	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	24,54	24,54	46,98	59,56	65,21	100	19
Anteil stationäre Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	21,93	14,20	17,05	21,31	23,45	37,89	18
Anteil stationäre Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	32,89	3,53	5,94	7,74	11,42	32,89	18
Anteil stationäre Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	20,65	2,60	7,77	11,86	18,13	25,47	18

Feststellung
Die Stadt Köln hat eine Rückführungsarbeit durch die Familienberatungsstelle. Die Maßnahmen der Rückführung sind in einem Konzept beschrieben. In den betrachteten Jahren wurden aber nur wenige Kinder in die Herkunftsfamilie zurückgeführt. Es wird auch eine intensive Verselbständigungsarbeit für Jugendliche ab dem 16. Lebensjahr betrieben. Die Standards sind in den Richtlinien nach § 41 SGB VIII hinterlegt.

Bei der Stadt Köln gibt es ein Konzept „Familienbetreuung“ in der städtischen Familienberatung, in dem die Maßnahmen zur Rückführung beschrieben sind. Es gibt eine individuelle Rückführungsarbeit der Familienberatungsstelle der Stadt. Die Rückführung wird in den Fällen, in denen die Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie Ziel der Hilfe ist, direkt mit in die Hilfeplanung eingeplant. Sie sollte auch bereits in die Trägerauswahl einfließen, indem auch Leistungen des Trägers zur Rückführung berücksichtigt werden. Diese Angebote können, ggf., zusätzlich zu den Leistungen der Familienberatungsstelle, verstärkte Rückführungen stationärer Hilfefälle bewirken. Eine gute Voraussetzung für erfolgreiche Rückführungen ist die Tatsache, dass die Stadt Köln ca. 70 Prozent der Fälle in Heimerziehung ortsnah untergebracht hat. In den betrachteten Jahren wurden vergleichsweise aber wenige Fälle durch eine Rückführung in die Herkunftsfamilie beendet. In 2017 lag der Anteil bei 3,12 Prozent. Der Median im Vergleich liegt bei 15,17 Prozent. In 2018 wurden in Köln 0,56 Prozent der beendeten Hilfefälle durch Rückführung beendet, der Median liegt bei 13,21 Prozent.

Die Verselbständigung von Jugendlichen ist Bestandteil der Richtlinie nach § 41 SGB VIII für Junge Volljährige und erfolgt in Stufen ab dem 16. Lebensjahr. Näheres dazu wird im Abschnitt Junge Volljährige beschrieben.

Empfehlung
Die Stadt Köln sollte die Laufzeiten der Hilfefälle in Heimerziehung im Zeitverlauf auswerten. Die Rückführungsarbeit sollte intensiviert werden.

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

Kinder- und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht, und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.
Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Feststellung
Die Stadt Köln hat, bezogen auf die Jugendeinwohner, hohe Aufwendungen und viele Fälle nach § 35a SGB VIII.

Die Hilfefälle für Eingliederungshilfe machen bei der **Stadt Köln** in 2017 rund 24 Prozent aller Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung aus. Damit liegt die Stadt Köln nahe am Maximalwert. Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII machen bei der Stadt Köln in 2017 rund 13,4 Prozent der Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung aus. Damit bildet Köln den dritten Viertelwert des Vergleiches in 2017. Die Eingliederungshilfe stellt somit in Köln einen größeren Anteil der Aufwendungen für HzE dar als bei 75 Prozent die anderen Städte. Der Bereich Eingliederungshilfe hat somit eine hohe Bedeutung bei der Stadt Köln und wirkt sich in größerem Umfang als bei anderen Städten auf die Aufwendungen und Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung aus.

Einwohnerbezogen stellen sich die Aufwendungen folgendermaßen dar:

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

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
98,59	19,35	62,47	90,88	110	185	23

Die Stadt Köln positioniert sich im **Jahr 2017** mit den Aufwendungen für Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre zwischen Median und drittem Viertelwert des Vergleiches. Im Jahr 2018 steigen die Aufwendungen auf 115 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre an und liegen damit oberhalb des dritten Viertelwertes. 75 Prozent der kreisfreien Städte haben in 2018 niedrigere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

→ **Feststellung**
Die Aufwendungen je Hilfefall liegen in 2017 und 2018 insgesamt und bezogen auf stationäre Hilfefälle vergleichsweise niedrig. Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall positionieren sich in 2018 oberhalb des Median, was durch die hohen Aufwendungen für Fälle mit Integrationshelfer je Hilfefall beeinflusst wird.

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

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.968	3.950	13.475	19.658	23.724	32.686	23
ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.373	1.690	8.611	12.075	19.160	25.077	23
stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	60.596	25.345	60.920	67.485	87.736	103.372	22
ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	20.465	12.533	16.829	17.917	21.194	36.263	15
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	29,46	0	34,75	43,97	60,70	80,34	20

Die Aufwendungen je Hilfefall insgesamt und die stationären Aufwendungen je Hilfefall liegen in **2017** unterhalb des ersten Viertelwertes. Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall positionieren sich zwischen erstem Viertelwert und Median. Hier wirken sich die Aufwendungen für Integrationshelfer aus, die rund 30 Prozent der ambulanten Hilfefälle ausmachen und vergleichsweise teuer sind. Die Aufwendungen für Integrationshelfer je Hilfefall liegen unterhalb des dritten Viertelwertes. Nahezu 75 Prozent der kreisfreien Städte haben niedrigere Aufwendungen für Integrationshelfer. Der Anteil der Fälle für Integrationshelfer ist in Köln vergleichsweise niedrig.

Im **Jahr 2018** steigen die Aufwendungen je Hilfefall hingegen bei allen Kennzahlen an. Bei den Aufwendungen je Hilfefall § 35a SGB VIII positioniert sich Köln nun oberhalb des ersten Viertelwertes und bei den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall über dem Median. Die Aufwendungen für Integrationshelfer je Hilfefall sind auch in 2018 hoch über dem dritten Viertelwert angesiedelt.

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2018

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.360	3.339	12.221	18.086	20.895	31.940	20
ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.943	1.551	9.151	10.626	17.249	24.772	20
stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	62.399	34.017	63.133	74.907	85.687	105.562	19
ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	22.049	7.864	15.571	17.344	22.016	38.037	16
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	32,39	0	38,42	48,66	63,29	84,87	20

In der Stadt Köln sind rund 95 Prozent der Hilfefälle von Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII ambulante Hilfen. Davon sind wiederum in 2017 rund 29 und in 2018 rund 32 Prozent Fälle für Integrationshelfer.

Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII 2017

Kennzahl	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII gesamt	7,60	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung	2,12	0,00	1,38	1,86	2,38	4,01	20

Entwicklung der Fallzahlen § 35a SGB VIII

	2017	2018
Hilfefälle § 35a SGB VIII gesamt	1.568	1.788
stationäre Hilfefälle § 35a SGB VIII	81	84
ambulante Hilfefälle § 35a SGB VIII	1.487	1.704
davon ambulante Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung	438	552

Die Stadt positioniert sich bei der Falldichte § 35a SGB VIII über dem dritten und bei der Falldichte Integrationshelfer über dem zweiten Viertelwert. Köln hat je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre mehr Fälle nach § 35a SGB VIII als die Mehrheit der anderen kreisfreien Städte.

Die Betrachtung der beiden Jahre 2017 und 2018 zeigt, dass die Fälle im ambulanten Bereich erheblich gestiegen sind.

→ **Feststellung**
Bei der Stadt Köln gibt es keinen Spezialdienst für die Bearbeitung der Fälle für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Die Bearbeitung erfolgt in den einzelnen Bezirken, aber durch besonders geschulte Beschäftigte. Es gibt neue schriftliche Standards zur Bearbeitung der Hilfefälle der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung.

Die Stadt Köln hat für die Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII keinen Spezialdienst eingerichtet. Die Bearbeitung dieser Fälle erfolgt in den jeweiligen Bezirken durch den ASD. Allerdings gibt es in jedem Bezirk Beschäftigte, die diese Fälle schwerpunktmäßig bearbeiten und entsprechendes Fachwissen vorhalten. Sie haben spezielle Schulungen durchlaufen. Zurzeit gibt es die Überlegungen, ob ein Spezialdienst sinnvoll wäre. Dagegen sprachen bisher die Überlegungen, dass in den betroffenen Familien oft zusätzlich andere Hilfen installiert sind und die Familie ganzheitlich betreut werden soll. Positiv an einem Spezialdienst sind das gebündelte Fachwissen und die entsprechenden Vertretungsmöglichkeiten. Die gpaNRW sieht grundsätzlich einen Spezialdienst für Eingliederungshilfe positiv, da dadurch eine einheitliche Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII gewährleistet und entsprechendes Fachwissen zentralisiert wird.

→ **Feststellung**
Die Standards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung mit Stellungnahme der Schule und Hospitationen vor Ort unterstützen positiv die Einschätzung einer Beeinträchtigung der Teilhabe durch eine drohende oder vorhandene seelische Behinderung.

Es gibt neue Standards für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII in Form von Richtlinien und einer Arbeitshilfe. Darin sind Inhalte, Abläufe, Zuständigkeiten und Fristen der Prüfung und Bearbeitung geregelt. In der Arbeitshilfe ist die Prüfung der Zuständigkeit anderer Leistungsträger sowie der Teilhabebeeinträchtigung genau beschrieben. Sie erfolgt mit Hilfe eines Diagnosebogens, den die fallführende Fachkraft des ASD ausfüllen muss. Bei schulischen Hilfen erfolgt eine Hospitation in der Schule. Zusätzlich werden schulfachliche Stellungnahmen von der Schule mit einem Fragebogen erfragt.

Feststellung
Die Stadt Köln nutzt das Instrument von Poollösungen in Fällen mit Integrationshelfern bereits an vielen Schulen. Sie plant den weiteren Ausbau. Dadurch werden Synergieeffekte genutzt und Ausfälle von Integrationshelfern können besser kompensiert werden. Zusätzlich ist das eine kostengünstigere Leistungserbringung. Bei der Stadt Köln sind die Hilfefälle für Integrationshilfe allerdings trotz Poollösung teuer.

Die Stadt Köln wendet bei Hilfefällen mit Integrationshelfern Poollösungen an den Schulen an. Dies erfolgt gemeinsam mit dem Sozialamt für Kinder mit Ansprüchen nach SGB VIII und SGB XII. Bisher erfolgt dies an 16 Grundschulen. An diesen Schulen gibt es dann ausschließlich die Poollösung. Aktuell wird das auch an weiterführenden Schulen aufgebaut. Bislang werden ca. 30 Prozent der Fälle über den Pool abgedeckt. Das zukünftige Ziel der Stadt wären 50 Prozent. Es werden für den Träger pauschal 18 Wochenstunden finanziert. Der Träger kann diese Pauschale dann nach Bedarf einsetzen. Für jedes Kind wird aber durch das Jugendamt ein separates Teilhabeverfahren durchgeführt. Ein Vorteil ist aus Sicht der Stadt neben den niedrigeren Aufwendungen auch die Vertretungsregelung im Krankheitsfall. Ein Integrationshelfer betreut mehrere Kinder und ist flexibel einsetzbar. Obwohl die Poollösung grundsätzlich kostengünstiger ist, hat die Stadt hohe Aufwendungen für Integrationshilfe je Hilfefall.

Empfehlung
Da die Stadt Köln, trotz Angeboten in Poollösung, hohe Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshilfe hat, sollte sie die Gründe hierfür hinterfragen.

Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

Feststellung
Die Stadt Köln hat höhere Aufwendungen je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre und mehr Hilfefälle für Junge Volljährige als die Mehrheit der anderen kreisfreien Städte.

Bei der **Stadt Köln** werden im Jahr 2017 rund 16 Prozent der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Bereich Junge Volljährige erbracht. Das ist anteilig mehr als bei den meisten anderen kreisfreien Städten. Gleiches gilt auch für den Anteil der Hilfefälle für Junge Volljährige an allen Hilfefällen HzE. Deshalb hat diese Hilfeart in Köln eine besondere Bedeutung.

Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre in Euro 2017

Kennzahl	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahren in Euro	717	391	543	700	774	1.207	21

Einwohnerbezogen hat die Stadt Köln in **2017** höhere Aufwendungen für Junge Volljährige als die Mehrheit der anderen kreisfreien Städte. In **2018** sinken die Aufwendungen je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre auf 692 Euro.

→ **Feststellung**
Die Aufwendung je Hilfefall für Junge Volljährige sind in 2017, sowohl insgesamt als auch differenziert nach ambulanten und stationären Hilfen, niedriger als bei den meisten Vergleichsstädten. In 2018 steigen die Aufwendungen in Köln vergleichsweise an.

Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	29.077	21.510	27.015	30.698	33.243	38.975	20
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	12,60	5,46	9,67	10,48	12,14	16,37	22
ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.911	3.537	8.010	10.472	11.444	14.451	20
stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	38.972	29.091	38.972	43.170	47.099	61.103	21
davon stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Vollzeitpflege in Euro	10.718	9.877	11.825	14.131	18.443	26.980	19
davon stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Heimerziehung in Euro	38.544	29.474	41.755	50.332	54.167	76.179	21

Die Aufwendungen je Hilfefall für § 41 SGB VIII gesamt liegen in **2017** oberhalb des ersten Viertelwertes. Differenziert nach ambulant und stationär positionieren sie sich jeweils am bzw. unterhalb des ersten Viertelwertes. **Im Jahr 2018** sind die Aufwendungen gestiegen. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen im Jahr 2018 jeweils zwischen dem Bereich des Median und dem dritten Viertelwert. Ein deutlicher Anstieg liegt bei den stationären Aufwendungen je Hilfefall nach § 41 SGB VIII vor.

Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	31.880	18.941	26.845	29.465	32.333	37.974	18

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	12,48	5,52	10,31	12,00	13,46	18,42	20
ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.460	3.959	5.840	8.507	10.119	31.938	20
stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	44.458	27.391	39.238	43.853	46.480	60.391	18
davon stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Vollzeitpflege in Euro	14.698	6.997	12.274	13.208	18.436	29.538	18
davon stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Heimerziehung in Euro	45.022	26.237	39.056	46.459	52.270	63.262	18

→ **Feststellung**

Insgesamt steigen die Fallzahlen für Junge Volljährige von 2017 nach 2018 an. Dabei gibt es einen deutlichen Anstieg bei den ambulanten Fallzahlen, während die stationären Hilfefälle etwas rückläufig sind.

Entwicklung der Fallzahlen § 41 SGB VIII

	2017	2018
Hilfefälle § 41 SGB VIII gesamt	835	850
ambulante Hilfefälle § 41 SGB VIII	266	297
davon ambulante Hilfefälle für Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII	172	199
davon ambulante Hilfefälle für UMA	8	43
stationäre Hilfefälle § 41 SGB VIII	569	553
davon stationäre Hilfefälle für Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII	106	113
davon stationäre Hilfefälle für UMA	317	302

Falldichte § 41 SGB VIII in Promille 2017

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
25,12	11,78	19,09	24,20	25,77	39,66	22

Die Stadt Köln hat in **2017** eine Falldichte für § 41 SGB VIII, die zwischen Median und drittem Viertelwert liegt. In **2018** liegt Köln mit einer Falldichte von 25,75 Promille am Median.

Die Betrachtung der Fallzahlen in den Jahren 2017 und 2018 zeigt zunächst eine Steigerung der Gesamtfallzahlen. Dabei fällt auf, dass die ambulanten Hilfefälle stark steigen, die stationären aber etwas rückläufig sind. Es hat eine gewisse Verschiebung stationärer Hilfen zu ambulanten Hilfen gegeben. Dies ist vor allem durch die Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) begründet. Hier sind die stationären Fälle gesunken und die ambulanten stark gestiegen. Außerdem sind sowohl ambulant als auch stationär die Hilfefälle für Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII für Junge Volljährige gestiegen. Die Eingliederungshilfe hat in Köln auch bei den Jungen Volljährigen eine große Bedeutung bei den Fallzahlen. Im Jahr 2017 betreffen 65 Prozent der ambulanten und 19 Prozent der stationären Hilfefälle für Junge Volljährige die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Bei den ambulanten Hilfefällen bildet Köln bei diesem Anteil den Maximalwert.

Die Stadt Köln hat die Standards für die Gewährung von Hilfen für Junge Volljährige in einer Richtlinie geregelt. Die Voraussetzungen der Hilfegewährung sind darin beschrieben.

Die Verselbständigung von Jungen Volljährigen und Jugendlichen ist Bestandteil der Richtlinie nach § 41 SGB VIII. Bereits ab dem 16. Lebensjahr wird auf die Verselbständigung hingewirkt. Es erfolgt in der Regel zunächst eine Betreuung in einer Verselbständigungsgruppe. Ein internes Ziel ist es, dass mindestens 50 Prozent der Jungen Volljährigen an einem Verselbständigungsangebot teilnehmen. Die Verselbständigung findet in Köln gemeinsam mit freien Trägern statt, die dazu Angebote machen. Sie erfolgt in mehreren Stufen, zunächst in Wohngruppen, danach in Trainingsapartments der Träger. In der letzten Stufe leben die Jungen Volljährigen in einer eigenen Wohnung mit ambulanter Begleitung in Form von Betreuungsleistungen in Bezug auf eine eigenverantwortliche und strukturierte Lebensführung.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte prüfen, ob durch eine Weiterentwicklung der Standards, strengere Bewilligungsvoraussetzungen sowie kürzere Laufzeiten eine Senkung der Fallzahlen und Aufwendungen der Hilfen für Junge Volljährige möglich ist.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

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

→ **Feststellung**
Die Fallzahlen der UMA sind rückläufig. Dennoch hat die Stadt Köln einen höheren Anteil an Hilfefällen für UMA an den Hilfefällen HzE als die meisten anderen kreisfreien Städte. Die Unterbringung erfolgt größtenteils stationär. Die Aufwendungen je Hilfefall sind in den Jahren 2017 und 2018 konstant und liegen unter dem Median.

Die **Stadt Köln** leistet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

Hilfen zur Erziehung für UMA nach §§ 27 ff. SGB VIII 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	33.368	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	12,00	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23

Im **Jahr 2017** gab es 795 Hilfefälle für UMA und in 2018 waren es 725 Hilfefälle. Die Fallzahlen sind insgesamt rückläufig. Der Anteil der Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE sinkt in **2018** auf 10,7 Prozent. Die Aufwendungen je Hilfefall für UMA sind im Jahr 2018 im Vergleich zu 2017 relativ konstant und liegen bei 33.405 Euro. Die Stadt Köln positioniert sich in beiden Jahren mit den Aufwendungen je Hilfefall für UMA unter dem Median. Der Anteil der Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE ist höher als in anderen Städten. Hier wirkt sich auch aus, dass die Stadt Köln insgesamt weniger Hilfefälle HzE hat als der überwiegende Teil der Städte. Die wichtigsten Hilfearten betrachten wir, bezogen auf die Aufwendungen je Hilfefall und die Fallzahlen, nachfolgend.

Entwicklung der Aufwendungen je Hilfefall für UMA

Kennzahlen	2017	2018
Aufwendungen für UMA gesamt je Hilfefall in Euro	33.368	33.405
Aufwendungen für Vollzeitpflege § 33 SGB VIII für UMA je Hilfefall in Euro	29.964	22.598
Aufwendungen für Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA je Hilfefall in Euro	51.927	55.982

Entwicklung der Fallzahlen für UMA

Kennzahlen	2017	2018
Hilfefälle für UMA gesamt	795	725
Hilfefälle für Vollzeitpflege § 33 SGB VIII für UMA	31	27
Hilfefälle für Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA	383	327
Stationäre Hilfefälle für UMA nach § 41 SGB VIII	317	302

Im **Jahr 2017** waren 731 Hilfefälle von 795 Hilfefällen für UMA in stationärer Unterbringung. Das ist ein Anteil stationärer Hilfefälle für UMA von 92 Prozent. In **2018** sind noch 91 Prozent stationär untergebracht. Insgesamt sind die Fallzahlen rückläufig. Speziell bei den Fällen in Heimerziehung und bei den Hilfen für Junge Volljährige für UMA sind starke Rückgänge erfolgt. Es werden aktuell nicht benötigte Plätze für UMA in normale Heimplätze umgewandelt. Da in den letzten Jahren viele stationäre Plätze für UMA ausgebaut worden sind, führt dies dazu, dass nach einer Umwandlung in Köln mehr Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII ortsnah erfolgen können.

Die Hilfefälle für UMA werden bei der Stadt Köln in einem Spezialdienst bearbeitet.

Andere Aufgaben der Jugendhilfe

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

Feststellung
Die Stadt Köln bildet bei den Aufwendungen je Hilfefall für Inobhutnahmen im Jahr 2017 den Maximalwert im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten. Außerdem hat sie mehr Fälle als 75 Prozent der Städte. Insgesamt führt dies zu hohen Aufwendungen für Inobhutnahmen.

Die **Stadt Köln** hat im **Jahr 2017** Aufwendungen für Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII von rund 27,4 Mio. Euro und in 2018 von rund 20,5 Mio. Euro.

Inobhutnahmen nach §3 42,42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhut-nahmen §§ 42, 42a SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.401	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21
Falldichte Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII	10,30	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22
Anteil der vorläufigen Inob-hutnahmen für UMA an den Inobhutnahmen §§ 42,42a SGB VIII in Prozent	57,46	13,56	22,55	37,59	58,48	81,72	21

Im **Jahr 2018** wendet die Stadt Köln 15.284 Euro je Hilfefall für Inobhutnahmen auf. In **2017** bildet die Stadt Köln mit den Aufwendungen je Hilfefall für Inobhutnahmen den Maximalwert, in 2018 positioniert sie sich mit dem Wert in Nähe des Maximalwertes. Die Falldichte ist hoch und liegt in 2017 oberhalb des dritten Viertelwertes. Die Stadt Köln hat viele Fälle nach §§ 42, 42a SGB VIII zu bearbeiten. In 2018 liegt die Falldichte der Inobhutnahmen aufgrund rückläufiger Fallzahlen niedriger bei 7,70 Promille, aber immer noch höher als bei der Mehrzahl der Städte. Der Anteil der vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII ist in beiden Jahren hoch und positioniert sich am dritten Viertelwert.

Entwicklung der Fallzahlen der Inobhutnahmen nach §§ 42,42a SGB VIII

	2017	2018
Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII gesamt	1.782	1.341
davon vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII	1.024	686
davon Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII	758	655

In den beiden betrachteten Jahren gehen die Inobhutnahmen erheblich zurück. Bei den vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII um 338 Fälle und bei den Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII um 103 Fälle.

Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII

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

Inobhutnahmen von Kindern/Jugendlichen erfolgen z.B. in Bereitschaftspflegestellen und Jugendschutzstellen. Die Stadt Köln wendet für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII im Jahr 2017 insgesamt 15,8 Mio. Euro auf. Im Jahr 2018 sind es 10,3 Mio. Euro.

Die **Stadt Köln** hat die Verfahrensstandards für die Inobhutnahmen in einer Richtlinie geregelt. Darin sind die Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe beschrieben. Die Stadt Köln hat eine Aufnahmegruppe nur für weibliche Jugendliche und zusätzlich gemischte Gruppen. Das Angebot für die älteren Jugendlichen erscheint ausreichend. Problematisch ist die Unterbringung jüngerer Kinder. Hier sind nicht immer ausreichend Plätze vorhanden. Diese werden entweder in speziellen Wohngruppen mit begrenzter Platzzahl oder in Bereitschaftspflegefamilien untergebracht. Die Anzahl der vorhandenen Bereitschaftspflegeplätze ist häufig nicht ausreichend. Die Stadt versucht durch zusätzlich eingerichtete Plätze in Bereitschaftspflege und neu geschaffene Wohngruppen, dem Bedarf zu begegnen.

Die Stadt Köln hat ein Controlling eingeführt. Die Bezirksjugendämter müssen jede Woche den Belegungsstand mitteilen, damit ein zentraler Überblick über die belegten und freien Plätze vorhanden ist. Auch Fälle, die lange Verweildauern haben, werden gemeldet. Die Verweildauern bei Inobhutnahmen will die Stadt Köln möglichst kurz gestalten. In den Richtlinien ist deshalb auch das Verfahren zur Eingrenzung der Verweildauer bei Inobhutnahmen beschrieben. Allerdings dauern häufig die Familiengerichtsverfahren zum Entzug des Sorgerechtes sehr lange, so dass dies nicht immer gelingt.

Für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII arbeitet die Stadt mit denselben Trägern und Einrichtungen zusammen wie bei den vorläufigen Inobhutnahmen für UMA nach § 42a SGB VIII. Allerdings werden diese in unterschiedlichen Gruppen untergebracht.

Vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII

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

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

Die **Stadt Köln** hat Richtlinien zum qualifizierten Clearing, zur psychosozialen Diagnose in den Erstgesprächen sowie zur Alterseinschätzung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMA) bei vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII.

Die Fälle der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge werden bei der Stadt Köln in einem Spezialdienst bearbeitet. In Köln sind in den vergangenen Jahren viele UMA angekommen, da Köln ein beliebtes Anlaufziel darstellt. Köln hat einen hohen Anteil vorläufiger Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII an den Inobhutnahmen gesamt. Somit hat Köln viele UMA zur Verteilung beim Landesjugendamt angemeldet. Für die vorläufigen Inobhutnahmen hat sie spezielle Aufnahmegruppen in Einrichtungen freier Träger vorgesehen. Dort erfolgt die erste medizinische Untersuchung durch den Träger. Für die Prüfung einer Anmeldung zur Verteilung gibt es klar definierte Verfahrensabläufe.

Die Altersfeststellung erfolgt durch zwei Beschäftigte des Spezialdienstes für UMA. Es wird eine Inaugenscheinnahme vorgenommen und ein standardisierter Bogen ausgefüllt. Bei fehlender Minderjährigkeit erfolgt eine Ablehnung. Sollte das Familiengericht eingeschaltet werden, erfolgt ein medizinisches Altersgutachten.

Bei einer festgestellten Minderjährigkeit werden die UMA, wenn keine Hinderungsgründe bestehen, zur Verteilung angemeldet. Bei den der Stadt Köln zugewiesenen UMA macht der Träger der Aufnahmegruppe auch das erste Clearing des weiteren Bedarfes.

Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Köln hat, bezogen auf die betrachteten Strukturkennzahlen, bessere strukturelle Voraussetzungen als die Mehrzahl der kreisfreien Städte. Das kann sich auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung entlastend auswirken.	E1	
F2	Die Gesamtstrategie der Stadt Köln, mit strategischen und operativen Zielen sowie Zielvereinbarungen mit jedem Bezirksjugendamt, ermöglicht eine Gesamtsteuerung des Bereiches der Hilfen zur Erziehung.	E2	
F3	Das Amt für „Kinder, Jugend und Familie“ ist im gleichen Dezernat wie das Amt für Schulentwicklung, die Familienberatung, der Schulpsychologische Dienst sowie die Kinder- und Jugendpädagogische Einrichtung angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.	E3	
F4	Die Stadt Köln hat den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) dezentral in neun Bezirksjugendämtern organisiert. Der ASD arbeitet sozialräumlich orientiert in enger Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Bezirke. Die gemeinsame Entwicklung von Maßnahmen und Zielen mit den Trägern ist positiv zu bewerten. Zwischen den Bezirksjugendämtern erfolgen regelmäßige Abstimmungen. Einheitliche Verfahrensweisen und Standards werden durch eine zentrale Steuerung vorgegeben.	E4	
F5	Die Stadt Köln verfügt im Jugendamt bisher nicht über ein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Einzelne Bausteine sind jedoch bereits vorhanden.	E5	Die Stadt Köln sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Dazu sollten zunächst die Risiken bei den einzelnen Prozessen ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Die bereits vorhandenen Bestandteile sollten ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.
F6	Die Stadt Köln nutzt im Bereich der Hilfen zur Erziehung prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollmechanismen zur Risikominimierung. In der Jugendamtssoftware sind bisher nur wenige Kontrollen hinterlegt. Es gibt keine für die Vorgesetzten einsehbare Warnlisten für nicht zum vereinbarten Zeitpunkt fortgeschriebene Hilfefälle.	E6	Bei dem weiteren Aufbau des EDV-Verfahrens sollten systemische Prozesskontrollen hinterlegt werden. Automatisierte Warnlisten und elektronische Wiedervorlagen sollten auf zu bearbeitende Hilfefälle hinweisen. Diese Warnlisten sollten auch den Vorgesetzten zugänglich sein.

	Feststellung		Empfehlung
F7	Das Jugendamt der Stadt Köln hat bereits einige Bestandteile eines Finanzcontrollings. Die unterjährige Steuerung erfolgte dabei bislang hauptsächlich auf Basis von Fallzahlen. Hierzu werden monatliche Auswertungen mit Fallzahlenentwicklungen erstellt. Die Aufwendungen werden im Rahmen einer Budgetkontrolle quartalsweise ausgewertet. Zukünftig soll eine Zusammenführung von Aufwendungen und Fallzahlen zu steuerungsrelevanten Kennzahlen erfolgen. Hierzu wurden im Jahr 2019 Kennzahlen entwickelt und in einem Bericht dargestellt.	E7	Das Jugendamt sollte die Kennzahlen des Monitor-Berichtes, wie geplant, regelmäßig fortschreiben. Weitere Kennzahlen könnten gebildet werden. Hierzu können einige Kennzahlen dieses Berichtes als Grundlage dienen. Auf Basis regelmäßiger Auswertungen sollte ein Berichtswesen aufgebaut werden, in dem der Verlauf dieser Kennzahlen dargestellt wird. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen besser zu beurteilen.
F8	Das Jugendamt der Stadt Köln hat ein Fachcontrolling und bewertet die Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall mit den Beteiligten anhand von Kriterien. Es wurden außerdem Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Wirksamkeit sowie zur Kosten- und Laufzeitbegrenzung von Hilfen entwickelt und umgesetzt. Die Vorgaben werden in Zielvereinbarungen mit den Bezirksjugendämtern einheitlich festgeschrieben. Diese Maßnahmen sind positiv zu sehen.	E8	
F9	Im Leistungsbereich ambulanter Hilfen werden maximal sechs Fachleistungsstunden pro Woche bewilligt und die Hilfen laufen maximal neun Monate. Die Träger erbringen Leistungsnachweise über Inhalte und Anzahl der Fachleistungsstunden. Diese Maßnahmen unterstützen eine wirtschaftliche und wirksame Hilfegewährung.	E9	
F10	Die intensive Begleitung der Leistungsempfänger und Träger bei stationären Hilfen in den ersten sechs Monaten im Rahmen der Maßnahme „Optimierung der Wirksamkeit stationärer Hilfen“ bietet eine gute Grundlage für eine Passgenauigkeit sowie Wirksamkeit der Hilfe und fördert die Akzeptanz bei den Leistungsempfängern. Nicht wirksame Hilfen können frühzeitig erkannt und angepasst werden.	E10	
F11	Es erfolgen im Jugendamt keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen. Ein Berichtswesen im Fachcontrolling gibt es nicht.	E11	Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Hierbei sollte ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt werden und auch bezirkliche bzw. trägerbezogenen Auswertungen erfolgen, um die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent zu machen. Die Ergebnisse der Auswertungen sollten in regelmäßigen Fachcontrollingberichten aufbereitet werden. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen der vorgegebenen Verfahrensstandards nachvollzogen werden.
F12	Die Stadt Köln hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung Standards in Form von Richtlinien und Arbeitshilfen entwickelt. Hierin sind Rechtsgrundlagen,	E12	Das Jugendamt sollte die Richtlinien und Arbeitshilfen in einem einheitlich aufgebauten Verfahrenshandbuch zusammenfassen. Dabei können neben textlichen

	Feststellung		Empfehlung
	Abläufe, und Verantwortlichkeiten in Textform schriftlich festgeschrieben. Ein zusammengeführtes, einheitliches Verfahrens- oder Qualitätshandbuch gibt es nicht.		Ausführungen kurze Prozessbeschreibungen mit Ablaufschemata die Übersichtlichkeit verbessern. Bearbeitungsfristen sollten grundsätzlich schriftlich geregelt werden.
F13	Die Stadt Köln hat in ihrer Richtlinie zum Hilfeplanverfahren den Prozess, die Abläufe und Zuständigkeiten beschrieben. Durch die Begrenzung von wöchentlichen Fachleistungsstunden und einer Laufzeitbegrenzung der Hilfen fließt auch ein Wirtschaftlichkeitsaspekt bei der Hilfegewährung mit ein. Es werden aber nicht mehrere Angebote von Leistungserbringern für die Hilfeplanung eingeholt.	E13	
F14	Die Einbindung der WiJu und der Vorgesetzten in den Entscheidungsprozess über eine geeignete Hilfe fördert eine Einhaltung der Standards und eine wirtschaftliche Entscheidung. Mögliche Kostenerstattungsansprüche können frühzeitig geprüft werden. Die enge Zusammenarbeit mit den freien Trägern im Sozialraumteam fördert eine passgenaue Leistungserbringung durch eine vorherige präzise Beschreibung und gemeinsame Ermittlung der erforderlichen Hilfe.	E14	
F15	Die Stadt Köln hat für die WiJu eine eigene Personalbemessung entwickelt und ermittelt die benötigten Personalressourcen. Der Bedarf im ASD wurde vor zehn Jahren bei der Gründung des Gefährdungsmeldungssofortdienstes (GSD) ohne detaillierte Personalbemessung ermittelt. Seitdem wird sie auf dieser Basis anhand der Fallzahlen hochgerechnet. Der daraus errechnete Bedarf bildet die Grundlage für den Stellenplan.	E15	Die Stadt Köln sollte Zielwerte in der Fallbearbeitung festlegen, um die Personaleinsatzplanung zu steuern. Außerdem sollte sie für den ASD den Personalbedarf anhand von Bearbeitungszeiten genau ermitteln.
F16	Mit einem Einarbeitungs- und Traineeprogramm, das nach Vorerfahrungen abgestuft ist, bereitet die Stadt die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD auf die neue Tätigkeit vor. Die gpaNRW bewertet dies positiv.	E16	
F17	Die Stadt Köln wendet mehr Aufwendungen für Personal im Bereich Hilfe zur Erziehung als die anderen kreisfreien Städte auf. Einwohnerbezogen positioniert sie sich am Maximalwert und je Hilfefall bildet Köln den Maximalwert. Dies wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.	E17	
F18	Die Stadt Köln hat eine strukturierte Fallsteuerung. Die Inhalte und Abläufe sind in den Richtlinien beschrieben. Es erfolgt eine fachliche Zugangssteuerung. Es gibt für die Auswahl des geeigneten Leistungsanbieters ein Anbieterverzeichnis. Es werden für die Leistungserbringung der Hilfen aber nicht mehrere Angebote von Leistungserbringern eingeholt.	E18	Die Stadt Köln sollte für eine Hilfe mehrere Angebote von Leistungserbringern einholen. Bei gleicher Leistung sollte grundsätzlich der günstigste Anbieter gewählt werden, um die Wirtschaftlichkeit bei der Leistungsvergabe zu berücksichtigen.

	Feststellung		Empfehlung
F19	Bei Hilfefällen mit unplanmäßigen Beendigungen finden keine Gespräche über die Gründe der Beendigung statt.	E19	Wenn eine Hilfe unplanmäßig durch den Leistungsempfänger beendet wird, sollte mit ihm und dem Träger ein Gespräch über die Beendigungsgründe geführt werden. Die Ergebnisse dieser Gespräche können fallübergreifend ausgewertet werden, um zukünftig Abbrüchen besser vorbeugen zu können. Hierfür sollten Standards entwickelt werden.
F20	Die Stadt Köln hat ein Konzept für die Rückführung aus stationären Hilfen.	E20	
F21	Die Stadt Köln hat bereits viele präventive Angebote und betreibt eine intensive Netzwerkarbeit. Die Angebote werden regelmäßig gemeinsam mit allen Akteuren weiterentwickelt.	E21	
F22	Die Stadt Köln hat in den Jahren 2017 und 2018 einen hohen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Im Jahr 2018 ist dieser nochmals angestiegen. Auf den Fehlbetrag wirken sich die vergleichsweise hohen Personalaufwendungen belastend aus.	E22	
F23	Die Stadt Köln hat im Jahr 2017 Aufwendungen je Hilfefall, die niedriger sind als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Gleiches gilt für die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Die niedrigen Aufwendungen wirken sich bei gleichzeitig niedriger Falldichte positiv auf den Fehlbetrag HzE aus.	E23	
F24	Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die Stadt Köln hat im ambulanten Bereich durch neue Standards die Aufwendungen senken können. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind jedoch vergleichsweise hoch. Für die stationären Hilfen werden aktuell neue Standards zur Optimierung der Wirksamkeit entwickelt. Das bewertet die gpaNRW positiv.	E24	
F25	Die Stadt Köln hat einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte. Dies bewertet die gpaNRW positiv.	E25	
F26	Die Stadt Köln hat einen niedrigen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen. Dadurch kommt es vermehrt zu kostenintensiven Heimunterbringungen. Dies wirkt sich belastend auf die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.	E26	Die Stadt Köln sollte Ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien, wie geplant, verstärken, um im stationären Bereich mehr Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege statt in Heimunterbringung unterbringen zu können.
F27	Die Stadt Köln hat in 2017 und 2018 eine vergleichsweise niedrige Falldichte. Mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte haben eine höhere Falldichte. Die niedrige Falldichte wirkt sich positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE	E27	

	Feststellung		Empfehlung
	aus. Die Maßnahmen zu Laufzeitbegrenzungen bei den ambulanten Hilfen haben eine positive Auswirkung auf die Falldichte.		
F28	Die Stadt Köln hat, bezogen auf den einzelnen Hilfefall, sehr hohe Aufwendungen für Heimerziehung. Je Jugendeinwohner wiederum sind die Aufwendungen niedrig. Hier wirkt sich die niedrige Falldichte für § 34 SGB VIII aus. Durch neue Steuerungsmaßnahmen möchte das Jugendamt die Wirkungen der stationären Hilfen verbessern. Der Prozess „Optimierung der Wirksamkeit stationärer Hilfen“ ist positiv zu sehen.	E28	Die Stadt Köln sollte, wie geplant, durch Steuerungsmaßnahmen die Wirksamkeit von Hilfen im stationären Bereich verbessern und dadurch auch die hohen Aufwendungen je Hilfefall perspektivisch möglichst senken.
F29	Die beendeten Fälle weisen in 2017 lange Laufzeiten auf. 54 Prozent der Fälle liefen länger als 24 Monate. In 2018 sind die Laufzeiten kürzer. So hatten in 2018 rund 56 Prozent der beendeten Hilfefälle eine Laufzeit von unter 12 Monaten.	E29	
F30	Die Stadt Köln hat eine Rückführungsarbeit durch die Familienberatungsstelle. Die Maßnahmen der Rückführung sind in einem Konzept beschrieben. In den betrachteten Jahren wurden aber nur wenige Kinder in die Herkunftsfamilie zurückgeführt. Es wird auch eine intensive Verselbständigungsarbeit für Jugendliche ab dem 16. Lebensjahr betrieben. Die Standards sind in den Richtlinien nach § 41 SGB VIII hinterlegt.	E30	Die Stadt Köln sollte die Laufzeiten der Hilfefälle in Heimerziehung im Zeitverlauf auswerten. Die Rückführungsarbeit sollte intensiviert werden.
F31	Die Stadt Köln hat, bezogen auf die Jugendeinwohner, hohe Aufwendungen und viele Fälle nach § 35a SGB VIII.	E31	
F32	Die Aufwendungen je Hilfefall liegen in 2017 und 2018 insgesamt und bezogen auf stationäre Hilfefälle vergleichsweise niedrig. Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall positionieren sich in 2018 oberhalb des Median, was durch die hohen Aufwendungen für Fälle mit Integrationshelfer je Hilfefall beeinflusst wird.	E32	
F33	Bei der Stadt Köln gibt es keinen Spezialdienst für die Bearbeitung der Fälle für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Die Bearbeitung erfolgt in den einzelnen Bezirken, aber durch besonders geschulte Beschäftigte. Es gibt neue schriftliche Standards zur Bearbeitung der Hilfefälle der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung.	E33	
F34	Die Standards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung mit Stellungnahme der Schule und Hospitationen vor Ort unterstützen positiv die Einschätzung einer Beeinträchtigung der Teilhabe durch eine drohende oder vorhandene seelische Behinderung.	E34	

	Feststellung		Empfehlung
F35	Die Stadt Köln nutzt das Instrument von Poollösungen in Fällen mit Integrationshelfern bereits an vielen Schulen. Sie plant den weiteren Ausbau. Dadurch werden Synergieeffekte genutzt und Ausfälle von Integrationshelfern können besser kompensiert werden. Zusätzlich ist das eine kostengünstigere Leistungserbringung. Bei der Stadt Köln sind die Hilfefälle für Integrationshilfe allerdings trotz Poollösung teuer.	E35	Da die Stadt Köln, trotz Angeboten in Poollösung, hohe Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshilfe hat, sollte sie die Gründe hierfür hinterfragen.
F36	Die Stadt Köln hat höhere Aufwendungen je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre und mehr Hilfefälle für Junge Volljährige als die Mehrheit der anderen kreisfreien Städte.	E36	
F37	Die Aufwendung je Hilfefall für Junge Volljährige sind in 2017, sowohl insgesamt als auch differenziert nach ambulanten und stationären Hilfen, niedriger als bei den meisten Vergleichsstädten. In 2018 steigen die Aufwendungen in Köln vergleichsweise an.	E37	
F38	Insgesamt steigen die Fallzahlen für Junge Volljährige von 2017 nach 2018 an. Dabei gibt es einen deutlichen Anstieg bei den ambulanten Fallzahlen, während die stationären Hilfefälle etwas rückläufig sind.	E38	Die Stadt Köln sollte prüfen, ob durch eine Weiterentwicklung der Standards, strengere Bewilligungsvoraussetzungen sowie kürzere Laufzeiten eine Senkung der Fallzahlen und Aufwendungen der Hilfen für Junge Volljährige möglich ist.
F39	Die Fallzahlen der UMA sind rückläufig. Dennoch hat die Stadt Köln einen höheren Anteil an Hilfefällen für UMA an den Hilfefällen HzE als die meisten anderen kreisfreien Städte. Die Unterbringung erfolgt größtenteils stationär. Die Aufwendungen je Hilfefall sind in den Jahren 2017 und 2018 konstant und liegen unter dem Median.	E39	
F40	Die Stadt Köln bildet bei den Aufwendungen je Hilfefall für Inobhutnahmen im Jahr 2017 den Maximalwert im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten. Außerdem hat sie mehr Fälle als 75 Prozent der Städte. Insgesamt führt dies zu hohen Aufwendungen für Inobhutnahmen.	E40	

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2014	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	1.034.175	1.046.680	1.060.582	1.075.935	1.080.394
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	162.228	164.571	168.485	173.010	174.061
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	30.230	30.818	31.829	33.236	33.012
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	192.458	195.389	200.314	206.246	207.073

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro		
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	151.322.283	164.302.180
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	734	793
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	22.841	24.127
Ambulante Aufwendungen gesamt in Euro	40.570.275	46.526.450
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	10.005	10.795
Stationäre Aufwendungen gesamt in Euro	110.752.008	117.775.730
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	43.094	47.110
Falldichte HzE gesamt		
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	32,12	32,89
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent		
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	61,21	63,29
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent		
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	28,83	28,72

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

	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII		
Aufwendungen Flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	6.682.619	7.938.746
Anzahl der Hilfefälle	827	849
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII		
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	10.236.025	11.225.728
Anzahl der Hilfefälle	953	945
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII		
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	4.747.649	4.724.535
Anzahl der Hilfefälle	138	134
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII		
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	10.854.385	10.982.535
Anzahl der Hilfefälle	741	718
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII		
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	71.370.188	74.832.649
Anzahl der Hilfefälle	1.090	1.081
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII		
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	1.515.451	2.198.904
Anzahl der Hilfefälle	144	114
Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII		
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	20.333.558	23.888.507
Anzahl der Hilfefälle	1.568	1.788
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII		

	2017	2018
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	24.275.972	27.097.576
Anzahl der Hilfefälle	835	850
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21	25,12	25,75
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge		
Aufwendungen für UMA in Euro	26.527.635	24.218.932
Anzahl der Hilfefälle	795	725

Tabelle 5: Andere Aufgaben der Jugendhilfe

	2017	2018
Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII		
Aufwendungen für Inobhutnahme § 42 SGB VIII gesamt in Euro	11.673.702	10.210.742
Anzahl der Inobhutnahmen	758	655
Vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII		
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen UMA gesamt in Euro	15.770.278	10.285.002
Anzahl der vorläufigen Inobhutnahmen	1.024	686

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Zahlungsabwicklung der Stadt Köln im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

Managementübersicht	3
Zahlungsabwicklung i.e.S.	3
Vollstreckung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	4
Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten	5
Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	6
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	6
Erfüllungsgrad Digitalisierung	11
Wirtschaftlichkeit	13
Zahlungsabwicklung i. e. S.	13
Vollstreckung	24
Anlage: Ergänzende Tabellen	34

Managementübersicht

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

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

Zahlungsabwicklung i.e.S.

Die Zahlungsabwicklung i. e. S. der Stadt Köln erledigt ihre Aufgaben sach- und zeitgerecht. Obwohl der personelle Einsatz überdurchschnittlich ist, liegt der Aufwand je Einzahlung knapp unter dem Median. Je Vollzeit-Stelle werden mehr Einzahlungen bearbeitet, als das in der Hälfte der Vergleichskommunen der Fall ist.

Im Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten in einzelnen Bereichen noch Verbesserungen erzielt und die Niederschlagungen in der Zahlungsabwicklung zentralisiert werden. Zielwerte und Qualitätsstandards sind bezogen auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert. Ihre Einhaltung sollte in unterjährigen Berichten dokumentiert werden.

Vollstreckung

Die Vollstreckung der Stadt Köln erledigt ihre Aufgaben im kommunalen Vergleich mit unterdurchschnittlichem personellen Einsatz. Aufgrund einer langwierigen IT-Umstellung hat sie von Anfang 2017 bis zum August 2018 keine neuen Forderungen erhalten. In dieser Zeit wurden Altforderungen aus den Jahren bis einschließlich 2016 und Amtshilfen bearbeitet. Da somit die Anzahl der vorhandenen und der vollstreckten Forderungen nicht einer typischen Jahresleistung entsprachen, hat die gpaNRW sie nicht in den interkommunalen Vergleich gestellt. Die Kennzahlen wären nicht vergleichbar gewesen. Um den Erfolg der eigenen Vollstreckung, aber auch die Leistungswerte darzustellen, wurden die Vollstreckungsforderungen des ersten Halbjahres 2019 verdoppelt und fiktiv den Vergleichszahlen 2018 gegenübergestellt.

Die Vollstreckung in Köln realisiert 2019 überdurchschnittliche Einzahlungen aus Haupt- und Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle. Die neu hinzugekommenen Forderungen je Vollzeit-Stelle übersteigen deutlich die im gleichen Zeitraum Abgewickelten. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass auch 2019 noch Altforderungen bearbeitet wurden, die in der Bearbeitung aufwendiger sind. Die abgewickelten Forderungen je Vollzeit-Stelle und die Erfolgsquote stellen sich im interkommunalen Vergleich daher unterdurchschnittlich dar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Großteil der rückständigen Forderungen aus 2017 und 2018 an die Vollstreckung übergeben wurde.

Die Stadt Köln sollte künftig die Abnahme der Vermögensauskunft mit den eigenen Vollziehungskräften wahrnehmen.

Inhalte, Ziele und Methodik

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung umfasst

- den Abgleich der Finanzmittelkonten und der Bankkonten,
- die ordnungsmäßige Aufgabenerfüllung und effiziente Steuerung und
- die Wirtschaftlichkeit der Personal- und Sachaufwendungen.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand zweier Erfüllungsgrade. Diese beruhen auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellen wir 45 einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Ordnungsmäßigkeit,
- Organisation,
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling sowie
- Digitalisierung.

Der finanzielle und personelle Ressourceneinsatz in der Zahlungsabwicklung und der Vollstreckung soll unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben gewährleisten. Wir nutzen hierzu Kennzahlen, die als Orientierung für eine angemessene Stellenausstattung dienen.

Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten

Feststellung
Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune hat entsprechend § 31 Abs. 4 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) die Finanzmittelkonten am Schluss des Buchungstages oder vor Beginn des folgenden Buchungstages mit den Bankkonten abzugleichen. Zwischen den Finanzmittelkonten und den Bankkonten darf es keinen Unterschiedsbetrag geben. Im Abgleich müssen sowohl alle Bankkonten als auch die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse enthalten sein.

Bei der **Stadt Köln** ist das der Fall.

Die gpaNRW hat die Salden der jeweils letzten Kontoauszüge der Geldinstitute erfasst, bei denen die Stadt Köln Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand haben wir der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt. Im Ergebnis hat die gpaNRW keine Differenz festgestellt.

Die Stadt Köln hat zum Zeitpunkt der Prüfung 2018 98 Geschäftskonten bei zwei Geldinstituten eingerichtet. Im Herbst 2019 sind es noch 79. In den letzten Jahren wurden bereits rund 30 Geschäftskonten aufgelöst, aktuell stehen weitere sieben Konten vor der Auflösung.

Ein Geschäftskonto wird als Sammel- oder Zentralkonto zur internen Verrechnung genutzt. Mit diesem werden alle übrigen Geschäftskonten täglich ausgeglichen (sogen. Cash-Pool). Zahlreiche Konten wurden für bestimmte Zwecke eingerichtet. Die Idee war, anhand der Kontonummer bei falschen oder fehlenden Aktenzeichen die Zahlungseingänge leicht zuzuordnen. Der Vorteil ist jedoch nicht durchgängig eingetreten: Einzahler nutzen teilweise eine ihr bekannte Kontonummer, die nicht zum jeweiligen Zahlungszweck eingerichtet ist.

Jedes Geschäftskonto verursacht einen zusätzlichen Arbeitsaufwand, auch wenn bei allen die Übermittlung des Kontostandes automatisiert erfolgt.

Empfehlung
Die Anzahl der Konten sollte weiter reduziert werden.

Die Stadt Köln will diese Empfehlung in Abstimmung mit den Dienststellen umsetzen.

Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

Die gpaNRW ordnet die Antworten auf die Fragen in den Erfüllungsgraden auf einer Skala von 0 bis 3[1] bzw. bei den Fragen zur Digitalisierung 0 und 1[2] ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für die einzelnen Themenfelder. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad. Diese Kennzahl zeigt, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Stadt Köln einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung und effizienten Steuerung entspricht.

Die Erfüllungsgrade sind als Anlage Tabelle 4 (Zahlungsabwicklung und Vollstreckung) und Tabelle 5 (Digitalisierung) vollständig abgebildet.

Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

→ **Feststellung**
Im Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung erreicht die Stadt Köln ein durchschnittliches Ergebnis. Insoweit zeigen sich noch Möglichkeiten zur Optimierung einzelner Aspekte.

Dieser Erfüllungsgrad setzt sich aus drei Teilerfüllungsgraden zusammen, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Ordnungsmäßigkeit

→ **Feststellung**
Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Köln einen leicht unterdurchschnittlichen Wert, weil die Anforderungen der KomHVO NRW bisher nicht vollständig erfüllt sind.

Eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung kann durch eine Kommune sichergestellt werden, wenn sie gemäß § 32 KomHVO NRW die

- Zuständigkeiten,
- Fristen,
- Abläufe,
- Befugnisse und

[1] nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

[2] nein = 0; ja = 1

- sonstigen Rahmenbedingungen

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die **Stadt Köln** hat mehrere Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen erlassen, die für die Erfüllungsgrade relevant sind. Sie werden durch Richtlinien und Arbeitsanweisungen ergänzt. Die Aktualisierung der GAFin und einiger Dienstanweisungen ist geplant, zum Zeitpunkt der Berichtserstellung im Herbst 2019 aber noch nicht abgeschlossen. Der Entwurf der aktuellen GAFin wurde berücksichtigt. Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen berücksichtigt:

- Geschäftsanweisung für das Finanzwesen der Stadt Köln (GA Fin), Stand Januar 2019
- Dienstanweisung Insolvenzverfahren
- Arbeitsanweisung für die Stadtkasse
- Richtlinie für die Geld- und Kapitalanlagen
- Richtlinie für die Darlehnsaufnahme
- Richtlinie für die Kassenkreditaufnahme und die
- Arbeitsanweisung für die Vollstreckungsabteilung der Stadt Köln

Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt Köln im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit 92 Prozent (Median 95 Prozent). Zu folgenden Punkten besteht für die gpaNRW noch Regelungsbedarf.

Die Bestimmungen zur Archivierung und den Aufbewahrungspflichten sind in der GAFin Anlage C Ziffer 11 und Arbeitsanweisung für die Stadtkasse Teil H. beschrieben. Verantwortlichkeiten und Verfahren sind festgelegt. Es handelt sich um eine jährliche Aufgabe der Abteilung Stadtkasse. Die Freigabe zur Vernichtung von Belegen und Kontrollen sollte schriftlich fixiert werden.

→ **Empfehlung**
Die Freigabe zur Vernichtung von Belegen und Kontrollen sollte schriftlich fixiert werden.

Ein entsprechender Passus ist für den Entwurf der GAFin 2020 vorgesehen.

Bislang hat die Stadt darauf verzichtet, einen Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis eintragen zu lassen. In § 284 Abs. 9 AO wird der Kommune selbst die Ausübung ihres Ermessens übertragen, den Eintrag in das Schuldnerverzeichnis vorzunehmen. Damit verzichtete die Stadt Köln auf einen Teil ihrer rechtlichen Möglichkeiten, um ihre fälligen Forderungen durchsetzen zu können. Die Klarstellung in § 5a Abs. 1 letzter Satz VwVG NRW vom 01. August 2016 sollte die Stadt als Anlass nehmen, diese Möglichkeit auch zu nutzen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis eintragen.

Es ist seitens der Stadt Köln geplant, diese Empfehlung umzusetzen. Ein genauer Zeitpunkt dafür steht nicht fest.

Organisation

→ **Feststellung**
Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Stadt Köln einen leicht unterdurchschnittlichen Wert. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.

Durch eine schriftliche Festlegung der Abläufe, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnisse kann eine Kommune eine effiziente und rechtssichere Aufgabenerfüllung sicherstellen.

Die gpaNRW hat standardisierte Fragen zur Organisation in **Köln** gestellt. Die Stadt erreicht 86 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen insoweit noch Handlungsmöglichkeiten.

Die Reform der Sachaufklärung ist seit dem 01. Januar 2013 in Kraft. Es besteht nach § 5a VwVG NRW ein Optionsrecht. Demnach können sich die Kommunen entscheiden, ob sie die Abnahme der Vermögensauskunft selbst durchführen oder den Gerichtsvollzieher beauftragen. Der Vorteil der Selbstabnahme liegt jedoch darin, dass die Kommune das gesamte Verfahren in der Hand behält und eventuelle Unklarheiten in Fremdberichten vermeidet. Für die Selbstabnahme ist daher keine wesentliche Mehrarbeit zu erwarten.

In der Stadt Köln ist die Reform der Sachaufklärung bisher nur teilweise umgesetzt. Die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen, nutzt die Stadt bisher nicht.

→ **Empfehlung**
Die Vollstreckung der Stadt Köln sollte zügig in die Lage versetzt werden, die Vermögensauskunft selbst abzunehmen. Die persönlichen, räumlichen und technischen Voraussetzungen sollten möglichst zeitnah geschaffen werden.

Schriftliche Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Forderungen hat die Stadt Köln in der Arbeitsanweisung für die Vollstreckungsabteilung aufgestellt.

Hierin sind unter anderem die folgenden Punkte schriftlich fixiert:

- Reihenfolge und Priorität der Vollstreckungsfälle,
- Beschaffen von Informationen,
- welche Maßnahmen des Vollstreckungsdienstes Vorrang haben,
- nach welchen Kriterien und Verfahren Vollstreckungs- Instrumente wie z. B. die Vermögensauskunft und die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis eingesetzt werden.

Die Vollstreckung ist als Universalvollstreckung organisiert, d.h. es gibt keinen separaten Innen- oder Außendienst. Die Mitarbeiter entscheiden anhand ihrer Informationen über den Schuldner, welche Vollstreckungsmaßnahme zuerst angewandt wird.

Alle vierzehn Tage wird ein Mahnlauf durchgeführt. Die Stadt Köln hat den Druck, das Kuvertieren und den Versand an einen internen Dienstleiter vergeben. Aufgrund der Menge der pro Mahnlauf versandten Mahnungen von durchschnittlich 12.000 Stück, geht die Stadt von einem Zeitraum von rund zwei Wochen aus, bis die Schuldner die Mahnung erhalten haben. Nach Ablauf einer Frist von mindestens 42 Tagen ab Fälligkeit, erhält die Vollstreckung die dann noch

offenen Forderungen. Von der Fälligkeit der Forderung bis zur Übergabe an die Vollstreckung dauert es somit mindestens sechs Wochen. Dann erhalten die Schuldner eine allgemeine Vollstreckungsankündigung. Da diese Schreiben automatisiert erstellt werden, ist diese Vollstreckungsmaßnahme allen Übrigen vorgeschaltet. Häufig zahlen die Schuldner nach diesem Schreiben. Falls nicht, werden weitere Vollstreckungsmaßnahmen eingeleitet.

Für die dann nicht beglichenen Forderungen folgt eine Recherche, welche Informationen über den Schuldner bereits vorliegen und welche Vollstreckungsmaßnahmen in der Vergangenheit erfolgreich waren. Das können u.a. Kontenpfändungen, aber auch Besuche beim Schuldner sein. Bei einigen reicht ein Anruf, um sie an die Forderung zu erinnern.

Schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen befinden sich in der GAFin Anlage C Ziffer 2.2.c. Für Stundungen und Niederschlagungen sind es die Fachämter, wobei die Zahlungsabwicklung bucht. Bei Erlassen ist die Zahlungsabwicklung für Nebenforderungen und die Fachämter für Hauptforderungen verantwortlich. Die Vollstreckung bearbeitet die befristeten Niederschlagungen von Steuerforderungen. Formulare für die Niederschlagungen, Stundungen und Erlasse sind in der eingesetzten Software hinterlegt. Die Niederschlagungslisten werden bisher dezentral geführt, das soll in Köln aber geändert werden. Ein Zeitpunkt dafür ist nicht festgelegt. Die jährliche Überwachung der niedergeschlagenen Forderungen erfolgt durch die Fachämter.

Eine zentrale Bearbeitung bei der Stadtkasse / Vollstreckung gewährleistet eine einheitliche Ermessensentscheidung und bietet einen besseren Überblick über die gesamte finanzielle Situation eines Schuldners.

→ **Empfehlung**
Niederschlagungen, Stundungen und Erlasse von städtischen Ansprüchen sollten in der Stadtkasse zentralisiert werden.

Ein Konzept zur Zentralisierung zunächst von Niederschlagungen befindet sich amtsintern bei der Stadt Köln im Aufbau.

Regelungen zur Forderungsbewertung hat die Stadt Köln in einer Arbeitsanweisung festgelegt. Bis vor einigen Jahren erfolgte eine (zulässige) pauschale Bewertung von Forderungen, seitdem werden Forderungen einzeln bewertet. Die Forderungen werden nach einwandfreien, zweifelhaften und uneinbringlichen Forderungen bzw. nach der Realisierungswahrscheinlichkeit eingestuft. Dabei sind Kriterien wie z.B. das Alter und die Häufigkeit der Vollstreckungsversuche definiert. Sie werden mit positiven oder negativen Einflussfaktoren verknüpft. Am Jahresende werden die Forderungen überprüft und ggf. neu eingestuft. Dafür wird eine Wiedervorlage mindestens 15 Monate vor der Verjährung automatisiert generiert.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**
Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Köln ein überdurchschnittliches Ergebnis.

Eine Kommune sollte produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte

sie Kennzahlen zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmen.

Darüber hinaus sollte sie ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufbauen. Damit kann sie u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüfen. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

Die **Stadt Köln** erreicht 83 Prozent (Median 50 Prozent).

Sie hat für die Vollstreckung als strategisches bzw. Wirkungsziel u.a. die Realisierung aller angeordneten städtischen Forderungen sowie die Vollstreckung der Forderungen nach dem VwVG NW formuliert. Auch sollen die Einnahmen der Stadt durch die Vollstreckungs- und Insolvenzmaßnahmen gesichert sein.

Für die Vollstreckung werden u.a. folgende Fallzahlen gebildet:

- Höhe der durch eigene Vollstreckungsorgane beigetriebene Forderungen für die Stadt in Euro
- Höhe der durch Insolvenzmaßnahmen eingezogene Forderungen für die Stadt in Euro
- Höhe des eingenommenen Vollstreckungskostenersatzes in Euro
- Höhe der durch fremde Vollstreckungsorgane beigetriebene Forderungen für die Stadt im Wege der Amtshilfe in Euro
- Höhe der durch eigene Vollstreckungsorgane beigetriebene Forderungen für andere Städte und andere öffentliche Einrichtungen im Wege der Amtshilfe in Euro

Bei der Zahlungsabwicklung i.e.S. soll der Anteil der unverzüglich abgeschlossenen Buchungstage 95 Prozent betragen. Auch sollen die Kassengeschäfte unverzüglich abgewickelt werden. Fallzahlen werden u.a. mit den Mahnstatistiken, den Guthaben- und Klärungslisten und den Lastschriftquoten erhoben. Das geschieht teilweise täglich oder monatlich, je nach Bedarf oder Anlass.

Für die Vollstreckung wird ein Kostendeckungsgrad berechnet. Er bildet das Verhältnis des Personalaufwands zu den realisierten Haupt- und Nebenforderungen. Die Fallzahlen werden regelmäßig aktualisiert. Eine zugehörige Kennzahl ist das Verhältnis der realisierten und endbearbeiteten Vollstreckungsaufträge zu den eingegangenen Aufträgen in Prozent.

Insgesamt dienen der Stadt diese Ziele und die Kennzahlen als Steuerungsgrundlage für die Zahlungsabwicklung i.e.S. und die Vollstreckung. Ziel der Stadt ist, die Qualität der Arbeit stetig zu verbessern.

Ein unterjähriges Berichtswesen ist bisher nicht eingerichtet. Es ist für das Jahr 2020 geplant, sobald die dafür eingerichtete Stelle besetzt ist.

→ **Empfehlung**
Fall- und Kennzahlen sollten in einem unterjährigen Berichtswesen dokumentiert werden.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ **Feststellung**
Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Stadt Köln einen unterdurchschnittlichen Wert. Bei der Einführung der digitalen Unterstützung bestehen deutliche Entwicklungsmöglichkeiten.

Eingehende Rechnungen sollten an zentraler Stelle angenommen, eingescannt und elektronisch weitergeleitet werden. Diese sollten dann (e-Rechnungen und Rechnungen im pdf-Format) angenommen und medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Eine Rechnung ist elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird und das Format die automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung ermöglicht (§ 2 E-Rechnungsverordnung).

Auf einen Ausdruck in Papierform sollte verzichtet und die elektronische Archivierung angestrebt werden. Beteiligte Organisationseinheiten und die Rechnungsprüfung sollten Zugriff auf das elektronische Archiv haben. Die Vollstreckung sollte mit einer digitalen Vollstreckungsakte arbeiten und Amtshilfeersuchen elektronisch übermitteln.

Die **Stadt Köln** nimmt bisher elektronische Rechnungen nicht an zentraler Stelle an. Die Einrichtung einer zentralen Stelle für diesen Rechnungseingang ist wichtig, um einen gleichartigen Umgang mit den elektronischen Rechnungen zu gewährleisten.

→ **Empfehlung**
Für den elektronischen Workflow sollte eine zentrale Rechnungsstelle geschaffen werden.

Daneben kann daraus auch eine Unterstützung für die Liquiditätsplanung (vor allem die kurzfristige) erwachsen. Die Eingabe ins elektronische Rechnungseingangsbuch würde automatisch einen Eintrag im Liquiditätsmanagement erzeugen. Die unverzügliche Zuordnung zu den einzelnen Organisationseinheiten ist eine deutliche Beschleunigung gegenüber dem papierhaften Verfahren der Post- bzw. Rechnungsverteilung.

Die Digitalisierung durch Einscannen der Rechnungen oder elektronische Weiterleitung erfolgt in Köln nicht. Rechnungen im Email-Anhang nimmt die Stadt auch nicht entgegen. Insofern besteht hier kein Medienbruch durch den Wechsel auf Papier. Elektronische Rechnungen (sog. eRechnungen) nimmt Köln ebenfalls nicht an.

Die Vollstreckung der Stadt Köln arbeitet mit Papierakten, nutzt aber eine Vollstreckungssoftware.

Eine elektronische Vollstreckungsakte kann zurzeit nicht eingeführt werden, da hierfür noch weitere Vorarbeiten erforderlich sind. Abgeschlossene Vollstreckungsakten werden bereits eingescannt und archiviert. Auch wird der Außendienst mit Tablet PCs ausgerüstet. Das Projekt befindet sich derzeit in der Pilotierungsphase. Die Mitarbeiter arbeiten somit immer mit den aktuellen Daten.

Amtshilfeersuchen an andere Vollstreckungsgläubiger können technisch bisher ebenso wenig elektronisch übermittelt werden wie Amtshilfeersuchen anderer Vollstreckungsgläubiger an die Stadt Köln. Eine Ausnahme bilden die Vollstreckungsersuchen des ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice-GmbH sowie der IHK. Diese können über Schnittstelle eingelesen werden.

Danach müssen sie aber auch wieder manuell überprüft und bearbeitet werden. Änderungsmitteilungen des Beitragsservice an die Stadt Köln oder von der Stadt Köln an den Beitragsservice können wiederum nur postalisch oder per Mail erfolgen.

Hierzu ist mittlerweile der Standard XAmtshilfe entwickelt worden. Dieser soll die bisherige Schnittstelle zwischen Beitragsservice und den Kommunen ersetzen. Der Einsatz durch den Beitragsservice ist für 2020 vorgesehen.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Köln zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

Wirtschaftlichkeit

Bei der **Stadt Köln** konnten für 2017 und 2018 keine vergleichbaren Kennzahlen für die Vollstreckung gebildet werden. Grund dafür war die Einführung eines neuen Kassen- und Einnahmeverfahrens. Mit Einführung des NKF 2008 wurde das Doppiksystem ohne dieses Kassenverfahren eingeführt. Die Stadtkasse arbeitete mit dem vorhandenen Kassensystem weiter. 2014 wurde ein Projekt zur Einführung eines neuen Kassensystems gestartet. Die Umstellung sollte zum 01. Januar 2017 erfolgen. Schwierigkeiten bereitete besonders die Migration der Altdaten in die neue Software. Da z.B. Straßenbezeichnungen nicht durchgängig dem amtlichen Straßenverzeichnis entsprachen, mussten die Altdaten manuell bereinigt werden. Insgesamt war die Einführung des neuen Systems mit technischen Problemen behaftet, die unter anderem die Buchung der aktuellen Sollstellungen und auch die routinemäßigen Kassentätigkeiten beeinträchtigten. Die Arbeit der Zahlungsabwicklung i.e.S. wurde dadurch ebenfalls im Vergleichszeitraum stark beeinträchtigt, woraus zum Teil auch Bearbeitungsrückstände in der Forderungsverwaltung resultierten.

Der erste Abgabetermin der nicht beglichenen Mahnungen an die Vollstreckung erfolgte im August 2018. Somit liegen für die Vollstreckung weder für 2017 noch für 2018 Fallzahlen vor, die mit denen der übrigen kreisfreien Städte verglichen werden können.

Die grundlegenden technischen Probleme konnten zwischenzeitlich im Wesentlichen behoben werden. Die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung arbeiten mit Priorität am Abbau der angesammelten Rückstände sowie an der Optimierung der Prozessabläufe. Für 2020 wird ein regulärer Kassenbetrieb mit einer regelmäßigen Abgabe offener Forderungen an die Vollstreckung anvisiert.

Zahlungsabwicklung i. e. S.

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln hat unterdurchschnittliche Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Dabei hat sie einen durchschnittlichen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Für alle Geschäftskonten sind elektronische Kontoauszüge bereit zu halten. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Mahnläufe haben zügig nach Fälligkeit zu erfolgen. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.

Aufwendungen

→ **Feststellung**
Köln hat im Verhältnis zur Anzahl der Einwohner mehr Personal in der Zahlungsabwicklung als die Vergleichskommunen.

Die Zahlungsabwicklung der **Stadt Köln** setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 86,23 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 13,17 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 verringerte sich die Sachbearbeitung auf 80,18 und der Overhead auf 12,60 Vollzeit-Stellen.

Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,86	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,74	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	13,57	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

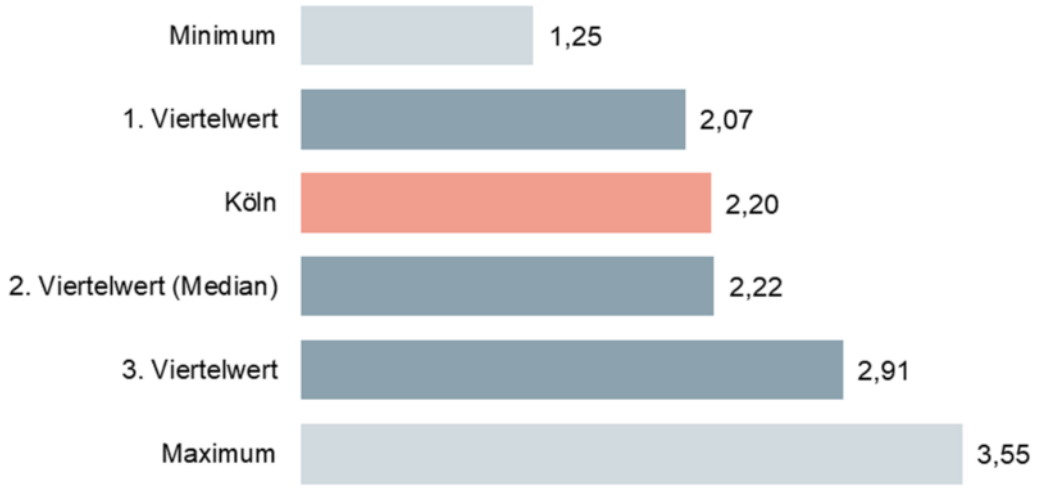
Bei der Sachbearbeitung liegt die Stadt Köln über dem Median. Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 6.652.172 Euro in 2017 und 6.429.123 Euro in 2018.

Beeinflusst werden die Aufwendungen je Fall (Einzahlung) durch die:

- Anzahl der Fälle und den Zeitaufwand für die Bearbeitung,
- Zahl der Vollzeit-Stellen,
- Anteil Overhead,
- Besoldungs- und Vergütungsstruktur.

Die Stadt Köln liegt mit ihrem Ergebnis leicht unterhalb des Median.

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



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

2017 positionierte sich die Stadt Köln im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,37	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Einzahlungen

→ **Feststellung**
Köln weist leicht überdurchschnittliche Leistungswerte bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten auf.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die eine Kommune zu verwalten hat. Daher sind auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen ö.-r. Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel zu berücksichtigen. Wichtig ist, nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehrere Forderungen umfassen kann. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

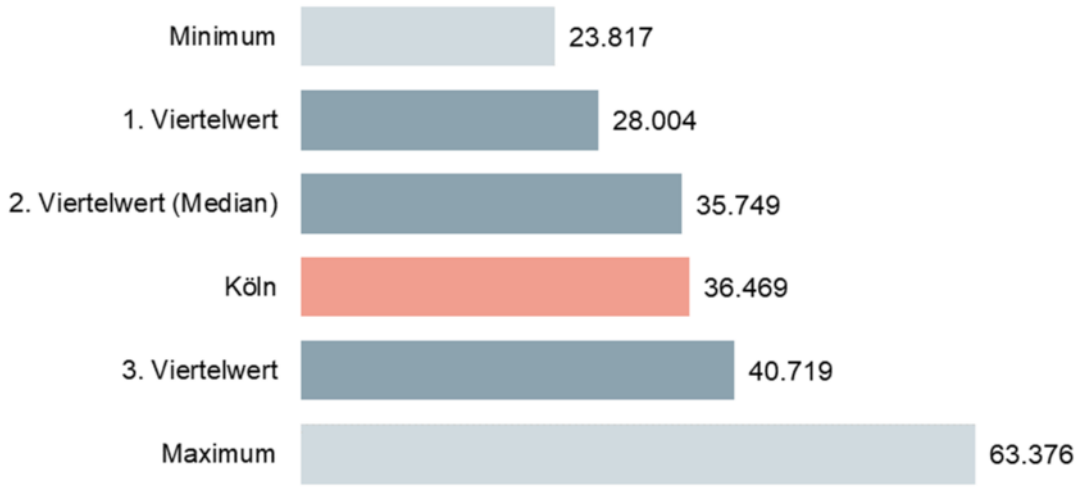
Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulgeschäftskonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden wie z. B. im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber. In Köln wären regulär für den Zeitraum 2017 und 2018 noch ca. 100.000 Kostenbescheide fällig gewesen. Aufgrund der fehlerhaften Schnittstelle zwischen Fachverfahren und dem Kassenprogramm wurde die Bescheid-Fertigung ab Mitte 2017 vorerst gestoppt. Die Fachdienststelle beginnt in Kürze mit der Rückstandsabarbeitung. Unter normalen Umständen wären ca. 50.000 Einzahlungen in 2017 und 50.000 Zahlungen in 2018 eingegangen.

Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Köln

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	2.807.422	2.925.503
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	1.285.216	1.322.463
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	entfällt	entfällt
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	1.357.921	1.342.093

*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate

Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018



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

2017 positionierte sich die Stadt Köln im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
32.539	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Die **Stadt Köln** konnte ihren Leistungswert von 2017 nach 2018 deutlich steigern und liegt im Vergleichsjahr 2018 exakt auf Höhe des Median.

Der Zeitaufwand für die Bearbeitung der Einzahlungen wird erheblich davon beeinflusst, wie groß der Anteil der automatisch zugeordneten Buchungen ist. Übrig bleiben ungeklärte Einzahlungen, die manuell zugeordnet werden müssen. In Köln konnte der Anteil der automatisiert zugeordneten Einzahlungen nicht ausgewertet werden.

→ **Empfehlung**
Der Anteil der automatisch zugeordneten Einzahlungen sollte künftig ermittelt werden.

Sobald die Kennzahl vorliegt, kann sie mit den folgenden Vergleichswerten verglichen werden.

Anteil der automatisiert zugeordneten Daten an den Zahlungseingängen

Jahr	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
2017	k.A.	79,91	85,70	89,50	91,86	98,00	18
2018	k.A.	79,76	87,00	89,92	91,86	98,00	17

Ein überdurchschnittlicher Wert weist darauf hin, dass die Soll-Stellungen der Fachämter rechtzeitig erfolgen. Die Abteilung Stadtkasse hat bestätigt.

In diesem Zusammenhang ist auch der Anteil der SEPA-Lastschriften an den regelmäßig erhobenen Forderungen wichtig. Das sind u.a. Grundbesitzabgaben, Steuern und Beiträge. Werden sie mit SEPA eingezogen, ist der Anteil der Einzahlungen geringer, die nicht automatisiert eingelesen werden können.

SEPA-Lastschriftmandate

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln weist bei einigen Forderungsarten nur vergleichsweise niedrige Anteile an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Es bestehen bei den Steuern und Beiträgen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil an Mandaten zu erhöhen.

Bei regelmäßig wiederkehrenden Forderungen besteht die Möglichkeit, der Kommune eine Einzugsermächtigung zu erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen.

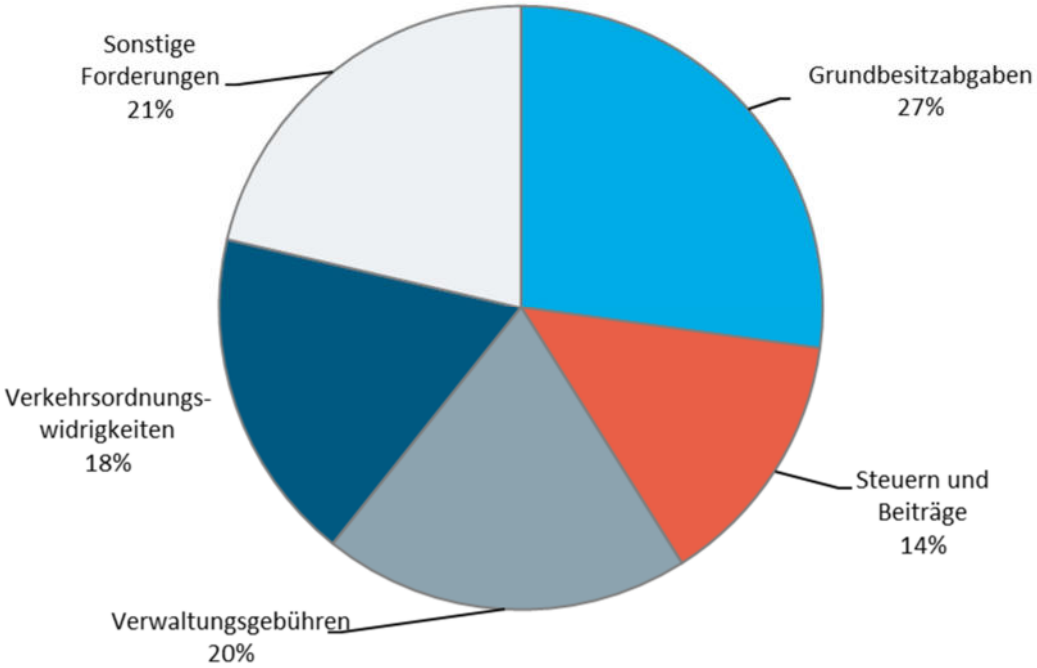
Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift an den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

In Köln werden Kindergarten- und Mittagessenentgelte unter einem Vertragsgegenstand unter verschiedenen Teilvorgängen abgebildet. Eine Auswertung nach verschiedenen Teilvorgängen war in der zur Verfügung stehenden Standardauswertung nicht möglich.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte die Fallzahlen vollständig ermitteln. Die folgenden interkommunalen Vergleiche können dann vervollständigt werden.

Die übrigen 1.213.138 Forderungen der Stadt Köln wurden nach Arten und jeweiliger Relevanz erfasst.

Forderungen der Stadt Köln verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2018



Lediglich aus den Bereichen Grundbesitzabgaben, Steuern und Beiträge sowie in Einzelfällen aus den sonstigen Forderungen ergeben sich im Regelfall wiederkehrende Forderungen. In der **Stadt Köln** sind in 2018 insgesamt 374.501 SEPA-Lastschriftmandate erteilt. Anschließend haben wir den Anteil der jeweiligen SEPA-Lastschriftmandate in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
sonstige	10,03	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20
Musikschule	65,66	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
VHS	94,98	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13
Offene Ganztagsschule	14,74	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
Mittagsverpflegung Kita	k.A.	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Kindergartenbeiträge	12,99	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Vergnügungssteuer	4,92	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Hundesteuer	44,76	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Gewerbesteuer	39,41	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Grundbesitzabgaben	84,16	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19

Die SEPA-Quoten bei der Vergnügungssteuer, den Kindergartenbeiträgen und den Beiträgen Offene Ganztagsschule bilden im interkommunalen Vergleich den Minimalwert. Grund für das schlechte Ergebnis bei den Kindergartenbeiträgen und den OGS-Beiträgen war die Einführung einer neuen Software in 2015 im Fachamt. Das Programm arbeitete in bestimmten Fallkonstellationen buchhalterisch fehlerhaft, so dass die Kitabeiträge nicht korrekt in das Kassenvorverfahren zur weiteren Zahlungsüberwachung übergeben wurden. Aufgrund fehlerhafter Abbuchungen und Mahnungen kündigten viele Zahlungspflichtige ihre Lastschrifteinzugsermächtigungen bzw. waren nicht bereit, eine solche zu erteilen. Alle Forderungen wurden sukzessive korrigiert und dementsprechend bei den Eltern zu einem deutlich späteren Zeitpunkt nachgefordert. Insofern erklärt sich die niedrige SEPA-Quote. Vor dem Programmfehler lag die Quote bei ca. 40 Prozent.

Die Stadt Köln versendet bei Mahnungen SEPA-Formulare mit. Auch auf der Homepage der Stadt kann man diese erhalten. In allen Bereichen sollten die jeweiligen Fachämter auf die Verwendung des Lastschriftverfahrens hinwirken.

→ **Empfehlung**
Die Stadtkasse sollte in Zusammenarbeit mit den Fachämtern ihre Bemühungen intensivieren, um die Zahlungspflichtigen von den Vorteilen eines SEPA-Lastschriftmandats zu überzeugen.

Lastschriften

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln weist 2018 im Vergleich einen durchschnittlichen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.

Die SEPA-Lastschriftmandate einer Kommune werden je nach Forderungsart mehrmals jährlich genutzt, um per Lastschrift die jeweiligen wiederkehrenden Forderungen einzuziehen. Daher ist die Anzahl der SEPA-Lastschriftmandate gegenüber der Anzahl der Lastschriften erheblich

niedriger. Die Lastschrift- oder Abbuchungsläufe erfolgen je nach Bedarf für die Hauptfälligkeiten 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November eines Jahres (Hebe- bzw. Steuertermine) sowie für die monatlichen Abbuchungen für Kindergartenbeiträge, Mittagsverpflegung und Offene Ganztagsschule. Für die Volkshochschule und die Musikschule gibt es semesterabhängige Abbuchungsläufe. Das jeweilige Paket wird automatisiert zusammengestellt und dem entsprechenden Geldinstitut zugesendet. Dort wird es verarbeitet und im Regelfall wird dem Geschäftskonto lediglich eine Einzahlung über den Gesamtbetrag des Abbuchungslaufs gutgeschrieben. Neben der automatisierten Zuordnung von Einzahlungen zu vorliegenden Anordnungen führt ein hoher Lastschriftanteil zu einer Entlastung der Zahlungsabwicklung.

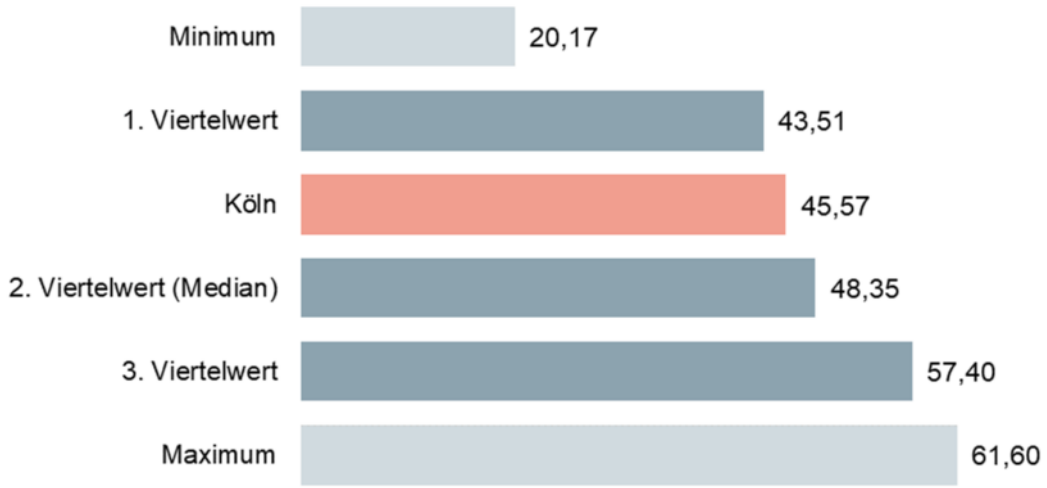
Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, wurde die Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten der **Stadt Köln** für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten haben wir wie folgt ermittelt:

Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	2.925.503
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	1.322.463
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	1.342.093
Gesamt	2.945.133
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	45,57

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



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

2017 positionierte sich die Stadt Köln im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
48,37	18,98	43,30	49,97	56,72	60,55	17

Rücklastschriften

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und angeschrieben werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Lastschriftmandat anzufordern. Das ist dann neu anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv.

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2018

Köln	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,79	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Im Vorjahr **2017** bildete die **Stadt Köln** mit 0,92 Prozent einen noch höheren Wert ab.

Einen Grund für die überdurchschnittliche Quote konnte die Stadt Köln nicht angeben. Erklärungen können erloschene Konten, mangelnde Deckung oder Widersprüche sein. Die Stadt Köln sollte die Gründe dafür auswerten.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte versuchen, die Rücklastschriften zu analysieren, um gezielt die Quote zu reduzieren.

Ungeklärte Einzahlungen

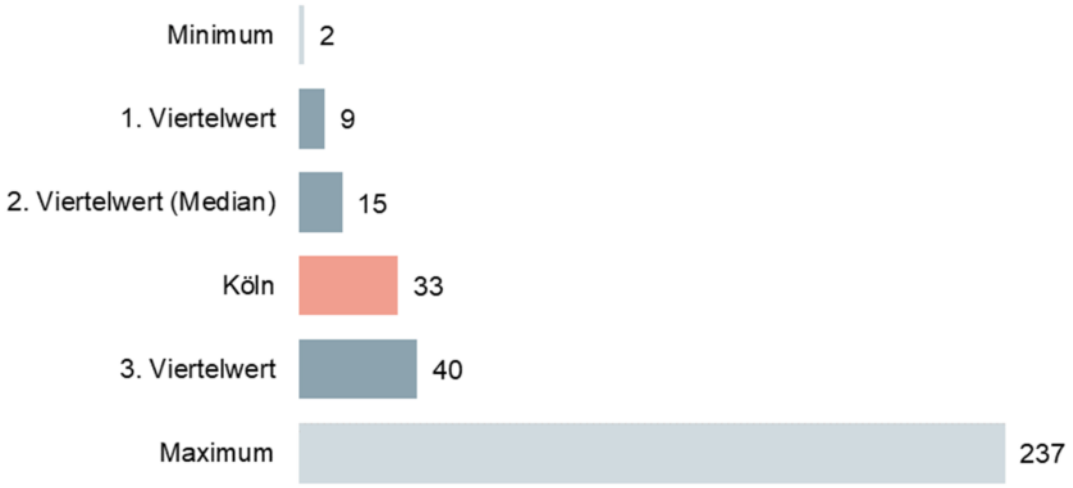
→ **Feststellung**
Bei der Stadt Köln gibt es zum Stichtag zahlreiche ungeklärte Einzahlungen.

Nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW sind die der Kommune zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Daraus folgt, dass die Forderungen unverzüglich zu erfassen sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt.

Voraussetzung hierfür ist vor allem, dass Sollstellungen durch die Fachdienste unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Zahlungseingänge.

Zum Stichtag 09. Mai 2019 lagen in der **Stadt Köln** 9.778 ungeklärte Zahlungsein- und keine ungeklärten Zahlungsausgänge vor. Im interkommunalen Vergleich ein hohes Ergebnis.

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen zum Stichtag 09. Mai 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

Zum Stichtag 09. November 2018 positionierte sich die Stadt Köln im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
40	3	10	16	33	229	23

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Zahlungsabwicklung teilen den Fachämtern und -diensten den Zahlungseingang mit, soweit die Zuständigkeit erkennbar ist. Die Stadt plant die Einführung von QR-Codes bei einmaligen Zahlungen. Übertragungsfehler werden damit minimiert und somit die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen verbessert werden. Ziel der Zahlungsabwicklung ist, die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen weiter zu verringern.

Mahnläufe

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln versendet mehr Mahnungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Erfolgsquote ist überdurchschnittlich.

Eine Kommune sollte zügig innerhalb von sieben bis 14 Tagen nach Fälligkeit einen automatisierten Mahnlauf generieren. Das Mahnintervall sollte mindestens monatlich sein. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.

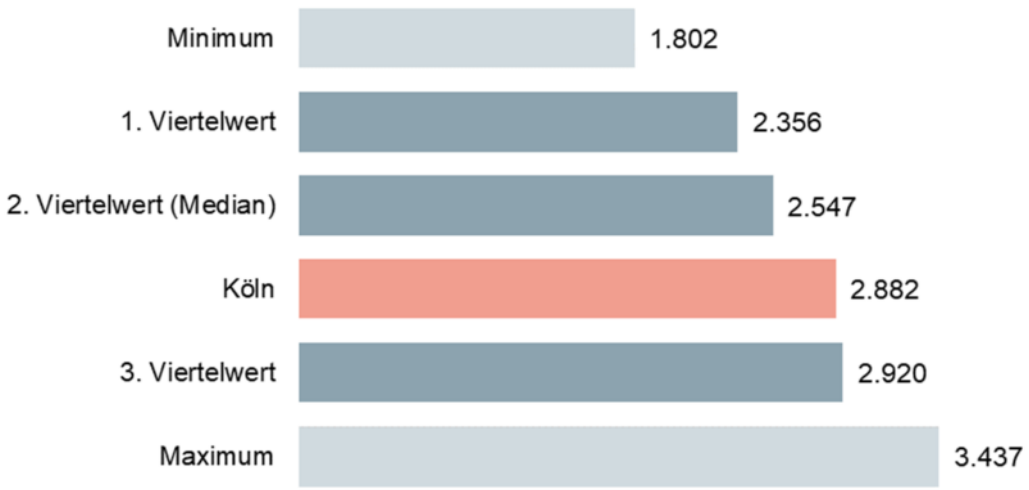
In **Köln** wird nach der Fälligkeit einer Forderung zweimal monatlich gemahnt. Gemahnt werden Forderungen, die bis zu 14 Tage zuvor fällig gewesen sind. Mit der Mahnung wird der Schuldner aufgefordert, die Zahlung innerhalb von sieben Tagen vorzunehmen. Die Stadt Köln hat den Druck, das Kuvertieren und den Versandt an einen internen Dienstleiter vergeben. Aufgrund der Menge der pro Mahnlauf versandten Mahnungen von bis zu 40.000 geht die Stadt von einem Zeitraum von rund zwei Wochen aus, bis die Schuldner die Mahnung erhalten haben. Nach Ablauf einer Frist von mindestens 42 Tagen ab Fälligkeit erhält die Vollstreckung die dann noch offenen Forderungen. Von der Fälligkeit der Forderung bis zur Übergabe an die Vollstreckung dauert es somit mindestens sechs Wochen. Dann erhalten die Schuldner eine allgemeine Vollstreckungsankündigung.

→ **Empfehlung**
Der zeitliche Ablauf sollte deutlich gestrafft werden. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.

Die Forderungen werden mit einer elektronischen Schnittstelle von der Zahlungsabwicklung an die Vollstreckung übergeben. Eine Ausnahme bilden teilweise die Amtshilfen, da noch nicht alle Kommunen die entsprechende Software nutzen. Sie müssen manuell in das Vollstreckungsprogramm eingegeben werden. Bei den Amtshilfen der IHK, der GEZ und einigen Kommunen werden die Forderungen per Schnittstelle übernommen.

In 2017 hat die Stadt Köln 36.135 Mahnungen erstellt, in 2018 waren es 311.412 Mahnungen. Die Mahnläufe umfassten nicht alle Forderungsarten. Für die Ordnungswidrigkeiten Verkehr stehen nach Angabe der Verwaltung für den Zeitraum ab Mitte 2017 bis Ende 2018 15.250 Mahnungen aus. Die üblicherweise jährlich versendeten Mahnungen dürften daher noch über denen des Jahres 2018 liegen.

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Da in 2017 kaum Mahnungen verschickt wurden, wurde auf die Ermittlung einer Kennzahl verzichtet.

Für die weitere Bearbeitung ist wichtig, wie hoch die Erfolgsquote, d. h. der Anteil der aufgrund der Mahnung erfolgten Einzahlungen ist. Die Kennzahl gibt Aufschluss darüber, wo die zeitliche Abfolge von Fälligkeit, Mahnung und Vollstreckung Besonderheiten aufweist.

In Köln beträgt die Erfolgsquote 2018 46,10 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ist das ein überdurchschnittliches Ergebnis (Median = 42,51 Prozent).

Vollstreckung

→ **Feststellung**
Für die Vollstreckung der Stadt Köln wurden für 2018 die Kennzahlen nicht interkommunal verglichen. Bearbeitet wurden überwiegend nur Altforderungen und Amtshilfen. Ein Vergleich für 2018 hätte zu falschen Schlüssen geführt.

Eine wirtschaftliche Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen setzt voraus, dass schriftliche Regelungen zum Bearbeitungsablauf bestehen. Es sollten alle Möglichkeiten im Vollstreckungs-Innendienst ausgeschöpft werden, bevor der Vollstreckungs-Außendienst eingesetzt wird. Auf Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollte nicht verzichtet werden. Die von einer Kommune versendeten Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die Vollstreckung für Dritte sollte wirtschaftlich wahrgenommen werden.

Die Anzahl der Forderungen war in 2018 mit denen eines „normalen“ Jahres nicht vergleichbar. Um der **Stadt Köln** eine Einordnung bei den Kennzahlen zu bieten, die auf Fallzahlen der Forderungen eines üblichen Jahres beruhen, wurden die des ersten Halbjahres 2019 mit dem Faktor zwei versehen. Anschließend wurden die so ermittelten Kennzahlen mit denen der übrigen kreisfreien Städte von 2018 verglichen. Die Kennzahlen der Stadt Köln wurden nur dann in die Datenbank der gpaNRW übernommen, wenn sie auf der Datenbasis des Jahres 2018 beruhen. Alle übrigen sind im Folgenden gekennzeichnet und nicht in unserer Datenbank.

Die Vollstreckung sollte die folgenden Kennzahlen fortschreiben.

→ **Empfehlung**
Die Kennzahlen der Vollstreckung sollten künftig gebildet und in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.

Aufwendungen

→ **Feststellung**
Einwohnerbezogen hat die Stadt Köln 2018 weniger Personal eingesetzt, als rund 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Vollstreckung der Stadt Köln setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 73,21 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 10,87 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 verringerte sich die Sachbearbeitung auf 68,82 Vollzeit-Stellen und der Overhead erhöhte sich auf 11,53 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Vollstreckung 2018

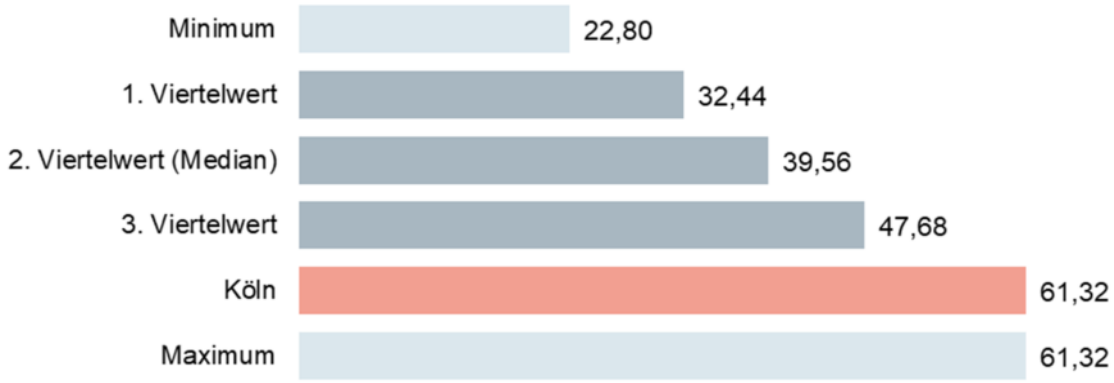
Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,74	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,64	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	14,35	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

Bei zwei Kennzahlen liegt die Stadt Köln unter dem Median, der Overheadanteil demgegenüber im oberen Bereich. Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 6.221.384 Euro in 2017 und 6.021.305 Euro in 2018. Von den Stellen sind ca. 1,5 Vollzeit-Stellen nur für die Auslandsvollstreckung inkl. Verkehrsordnungswidrigkeiten zuständig. Für die Sachbearbeitung im Zusammenhang mit der Leverkusener Brück wurde 2016 eine Stelle zusätzlich eingerichtet.

In Köln wurden der Vollstreckungsabteilung in 2019 acht Soll-Stellen im Vergleich zu 2018 zugesetzt. Diese Stellen konnten aber bis zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht besetzt werden.

In die Berechnung der folgenden Kennzahl sind neben dem Personalaufwand für die eigene Sachbearbeitung auch die Aufwendungen für die Vergütung der Vollstreckungskräfte nach VollstrVergV und Aufwendungen für die Vergabe von Leistungen der Vollstreckung einbezogen. Sie wurden mit den abgewickelten Vollstreckungsforderungen gegengerechnet.

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2019



Die Daten der Stadt Köln basieren auf einer Schätzung. Sie wurden nicht in die Datenbank der gpaNRW übernommen.

In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Daten der Stadt Köln basieren auf einer Schätzung. Sie wurden nicht in die Datenbank der gpaNRW übernommen.

In 2019 verzeichnet die Abteilung Vollstreckung einen im Vergleich maximalen Aufwand je abgewickelter Forderung.

Vollstreckungsforderungen

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln versendet an einen Teil der Schuldner konkrete Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden hierfür erhoben.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung einer Kommune nimmt die Bearbeitung der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Die gpaNRW hat die Vollstreckungsforderungen wie folgt definiert:

Als Vollstreckungsforderung zählen wir jede von der Mahnung (Zahlungsabwicklung) in die Vollstreckung übergegangene Forderung. Jede zur Fälligkeit und nach Mahnung nicht durch Zahlung beglichene Forderung wird als einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung gezählt. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als

eine Vollstreckungsforderung gezählt. Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig.

Regelmäßig können für Vollstreckungsankündigungen keine Pfändungsgebühren erhoben werden, wenn eine Kommune damit den Schuldnern gegenüber deutlich machen will, dass die Forderung nunmehr in die Zuständigkeit der Vollstreckungsabteilung übergegangen ist. Sofern die Vollstreckungsankündigung allerdings von einer konkreten Vollziehungskraft (§ 11 Abs. 2 Ziff. 1 VO VwVG NRW) mit konkreten Maßnahmenankündigungen versehen wird, sind nach § 10 Abs. 2 VO VwVG NRW Gebühren zu erheben. Das setzt voraus, dass diese Vollstreckungsankündigungen selektiert und nur dort versendet werden, wo sie Erfolg versprechen.

Grundsätzlich ist die volle Pfändungsgebühr zu erheben. Allerdings hat der Gesetzgeber in § 11 Abs. 4 Ziff. 2 Alt. 1 VO VwVG NRW geregelt, dass die halbe Pfändungsgebühr zu entrichten ist, wenn an den Vollziehungsbeamten gezahlt wird, bevor er sich an Ort und Stelle begeben hat. Die Erhebung der vollen Pfändungsgebühr würde zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei den Kommunen führen, da Einzelfallprüfungen und eventuell Erstattungen erfolgen müssten. Dies bewertet die gpaNRW als nicht wirtschaftlich. Das zuständige Ministerium wurde von der gpaNRW hierüber informiert.

Es sollte daher in den Fällen der konkreten Vollstreckungsankündigung zunächst die halbe Pfändungsgebühr angesetzt werden. Sofern diese Maßnahme erfolglos bleiben sollte, wird im weiteren Verfahren die volle Pfändungsgebühr angesetzt.

Die **Stadt Köln** erstellt konkrete Vollstreckungsankündigungen an Schuldner, in denen ein Termin angekündigt wird. Die Schuldner werden darauf hingewiesen, welche Maßnahmen die Stadt Köln nunmehr in der Vollstreckung ergreifen wird. Die Ankündigungen beinhalten zusätzlich zur Hauptforderung die volle Pfändungsgebühr, Porto, Mahngebühren und eventuell bisher entstandene Säumniszuschläge.

→ **Empfehlung**
In die Vollstreckungsankündigungen sollte ein Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühr eingefügt werden.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz einer Kommune für

- Personal- und Sachaufwendungen in der Vollstreckung (KGSt),
- die Vergütung nach der Vollstreckungsvergütungsverordnung (VollstrVergV) sowie
- Aufwendungen für vergebene Leistungen

durch

- Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren,
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte sowie

- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Vollstreckungsgläubiger nach § 4 Verordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VO VwVG NRW) (ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice GmbH, IHK u. a.)

gedeckt wird.

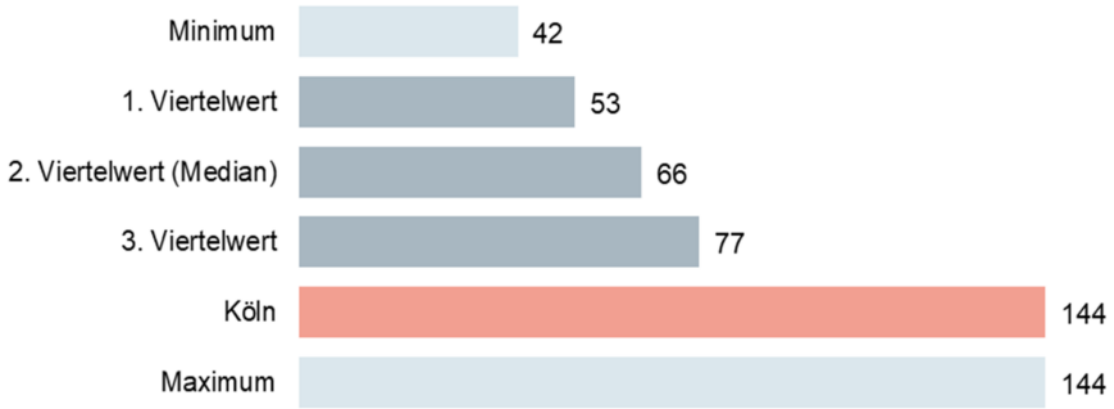
Für die **Stadt Köln** wurde der Aufwandsdeckungsgrad für 2019 ermittelt. Er ist sehr hoch. Bei den Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren werden neben Mahngebühren, Pfändungsgebühren, Verzugszinsen, Stundungszinsen und sonstigen Nebenforderungen auch Säumniszuschläge eingezogen. Dass die Säumniszuschläge durch die Realisierung überdurchschnittlich vieler Altforderungen in Köln besonders hoch sind, zeigt der folgende Vergleich. Die Säumniszuschläge steigen mit dem Alter der Forderung.

Anteil realisierte Säumniszuschläge an realisierten Nebenforderungen 2019

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
69,90	20,09	30,63	37,08	48,56	69,90	15

Die Daten der Stadt Köln basieren auf einer Schätzung. Sie wurden nicht in die Datenbank der gpaNRW übernommen.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2019



Die Daten der Stadt Köln basieren auf einer Schätzung. Sie wurden nicht in die Datenbank der gpaNRW übernommen.

Im letzten Jahr mit für die Stadt „normaler“ Vollstreckungstätigkeit (2016) wurden nach städtischen Angaben Einzahlungen je Vollzeit-Stelle in Höhe von 481.492 Euro realisiert. Vollstreckt werden nach Priorität die höchsten Forderungen und diese, bei denen Verjährung droht. Auch bei den Einzahlungen aus Nebenforderungen sind die hohen Säumniszuschläge prägend für die Kennzahl.

Realisierte Haupt- und Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle 2019

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Einzahlungen aus Vollstreckungs-Hauptforderungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Vollstreckung	426.979	179.706	231.125	320.162	422.346	577.978	17
Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	79.146	31.084	39.948	51.062	59.411	79.146	21
Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen	18,54	11,33	12,34	16,04	18,51	21,31	16

Die Daten der Stadt Köln basieren auf einer Schätzung. Sie wurden nicht in die Datenbank der gpaNRW übernommen.

Die Nebenforderungen werden in Köln konsequent vollstreckt. Nach Angabe der Verwaltung werden bis zur Verjährung alle gesetzlichen Möglichkeiten ausgeschöpft.

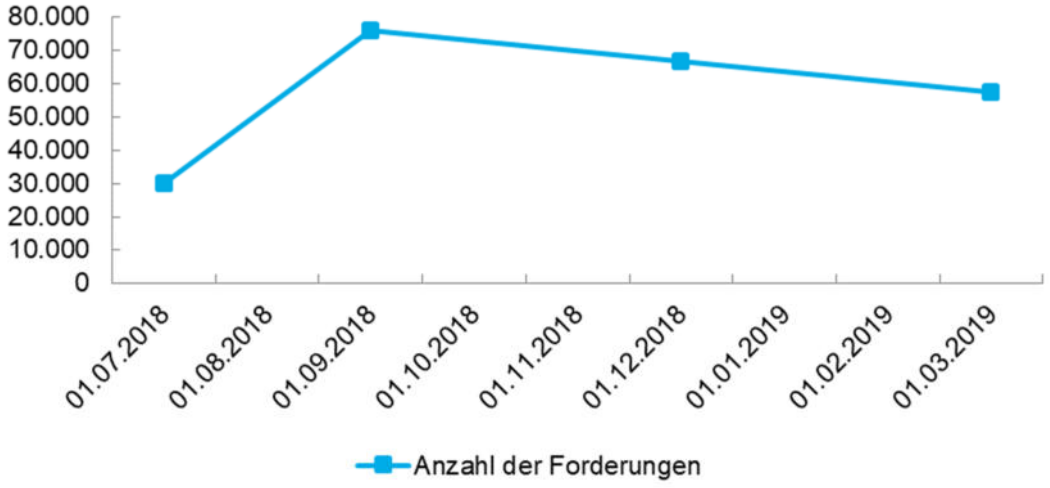
Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Im Jahr 2019 hat die Stadt Köln ca. fünf Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben. Die Stadt sollte soweit möglich Elemente der Sachaufklärung wie die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis nutzen, um auch gegen auswärtige Schuldner vorgehen zu können. Eine Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Stadt Köln unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ **Feststellung**
Die Vollstreckung in Köln ist bei den unterjährig entstehenden Forderungen überdurchschnittlich stark belastet. Durch die ausschließliche Bearbeitung von Altforderungen und den Forderungen von externen Gläubigern war der Stand zu Beginn 2019 sehr gering. Allerdings wurden unterdurchschnittlich viele im laufenden Jahr abgewickelt.

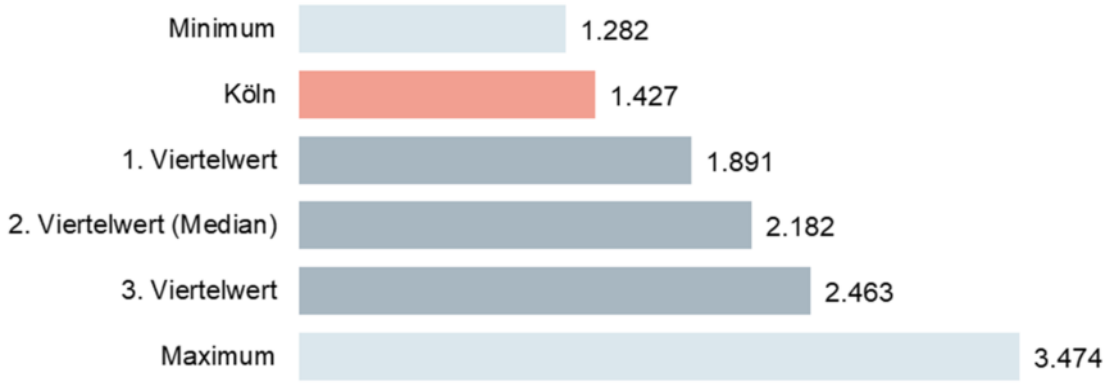
Durch Datenerhebungen in anderem Zusammenhang konnte die Anzahl der bestehenden Forderungen zu verschiedenen Stichtagen ausgewertet werden. Daraus ist deutlich zu erkennen, dass die Vollstreckungsstelle der Stadt Köln den Bestand der Vollstreckungsforderungen im Zeitraum ohne neue eigene Forderungen fast vollständig abarbeiten konnte. Nach dem Mahnlauf im August 2018 ist ein Anstieg zu verzeichnen. Aufgrund technischer Defizite konnten Bußgelder nicht vollständig in das Vollstreckungsprogramm übergeben werden. Die Forderungszahlen sind hier nicht vollständig.



Der Deckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Sie zeigen die Belastung der Sachbearbeitenden.

→ **Empfehlung**
Die folgend dargestellten Kennzahlen „Forderungen je Vollzeit-Stelle“ sollten jährlich gebildet werden, um den Personalbedarf zu steuern.

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2019



Die Daten der Stadt Köln basieren auf einer Schätzung. Sie wurden nicht in die Datenbank der gpaNRW übernommen.

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

Die Daten der Stadt Köln basieren auf einer Schätzung. Sie wurden nicht in die Datenbank der gpaNRW übernommen.

Der Anteil der erfolgreich abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle.

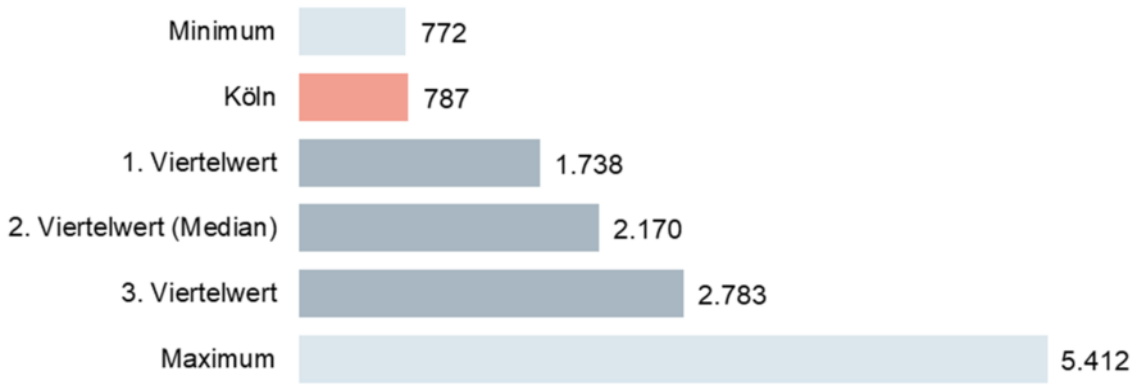
Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

Jahr	Köln	Minimum	1.Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
2019	57,17	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16

Die Daten der Stadt Köln basieren auf einer Schätzung. Sie wurden nicht in die Datenbank der gpaNRW übernommen.

Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung oder Pfändung abgeschlossen wurden.

Zum 01. Januar 2019 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung



Die Daten der Stadt Köln basieren auf einer Schätzung. Sie wurden nicht in die Datenbank der gpaNRW übernommen.

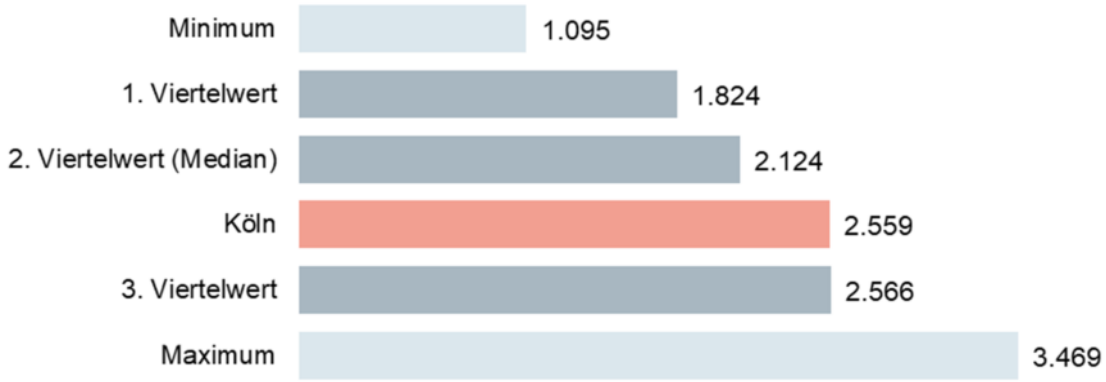
In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Daten der Stadt Köln basieren auf einer Schätzung. Sie wurden nicht in die Datenbank der gpaNRW übernommen.

Der Bestand an Forderungen war zu Beginn 2019 sehr gering. Die Altforderungen und die Forderungen externer Gläubiger sind in 2017 und 2018 zum großen Teil abgearbeitet.

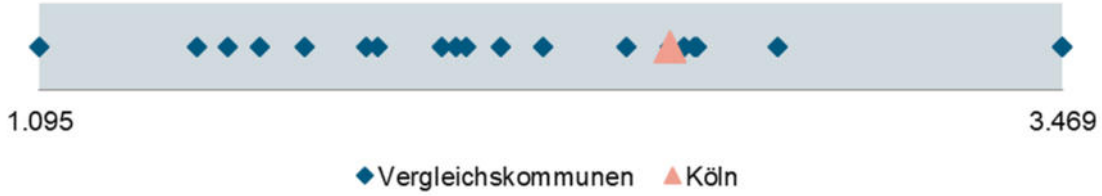
Die neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle zeigen die überdurchschnittliche Belastung der Sachbearbeitenden. Bußgelder sind aus technischen Gründen in diesen Forderungen zum großen Teil nicht enthalten, sodass mit einer weiteren Erhöhung der Fallzahlen zu rechnen ist. Die Kennzahl sollte daher noch durch die Stadt Köln verifiziert werden.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2019



Die Daten der Stadt Köln basieren auf einer Schätzung. Sie wurden nicht in die Datenbank der gpaNRW übernommen.

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



Die Daten der Stadt Köln basieren auf einer Schätzung. Sie wurden nicht in die Datenbank der gpaNRW übernommen.

Vollstreckung für Dritte

Die für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmte zentrale Stelle einer Kommune hat über die Erledigung ihrer eigenen Aufgaben hinaus in bestimmten Fällen Aufgaben für Dritte zu übernehmen. Das sind vor allem

- Amtshilfe für andere Vollstreckungsbehörden nach den §§ 4 ff Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) (u. a. Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände),
- Vollstreckungshilfe für Gläubiger nach § 4 Ziff. 1 VO VwVG NRW i. V. m. § 2 VO VwVG NRW (u. a. Anstalten des öffentlichen Rechts im Sinne des § 114 a GO NRW),
- Aufgaben auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW).

Für die Übernahme dieser Aufgaben hat die Kommune unterschiedliche Kostenregelungen zu beachten.

- Für die Amtshilfe wird entsprechend § 8 VwVfG NRW durch die ersuchende Vollstreckungsbehörde keine Verwaltungsgebühr geleistet.
- Für die Vollstreckungshilfe hat der Gläubiger der jeweiligen Kommune den derzeit geltenden Kostenbeitrag von 37 Euro nach § 5 Abs. 1 VO VwVG NRW mit Auftragserteilung zu zahlen. Sofern das Vollstreckungsersuchen durch die beauftragte Kommune nicht erfolgreich war, hat der Gläubiger darüber hinaus der Vollstreckungsbehörde gemäß § 20 Abs. 2 VwVG NRW Ersatz der Kosten zu leisten, die beim Schuldner nicht beigetrieben werden können.
- Entsprechend § 23 Abs. 4 GkG NRW soll eine angemessene Entschädigung vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten in einer Kommune gedeckt werden.

Die Fallzahlen für die Vollstreckung für Dritte sind im Bericht zusammengefasst als Vollstreckungsforderungen von Dritten. Über die Amts- und Vollstreckungshilfe hinaus hat die Stadt Köln keine weiteren Aufgaben in der Vollstreckung für Dritte übernommen.

Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.	E1	Die Anzahl der Konten sollte weiter reduziert werden.
F2	Im Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung erreicht die Stadt Köln ein durchschnittliches Ergebnis. Insoweit zeigen sich noch Möglichkeiten zur Optimierung einzelner Aspekte.		
F3	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Köln einen leicht unterdurchschnittlichen Wert, weil die Anforderungen der KomHVO NRW bisher nicht vollständig erfüllt sind.	E3.1	Die Freigabe zur Vernichtung von Belegen und Kontrollen sollte schriftlich fixiert werden.
		E3.2	Die Stadt Köln sollte Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis eintragen.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Stadt Köln einen leicht unterdurchschnittlichen Wert. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.	E4.1	Die Vollstreckung der Stadt Köln sollte zügig in die Lage versetzt werden, die Vermögensauskunft selbst abzunehmen. Die persönlichen, räumlichen und technischen Voraussetzungen sollten möglichst zeitnah geschaffen werden.
		E4.2	Die Niederschlagungen, Stundungen und Erlasse von städtischen Ansprüchen sollten in der Stadtkasse zentralisiert werden.
F5	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Köln ein überdurchschnittliches Ergebnis.	E5	Fall- und Kennzahlen sollten in einem unterjährigen Berichtswesen dokumentiert werden.

	Feststellung		Empfehlung
F6	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Stadt Köln einen unterdurchschnittlichen Wert. Bei der Einführung der digitalen Unterstützung bestehen deutliche Entwicklungsmöglichkeiten.	E6	Für den elektronischen Workflow sollte eine zentrale Rechnungsstelle geschaffen werden.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Zahlungsabwicklung i.e.S.

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Köln hat unterdurchschnittliche Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Dabei hat sie einen durchschnittlichen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten.		
F2	Köln hat im Verhältnis zur Anzahl der Einwohner mehr Personal in der Zahlungsabwicklung wie die Vergleichskommunen.		
F3	Köln weist durchschnittliche Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten auf.	E3	Der Anteil der automatisch zugeordneten Einzahlungen sollte künftig ermittelt werden.
F4	Die Stadt Köln weist bei einigen Forderungsarten nur vergleichsweise niedrige Anteile an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Es bestehen bei den Steuern und Beiträgen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil an Mandaten zu erhöhen.	E4.1	Die Stadt Köln sollte die Fallzahlen vollständig ermitteln. Die folgenden interkommunalen Vergleiche können dann vervollständigt werden.
		E4.2	Die Stadtkasse sollte in Zusammenarbeit mit den Fachämtern ihre Bemühungen intensivieren, um die Zahlungspflichtigen von den Vorteilen eines SEPA-Lastschriftmandats zu über-zeugen.
F5	Die Stadt Köln weist 2018 im Vergleich einen durchschnittlichen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.	E5	Die Stadt Köln sollte versuchen, die Rücklastschriften zu analysieren, um gezielt die Quote zu reduzieren.
F6	Bei der Stadt Köln gibt es zum Stichtag zahlreiche ungeklärte Einzahlungen.		
F7	Die Stadt Köln versendet mehr Mahnungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Erfolgsquote ist überdurchschnittlich.	E7	Der zeitliche Ablauf sollte deutlich gestrafft werden. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Für die Vollstreckung der Stadt Köln wurden für 2018 die Kennzahlen nicht interkommunal verglichen. Bearbeitet wurden überwiegend nur Altforderungen und Amtshilfen. Ein Vergleich für 2018 hätte zu falschen Schlüssen geführt.	E1	Die Kennzahlen der Vollstreckung sollten künftig gebildet und in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.
F2	Einwohnerbezogen hat die Stadt Köln weniger Personal eingesetzt, als das in rund 75 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist.		
F3	Die Stadt Köln versendet an einen Teil der Schuldner konkrete Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden hierfür erhoben.	E3	In die Vollstreckungsankündigungen sollte ein Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühr eingefügt werden.
F4	Die Vollstreckung in Köln ist bei den unterjährig entstehenden Forderungen überdurchschnittlich stark belastet. Durch die ausschließliche Bearbeitung von Altforderungen und den Forderungen von externen Gläubigern war der Stand zu Beginn 2019 sehr gering. Allerdings wurden unterdurchschnittlich viele im laufenden Jahr abgewickelt.	E4	Die folgend dargestellten Kennzahlen „Forderungen je Vollzeit-Stelle“ sollten jährlich gebildet werden, um den Personalbedarf zu steuern.

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	siehe GAFIN § 8.1 Teil C und der Arbeitsanweisung für die Stadtkasse Teil B - Zahlungsverkehr Ziffer 3.7. Fachbereichsmeldepflicht ab 2,5 Mio. Euro. Für die Liquiditätsplanung gibt es ein Tool der Sparkasse und Excel Tabellen.

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanage-ment.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe Dienstanweisung für die Neuaufnahme und die Umschul-dung von Krediten (ohne Anlei-hen und Kassenkredite), Richtli-nie für Kassenkreditaufnahmen und die Richtlinien für Geld und Kapitalanlagen. Zuständigkeiten, Aufgaben und Kompetenzen sind im § 2 geregelt.
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe Geschäftsanweisung für das Finanzwesen der Stadt Köln (GAFin) Ziffer 7.3.1. Geregelt in der Arbeitsanweisung für die Stadtkasse Ziffer 6.3.
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Nieder-schlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe GAFin Anlage C Ziffer 2.2.c. Für Stundungen und Nie-derschlagungen sind die Fachämter zuständig, die ZA bucht. Bei Erlassen ist die ZA für Nebenforderungen und die Fachämter für Hauptforderungen zuständig. Die Vollstreckung ist für befristete Niederschlagungen zuständig.
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die re-gelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Niederschlagungsliste wird de-zentral geführt, soll geändert werden. Jährliche Überwachung der niedergeschlagenen Forde-rungen. Geregelt ist das in der GAFin § 5.2.3

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe GAFin Anlage C Ziffer 3.3.4.5.c ZA ist zuständig. Veranlasst ggf. die Vollstreckung.
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Es gibt Rollenkonzepte.
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe GAFin Anlage C Ziffer 3.2.3.1. Konten werden regelmäßig überprüft.
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe GAFin Anlage C Ziffer 14. Handkassen werden regelmäßig überprüft, es gibt eine zentrale Übersicht. Das RPA wird unterrichtet. Regelmäßige Abrechnung ist sichergestellt und die Regelungen zu Höchstbeträgen werden eingehalten. Beschäftigte sollten über das Geldwäschegesetz informiert werden.
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe GAFin Anlage C Ziffer 2.3.
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe GAFin Anlage C Ziffer 5.4.4 und Arbeitsanweisung. Es werden nur Debitkarten ausgegeben. Durch die Beteiligung des RPAs ist ein flexibler, aber sicherer Umgang gewährleistet.
12	Es ist sichergestellt, dass die Beschäftigten der Buchführung und Zahlungsabwicklung nur ausnahmsweise die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit haben.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe GAFin Anlage B Ziffer 1.1.2 zur Feststellungsbefugnis

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
							allgemein und Arbeitsanweisung für die Stadtkasse Ziffer 3.1.
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Die Prüfungen erfolgen. Prüfungsordnung liegt vor.
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe GAFin Anlage C Ziffer 2.2.e. Ist eine Aufgabe der ZA. Detailliert geregelt in der Ziffer 15. Inventarverzeichnis ist digitalisiert und tagesaktuell. RPA und Innenrevision prüfen regelmäßig. Tresorraum ist vorhanden.
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	siehe GAFin Anlage C Ziffer 11 und Arbeitsanweisung für die Stadtkasse Teil H. Die Freigabe zur Vernichtung von Belegen und Kontrollen sollte schriftlich fixiert werden.
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	nicht erfüllt	0	1	0	3	Stadt nimmt keine Eintragungen in das Schuldnerverzeichnis vor.
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe GAFin Anlage C Ziffer 5.5.3.6 und AA 2015 Ziffer 4.3.2.9
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				82	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				**94**		
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Die technischen Voraussetzungen dafür bestehen. Mit jedem

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
							Steuerbescheid und jeder Mahnung wird ein SEPA-Mandat verschickt, um die SEPA-Quoten zu erhöhen.
19	Sie sorgen aktiv dafür, dass die Zahl der ungeklärten Einzahlungen (bzw. Zahlung vor Rechnung, offenen Posten bei Einzahlungen, Klärungsliste) und ungeklärte Abbuchungen (z.B. Lastschriften) minimiert wird.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Die Fachämter werden bei UZA erinnert, seit Ende 2018 gibt es dazu neue Abläufe. Dass die Kennzahlen "nur" durchschnittlich sind, liegt an vielen Altfällen.
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	siehe GAFin Anlage C Ziffer 6 und 7
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe GAFin Anlage C Ziffer 7.4.2 und Anlage B Ziffer 5.6
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	geregelt in der Arbeitsanweisung für die Vollstreckungsabteilung (Arbeitsanweisung 213). Universalvollstreckung; kein Vorrang des Innendienstes, zeitlicher Ablauf kann gestrafft werden.
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Teilzahlungen nimmt die Stadt vor, siehe GAFin Teil B § 5.1. Die Abnahme der Vermögensauskunft sollte Voraussetzung sein.
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9	Die Stadt Köln nimmt die Vermögensauskunft nicht selbst ab. Die Auskünfte des Gerichtsvollziehers sind ausreichend.

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	In Köln sind die Stundung, Niederschlagung und der Erlass nicht zentralisiert. Konkrete Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen bestehen, es gibt auch eine Niederschlagungsliste.
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe GAFin Teil B § 5.4
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe DA Insolvenzverfahren Hinweis darauf in der GAFin Ablage C Ziffer 7.9)
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Für die Forderungsbewertung gibt es eine Arbeitsanweisung mit differenzierten Kriterien für die Bewertung der Forderungen.
	Punktzahl Organisation				62	72	
	Erfüllungsgrad Organisation				**86**		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sind definiert.
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Kennzahlen gibt es, siehe HHPl. Ein Controlling wird derzeit aufgebaut, siehe DA Controlling.
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				10	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				**83**		

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				154	171	
	Erfüllungsgrad gesamt				**90**		

Tabelle 5: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						
31	an zentraler Stelle angenommen	nein	0	2	0	2	Nein
32	eingescannt	nein	0	2	0	2	Nein
33	elektronisch weitergeleitet	nein	0	1	0	1	Nein
	Elektronische Rechnungen (e-Rechnungen) werden:						
34	angenommen	nein	0	1	0	1	Nein
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	nein	0	1	0	1	Nein
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					entfällt
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage					entfällt
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					entfällt
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	nein	0	2	0	2	entfällt
	wenn ja,						

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	nein	0	1	0	1	Nein
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektronische Archiv.	nein	0	1	0	1	entfällt
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	nein	0	1	0	1	entfällt
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstreckungsakte.	ja	1	2	2	2	teilweise. Die Vollstreckungsakten werden nach Abschluss eingescannt und archiviert.
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papierausdrucke wird weitest gehend verzichtet.	ja	1	1	1	1	ja
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	ja	1	2	2	2	teilweise. Es ist bei Amtshilfeersuchen der IHK, GEZ und einigen Kommunen möglich.
	Punktzahl Digitalisierung				5	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung				**29**		

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Hilfe zur Pflege der Stadt Köln im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

- Managementübersicht 3
  - Hilfe zur Pflege 3
- Inhalte, Ziele und Methodik 5
- Strukturen 6
  - Demografische Entwicklung 6
  - Soziökonomische Strukturen 8
  - Auswirkungen der Pflegestärkungspaktgesetze I bis III 9
- Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 12
  - Leistungsbezieher 12
  - Ambulante Quote 14
  - Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen 17
- Organisation und Personaleinsatz 24
  - Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege 24
  - Personal- und Leistungskennzahlen 26
- Steuerung und Controlling 30
  - Fach- und Finanzcontrolling 30
  - Steuerung der Leistungsgewährung 31
  - Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung 32
  - Steuerung der Pflegelandschaft 33
  - Quartiersmanagement 35
- Anlage: Ergänzende Tabellen 37

Managementübersicht

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

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

Hilfe zur Pflege

Auch in **Köln** hat die Hilfe zur Pflege eine erhebliche Bedeutung für den städtischen Haushalt. Die Transferaufwendungen für die eigentliche Hilfe zur Pflege sowie für das Pflegewohngeld betragen zusammen r**und 90 Mio. Euro pro Jahr**. Sozialleistungen sind grundsätzlich Aufwendungen, die nur einer **eingeschränkten Steuerungsmöglichkeit** durch die Stadt unterliegen. Dennoch verlangt die geschilderte Höhe, steuernd einzugreifen, wo es möglich ist. Die starke Haushaltsbelastung liegt nicht an der Anzahl der Fälle, sondern an den hohen Aufwendungen im Einzelfall.

Es gibt auch in Köln künftig **mehr alte und pflegebedürftige Menschen**. Sie sind wirtschaftlich zwar bessergestellt als im landesweiten Durchschnitt, doch wird dieser vermeintliche Vorteil durch die **hohen Kosten für Wohnen** aufgezehrt. Deshalb können sich auch hier viele Menschen aus eigener Kraft keine professionellen Pflegedienstleistungen erlauben, sondern müssen dafür ergänzende Hilfe zur Pflege beanspruchen.

Menschen, die Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten, sind **häufig innerhalb einer Einrichtung** untergebracht. Oftmals ist die stationäre Versorgung von Pflegebedürftigen deutlich teurer als eine (gesetzlich gewünschte) ambulante in der eigenen Wohnung. Zwar ist die ambulante Quote in Köln besonders hoch, was begrüßenswert ist. Doch der Unterschiedsbetrag zwischen Versorgung außerhalb von und in Einrichtungen ist in Köln extrem hoch. Die Gründe hierfür sollten von der Stadt Köln weiter analysiert werden.,

Die **Sachbearbeitung** der Hilfegewährung kann in Köln durch **besseren und verstärkten IT-Einsatz** unterstützt werden (z.B. elektronische Akte und Dokumentenmanagementsystem).

Unbesetzte Stellen und **lange Wiederbesetzungsverfahren** belasten das verbleibende Personal. Überlastungen können eine kontinuierliche und rechtmäßige Aufgabenerledigung gefährden und zu **langen Bearbeitungszeiten** oder sogar finanzwirksamen Fehlern führen.

Das Hilfeverfahren bei der Stadt Köln ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär" wird mit der **individuellen Hilfesteuerung** insbesondere durch den gezielten **Einsatz von eigenen Pflegefachkräften** nachgekommen. Sie übernehmen im Netzwerk mit den Angeboten der **städtisch geförderten Pflege- und Wohnberatung**, den präventiven Hausbesuchen, der Seniorenarbeit in den Stadtbezirken und Stadtteilen sowie anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und sorgen für eine wiederholte Begutachtung ihrer Situation.

Die Stadt Köln nutzt die vorhandenen Instrumente zur bewussten Entwicklung der Pflegelandschaft. Auf ein eine **verbindlichen Pflegeplanung** wird in Köln allerdings noch verzichtet. Schon seit Jahren ist die Verwaltung jedoch mit allen Akteuren im Gespräch, betreibt nachhaltige **Netzwerkarbeit** und fördert Initiativen zum **Quartiersmanagement** und der kleinräumigen Vernetzung.

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach Definition der gpaNRW die folgenden Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII inklusive der Übergangsregelungen nach § 138 SGB XII,
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen,
- Pflege- und Wohnberatung,
- Pflegewohngeld (§ 14 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW),
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Risiken für den Haushalt aufmerksam zu machen, Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie auf Wirkungskontrollen hinzuweisen, um die Kosten bei bedarfsgerechter Versorgung möglichst niedrig zu halten.

Neben kennzahlengestützten Finanz- und Leistungsvergleichen bezieht die gpaNRW aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen in die Prüfung ein. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den kreisfreien Städten in NRW.

Welchen steuernden Einfluss die Kommune auf die Gestaltung der Hilfe zur Pflege ausübt, betrachtet die gpaNRW in unterschiedlichen Zusammenhängen. Diese Prüfung bezieht neben dem Fach- und Finanzcontrolling die individuelle Hilfesteuerung sowie die Steuerung der Pflegelandschaft in die Analyse ein. Dazu führt die gpaNRW Interviews mit den Verantwortlichen und wertet Verfahrensabläufe aus.

Strukturen

Demografische Entwicklung

Feststellung
Die Bevölkerung in Köln wird zunehmend älter.

Feststellung
In Köln ist der Anteil der älteren Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherungen nach dem SGB XI beziehen, niedrig. Der Anteil hochbetagter Menschen ist niedriger als im landesweiten Durchschnitt.

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige oder Nachbarn versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne weiteren familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Der Anteil berufstätiger Frauen steigt, so dass die Möglichkeit zur ganztägigen Pflege abnimmt.
- Pflegebedürftige möchten länger selbstbestimmt in ihren eigenen Wohnungen bleiben und können das auch durch professionelle Unterstützung.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger in Einrichtungen wächst.
- Die Angebotsstruktur der Träger ist unterschiedlich ausgeprägt.

Die gpaNRW zieht im Folgenden einheitlich für alle kreisfreien Städte die jeweiligen von IT.NRW gelieferten Bevölkerungszahlen und andere Sozialdaten der Bundesagentur für Arbeit heran. Diese weichen unter Umständen leicht von den eigenen Zahlen der örtlichen Statistik ab, die die Stadt Köln für ihre eigenen Zwecke zur Planung und Berichterstattung verwendet. Hierbei handelt es sich um systembedingte geringfügige Abweichungen, die keine Auswirkungen auf grundsätzliche Erkenntnisse und ihre Interpretation haben.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Köln

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	576.240	582.054	591.126	601.991	603.631	649.728	674.529
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	275.106	280.023	283.533	286.842	288.706	296.961	314.408
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	137.361	137.447	136.862	135.714	134.295	136.658	186.358
Einwohner ab 80 Jahren	45.468	47.156	49.061	51.388	53.762	65.390	75.779
Einwohner gesamt	**1.034.175**	**1.046.680**	**1.060.582**	**1.075.935**	**1.080.394**	**1.148.737**	**1.251.074**

Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres; Quelle: IT.NRW.

Anteile der Bevölkerung ab 65 Jahren und ab 80 Jahren in Prozent

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2017	17,39	16,82	20,33	21,19	21,82	23,60	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2017	4,78	4,78	5,94	6,29	6,51	7,15	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	17,59	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	5,69	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	20,95	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	6,06	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

Wenn es mehr ältere Menschen in **Köln** gibt, wird es auch mehr Pflegebedürftige geben. Sie werden pflegerische Leistungen nachfragen, die entweder von Angehörigen oder professionellen Dienstleistern zu erbringen sind.

Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahren nach der Landespflegestatistik 2017

Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
19,54	16,16	19,25	20,90	22,73	24,74	20

Es zeigt sich, dass in Köln die Grundgesamtheit der Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherung nach dem SGB XI beziehen, niedriger ist, als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Es ist davon auszugehen, dass ein niedriger Anteil der Bevölkerung insbesondere ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung nennenswerten Einfluss hat. Mit höherem Alter geht statistisch eine höhere Pflegebedürftigkeit einher. Dieser Zusammenhang lässt sich für Köln unmittelbar am niedrigeren Anteil hochbetagter Menschen erkennen.

Soziökonomische Strukturen

→ **Feststellung**
Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen ist die Bevölkerung in Köln zwar wirtschaftlich bessergestellt als der Durchschnitt. Dennoch benötigen von den wenigen pflegebedürftigen Menschen hier besonders viele ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege.

Inwieweit heute und zukünftig Pflegebedürftige neben der Pflegeversicherung auch Leistungen der ergänzenden Hilfe zur Pflege außerhalb von und in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen, hängt stark von den soziökonomischen Verhältnissen ab. Indikatoren hierfür sind zum einen die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner und die Arbeitslosenquote.

Die aktuellen politischen Diskussionen um die Einführung einer Grundrente weisen zudem darauf hin, dass davon auszugehen ist, dass die Altersarmut zunehmen wird. Immer weniger Menschen können somit für ihren eigenen Pflegebedarf aufkommen, was zu einer Steigerung der Kosten bei der Hilfe zur Pflege in den Kommunen beitragen wird.

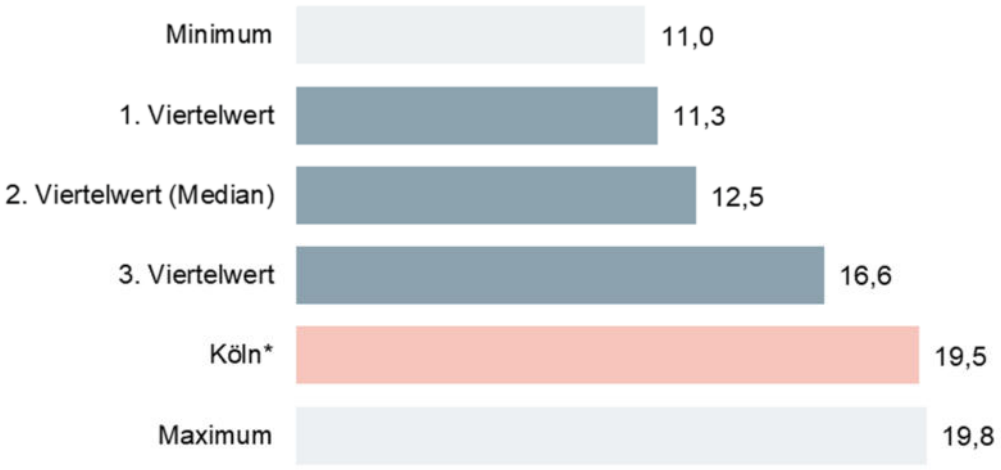
Soziale Strukturen 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent 1)	13,0	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) 2)	24.498	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Arbeitslosenquote 1)	8,1	5,4	8,2	9,3	10,7	13,8	22

1) Stand Dezember 2016; Quelle: Bundesagentur für Arbeit.
2) Stand Kaufkraftbericht 2018 (Jahr der Veröffentlichung); Quelle: GfK Geomarketing GmbH.

Wenn vergleichsweise wenige Menschen in **Köln** Leistungen nach dem SGB II erhalten oder ohne Arbeit sind, sind voraussichtlich künftig auch weniger Menschen im Alter bei Pflegebedürftigkeit auf ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege angewiesen. Die hohe Kaufkraft lässt zudem darauf schließen, dass die Einkommen in Köln im Durchschnitt höher ausfällt als anderswo. Dies lässt auf ein auch künftig höheres Rentenniveau schließen, was wiederum weniger ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege erwarten lässt. Jedoch werden diese günstigen Bedingungen durch das hohe Mietniveau wieder aufgehoben.

Anteil der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI 2017



*) Näherungswert - Für die Stadt Köln konnten nicht alle benötigten Zahlen im von der gpaNRW vorgegebenen Format ermittelt werden. Die gpaNRW arbeitet mit aufsummierten Jahresdurchschnittswerten für einzelne Hilfearten der Hilfe zur Pflege; in Köln wird allerdings teilweise mit Stichtagszahlen gearbeitet, was einen unmittelbaren Vergleich nicht erlaubt. Zudem können manche Hilfearten nicht so aufgeschlüsselt werden, wie es die gpaNRW vorsieht. Es werden deshalb von der gpaNRW für Köln Näherungswerte gebildet, die dennoch eine aussagekräftige Platzierung der Stadt Köln im interkommunalen Vergleich erlauben. Im weiteren Prüfungsbericht werden solche Zahlen mit dem Hinweis „Näherungswert“ versehen.

Es zeigt sich, dass in **Köln** etwas etwa jeder fünfte Mensch, der Leistungen aus der Pflegeversicherung erhält, nicht genug Einkommen und Vermögen hat und deshalb ergänzend Hilfe zur Pflege in Anspruch nimmt. Im landesweiten Durchschnitt ist nur jeder achte Pflegebedürftige auf die zusätzliche Unterstützung der Hilfe zur Pflege angewiesen. Dies ist, angesichts der hohen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kölner Bevölkerung, ein erster Hinweis auf ein ebenfalls sehr hohes Preisniveau für professionelle Pflegedienstleistungen.

Auswirkungen der Pflegestärkungspaktgesetze I bis III

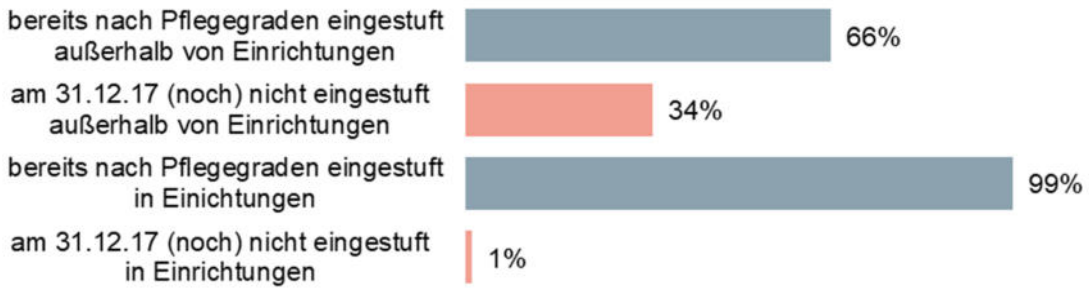
→ **Feststellung**
Ende 2017 mussten noch viele Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen neu begutachtet und erstmalig Pflegegraden zugeordnet werden.

Die Pflegestärkungsgesetze I bis III haben eine grundlegende Neustrukturierung des Siebten Kapitels im SGB XII vollzogen. Durch die gesetzlichen Änderungen sind u.a. ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff und ein neues Begutachtungssystem eingeführt worden. Die Pflegebedürftigkeit wird seit dem 1. Januar 2017 allein nach dem Grad der Selbständigkeit im Alltag beurteilt.

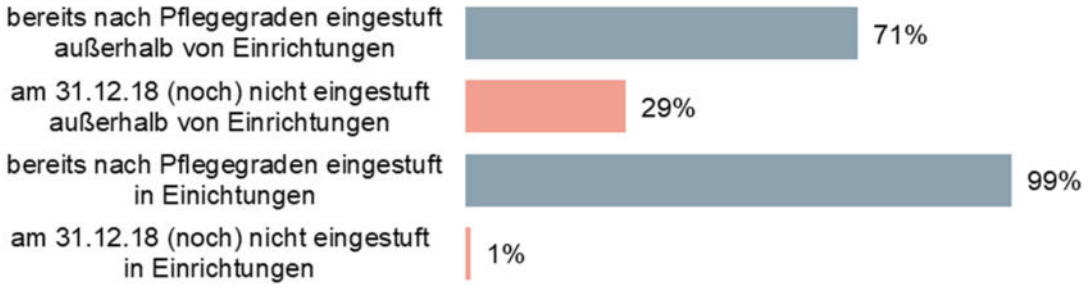
Die Leistungsbezieher mussten in 2017 neu begutachtet werden. Bis dahin erhalten diese Personen nach § 138 SGB XII die Leistungen vorerst weiter. Dies gilt solange bis der örtliche Sozi-

alhilfeträger den neuen Pflegegrad ermittelt und festgestellt hat. Sollte eine erneute Begutachtung keinen Pflegegrad ergeben, kommen verschiedene Anspruchsgrundlagen in Betracht wie §§ 27, 70, 71 und 73 SGB XII.

Verhältnis der bereits nach Pflegegraden eingestuften Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege zu den am 31.12. (noch) nicht eingestuften Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege nach § 138 SGB XII außerhalb von und in Einrichtungen 2017 in Köln



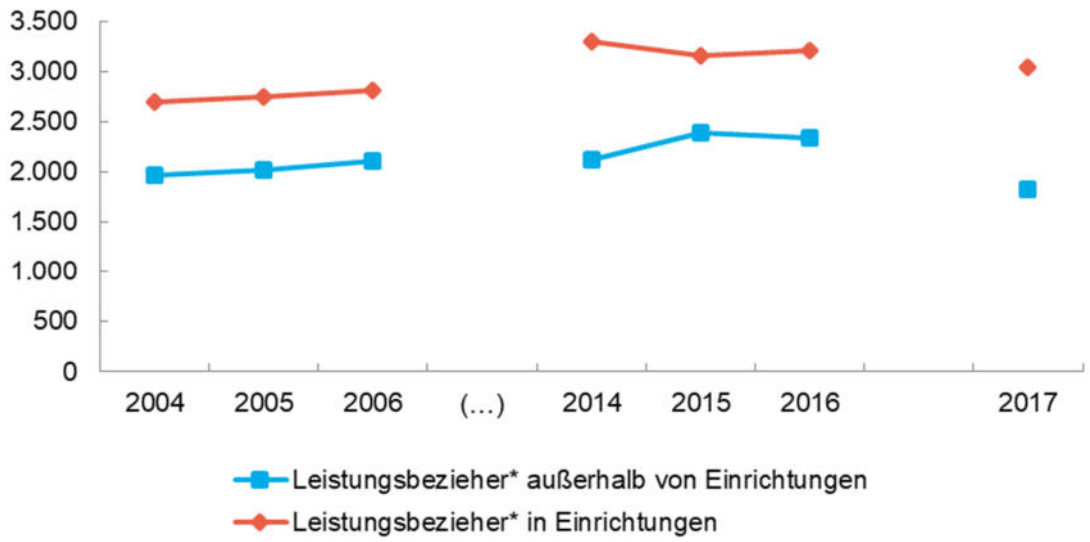
Verhältnis der bereits nach Pflegegraden eingestuften Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege zu den am 31.12. (noch) nicht eingestuften Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege nach § 138 SGB XII außerhalb von und in Einrichtungen 2018 in Köln



Es zeigt sich, dass in **Köln** die gesetzliche Umstellung zu Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen war und im ambulanten Bereich noch einem Drittel der Leistungsbezieher die bisherigen Leistungen fortgewährt wurden, weil ihre Neugradierung noch ausstand. Bei ihnen greift die Übergangsregelung für Pflegebedürftige aus Anlass des Dritten Pflegestärkungsgesetzes nach § 138 SGB XII.

Aufgrund der Pflegestärkungsgesetze ist die Anzahl der Leistungsbezieher, insbesondere außerhalb von Einrichtungen, insgesamt rückläufig. Grund hierfür ist, dass die Pflegeversicherung nach dem SGB XI höhere Leistungen erbringt. Somit fallen Leistungsbezieher aus dem SGB XII-Bezug. Darüber hinaus ergibt sich durch das Pflegestärkungsgesetz III eine Verlagerung von Leistungsbeziehern nach dem Siebten Kapitel in das Neunte Kapitel SGB XII. Die Verlagerung bezieht sich im Wesentlichen auf Leistungsbezieher der ehemaligen Pflegestufe 0.

Entwicklung der Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in den Prüfungszeiträumen 2004 bis 2006 und 2014 bis 2016 sowie bei der gesetzlichen Umstellung in 2017



*) Näherungswert

Für **Köln** ist im Vergleich zur vorigen Prüfung ein absoluter Anstieg der Leistungsbezieher in den vergangenen zehn Jahren besonders im ambulanten Bereich festzustellen. Jedoch wird ebenso deutlich, dass mit der gesetzlichen Umstellung des Begriffes der Pflegebedürftigkeit und Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung ab 2017 die bisherigen Zeitreihen nicht einfach weitergeführt werden können.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

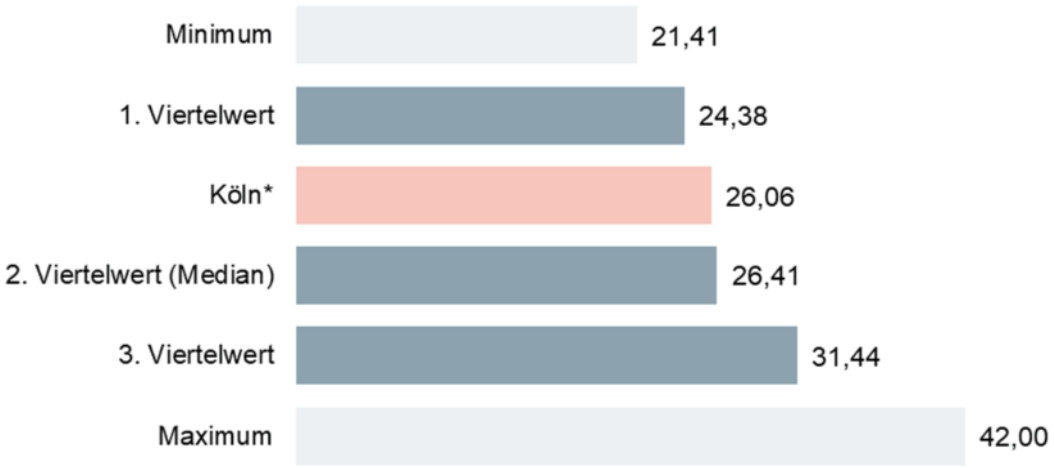
Leistungsbezieher

Feststellung
In Köln erhalten durchschnittlich viele ältere Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege.

Als Leistungsbezieher versteht die gpaNRW eine statistische Größe, für die wir Jahresdurchschnittswerte zugrunde gelegt haben. Der aus dem Jahresdurchschnitt gewonnene Wert entspricht dem Jahresverlauf und somit der durchschnittlichen Anzahl der Hilfeempfänger in einem Jahr.

Zur methodischen Vereinfachung hat die gpaNRW als Vergleichsgruppe zumeist die Menschen ab 65 Jahren festgelegt – also die Altersgruppe, in der das Risiko einer Pflegebedürftigkeit im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überproportional hoch ist. Da auch Menschen unter 65 Jahren pflegebedürftig sein können, kommt es hier zu einer gewissen statistischen Verzerrung, die aber gleichermaßen für alle geprüften Städte gilt und für die hier getroffenen Kernaussagen nicht von maßgeblicher Bedeutung ist.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren 2017



*) Näherungswert

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

*) Näherungswert

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	9,97*	4,71	5,52	7,43	9,74	15,64	17
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	28,06*	14,23	17,41	19,00	21,16	37,13	19

*) Näherungswert

Es zeigt sich, dass in **Köln** die Leistungen der ergänzenden Hilfe zur Pflege im Vergleich mit anderen Städten durchschnittlich häufig in Anspruch genommen werden. Überwiegend kommt sie hier Menschen in Pflegeheimen zugute.

Die Kennzahl wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst, im Wesentlichen durch:

- die erbrachte Pflegeleistung (Art, Umfang und Preis) sowie
- die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Pflegebedürftigen (Einkommen und Vermögen).

Daraus ergibt sich die Anzahl der Pflegebedürftigen, die auf ergänzende Hilfe zur Pflege angewiesen sind. Die zuvor geschilderten sozioökonomischen Faktoren weisen eigentlich darauf hin, dass in Köln mehr Menschen die notwendigen Pflegeleistungen selbst finanzieren könnten. Doch in Kölns Einwohnerschaft fehlen genauso häufig wie im landesweiten Durchschnitt Mittel, um nur mit den Leistungen der Pflegeversicherung und dem eigenen Einkommen und Vermögen die erforderliche Pflege zu bezahlen. Die ist ein Hinweis auf ein hohes Preisniveau für pflegerische Leistungen und insbesondere Wohnen in Köln.

Anteile der Pflegegrade unter den Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege 2017 in Köln

Pflegegrade	Anteile (gerundet) außerhalb von Einrichtungen in Prozent	Anteile (gerundet) in Einrichtungen in Prozent
Pflegegrad 1	11	0
Pflegegrad 2	27	17
Pflegegrad 3	14	30
Pflegegrad 4	10	30
Pflegegrad 5	4	22
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII*	34	1
Summe	**100**	**100**

Hilfe zur Pflege wird Menschen mit unterschiedlichem Pflegebedarf gewährt. Deshalb werden ihnen auch unterschiedliche Pflegegrade zugesprochen. Außerhalb von Einrichtungen ist ihre Pflegebedürftigkeit in **Köln** meistens mit den niedrigeren Pflegegraden 2 festgestellt. Menschen, die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen erhalten, haben häufig eine höhere Pflegebedürftigkeit. Hier verschiebt sich der Schwerpunkt in Köln entsprechend zu den Pflegegraden 3 und 4.

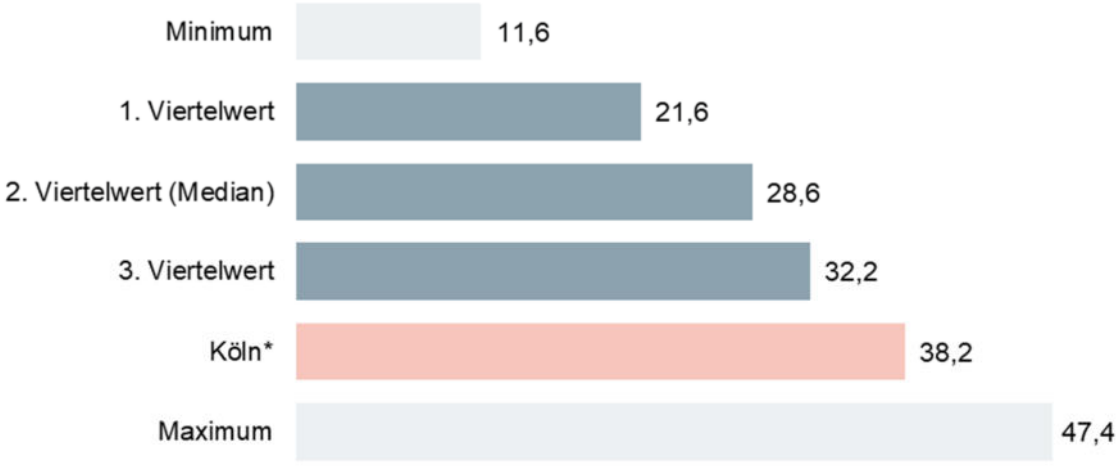
Ambulante Quote

→ **Feststellung**
Die ambulante Quote in Köln ist im landesweiten Vergleich hoch.

Die zunehmende Versorgung und Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen im vertrauten Sozialraum spiegelt den Wunsch der Betroffenen und deren Angehörigen wider. Die Pflege im häuslichen Umfeld und die Bedarfsdeckung im Sinne einer passgenauen Hilfe stehen dabei im Vordergrund. Sie ist der stationären Unterbringung in einem Pflegeheim aus sozialen und auch aus finanziellen Aspekten vorzuziehen.

Das Verhältnis der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen zu den „Leistungsbeziehern gesamt“ drückt die „Ambulante Quote“ aus.

Ambulante Quote 2017



*) Näherungswert

In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

*) Näherungswert

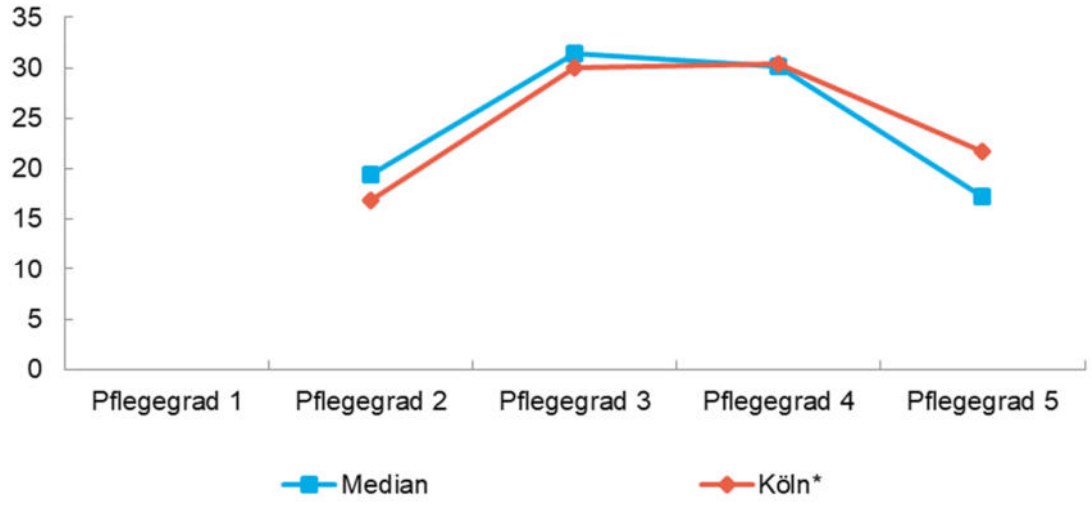
In **Köln** stehen 3.011 Leistungsbeziehern von Hilfe zur Pflege, die in Einrichtungen leben, 1.865 Leistungsbezieher gegenüber, die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen erhalten; darin enthalten sind jeweils einige wenige Plätze für teilstationäre Tages- oder Nachtpflege sowie vorübergehende stationäre Unterbringung bei einer Kurzzeitpflege.

Bei der Analyse der ambulanten Quote ist zu berücksichtigen, dass diese nur die ergänzende Hilfe zur Pflege nach SGB XII beziehenden Menschen einbezieht. Die hier dargestellte ambulante Quote für Köln setzt also nicht alle ambulanten und stationären Pflegebedürftigen in der Stadt ins Verhältnis. Sie berücksichtigt vielmehr nur diejenigen pflegebedürftigen Menschen, die über kein ausreichendes Einkommen und Vermögen verfügen. Wenn immer mehr Pflegebedürftige zuhause versorgt werden können und die entsprechenden Aufwendungen aus eigenen Mitteln und den durch die Pflegestärkungsgesetze gestiegenen Leistungen der Pflegeversicherung decken können, kann die hier dargestellte ambulante Quote sogar künftig absinken. Und zwar nicht, weil es eine Verschiebung von stationären zu ambulanten Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege gibt, sondern weil ambulante Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege nicht länger bedürftig im Sinne des SGB XII sind.

Bei einer niedrigen ambulanten Quote steht oftmals pauschal der Verdacht im Raum, dass keine optimale Zugangssteuerung zu Leistungen der Hilfe zur Pflege erfolgt. Pflegebedürftige würden dann sofort stationär versorgt, anstatt dass eine ambulante Versorgung geprüft und arrangiert wird. Für Köln ist diese Sorge kennzahlengestützt nicht zu begründen.

Bei einer schlechten Zugangssteuerung in Köln müssten hier besonders viele Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Anspruch nehmen, bei denen nur ein niedriger Pflegegrad festgestellt wurde.

Anteil der Leistungsbezieher in Einrichtungen nach Pflegegrad an den Leistungsbeziehern in Einrichtungen in Prozent 2017

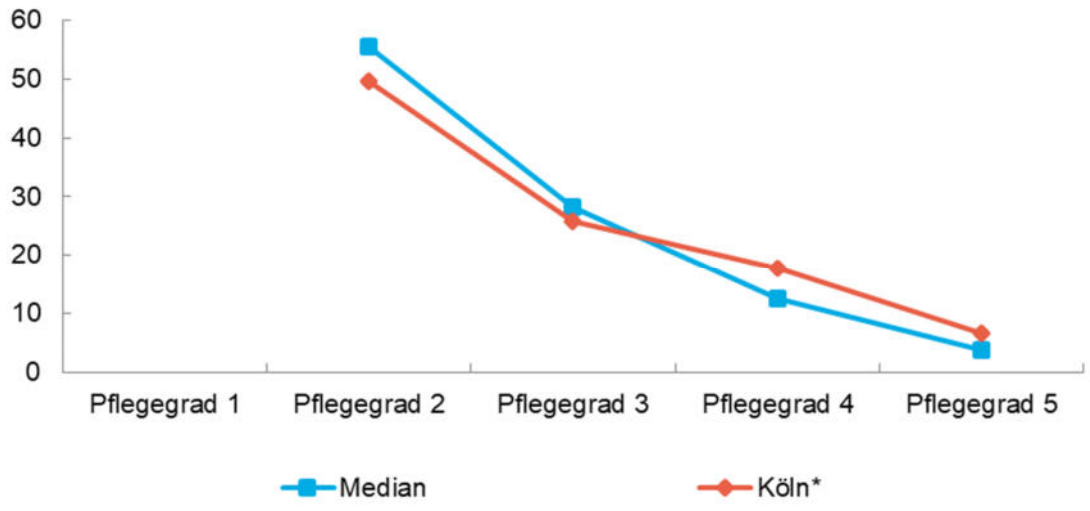


*) Näherungswert. Auf eine Ausweisung des Pflegegrades 1 wird aus statistischen Gründen verzichtet, weil nicht genug interkommunale Vergleichszahlen vorliegen.

Die Verteilung der Pflegegrade der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen entspricht in **Köln** im Wesentlichen dem typischen, landesweiten Bild – wobei in Köln sogar mehr Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege mit höchster Pflegebedürftigkeit in Einrichtungen versorgt werden (Pflegegrad 5) und solche mit geringerem Pflegebedarf (Pflegegrad 2) offenbar häufiger ambulant versorgt werden können.

Ergänzend kann auch die Aufteilung der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen betrachtetet werden:

Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen nach Pflegegrad an den Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen in Prozent 2017



*) Näherungswert. Auf eine Ausweisung des Pflegegrades 1 wird aus statistischen Gründen verzichtet, weil nicht genug interkommunale Vergleichszahlen vorliegen.

Die Pflegegrade der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sind in **Köln** ebenfalls dem landesweiten Trend entsprechend verteilt, doch werden in Köln mehr hoch und höchst Pflegebedürftige ambulant versorgt als im Durchschnitt.

Hier spielt ein weiterer Faktor eine Rolle: Typischerweise kommen landesweit im Median auf vier Menschen, die von Angehörigen zu Hause gepflegt werden (Pflegegeld), fünf Menschen, die von einem Pflegedienst versorgt werden (Pflegesachleistung). In Köln ist dieses Verhältnis ungefähr eins zu zwei. Hier können es sich Angehörige seltener als anderswo leisten. ihre pflegebedürftigen Familienmitglieder selbst zu versorgen. Die teure Pflegesachleistung wird deshalb stärker nachgefragt, als das Pflegegeld.

Wie sich die bisher auf der Ebene von Personenzahlen analysierte Situation in der Hilfe zur Pflege finanzwirtschaftlich auswirkt, stellen wir im folgenden Abschnitt dar.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ **Feststellung**
Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege belasten in Köln den städtischen Haushalt vergleichsweise besonders stark. Dies liegt nicht an der durchschnittlichen Anzahl der Fälle, sondern insbesondere an den hohen Aufwendungen im Einzelfall bei der Pflege in Einrichtungen.

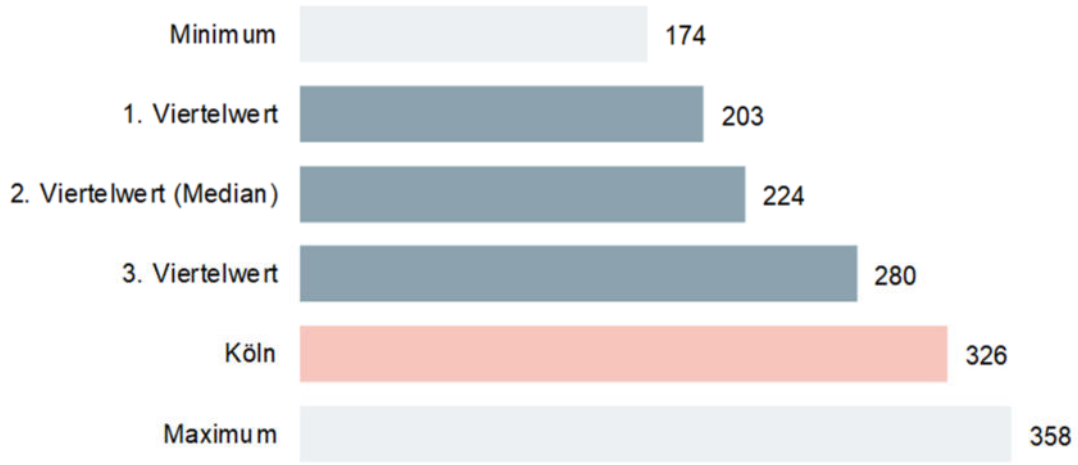
→ **Feststellung**
Grundsätzlich werden die zum Unterhalt verpflichteten Angehörigen in Köln auch zum Unterhalt herangezogen. Dies erledigt eine hierauf spezialisierte Sachbearbeitung.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe hat eine Kommune das Ziel, die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Dabei ist der Grundsatz des Nachrangs der Sozialhilfe zu beachten. Der Sozialhilfeträger muss im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach § 2 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen.

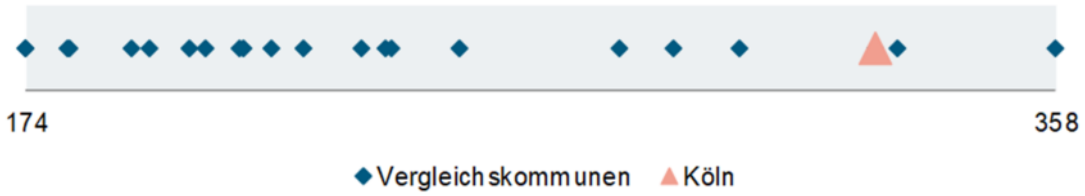
Im Folgenden werden die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung betrachtet. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Aufwendungen für Transferleistungen

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro 2017

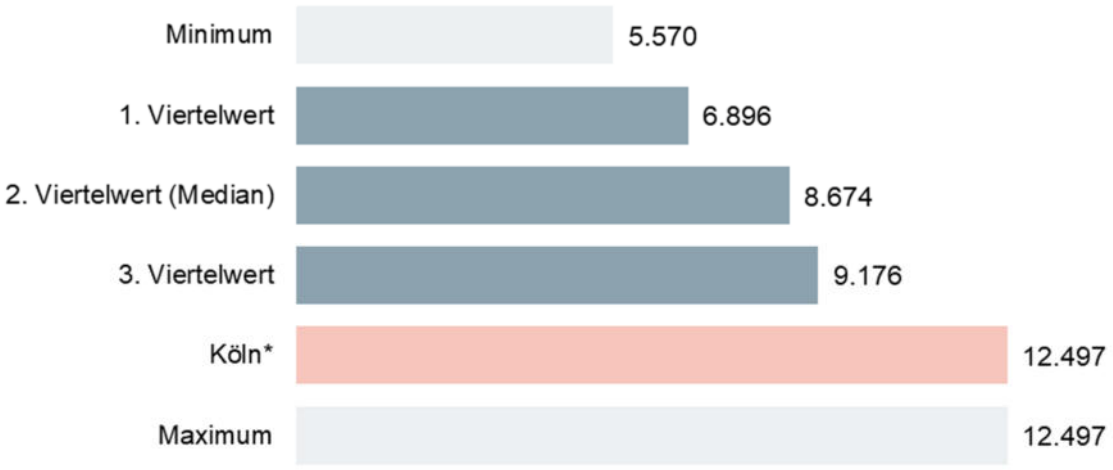


In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bezieht man die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege auf den Einwohner ab 65 Jahren, ergibt sich für **Köln** der dritthöchste Wert aller kreisfreien Städte. In Köln gibt es allerdings nur durchschnittlich viele Pflegebedürftige. Neben der Anzahl der Leistungsbezieher ist deshalb besonders die durchschnittliche Höhe der Leistungen relevant:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2017

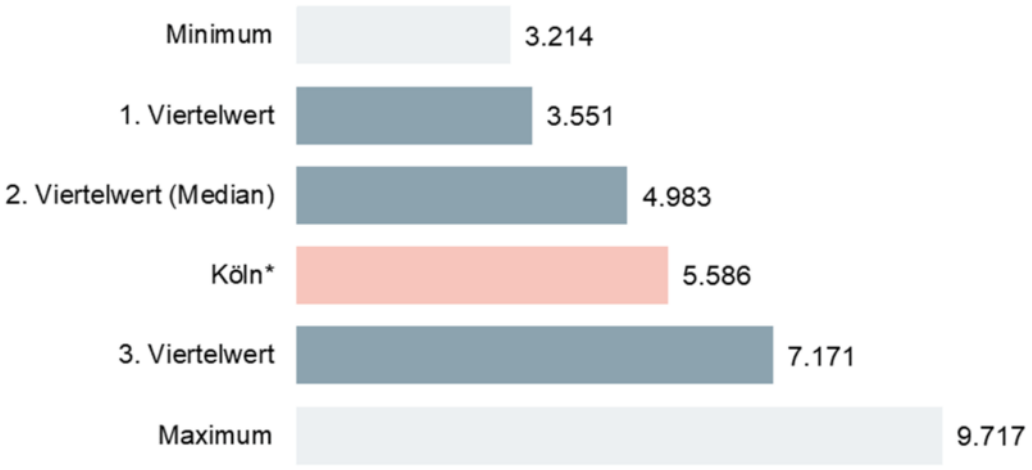


*) Näherungswert. Die berücksichtigten Transferaufwendungen für Köln von rd. 61 Mio. Euro enthalten 9 Mio. Euro für Rückstellungen wegen erhöhter Arbeitsrückstände. Ohne die gebildeten Rückstellungen liegt der Wert für Köln bei 10.651 Euro und damit unter dem nächsthöchsten Wert von 10.881 Euro.

Köln hat die höchsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. In keiner anderen kreisfreien nordrhein-westfälschen Stadt muss der örtliche Sozialhilfeträger im Durchschnitt so viel an Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher zahlen. Da die Pflegegrade (und die daran gekoppelten festen Leistungen aus der Pflegeversicherung) im Wesentlichen dem landesweiten Bild entsprechen, ist dies ist ein deutlicher Hinweis auf eine durchweg hochpreisige Pflegeinfrastruktur in Köln.

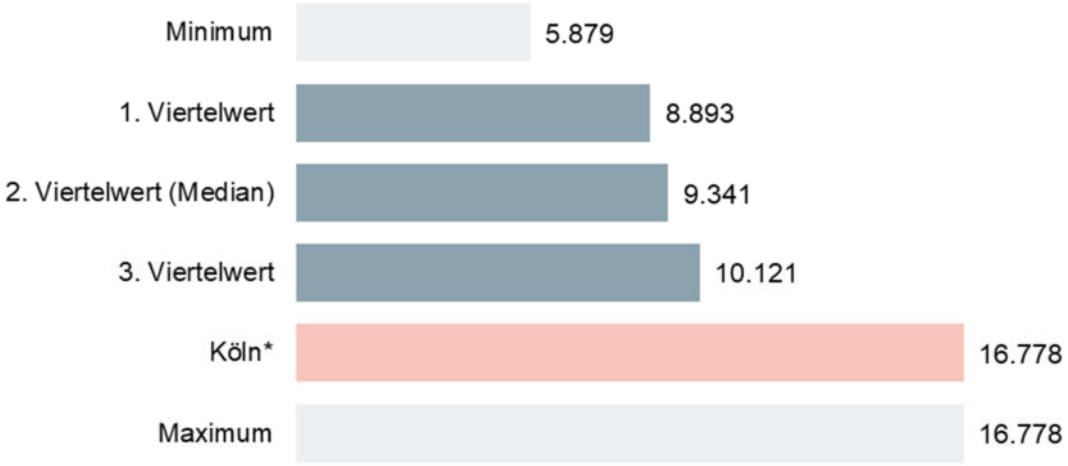
Bei einer separaten Betrachtung der Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege für Leistungsbezieher außerhalb von und solchen in Einrichtungen zeigt sich folgendes Bild:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen



*) Näherungswert

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen



*) Näherungswert. Die berücksichtigten Transferaufwendungen für Köln von rd. 50,5 Mio. Euro enthalten 9 Mio. Euro für Rückstellungen wegen erhöhter Arbeitsrückstände. Ohne die gebildeten Rückstellungen lieg der Wert für Köln bei 13.789 Euro und damit immer noch deutlich über dem nächsthöchsten Wert von 12.102 Euro.

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege für Menschen, die zu Hause versorgt werden, sind in **Köln** unauffällig und durchschnittlich. Anders die Transferaufwendungen derjenigen, die dauerhaft in Heimen leben und gepflegt werden; sie sind in Köln vergleichsweise maximal.

Sind die Heime in Köln viel teurer als in den meisten anderen Städten, reichen die Leistungen der Pflegeversicherung regelmäßig nicht dafür aus. Insoweit müssen Leistungen der ergänzenden Hilfe zur Pflege auch in einem gesteigerten Umfang in Anspruch genommen werden als in anderen kreisfreien Städten, sobald eigenes Einkommen und Vermögen nicht mehr ausreichen.

Vergleicht man in diesem Zusammenhang die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 1. Juli 2018 für die stationäre Unterbringung, liegt der einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE) in Köln im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) mit rund 911 Euro über dem Durchschnittswert von 876 Euro; der Kölner Wert ist der vierthöchste. Gleiches gilt auch für einen Vergleich der Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Bereich des LVR. Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung des Pflegebedürftigen pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen in Köln bei rund 1.944 Euro liegt, der Durchschnitt im Gebiet des LVR beträgt jedoch rund 1.893 Euro. Nur in zwei kreisfreien Städten des LVR gibt es hier noch etwas höhere Werte als in Köln. Diese durchweg hochpreisige Kölner Pflegeinfrastruktur macht sich auch unmittelbar in den sehr hohen Transferaufwendungen des Sozialhilfeträgers für die Hilfe zur Pflege bemerkbar.

Wenn die Kölner Bevölkerung wirtschaftlich leistungsfähiger, zugleich die Heimunterbringung aber teurer ist, ergeben sich bei einer ähnlichen Verteilung der Pflegegrade wie in ärmeren Städten mit günstigeren Pflegeheimen umso höhere Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen. Die Kölnerinnen und Kölner werden wegen der hohen Investitionskosten und des knappen Angebotes auch entsprechend stärker für die gleichen stationären Pflegeleistungen finanziell in Anspruch genommen, was der Sozialhilfeträger verstärkt ausgleichen muss.

→ **Empfehlung**
Die extrem hohen Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sollten weiter beobachtet werden. Sie können nicht alleine durch hohe Pflegegrade oder die Bildung von Rückstellungen erklärt werden.

Aufwendungen für Pflegewohngeld

Aufwendungen für Pflegewohngeld 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren in Euro	158	106	158	173	190	241	22
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegewohngeld gesamt in Euro	7.871	5.622	6.293	6.717	7.784	8.204	22

Es zeigt sich erneut, dass die Heime in **Köln** eher teurer sind als in vielen anderen kreisfreien Städten: Das Pflegewohngeld, das einem Heim zur Begleichung der Investitionskosten zur Verfügung gestellt wird, liegt in Köln im höchsten Viertel der Vergleichsstädte. Mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anerkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden, deren Auswirkungen noch nicht abschließend beurteilt werden können. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt.

Die Höhe des Pflegewohngeldes ist durch die Stadt nur bedingt steuerbar. Je mehr Menschen jedoch ambulant versorgt werden, umso geringer fallen auch die Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren aus.

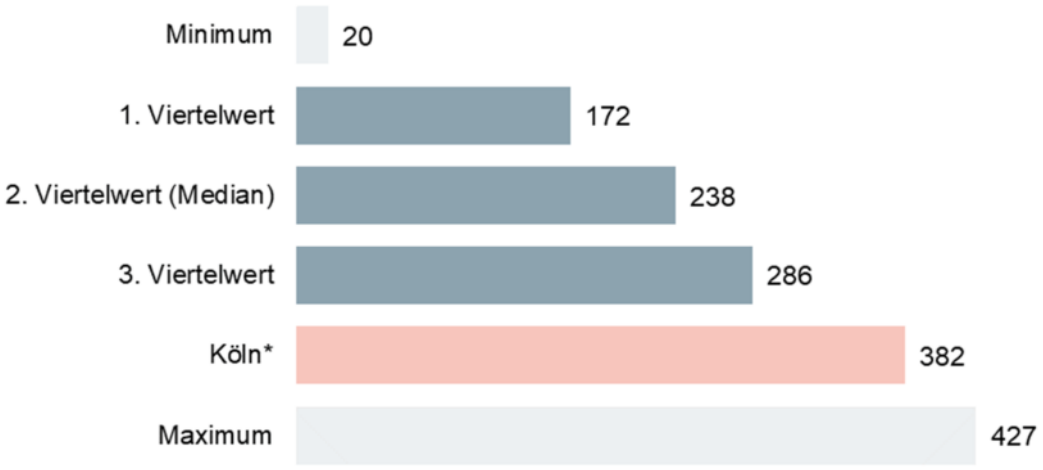
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege für Leistungsbezieher in Euro

Mit der Zustimmung des Bundesrates am 29. November 2019 hat das Angehörigen-Entlastungsgesetz abschließend das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen. Unterhaltsverpflichtete Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern sind vom Sozialhilfeträger mit Wirkung ab dem 01. Januar 2020 erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen.

Durch die ab 2020 geltende Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr herangezogen werden. Neben der finanziellen Mehrbelastung der Kommunen durch den Wegfall eines Großteils der Unterhaltserträge resultieren daraus zwei weitere nennenswerte Auswirkungen:

Aufgrund der gesetzlich normierten Vermutung, dass Unterhaltspflichtige im Regelfall nicht die Jahreseinkommensgrenze überschreiten, tritt einerseits eine erhebliche Entlastung in der Fallbearbeitung ein. Denn es liegt künftig in der Entscheidung des Sozialhilfeträgers, bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft zu verpflichten. Andererseits kann eben dieser Grundsatz mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass Hilfe zur Pflege eher als bisher in Anspruch genommen wird. Ungeachtet der grundlegenden gesetzlichen Änderungen hat die gpaNRW in der Prüfung die bislang geltende Rechtslage als Maßstab gelegt. Bestehende Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfegewährung bis zum 31. Dezember 2019 können unter Beachtung von Verjährungsfristen auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes verfolgt werden. Dies gilt auch und insbesondere dann, wenn die Unterhaltspflicht mit rechtswahrender Mitteilung zwar dem Grunde nach, wegen ausstehender Einkommens- und Vermögensüberprüfung aber noch nicht der Höhe nach, festgestellt worden ist.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2017



*) Näherungswert.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb von und in Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb und in Einrichtungen in Euro 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhaltheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	0	0	0	1,38	23,57	174	14
Erträge aus Unterhaltheranziehung für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	619	24,31	218	323	366	674	15

Köln gehört zu den kreisfreien Städten mit den höchsten Unterhaltserträgen. Die Verwaltung prüft, berechnet und vereinnahmt Unterhaltsleistungen bei der Hilfe zur Pflege sowohl außerhalb von als auch in Einrichtungen. Hierfür gibt es eine spezialisierte Sachbearbeitung. Diese Art der Aufgabenerledigung in Köln hat die gpaNRW bereits im Prüfungsbericht von 2008 als zielführend herausgestellt (Seite So-8 ff.).

Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

Feststellung
Die Hilfe zur Pflege und die Unterhaltsheranziehung sind dank einheitlich festgelegter Entscheidungskriterien in Köln so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist.

Feststellung
Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten bei der IT-Unterstützung der Sachbearbeitung durch den Einsatz von elektronischer Akte und eines Dokumentenmanagementsystems.

Feststellung
Fluktuationsbedingte Vakanzen und teilweise nicht dauerhafte Wiederbesetzungen erschweren eine kontinuierliche Aufgabenerledigung; die nahtlose Einarbeitung ist dadurch erschwert.

Die Organisation im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege soll eine effektive, effiziente rechtmäßige Aufgabenerledigung ermöglichen. Das setzt u.a. folgende Rahmenbedingungen voraus:

- Die Organisation der Hilfegewährung und erforderliche Arbeitsprozesse sind strategisch und fachlich ausgerichtet.
- Aktuelle Arbeitshilfen, Stellen- und Prozessbeschreibungen unterstützen optimale Arbeitsabläufe.
- Es sind Standards zur Aufgabenerledigung vorhanden und dokumentiert.
- Ein Wissensmanagement ist eingerichtet.
- Die Mitarbeiter besuchen regelmäßig Fortbildungen.
- Eine aufgabengerechte Fachsoftware wird genutzt.

In **Köln** erfolgt die Aufgabenerledigung vollständig im Amt für Soziales, Arbeit und Senioren. Die Bearbeitung für Hilfe zur Pflege außerhalb von und in Einrichtungen wird in drei gesonderten Organisationseinheiten erledigt. Durch die zunehmende Komplexität in der Bearbeitung der einzelnen Fälle hat sich nach Auffassung der Verwaltung die Trennung seit Jahren bewährt. Die gpaNRW hält dies grundsätzlich für sachgerecht und nachvollziehbar.

Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen werden zusätzlich zur klassischen Sachbearbeitung in einem Fachdienst Pflegefachkräfte eingesetzt. Den verstärkten Einsatz von Pflegefachkräften hatte die gpaNRW bereits in ihrem Prüfungsbericht aus 2008 empfohlen (Seite So-8 f.). Die Pflegefachkräfte ermitteln den Bedarf vor Ort und die Sachbearbeitung prüft die leistungsrechtlichen Voraussetzungen. Absprachen und Austausch erfolgen dabei kontinuierlich. Ziel ist die optimale Versorgung der Pflegebedürftigen unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte. Dies ist ein wichtiger Baustein, mit dem Köln dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ folgt, was die gpaNRW begrüßt. Bei der Hilfegewährung in Einrichtungen wird

vom Fachdienst die Heimnotwendigkeit bei Pflegegrad 2 obligatorisch vor Ort geprüft, ab Pflegegrad 3 nach Aktenlage beurteilt. Dies hält die gpaNRW für sachgerecht, da insbesondere bei Pflegegrad 2 Heimaufnahmen teilweise verhindert werden können oder sogar Rückführungen in die eigene Häuslichkeit möglich sind.

In der Sachbearbeitung werden ganz überwiegend Verwaltungskräfte eingesetzt. Die Fallverteilung wird laufend und anlassbezogen mit Messzahlen überprüft und angepasst.

Die Arbeitsprozesse sind dokumentiert und standardisiert. Es gibt einheitliche und zentrale Verfahrensrichtlinien, ein zentrales Vordruckwesen, gemeinsam genutzte Ressourcen in Gruppenlaufwerken und -ordnern mit Rundverfügungen, Dienstanweisungen und weiteren Informationen sowie Handbücher zu den IT-Verfahren. Prozessabhängige und prozessunabhängige Maßnahmen zur Qualitätskontrolle und -sicherung erfolgen regelmäßig durch die Dienst- und Fachaufsicht und eine Innenrevision. Fallbesprechungen, Teambesprechungen und Vereinbarung von Verfahren dienen ebenfalls der Qualitätssicherung. Im Fachdienst für Pflegebedürftige sind Qualitätsstandards für verschiedene Aufgabenbereiche entwickelt und eingeführt.

In Köln prüft die Sachbearbeitung die Abrechnungen der Leistungsanbieter (für Pflegedienste und in Heimen). Einige Kommunen berichten von Erfolgen, wenn Pflegefachkräfte die inhaltliche Prüfung übernehmen. Grundsätzlich hält die gpaNRW dies zwar auch für angezeigt. In Köln kann es wegen des intensiven Fallmanagements durch Pflegefachkräfte bei Leistungsgewährung mit Pflegediensten aber davon abgesehen werden, da hier der zu erbringende Leistungskatalog in der Regel bereits ausreichend gut definiert ist und lediglich noch eine rechnerische Überprüfung notwendig ist.

Das verwendeten IT-Fachverfahren ist seit Jahren erfolgreich im Einsatz. Möglichkeiten der Verbesserung werden vom Softwareanbieter aufgegriffen. Außerdem werden im ambulanten und teilstationären Bereich ein Fallmanagement-Modul (für die Hilfeplanung) und ein Webdialog (für die Hilfegewährung) genutzt. Grund dafür ist der Wunsch nach Optimierung und Standardisierung von Arbeitsprozessen im Fach- und im Verwaltungsdienst sowie eine softwaregestützte Kommunikation miteinander. Es gibt noch keine Schnittstelle zur elektronischen Akte des Landschaftsverbandes. Die Einführung der elektronischen Akte ist im Kölner Amt für Soziales, Arbeit und Senioren für 2021 vorgesehen, sofern das erforderliche Personal zur Einführung zur Verfügung gestellt wird. Bereits jetzt sollen verstärkt Anträge online als Internetformular eingestellt werden, sobald die personellen Ressourcen dies zulassen.

Gerade bei knapper Personalausstattung kann die IT einen entscheiden Beitrag für die Effizienz der Sachbearbeitung leisten. Hierzu gehört neben der elektronischen Aktenführung auch ein zeitgemäßes Dokumentenmanagementsystem, das die Ressourcen die Sachbearbeitung schont und manuelle Arbeitsschritte reduzieren hilft.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte den IT-Einsatz bei der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege optimieren und eine elektronische Akte und ein Dokumentenmanagementsystem einführen.

Ist eine Stelle unbesetzt, gelingt in der Regel eine Wiederbesetzung nach einer internen oder spätestens einer externen Stellenausschreibung. Jedoch berichtet die Verwaltung, dass insbesondere Nachwuchskräfte wechselfreudig sind. In den Bereichen, wo altersbedingt viel Personal ausscheidet, bleiben Nachrückende oft nicht lange. Es sind deshalb häufiger Einarbeitungen erforderlich, als bei einem stetigeren Personalkörper. Die verbleibenden älter werdenden

Dienstkräfte müssen diese Belastungen abfedern. Auch im Bereich der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege steigt das Durchschnittsalter des Personals an, was auch krankheitsbedingte Ausfälle wahrscheinlicher werden lässt. Die notwendige Vertretung durch die übrigen Kolleginnen und Kollegen führt wiederum zu zusätzlicher Arbeit und verursacht letztlich auch Demotivation. Die notwendigen Einarbeitungen erfolgen dann teils in Zeiten hoher Belastung, zusätzlich zur Bemühung keine Rückstände in der laufenden Bearbeitung aufkommen zu lassen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte für eine Verstetigung und bessere Altersdurchmischung des Personals bei der Hilfe zur Pflege sorgen. Häufige krankheits- und Vakanzen bedingte Vertretungen führen zur Überlastung der Sachbearbeitung und bergen finanzielle Risiken, beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ **Feststellung**
Die Wiederbesetzung von Stellen gelingt in der Regel.

Eine Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und qualitativ bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.

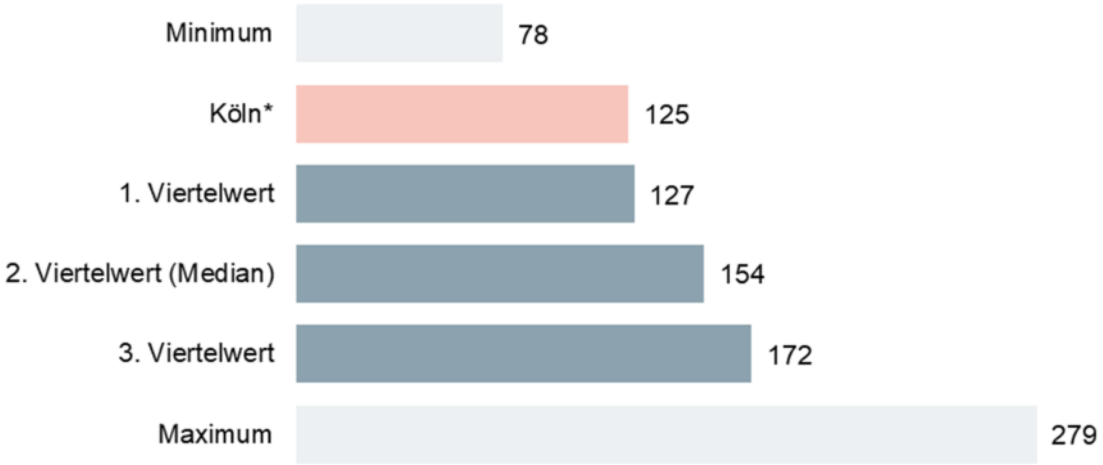
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2017

Kennzahl	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	1,96	0,21	0,54	0,73	1,08	1,96	18

In **Köln** wurden im Jahr 2017 für die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 14,91 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Hinzu kommen dort 21,84 Vollzeit-Stellen für Pflegefachkräfte. Bezieht man das Personal aus der Sachbearbeitung auf die tatsächlichen Leistungsbezieher, ergibt sich folgendes Bild:

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2017



*) Näherungswert

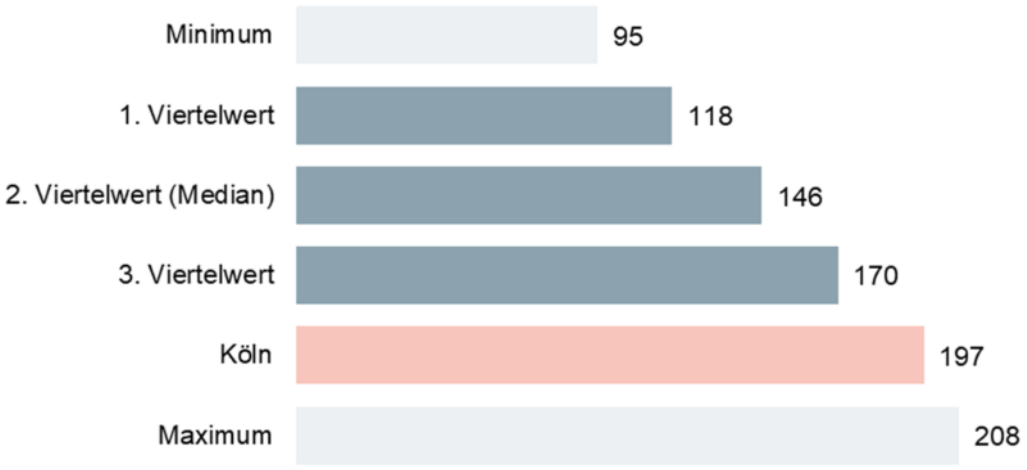
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2017

Kennzahl	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbe-arbeitung und Pflege-fachkräfte Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	1,04	0,82	1,26	1,67	2,13	3,02	18

Für die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sind in **Köln** 19,46 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung in den Vergleich eingeflossen. In der folgenden Grafik werden die Vollzeitstellen den zu bearbeitenden Fällen gegenübergestellt. Dabei werden nicht nur die eigentlichen Leistungsbezieher der stationären Hilfe zur Pflege mitgezählt, sondern auch solche in Kostenträgerschaft des Landschaftsverbandes sowie (mit einem Faktor von 0,4 gewichtet) die Selbstzahler beim Pflegewohngeld:

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2017



*) Näherungswert

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte versuchen, häufige Personalfluktuation zu vermeiden. Ständige Einarbeitungen und Erstqualifizierungen erschweren trotz attraktiven Arbeitsplätzen und selbst bei ausreichendem Personal eine rechtmäßige und zeitgerechte Aufgabenerledigung.

→ **Empfehlung**
Um eingearbeitetes Personal zu binden und langfristig zu motivieren, sollte in Köln das Amt mehr Möglichkeiten zur gezielten Personalentwicklung erhalten.

Pflege- und Wohnberatung

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2017

Kennzahl	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Pflege- und Wohnberatung je 10.000 EW ab 65 Jahren	0,00	0,00	0,41	0,60	1,04	2,04	19

Es wurden für Köln in 2017 keine Vollzeit-Stellen berücksichtigt. Die Pflege- und Wohnberatung in **Köln** erfolgt nicht durch städtisches Personal, sondern durch Träger der freien Wohlfahrtspflege. Die Seniorenberater und WohnMobil werden nach § 5 SGB XII beauftragt und die Personalkosten übernommen. Für präventive Hausbesuche wird ein jährlicher Zuschuss gezahlt.

Insoweit wird das entsprechende externe Personal in der Pflege- und Wohnberatung (anders als in vielen anderen kreisfreien Städten) im Vergleich nicht berücksichtigt.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2017

Kennzahl	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehungsfälle Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahren	0,19	0,00	0,35	0,51	0,59	0,96	19

Die meisten Städte setzen im Vergleich zu **Köln** mehr Personal zur Aufgabenerledigung ein. Eine potentiell wirtschaftlich leistungsstärkere Einwohnerschaft in Köln bedeutet jedoch auch intensivere Prüfungen auf Unterhaltsheranziehung. Im Vergleich sind 3,56 Vollzeit-Stellen berücksichtigt.

Die beschlossene aber noch nicht umgesetzte Aufstockung des Personals zur Intensivierung der Heranziehung bei Hilfe zur Pflege mit Pflegedienst wird den Vergleichswert für Köln auf 0,35 Vollzeit-Stellen heben. Doch selbst damit bewegt sich die Stadt Köln noch auf vergleichsweise niedrigem Niveau.

In ihrem Prüfungsbericht aus 2008 hatte die gpaNRW bereits festgestellt, dass die Stadt Köln mit der Spezialisierung in der Unterhaltsheranziehung den richtigen Weg beschreitet und dass die Intensität der Unterhaltsverfolgung verstärkt werden sollte (Seiten So-8 ff.).

Steuerung und Controlling

Die Steuerung der Hilfe zur Pflege betrachten wir in unterschiedlichen Zusammenhängen:

- Fach- und Finanzcontrolling,
- Steuerung der Leistungsgewährung,
- Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung,
- Steuerung der Pflegelandschaft und
- Quartiersmanagement.

Fach- und Finanzcontrolling

Feststellung
Das operative Fach- und Finanzcontrolling in Köln ist etabliert, weil relevante Daten vorliegen, ausgewertet und in einem Berichtswesen verarbeitet werden. Das strategische Controlling befindet sich noch im Aufbau.

Eine Kommune sollte Kennzahlen erheben, für die jeweils ein Zielwert festgelegt ist. Die Planungen in der Kämmerei und im Sozialamt sollten übereinstimmen. Soll- und Ist-Werte sollte die Kommune in festgelegten Zeitabständen analysieren und daraus Maßnahmen entwickeln. Zudem sollte ein Berichtswesen installiert sein.

Bereits im Prüfungsbericht 2008 hat die gpaNRW festgestellt, dass **Köln** über die meisten erforderlichen Grundlagen verfügt, um ein wirksames Controlling aufzubauen (Seite So-12). Erst im Frühjahr 2019 wurden 2 Vollzeit-Stellen für ein dringend erforderliches strategisches Controlling bereitgestellt. Mangels organisatorischer und personeller Ressourcen konnte dies nicht eher realisiert werden. Die gpaNRW begrüßt die Einrichtung eines strategischen Controllings. So können von fachkundiger Stelle IT-unterstützt Ziele und Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) als Steuerungsgrundlage für das operative Geschäft in der Hilfe zur Pflege festgelegt und erhoben werden. Zudem ist es Grundlage für ein fundiertes regelmäßiges Berichtswesen.

Im Haushalt der Stadt Köln wird in der Produktgruppe 0501 „Leistungen nach dem SGB XII“ das Ziel

- „Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist durch Soziale Hilfen nach dem SGB XII gewährleistet.“

festgelegt. An dieser Stelle wird als Wirkungskennzahl der „Transferaufwand je Einwohner in Euro“ aufgeführt. Ein politisch definierter Zielwert, an der die Zielerreichung überprüft werden kann, fehlt. Im Produkt 050105 „Hilfe zur Pflege“ ist das Ziel

- „Der Vorrang der ambulanten vor stationärer Pflege ist in Köln gewährleistet.“

definiert. Hier werden gleich mehrere „Leistungs-/Wirkungskennzahlen“ benannt:

- Transferaufwand je Einwohner Euro
- Anzahl der Hilfefälle
- Transferaufwand stationäre Pflege je Hilfefall in Euro
- Transferaufwand häusliche Pflege je Hilfefall in Euro
- Anteil der ambulanten Pflegefälle an allen Pflegefällen in Prozent
- Anzahl der Klagen
- Anteil der erfolgreichen Klagen an allen Klagen in Prozent
- Transferleistungsdichte (Leistungsberechtigte je 1000 Einwohner)

Hier werden vom Sozialamt die Leistungen der Hilfe zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen inklusive der Gewährung von Pflegewohngeld zugeordnet. Auch an dieser Stelle im Haushalt erfolgt zwar eine Arbeit mit Kennzahlen, allerdings erneut ohne dabei der Verwaltung eine politische Zielvorgabe zu setzen und ebenfalls ohne eine Überprüfung der Zielerreichung zu ermöglichen.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**
Das Hilfeverfahren bei der Stadt Köln ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nachgekommen. Sie übernehmen im Netzwerk mit den Angeboten der Pflege- und Wohnberatung, der Seniorenberatung und anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Begutachtung ihrer Situation.

Zu einer optimalen Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege gehören ein geregeltes Hilfeverfahren. Über das Hilfeverfahren muss eine Kommune eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung gewährleisten. Dazu zählt für die gpaNRW insbesondere:

- eine leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruchs,
- ein strukturiertes (softwaregestütztes) Hilfeverfahren,
- der Grundsatz „ambulant vor stationär“,
- eine passgenaue Bedarfsdeckung,
- der Einsatz von Pflegefachkräften,
- die Förderung präventiver Maßnahmen,
- eine regelmäßige Überprüfung der Hilfegewährung und
- die rechtmäßige Heranziehung von Unterhaltspflichtigen.

Während der Prüfung hat die gpaNRW keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruches in **Köln** zu beanstanden ist. Das verwendete IT-Verfahren unterstützt dabei die Sachbearbeitung. Dem wichtigen Grundsatz „ambulant vor stationär" folgt die Verwaltung. Insbesondere der Einsatz der Pflegefachkräfte erlaubt es, individuelle ambulante Arrangements zu schaffen. So können Heimaufnahmen vermieden werden und pflegebedürftige Menschen länger zu Hause leben. Der individuelle Bedarf der ambulanten Hilfe zur Pflege wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Fachdienstes für Pflegebedürftige festgestellt, welche alle über eine Doppelqualifikation (abgeschlossenes Studium Sozialarbeit/Sozialpädagogik und staatlich examinierter Pflegeberuf) verfügen. Die zeitlichen Abstände der Wiederbegutachtung werden individuell im Einzelfall im Rahmen der Hilfeplanung festgelegt. Die Pflegefachkräfte erledigen die pflegefachliche Bedarfsfeststellung, damit durch die Sachbearbeitung nach leistungsrechtlicher Prüfung ein Bescheid als Bewilligung oder Ablehnung gefertigt werden kann. Sie unterstützen die Leistungsbezieher zudem bei Widerspruchsverfahren im Bereich SGB XI, etwa bei der Ablehnung einer Höhergraduierung. Regelmäßige Überprüfungen der Hilfegewährungen, der Leistungsabrechnungen und die Heranziehung Angehöriger zum Unterhalt sind gelebter Standard in Köln.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte den eingeschlagenen Weg bei der Steuerung der Leistungsgewährung fortsetzen.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung

→ **Feststellung**
Die städtisch geförderte Pflege- und Wohnberatung sind in Köln gut etabliert. Durch ihre statistische Dokumentation können die Erfolge nachgehalten und Entwicklungen nachvollzogen werden.

Eine Kommune sollte über eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung verfügen und dafür qualifiziertes Personal einsetzen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte folgende Faktoren erfüllen:

- Einsatz von Pflegefachkräften,
- enge Zusammenarbeit zwischen Pflegefachkräften und Sachbearbeitung,
- vorgeschaltete Beratungsgespräche zu Beginn des Hilfeverfahrens,
- Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich,
- Durchführung von Hausbesuchen,
- Dokumentation der Beratung,
- Beratung beinhaltet die Themen Pflege und Wohnen,
- bei allen Beratungen steht der Grundsatz „ambulant vor stationär" im Fokus,
- Informationen im Internet zur Pflege- und Wohnberatung und

- Auf- und Ausbau eines örtlichen Netzwerkes.

Die Stadt **Köln** setzt eigene Pflegefachkräfte ein, die mit der Sachbearbeitung zusammenarbeiten und sich im Bedarfsfall austauschen. Diese ergänzen und unterstützen mit ihrer speziellen Fachlichkeit die allgemeine kommunale Seniorenarbeit in den neun Stadtbezirken. In jedem Stadtbezirk sind obligatorisch eingerichtet

- 1,0 Vollzeit-Stelle Einrichtung und Betrieb SeniorenNetzwerke,
- 3,0 Vollzeit-Stellen Seniorenberatung dezentral im Bezirk,
- 0,5 Vollzeit-Stelle Seniorenberatung zentral im Bezirksrathaus und
- 1,0 Vollzeit-Stelle Demenz-Koordination.

Die Seniorenberatung und auch das Beratungstelefon für Senioren und Menschen mit Behinderungen informieren dabei neben anderen Leistungsansprüche auch pflegefachlich schwerpunktmäßig über Pflegeversicherung, ambulante Pflege, Mahlzeitendienste, Hausnotruf, hauswirtschaftliche Hilfen, Tages- und Nachtpflege, Kurzzeitpflege, Wohnraumanpassung, Demenz und Begegnungsstätten. In den Beratungsgesprächen werden weiterführende Hilfen vermittelt, Umbaumaßnahmen angeregt und bei Anträgen unterstützt. Die Statistiken des Amtes weisen über stabil deutlich über 10.000 Kontakte jährlich aus. Die Seniorenberatung und auch das Programm der präventiven Hausbesuche helfen dabei, proaktiv von Pflegebedürftigkeit bedrohte ältere und alte Menschen zu identifizieren und ihnen niederschwellig und frühzeitig passgenaue Unterstützung zukommen zu lassen. Das hilft dabei, Heimaufnahmen zu verhindern und stärkt den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit. Eine flächendeckende und wohnraumnahe Präsenz der Beratungsangebote ist dabei wünschenswert.

Schon in ihrem Prüfungsbericht 2008 stellt die gpaNRW im Hinblick auf die Stadt Köln fest, dass gemeinsame Merkmale der Kommunen, die über hohe Anteile ambulanter Hilfen verfügen, 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 sind (Seite So-27). Weiter wurde damals bereits befunden, dass das Beratungsangebot in der Stadt Köln umfangreich und geeignet ist, alte und pflegebedürftige Menschen sowie deren Angehörige bei der Auswahl notwendiger Hilfen zu unterstützen (Seite So-7). Auch heute wird durch das Angebot von Maßnahmen im vorpflegerischen Bereich und der gezielten Inanspruchnahme von ambulanten Hilfen einer vorzeitigen Heimaufnahme entgegengewirkt.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte den eingeschlagenen Weg der Pflege- und Wohnberatung fortsetzen und auch die wohnraumnahe und aufsuchende vorpflegerische Seniorenberatung in den Stadtteilen weiter ausbauen und stärken.

Steuerung der Pflegelandschaft

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln betreibt eine bewusste Entwicklung der Pflegelandschaft. Sie ist dazu mit allen Akteuren im Gespräch und betreibt Netzwerkarbeit. Für eine verbindliche Pflegeplanung

sieht sie angesichts der massiven Lücken im Pflegeplatzangebot bislang keine Veranlassung.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kommunen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Eine Stadt sollte eine koordinierende Rolle in der Demografie- und Sozialraumplanung einnehmen.

Eine Stadt muss zudem auf ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen achten. Kurzzeitpflegeplätze müssen in einem angemessenen Umfang in einer Stadt vorhanden sein. Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

In **Köln** hat die vernetzte Entwicklung der Pflegelandschaft eine lange Tradition. Insbesondere die stadtweite Konferenz Alter und Pflege wird hier als das entscheidende Zentralorgan genutzt, um einen Einfluss auf die pflegerischen Angebote zu nehmen

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	7,40	7,40	9,05	9,88	10,94	12,35	21
Stationärer Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	42,54	40,08	43,03	46,85	51,40	57,41	21
Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	0,46	0,33	3,21	3,82	4,69	6,27	20

Die Platzierung von Köln ist durchgehend im sehr niedrigen Bereich. Hieraus alleine lassen sich keine Handlungsempfehlungen ableiten. Jedoch sind diese Zahlen stets vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass es in Köln in den Einrichtungen heute eine Vollbelegung gibt.

Es wird an dieser Stelle auf die differenzierte Betrachtung im „Bericht über die örtliche Planung“ aus Mai 2018 des städtischen Amtes für Soziales, Arbeit und Senioren verwiesen. Darin wird die Situation datenbasiert analysiert und auf der Seiten 8 und 9 nachvollziehbar zusammengefasst ausgeführt:

„Die steigende Zahl an Pflegebedürftigen und der erhöhte Pflegebedarf der Hochaltrigen wird - trotz der guten ambulanten Versorgungslandschaft in Köln - zu einem steigenden Bedarf an vollstationären Dauerpflegeplätzen führen. Derzeit kann die Nachfrage nach einem Platz in einer vollstationären Dauerpflegeeinrichtung bedient werden (...). Nach einer (...) Fortschreibung der Bedarfe und der Rahmenbedingungen würden (...) bis zum Jahr 2020 allerdings ca. 200 und bis zum Jahr 2025 ca. weitere 900 zusätzliche Plätze für eine vollstationäre Dauerpflege benötigt. (...) Ein wichtiger Baustein im Hilfesystem zur Entlastung pflegender Angehöriger ist der Ausbau der Tagespflege. Der Ausbau führt zu einer Verbesserung der Versorgungssituation Kölner Seniorinnen und Senioren, die möglichst lange zuhause bleiben wollen.“

Die ausführliche und informative Pflegeplanung in Köln, die die Angebotsstruktur sowie die Entwicklungen der Pflegesituation umfassend beschreibt, ist positiv hervorzuheben. Sie dient als Grundlage für zukünftige Planungen und als Orientierung für Investoren

Im Prüfungsbericht 2008 hat die gpaNRW der Stadt Köln noch attestiert, dass hier im interkommunalen Vergleich zwar kein ausgeprägt hohes Angebot bestünde, man aber auch nicht von einer Unterversorgung an Heimpflegeplätzen sprechen könne (Seite So-19). Da mit steigenden Immobilienpreisen der Neubau von Pflegeeinrichtungen zuletzt immer unwirtschaftlicher wurde, steht Köln nun vor einer ungewollten Verknappung und stellt mittlerweile und absehbar einen Mangel an stationären Pflegeplätzen fest.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte die Pflegelandschaft weiter genau beobachten und ihre Bemühungen intensivieren, einem (zu) geringen Angebot an Heimplätzen entgegen zu wirken.

Aktuell wird überdies ein Lebenslagenbericht erstellt, der u.a. Bevölkerungsdaten, Informationen zu Transferleistungen und Einkommen sowie eigene Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung und Ergebnisse der Umfrage "Leben in Köln" verwenden wird. Daneben bieten Daten aus dem interkommunalen Benchmarking der 16 Großen Großstädte und der letzte Bericht örtliche Planung weitere Orientierung.

Quartiersmanagement

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln fördert Initiativen zum Quartiersmanagement und der kleinräumigen Vernetzung der Akteure.

Das Quartiersmanagement sollte in einer Kommune bzw. in den Stadtteilen eine ständige Verbindung zwischen den Bürgern und der Stadtverwaltung schaffen. Es sollte pflegebedürftige Menschen, Nachbarn, Vereine und Initiativen im „Quartier“ beraten und für die Kommune eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle einnehmen.

Es gibt in **Kölns** neun Stadtbezirken in über 40 Stadtteilen bereits städtisch geförderte Beratungs- und Begegnungszentren, die „SeniorenNetzwerke“ als Teil der offenen Altenhilfe: „Ziel der SeniorenNetzwerke sind Begegnung und Kennenlernen der älteren Menschen im Stadtteil (Netzwerkerinnen und Netzwerker), um gemeinsame Aktivitäten entwickeln zu können. Dabei sollen gegenseitige Hilfe- und Unterstützungsstrukturen entstehen und die Möglichkeit geschaffen werden, dass sich ältere Menschen am Leben und der Gestaltung im Stadtteil beteiligen. Ein wesentliches Strukturmerkmal der SeniorenNetzwerk-Arbeit ist die Selbstorganisation der Netzwerkerinnen und Netzwerker im Stadtteil zu fördern und zu stärken.“ Für weitere Details zu den Aufgaben, der Umsetzung und der über 1,4 Mio. Euro Finanzierung wird auf die kommunale Vorlage Nr. 3177/2018 der Sitzung des Ausschusses für Soziales und Senioren vom 06.11.2018 verwiesen.

Für elf besonders von sozialer Benachteiligung betroffene Stadtquartiere in Köln gibt es das Integrierte Handlungskonzept „Starke Veedel – Starkes Köln“ mit dem Ziel zu stärken, Armut zu bekämpfen, den sozialen Zusammenhalt zu stärken, Prävention zu systematisieren und die Le-

benssituation der in diesen Quartieren lebenden Menschen nachhaltig zu verbessern; städtische finanzierte Sozialraumkoordinatoren und Sozialraumkoordinatorinnen versuchen hier, die Entwicklung der Räume voranzubringen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte flächendeckend kleinräumige, trägerübergreifenden Konzepte zur Förderung der offenen Altenhilfe weiter ausbauen. So können Quartiere lebenswert gehalten werden und niederschwellige Informationen über komplementäre Angebote spätere intensive Pflegebedürftigkeit hinauszögern helfen.

Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Bevölkerung in Köln wird zunehmend älter.		
F2	In Köln ist der Anteil der älteren Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherungen nach dem SGB XI beziehen, niedrig. Der Anteil hochbetagter Menschen ist niedriger als im landesweiten Durchschnitt.		
F3	Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen ist die Bevölkerung in Köln zwar wirtschaftlich bessergestellt als der Durchschnitt. Dennoch benötigen von den wenigen pflegebedürftigen Menschen hier besonders viele ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege.		
F4	Ende 2017 mussten noch viele Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen neu begutachtet und erstmalig Pflegegraden zugeordnet werden.		
F5	In Köln erhalten durchschnittlich viele ältere Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege.		
F6	Die ambulante Quote in Köln ist im landesweiten Vergleich hoch.		
F7	Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege belasten in Köln den städtischen Haushalt vergleichsweise besonders stark. Dies liegt nicht an der durchschnittlichen Anzahl der Fälle, sondern insbesondere an den hohen Aufwendungen im Einzelfall bei der Pflege in Einrichtungen.		
F8	Grundsätzlich werden die zum Unterhalt verpflichteten Angehörigen in Köln auch zum Unterhalt herangezogen. Dies erledigt eine hierauf spezialisierte Sachbearbeitung.	E8	Die extrem hohen Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sollten weiter beobachtet werden. Sie können nicht alleine durch hohe Pflegegrade oder die Bildung von Rückstellungen erklärt werden.
F9	Die Hilfe zur Pflege und die Unterhaltsheranziehung sind dank einheitlich festgelegter Entscheidungskriterien in Köln so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist.		

	Feststellung		Empfehlung
F10	Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten bei der IT-Unterstützung der Sachbearbeitung durch den Einsatz von elektronischer Akte und eines Dokumentenmanagementsystems.	E10	Die Stadt Köln sollte den IT-Einsatz bei der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege optimieren und eine elektronische Akte und ein Dokumentenmanagementsystem einführen.
F11	Fluktuationsbedingte Vakanzen und teilweise keine dauerhaften Wiederbesetzungen erschweren eine kontinuierliche Aufgabenerledigung; die nahtlose Einarbeitung ist dadurch erschwert.	E11	Die Stadt Köln sollte für eine Verstetigung und bessere Altersdurchmischung des Personals bei der Hilfe zur Pflege sorgen. Häufige krankheits- und Vakanzen bedingte Vertretungen führen zur Überlastung der Sachbearbeitung und bergen finanzielle Risiken, beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide.
F12	Die Wiederbesetzung von Stellen gelingt in der Regel.	E12.1	Die Stadt Köln sollte versuchen, häufige Personalfluktuation zu vermeiden. Ständige Einarbeitungen und Erstqualifizierungen erschweren trotz attraktiven Arbeitsplätzen und selbst bei ausreichendem Personal eine rechtmäßige und zeitgerechte Aufgabenerledigung.
		E12.2	Um eingearbeitetes Personal zu binden und langfristig zu motivieren, sollte in Köln das Amt mehr Möglichkeiten zur gezielten Personalentwicklung erhalten.
F13	Das operative Fach- und Finanzcontrolling in Köln ist etabliert, weil relevante Daten vorliegen, ausgewertet und in einem Berichtswesen verarbeitet werden. Das strategische Controlling befindet sich noch im Aufbau.		
F14	Das Hilfeverfahren bei der Stadt Köln ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nachgekommen. Sie übernehmen im Netzwerk mit den Angeboten der Pflege- und Wohnberatung, der Seniorenberatung und anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Begutachtung ihrer Situation.	E14	Die Stadt Köln sollte den eingeschlagenen Weg der Pflege- und Wohnberatung fortsetzen und auch die wohnraumnahe und aufsuchende vorpflegerische Seniorenberatung in den Stadtteilen weiter ausbauen und stärken.
F15	Die Stadt Köln betreibt eine bewusste Entwicklung der Pflegelandschaft. Sie ist dazu mit allen Akteuren im Gespräch und betreibt Netzwerkarbeit. Für eine verbindliche Pflegeplanung sieht sie angesichts der massiven Lücken im Pflegeplatzangebot bislang keine Veranlassung.	E15	Die Stadt Köln sollte die Pflegelandschaft weiter genau beobachten und ihre Bemühungen intensivieren, einem (zu) geringen Angebot an Heimplätzen entgegen zu wirken.

	Feststellung		Empfehlung
F16	Die Stadt Köln fördert Initiativen zum Quartiersmanagement und der kleinräumigen Vernetzung der Akteure.	E16	Die Stadt Köln sollte flächendeckend kleinräumige, trägerübergreifenden Konzepte zur Förderung der offenen Altenhilfe einführen. So können Quartiere lebenswert gehalten werden und niederschwellige Informationen über komplementäre Angebote spätere intensive Pflegebedürftigkeit hinauszögern helfen.

Tabelle 2: Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege Stadt Köln

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen					
Leistungsbezieher bis unter 65 Jahre				684	./.
Leistungsbezieher ab 65 Jahre bis unter 80 Jahre				872	./.
Leistungsbezieher ab 80 Jahre				955	./.
davon ab Leistungsbezieher in Zuständigkeit der Landschaftsverbände				646	./.
Summe				**1.865**	**./.**
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen					
Leistungsbezieher bis unter 65 Jahre				567	./.
Leistungsbezieher ab 65 Jahre bis unter 80 Jahre				1.170	./.
Leistungsbezieher ab 80 Jahre				1.874	./.
davon ab Leistungsbezieher in Zuständigkeit der Landschaftsverbände				600	./.
Summe				**3.011**	**./.**
Summe der Leistungsbezieher gesamt				**4.876**	**./.**
Leistungsbezieher von Pflegewohngeld ohne Sozialhilfe				542	./.

Tabelle 3: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Köln

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen				10.418.410	./.
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen				50.517.563	./.
Summe				**60.935.973**	**./.**

Tabelle 4: Erträge aus Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Köln

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro				0,00	./.
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro				1.863.214	./.
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro				**1.863.214**	**./.**

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II der Stadt Köln im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

- Managementübersicht 3
  - Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II 3
- Inhalte, Ziele und Methodik 4
- Strukturen 5
- Steuerung und Controlling 7
  - Fach- und Finanzcontrolling 7
  - Steuerung der Leistungsgewährung 10
- Kosten für Unterkunft und Heizung 11
- Einmalige Leistungen 14
- Anlage: Ergänzende Tabellen 16

Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Köln im Prüfgebiet Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

In Köln sind die **sozioökonomischen Strukturen** besser als bei den meisten anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Hier gibt es eine niedrige SGB II-Quote, wenige Menschen ohne Schulabschluss und eine hohe Kaufkraft. Doch ist das Mietniveau hier auch besonders hoch, was die geschilderten Vorteile wieder aufzehrt. Die Verwaltung hat nur einen begrenzten direkten Einfluss auf diese Faktoren.

In Köln gibt es eine **hohe finanzielle Belastung** des städtischen Haushaltes durch Kosten für Unterkunft und Heizung mit **über 150 Mio. Euro jährlich**. Die Verwaltung muss deshalb den hohen Transferaufwendungen mit guter Steuerung und Sachbearbeitung begegnen.

Das **Controlling** der Aufwendungen für Leistungen nach dem SGB II ist in Köln gut aufgestellt. Über ein etabliertes Berichtswesen und verschiedene Kennzahlen werden die Entwicklungen beobachtet und die Verwaltung gesteuert.

Entgegen der grundsätzlichen Empfehlung der gpaNRW verzichtet Köln allerdings auf die Aufstellung eines formellen **schlüssigen Konzeptes zu den Kosten der Unterkunft**, sondern behilft sich wegen des angespannten und knappen Wohnungsmarktes mit einer Orientierung an der Wohngeldtabelle. Als erfolgreiches Instrument hat man hier einen Fachdienst eingerichtet, der im Einzelfall zur Senkung der Kosten der Unterkunft eingeschaltet werden kann.

Die Arbeitsanweisungen der Verwaltung erlauben der Sachbearbeitung eine wirtschaftliche und nach unterschiedlichen Bedarfen differenzierte Gewährung **einmaliger Leistungen**, insbesondere von Erstausstattungen von Wohnungen.

Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW beschränkt sich in diesem Prüfgebiet auf die Leistungen der kommunalen Träger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der zurzeit geltenden Fassung. Das sind im Wesentlichen die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II.

Wir betrachten, wie der einzelne Leistungsfall den kommunalen Haushalt belastet. Dabei legt die gpaNRW ihr Hauptaugenmerk auf die Kennzahlen „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro“ und „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro“. Wir untersuchen: Welche Faktoren wirken auf die Kennzahlen ein? Wie stark machen sich diese Faktoren in der jeweiligen Kommune bemerkbar? Kann die Kommune sie beeinflussen, evtl. sogar steuern? Kann die Kommune durch gezielte Steuerung ihren Haushalt entlasten?

Das SGB II sieht in der derzeitigen Fassung eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig. Die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen verantwortlich:

- Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II,
- Kosten für Unterkunft und Heizung nach §§ 22, 27 Abs. 3 SGB II und die
- abweichende Erbringung von Leistungen nach § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II.

Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. Sie sind anstelle der Bundesagentur für Arbeit Aufgabenträger und haben insoweit Rechte und Pflichten der Bundesagentur für Arbeit. In Nordrhein-Westfalen sind sechs kreisfreie Städte Optionskommunen.

Die gpaNRW geht davon aus, dass sich Faktoren wie z.B. das lokale Mietniveau und der lokale Wohnungsmarkt sowie die Leistungsgewährung durch die Jobcenter auf die Kosten für Unterkunft auswirken.

Ziel der gpaNRW ist es,

- transparent zu machen, welche Finanzressourcen die Kommunen einsetzen,
- auf Einflussfaktoren und deren Ursachen hinzuweisen sowie

zu untersuchen, ob die Leistungsgewährung ziel- und kennzahlengestützt erfolgt und durch Richtlinien des Trägers die bedarfsgerechte Versorgung der Leistungsberechtigten gesteuert wird. Dazu stellt die gpaNRW zunächst die örtlichen Strukturen dar und analysiert mithilfe von Wirtschaftlichkeitskennzahlen die maßgeblichen Einflussfaktoren der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II. Zudem betrachten wir, ob und wie die Kommune die Leistungsgewährung steuert.

Strukturen

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune nicht oder nicht zeitnah ändern. Sie beeinflussen die Sozialaufwendungen und sind auch Einflussfaktoren für die Kosten für Unterkunft nach dem SGB II. Dabei sind u.a. folgende Einflüsse bedeutsam:

- das lokale Mietniveau und die damit verbundenen Angemessenheitsgrenzen,
- der lokale Wohnungsmarkt und die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum sowie
- die SGB II-Quote.

In den kommunalen Aufwendungen spiegeln sich zudem die unterschiedlichen SGB II-Anteile in der Bevölkerung wider. Sie können als ein Indikator der Strukturschwäche betrachtet werden. Die damit einhergehenden Aufwendungen belasten die Haushalte der kreisfreien Städte. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II.

Strukturkennzahlen Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent 1	13,0	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	4,9	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) 2	24.498	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt	58.119	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	500	391	404	420	450	502	22

1) Stand Dezember 2016.
2) Stand Kaufkraftbericht 2018.

Die sozioökonomische Situation in **Köln** ist eher günstig. Hier sind vergleichsweise wenige Menschen auf staatliche Einkommensersatzleistungen nach dem SGB II angewiesen. Auch sind unterdurchschnittlich wenige Schulabgänger ohne Abschluss. Mit Blick auf die Zukunft ist davon auszugehen, dass dieser niedrige Anteil eine dämpfende Auswirkung auf die SGB II-Quote haben wird. Ohne Schulabschluss ist von einem erschwerten Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt und dem Risiko einer längeren Arbeitslosigkeit auszugehen. Die Kaufkraft in Köln ist eine der höchsten unter den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohnerinnen und Einwohnern ist somit als hoch einzustufen.

Sehr hoch ist der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft. Es lässt sich daraus ableiten, dass in Köln ein hohes Mietniveau vorliegt; Wohnungen des preiswerten Marktsegments sind rar. Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung birgt das zusätzliche Risiko, dass zuziehende Personen mit ihrer Nachfrage die angespannte Lage weiter anheizen. Die Konkurrenz um Wohnraum auf dem Wohnungsmarkt wird außerdem zunehmend verschärft vom allgemeinen Zuzug in das attraktive Rheinland durch Flüchtlinge, aus dem EU-Ausland und insbesondere aus Südosteuropa.

Auch die Stadt Köln sieht im Mietniveau, der Anzahl der verfügbaren Wohnungen im angemessenen Preissegment, der Arbeitsmarktentwicklung und der demografischen Entwicklung die entscheidenden Faktoren.

Steuerung und Controlling

Die Steuerung und das Controlling der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung betrachten wir zum einen im Zusammenhang mit dem Fach- und Finanzcontrolling und zum anderen in Bezug auf die Leistungsgewährung.

Fach- und Finanzcontrolling

→ **Feststellung**
Die Controlling-Instrumente in Köln sind gut entwickelt, da beispielsweise das Berichtswesen vielschichtig aufgebaut und das Steuern über Kennzahlen institutionalisiert ist.

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

Darüber hinaus sollte eine Stadt ein Fachcontrolling für die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Leistungen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Die Vision des Dezernats Soziales, Umwelt, Gesundheit und Wohnen der Stadt **Köln** ist es, dass alle Menschen am Arbeitsleben teilhaben können. Dabei sind die strategischen Ziele im Bereich Beschäftigung:

- Erwerbsfähige sind dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt integriert.
- Drehtüreffekte sind vermieden.
- Erstmalige Arbeitslosigkeit ist vermieden.
- Berufliche Qualifizierung ist verbessert.
- Berufliche Perspektiven sind verbessert.
- Angebote sind für alle Zielgruppen nutzbar.

Diese strategischen Ziele wiederum sind mit Strategien hinterlegt wie einer engen Begleitung und individueller Unterstützung. Diese Strategien werden schließlich mit operativen Zielen verfolgt.

Entsprechend finden sich im Haushalt beim Produkt 050201 „Leistungen für Unterkunft und Heizung“ das Ziel:

- Leistungsberechtigten ist die Finanzierung angemessenen Wohnraums möglich.

Es ist mit „Leistungs-/ Zielerreichungskennzahlen“ hinterlegt, nämlich

- Transferaufwand je Einwohner in Euro,
- Anzahl der Bedarfsgemeinschaften mit Kosten der Unterkunft,
- Transferergebnis je Bedarfsgemeinschaft in Euro,
- Anzahl der Klagen und
- Anzahl der Bedarfsgemeinschaften mit ausschließlich aufstockenden Kosten der Unterkunft -Leistungen.

Diese Kennzahlen werden von der Verwaltung monatlich einem Monitoring laufend ermittelt und fortgeschrieben, um Entwicklungen zu erkennen und dokumentieren. Zwar erfolgt an dieser Stelle im Haushalt schon eine Arbeit mit Kennzahlen, allerdings ohne dabei der Verwaltung eine politische Zielvorgabe zu setzen.

Das Produkt 050202 „Einmalige Leistungen“ ist vergleichbar aufgebaut; um Wiederholungen zu vermeiden wird auf nähere Ausführungen verzichtet.

Darüber hinaus werden in einem weiterführenden sozialfachlichen Reporting weitere Kennzahlen genutzt wie

- Anzahl der Bedarfsgemeinschaften SGB II,
- Kosten der Unterkunft je Bedarfsgemeinschaft (Monatswert),
- durchschnittliche Kosten der Unterkunft nach Größe der Bedarfsgemeinschaft,
- durchschnittliche tatsächliche laufende Kosten je Bedarfsgemeinschaften (Unterkunftskosten, Neben- und Betriebskosten, Heizkosten),
- Anzahl der Bedarfsgemeinschaften mit Kosten der Unterkunft über dem jeweiligen Mietrichtwert,
- Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach Verhältnis zum Mietrichtwert und
- Kostenanteil der Kosten der Unterkunft von Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen an den Gesamtausgaben für Kosten der Unterkunft.

Im zwei-Wochen-Rhythmus gibt es einen Jour Fixe des Beigeordneten mit der Geschäftsführung des Jobcenters, bei dem auf aktuelle Besonderheiten und Entwicklungen eingegangen werden kann. Im Ausschuss für Soziales und Senioren wird sieben Mal im Jahr der Bericht des Jobcenters vorgelegt, der die Kosten der Unterkunft enthält. Es findet zweimal im Jahr ein Performance Dialog mit der Bundesagentur für Arbeit, der Geschäftsführung des Jobcenters und der Stadt Köln als kommunalem Träger statt. Zudem wird die Entwicklung der Kosten der Unterkunft laufend durch das Amt für Soziales, Arbeit und Senioren beobachtet.

Wesentliche Elemente des Berichtswesens zu den Kosten der Unterkunft 2017 in Köln

Bericht	Adressaten	Ausrichtung	Turnus
Bericht über die Entwicklung der Haushaltswirtschaft	Verwaltungsvorstand, Finanzausschuss	gesamtstädtisch	jeweils zum Buchungsstand 31.05., 31.07. und 30.09. eines Jahres
Monitoringbericht zu den existenzsichernden Leistungen des SGB XII und SGB II im Rahmen des Benchmarkings großer Großstädte	vorwiegend verwaltungsinterne Adressaten	fachlich	jährlich
Quartalsbericht Fachdienst Senkung der Kosten der Unterkunft	vorwiegend verwaltungsinterne Adressaten	fachlich	quartalsweise
Berichtswesen für den kommunalen Träger	vorwiegend verwaltungsinterne Adressaten	fachlich	monatlich
Ergebnismonitoring	vorwiegend verwaltungsinterne Adressaten	fachlich	monatlich

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass steuerungsrelevante Aspekte mit einem vielschichtigen Berichtswesen nachgehalten werden. Je nach Zweck und Zielgruppe variieren sachgerecht Detaillierungsgrad und Turnus.

Außerdem liefert das Amt für Stadtentwicklung und Statistik viele Erkenntnisse:

- zur Bevölkerung (z.B. Einwohnerbestand differenziert nach Alter, Geschlecht, Nationalität und Migrationshintergrund; Einwohnerbewegungen; Haushalte differenziert nach Haushaltstypen und -zusammensetzung),
- zu Wirtschaft und Arbeitsmarkt (z.B. Beschäftige; Arbeitslose; Unternehmen nach Wirtschaftszweigen),
- zu Bildung, Betreuung und Erziehung (z.B. Schulen; Schüler; Kindertagesstätten; Tagespflege),
- zum Wohnen (z.B. Angebotsmieten; geförderter Wohnungsbau),
- zum Transferleistungsbezug (z.B. SGB II; SGB XII),
- zum Leben in Köln (z.B. Umfragen zu Einkommen; Bildungsstand; Einstellungen) und
- zur Gesundheit (z.B. Schuleingangsuntersuchen).

Aktuell erarbeitet die Stadt Köln zudem einen Lebenslagenbericht, der Informationen zu den Sozialstrukturen vor Ort enthalten wird.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**
Köln verfügt zwar über kein schlüssiges Konzept zu den Kosten der Unterkunft, setzt jedoch angesichts des sehr angespannten Wohnungsmarktes insbesondere auf den Fachdienst Senkung der Kosten der Unterkunft (SKdU).

Eine Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten verfügen. Für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und warme Betriebskosten (Heizkosten) hat eine Kommune in diesem Konzept Richtwerte festgelegt. Bei der Anwendung der Richtwerte wird die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur „Produkttheorie“ beachtet. Diese besagt, dass die beiden Faktoren Wohnungsgröße und Wohnungsstandard – ausgedrückt durch Quadratmeterpreis – nicht je für sich betrachtet angemessen sein müssen, sondern insgesamt eine angemessene Wohnungsmiete (Referenzmiete) ergeben.

Köln hat kein solches „schlüssiges Konzept“ zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten aufgestellt. Hier erfolgt die Angemessenheitsprüfung anhand der Wohngeldtabelle zuzüglich eines Sicherheitszuschlages. Dies ist rechtlich zulässig. Die Anpassung erfolgt jeweils bei Vorlage einer neuen Wohngeldtabelle. Die nächste Anpassung erfolgt deshalb voraussichtlich zum 01. Januar 2020.

→ **Empfehlung**
Die gpaNRW empfiehlt grundsätzlich die Aufstellung eines schlüssigen Konzeptes zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten.

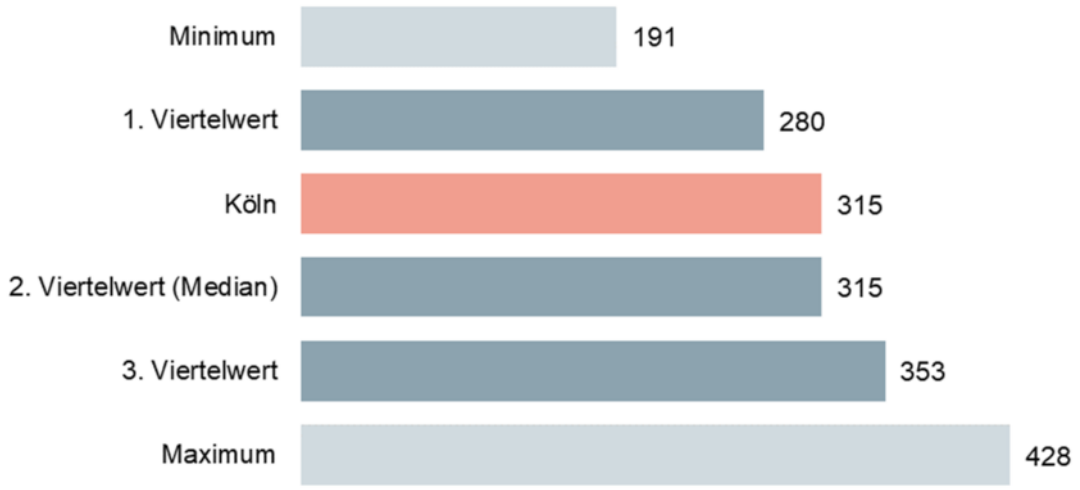
Die angemessene Bruttokaltmiete wird in Köln nach der Produkttheorie festgelegt. Bei der vom Bundessozialgericht (Urteil vom 2. Juli 2009, Az. B 14 AS 36/08 R) verwendeten Produkttheorie wird die angemessene Bruttokaltmiete berechnet aus dem Produkt der angemessenen Wohnungsgröße und dem angemessenen Quadratmeterpreis. Somit kann z. B. eine Wohnung größer sein, wenn dafür der Quadratmeterpreis geringer ausfällt und so die Wohnung im Ergebnis noch angemessen ist.

Kosten für Unterkunft und Heizung

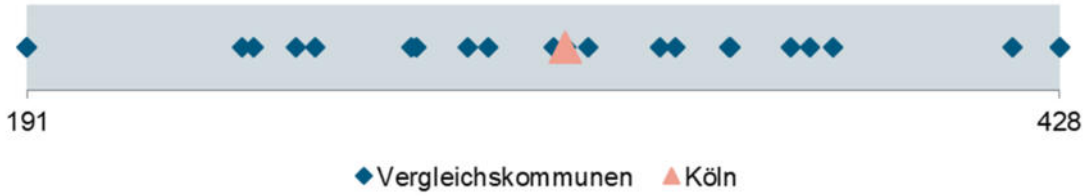
Feststellung
Die Kosten für Unterkunft und Heizung belasten den Haushalt in Köln durchschnittlich stark. Zwar ist die Anzahl der Fälle niedrig, aber die Kosten des Einzelfalles sind sehr hoch.

Ziel einer Kommune sollte es sein, die Aufwendungen bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Das kann bei der Leistungsgewährung beispielsweise erreicht werden durch eine möglichst niedrige Angemessenheitsgrenze, eine wirtschaftliche Durchsetzung der Angemessenheitsgrenzen oder die Überprüfung der Neben- und Betriebskostenabrechnung. Ein Anspruch auf Heizkosten besteht zunächst jeweils in Höhe der tatsächlichen Kosten. Wird ein festgelegter Grenzwert überschritten, so sollte von einer Kommune eine Einzelfallprüfung durchgeführt werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2017



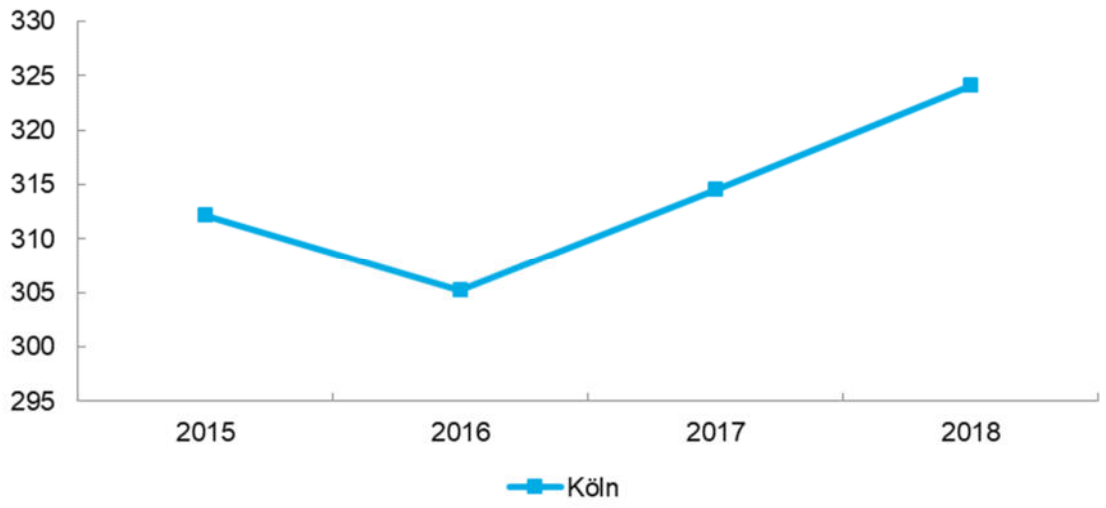
In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



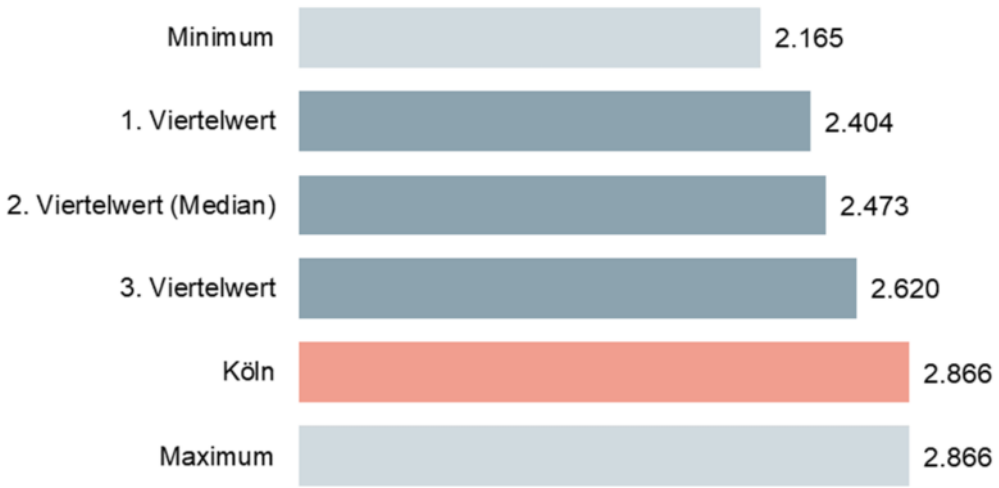
Köln erreicht auf den Einwohner bezogen eine durchschnittliche Platzierung bei den Kosten für Unterkunft und Heizung im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten. Obwohl hier nur wenige Menschen auf SGB II-Leistungen und somit auch auf Unterstützung bei Unterkunft und Heizung angewiesen sind, belasten diese den städtischen Haushalt vergleichsweise stark.

Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro zuletzt, wie das Mietniveau, weiter angestiegen sind. Dieser Trend ist insbesondere auch auf einen Anstieg der Zahl der Bedarfsgemeinschaften zurückzuführen.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro



Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2017



Auf den einzelnen Leistungsbezieher gerechnet ergibt sich eine maximale Platzierung für **Köln**. Die ist insbesondere auf das vergleichsweise hohe Mietniveau zurück zu führen.

Werden unangemessen hohe Kosten der Unterkunft im Jobcenter festgestellt, schaltet dieses den Fachdienst Senkung der Kosten der Unterkunft (SKdU) ein. Dieser ist im städtischen Amt

für Soziales, Arbeit und Senioren in der Fachstelle Wohnen angesiedelt. Er betreut die Leistungsbezieher mit dem Ziel, Unterkunftskosten dauerhaft zu senken. Jeder Einzelfall wird hier hinsichtlich der Angemessenheit der geltend gemachten Bedarfe geprüft. Sofern die Bedarfe tatsächlich unangemessen hoch sind, wird für jeden Einzelfall geprüft, ob kostensenkende Maßnahmen einzuleiten sind, und das weitere (weiterhin einzelfallbezogene) Kostensenkungsverfahren unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit betrieben. Grundlage für die Beauftragung der Fachstelle Wohnen für jeden Kostensenkungsfall ist die in 2019 erneut geschlossene Leistungsvereinbarung zwischen Jobcenter und dem städtischen Amt für Soziales, Arbeit und Senioren. Die Bemühungen werden durch SKdU kontinuierlich nachgehalten und dokumentiert. Für 2017 werden 399 Verfahren berichtet, davon 335 mit und 64 ohne Einsparungen; in 2018 sind 337 Verfahren verzeichnet, davon 265 mit und 72 ohne Einsparungen.

Die Einreichung von Nebenkosten- und Heizkosten-Abrechnungen wird über Wiedervorlage bzw. bei der Bearbeitung von Weiterbewilligungsanträgen nachgehalten. Jede eingereichte Abrechnung wird auf Plausibilität und Rechtmäßigkeit geprüft. In Zweifelsfällen wird zur weiteren mietrechtlichen Prüfung der Mieterverein Köln eingeschaltet. Es existieren hierzu Richtlinien als örtliche Regelungen, um die Einheitlichkeit der Sachbearbeitung zu gewährleisten,

- zur Berücksichtigung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung,
- zur Überprüfung der Mietkosten und Nebenkostenabrechnungen (Zusammenarbeit mit dem Mieterverein Köln),
- für die Gewährung von Heizungshilfen für Einzelöfen,
- zur Übernahme von Kosten bei Umzug und Renovierung,
- über die Maßnahmen zur Wohnungserhaltung und
- zur Übernahme rückständiger Energiekosten als Behebung einer der Sicherung der Unterkunft vergleichbaren Notlage.

Soweit Fälle an SKdU abgegeben wurden, berichtet die Verwaltung von Einsparungen

- in 2017 von rund 2,6 Mio. Euro und
- in 2018 von rund 1,8 Mio. Euro.

→ **Empfehlung**
Angesichts des angespannten Wohnungsmarktes und des hohen Mietniveaus sollte die einzelfallbezogene und zielgerichtete Vorgehensweise des Fachdienstes SKdU als wirksames Instrument zur Entlastung des städtischen Haushaltes beibehalten werden.

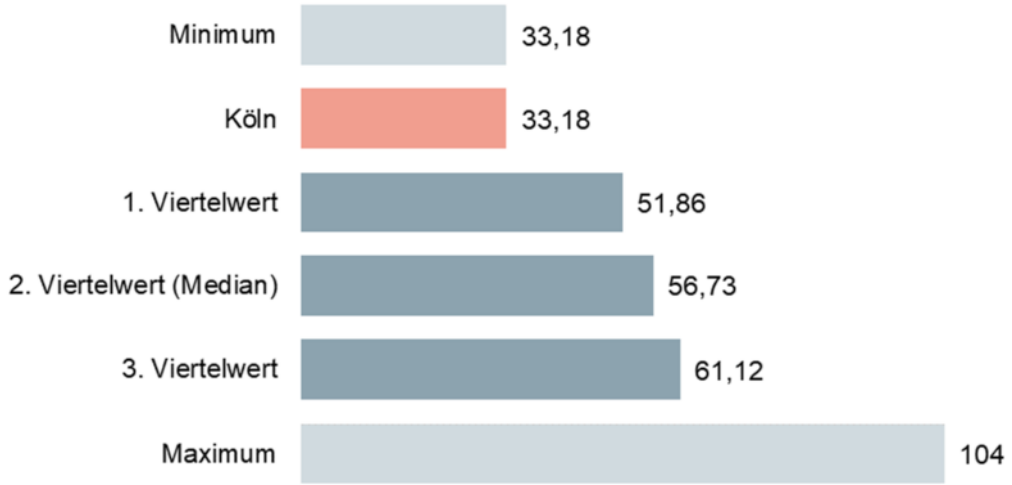
Eine statistische Auswertung der Einsparungen aufgrund der Zusammenarbeit mit dem Mieterverein erfolgte von 2005 bis 2017 in Form einer zeitaufwändigen manuellen Auswertung der Zwischenmitteilungen des Mietervereins. Regelmäßig wurden in diesem Zeitraum die Kosten für die Mitgliedschaft im Mieterverein durch die erzielten Einsparungen refinanziert. Aufgrund mangelnder Personalkapazitäten und der über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren nachgewiesenen Refinanzierung der Ausgaben für die Mitgliedschaft wurde diese statistische Auswertung mit Ende 2017 eingestellt. Konkrete Zahlen über die Zusammenarbeit mit dem Mieterverein Köln konnten daher zuletzt nicht mehr benannt werden.

Einmalige Leistungen

Feststellung
Die örtlichen Regelungen des Amtes für Soziales, Arbeit und Senioren ermöglichen der Leistungssachbearbeitung im Jobcenter in Köln eine bedarfsgerechte Gewährung einmaliger Leistungen unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte.

Eine Kommune sollte mit Vorgaben sicherstellen, dass eine bedarfsgerechte Gewährung von einmaligen Leistungen stattfindet. So sollte eine Kommune für die Erstausstattungen Richtwerte festlegen. Zur Ermittlung der Höhe der Leistung im Einzelfall sollte eine Staffelung der Richtwerte nach weiteren Kriterien (u.a. Anzahl der zum Haushalt zählenden Personen) vorgenommen werden. Zwischen der Gewährung einer Erstausstattung als Beihilfe nach § 24 Abs. 3 SGB II durch die Kommune und der Ersatzbeschaffung als Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II durch den Bund als Kostenträger sollten klare Abgrenzungen vorgenommen werden.

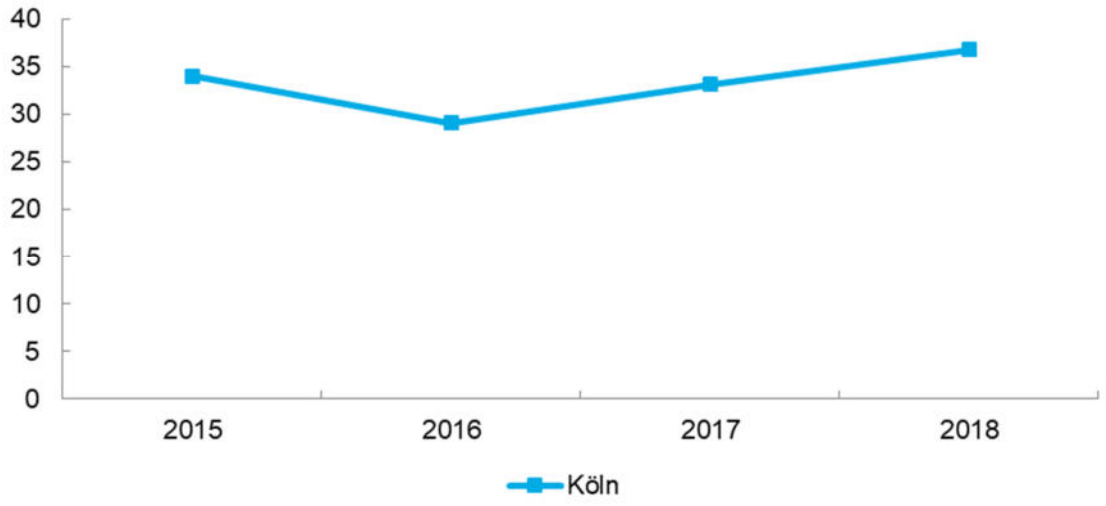
Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt die Entwicklung der Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher:

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in Euro



In **Köln** sind die Aufwendungen für einmalige Leistungen der Kommune vergleichsweise niedrig. Für die Leistungssachbearbeitung hat das Amt für Soziales, Arbeit und Senioren Richtlinien als örtliche Regelungen erlassen, nach denen gearbeitet wird. Diese umfassen im Wesentlichen nach Einzelperson, Paaren, Paaren mit Kind(ern) und Alleinerziehende mit Kind(ern) gestaffelte Pauschalen. Sofern bereits Einrichtungsgegenstände vorhanden sind, werden diese von der Pauschale betragsmäßig abgezogen. In der Richtlinie werden beispielhaft die Tatbestände aufgezählt, bei denen eine Ersteinrichtung gewährt werden kann. Die Abgrenzung zu einem Erhaltungs- und Ergänzungsbedarf, der aus den Regelbedarfen zu bestreiten ist und den der Bund trägt, wird beachtet. Im Einzelfall kann der Außendienst zum Einsatz kommen, um den tatsächlichen Bedarf zu überprüfen.

Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Controlling-Instrumente in Köln sind gut entwickelt, da beispielsweise das Berichtswesen vielschichtig aufgebaut und das Steuern über Kennzahlen institutionalisiert ist.		
F2	Köln verfügt zwar über kein schlüssiges Konzept zu den Kosten der Unterkunft, sondern setzt angesichts des sehr angespannten Wohnungsmarktes insbesondere auf den Fachdienst Senkung der Kosten der Unterkunft (SKdU).	E2	Die gpaNRW empfiehlt grundsätzlich die Aufstellung eines schlüssigen Konzeptes zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten.
F3	Die Kosten für Unterkunft und Heizung belasten den Haushalt in Köln durchschnittlich stark. Zwar ist die Anzahl der Fälle niedrig, aber die Kosten des Einzelfalles sind sehr hoch.	E3	Angesichts des angespannten Wohnungsmarktes und des hohen Mietniveaus sollte die einzelfallbezogene und zielgerichtete Vorgehensweise des Fachdienstes SKdU als wirksames Instrument zur Entlastung des städtischen Haushaltes beibehalten werden.
F4	Die örtlichen Regelungen des Amtes für Soziales, Arbeit und Senioren ermöglichen der Leistungssachbearbeitung im Jobcenter in Köln eine bedarfsgerechte Gewährung einmaliger Leistungen unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte.		

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Verkehrsflächen der Stadt Köln im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	4
Steuerung	5
Datenlage	5
Straßendatenbank	6
Kostenrechnung	6
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	7
Prozessbetrachtung	9
Aufbruchmanagement	9
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	12
Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	16
Strukturen	16
Bilanzkennzahlen	17
Erhaltung der Verkehrsflächen	19
Alter und Zustand	19
Unterhaltung	20
Reinvestition	21
Finanzierung	24
Anlage: Ergänzende Tabellen	25

Managementübersicht

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

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

Verkehrsflächen

Die Stadt Köln konnte für die überörtliche Prüfung der Verkehrsflächen die notwendigen Daten überwiegend zur Verfügung stellen. Allerdings können diese aufgrund der im Rahmen der Eröffnungsbilanz vorgenommenen pauschalen Bewertung der Verkehrsflächendaten je Bauklasse nicht differenziert werden. Neben den Verkehrsflächen sind auch die Flächen des Straßenbegleitgrüns enthalten. Eine Berücksichtigung im interkommunalen Vergleich ist somit nicht möglich. Gleichwohl werden die Kennzahlen zur Orientierung dargestellt.

Eine Straßendatenbank ist vorhanden, allerdings liegen nicht alle Daten vor. So fehlt eine aktuelle Zustandserfassung der Verkehrsflächen. Diese befindet sich derzeit in der Vorbereitung und soll bis zum Jahr 2023 abgeschlossen sein.

Der Anlagenabnutzungsgrad von rund 80 Prozent zeigt eine deutliche Überalterung der Verkehrsflächen. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt lediglich zehn Jahre. Hierdurch ergibt sich ein kurz- bis mittelfristig hoher Handlungsbedarf für die Stadt Köln.

Ob Unterhaltungs- oder eher Reinvestitionsmaßnahmen notwendig werden, wird die sich im Aufbau befindende Zustandserfassung zeigen. Derzeit liegen die ausgegebenen Finanzmittel für Unterhaltung als auch für Reinvestitionen unterhalb des Richtwertes.

Das Aufbruchmanagement (in der Stadt Köln Aufgrabungsmanagement) ist bei der Stadt Köln gut aufgestellt. Durch die Arbeit mit einer Datenbank besteht eine solide Datenbasis. Mit dem Aufbau eines Online-Portals wird das Verfahren weiter optimiert.

Die Zusammenarbeit von Fachabteilung und Anlagenbuchhaltung funktioniert durch regelmäßige Abstimmungen gut. Beide Systeme, Fach- und Finanzverfahren, werden im Sachgebiet 660/2 – Finanzen, KLR, Projektsteuerung - bedient und gepflegt. Auf Grundlage der künftig aktualisierten Datenbasis plant die Stadt Köln die Prozesse zwischen den beiden Verfahren zu verbessern.

Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

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

Steuerung

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

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

Datenlage

→ **Feststellung**
Die Daten der Stadt Köln können nicht im interkommunalen Vergleich berücksichtigt werden, da insbesondere die finanzbezogenen Daten nicht differenziert werden können. Dies liegt begründet in der im Rahmen der Eröffnungsbilanz vorgenommenen pauschalen Bewertung der Verkehrsflächendaten je Bauklasse unter Einbeziehung des Straßenbegleitgrüns.

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

Die **Stadt Köln** hat die Verkehrsflächen mit insgesamt rund 32,5 Mio. qm angegeben. Die Stadt Köln berücksichtigt hier auch das Straßenbegleitgrün. Bei den finanzbezogenen Daten kann die Stadt Köln keine Differenzierung vornehmen. Hier sind die Werte für das Straßenbegleitgrün enthalten. Ursächlich hierfür ist die Struktur der Verkehrsdaten, die im Rahmen der Eröffnungsbilanz für die Aufnahme gewählt wurde. Hier hat die Stadt Köln eine pauschale Betrachtung bzw. Bewertung je Bauklasse vorgenommen. Seitdem wurde die Datenbasis nicht verändert. Weitere Ausführungen dazu ergeben sich aus dem Abschnitt Prozessbetrachtung - Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement.

Nach der Definition der gpaNRW bleibt das Straßenbegleitgrün allerdings bei den hier betrachteten Verkehrsflächen unberücksichtigt. Daher können die Daten der Stadt Köln nicht in den interkommunalen Vergleich einfließen. Lediglich zur Orientierung werden die Kennzahlen dargestellt.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte die Daten zu den Verkehrsflächen soweit aufgliedern, dass eine differenzierte Betrachtung möglich ist. So kann die Grundlage für die interne Steuerung verbessert werden.

Straßendatenbank

→ **Feststellung**
In der Straßendatenbank liegen nicht alle Daten und Informationen vor. Die Stadt Köln plant, die Datenbasis zu verbessern.

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

Die **Stadt Köln** arbeitet mit einer Straßendatenbank, in der Informationen wie Leit-, Funktions- oder auch Querschnittsdaten enthalten sind. Die Verkehrsflächen sind als Teileinrichtungen abgebildet. Monetäre Daten (Buchwerte) sind in der Datenbank nicht hinterlegt. Es wird lediglich der Rechnungsbetrag (Gesamtbetrag) von durchgeführten Maßnahmen aufgeführt. Weitere Ausführungen hierzu ergeben sich aus dem Abschnitt „Prozessbetrachtung Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“.

Eine aktuelle Zustandserfassung bzw. –bewertung liegt nicht vor. Diese befindet sich zurzeit in Vorbereitung. Die Stadt Köln plant, bis zum Jahr 2023 die entsprechenden Daten in die Straßendatenbank zu integrieren.

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

In der Stadt Köln werden entsprechende Begehungen durch sogenannte „Straßenkontrollkräfte“ durchgeführt. Hierfür existiert eine Dienstanweisung, in der u.a. Art und Umfang der Kontrollen hinterlegt sind. Die Kontrollen bzw. festgestellten Schäden werden über mobile Endgeräte erfasst und mit der Straßendatenbank synchronisiert. So ist eine stets aktuelle Auswertung gewährleistet.

Kostenrechnung

→ **Feststellung**
Die Kostenrechnung der Stadt Köln ist noch nicht vollständig mit der Straßendatenbank abgestimmt.

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

Bei der **Stadt Köln** wird im Sachgebiet 660/2 – Finanzen, KLR, Projektsteuerung - eine Kostenrechnung geführt. Die Kostenrechnung gliedert sich in die Strukturen für den kommunalen Haushalt ein und ist mit der Finanzsoftware verknüpft. Sie wird maßgebend für die Haushaltsplanung, insbesondere für die Ergebnisrechnung, geführt.

Struktur und Gliederung der Kostenrechnung sind noch nicht vollständig mit der Straßendatenbank abgestimmt. Eine entsprechende Verbindung ist nicht vorhanden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte die Kostenrechnung im Sachgebiet 660/2 weiterentwickeln.

Die Stadt Köln nutzt bereits jetzt die vorhandene Kostenrechnung, um bei Bedarf Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchzuführen. Allerdings sind hierzu weitergehende Aufbereitungen notwendig. Ziel sollte es sein, auf einer zwischen Fach- und Finanzsoftware abgestimmten Datenbasis nahezu automatisiert Berechnungen und Auswertrungen vornehmen zu können.

Die Kostenrechnung sollte sich eng an den Informationsbedürfnissen der Fachabteilung orientieren. Sie sollte ermöglichen, die Vollkosten der Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung auszuwerten. Eine weitere Zuordnung der Kosten nach den Straßenarten erscheint sinnvoll, um die Erhaltungsmaßnahmen zu kategorisieren. Hierfür könnte die bestehende Kostenrechnung mit zusätzlichen Kostenstellen- und Kostenträger-Strukturen weiterentwickelt werden. Weitere Differenzierungen sollte die Stadt an der individuellen Steuerungsrelevanz ausrichten.

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

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben formuliert. Für den operativen Bereich werden Kennzahlen gebildet und regelmäßig ausgewertet.

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

Für die **Stadt Köln** gilt als Strategie für die Erhaltung der Verkehrsflächen die „verkehrssichere und werterhaltende Anlage und Unterhaltung der kommunalen Verkehrsflächen“. Im Rahmen der Produktbeschreibung wurden für die Verkehrsflächen folgende Wirkungsziele formuliert:

- Die Verkehrsinfrastruktur in Köln ist mit Blick auf eine attraktive, leistungsfähige und zukunftsorientierte Gestaltung erhalten und verbessert bzw. bei Bedarf neu erbaut.
- Die Verkehrsinfrastruktur ist unter Berücksichtigung einer stadtverträglichen Mobilität wirtschaftlich und umweltschonend.

Hierbei handelt es sich um übergeordnete Ziele, die auch für weitere Leistungen innerhalb der Produktgruppe gelten. Daraus ableitend hat die Stadt Köln aus dem Verwaltungsprozess, aus dem Projekte entwickelt werden, folgende strategischen Vorgaben definiert:

- Qualität und Langlebigkeit des Bauwerks sichern
- Schnelle Projektabwicklung und Mängelbeseitigung
- Kostentreues und termingerechtes Bauen
- Digitalisierungspotenziale nutzen

Die strategischen Vorgaben sind entscheidend für das Erhaltungsmanagement. Dadurch können die Folgen strategischer Vorgaben und auch politischer Randbedingungen aufgezeigt werden. Maßgebend ist hier, diese Vorgaben messbar zu machen.

Für den operativen Bereich hat die Stadt Köln Leistungsziele vorgegeben:

- Die straßenbaulichen Neubau- und Umgestaltungsmaßnahmen sind unter Beachtung des vorgegebenen Kosten- und Zeitrahmens sowie der Aspekte Attraktivität und Verkehrssicherheit fertiggestellt.
- Das Straßen- und Wegenetz in Köln ist verkehrssicher und in seiner Substanz erhalten.

Für die Ausgestaltung dieser Ziele sind unterschiedliche Kennzahlen definiert. Zusammen mit bestimmten Grundzahlen werden diese unterjährig (regelmäßig) beobachtet, analysiert und bei Bedarf entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

Prozessbetrachtung

Aufbruchmanagement

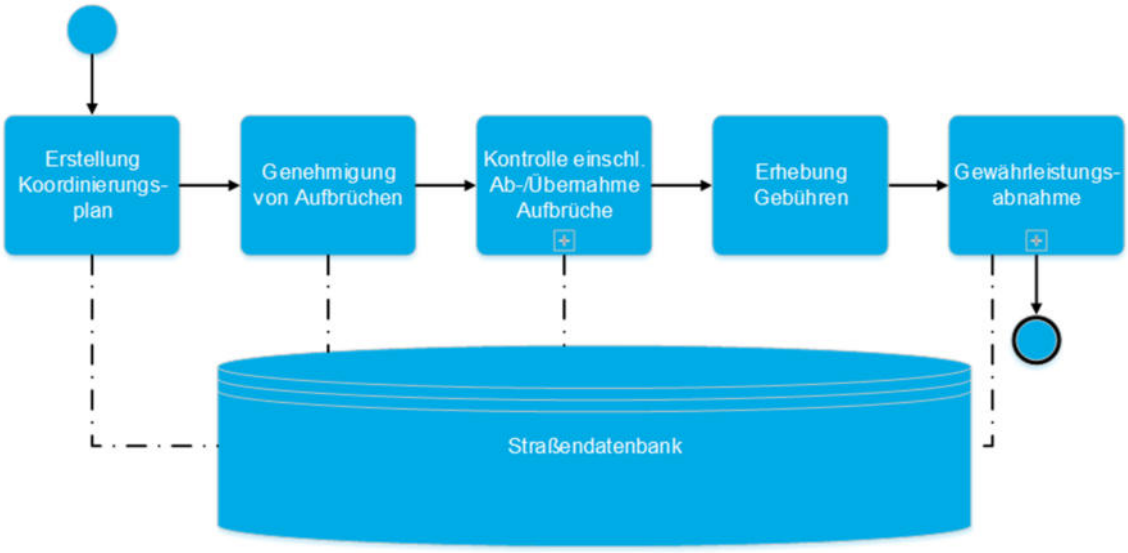
Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines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

→ **Feststellung**
Das Aufgrabungsmanagement der Stadt Köln ist gut strukturiert. Durch die Datenbank haben die Mitarbeiter eine einheitliche Datenbasis. Mit dem geplanten Aufbau eines Online-Portals wird die Grundlage für eine frühzeitige Koordination aller Baumaßnahmen geschaffen, das Verfahren weiter digitalisiert und der gesamte Prozess optimiert.

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

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

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Für das Aufbruch(Aufgrabungs-)management ist in der **Stadt Köln** das Sachgebiet 665/1 Aufgrabungsmanagement zuständig.

Die Stadt Köln erhält in der Regel erst durch die Beantragung bei der Fachabteilung Kenntnis von Baumaßnahmen. Ein entsprechender Koordinierungsplan, in dem alle Aufgrabungen frühzeitig mit allen Beteiligen koordiniert werden, ist nicht vorhanden. Teilweise erhält die Stadt aus den jeweils mit den Versorgern geführten Quartalsgesprächen frühzeitig Informationen über geplante Maßnahmen. Lediglich bei stadteigenen Maßnahmen wird die Fachabteilung per E-Mail über geplanten Vorhabeninformiert und koordiniert diese entsprechend.

Um zukünftig über alle Baumaßnahmen möglichst frühzeitig informiert zu werden, arbeitet die Stadt Köln aktuell an dem Aufbau eines Online-Portals. In dieses Portal sollen alle Maßnahmenträger frühzeitig ihre geplanten Maßnahmen hinterlegen. So kann die Stadt Köln die Baumaßnahmen aller Beteiligten frühzeitig miteinander koordinieren.

Die Aufgrabungsgenehmigungen werden in der Stadt Köln ebenfalls vom Sachgebiet 665/1 erlassen. Für die Antragstellung existiert ein einheitlicher Vordruck. Nach Eingang des Antrages wird dieser intern geprüft. Im Rahmen der Bearbeitung des Antrages werden alle Aufgrabungen in der Straßendatenbank hinterlegt.

Liegen keine Hinderungsgründe vor, wird die Genehmigung erteilt. Diese ergeht in Form einer sogenannten „VIS-Nummer“. In Einzelfällen ist eine Terminverschiebung oder auch eine Versagung notwendig.

Der Baubeginn muss in der Stadt Köln nicht angezeigt werden. Die entsprechenden Informationen sowie der Baubeginn ergeben sich aus der Genehmigung (Aufgrabungsmeldung).

In Abhängigkeit der Größe der Maßnahme (größer 10 qm) findet mit dem Auftraggeber sowie dem ausführenden Unternehmen ein gemeinsamer Vor-Ort-Termin statt. Grundsätzlich geht die Stadt Köln davon aus, dass sich alle Straßen in einem (guten) verkehrssicheren Zustand befinden. Sollte das ausführende Unternehmen vor Ort andere Bedingungen vorfinden, muss sie

dies anhand von Fotos dokumentieren. Bei dem Einweisungstermin vor Ort wird dies schriftlich festgehalten.

Für die Durchführung der Aufgrabungen macht die Stadt Köln konkrete Vorgaben. Mit allen Versorgungsträgern sind die Anforderungen an die Aufgrabungen im Vorfeld abgesprochen und somit bekannt. Verschriftlicht sind diese in den entsprechenden Konzessionsverträgen. Weiterhin werden regelmäßig durch die Fachabteilung Unterweisungen durchgeführt.

Zusätzlich müssen alle Unternehmen, die an dem Straßennetz der Stadt Köln arbeiten, eine entsprechende Genehmigung/Zulassung besitzen. Dies ergibt sich aus den Vergaberichtlinien der Stadt Köln.

→ **Feststellung**
Durch die Vorgaben für die Durchführung der Aufgrabungen macht die Stadt Köln den ausführenden Unternehmen konkrete Handlungsvorgaben.

Da Aufbrüche dem Infrastrukturvermögen die größten Schäden zufügen, führt die Stadt Köln Kontrollen der Aufgrabungen durch. Alle Aufgrabungen größer 10 qm werden kontrolliert. Darüber hinaus werden Aufgrabungen in Abhängigkeit der Maßnahme stichprobenartig kontrolliert. Stellen die Kontrolleure Mängel fest, werden diese durch Fotos und Protokolle dokumentiert. Dies erfolgt mittels mobiler Endgeräte in der Straßendatenbank. Die Vorhabenträger werden aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Bei Bedarf fordert die Stadt vom Vorhabenträger sogenannte Fremdkontrollen ein. Hierbei kann es sich um die Vorlage von Fotos oder anderen Nachweisen (z.B. Verdichtungskontrollen) handeln. Alle Vorgänge werden in der Straßendatenbank gespeichert oder verlinkt.

Für die Abnahme bzw. Übernahme des Aufbruchs findet bei Maßnahmen größer 10 qm ein Vor-Ort-Termin mit den Beteiligten statt. Kleinere Baumaßnahmen werden ohne weitere Beteiligte eigenständig kontrolliert.

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

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

Die Straßen in der Stadt Köln werden regelmäßig durch Straßenkontrolleure begangen. Diese kontrollieren den allgemeinen Zustand sowie die Verkehrssicherheit auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen im Stadtgebiet Köln. Im Laufe der Gewährleistungsfrist werden die Aufbrüche im Zuge dieser routinemäßigen Streckenkontrollen durch die Straßenkontrolleure kontrolliert. Werden Mängel festgestellt, wird der Vorgabenträger aufgefordert, diese zu beheben.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist findet die endgültige Gewährleistungsabnahme statt. Hierfür kontrolliert die Stadt Köln alle Aufgrabungen auf Mängel. Die endgültige Gewährleistungsabnahme wird in der Straßendatenbank hinterlegt. Stellt der Kontrolleur Mängel fest, wird der Vorhabenträger mit Fristsetzung aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Auch hier findet wieder

eine Kontrolle und eine Dokumentation der Mängelbeseitigung statt. In Einzelfällen veranlasst die Stadt Kernbohrungen.

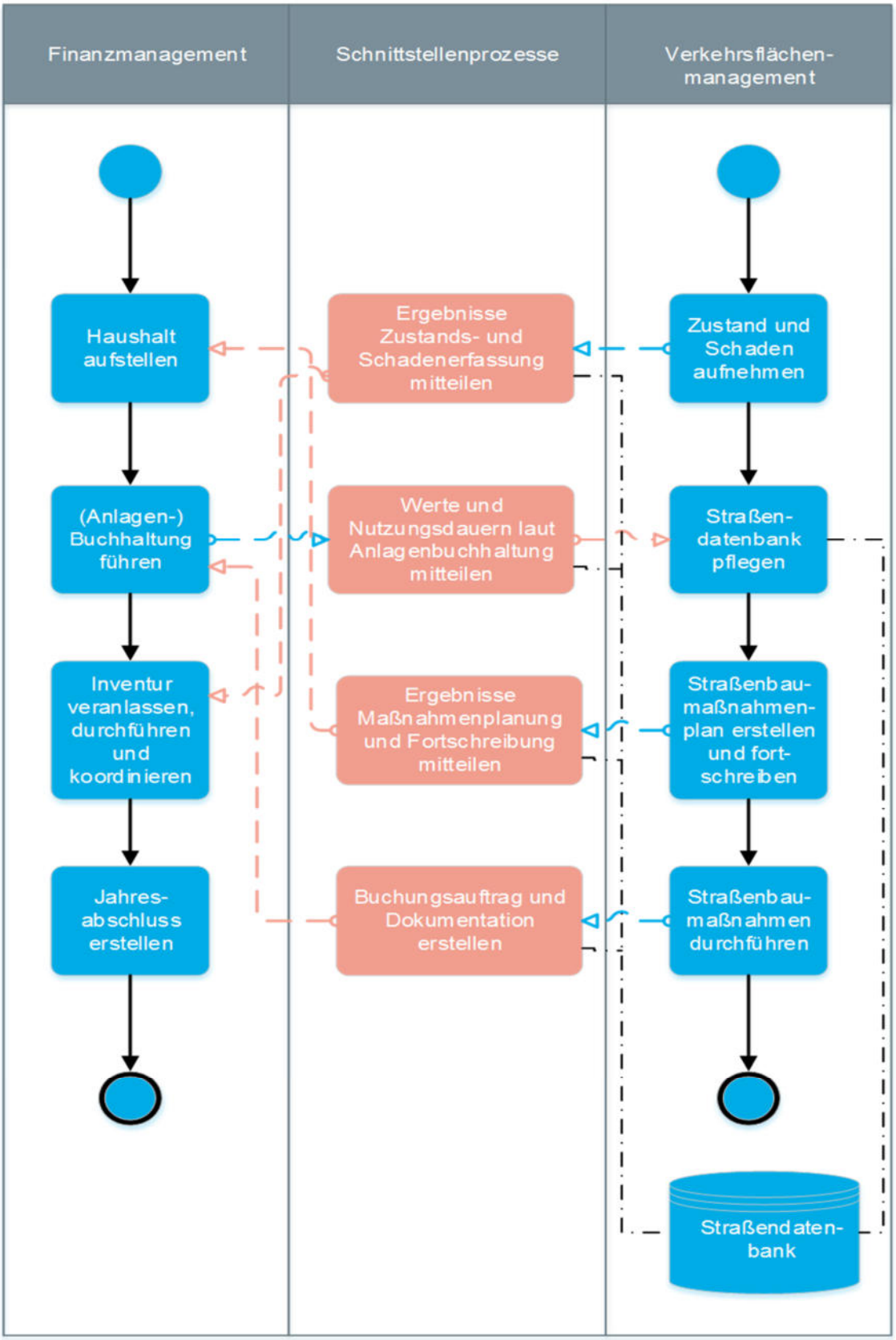
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- **Feststellung**
  Bei der Stadt Köln bestehen bei der Abstimmung von Fach- und Finanzverfahren Optimierungsmöglichkeiten. Auf Grundlage der geplanten Zustandserfassung schafft die Stadt Köln eine einheitliche Datenbasis. Gleichzeitig plant die Stadt, die Straßendatenbank zu erweitern. So stehen zukünftig detaillierte Informationen zu den Verkehrsflächen zur Verfügung.

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

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

Schnittstellenprozess



Die bilanziellen Daten zum Straßenvermögen werden bei der **Stadt Köln** im Finanzverfahren (Anlagenbuchhaltung) geführt. Für jede Straße wurde im Rahmen der Eröffnungsbilanz ein Anlagegut erstellt. Bei durchgeführten Baumaßnahmen wurde bzw. wird die Straße aufgeteilt und eine eigene Anlagennummer vergeben. Gleichzeitig wird der alte Buchwert ausgebucht und der neue Echtwert eingebucht.

Die Daten in der Straßendatenbank werden detaillierter dargestellt. Hier werden die Straßen weiter nach den Teileinrichtungen (Straße, Radweg, Gehweg) unterteilt. Die entsprechenden Rechnungen der durchgeführten Baumaßnahmen werden ebenfalls eingepflegt.

Allerdings stimmen die entsprechenden Flächendaten in Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank nicht überein. Dies liegt begründet in der unterschiedlichen Datengrundlage beider Datenbanken.

Die Stadt Köln plant bis zum Jahr 2023, die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung aufeinander abzustimmen. Da beide Systeme, Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung, im Sachgebiet 660/2 – Finanzen, KLR, Projektsteuerung - bedient und gepflegt werden, ist hier ein enger Informationsaustausch gewährleistet. Die Kämmerei greift auf die Anlagenbuchhaltung zu. In buchhalterischen Fragen stimmen sich Fachabteilung und Kämmerei miteinander ab.

Eine körperliche Inventur ihrer Verkehrsflächen hat die Stadt Köln noch nicht durchgeführt. Für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008 wurde eine pauschale Betrachtung vorgenommen. Anhand von Bauklassen wurden Beispielkategorien gebildet („Was kostet ein qm in der Erstellung?“) und anschließend Beispielmaßnahmen hochgerechnet. In den Folgejahren hat die Stadt Köln eine Fortschreibung der Anlagenbuchhaltung auf Basis der tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten der durchgeführten Baumaßnahmen vorgenommen.

Die Stadt Köln plant, die Prozesse zwischen Fach- und Finanzverfahren zu verbessern. Als Grundlage soll die Zustandserfassung dienen, die aktuell durchgeführt wird. Hierfür wurden bereits in 2018 und 2019 in Testphasen die ersten Ortsteile erfasst und bewertet. Ziel ist es, bis zum Jahr 2023 eine vollständige Zustandserfassung durchzuführen. Diese soll dann regelmäßig durchgeführt werden, um auch die gesetzlichen Vorgaben aus der Kommunalhaushaltsverordnung NRW zu erfüllen.

Auf Grundlage der Zustandserfassung erhält die Stadt Köln eine einheitliche Datenbasis für die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung. In diesem Rahmen plant die Stadt, die Straßendatenbank weiterzuentwickeln und auch hier Detailinformationen und Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) sowie Sonderposten (SoPo) zu den Verkehrsflächen zu erfassen.

Die Stadt Köln strebt an, zukünftig die Straßendatenbank als führendes System für die technischen Daten der Anlagegüter, wie z.B. Flächen und Aufbauarten, des Verkehrsvermögens einzurichten. Um dies umzusetzen, befindet sich derzeit ein NKF-Modul als Bestandteil der Straßendatenbank im Aufbau.

Grundsätzlich erscheint es gut und sinnvoll, die Straßendatenbank als maßgebendes System zu führen und die wesentlichen Daten (auch für die Anlagenbuchhaltung) über diese Datenbank zu pflegen. Hierdurch werden alle Informationen vorwiegend an einer Stelle gebündelt vorgehalten. Die Straßendatenbank wird somit als Nebenbuch geführt. Das Finanzverfahren wird jedoch

weiterhin das führende System für die Anlagenwerte sein. Im NKF-Modul der Straßendatenbank werden die AHK und SoPo den Teileinrichtungen zugeordnet und die Teileinrichtungen zu Anlagegütern zusammengefasst. Die Buchwerte der Anlagegüter werden weiterhin im Finanzverfahren geführt. Die Unterscheidung nach Teileinrichtungen erfolgt im NKF-Modul.

Die gpaNRW weist darauf hin, dass hierbei auch buchhalterische und technische Anforderungen zu beachten sind. Insbesondere müssen die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie Datenzugriff (GoBD) beachtet werden (§ 28 Abs. 5 KomHVO NRW). Die Stadt Köln muss dafür Sorge tragen, dass diese Vorgaben eingehalten werden.

Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

Feststellung
Die Strukturkennzahlen machen deutlich, dass die Stadt Köln eine hohe Bevölkerungsdichte aufweist. In der Folge daraus steht jedem Einwohner eine geringe Verkehrsfläche zur Verfügung.

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

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qm	2.657	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	27,31*	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	7,25*	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

* Die Kennzahl der Stadt Köln ist nicht im interkommunalen Vergleich enthalten und wird insoweit hier lediglich nachrichtlich abgebildet.

Die Fläche der **Stadt Köln** beträgt rund 405 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2017 mit rund 1,08 Mio. angegeben. Im Betrachtungsjahr 2017 befinden sich in der Unterhaltungspflicht der Stadt Köln rund 32,5 Mio. qm Verkehrsflächen. Darin enthalten ist das Straßenbegleitgrün mit einer Fläche von rund 3,1 Mio. qm.

Die Strukturkennzahlen der Stadt Köln weisen folgende Merkmale auf:

- hohe Bevölkerungsdichte,
- geringe Verkehrsfläche je Einwohner und
- hoher Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche.

Die hohe Bevölkerungsdichte und die geringe Verkehrsfläche je Einwohner bei der Stadt Köln führen zu einer hohen Nutzungsintensität. Dies stellt hohe Anforderungen an die technische Belastbarkeit der Verkehrsflächen. Insbesondere die Hauptverkehrsstraßen unterliegen einer großen Verkehrsbelastung durch den Schwerlastverkehr.

Bilanzkennzahlen

→ **Feststellung**
Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist aufgrund der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen rückläufig. Von 2012 bis 2017 hat sich der Wert um rund 20 Prozent reduziert.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	4,59*	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	18,63*	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

* Die Daten der Stadt Köln sind nicht im interkommunalen Vergleich enthalten und werden insoweit hier lediglich nachrichtlich abgebildet.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der **Stadt Köln**, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

In der Stadt Köln beträgt der Bilanzwert der Verkehrsflächen zum Stichtag 31. Dezember 2017 rund 681,6 Mio. Euro. Der Bilanzwert beinhaltet auch die Werte der Flächen, die sich zum Bilanzstichtag im Bau befinden.

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme. Dabei beeinflussen verschiedene Faktoren die Kennzahl. So kann eine weitreichende Ausgliederung von kommunalen Aufgaben in verbundene Unternehmen und in Sondervermögen zu einer geringeren Bilanzsumme führen. Die hier dargestellte Kennzahl liegt im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten im unteren Bereich.

Der durchschnittliche Bilanzwert eines qm Verkehrsfläche positioniert sich in der Stadt Köln im interkommunalen Vergleich ebenfalls im unteren Bereich.

Bilanzkennzahl Köln im Zeitverlauf 2012 bis 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verkehrsflächenquote in Prozent	5,56	5,37	5,18	4,97	4,75	4,59

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Verkehrsflächenquote in der Stadt Köln rückläufig ist. An den absoluten Zahlen ist zu erkennen, dass sich der Bilanzwert auch tatsächlich reduziert.

Bilanzwert Verkehrsflächen 2012 bis 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bilanzwert Verkehrs-flächen in Mio. Euro	852,5	802,2	767,8	735,9	705,7	681,6

Der Grund für diesen Werteverzehr liegt an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen. Die Abschreibungen sind in Köln höher als die Investitionen. Sie liegen in den Jahren 2014 bis 2017 im Mittel bei rund 50,8 Mio. Euro, die Investitionen im Mittel bei rund 20,4 Mio. Euro, mithin eine Differenz von rd. 30 Mio. Euro jährlich. Von 2012 bis 2017 hat sich der Bilanzwert um über 170 Mio. Euro reduziert. Dies entspricht einem Rückgang von rund 20 Prozent.

Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je m² zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der **Stadt Köln** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2017

Kennzahlen	Richtwert	Köln*
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,05
Reinvestitionsquote in Prozent	100	38,80
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	79,66

* Die Daten der Stadt Köln sind nicht im interkommunalen Vergleich enthalten und werden insoweit hier lediglich nachrichtlich abgebildet.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

Alter und Zustand

→ **Feststellung**
Der Anlagenabnutzungsgrad des Verkehrsflächenvermögens liegt in der Stadt Köln im oberen Bereich. Dies ist gleichbedeutend mit einer deutlichen Überalterung der Verkehrsflächen. Informationen zum Zustand der Verkehrsflächen auf Basis einer aktuellen Zustandserfassung liegen nicht vor, befinden sich aber im Aufbau.

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

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungs-grad in Prozent	79,66*	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20

* Die Kennzahl der Stadt Köln ist nicht im interkommunalen Vergleich enthalten und wird insoweit hier lediglich nachrichtlich abgebildet.

Als Nutzungsdauer hat die **Stadt Köln** für die Verkehrsflächen 50 Jahre festgelegt. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt zehn Jahre. Daraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von rund 80 Prozent. Damit liegt der Wert über dem Richtwert und im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Dies bedeutet eine deutliche Überalterung der Verkehrsflächen. Bei der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW lag der Anlagenabnutzungsgrad im Jahr 2010 bei rund 68 Prozent. Seitdem hat sich der Wert weiter verschlechtert.

Der steigenden Überalterung konnte die Stadt Köln bisher nicht über Investitionen entgegenwirken. Diese Entwicklung korrespondiert mit dem sinkenden Bilanzwert der Verkehrsflächen. Insofern indiziert auch das Alter und die nur noch geringe Restnutzungsdauer bereits kurz- und mittelfristig einen steigenden Investitionsbedarf.

Neben dem Alter spielt auch der Zustand eine Rolle, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Für die Stadt Köln liegen keine Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen vor. Eine Zustandserfassung bzw. –bewertung ist nicht vorhanden. Die Stadt Köln plant allerdings, den Zustand der Verkehrsflächen im Rahmen von Begehungen (visuell sensitiv) und Bildauswertungen zu erfassen. Die entsprechenden Vorbereitungen für diese Erfassung laufen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte aufgrund der verbleibenden durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch zehn Jahren den Zustand ihrer Verkehrsflächen zeitnah erfassen und bewerten. An den Ergebnissen der Zustandserfassung sollte die Stadt die weiteren Erhaltungsmaßnahmen ihrer Verkehrsflächen ausrichten.

Unterhaltung

→ **Feststellung**
Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im interkommunalen Bereich im oberen Bereich, allerdings noch unter dem Richtwert.

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

Unterhaltungsaufwendungen 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,05*	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21

* Die Kennzahl der Stadt Köln ist nicht im interkommunalen Vergleich enthalten und wird insoweit hier lediglich nachrichtlich abgebildet.

Die **Stadt Köln** hat im Betrachtungsjahr 2017 für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen rund 34 Mio. Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen der Verwaltung sowie Eigen- und Fremdleistungen für die Unterhaltung enthalten.

Mit Unterhaltungsaufwendungen von 1,05 Euro je qm liegt die Stadt Köln im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im oberen Bereich. Allerdings befindet sich der Wert unter dem Richtwert, der für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wäre. Insbesondere vor dem Hintergrund des überdurchschnittlichen Alters der Verkehrsflächen scheinen die eingesetzten Mittel zu gering. Allerdings bleibt offen, ob tatsächlich Unterhaltungs- oder vielmehr Reinvestitionsmaßnahmen durchgeführt werden müssen. Die Zustandserfassung wird hierüber Aufschluss geben. Mit dieser kann auch im Zeitverlauf analysiert werden, wie sich der Zustand der Verkehrsflächen verändert hat.

Auch in den Vorjahren lagen die Unterhaltungsaufwendungen unter dem Richtwert. Im Mittel der Jahre 2014 bis 2017 hat die Stadt Köln 0,92 Euro je qm Verkehrsfläche eingesetzt. Bei der letzten überörtlichen Prüfung lag der Wert noch darunter. Im Jahr 2010 hatten die Unterhaltungsaufwenden eine Höhe von 0,87 Euro je qm Verkehrsfläche.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren zu beurteilen. So ist beispielsweise die Unterhaltung von Anliegerstraßen in der Regel günstiger als die von Hauptverkehrsstraßen. Diese werden vom Schwerlastverkehr kaum belastet, sodass hier der Richtwert nicht zwingend erreicht werden muss. Daten hierzu sind allerdings nicht vorhanden.

Reinvestition

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln hat ein geringes Reinvestitionsniveau. Aufgrund fehlenden Fachpersonals sowie geringer Resonanz auf Ausschreibungen, konnten die vorhanden finanziellen Mittel nicht vollständig investiert werden.

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

Reinvestitionen 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	38,80*	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20

* Die Kennzahl der Stadt Köln ist nicht im interkommunalen Vergleich enthalten und wird insoweit hier lediglich nachrichtlich abgebildet.

Die Reinvestitionsquote der **Stadt Köln** von rund 39 Prozent im Betrachtungsjahr 2017 stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Bei den Reinvestitionen ist der Blick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu richten. Nicht jedes Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich. Die gpaNRW betrachtet in dieser Prüfung mit vier Jahren nur einen kleinen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer. Daher werden zu einer besseren Beurteilung der Situation auch die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW betrachtet.

Reinvestitionsquote 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
Reinvestitionsquote in Prozent	22,94	28,72	30,80	38,80

Im Zeitverlauf der Jahre 2014 bis 2017 zeigt sich, dass die Abschreibungen in Köln höher sind als die Reinvestitionen. Sie liegen im Mittel der Jahre 2014 bis 2017 bei rund 50,8 Mio. Euro. Die Reinvestitionen liegen im Mittel bei rund 16 Mio. Euro. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Reinvestitionsquote für die Jahre 2014 bis 2017 von rund 30 Prozent. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert im mittleren Bereich, allerdings deutlich unterhalb des Richtwertes.

Ein geringes Reinvestitionsvolumen wurde bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW festgestellt. Im Jahr 2010 lag die Reinvestitionsquote bei rund 34 Prozent. Dieses geringe Investitionsniveau hat nunmehr eine Überalterung der Verkehrsflächen zur Folge, welches an dem hohen Anlagenabnutzungsgrad zu erkennen ist. Setzen sich geringe Reinvestitionen über einen längeren Zeitraum hin weiterhin fort, so sind zeitnah damit auch Risiken sowohl für den Haushalt und die Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Werteverzehr der Verkehrsflächen in der Bilanzsumme.

Die Stadt Köln hat dargestellt, dass ihr durchaus mehr finanzielle Mittel für (Re-)Investitionen zur Verfügung stehen, als sie in den letzten Jahren investiert hat. Allerdings gestaltet sich die Vergabe der Aufträge zunehmend schwierig. Zum einen fehlt es am technischen Fachpersonal, die entsprechende Projekte vorbereiten, vergeben und auch begleiten können. Zum anderen

müssen teilweise Ausschreibungen aufgrund fehlender oder unwirtschaftlicher Angebote aufgehoben werden. Hier spielen Kapazitätsengpässe bei den Unternehmen eine wesentliche Rolle.

Der Vergleich der Plan- und Istzahlen für (Re-)Investitionen in die Verkehrsflächen zeigt, dass im Jahr 2015 lediglich rund 60 Prozent der vorhandenen Mittel investiert werden konnten. In den Jahren 2016 und 2017 hat sich der Wert auf rund 50 Prozent reduziert. In 2018 konnte lediglich ein Drittel der vorhandenen Mittel (re-)investiert werden. Dadurch ergeben sich zwangsläufig geringe Kennzahlenwerte.

→ **Feststellung**
Um die Reinvestitionen zu erhöhen, beabsichtigt die Stadt Köln, diesen Bereich personell zu verstärken. Entsprechende Auswahlgespräche werden derzeit geführt.

Finanzierung

Feststellung
Die Stadt Köln beteiligt ihre Bürger an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Hinsichtlich der Beitragshöhe schöpft die Stadt Köln den möglichen Rahmen jedoch nicht vollständig aus.

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

Die Erschließungsbeitragssatzung der **Stadt Köln** regelt, dass die Stadt zehn Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes trägt. Dementsprechend entfallen 90 Prozent des Aufwandes auf die Beitragspflichtigen. Dies entspricht der Regelung im Muster der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände für eine Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen. Zudem schließt die Stadt Köln städtebauliche Verträge ab und erzielt dabei eine hundertprozentige Kostendeckung.

Die Anteile der Beitragspflichtigen, die die Stadt Köln in ihrer Straßenbaubeitragssatzung festgelegt hat, bewegen sich im oberen Bereich des Korridors, den die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vorsieht. Den dort genannten Korridor schöpft die Stadt jedoch nicht vollständig aus. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anteile, die die Stadt Köln für die Fahrbahn festgelegt hat. Zudem ist die Spannbreite der Mustersatzung aufgeführt.

Beitragsanteile Fahrbahn in Prozent

Straßenart	Spannbreite Beitragsanteil gemäß Mustersatzung	Beitragsanteil Köln
Anliegerstraßen	50-80	70
Haupterschließungsstraßen	30-60	50
Hauptverkehrsstraßen	10-40	30
Hauptgeschäftsstraßen	40-70	60

Das Land NRW beabsichtigt die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die beabsichtigte Gesetzesänderung des Landes können sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ändern. Daher sollte die Kommune die weitere Entwicklung in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze einbeziehen.

Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Daten der Stadt Köln können nicht im interkommunalen Vergleich berücksichtigt werden, da insbesondere die finanzbezogenen Daten nicht differenziert werden können. Dies liegt begründet in der im Rahmen der Eröffnungsbilanz vorgenommenen pauschalen Bewertung der Verkehrsflächendaten je Bauklasse unter Einbeziehung des Straßenbegleitgrüns.	E1	Die Stadt Köln sollte die Daten zu den Verkehrsflächen soweit aufgliedern, dass eine differenzierte Betrachtung möglich ist. So kann die Grundlage für die interne Steuerung verbessert werden.
F2	In der Straßendatenbank liegen nicht alle Daten und Informationen vor. Die Stadt Köln plant, die Datenbasis zu verbessern.		
F3	Die Kostenrechnung der Stadt Köln ist noch nicht vollständig mit der Straßendatenbank abgestimmt.	E3	Die Stadt Köln sollte die Kostenrechnung im Sachgebiet 660/2 weiterentwickeln.
F4	Die Stadt Köln hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben formuliert. Für den operativen Bereich werden Kennzahlen gebildet und regelmäßig ausgewertet.		
F5	Das Aufgrabungsmanagement der Stadt Köln ist gut strukturiert. Durch die Datenbank haben die Mitarbeiter eine einheitliche Datenbasis. Mit dem geplanten Aufbau eines Online-Portals wird die Grundlage für eine frühzeitige Koordination aller Baumaßnahmen geschaffen, das Verfahren weiter digitalisiert und der gesamte Prozess optimiert.		
F6	Durch die Vorgaben für die Durchführung der Aufgrabungen macht die Stadt Köln den ausführenden Unternehmen konkrete Handlungsvorgaben.		
F7	Bei der Stadt Köln bestehen bei der Abstimmung von Fach- und Finanzverfahren Optimierungsmöglichkeiten. Auf Grundlage der geplanten Zustandserfassung schafft die Stadt Köln eine einheitliche Datenbasis. Gleichzeitig plant die Stadt, die Straßendatenbank zu erweitern. So stehen zukünftig detaillierte Informationen zu den Verkehrsflächen zur Verfügung.		
F8	Die Strukturkennzahlen machen deutlich, dass die Stadt Köln eine hohe Bevölkerungsdichte aufweist. In der Folge daraus steht jedem Einwohner eine geringe Verkehrsfläche zur Verfügung.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist aufgrund der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen rückläufig. Von 2012 bis 2017 hat sich der Wert um rund 20 Prozent reduziert.		
F10	Der Anlagenabnutzungsgrad des Verkehrsflächenvermögens liegt in der Stadt Köln im oberen Bereich. Dies ist gleichbedeutend mit einer deutlichen Überalterung der Verkehrsflächen. Informationen zum Zustand der Verkehrsflächen auf Basis einer aktuellen Zustandserfassung liegen nicht vor, befinden sich aber im Aufbau.	E10	Die Stadt Köln sollte aufgrund der verbleibenden durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch zehn Jahren den Zustand ihrer Verkehrsflächen zeitnah erfassen und bewerten. An den Ergebnissen der Zustandserfassung sollte die Stadt die weiteren Erhaltungsmaßnahmen ihrer Verkehrsflächen ausrichten.
F11	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im interkommunalen Bereich im oberen Bereich, allerdings noch unter dem Richtwert		
F12	Die Stadt Köln hat ein geringes Reinvestitionsniveau. Aufgrund fehlenden Fachpersonals sowie geringer Resonanz auf Ausschreibungen konnten die vorhanden finanziellen Mittel nicht vollständig investiert werden.		
F13	Um die Reinvestitionen zu erhöhen, beabsichtigt die Stadt Köln, diesen Bereich personell zu verstärken. Entsprechende Auswahlgespräche werden derzeit geführt.		
F14	Die Stadt Köln beteiligt ihre Bürger an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Hinsichtlich der Beitragshöhe schöpft die Stadt Köln den möglichen Rahmen jedoch nicht vollständig aus.		

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Friedhofswesen der Stadt Köln im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	4
Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	5
Steuerung und Organisation	7
Strukturen und Prozesse	7
Strategische und operative Ausrichtung	8
Datenlage/ IT	9
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	10
Gebührenkalkulation	12
Flächenmanagement	16
Ausgangslage	16
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	19
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	20
Grünpflege	23
Ausgangslage	23
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	23
Anlage: Ergänzende Tabellen	26

Managementübersicht

Als Anlage hat die gpaNRW die Feststellungen und Empfehlungen zur überörtlichen Prüfung des Friedhofswesens tabellarisch zusammengefasst. Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Friedhofswesen

Die kommunalen Friedhöfe der **Stadt Köln** haben eine besondere Bedeutung. Neben dem eigentlichen Bestattungszweck dienen sie auch der Naherholung und haben eine parkähnliche sowie ökologische Funktion. Dies liegt begründet in der ansonsten geringen Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet.

Für die interne Steuerung und Organisation des Friedhofsmanagements stehen der Stadt Köln, insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware, umfangreiche Daten zur Verfügung. Mit der geplanten Digitalisierung werden Datenlage und Prozesse optimiert.

Der in der Vergangenheit stattgefundene Strukturwandel im Bestattungswesen ist auch bei der Stadt Köln deutlich zu erkennen. Bei den Sarg- und Urnenbestattungen hat sich die Anzahl in den letzten rund 20 Jahren umgekehrt. Mittlerweile werden von den kommunalen Bestattungen in Köln rund zwei Drittel als Urnenbestattung durchgeführt. Dadurch ergibt sich ein reduzierter Flächenbedarf und weiter steigende Flächenüberhänge.

Die Stadt Köln hat sich frühzeitig mit den Konsequenzen dieses Strukturwandels auseinandergesetzt. Bereits im Jahr 2001 hat sie die Gebührenkalkulation den sich veränderten Gegebenheiten angepasst („Kölner Gebührenmodell“). Weiterhin wurden regelmäßig neue Grabangebote eingeführt, um der steigenden Nachfrage nach preiswerten und pflegefreien Grabstätten nachzukommen.

Aktuell hat die Stadt Köln ein Friedhofsentwicklungskonzept erarbeitet. In diesem Rahmen wurde auch eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Das vorrangige Ziel ist es, die 55 städtischen Friedhöfe mit ihren jeweiligen Flächen insgesamt zu erhalten. Die Stadt Köln konzentriert sich vielmehr auf unterschiedliche Maßnahmen (z.B. Belegungsplanung auf bestimmte Kernzonen, neue Grabangebote) auf den vorhandenen Friedhöfen.

Die Stadt Köln sollte allerdings, trotz der internen Zielvorstellungen aus dem Friedhofskonzept, bereits jetzt die satzungsrechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, um zukünftig, unter möglicherweise anderen Rahmenbedingungen, auch kurzfristig (z.B. mit dem Rückbau von Friedhofsflächen) reagieren zu können. Im Weiteren sollte sie auch Friedhofsschließungen in Betracht ziehen.

Die Kosten für die Grünflächenunterhaltung liegen im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Die maßgebenden Faktoren sind hier insbesondere die Größe (Anzahl der Friedhöfe), die Strukturen (Verteilung der Friedhöfe im Stadtgebiet) sowie Bepflanzung auf den Friedhöfen (viele Hecken, die einen hohen Pflegeaufwand verursachen).

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

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

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Grund-/ Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	55	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	4.851.200	37.538	596.067	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	82,31	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,63	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	50,20	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23
Erholungs- und Grünfläche in qm je Einwohner	189	114	180	275	423	878	23

Die 55 Friedhöfe der **Stadt Köln** verteilen sich gleichmäßig auf das gesamte Stadtgebiet. Neben den kommunalen existieren noch vier konfessionelle Friedhöfe.

Die kommunalen Friedhöfe haben in der Stadt eine besondere Bedeutung. Dies lässt sich an mehreren Faktoren belegen. Zum einen werden rund 82 Prozent der Sterbefälle auf kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Dieser Wert liegt im Vergleich der kreisfreien Städte im oberen Bereich und zeigt, dass die kommunalen Friedhöfe von der Bevölkerung gut angenommen werden.

Zum anderen dienen die Friedhöfe auch der Naherholung und haben eine parkähnliche sowie ökologische Funktion. In § 2 Abs. 2 der Friedhofssatzung wird dies entsprechend formuliert: „Friedhöfe bieten den Hinterbliebenen einen Ort der Besinnung. Die parkähnliche Gestaltung der Friedhöfe und ihre Pflege sind Ausdruck der Bestattungskultur. Sie stellen einen erheblichen Freizeit- und Erholungswert für die Bevölkerung dar. Friedhöfe erfüllen darüber hinaus eine wichtige ökologische Funktion und tragen zur Verbesserung des Stadtklimas bei.“

Dies resultiert aus der eher geringen Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet. Die entsprechenden Kennzahlen, insbesondere im Verhältnis zu den Einwohnern, machen dies deutlich. Sie liegt im interkommunalen Vergleich im Bereich des ersten Viertelwertes.

In der Vergangenheit hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Sarg- zu Urnenbeisetzungen ist auch in Köln deutlich zu erkennen. So werden vermehrt kleinere, pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Dies hat zur Folge, dass die auf den Friedhöfen vorhandenen Grabfelder nicht mehr so wie in der Vergangenheit genutzt werden und es zu Flächenüberhängen kommt. Die freien Flächen müssen von der Stadt Köln gepflegt werden. Bei anhaltendem Trend werden tendenziell weitere Bestattungsflächen nicht mehr benötigt.

Die Stadt Köln hat sich bereits frühzeitig mit dieser Thematik beschäftigt. Auf Grundlage der Entwicklung der Bestattungszahlen und interner Analysen wurde im Jahr 2001 das sogenannte „Kölner Gebührenmodell“ eingeführt. Danach wurde mit der vorrangigen Kalkulation nach Fallzahlen die Kalkulationsgrundlage wesentlich verändert.

Weiterhin wurden in den Jahren 2001 sowie 2009 neue Grabangebote eingeführt. Mit pflegefreien Rasengräbern, Naturwald- und Baumbestattungen sowie den Kooperationsgrabfeldern ist die Stadt Köln der steigenden Nachfrage nach preiswerten und pflegefreien Grabstätten nachgekommen.

Im Laufe des Jahres 2019 hat die Stadt Köln in einem „Arbeitskreis Friedhof“ ein Friedhofskonzept („Kulturraum Kölner Friedhöfe 2025“) erarbeitet. In diesem Konzeptpapier werden die aktuelle Situation auf den Friedhöfen sowie die Entwicklungsmöglichkeiten dargestellt. Hierfür hat die Stadt Köln eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt.

Ausführungen zu diesem Konzept und dessen Umsetzung sind in den nachfolgenden Absätzen zu finden.

Steuerung und Organisation

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

Strukturen und Prozesse

- **Feststellung**
  Die grundsätzliche Koordination aller Aufgaben des Friedhofsmanagements erfolgt zentral im Amt für Landschaftspflege und Grünflächen. Es ist somit gewährleistet, dass ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch zwischen den handelnden Akteuren im Amt gegeben ist.

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

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen befindet sich in der **Stadt Köln** im Dezernat VI, Amt 67 – Amt für Landschaftspflege und Grünflächen. Hier werden u.a. die Gebühren kalkuliert, die Unterhaltungstätigkeiten auf den Friedhöfen koordiniert sowie Ausbauprojekte geplant.

Die Abteilung 672 – Friedhöfe - steuert das Friedhofswesen. An dieser Stelle wird die strategische Ausrichtung des Friedhofswesens vorbereitet. In der zentralen Friedhofsverwaltung (Sachgebiet 672/1) werden alle Verwaltungsarbeiten abgewickelt. So werden für alle Friedhöfe die Bearbeitung der Sterbefälle, die Bescheiderteilung, Rechnungsstellung, Anschreiben aller Art sowie die Terminvergaben vorgenommen.

Im Sachgebiet 672/2 wird der operative Betrieb der Friedhöfe organisiert. Diese sind in neun Friedhofsbezirke aufgeteilt.

Sowohl die Gebührenkalkulation als auch die finanzielle Planung und Abwicklung finden in der Verwaltungsabteilung (670) statt.

In der Stadt Köln existiert ein „Arbeitskreis Friedhof“. Diesem gehören neben der Stadt Köln auch Vertreter der Friedhofsgewerke sowie der Kirchenverbände an. In diesem Arbeitskreis werden regelmäßig alle friedhofsrelevanten Themen besprochen.

Strategische und operative Ausrichtung

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln hat konkrete strategische Vorgaben definiert. Mit dem Friedhofskonzept wird die strategische Ausrichtung konkretisiert und gleichzeitig der Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung vorgegeben.

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

Die **Stadt Köln** hat im Rahmen der Produktbeschreibung für das Produkt Friedhöfe (Produktgruppe 1303) folgende Wirkungsziele formuliert:

- Die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an Begräbnisstätten ist sichergestellt.
- Das Angebot an Begräbnisarten ist vielfältig und bedarfsgerecht.
- Die Friedhofsflächen sind gepflegt.

Im Rahmen dieser Wirkungsziele hat die Stadt Köln die Vorgabe definiert, alle 55 vorhandenen städtischen Friedhöfe in der jetzigen Größe zu erhalten und weiter zu betreiben. Hierbei soll bei möglichst hoher Gebührenstabilität ein umfassendes Grabangebot vorgehalten werden, welches Abwanderungen ins Umland verhindert.

In dem aktuellen Friedhofskonzept werden zur Optimierung des Grabangebotes für die Friedhofsverwaltung folgende Ziele beschrieben:

- Förderung von weiteren Kooperationen unter hinreichender Berücksichtigung der jeweiligen Friedhofsanlagen und den Anforderungen des Denkmalschutzes.
- Entwicklung von neuen Grabangeboten und Durchführung von Pilotprojekten zur Erprobung neuer Grab- und Bestattungsformen.
- Darüber hinaus wird auch das von der Friedhofsverwaltung unmittelbar offerierte Grabangebot überarbeitet, angepasst bzw. erweitert.

Ein Berichtswesen, durch das regelmäßig steuerungsrelevante Informationen geliefert werden, ist ansatzweise vorhanden. Es werden unterschiedliche Kennzahlen (z.B. Verhältnis Sterbefälle zu Bestattungen, Entwicklung der Angebotsnachfrage in den einzelnen Segmenten, Verhältnis

Sarg- zu Urnenbestattung) gebildet. Weiterhin wird regelmäßig der Finanzmittelabfluss analysiert. Je nach Fragestellung bzw. Maßnahme, die umgesetzt werden soll, werden darüber hinaus bedarfsabhängig weitere Grund- und Kennzahlen analysiert.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte im Friedhofsbereich ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen. Hier kann die Fachabteilung proaktiv vorgehen und steuerungsrelevante Informationen liefern. So sind alle Entscheidungsträger regelmäßig über die Entwicklungen im Friedhofsbereich informiert.

Datenlage/ IT

→ **Feststellung**
Insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine umfassende und systematisierte Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird. Durch die Digitalisierung werden die Arbeitsprozesse optimiert.

Eine aussagekräftige, friedhofsscharfe Daten- und Informationslage ist eine entscheidende Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Sie bildet sowohl die Basis und den Ausgangspunkt für notwendige Analysen und strategische Optimierungs- und Entwicklungskonzepte sowie Entscheidungen als auch für die operative Steuerung des Friedhofwesens. Daher sollte jede Kommune über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grundsätzlich über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Stadt Köln** eine Fachsoftware ein. Mit diesem Verfahren werden die Anforderungen der Friedhofsverwaltung vollständig abgedeckt. So werden hier alle Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten sowie der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Die finanztechnische Abwicklung erfolgt über das Finanzverfahren der Stadt. Aktuell arbeitet die Stadt an einer Schnittstelle zwischen Fach- und Finanzsoftware. So werden die vorhandenen Verfahren miteinander verknüpft und die Arbeitsabläufe optimiert.

Der überwiegende Teil der steuerungsrelevanten Daten wie Flächen, Anzahl der Grabstellen oder auch Nutzungsdauern sind hinterlegt, werden aktuell gepflegt und können ausgewertet werden. Allerdings können in Bezug auf die Grabstellen keine genauen Angaben gemacht werden. Im Rahmen einer Softwareumstellung wurden nicht alle Grabstellen systembedingt übernommen. Dies betrifft insbesondere die Reihengräber.

Aktuell ist ein Grünflächeninformationssystem im Aufbau, mit dem die grafische Darstellung der einzelnen Grabstätten möglich ist. Mit der Verknüpfung von Friedhofssoftware und GIS-Anwendung werden dann Sachinformationen mit den geografischen Informationen zu den einzelnen Grabstätten zusammengeführt. Dadurch erhält der Nutzer einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstätten. Im Rahmen dieser Digitalisierung werden die nicht im System vorhandenen Grabstellen nacherfasst.

→ **Feststellung**
Soweit es um die Möglichkeiten der grafischen Darstellung von Grabstätten geht, ist positiv festzustellen, dass die Stadt Köln diesen Bereich optimiert und ausbaut.

Weiterhin plant die Stadt Köln, die Terminvergabe zu digitalisieren. Aktuell wird die Terminvergabe nach telefonischer Kontaktaufnahme, oder auch per E-Mail oder Fax, durch die Friedhofsverwaltung organisiert. Dies soll zukünftig für die Bestatter im Rahmen einer Onlinebuchung möglich sein. Dadurch wird das Verfahren für die Bestatter als auch für die Friedhofsverwaltung vereinfacht.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln betreibt eine aktive Öffentlichkeitsarbeit. Hierfür führt sie eine Reihe von Maßnahmen durch, wie beispielsweise Informationsangebote oder Veranstaltungen auf den Friedhöfen. Aufgrund der durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung hat sie eine aktuelle Datenbasis über die Wünsche und Bedürfnisse der Friedhofsnutzer und -besucher.

Zu einer guten Steuerung gehört auch, dass das Friedhofsmanagement wirkungsvolle Marketingstrategien und Maßnahmen entwickelt und umsetzt. Gerade vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenzsituationen wird ein professionell betriebenes Marketing im Friedhofswesen immer wichtiger. In Zukunft wird eine regelmäßige Marktbeobachtung und Marktanalyse verbunden mit einem attraktiven Angebot zunehmend an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit.

Die **Stadt Köln** führt ihre Öffentlichkeitsarbeit mit unterschiedlichen Maßnahmen durch. Zum einen ist auf der Homepage der Stadt Köln der Bereich Friedhöfe ausführlich dargestellt. Hier werden neben den entsprechenden Satzungen und allgemeinen auch spezielle Informationen zu den einzelnen Friedhöfen gegeben sowie Friedhofspläne dargestellt. Weiterhin werden die unterschiedlichen Grabarten sowie die Grabgestaltung erläutert.

Neben dem Internetauftritt existieren Informationsflyer zu den Friedhöfen.

Jährlich findet ein sogenannter „Kölner Vorsorgetag“ statt. Hier stellen verschiedene Einrichtungen (z.B. Krankenversicherungen, Genossenschaft der Friedhofsgärtner) sowie die Stadt Köln ihre Leistungen zum Thema Vorsorge speziell für Senioren vor.

Die Stadt Köln hat in den Monaten Mai bis Juli 2019 eine intensive Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Ziel war es, die Wünsche und Bedürfnisse der Kölnerinnen und Kölner für die zukünftige Ausrichtung und Gestaltung der 55 städtischen Friedhöfe zu ermitteln. Es wurden Interviews und Befragungen von potentiellen Nutzergruppen sowie Besucherinnen und Besuchern auf den Friedhöfen durchgeführt. Die entsprechenden Vorschläge und Anregungen wurden in einem zweiten Schritt in einem Online-Dialog zur Verfügung gestellt und diskutiert. Daneben hat die Stadt Köln eine Friedhofswoche mit zahlreichen Veranstaltungen auf den Friedhöfen durchgeführt. Auch hier ist sie in den Dialog mit den Besucherinnen und Besuchern getreten.

Die Ergebnisse aus der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden vom Arbeitskreis Friedhof ausgewertet und sind als Handlungsempfehlungen in das Friedhofskonzept eingeflossen.

Bisher hat die Stadt Köln anlassbezogen (z.B. bei bestimmten Jubiläen von Friedhöfen) einen Friedhofstag organisiert. Die Stadt Köln plant, in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Friedhof, zukünftig einen Friedhofstag jährlich durchzuführen. Sie, bzw. der Arbeitskreis Friedhof, möchte so den Kontakt mit den Menschen in Köln fortführen. In diesem Rahmen soll der aktuelle Stand der Umsetzung des Friedhofskonzeptes präsentiert und auch die Entwicklung diskutiert werden.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Städte besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet beim Bestatter statt. Daher sollten die Städte ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Städte, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation vorhanden ist.

In der Stadt Köln existieren neben den städtischen Friedhöfen vier weitere konfessionelle Friedhöfe. Diese haben allerdings keine wesentliche Bedeutung. Dies ist auch an dem hohen Anteil von rund 82 Prozent der kommunalen Beisetzungen an den Sterbefällen zu erkennen. Hier spielt auch die umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Köln für die überaus gute Annahme der städtischen Friedhöfe eine wesentliche Rolle.

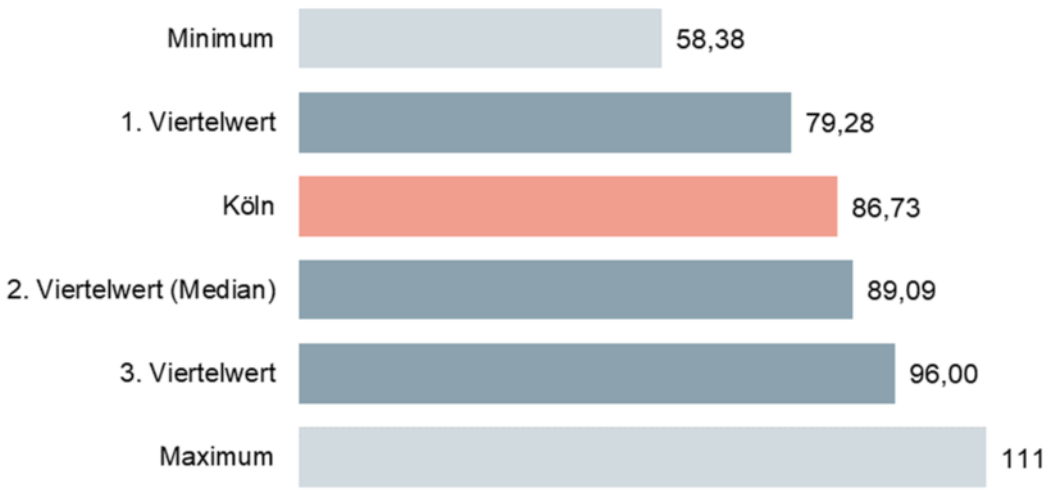
Über den Arbeitskreis Friedhof besteht die Möglichkeit des Austauschs zu verschiedenen Friedhofsthemen. Hier sind neben der Stadt Vertreter der Friedhofsgewerke sowie der Kirchen vertreten.

Gebührenkalkulation

Feststellung
Die Stadt Köln erreicht im interkommunalen Vergleich einen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten eines städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Eine Stadt sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Der Kostendeckungsgrad der **Stadt Köln** liegt im Betrachtungsjahr 2017 im interkommunalen Vergleich unterhalb des zweiten Viertelwertes. Die gebührenrelevanten Erlöse liegen bei rund 20,5 Mio. Euro, die entsprechenden Kosten bei rund 23,7 Mio. Euro. Von den Gesamtkosten hat die Stadt Köln bereits einen Kostenanteil, der auf die Erholungsfunktion der Friedhöfe für

alle Einwohner entfällt, in Abzug gebracht. Dieser wird als öffentlicher Grünanteil direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt Köln finanziert.

Bei dem hier dargestellten Kostendeckungsgrad für 2017 handelt es sich um eine Momentaufnahme. Bei Betrachtung der Vorjahre (2014 bis 2016) ergibt sich ein Kostendeckungsgrad im Mittel von rund 94 Prozent. Dieser Wert liegt im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im oberen Bereich. Insgesamt ergibt sich ein nahezu ausgeglichenes Ergebnis.

Der hohe Kostendeckungsgrad spiegelt auch die gute Annahme der kommunalen Friedhöfe durch die Bevölkerung wieder.

Grabnutzungsgebühren

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln erreicht ihr Ziel der Gebührenstabilität durchgängig seit 2014. Die Gebührenkalkulation erfolgt nach dem „Kölner Gebührenmodell“, wonach neben der Grabgröße auch die Fallzahlen berücksichtigt werden.

Alle Nutzungsberechtigten[1] sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die Gebühren werden in der **Stadt Köln** jährlich kalkuliert. Seit dem Jahr 2014 konnten die Gebühren stabil gehalten werden.

Die notwendigen Daten für die Kalkulation der Gebühren stehen der Fachabteilung zur Verfügung.

In der Gebührenkalkulation werden Gemeinkosten (Overheadkosten) berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um Kosten für Aufgaben von anderen Bereichen und Abteilungen, die für das Friedhofswesen erbracht werden. Darüber hinaus werden auch die abteilungsinternen Overheadkosten einbezogen.

Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Hierzu verwendet die Stadt Köln den aktuell gültigen Zinssatz. Die Abschreibungen berechnet sie auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Für die Kostenrechnung hat die Stadt Köln Kostenstellen definiert, z.B. Bestattungen (Ein-, Aus-, Umbettung), Trauerfeier (Trauerfeier, Kühlräume, Orgelnutzung, Abschiedsräume), Nutzungsrechte. Diesen werden die entsprechenden Kosten entweder direkt oder über ein definiertes Umlageverfahren (Umverteilung aus Vorkostenstellen) zugeordnet. Schwerpunktmäßig werden hierzu Stundenaufschreibungen aus dem Betrieb verwendet.

In der Gebührenkalkulation werden die Kosten für die Belegungsflächen über grabart-spezifisch definierte Äquivalenzziffern verteilt. Hier verwendet die Stadt Köln die Faktoren Fläche, Nutzungsdauer und Fallzahlen.

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

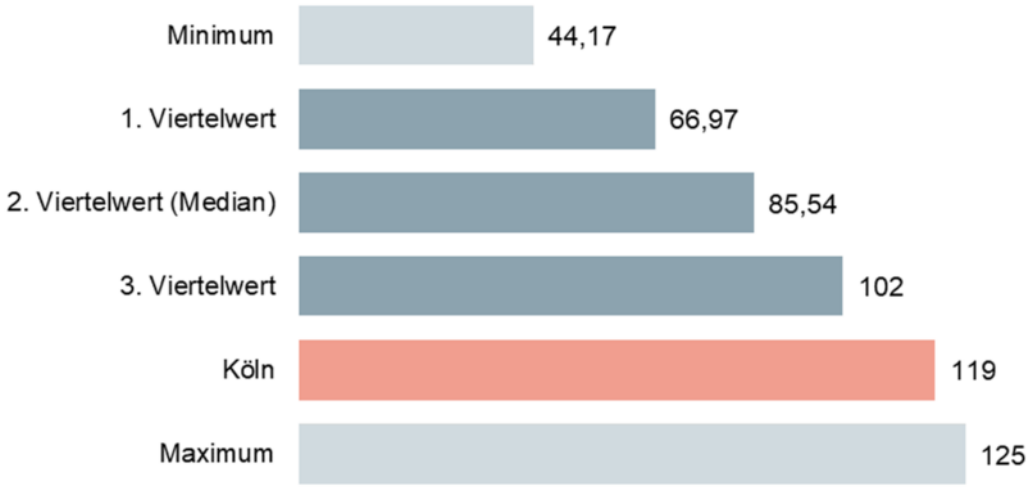
Die Stadt Köln hat für die Gebührenkalkulation bereits im Jahr 2001 das sogenannte „Kölner Gebührenmodell“ eingeführt, welches auch in den folgenden Jahren von vielen anderen Kommunen angewendet wurde bzw. wird. Bei dieser Berechnungsart werden nicht nur die Grabgröße, sondern auch die Fallzahlen für bestimmte Kostenpositionen, insbesondere bei Infrastrukturkosten, als Berechnungsmaßstab berücksichtigt. Durch dieses Gebührenmodell werden extreme Schwankungen bei den Tarifen abgemildert und mehr Gebührengerechtigkeit erzielt.

Trauerhallen

→ **Feststellung**
Bei den Trauerhallen der Stadt Köln ergibt sich ein positiver Kostendeckungsgrad.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte eine Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte eine Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent



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

Auf den kommunalen Friedhöfen der **Stadt Köln** existieren insgesamt 46 Trauerhallen. Die Erlöse liegen bei rund 985.000 Euro, die Kosten bei rund 825.000 Euro. Dadurch ergibt sich eine Kostenüberdeckung. Im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten liegt der Kennzahlenwert im oberen Bereich.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent 2017

Kennzahl	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	57,77	16,23	48,96	62,13	66,97	90,49	22

Mit der Kennzahl „Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen“ wird die Nutzungsintensität dargestellt. Mit rund 58 Prozent ist der Wert der Stadt Köln im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Trotz dieser geringen Nutzungsintensität ergibt sich ein positiver Kostendeckungsgrad. Nach Auskunft der Stadt Köln ergibt sich dies zum einen aus dem vergleichsweise hohen Gebührensatz von 190 Euro für die Nutzung der Trauerhalle. Zum anderen aus der zeitlichen Nutzungskapazität. Die Nutzung der Trauerhallen ist auf 30 Minuten begrenzt. Ist diese Zeit nicht ausreichend, so muss eine zusätzliche Zeitbuchung erfolgen (dies ist durchaus regelmäßig der Fall). Dafür wird dann ein vollständiger Gebührensatz verlangt. Somit werden dann trotz „nur“ einer Nutzung die doppelten Gebühren vereinnahmt.

Flächenmanagement

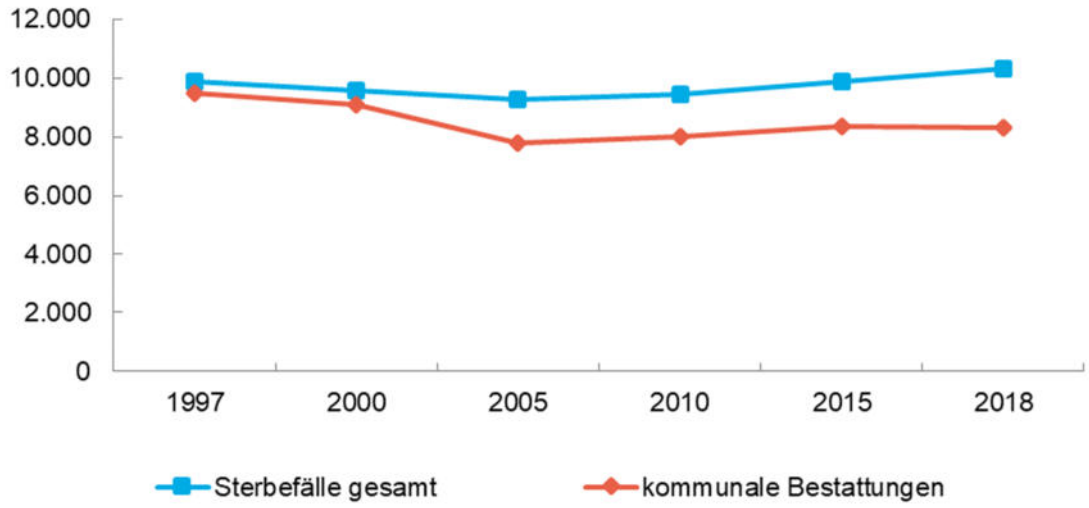
Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Für die **Stadt Köln** ist es wichtig, die Entwicklung der Bevölkerung, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen im Blick zu behalten. Eine Analyse der einzelnen Entwicklungen ist notwendig, um Tendenzen erkennen zu können.

Die Bevölkerung in der Stadt Köln ist in der Vergangenheit stetig gestiegen. Lag sie Anfang der 1990er Jahre noch bei rund 955.000 Einwohnern, hat sie sich bis zum Betrachtungsjahr 2017 um rund 13 Prozent auf rund 1,08 Mio. Einwohner erhöht. Die Bevölkerungsmodellrechnung 2040 von IT.NRW geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl in der Stadt Köln weiter um rund 15 Prozent zunehmen wird, auf dann rund 1,23 Mio. Einwohner.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



In der Betrachtung aller Sterbefälle in der Stadt Köln zeigt sich, dass diese seit Mitte der 1990er nahezu konstant geblieben sind. Die Prognosezahlen bis zum Jahr 2040 gehen von einer leichten Steigerung aus.

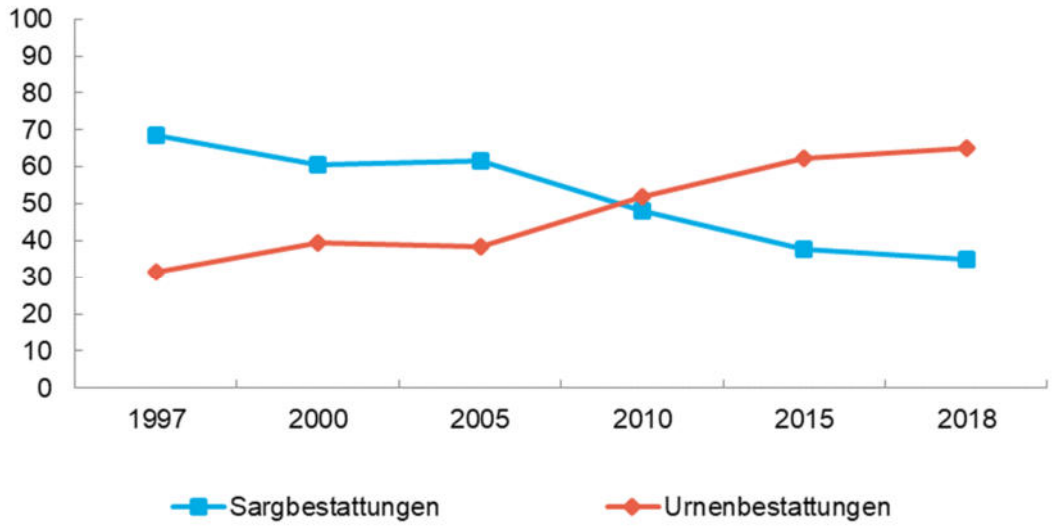
Bei den Bestattungszahlen sind nur geringe Veränderungen eingetreten. Mitte/Ende der 1990er Jahre haben auf den städtischen Friedhöfen rund 9.500 Bestattungen stattgefunden. Bis zum Jahr 2018 hat sich diese Zahl lediglich um rund 10 Prozent reduziert. Auf den kommunalen Friedhöfen werden zurzeit jährlich rund 8.000 bis 8.500 Bestattungen durchgeführt.

Anteile Beisetzungen 2017

Kennzahl	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	34,11	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	63,66	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	2,23	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Von den kommunalen Beisetzungen wurden bei der Stadt Köln im Betrachtungsjahr 2017 rund 35 Prozent als Sargbeisetzung und annährend 65 Prozent als Urnenbeisetzung durchgeführt. Auch hier zeigt ein Blick in die Historie den schnellen Wandel im Bestattungswesen - weg von den Sargbeisetzungen, hin zu den Urnenbeisetzungen.

Entwicklung Sarg- und Urnenbestattungen



Mitte/Ende der 1990er Jahre lag der Anteil der Urnenbestattungen noch bei rund 30 Prozent. Gut zehn Jahre später war bereits jede zweite Bestattung eine Urnenbestattung. Da die Nachfrage nach Urnengräbern weiter steigend ist, wird sich der Anteil von aktuell rund 65 Prozent Urnenbestattungen vermutlich weiter erhöhen.

An den Bestattungszahlen ist zu erkennen, dass sich diese nur geringfügig reduziert haben. Maßgebend ist in der Stadt Köln das geänderte Bestattungsverhalten. Dies hat zur Folge, dass sich der Bedarf an Friedhofsflächen kontinuierlich verringert.

Auf Grundlage der Entwicklung der Bestattungszahlen und interner Analysen hat die Stadt Köln in den 2000er Jahren erste Maßnahmen eingeleitet. So wurde im Jahr 2001 das bereits beschriebene „Kölner Gebührenmodell“ eingeführt. Durch dieses neue Kalkulationsschema wurden die Grabnutzungsgebühren für die kleineren Urnengrabstätten erhöht und gleichzeitig für die Sargwahlgrabstätten verringert. Dies hat dazu geführt, dass sich die Nachfrage nach Urnenbestattungen verzögert und die Nachfrage nach Erdgräbern immer noch deutlich vorhanden ist. Dies ist auch an dem Anteil der Erdbeisetzungen im Verhältnis zu den Gesamtbeisetzungen zu erkennen. Mit rund 35 Prozent liegt der Wert der Stadt Köln im Jahr 2017 im Vergleich der anderen kreisfreien Städte im oberen Bereich. Allerdings ist auch hier der Wert der Urnenbeisetzungen steigend.

Im Weiteren hat die Stadt Köln in den Jahren 2001 sowie 2009 neue Grabangebote eingeführt. So stehen seitdem pflegefreie Rasengräber, Naturwald- und Baumbestattungen sowie Kooperationsgrabfelder zur Verfügung. Bei den Kooperationsgrabfeldern handelt es sich um eine besonders gestaltetes Grabfeld bzw. Grabstätte, die ausschließlich in Verbindung mit dem Abschluss eines Grabpflegevertrages mit dem eingebundenen Fachunternehmen belegt werden kann. Die Nachfrage nach dieser Grabart ist besonders hoch. Aktuell sind 16 Kooperationsgrabfelder auf den Friedhöfen angelegt.

Im Jahr 2014 hat die Stadt Köln in der Friedhofssatzung die Errichtung von Kolumbarien aufgenommen. Damit möchte sie auch der Nachfrage nach dieser Bestattungsform nachkommen.

Auch hat die Stadt Köln in den vergangenen Jahren freie Flächen einer ökologischen Nutzung zugeführt (Biodiversität). So wurden insbesondere Wildblumenwiesen, Langgraswiesen (Wildbienenwiesen) oder auch Streuobstwiesen angepflanzt. Nach dem aktuellen Friedhofskonzept sollen auch diese Flächen weiter ausgebaut werden.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ **Feststellung**
Der Anteil der belegten Fläche kann nicht errechnet werden. Ein sogenannter Flickenteppich ist allerdings deutlich zu erkennen.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollten sich die Kommunen bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Die Belegungssituation der **Stadt Köln** kann nicht dargestellt werden, da die entsprechenden Daten nicht vorliegen. Zur Orientierung werden die Vergleichsdaten dargestellt:

Flächenanteile der Grabarten

Kennzahl	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	./.	4,33	8,70	10,80	12,66	24,59	17
Anteil belegte Fläche Urnengräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	./.	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

Die gpaNRW ermittelt die Grabflächen, indem sie die belegten Grabstellen mit grabartspezifischen Standartflächen multipliziert.

Da der Stadt Köln keine validen Daten zu der Anzahl der Grabstellen vorliegen, kann der entsprechende Kennzahlenwert nicht errechnet werden. Allerdings gilt auch für die Stadt Köln, dass der überwiegende Teil der Flächen aus Grün- und Wegeflächen sowie aus freien, nicht belegten Grabflächen besteht. Im Rahmen einer vor Ort durchgeführten Besichtigung von verschiedenen Friedhöfen wurde deutlich, dass auch auf den Friedhöfen der Stadt Köln ein sogenannter „Flickenteppich“ vorhanden ist. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die von der Stadt gepflegt werden müssen. Eine weitere Auffälligkeit ist genau die gegensätzliche Situation, wenn nur noch einzelne Grabstätten auf ansonsten bereits abgeräumten Grabfeldern vorhanden sind. Hier muss die Stadt die gesamte Infrastruktur wie Zuwegung und teilweise auch Wasserstellen vorhalten und unterhalten. Ein Rückbau oder eine anderweitige Nutzung ist oftmals nicht möglich oder schwierig. Somit ergeben sich bei solchen Fällen auch nur eingeschränkt Möglichkeiten, die entsprechenden Flächen pflegearm zu gestalten.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln hat sich mit dem aktuellen Friedhofskonzept umfangreich mit den Entwicklungen im Friedhofsbereich beschäftigt. Vorrangiges Ziel ist, alle 55 städtischen Friedhöfe zu erhalten.

Wichtig sind nicht nur die Kenntnis über und der Umgang mit der aktuellen Auslastungssituation, sondern auch die Transparenz zum Entwicklungstrend der künftigen Belegung der Friedhöfe. Eine solche, fortschreibungsfähige Entwicklungsprognose basierend auf validen, örtlichen Daten sollte dann auch die zentrale Grundlage für eine, detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung bilden.

Die **Stadt Köln** hat sich frühzeitig mit den Entwicklungen im Friedhofsbereich beschäftigt und bereits unterschiedliche Maßnahmen umgesetzt bzw. eingeleitet.

Neben diesen Maßnahmen analysiert die Stadt Köln regelmäßig die Entwicklung der Bestattungszahlen sowie das Grabwahlverhalten. Bei den Grabarten ergibt sich für die städtischen Friedhöfe folgendes Bild:

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2017	1.569
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	4.118
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	1.983
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	840
Neukäufe weitere Grabarten (Urnengemeinschaftsgräber) 2017	177
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen	1.144

An dieser Darstellung ist zu erkennen, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2017 neu erworben wurden und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablaufs des Nutzungsrechtes frei werden.

Sehr auffällig ist die Entwicklung bei den Erdgräbern. Den 1.569 Neukäufen stehen 4.118 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Jedes Jahr fallen somit über 2.500 Erdgräber an die Stadt Köln zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Sollten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängert werden, verringert sich die Zahl entsprechend. Dies ist allerdings ausschließlich bei Wahlgräbern möglich und macht nur einen geringen Teil aus. Besonders zu berücksichtigen ist dabei, dass neben den jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits jetzt eine hohe Anzahl (genaue Zahl kann nicht benannt werden) freier Erdgrabstellen vorhanden sind.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der Neukäufe noch höher als die der freiwerdenden Urnengrabstellen. Hierfür gibt es zwei Gründe. Zum einen ist die Nachfrage nach Urnengrabstellen weiterhin hoch. Zum anderen war die Verbreitung der Urnengrabstellen in den 90er Jahren noch nicht sehr groß (diese Ruhefristen laufen in dem o.g. Zeitraum 2018 bis 2022 aus), sondern hat von da an erst deutlich zugenommen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der

deutlich gestiegenen Nachfrage nach Urnengräbern in den 2000er Jahren auch die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Folgejahren nach dem hier genannten Zeitraum (2018 bis 2022) zunehmen werden.

Für die Stadt Köln ist es auch zukünftig wichtig, sich mit den Entwicklungen im Friedhofswesen zu beschäftigen. So hat sie im Laufe des Jahres 2019 in dem Arbeitskreis Friedhof ein Friedhofskonzept mit der Überschrift „Kulturraum Kölner Friedhöfe 2025“ erarbeitet. In diesem Konzeptpapier werden die historische Entwicklung der Friedhöfe der Stadt Köln, die aktuelle Situation auf den Friedhöfen sowie die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten dargestellt. Hierfür hat die Stadt Köln eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Diese wurde bereits im Abschnitt „Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung“ beschrieben.

In dem Konzept wird konkret dargestellt, dass „der tatsächliche Bedarf an Bestattungsfläche das vorhandene Angebot an ausgebauter Friedhofsfläche deutlich unterschreitet“. Die daraus folgende Verkleinerung von Friedhofsflächen oder auch Schließung von Friedhöfen hat die Stadt Köln allerdings ausgeschlossen. Maßgebend ist die sehr starke Identifikation der Kölner Bevölkerung mit den Friedhöfen. In dem Konzeptpapier heißt es dazu: „Auch die Aufgabe kleinerer Ortsfriedhöfe zur betriebswirtschaftlich günstigeren Zentralisierung der Bestattungen auf die größeren Friedhöfe scheitert an der starken Identifikation der Kölnerinnen und Kölner mit den Friedhöfen, die unmittelbar in Wohnortnähe liegen. Dieser starke Ortsbezug („Veedel“) wird durch die Familie, die Nachbarschaft, Freundinnen und Freunde geprägt und ist Teil der städtischen Bevölkerungskultur.“

Stattdessen konzentriert sich die Stadt Köln darauf, auf den vorhandenen Friedhöfen die Strukturen und Abläufe zu optimieren. So wird eine Konzentration der Bestattungsflächen in gut erreichbare Kernzonen angestrebt. Entsprechend sollen neue Streulagen ausgeschlossen werden.

→ **Feststellung**
Durch die Zentralisierung auf die Kernbereiche der Friedhöfe werden mittel- bis langfristig zusammenhängende, freie Flächen geschaffen. Wegeflächen können zurückgebaut werden. Insgesamt können sich dadurch langfristig weniger Unterhaltungsaufwendungen ergeben.

Dies hat allerdings dort seine Grenzen, wo sich noch einzelne aktive Gräber innerhalb bestehender Grabfelder befinden. Eine weitere Einschränkung ergibt sich durch den Denkmalschutz. Bei der Stadt Köln stehen einzelne Gräber sowie einige Friedhöfe in Ihrer Gesamtheit unter Denkmalschutz. Dies ist bei der Überplanung bzw. Anpassung der Flächen zu berücksichtigen.

Weiterhin plant die Stadt Köln stark nachgefragte Bestattungsformen weiter auszubauen. So befinden sich neben den bereits vorhandenen 16 Kooperationsfeldern weitere 20 Kooperationsvorhaben in konkreter Planung. Auch sollen Baumgrabstätten auf weiteren Friedhöfen angeboten werden.

Aber auch die Entwicklung neuer Grabangebote ist geplant. Aktuell arbeitet die Stadt Köln an dem Angebot von Kolumbarien. Die satzungstechnischen Voraussetzungen dafür sind bereits vorhanden. Die Stadt favorisiert die Nutzung von bestehenden Gebäuden. Die konkrete Realisierung wird derzeit abgestimmt.

Aus der Öffentlichkeitsbeteiligung sind für die Nutzung der Friedhofsflächen insbesondere noch folgende Möglichkeiten genannt:

- Schaffung von besonderen, meditativen Ruheräumen
- Errichtung von Naturlehrpfaden für Kinder
- Errichtung von Begegnungsplätzen
- Förderung von Kooperationen und Patenschaften in Bezug auf Informationen und Bildung (z.B. mit Naturschutzverbänden, Schulen)
- Kulturelle Veranstaltungen auf den Friedhöfen (insbes. in Trauerhallen)
- Errichtung von Trauer- und Trosträumen

Die Stadt Köln plant, in den nächsten fünf Jahren verschiedene Projekte umzusetzen. Voraussetzung ist eine gesicherte Finanzierung der Maßnahmen.

Trotz dieser vielen und auch kreativen Vorschläge für die Nutzung der Flächen bleibt die Grundaussage, dass die vorhandenen Friedhofsflächen den Bedarf deutlich übersteigen. In dem Konzeptpapier heißt es abschließend: „Der Arbeitskreis Friedhof hat sich zum Ziel gesetzt, die 55 städtischen Friedhöfe mit ihren jeweiligen Flächen insgesamt zu erhalten. Der durch den Trend zur Urnenbestattung rückläufigen Flächeninanspruchnahme ist der Mehrwert eines Friedhofs mit seinen vielfältigen Aufgaben und zahlreichen Funktionen entgegenzusetzen."

Die Stadt Köln darf allerdings dabei nicht die Wirtschaftlichkeit aus dem Fokus verlieren. Bei „dem Friedhof" handelt es sich um eine kostenrechnende Einrichtung, bei dem Erlöse und Kosten grundsätzlich ausgeglichen sein sollten. Da davon auszugehen ist, dass sich zukünftig die Anzahl der Urnenbeisetzungen weiter erhöht, werden die nicht genutzten Friedhofsflächen weiter steigen. Auch wenn die Stadt Köln derzeit von Friedhofs(teil)schließungen absieht, sollte sie bereits jetzt die Grundlagen dafür schaffen, um zukünftig, möglicherweise unter anderen Rahmenbedingungen, entsprechend reagieren und Maßnahmen umsetzen zu können.

So findet bereits jetzt eine Konzentration der Bestattungsflächen in Kernzonen statt.

→ **Empfehlung**
Die Friedhofsflächen, die die Stadt Köln ganz bewusst nicht belegt, sollte sie auch satzungstechnisch konkret definieren und für (neue) zukünftige Beisetzungen ausschließen. So erlangt sie auch Rechtssicherheit.

Die Stadt Köln erhält nach Abschluss der Digitalisierung der Friedhöfe eine vollständige Datenlage zu den einzelnen Friedhöfen. Daraus ergeben sich auch Daten zu freien und belegten Grabstätten.

→ **Empfehlung**
Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Stadt Köln eine Flächenentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe sollte sie in einem weiteren Schritt die Schließung von nur noch wenig ausgelasteten Friedhöfen in Betracht ziehen.

Grünpflege

Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Grün- und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen 2017

Grund / Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	82,45	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche	./.	3	6	7	10	12	21

Der Flächenanteil für Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche ist hoch. Die wurde auch bei einer Besichtigung der Friedhöfe deutlich. Im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten liegt die Kennzahl der **Stadt Köln** im oberen Bereich. Dies liegt auch an der Struktur der Friedhöfe. So ist der größte Friedhof der Stadt Köln, der Südfriedhof (rd. 61,5 ha), als klassischer Parkfriedhof angelegt. Die umfangreichen Kriegsgräberanlagen sind in weitläufigen Wiesenanlagen angelegt. Der zweitgrößte Friedhof, der Ostfriedhof (rd. 58 ha), ähnelt einem Waldfriedhof. Umfangreiche Friedhofsflächen sind Waldflächen.

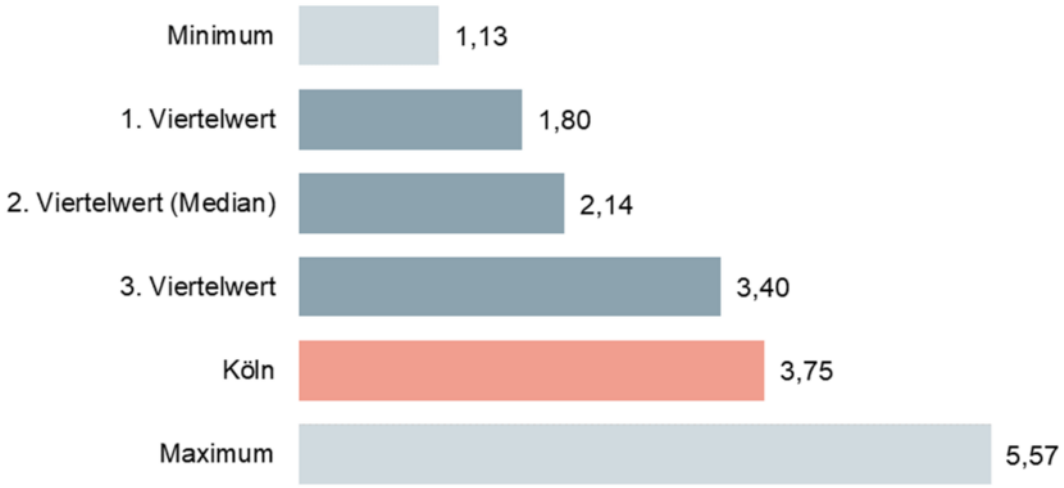
Da der Stadt Köln die Anzahl der Bäume nicht bekannt ist, kann die entsprechende Kennzahl nicht dargestellt werden. Die Stadt Köln plant hierfür Grundlagen zu schaffen. Aktuell wird ein Baumkataster erarbeitet.

Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ **Feststellung**
Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Köln im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im oberen Bereich. Dies liegt auch an der Größe sowie der Struktur begründet.

Eine Stadt sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche liegen bei der **Stadt Köln** im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im oberen Bereich.

Sie sind von vielen Faktoren abhängig. Zum einen spielt die Größe, bzw. Anzahl der Friedhöfe eine Rolle. In der Friedhofsabteilung des Amtes für Landschaftsplanung und Grünflächen sind derzeit über 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt. Diese sind überwiegend auf neun Friedhofsbezirke (bei 55 Friedhöfen) aufgeteilt. Für die vollständige Bewirtschaftung der Friedhöfe (von Einsatzplanung bis Material- und Gerätebeschaffung) ist ein entsprechend hoher Dispositionsaufwand erforderlich. Dies schlägt sich auch in hohen Kosten nieder.

Zum anderen verteilen sich die 55 Friedhöfe auf das gesamte Stadtgebiet. Dabei befinden sich auch viele Friedhöfe in den entfernt gelegenen Ortsteilen. Durch diese dezentrale Lage der Friedhöfe ergeben sich hohe Fahrzeiten. Dies hat auch entsprechend hohe Kosten zur Folge.

Im Rahmen der Besichtigung von Friedhöfen ist aufgefallen, dass auf den Friedhöfen viele Hecken gepflanzt sind. Dies hat gestalterische Gründe. Diese trennen die Grabreihen und –felder optisch voneinander. Den Besuchern der einzelnen Grabstätten wird so ein gefühlt größerer individueller Raum zur Verfügung gestellt. Auch wirkt der gesamte Friedhof durch die Heckenbepflanzungen ansprechender, da er den Friedhof in viele kleine Bereiche aufteilt.

Aus wirtschaftlicher Sicht verursachen die Heckenbepflanzungen allerdings hohe Kosten. Der Heckenschnitt erfordert einen hohen zeitlichen Einsatz, was zu hohen Aufwendungen führt.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte vor dem Hintergrund der hohen Unterhaltungskosten die Pflanzung neuer Hecken nur noch bedingt vornehmen.

Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die grundsätzliche Koordination aller Aufgaben des Friedhofsmanagements erfolgt zentral im Amt für Landschaftspflege und Grünflächen. Es ist somit gewährleistet, dass ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch zwischen den handelnden Akteuren im Amt gegeben ist.		
F2	Die Stadt Köln hat konkrete strategische Vorgaben definiert. Mit dem Friedhofskonzept wird die strategische Ausrichtung konkretisiert und gleichzeitig der Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung vorgegeben.	E2	Die Stadt Köln sollte im Friedhofsbereich ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen. Hier kann die Fachabteilung proaktiv vorgehen und regelmäßig steuerungsrelevante Informationen liefern. So sind alle Entscheidungsträger regelmäßig über die Entwicklungen im Friedhofsbereich informiert.
F3	Insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine umfassende und systematisierte Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird. Durch die Digitalisierung werden die Arbeitsprozesse optimiert.		
F4	Soweit es um die Möglichkeiten der grafischen Darstellung von Grabstätten geht, ist positiv festzustellen, dass die Stadt Köln diesen Bereich optimiert und ausbaut.		
F5	Die Stadt Köln betreibt eine aktive Öffentlichkeitsarbeit. Hierfür führt sie eine Reihe von Maßnahmen durch, wie beispielsweise Informationsangebote oder Veranstaltungen auf den Friedhöfen. Aufgrund der durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung hat sie eine aktuelle Datenbasis über die Wünsche und Bedürfnisse der Friedhofsnutzer und -besucher.		
F6	Die Stadt Köln erreicht im interkommunalen Vergleich einen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad.		
F7	Die Stadt Köln erreicht ihr Ziel der Gebührenstabilität durchgängig seit 2014. Die Gebührenkalkulation erfolgt nach dem „Kölner Gebührenmodell“, wonach neben der Grabgröße auch die Fallzahlen berücksichtigt werden.		
F8	Bei den Trauerhallen der Stadt Köln ergibt sich ein positiver Kostendeckungsgrad.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Der Anteil der belegten Fläche kann nicht errechnet werden. Ein sogenannter Flickenteppich ist allerdings deutlich zu erkennen.		
F10	Die Stadt Köln hat sich mit dem aktuellen Friedhofskonzept umfangreich mit den Entwicklungen im Friedhofsbereich beschäftigt. Vorrangiges Ziel ist, alle 55 städtischen Friedhöfe zu erhalten.		
F11	Durch die Zentralisierung auf die Kernbereiche der Friedhöfe werden mittel- bis langfristig zusammenhängende, freie Flächen geschaffen. Wegeflächen können zurückgebaut werden. Insgesamt können sich dadurch langfristig weniger Unterhaltungsaufwendungen ergeben.	E11.1	Die Friedhofsflächen, die die Stadt Köln ganz bewusst nicht belegt, sollte sie auch satzungs-technisch konkret definieren und für (neue) zukünftige Beisetzungen ausschließen. So erlangt sie auch Rechtssicherheit.
		E11.2	Auf Grundlage einer vollumfänglichen Datenlage sollte die Stadt Köln eine Flächenentwicklungsplanung aufstellen. Mit der Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der einzelnen Friedhöfe sollte die sie in einem weiteren Schritt die Schließung von nur noch wenig ausgelasteten Friedhöfen in Betracht ziehen.
F12	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Köln im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im oberen Bereich. Dies liegt auch an der Größe sowie der Struktur begründet.	E12	Die Stadt Köln sollte vor dem Hintergrund der hohen Unterhaltungskosten die Pflanzung neuer Hecken nur noch bedingt vornehmen.

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Bauaufsicht der Stadt Köln im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
Inhalte, Ziele und Methodik	4
Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	8
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	9
Geschäftsprozesse	10
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	11
Laufzeit von Bauanträgen	13
Personaleinsatz	16
Digitalisierung	19
Transparenz	20
Bauberatung	22
Bauordnung	24
Bauüberwachung	24
Bauzustandsbesichtigungen	24
Anlage: Ergänzende Tabellen	26

Managementübersicht

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

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

Bauaufsicht

Die Stadt Köln plant mit dem Projekt „Digitalisierungsprogramm 2019 bis 2022“ mehrere Teilprojekte, die direkt oder indirekt die Abläufe der Bauaufsicht positiv beeinflussen sollen. Nennenswert sind neben der e-Bauakte die Digitalisierung der Baulasten, die digitale Denkmalliste, die online Grundstücksinformationen und die online Katasterauskunft. Sobald die Bauaufsicht auf aktuelle Informationen online zugreifen kann, wird sie das verwaltungsinterne Beteiligungsverfahren optimieren. Die eingeholten internen und externen Stellungnahmen je Genehmigungsantrag sind überdurchschnittlich.

Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben werden regelmäßig nicht eingehalten. Erst wenn durch das Digitalisierungsprogramm 2019 bis 2022 die bisher erforderlichen Prüfvermerke des Amtes für Liegenschaften, Vermessung und Kataster durch online-Informationen überflüssig werden, kann die Bauaufsicht die Anträge schneller in die Sachbearbeitung geben.

Die Bauaufsicht der Stadt Köln verfügt über klar definierte Prozessabläufe. Sie wurden im Zuge des Projektes Prozessoptimierung 2016 detailliert untersucht. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen von einer Woche nach Eingang eines Bauantrages (§ 72 Abs. 1 BauO NRW) und die sechs-Wochen-Frist nach § 68 Abs. 8 BauO NRW werden jedoch nur selten eingehalten.

Bei der Bearbeitung von Bauanträgen erreicht Köln unterdurchschnittliche Leistungswerte. Ursächlich hierfür sind in erster Linie die Auswirkungen zahlreicher vakanter Stellen – im Betrachtungsjahr waren mehr als 20 Prozent unbesetzt. Diese gehen erschwerend mit enormen Rückständen aus den Vorjahren einher. Daneben wirkt sich die Vielzahl der Stellungnahmen belastend aus. Letztlich ergeben sich durch die Rahmenbedingungen höhere Rüstzeiten, die ebenso leistungsmindernd wirken.

Der Personaleinsatz bei den förmlichen Vorbescheiden kann aufgrund der Datenlage nicht eingeschätzt werden.

Bei den normalen Baugenehmigungsverfahren erreicht die Stadt Köln im Vergleichsjahr 2018 überdurchschnittliche Gesamtlaufzeiten. Auf dieses normalen Genehmigungsverfahren entfallen rund 23 Prozent der Bauanträge. Im Vergleich ist das ein überdurchschnittlicher Anteil. Die Prozesslaufzeiten im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren sind maximal. Für die langen Prozesslaufzeiten ab Antragseingang gibt es mehrere Gründe, die anhand der Datenlage jedoch nicht spezifiziert werden können. Dem hohen Anteil unvollständiger Anträge begegnet die Stadt Köln bereits heute mit einer intensivieren Bauberatung. Die Beratungsleistungen werden durch ausführliche Informationen auf der städtischen Homepage ergänzt.

Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

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

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

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Inhaltlich führt die Neufassung der Landesbauordnung zu keinen großen Unterschieden im Prozessablauf dieses Baugenehmigungsverfahrens. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

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

Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

Für 2018 konnten nicht alle kreisfreien Städte die Fallzahlen liefern. Nachfolgend sind daher die Kennzahlen für 2017 dargestellt, da dort alle 23 kreisfreien Städte enthalten sind. Nur eine kreisfreie Stadt konnte die normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren 2017 nicht aufteilen. Im Jahr 2018 ergaben sich in den Vergleichswerten keine gravierenden Veränderungen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	457	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	12,15	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	23,22	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	75,87	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	0,91	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Die **Stadt Köln** ist nach Angaben von IT NRW mit 1.080.394 Einwohnern und einer Fläche von 405,01 qkm im Vergleich die einwohnerstärkste und flächenmäßig größte Stadt Nordrhein-Westfalens. Eine Stadtverwaltung in der Größe benötigt mehr Gliederungsebenen als andere kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen. Das Bauaufsichtsamt hat ca. 185 Mitarbeiter.

In 2017 gab es einen überdurchschnittlichen Anteil an normalen Genehmigungsverfahren. Rund 75 Prozent der Vergleichskommunen haben einen geringeren Anteil an diesen in der Bearbeitung oft aufwendigeren Genehmigungsverfahren. In 2018 war der Anteil an diesen Genehmigungsverfahren mit 20,60 Prozent geringer.

Zur weiteren Bebauung gibt es wenig Freiflächen. Neue Stadtteile bzw. Stadtteilerweiterungen der letzten Jahre sind u.a. im Stadtteil Widdersdorf entstanden. Geplant sind u.a. der neue Stadtteil Gartenstadt, die Parkstadt Süd oder ein großes Bebauungsgebiet im Stadtteil Rondorf.

Auch sind in der Stadt zahlreiche Störfallbetriebe vorhanden. Hier müssen die Vorschriften der Richtlinie Seveso III [1]berücksichtigt werden. Der Denkmalschutz ist wegen der denkmalgeschützten Bebauung regelmäßig zu beteiligen.

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Für 2017 konnte die Stadt Köln die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen nicht nennen.

Weitere Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	4,56	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,37	0,05	0,08	0,12	0,25	0,68	14

Die Stadt Köln weist überdurchschnittliche Kennzahlen an intern und extern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen je Genehmigungsverfahren auf. Die jeweiligen Auflagen und Hinweise müssen dafür geprüft und berücksichtigt werden.

Für die Stellungnahmen werden den jeweiligen Fachämtern zwei bis drei Wochen als Frist gesetzt. Geht in dieser Zeit keine Stellungnahme ein, werden die Ämter erinnert und die Frist verlängert. In der Stadtverwaltung sind in verschiedenen Fachämtern Stellen nicht besetzt, sodass öfter Stellungnahmen nicht zeitnah abgeben können.

Auch Stellungnahmen, die aufgrund unterschiedlicher Prioritäten schwierig zu werten sind, verzögern die Bearbeitungsdauer. Ein Beispiel dafür sind die unterschiedlichen Umweltbelange. In Köln gibt es im Umwelt- und Verbraucherschutzamt einen Koordinator, der die verschiedenen Stellen (Abteilung für Immissionsschutz, Wasser- und Abfallwirtschaft, der Abteilung für Lebensmittelüberwachung und Veterinärdienste, der Abteilung für Umweltplanung und –vorsorge, der Unteren Bodenschutzbehörde und dem Grundwasserschutz und der Unteren Naturschutzbehörde) zusammenfasst. Amtsintern wird eine Stellungnahme abgestimmt und an die Bauaufsicht weitergeleitet. Dieses Vorgehen sollte auch bei anderen Ämtern gelten. Weniger Ansprechpartner führen zu weniger Schnittstellen und damit weniger Bearbeitungsaufwand für die Bauaufsicht. Nach Angabe Stadt Köln sind rund 20 verschiedene Ämter und Dienststellen intern durch abzugebende Stellungnahmen beteiligt. Dazu kommen die externen Stellen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte die neue gesetzliche Regelung des § 71 Abs. 2 und 3 BauO NRW 2018 nutzen, um das Genehmigungsverfahren durch konsequente Fristsetzung zu beschleunigen.

[1] Richtlinie 2012/18/EU vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen

Die Stadt Köln hat ein bisher noch unvollständiges verwaltungsinternes GIS-System. Daher müssen die örtlichen Begebenheiten zum Teil vor Ort recherchiert werden. Die Stadtverwaltung hat das Problem bereits erkannt und plant mit dem Projekt „Digitalisierungsprogramm 2019 bis 2022“ als ein Teilprojekt die Baulasten zu digitalisieren. Weitere Teilprojekte sind u.a. die digitale Denkmalliste, die online Grundstücksinformationen und die bereits vorhandene online Katasterauskunft. Mehr zu dem Digitalisierungsprogramm findet sich im Berichtsabschnitt Digitalisierung.

Für eine schnellere Bearbeitung der Baugenehmigungsanträge sollte die Stadt ihr GIS-System ergänzen. Es sollte neben den bereits geplanten Digitalisierungsprogramm u.a. aktuelle und vollständige Informationen zu folgenden Themenbereichen vorhalten:

- Hochwasserschutzpläne,
- Landschaftspläne,
- Bodendenkmäler,
- Straßen, Wege mit Hausnummern,
- Luftbilder, auch historische Aufnahmen,
- Umweltdaten,
- und die bereits geplanten Baudenkmäler und Baulasten.

Die Bauaufsicht könnte mit diesen Informationen selbstständig beurteilen, ob eine Stellungnahme überhaupt erforderlich ist. Das entlastet nicht nur die Bauaufsicht, sondern alle beteiligten Fachämter.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen weitestgehend minimieren. Dazu kann sie ihr GIS-System ergänzen, damit die Bauaufsicht beurteilen kann, ob eine Stellungnahme erforderlich ist. Unnötige Anfragen an andere Ämter und Dienststellen werden so vermieden und alle Beteiligten entlastet.

Bei großen Bauvorhaben werden diese im Vorfeld amtsübergreifend vorbesprochen. Damit sollen auch die internen Stellungnahmen reduziert werden.

Auf die Bearbeitungszeiten bei externen Stellen hat die Bauaufsicht keinen Einfluss. Die Frist von zwei Monaten wird von einigen Behörden regelmäßig ausgeschöpft.

Rechtmäßigkeit

→ **Feststellung**
In Köln ist eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung nicht gegeben, da die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben bei der Eingangsprüfung gem. §§ 72 Abs. 1 und 69 BauO NRW 2000 oft nicht eingehalten werden.

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

Die **Stadt Köln** hält die Frist von einer Woche gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 nach Eingang des Bauantrages (§ 69 BauO NRW 2000) nicht ein. Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW in § 71 Abs. 1 auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags verlängert. Die Stadt Köln sollte ihren Workflow so gestalten, dass sie die Frist künftig einhalten kann. Einen Hinweis dazu gibt der Berichtsabschnitt Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens.

Entscheidungen und Stellungnahmen nach § 72 Abs. 2 BauO NRW 2000 holt die Bauaufsicht gleichzeitig ein. Entscheidend ist hier die Anzahl der eingereichten Exemplare. Bisher werden die Anträge nicht eingescannt, sodass bei durchschnittlich fünf Stellungnahmen pro Bauantrag diese zumindest teilweise nacheinander eingeholt werden müssen. Mit Einführung der eAkte werden die Unterlagen teils elektronisch vorliegen, teils eingescannt werden müssen. Das Scannen kann daher bereits vor der eAkte eingeführt werden, da es direkt die Bearbeitungszeit des Beteiligungsverfahrens verkürzen kann.

→ **Empfehlung**
Die Genehmigungsanträge sollten eingescannt werden. Sie könnten dann per Mail verschickt werden. Postwege in der Verwaltung können so entfallen. Liegen zu wenige Exemplare vor, können sie parallel im Beteiligungsverfahren genutzt werden.

Die in § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 geregelte Sechs-Wochen-Frist nach Eingang des Bauantrags hält die Stadt Köln ebenfalls nur selten ein, da die Anträge häufig unvollständig sind bzw. Verstöße enthalten. Die Angrenzer benachrichtigt die Stadt nach § 74 Abs. 3 BauO NRW 2000 in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen. Den Baubeginn gemäß § 77 Abs. 1 BauO NRW 2000 überwacht die Stadt regelmäßig.

Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen der Sachbearbeitenden stellt die Stadt über ihre Software sicher. Es gilt bei der Bauaufsicht mindestens das vier-Augen-Prinzip. Das richtet sich nach Art und Komplexität des Antrags. Einfache Vorgänge werden von den Sachbearbeitenden und dem jeweiligen Vorgesetzten unterzeichnet. Bei Ablehnungen oder Negativbescheiden unterschreiben daneben auch Fachbereichsleitung. Festgelegt ist das in der Unterschriftsregelung des Amtes 63.

Die Gebührenberechnung wird von den mit der Genehmigung befassten Mitarbeitenden vorgenommen und von den Vorgesetzten geprüft.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**
In Köln sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt und die Bauberatung vorhanden.

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

Die **Stadt Köln** hält auf Ihrer Interseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. Das Angebot wurde in den letzten Jahren deutlich ausgebaut. Die Antrags-Formulare erhält man auf der Homepage der Architektenkammer. Sie sind hierhin verlinkt. Damit sind die Formulare auf aktuellem Stand.

Der Anteil der zurückgewiesenen und der zurückgenommenen Bauanträge stellt sich für Köln im interkommunalen Vergleich wie folgt dar.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	4,81	0,30	2,73	4,84	9,88	17,35	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	5,32	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Der vergleichsweise etwa durchschnittliche Anteil an Zurückweisungen lässt den Rückschluss zu, dass die Entwurfsverfasser in Köln besser informiert sein könnten.

Im Jahr 2018 wies Köln einen mittleren Anteil an zurückgewiesenen Bauanträgen auf. Daneben ist eine Rücknahme von Bauanträgen in Köln überdurchschnittlich oft zu verzeichnen. Hier kommt die Stadt Köln verstärkt ihrem Beratungsauftrag nach und empfiehlt regelmäßig den Antragstellern die (kostengünstigere) Rücknahme.

Dabei hängt eine gute Information der Entwurfsverfassenden nicht von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauberatung ab: Hier konnte die gpaNRW keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z. B. zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Vielmehr sind auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren wichtige Informationsquellen für die Entwurfsverfassenden.

Köln hat 2019 die Bauberatungen intensiviert. Ziel der Stadt ist es, dass möglichst viele Bauanträge aufgrund der durchgeführten Bauberatung genehmigungsreif eingehen (siehe Berichtsabschnitt Bauberatung).

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte nun eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Die Stadt Köln erhält häufig unvollständige oder nicht genehmigungsfähige Anträge. Den Anteil dieser Anträge gibt die Stadt mit ca. 70 Prozent an. Die BauO NRW schreibt vor, dass der Antragsteller zeitnah über seinen unvollständigen oder fehlerhaften Antrag informiert wird. Er erhält in Köln eine Nachlieferungsfrist von vier Wochen. Reicht er die fehlenden Unterlagen nicht nach, bekommt er eine Mahnung und einzelfallbezogen weitere vier Wochen Frist. Bessert er seinen Antrag nicht nach, werden Anträge zurückgewiesen.

Geschäftsprozesse

- **Feststellung**
  Die Stadt Köln hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess digital und führt parallel die vorgeschriebene Papierakte. Als Pilotamt wird die Bauaufsicht die eAkte kurzfristig einführen.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Köln** wurde und wird seit 2016 in verschiedenen Bereichen neu organisiert. Das Projekt „Geschäftsprozessoptimierung 2016“ hat als wesentliche Maßnahmen die Intensivierung der Antragsberatung sowie die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ergeben. Die Bauaufsicht Köln führt das zentralisierte Verfahren nach Baugenehmigung ein. Daneben ist sie Pilotbehörde für die Einführung der elektronischen Baugenehmigungsakte. Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung im Herbst 2019 liegen noch keine Erkenntnisse vor, welche Auswirkungen die Prozessoptimierungen 2016 haben. Die Bauberatung wurde erst in 2019 ausgeweitet und die eAkte ist noch in Vorbereitung.

Im Vorfeld für die Prozessoptimierung 2016 wurden alle Prozesse detailliert untersucht.

Die bei der Bauaufsicht eingesetzte Software bietet sowohl für vereinfachte als auch normale Genehmigungsverfahren Checklisten an, an denen sich die Sachbearbeiter bei der Abarbeitung von Bauanträgen orientieren. Der gesamte Bearbeitungsprozess ist im Programm hinterlegt. Die Sachbearbeiter können die einzelnen Schritte nacheinander abarbeiten. Es sind ebenso Textbausteine und Vorlagen hinterlegt.

Für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung sind nach Aussagen der Stadt keine Checklisten erforderlich. Fälle in der Genehmigungsfreistellung kommen in den Vergleichsjahren 2017 und 2018 in Köln nur selten vor.

Die Bearbeitung von Anträgen erfolgt in Köln sowohl digital mit einer unvollständigen Akte in der verwendeten Software als auch mit einer vollständigen Papierakte. Die medienbruchfreie Bearbeitung ist nicht möglich. Daneben liegen die technischen Voraussetzungen für einen vollständig digitalen Genehmigungsantrag bei den Antragstellern regelmäßig nicht vor.

Auf die Einbindung eines Dokumentenmanagementsystems im laufenden Antragsverfahren hat die Stadt bisher verzichtet. Hierzu fehlten bislang die technischen Voraussetzungen. Die Einführung der digitalen Bauakte ist für 2019 ff geplant.

Für die einzelnen Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht hat Köln entsprechende Verfügungen erlassen. Auch für die Entscheidungsbefugnisse sowie deren Grenzen liegen in Köln einschlägige Regelungen (Unterschriftsbefugnisse, Entscheidungsbefugnisse) vor.

Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens für alle 23 kreisfreien Städte nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**
Die Bauaufsicht der Stadt Köln verfügt über einen einheitlichen Workflow im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich u.a. durch online durchgeführtes Beteiligungsverfahren und restriktivere Fristsetzungen für die Vervollständigung der Anträge.

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

Bei der **Stadt Köln** ist der Workflow einheitlich. Ermessensregelungen sind bei den vereinfachten und den normalen Genehmigungsarten vorgegeben. Sie sind in der verwendeten Software strukturiert hinterlegt und werden aktualisiert, wenn sich z.B. durch die Rechtsprechung Änderungen ergeben.

Die Bauanträge gehen zentral in der Bauaufsicht beim Antragseingang ein. Gefordert werden jeweils drei Exemplare.

§ 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 regelt, dass die Bauaufsicht innerhalb von einer Woche nach Eingang des Bauantrages prüfen muss,

- ob der Bauantrag und die Bauvorlagen den Anforderungen des § 69 und den Vorschriften der aufgrund des § 85 Abs. 3 erlassenen Rechtsverordnung entsprechen,
- ob die Erteilung der Baugenehmigung von der Zustimmung, dem Einvernehmen, Benehmen oder von der Erteilung einer weiteren Genehmigung oder Erlaubnis einer anderen Behörde abhängig ist,
- welche anderen Behörden oder Dienststellen zu beteiligen sind und
- welche Sachverständigen heranzuziehen sind.

Mit Einführung der neuen Bauordnung zum 01. Januar 2019 wurde diese Regelung in § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 übernommen. Hierbei hat der Gesetzgeber die Frist auf zwei Wochen verlängert.

In Köln kann diese Frist regelmäßig nicht eingehalten werden. Zwar erhält der Antragstellende zeitnah eine Bestätigung, dass sein Antrag eingegangen ist. Bis der Antrag allerdings durch den Sachbearbeitende geprüft werden kann, muss der Prüfvermerk des Amtes für Liegenschaften, Vermessung und Kataster vorliegen. Dieser Prüfvermerk ist ein Auszug aus dem örtlichen Bau- und Planungsrecht. Er gibt detailliert Auskunft über ein Grundstück.

Verschiedene Mitarbeitende bzw. Stellen habe zuvor den Antrag vorgeprüft. Das betrifft zunächst die Eingangsstelle, dann die jeweiligen Abschnittsleitungen. Diese prüfen die Bauakte auf Plausibilität und Komplexität. Dann werden entsprechende Vermerke auf dem Steuerungsbogen der Bauakte angebracht und der Antrag an einen Sachbearbeitenden weitergeleitet. Dabei wird beachtet, dass die Mitarbeitenden gleichmäßig ausgelastet sind. Erst dann wird der Antrag durch den Sachbearbeitenden auf Vollständigkeit abschließend prüft.

→ **Empfehlung**
Die Bauaufsicht sollte mit der Eingangsbestätigung bereits die fehlenden Unterlagen einfordern, ohne hierbei der fachlich-inhaltlichen Prüfung vorzugreifen. Hierbei darf sie die Zwei-Wochen-Frist gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 nicht überschreiten.

Der angelegten Akte wird ein Aktenzeichen zugeordnet, aufgrund dessen die Akte gefunden werden kann. Zudem ist in der eingesetzten Software hinterlegt, wo sich die Akte zum jeweiligen Zeitpunkt befindet. Diese Aufgaben werden in der Eingangsstelle erledigt.

Die Sachbearbeitenden füllen für den Antrag ein Deckblatt aus, das u.a. die Angaben

- Bauvorhaben liegt im Bebauungsplangebiet oder nicht
- welches Antragsverfahren liegt vor
- welche Ämter oder Behörden müssen beteiligt werden

enthält.

Die Sachbearbeitung prüft formal auf Vollständigkeit und weist bei erheblichen Mängeln den Antrag gebührenpflichtig zurück.

Der Antragstellende erhält eine Bestätigung, dass sein Antrag eingegangen ist. Nach der Prüfung auf Vollständigkeit wird er informiert, welche Unterlagen nachgereicht werden müssen. Dafür wird ihm eine Frist gesetzt. Gleichzeitig wird beim Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster ein Prüfvermerk angefordert. Nach Eingang des Prüfvermerks wird dieser der Bauakte beigeheftet.

Sobald der Genehmigungsantrag vollständig und mängelfrei vorliegt, wird festgestellt, welche Ämter und Dienststellen eine Stellungnahme abgeben müssen.

Die internen und externen Stellungnahmen werden parallel eingeholt, wenn genügend Exemplare vorhanden sind. Da die Anträge nicht eingescannt werden, ist die digitale Abwicklung des Beteiligungsverfahrens bisher nicht möglich. Bei der Vielzahl der zu beteiligten Ämter muss davon ausgegangen werden, dass das gesamte Verfahren langwierig ist. Die Stadt Köln sollte erfassen, wie lang die Zeiträume sind, die für einzelne Stellungnahmen benötigt werden.

→ **Empfehlung**
Die Bauaufsicht sollte Stellungnahmen gleichzeitig einholen. Dazu müssen die Anträge digital angefordert oder eingescannt werden. Wenn bekannt ist, bei welchen Ämtern die Beantwortung lange dauert, kann sie mit diesen eine Lösung zur schnelleren Abwicklung suchen.

Sobald alle Stellungnahmen vorliegen, werden sie geprüft. Ggf. müssen weitere Unterlagen nachgefordert werden. Gleichzeitig wird geprüft, ob politische Gremien zu beteiligen sind. In Köln werden diese informiert, wenn Baugrundstücke in einem unbeplanten Innenbereich (§ 34 Baugesetzbuch) mit mehr als 3.000 m² Fläche bebaut werden sollen. Nur in diesen Fällen fordert die Bauaufsicht die Antragunterlagen digital beim Antragstellenden an.

Ist der Antrag letztlich genehmigungsfähig, wird durch die Teamleitung das Abschlussergebnis überprüft. Danach wird die Genehmigung erteilt und gebührenpflichtig verschickt.

Für alle Schreiben hat Köln Textbausteine entwickelt. Sie sind in der verwendeten Software hinterlegt.

Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**
Die Laufzeiten der Genehmigungsanträge sind in Köln im normalen Verfahren überdurchschnittlich, bei den vereinfachten Verfahren im Vergleich maximal.

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

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

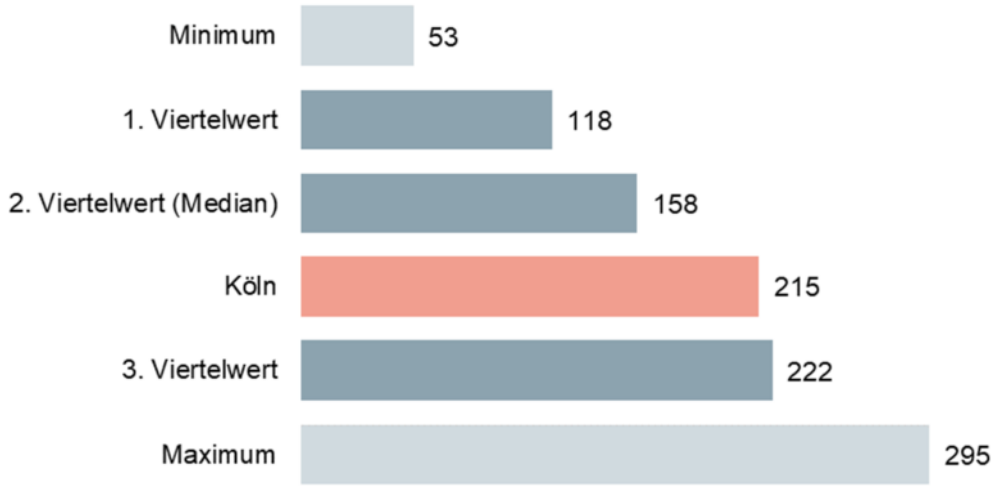
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

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

Nicht alle Kommunen können die Laufzeiten für den Zeitpunkt nennen, ab dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt.

Bei der **Stadt Köln** konnten die Laufzeiten ab Vollständigkeit nicht digital ausgewertet werden. Die Gesamtlaufzeiten stellen sich wie folgt dar:

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



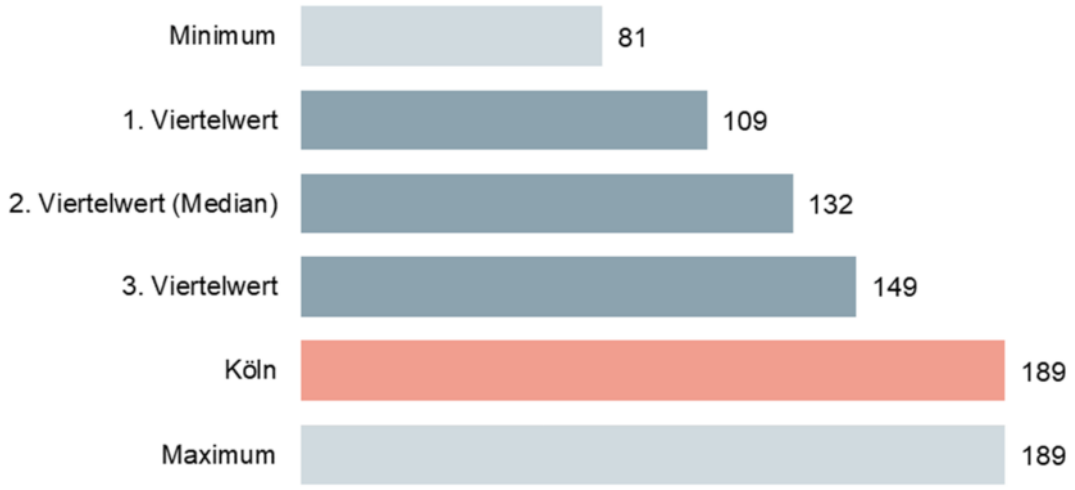
In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

2017 positionierte sich die Stadt Köln im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
198	100	142	152	201	261	16

Die vereinfachten Genehmigungsverfahren in Köln positionieren sich wie folgt im interkommunalen Vergleich:

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

2017 positionierte sich die Stadt Köln im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
176	98	116	128	145	176	14

Die im Vergleich langen Gesamtlaufzeiten haben in Köln mehrere Gründe.

- Die Qualität der eingereichten Genehmigungsanträge erfordert weit überwiegend eine Nachbesserung durch den Antragstellenden. Durch eine Intensivierung der Bauberatung steuert die Stadt hier seit kurzem gegen.
- Da das Beteiligungsverfahren noch nicht online durchgeführt wird, ist es langwierig. Die technischen Voraussetzungen für ein Onlineverfahren sind in 2019 geschaffen, werden allerdings erst künftig ihre Wirkung zeigen. Insoweit können sie noch nicht in dem hier maßgeblichen Zeitraum in den Zahlen zum Ausdruck kommen.
- Die Vielzahl der Stellungnahmeverfahren haben ebenfalls Einfluss. Entsprechende Kennzahlen und Hinweise finden sich im Berichtsabschnitt Strukturelle Rahmenbedingungen.

- Einfluss auf die Gesamtbearbeitungsdauer haben auch die vielen Altlasten. Die Stadt war im Krieg zu rund 80 Prozent zerstört, es werden auch heute noch viele Weltkriegsbomben gefunden. Für den Baugrund sind die Antragsteller zuständig. Die Bauaufsicht gibt ihnen dazu Hinweise. Die Bearbeitung wird dadurch aber verzögert, da diese Gutachten erst erstellt werden müssen. Solange ruht die Bearbeitung des Genehmigungsantrages.
- Nutzungskonflikte ergeben sich insbesondere in den Bereichen Gewerbe und Wohnen sowie Bauen und Umweltschutz.
- Wie in vielen Kommunen waren Stellen bei der Bauaufsicht vakant. Dadurch haben sich erhebliche Rückstände aus den Vorjahren entwickelt, die die Rüstzeiten erhöhen.

Ein weiterer Einflussfaktor ist, dass die Bauaufsicht den Antragstellern Zeit lässt, ihre Anträge zu vervollständigen. Wie groß dieser Zeitraum ist, lässt sich aufgrund der Datenlage nicht feststellen. Für das Vergleichsjahr 2018 liegen die durchschnittliche Laufzeiten ab Vollständigkeit der Antragunterlagen im normalen und im vereinfachten Genehmigungsverfahren nicht vor. Mit der neuen BauO NRW soll dieser Zeitraum erfasst werden. Eine entsprechende Vorschrift gibt es z.Z. noch nicht.

Die Bauaufsicht kann ihre Gesamtlaufzeiten nicht differenziert auswerten. Es sollte möglich sein, für jeden Bearbeitungsschritt die Laufzeiten einzeln darzustellen. Die in Köln genutzte Software kann individuell an die städtischen Bedürfnisse angepasst werden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte ihre Software so programmieren, dass sie Auswertungen zu den signifikanten Arbeitsschritten vornehmen kann. Damit kann sie Transparenz schaffen, die Laufzeiten auswerten und in der Folge gezielt reduzieren.

Geeignet sind dabei z.B. die Zeiten für die Baulasteneinträge, die Beteiligungsverfahren oder das Nachforderungen von Unterlagen.

Mit der neuen BauO NRW 2018 wird mit der Rücknahmefiktion die Frist begrenzt, die der Antragsteller zur Vervollständigung seines Antrages hat. Nach § 71 (Behandlung des Bauantrags) setzt die Bauaufsicht eine Frist einmalig zur Nachbesserung. Reicht der Antragsteller die fehlenden Unterlagen nicht rechtzeitig ein, gilt der Antrag als zurückgenommen.

Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln erreicht in der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen unterdurchschnittliche Leistungswerte. Bei den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden konnte der Personaleinsatz nicht interkommunal verglichen werden.

Grundsätzlich sollte die Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch

andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Führend ist die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Bei der **Stadt Köln** ist das Bauaufsichtsamt in die Bauaufsichtsabteilung und die Abteilung für Verwaltungs- und Bauordnungsangelegenheiten gegliedert. Daneben gibt es eine Stabsstelle für besondere Bauvorhaben.

In der Bauaufsichtsabteilung (im Bericht kurz Bauaufsicht genannt) werden 2017 und 2018 die Baugenehmigungen geprüft. Die Abteilung ist in fünf Teams aufgeteilt. Drei Teams bearbeiten jeweils zugeteilte Stadtbezirke. Daneben gibt es ein Team Bautechnik und eines für wiederkehrende Prüfungen, Einzelveranstaltungen und Brandnachschauen. Das Team Baugenehmigungen 630/3 ist auch für die Antragsberatung zuständig und fungiert als Eingangsstelle für alle Bauanträge (im Ablaufschema im Anhang des Berichts Registratur genannt).

Die Abteilung für Verwaltungs- und Bauordnungsangelegenheiten ist in die Verwaltung und die Bauordnung gegliedert. In der Verwaltung ist ein Abschnitt für die IT, die Gebühren, die Zahlstelle und die Statistik zuständig. Daneben gibt es den Abschnitt 632/1, der für Personal, Finanzen, Organisation und Archivierung verantwortlich ist. In der Bauordnung sind die Bauordnungsangelegenheiten nach Stadtbezirken in zwei Abschnitten aufgeteilt.

Baulasten werden in der Bauaufsicht vorbereitet, die Archivierung und Auskünfte dazu erfolgen im Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster.

Die verfügbaren technischen Sachbearbeitenden werden im Rahmen bestehender Möglichkeiten flexibel eingesetzt. Die Aussteuerung der Anträge und die Personaleinsatzplanung erfolgt durch die Abschnittsleitung unter Berücksichtigung einer möglichst gleichmäßigen Auslastung des jeweils verfügbaren Personals und laufender bzw. evtl. anstehender Großprojekte.

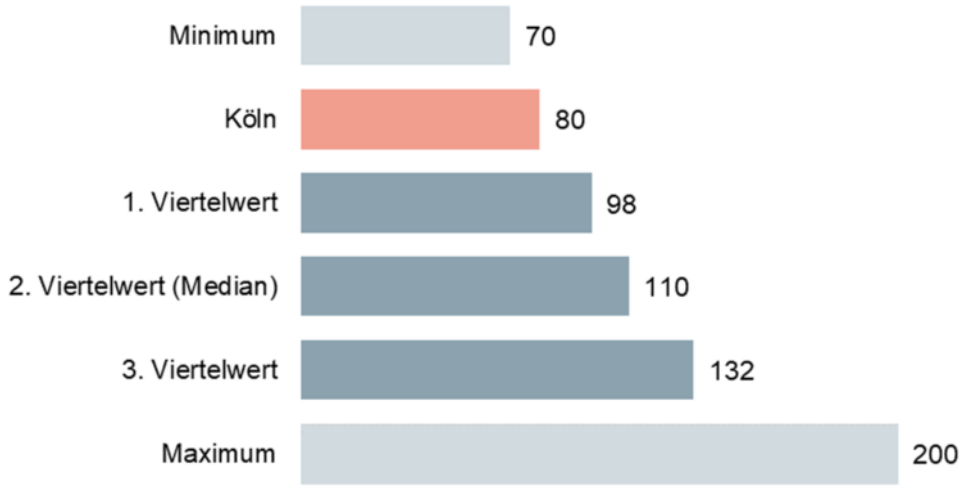
Das Bauaufsichtsamt hat insgesamt (nicht vollzeitverrechnet) 185 Mitarbeiter.

Die Mitarbeiter, die die Baugenehmigungen bearbeiten, sind auch für Aufgaben zuständig, die die gpaNRW nicht einbezogen hat. Für die Sachbearbeitung der Baugenehmigungen hat die Stadt Köln in 2018 54,74 Vollzeitstellen in der Sachbearbeitung tatsächlich besetzt und 5,16 für den Overhead angegeben.

Köln gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen, in denen niedrige Fallzahlen (erledigte Fälle) je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festzustellen sind.

Ursächlich hierfür sind zahlreiche vakante Stellen. Diese gehen erschwerend mit enormen Rückständen aus den Vorjahren einher. Daneben wirkt sich die Vielzahl der Stellungnahmen belastend aus. Letztlich ergeben sich durch die Rahmenbedingungen höhere, leistungsmindernde Rüstzeiten.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2018



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

In 2017 und 2018 waren in der Bauaufsicht Stellen vakant. Die Stadt benötigte mehrere Bewerbungsverfahren, um Mitarbeiter zu finden. Geworben wird u.a. im Internet auf der städtischen Homepage, in Publikationen der Architektenkammer und überörtlichen Fachzeitschriften. Die Stadt hat auf die nicht nur in der Bauaufsicht schwierigen Nachwuchssuche mit einem optimierten Bewerbermanagement reagiert. Dennoch waren 2018 allein in diesem Bereich 16 Stellen unbesetzt. Das entspricht rund 22 Prozent.

Die Einarbeitungszeiten dauern je nach Qualifikation der neuen Mitarbeiter lange. In der Zeit ist die Belastung für die übrigen höher. Auch sind dadurch erhebliche Rückstände aus den Vorjahren entstanden. Für die Mitarbeitenden sind dadurch die Rüstzeiten höher, was die Bearbeitung der Anträge weiter verzögert.

Förmlichen Bauvoranfragen / Vorbescheide

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst, wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide.

In Köln konnten die darauf entfallenen Stellenanteile nicht angegeben werden.

Empfehlung
Die Stellenanteile für die Bauvoranfragen sollten erfasst werden. Sie bilden eine wichtige Steuerungsgrundlage.

Um der Stadt Köln eine Einschätzung zu liefern, werden die Leistungskennzahlen der Vergleichskommunen dargestellt.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	k.A.	8,67	74,09	93,57	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	k.A.	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	k.A.	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15

Sobald die Stadt Köln ihre Kennzahlen ermittelt hat, können diese als Steuerungsgrundlage dienen.

Empfehlung
Die Leistungskennzahlen sollten als Steuerungsgrundlage für Veränderungen bei den Antragszahlen dienen.

Digitalisierung

Feststellung
Die Stadt Köln nutzt eine fachspezifische Software und bearbeitet Stellungnahmen digital.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Köln** verwendete eine fachspezifische Software, die individuell an die städtischen Bedürfnisse angepasst ist. So wurden zahlreiche Textbausteine für die Kommunikation mit dem Antragsteller entwickelt. Die fachspezifische Software ist seit Anfang 2019 mit einem Online-Modul ausgestattet. Die Stellungnahmen werden nun elektronisch angefordert. Der Postweg entfällt somit.

Neue Bauanträge gehen in Köln ausschließlich in Papierform ein. Elektronisch eingereichte Genehmigungsanträge kann die Stadt auch annehmen. Bisher wird das von den Antragstellern allerdings kaum genutzt. Anträge, die per Mail eingehen, werden ausgedruckt. Mit der in Köln geplanten eAkte wird sich das ändern. Die Stadt Köln ist Modellkommune für die Einführung der elektronischen Bauakte. Es ist geplant, dass die eAkte in 2020 eingeführt werden kann.

Die Durchlaufzeiten der Bauanträge werden sich aufgrund der elektronischen Bearbeitung verkürzen, da mit der eAkte verschiedenen Ämter und Dienststellen parallel ihre Stellungnahmen bearbeiten können. Bisher war das nur möglich, wenn genügend Exemplare eingereicht wurden.

Transparenz

→ **Feststellung**
Die Stadt Köln hat sich verschiedene strategische Ziele gesetzt, um die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren kundenorientiert, transparent und rechtssicher zu bearbeiten.

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

Die **Stadt Köln** hat sich als strategisches Ziel für ihre Aufgabenerfüllung gesetzt, dass die kompetente und lösungsorientierte Betreuung in allen das Baurecht betreffenden Angelegenheiten sichergestellt sein soll. Dieses Service-Versprechen findet sich im Produkthaushalt der Stadt wieder. Als Wirkungskennzahlen erfasst die Stadt Köln für die Baugenehmigungen die

- Bestätigungsquote
- die Anzahl der Klagen gegen ordnungsbehördliche Maßnahmen und die
- Anzahl der Klagen im Baugenehmigungsverfahren

Bei den bauordnungsbehördlichen Maßnahmen soll die Einhaltung von baurechtlichen Vorschriften in bekanntgewordenen Fällen sichergestellt werden. Neben den Fallzahlen wird die Anzahl der Ordnungsverfügungen und die Anzahl der unverzüglichen Ortsbesichtigungen zur Gefährdungseinschätzung erfasst. Dazu wird der Kostendeckungsgrad ermittelt.

Die Baugenehmigungen sollen kundenorientiert, transparent und rechtssicher erfolgen. Dafür werden die Fall- oder Kennzahlen:

- Anteil der als unvollständig oder mangelhaft zurückgewiesenen Bauanträge,
- Gesamtzahl vollständiger Bauanträge für große und kleine Sonder- und Wohnbauten,
- Anteil der nach Antrageingang fristgerecht erteilten Baugenehmigungen und
- Anteil abgelehnter Bauanträge

erfasst bzw. gebildet. Die Einhaltung der Ziele überwacht Köln insbesondere jährlich im Haushaltsplan. Dort sind alle Ziele abgedruckt. Daneben erscheint halbjährlich auch ein interner Bericht.

Um diese Ziele zu erreichen wurde 2015 ein Konzept ausgestellt, mit dem die Bauaufsicht (neben anderen Organisationsbereichen) sich neu organisieren und effizienter arbeiten soll. Für diese Geschäftsprozessoptimierung wurden 2016 ebenfalls Ziele formuliert:

- Das Genehmigungsverfahren wird in seiner Gesamtheit mit Hilfe von optimierten Prozessabläufen beschleunigt sowie die Qualität der Beratung gesteigert.
- Durch die Definition von klaren Schnittstellen wird die Transparenz im laufenden Prozess erhöht und der Bürger- und Unternehmensservice sowie die Zusammenarbeit der beteiligten Dienststellen verbessert.
- Durch die Ausweitung online gestützter Angebote in der Antragsstellung sowie der Einführung der elektronischen Bauakte wird der Bürgerservice verbessert und der Prozess effektiver gestaltet.

Die gesteckten Ziele hat die Stadt nach eigener Aussage aufgrund der Vielzahl von Rückständen und Vakanzen bisher nicht erreicht. Mit der Geschäftsprozessoptimierung wurden die Grundlagen für die Zielerreichung gelegt, die Umsetzung dauert bis heute an. Mit ersten Verbesserungen rechnet die Bauaufsicht ab dem Jahr 2021 mit Einsatz einer neuen Software. Um den Prozess zu steuern ist es wichtig, unterjährig z.B. Bearbeitungszeiten und Fallzahlen zu erfassen und auszuwerten.

→ **Empfehlung**
Das Controlling und die Statistik sollten inhaltlich ausgeweitet werden.

Weitere Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personal-/Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen) dienen der Bauaufsicht derzeit nicht als Steuerungsgrundlage.

→ **Empfehlung**
Leistungsorientierte Zielwerte sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Bauberatung

Feststellung
Die Stadt Köln stellt Bauwilligen Beratungsleistungen und ausführliche Vorabinformationen zur Verfügung. Als weiteren Service prüft sie Genehmigungsanträge auf Vollständigkeit und gibt Hinweise zur Genehmigungsfähigkeit von Bauvorhaben.

Im Bereich Bauberatung gibt eine Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen. Dabei sollten die Informationen auf diversen Kommunikationswegen verfügbar sein, um möglichst viele Bauwillige zu erreichen und so die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge zu erhöhen.

Die gpaNRW zählt bei den Vollzeit-Stellen „Sachbearbeitung Bauberatung“ alle Beratungstätigkeiten mit, also auch persönliche und telefonische Kontakte. Diese Beratungstätigkeiten ließen sich nicht als vergleichbare Fallzahl erfassen

Die **Stadt Köln** setzte in 2017 und 2018 in der Bauberatung 5,04 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,40 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. Auch in diesem Aufgabenbereich waren im Betrachtungszeitraum Stellen vakant.

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	0,47	0,47	0,72	1,02	1,83	5,97	19
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	7,35	4,91	9,62	12,89	19,65	31,25	19

Die Bauberatung wurde im Prüfungszeitraum von den Mitarbeitern erledigt, die für die Bearbeitung der Baugenehmigungen zuständig sind. Ab 2019 hat die Bauaufsicht die Beratungstätigkeiten intensiviert. Neben einer Infothek wurde ein weiteres Beratungsbüro eingerichtet. Bürger und Bürgerinnen können in der „Bürgerberatung Bauen“ Informationen zu den öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Baurechts erhalten.

Die allgemeinen Beratungen finden dienstags und donnerstags zwischen 8:30 und 12:00 Uhr sowie von 14:00 bis 16:00 bzw. 17:00 Uhr statt. Es werden Wartemarken vergeben. Zusätzlich gibt es Beratung nach Terminabsprache und telefonische Auskünfte.

Als weiteren Service bietet die Stadt Köln eine Genehmigungsantragsprüfung an. Sie findet Montag bis Freitag von 8:00 bis 12:00 Uhr, zusätzlich am Dienstag von 14:00 bis 17:00 Uhr und am Donnerstag von 14:00 bis 16:00 Uhr statt. Das Angebot ist seit 2019 vorhanden. Mitarbeitende der Bauaufsicht prüfen für Antragstellende mitgebrachte Anträge auf Vollständigkeit und

Plausibilität. Während der Beratung wird eine Liste mit den fehlenden Unterlagen zusammengestellt. Ziel der Stadt ist, die Qualität der eingereichten Genehmigungsanträge zu verbessern.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte überprüfen, ob die eingeleitete Intensivierung der Beratungsleistungen eine Reduzierung der Laufzeiten zur Folge hat.

Das persönliche Beratungsangebot wird durch Informationen auf der Homepage der Stadt ergänzt. Die Bauaufsicht hat ihr Angebot aufgeteilt in allgemeine Informationen für die Bauwilligen und solche für Architekten und Architektinnen. Es findet sich hier neben einer Liste mit häufig gestellten Fragen, einem Glossar mit Erläuterungen auch Zusammenstellungen für die verschiedenen Genehmigungsarten. Alle Bestandteile eines Genehmigungsantrages sind beschrieben und es gibt zahlreiche Hinweise, wo der Antragstellende eventuell benötigte Unterlagen auch selbst bei den jeweiligen Fachämtern beantragen kann. Die aktuelle Bauordnung und alle Formulare sind mit der Architektenkammer verlinkt und damit aktuell.

Das Angebot der Bauaufsicht wird ergänzt durch Beratungsangebote und Bestellformulare für Katasterauskünfte oder für Baulasten.

Bauordnung

Im Bereich „Bauordnung“ deckt die Kommune mögliche Gefahren auf bzw. versucht Gefahren auszuschließen, die beim Bauen und durch bauliche Anlagen entstehen können. Die gpaNRW zieht unterstützend für ihre Prüfung Daten des Jahres 2017 und auch des Jahres 2018 aus der allgemeinen Bauüberwachung nach § 81 BauO NRW 2000 (§ 83 BauO NRW 2018) sowie den Bauzustandsbesichtigungen nach § 82 BauO NRW 2000 (§ 84 BauO NRW 2018) heran.

Ordnungsbehördliche Verfahren umfasst unsere Prüfung nicht.

Die Bauordnung der Stadt Köln ist im Rahmen einer Umorganisation 2016 zu einem eigenständigen Bereich geworden. Er umfasst die Aufgabenbereiche Statik, Verwaltung und Baukontrollen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauordnung waren in Köln 2018 insgesamt 17,31 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und für den Overheadanteil 1,72 Vollzeit-Stellen eingesetzt.

Bauüberwachung

→ **Feststellung**
Objektive Kriterien der Ermessenentscheidungen für oder gegen eine Bauüberwachung sind nicht schriftlich dokumentiert.

Eine Bauaufsichtsbehörde sollte für ihre Ermessensentscheidung zur Intensität der Bauüberwachung einen Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien erstellen. Sie kann ihre Entscheidung für oder gegen eine Bauüberwachung so strukturiert dokumentieren. Zudem kann sie rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat.

Die **Stadt Köln** hat 2016 eine organisatorische Trennung zwischen den Baugenehmigungsverfahren und den örtlichen Bauüberwachungen sowie Bauzustandsbesichtigungen eingeführt. Die Abteilung Bautechnik ist in Teams aufgeteilt. Diese sind für festgelegte Stadtbezirke zuständig.

Die Baukontrolleure haben für ihre Arbeit Checklisten bzw. festgelegte Prüfprotokolle. Es wird geprüft, ob die Baugenehmigung eingehalten wurde.

Bauzustandsbesichtigungen

→ **Feststellung**
Bauzustandsbesichtigungen werden in Köln stichprobenhaft durchgeführt. Es gibt es festgelegte Kriterien für die Ermessensentscheidung für oder gegen eine Bauzustandsbesichtigung.

Die ab 01. Januar 2019 gültige BauO NRW bestimmt in § 84, dass die Bauaufsichtsbehörde Bauzustandsbesichtigungen durchführt. Diese sind bei Fertigstellung des Rohbaus und bei abschließender Fertigstellung erforderlich. Wie bei der zuvor gültigen BauO NRW 2000 (§ 82) kön-

nen diese weiterhin auf Stichproben beschränkt werden. Die Bauaufsichtsbehörde sollte die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren. Führt sie nur Stichproben durch, sollte sie die Gründe hierfür ebenfalls nachvollziehbar dokumentieren. So kann die Bauaufsichtsbehörde rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat. Ob freiwillige Service-Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, sollte die Kommune sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Köln	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	59,50	28,98	45,55	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	9,04	2,60	8,57	10,71	12,89	23,31	19
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	100	19,61	80,73	100	100	100	12

Zu den Bauzustandsbesichtigungen zählen Besichtigungen zur Fertigstellung des Rohbaus und der Fertigstellung des Bauvorhabens. Dabei sind die Bauzustandsbesichtigungen freiwillig, wenn sie über das gesetzlich geforderte Maß hinaus durchgeführt werden.

Bei der Stadt Köln wurden 2018 245 pflichtige und keine freiwilligen Bauzustandsbesichtigungen zur Fertigstellung des Rohbaus für vereinfachte und normale Verfahren durchgeführt. Die Anzahl der Besichtigungen nach Fertigstellung des Bauvorhabens liegt in Köln 2018 bei 785. Es handelt sich um pflichtige Fälle, freiwillige werden nicht durchgeführt. Die Angaben für 2017 konnte die Bauaufsicht nicht liefern.

Bei den normalen Genehmigungsverfahren wird immer vor Ort besichtigt. Für die vereinfachten Genehmigungsverfahren richtet sich eine Bauzustandsbesichtigung nach der Relevanz des Brandschutzes, der Statik und anderen Risikofaktoren. Diese Kriterien sollen schriftlich fixiert werden. Die Mitarbeiter entscheiden im Einzelfall selbst, ob eine Bauzustandsbesichtigung erforderlich ist.

Die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentierten die Mitarbeiter der Stadt Köln in den Bauakten.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Köln sollte mit einem Kriterienkatalog ihre Ermessensentscheidungen für oder gegen eine Bauzustandsbesichtigung dokumentieren.

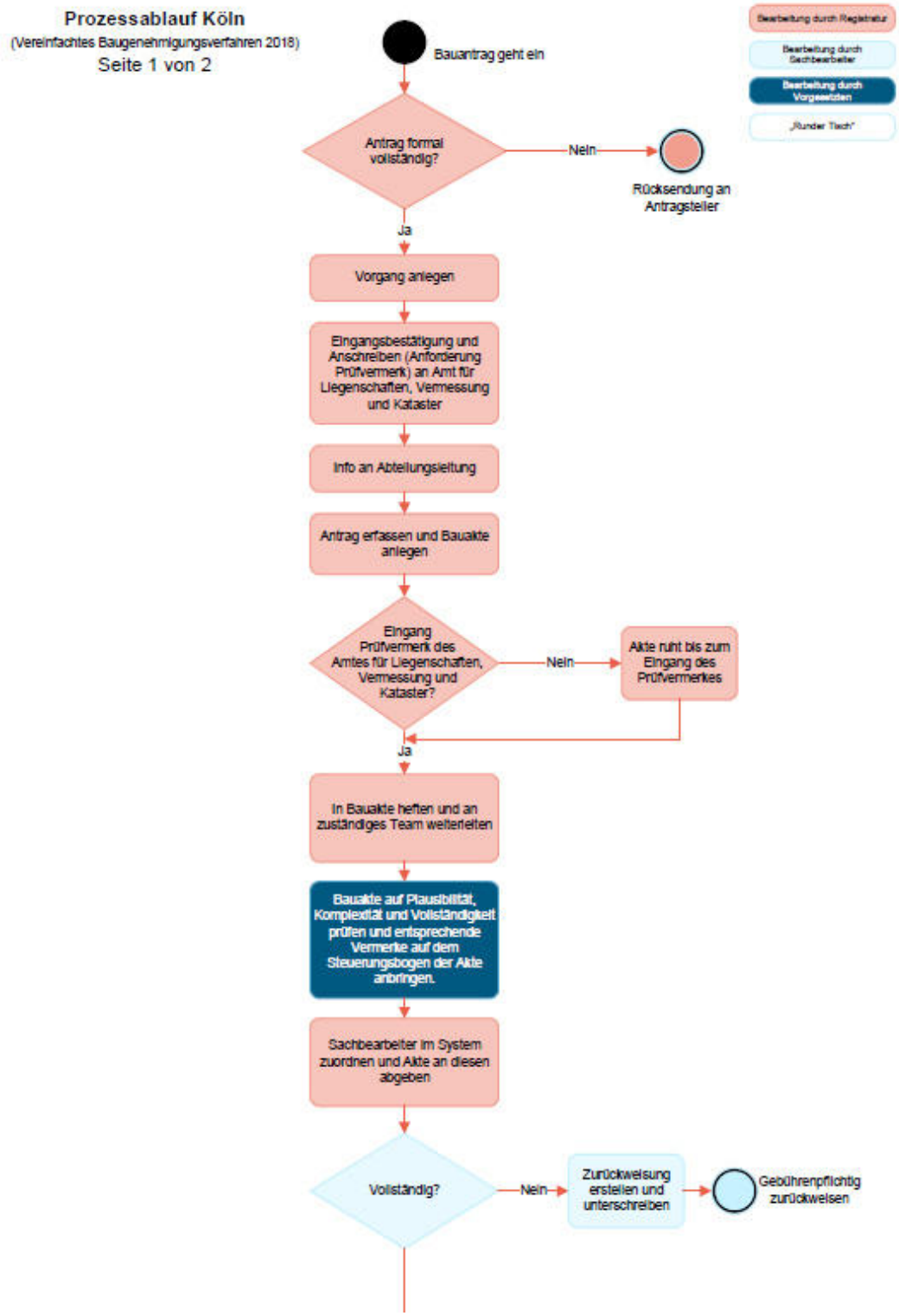
Anlage: Ergänzende Tabellen

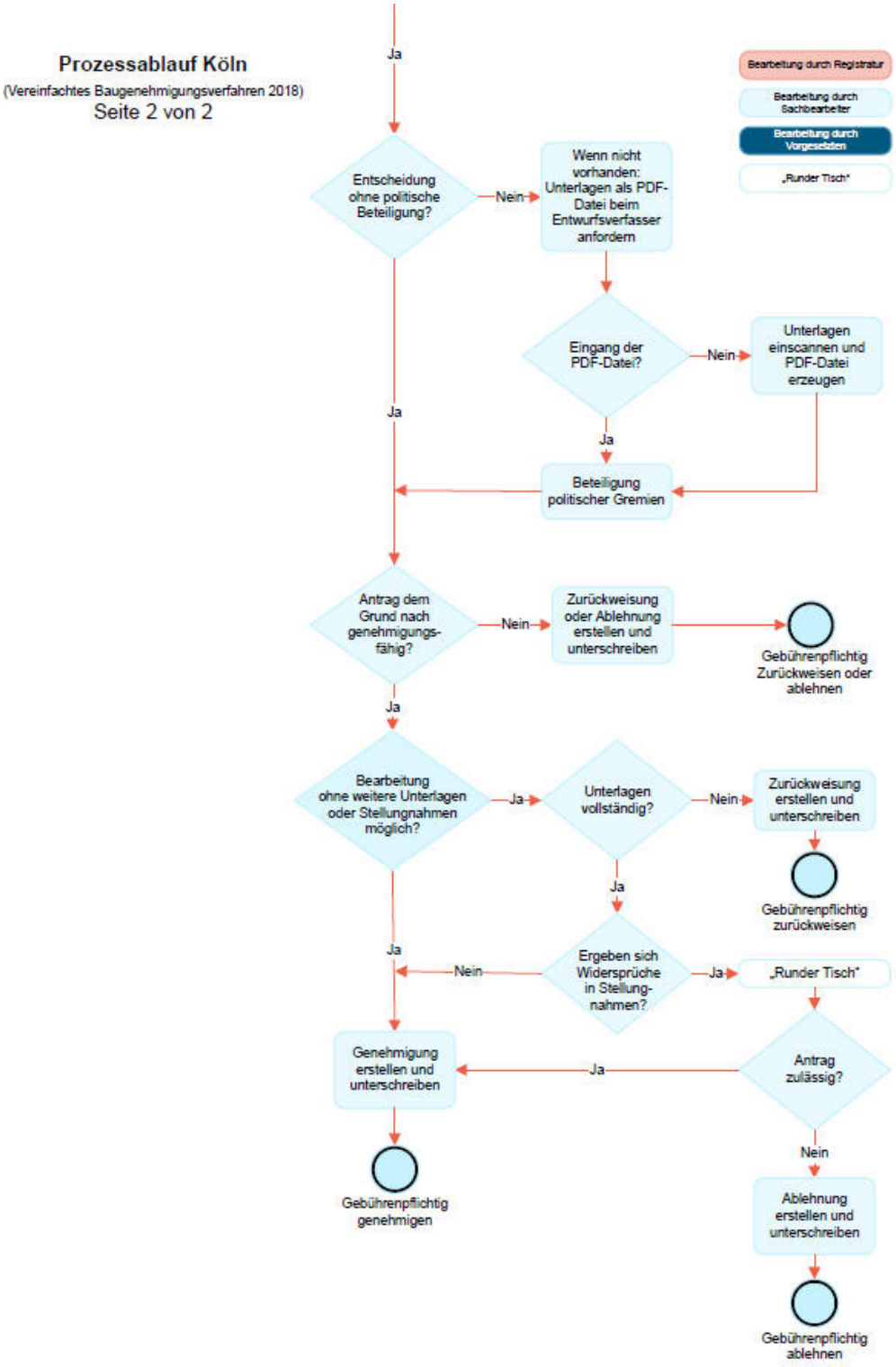
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019– Bauaufsicht

	Feststellung		Empfehlung
		E1.1	Die Stadt Köln sollte die neue gesetzliche Regelung des § 71 Abs. 2 und 3 BauO NRW 2018 nutzen, um das Genehmigungsverfahren durch konsequente Fristsetzung zu beschleunigen.
		E1.2	Die Stadt Köln sollte die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen weitestgehend minimieren. Dazu kann sie ihr GIS-System ergänzen, damit die Bauaufsicht beurteilen kann, ob eine Stellungnahme erforderlich ist. Unnötige Anfragen an andere Ämter und Dienststellen wer-den so vermieden und alle Beteiligten entlastet.
F2	In Köln ist eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung nicht gegeben, da die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben bei der Eingangsprüfung oft nicht eingehalten werden.	E2	Die Genehmigungsanträge sollten eingescannt werden. Sie könnten dann per Mail verschickt werden. Postwege in der Verwaltung können so entfallen. Liegen zu wenige Exemplare vor, können sie parallel im Beteiligungsverfahren genutzt werden.
F3	In Köln sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt und die Bauberatung vorhanden.		
F4	Die Stadt Köln hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess digital und führt parallel die vorgeschriebene Papierakte. Als Pilotamt wird die Bauaufsicht die eAkte kurzfristig einführen.		
F5	Die Bauaufsicht der Stadt Köln verfügt über einen einheitlichen Workflow im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich u.a. durch online durchgeführtes Beteiligungsverfahren und restriktivere Fristsetzungen für die Vervollständigung der Anträge.	E5.1	Die Bauaufsicht sollte mit der Eingangsbestätigung bereits die fehlenden Unterlagen einfordern. Hierbei darf sie die Zwei-Wochen-Frist gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 nicht überschreiten.
		E5.2	Die Bauaufsicht sollte Stellungnahmen gleichzeitig einholen. Dazu müssen die Anträge digital angefordert oder eingescannt werden. Wenn bekannt ist, bei welchen Ämtern die Beantwortung lange dauert, kann sie mit diesen eine Lösung zur schnelleren Abwicklung suchen.

	Feststellung		Empfehlung
F6	Die Laufzeiten der Genehmigungsanträge sind in Köln im normalen Verfahren überdurchschnittlich, bei den vereinfachten Verfahren im Vergleich maximal.	E6.1	Die Stadt Köln sollte ihre Software so programmieren, dass sie Auswertungen zu den signifikanten Arbeitsschritten vornehmen kann. Damit kann sie Transparenz schaffen, die Lauf-zeiten auswerten und in der Folge gezielt reduzieren.
F7	Die Stadt Köln erreicht in der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen unterdurchschnittliche Leistungswerte. Bei den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden konnte der Personaleinsatz nicht interkommunal verglichen werden.	E7.1	Die Stellenanteile für die Bauvoranfragen sollten erfasst werden. Sie bilden eine wichtige Steuerungsgrundlage.
		E7.2	Die Leistungskennzahlen sollten als Steuerungsgrundlage für Veränderungen bei den Antragszahlen dienen.
F8	Die Stadt Köln nutzt eine fachspezifische Software und bearbeitet Stellungnahmen digital.		
F9	Die Stadt Köln hat sich verschiedene strategische Ziele gesetzt, um die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren kundenorientiert, transparent und rechtssicher zu bearbeiten.	E9.1	Das Controlling und die Statistik sollten inhaltlich ausgeweitet werden.
		E9.2	Leistungsorientierte Zielwerte sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
F10	Die Stadt Köln stellt Bauwilligen Beratungsleistungen und ausführliche Vorabinformationen zur Verfügung. Als weiteren Service prüft sie Genehmigungsanträge auf Vollständigkeit und gibt Hinweise zur Genehmigungsfähigkeit von Bauvorhaben.	E10	Die Stadt Köln sollte überprüfen, ob die eingeleitete Intensivierung der Beratungsleistungen eine Reduzierung der Laufzeiten zur Folge hat.
F11	Objektive Kriterien der Ermessenentscheidungen für oder gegen eine Bauüberwachung sind nicht schriftlich dokumentiert.		
F12	Bauzustandsbesichtigungen werden in Köln stichprobenhaft durchgeführt. Es gibt es fest-gelegte Kriterien für die Ermessensentscheidung für oder gegen eine Bauzustandsbesichtigung.	E12	Die Stadt Köln sollte mit einem Kriterienkatalog ihre Ermessensentscheidungen für oder gegen eine Bauzustandsbesichtigung dokumentieren.

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018




Prozessablauf Köln
(Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)
Seite 2 von 2
Bearbeitung durch Registratur
Bearbeitung durch Sachbearbeiter
Bearbeitung durch Vorgesetzten
„Runder Tisch"
Ja
Entscheidung ohne politische Beteiligung?
Nein
Wenn nicht vorhanden: Unterlagen als PDF-Datei beim Entwurfsverfasser anfordern
Eingang der PDF-Datei?
Nein
Unterlagen einscannen und PDF-Datei erzeugen
Ja
Ja
Beteiligung politischer Gremien
Antrag dem Grund nach genehmigungs-fähig?
Nein
Zurückweisung oder Ablehnung erstellen und unterschreiben
Gebührenpflichtig Zurückweisen oder ablehnen
Ja
Bearbeitung ohne weitere Unterlagen oder Stellungnahmen möglich?
Ja
Unterlagen vollständig?
Nein
Zurückweisung erstellen und unterschreiben
Gebührenpflichtig zurückweisen
Ja
Ja
Nein
Ergeben sich Widersprüche in Stellung-nahmen?
Ja
„Runder Tisch"
Genehmigung erstellen und unterschreiben
Ja
Antrag zulässig?
Nein
Gebührenpflichtig genehmigen
Ablehnung erstellen und unterschreiben
Gebührenpflichtig ablehnen

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

gpa-Kennzahlenset der Stadt Köln im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

- Inhalte, Ziele und Methodik 3
- Aufbau des gpa-Kennzahlensets 4
- gpa-Kennzahlenset 6

Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Städte bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Städten eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Prüfungsbericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt. Sie sind zudem übergreifend unter www.gpanrw.de in der Rubrik Service, Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Städten zur Verfügung. So können die Städte die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Städte können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Unter www.gpanrw.de steht das Kennzahlenset ebenfalls zur Verfügung.

Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der kreisfreien Städte - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Stadt,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie
- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der Spalte „Stadt 2011 / 2012“ den Hinweis „k. A.“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Stadt soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lageparameter ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Stadt basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Die gpaNRW hat Daten aus den Jahren 2017 und 2018 erhoben. Wir stellen die Vergleichswerte der Stadt aus beiden Jahren tabellarisch dar. Sofern ausreichend Vergleichswerte vorliegen, bezieht der interkommunale Vergleich sich auf das Jahr 2018. Den interkommunalen Vergleich 2017 hat die gpaNRW den Städten in diesen Fällen separat zur Verfügung gestellt. Der aktuelle Wert der Stadt bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr. Das unten dargestellte gpa-Kennzahlenset bildet den Stand vom 12. Februar 2020 ab.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der Spalte benannt.

gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset der kreisfreien Städte - Interkommunaler Vergleich

Handlungsfeld / Kennzahl	Köln 2011 / 2012	Köln 2017	Köln 2018	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbe-richt
Haushaltssituation											
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	39,46	36,02	34,94	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	59,46	54,88	53,54	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17	2018	Finanzen
Verbindlichkeiten je EW* in Euro	3.082	2.936	3.040	484	4.270	5.030	6.047	10.194	17	2018	Finanzen
Jahresergebnis je EW in Euro	-235,66	-35,25	-76,96	-362	13,52	31,79	63,09	286	17	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	-4,76	151	115	-143	164	186	253	364	17	2018	Finanzen
Gesamtjahresergebnis je EW in Euro**	k. A.	k. A.	-477	-477	-219	-161	-52,41	30,95	18	2015	Finanzen
Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent**	k. A.	k. A.	20,44	-37,23	-2,80	8,39	15,77	59,01	18	2015	Finanzen
Gesamteigenkapitalquote 2 in Prozent**	k. A.	k. A.	40,69	-21,64	15,40	25,61	31,39	71,38	18	2015	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten je EW in Euro**	k. A.	k. A.	9.263	3.066	5.313	6.625	8.431	9.743	18	2015	Finanzen
Cash-Flow aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro (Gesamtabschluss)**	k. A.	k. A.	327	-59,67	144	263	327	773	17	2015	Finanzen
Zahlungsabwicklung im engeren Sinne											
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsab-wicklung	k. A.	32.539	36.469	23.817	28.004	35.749	40.719	63.376	23	2018	Zahlungs-abwicklung
Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Ein-zahlung in Euro	k. A.	2,37	2,20	1,25	2,07	2,22	2,91	3,55	23	2018	Zahlungs-abwicklung
Vollstreckung											

Handlungsfeld / Kennzahl	Köln 2011 / 2012	Köln 2017	Köln 2018	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbe-richt
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	k. A.	k. A.	1.282	1.891	2.182	2.463	3.474	20	2018	Zahlungs-abwicklung
Aufwendungen je abgewickelte Vollstre-ckungsforderung in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	22,80	32,44	39,56	47,68	60,70	20	2018	Zahlungs-abwicklung
Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Pro-zent	k. A.	k. A.	k. A.	42,16	53,15	65,96	77,18	89,10	21	2018	Zahlungs-abwicklung
Einwohnermeldeaufgaben											
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufga-ben	k. A.	k. A.	k. A.	1.171	1.899	2.212	2.459	3.906	20	2018	./.
Personenstandswesen											
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	k. A.	k. A.	358	219	255	293	347	464	21	2018	./.
Kfz-Zulassung											
Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung	k. A.	k. A.	2.570	2.216	2.702	2.966	3.242	5.467	19	2018	./.
Hilfe zur Erziehung											
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	955	1.001	513	681	861	955	1.245	21	2017	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	652	734	793	642	802	938	1.031	1.306	21	2017	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	19.463	22.841	24.127	19.770	24.144	25.110	28.123	33.650	21	2017	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	50,00	61,21	63,29	40,98	48,87	53,21	55,71	65,84	23	2017	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung ge-samt in Prozent	22,40	28,83	28,72	26,48	34,98	41,43	44,62	52,21	23	2017	Hilfe zur Erziehung

Handlungsfeld / Kennzahl	Köln 2011 / 2012	Köln 2017	Köln 2018	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbe-richt
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (Falldichte HzE gesamt)	33,50	32,12	32,89	23,85	31,28	34,66	39,67	54,31	23	2017	Hilfe zur Erziehung
Tagesbetreuung für Kinder											
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	3.030	3.648	3.737	2.428	2.657	2.851	3.272	4.586	23	2018	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	8,84	9,00	10,16	5,96	10,40	12,00	14,10	16,90	19	2018	./.
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro	4.830	5.183	5.302	3.344	3.933	4.342	4.660	5.822	19	2018	./.
Kinder- und Jugendarbeit											
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je EW von 6 bis unter 21 Jahre in Euro	179	246	273	77,00	132	166	204	303	23	2018	./.
Hilfe zur Pflege											
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je EW ab 65 Jahren in Euro	k. A.	326	k. A.	176	205	222	273	302	18	2018	Hilfe zur Pflege
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro	k. A.	12.497	k. A.	5.939	7.581	9.307	10.068	12.181	17	2018	Hilfe zur Pflege
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	k. A.	5.586	k. A.	3.344	4.493	6.089	8.079	10.240	17	2018	Hilfe zur Pflege
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	k. A.	16.778	k. A.	6.274	8.354	10.215	10.699	13.269	17	2018	Hilfe zur Pflege

Handlungsfeld / Kennzahl	Köln 2011 / 2012	Köln 2017	Köln 2018	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbe-richt
Anteil der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege gesamt in Prozent (Ambulante Quote)	k. A.	38,2	k. A.	8,77	20,55	26,74	29,45	47,45	18	2018	Hilfe zur Pflege
Erträge aus Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro	k. A.	382	k. A.	13,79	217	270	306	438	16	2018	Hilfe zur Pflege
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung	k. A.	125	k. A.	65,32	101	122	170	223	14	2018	Hilfe zur Pflege
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung	k. A.	197	k. A.	94,50	118	146	170	208	14	2018	Hilfe zur Pflege
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II											
Transferaufwendungen Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro	k. A.	2.866	k. A.	2.128	2.384	2.491	2.598	3.011	19	2018	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II
Transferaufwendungen Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro	k. A.	33,18	k. A.	33,93	40,49	49,94	53,44	90,31	19	2018	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II
Wohngeld											
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	648	447	408	256	436	651	795	1.510	23	2018	./.
Ausbildungsförderung											
Fälle je Vollzeit-Stelle BaföG	k. A.	323	235	120	213	280	349	445	22	2018	./.

Handlungsfeld / Kennzahl	Köln 2011 / 2012	Köln 2017	Köln 2018	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbe-richt
Eingliederungshilfe											
Transferaufwendungen Eingliederungshilfe ohne Behindertenfahrdienst je EW in Euro	10,51	23,00	28,99	4,53	14,13	18,44	27,22	65,98	22	2018	./.
Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII											
Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII	k. A.	188	189	162	213	249	292	436	23	2018	./.
Fälle je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII	167	123	126	113	138	164	189	286	23	2018	./.
Öffentlicher Gesundheitsdienst											
Fehlbetrag Öffentlicher Gesundheitsdienst je EW in Euro	15,83	20,46	21,55	12,11	16,91	19,07	22,83	30,23	21	2018	./.
Personalaufwendungen Öffentlicher Gesundheitsdienst je EW in Euro	13,65	15,75	16,16	9,13	13,81	15,77	18,42	22,27	21	2018	./.
Transferaufwendungen Öffentlicher Gesundheitsdienst je EW in Euro	4,54	4,51	5,32	1,04	3,34	4,95	6,93	12,29	21	2018	./.
Sachaufwendungen Öffentlicher Gesundheitsdienst je EW in Euro	1,05	1,09	1,53	0,32	0,81	1,55	2,16	4,56	21	2018	./.
Erträge Öffentlicher Gesundheitsdienst je EW in Euro	4,29	4,39	5,17	1,09	2,64	3,80	4,52	6,18	21	2018	./.
Aufwendungen Öffentlicher Gesundheitsdienst je EW in Euro	20,12	24,85	26,72	14,68	21,32	23,73	26,01	36,41	21	2018	./.
Erträge aus Gebühren Öffentlicher Gesundheitsdienst je EW in Euro	1,61	1,38	1,34	0,55	0,98	1,14	1,41	2,24	21	2018	./.
Erträge aus Zuwendungen je EW in Euro	2,15	1,60	2,02	0,00	1,11	1,63	2,09	3,46	21	2018	./.
Vollzeit-Stellen Öffentlicher Gesundheitsdienst je 100.000 EW	20,85	20,05	20,33	10,77	18,73	21,77	25,87	32,62	21	2018	./.

Handlungsfeld / Kennzahl	Köln 2011 / 2012	Köln 2017	Köln 2018	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbe-richt
Schulen Flächenmanagement											
Bruttogrundfläche Schule je Schüler in qm	k. A.	16,39	16,32	11,88	12,99	13,89	16,05	17,21	23	2018	./.
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	k. A.	384	384	243	306	341	384	450	23	2018	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	k. A.	454	499	213	390	449	546	1.382	22	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	k. A.	368	372	190	295	343	371	502	23	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm***	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	k. A.	234	238	238	292	331	346	387	23	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	k. A.	477	443	292	339	369	447	571	23	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung											
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	6,95	10,64	13,99	15,72	25,20	19	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	k. A.	k. A.	18,88	9,69	14,79	19,43	27,80	32,83	20	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	k. A.	k. A.	9,43	6,63	9,51	10,74	13,50	18,71	18	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	k. A.	k. A.	9,39	0,00	4,72	23,91	69,81	100	22	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	3,78	7,03	9,07	10,15	25,97	21	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	k. A.	92,61	k. A.	65,79	90,31	100	120	200	18	2018	./.

Handlungsfeld / Kennzahl	Köln 2011 / 2012	Köln 2017	Köln 2018	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbe-richt
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	k. A.	17,37	k. A.	10,67	14,11	15,32	19,07	30,77	18	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	k. A.	199	k. A.	139	145	159	213	276	18	2018	./.
Schülerbeförderung											
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	k. A.	162	154	70,48	116	128	154	185	23	2018	./.
Schulsekretariate											
Personalaufwendungen Schulsekretariate je Schüler in Euro	k. A.	112	120	67,88	88,45	97,56	110	165	23	2018	./.
Sport Flächenmanagement											
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	k. A.	209	207	127	207	289	366	499	23	2018	./.
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	k. A.	40,77	40,56	21,77	46,55	69,93	75,60	108	23	2018	./.
Bauaufsicht											
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bau-genehmigung	k. A.	82,58	77,85	70,17	97,80	110	132	200	19	2018	Bauauf-sicht
Anteil Rücknahme von Bauanträgen an den Bauanträgen insgesamt in Genehmigungsver-fahren (normal und vereinfacht) in Prozent	k. A.	5,27	5,32	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15	2018	Bauauf-sicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Tagen	k. A.	198	189	53	118	158	222	295	15	2018	Bauauf-sicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Tagen	k. A.	176	215	81	109	132	149	189	13	2018	Bauauf-sicht
Verkehrsflächen											

Handlungsfeld / Kennzahl	Köln 2011 / 2012	Köln 2017	Köln 2018	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbe-richt
Verkehrsfläche je EW in qm	k. A.	k. A.	k. A.	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22	2017	Verkehrs-flächen
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	k. A.	k. A.	k. A.	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22	2017	Verkehrs-flächen
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrs-fläche in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21	2017	Verkehrs-flächen
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent (gpa-Richtwert: 50 Prozent)****	k. A.	k. A.	k. A.	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20	2017	Verkehrs-flächen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrs-fläche in Euro (gpa-Richtwert: 1,30 Euro)****	k. A.	k. A.	k. A.	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21	2017	Verkehrs-flächen
Aufwendungen Erhaltung je qm Verkehrsflä-che in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	0,36	0,50	0,67	0,76	0,94	21	2017	Verkehrs-flächen
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Pro-zent (gpa-Richtwert: 100 Prozent)****	k. A.	k. A.	k. A.	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20	2017	Verkehrs-flächen
Friedhofswesen											
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Fried-hofsfläche	k. A.	1,63	k. A.	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23	2017	Friedhofs-wesen
Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent	k. A.	86,73	k. A.	58,38	79,28	89,09	96,00	111	22	2017	Friedhofs-wesen
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent	k. A.	119	k. A.	44,17	66,97	85,54	102	125	20	2017	Friedhofs-wesen
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wege-flächen in Euro	k. A.	3,75	k. A.	1,13	1,80	2,14	3,40	5,57	17	2017	Friedhofs-wesen
Straßenbeleuchtung											

Handlungsfeld / Kennzahl	Köln 2011 / 2012	Köln 2017	Köln 2018	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbe-richt
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	355	561	573	319	421	557	691	964	16	2018	./.
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	2,63	3,19	3,19	2,05	2,70	2,99	3,19	4,32	17	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	232	445	476	145	192	347	492	778	17	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kwh	828	977	993	479	630	909	1.100	5.063	17	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	88	140	149	46,21	69,02	113	154	248	22	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kwh	315	306	311	165	252	308	337	1.328	22	2018	./.
Park- und Gartenanlagen											
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	25,26	23,83	23,73	5,80	9,04	10,80	14,16	23,73	19	2018	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	k. A.	0,75	0,81	0,20	0,86	1,41	1,83	2,71	18	2018	./.
Spiel- und Bolzplätze											
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	8,30	9,24	9,18	5,78	8,11	11,95	12,68	16,49	20	2018	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	k. A.	4,39	4,53	2,37	3,58	4,53	6,00	10,32	17	2018	./.
Straßenbegleitgrün											
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	k. A.	3,23	3,21	2,38	3,03	4,14	5,50	10,19	18	2018	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k. A.	2,90	3,02	1,09	1,66	2,28	3,76	5,26	14	2018	./.

Handlungsfeld / Kennzahl	Köln 2011 / 2012	Köln 2017	Köln 2018	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbe-richt
Vermessungs- und Katasterwesen											
Aufwendungen Vermessungs- und Kataster-wesen je EW in Euro	k. A.	19,35	19,46	13,32	20,40	23,48	29,98	39,35	21	2018	./.
Aufwendungen Vermessungs- und Kataster-wesen je ha in Euro	k. A.	514	519	203	308	510	612	1.070	21	2018	./.
Personalaufwendungen Vermessungs- und Katasterwesen je EW in Euro	k. A.	15,37	14,98	12,94	18,77	21,73	27,45	38,39	22	2018	./.
Personalaufwendungen Vermessungs- und Katasterwesen je Vollzeit-Stelle in Euro	k. A.	89.797	90.445	88.927	90.369	92.365	93.961	98.246	22	2018	./.
Vollzeit-Stellen Vermessungs- und Kataster-wesen je 10.000 EW	k. A.	1,71	1,66	1,46	2,02	2,40	2,93	4,18	22	2018	./.
Übernommene Teilungsvermessungen je Voll-zeit-Stelle	k. A.	13,60	13,61	10,35	27,36	38,82	50,55	57,00	22	2018	./.
Durch Teilungsvermessungen neu gebildete Flurstücke je Vollzeit-Stelle	k. A.	74,31	68,30	50,16	101	159	189	262	22	2018	./.
Übernommene Gebäudeobjekte je Vollzeit-Stelle	k. A.	721	659,61	79,06	203	276	430	742	22	2018	./.

* EW = Einwohner
** Bei den Kennzahlen des Gesamtabschlusses lagen nicht ausreichend Vergleichswerte für die Jahre 2016, 2017 und 2018 vor. Die gpaNRW stellt daher den Wert der Stadt und den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2015 dar.
*** Es liegen nicht ausreichend Vergleichswerte für einen interkommunalen Vergleich vor.
**** Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de