

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Köln im  
Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Köln	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Köln	9
Strukturelle Situation	9
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Köln	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	13
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
GPA-Kennzahlenset	15

## → Zur überörtlichen Prüfung

### Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. 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).

In der aktuellen überörtlichen Prüfung werden die kreisfreien Städte miteinander verglichen.

Der Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diese insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI<sup>1</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Köln wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

<sup>1</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Köln

### Managementübersicht

Die Stadt Köln konnte 2007 - letztes Jahr mit kameraler Rechnungslegung - alle in den Vorjahren aufgelaufenen Altfehlbeträge abdecken. Seitdem sie auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt hat, hat sich ihre Haushaltssituation deutlich verschlechtert. Zuletzt konnte sie im Jahr 2008 ein positives Jahresergebnis erzielen. Bis heute verringern jährliche Fehlbeträge das Eigenkapital. Ihre Ausgleichsrücklage hat die Stadt im Jahr 2010 aufgebraucht. Ein fiktiver Haushaltsausgleich ist ihr seitdem nicht mehr möglich. Im Zeitraum 2009 bis 2011 haben Jahresfehlbeträge das Kölner Eigenkapital um ca. 800 Mio. Euro verringert. Sofern die von der Stadt geplante Entwicklung eintritt, wird sich das ursprünglich vorhandene Eigenkapital bis 2017 insgesamt um etwa ein Drittel verringert haben. Die Stadt Köln lebt von ihrer Substanz.

Eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) besteht für Köln trotzdem bislang nicht. Die Stadt verfügt noch über vergleichsweise hohes Eigenkapital. Ihre Ausgangsbasis ist insofern erheblich besser, als die vieler anderer kreisfreier Städte in Nordrhein-Westfalen. Dennoch gilt auch für die Stadt Köln als oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln: Der Haushaltsausgleich ist sicherzustellen. Das Eigenkapital ist langfristig zu erhalten.

Die finanzielle Grundausstattung der Stadt Köln ist hoch. Sie verfügt über überdurchschnittlich hohe allgemeine Deckungsmittel. Die Ergebnisrechnung der Stadt ist darüber hinaus weniger stark durch Abschreibungsaufwendungen belastet als die anderer Städte. Dies liegt insbesondere daran, dass Köln bedeutende Positionen des Infrastrukturvermögens, die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen, ausgegliedert hat. Positiv wirkt sich zudem die vergleichsweise hohe entlastende Wirkung der Sonderposten auf die Belastung durch Abschreibungen aus. Trotz dieser guten strukturellen Rahmenbedingungen gelingt es der Stadt Köln nicht ihre Aufwendungen vollständig zu decken. Ausgeglichene Haushalte wird die Stadt künftig nur erreichen können, wenn sie Standards und Angebote reduziert und letztlich insgesamt ihre Aufwendungen senkt.

Die Schulden- und Finanzlage ist in Köln vergleichsweise gut. Allerdings hat sich die Situation seit dem Jahr 2010 erheblich verschlechtert. Köln verfügte in den vergangenen Jahren, ebenso wie fast alle anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen, über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Infolgedessen sind die Kredite zur Liquiditätssicherung im Zeitraum 2008 bis 2011 um 278 Mio. Euro angestiegen.

Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen konnte die Stadt hingegen um 288 Mio. Euro reduzieren. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Stadt in den Jahren 2008 bis 2011 dem Werteverzehr ihres Anlagevermögens nur in geringem Umfang durch Investitionen begegnen konnte. Der Wert des städtischen Anlagevermögens sinkt. Perspektivisch ergibt sich hieraus Handlungsbedarf.

Bezogen auf das Jahr 2011 hat die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis von mehr als 200 Mio. Euro ermittelt. In dieser Höhe sieht sie unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen

eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. Einen ausgeglichenen Haushalt plant die Stadt Köln erst wieder für das Jahr 2022. Die von der GPA NRW betrachtete Haushaltsplanung bis zum Jahr 2017 ist plausibel. Allerdings ist sie vorrangig darauf ausgerichtet ist, ein drohendes HSK zu vermeiden. Konkrete und als verbindlich festgelegte Konsolidierungsmaßnahmen hat die Stadt Köln nur für den mittelfristigen Planungszeitraum formuliert. Eine verbindliche sowie hinreichend konkrete Konsolidierungsstrategie bis 2022 hat die GPA NRW nicht festgestellt. Die Stadt setzt darauf, dass insbesondere Steuererträge steigen. Dies ist risikobehaftet. Eine langfristig ausgelegte Konsolidierung der Aufwandsseite sollte im Fokus der Stadt stehen. Die GPA NRW sieht insofern Handlungsbedarf.

Im Bereich Sicherheit und Ordnung zeigen sich in allen betrachteten Aufgabenfeldern Handlungsmöglichkeiten. Dies begründet sich aus der überwiegend unzureichenden Datenlage wie auch aus den( insoweit hilfswiese) gebildeten Kennzahlen zum Personalaufwand und den Leistungsmengen.

Mit Ausnahme des durch die GPA NRW betrachteten Bereiches der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten, konnten für die Stadt Köln keine Kennzahlenwerte in den Vergleich gestellt werden.

Demzufolge sind alle berichtseitig getroffenen Aussagen und Ableitungen mit Unsicherheit behaftet. Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Köln zeitnah ihre Datengrundlagen in den Bereichen Einwohnermeldewesen, Personenstandswesen, KFZ-Zulassung sowie Führerscheinwesen zu qualifizieren. Nur auf einer vollständigen und korrekt ermittelten Datenbasis ist eine nachhaltige Steuerung der Bereiche möglich.

Die GPA NRW sieht gleichgelagerte Handlungsmöglichkeiten inhaltlicher sowie organisatorischer Art. Die Stadt Köln sollte Öffnungszeiten und Anzahl der Standorte hinterfragen. Daneben können die Terminvergaben in den Bereichen ausgebaut werden, um eine gezieltere und kontinuierlichere Auslastung zu erreichen. Analysen zu Auslastungsgraden einzelner Standorte qualifizieren den Personaleinsatz.

In Köln erfolgt eine strategische Planung der Schulflächen im Rahmen der integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung. Diese beinhaltet eine differenzierte, sozialraumbezogene und mehrjährige Prognose der Schülerzahlen auf Basis der festgelegten Zügigkeiten der Schulen. Dennoch sieht die GPA NRW unmittelbaren Handlungsbedarf. Mittelfristig stark steigende Schülerzahlen, verändertes Schulwahlverhalten sowie nicht durchgängig vorhandene Grunddaten begründen dieses.

Die Stadt Köln verfügt nur im Ansatz über die notwendigen Daten, um den Bestand an Schullimmobilien zu steuern. Dies zeigen die Analysen der betrachteten Schulflächen durch die GPA NRW. Zwar ist dieser Mangel an validen Daten erkannt, dennoch werden vollständige, aktuelle Schulflächen frühestens in 2018 vorliegen. Insofern sind Aussagen zu Notwendigkeiten und Potenzialen mit Unsicherheit behaftet.

Die GPA NRW hat keine Kennzahlen zu den Gymnasien und Gesamtschulen bilden können. Weiterführende Aussagen lassen sich an dieser Stelle nicht treffen. Die Hauptschulen zeigen sich unauffällig, Grund- und Realschulen liegen flächenbezogen oberhalb des interkommunalen Mittelwertes. Insgesamt ergeben sich auf Basis dieser Grundlagen Flächenüberhänge von rd. 168.000 m<sup>2</sup>, mithin rd. 16,8 Mio. Euro jährlich. Teile hiervon hat die Stadt Köln zwischenzeitlich durch steigende Schülerzahlen realisiert. Aus Sicht der GPA NRW sollte die Stadt Köln zeitnah

ihre Raumstandards kritisch hinterfragen, die multifunktionale Nutzung weiter ausbauen sowie zukünftige Bedarfe so weit wie möglich im Bestand realisieren.

Anders als bei den Schulgebäuden sind bei den Schulturnhallen keine Potenziale ersichtlich.

Beim Themenfeld Schulsekretariate stellen wir fest, dass die Stadt Köln bezogen auf das interkommunale Vergleichsjahr 2011 niedrige Personalaufwendungen je Schüler ausweist. Dieses ist in erster Linie auf überdurchschnittliche Betreuungsquoten zurückzuführen. Zwischenzeitlich ist eine Stellenausweitung erfolgt, die durch Aufgabenzuwachs, den Anstieg der Schülerzahlen sowie die Ausweitung von Mindestanwesenheitszeiten begründet ist. Insoweit der Stellenzuwachs lediglich eine Erweiterung der Anwesenheitszeiten darstellt, sollte die Stadt Köln die Stellenausstattung kritisch überprüfen.

Weitergehende Aussagen zur Schülerbeförderung konnten in Köln nicht getroffen werden. Die entsprechenden Informationen um Kennzahlen zu bilden lagen nicht durchgängig vor. Die Gründe für die hohen Kosten je Schüler wurden demnach nicht ermittelt.

Die Stadt Köln weist bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre einen deutlich überdurchschnittlichen Fehlbetrag für das Jugendamt im Vergleich der 23 kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens aus. Zur Optimierung der Steuerungsleistungen wird aktuell an der Einführung eines zentralen Controlling und Berichtswesen mit Kennzahlen gearbeitet. Die Verfahrens- und Prozessabläufe wurden in den letzten Jahren durch viele organisatorische Maßnahmen weiterentwickelt. Wichtige Schnittstellen sind auf der Dezernatsebene mit dem Amt für Schulentwicklung und einer gemeinsamen Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung geschaffen. Die übergreifenden Themen- und Aufgabenstellungen können so besser abgestimmt und einfacher bearbeitet werden.

Im Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder zeigt sich ein guter, wenngleich auch ausbaufähiger Planungsprozess. Das Verfahren ist seit einigen Jahren etabliert. Es schließt die Beteiligung der freien Träger in Köln vollumfänglich mit ein. Platzstruktur und Bedarfe werden den 86 Stadtteilen und neun Stadtbezirken kleinräumig differenziert geplant. Die Kindertagespflege ist einbezogen. Unterstützt wird das Verfahren durch das eigenentwickelte, eingeführte Online-Vormerkverfahren. Dieses ist als Planungs- und Steuerungsinstrument jedoch lediglich bedingt geeignet. Insoweit sollte die Stadt Köln den beschrittenen Weg einer gemeinsamen Nutzung eines elektronischen Vormerksystems mit den freien Trägern fortsetzen. Eine besondere Herausforderung stellt für die Stadt Köln die steigende Einwohnerentwicklung in den für die Tagesbetreuung relevanten Altersgruppen von 0 bis unter 6 Jahren dar.

In Köln zeigen sich eine der höchsten Versorgungsquoten für unter 3jährige Kinder in der Kindertagesbetreuung, deutlich unterdurchschnittliche Elternbeitragsquoten sowie der maximale Anteil (kostenintensiver) 45-Stunden-Betreuung. Insoweit ist die Ausweisung in der Nähe des Maximums beim Fehlbetrag je Einwohner und je Platz folgerichtig. Inhaltlich und finanziell sieht die GPA NRW Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung. Hier ist eine ausgewogenere Elternbeitragsatzung zu nennen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beitragspflichtigen, der Zeitraum der Beitragsfreistellung vor der Einschulung sowie die Geschwisterkindbefreiung können überdacht werden. Ebenso sollte das überdurchschnittliche und steigende Angebot der 45 Stundenbetreuung kritisch hinterfragt werden. Daneben kann die Stadt auch die vergleichsweise überdurchschnittliche Förderung der freien Träger durch freiwillige Zuschüsse auf den Prüfstand stellen.

Auch beim Fehlbetrag für das Produkt Jugendarbeit erzielt die Stadt Köln überdurchschnittliche Werte im Vergleich der kreisfreien Städte in NRW. Dieses ist nach den Erkenntnissen der GPA NRW insbesondere auf den hohen Anteil für Zuschüsse an freie Träger zurückzuführen. Alle Jugendfreizeiteinrichtungen befinden sich ausschließlich in freier Trägerschaft.

Bei den Hilfen zur Erziehung stellen wir fest, dass die Stadt Köln den Empfehlungen aus der ersten Prüfrunde zum Teil gefolgt ist. Zwar zeigen sich weiterhin überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. In erster Linie begründet durch den geringen Anteil von Vollzeitpflegefällen in der stationären Hilfe sowie die hohe Falldichte. Allerdings konnte der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen in der jüngeren Vergangenheit ausgebaut werden.

Die Stadt Köln hat in der Vergangenheit erheblich in den Ausbau der Offenen Ganztagschule investiert. Im Ergebnis führt dies zu jährlich steigenden Fehlbeträgen. Allerdings wird durch die zunehmende Annahme des Angebotes der Fehlbetrag je Schüler bzw. je Gruppe geringer. Die Teilnehmerquote der Stadt Köln erreicht in der OGS landesweit unter den kreisfreien Städten den Maximalwert.

Die Betrachtungen zum Kinderschutz zeigen annähernd vollständig erfüllte Verfahrensanforderungen. Die GPA NRW sieht hier Entwicklungsmöglichkeiten bei den Verfahrensstandards und durch die Einführung eines differenzierten Kinderschutzbogens.

Die Analysen im Prüffeld Soziales verweisen auf eine gute Datenlage sowie eine ausgeprägte Steuerungsqualität. Die durch die GPA NRW auf verschiedenen Feldern durchgeführten Stellenvergleiche zeigen ein gutes Bild. In Köln ergeben sich durchgängig hohe Leistungswerte, also Fallzahlen je Mitarbeiter, bei im Verhältnis geringer Stellenausstattung. Insoweit erzielt die Stadt Köln hier am bzw. über dem Durchschnitt liegende Ergebnisse.

Einzig der Bereich Wohngeld zeigt sich auffällig. Insoweit, als deutliche Handlungsmöglichkeiten erkennbar sind. Das Verhältnis von Vollzeit-Stellen zu Fallzahlen verweist auf ein erhebliches Potenzial. Dieses beziffert sich in der Stadt Köln im Jahr 2011 auf eine Größenordnung von rund 35 Prozent der vorhandenen Stellen. Zwischenzeitlich vollzogene gesetzliche Änderungen sowie gesetzte Rahmenbedingungen (Qualitätsstandards) relativieren diese Höhe aktuell gegebenenfalls. Dennoch sollte die Stadt Köln zeitnah an dieser Stelle tiefergehende Analysen vornehmen.

Landesweit steigen in den letzten Jahren die Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfe sprunghaft an. Insbesondere die Frühförderung verzeichnet nicht selten eine verdoppelte Anzahl an Leistungsbeziehern in kurzen Zeiträumen. Auch in Köln sind deutlich steigende Zahlen zu verzeichnen. Die betroffenen Akteure arbeiten in Köln eng zusammen. Eine Vernetzung im System Frühförderung wird so erleichtert. Aus Sicht der GPA NRW kann die fachlich-inhaltliche Prüfung im Vorfeld der Frühförderung noch ausgebaut werden. Gleichwohl positioniert sich die Stadt Köln bei den Aufwendungen aktuell bereits deutlich unter dem Durchschnitt der Vergleichsstädte.

Übergreifend ist festzustellen, dass aufwandsseitige Auffälligkeiten in Köln überwiegend in Aufgabenfeldern bestehen, bei denen die Kosten der Unterkunft zu berücksichtigen sind. Hier zeigen sich regelmäßig (deutlich) überdurchschnittliche Aufwendungen, die jedoch in erster Linie auf die strukturellen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind.

Die Stadt Köln hält eine Vielzahl an Informationen zur Betrachtung und Analyse ihrer Verkehrsflächen vor. Diese haben jedoch weitestgehend „Inselcharakter“ und lassen eine Verknüpfung der Informationen nicht durchgängig zu. Insoweit ist eine strategische Bepflanzung der Verkehrsflächen lediglich sehr bedingt feststellbar. Charakteristisch sind eher Einzelmaßnahmen in Abhängigkeit von der jeweiligen finanziellen Ausstattung.

Aus den vorgehaltenen Daten lässt sich ein bereits deutlich fortgeschrittener Anlagenabnutzungsgrad erkennen. Es ist in Teilen bereits eine Überalterung des Straßenvermögens gegeben. Erkennbar ist zudem, dass die Stadt Köln seit Jahren schwerpunktmäßig ihren Verkehrssicherungspflichten nachkommt. Die Unterhaltungsaufwendungen bewegen sich zwar auf überdurchschnittlichem Niveau – dennoch bilden die Gesamtaufwendungen lediglich den Durchschnitt ab. Reinvestitionen decken in 2009 lediglich 33 Prozent der Abschreibungen. In der Folge hat sich der Bilanzwert der Verkehrsflächen seit 2008 in nur zwei Jahren bereits um mehr als vier Prozent verringert. In Anbetracht der finanziellen Rahmenbedingungen mit eher steigender Tendenz. Verstetigt sich der geringe Mitteleinsatz der letzten Jahre, so droht auch hier mittel- bis langfristig ein erhebliches Risiko für den städtischen Haushalt.

Bei der Straßenbeleuchtung zeigt sich ein annähernd durchgängig positives Bild. Im Ergebnis ist die finanzielle Belastung des Kölner Haushaltes geringer, als in vielen Vergleichsstädten. Köln positioniert sich bei den Gesamtaufwendungen deutlich unterdurchschnittlich. Dieses ist auf die unterdurchschnittliche Anzahl an Leuchtenstandorten zurückzuführen. Daneben weist die Stadt einen unterdurchschnittlichen Energiepreis sowie einen unter dem Benchmark liegenden Energieverbrauch aus.

Die Prüfung der Grünflächen zeigt bei den Park- und Gartenanlagen, dass die Stadt Köln einwohnerbezogen maximale Flächen zur Verfügung stellt. Dieses ist in erster Linie auf den „einmaligen“ Kölner Grüngürtel zurückzuführen. Pflegestandards sind vereinbart und werden offenkundig den finanziellen Rahmenbedingungen angepasst. Pflegeintensivere Flächen wie Beete und Wechselbepflanzungen sind nur noch in geringerem Umfang vorhanden.

Ein interkommunaler Vergleich der Kölner Werte wurde jedoch nicht vorgenommen. Zum einen ist es der Stadt nur möglich gewesen Daten aus dem Jahr 2010 zur Verfügung zu stellen. Zum anderen beinhalten auch diese nicht alle notwendigen Komponenten für eine valide Positionierung. Hier sieht die GPA NRW Entwicklungsmöglichkeiten. Eine detaillierte Stundenerfassung, eine aufbauende Kostenrechnung sowie das hieraus abgeleitete Ermitteln von Leistungswerten ermöglichen eine bessere Steuerung des Bereiches.

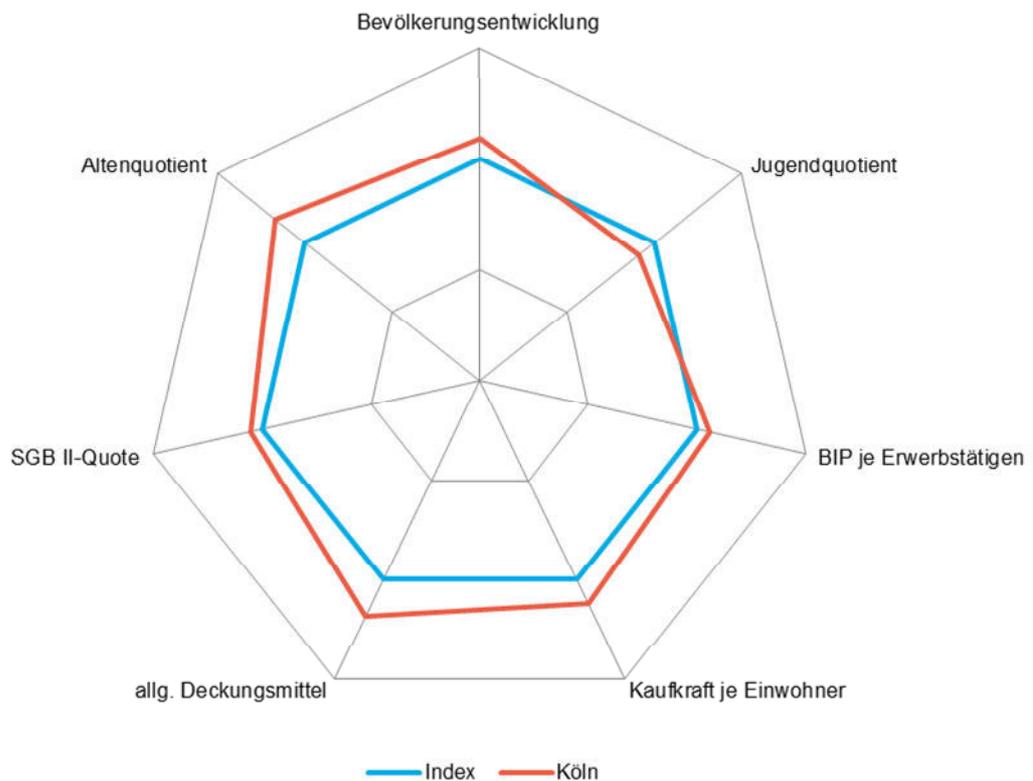
Dies gilt in gleichem Maße auch bei den Betrachtungen der Spiel- und Bolzplätze. Lediglich vorliegende Daten aus 2010 sowie fehlende Komponenten lassen einen interkommunalen Vergleich nicht zu. Dennoch zeigen sich gute Ansätze. So verfügt die Stadt Köln beispielsweise über ein Spielgerätekataster und eine Dienstanweisung zur Kontrolle der Spielplätze und -geräte. Auch zeigen die ermittelbaren Kennzahlen zu den Flächen oder der Anzahl von Plätzen/Geräten keine Auffälligkeiten.

Beim Thema Straßenbegleitgrün konnte die Stadt Köln keine vollständigen Daten liefern. Insoweit bleibt der interkommunale Vergleich hier ebenso unberücksichtigt. Die GPA NRW sieht bei diesem Themenfeld grundsätzlichen Handlungsbedarf in der Ermittlung einer validen Datengrundlage.

## Ausgangslage der Stadt Köln

### Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Köln. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt<sup>2</sup>. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den kreisfreien Städten. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Ein über die Indexlinie hinausgehender Wert zeigt eine eher entlastende Wirkung an, ein darunter liegender Wert weist auf eine eher belastende Situation hin.

Die Werte der Stadt Köln zeigen ein eindeutiges Bild. In der Gesamtsicht ergeben sich im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten annähernd ausschließlich begünstigende Rahmenbedingungen. Die Stadt Köln gehört zu den fünf kreisfreien Städten in NRW, die sich nach den Bevölkerungsprognosen 2011 bis 2030 von IT.NRW und der Bertelsmann Stiftung auf steigende Einwohnerzahlen einstellen können. Zudem weist Köln einen deutlich unterdurchschnittli-

<sup>2</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

chen Altenquotienten<sup>3</sup> auf. Der Jugendquotient<sup>4</sup> liegt leicht unter dem Landesdurchschnitt und zeigt demnach das einzig belastende Strukturmerkmal für die Stadt.

Mit dem vergleichsweise unterdurchschnittlichen Anteil an Empfängern von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II gehen keine finanziellen Mehrbelastungen einher.

Die Kaufkraft je Einwohner, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen sowie die allgemeinen Deckungsmittel aus Steuern und Zuweisungen dokumentieren ebenso begünstigende Rahmenbedingungen für die Stadt Köln. Sie geben Hinweise auf die wirtschaftliche Stärke der Kommune bzw. ihrer Einwohnerschaft. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Teilbericht Finanzen.

### Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Im KIWI bewertet die GPA NRW Handlungsfelder, die in der Prüfung analysiert wurden.

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Die KIWI-Bewertungen erfolgen im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Sie zeigen, wo Handlungsmöglichkeiten für Verbesserungen bestehen und Ressourcen eingespart werden könnten.

Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

#### KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushaltssituation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

Die Indexierung ist als Balken, bezogen auf die geprüften Aufgabenfelder, dargestellt. Die Ableitung der Bewertung wird in den Teilberichten beschrieben.

<sup>3</sup> Ab 65-Jährige im Vergleich zur Altersgruppe 20 bis 64.

<sup>4</sup> Unter 20-Jährige im Vergleich zur Altersgruppe 20 bis 64.

## KIWI



## → Zur Prüfung der Stadt Köln

### Prüfungsablauf

Die Prüfung in Köln wurde von 2012 bis 2014 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW 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 die interkommunalen Vergleiche wurde das Jahr 2011 zugrunde gelegt.

Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thorsten Mindel
Finanzen	Martin Bamberger
Sicherheit und Ordnung	Anne Huppert
Jugend	Hans-Peter Heis
Soziales	Frauke Holm
Schulen und Sport	Heiko Neuens
Verkehrsflächen	Sabine Ewald
Grünflächen	Sabine Ewald
Vermessungs- und Katasterwesen (GPA-Kennzahlenset)	Sandra Diebel
Öffentlicher Gesundheitsdienst (GPA-Kennzahlenset)	Michael Essler

Zu den Themenfeldern Informationstechnik und Gesamtabschluss erfolgt ein gesonderter Bericht.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Die Prüfungsergebnisse wurden zudem mit den Vorstandsmitgliedern für den jeweiligen Verantwortungsbereich besprochen.

## → Zur Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

Um einen landesweiten Vergleich zu ermöglichen, haben wir Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert. Unterhalb der Produktbereichsebene gibt es keine landeseinheitliche Festlegung, so dass in den Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und in den Produkten unterschiedliche Leistungen enthalten sind.

Im Vergleich von Kommunen werden bei den Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden bis zu 23 kreisfreie Städte einbezogen.

Die GPA NRW bezeichnet die Ergebnisse ihrer Analyse im Bericht 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, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Zu ihnen fordert die GPA NRW eine gesonderte Stellungnahme an und kennzeichnet dies im Bericht mit einem Zusatz.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale finden sich im Bericht als **Empfehlung** wieder.

### Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

Unter Strukturmerkmalen versteht die GPA NRW zunächst grundsätzlich die von außen auf die Kommune einwirkenden Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Beschlüsse auf die Kommune einwirken, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - so

weit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

## **Benchmarking**

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Die Aufgabenerfüllung ist in diesen Kommunen vollständig und rechtmäßig erfolgt. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

## **Konsolidierungsmöglichkeiten**

Die GPA NRW versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die GPA NRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

Nicht jeder der so ermittelten Beträge kann durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklicht werden: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen angegangen werden. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggfls. dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

## **GPA-Kennzahlenset**

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

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 sie für die interne Steuerung der Kommune genutzt werden.

Herne, den 10.09.2015

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Thorsten Mindel

Projektleitung

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Köln im  
Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	15
Haushaltswirtschaftliche Risiken	18
Risikoszenario	18
Haushaltssolidierung	20
Kommunaler Steuerungstrend	20
Beiträge	25
Gebühren	27
Steuern	27
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	28
Vermögenslage	28
Schulden- und Finanzlage	35
Ertragslage	43

## → Finanzen

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken gibt es?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?

Die GPA NRW orientiert sich hierbei an dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft. Nachhaltige Haushaltswirtschaft vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital. Sie begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander. Dadurch können Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangt werden.

Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert. Ergänzend bezieht sie die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen ihre Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Sie erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht die GPA NRW die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

### Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Stadt zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation zum einen danach, ob die Stadt den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

### Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dar.

## Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Köln hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 01. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die von der Kämmerin aufgestellten und vom Oberbürgermeister bestätigten Jahresabschlüsse für die Jahre 2008, 2009 und 2010 sowie der Entwurf des Jahresabschlusses 2011 vor.

Mit dem Doppelhaushalt 2008/2009 hat der Rat der Stadt Köln für das erste nach NKF-Vorschriften geplante Haushaltsjahr einen ausgeglichenen Haushalt beschlossen. Im Jahresabschluss 2008 weist die Stadt einen Überschuss aus.

Für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 konnte die Stadt Köln einen Haushalt vorlegen, der jeweils durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage als fiktiv ausgeglichen galt. Die weitere Planung des Doppelhaushalts 2010/11 sah vor, dass der für das Haushaltsjahr 2011 geplante Fehlbetrag die Ausgleichsrücklage vollständig verbrauchen wird. In der Folge verringern die geplanten Fehlbeträge ab dem Jahr 2010 die allgemeine Rücklage. Ein Haushaltsausgleich nach den Vorgaben der Gemeindeordnung (GO) ist damit nicht mehr gegeben.

Die Verringerung der allgemeinen Rücklage im Haushaltsjahr 2012 hat die Bezirksregierung mit Auflagen verbunden. Auch der vom Rat der Stadt Köln beschlossene Doppelhaushalt 2013/14 sieht negative Jahresergebnisse vor. Die Genehmigung der Bezirksregierung zur veranschlagten Verringerung der allgemeinen Rücklage liegt vor.

Eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) besteht für die Stadt Köln trotz einer fortschreitenden Verringerung der allgemeinen Rücklage bisher nicht.

## Jahresergebnisse und Rücklagen

Die Stadt Köln befand sich in den Jahren 2003 bis 2007 in der Haushaltssicherung. Mit der Aufstellung des Haushalts 2007 gelang es ihr, den strukturellen Ausgleich wiederherzustellen. Die Jahresrechnung 2007 schloss sowohl mit einem ausgeglichenen Verwaltungs- als auch einem ausgeglichenen Vermögenshaushalt ab. Die Stadt Köln konnte alle in den Vorjahren aufgelaufenen Altfehlbeträge abdecken. Nach dem Übergang in das NKF setzten sich jedoch negative Jahresergebnisse unter den geänderten Rahmenbedingungen fort.

### Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (IST)<sup>1</sup>

	EB 2008	2008	2009	2010	2011
Jahresergebnis		106.451	-290.788	-336.979	-178.551
Höhe der allgemeinen Rücklage	5.795.850	5.904.994	5.905.069	6.362.839	6.181.703
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	2,8
Höhe der Ausgleichsrücklage	614.552	614.552	323.763	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent		pos. Ergebnis	4,5	5,4	2,8

<sup>1</sup> Zu Grunde liegen die von der Kämmerin aufgestellten und vom Oberbürgermeister bestätigten Jahresabschlüsse für die Jahre 2008, 2009 und 2010 sowie der Entwurf des Jahresabschlusses 2011.

Das erste nach NKF-Vorschriften geführte Haushaltsjahr konnte die Stadt Köln mit einem positiven Ergebnis schließen. Seitdem weisen die Ergebnisrechnungen negative Ergebnisse aus. Im Zeitraum 2009 bis 2011 haben die Jahresfehlbeträge das Eigenkapital der Stadt um 806 Mio. Euro verringert. Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2010 vollständig verbraucht. Die allgemeine Rücklage wird seitdem anteilig reduziert.

Die Jahresergebnisse haben sich 2009 und 2010 jeweils gegenüber dem Vorjahr verschlechtert. Zum einen sind die städtischen Aufwendungen stetig gestiegen. Zum anderen sind im Jahr 2009 die Steuererträge erheblich eingebrochen.

Die Ergebnisse der Stadt sind in den Jahren 2008 bis 2011 wesentlich durch Schwankungen bei den Erträgen aus Steuern und Zuwendungen sowie bei den sonstigen Transfererträgen beeinflusst. 2011 tragen insbesondere hohe Steuererträge zur Ergebnisverbesserung bei. Verbesserungen konnte die Stadt Köln zudem beim Finanzergebnis erzielen.

#### Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (PLAN)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-219.906	-272.115	-237.618	-251.303	-223.702	-223.578
Höhe der allgemeinen Rücklage	5.961.797	5.689.682	5.452.064	5.200.760	4.977.059	4.753.480
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	3,6	4,6	4,2	4,6	4,3	4,5
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0

Die in der Tabelle aufgeführten Daten waren zum Zeitpunkt der Prüfung aktuell. Zwischenzeitlich hat die Stadt Köln jedoch durch das vom Stadtvorstand verabschiedete Konsolidierungskonzept die Rücklagenentnahmen sowie die Entnahmekquoten deutlich reduziert. Das Konsolidierungskonzept hat die Stadt in den Haushalt 2015 eingearbeitet.

Im Zeitraum 2012 bis 2017 rechnet die Stadt Köln nicht damit, dass sich die Jahresergebnisse wesentlich verbessern. Zwar plant sie ausgehend vom Jahresergebnis 2011 mit stetig steigenden Erträgen. Diese können jedoch lediglich den weiteren Anstieg der Aufwendungen kompensieren.

Die Fehlbeträge werden das Eigenkapital der Stadt Köln – soweit die Planung eintrifft – um weitere 1,4 Mrd. Euro reduzieren. Bis zum Jahr 2017 addiert sich der Werteverzehr damit auf insgesamt 2,2 Mrd. Euro. Dies entspricht etwa einem Drittel des nach Korrekturen der Eröffnungsbilanz ursprünglich vorhandenen Eigenkapitals.

Die geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage liegt unterhalb des Schwellenwertes nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO von fünf Prozent. Eine Verpflichtung zur Aufstellung eines HSK besteht nicht.

### → Feststellung

Der Verbrauch des Eigenkapitals ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs muss oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben.

### Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2011 und 2012

Jahr	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-176	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	k.A.	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19

Der interkommunale Vergleich enthält keine Werte der Stadt Köln. Daten der Jahresabschlüsse 2010 und 2011 konnten durch die Stadt Köln erst nach Redaktionsschluss für den Vergleich vorgelegt werden. Kölner Kennzahlen stehen insofern neben dem Vergleich. Für das Jahr 2012 liegen aus Köln noch keine Ergebnisdaten vor.

Die Jahresergebnisse der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen fallen seit der Umstellung auf das NKF heterogen aus. Es besteht eine erhebliche Spannbreite zwischen Minimum und Maximum. Insgesamt wurden in den Jahren 2008 bis 2012 im Mittel negative Jahresergebnisse erzielt. Positiv ist, dass sich der Durchschnitt der Jahresdefizite im Zeitverlauf verringert.

Im Nachlauf zur Prüfung hat die Stadt Köln die GPA NRW über die vorläufigen Ergebnisse der Jahre 2012 bis 2014 informiert: Während die Stadt davon ausgeht, dass sich das Jahresergebnis 2012 schlechter darstellen wird, rechnet sie für die Jahre 2013 und 2014 mit deutlich besseren Ergebnissen. Sie erwartet, dass sich ihr Eigenkapital in diesen Jahren „nur“ um 481 Mio. Euro verringern wird. Der Entwurf des Haushaltsplans 2015 sieht darüber hinaus vor, dass sich das Eigenkapital bis 2018 um weitere 861 Mio. Euro verringern wird.

### Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Die Kommunen müssen dazu geeignete Maßnahmen finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf). Die Basis zur Ermittlung des nachhaltigen Konsolidierungsbedarfs ist

- die aktuelle strukturelle Haushaltssituation,
- verbunden mit der voraussichtlichen Entwicklung wesentlicher haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Planungszeitraum.

### Strukturelles Ergebnis

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - ausgegangen werden kann.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2011 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs<sup>2</sup> und der Landschaftsumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW in der Regel durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte.<sup>3</sup>

Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich<sup>4</sup> und der allgemeinen Umlagen beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Um eine längere Zeitreihe für die Durchschnittsberechnung einbeziehen zu können, hat die Stadt Köln Werte der Jahre 2008 bis 2013 zur Verfügung gestellt. Als Sondereffekt hat die GPA NRW die Zuführung zu den Rückstellungen in Folge des Einsturzes des Historischen Archivs bereinigt.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2011

Köln	
Jahresergebnis	-178.551
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	1.339.103
Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	-16.014
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-1.501.640</b>
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	1.283.179
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-218.461</b>

#### → Feststellung

Bezogen auf das Jahr 2011 weist die Stadt Köln ein strukturelles Ergebnis von minus 218 Mio. Euro aus.

In Höhe des strukturellen Ergebnisses sieht die GPA NRW unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. Die Stadt Köln selbst sieht vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen eine strukturell zu schließende Lücke von etwa 200 Mio. Euro.

<sup>2</sup> Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern, Ausgleichsleistungen, Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag, Schlüsselzuweisungen und Steuerbeteiligungen

<sup>3</sup> Das von der GPA NRW berechnete strukturelle Ergebnis unterscheidet sich insofern vom strukturellen Ergebnis, das die Stadt Köln in ihrer Haushaltsplanung darstellt.

<sup>4</sup> Das Land beabsichtigt aus diesem Grunde die Datenbasis zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs mit dem GFG 2015 auf mehrere Jahre zu erweitern.

## Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Köln ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2011 mit dem geplanten Jahresergebnis 2017. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2011 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Köln ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Die Stadt Köln hat nach eigenem Bekunden mit dem Haushaltsplan 2012 einen Sanierungskurs eingeleitet. Am Ende eines zehnjährigen Sanierungszeitraums plant sie im Jahr 2022 einen ausgeglichenen Haushalt. Sie geht davon aus, dass sie das Ziel erreichen kann, wenn sie

- die im Doppelhaushalt 2013/14 inklusive des mittelfristigen Planungszeitraum bis 2017 veranschlagte Ertragssteigerung von durchschnittlich drei Prozent sowie
- die durchschnittliche Aufwandssteigerung in diesen Jahren von zwei Prozent
- in den Jahren 2018 bis 2022 beibehalten kann.

In den Haushalt 2013/2014 hat die Stadt Köln eine Reihe von Konsolidierungsmaßnahmen eingearbeitet. Insgesamt enthält er Maßnahmen mit einem Volumen von 54 Mio. Euro.

Für die Planung der Jahre 2015 bis 2022 hat die Stadt Maßnahmen noch nicht weiter konkretisiert.

Mit der nachfolgenden Tabelle zeigt die GPA NRW auf, wie sich die Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2011 und dem Planergebnis 2017 im Wesentlichen zusammensetzt:

### Vergleich strukturelles Ergebnis 2011 und Planergebnis 2017 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2011	Planergebnis 2017	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern	931.777*	1.193.400	261.623	4
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	441.121*	628.354	187.233	6
Steuern und ähnliche Abgaben - standardbereinigt	233.255**	264.375	31.120	2
Schlüsselszuweisungen	220.490*	395.500	175.010	10

	Strukturelles Ergebnis 2011	Planergebnis 2017	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	211.152**	341.701	130.549	8
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	740.686**	945.140	204.454	4
Versorgungsaufwendungen	48.217**	67.750	19.533	6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	385.485**	397.270	11.785	1
Steuerbeteiligungen	136.928*	173.360	36.432	4
Allgemeine Umlagen	249.637*	341.911	92.274	5
Transferaufwendungen - standardbereinigt	805.595**	1.024.084	218.489	4
Sonstige ordentliche Aufwendungen	766.526**	849.989	83.463	2

\* Mittelwert 2008 bis 2011; \*\* Ergebnis 2011

Die Stadt Köln hat die Prognosen der Steuerschätzung vom November 2012 sowie die Orientierungsdaten des Landes folgenden Ansätzen zu Grunde gelegt:

- Erträge aus der Gewerbe- und Grundsteuer sowie
- Erträge aus den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer.

### Gewerbsteuer

Den geplanten Gewerbesteuererträgen für 2013 liegt darüber hinaus das vorläufige Jahresergebnis 2012 zu Grunde. Konkrete einzelne Effekte hat die Stadt zudem separat bewertet. Ferner nimmt sie im Zuge der Planung eine weitere Differenzierung vor. Sie differenziert Steigerungsraten für das Vorauszahlungssoll bzw. für Nachforderungen. Die Stadt Köln rechnet damit, dass die Erträge aus der Gewerbsteuer bis zum Jahr 2017 auf 1,2 Mrd. Euro steigen werden.

Bei den Haushaltsansätzen der Gewerbsteuer handelt es sich um eine rechnerische Erwartungshaltung. Sie können zum einen über Steigerungsraten, zum anderen über die Ausgangsbasis gesteuert werden.

Die Orientierungsdaten des Landes NRW sahen für das Jahr 2013 Steigerungsraten von zwei und für das Jahr 2014 von drei Prozent vor.

Im Jahr 2013 konnte die Stadt Köln die geplanten Erträge nicht erzielen. Das Gewerbesteueraufkommen der Stadt war schon in der Vergangenheit großen Schwankungen ausgesetzt. Es ist maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Daher schätzt die GPA NRW die weitere Planung anhand eines langjährigen Durchschnittswertes ab. Ausgehend vom Mittelwert der Jahre 2008 bis 2013<sup>5</sup> errechnet sie für den Ansatz 2014 eine Steigerungsrate von 15 Prozent. Es wird deutlich, dass die Stadt Köln den Ansätzen im Doppelhaushalt 2013/14

<sup>5</sup> Die Stadt Köln hat die vorläufigen Ergebnisse für die Jahre 2012 und 2013 zur Verfügung gestellt.

eine Ausgangsbasis zu Grunde gelegt hat, die über dem Mittelwert der vergangenen Jahre liegt.

→ **Feststellung**

Die Planung der Stadt ist dem Grunde nach plausibel. Im Rückblick schätzt die GPA NRW die Ausgangsbasis als optimistisch ein. Die Ansätze der Gewerbesteuer beinhalten in hohem Maße Planungsrisiken.

Im Abschnitt „Risikoszenario“ greift die GPA NRW Planungsrisiken bei der Gewerbesteuer auf.

**Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**

Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2011 plant die Stadt Köln mit einem deutlichen Anstieg der Erträge aus dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer. Sie sollen mit einer Steigerung von 187 Mio. Euro zur Konsolidierung bis 2017 beitragen. Die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern hängen ebenfalls unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Sie können von der Stadt nicht gesteuert werden.

Die Ansätze 2013 und 2014 hat die GPA NRW mit der Festsetzung der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern in den Modellrechnungen zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen (GFG) 2013 und 2014 abgeglichen. Abgesehen von geringfügigen Differenzen entsprechen die Beträge der städtischen Planung. Insofern sieht die GPA NRW in den Ansätzen der Stadt kein über allgemeine Planungsrisiken hinausgehendes zusätzliches Risiko.

**Steuern und ähnliche Abgaben - standardbereinigt**

Bei den Steuererträgen hat die GPA NRW die Gewerbesteuer, den Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern sowie die Ausgleichsleistungen bereinigt. Diese Positionen hat sie gesondert betrachtet. Die Entwicklung der bereinigten Steuererträge ist maßgeblich durch die Grundsteuer B geprägt. Gegenüber dem Ergebnis 2011 plant die Stadt mit einer Steigerung um 31 Mio. Euro. Die von ihr angesetzten Steigerungsraten liegen dabei in allen Jahren geringfügig über den Orientierungsdaten des Landes. Zusätzliche Risiken für die Haushaltswirtschaft sieht die GPA NRW hierin dennoch nicht.

**Schlüsselzuweisungen**

Dem Ansatz der Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2013 hat die Stadt den im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2013 festgesetzten Betrag zu Grunde gelegt.

Für den Ansatz 2014 hat sie einen Sondereffekt berücksichtigt. In der für 2014 maßgeblichen Referenzperiode 01. Juli 2012 bis 30. Juni 2013 hatte sie Steuererträge von ca. 117 Mio. Euro zurückzuzahlen. Insofern hat sie unterstellt, dass die Erstattung über den Finanzausgleich zumindest teilweise kompensiert wird. Der Ansatz für das Jahr 2014 liegt um 18 Mio. Euro über dem im GFG 2014 festgesetzten Betrag. Für die weiteren Jahre 2015 bis 2017 hat die Stadt Steigerungsraten angesetzt, die unterhalb der Orientierungsdaten des Landes liegen.

Ausgehend vom Ertrag des Jahres 2013 hat die GPA NRW die Schlüsselzuweisungen anhand der Steigerungsraten des Landes fiktiv berechnet. Bis zum Jahr 2017 errechnet sie Werte, die über den geplanten Erträgen der Stadt liegen.

→ **Feststellung**

Im Jahr 2014 wird die Stadt Köln die geplanten Schlüsselzuweisungen nicht erzielen können. Die für die Folgejahre erwarteten Erträge offenbaren jedoch keine zusätzlichen Risiken.

### **Kostenerstattungen und Kostenumlagen**

Nennenswerte Ergebnisverbesserungen über steigende Kostenerstattungen und –umlagen erwartet die Stadt insbesondere in den Jahren 2012 bis 2014. Der Planung liegt die stufenweise Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu Grunde. Der Bund übernimmt 2012 45 Prozent, 2013 75 Prozent und ab 2014 die vollen Kosten.

### **Personal- und Versorgungsaufwendungen**

Die Stadt Köln plant mit steigenden Personalaufwendungen. Ausgehend vom Ergebnis 2011 beträgt die jährliche Steigerung vier Prozent. Die Stadt berücksichtigt Tarifsteigerungen. Zudem kalkuliert sie die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen ein.

Im Jahr 2012 sind die Personalaufwendungen gegenüber der Planung weniger stark gestiegen.<sup>6</sup> Nach Auskunft der Stadt liegen dieser Entwicklung strukturelle Verbesserungen zu Grunde. Insofern hat sie für die Ansätze im Haushaltsplan 2013/14 das Ergebnis 2012 fortgeschrieben. Der im Vergleich zu anderen Städten noch immer hohe Anstieg der Personalaufwendungen erfolgt somit gegenüber bisherigen Planungen auf einem reduzierten Niveau.

→ **Feststellung**

Risiken für den Haushalt durch niedrige Steigerungsraten bei den Personalaufwendungen sieht die GPA NRW nicht. Gleichwohl stellen ungebremst steigende Personalaufwendungen eine erhebliche Belastung für die künftigen Ergebnisse dar.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Köln, ein Personalkonsolidierungs-Konzept zu erarbeiten. Ein solches Konzept könnte als verlässliche Grundlage dienen, den Anstieg der Personalaufwendungen zu begrenzen. Voraussetzung für die Konsolidierung der Personalaufwendungen ist, dass sich die Stadt kritisch mit dem Umfang der städtischen Aufgabenwahrnehmung auseinandersetzt.

### **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**

Im Jahr 2012 konnte die Stadt Köln Sach- und Dienstleistungsaufwendungen einsparen. Dies hat sie in Folge der vorläufigen Haushaltsführung bis zur Genehmigung des Haushalts im September 2012 sowie durch eine im Anschluss verhängte Haushaltssperre erreichen können. Auch im Jahr 2013 konnte sie gegenüber dem Haushaltsansatz Verbesserungen erzielen. Bis zum Jahr 2017 plant die Stadt pauschale Kürzungen, die einen stärkeren Anstieg der Aufwendungen abfedern sollen.

Aus Sicht der GPA NRW ist ein solches Vorgehen unzureichend und nicht nachhaltig. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Stadt nicht in Anspruch genommen Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr überträgt. Die GPA NRW empfiehlt stattdessen konkrete Maßnahmen zu formulieren.

<sup>6</sup> Die Stadt Köln hat ein vorläufiges Ergebnis 2012 zur Verfügung gestellt.

Hierüber könnte die Stadt Aufwendungen nachhaltig reduzieren. Zudem könnte sie sich Gestaltungsspielräume in anderen Bereichen schaffen.

### **Transferaufwendungen**

Aus den Transferaufwendungen stellt die GPA NRW die Steuerbeteiligungen und die Landschaftsumlage gesondert dar:

- **Steuerbeteiligungen:** Die Gewerbesteuerumlage und die Aufwendungen für den Fonds Deutsche Einheit sind abhängig vom Gewerbesteueraufkommen. Die Stadt hat den Ansatz an der Steigerung der Steuerkraft orientiert.
- **Landschaftsumlage:** Die Landschaftsumlage richtet sich nach der Steuerkraft der kreisfreien Städte und Kreise im Verbandsgebiet sowie nach dem Umlagebedarf des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR). Dem Ansatz hat die Stadt Köln den im Haushaltsplan-Entwurf des LVR vorgesehenen Umlagesatz zu Grunde gelegt. Die weiteren Hochrechnungen basieren auf der Finanzplanung des LVR.

Die GPA NRW betrachtet darüber hinaus weitere Transferaufwendungen: Diese werden im Wesentlichen durch die Sozialtransferaufwendungen sowie die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke geprägt. Die Stadt Köln rechnet damit, dass diese Aufwendungen weiter steigen. Bis 2017 kalkuliert sie eine jährliche Steigerungsrate von vier Prozent.

Die aktuellen Orientierungsdaten des Landes sehen für die Sozialtransferaufwendungen nur Steigerungsraten von jährlich zwei Prozent vor. Die kommunalen Spitzenverbände rechnen dagegen damit, dass die sozialen Leistungen ungebremst steigen. Sie erwarten folgende Steigerungsraten: Für 2014: 3,9 Prozent; 2015: 3,7 Prozent; 2016 und 2017: jeweils 4,0 Prozent. Der Prognose liegt die Einschätzung zu Grunde, dass weiterhin hohe Steigerungsraten bei der Jugendhilfe, der Eingliederungshilfe, der Hilfe zur Pflege sowie bei den Kosten der Unterkunft zu erwarten sind.

Die Stadt Köln hat ihren Ansätzen konkrete Annahmen für die Entwicklung folgender Bereiche hinterlegt:

- **Jugendbereich:** Steigende Fallzahlen in der wirtschaftlichen Erziehungshilfe sowie Ausbau der U3-Betreuung.
- **Sozialbereich:** Stetig steigende Aufwendungen im Bereich der Hilfe zur Pflege im Rahmen der demografischen Entwicklung sowie stark anwachsende Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen.

### **→ Feststellung**

Die GPA NRW stellt in der Planung der Transferaufwendungen keine Risiken fest, die über allgemeine Planungsrisiken hinausgehen.

### **Sonstige ordentliche Aufwendungen**

Im Haushaltsplan 2013/2014 hat die Stadt Köln bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen nicht rückzahlbare Investitionszuweisung und Wertberichtigungen von Forderungen veranschlagt. Die Höhe dieser Ansätze liegt deutlich unterhalb der Ist-Ergebnisse 2008 bis 2011. Zum Zeitpunkt der Planaufstellung haben der Stadt noch die notwendigen Erkenntnisse für die

Bemessung der Ansätze gefehlt. Erfahrungen aus den Jahresergebnissen wird sie künftig bei der Haushaltsplanung berücksichtigen. Sofern die Stadt Köln ihre Planungsgrundlagen weiterentwickelt, sieht die GPA NRW kein zusätzliches Risiko für die Haushaltswirtschaft.

→ **Feststellung**

Die von der GPA NRW betrachtete Planung des Doppelhaushalts 2013/14 bis zum Jahr 2017 ist plausibel. Allerdings stellt sie fest, dass die Haushaltsplanung der Stadt Köln vorrangig darauf ausgerichtet ist, ein drohendes HSK zu vermeiden. Die Stadt setzt insbesondere darauf, dass Steuererträge steigen. Dies ist nach Einschätzung der GPA NRW risikobehaftet.

Konkrete und als verbindlich festgelegte Konsolidierungsmaßnahmen hat die Stadt Köln nur für den mittelfristigen Planungszeitraum formuliert. Die GPA NRW sieht insofern Handlungsbedarf. Insbesondere eine langfristig ausgelegte Konsolidierung der Aufwandsseite sollte im Fokus der Stadt stehen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Köln, den 2012 begonnenen Prozess zur produktweisen Aufgabenkritik und Standardüberprüfung weiterzuführen und zu intensivieren.

Als positiven Schritt auf diesem Weg erachtet die GPA NRW den Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 28. Juni 2012. Danach darf die Verwaltung unterjährig auftretende Verbesserungen grundsätzlich nicht zur Finanzierung neuer Daueraufgaben einsetzen. Sie sind grundsätzlich zur Reduzierung der Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage, zum Schuldenabbau oder zur Substanzunterhaltung zu verwenden.

Die Stadt Köln ist seit Beginn des Jahres 2012 damit beschäftigt, einen wirkungsorientierten Haushalt zu implementieren. Diesen führt die Stadt schrittweise ein. Die Federführung hat die Kämmerei. Sie wird dabei durch eine Beratungs- und Prüfungsgesellschaft unterstützt.

In einem ersten Projektschritt hat die Stadt ein Projekt gestartet. Pilotbereiche waren dabei die Ämter für „Soziales und Senioren“ sowie „Kinder, Jugend und Familie“. Aus dem Pilotprojekt hat die Stadt Erfahrungen gesammelt und das Vorgehen für die Einführung in der Gesamtverwaltung abgeleitet. Die Einführung des wirkungsorientierten Haushalts will sie so praxisorientiert wie möglich gestalten. Unter anderem beabsichtigt sie zunächst, bestehende Ziele und Kennzahlen zu nutzen. Ein mehrstufiges Zielsystem, das produktgruppenspezifische Kennzahlen enthält, soll in einem nächsten Schritt weiter entwickelt werden.

Die Bezirksregierung hat der Stadt zur Auflage gemacht, Steuerungselemente des wirkungsorientierten Haushalts spätestens ab dem Haushaltsjahr 2015 praxiswirksam einzusetzen. Die Stadt beabsichtigt, den Haushaltsplan 2015 um einen gesonderten Steuerungsband zu ergänzen.

Über die langfristige Weiterentwicklung hin zu einem wirkungsorientierten Haushalt verspricht sich die Stadt, ihre Haushaltsplanung neu ausrichten zu können. Neuer Ausgangspunkt sollen Entscheidungen des Rates über die Schwerpunktsetzung in der Stadtpolitik für einen mittel- bis langfristigen Zeitraum sein. Die Schwerpunktsetzung soll damit als Grundlage für die strategische Ausrichtung der Haushaltsplanung dienen.

Auf oberster Ebene hat die Stadt den wirkungsorientierten Haushalt damit begonnen, die Verwaltung wirkungsorientiert zu führen. Der Stadtvorstand hat elf Leitziele erarbeitet. Diese stra-

tegischen Ziele sollen schrittweise konkretisiert werden. Um sie erreichen zu können, hat die Stadt noch konkrete Maßnahmen abzuleiten. Die Maßnahmen sollen in der Haushaltsplanung berücksichtigt werden. Sie sollen durch Kennzahlen messbar sein. Mittels Wirkungskennzahlen will die Stadt künftig die Wirkung ihrer Leistungserbringung steuern. Sie plant damit eine Abkehr von der inputorientierten Steuerung. Sie wird auch nicht unmittelbar über den Output steuern. Sondern sie will künftig über die Wirkung und den Nutzen steuern, die mit dem erbrachten Output erreicht werden.

Der wirkungsorientierte Haushalt soll ein gesamtstädtisches Steuerungsnetzwerk unterstützen. Der Stadtvorstand erhofft sich eine gemeinsam von Politik und Verwaltung getragene Arbeitsgrundlage. Führungskräften soll es erleichtert werden, ihre dezentralen Führungsaufgaben besser wahrnehmen zu können. In Wirkungsberichten sollen künftig die Managementziele, Maßnahmen und die Zielerreichung aufbereitet werden.

Die Stadt Köln beschäftigt sich nicht nur damit ihre Steuerungsinstrumentarien weiterzuentwickeln. Sie stellt sich gleichzeitig relevanten Fragen:

- Was trägt der kommunale Haushalt?
- Was kann sich die Stadt leisten? Jetzt und für die Zukunft!?
- Wie ist eine nachhaltige Finanzplanung zu gestalten?

Antworten sucht sie unter anderem in den Ergebnissen einer Tragfähigkeitsanalyse. Sie erhofft sich hieraus Erkenntnisse, wie sich die im dynamischen, demografischen und wirtschaftlichen Wandel befindliche Stadt insgesamt entwickeln wird.

Um Tragfähigkeit des städtischen Haushalts zu berechnen, hat die Stadt externe Einrichtungen beauftragt. In einer Studie haben diese unter anderem eine finanzwissenschaftliche Zukunftsprognose der Einnahme- und Ausgabesituation bis 2030 erstellt. Sie haben zudem notwendige Einsparungen beziffert, um die Handlungsfähigkeit der Stadt nachhaltig sichern zu können.

Die Stadt sieht die Tragfähigkeitsanalyse als Voraussetzung für ein erfolgversprechendes Nachhaltigkeitsmanagement an. In den Ergebnissen der Analyse sieht sie gleichzeitig eine Basis, um die Folgen von aktuellen Entscheidungen abschätzen zu können. Der städtische Fokus liegt dabei insbesondere auf folgendem Bereich: Wie kann sich die soziale und technische Infrastruktur der Stadt auf Grundlage der finanziellen Lage entwickeln?

#### → **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die Aktivitäten der Stadt Köln einen wirkungsorientierten Haushalt und ein Nachhaltigkeitsmanagement zu implementieren. Beide Projekte sind grundsätzlich geeignet die Steuerung des Haushalts zu verbessern. Unmittelbare Wirkung auf die notwendige Konsolidierung des Haushalts haben sie jedoch nicht. Erfolge sind erst mit mittel- bis langfristiger Perspektive zu erwarten. Oberste Priorität für die Planung der Haushalte muss aus Sicht der GPA NRW daher weiterhin der Ausgleich der Ergebnisrechnung sein. Insofern sollte ein besonderes Augenmerk auf kurz- bis mittelfristigen Konsolidierungsstrategien liegen. Auch diese bedürfen politischen Durchsetzungswillen und der Mitwirkung der gesamten Verwaltung.

Für den Haushalt 2015 hat die Stadt Köln ihr Aufstellungsverfahren fortentwickelt. In einem ersten Schritt ermittelt sie das verfügbare Zuschussbudget. Dieses begrenzt sie anhand einer festgelegten Entnahmekquote. Als Entnahmekquote bezeichnet sie die geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage.

Erstmals nach der Umstellung auf das NKF kann die Stadt vorliegende Ergebnisse des Vorjahres in ihre Planung einbeziehen. Zuletzt hatte sie die Planansätze auf Grundlage der vorherigen Planwerte fortgeschrieben. Über ihr Finanzberichtswesen gewinnt die Stadt zudem Erkenntnisse aus der Bewirtschaftung des Vorjahres. Diese berücksichtigt sie ebenfalls im Aufstellungsverfahren.

→ **Feststellung**

Über das weiterentwickelte Aufstellungsverfahren kann die Stadt Köln ihre Haushaltsansätze künftig erheblich realistischer planen.

Aus der Umstellung des Verfahrens ergibt sich ein einmaliger Effekt: Das Vorjahresergebnis, das Jahr 2013, weist ein geringeres Defizit aus als die Planung im Haushalt 2013/14. Letztere wäre nach dem alten Verfahren fortgeschrieben worden. Insofern bildet die Stadt gegenüber den Vorjahren die Ansätze für das Jahr 2015 auf einer niedrigeren Basis. Hierdurch verringert sich der zum Haushaltsausgleich notwendige Konsolidierungsbedarf.

## Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

### Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie einwohnerbezogene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Köln.

#### NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2011<sup>7</sup>

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	80,1	98,0	92,0	92,9
Eigenkapitalquote 1	-27,8	66,7	16,8	40,4
Eigenkapitalquote 2	-10,4	81,0	37,1	60,3
Fehlbetragsquote	1,8	56,0	19,9	2,8
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	20,0	48,9	31,6	23,4
Abschreibungsintensität	3,7	11,1	6,9	5,1
Drittfinanzierungsquote	24,1	77,2	47,6	51,9

<sup>7</sup> Der interkommunale Vergleich enthält keine Werte der Stadt Köln. Daten der Jahresabschlüsse 2010 und 2011 konnte die Stadt Köln erst nach Redaktionsschluss für den Vergleich vorgelegt werden. Kölner-Kennzahlen stehen insofern neben dem Vergleich.

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
Investitionsquote	28,7	139,2	77,5	130,6
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	20,8	94,7	66,9	92,1
Liquidität 2. Grades	4,1	123,2	21,2	57,7
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	159	165	162	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	37,3	19,0	5,3
Zinslastquote	0,7	6,5	3,7	3,1
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	25,6	58,3	39,8	53,7
Zuwendungsquote	8,9	64,7	29,3	18,5
Personalintensität	16,8	27,7	20,9	22,3
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,3	25,6	17,5	11,6
Transferaufwandsquote	23,6	54,8	36,8	36,1

#### Weitere Kennzahlen in Euro je Einwohner 2011<sup>8</sup>

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Köln
Jahresergebnis je Einwohner	-788	-102	-310	-176
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-627	29	-160	-142
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.315	2.201	1.628	1.930

Die Stadt Köln kann seit der Umstellung auf das NKF bisher nur im Jahr 2008 ihre ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge decken.

Die Jahresergebnisse sind die maßgebliche Größe für den Haushaltsausgleich. Sie sind zudem Indikator dafür, ob die Stadt im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit nachhaltig wirtschaftet. Die Defizite der Jahre bis 2011 haben das Eigenkapital verringert. Insofern lebt die Stadt von ihrer Substanz.

Die Stadt Köln verfügt über vergleichsweise viel Eigenkapital. Ihre Ausgangsbasis ist insofern erheblich besser, als bei vielen anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen.

Das Infrastrukturvermögen hat eine geringere Bedeutung in der städtischen Bilanz als bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte. Die Stadt Köln hat mit den Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen eine bedeutende Vermögensposition ausgegliedert. Die unterdurchschnittliche Belastung durch Abschreibungsaufwendungen korrespondiert hiermit. Als positiv erachtet die GPA NRW, dass die entlastende Wirkung der Sonderposten auf die Belastung durch Abschreibungen vergleichsweise hoch ist.

<sup>8</sup> Der interkommunale Vergleich enthält keine Werte der Stadt Köln. Daten der Jahresabschlüsse 2010 und 2011 konnte die Stadt Köln erst nach Redaktionsschluss für den Vergleich vorgelegt werden. Kölner-Kennzahlen stehen insofern neben dem Vergleich.

Die Stadt Köln konnte in den Jahren 2008 bis 2011 dem Werteverzehr ihres Anlagevermögens nur in geringem Umfang durch Investitionen begegnen. Der Wert des städtischen Anlagevermögens ist gesunken.

Die Finanzlage ist in Köln deutlich besser als bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte in NRW:

- Ihr Anlagevermögen kann die Stadt Köln noch zu über 90 Prozent aus langfristig gebundenem Kapital finanzieren.
- Die Höhe der kurzfristigen Verbindlichkeitsquote ist sowohl im interkommunalen Vergleich als auch absolut betrachtet unauffällig.
- Zinsaufwendungen belasten die Stadt Köln zudem weniger stark als die Mehrzahl der kreisfreien Städte.

Jedoch stellt die GPA NRW fest, dass sich die Kennzahlen zur Finanzlage der Stadt Köln verschlechtern. Ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten kann sie beispielsweise an den Schlussbilanzstichtagen seit 2010 nicht mehr ausreichend durch liquide Mittel und erwarteter Liquidität aus kurzfristigen Forderungen decken.

Die Kennzahlen zur Ertragslage sind weitestgehend konstant. Ausnahmen bilden die Netto-Steuerquote und die Zuwendungsquote. In Folge des Einbruchs der Gewerbesteuererträge im Jahr 2009 ist die Steuerquote gesunken. Die zeitversetzte Wirkung zwischen Steuerkraft und kommunalem Finanzausgleich führt dazu, dass die Zuwendungsquote erst im Jahr 2010 nennenswert gestiegen ist.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Nachdem die Stadt Köln im ersten NKF-Jahr einen Überschuss erzielen konnte, verringern seit 2009 Jahresfehlbeträge das städtische Eigenkapital.
- Die Ausgleichsrücklage war in 2010 vollständig verbraucht. Von 2008 bis 2011 fand ein Werteverzehr von 806 Mio. Euro statt.
- Dennoch verfügt Köln über hohes Eigenkapital im Vergleich mit den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen.
- Der Rat der Stadt Köln hat für die Jahre 2012 bis 2014 keinen ausgeglichenen Haushalt beschlossen. Dennoch war die Stadt nicht verpflichtet ein HSK aufzustellen. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage bedarf jedoch der Genehmigung durch die Bezirksregierung.
- Bis zum Jahr 2017 plant die Stadt einen weiteren Eigenkapitalverzehr von 1,4 Mrd. Euro. Dann wird etwa ein Drittel des nach Korrekturen der Eröffnungsbilanz ursprünglich vorhandenen Eigenkapitals verbraucht sein. Sofern sich die Jahresergebnisse nicht verbessern werden, würde das Eigenkapital in etwa zwanzig Jahren aufgezehrt sein.
- Die Finanzlage ist in Köln deutlich besser als bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte in NRW. Dennoch verfügt die Stadt Köln im Zeitraum 2008 bis 2017 insgesamt über keine stabile Liquiditätslage.

- Das von der GPA NRW ermittelte strukturelle Ergebnis 2011 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von über 200 Mio. Euro aus. Die GPA NRW sieht Handlungsbedarf. Erst im Jahr 2022 plant die Stadt Köln wieder einen ausgeglichenen Haushalt.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Köln mit dem Index 3.

## Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung.

### Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Entwicklung der Gewerbesteuer	Strukturelle Haushaltssituation

### Risikoszenario

Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

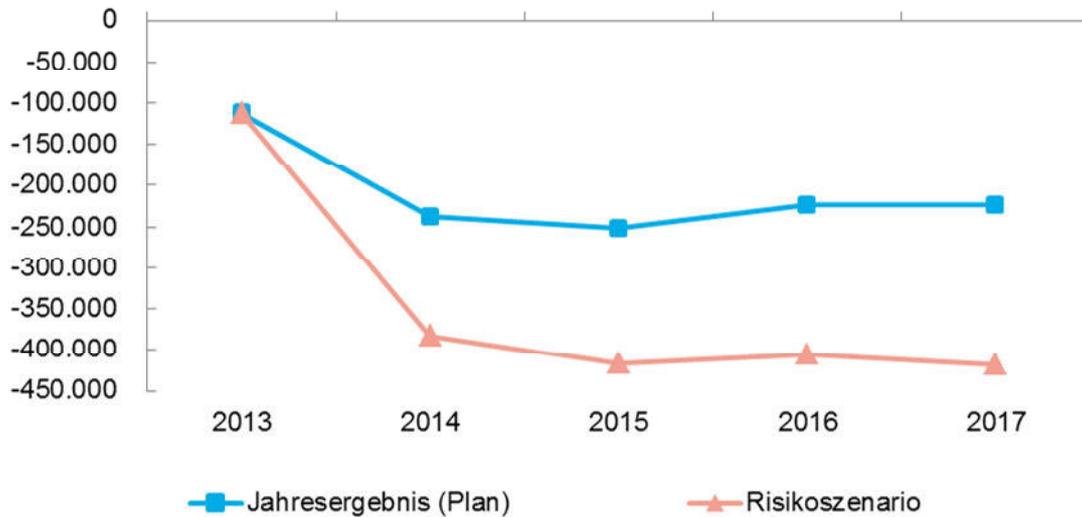
Die GPA NRW möchte die Stadt Köln für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht exemplarisch, wie sich Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Stadt nicht ersetzen.

Im Risikoszenario stellt die GPA NRW ausgewählte Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten sowie deren Auswirkung auf das geplante Jahresergebnis 2017 dar.

### Planergebnis und Risikoszenario 2017 in Tausend Euro

Position und Erläuterung	Risikoszenario 2017	Planergebnis 2017	Abweichung
Gewerbesteuer: Auf Basis der voraussichtlichen Gewerbesteuererträge 2013 simuliert die GPA NRW einen Einbruch der Gewerbesteuererträge um 10 Prozent im Jahr 2014. Für die Folgejahre hat die GPA NRW die Steigerungsraten der Orientierungsdaten angesetzt.	998.788	1.193.400	194.612

### Risikoszenario 2013<sup>9</sup> bis 2017



Die von der GPA NRW gemachten Annahmen sollen beispielhaft aufzeigen, wie sich Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Insofern erhebt das Risikoszenario der GPA NRW keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Risiken für die Stadt, die jedoch nicht konkret beziffert werden, sieht die GPA NRW in Sachverhalten, die im Bericht beschrieben sind. Zudem können bei nicht betrachteten Haushaltspositionen Verschlechterungen auftreten. Hingegen können an anderen Stellen ungeplante Ergebnisverbesserungen Risiken abmildern oder aufheben. Es ist insofern im Regelfall nicht notwendig, für die ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen.

Die Stadt schätzt Risiken bei der Haushaltsplanung ein. Sie sind für sie ein Belastbarkeitstest. Konkrete Maßnahmen für den Risikoeintritt bereitet sie allerdings nicht vor. Eine Risikovorsorge betreibt sie insofern nicht. Sofern sich die Haushaltslage erheblich verschlechtert, reagiert sie mit haushaltswirtschaftlichen Sperrungen nach § 24 GemHVO.

Über ein Finanzberichtswesen überwacht die Stadt unterjährig, wie sich die Gesamtergebnisrechnung entwickelt. Sie stellt nicht nur den Buchungsstand am letzten Tag jeden Monats dar. Sie prognostiziert darüber hinaus das voraussichtliche Jahresergebnis. In den Berichten werden Abweichungen je Teilplanzeile und Amt erläutert, die höher als eine halbe Mio. Euro sind. Sofern prognostiziert wird, dass sich einzelne Positionen negativ entwickeln, hat der verantwortliche Bereich Maßnahmen zur Gegensteuerung zu entwerfen.

#### → **Feststellung**

Das Finanzberichtswesen ist geeignet, unterjährig Fehlentwicklungen zu erkennen. Maßnahmen, um Fehlentwicklungen gegenzusteuern, entwickelt die Stadt Köln reaktiv.

Die Stadt Köln sollte ihre individuellen Risiken identifizieren. Darüber hinaus sollte sie entscheiden,

<sup>9</sup> Grundlage ist das voraussichtliche Jahresergebnis 2013, siehe Stadt Köln: Vorlagen-Nummer 0421/2014 vom 10. Februar 2014

- ob und wie sie einzelne Risiken minimieren kann und
- inwieweit sie insgesamt eine Risikovorsorge betreibt.

Risiken könnte sie vorsorgen, indem sie konkrete Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren. Sie hält es zudem für unabdingbar, die Risikoeinschätzung mit konkreten Handlungsoptionen zu verknüpfen.

Um für die Zukunft und eventuell eintretende Risiken gerüstet zu sein, sollte die Stadt ständig eine individuelle und aktuelle Risikoabschätzung vornehmen. Sie kann hierdurch ihre Reaktionsgeschwindigkeit erhöhen. Zudem kann sie selbst entgegenwirken, dass der Haushaltsausgleich nur durch Steuererhöhungen erzielt werden kann.

### Haushaltskonsolidierung

Jede Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, müssen die Kommunen freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Gegebenenfalls ist über Kompensationsmaßnahmen ein strukturell ausgeglichener Haushalt sicherzustellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aus diesem Teilbericht sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

#### Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Erhöhung der Anteile der Beitragspflichtigen bei den Straßenbaubeiträgen nach KAG	Haushaltskonsolidierung - Beiträge
Anheben der Realsteuerhebesätze	Haushaltskonsolidierung - Steuern

Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

#### Kommunaler Steuerungstrend

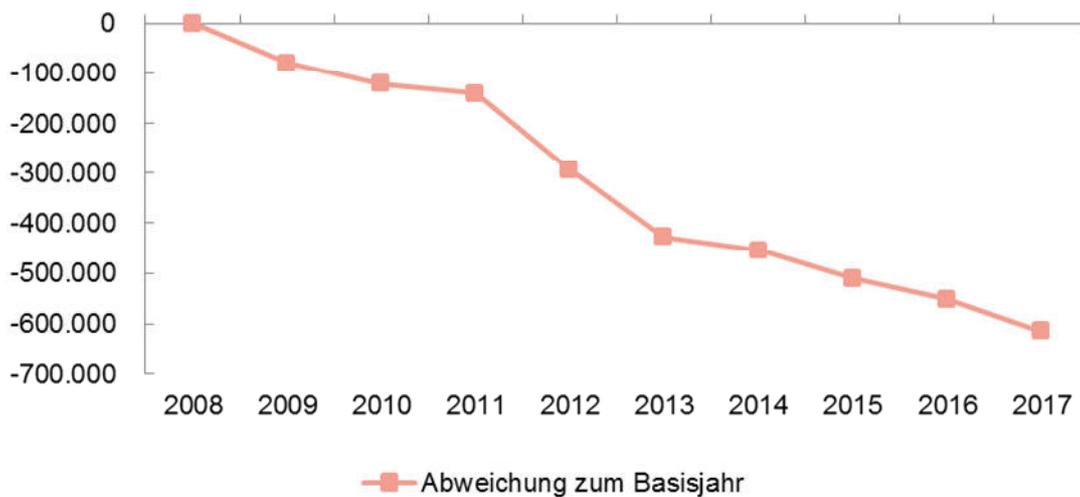
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Umlagen und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Umlagen und des Finanzausgleichs. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, hat die GPA NRW ebenfalls bereinigt:<sup>10</sup>

- Steuererstattung für das Jahr 2001 für den Betrieb gewerblicher Art U-Bahn,
- Tilgungsleistungen der Stadtentwässerungsbetriebe der Stadt Köln AöR in den Jahren 2008 und 2009,
- Korrektur der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten (Investitionspauschale),
- Schadensfall „Historisches Archiv“:
  - außerordentliche Erträge und Aufwendungen 2009,
  - sonstige ordentliche Aufwendungen im Jahr 2010,
  - Rückstellungszuführung im Jahr 2011.

Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2008 weist die GPA NRW in der Zeitreihe bis 2017 als kommunalen Steuerungstrend aus.<sup>11</sup>

#### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Ist-Werte 2008 bis 2011, ab 2012 Plan-Daten

Das bereinigte Jahresergebnis 2017 wird sich, soweit sich die Planung realisiert, gegenüber dem Basisjahr 2008 insgesamt um 620 Mio. Euro verschlechtern.

<sup>10</sup> Die GPA NRW erläutert die bereinigten Sachverhalte in nachfolgenden Berichtsabschnitten. Siehe insbesondere die Ausführungen im Abschnitt „Rückstellungen“ und im Kapitel „Ertragslage“.

<sup>11</sup> Der Kämmerer wurde die zu Grunde liegende Berechnung zur Verfügung gestellt.

### → **Feststellung**

Ausgehend vom Basisjahr 2008 stellt die GPA NRW einen negativen Steuerungstrend fest.

Der kommunale Steuerungstrend macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich. Eigene Steuerungsmaßnahmen der Stadt Köln haben nicht ausgereicht, um den Defiziten der vergangenen Jahre erfolgreich entgegen zu wirken. Ziel gerichtete Maßnahmen, wie eine haushaltswirtschaftliche Sperre oder das Anheben von Realsteuerhebesätzen, haben nicht die benötigte Wirkung zeigen können.<sup>12</sup>

Der Steuerungstrend zeigt, dass es der Stadt mit der bisherigen Planung nicht gelingen wird, durch eigene Steuerungsleistungen ab dem Jahr 2022 ausgeglichene Haushalte vorlegen zu können. Es zeigt sich umso mehr, dass der Haushaltsausgleich von der Entwicklung der Positionen abhängig ist, die die GPA NRW im kommunalen Steuerungstrend bereinigt hat. Das Erreichen des Haushaltsausgleichs ist maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Steigen insbesondere die Steuererträge nicht wie erhofft oder treten andere ungeplante Ergebnisverschlechterungen ein, hat die Stadt eigene Konsolidierungsbemühungen zu intensivieren.

Die GPA NRW hat die Jahresergebnisse sowie den Planungszeitraum bis 2017 auf Produktbereichsebene betrachtet. Die Analyse liefert Erkenntnisse, welche Produktbereiche für die Entwicklung im kommunalen Steuerungstrend maßgeblich sind.

Ab dem Jahr 2014 beeinflussen insbesondere steigende Fehlbeträge der folgenden Produktbereiche den Kommunalen Steuerungstrend der Stadt Köln:

- Schulträgeraufgaben,
- Kinder-, Jugend- und Familienhilfe,
- Kultur und Wissenschaft sowie
- Sicherheit und Ordnung.

Zudem plant die Stadt Köln mit sinkenden Überschüssen im Produktbereich Wirtschaft und Tourismus.

Die Ertrags- und Aufwandsanalyse in den genannten Produktbereichen zeigt folgende Auffälligkeiten:

- In der Produktgruppe Schulträgeraufgaben steigen Aufwendungen für Mieten und Pachten beträchtlich.
- Die Stadt plant zum Teil mit erheblich steigenden Zuschüssen in den Produktgruppen Kindertagesbetreuung und Kulturförderung. Sie wird zum einen höhere Zuschüsse zu den Betriebskosten an freie Träger nach dem Kinderbildungsgesetz leisten müssen. Zum anderen veranschlagt sie steigende Betriebskostenzuschüsse für die Bühnen der Stadt Köln.

<sup>12</sup> Nach Genehmigung der Haushaltssatzung 2012 durch die Bezirksregierung hat die Kämmerin der Stadt Köln eine haushaltswirtschaftliche Sperre verhängt. Die Stadt den Hebesatz der Grundsteuer B ab 2012 von 500 v. H. auf 515 v. H. angehoben.

- In der Produktgruppe Hilfe für junge Menschen und ihre Familien rechnet die Stadt mit jährlichen Kostensteigerungen auf Grund von steigenden Fallzahlen.
- Die Personalaufwendungen der Produktgruppe Brand- u. Bevölkerungsschutz, Rettungsdienst steigen signifikant.
- In der Produktgruppe Wirtschaft und Tourismus plant die Stadt mit sinkenden Erträgen der Stadtwerke Köln GmbH.
- Das Historische Archiv wird die Ergebnisse über steigende Aufwendungen in verschiedenen Positionen belasten.

→ **Feststellung**

In Folge der gesetzlichen Aufgabenerfüllung, der demografischen Entwicklung aber auch der selbst gesteckten Leistungsstandards rechnet die Stadt mit steigenden Aufwendungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte die Entwicklung der vorgenannten Aufwandspositionen in ihre Konsolidierungsbemühungen einbeziehen. Zudem sollte sie prüfen, inwieweit städtische Beteiligungen in stärkerem Umfang an der Konsolidierung des städtischen Haushalts beteiligt werden können. Gleichzeitig sollte sie Leistungsstandards und den Umfang freiwilliger Aufgaben weiterhin konsequent auf den Prüfstand stellen. Aus Sicht der GPA NRW ist eine permanente Aufgabenkritik ein integraler Bestandteil zukunfts- und zielorientierter Haushaltssteuerung.

Strategische Ziele- und Wirkungsdebatten für den wirkungsorientierten Haushalt zwischen Verwaltung und Politik sind diesbezüglich eine wichtige Grundlage. Sie sind ein wichtiger Schritt. Maßgeblich für den Erfolg sind jedoch nicht zuletzt wirksame Instrumente, um rechtzeitig steuernd eingreifen zu können. Die GPA NRW sieht es daher als unerlässlich an, dass die Stadt Köln ihre Aufwendungen gezielt steuert. Den Mitteleinsatz sollte sie auf Maßnahmen konzentrieren, die geeignet sind, die strategischen (Wirkungs-)Ziele zu erreichen.

Die Stadt Köln hat eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein Finanzberichtswesen implementiert. Ihre Ziel- und Kennzahlensysteme hält sie nach eigener Einschätzung jedoch selbst für optimierungsbedürftig. Die GPA NRW schließt sich dieser Einschätzung an. Die Stadt sollte u. a. ihre Leitziele dahingehend überprüfen, ob sie ausreichend wirkungsorientiert sind. In Köln fehlt es zudem an einem durchgängigen Vereinbarungssystem

- zwischen Rat und Verwaltung sowie
- innerhalb der Verwaltung zwischen den weiteren Verantwortungsebenen.

Die abschließende Verknüpfung im wirkungsorientierten Haushalt steht aus. Die Wirkungsziele sind noch in konkrete Maßnahmen umzusetzen.

Eine Herausforderung für jede Kommune ist, wie die Leistungs- und Wirkungsseite messbar gemacht werden kann. Dies gilt insbesondere für Verwaltungen in der Größe der Stadt Köln.

Voraussetzung für die Steuerung auf Produkt- bzw. Leistungsebene ist es, Ziele zu operationalisieren. Notwendig sind zudem detaillierte Informationen über die Prozesse. Diese sollten über qualitative und quantitative Kriterien beschrieben werden. Die Ziele sind flächendeckend zu „controllen“. Aus den produkt- bzw. fachbezogenen Prüfungen hat die GPA NRW Erkenntnisse

gewonnen, wie die Stadt Köln Anforderungen erfüllt. An dieser Stelle greift die GPA NRW einzelne Beispiele auf. Weitergehende Darstellungen finden sich in den Teilberichten.

In Teilbereichen der Verwaltung fehlt es an notwendigen Grunddaten:

- Unabdingbar für eine zielgerichtete Steuerung ist die Kenntnis über den Ressourceneinsatz. Hierzu gehört u. a. das eingesetzte Personal. Für die Prüfung der Aufgabengebiete „Sicherheit und Ordnung“ konnte die Stadt Köln der GPA NRW entsprechend ihrer Systematik teilweise keine validen Informationen über den tatsächlichen Personaleinsatz liefern.
- Die Daten der Gebäudeflächen der Stadt Köln erlauben derzeit keine validen Kennzahlenerwartungen.

Des Weiteren sind Informationen und Verantwortlichkeiten unzureichend gebündelt:

- Eine zentrale Stelle, die für die strategische Immobiliensteuerung zuständig ist, gibt es in Köln bisher nicht. Die Stadt hat den Großteil ihres Gebäudebestandes an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gebäudewirtschaft der Stadt Köln übertragen. Darüber hinaus bewirtschaftet sie Gebäude selbst. Grundvoraussetzung für die Optimierung des Gebäudebestandes ist zudem ein vollständiger Überblick über die einzelnen Objekte. Belegung, Flächendaten, Aufwendungen und Erträge sowie der Zustand können bisher nicht in aufbereiteter und zusammengefasster Form abgerufen werden. Ein Instandhaltungs- oder Sanierungskataser gibt es ebenfalls noch nicht.
- Über ein Kennzahlensystem, in dem die Entwicklung der Errichtungs- und Nutzungskosten laufend nach Gebäudetypen differenziert ausgewertet werden kann, verfügt die Stadt Köln nicht.

Die GPA NRW hat darüber hinaus festgestellt, dass es der Stadt zum Teil an Instrumenten fehlt, um Wirkungsziele über konkrete Maßnahmen erreichen zu können:

- Die Kölner Straßenleuchten werden durch die Rheinenergie AG betrieben. Eine vertragliche Grundlage zwischen Stadt und Unternehmen, zum Beispiel welche Leistungen zu welchen Preisen erbracht werden, gibt es nicht. Wäre ein subjektives Sicherheitsempfinden der Bürger in den Nachtstunden ein Wirkungsziel, kann die Stadt bisher nicht unmittelbar Einfluss nehmen.
- In der Prüfung hat die GPA NRW keine strategisch ausgerichtete Straßeninvestitionsplanung vorgefunden. Die über den Haushaltsplan zugewiesenen Mittel bestimmen das Handeln des Fachamts. Über Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen verfügt die Stadt nicht.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Köln verfügt bisher nicht über ausreichende Informationen und Werkzeuge, um für alle Verwaltungsbereichen effektive Maßnahmen ableiten zu können. Um ihre Ziele zu erreichen, wären diese erforderlich. Optimierungsbedarfe sieht die GPA NRW zudem bei der Effizienzermittlung. Es ist der Stadt Köln bisher nicht möglich nachzuhalten, ob sie die von ihr erwünschten Wirkungen mit dem kleinstmöglichen Ressourceneinsatz erzielen kann.

## Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen<sup>13</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

### Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent (IST)

	2008	2009	2010	2011
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	23.490	26.160	24.828	23.585
Abschreibungen auf das Straßennetz	55.262	55.345	57.718	57.364
<b>Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen</b>	<b>43</b>	<b>47</b>	<b>43</b>	<b>41</b>

Die Kennzahl „Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen“ kann ein Indiz dafür bieten, wie sich die Höhe der Sonderposten zukünftig entwickeln wird. Diese Kennzahl kann für die Stadt Köln nicht dargestellt werden, da die Grundlagen zur Ermittlung nicht zur Verfügung gestellt werden können. Zukünftig wird die Stadt eine Datenübermittlung möglich machen.

## Umgang mit rechtlichen Rahmenbedingungen

### Erschließungsbeiträge nach BauGB

Die Stadt Köln verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung vom 29. Juni 2001. Hierin ist die rechtlich zulässige Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand umgesetzt. Der beitragsfähige Erschließungsaufwand wird nach den tatsächlich entstandenen Kosten für die folgenden Positionen ermittelt:

- Grunderwerb und Freilegung sowie
- Anlagen zum Schutz von Baugebieten gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

Zum beitragsfähigen Aufwand gehören auch Fremdkapitalkosten. Im Übrigen wird der beitragsfähige Erschließungsaufwand nach Einheitssätzen ermittelt. Die Einheitssätze werden anhand der tatsächlichen Ausbaurkosten eines Jahres rückwirkend für dieses Jahr festgesetzt. Die Anwendung von Einheitssätzen hat in Köln eine lange Tradition, die sich nach Information der Fachabteilung bewährt. Zuletzt wurde im Jahr 1997 entschieden, dass die Abrechnung nach Einheitssätzen wegen der ersichtlichen Vorteile beibehalten werden soll. Seit Gründung der Stadtentwässerungsbetriebe (StEB) AöR wird der Anteil der Straßenentwässerung für die nach 2001 hergestellten Anlagen nach tatsächlichen Kosten ermittelt.

<sup>13</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

Vorausleistungen hat die Stadt Köln in den letzten Jahren nicht erhoben. Dieser Entscheidung liegt folgendes zu Grunde: In relevanten Fällen konnte die Stadt häufig nicht anhand eines Bauablaufplans nachweisen, ob die Anlage innerhalb von vier Jahren fertig gestellt wird. Die Vorfinanzierung der Maßnahmen und der Verzicht auf Vorausleistungen belasten den städtischen Haushalt. Diese Belastung versucht die Stadt zu minimieren. Sie bezieht Fremdfinanzierungszinsen in den beitragsfähigen Aufwand ein. Darüber hinaus rechnet sie zügig nach dem Entstehen der Beitragspflicht ab.

Neue Bebauungspläne beziehungsweise neue Bauvorhaben werden in der Regel über Erschließungsverträge über Dritte abgewickelt. Erschließungsverträge sowie Vorhaben- und Erschließungspläne werden in Köln schon seit Jahrzehnten genutzt. Gegenwärtig befinden sich 61 Verträge in der Abwicklung. Weitere zwölf Verträge sind in Vorbereitung.

### **Straßenbaubeiträge nach dem KAG**

Die Stadt Köln verfügt über eine Straßenbaubeitragssatzung vom 28. Februar 2005 in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 15. Juni 2010. Diese bezieht sich hinsichtlich des Anlagenbegriffs auf das Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes.

Die von der Stadt angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen bewegen sich im oberen Bereich des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. Beispielsweise empfiehlt die Mustersatzung für die Fahrbahn von Anliegerstraßen einen Höchstsatz von 80 Prozent. Die Satzung der Stadt Köln sieht hier 70 Prozent vor. Die Stadt Köln könnte sich beispielsweise an den Städten Münster und Hamm orientieren, die in ihren Satzungen höhere Anteilssätze festgelegt haben.

### **Organisatorische Rahmenbedingungen**

Die Beitragsabteilung koordiniert Stellungnahmen der technischen Fachämter im Rahmen von Bauleitplanverfahren und nimmt in diesem Rahmen regelmäßig selbst zu den beitragsrechtlichen Folgen der Planung Stellung. Somit ist sichergestellt, dass Refinanzierungsmöglichkeiten zeitnah auch unter strategischen Aspekten berücksichtigt werden können.

Kanalbaumaßnahmen werden von den StEB durchgeführt. Diese ist verpflichtet, vor Durchführung einer Maßnahme die beitragsrechtliche Einstufung und den Umfang klären zu lassen. Aufgrund des Vertrages der Stadt mit den StEB sind der Stadt ausschließlich die beitragsfähigen Anteile der Straßenentwässerung an den Kanalbaukosten in Rechnung zu stellen. Diese Kosten sind dann Grundlage für die Erhebung von BauGB- und KAG-Beiträgen. Es ist gewährleistet, dass Straßenbaubeiträge, die im Zuge von Kanalbaumaßnahmen<sup>14</sup> entstehen, erhoben und dem städtischen Haushalt zugeführt werden.

#### **→ Feststellung**

Die Stadt Köln verfügt über aktuell überarbeitete Satzungen zur Erhebung von Beiträgen nach dem BauGB und dem KAG.

Den möglichen Rahmen zur Beteiligung der Beitragspflichtigen an den Kosten der Straßenerneuerung schöpft die Stadt Köln nicht vollständig aus.

<sup>14</sup> Erneuerung von Kanälen, die der Straßenentwässerung dienen

Konkrete Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Organisation der Beitragsabrechnung und der Einbindung in die Bauleitplanung waren im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht ersichtlich.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Köln, die Anteile der Beitragspflichtigen in ihrer Straßenbaubeitragsatzung in Anlehnung an rechtlich zulässige Höchstsätze anzuheben.

## **Gebühren**

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW die Gebührenaushalte Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung, Abfallentsorgung, Rettungsdienst, Märkte und Friedhöfe intensiv betrachtet. Im Bericht der überörtlichen Prüfung 2008 hatte die GPA NRW der Stadt Köln empfohlen, eine Verringerung des Anteils für „öffentliches Grün“ in Erwägung ziehen. Zudem hat sie darauf hingewiesen, dass der öffentliche Anteil nur auf die Kosten für die Friedhofsunterhaltung (Pflege und Unterhaltung der Grünflächen, Wege und Parkplätze) angerechnet werden sollte.

Bis zum Jahr 2003 hat die Stadt den Grünanteil in den Gebührenbedarfsberechnungen der Friedhöfe mit 20 Prozent der anrechenbaren Kosten der Friedhofsunterhaltung berücksichtigt. In 2003 hat die Stadt den damaligen Wert im Rahmen der Haushaltskonsolidierung gekürzt und auf ca. zwei Mio. Euro festgelegt. Diesen Wert setzt die Stadt noch immer in den jährlichen Gebührenbedarfsberechnungen an. Die gebührenfähigen Kosten sind seitdem stetig gestiegen. Im Jahr 2014 kalkuliert die Stadt mit Kosten für die Friedhofsunterhaltung von 16 Mio. Euro. Insofern beträgt der Anteil des „öffentlichen Grüns“ nur noch 13 Prozent.

→ **Feststellung**

Die Stadt Köln hat die Empfehlung, eine Verringerung des Anteils für „öffentliches Grün“ in Erwägung ziehen, zwar nicht aktiv umgesetzt. In Folge steigender Kosten der Friedhofsunterhaltung und bedingt durch die Deckelung des städtischen Grünanteils auf zwei Mio. Euro sinkt der Anteil jedoch faktisch von Jahr zu Jahr.

## **Steuern**

Die Stadt Köln hat zuletzt in den Jahren 2011 und 2012 Hebesätze der Realsteuern angehoben:

- Gewerbesteuer: im Jahr 2011 von 450 vom Hundert (v. H.) auf 475 v. H.
- Grundsteuer B: in 2012 von 500 v. H. auf 515 v. H.

Im interkommunalen Vergleich ordnen sich die Realsteuerhebesätze der Stadt Köln wie folgt ein:

### Hebesätze des Jahres 2013 im Vergleich (Angaben in v. H.)

	Köln	fiktiver Hebesatz	Mittelwert der kreisfreien Städte im Regierungsbezirk Köln	Mittelwert kreisfreie Städte <sup>15</sup>	Maximum kreisfreie Städte <sup>11</sup>
Grundsteuer A	165	209	207	239	375
Grundsteuer B	515	413	526	545	750
Gewerbsteuer	475	411	472	469	520

### Unmittelbare jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
Hebesatz 2014 [v. H.]	165	515	475
geplantes Aufkommen 2014 in Euro	150.000	227.000.000	1.052.500.000
Mehrertrag aus Hebesatzanhebung um ein v. H. in Euro	909	440.777	2.215.789

Die GPA NRW hat exemplarisch ermittelt, wie hoch der Hebesatz der Grundsteuer B sein müsste, um das strukturelle Defizit 2011 von 267 Mio. Euro auszugleichen. Bei ansonsten unveränderten Planungsannahmen wäre ein Hebesatz von 1.121 v. H. notwendig gewesen.

Entsprechend den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung, die in der GO verankert sind, sollte die Stadt jedoch vorrangig andere Konsolidierungsmöglichkeiten ausschöpfen. Höhere Hebesätze sollte die Stadt Köln in Erwägung ziehen, um den Konsolidierungsprozess zu beschleunigen sowie ungeplanten Risiken zu begegnen.

## Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

### Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Stadt können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die GPA NRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte, die Vermögensstruktur und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

#### Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011
Anlagevermögen	14.870.196	14.185.009	14.008.576	14.154.280	14.256.086
Umlaufvermögen	429.578	568.822	497.285	538.779	506.533

<sup>15</sup> ohne Städteregion Aachen

	EB 2008	2008	2009	2010	2011
Aktive Rechnungsabgrenzung	512.523	534.527	563.257	571.652	572.361
<b>Bilanzsumme</b>	<b>15.812.297</b>	<b>15.288.358</b>	<b>15.069.119</b>	<b>15.264.710</b>	<b>15.334.979</b>

Die Anlagenintensität der Stadt Köln beträgt 93 Prozent. Diese hohe Anlagenintensität ist für den kommunalen Bereich typisch. Sie zeigt die Bedeutung des Anlagevermögens für die Stadt.

Das Anlagevermögen wird zur dauerhaften Aufgabenerfüllung im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge benötigt. Ein Vermögensverzehr sollte insofern vermieden werden. Das gilt zumindest bei einem im Wesentlichen unveränderten Aufgabenbestand.

Der Vermögensbestand ist regelmäßig kritisch zu hinterfragen. Dabei sollte die Stadt ihre finanzielle Leistungsfähigkeit berücksichtigen. Zudem sollte sie die folgenden Fragen wiederkehrend beantworten:

- Welches Anlagevermögen wird zukünftig benötigt?
- Kann das Vermögensportfolio optimiert werden?

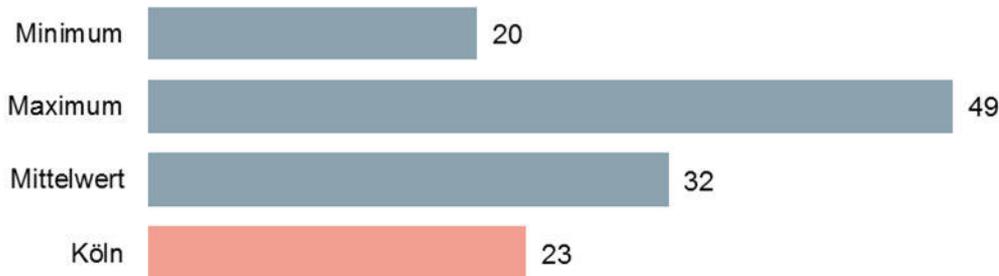
Diskussionen über den Standard des Vermögens sind umso intensiver zu führen, je angespannter die Haushaltssituation der Stadt ist.

#### Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	1.786.722	1.784.229	1.779.691	1.721.575	1.710.940
Kinder- und Jugendeinrichtungen	8.603	8.247	7.875	15.091	15.840
Schulen	3.302	3.251	3.200	3.150	3.393
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	669.902	625.069	618.776	683.070	680.614
Infrastrukturvermögen	3.986.063	3.874.967	3.802.649	3.690.401	3.592.103
davon Straßenvermögen	3.635.266	3.543.673	3.478.389	3.425.084	3.342.305
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	20.528	20.312	20.261	24.747	24.154
sonstige Sachanlagen	2.463.504	1.860.031	1.784.816	1.755.215	1.949.655
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>8.918.096</b>	<b>8.155.795</b>	<b>7.997.007</b>	<b>7.868.501</b>	<b>7.952.545</b>
Immaterielle Vermögensgegenstände	10.897	9.630	8.719	7.778	7.730
Finanzanlagen	5.941.203	6.019.585	6.002.850	6.278.001	6.295.811
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>14.870.196</b>	<b>14.185.009</b>	<b>14.008.576</b>	<b>14.154.280</b>	<b>14.256.086</b>

Das Sachanlagevermögen hat einen Anteil von 56 Prozent am Anlagevermögen. Das Infrastrukturvermögen (insbesondere Straßen, Brücken und Tunnel), Kunstgegenstände und Kulturdenkmäler sowie Grünflächen bilden die größten Einzelpositionen des Sachanlagevermögens.

### Infrastrukturquote in Prozent 2011



Der Anteil des Infrastrukturvermögens an der Bilanzsumme ist in Köln unterdurchschnittlich. Die Stadt Köln hat ihr Gebäude- und Kanalvermögen ausgegliedert. Die Vermögensgegenstände hat die Stadt aus dem Kernhaushalt an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gebäudewirtschaft der Stadt Köln bzw. an den StEB übertragen.

Überdurchschnittlich hohe Vermögenswerte je Einwohner hält die Stadt Köln in den Finanzanlagen, im Straßenvermögen sowie bei den unbebauten Grundstücken. Die wertmäßig hohen Finanzanlagen korrespondieren mit der niedrigen Infrastrukturquote.

Speziell für das Infrastrukturvermögen gilt, dass dieses Vermögen langfristig von der Stadt zur Verfügung gestellt werden muss. Nicht zuletzt im Rahmen der Verpflichtung zur dauerhaften Aufgabenerfüllung ist es deshalb wichtig, dass die Stadt angemessen in ihr Anlagevermögen investiert. Ein ungewollter Werteverzehr könnte für die Zukunft ein erhebliches Risiko für den Haushalt darstellen. Notwendige Investitionen werden zwangsläufig anstehen.

Das Straßennetz belastet den städtischen Haushalt nicht nur über anstehende Investitionen. Die Ergebnisrechnung wird zudem erheblich über die Abschreibungen, aber auch über notwendige Sanierungsmaßnahmen, die zum Vermögenserhalt unabdingbar sind, belastet. Die entlastende Wirkung der Drittfinanzierung greift die GPA NRW in den Berichtsabschnitten Beiträge und bilanzielle Abschreibungen auf.

### Investitionen

Einen Hinweis darauf, ob die Stadt Köln im Betrachtungszeitraum dem Werteverzehr durch Investitionen in gleicher Höhe begegnet ist, gibt die Investitionsquote. Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar.

### Investitionsquote in Prozent

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	233.240	126.365	140.418	394.167

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011
davon: Schenkungen	1.297	530	945	147.353
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro				
Abgänge AV	763.322	63.271	146.979	133.321
+ Abschreibungen AV	165.280	247.286	172.634	168.381
= Werteverzehr AV gesamt	928.602	310.558	319.613	301.702
<b>Investitionsquote</b>	<b>25</b>	<b>41</b>	<b>44</b>	<b>131</b>
<b>Investitionsquote (ohne Schenkungen)</b>	<b>25</b>	<b>41</b>	<b>44</b>	<b>82</b>

Die Stadt Köln hat in den Jahren 2008 bis 2011 verschiedene Schenkungen erhalten. Diese haben das Vermögen der Stadt erhöht. Städtische Investitionen waren hiermit nicht verbunden. Die GPA NRW hat die Sachverhalte daher bereinigt. Hervorzuheben ist die Schenkung des Nachlasses Ludwig an das Museum Ludwig im Jahr 2011.

#### → Feststellung

In den Jahren 2008 bis 2011 konnte die Stadt Köln den Werteverzehr ihres Anlagevermögens nur zu etwa 40 Prozent über Investitionen kompensieren.

Über die getätigten Investitionen kann sie den Wert von werthaltigen Vermögenspositionen wie des Infrastrukturvermögens nicht erhalten.

Die GPA NRW gibt im nachfolgenden Abschnitt „Altersstruktur des Vermögens“ einen Hinweis,

- inwieweit über die geringen Investitionen ins Straßenvermögen ein Investitionsstau erkennbar ist oder
- ob die Investitionstätigkeit der Stadt Köln als angemessen angesehen werden kann.
- Wie sich die Investitionstätigkeit auf die Ergebnisrechnung auswirken könnte.

### Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten. Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Stadt eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen. Die Stadt Köln hat eher lange Gesamtnutzungsdauern für die Straßen festgelegt.

Grundsätzlich besteht für lange Nutzungsdauern eine gesteigerte Wahrscheinlichkeit, dass Vermögensgegenstände außerplanmäßig abzuschreiben sind. Ob sich lang gewählte Zeiträume nachhaltig negativ auf zukünftige Ergebnisse auswirken können, hängt davon ab, ob vor Ablauf der Nutzungsdauer mit Ersatzinvestitionen gerechnet werden muss.

Der Anlagenabnutzungsgrad sowie eine tiefergehende Betrachtung der Altersstruktur können Hinweise darauf geben,

- inwieweit bereits ein Investitionsstau eingetreten ist und

- ob Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit den entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen absehbar sind.

Auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Daten konnte die GPA NRW die Altersstruktur des Kölner Straßenvermögens nicht analysieren. Die Stadt Köln hat für die Bewertung ihrer Straßen in der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur durchgeführt. Sie hat den Zustand der einzelnen Straßen nicht anhand der tatsächlichen Bausubstanz erfasst. Die Restnutzungsdauern der Straßen hat sie vom Entstehungszeitpunkt des Stadtteils bzw. der Ortslage abgeleitet. Die Stadt hat insofern Schäden, die über die übliche Abnutzung hinausgehen und so zu einer Verkürzung der Restnutzungsdauer führen, nicht berücksichtigt. Umfangreiche Instandhaltungsmaßnahmen, die zu einer Verlängerung der Restnutzungsdauer führen könnten, hat sie ebenfalls außeracht gelassen.

#### → **Feststellung**

Die GPA NRW sieht ein gesteigertes Risiko, dass einzelne Straßen außerplanmäßig abzuschreiben sind. Zum einen hat die Stadt Köln eher lange Gesamtnutzungsdauern für die Straßen festgelegt. Zum anderen basiert der Wert des Kölner Straßenvermögens auf Restnutzungsdauern, die anhand historischer Baujahre und nicht der tatsächlichen Substanz ermittelt wurden.

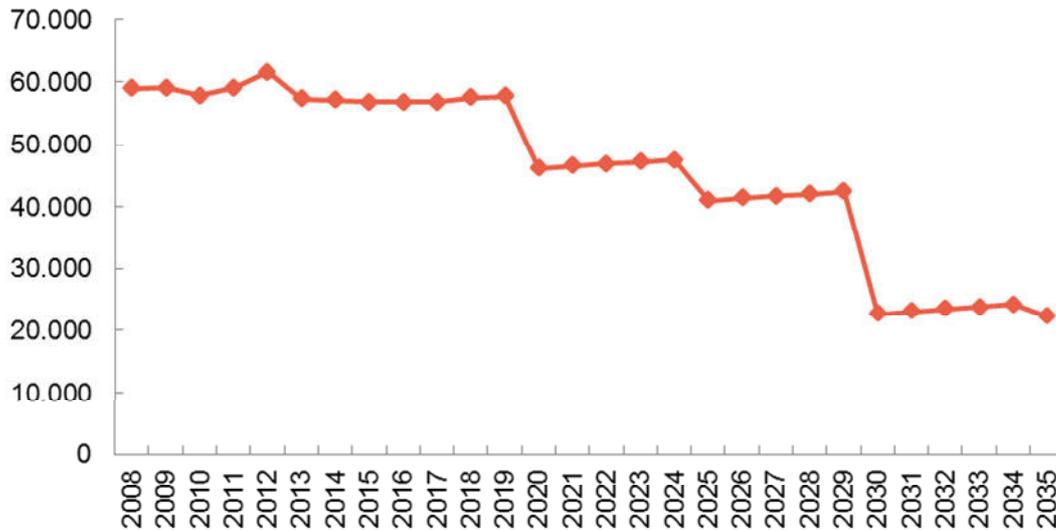
Da keine Informationen über den tatsächlichen Zustand der Straßen vorliegen, konnte die GPA NRW den Abnutzungsgrad der Straßen nicht ermitteln. Insofern ist ihr auch keine Einschätzung möglich, ob die ins Straßenvermögen getätigten Investitionen angemessen sind.

Neben der Investitionstätigkeit müsste auch der Umfang von Instandhaltungsmaßnahmen in die Betrachtung einbezogen werden. Hierdurch würde die Betrachtung vervollständigt. Auf den Teilbericht „Verkehrsflächen“ wird verwiesen.

Im Folgenden stellt die GPA NRW dar, wie sich die Abschreibungsaufwendungen des Straßenvermögens entwickeln könnten. Sie stellt dabei Auswirkungen der Straßenbewertung auf die Ergebnisrechnung mit der aktuellen Investitionstätigkeit in Bezug. Die GPA NRW legt folgende Annahmen zu Grunde:

- Die in der Anlagenbuchhaltung geführten Restnutzungsdauern der Straßenabschnitte zum Stichtag 31. Dezember 2010 werden jeweils erreicht. D.h. der Abschreibungsaufwand verringert sich in den Jahren, in denen Straßenabschnitte ihre Nutzungsdauer von 50 Jahren erreichen und mithin vollständig abgeschrieben sein werden.
- Der Abschreibungsaufwand nimmt in Folge der laufenden Investitionstätigkeit zu.
- Die investiven Auszahlungen des Teilplans 1201 „Straßen, Wege, Plätze“ entsprechen den Investitionen ins Straßenvermögens.
- Das jährliche fortlaufende Investitionsvolumen entspricht dem Mittelwert der Jahre 2008 bis 2011 von 19 Mio. Euro.

### Abschreibungsaufwendungen Straßen, Wege u. Plätze in Tausend Euro



2008 bis 2011 Ist-Ergebnisse, 2012 bis 2017 Werte aus der Haushaltsplanung der Stadt, ab 2018 Modellrechnung

Die Zickzack-Bewegung beruht auf der Bewertungssystematik für die Eröffnungsbilanz. In Folge dessen gibt es in den ersten 50 Jahren nach dem Eröffnungsbilanzstichtag bestimmte Stichtage, in denen Straßen vollständig abgeschrieben sein werden. Entsprechend sprunghaft verringern sich die Abschreibungsaufwendungen im jeweiligen Folgejahr.

Das nächste Jahr, in dem sich dieser Effekt auswirken wird, wird das Jahr 2020 sein. Ende 2030 werden dann mehr als 80 Prozent der 2010 erfassten Straßenabschnitte ihre Restnutzungsdauer erreicht haben. Sofern sich bis dahin keine Änderungen ergeben, würden sich die Abschreibungen auf das Straßenvermögen erheblich verringern. Ein niedriger Abschreibungsaufwand kommt langfristig einem Werteverzehr gleich.

Sofern der Werteverzehr den tatsächlichen Verhältnissen entspricht, müsste ihm die Stadt Köln mit einem Investitionsvolumen begegnen, das erheblich über der aktuellen Investitionstätigkeit liegt. Die Planung der Jahre 2012 bis 2017 geht bereits von einem höheren Investitionsvolumen aus. Die Stadt hat durchschnittlich jährlich 37 Mio. Euro an investiven Auszahlungen eingeplant. Investitionen in dieser Höhe liegen jedoch noch immer unterhalb des derzeitigen Abschreibungsaufwands von ca. 56 Mio. Euro. Zu beachten ist, dass die Investitionstätigkeit der Stadt von der Leistungsfähigkeit des Haushalts abhängig ist.

Die GPA NRW kann nicht einschätzen, ob die derzeitige Investitionstätigkeit angemessen ist, das Straßenvermögen langfristig zu erhalten. Sofern dies der Fall ist, ist davon auszugehen, dass Straßenabschnitte, nach dem sie vollständig abgeschrieben sein werden, in Gebrauch gehalten werden können. In diesem Fall bestehen stille Reserven. Hiervon könnten künftige Haushaltsjahre profitieren.

Im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit sollten die Ergebnisrechnungen der Stadt im Zeitverlauf gleichmäßig durch Abschreibungen belastet werden. Die GPA NRW hält es daher für

unumgänglich, dass die Stadt eine langfristige Investitions- und Finanzierungstrategie entwickelt. Hierüber könnte die Stadt langfristig steuern, dass Belastungen für einzelne Jahre vermieden werden.

Die Stadt Köln baut ein Straßenkataster auf. Erkenntnisse zum Zustand der Straßen kann sie zudem über regelmäßige Bestandsaufnahmen im Rahmen der Erfüllung ihrer Verkehrssicherungspflicht erhalten. Die derzeit erfassten Restnutzungsdauern könnte sie mit der technischen Nutzungsdauer der Straßenabschnitte abgleichen. Über die regelmäßigen Bestandsaufnahmen könnte sie zudem Informationen erhalten, ob die Voraussetzungen für die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen erfüllt sind. Ebenso ob Vermögen als Folge einer dauerhaften Wertminderung außerplanmäßig abzuschreiben ist.

Die Stadt Köln hat erkannt, dass eine langfristige Planung, die sich an den strategischen Zielen orientiert, unumgänglich ist. Sie sieht es als notwendig an, einerseits die Finanzen zu sanieren und andererseits die städtische Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Die Stadt hat daher das Deutsche Institut für Urbanistik sowie das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) mit einer Vorstudie beauftragt. Die Vorstudie hat das Ziel, die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Entwicklung einer nachhaltigen Finanzplanung zu erarbeiten. Ein besonderer Blick gilt dabei der Infrastrukturausstattung der Stadt.

In diesem Zusammenhang erachtet es die GPA NRW als positiv, dass die Stadt Köln beabsichtigt, verselbstständigte Aufgabenbereiche in den weiteren Prozess einzubeziehen. Sie unterstützt die Stadt darin, ein Konzept für den „Konzern Stadt Köln“ zu entwickeln.

## Finanzanlagen

### Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011
Anteile an verbundenen Unternehmen	4.937.308	4.938.227	4.938.731	5.028.651	5.117.948
Beteiligungen	141.310	141.310	150.977	152.988	151.554
Sondervermögen	463.655	548.955	548.724	533.253	533.458
Wertpapiere des Anlagevermögens	95.891	98.586	96.201	89.244	99.630
Ausleihungen	303.038	292.505	268.218	473.866	393.221
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>5.941.203</b>	<b>6.019.585</b>	<b>6.002.850</b>	<b>6.278.001</b>	<b>6.295.811</b>

Die Stadt Köln verfügt über eine umfangreiche Beteiligungsstruktur. Diese wird die GPA NRW in der überörtlichen Prüfung des Gesamtabschlusses analysieren. Wegen der direkten Auswirkungen auf den städtischen Haushalt, hat die GPA NRW in dieser Prüfung Sachverhalte betrachtet, auf Grund dessen die Stadt Köln außerplanmäßige Abschreibungen auf Finanzanlagen vorgenommen hat.

- Die Kölner Sportstätten GmbH (KSS) war in den Jahren 2008 bis 2011 defizitär. Die Stadt Köln geht davon aus, dass die KSS auch künftig Verluste schreiben wird. Die Jahresverluste mindern die Kapitalrücklage der Gesellschaft. In allen Jahren des Betrachtungszeitraums

tungszeitraumes hat die Stadt die Finanzanlage „KSS“ daher in Höhe des jeweiligen Jahresverlustes außerplanmäßig abgeschrieben. Verlustausgleiche zahlt die Stadt nicht.

- Im Jahresabschluss 2011 hat die Stadt zudem erstmals die Finanzanlagen „Köln Tourismus GmbH“ und „Rechtsrheinischen Technologiezentrum GmbH“ (RTZ) außerplanmäßig abgeschrieben. Auch bei diesen Gesellschaften haben Jahresverluste die Kapitalrücklage verringert. Die Stadt Köln leistet ebenfalls keine Verlustausgleiche.

Zahlungen an kommunale Beteiligungen kann eine Stadt nur aktivieren, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Stadt mit einer Zahlung Anteile an einer Gesellschaft erwirbt. So hat die Stadt beispielsweise im Jahr 2011 zusätzliche Anteile an der RTZ erworben. Diese Einlagen konnte sie als investive Auszahlung buchen, die gleichzeitig zu einem Zugang bei den Finanzanlagen geführt hat.

Zahlungen in die Kapitalrücklage einer Gesellschaft als Zuzahlung gemäß § 272 Absatz 2 Nr. 4 Handelsgesetzbuch oder sogenannte verdeckte Einlagen können nicht automatisch als investive Auszahlung angesehen werden. Die Aktivierung dieser Einlagen ist an weitere Voraussetzungen geknüpft. Durch die Zahlung muss der „innere Wert“ der Gesellschaft dauerhaft erhöht werden.

Der Köln Tourismus GmbH hat die Stadt im Jahr 2011 Zahlungen in die Kapitalrücklage geleistet. Diese Zahlungen waren jedoch niedriger als der ausgewiesene Jahresverlust der Gesellschaft. Insofern hat sich der innere Wert der Gesellschaft durch die Zahlungen in die Kapitalrücklage nicht dauerhaft erhöht. Die Voraussetzungen für die Buchung als Zugang bei den Finanzanlagen bzw. als investive Auszahlung sind nicht erfüllt. Sie sind aufwandswirksam als Zuschuss zu buchen. Unabhängig davon kann die Gesellschaft die erhaltenen Zahlungen für investive Zwecke nutzen, also aktivierbares Vermögen schaffen.

Bucht die Stadt Zahlungen nicht mehr investiv, kann sich dies auf die Höhe der ggf. im Jahresabschluss zu buchenden außerplanmäßigen Abschreibungen auswirken. Bedeutung für die Ergebnisrechnung der Stadt Köln erlangt die Buchungspraxis erstmals in dem Jahr, in dem die Stadt Köln die Regelungen des 1.NKF-Weiterentwicklungsgesetzes anwenden wird. Der neu gefasste § 43 Absatz 3 GemHVO eröffnet die Möglichkeit, außerplanmäßige Abschreibungen von Finanzanlagen ergebnisneutral mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen.

#### → **Feststellung**

Die Voraussetzungen zur Aktivierung der Zahlungen an die Köln Tourismus GmbH sind nicht erfüllt. Die Kapitalzuführungen erhöhen den Wert des Eigenkapitals der GmbH nicht. Die Stadt Köln hat die Zahlungen aufwandswirksam zu buchen.

## **Schulden- und Finanzlage**

### **Finanzrechnung**

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Stadt im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

### Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	189.395	44.102	-192.625	-144.466
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-33.282	-8.686	69.660	75.483
<b>= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag</b>	<b>156.113</b>	<b>35.416</b>	<b>-122.965</b>	<b>-68.983</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-61.304	-77.931	124.029	-2.721
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>94.809</b>	<b>-42.515</b>	<b>1.064</b>	<b>-71.705</b>
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	127.255	232.679	196.222	223.337
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	10.615	6.058	26.051	7.590
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>232.679</b>	<b>196.222</b>	<b>223.337</b>	<b>159.222</b>

In den Jahren 2008 und 2009 konnte die Stadt Köln ihre laufenden Auszahlungen aus den laufenden Einzahlungen finanzieren. In 2008 war es ihr zudem möglich, die ordentliche Tilgung von Krediten aus dem laufenden Geschäft heraus zu leisten.

Für den Zeitraum 2008 bis 2012 stellt die GPA NRW jedoch insgesamt eine unzureichende Selbstfinanzierungskraft fest. Diese hat zu einem geringfügigen Finanzmittelfehlbetrag von 419 Tausend Euro geführt. Der positive Bestand an eigenen Finanzmitteln hat es der Stadt ermöglicht, die Verbindlichkeiten zu reduzieren.

### Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (PLAN)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-139.695	-148.277	-43.727	-29.619	5.021	9.165
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-358.922	-124.162	-178.420	-170.877	-145.016	-92.405
<b>= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag</b>	<b>-498.617</b>	<b>-272.439</b>	<b>-222.146</b>	<b>-200.496</b>	<b>-139.995</b>	<b>-83.240</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	261.691	8.247	58.524	33.731	14.496	-44.105
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-236.926</b>	<b>-264.193</b>	<b>-163.623</b>	<b>-166.765</b>	<b>-125.499</b>	<b>-127.345</b>

Die Stadt Köln erwartet, dass sich die Liquiditätslage der Stadt im Planungszeitraum bis 2017 sukzessive verbessern wird. Ab dem Jahr 2016 rechnet sie wieder mit positiven Salden aus Verwaltungstätigkeit. Ihr wird es jedoch nicht möglich sein, auch ordentliche Tilgungsleistungen aus dem laufenden Geschäft heraus zu finanzieren.

Die geplante Investitionstätigkeit der Stadt bewirkt, dass sie in den Jahren bis 2017 mit weiteren Finanzmittelfehlbeträgen zu rechnen hat. Im Zeitraum 2012 bis 2017 erwartet sie insgesamt einen Finanzmittelfehlbetrag von 1,4 Mrd. Euro.

Eine geringe Selbstfinanzierungskraft stellt ein Haushaltsrisiko dar. Notwendige Investitionen müssen nahezu vollständig durch Fremdkapital finanziert werden. Zudem ist zu erwarten, dass die Stadt weitere Kredite zur Liquiditätssicherung aufzunehmen hat.

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Tabelle den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit:

**Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro**

Haushaltsjahr	IST/PLAN*	Saldo in Euro je Einwohner
2008	189.395	190
2009	44.102	44
2010	-192.625	-191
2011	-144.466	-142
2012	-139.695	-136
2013	-148.277	-144
2014	-43.727	-43
2015	-29.619	-29
2016	5.021	5
2017	9.165	9

\* Istwerte bis 2011, Planjahre ab 2012

➔ **Feststellung**

Die Stadt Köln verfügt im Zeitraum 2008 bis 2017 insgesamt nicht über eine stabile Liquiditätslage.<sup>16</sup>

Eine geordnete und zukunftsorientierte Haushalts- und Finanzwirtschaft ist dauerhaft nur mit einer stabilen Liquiditätslage zu gewährleisten. Die Stadt Köln hat daher ihre Liquiditätslage zu konsolidieren. Insbesondere sollte sie jede sich bietende Möglichkeit zur Reduzierung der Kredite zur Liquiditätssicherung nutzen. So kann sie sowohl den Aufwand für Zinsen als auch Risiken durch Zinsänderungen minimieren.

**Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2011**

Jahr	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-142	-627	29	-160	-206	-132	-55	20

**Verbindlichkeiten**

Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührengleich wirtschaftlich zu den Schulden. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

<sup>16</sup> Die Liquiditätslage wird als stabil bezeichnet, wenn der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit wenigstens ausreichend ist, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung aufgenommener Darlehen zu decken. Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 2009: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung

### Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	2.688.508	2.663.552	2.577.080	2.489.683	2.400.898
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	38.000	0	8.000	225.000	316.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	72.224	70.259	66.300	63.829	60.138
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	71.885	30.328	21.738	20.803	43.322
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	13	3.392	209	4.401	3.089
Sonstige Verbindlichkeiten	116.632	154.731	217.400	261.700	348.158
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>2.987.262</b>	<b>2.922.262</b>	<b>2.890.727</b>	<b>3.065.416</b>	<b>3.171.604</b>
Rückstellungen	1.912.240	1.987.528	2.118.422	2.206.639	2.246.635
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	7.424	7.424	7.961	4.622	2.010
<b>Schulden gesamt</b>	<b>4.906.926</b>	<b>4.917.215</b>	<b>5.017.109</b>	<b>5.276.676</b>	<b>5.420.249</b>
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	3.001	2.936	2.896	3.044	3.118

Die Verbindlichkeiten der Stadt Köln sind in den Jahren 2008 bis 2011 um insgesamt 184 Mio. Euro angestiegen. Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen konnte die Stadt um 288 Mio. Euro reduzieren. Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung sind hingegen um 278 Mio. Euro angestiegen. Insbesondere im Jahr 2011 war dies der Fall. Auch bei den sonstigen Verbindlichkeiten stellt die GPA NRW einen Anstieg fest. Diese Verbindlichkeiten sind um 232 Mio. Euro gestiegen.

Die sonstigen Verbindlichkeiten beinhalten Zuwendungen für Investitionen, deren zweckentsprechende Verwendung noch nicht erfüllt ist. Im Betrachtungszeitraum ist der Wertansatz dieser erhaltenen Anzahlungen gestiegen. Sobald die Stadt Anlagegüter aktivieren kann, die aus diesen Mitteln finanziert wurden, werden die erhaltenen Anzahlungen in Sonderposten umgebucht. Kann die Stadt die entsprechenden Buchungen vornehmen, wird die Höhe der Verbindlichkeiten sinken.

Des Weiteren bilanziert die Stadt Köln bei den sonstigen Verbindlichkeiten auch solche aus Fremdmitteln. Hierbei handelt es sich um

- Drittmittelbestände auf Schulgirokonten, die nicht dem Aufgabenbereich des Schulträgers zuzurechnen sind,
- Verbindlichkeiten aus Mündelgeldern im Bereich der Pfllegschaften sowie
- Verbindlichkeiten aus fremden Zahlungsmittelbeständen, die durch die Stadtkasse verwaltet werden.

Die fremden Zahlungsmittelbestände sind in den Jahren 2008 bis 2011 gestiegen. Des Weiteren sind die sonstigen Verbindlichkeiten in Folge der folgenden Sachverhalte gestiegen:

- 2009: Einzahlungen, die zum Bilanzstichtag nicht sachgerecht zugeordnet werden konnten.
- 2010: Noch zu erstattende Leistungen für die Grundsicherung.
- 2011: Verbindlichkeiten gegenüber der Sparkasse Köln-Bonn aus dem Erwerb von Beteiligungen, die zum Jahresende nicht mehr durch Zahlung abgelöst werden konnten.

Bei den sonstigen Verbindlichkeiten handelt es sich zu großen Teilen um Verbindlichkeiten, die nicht zu verzinsen sind. Insofern wirkt sich ihr Anstieg nicht nachhaltig auf die Ergebnisrechnung aus. Die Stadt Köln hat jedoch sicherzustellen, dass ausreichend liquide Mittel zur Verfügung stehen, um die künftigen Zahlungsverpflichtungen zu bedienen. Ansonsten hätte sie weitere Kredite zur Liquiditätssicherung aufzunehmen. Hierdurch würde dann die Zinslast steigen.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Da die Stadt Köln noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt hat, nimmt die GPA NRW zurzeit keinen interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vor.

#### Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011
Anlagendeckungsgrad II	99	97	95	94	92
Liquidität 2. Grades	134	184	123	82	58
Zinslastquote		5	4	3	3
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1	2	2	4	5

Die Stadt Köln kann ihr Anlagevermögen nicht mehr vollständig aus langfristigem Kapital finanzieren.

Ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten konnte die Stadt nur bis zum Schlussbilanzstichtag 2009 durch liquide Mittel und kurzfristige Forderungen decken. An den Kennzahlen der Liquidität 2. Grades seit dem Jahr 2010 ist abzulesen, dass sich die Finanzlage der Stadt verschlechtert hat. Die geplanten Finanzmittelfehlbeträge ab dem Jahr 2012 werden zu einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten führen.<sup>17</sup>

Die Belastung der Ergebnisrechnung durch Zinsaufwendungen ist in Köln leicht unterdurchschnittlich.

Dem Zinsänderungsrisiko stellen sich alle kreisfreien Städte in unterschiedlichen Ausprägungen. Das Risiko steigender Zinsen wird von ihnen zum einen bei der Haushaltsplanung berücksichtig-

<sup>17</sup> Siehe Berichtsabschnitt „Finanzrechnung“

sichtig. Zum anderen schließen einige Städte Kredit- und Derivatgeschäfte zur Optimierung der Portfoliostruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken ab.

Ein Zinsänderungsrisiko ist in Köln in mehrfacher Hinsicht geringer einzuschätzen als bei vielen anderen kreisfreien Städten in NRW:

- Die Stadt Köln betreibt ein aktives Zins- und Schuldenmanagement mit geringer Risikoneigung:
  - Strukturierte Darlehen nimmt sie nur in geringfügigem Umfang auf.
  - Auch Liquiditätskredite mit variablen Zinssätzen nimmt sie nur vereinzelt auf.
- Die Stadt Köln berechnet ihre Zinsaufwendungen auf Basis qualifiziert geschätzter Zukunftszinssätze für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum. Ein Restrisiko besteht dennoch auch für die Stadt Köln, wenn die Zinssätze deutlich stärker steigen als sie erwartet.
- Die kurzfristige Verbindlichkeitenquote der Stadt Köln ist deutlich unterdurchschnittlich.
- Die kurzfristigen Verbindlichkeiten der Stadt Köln bestehen in etwa zur Hälfte aus Kreditverbindlichkeiten. Die andere Hälfte setzt sich überwiegend aus den sonstigen Verbindlichkeiten zusammen. Diese Verbindlichkeiten sind anders als Kreditverbindlichkeiten nicht zu verzinsen.

Zur Risikovorsorge im Rahmen des Zins- und Schuldenmanagement gehören in Köln u. a. folgende Bestandteile:

- Der Rat der Stadt Köln beschließt mit der Haushaltssatzung nicht nur die zulässige Höhe der Kreditaufnahme. Über die Haushaltssatzung setzt er zudem einen konkretisierten Handlungsrahmen für den Einsatz von Finanzierungsinstrumenten fest.
- Zu Beginn eines jeden Jahres erstellt die Verwaltung der Stadt ein Strategiepapier. Dieses enthält die Planung für Umschuldungen, Verlängerungen und Neuaufnahmen. Des Weiteren benennt es signifikante Risiken.

Als weiteres Risiko für ihre Finanzlage sehen die kreisfreien Städte ein Liquiditätsrisiko. Ein erschwerter Zugang zum Kapitalmarkt führt dazu, dass es für die Städte schwieriger wird, sich mit neuen Krediten zu versorgen. Auch Finanzierungskosten könnten steigen.

Neben diesem Risiko sehen Städte mögliche Ausfallrisiken bei Vertragspartnern. Diesem sogenannten Kontrahentenrisiko versucht die Stadt Köln über das Formulieren von Bonitätsanforderungen zu begegnen.

#### → **Feststellung**

Die vergleichsweise gute Finanzlage der Stadt Köln hat sich seit dem Jahr 2010 erheblich verschlechtert. In Folge der geplanten Finanzmittelfehlbeträge bis 2017 wird sich ihre Finanzlage zudem weiter verschlechtern. Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung werden steigen.

Ihre Liquiditätssituation hat die Stadt Köln daher mit Nachdruck zu verbessern.

## Rückstellungen

### Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011
Pensionsrückstellungen	1.541.815	1.603.383	1.637.116	1.716.221	1.766.483
Rückstellungen Deponien und Altlasten	206.809	206.628	208.473	207.972	202.151
Instandhaltungsrückstellungen	23.398	21.940	21.953	15.556	4.450
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	140.218	155.577	250.880	266.890	273.552
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>1.912.240</b>	<b>1.987.528</b>	<b>2.118.422</b>	<b>2.206.639</b>	<b>2.246.635</b>

Die Höhe der bilanzierten Rückstellungen ist bis zum Schlussbilanzstichtag 2011 um 334 Mio. Euro gestiegen. Insbesondere bei den Pensionsrückstellungen hat die Stadt Köln erhebliche Zuführungen geleistet. Diese lagen jeweils über der Inanspruchnahme bereits gebildeter Rückstellungen.

Bei den Rückstellungen für Deponien und Altlasten hatte die Stadt auf Grund neuer Sachverhalte Zuführungen zu buchen. In Folge verschiedener Sachverhalte konnte sie diese Rückstellungen jedoch nicht nur in Anspruch nehmen, sondern auch ergebniswirksam herabsetzen bzw. auflösen, u. a.:

- Die Sanierung der Deponie Butzweiler Straße hat die Stadt Köln im Jahr 2009 konzeptionell überarbeitet. Die neue Planung geht von einem geringeren Sanierungsaufwand aus.
- Im Jahr 2010 hat eine private Gesellschaft die Stilllegung der Colonia-Deponie übernommen.
- Die Pflicht zur Sanierung der Melia-Deponie ist 2011 auf einen Investor übergegangen.

Der Ergebniseffekt betrug in den Jahren 2008 bis 2011 knapp 24 Mio. Euro.

Die in der Eröffnungsbilanz bilanzierten Instandhaltungsrückstellungen hat die Stadt für die Instandhaltung ihrer Rheinbrücken gebildet. Bis 2011 hat sie unterlassene Maßnahmen nachgeholt. Insgesamt hat sie die Rückstellungen mit ca. 16 Mio. Euro in Anspruch genommen. Im Jahresabschluss 2011 hat sie diese Rückstellung darüber hinaus vollständig aufgelöst. Aus Sicht der Stadt Köln lagen die Voraussetzungen zur Bildung von Instandhaltungsrückstellungen nicht weiter vor. In Folge der Auflösung der Rückstellungen konnte die Stadt einen Ertrag von sieben Mio. Euro buchen.

Im NKF sind unterlassene Instandhaltungen zu erfassen und zu bewerten. Ein Instandhaltungstau ist zu dokumentieren. Sofern keine Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen mehr gebildet werden, ist dennoch der Werteverzehr der betroffenen Vermögensgegenstände abzubilden. Dies kann über die Buchung außerplanmäßiger Abschreibungen geschehen. In beiden Fällen sind Aufwendungen zu buchen, die das Jahresergebnis belasten. Die Rheinbrücken hat die Stadt Köln im Jahresabschluss 2011 nicht außerplanmäßig abgeschrieben. Der Jahresabschluss enthält keine Aussage, ob und wann weitere Instandhaltungsmaßnahmen erfolgen bzw. ob sich der Wert der Rheinbrücken dauerhaft gemindert hat. Insofern lässt sich

nicht erkennen, ob die Stadt im Jahresabschluss 2011 ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Schulden- und Vermögenslage abbildet.

Der Einsturz des historischen Archivs im Jahr 2009 wirkt sich auch noch Jahre später auf die Ergebnisse der Stadt Köln aus:

- Der Anstieg der sonstigen Rückstellungen im Jahresabschluss 2009 geht auf dieses Unglück zurück. Die Stadt hat Rückstellungen gebildet für die Archivalienbergung, die Restaurierung der Archivalien sowie für den Ausgleich der bei der Kölner Verkehrsbetriebe AG entstehenden Aufwendungen, die nicht von Dritten (Schädiger, Versicherer) erstattet werden.
- Die im Jahresabschluss 2009 gebildeten Rückstellungen hat sie im Laufe des Jahres 2010 in Anspruch genommen. Da die Stadt zwischenzeitlich höhere Kosten für die Archivalienbergung erwartete, hat sie zum Jahresabschluss 2010 eine weitere Zuführung gebucht. Zudem hat sie für den Bau eines Besichtigungsbauwerkes eine Rückstellung gebildet.
- Im Jahr 2011 hat die Stadt die Rückstellung für die Archivalienbergung, die Restaurierung der Archivalien sowie für den Ausgleich der bei der Kölner Verkehrsbetriebe AG entstehenden Aufwendungen, die nicht von Dritten (Schädiger, Versicherer) erstattet werden, in Anspruch genommen. Da für die Archivalienbergung weitere Kosten zu erwarten waren, hat sie die Rückstellung erneut erhöht. Die Rückstellung für den Bau des Besichtigungsbauwerkes hat die Stadt darüber hinaus erheblich aufgestockt.

Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung war die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse noch nicht abgeschlossen. Die GPA NRW hat, um eine Doppelprüfung zu vermeiden, die Bildung der Rückstellungen nicht im Detail geprüft. Für die Ermittlung des strukturellen Ergebnisses sowie des kommunalen Steuerungstrend hat die GPA NRW Buchungen jedoch bereinigt, die im Zusammenhang mit dem Einsturz des Stadtarchives stehen.

## Sonderposten

Die Sonderposten tragen durch die jährlichen Erträge aus ihrer Auflösung entscheidend zum Haushaltsausgleich bei. Die Drittfinanzierungsquote wird weiter unten im Rahmen der Ertragslage gemeinsam mit der Kennzahl Abschreibungsintensität betrachtet. Zu den Sonderposten hat die GPA NRW ansonsten keine Analysen vorgenommen.

## Eigenkapital

Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.

### Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011
Eigenkapital	6.414.498	6.523.643	6.232.929	6.368.986	6.187.850
Sonderposten	3.927.401	3.272.402	3.231.541	3.024.055	3.134.468
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	3.847.569	3.192.365	3.148.904	2.953.312	3.063.864
Rückstellungen	1.912.240	1.987.528	2.118.422	2.206.639	2.246.635
Verbindlichkeiten	2.987.262	2.922.262	2.890.727	3.065.416	3.171.604
Passive Rechnungsabgrenzung	570.896	582.523	595.500	599.615	594.423
<b>Bilanzsumme</b>	<b>15.812.297</b>	<b>15.288.358</b>	<b>15.069.119</b>	<b>15.264.710</b>	<b>15.334.979</b>
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>					
Eigenkapitalquote 1	41	43	41	42	40
Eigenkapitalquote 2	65	64	62	61	60

#### → Feststellung

Die negativen Jahresergebnisse seit dem Jahr 2009 gehen zu Lasten des Eigenkapitals und führen zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten.

Die GPA NRW sieht dringenden Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung. Das Ziel der Stadt Köln sollte es sein, ihr Eigenkapital langfristig zu erhalten.

### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011

	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	40,4	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	60,3	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20

### Ertragslage

Die GPA NRW analysiert Ertrags- und Aufwandsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

### Erträge

#### Erträge in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011
Steuern und ähnliche Abgaben	1.768.441	1.503.263	1.596.852	1.719.408
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	425.540	414.841	480.372	569.370

	2008	2009	2010	2011
Sonstige Transfererträge	119.835	117.770	32.630	31.650
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	215.108	226.941	219.026	236.285
Privatrechtliche Leistungsentgelte	70.878	71.623	76.148	74.592
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	193.837	198.898	189.214	211.152
Sonstige ordentliche Erträge	176.857	225.751	218.838	237.445
Aktiviere Eigenleistungen	1.714	1.714	2.040	2.220
Bestandsveränderungen	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>2.972.211</b>	<b>2.760.802</b>	<b>2.815.120</b>	<b>3.082.122</b>
Finanzerträge	135.753	150.163	166.244	160.940

Insgesamt konnte die Stadt Köln im Zeitraum 2008 bis 2011 ihre Erträge um 135 Mio. Euro steigern. Insbesondere Zuwendungserträge und sonstige ordentliche Erträge sind gestiegen. Steuererträge und sonstige Transfererträge sind hingegen gesunken.

Im Jahr 2009 sind die Gewerbesteuererträge um ca. 25 Prozent zurückgegangen. Zudem hatte die Stadt Einbußen beim Anteil an den Gemeinschaftssteuern hinzunehmen.

Die Schlüsselzuweisungen sind im Jahr 2011 nennenswert gestiegen: Zum einen wurde zeitversetzt über den kommunalen Finanzausgleich die gesunkene Steuerkraft der maßgeblichen Referenzperiode 01. Juli 2009 bis 30. Juni 2010 kompensiert. Zum anderen hat das Land im GFG 2011 Grunddaten aktualisiert. Köln profitierte dabei von der höheren Gewichtung des Soziallastenansatzes.

Höhere Zuweisungen für laufende Zwecke vom Land hat die Stadt über das Zukunftsinvestitionsgesetz (Konjunkturprogramm 2) erhalten. Diese Mittel hat die Stadt für zusätzliche Investitionen verwendet.

Im Jahresabschluss 2010 hat die Stadt Köln Korrekturen der Eröffnungsbilanz vorgenommen. Unter anderem hat sie den pauschal angesetzten Sonderposten für Investitionspauschalmittel aufgelöst. Die in den Jahren 2008 und 2009 fälschlicherweise gebuchten Erträge aus der Auflösung dieses Sonderpostens hat sie im Jahresabschluss 2010 korrigiert. Im Jahr 2010 hat sie einen negativen Ertrag gebucht. Im Saldo gleichen sich die Erträge aus. Während die Jahresergebnisse 2008 und 2009 profitiert haben, wurde das Ergebnis 2010 belastet. Für den kommunalen Steuerungstrend hat die GPA NRW diese Effekte bereinigt.

Im Jahr 2011 profitiert die Stadt Köln von höheren Erträgen aus der Leistungsbeteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung für Arbeitslose.

In den Jahren 2008 bis 2011 konnte die Stadt zudem Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden im Bereich der Liegenschaften sowie ordnungsrechtliche Erträge, z.B. aus Bußgeldern, steigern.

Die sonstigen Transfererträge sind seit dem Jahr 2010 erheblich niedriger als in den Vorjahren. Hintergrund: Die Stadt Köln hat ihre Eröffnungsbilanz korrigiert. Sie hat ein Trägerdarlehen an die StEB inzwischen unter den Ausleihungen angesetzt. Einzahlungen aus diesem Geschäft bucht sie nicht mehr ergebniswirksam. Die Erträge aus Schuldendiensthilfen sind daher in 2010 gegenüber den Vorjahren um ca. 85 Mio. Euro gesunken. In den Jahren 2008 und 2009 sind in

den Erträgen von 90 bzw. 87 Mio. Euro sowohl Tilgungsleistungen als auch Zinsen enthalten. Für den kommunalen Steuerungstrend hat die GPA NRW den Tilgungsanteil bereinigt.

Der Anstieg der Finanzerträge im Jahr 2010 steht ebenfalls im Zusammenhang mit dem Trägerdarlehen an die StEB. Die Zinsen auf das Trägerdarlehen bucht die Stadt inzwischen bei den Finanzerträgen.

Höhere Finanzerträge konnte die Stadt Köln zudem über Gewinnabführungen der StEB und aus dem Stadtwerkekonzern erzielen.

Das Ergebnis 2009 profitiert von einem Sondereffekt. Die Stadt Köln hat für den Betrieb gewerblicher Art „U-Bahn“ eine Steuererstattung für das Jahr 2001 von 43 Mio. Euro erhalten. Diesen Sachverhalt hat die GPA NRW für die Darstellung des „Kommunalen Steuerungstrend“ bereinigt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Köln hat in den Jahren 2008 bis 2011 von Sondereffekten profitiert.

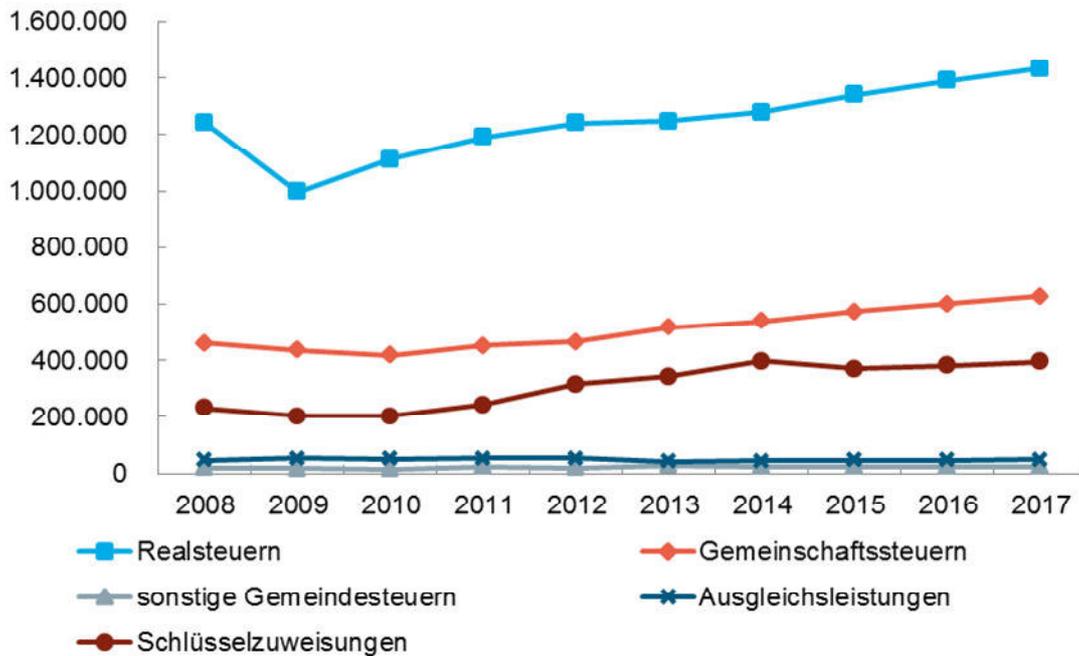
### **Allgemeine Deckungsmittel**

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,
- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie
- die Schlüsselzuweisungen.

Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Stadt Köln.

### Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro (IST/PLAN)



Die Realsteuern sind mit Abstand die größte Position der allgemeinen Deckungsmittel. Eine ähnliche hohe bzw. eine höhere Bedeutung haben die Realsteuern nur in Düsseldorf und Münster.

Die Realsteuererträge, insbesondere die Erträge der Gewerbesteuer, sind stark schwankungsanfällig. In Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Gewerbesteuererträge der Stadt Köln im Jahr 2009 massiv zurückgegangen. In den Folgejahren konnte die Stadt zwar wieder höhere Erträge buchen. Im Jahr 2012 bleiben die Erträge aber voraussichtlich ca. 172 Mio. Euro und in 2013 18 Mio. Euro hinter dem Plan zurück. Die Stadt geht davon aus, dass die Gewerbesteuererträge voraussichtlich erst in 2014 wieder die Höhe des Jahres 2008 erreichen.

Die Stadt Köln rechnet nicht nur mit stetig steigenden Erträgen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer. Sie erwartet auch steigende Schlüsselzuweisungen. In den letzten Jahren wurden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Inwieweit diese Beträge auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen erwartet werden können, bleibt abzuwarten. Grundsätzlich ist die Verbundmasse von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts abhängig. Die Schlüsselzuweisungen unterliegen zudem einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft. Sie könnten wieder sinken, wenn die Steuerkraft der Stadt im Vergleich zu den anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen steigt.

## Aufwendungen

### Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011
Personalaufwendungen	647.737	693.163	750.284	740.686
Versorgungsaufwendungen	69.600	44.610	51.836	48.217
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	304.974	347.103	350.830	385.485
Bilanzielle Abschreibungen	169.367	181.610	192.611	179.994
Transferaufwendungen	1.008.832	1.053.872	1.123.165	1.196.281
Sonstige ordentliche Aufwendungen	671.562	678.837	747.042	766.526
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>2.872.073</b>	<b>2.999.195</b>	<b>3.215.768</b>	<b>3.317.190</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	129.440	114.262	102.575	104.423

Die Aufwendungen der Stadt Köln sind im Zeitraum 2008 bis 2011 um 420 Mio. Euro gestiegen. Insbesondere die Transferaufwendungen aber auch die sonstigen ordentlichen Aufwendungen, Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind gestiegen.

Die Personalaufwendungen werden zum einen durch die kontinuierlich steigenden Dienstaufwendungen und zum anderen durch Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen beeinflusst. Letztere waren in den Jahren 2008 bis 2011 unterschiedlich hoch. Niedrigere Zuführungen sind im Jahr 2011 dafür verantwortlich, dass die Personalaufwendungen im Vergleich zum Vorjahr gesunken sind.

Über das Konjunkturprogramm 2 geförderte Maßnahmen haben zu steigenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen geführt. Zudem sind Aufwendungen für Schülerbetreuungsmaßnahmen erheblich gestiegen. Höhere Aufwendungen resultieren u. a. aus dem zusätzlichen Bedarf in Folge des geplanten sukzessiven Ausbaus der Offenen Ganztagschule auf bis zu 25.500 Plätze zum Schuljahr 2014/2015. Daneben hat sich der Aufwand im Schülerspezialverkehr sowie im Bereich Schulschwimmen (Projekt „Sicher schwimmen“) erhöht.

Bei den Erstattungen an verbundene Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen hat die GPA NRW für das Jahr 2011 Sondereffekte festgestellt. Die Stadt hat außergewöhnlich hohe Aufwendungen im Kontext der rechtlichen und versicherungstechnischen Abwicklung des Schadensfalls „Einsturz Historisches Archiv“ zu leisten. Sie hat zur Schadenserkundung ein Besichtigungsbauwerk errichtet. Für diese Maßnahme hat die Stadt eine Rückstellungszuführung von 16 Mio. Euro gebucht. Den Sondereffekt hat die GPA NRW für den Kommunalen Steuerungstrend bereinigt.

Die Personalaufwendungen und die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen stellen einen erheblichen Anteil an den gesamten ordentlichen Aufwendungen dar. Beide werden entscheidend vom Ausgliederungs- und Privatisierungsgrad beeinflusst. Sie korrelieren unmittelbar miteinander und sind produktbezogen zusammen mit den übrigen Aufwendungen zu betrachten. Dieser produktbezogene Ansatz entspricht auch den Zielen des NKF. Vertiefende produktbezogene Analysen der Personalaufwendungen nimmt die GPA NRW in den Fachprüfungen vor.

Die Transferaufwendungen sind die größte Aufwandsposition in der Ergebnisrechnung der Stadt Köln. Ihr Anstieg in den Jahren 2008 bis 2011 geht auf verschiedene Bereiche zurück:

- Die Stadt hat höhere Zuschüsse gewährt: Insbesondere an die Gebäudewirtschaft der Stadt Köln, die Bühnen der Stadt Köln sowie an Träger der Kindertagesbetreuung.
- Im Sozialbereich hatte die Stadt höhere Leistungen an natürliche Personen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen aufzubringen.

Im Jahr 2009 hat die Stadt Köln ihre Buchungspraxis geändert. Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft bucht sie seitdem als aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen. Diese sind entsprechend den Kontierungsvorgaben bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen zu buchen.

Der Anstieg der sonstigen ordentlichen Aufwendungen basiert ebenfalls auf mehreren Bereichen:

- Mietaufwendungen für Schulgebäude an die Gebäudewirtschaft sind erheblich gestiegen.
- Zudem hat die Stadt in höherem Umfang nicht rückzahlbare Investitionszuweisung gewährt.
- Seit dem Jahr 2009 entrichtet die Stadt Köln Kapitalertragssteuern und Solidaritätszuschläge auf den Beteiligungsertrag der Stadtwerke Köln GmbH.

Zinsaufwendungen an Kreditinstitute sind in den Jahren 2009 und 2010 nennenswert gesunken.

## Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet.

Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

### Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST) und Kennzahlen in Prozent

	2008	2009	2010	2011
Ordentliche Aufwendungen	2.872.073	2.999.195	3.215.768	3.317.190
Abschreibungen auf Anlagevermögen	165.280	247.286	172.634	168.381
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	91.142	94.671	68.943	87.329
<b>Netto-Ergebnisbelastung</b>	<b>74.138</b>	<b>152.616</b>	<b>103.691</b>	<b>81.052</b>
Abschreibungsintensität	6	8	5	5
Drittfinanzierungsquote	55	38	40	52

Die standardisierte Ermittlung der Abschreibungsintensität und der Drittfinanzierungsquote gibt die tatsächlichen Verhältnisse verzerrt wieder. Zum einen ist die Höhe der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten zu korrigieren. Auf die Darstellung im Abschnitt „Erträge“ wird verwiesen. Zum anderen ist bezogen auf die Erträge aus der Auflösung Sonderposten noch folgendes zu berücksichtigen: Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für den Gebührenaussgleich werden der Kennzahl ebenso zu Grunde gelegt wie Erträge aus den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträgen. In den Jahren 2008 und 2009 hat die Stadt keine Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für den Gebührenaussgleich gebucht. 2010 und 2011 hat sie jeweils Erträge von 2,5 Mio. Euro erzielt. Die Erträge beeinflussen die Netto-Ergebnisbelastung und somit die Drittfinanzierungsquote insgesamt.

Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote werden zudem durch die Höhe der Abschreibungsaufwendungen beeinflusst. Auffällig ist, dass der Abschreibungsaufwand im Jahr 2009 gegenüber den Vor- und Folgejahren hoch war. Die Höhe der Abschreibungen schwankt, weil die Stadt außerplanmäßige Abschreibungen vorgenommen hat. Im Jahr 2009 hat sie eine außerplanmäßige Abschreibung von 77 Mio. Euro gebucht. Grundlage war der Einsturz des historischen Archivs. In den Jahren 2008 bis 2011 hat die Stadt Köln darüber hinaus weitere Positionen des Anlagevermögens außerplanmäßig abgeschrieben. Die Abschreibungen lagen zwischen vier und zwölf Mio. Euro.

**Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST) und Kennzahlen in Prozent - bereinigt um die vorgenannten Sachverhalte**

	2008	2009	2010	2011
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>2.872.073</b>	<b>2.999.195</b>	<b>3.215.768</b>	<b>3.317.190</b>
Abschreibungen auf Anlagevermögen	165.280	247.286	172.634	168.381
abzgl. Außerplanmäßige Abschreibungen	6.920	88.124	12.164	7.545
<b>bereinigte Abschreibungen auf Anlagevermögen</b>	<b>158.360</b>	<b>159.162</b>	<b>160.470</b>	<b>160.836</b>
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	91.142	94.671	68.943	87.329
Korrektur der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	10.688	10.688	-21.376	0
<b>bereinigte Erträge aus der Auflösung von Sonderposten</b>	<b>80.454</b>	<b>83.982</b>	<b>90.319</b>	<b>87.329</b>
<b>bereinigte Netto-Ergebnisbelastung</b>	<b>77.906</b>	<b>75.180</b>	<b>70.150</b>	<b>73.507</b>
Abschreibungsintensität	6	5	5	5
Drittfinanzierungsquote	51	53	56	54

Die GPA NRW schätzt ab, inwieweit Erträge aus der Auflösung von Sonderposten künftig zum Haushaltsausgleich beitragen. Die Einschätzung liefert einen Hinweis, ob ein Rückgang der Drittfinanzierungsquote zu erwarten ist. Hierzu betrachtet die GPA NRW das Verhältnis der investiven Einzahlungen<sup>18</sup> und der entsprechenden Auszahlungen.

<sup>18</sup> Einzahlungen aus Zuwendungen und Beiträgen

### Investive Ein- und Auszahlungen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	85.124	90.619	71.873	95.768	88.388	68.834	57.159	64.558	59.455	55.058
Einzahlungen aus Beiträgen u.ä. Entgelten	2.965	2.946	2.914	7.049	3.200	3.201	3.601	3.201	3.201	3.201
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	37.730	27.613	16.468	12.191	37.832	32.534	32.534	32.534	32.534	32.534
Auszahlungen für Baumaßnahmen	60.138	50.727	55.752	72.037	139.869	152.737	151.812	140.503	111.185	90.993
Auszahlungen für den Erwerb von Beweglichem	22.558	30.185	33.332	31.240	59.848	68.061	58.851	66.235	53.613	54.104
<b>Alternative Drittfinanzierungsquote in Prozent</b>	<b>73</b>	<b>86</b>	<b>71</b>	<b>89</b>	<b>39</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>32</b>	<b>33</b>

Die aus den Zahlungsströmen berechnete alternative Drittfinanzierungsquote schwankt im Betrachtungszeitraum. Im Zeitraum 2008 bis 2017 ergibt sich eine durchschnittliche Quote von ca. 43 Prozent. Ein Absinken der Drittfinanzierungsquote hätte zur Folge, dass ein höherer Anteil der Abschreibungen zukünftig von der Stadt selbst zu tragen wäre. Die entlastende Wirkung des Sonderpostens würde sich verringern.

Der Erhalt von Zuwendungen ist überwiegend von externen Einflussfaktoren abhängig. Dagegen können Beiträge innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen durch die Stadt Köln selbst festgelegt werden. Auf die Ausführungen im Abschnitt Haushaltskonsolidierung wird verwiesen.

### Außerordentliches Ergebnis

Die außerordentlichen Aufwendungen im Jahr 2009 stehen im Zusammenhang mit dem Einsturz des historischen Archivs der Stadt Köln. Die Bestände sind dauerhaft im Wert gemindert. Inventar und Archivgut waren außerplanmäßig abzuschreiben. In den Aufwendungen von 158,8 Mio. Euro sind Aufwendungen für Rückstellungen von 72,2 Mio. Euro enthalten. Die Stadt geht jedoch davon aus, dass die Rückstellungen keinesfalls das Gesamtvolumen des entstandenen

Schadens abdecken. Den Aufwendungen stehen Erträge aus Schadenersatzleistungen aus Versicherungen sowie Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber.

Die GPA NRW betrachtet diese Sachverhalte als Sondereffekte, die für den „Kommunalen Steuerungstrend“ bereinigt werden.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der  
Stadt Köln im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	10
Personenstandswesen	10
Gesamtbetrachtung	16
Kfz-Zulassung	16
Gesamtbetrachtung	19
Führerscheinwesen	20
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	23
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	25

## → Sicherheit und Ordnung

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW prüft innerhalb des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung folgende Handlungsfelder:

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen,
- Kfz-Zulassung,
- Führerscheinwesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der leistungsbezogenen Kennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Hierbei haben wir auf Basis der Prüfungsergebnisse das monetäre Potenzial je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld erfolgt erst der interkommunale Vergleich der Kennzahl Personalaufwendungen je Fall. Danach vergleichen Leistungskennzahlen den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Aufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte<sup>1</sup> zugrunde. Die Fallzahlen werden teilweise gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Die Aufgaben der kreisfreien Städte in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Fallzahlen und ihre Erträge unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Overhead erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Overheadtätigkeiten verfälscht.

Der Personaleinsatz kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards geprägt sein. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbe-

<sup>1</sup> KGST-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2010/2011

dingungen angepasst werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

## Einwohnermeldeaufgaben

Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Köln im Jahr 2011 mit 134,94 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 6,40 Vollzeit-Stellen den Overhead. Für das Jahr 2012 wurden keine Daten zur Verfügung gestellt.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 272.723 gewichtete Fälle die Bezugsgröße.

Personalaufwendungen werden in 2011 in Höhe von 6.126.830 Euro berücksichtigt.

Die durch Stadt Köln erhobenen Stellendaten entsprachen nicht der Erhebungssystematik der GPA NRW. Insofern fließen die Kennzahlen der Stadt Köln nicht in den interkommunalen Vergleich ein und werden in diesem Bericht lediglich nachrichtlich dargestellt.

### Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2011

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22

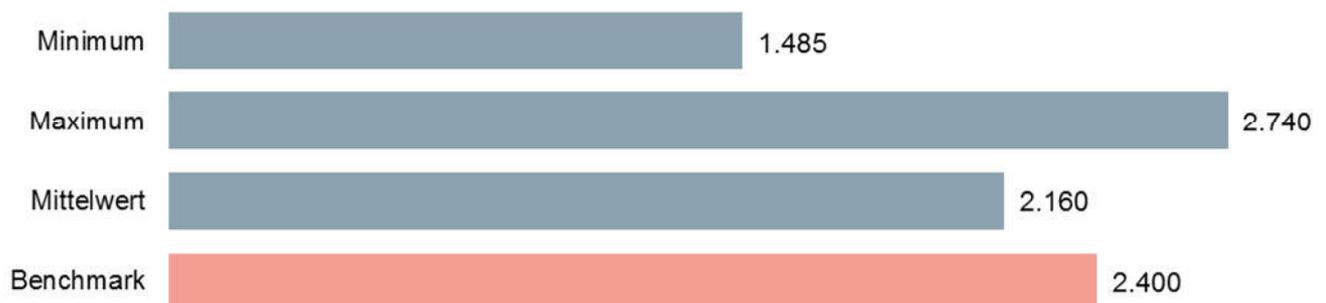
In Köln entstehen je Fall 22,46 Euro Personalaufwendungen. In mehr als der Hälfte der Vergleichsstädte entstehen je Fall höhere Personalaufwendungen.

Bedingt wird dies in Köln einerseits durch einen sehr geringen Overheadanteil. Mit 4,5 Prozent ist dieser deutlicher geringer als im Durchschnitt (8,7 Prozent). Damit gehen geringe Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im Einwohnermeldewesen in Köln (Mittelwert: 47.710 Euro je Vollzeit-Stelle, Köln 43.350 Euro je Vollzeit-Stelle) einher.

Die Grunddaten wurden hier wie im Folgenden nicht nach GPA-Systematik erhoben. Es können Stellenanteile von Mitarbeitern eingeflossen sein, die länger als sechs Monate erkrankt waren.

In die folgende Betrachtung fließen nur die sachbearbeitenden Stellenanteile ein.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



Ver-gleichs-jahr	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	-	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

Für die Stadt Köln beträgt der Kennzahlenwert 2.021 Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben.

In Köln werden die Einwohnermeldeaufgaben in neun Bezirksämtern wahrgenommen. Diese Bezirksämter sind über das Stadtgebiet verteilt und befinden sich in:

- der Innenstadt,
- Rodenkirchen,
- Lindenthal,
- Ehrenfeld,
- Nippes,
- Chorweiler,
- Porz,
- Kalk und
- Mülheim.

An diesen Standorten wird unterschiedlich viel Personal eingesetzt. Insgesamt 134,94 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung der Einwohnermeldeaufgaben.

Neben den Kundenzentren floss der in Chorweiler angesiedelte allgemeine Bereich, in dem Melderegisterauskünfte und elektronische Rückmeldungen bearbeitet werden, ein. Auch ist hier die Fachaufsicht für Einwohnermeldeaufgaben angesiedelt. Die Dienstaufsicht wird in den jeweiligen Bezirksämtern wahrgenommen.

Gleichzeitig werden in den Bezirksämtern weitere Aufgaben wahrgenommen. Laut Stellenplan des Jahres 2013 werden insgesamt 334,47 Stellenanteile eingesetzt (Soll). Ein Bruchteil hierauf bezieht sich auf die Kundenzentren, in denen ausschließlich Einwohnermeldeaufgaben wahrgenommen werden.

Die Erfassung der Stellenanteile erfolgte nicht entsprechend der Systematik der GPA NRW.

Bei einem Benchmarkwert von 2.400 Fällen je Vollzeit-Stelle besteht ein Personalbedarf von rund 109 Vollzeit-Stellen für die Einwohnermeldeaufgaben. Das rechnerische Stellenpotenzial zum Benchmark beträgt insofern rund 26 Vollzeit-Stellen oder 1,3 Mio. Euro.

Die Vorgänge der Einwohnermeldeaufgaben sind weitestgehend standardisiert und müssen bei den Städten mehr oder weniger gleich abgebildet werden. Jedoch gestalten die Städte die Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich.

Das Fallaufkommen ist durch die Stadt nicht steuerbar. Die gewichteten Fälle sind im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen in Köln erhöht. Während im Durchschnitt der kreisfreien Städte 24.397 Fälle je 100.000 Einwohner bearbeitet werden, sind es in Köln 26.812 Fälle.

Jeder Anlaufstelle werden bei gleichmäßiger Verteilung 113.017 Einwohner in Köln zugeordnet. Interkommunal werden je Anlaufstelle durchschnittlich 63.725 Einwohner zugerechnet. Je Anlaufstelle werden in Köln, ebenfalls gleichmäßig verteilt, 36.573 Fälle erledigt. Interkommunal sind es durchschnittlich 18.597 Fälle. Die absolute Anzahl an Anlaufstellen ist mit neun in Köln hoch (Mittelwert sechs Anlaufstellen). Jedoch werden je Anlaufstelle in Köln deutlich mehr Einwohner bedient und Fallzahlen bearbeitet als im interkommunalen Durchschnitt.

Es kann nicht grundsätzlich gesagt werden, dass viele Standorte/Anlaufstellen zwangsläufig weniger produktiv oder weniger wirtschaftlich sind. Gleichwohl stehen möglichen Vorteilen für die Bürger erhebliche Nachteile für die Verwaltung gegenüber. Hierbei handelt es sich zum Beispiel um:

- Es entsteht ein erhöhter Koordinierungsaufwand für Personaleinsatz, Urlaubsvertretung, kurzfristige Ausfälle.
- Das Erfahrungswissen ist an verschiedenen Standorten nur begrenzt multiplizierbar. Hierdurch entsteht ein erhöhter Schulungsaufwand.
- Es entstehen Kosten für repräsentative Räume.
- Das Kundenaufkommen ist weniger planbar, je mehr Anlaufstellen zur Verfügung stehen.
- Öffnungszeiten müssen unabhängig vom Kundenaufkommen personell abgedeckt werden.
- Durch die Trennung von Fach- und Dienstaufsicht entstehen ggf. höhere Abstimmungsbedarfe und Reibungsverluste.

Diese grundsätzlichen Nachteile gelten für die Stadt Köln dabei nur bedingt. Entgegen der Lösung in anderen Städten, sind die Bürgerämter in Köln weitestgehend autark und entsprechend personell ausgestattet. Die kleinste Einheit für Einwohnermeldeaufgaben verfügt über mehr als sechs Vollzeit-Stellen. Diese Stellenausstattung birgt eine höhere Flexibilität als bei kleineren Einheiten.

Die Anlaufstellen sind personell unterschiedlich aufgestellt. Die Fallzahlen der Einwohnermeldeaufgaben liegen der Stadt Köln vor und können ausgewertet werden. Hier ist die prozentuale Verteilung der Fälle sehr unterschiedlich.

Näherungsweise wurden die Stellendaten und gewichtete Fallzahlen aus dem Jahr 2011 prozentual auf die Kundenzentren verteilt. Unberücksichtigt blieb der zentrale Bereich für Melderegisterauskünfte und elektronische Rückmeldungen in Chorweiler.

### Prozentuale Verteilung von Stellen und Fallzahlen auf die Kundenzentren

Kundenzentrum	Stellenanteil in %	Fallzahlenanteil in %
Innenstadt	18,9	14,5
Rodenkirchen	9,0	9,3
Lindenthal	14,3	15,6
Ehrenfeld	9,5	10,5
Nippes	13,2	9,2
Chorweiler	5,5	7,0
Porz	7,0	9,2
Kalk	9,9	11,3
Mülheim	12,7	13,5
Summe	100	100

An den Standorten in der Innenstadt und in Nippes übersteigen die prozentualen Stellenanteile die prozentualen Anteile der gewichteten Fälle. In den übrigen Kundenzentren ist es umgekehrt.

#### → Empfehlung

Die Standorte für Einwohnermeldeaufgaben sollten anhand der Kundenvorsprachen und Fallzahlen betrachtet werden. Die personellen Ausstattungen sollten bei Bedarf harmonisiert werden, so dass die gleiche Serviceleistung in allen Anlaufstellen möglich ist.

Eine entsprechende Auswertung kann weiterführende Entscheidungen vorbereiten. Mögliche Beispiele sind:

- Reduzierung von Anlaufstellen die nicht ausreichend frequentiert werden.
- Verschiedene Varianten von Öffnungszeiten einzelner Anlaufstellen (tageweise, Tageszeitenabhängig, orientiert an Nachfrage und personeller Umsetzbarkeit).
- Stärkere Terminvergabe für eine erhöhte Planbarkeit des Tagesgeschäftes bis hin zur ausschließlichen Terminvergabe, darüber Steuerung der Kundenströme.

Die GPA NRW bevorzugt grundsätzlich eine zentralere Organisationsform von Aufgaben. Fallzahlen, Kundenaufkommen, die Erreichbarkeit (auch anderer Anlaufstellen) und die Aufwendungen (Gebäude, Personal, EDV, weitere Sachaufwendungen; Vollkosten) sind dabei maßgebliche Entscheidungsparameter.

#### → Feststellung

Die GPA NRW empfiehlt die Betrachtung der Kundenströme und des Fallaufkommens für die Einwohnermeldeaufgaben anzustellen.

Die GPA NRW kann die meist zu Grunde liegende Idee der Bürgerorientierung anerkennen. Allerdings ist angesichts der finanziellen Lage der meisten Kommunen in Nordrhein-Westfalen ein Umdenken erforderlich.

Durchschnittlich werden die Anlaufstellen im interkommunalen Vergleich wöchentlich an 34,1 Stunden geöffnet. Die Stadt Köln öffnet die Standorte jeweils an 21,5 Stunden wöchentlich. Dabei sind während der Öffnungszeiten auch Terminvereinbarungen möglich.

Die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten in den Kundenzentren konnte nicht angegeben werden.

In Köln fallen in den Einwohnermeldebereichen verschiedene Hintergrundarbeiten an. Ob die in Vollzeit Beschäftigten mit diesen Tätigkeiten außerhalb der Öffnungszeiten ausgelastet sind, konnte nicht nachvollzogen werden. Die elektronischen Rückmeldungen sowie die schriftlichen Melderegisterauskünfte werden zentral wahrgenommen. Sie müssen somit nicht außerhalb der Öffnungszeiten abgearbeitet werden. Während der Öffnungszeiten werden sowohl Terminkunden als auch Spontankunden bedient. Somit besteht die hohe Wahrscheinlichkeit, dass die tägliche Öffnungszeit überschritten wird.

Ausgehen von einer Vollzeitbeschäftigung von z.B. 39 Wochenstunden das Delta zu den Öffnungszeiten von 21,5 Wochenstunden mit 17,5 Stunden hoch.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte Stellenanteile und Öffnungszeiten abgleichen und die tatsächliche Auslastung der Mitarbeiter in und außerhalb der Öffnungszeiten erheben.

Bisher besteht für die Kunden die Möglichkeit, innerhalb der Öffnungszeiten Termine zu vereinbaren. Auch den Spontankunden wird zunächst über die Aufrufanlage die voraussichtliche Wartezeit mitgeteilt. Zudem wird der Spontankunde nach Anmeldung über ein entsprechendes System per SMS informiert, wenn seine Wartenummer kurz vor dem Aufruf steht. So kann der Kunden die Zwischenzeit für andere Erledigungen nutzen.

Vielorts werden mittlerweile Termine für die Einwohnermeldeaufgaben vergeben. Bis hin zu einer vollständigen Auslastung der Öffnungszeiten mit Terminkunden. Die Stadt Köln sollten die Kundenströme auf eine mögliche Ausweitung der Terminstrukturen prüfen. Das Kundenaufkommen kann so gesteuert werden und wird planbarer.

Voraussetzung für den Erfolg der Terminvergabe ist, dass die Termine eingehalten werden können. Dazu muss der Kunden pünktlich sein und bei Unpünktlichkeit der Termin nach einer kurzen Wartezeit verfallen. Gleichzeitig muss für kurzfristige Ausfälle (Krankheit) der Mitarbeiter, Ersatz geplant werden.

Insgesamt läuft der öffentliche Dienst einer Welle an Renteneintritten entgegen. Den starken Einstellungsjahrgängen der 1970er Jahre sind kaum vergleichbare Einstellungsjahrgänge in den Jahrzehnten danach gefolgt. Somit wird vielerorts ein Großteil der Beschäftigten in den Ruhestand gehen, während Aufgaben und Strukturen häufig gleich bleiben oder gar ausgebaut werden.

Ziel unserer Empfehlungen ist nicht ausschließlich ein kurzfristiger Personalabbau. Vielmehr steht die mittel- bis langfristige Bewältigung der Aufgaben im Vordergrund. Daher sollten die Städte den organisatorischen Rahmen schaffen, um arbeitsfähig zu bleiben.

Grundsätzlich nimmt landesweit die Automatisierung in den Prozessen zu. In den kommenden Jahren wird sich die Aufgabenstruktur in vielen Bereichen wandeln. Hiervon ist insbesondere der Bereich der Einwohnermeldeaufgaben betroffen. So wird es im Rahmen von E-Government

zu Entlastungen kommen, wie z.B. dass Ummeldungen schneller bearbeitet werden können. Auch kommen teilweise Aufgaben hinzu oder verändern sich.

So können Bürger mit eID-Funktion im Personalausweis ihre Führungszeugnisse direkt beim Bundesamt für Justiz bestellen. Die Stadtverwaltung muss hier prinzipiell nicht mehr tätig werden. Gleichzeitig ist nicht absehbar, wann dieses Angebot durch den Kunden angenommen wird, da derzeit die Anschaffung der technischen Voraussetzungen für viele Bürger noch nicht attraktiv ist.

Die Ablauforganisation konnte im Rahmen der Prüfung nicht betrachtet werden. Gleichzeitig unterliegen die Geschäftsprozesse in den Einwohnermeldeaufgaben starken Veränderungen. Insbesondere die elektronischen Neuerungen verändern die Prozesse und sollten in zukünftige Planungen einbezogen werden.

#### → **Empfehlung**

Die Veränderungen durch das E-Governments nehmen Einfluss auf die Aufgabenerledigung. Die Organisationsstruktur sollten hierauf abgestimmt und (weiter)entwickelt werden.

Durch elektronische Anträge können persönliche Besuche in den Anlaufstellen verringert oder verkürzt werden. Die Bürger können unabhängig von Ort und Öffnungszeiten die Behördengänge virtuell erledigen. Zudem reduziert sich durch automatisierte Prozesse wie Melderegisterauskünfte der manuelle Bearbeitungsaufwand in den Anlaufstellen. Schließlich ermöglichen der vorausgefüllte Meldeschein und bundesweit eingeführte Schnittstellen wie z.B. „xpersonenstand“ einen elektronischen Datenaustausch mit anderen Kommunen.

Der Einsatz von Internet-Anträgen wird sich durch die gesetzlichen Vorgaben im E-Government weiter verstärken. Es ist noch ungewiss, inwieweit die Einwohner diese Möglichkeit nutzen oder weiterhin persönlich in das Bürgerbüro kommen. Die Kommunen können dies nur insoweit steuern, als sie Angebote schaffen und hierüber aktiv informieren.

Der interkommunale Vergleich über zwei Jahre stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Insbesondere die regelmäßigen Fallschwankungen bei den Ausweisdokumenten können so nicht dargestellt werden. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, die Kennzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz über das Fallvolumen zu steuern.

Nach eigener Aussage steuert die Stadt Köln den Personaleinsatz orientiert am Output. Entsprechende Unterlagen wurden im Rahmen der Prüfung nicht zur Verfügung gestellt. Die Datenerhebung gestaltete sich bzgl. der Fallzahlen unproblematisch. Die Stellendaten konnten nur mit erheblichem Aufwand zur Verfügung gestellt werden. Nach eigener Sicht der Stadt lag dies an der gewählten Steuerungsmethode.

Zudem fand kurz vor bzw. im Betrachtungszeitraum eine interne Organisationsuntersuchung statt. Inhalte und Ergebnisse wurden nicht zur Verfügung gestellt.

Eine outputorientierte Steuerung bedarf einer Definition des Outputs und Vereinbarung über die Verwendung der zugewiesenen Ressourcen.

Im Haushaltsplan des Jahres 2012 findet sich zur Produktgruppe 0207 Einwohnerangelegenheiten folgende Zielesetzung:

- Serviceorientierte und bedarfsgerechte Erbringung Kölner Einwohnermeldeleistungen

Als Kennzahl zur Messung der Zielerreichung dient der „Anteil der Wartezeiten von maximal 30 Minuten an Gesamtwartezeiten in %“.

Weitere Informationen über die Parameter Output (Umfang, Messung, Zielhorizont), Ressourceneinsatz und/oder hausinterne Kontrakte standen nicht zur Verfügung. Entsprechende Informationen liegen der GPA NRW nicht vor.

Die Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Köln sind dezentral organisiert und werden mittlerweile wieder dezentral gesteuert. Die Fach- und Dienstaufsicht sind getrennt. In der Vergangenheit wurde eine zentrale Steuerung und Datenhaltung zurückgeführt in die nunmehr gewählte Organisation.

## Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Notwendige Daten konnte die Stadt Köln nur teilweise zur Verfügung stellen.
- Ein hilfsweiser Leistungsvergleich zeigt ein rechnerisches Potenzial zum Benchmark bei den Einwohnermeldeaufgaben.
- Die Stadt Köln sollte Kundenströme, Auslastung einzelner Anlaufstellen und Öffnungszeiten auswerten.
- Mittels einer stärkeren Terminvergabe könnte die Planbarkeit des Kundenaufkommens (in Ort und Menge) erhöht werden. Ggf. können hierüber auch die individuellen Wochenarbeitsstunden der Beschäftigten in den Einwohnermeldeaufgaben zielgerichtet ausgelastet werden.

### → KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Köln mit dem Index 1.

## Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Köln in 2011 mit 42,75 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten vier Vollzeit-Stellen den Overhead.

Diese Stellendaten wurden durch das Personenstandswesen der Stadt manuell entsprechend der Systematik der GPA NRW erhoben.

Ein Abgleich mit der Gesamtpersonalliste 2011 sowie mit dem Stellenplan für 2013/14 ist erfolgt. Aus diesen Dokumenten lassen sich Rückschlüsse auf die gelieferten Stellendaten ziehen. Die GPA NRW wertet trotz vorhandener Differenzen das Datenmaterial als plausibel. Eine Aufnahme in die Vergleichsdatenbank erfolgte gleichwohl nicht. Die Kennzahlen der Stadt Köln werden demzufolge lediglich nachrichtlich dargestellt.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 14.915 gewichtete Fälle die Bezugsgröße in 2011. In 2012 waren es 14.835 gewichtete Fälle.

Durch den Personaleinsatz entstehen Personalaufwendungen in Höhe von 2.401.925 Euro in 2011.

**Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2011**

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
199	373	252	225	242	258	22

Mit 161 Euro Personalaufwendungen je Fall unterschreitet die Stadt Köln den Minimalwert des interkommunalen Vergleichs.

Mit 8,6 Prozent ist der Overheadanteil im Personenstandswesen durchschnittlich (Mittelwert 9,0 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 51.378 Euro unterdurchschnittlich (Mittelwert 53.318 Euro). Der obige Kennzahlenwert wird jedoch lediglich im Umfang von rund sechs Euro je Fall durch die unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Stelle beeinflusst. Die Positionierung bleibe auch bei durchschnittlichen Personalaufwendungen je Stelle erhalten.

Auch wenn wir neben durchschnittlichen Personalaufwendungen je Stelle den höheren Personaleinsatz aus der Gesamtpersonalliste für 2011 unterstellen, bleibe es bei der Positionierung. Mit rund 192 Euro Personalaufwendungen je Fall wäre das Delta zum aktuellen und gültigen Minimum geringer.

In die folgende Betrachtung fließen ausschließlich sachbearbeitende Stellenanteile ein.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011 (Ausländerbeteiligung bei den Eheschließungen)**



Vergleichsjahr	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-	166	310	237	217	235	260	22
2012	-	191	300	245	229	248	270	22

In Köln wurden in 2011 je Vollzeit-Stelle 349 Fälle bearbeitet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Köln übersteigt im Personenstandswesen den definierten Benchmark deutlich. Ein rechnerisches Potenzial besteht nicht.

Ausgehend vom Benchmark benötigt die Stadt Köln für das Personenstandswesen in 2011 68,8 Vollzeit-Stellen. Der tatsächliche Personaleinsatz war geringer.

Die Fallzahlen je Vollzeit-Stelle werden von den örtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst.

Es bestehen in Köln rund zehn Krankenhäuser mit Geburtenabteilungen. Die Anzahl der beurkundeten Geburten je 100.000 Einwohner ist erhöht, überschreitet den dritten Quartilswert.

Darüber hinaus konnte die GPA NRW die Ausländerbeteiligung bei den Geburten nicht in der Kennzahl berücksichtigen, da keine ausreichende Vergleichsbasis vorhanden war. Gleichwohl war im Vorfeld eingeschätzt worden, dass bei Beurkundung einer Geburt mit Ausländerbeteiligung (eines oder beide Elternteile) ein zusätzlicher Arbeitsaufwand von 0,6 Fallzahlen angerechnet werden kann.

Für Köln entspräche dies zusätzlichen 1.990 Fällen in 2011. Der obige Kennzahlenwert würde für das Jahr 2011 auf 376 Fälle je Vollzeit-Stelle ansteigen. Diese Daten konnten wir neben Köln von 13 kreisfreien Städten betrachten. Hier liegt der 3. Quartilswert bei 300 Fällen je Vollzeit-Stelle.

Die Unterlagen bei Anmeldung einer Geburt werden durch die Krankenhäuser gesammelt, zum Personenstandswesen gebracht und nach Fertigstellung wieder abgeholt. Es wird direkt vor Ort bezahlt. Bei Ausländerbeteiligung bleibt eine Vorsprache der Kindeseltern notwendig.

→ **Feststellung**

Ein Geburtenservice entlastet insbesondere die Kunden/Kindeseltern und ist positiv. Dieser Service wird vielerorts in Nordrhein-Westfalen angeboten.

Bei den Sterbefällen übernehmen im Regelfall die Bestatter die Behördengänge. Mit den örtlichen Bestattern wurde in Köln ebenfalls eine Vereinbarung getroffen. Diese geben die Unterlagen ab und erhalten diese binnen 24 Stunden bearbeitet zurück. So werden unnötige Wartezeiten vermieden. Auch dies ist vielerorts bei den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen üblich. Bei den Sterbefällen gibt es in den kreisfreien Städten kaum Unterschiede in der Fallintensität (Sterbefälle je 100.000 Einwohner). Der Wert der Stadt Köln unterschreitet den Minimalwert. Somit besteht für Sterbefälle in Köln die geringste Fallintensität in Nordrhein-Westfalen.

Die Fallintensität bei den beurkundeten Eheschließungen/Lebenspartnerschaften ist in Köln deutlich erhöht. Je 100.000 Einwohner ist hier der Maximalwert übertroffen worden. Dies gilt auch für die Anzahl der Eheschließung inklusive Anmeldeverfahren. Die Anmeldeverfahren ohne Eheschließungen und die Anzahl der reinen Trauungen (Anmeldeverfahren am Wohnort) sind durchschnittlich.

Im Oktober 2010 wurde in Köln das elektronische Personenstandsregister eingeführt. Die Überführung der Personenstandsfälle ist abgeschlossen, die Daten stehen somit ab 2009 elektronisch zur Verfügung. Auch andere Kommunen hatten dies bereits bzw. haben dies in den Vergleichsjahren eingerichtet. Nur wenige Städte erheben Falldaten für die Nacherfassung des

elektronischen Personenstandsregisters. Daher war die Einbeziehung dieser Fallzahlen in die Leistungskennzahl nicht möglich.

In Köln erfolgt zudem eine anlassbezogene Nacherfassung. Wenn die personellen Kapazitäten es zulassen, wird auch systematisch nacherfasst.

Die anlassbezogene Nacherfassung der Altregister ist in den Standesämtern mittlerweile üblich. Die systematische Nacherfassung des Geburtenregisters ist bisher noch nicht der Regelfall.

Die Nacherfassung der Personenstandsregister ist nicht verpflichtend. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit zukunftsfähige Prozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann die Produktivität im Standesamt erhöht werden.

Elektronisch erfasste Erstbeurkundungen sind für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar und erleichtern die Bearbeitung von Folgebeurkundungen, Hinweisen und Urkundenausstellungen. Damit entfällt die Fortschreibung der in der Vergangenheit geführten Papierregister. Eine Fortschreibung kann durch die Nutzung des elektronischen Mitteilungsverkehrs „xpersonenstand“ zukünftig medienbruchfrei erfolgen.

Die Benchmark-Städte führten überwiegend schon während des Betrachtungszeitraumes das elektronische Personenstandsregister. Sie führen mindestens anlassbezogene Nacherfassungen durch. Es gibt auch Benchmark-Kommunen die eine systematische Nacherfassung der Geburtenregister mit dem betrachteten Personal durchführen.

Eine systematische Nacherfassung kann insbesondere im E-Government und den wachsenden Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung sinnvoll sein. Bei der systematischen Nacherfassung achtet die Stadt Köln darauf, die Jahrgänge nachzuerfassen, von deren Erfassung frühestmöglich profitiert werden kann (bspw. Jahrgängen 1980 und jünger).

Die Anmeldung zur Eheschließung erfolgt in Köln an einem Standort. Hier ist wöchentlich an 34 Stunden geöffnet. Im Durchschnitt öffnen die kreisfreien Städte im Personenstandswesen an 27,6 Stunden wöchentlich, der Median liegt bei 26,1 Stunden.

Je weniger planbar das Tagesgeschäft ist, desto schwieriger ist ein konzentriertes Bearbeiten der Vorgänge. Die Prozesse werden durch Unterbrechungen verlängert, die zu einem kontinuierlichen Umdenken, Weglegen und Wiederaufnehmen von Tätigkeiten führen.

Die wöchentlichen Öffnungszeiten in Köln stehen dabei in den Vormittagsstunden sowohl Terminkunden als auch Spontankunden zur Verfügung. An den Nachmittagen werden ausschließlich Terminkunden bedient. Die Reservierung von Terminen ist auch online über den Internetauftritt der Stadt möglich.

Die Terminvergabe ermöglicht eine Steuerung von Kundenströmen und verlässlichere Planung der Geschäftsprozesse, im Unterschied zur Bedienung von Spontankunden. Derzeit wird am Vormittag in der Kombination aus Spontan- und Terminkunden der Vorteil gesehen, dass in nicht wahrgenommene Termine Spontankunden angenommen werden können.

#### → **Feststellung**

Die Möglichkeit der Terminvereinbarung ist positiv. Termine ermöglichen eine Steuerung der Kundenströme und sind vielerorts für eine verlässlichere Arbeits- und Prozessplanung eingesetzt. Wartezeiten für den Kunden werden reduziert.

Eine Auswertung der Vorsprachen sowie die Verteilung dieser können Hinweise für eine in Zukunft erneut am tatsächlichen Bedarf ausgerichtete Öffnungszeit/Dienstleistungszeit geben. Hier bestehen verschiedene Varianten die Öffnungszeiten zu gestalten. Z.B. können Öffnungszeiten, die in der Regel nicht stark frequentiert werden, über Terminvergaben in diesen Zeiten gesteuert ausgelastet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte prüfen, ob im Personenstandswesen über eine Ausweitung der Terminstrukturen das Arbeitsaufkommen und Arbeitsvolumen stärker gesteuert werden kann. Insbesondere bei längeren Öffnungszeiten, wie in Köln, werden die Kundenströme so steuerbarer. Mittelfristig bekannte Abwesenheitszeiten der Mitarbeiter können in den Terminstrukturen berücksichtigt werden. Die Planung anhand der personellen Kapazitäten wird gestärkt, Wartezeiten für den Kunden werden minimiert.

Möglich wäre es auch, bestimmte Vorsprachen ausschließlich über vorherige Terminvereinbarung abzuwickeln. So ist vor der Anmeldung zur Eheschließung in mehreren Städten in Nordrhein-Westfalen die Vereinbarung eines Termins notwendig. Spontankunden werden für diese Leistung nur in Ausnahmefällen bedient. Da eine beabsichtigte Eheschließung in der Regel durch die Eheleute geplant wird, ist die Terminvereinbarung möglich und für die Kunden komfortabel.

Die Trauungen werden in Köln an verschiedenen Standorten angeboten. Es kann zwischen zwei klassischen Trauorten gewählt werden. Außerdem stehen derzeit 22 Orte für Ambientetrauungen zur Auswahl.

Trautermine und Trauzeiten sollten so gebündelt werden, dass sich Rüstzeiten, Wege-/Fahrzeiten je Standesbeamten in einem akzeptablen Rahmen halten. Zudem sollte das Angebot so gestaltet werden, dass das Kontingent an durchgeführten Trauungen auch ausgeschöpft wird. Parallele Angebote sind weitestgehend zu vermeiden. Das Angebot sollte so gestaltet werden, dass die Möglichkeiten klar erkennbar sind und nicht zueinander in Konkurrenz stehen.

Für die klassischen Trauorte entstehen Wegezeiten in sehr geringen Umfang. Diese Standorte sind fußläufig vom Standesamt entfernt. Hinzu kommt die Zeit für die Trauung. Bei den Ambientetrauungen entstehen häufig lange Anfahrtswege und –zeiten.

Die Trauungen in besonderem Ambiente sind wirtschaftlich kritisch zu bewerten. Der Pflichtaufgabe des Trauungsangebots käme die Stadt Köln auch ohne diese freiwillige Leistung nach.

Dabei handelt es sich bei den Ambientetrauungen teilweise um Einzeltrauungen. Die Fahrt- und Wegezeiten sowie Kosten entstehen dann für nur eine einzelne Trauung. Dieses Angebot wird freiwillig durch die Stadt angeboten. Die zusätzlichen Kosten entstehen nur für einzelne Personen. Insofern sollte die Kalkulation dieser Leistung kostendeckend erfolgen und entsprechende Gebühren erhoben werden.

→ **Feststellung**

Auf Empfehlung der GPA NRW hat die Stadt Köln ihr Verfahren zwischenzeitlich umgestellt. Seit dem Jahr 2014 erhebt die Stadt Köln eine zusätzliche und kostendeckende Gebühr für Trauungen in besonderem Ambiente.

Für die Koordination von Trauungen entsteht ein hoher Aufwand. In Köln wird an jedem Samstag geheiratet. Da sowohl die klassischen Trauorte als auch Ambientetrauorte angeboten werden, bedarf es einer umfänglichen Planung. Manche Städte beschränken insbesondere das Trauangebot außerhalb der Öffnungszeiten auf einzelne Orte.

Die Stadt Köln übertrifft die durchschnittliche Anzahl an Trauorten von neun (Median ebenfalls bei neun, 3. Quartil bei zwölf Trauorten).

→ **Empfehlung**

Das bestehende Trauungsangebot sollte ausgewertet werden. Trauungsangebote für die keine oder eine sehr eingeschränkte Nachfrage besteht, sollten nicht aufrecht erhalten bleiben.

Vielerorts wurde der GPA NRW vorgetragen, dass die Termine an den Wochenenden und in besonderem Ambiente steigende Beliebtheit genießen.

Die Auswirkung dieser Angebote auf das übrige Trauangebot sollten genauer untersucht werden. Gegebenenfalls sollte das sonstige Angebot eingeschränkt sowie der Personalbedarf neu ermittelt werden.

Der Wert der „Fälle je Vollzeit-Stelle“ bewegt sich bei der Stadt Köln über dem definierten Benchmark. Nach Präsentation erster Ergebnisse durch die GPA NRW hat die Stadt Köln bereits personell nachgesteuert und den Personaleinsatz erhöht. Fallzahlen und Leistungsangebot sollten kontinuierlich betrachtet werden. Der personelle Einsatz ist hierauf abzustimmen.

Weitere Entwicklungen im Personenstandswesen haben Auswirkungen auf die Prozesse und den Personalbedarf:

- Im Personenstandswesen wird mit xpersonenstand der elektronische Datenaustausch zwischen Standesämtern, Meldeämtern und anderen Stellen verstärkt. Die Daten werden zukünftig elektronisch versandt. Somit entfallen der Papierausdruck und Zeitanteile für den Versand.
- Die mit dem Testamentsregister noch wahrgenommenen Aufgaben sind entfallen. Das Testamentsregister wird zukünftig zentral in Berlin geführt.
- Die fallbezogene Steuerung im Personenstandswesen erfordert derzeit noch einige manuelle Fallerhebungen. Eine stärkere Nutzbarkeit des Fachverfahrens für Auswertungen (Fallzahlen mit Ausländerbeteiligung/Migrationshintergrund) könnte das Fachcontrolling mit bedarfsgerechten Auswertungen verbessern und beschleunigen.

Die Unterstützung durch elektronische Prozesse nutzt die Stadt Köln bei der Bestellung von Urkunden. Ca. 30 Prozent der fallunabhängigen Urkunden wird über das Internetportal bestellt. Diese werden dann mit Rechnung an den Besteller versandt. Die Stadt Köln erachtet die Ausweitung dieser Anteile wünschenswert. Es ermöglicht dem Bürger die Erledigung von „Behörden-gängen“ ohne persönliche Vorsprache.

Die personelle Zuordnung des Personenstandswesens ist aufgabenspezifisch. Es besteht keine Einheitssachbearbeitung. Bei kurzfristigen Ausfällen sind so teamübergreifende Vertretungen reduziert.

→ **Empfehlung**

Über Kundenströme, Vorsprachen und Fallzahlen lassen sich Rückschlüsse über die Auslastungssituationen der Teams herstellen. Ggf. kann es sinnvoll sein, die Fachlichkeit der Mitarbeiter auf eine breitere Basis zu stellen. Kurzfristige Personalausfälle können so leichter kompensiert werden und die Termintreue bleibt erhalten bzw. ist leichter erzielbar.

Neben der in Köln bestehenden Orientierung am Output/an der Leistungserbringung, sollten auch Überlegungen zur Mitarbeiterorientierung erfolgen.

In diesem Zusammenhang verweisen wir zudem auf die Ausführungen im Berichtsteil Einwohnermeldeaufgaben über die voraussichtliche Entwicklung des Personalbestands.

## **Gesamtbetrachtung**

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Köln konnte für die Datenerfassung geschätzte Vollzeit-Stellen zur Verfügung stellen. Daher erfolgt die Darstellung der Zahlen nachrichtlich. Diese sind nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen.
- Mit den geschätzten Zahlen errechnen sich „Fälle je Vollzeit-Stelle“ die sich deutlich über dem Benchmark positionieren. Es besteht kein rechnerisches Potenzial. Ob die Überschreitung des Benchmarks tatsächlich so besteht und zu einer Überlastung der Mitarbeiter beiträgt, sollte durch die Stadt Köln untersucht werden und hier ggf. personell nachgebessert werden (Personalaufstockung ist bereits vorgesehen).
- Köln hat längere Öffnungszeiten als die Vergleichsstädte und eine überdurchschnittliche Anzahl an Trauorten.
- Eine Ausweitung der Terminstruktur könnte die Kundenströme stärker steuern. In den Nachmittagsstunden erfolgen bereits Terminvergaben.
- Die Steuerung sollte aus Sicht der GPA NRW den Ressourceneinsatz insbesondere der Personalressource stärker einbeziehen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Personenstandswesen der Stadt Köln mit dem Index 2.

## **Kfz-Zulassung**

Für die KFZ-Zulassung konnten keine Ist-Stellen zur Verfügung gestellt werden.

Mehrere Versuche der GPA NRW aus den Stellenplänen und aus einer allgemeinen Personalliste entsprechende Daten zu generieren scheiterten. Die mangelnde Datentransparenz und eher grobe Darstellung von Stellenzuordnungen ließen auch keine näherungsweise Erhebung zu. Einzelne Stellenanteile konnten nicht gefiltert werden.

Laut Stellenplan sind für das Amt/die Dienststelle 322 – Straßenverkehrsangelegenheiten - insgesamt 129,61 Stellen vorgesehen. Diese Stellenzahl umfasst dabei neben der KFZ-Zulassung weitere Aufgabenbereiche.

Laut einer internen Auswertung sind für die KFZ-Zulassung in Köln 86,81 Planstellen vorgesehen (31.12.2011). Eine Differenzierung nach Sachbearbeitung und Overhead besteht nicht. Auch ist nicht bekannt, wie viele Stellen besetzt waren oder in welchem Maße Ausfallzeiten bestanden. Daher reichten diese Plan-Daten für eine differenzierte Betrachtung und einen Vergleich nicht aus.

Im Rahmen unserer Betrachtungen blieben folgende Fragen unbeantwortet:

- Welche Kriterien legt die Stadt Köln bei der Stellenbemessung zugrunde?
- Wie erfolgt die konkrete Stellenbemessung?
- Auf welcher Basis erfolgen Stellenanpassungen?

→ **Empfehlung**

Mangels einer fortschreibungsfähigen Datenbasis flossen keine Daten der Stadt Köln in den interkommunalen Vergleich ein. Eine Personalbemessung kann hier für mehr Transparenz sorgen. Diese Daten bieten dann die Basis für zukünftige Planungen und Veränderungen im Aufgaben- und Personalbestand.

Für das Jahr 2011 werden 209.153 Fälle in den interkommunalen Vergleich mit Einwohnerbezug gestellt. Demnach wurden 20.563 Fälle je 100.000 Einwohner bearbeitet. Damit gehört die Stadt Köln zu den Städten mit geringer Fallintensität in der KFZ-Zulassung. Der Mittelwert liegt bei 22.344 Fällen je 100.000 Einwohner. Das 1. Quartil endet bei 21.048 Fällen je Vollzeit-Stelle.

Für die weitere Orientierung der Stadt Köln bilden wir die interkommunalen Vergleiche ohne die Werte der Stadt Köln ab.

**Personalaufwendungen je Fall KFZ-Zulassung in Euro 2011**

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,88	23,67	18,10	16,22	17,99	19,24	21

In den folgenden Vergleich fließen lediglich die sachbearbeitenden Stellenanteile der Vergleichsstädte ein.

### Fälle je Vollzeit-Stelle KFZ-Zulassung 2011



Vergleichs-jahr	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	-	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

#### → Feststellung

Bei 209.153 Fällen benötigte die Stadt Köln im Jahr 2011 67,5 Vollzeit-Stellen um den Benchmark zu erreichen. Über den tatsächlichen Personaleinsatz konnte die Stadt Köln keine abschließende Aussage treffen.

Die Fallzahlen werden nicht gewichtet. Aufgrund der Datenlage konnten zudem nicht alle Fallarten bei der Leistungskennzahl berücksichtigt werden. So auch die Außerbetriebsetzungen, da einige Städte nicht zwischen den selbst und von anderen Zulassungsstellen durchgeführten Außerbetriebssetzungen trennen konnten. Die Stadt Köln hat hier eine unterdurchschnittliche Fallintensität.

Maßgebliche Größe für den Personaleinsatz sind grundsätzlich die Fallzahlen. Die jeweilige Stadt gestaltet die Rahmenbedingungen, die ebenfalls Einfluss auf das benötigte Personal haben. Das Fallaufkommen der KFZ-Zulassung ist nicht steuerbar.

Die überörtliche Prüfung ersetzt keine individuelle Prüfung der Aufbau –und Ablauforganisation. Im Rahmen der Prüfung wurden durch standardisierte Interviews Teilaspekte betrachtet.

Die KFZ-Zulassung ist zentral organisiert. In den Kundenzentren können Adressänderungen und Abmeldungen vorgenommen werden. Lediglich im Kundenzentrum der Innenstadt können auch Fahrzeuge umgeschrieben werden. Dies wird in nur geringem Umfang in Anspruch genommen.

Die digitale Archivierung ist in der KFZ-Zulassungsstelle seit 2012 eingesetzt. Die Daten und Unterlagen stehen in der Folge elektronisch zur Verfügung. Jeder Mitarbeiter erledigt dies für seine Vorgänge selbständig.

Die GPA NRW hat festgestellt, dass einige Städte die Aufgaben der KFZ-Zulassung und des Führerscheinwesens miteinander verbunden und eine Einheitssachbearbeitung eingeführt haben. Diese Städte erzielen in beiden Bereichen günstige Positionierungen im interkommunalen Vergleich.

Einige Städte haben den Personaleinsatz für die Kundenanträge zu einer Einheitsfachbearbeitung zusammengefasst. Andere Städte sind so vorgegangen, dass im Rahmen von Personalentwicklungsmaßnahmen einzelne Personen in beiden Bereichen eingesetzt werden.

Interkommunal sind die Hauptstellen für KFZ-Zulassung durchschnittlich 33,8 Stunden geöffnet (Median 34 Stunden). In Köln betragen die Öffnungszeiten 33,75 Stunden in der Woche. Hinzu kommen fünf Stunden an Samstagen. Inwieweit sich diese längeren Öffnungszeiten in der Stellenausstattung auswirken, kann nicht beurteilt werden.

Zum 01. Mai 2015 wurden die Öffnungszeiten um zwei Stunden reduziert. Generell sollten die Öffnungszeiten so gestaltet sein, dass sie ausreichend für die Kundenanfragen sind und gleichzeitig wenig unproduktive Zeiten für die Mitarbeiter bedeuten.

In Köln werden an einem so genannten Vorprüfschalter die Unterlagen auf Vollständigkeit und Richtigkeit geprüft und die Wartemarken vergeben. Jeder Sachbearbeiter schaltet sich wieder für Kundenvorsprachen selbständig frei. Hierdurch entsteht Zeit für die fallbezogenen Hintergrundfachbearbeitung. Eine Trennung zwischen Front- und Backoffice besteht nicht.

Das Fallaufkommen und die Zeiten für Kundenanfragen können durch die Städte nicht eindeutig geplant werden. Aus den Erfahrungen können Annahmen abgeleitet und Situationen prognostiziert werden. Gleichzeitig müssen steigende Fallzahlen nicht zwangsläufig zu ausgeweiteten Öffnungszeiten führen.

Termine bieten eine höhere Planbarkeit sowohl für den Kunden (Wartezeiten) als auch für die Verwaltung (Organisation, Personaleinsatz, Verlässlichkeit). Köln bietet in den Öffnungszeiten die Möglichkeit, Termine zu vereinbaren. Diese Kunden bekommen eine Wartenummer bereits per E-Mail zugeteilt und können direkt in der Wartezone Platz nehmen.

#### → **Empfehlung**

Eine Auswertung von Kundenströmen und Terminkunden könnte darlegen, ob die Ausweitung der Terminstrukturen an einzelnen Tagen, zu bestimmten Zeiten oder als gebundene Terminvergabe in den gesamten Öffnungszeiten sinnvoll ist. Durch Termine wird das Kundenaufkommen planbarer.

Zukünftig können Fahrzeuge über ein Internet-Portal des Kraftfahrtbundesamtes mithilfe von Sicherheitscodes abgemeldet werden. Dieses Online-Verfahren für Außerbetriebsetzungen kann erst mittelfristig in größerem Umfang genutzt werden. Zunächst müssen die Zulassungsbehörden das Zulassungsverfahren umstrukturieren, um die fahrzeugbezogenen Sicherheitscodes bei der Zulassung zu vergeben. Über die Einführung von weiteren Online-Zulassungsverfahren wird der Gesetzgeber erst zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden.

Elektronische Prozesse und elektronische Kommunikation befinden sich in einem kontinuierlichen Veränderungsprozess. Der Ausbau dieser Medien wird zu einem Wandel in der Aufgabenerledigung beitragen. Dieser Prozess erfolgt schrittweise. Die konkreten Maßnahmen und deren Auswirkungen sind noch nicht absehbar.

## **Gesamtbetrachtung**

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Als einzige Stadt in Nordrhein-Westfalen konnte die Stadt Köln für die KFZ-Zulassung keine Ist-Stellendaten zur Verfügung stellen.
- Die Organisation der KFZ-Zulassung unterscheidet sich nicht wesentlich von der anderer kreisfreier Städte. Lediglich die Öffnung an den Samstagen ist interkommunal eher selten anzutreffen.
- Das Datenmaterial lässt keine weitergehende Betrachtung und Verknüpfung von Ergebnissen und Erkenntnissen zu.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld KFZ-Zulassung der Stadt Köln mit dem Index 1.

## Führerscheinwesen

Die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Köln mit 26,90 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,68 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Für 2011 werden 51.370 Fälle berücksichtigt. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden zweifach gewichtet, im Übrigen wurde auf eine Gewichtung verzichtet. Die Städte erheben keine bzw. sehr unterschiedliche Daten für die Fallbearbeitung in der „Überprüfung der Kraffahreignung“. Daher wurden diese Fallzahlen nicht einbezogen.

Personalaufwendungen werden in Höhe von 1.280.448 Euro berücksichtigt.

### Personalaufwendungen je Fall Führerscheinwesen 2011

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21

Auch hier werden die Zahlen der Stadt Köln nachrichtlich und insofern außerhalb des interkommunalen Vergleichs dargestellt. Daher unterbietet der Wert der Stadt Köln von 22,75 Euro Personalaufwendung je Fall das gültige Minimum des interkommunalen Vergleichs.

Der Overhead-Anteil ist in Köln mit 2,5 Prozent sehr gering (Mittelwert 9,5 Prozent). Auch sind erneut die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle mit 46.562 Euro niedrig (Mittelwert 50.363 Euro). Diese Aspekte begünstigen die Kennzahl zum Mittelwert um 2,67 je Fall.

Es ist davon auszugehen, dass die günstige Positionierung bei den Personalaufwendungen je Fall mit einem unterdurchschnittlichen Personaleinsatz in der Sachbearbeitung zusammenhängt.

In beiden Jahren wurden sechs Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung für Aufgaben zur Überprüfung der Kraftfahreignung u.a. (nachfolgend OV-Sachbearbeitung genannt)<sup>2</sup> zugeordnet. Nicht alle Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen. Da keine fallbezogene Kennzahl möglich war, wird zur Einschätzung die Personalintensität abgebildet.

**Vollzeit-Stellen OV-Sachbearbeitung (Kraftfahreignung) je 100.000 Einwohner**

Vergleichsjahr	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
2011	0,64	1,50	0,93	18
2012	0,64	1,50	0,95	18

In Köln werden in 2011 0,59 und in 2012 0,58 Vollzeit-Stellen OV-Sachbearbeitung je 100.000 Einwohner eingesetzt.

Bei den Fallzahlen für die Überprüfung der Kraftfahreignung können lediglich die Entzüge und Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen verglichen werden. Hier weist die Stadt Köln unterdurchschnittliche Fallintensitäten auf. Die Fallintensitäten entstehen, indem die Anzahl an Fällen mit den Einwohnerzahlen in Beziehung gesetzt wird.

Der Personaleinsatz ist im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen ebenfalls unterdurchschnittlich. Es ist daher davon auszugehen, dass Personaleinsatz und Fallzahlen zueinander in einem günstigen Verhältnis stehen.

Nicht jede Überprüfung der Kraftfahreignung führt zu einem Entzug der Fahrerlaubnis. Manche Verfahren enden mit dem freiwilligen Verzicht oder auch mit dem Nachweis der Kraftfahreignung. Daher wären die Fallzahlen zu den Verfahren wie Anzahl der bearbeiteten Meldungen von Hinweisen, Anordnungen für ärztliche Untersuchungen und Gutachten sowie die Verkündigungen eine relevante Bezugsgröße zur Beurteilung des Personaleinsatzes. Auch die Verfahren zur Wiedererteilung können mit Antragsrücknahme, Versagung oder Wiedererteilung enden. Die Erhebung von einheitlichen Fallzahlen war hier aufgrund der Datenlage in den Städten nicht möglich.

Die nachfolgende Kennzahl enthält alle Sachbearbeitungsstellen. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die OV-Sachbearbeitung abgezogen, um so den übrigen Stellenanteil betrachten zu können.

<sup>2</sup> Die Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung für OV-Verfahren sind wie folgt definiert worden: Entzug der Fahrerlaubnis wegen Nichteignung, Überprüfung Kraftfahreignung, Verfahren Wiedererteilung nach Entzug Fahrerlaubnis, Versagung der Wiedererteilung Fahrerlaubnis und Auswertung Strafverfahren, "gelbe" Karte oder ähnliche Projekte. Klageverfahren. Nicht enthalten in dieser Sonderbetrachtung sind hier die Anteile für die Verfahren „Führerschein auf Probe“ und „Mehrfachtätersystem“.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen

Vergleichsjahr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen – alle Stellen</b>							
2011	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
<b>Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen - ohne OV Stellen</b>							
2011	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

Bezogen auf alle Stellen werden in Köln je Vollzeit-Stelle in 2011 1.909 Fälle und in 2012 1.847 Fälle bearbeitet. Ohne Anteil für OV-Sachbearbeitung werden in 2011 2.458 und in 2012 2.377 Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet.

Auch zu den Fallzahlen besteht ein günstiges Verhältnis des Personaleinsatzes im Führerscheinwesen der Stadt Köln.

Das Führerscheinwesen ist in Köln dezentral organisiert. In jedem der neun Bürgerämter bestehen in den Kundenzentren/Meldehallen Stellenanteile für die begünstigenden Vorgänge des Führerscheinwesens. In diesem Rahmen handeln die Bezirksämter eigenständig und abschließend. Der Personaleinsatz für alle restriktiven Vorgänge und Wiedererteilungen bzw. Ordnungsverfügungen und Prüfungen wurde zentralisiert.

#### → Feststellung

Die dezentrale Aufgabenerledigung besteht bei den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen sehr selten. In der Regel beschränken sich die dezentralen Einheiten auf die Antragsannahme, die Bearbeitung findet zentral statt.

Die Öffnungszeiten der Kundenzentren beträgt wöchentlich mittlerweile jeweils 21,5 Stunden. Das zentrale Führerscheinwesen ist an 34 Stunden geöffnet. Es werden in der Regel Termine vereinbart. In den Kundenzentren werden sowohl Spontankunden als auch Terminkunden bedient.

Die Führerscheinstelle ist auch für die Erteilung von Fahrlehrer-Erlaubnissen und die Überprüfung von Fahrschulen zuständig. Diese Überprüfungen finden in einem regelmäßigen Turnus von zwei bzw. vier Jahren statt. Wie in vielen Vergleichsstädten hat die Stadt Köln die Überprüfung der Fahrschulen fremd vergeben.

Die Leistungswerte des Führerscheinwesens sind überdurchschnittlich. Allerdings ist das Datenmaterial nicht ausreichend valide und nachvollziehbar um von Seiten der GPA NRW einschätzen zu können, ob sich eine tiefergehende Betrachtung des Führerscheinwesens anbietet.

Aus Sicht der GPA NRW ist es unerlässlich, vor personalwirtschaftlichen Maßnahmen die Geschäftsprozesse zu analysieren und zu optimieren. Die Ergebnisse des Führerscheinwesens lassen für die Stadt Köln keine Rückschlüsse auf einen erhöhten Personaleinsatz zu. Ein Abgleich des zur Verfügung gestellten Datenmaterials konnte nicht erfolgen.

## Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Köln mit 28 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 3,40 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 35.593 gewichtete Fälle die Bezugsgröße.

Personalaufwendungen werden für das Jahr 2011 in Höhe von 1.623.600 Euro berücksichtigt.

### Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro in 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
46	39	121	60	46	50	66	21

Der Overheadanteil ist in Köln mit 10,8 Prozent geringfügig erhöht (Mittelwert 10 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 51.707 Euro unterdurchschnittlich (Mittelwert 53.952 Euro). Die geringen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle beeinflussen den Kennzahlenwert jedoch insgesamt nur mit rund zwei Euro je Fall und sind insofern nicht ausschlaggebend für die Positionierung.

Letztlich ist der Personaleinsatz in der Sachbearbeitung der entscheidende Faktor. Daher betrachten wir anschließend ausschließlich Stellenanteile, die in der Sachbearbeitung eingesetzt werden.

Die Aufgabenstruktur bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist sehr vielschichtig. Zum einen werden in standardisierten Verfahren Anträge bearbeitet. Zu anderen fallen noch Zeitannteile für Überwachungstätigkeiten, ordnungsbehördliche Verfahren sowie Bußgeldverfahren an. Die Intensität der Aufgabenwahrnehmung ist hier unterschiedlich. Lediglich die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit konnten die meisten Städte benennen.

Durch die GPA NRW wurde zunächst eine Kennzahl ermittelt, die sämtliche Sachbearbeiter-Stellen berücksichtigt, inklusive der Aufgabe Bekämpfung der Schwarzarbeit. In einer weiteren Betrachtung wurden die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit bereinigt.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2011

	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten – alle Stellen</b>								
2011	1.271	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	-	468	1.270	1.012	862	1.119	1.192	20
<b>Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Schwarzarbeit</b>								
2011	1.369	796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012	-	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

Stellenanteile für ordnungsbehördliche Verfahren und Bußgeldverfahren konnten in den meisten Städten nicht differenziert werden. Daher erfolgte in der Prüfung keine weitere Aufteilung der einzelnen Aufgabenblöcke, zumal auch die entsprechenden Leistungsdaten nicht in valider Form vorlagen.

Durchschnittlich werden bei den kreisfreien Städten 0,5 bis 0,6 Vollzeit-Stellen für die Bekämpfung der Schwarzarbeit benannt. Die Stadt Köln setzt hier zwei Vollzeit-Stellen ein. Die Stadt Köln ist dabei die mit Abstand einwohnerstärkste Stadt in Nordrhein-Westfalen. Insofern ist ein Überschreiten des durchschnittlichen Stelleneinsatzes nicht verwunderlich. Gleichzeitig gibt es deutlich einwohnerschwächere Städte mit einem höheren Personaleinsatz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Aufgrund der günstigen Positionierung des Leistungswertes besteht kein erkennbarer Handlungsbedarf für die Überprüfung von erhöhten Standards in der Überwachung und/oder dem dafür eingesetzten Personalbestand.

Ausgehend vom übergeordneten Ziel (Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) zeigt die Prüfung, dass die Städte den Handlungsspielraum regelmäßig nicht konkretisieren und überprüfen.

Das interne Controlling wurde vor einigen Jahren durch die Umstellung auf das NKF ausgesetzt. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde an dem Aufbau eines Berichtswesens gearbeitet.

→ **Empfehlung**

Ein Berichtswesen bietet die Möglichkeit, Ergebnisse von Leistungseinheiten komprimiert darzustellen und mitunter auf diese Weise Entscheidungen vorzubereiten. Der Aufbau sollte weiter verfolgt und für die Aufgabensegmente konkretisiert werden.

Die Auswertung und Verknüpfung von Personalaufwendungen, Personaleinsatz und Erträgen gibt Hinweise, ob der Personaleinsatz zur Ahndung von Verstößen und entsprechender Gefahrenabwehr beiträgt. Das Verhältnis von Maßnahmen und geahndeten Verstößen (über den Indikator Ertrag) können Anhaltspunkte für die weitere Arbeits- und Maßnahmenplanung liefern.

Die Ertragssituation konnte für die Stadt Köln nicht betrachtet werden, da die maßgeblichen Ertragspositionen gemeinsam mit weiteren Positionen gebucht werden. Ein Filtern der Daten war nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Um in Zukunft die Ertragssituation aufgabenbezogen auswerten zu können, bietet sich eine Datenhaltung an, die eine Verknüpfung zwischen Erträgen, Leistungen und Aufwendungen ermöglicht. Diese Zahlen sind Indikatoren zur Einschätzung der Wirksamkeit des städtischen Handelns und ermöglichen eine aufgabenbezogenen Betrachtung.

Die überörtliche Prüfung umfasst keine detaillierte und umfassende Analyse der Prozesse. Im Rahmen der geführten strukturierten Interviews wurden Einzelaspekte abgefragt und verglichen. Hier ergaben sich für die Stadt Köln im Vergleich zu anderen kreisfreien Städte keine messbaren Besonderheiten.

## Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

### Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	60.913	-	42.639	-
Ummeldung	0,4	82.068	-	32.827	-
Abmeldung	0,3	56.938	-	17.081	-
Personalausweis	1,0	126.189	-	126.189	-
Reisepass	0,9	59.985	-	53.987	-
Gesamt				272.723	-

### Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	12.055	11.895	4.822	4.758
Beurkundung Sterbefall	0,3	9.915	10.046	2.975	3.014
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	5.120	5.041	5.120	5.041
Eheschließung: nur Trauung	0,5	553	440	277	220
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	887	954	532	572
Zwischensumme:				13.725	13.605
bearbeitete Anmeldeverfahren zur Ehe- schließung mit Auslandsbeteiligung- Zusatzfaktor	0,9	1.322	1.366	1.190	1.229
Zwischensumme:				14.915	14.835
Geburtsbeurkundungen mit Auslandsbeteiligung - Zusatzfaktor	0,6	1.983	2.483	1.190	1.490
Gesamt				16.105	16.324

## KFZ-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	gewichtet 2011
Neu-, Wieder und Ersterzulassungen	1,0	68.467	68.467
Umschreibungen	1,0	84.443	84.443
besondere Zulassungen (Ausfuhr, Saison, Oldtimer, Händler-rote Kennzeichen, Kurzzeit)	1,0	16.227	16.227
technische Änderungen von Fahrzeugen	1,0	5.080	5.080
Änderungen Name/Anschrift	1,0	3.848	3.848
Anzahl der erteilten Erlaubnisse nach § 13 EG EG	1,0	1.130	1.130
eingegangene Anzeigen für Versicherungs-, Steuer und Mängel	1,0	29.958	29.958
Gesamt			209.153

## Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse einschließlich begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	12.870	12.703	12.870	12.703
davon begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	2.997	2.860	2.997	2.860
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	1.928	2.076	1.928	2.076
Ersatzführerschein	1,0	14.298	14.547	14.298	14.547
Umschreibungen Führerschein	1,0	1.193	1.312	1.193	1.312
internationale Führerscheine	1,0	7.628	6.674	7.628	6.674
"Führerschein auf Probe" - Anzahl der Anordnungen für ein Aufbau-seminar und Anzahl an Verwarnungen	1,0	1.253	1.146	1.253	1.146
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Erstmaßnahmen"	1,0	3.046	2.952	3.046	2.952
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Zweitmaßnahmen"	1,0	586	522	586	522
erteilte Personenbeförderungsscheine	1,0	1.043	830	1.043	830
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	1.021	497	1.021	497
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	3.507	3.561	3.507	3.561
Gesamt				51.370	49.680

### Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbeanmeldungen	1,0	14.632	-	14.632	-
Gewerbeummeldungen	1,0	4.425	-	4.425	-
Gewerbeabmeldungen	0,3	10.906	-	3.272	-
gewerberechtliche Erlaubnisse	10,0	598	-	5.980	-
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	531	-	6.372	-
erteilte Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	2,0	456	-	912	-
Gesamt			-	35.593	-

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Jugend der Stadt Köln im  
Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	4
Organisation und Steuerung	5
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	6
Kinder- und Jugendarbeit	7
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	9
Anteil der Zuschüsse an freie Träger	11
Anteil der Jugendsozialarbeit	12
Tagesbetreuung für Kinder	13
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	14
Organisation und Steuerung	15
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	16
Wirkungszusammenhänge	17
Versorgungsquoten	18
Elternbeitragsquote	21
Plätze in kommunaler Trägerschaft	24
Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	25
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	28
Kindertagespflege	29
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	31
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	31
Wirkungszusammenhänge	32
Offene Ganztagschule	33
Organisation und Steuerung	35
Fehlbetrag OGS je teilnehmenden Schüler	35
Elternbeitragsquote	36
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	38
Kinderschutzverfahren	39
Anforderungen an die Verfahrensstandards	39
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	42

## → Jugend

### Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Jugend umfasst den Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Dieser bildet die originären Aufgaben der Jugendhilfe nach dem SGB VIII<sup>1</sup> ab. Der Produktbereich 06 untergliedert sich in die Produktgruppen

- Kinder- und Jugendarbeit,
- Tagesbetreuung für Kinder und
- Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie.

Bei der Datenabfrage zu dem Produktbereich Kinder, Jugend und Familienhilfe<sup>2</sup>, den Produktgruppen<sup>3</sup> und den Produkten hat sich die GPA NRW an den folgenden Definitionen und Zuordnungen orientiert:

- Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP),
- den statistischen Erhebungen von IT.NRW<sup>4</sup>,
- der Gliederung des SGB VIII - Zweites Kapitel Leistungen der Jugendhilfe und
- den Regelungen des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) - Zweites Kapitel Finanzielle Förderung.

Die Prüfungsschwerpunkte liegen auf den Produktgruppen Kinder- und Jugendarbeit sowie Tagesbetreuung für Kinder. Ergänzend prüft die GPA NRW das Produkt Offene Ganztagschule aus dem Produktbereich 21 – Schulträgeraufgaben. Ergebnisse zur Produktgruppe Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie finden sich im GPA-Kennzahlenset. Dieses ist in dem Bericht kurz dargestellt und enthält in hochaggrierter Form die Kennzahlen zum Produkt Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Abschließend nimmt die GPA NRW den Kinderschutz in den Blick. Hier liegt der Schwerpunkt in der Überprüfung der örtlichen Verfahrensstandards nach § 8a SGB VIII und deren Umsetzung in der praktischen Fallbearbeitung.

Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Verbesserungen des Ergebnisses führen. Auf der Grundlage der Daten bildet die GPA NRW Kennzahlen, die sie interkommunal vergleicht. Für die Analyse und Bewertung führt die GPA NRW strukturierte

<sup>1</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) - Achstes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes v. 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163) in der zurzeit gültigen Fassung

<sup>2</sup> verbindlich nach § 4 GemHVO

<sup>3</sup> verbindliche Meldepflicht zur Finanzstatistik

<sup>4</sup> Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

Interviews und zieht weitere Informationen heran<sup>5</sup>. Berücksichtigt werden zudem Besonderheiten der Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung des Jugendamtes.

Schwerpunktmäßig richtet die GPA NRW den Blick auf die Fragestellungen des Ressourceneinsatzes und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung.

## Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

### Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen

Die Entwicklung der Kinder- und Jugendeinwohner hat eine große Bedeutung für die strategische Ausrichtung einer Stadt. Sie nimmt wesentlichen Einfluss auf die verschiedenen Aufgabengebiete der Jugendhilfe.

Die Stadt Köln hat dies bereits vor vielen Jahren erkannt und die Herausforderungen des demografischen Wandels im Rahmen ihres Leitbildes Köln 2020 beschrieben. Danach will die Stadt Köln u.a. nachhaltig in eine familien-, kinder- und jugendfreundliche Stadt investieren. Hierzu wurde u.a. in 2005 ein Rahmenkonzept zum Ausbau der Tagesbetreuung und Hilfeangebote für unter dreijährige Kinder geschaffen. 2010 fand eine Fachtagung statt, in der Arbeitsgruppen das Thema „Außerfamiliäre Betreuung der unter dreijährigen Kinder in Köln“ unter verschiedenen Aspekten und Fragestellungen beleuchtet haben.

### Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen

	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	1.017.155	1.027.081	1.035.610	1.067.239	1.093.930	1.112.271
0 bis unter 3	29.298	29.806	30.355	32.172	32.993	32.305
3 bis unter 6	27.478	27.710	28.084	29.645	31.044	31.203
6 bis unter 10	33.773	34.252	35.408	37.237	39.092	40.444
0 bis unter 21	189.733	190.851	189.207	195.257	202.694	207.989
6 bis unter 21	132.957	133.335	130.768	133.440	138.657	144.481

Quelle: Einwohner- und Prognosedaten lt. IT.NRW zum 31.12. j. J.

#### → Feststellung

Die Einwohnerentwicklung zeigt für die Stadt Köln in der mittel- und langfristigen Prognose eine steigende Tendenz. Dies schließt die für die Jugendhilfe relevanten Altersgruppen ein. Die Stadt Köln ist eine von wenigen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen mit wachsender Einwohnerzahl.

Der zeitnahen Aktualisierung der Angebotsplanung in den verschiedenen Aufgabefeldern der Jugendhilfe kommt daher eine besondere Bedeutung zu. In den Aufgabefeldern der

<sup>5</sup> z.B. Jahres-/Ergebnisrechnungen, interne Finanz- und Leistungsdaten, Controllingberichte, Jahres-/Geschäftsberichte, Kindergartenbedarfspläne, Kinder- und Jugendförderpläne, Förderrichtlinien, Satzungen, Dienst- und Arbeitsanweisungen, Rats- und Ausschussvorlagen etc.

Kindertagesbetreuung einschließlich dem Offenen Ganztage muss sich die Stadt Köln auf weiter steigende Bedarfe an Betreuungsplätzen einstellen. Die offene Kinder- und Jugendarbeit muss mit ihrem präventiven Ansatz auf die sich verändernden gesellschaftlichen und sozialen Strukturen reagieren können.

## Organisation und Steuerung

Das Amt für Kinder, Jugend und Familie (Jugendamt) befindet sich zusammen mit dem Amt für Schulentwicklung im Dezernat IV Bildung, Jugend und Sport. Auf der Ebene des Dezernates IV werden somit wichtige Schnittstellen zwischen diesen Aufgabenbereichen gebündelt. Der Sozialbereich und das Gesundheitsamt gehören zum Dezernat V Soziales, Integration und Umwelt.

Das Jugendamt besteht aus insgesamt fünf Abteilungen. In der Abteilungsstruktur findet sich die von der GPA NRW für die überörtliche Prüfung definierte Produktgruppenstruktur (sh. oben) wieder. Ergänzt wird diese durch die Abteilungen 510 Zentraler Steuerungsdienst und der Abteilung 515 mit den neun dezentral organisierten Bezirksjugendämtern. Neben Personal, Organisation und Finanzen sind 510 u.a. die Betriebskostenzuschüsse für Kindertageseinrichtungen sowie die Elternbeiträge zugeordnet. In 515 befinden sich u.a. der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) und der Gefährdungsmeldungssofortdienst (GSD).

Im Jugendamt der Stadt Köln wurden in den letzten Jahren viele organisatorische Maßnahmen eingeleitet, um die Verfahrens- und Prozessabläufe zu optimieren. Beispielhaft werden hier die Zentralisierung des Pflegekinderdienstes (PKD), die Neuorganisation der Abteilung 513 Tageseinrichtungen und die Zusammenlegung der Abteilungen 512 Kinderinteressen und 514 Jugendförderung genannt. Die Stadt Köln betreibt seit einigen Jahren keine eigenen Jugendeinrichtungen mehr. Diese wurden in eine gGmbH überführt. Näheres hierzu ist im Berichtsschnitt Kinder- und Jugendarbeit beschrieben.

Die Jugendhilfeplanung ist auf der Dezernatsebene in der Stabsstelle IV/2 -Integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung- angesiedelt. Die Fachabteilungen (511, 512) sind für die operative Planung und Umsetzung zuständig. Zu ihren Aufgaben gehört somit die mittelfristige Fort- und Weiterentwicklung von Bildungsangeboten und –prozessen, die sich im Rahmen strategischer Planungsergebnisse bewegen.

Das Jugendamt arbeitet an der Einführung eines zentralen Controlling und Berichtswesen mit Kennzahlen. Federführend ist der zentrale Steuerungsdienst (510), der für das Finanzcontrolling zuständig ist. Aktuell wird für die in den Bezirksämtern organisierten Hilfen zur Erziehung ein zentrales Controlling mit Kennzahlen entwickelt. Die dezentrale Struktur der Bezirksjugendämter ist hierbei eine besondere Herausforderung.

Die notwendige Transparenz, z.B. der Fallzahlen- und Finanzdatenentwicklung, erfordert eine einheitliche und gezielte Steuerung von Angeboten und Hilfen. Deutlich wird dies in den nachfolgenden Ergebnissen der überörtlichen Prüfung zur Kinder- und Jugendarbeit, der Tagesbetreuung für Kinder und den Hilfen zur Erziehung. Zu letzteren wird beispielhaft auf die Vorlage-Nr. 3444/2013 vom 28.10.2013 an den JHA zu den Ergebnissen des Kennzahlenvergleichs „Erzieherische Hilfen“ der Großstadtjugendämter 2012 verwiesen.

Mit Zielen und Kennzahlen wird im Haushaltsplan auf der Produktgruppen- und Produktebene gearbeitet.

Der Mitte 2013 eingeführte stadtweite Controllingbericht mit Prognosen und Erläuterungen auf

Sachkontenebene wird für Jugendamtsinterne Zwecke und zur Information der Kämmerei genutzt. Der Finanzausschuss erhält Erläuterung und Prognosen auf Teilplanzeilenebene.

Mit über 4.100 Vollzeit-Stellen einschließlich der Kindertageseinrichtungen ist das Jugendamt die größte Organisationseinheit innerhalb der Stadtverwaltung Köln.

### Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz für das Jugendamt ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Dazu wird das Teilergebnis des Produktbereiches 06 auf die für die Jugendhilfe relevante Altersgruppe der Einwohner bezogen.

Der GPA NRW ist bewusst, dass der Produktbereich 06 aufgrund unterschiedlicher Organisationsstrukturen, Ausgliederungsgrade und politischen Ausrichtungen in den kreisfreien Städten zum Teil deutlich differieren kann.

Die nachfolgend dargestellten Finanzdaten zu den Jahren 2011 und 2012 beruhen auf vorläufigen Rechnungsergebnissen. Die Erträge für das Jahr 2011 wurden um den einmaligen Bundeszuschuss für die Schulsozialarbeit in Höhe von rund 8,2 Millionen Euro bereinigt. Betroffen hiervon sind der Fehlbetrag des Jugendamtes und der Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit.

#### Jugendamt

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	333.898.871	342.333.344	370.426.149	358.936.550
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren	187.788	188.947	189.733	190.851
Fehlbetrag je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro	1.778	1.812	1.952	1.881

Der Fehlbetrag zeigt im Betrachtungszeitraum bei zunehmender Einwohnerzahl eine steigende Tendenz. Ursächlich hierfür sind die Ergebnisse der Produktgruppen Kindertagesbetreuung und Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie mit den Hilfen zur Erziehung. Das Jahr 2012 ist von begünstigenden Einmaleffekten im Bereich der Kindertagesbetreuung betroffen. Nähere Ausführungen hierzu finden sich im Berichtsabschnitt Tagesbetreuung für Kinder.

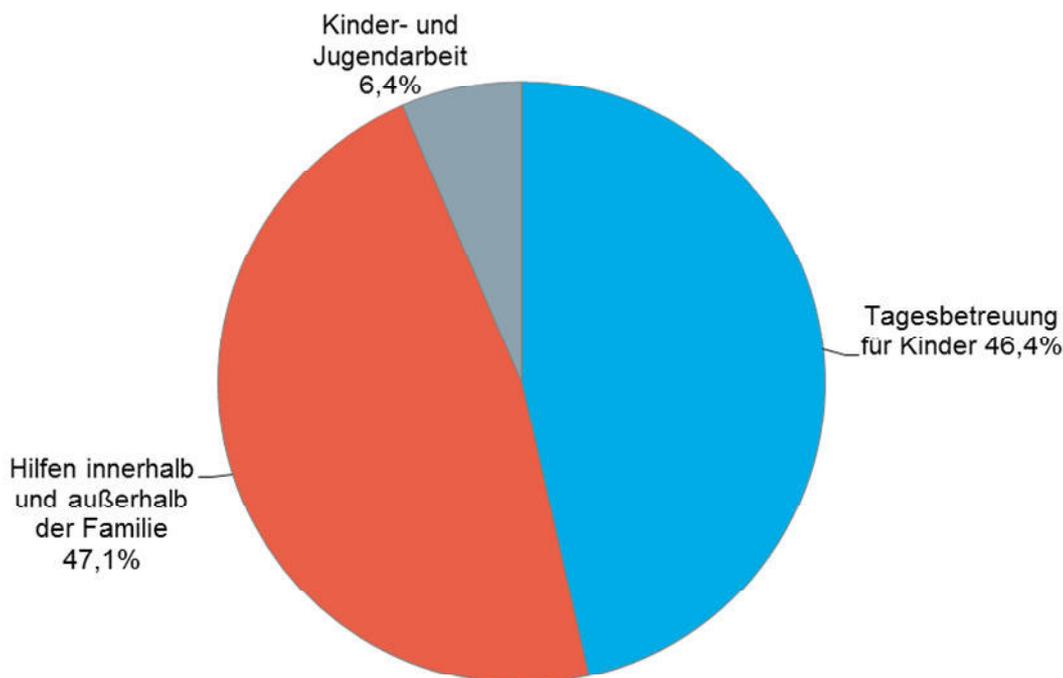
#### Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.952	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

#### → Feststellung

Aufgrund der Prognose zur Einwohnerzahl im Kinder- und Jugendbereich wird der weitere Ausbau der Kindertagesbetreuung zur Sicherstellung des Rechtsanspruches erforderlich sein. Die Stadt Köln muss auch zukünftig mit steigenden Fehlbeträgen rechnen. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Berichtsabschnitt Tagesbetreuung für Kinder.

**Verteilung des Fehlbetrages nach Produktgruppen in Prozent 2011**



Abgebildet ist die Verteilung des Nettoaufwandes. Zu berücksichtigen ist, dass die Produktgruppenergebnisse durch unterschiedliche Refinanzierungssysteme geprägt werden. Zu den Ergebnissen der drei Produktgruppen wird auf die nachfolgenden Berichtsabschnitte verwiesen.

**Verteilung Fehlbetrag Jugendamt nach Produktgruppen in Prozent 2011**

	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Kinder- und Jugendarbeit	6,4	4,3	13,2	7,8	5,9	7,9	9,1	22
Tagesbetreuung für Kinder	46,4	27,4	51,7	39,8	35,4	39,4	44,5	22
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	47,1	39,1	67,4	52,3	46,7	53,0	56,4	22

**Kinder- und Jugendarbeit**

Der rechtliche Rahmen für die Leistungen der Kinder- und Jugendarbeit findet sich in den §§ 2, 11 bis 14, 74, 79, 79a, 80 SGB VIII, dem Kinder- und Jugendfördergesetz NRW (3. AG KJHG NRW – KJFöG) nebst Kinder- und Jugendförderplan NRW (KJFP NRW) und den hierzu erlassenen Förderrichtlinien (KJP NRW) sowie den kommunalen Kinder- und Jugendförderplänen.

Diese Regelungen räumen der Kinder- und Jugendarbeit im Kontext der Jugendhilfe einen hohen Stellenwert ein. Die Kinder- und Jugendarbeit ist eine pflichtige Aufgabe, deren Ausgestaltung der Gesetzgeber den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe überlässt. Im Rahmen ihrer Gesamt- und Planungsverantwortung haben sie unter anderem

- den Bestand von Einrichtungen und Diensten festzustellen,
- deren Bedarf für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln,
- die zur Befriedigung des Bedarfes notwendigen Vorhaben zu planen und
- von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden<sup>6</sup>.

Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sind auf örtlicher Ebene durch einen Kinder- und Jugendförderplan zu konkretisieren und von der Politik zu beschließen.

Der aktuelle Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Köln in Form der Bedarfsanalyse erfasst den Zeitraum von 2010 bis 2014. Die Planung der Kinder- und Jugendarbeit ist Bestandteil der integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung.

Örtlich unterschiedliche Bedarfslagen mit hierauf abgestimmten Angeboten prägen die Kinder- und Jugendarbeit. Weiterhin wirken sich die Organisation und die Form der Aufgabenwahrnehmung (Durchführung in eigener Zuständigkeit und/oder Einbeziehung freier Träger/Verbände/Vereine) auf die nachstehenden Ergebnisse aus.

Im Budget der Kinder- und Jugendarbeit sind die Personalaufwendungen für die mit der Planung von Spielplätzen befassten Mitarbeiter enthalten. Für die Unterhaltung der Kinderspielplätze ist das Grünflächenamt (67) zuständig.

Als Besonderheit ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Köln ihre städtischen Jugendeinrichtungen 1998 auf die Jugendzentren Köln gGmbH (Jugz) übertragen hat. Die Jugz gGmbH ist ein anerkannter freier Träger, der Jugendeinrichtungen in 19 von der Stadt Köln angemieteten Räumlichkeiten betreibt. Drei weitere Jugendeinrichtungen werden in Räumlichkeiten Dritter betrieben. Seit 2006 ist sie Kooperationspartner für fünf Grundschulen im Rahmen der Offenen Ganztagschule. Seit 2009 bestehen zudem Kooperationsverträge mit fünf weiterführenden Schulen der Sekundarstufe I.

Die Jugz gGmbH erhält als freier Träger der Jugendhilfe für die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Kinder- und Jugendarbeit von der Stadt Köln Zuschüsse. In 2011 waren dies rund 4,15 Millionen Euro.

## Organisation und Steuerung

Die Aufgabenwahrnehmung für die Kinder- und Jugendarbeit liegt in der Abteilung 512 Kinderinteressen und Jugendförderung. Diese besteht aus den Sachgebieten 512/1 Kinderinteressen, 512/2 Jugendarbeit, Jugendschutz und Familienbildung, 512/4 Jugendberufshilfe und 512/5 Jugendpflege.

Im Jahr 2011 umfasste die Abteilung rund 79 Vollzeit-Stellen, von denen 30 ab 2012 durch die

<sup>6</sup> Anforderungen nach den §§ 79, 80 SGB VIII

Verlagerung der Zuständigkeit für die Schulsozialarbeit ins Amt für Schulentwicklung gewechselt sind.

In der Stadt Köln sind 72 Jugendeinrichtungen vorhanden. Davon haben 37 Öffnungszeiten am Wochenende. Alle Jugendeinrichtungen befinden sich in freier Trägerschaft.

Mit im Durchschnitt 5,4 Jugendeinrichtungen je 10.000 Einwohner weist die Stadt Köln eine niedrige „Einrichtungsdichte“ auf.

Die Kinder- und Jugendarbeit ist ein wichtiger Baustein im Rahmen präventiver Angebote. Die Vernetzung verschiedener Akteure aus den Bereichen Jugend, Schule, Stadtentwicklung, freie Träger, Vereine und Sport etc. stellen hierbei besondere Herausforderungen dar. Hierauf wird u.a. im Integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplan eingegangen. Die Abteilung hat ein Konzept mit Fragestellungen erarbeitet, wie Jugendliche besser erreicht werden können, die nicht in eine Jugendeinrichtung kommen. Streetwork ist stadtweit im Bereich der aufsuchenden Jugendarbeit verankert und folgt einem eigenen Auftrag. Hierbei ist die Zusammenarbeit mit den Jugendeinrichtungen Standard, die ihrerseits mobile Angebote anbieten. Das zukünftige Konzept der Offenen Kinder- und Jugendarbeit unterstreicht die mobilen Ansätze der Jugendeinrichtungen.

Im Zeitraum von ein bis zwei Jahren werden mit allen Jugendeinrichtungen Fachcontrollinggespräche als Wirksamkeitsdialog auf der Grundlage der zu erstellenden Sachberichte geführt. Zum weiteren Verfahren wird auf die Ausführungen im Berichtsabschnitt Anteil der Zuschüsse an freie Träger verwiesen.

### Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz für die Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie bezieht sich auf die Altersgruppe der Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren. Die Kinder- und Jugendarbeit umfasst

- die Jugendarbeit mit ihren vielfältigen Arbeitsfeldern in den offenen Kinder- und Jugendeinrichtungen,
- die Jugendverbandsarbeit,
- die Jugendsozialarbeit mit Schulsozialarbeit und Jugendberufshilfe und
- den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz.

### Kinder- und Jugendarbeit

Haushaltsjahr	2010	*2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	23.429.698	23.781.851	21.993.114
Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre	132.958	132.957	133.335
Fehlbetrag je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro	176	179	165

\*2011 ohne Bundeszuschuss BuT für die Schulsozialarbeit

Die im Betrachtungszeitraum rückläufige Tendenz des Fehlbetrages hängt mit der Verlagerung der Schulsozialarbeit im Jahr 2012 zum Amt für Schulentwicklung zusammen. Die hierauf entfallenden Leistungen wurden aus dem Ergebnis bereinigt.

#### Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren in Euro 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
179	83	408	162	116	157	178	23

#### → Feststellung

Die Stadt Köln ordnet sich unter den sechs kreisfreien Städten oberhalb des 3. Quartils ein. Der zuvor aufgezeigt niedrige Anteil der Kinder- und Jugendarbeit am Gesamtergebnis des Jugendamtes relativiert sich insoweit.

Um den Fehlbetrag der Stadt Köln im interkommunalen Vergleich besser einzuordnen, bildet die GPA NRW weitere Kennzahlen. Diese stellen u.a. dar, in welchem Umfang

- eigene Jugendeinrichtungen das Ergebnis beeinflussen,
- freie Träger Zuschüsse erhalten und
- sich der Anteil der Jugendsozialarbeit auswirkt.

Die Stadt Köln betreibt keine städtischen Jugendeinrichtungen. Insgesamt gibt es in Köln 72 Jugendeinrichtungen (Stand 2011), von denen 37 auch an den Wochenenden geöffnet haben. Unter dem nachfolgend abgebildeten Produkt Jugendarbeit § 11 SGB VIII hat die GPA NRW daher die Aufgabenwahrnehmung für die offene Jugendarbeit zusammengefasst. Das Produkt beinhaltet somit den Ressourceneinsatz sowohl für kommunale als auch für die Jugendeinrichtungen freier Träger, die zum Betrieb ihrer Einrichtungen städtische Zuschüsse erhalten.

#### Jugendarbeit § 11 SGB VIII

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	20.357.150	15.401.783	15.638.374	19.202.574
Fehlbetrag je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro	153	116	118	144

#### Fehlbetrag Jugendarbeit § 11 SGB VIII je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren in Euro

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
118	63	278	125	88	109	149	23

#### → Feststellung

Die Einordnung des Ergebnisses auf der Produktebene nahe am 2. Quartil weist daraufhin, dass die vorgenommene Ausgliederung der städtischen Jugendeinrichtungen möglicherweise eine für die Stadt Köln wirtschaftlich vorteilhafte Form der Aufgabenwahrnehmung ist.

## Anteil der Zuschüsse an freie Träger

Die freien Träger erhalten von der Stadt Köln Zuschüsse zum Betrieb der Jugendeinrichtungen. Grundlagen sind die „Richtlinie zur Förderung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit“, erweitert um die mobile Jugendarbeit, in Verbindung mit den „Allgemeinen Bewilligungsbedingungen des Amtes für Kinder, Jugend und Familie für die Gewährung von Zuwendungen/Zuschüssen aus dem Verwaltungshaushalt“. Letztere beruhen auf einem Ratsbeschluss aus 2001 und gelten ab 01.01.2002. Darüber hinaus bestehen weitere Richtlinien z.B. für die Förderung von Hausaufgabengruppen für bildungsbenachteiligte Kinder- und Jugendliche, Ganztagsangebote für 10 bis 14jährige Schüler in Jugendeinrichtungen etc.

### → Empfehlung

Die Stadt Köln sollte die Allgemeinen Bewilligungsbedingungen für die Gewährung von Zuwendungen/Zuschüssen aus dem „Verwaltungshaushalt“ auf ihre Aktualität überprüfen.

Die Träger von Jugendeinrichtungen sind durch die Richtlinie zur Förderung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit verpflichtet, im Rahmen des Berichtswesen und Wirksamkeitsdialoges erforderliche Daten für die Jugendhilfeplanung zu erheben. Zum Verwendungsnachweis ist ein Sachstandsbericht nach vorgegebenem Raster zu erstellen, der u.a. zur Überprüfung der Zielerreichung dient. Regelmäßige Fachgespräche sollen zur Weiterentwicklung der Arbeit dienen. In ihnen sollen Zielsetzungen und Konzepte reflektiert und verbindliche Vereinbarungen für die Zukunft getroffen werden. Die Richtlinie regelt ferner die wöchentliche Öffnungszeit in Abhängigkeit von der Anzahl der hauptamtlichen pädagogischen Fachkräfte. Die Träger haben einen Eigenanteil zwischen 10 und 15 Prozent der anerkennungsfähigen Betriebskosten zu erbringen. Eine Konzeption zur Kinder- und Jugendarbeit ist nach Angaben der Abteilungsleiterin in Arbeit. Hierbei geht es darum, die Angebotsstrukturen der Kinder- und Jugendarbeit möglichst flexibel zu gestalten, da diese sich ständig verändern. Auch das Fachcontrolling soll neu aufgestellt werden

Die Kennzahl bildet ab, welchen Anteil die Transferleistungen (Zuschüsse) an freie Träger/Verbände am ordentlichen Aufwand der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit umfassen.

Schwerpunkt bilden die Zuschüsse für die offenen Kinder- und Jugendeinrichtungen mit rund 11,2 Millionen Euro.

### Zuschüsse an freie Träger/Verbände der Jugendhilfe für die Kinder- und Jugendarbeit

Haushaltsjahr	2010	2011	2012
Zuschüsse an freie Träger der Jugendhilfe in Euro	12.091.857	12.079.786	12.162.278
Ordentlicher Aufwand Produkt Kinder- und Jugendarbeit § 11 SGB VIII in Euro	20.602.294	20.058.953	21.423.407
Anteil der Zuschüsse am ordentlichen Aufwand des Produktes Kinder- und Jugendarbeit in Prozent	58,7	60,2	56,8

Die Zuschüsse an die freien Träger der Jugendhilfe zum Betrieb der Jugendeinrichtungen weisen im Betrachtungszeitraum einen konstanten Verlauf auf.

### Anteil der Zuschüsse am ordentlichen Aufwand des Produktes Kinder- und Jugendarbeit

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
60,2	9,5	86,1	42,5	27,5	40,6	59,2	23

#### → Feststellung

Die Stadt Köln weist einen hohen Anteil für Zuschüsse an freie Träger an den Aufwendungen für die Jugendarbeit auf. Dies erklärt sich im Wesentlichen daraus, dass die Stadt Köln keine eigenen städtischen Jugendeinrichtungen betreibt.

### Anteil der Jugendsozialarbeit

Zur Jugendsozialarbeit zählen vor allem Maßnahmen der schulischen und beruflichen Bildung, die aus kommunalen Mitteln finanziert werden. Die Stadt Köln fördert diese Maßnahmen seit Jahren aus dem Jugendhilfebudget.

Im Rahmen der Schulsozialarbeit werden in Köln über 42 Stellen aus kommunalen Mitteln finanziert. Seit 2011 wird diese Aufgabe zusätzlich befristet bis Mitte 2014 auch aus Bundesmitteln im Rahmen von Bildung und Teilhabe finanziert. Hieraus wurden über 90 weitere Stellen eingerichtet. Durch den Einsatz nicht verbrauchter Mittel aus dem Bildungs- und Teilhabepaket konnten diese Maßnahmen über den 31.07.2014 hinaus vorläufig bis Ende 2014 verlängert werden. Inwieweit eine Fortsetzung mit Bundes-/Landesunterstützung möglich sein wird, ist noch offen. Seit 2012 ist die Schulsozialarbeit organisatorisch dem Amt für Schulentwicklung zugeordnet.

Jugendliche ohne Ausbildungsplatz unterstützt die Stadt Köln über ihre Jugendberatungsstelle für Arbeits- und Berufsfragen. Im Netzwerk „Kölner Bildungsportal“ steht u.a. eine Datenbank mit Angeboten zum Einstieg in das Berufsleben zur Verfügung. Im Rahmen der Jugendberufshilfe sind verschiedene Projekte für benachteiligte Jugendliche aufgelegt worden. Sie werden von freien Trägern/Vereinen durchgeführt, die hierfür Zuschüsse der Stadt Köln erhalten. Hierzu zählen auch Projekte, die nicht mehr von der Agentur für Arbeit bzw. dem JobCenter gefördert und nun von der Stadt Köln fortgeführt werden.

Die Aufgabenverlagerung im Rahmen der Schulsozialarbeit macht deutlich, dass die Abbildung von Leistungen der Jugendsozialarbeit aufgrund unterschiedlicher Akteure und Finanzierungen nicht unproblematisch ist. Der Vergleich kann daher auch nur aufzeigen, in welchem Umfang Mittel der Jugendhilfe eingesetzt werden.

Die Kennzahl bildet ab, in welchem Verhältnis Leistungen für die Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII zum Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit stehen.

#### Jugendsozialarbeit § 13 SGB VIII

Haushaltsjahr	2009	2010	2011
Fehlbetrag Jugendsozialarbeit in Euro	1.545.919	2.698.029	2.834.024
Fehlbetrag Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit in Euro	27.865.967	23.429.698	23.781.851

Haushaltsjahr	2009	2010	2011
Anteil der Jugendsozialarbeit am Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit in Prozent	5,5	11,5	11,9

#### Anteil Jugendsozialarbeit § 13 SGB VIII am Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit in Prozent 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,9	1,3	40,0	16,6	4,5	12,1	28,6	19

### Tagesbetreuung für Kinder

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kindertagesbetreuung haben sich in den letzten Jahren erheblich durch bundes- und landesgesetzgeberische Maßnahmen verändert. Im Wesentlichen ist dies

- das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (KICK),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 1. August 2008 das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) in NRW abgelöst hat.

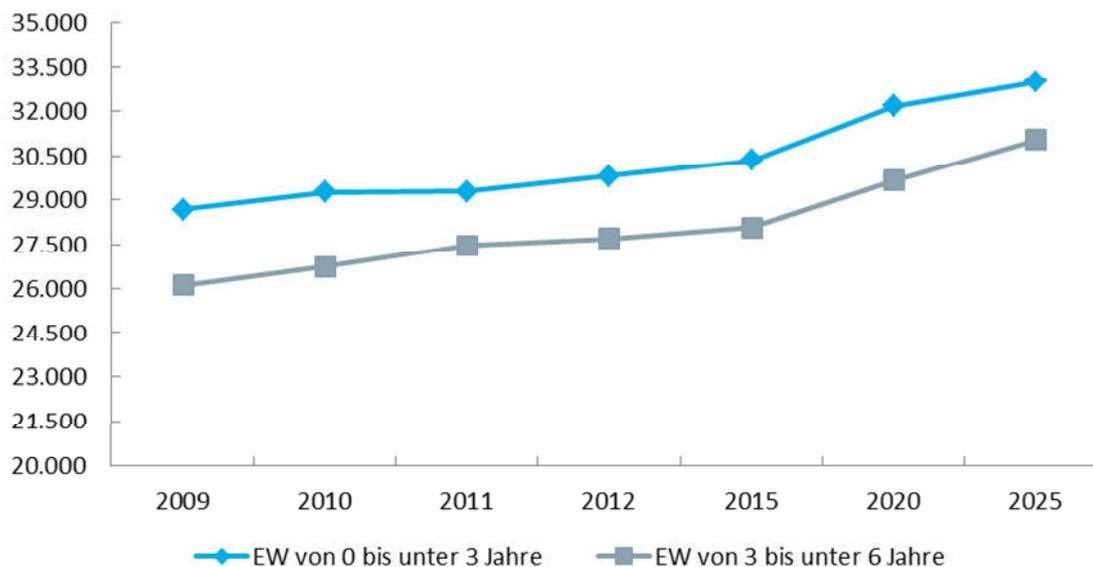
Die Veränderungen betreffen insbesondere

- den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder,
- die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Verbindung mit der Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und
- eine veränderte Finanzierung der Betriebskosten seitens des Landes NRW.

Vor allem die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder zum 01. August 2013 forderte die Städte nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch stark heraus.

Wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis der Tagesbetreuung für Kinder nimmt die Bevölkerungsentwicklung der Kinder im Alter bis sechs Jahre bzw. bis zum Schuleintritt. Die besondere Kölner Situation aufgrund der wachsenden Einwohnerzahl in dieser Altersgruppe wird wie folgt deutlich:

### Einwohnerentwicklung in den für die Tagesbetreuung relevanten Altersgruppen lt. IT.NRW



#### → Feststellung

Die nach den Bevölkerungsprognosen von IT.NRW für die Stadt Köln mittel- und langfristig steigende Einwohnerzahl wird eine zunehmende Nachfrage nach Betreuungsplätzen auslösen und die Angebotsplanung für die Tagesbetreuung für Kinder prägen.

### Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Der Stadt Köln wurden im Rahmen der vorausgegangenen überörtlichen Prüfung vor dem Hintergrund des festgestellten hohen Zuschussbedarfes folgende Empfehlungen gemacht:

- Aufstockung des Personalbestandes für die Elternbeitragserhebung plus befristet zusätzlichem Personal für die Aufarbeitung von Beitragsrückständen,
- Anpassung der Elternbeiträge durch Erhebung eines Geschwisterbeitrages von mindestens 25 Prozent sowie Erhöhung der Einkommensstufen und Anhebung der Beitragssätze bei mittleren und hohen Einkommen und
- Ausbau der Kindertagespflege, insbesondere mit Blick auf das Angebot der U-3 Betreuung einschließlich der notwendigen Personalausstattung,

Die Stadt Köln hat die Empfehlungen wie folgt aufgegriffen:

- Die Personalausstattung wurde zuletzt im Rahmen der Fortschreibung der Stellenausstattung in 2010 überprüft. Hierbei wurden befristete Stellen umgewandelt. Weiterer Stellenbedarf soll durch einen abzubauenen Stellenüberhang in einem anderen Sachgebiet sowie über eine Standardreduzierung kompensiert werden.
- Die Elternbeitragssatzung wurde in den letzten Jahren mehrfach angepasst. Hierbei wurden u.a. ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 zusätzliche Jahreseinkommensstufen mit

einer Höchststufe von über 100.000 eingeführt. Der Höchstsatz für die Elternbeiträge beträgt aktuell 491,14 Euro. Ein Geschwisterkindbeitrag wird nicht erhoben.

- Die Kindertagespflege wird schrittweise ausgebaut. Ziel ist es, im Rahmen der U-3 Betreuung 30 Prozent der Betreuungsplätze im Rahmen der Kindertagespflege bereit zu stellen. Das operative Geschäft mit Gewinnung, Qualifizierung, Fortbildung, Betreuung und Vermittlung wurde 2011 auf freie Träger und Vereine übertragen.

## Organisation und Steuerung

Aufgaben der Kindertagesbetreuung werden in den Abteilungen 513 Tageseinrichtungen und Tagesbetreuung für Kinder und 510 Zentraler Steuerungsdienst wahrgenommen.

Die Stabsstelle IV/2 verantwortet die Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII und in diesem Rahmen auch die Angebotsplanung der Kindertagesbetreuung.

Die Abteilung 513 ist für die Umsetzung und Bereitstellung der Betreuungsplätze zuständig. Die Abteilung wurde 2011 neu organisiert. Ziel ist es, operatives Geschäft und Grundsatzangelegenheiten auf nur zwei Sachgebiete zu begrenzen. Hierdurch sollen Qualität und Informationsfluss verbessert werden.

Zu 513 gehört das Elternbüro als zentrale Anlauf- und Beratungsstelle für Fragen zur Vormerkung und Anmeldung eines Kindergartenplatzes.

Die Gewährung und Abrechnung der Betriebskostenzuschüsse sowie die Festsetzung und Heranziehung zu Elternbeiträgen ist Aufgabe von 510. Die zuvor erwähnte Fortschreibung der Stellenausstattung im Jahr 2010 erfolgte auf der Grundlage des Projektes für die „Festsetzung der Elternentgelte für die Betreuung in Kindertagesstätten und in der Offenen Ganztagschule“ mit dem Ziel, eine fortschreibungsfähige Bemessungsgrundlage zu schaffen.

Die Kindergartenbedarfsplanung wird jährlich fortgeschrieben und unterjährig aktualisiert. Für die Anmeldung der Kindpauschalen im Rahmen der Landesförderung werden die zwischen der Stabsstelle IV/2 mit Jugendamt und freien Trägern abgestimmten Gruppenstrukturen und Platzzahlen zu Jahresbeginn erfasst. Die Kindergartenbedarfsplanung beinhaltet eine kleinteilige Darstellung der Versorgungssituation in den 86 Stadtteilen und neun Stadtbezirken.

Der Jugendhilfeausschuss wird von der Stabsstelle IV/2 im Rahmen von Statusberichten regelmäßig über den aktuellen Ausbaustand und die Ausbauplanungen zu Beginn und im Laufe des Kindergartenjahres informiert.

Die Stadt Köln verfügt für die Anmeldung in den Kindertageseinrichtungen über ein selbst entwickeltes Online-Anmeldesystem auf ihrer Internetseite. Daneben sind schriftliche Anmeldungen durch die Eltern weiterhin möglich.

Aus organisatorischen Gründen wird das bestehende Anmeldesystem fast ausschließlich von den städtischen Kindertageseinrichtungen genutzt. Zurzeit wird gemeinsam mit den freien Trägern an einem neuen zentralen Anmeldesystem gearbeitet.

Als Planungs- und Steuerungsinstrument zur Unterstützung der Bedarfsplanung ist das aktuelle System mangels umfassender Nutzung kaum geeignet. Mit dem im Rahmen der 2. KiBiz-Revision eingefügten § 3b sieht der Landesgesetzgeber die Möglichkeit der Einführung elektronischer Systeme ausdrücklich vor. Er verpflichtet die Träger mitzuwirken, wenn und soweit die vor Ort eingesetzten Bedarfsanzeigeverfahren vorsehen, dass die Eltern den Betreuungsbedarf ihres Kindes in den Kindertageseinrichtungen persönlich anzeigen können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte den beschrittenen Weg einer gemeinsamen Nutzung eines elektronischen Vormerksystems mit den freien Trägern fortsetzen. Nur über eine gemeinsame Nutzung können die Planungsgrundgrundlagen perspektivisch optimiert und die Transparenz bei der Vergabe der Kindergartenplätze erhöht werden.

**Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren**

Die Kennzahl zeigt den Ressourceneinsatz für die Kindertagesbetreuung (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst sowohl die Tageseinrichtungen für Kinder als auch die Kindertagespflege und bezieht sich auf die für die Tagesbetreuung relevanten Altersgruppen der Einwohner.

**Tagesbetreuung für Kinder gesamt**

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag gesamt in Euro	155.935.643	160.665.131	172.057.976	154.820.745
Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	54.787	55.989	56.776	57.516
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	2.846	2.870	3.030	2.692

Der Fehlbetrag für die Tagesbetreuung zeigt tendenziell eine steigende Entwicklung. Der in 2012 verbesserte Fehlbetrag ist im Wesentlichen auf

- eine einmalige Nachzahlung für den U-3 Ausbau durch das Land NRW,
- ungeplante Mehrerträge für die rückwirkende Abrechnung von integrativen Kita-Plätzen durch den Landschaftsverband Rheinland und
- die Zuweisungen für die Beitragsbefreiung für das Kindergartenjahr vor der Einschulung

zurückzuführen.

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren zeigt bei zunehmender Einwohnerzahl eine ansteigende Tendenz.

**Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2011**

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.030	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

## Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst nur die Plätze in Tageseinrichtungen und bezieht sich auf das Betreuungsangebot nach der Kindergartenbedarfsplanung.

### Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	154.535.400	159.925.914	168.125.682	*149.477.132
**Zahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	34.067	34.692	34.811	*
Fehlbetrag je Kita-Platz in Euro	4.536	4.610	4.830	

\*Fehlbetrag 2012 sh. Anmerkung zuvor; \*\*Platzzahlen/angemeldete Kindpauschalen für das KJ 2012/2013 wurden bis zur Berichtserstellung vom Jugendamt nicht zur Verfügung gestellt!

### Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.830	3.027	4.999	3.807	3.348	3.720	4.225	22

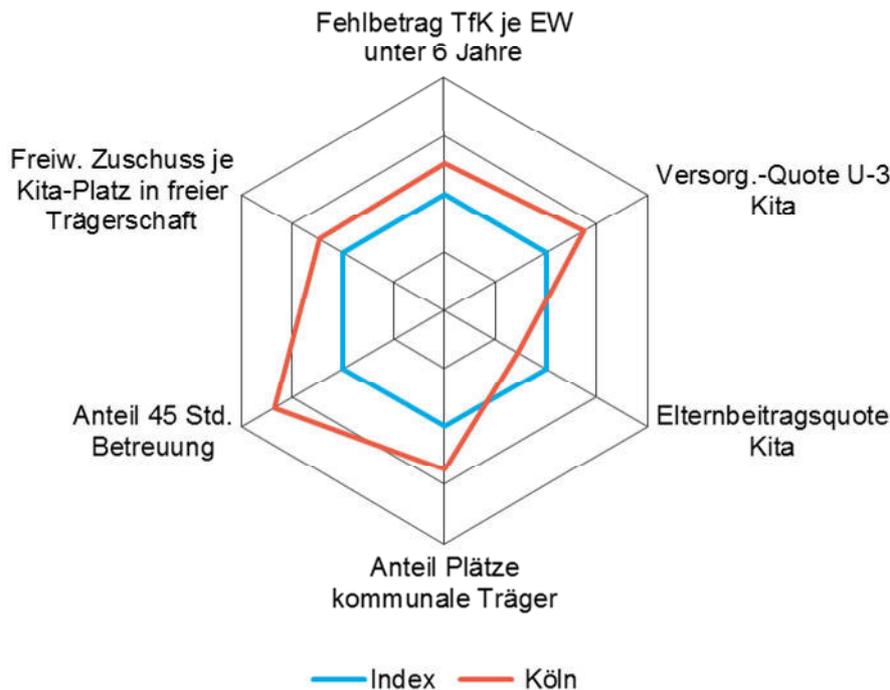
#### → Feststellung

Das Ergebnis zum Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder gesamt wird maßgeblich durch die Kindertageseinrichtungen beeinflusst.

### Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Köln zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihrer Wirkungen auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aufzeigt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der geprüften kreisfreien Städte.

## Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder



### → Feststellung

Die den Fehlbetrag beeinflussenden Kennzahlen zeigen für die Stadt Köln durchgängig belastende Ausprägungen. Diese begründen im Zusammenspiel den zuvor dargestellten überdurchschnittlichen Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder.

Im Folgenden analysiert die GPA NRW die beeinflussenden Kennzahlen, um die für die Stadt Köln bestehenden Handlungsmöglichkeiten für eine Verbesserung des Ergebnisses aufzuzeigen.

### Versorgungsquoten

Die Stadt Köln hat seit 2011 die Kindergartenbedarfsplanung als Bestandteil der integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung in einem gemeinsamen Planungsbericht veröffentlicht. Dieser gibt u.a. einen Überblick über den Stand der Kindertagesbetreuung, die Weiterentwicklungsbedarfe, den Ausbau für unter dreijährige Kinder und stellt die Situation in den Stadtbezirken dar.

Die Kindergartenbedarfsplanung wird unterjährig aktualisiert und fortgeschrieben. In Abstimmung mit den freien Trägern werden die Bedarfe für die Anmeldung der Kindpauschalen festgelegt.

Über die Belegung der Plätze entscheiden die Träger selbst. In Kölner Kindertageseinrichtungen sollen nur in Köln gemeldete Kinder aufgenommen werden. Ein Platzangebot setzt ferner voraus, dass mindestens ein Elternteil in Köln gemeldet ist.

Neben den öffentlich geförderten Betreuungsplätzen werden auch privatgewerbliche und betriebliche Kita-Plätze berücksichtigt. Diese sind überwiegend mit Kölner Kindern belegt.

Die steigende Einwohnerzahl und die zu erfüllenden Rechtsansprüche wirken sich auf die beschlossenen Ausbauziele und Zielquoten aus. Sie können nur über den zusätzlichen Neubau von Kindertageseinrichtungen und zusätzliche Plätze in der Kindertagespflege erreicht werden. Diese hat die Stadt Köln in ihrer Ausbauplanung berücksichtigt. Als Problem in der Umsetzung erweisen sich die fehlenden Flächen in den entsprechenden Stadtteilen mit Versorgungsbedarf sowie die langen Vorläufe der Förderanträge. Der Umbau bestehender Tageseinrichtungen und die Inbetriebnahme neuer Kindertageseinrichtungen verzögern sich daher immer wieder.

## U-3 Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U-3 Betreuung. Daher müssen die Kommunen das Betreuungsangebot zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht ist im Bundesdurchschnitt eine Versorgungsquote von 35 Prozent definiert. Für Nordrhein-Westfalen liegt die angestrebte durchschnittliche landesweite Versorgungsquote bei 32 Prozent.

Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich. Er ist von der örtlich vorhandenen Nachfrage abhängig. Es ist somit Aufgabe der Kommunen, den Bedarf vor Ort in ihrer Kindergartenbedarfsplanung zu konkretisieren.

Die Stadt Köln hat den Bedarf in ihrer Kindergartenbedarfsplanung beschrieben. Vom Rat beschlossen ist ein Ausbau mit einer Zielquote von 40 Prozent. Berücksichtigt werden in der Altersgruppe U-3 alle Kinder von 0 bis unter drei Jahren. Im Kindergartenjahr 2013/2014 sollen 20 Prozent der U-3 Betreuungsplätze im Rahmen der Kindertagespflege bereitgestellt werden. Diese nimmt im Rahmen der 3 Betreuung durch eine hohe Flexibilität eine wichtige Alternativfunktion ein.

Die Versorgungssituationen in den Stadtteilen stellen sich sehr unterschiedlich dar. Sie weisen hohe Spannen von null Prozent bis rund 80 Prozent auf.

Abweichend von den örtlich vielfach unterschiedlich definierten Versorgungsquoten definiert die GPA NRW die Versorgungsquote U-3 mit dem prozentualen Verhältnis der vorhandenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12. des Jahres. Berücksichtigt werden alle Kinder von 0 bis unter 3 Jahren.

Die Versorgungsquote bezieht sowohl Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen als auch in der Kindertagespflege ein, die nach KiBiz gefördert werden. Für die Kindertagespflege werden aus Gründen der Vergleichbarkeit die zur Statistik von IT.NRW gemeldeten Plätze gezählt. Dies entspricht auch der Definition der Stadt Köln.

### U-3 Betreuung (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege)

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
*Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren	28.686	29.259	29.298	29.806	
**U-3 Betreuungsplätze - nur Kindertageseinrichtungen	5.513	6.728	6.866		***11.933
U-3 Versorgungsquote in Prozent – nur Kindertageseinrichtungen	19,2	23,0	23,4		
U-3 Betreuungsplätze - Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	6.857	8.212	8.369		*

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
U-3 Versorgungsquote in Prozent – Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	23,9	28,1	28,6		

\*Einwohnerdaten IT.NRW zum Stichtag 31.12.; die Daten für 2013 sind von IT.NRW noch nicht veröffentlicht; \*\* die angemeldeten Kindpauschalen für das KJ 2012/2013 wurden bis zur Berichtserstellung nicht zur Verfügung gestellt; \*\*\*aus sechstem Statusbericht – Vorlagen Nr. 3498/2013

### Versorgungsquoten U-3 Betreuung in Prozent 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Tageseinrichtungen</b>							
23,4	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23
<b>Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege</b>							
28,6	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23

#### → Feststellung

Die Stadt Köln baut die U-3 Betreuung seit Jahren aus und bezieht hierbei verstärkt die Kindertagespflege ein. Im Kindergartenjahr 2011/2012 hat sie unter den kreisfreien Städten eine der höchsten U-3 Versorgungsquoten in Nordrhein-Westfalen erreicht.

Wartelisten werden nach Angaben des Jugendamtes von den freien Trägern selbst geführt. Ein Abgleich untereinander erfolgt nicht. Im Jugendamt besteht daher nur ein Überblick über die städtischen Kindertageseinrichtungen.

Gegen die Stadt Köln waren mehrere Klagen auf Bereitstellung eines Betreuungsplatzes in einer wohnortnahen Kindertageseinrichtung sowie gegen das Angebot eines Platzes in der Kindertagespflege statt in einer Kindertageseinrichtung anhängig. Gegen die Entscheidungen im Eilverfahren des VG Köln hat die Stadt Köln Beschwerde eingelegt, über die noch nicht abschließend entschieden ist.

Nach einer zwischenzeitlichen Entscheidung des OVG Münster ist der Verweis auf einen Betreuungsplatz in der Kindertagespflege als Alternative für einen institutionellen Kita-Platz zulässig.

### Ü-3 Betreuung

Der demografische Wandel eröffnet für die meisten Kommunen in Nordrhein-Westfalen Möglichkeiten, überzählige Kapazitäten im Rahmen des bestehenden Ü-3 Betreuungsangebotes für den Ausbau der U-3 Betreuung zu nutzen.

Die Stadt Köln muss aufgrund der prognostizierten steigenden Einwohnerzahlen das Betreuungsangebot für Ü-3 Kinder entgegen diesem Trend weiter ausbauen. Zur Bedarfsdeckung geht sie dabei von einer Zielversorgungsquote in öffentlich geförderten Kindertageseinrichtungen von 100 Prozent bezogen auf drei Jahrgänge aus. Mittlerweile ist die Bezugsgröße auf 3,25 Jahrgänge bzw. 39 Berechnungsmonate angehoben worden. Dies soll den durch den Ausbau der U-3 Betreuung immer stärker werdenden, sogenannten „nachrückenden Jahrgängen“ gerecht werden.

Im Verlauf des Kindergartenjahres kann die Versorgungsquote schwanken. Nach Angaben des Jugendamtes kann für jedes Kind ab drei Jahren ein Platzangebot unterbreitet und damit der Rechtsanspruch erfüllt werden. Notfälle können in der Regel im Rahmen von Überbelegungen versorgt werden. Diese erfolgen überwiegend in städtischen Kindertageseinrichtungen, da die freien Träger diese Möglichkeiten nur vereinzelt nutzen. Im Gegensatz zur Betreuungssituation von Kindern unter 3 Jahren wird die Kindertagespflege für die Altersgruppe Ü-3 kaum nachgefragt.

### Ü-3 Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
*Kita-Betreuungsplätze für Kinder von 3 bis unter 6 Jahren	28.288	27.222	27.626		**28.174
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	26.101	26.730	27.478	27.710	
Versorgungsquote von 3 bis unter 6 Jahren	108,4	101,8	100,5		

\*Kita-Betreuungsplätze ohne Hortplätze für Schulkinder; Platzzahlen bzw. angemeldete Kindpauschalen für das KJ 2012/2013 ff. wurden bis zur Berichtserstellung nicht zur Verfügung gestellt; \*\*aus sechstem Statusbericht – Vorlagen Nr. 3498/2013; Einwohnerdaten lt. IT.NRW Stichtag 31.12. des Jahres - altersbezogene EW-Daten für 2013 sind noch nicht veröffentlicht

### Versorgungsquote Ü-3 Betreuung (nur in Kindertageseinrichtungen) in Prozent 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
100,5	92,5	107,5	99,4	97,2	99,3	101,4	23

#### → Feststellung

Die Stadt Köln berücksichtigt beim Ausbau der Betreuungsplätze für die Kindertageseinrichtungen den steigenden Platzbedarf für Kinder in der Altersgruppe von 3 bis unter 6 Jahren.

### Elternbeitragsquote

Die Stadt Köln hat eine gemeinsame Elternbeitragsatzung für die Erhebung von Elternbeiträgen für Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und die offene Ganztagschule erlassen. Die letzte Aktualisierung erfolgte zum 01.08.2013. Die Regelungen zu Einkommensstufen und Geschwisterbefreiung sind harmonisiert. Wesentliche Inhalte der Elternbeitragsatzung, die sich auf das Elternbeitragsaufkommen auswirken, sind u.a.:

- Geschwisterkindbefreiung für das zweite und jedes weitere Kind (veranlagt wird das Kind mit dem höchsten Elternbeitrag),
- Inhaber des Köln-Passes, Empfänger von Leistungen nach den §§ 19, 28 SGB II und dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie Kinder, die Leistungen nach der wirtschaftlichen Erziehungshilfe nach §§ 27 Abs. 2 SGB VIII beziehen, werden in die beitragsfreie erste Einkommensstufe eingruppiert,

- Heimkinder sind vom Elternbeitrag befreit,
- Pflegeeltern, die ein Pflegekind nach § 33 SGB VIII aufnehmen und einen Kinderfreibetrag erhalten, werden in die beitragsfreie erste Einkommensstufe eingruppiert und
- sogenannte Vorschulkinder, die zum 01.08. des nächsten Jahres eingeschult werden sind ab 01.08.2013 für 18 Monate vor der Einschulung beitragsfrei (vorher 12 Monate).

Diese Regelungen finden sich in vergleichbarer Form in den Elternbeitragsatzungen vieler anderer Städte. Eine Besonderheit für die Stadt Köln liegt in der 18-monatigen Beitragsfreiheit vor der Einschulung. Diese geht über die seit dem Kindergartenjahr 2011/2012 bestehende Landesregelung hinaus.

Das der Einschulung vorausgehende Kindergartenjahr hat das Land Nordrhein-Westfalen beitragsfrei gestellt (§ 23 Abs. 3 KiBiz). Das Land erstattet den Kommunen die hieraus entstehenden Beitragsausfälle.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr<sup>7</sup>.

#### Elternbeitragsaufkommen (nur Kindertageseinrichtungen)

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
*Elternbeiträge in Euro	25.619.805	27.769.817	26.193.063	23.652.390
Ordentliche Aufwendungen in Euro	275.982.538	296.320.728	312.391.761	338.581.435
Elternbeitragsquote in Prozent	9,3	9,4	8,4	7,0
**Betreute Kinder in Kindertageseinrichtungen lt. Vergleichsberechnung	34.452	34.326		
Elternbeitrag je betreuten Kind in Euro	744	809		

\*ab 2011 einschließlich Landeszuweisung für die Beitragsfreistellung des dritten Kindergartenjahres; \*\*abgerechnete Kindpauschalen für die Kindergartenjahre 2011/2012 und 2012/2013 wurden bis zur Berichtserstellung nicht zur Verfügung gestellt

Über die Elternbeiträge soll nach der Systematik der Betriebskostenfinanzierung des KiBiz die verbleibende Finanzierungslücke zwischen dem Jugendamtszuschuss an den Kindergartenträger, dem Landeszuschuss an den öffentlichen Jugendhilfeträger und dem Eigenanteil des Trägers geschlossen werden. Hierfür ist fiktiv ein Elternbeitragsaufkommen von 19 Prozent auf der Grundlage der Betriebskostenfinanzierung nach dem KiBiz „eingerechnet“. Ausfälle bei den Elternbeiträgen gehen zu Lasten des öffentlichen Jugendhilfeträgers.

<sup>7</sup> Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Köln erreicht den im Rahmen des Finanzierungsmodells nach KiBiz vorgesehen Anteil für die Elternbeitragsquote nicht.

**Anteil Elternbeiträge an den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2011**

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,4	5,6	17,0	11,6	10,2	11,2	13,1	22

Um festzustellen, wie die Elternbeitragszahler durchschnittlich mit dem Elternbeitrag belastet werden, hat die GPA NRW hierzu folgende Kennzahl gebildet.

**Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kind pro Jahr in Euro 2011**

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
*809	683	1.302	875	809	848	859	18

\*Wert Köln für das Jahr 2010

→ **Feststellung**

Das Elternbeitragsaufkommen der Stadt Köln für die Kindertagesbetreuung in Tageseinrichtungen für Kinder bewegt sich mit der Elternbeitragsquote und dem durchschnittlichen Elternbeitrag je Kind unter den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den im Vergleich niedrigsten Werten.

Aus Sicht der GPA NRW ist nachvollziehbar, dass die Stadt Köln über ihre Elternbeitragsatzung familienpolitische Signale zur Umsetzung des Leitbildes 2020 setzen und junge Familien entlasten will. Im Rahmen ihrer Satzungshoheit besitzt die Stadt Köln hier vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten.

Die GPA NRW hält die vor dem Hintergrund der gesetzlichen Anforderungen des § 23 Kibiz getroffenen Regelungen in ihrer Gesamtheit für nicht ausgewogen. Insbesondere sollten wirtschaftlich leistungsfähigere Elternbeitragszahler stärker zum Elternbeitragsaufkommen beitragen.

Die Stadt Köln hat dies erkannt und mit Blick auf die Haushaltslage im Rahmen der letzten Aktualisierung der Elternbeitragssatzung zum 01.08.2013 zwei weitere Einkommensstufen oberhalb der bisherigen Einkommenshöchstgrenze von 61.355 Euro eingeführt. Die Höchstgrenze liegt jetzt über 100.000 Euro. Gleichzeitig wurden entsprechende höhere Elternbeitragssätze eingeführt. Diese betragen für eine 45 Stunden Wochenbetreuung im Rahmen der U-3 Betreuung 491,14 Euro und im Rahmen der Ü-3 Betreuung 369,16 Euro.

Damit hat die Stadt Köln eine Maßnahme zur Verbesserung des Elternbeitragsaufkommens eingeleitet. Hierdurch wird die im KiBiz vorgesehene Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Elternbeitragspflichtigen stärker gewichtet. Aus Sicht der GPA NRW sollte dies nur ein erster Schritt sein. Die GPA NRW sieht durchaus weiteren Spielraum für Einkommensstufen von 125.000 Euro und 150.000 Euro mit entsprechenden Beitragssätzen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Elternbeitragspflichtige mit hohen Jahreseinkommen wesentlich stärker an den Vergünstigungen durch eine Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder teilhaben. Auch die über die KiBiz-Regelung hinausgehende 18-monatige Beitragsfreistellung im Kindergartenjahr vor der Einschulung begünstigt diesen Kreis der Elternbeitragszahler stärker.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte die Einführung weiterer Einkommensstufen von 125.000 Euro und 150.000 Euro prüfen, um die wirtschaftlich leistungsfähigeren Eltern stärker an der Finanzierung zu beteiligen.

Weiterhin sollte die Beitragsfreistellung im Kindergartenjahr vor der Einschulung von 18 Monate auf 12 Monate verringert und damit der landesgesetzlichen Regelung nach dem KiBiz angepasst werden. So können Einnahmeausfälle für sechs Monate vermieden werden.

Schließlich empfiehlt die GPA NRW der Stadt Köln zu überprüfen, ob die bestehende Geschwisterkindbefreiung durch eine Geschwisterkindermäßigung (z.B. 25 Prozent) ersetzt werden kann. In vergleichbarer Form ist sie auch in einigen anderen kreisfreien Städten eingeführt.

Zur Entlastung wirtschaftlich schwächerer Familien könnte im Gegenzug eine Anhebung der ersten Einkommensstufe geprüft werden.

**Plätze in kommunaler Trägerschaft**

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt für Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft einen niedrigeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen der Tageseinrichtungen freier Träger. Die Städte als Träger von kommunalen Kindertageseinrichtungen müssen folglich einen höheren Eigenanteil pro Platz aufbringen<sup>8</sup>.

Die Stadt Köln verfügt historisch gewachsen über einen hohen Anteil kommunaler Kita-Plätze.

**Plätze in Kindertageseinrichtungen**

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
*Kita-Plätze gesamt	34.067	34.692	34.811	
Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	15.905	16.831	17.167	
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	46,7	48,5	49,3	

\*Platzzahlen/Kindpauschalen für das Kindergartenjahr 2012/2013 wurden bis zur Berichtserstellung nicht zur Verfügung gestellt

<sup>8</sup> vgl. §§ 20, 21 KiBiz

### Anteil der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
49,3	5,5	58,1	36,1	25,9	36,2	48,9	23

Die Zahl der gesamten Kita-Plätze hat im Betrachtungszeitraum um 2,2 Prozent zugenommen. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft um 7,9 Prozent an.

#### → Feststellung

Die Zahl der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft hat im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Kita-Plätze deutlich stärker zugenommen.

Die Stadt Köln gehört zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den höchsten Anteilen von Kita-Plätzen in kommunaler Trägerschaft. Dies belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

Die Stadt Köln hat auf die Entwicklung reagiert und beabsichtigt nach Angaben des Jugendamtes, zukünftig keine neuen Kita-Plätze mehr in städtischer Trägerschaft einrichten. Die letzten beiden kommunalen Kindertageseinrichtungen sind im Jahr 2013 in Betrieb gegangen. Zukünftige Bedarfe sollen möglichst nur noch über freie Träger bereitgestellt werden.

### Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach Gruppenformen und Betreuungszeiten<sup>9</sup>. Besonders letztere nehmen großen Einfluss auf die Kostenstruktur.

#### Einfluss durch Gruppenformen

Die höchsten Kindpauschalen werden in der Gruppenform II gewährt, in der ausschließlich U-3 Kinder betreut werden. Danach folgt die Gruppenform I als „altersgemischte“ Gruppe mit U-3 Kindern und Ü-3 Kindern. In der Gruppenform III mit den niedrigsten Kindpauschalen werden nur Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt betreut.

Abgebildet sind nachfolgend die angemeldeten Kindpauschalen auf der Basis der Jugendhilfeplanung laut Meldung zum 15.03. jeden Jahres an das Landesjugendamt.

#### Kindpauschalen nach Gruppenformen

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
*Kindpauschalen gesamt	34.067	34.692	34.811		
Kindpauschalen nach Gruppenform I	11.973	13.711	13.908		

<sup>9</sup> § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Anteil Gruppenform I in Prozent	35,1	39,5	40,0		
Kindpauschalen nach Gruppenform II	2.648	3.021	3.171		
Anteil Gruppenform II in Prozent	7,8	8,7	9,1		
Kindpauschalen nach Gruppenform III	19.446	17.960	17.732		
Anteil Gruppenform III in Prozent	57,1	51,8	50,9		

\*die angemeldeten Kindpauschalen für die Kindergartenjahre 2012/2013 und 2013/2014 wurden bis zur Berichtserstellung nicht zur Verfügung gestellt

### Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen in Prozent 2011/2012

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Gruppenform I</b>							
40,0	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
<b>Gruppenform II</b>							
9,1	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
<b>Gruppenform III</b>							
50,9	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

#### → Feststellung

Die Stadt Köln gehört mit den hohen Anteilen der Kindpauschalen in der Gruppenform I und Gruppenform II zu den kreisfreien Städten mit den höchsten U-3 Versorgungsquoten. Die Gruppenform I mit den Altersgemischten Gruppen bietet grundsätzlich flexible Übergangsmöglichkeiten in die Ü-3 Betreuung ohne einen Einrichtungswechsel. Dort können allerdings keine unterzweijährigen Kinder betreut werden.

### Einfluss durch Betreuungszeiten

Die Kindpauschalen liegen je nach Wochenbetreuungsstunden und Gruppenform zwischen rund 3.300 Euro und 15.900 Euro. Im Rahmen der U-3 Betreuung liegen sie zwischen rund 9.200 Euro und 15.900 Euro, in der Ü-3 Betreuung zwischen rund 3.300 Euro und 7.100 Euro. Die große Spannweite macht die Steuerungsrelevanz bei der Planung des Angebotes und die Auswirkungen des Betreuungsangebotes auf das Finanzergebnis deutlich. Großen Einfluss auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder nimmt der Anteil der Kindpauschalen mit 45 Stunden Wochenbetreuung.

### Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	*2012/2013	*2013/2014
Kindpauschalen gesamt	34.067	34.692	34.811		
Kindpauschalen 25 Stunden Wochenbetreuung	382	275	197		
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	1,1	0,8	0,6		
Kindpauschalen 35 Stunden Wochenbetreuung	9.643	8.786	7.942		
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	28,3	25,3	22,8		
Kindpauschalen 45 Stunden Wochenbetreuung	24.042	25.631	26.672		
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	70,6	73,9	76,6		

\*die angemeldeten Kindpauschalen für die Kindergartenjahre 2012/2013 und 2013/2014 wurden bis zur Berichtserstellung nicht zur Verfügung gestellt

Der Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung zeigt im Betrachtungszeitraum eine steigende Tendenz, während 35 und 25 Stundenbetreuung rückläufig sind.

### Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2011/2012

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>25 Stunden Wochenbetreuung</b>							
0,6	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
<b>35 Stunden Wochenbetreuung</b>							
22,8	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
<b>45 Stunden Wochenbetreuung</b>							
76,6	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

Auffällig sind die geringen Anteile für die 25 und 35 Stunden Wochenbetreuung. Neben Köln weisen nur vier kreisfreie Städte im Rahmen der 25 Stundenbetreuung weniger als 2 Prozent und nur zwei kreisfreie Städte weniger als 30 Prozent bei der 35 Stundenbetreuung auf.

In der differenzierten Betrachtung liegt der Anteil bei den Kita-Plätzen in kommunaler Trägerschaft bei 71,4 Prozent, bei den freien Trägern bei 81,7 Prozent.

Nach Angaben des Jugendamtes hat die Stadt Köln keine Vorgaben hinsichtlich des Angebotes an 45 Stunden Wochenbetreuung gemacht. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass bestehende Vergünstigungen, wie z.B. die Beitragsfreiheit für Inhaber des Köln-Passes und für Geschwisterkinder die Inanspruchnahme fördern. Die Steuerung des Bedarfs wird durch fehlende Vereinbarungen zur Platzvergabe erschwert.

Die Stadt Köln beabsichtigt nach eigenen Angaben im Herbst 2014 eine Elternbefragung durch-

zuführen, um stadtweit die Nachfrage und den gewünschten Betreuungsbedarf nach Wochenstunden zu erfassen.

→ **Feststellung**

Von allen kreisfreien Städten weisen lediglich drei Städte Anteile für die 45 Stunden Wochenbetreuung von über 70 Prozent auf. Die Stadt Köln bildet den Maximalwert ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte den hohen Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung kritisch hinterfragen. Über die Kindpauschalen kann Einfluss auf die Entwicklung des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder genommen werden.

Die Durchführung der für den Herbst 2014 beabsichtigten Elternbefragung zur Bedarfsfeststellung wird begrüßt. Auf der Grundlage der Ergebnisse sollten Gespräche mit allen freien Trägern geführt werden, um Vereinbarungen im Rahmen der Bedarfsermittlung und Bedarfssplanng sowie zur Belegung speziell der 45 Stunden Wochenbetreuung zu treffen.

## **Freiwillige Zuschüsse an freie Träger**

Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen.

Die Stadt Köln leistet über die gesetzlichen Betriebskostenzuschüsse nach KiBiz hinaus ergänzend freiwillige Zuschüsse an freie Träger von Kindertageseinrichtungen. Grundlagen sind Beschlüsse von Rat bzw. Jugendhilfeausschuss zur Förderung von Tageseinrichtungen für Kinder in sozialen Brennpunkten sowie über eine zusätzliche Mietkostenförderung für Träger von Kindertageseinrichtungen.

Bei den Zuschüssen an die Tageseinrichtungen in sozialen Brennpunkten handelt es sich um eine langjährige Förderung aus GTK-Zeiten. Sie wurde aktuell im Juni 2014 durch den Jugendhilfeausschuss noch einmal unter dem Vorbehalt der gesicherten Finanzierung verlängert, soll aber mittelfristig auslaufen (Vorlage-Nr. 1744/2014).

Die zusätzliche Mietkostenförderung beruht auf dem Ratsbeschluss vom 14.07.2011 (Vorlage-Nr. 1689/2011). Das in der Stadt Köln vorherrschende hohe Mietniveau wird durch die gesetzliche Mietkostenpauschale nach KiBiz nicht annähernd gedeckt. Die Mietkostenförderung durch die Stadt Köln soll durch eine Übernahme des im Rahmen des KiBiz vorgesehenen Trägeranteils für die pauschalierten Mietkosten einschließlich der Erhaltungsaufwandpauschale den Betrieb der Einrichtungen ermöglichen. Neue Kindertageseinrichtungen werden häufig als Investorenmodell mit entsprechend hohen Mietzahlungen seitens der Träger errichtet.

Die Gewährung freiwilliger Zuschüsse erfolgt unter Berücksichtigung der im Beschluss beschriebenen Kriterien und ist zunächst bis 31.07.2014 befristet.

Anzumerken bleibt, dass vier der 23 kreisfreien Städte keine freiwilligen Zuschüsse an freie Träger zahlen.

Mit der Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft wird der durchschnittliche Ressourceneinsatz für die zusätzlich aus kommunalen Mitteln gewährten freiwilligen Zuschüsse abgebildet.

## Freiwillige Zuschüsse

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
*Freiwillige Zuschüsse gesamt in Euro		4.351.767	4.218.608	7.572.456
**Kita-Plätze in freier Trägerschaft	18.162	17.861	17.644	
Freiwilliger Zuschuss je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro		244	239	

\*Für die Jahre vor 2010 können keine Finanzdaten geliefert werden; \*\* Platzzahlen für das Kindergartenjahr 2012/2013 wurden bis zur Berichtserstellung nicht zur Verfügung gestellt

### → Feststellung

Die freiwilligen Zuschüsse zeigen im Betrachtungszeitraum aufgrund der zunehmenden Mietkostenförderung eine steigende Tendenz. Diese wird aufgrund des erforderlichen weiteren Ausbaus auch zukünftig weiter anhalten.

## Freiwilliger Zuschuss je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
239	0	670	194	72	197	282	20

### → Feststellung

Die Stadt Köln weist bei einem hohen Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft gleichzeitig einen überdurchschnittlichen freiwilligen Zuschuss je Kita-Platz in freier Trägerschaft auf. Hierdurch wird der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder belastet.

## Kindertagespflege

Die Umsetzung des Rechtsanspruches für Kinder unter drei Jahren durch das Kinderförderungsgesetz wertet die Kindertagespflege zu einem gleichrangigen Angebot neben der institutionellen Kindertagesbetreuung auf. Als flexibles Angebot kann die Kindertagespflege einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des U-3 Rechtsanspruches leisten.

Die Stadt Köln hat die Aufgabe der Kindertagespflege 2011 auf freie Träger übertragen. Diese haben sich zu Beginn des Jahres 2014 in der Kontaktstelle Kindertagespflege Köln zusammengeschlossen. Hierdurch soll die Aufgabenwahrnehmung besser vernetzt und koordiniert werden.

Die freien Träger sind für Gewinnung, Qualifizierung, Fortbildung, Vermittlung und Betreuung/Begleitung von Tagesmüttern zuständig. Hierfür erhalten sie von der Stadt Köln Zuschüsse. Diese betragen 2012 rund 1,26 Millionen Euro.

Durch Ratsbeschluss aus 2009 wurde ein Zielverhältnis von 80 zu 20 zwischen institutioneller Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege festgelegt. Dieses wurde durch ergänzenden Ratsbeschluss in 2011 vorübergehend auf 70 zu 30 vor dem Hintergrund der steigenden Bedarfe verändert. Der planerische Bedarf soll durch eine auf den Weg gebrachte Elternbefragung U3 konkretisiert werden. Im Ergebnis rechnet die Stadt Köln mit einem bedarfsgerechten Anteil für die Kindertagespflege deutlich unter 20 Prozent.

Ergänzend wird Kindertagespflege auch in Großtagespflegestellen angeboten. Zurzeit gibt es in Köln über 20 Großtagespflegestellen, die jeweils bis zu neun Kinder aufnehmen können.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Anteils der Kindertagespflege im Rahmen der Kindertagesbetreuung in der Stadt Köln.

### Platzangebot Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anzahl der Plätze in Kindertagespflege lt. Meldung zur Statistik IT.NRW	1.344	1.484	1.503	
Kita-Betreuungsplätze gesamt lt. Bedarfsplanung und Kindertagespflegeplätze lt. Meldung zur Statistik IT.NRW	35.411	36.176	36.314	
Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt in Prozent	3,8	4,1	4,1	
Anzahl der U-3 Plätze in Kindertagespflege lt. Bedarfsplanung	1.235	1.248	1.824	
U-3 Kita-Betreuungsplätze und Kindertagespflegeplätze lt. Bedarfsplanung	6.818	8.046	8.826	
Anteil der Kindertagespflegeplätze an den U-3 Betreuungsplätzen in Prozent	18,3	15,6	21,0	

### Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt in Prozent 2011/2012

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,1	2,3	12,3	5,8	4,0	5,2	7,5	23

#### → Feststellung

Die Stadt Köln konnte die absolute Zahl der Kindertagespflegeplätze ausbauen. Da gleichzeitig die Anzahl der Kita-Betreuungsplätze anstieg, erhöhte sich der Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt im Betrachtungszeitraum nur marginal. In 2011 hat die Stadt Köln im Vergleich der kreisfreien Städte nur einen unterdurchschnittlichen Anteil Kindertagespflegeplätze erreicht.

Die Erhebung der Elternbeiträge für die Kindertagespflege erfolgt auf der Grundlage einer gemeinsamen Elternbeitragssatzung für Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und Offener Ganztagschule (vgl. hierzu im vorherigen Berichtsabschnitt Elternbeiträge). Im Rahmen der Aktualisierung der Satzung zum 01.08.2013 wurden auch für die Kindertagespflege weitere Einkommensstufen mit entsprechend höheren Elternbeitragsätzen eingeführt. Die Elternbeitragsätze orientieren sich am Alter der Kinder (U-3 und Ü-3) sowie den Betreuungsstunden.

### Elternbeitragsaufkommen Kindertagespflege

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
*Erträge aus Elternbeiträgen in Euro			2.069.860	3.128.828

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen zum Produkt Kindertagespflege in Euro			7.297.759	10.866.704
Elternbeitragsquote in Prozent			28,4	28,8
**Anzahl der Plätze in Kindertagespflege lt. Meldung zur Statistik IT.NRW	1.344	1.484	1.503	
Elternbeitrag je Kind in Euro			1.377	

\*Die Elternbeiträge werden erst ab 2011 im Haushalt abgebildet, für die Vorjahre konnten keine Daten zur Verfügung gestellt werden; \*\*für 2012 liegen noch keine Daten aus der Statistik von IT.NRW vor.

### Elternbeitragsquote Kindertagespflege in Prozent 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,4	6,7	31,7	15,9	11,3	14,3	17,6	18

#### → Feststellung

Die Elternbeitragsquote für die Kindertagespflege liegt über der Elternbeitragsquote für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen. Gleiches trifft auf den durchschnittlichen Elternbeitrag je Kindertagespflegeplatz zu.

### Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

Die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie mit den Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 ff., 35a und 41 SGB VIII sind nicht Gegenstand dieser Prüfung durch die GPA NRW. Zu den erhobenen Daten und den hieraus ermittelten Kennzahlen wird keine Analyse vorgenommen. Die Kennzahlen werden jedoch nachfolgend im Wirkungszusammenhang dargestellt. Zusammen mit dem im Anhang zum Gesamtbericht der GPA NRW befindlichen Kennzahlenset zu den Hilfen zur Erziehung sollen sie der Stadt Köln eine Orientierungsmöglichkeit im interkommunalen Vergleich geben.

### Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Im Rahmen der vorausgegangenen überörtlichen Prüfung wurde der Stadt Köln aufgrund des hohen Zuschussbedarfes für die Hilfen zur Erziehung empfohlen, durch den Ausbau der Vollzeitpflege Einfluss auf die Kosten der stationären Hilfen zu nehmen. Weiterhin wurde empfohlen, eine ausreichende Personalisierung der Aufgaben nach § 8a SGB VIII -Schutzauftrag Kindeswohlgefährdung- zu gewährleisten und hierdurch im Allgemeinen Sozialen Dienst Arbeitszeiteile für die Hilfeplansteuerung nach § 36 SGB VIII freizusetzen. Diese sollen ferner die vorgeschlagenen Maßnahmen, wie die Optimierung von Qualitätssicherung, Reintegration aus stationären Heimunterbringungen und Ausbau ambulanter Hilfen, unterstützen.

Die Stadt Köln hatte zum Zeitpunkt der vorausgegangenen überörtlichen Prüfung damit begonnen, einen „Gefährdungsmeldungssofortdienst“ (GSD) für die Kinderschutzfälle einzurichten. Aktuell umfasst der GSD 45 Vollzeit-Stellen und ist dezentral in den neun Bezirken organisiert.

Die ambulanten Hilfen wurden seit der letzten überörtlichen Prüfung deutlich ausgebaut. Hierdurch stieg allerdings die Falldichte an, da die mit dem Ausbau perspektivisch angestrebte Reduzierung der stationären Hilfen nicht erreicht werden konnte. In 2012 konnte die Anzahl der Vollzeitpflegefälle erstmals spürbar gegenüber dem Vorjahr um 63 Fälle ausgebaut werden. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle erhöhte sich damit von rund 21 Prozent in 2008 auf 24,4 Prozent in 2012.

### Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

	2009	2010	2011	2012
*Fehlbetrag absolut in Euro	150.061.748	158.196.783	174.586.321	182.122.689
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren	187.788	188.947	189.733	190.851
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre in Euro	799	837	920	954

\*einschl. Leistungen für unbegleitete Flüchtlinge

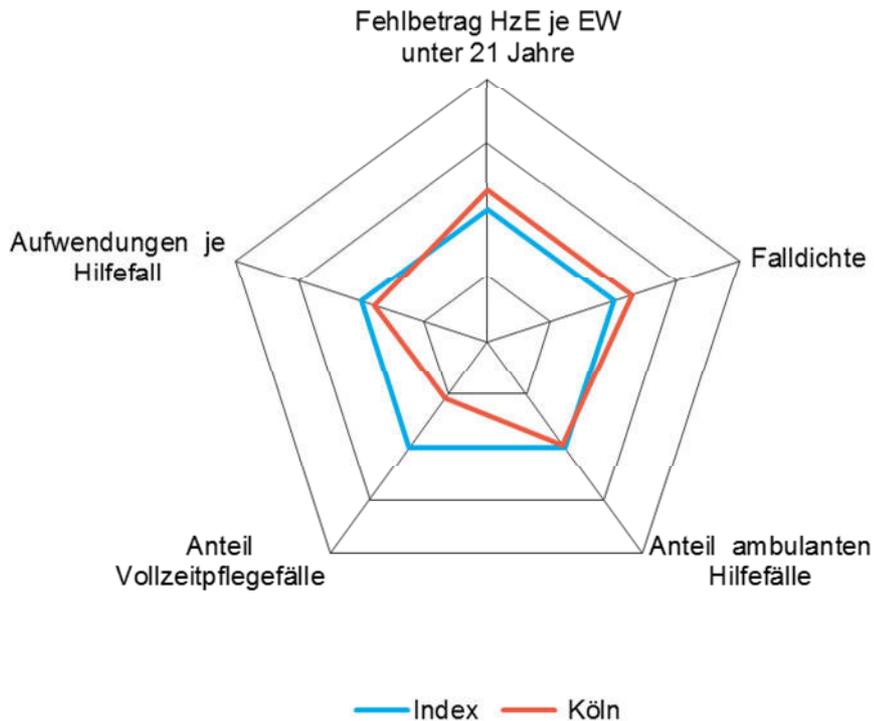
### Fehlbetrag Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
920	482	1.141	798	706	775	896	22

### Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Köln zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihrer Wirkungen auf den Fehlbetrag der Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie aufzeigt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der geprüften kreisfreien Städte.

## Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie



### → Feststellung

Der Fehlbetrag der Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie wird wesentlich durch den niedrigen Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen sowie eine überdurchschnittliche Falldichte beeinflusst.

## Offene Ganztagschule

Die Offene Ganztagschule (OGS) umfasst das außerunterrichtliche Angebot in der Primarstufe (Grundschule und Förderschule). Die Teilnahme ist freiwillig. Bei einer Anmeldung besteht die Pflicht zur regelmäßigen, schultäglichen Teilnahme jeweils für die Dauer eines Schuljahres.

Es gibt mehrere gesetzliche Regelungen zur Kooperation von Schule und Jugendhilfe<sup>10</sup>. Sie stellen die Bildung, Förderung, Erziehung und Betreuung in den Mittelpunkt der außerunterrichtlichen Angebote. Grundlage für die Umsetzung der außerunterrichtlichen Angebote ist der Runderlass zur „Offenen Ganztagschule im Primarbereich“.<sup>11</sup>

Die GPA NRW hat das Produkt Offene Ganztagschule für die vergleichende Prüfung definiert. Allerdings sind die meisten Städte mangels verbindlicher gesetzlicher Vorgaben nicht in der Lage, alle auf die OGS entfallenden Leistungen konkret zu beziffern. Daher beschränkt sich die

<sup>10</sup> im Schulgesetz NRW (§§ 5, 9, 80), im Sozialgesetzbuch VIII (§ 80) und dem Kinder- und Jugendfördergesetz des Landes NRW (3. AG-KJHG KJFöG, § 7)

<sup>11</sup> Runderlass zur „Offenen Ganztagschule im Primarbereich, RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 (ABl. NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85)

nachfolgende Betrachtung auf die Erfassung der Zuweisungen und Elternbeiträge, die Personalaufwendungen und die Zuschüsse an die Betreuungsträger.

Die Stadt Köln hat die OGS 2003 mit fünf Grundschulen gestartet. Die anfängliche Zielquote lag bei 25 Prozent der Grundschulplätze.

Der Ausbau der OGS wird auf der Grundlage von jährlichen Bedarfsabfragen in den einzelnen Schulen ermittelt und durch Ratsbeschluss festgelegt. Zum Schuljahr 2012/2013 wurde die Platzzahl im vorhandenen Raumbestand auf 24.000 erhöht. Über 23.000 Schüler befanden sich zum 01.08.2012 in OGS-Betreuung. Die Hortplätze für Schulkinder in Kindertageseinrichtungen wurden im Gegenzug schrittweise fast vollständig abgebaut.

Die erforderlichen baulichen Maßnahmen und die notwendige Ausstattung der Schulbauten wurden zu einem großen Teil mit Mitteln des Bundes aus dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung (IZBB)“ finanziert. Hierfür hat die Stadt Köln insgesamt rund 80 Millionen Euro erhalten.

Von den 156 Grund- und Förderschulen in der Stadt Köln haben aktuell 155 Schulen eine OGS eingerichtet. Von diesen befindet sich nur eine in städtischer Trägerschaft. Dabei handelt es sich um die Kinder- und Jugendpädagogische Einrichtung der Stadt Köln (KidS) an einer Förderschule mit Schwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung. Die übrigen 43 Betreuungsträger bestehen aus freien Trägern, Elterninitiativen und Vereinen.

Mit den Betreuungsträgern sind Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen. Sie regeln die Zusammenarbeit zwischen Betreuungsträger, Schule, Schulverwaltungsamt und Jugendamt.

Das Finanzierungsmodell der Stadt Köln für die OGS sieht vor, dass sich Schule und Trägerverein über eine Kapitalisierung von Lehrerstellen verständigen. In Basisgruppen, in denen Kinder mit sonderpädagogischen Förderbedarf betreut werden, soll grundsätzlich eine Inanspruchnahme des Lehrerstellenanteils erfolgen. Eine Kapitalisierung ist hier im Einzelfall möglich.

Je OGS-Schüler in Grundschulen erhalten die Betreuungsträger grundsätzlich 1.535 Euro, bestehend aus der Landeszuführung von 700 Euro, dem Pflichtanteil des Schulträgers von 410 Euro und 425 Euro Zusatzfinanzierung des Schulträgers. Ein Großteil der Schulen entscheidet sich für eine Kapitalisierung der Lehrerstellen. Die vorstehende Finanzierung erhöht sich bei einer Kapitalisierung von 0,1 Lehrerstellen um 235 Euro auf 1.740 Euro. Darüber hinaus bestehen weitergehende Finanzierungsregelungen bei Grundschulern mit sonderpädagogischem Förderbedarf sowie an Förderschulen.

Das pädagogische Konzept ist gemeinsam von den Schulleitungen, dem Amt für Schulentwicklung und den Betreuungsträgern erarbeitet worden. Es legt die pädagogischen Schwerpunkte fest und berücksichtigt den individuellen Betreuungs- und Förderbedarf der Schüler. Neben Hausaufgabenbetreuung werden z.B. individuelle Förderkurse für Kinder mit Lernproblemen und mit besonderen Begabungen sowie Arbeitsgemeinschaften in Bereichen von Naturwissenschaften über Sport bis Kultur angeboten.

Das Personal wird durch die Betreuungsträger unter Berücksichtigung der Vorgaben des Erlasses gestellt. Die Qualifikation des Personals richtet sich nach dem Förder- und Betreuungsbedarf der Kinder. Ein Koordinator aus dem Kreis des Fachpersonals arbeitet eng mit der Schulleitung zusammen.

Die Stadt Köln hat in den letzten Jahren die Hortplätze für Schulkinder in Kindertageseinrichtungen schrittweise in die OGS überführt. Hierzu wurde mit der LIGA der Wohlfahrtsverbände und Träger in Köln eine entsprechende Vereinbarung getroffen.

Neben der OGS bestehen in Köln an wenigen Schulen Angebote der Programme „Kurzbetreuung bis 13 Uhr“ sowie „Silentien“, auf die hier nicht näher eingegangen wird.

→ **Feststellung**

Die Stadt Köln hält ein flächendeckendes OGS-Angebot an den Grund- und Förderschulen vor. Bis auf eine OGS befinden sich alle in der Trägerschaft anerkannter Träger der freien Jugendhilfe, Elterninitiativen und Vereinen.

## **Organisation und Steuerung**

Die Planung, Organisation und Steuerung der OGS-Angebote liegt im Verantwortungsbereich der Abteilung Allgemeine Schulangelegenheiten des Amtes für Schulentwicklung. Dieses stimmt sich eng mit dem Jugendamt ab, das für die Erhebung der Elternbeiträge zuständig ist. Die Abstimmungsprozesse beziehen auch Schulausschuss und Jugendhilfeausschuss ein. Sie werden durch eine Arbeitsgruppe für Qualitätsentwicklung begleitet.

Auf Dezernatsebene ist die Stabsstelle IV/2 Integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung angesiedelt. Die Stadt Köln hat ihren ersten integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplan in 2011 erstellt. Ziel der gemeinsamen Planung ist es, alle relevanten Bildungsaspekte aufzugreifen und miteinander zu verknüpfen. Die OGS nimmt insoweit nur einen Teilaspekt an der Gesamtplanung ein. Ergänzt wird die Planung durch den „Kölner Bildungsbericht – Bildungsmonitoring 2012“. Der Bericht gibt eine Übersicht über das gesamte Kölner Bildungssystem und befasst sich mit zentralen Fragestellungen wie den Übergängen zwischen den Schulformen bis hin zur Ausbildung und in den Beruf.

Ein Finanz- und Leistungscontrolling mit Kennzahlen zur Aufgabensteuerung besteht für die offene Ganztagschulen innerhalb des Fachbereiches. Ein weitergehendes Controlling ist aufgrund der unterschiedlichen Nutzung der Infrastruktur der Grund- und Förderschulen sehr aufwändig.

Aktuell befindet sich ein Amtscontrolling im Aufbau. Das Controlling sollte sich nach Meinung der GPA NRW zu Beginn auf die leicht und unmittelbar für die Aufgabendurchführung anfallenden Aufwendungen und Erträge wie die Zuschüsse an die Betreuungsträger und die Elternbeiträge und Landeszuweisungen konzentrieren.

Die Datentransparenz soll durch eine Optimierung der Kostenrechnung erhöht werden. Über den Haushalt werden nach Angaben des Amtes bisher nur Informationen zur Versorgungsquote bereitgestellt. Intern werden Daten für die politischen Gremien, wie z.B. den Schulausschuss, Rat etc. sowie die Schulstatistik aufbereitet. Ein verbindliches periodisches Berichtswesen besteht nicht.

## **Fehlbetrag OGS je teilnehmenden Schüler**

Diese Kennzahl bildet den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen) auf der Grundlage des ordentlichen Ergebnisses ab.

## Fehlbetrag OGS

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Erträge in Euro	23.430.362	25.977.915	30.012.140	33.198.241
Ordentliche Aufwendungen in Euro	35.577.225	38.858.006	42.193.714	46.364.422
Fehlbetrag OGS in Euro	12.146.864	12.880.090	12.181.573	13.166.181
*Anzahl der Schüler im offenen Ganzttag	18.115	19.686	21.307	23.044
Fehlbetrag je OGS-Schüler in Euro	671	654	572	571
Anzahl der OGS-Gruppen	700	759	829	883
Fehlbetrag je OGS-Gruppe in Euro	17.353	16.970	14.694	14.911

\*OGS-Schüler zum Stichtag 01.10. j. J.; Jahresergebnisse 2011 und 2012 vorläufig

### → Feststellung

Der absolute Fehlbetrag zeigt im Betrachtungszeitraum eine steigende Tendenz. Je OGS-Schüler und je OGS-Gruppe ist er dagegen rückläufig.

Die günstige Entwicklung ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass aufgrund steigender OGS-Schülerzahlen die Zuweisungen des Landes und die Erträge aus Elternbeiträgen deutlicher steigen, als die Zuschüsse an die Betreuungsträger.

### Fehlbetrag OGS je teilnehmenden Schüler in Euro 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
572	161	2.111	745	394	633	834	18

### Fehlbetrag OGS je gebildeter Gruppe in Euro 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14.694	3.599	50.791	19.694	10.430	16.207	24.235	16

## Elternbeitragsquote

Für die Erhebung von Elternbeiträgen für die Offene Ganztagschule sind nach § 9 Abs. 3 SchulG NRW die Bestimmungen des KiBiz anzuwenden. Nach § 5 Abs. 2 KiBiz können der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote in der OGS Elternbeiträge erheben. Diese sollen eine soziale Staffelung beinhalten. Im Unterschied zu den Kindertageseinrichtungen ist der Elternbeitrag für die OGS nach Nr. 8.2 des Runderlasses zur Offenen Ganztagschule auf maximal 150 Euro monatlich begrenzt.

Die Stadt Köln hat eine gemeinsame Elternbeitragsatzung für die OGS, die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege mit harmonisierten Regelungen. Hierzu zählen insbesondere einheitliche Jahreseinkommensstufen sowie Befreiungs- und Ermäßigungsregelungen. Die Befreiungsregelung für Geschwisterkinder kommt aufgrund der geringeren Elternbeiträge für die

OGS-Betreuung zum überwiegenden Teil bei OGS-Kindern zum Tragen. Hierdurch wird die Elternbeitragsquote für die OGS-Betreuung ungünstig beeinflusst. Die Zuständigkeit für die Erhebung der Elternbeiträge ist auf das Jugendamt übertragen.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Erträge aus Elternbeiträgen zu den ordentlichen Aufwendungen für die OGS ab.

### Elternbeitragsaufkommen

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Erträge aus Elternbeiträgen in Euro	7.438.412	8.661.120	8.698.040	9.950.978
Ordentliche Aufwendungen in Euro	35.577.225	38.858.006	42.193.714	46.364.422
Elternbeitragsquote in Prozent	20,9	22,3	20,6	21,5
Elternbeitrag je OGS Schüler in Euro	411	440	408	432

Die Elternbeitragsquote verläuft bei absolut steigendem Elternbeitragsaufkommen im Betrachtungszeitraum vergleichsweise konstant. Die Stadt Köln rechnet in ihrer Planung ab 2013 sowie mittelfristig mit jährlichen Einnahmen von rund 10,8 Millionen Euro.

Die Aktualisierung der Elternbeitragssatzung zum 01.08.2013 hat auch für die OGS zur Einführung weiterer Jahreseinkommengrenzen geführt. Allerdings haben diese durch die Deckelung des Höchstbeitrages auf 150 Euro keine Auswirkung für die Elternbeitragspflichtigen. Der Höchstbeitrag ist wie bisher bei einem Jahreseinkommen über 61.355 Euro zu entrichten.

### Elternbeitragsquote in Prozent 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,6	9,3	28,8	19,0	15,5	19,1	22,4	18

Die Elternbeitragsquote wird maßgeblich durch die Aufwandsseite geprägt. Sie trifft daher keine Aussage über die Belastung der Elternbeitragspflichtigen.

Die GPA NRW ermittelt aus diesem Grund ergänzend zusätzlich aus dem Elternbeitragsaufkommen und der Anzahl der teilnehmenden OGS-Schüler den durchschnittlichen Elternbeitrag je OGS-Schüler.

Dieser liegt für das Jahr 2011 nach der obigen Tabelle je teilnehmenden OGS-Schüler bei 34 Euro monatlich und für 2012 bei 36 Euro. Damit befindet sich der durchschnittliche Elternbeitragszahler für die OGS nach der Satzung in der Jahreseinkommensstufe von 24.543 Euro bis 36.813 Euro. In dieser Stufe ist ein Elternbeitrag von monatlich 60 Euro zu entrichten.

### Elternbeitrag je teilnehmenden OGS Schüler in Euro 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
408	205	566	381	325	361	413	19

## Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind nach § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten. Diese Verpflichtung kann nach § 5 Abs. 1 KiBiz auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden.

Ein Rechtsanspruch auf einen Platz in der OGS besteht nicht.

Der Ausbau der OGS wird jährlich durch Ratsbeschluss festgelegt. Am 08.04.2014 hat der Rat der Stadt Köln beschlossen, das Platzkontingent der OGS auf 26.500 Plätze auszudehnen. Damit wird bei Umsetzung eine Versorgungsquote von 75 Prozent erreicht. Bezogen auf das Schuljahr 2012/2013 beträgt sie bei 24.000 OGS-Plätzen 70 Prozent.

Der Ausbau orientiert sich an der Nachfrage in den Schulen. Aufgrund begrenzter Räumlichkeiten bei steigenden Schülerzahlen konzentriert er sich vor allem auf die Schulen, in denen entsprechende Raumkapazitäten vorhanden sind.

Die nachfolgende Kennzahl Teilnehmerquote OGS bildet das Verhältnis der OGS-Schüler zur Gesamtzahl der Schüler in der Primarstufe ab.

### Teilnehmende Schüler in der Offenen Ganztagschule

Schuljahr	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
<b>Anzahl der Primarschüler</b>					
in Grundschulen	33.240	33.193	33.168	33.425	33.860
in Förderschulen	1.895	1.943	1.876	1.704	1.574
im Primarschulbereich gesamt	35.135	35.136	35.044	35.129	35.434
<b>Anzahl OGS-Schüler</b>					
in Grundschulen	15.984	17.460	18.980	20.586	22.316
in Förderschulen	598	655	706	721	728
im Primarschulbereich gesamt	16.582	18.115	19.686	21.307	23.044
<b>Teilnehmerquoten OGS in Prozent</b>					
in der Grundschule	48,1	52,6	57,2	61,6	65,9
in der Förderschule	31,6	33,7	37,6	42,3	46,3
im Primarschulbereich gesamt	47,2	51,6	56,2	60,7	65,0

Die Zahl der Einwohner in der Altersgruppe von 6 bis unter 10 Jahren wird nach der Prognosestatistik von IT.NRW in Köln mittelfristig um ca. 3.000 steigen. Entsprechend werden sich die Schülerzahlen und die Bedarfe für die OGS weiter erhöhen.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Köln hat die Teilnehmerquote in der OGS bei insgesamt steigenden Schülerzahlen konstant gesteigert.

### Teilnehmerquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Teilnehmerquote OGS in der Grundschule</b>							
61,6	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
<b>Teilnehmerquote OGS in der Förderschule</b>							
42,3	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
<b>Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt</b>							
60,7	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

#### → Feststellung

Die Stadt Köln erreicht mit ihrer Teilnehmerquote in der OGS landesweit unter den kreisfreien Städten den Maximalwert.

### Kinderschutzverfahren

Die GPA NRW betrachtet die örtlichen Verfahrensstandards des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe zum Kinderschutz (§ 8a SGB VIII). Sie prüft ihre Umsetzung in der praktischen Fallbearbeitung durch Einsichtnahme in ausgesuchte Fallakten. Nicht geprüft werden die Interventionsmöglichkeiten des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung.

Die Anzahl der dokumentierten Hinweise zu möglichen Kindeswohlgefährdungen in der Stadt Köln ist in 2012 mit 10.833 Meldungen dokumentiert. Die Werte für die Vorjahre weichen deutlich nach unten ab und werden von der Stadt Köln selbst als nicht valide eingestuft. Die Anzahl der in Hilfeplanverfahren übergegangenen Meldungen zu Kindeswohlgefährdungen konnte nicht benannt werden. Ab 2012 sind diese Angaben für die verbindliche Meldung zur Statistik von IT.NRW zu erfassen (sh. Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Teil I 8: Gefährdungseinschätzungen nach § 8a SGB VIII 2012).

Die Stadt Köln hat die Aufgabe des Kinderschutzes seit 2008 im Gefährdungsmeldungssofortdienst (GSD) spezialisiert. Dieser ist mit 45 Vollzeit-Stellen ausgestattet und arbeitet dezentral in den neun Bezirksstellen. Der ASD ist in Abstimmung mit dem GSD grundsätzlich nur in laufenden Fällen der Hilfe zur Erziehung für die Bearbeitung von Kindeswohlgefährdungen zuständig.

### Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die Verfahrensstandards zum Kinderschutz der Stadt Köln wurden auf der Grundlage der zur Verfügung gestellten Unterlagen und geführten Gespräche bewertet. Es erfolgte ein Abgleich mit den von der GPA NRW nachfolgend formulierten Verfahrensanforderungen. Diese lehnen sich an die gesetzlichen Regelungen und fachpolitischen Standards an.

### Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

Anforderungen	erfüllt/nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig, sie bieten keine Handlungsalternativen.	erfüllt
Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben und Verantwortlichkeiten zugeordnet.	erfüllt
Dokumentationsstandards sind festgelegt (z.B. Meldung, Ersteinschätzung und Gefährdungs-/Risikoeinschätzung, Unterschriften).	erfüllt
Bei Gefährdungsrisiken erfolgen ein Hausbesuch und eine Inaugenscheinnahme der Kinder.	erfüllt
Der Hausbesuch erfolgt stets durch zwei Fachkräfte.	erfüllt
Beim Hausbesuch sollte mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein.	erfüllt
Die beim Hausbesuch gewonnenen Erkenntnisse werden nach differenzierten Einschätzungsmerkmalen zum Gefährdungsrisiko dokumentiert.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden zentral erfasst.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden systematisch ausgewertet und als Grundlage für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards genutzt (Evaluation).	nicht erfüllt
Die Zusammenarbeit mit Fachkräften der freien Träger der Jugendhilfe ist Gegenstand verbindlicher Handlungsanweisungen und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgesichert.	erfüllt
Zur wirksamen Abwendung von Gefährdungsrisiken sind Vereinbarungen mit Dritten, wie der Polizei, den Kliniken, dem sozialpsychiatrischen Dienst, Fachärzten für Kinderheilkunde und –psychiatrie zum gemeinsamen Tätigwerden vereinbart.	erfüllt

Folgende Ergebnisse haben zu den Bewertungen geführt:

- Das Verfahren zum Kinderschutz ist in den Richtlinien für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) nebst Anlagen beschrieben. Die Richtlinien sind auch für die Mitarbeiter des GSD verbindlich.

Neben grundsätzlichen Erläuterungen zur Aufgabe enthalten die Richtlinien konkrete Beschreibungen für das Vorgehen bei Meldungen sowie verschiedene, die Arbeit unterstützende Anlagen.
- Die Arbeitsprozesse/Handlungsschritte sind in den Richtlinien beschrieben und im GSD-Handbuch konkretisiert. Alle Meldungen zu Kindeswohlgefährdungen werden beim GSD entgegen genommen und dort gefiltert. Die Verantwortlichkeiten auf den Hierarchieebenen sind nach Auskunft der Abteilungsleitung durch den Spezialdienst und die bezirkliche Zuordnung festgelegt.
- Als Arbeitshilfe wird den Fachkräften in der Richtlinie Hilfestellung bei der fachlichen Entscheidung gegeben – Informationen sichten, einholen, auswerten – Fachgespräch, Eröffnungsgespräch mit Checkliste – Verfahrensablauf – Arbeitshilfen.

Vordrucke in standardisierter Form für die Gefährdungseinschätzung/Risikobewertung werden nach Auskunft der Abteilungsleitung bewusst nicht eingesetzt. Hierdurch soll vermieden werden, dass die Mitarbeiter sich ausschließlich auf vorgegebene Fragen fokussieren und den Blick für den individuellen Fall verlieren.

Jede Überprüfung wird dokumentiert, auch wenn diese im Ergebnis gegenstandslos ist.
- Im Handbuch des ASD „Sozialraumorientierte Jugendhilfe“ sind die Arbeitsbereiche definiert. Sie grenzen sich in den Leistungsbereich = Unterstützung erforderlich, den Graube-

reich = Überprüfung und Unterstützung erforderlich und den Gefährdungsbereich = Schutz bei Kindeswohlgefährdung „Wächteramt“ und Unterstützung ab.

Ein Hausbesuch wird grundsätzlich bei Vorliegen des Gefährdungsbereiches durchgeführt. Zwei Fachkräfte kommen zum Einsatz, wenn es sich um ein akutes Gefährdungsrisiko handelt.

- Im GSD werden nur Mitarbeiter mit mindestens dreijähriger Berufserfahrung eingestellt. Um den Anforderungen als Fachkräfte gerecht zu werden, erhalten sie ergänzende Schulungen und Qualifizierungen.
- Ein differenzierter Risikoeinschätzungsbogen nach dem Vorbild des Stuttgarter Kinderschutzbogens wird in Köln nicht eingesetzt. Stattdessen werden die Hauptaspekte des Prüfschemas aufgegriffen und durch die Fachkraft bewertet. Je nach Situation wird z.B. die Arbeitshilfe in Form des Fragenkatalogs bezogen auf Säuglinge und Kleinkinder zur Abklärung eingesetzt. Die Bewertung des Gefährdungsrisikos erfolgt aus der Summe der gemachten Aussagen. Die Risikobewertung ist von der fallverantwortlichen Fachkraft zu unterschreiben.

Nach Auffassung der GPA NRW setzen das Erkennen gewichtiger Anhaltspunkte, die Einschätzung des konkreten Risikos und die Entscheidung über geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen, die der Gesetzgeber in § 8a SGB VIII fordert, evaluierte Instrumente zur Risikoeinschätzung voraus. Diese stellen eine differenzierte Wahrnehmung von Risikofaktoren sicher und reduzieren die Gefahr von Fehleinschätzungen.

Geeignete Verfahren oder Instrumentarien der Risikoeinschätzung sind z.B. der Stuttgarter Kinderschutzbogen und der gemeinsam mit wissenschaftlicher Beratung des Deutschen Jugendinstituts weiterentwickelte EDV gestützte Düsseldorfer Kinderschutzbogen. Der Kinderschutzbogen dient dazu, relevante Informationen systematisch und geleitet zu erheben, zu bewerten, zu prognostizieren, zu dokumentieren und im Einzelfall angemessen zu handeln. Er hat somit den Anspruch, die Risikoeinschätzung in ihrer Prozesshaftigkeit zu qualifizieren und durch objektivierte Einschätzungsskalen der Subjektivität der Beurteilung wenig Spielraum zu lassen.

Zahlreiche andere Kommunen haben vergleichbare Grundlagen für differenzierte Gefährdungseinschätzungen geschaffen, die Eingang in deren Dienstanweisungen nach § 8a SGB VIII gefunden haben. Die GPA NRW sieht im Kinderschutzbogen ein praxisbewährtes Instrument zur transparenten Dokumentation der Risikoeinschätzung.

- Die Meldungen zu den Kinderschutzfällen werden in den jeweiligen Bezirken zentral erfasst. Die Fälle mit Gefährdungsrisiko liegen in der Verantwortung des jeweiligen Sachgebietsleiters. Alle überprüften Kinderschutzfälle werden hinterlegt, um die Meldungen nachvollziehbar und transparent zu halten.
- Nach Angaben der Abteilungsleitung findet keine kontinuierliche und systematische Auswertung der Kinderschutzfälle statt. Alle über das Beschwerdemanagement bekannt werdenden Fälle, die den ASD tangieren, werden aber ausgewertet. Einmal jährlich wird eine Fachveranstaltung als Workshop mit den Fachkräften zum Kinderschutz durchgeführt. Dieser dient dem Erfahrungsaustausch und zur Verbesserung des Verfahrens. Nach Ansicht der Abteilungsleitung ist für eine regelmäßige und systematische Auswertung aller Kinderschutzfälle eine „Innenrevision“ erforderlich. Diese ist losgelöst von der Fallbearbeitung in der Lage, die Kinderschutzfälle aller Bezirke zu erfassen, eine flächendeckende Einhaltung der Verfahrensstandards auszuwerten und kontinuierlich an

einer Verfahrensoptimierung arbeiten.

Aktuell wird einmal jährlich ein Workshop mit den Fachkräften zum Thema Kinderschutz veranstaltet. Er dient dem Erfahrungsaustausch untereinander und zur Optimierung des Verfahrens

Die GPA NRW schließt sich der Einschätzung der Abteilungsleitung an. Die GPA NRW weist ferner darauf hin, dass entsprechende Erhebungen und Auswertungen durch den Einsatz standardisierter Dokumentationen sowohl in zeitlicher als auch inhaltlicher Form effizienter durchgeführt werden können.

- Das Jugendamt hat mit verschiedenen Institutionen und Akteuren schriftliche Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII zum Kinderschutz abgeschlossen. Hierzu zählen u.a. die Kindertageseinrichtungen, die Kölner Schulen und die freien Träger der Jugendhilfe. Die Vereinbarungen mit den freien Trägern werden durch Empfehlungen ergänzt, die gemeinsam in der AG 78 Hilfen zur Erziehung erarbeitet wurden. Diese beinhalten z.B. ein Ablaufschema, schreiben den freien Trägern aber kein einheitliches Bewertungsverfahren vor.
- Zwischen dem Sozialpsychiatrischen Dienst des Gesundheitsamtes und dem ASD/GSD wurde 2012 eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen. In den Bezirken befindet sich ein Netzwerk „Frühe Hilfen“ im Aufbau. Die Arbeit wird von einer Konzeptgruppe gesamtstädtisch abgestimmt. Dort sind alle Kinderärzte, Kinderkliniken etc. eingeladen sich einzubringen und mitzuwirken.

Die Rufbereitschaft des GSD ist für Notfälle 24 Stunden am Tag durchgängig mit einem Jahresplan erreichbar. Außerhalb der Dienstzeiten erfolgt eine Rufumleitung der zentralen Rufnummer des GSD zu dem im Bereitschaftsdienst befindlichen Mitarbeiter.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte einen differenzierten Kinderschutzbogen zur standardisierten Dokumentation der Einschätzung des Gefährdungsrisikos bei Kindeswohlgefährdungen einführen. Der Kinderschutzbogen ist ein bundesweit anerkanntes Instrument zur Gefährdungseinschätzung. Er unterstützt eine transparente und nachvollziehbare Dokumentation. Zur kontinuierlichen Überprüfung und Optimierung des Kinderschutzverfahrens empfiehlt die GPA NRW weiterhin, eine interne Revision einzuführen. Verschiedene kreisfreie Städte haben mit diesem Instrument gute Erfahrungen gesammelt. Sie dient insbesondere dazu, Abweichungen von den Verfahrensstandards in der Fallbearbeitung festzustellen, zu analysieren und Optimierungsvorschläge zu erarbeiten. Die gewonnenen Ergebnisse dienen als wichtige Informationen bei der Weiterentwicklung der Verfahrensstandards.

### **Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards**

#### → **Feststellung**

Auf eine stichprobenartige Einsichtnahme in Fallakten zum Kinderschutz hat die GPA NRW aus zeitlichen Gründen verzichtet.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales der Stadt Köln im  
Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	4
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	6
Hilfe zur Pflege	9
Wohn- und Teilhabegesetz	13
Wohngeld	14
Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	16
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	17
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	17
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	18
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	19
Organisation und Steuerung des BuT	19
Kennzahlen zum BuT	19
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	20
Frühförderung	22
Integrationshilfen	24
Behindertenfahrdienst / Mobilitätshilfe	25
Hilfe zur Pflege	26
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	27
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	27
Anlagen	28

## → Soziales

### Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Soziales untersucht die GPA NRW den Fehlbetrag des gesamten Produktbereiches 05 -Soziale Leistungen- und ausgewählte Leistungen der Sozialhilfe. Schwerpunkte der Prüfung sind die Eingliederungshilfen für behinderte Menschen nach dem SGB XII<sup>1</sup> und Stellenvergleiche für typische Aufgaben des Produktbereiches. Dabei richtet die GPA NRW den Blick auf den Ressourceneinsatz und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung. Ihr Ziel ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Ergebnisverbesserungen führen.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse.

Die Analyse der leistungsbezogenen Personalkennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen. Dafür dient die vergleichende Betrachtung als Indikator. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine analytische Stellenbemessung.

### Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern

Die Aufgaben der kreisfreien Kommunen in den betrachteten Aufgabenfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben. So können die Vergleichskommunen ihr Personal, die Leistungsbezieher bzw. Fallzahlen unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen. Basis sind die Vollzeit-Stellen 2011 nach der tatsächlichen Besetzungssituation. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Leitung erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Leitungstätigkeiten verfälscht.

Aufgabenfeld	Aufgaben
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	Leistungsgewährung
3. und 4. Kapitel SGB XII	Leistungsgewährung Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
7. Kapitel SGB XII	Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen
	Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen
	Unterhaltsheranziehung
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	Heimaufsicht
Wohngeld	Leistungsgewährung

<sup>1</sup> Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch -Sozialhilfe in der zur Zeit geltenden Fassung

Nicht allein die gesetzliche Aufgabe bestimmt den Personaleinsatz, er kann auch durch örtliche Besonderheiten, kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen und individuelle Standards geprägt sein. Bei den betrachteten Aufgaben handelt es sich teilweise um kostenintensive Leistungen. Demnach kommt der Qualität des Prozesses sowie der Steuerung und dem Controlling der Aufgabenerfüllung eine besondere Bedeutung zu.

Der Analyse Einstieg erfolgt über die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner der entsprechenden Aufgabe. Dabei berücksichtigt die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner auch die Leitungsstellen. Bei den meisten Aufgaben werden anschließend Leistungskennzahlen für den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung gebildet. Es sind die durchschnittlichen Jahresfallzahlen der Stadt Köln bzw. Jahresstatistiken von IT.NRW als Grundlage verwendet worden. Liegen die Werte unter den Benchmarks, können sich Stellenpotenziale ergeben. Für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen legt die GPA NRW KGSt-Durchschnittswerte zugrunde. Weitere Kennzahlen wie z.B. die Leistungsdichten ergänzen die Prüfung. Bei einigen Aufgaben werden die Fallzahlen gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Das Amt 50 für Soziales und Senioren ist bei der Stadt Köln dem Dezernat V Soziales, Integration und Umwelt zugeordnet. Organisatorisch ist hier auch das Amt für Wohnungswesen (56) angesiedelt.

Das Amt für Soziales und Senioren gliedert sich aktuell in 2014 in folgende Abteilungen:

- 50/2 – Bürgerzentren, Bürgerhäuser
- 501 – Zentrale Aufgaben
- 502 – Fachstelle Wohnen, wirtschaftliche Hilfen, Reso-Dienste
- 503 – Sozialplanung, Senioren, Behinderte und Kranke
- 504 – Bildung und Teilhabe/ Köln-Pass

Die Stellenbetrachtung der einzelnen Aufgabenfelder durch die GPA NRW bezieht sich hauptsächlich auf das Amt für Soziales und Senioren. Die Aufgabe Wohngeld wird im Amt für Wohnungswesen bearbeitet.

## **Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)**

Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher rückläufig war, steigt sie seit 2010 landesweit an. Die steigende Fallzahl erhöht auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Denn die sinkenden Antragsverfahren haben häufig zu einer Personalreduzierung in der Leistungssachbearbeitung und zu einem Abbau der Übergangswohnheime geführt. Die Flüchtlingsströme sind sprunghaft angestiegen, deshalb müssen die Kommunen teilweise kurzfristig eine Vielzahl von Personen unterbringen. Viele Kommunen sind dabei an ihre Kapazitätsgrenzen gestoßen. Art und Umfang der materiellen Hilfen sind weitgehend durch gesetzliche Vorgaben definiert.

Die Stadt Köln hat 2011 rund 21,8 Millionen Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber aufgewendet. Die Transferaufwendungen erhöhten sich 2012 auf 27,3 Millionen Euro. Ursächlich sind insbesondere die hohen Unterkunftskosten für die Unterbringung von Asylbewerbern.

#### Transferaufwendungen nach dem AsylbLG je Leistungsbezieher in Euro

	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	7.507	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	8.736	4.862	9.152	6.593	6.125	6.387	6.972	19

Die Entwicklung im Leistungsbereich Asyl macht die folgende Tabelle deutlich.

#### Leistungsbezieher, Fallzahlen und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) im AsylbLG

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	2.757	2.591	2.633	2.911	3.125
Fälle	1.475	1.438	1.489	1.565	1.678
Leistungsdichte	2,77	2,60	2,61	2,86	3,04

#### Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) im AsylbLG

	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2,86	1,08	3,91	2,19	1,70	1,88	2,52	21
2012	3,04	1,91	4,30	2,53	2,01	2,14	2,98	20

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Köln mit 8,22 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 1,50 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung liegen interkommunal am Durchschnitt.

#### Vollzeit-Stellen für die Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG je 100.000 Einwohner 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,96	0,74	2,48	1,48	1,09	1,41	1,89	20

In 2011 sind 1.565 Fälle bearbeitet worden. In 2012 steigt die Anzahl der Fälle auf 1.678 und in 2013 auf 2.064 an.

### Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
190	42	190	102	83	101	118	19

#### → Feststellung

Der GPA NRW Benchmark von 120 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung wird deutlich überschritten.

Aufgrund der nach 2011 weiter gestiegenen Fallzahlen sind die Stellen auf elf in 2012 angehoben. In 2013 ist um eine weitere und der Leitungsanteil um 0,50 Stellen erhöht worden. Auf Basis des Benchmarks werden in 2013 rund 17 Stellen benötigt. Aufgrund einer Organisationsuntersuchung wird in der Stadt Köln eine Fallzahlbemessung von 1:156,5 nach eigenen Erhebungskriterien zugrunde gelegt. Auf Basis dieser Fallbemessung stehen in 2014 23,0 Vollzeitstellen für die Sachbearbeitung und 2,5 Vollzeitstellen für Leitungsaufgaben zur Verfügung. Zusätzliche Planstellen sind für 2015 beantragt.

Die Unterbringung von Asylbewerbern in Privatwohnungen bzw. in Unterkünften erfolgt zunehmend, ohne dass ein Sozialarbeiter die Familien begleitet. Dies führt zu vermehrten Vorsprachen beim zuständigen Sachbearbeiter und ist ein zusätzlicher Zeitaufwand. Zusätzlich bindet die Umsetzung des Auszugsmanagements Personalressourcen. Da Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge fehlen, werden auf dem freien Wohnungsmarkt Wohnungen ohne begleitende Hilfen von Sozialarbeitern angemietet. Dies erfordert einen erhöhten Arbeitsaufwand bei den Sachbearbeitern, da dies zu vermehrten Vorsprachen führt.

Die Anzahl der Zu- und Abgänge in der Fallbearbeitung liegen in 2011 über dem interkommunalen Durchschnitt. Die damit verbundene Fluktuation wirkt sich belastend auf die Sachbearbeitung aus.

Das Stellenniveau kann Einfluss auf die Aufgabenerledigung nehmen. Die Aufgabe der Leistungsbearbeitung erfolgt bei der Stadt Köln ausschließlich im gehobenen Dienst. In den Vergleichsstädten wird diese Aufgabe zu 82 Prozent im gehobenen Dienst wahrgenommen.

#### → Empfehlung

Aufgrund der weiter steigenden Fallzahlen in 2014 ist die Personalausstattung anzupassen. Als Orientierung kann der Benchmark der GPA NRW dienen.

### Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Gegenstand der Kennzahlenbetrachtung sind die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel des SGB XII. Obwohl es bei den Hilfearten Unterschiede in der Zielrichtung und Bearbeitung gibt, hat sich die GPA NRW entschlossen die Hilfen gemeinsam zu untersuchen. In der Praxis stellt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt vor allem eine Übergangssituation zum SGB II oder Grundsicherungsbezug dar. Die Anzahl der Leistungsberechtigten von Grundsicherungsleistungen wird im Wesentlichen durch die demografische Entwicklung sowie die Höhe des Renteneinkommens bzw. des vorhandenen Vermögens beeinflusst. Diese Einflussfaktoren

sind von der Kommune nicht direkt steuerbar. Besonders in den letzten Jahren sind die Fallzahlen im 4. Kapitel deutlich angestiegen. Diese Steigerung wird sich vermutlich fortsetzen. Der Bund entlastet die Kommunen bei der Leistung nach dem 4. Kapitel schrittweise<sup>2</sup>. Im Jahr 2011 betrug die Erstattung durch den Bund 15 Prozent, in 2012 45 Prozent und für das Jahr 2013 75 Prozent. In 2014 übernimmt der Bund die Kosten vollständig. 2012 ist die Stadt Köln mit rd. 38,4 Millionen Euro und 2013 mit rd. 82,3 Millionen Euro entlastet worden.<sup>3</sup> Durch die höhere Bundesbeteiligung verändert sich die pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Dieses bedeutet, dass die Stadt Köln weiterhin die Kosten für die Bearbeitung der Anträge (Personal- und Sachkosten) zu tragen hat.

Die Transferaufwendungen für das 3. und 4. Kapitel SGB XII steigen von 106 Millionen Euro in 2011 auf 116 Millionen Euro in 2012 an.

#### Transferaufwendungen nach dem 3. und 4. Kapitel je Leistungsbezieher in Euro 2011

	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
insgesamt	5.685	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21
3. Kapitel SGB XII	4.585	2.516	9.336	5.798	4.585	5.982	7.079	21
4. Kapitel SGB XII	5.885	4.617	6.589	5.441	5.148	5.456	5.668	21

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher für das 3. und 4. Kapitel sind in den kreisfreien Städten in 2012 gesunken. Der interkommunale Durchschnitt liegt in 2012 bei 5.367 Euro.

Die Anzahl der Leistungsbezieher und der Leistungsfälle steigt weiter an. Insgesamt werden in Köln in 2011 2.871 Leistungsbezieher mehr als in 2008 betreut.

#### Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)

	2008	2009	2010	2011
3. Kapitel SGB XII	2,56	2,59	2,70	2,82
4. Kapitel SGB XII	13,29	13,80	14,36	15,52

#### Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) 2011

	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3. Kapitel SGB XII	2,82	0,71	4,18	2,24	1,39	2,37	2,85	21

<sup>2</sup> Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

<sup>3</sup> Vorläufige Zahlen, die auf den Angaben der Kommunen beruhen.

	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4. Kapitel SGB XII	15,52	9,61	15,71	12,43	10,47	12,77	13,52	20

Die Bearbeitung des 3. und 4. Kapitels SGB XII erfolgt in 2011 mit insgesamt 74,92 Vollzeit-Stellen. Davon entfallen 11,06 Stellen auf Leitung und 63,86 Stellen auf die Sachbearbeitung. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung sind unauffällig.

**Vollzeit-Stellen für die Bearbeitung der Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je 100.000 Einwohner 2011**

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,37	3,40	11,31	6,78	5,43	6,89	7,64	20

Das 3. und 4. Kapitel SGB XII begründen unterschiedliche Bearbeitungsintensitäten. Die Bearbeitung eines Falls des 3. Kapitels ist vom Aufwand um 40 Prozent höher als die Bearbeitung eines Falles des 4. Kapitels SGB XII. Grundlage dieser Einschätzung der GPA NRW sind unterschiedliche externe und interne Gutachten sowie Erfahrungswerte aus den Kommunen. Die GPA NRW hat einen Benchmark von 180 gewichteten Fällen je Vollzeit-Stelle festgelegt. Damit ergibt sich für die Stadt Köln eine gewichtete Fallzahl von 10.693<sup>4</sup>.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 3. und 4. Kapitel SGB XII 2011 (gewichtet)**

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
167	117	246	175	148	167	204	18

Die Städte, die den Benchmark erreichen, weisen unterschiedliche Organisationsformen in Form von Einheitssachbearbeitung und Mischarbeitsplätzen auf.

→ **Feststellung**

Auf Basis des Benchmarks 2011 werden 59,4 Vollzeit-Stellen benötigt. Die Fälle sind von 63,8 Vollzeit-Stellen bearbeitet worden. Daraus errechnet sich ein Stellenpotenzial von rund vier Vollzeit-Stellen. Aktuell ergibt sich aufgrund der gestiegenen Fallzahlen kein Stellenpotenzial.

Die Bearbeitung des 3. und 4. Kapitels erfolgt in Köln in neun Außenstellen. Die Fallzahlen sind von 14.250 (2011) auf 15.011 (2012) und 16.340 (2013) angestiegen. Dieser Trend setzt sich auch 2014 weiter fort und hatte weitere Stellenaufstockungen zur Folge. Für 2015 sind weitere Planstellen beantragt. Grundlage hierfür ist eigene Organisationsuntersuchung der Stadt Köln, die eine Fallzahlbemessung von 1:188,6 festgelegt. Diese eigenen festgelegten Werte weichen von den Kriterien der GPA NRW Erhebung ab. Für das Jahr 2011 sind 209 Fälle (ohne Gewichtung) pro Vollzeit-Stelle bearbeitet worden. Die Stadt Köln weist Besonderheiten in der Organi-

<sup>4</sup> Die Berechnung der gewichteten Fälle ist der Anlage zu entnehmen.

sation auf. Es wird zusätzlich ein Bedarfsfeststellungsdienst eingesetzt. Servicestellen dienen als Anlaufstelle für die Bürger. Die Reso-Dienste sind u.a. für die Hilfen nach dem achten Kapitel (Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) zuständig.

Begünstigend wirkt sich der Anteil der Hilfe zum Lebensunterhalt gemessen an den Gesamtfällen des 3. und 4. Kapitels SGB XII aus. Der Anteil ist in Köln mit 16,8 Prozent höher als in den Vergleichsstädten. Der Mittelwert liegt bei 15,1 Prozent. Die Zu- und Abgänge bezogen auf eine Sachbearbeiterstelle liegen über dem Durchschnitt der Vergleichsstädte. Das bedeutet eine höhere Fluktuation der Fälle und damit einen erhöhten Aufwand in der Bearbeitung.

Die Bearbeitung der Aufgabe erfolgt in Köln ausschließlich im gehobenen Dienst. Der Durchschnitt innerhalb der Vergleichsstädte liegt bei 80,4 Prozent.

#### → **Empfehlung**

Die Fallzahlen, insbesondere des 4. Kapitels SGB XII, werden perspektivisch weiter ansteigen. Durch die Fallzahlensteigerungen wird kein Potenzial ausgewiesen. Die Fallentwicklung im Verhältnis zu der Personalausstattung ist weiter zu beobachten. Der GPA NRW Benchmark kann zusätzlich zu eigenen Untersuchungen eine Orientierungshilfe sein.

## **Hilfe zur Pflege**

Zum 01.07.2008 ist das Pflegeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Diese Entwicklung hat, wie auch die demografische Entwicklung, die Anzahl der Leistungsbezieher beeinflusst. Wie sich das neue GEPA NRW<sup>5</sup> auf die Anzahl und Zusammensetzung der Leistungsbezieher sowie deren Fallbearbeitung auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden.

### **Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant)**

Die Stadt Köln hat für die ambulanten Hilfen eine besondere Organisationsform, die sich von den kreisfreien Städten im Vergleichskreis unterscheidet. Daher fließen die Werte für die Personalkennzahlen nicht in den interkommunalen Vergleich ein.

Die Bearbeitung der ambulanten und teilstationären Hilfen erfolgt parallel durch den Verwaltungsdienst und den Fachdienst in der Abteilung 503. Der Verwaltungsdienst ist die aktenführende Stelle für die Zahlakten inklusive der Rechnungsprüfung. Der Fachdienst für Pflegebedürftige ist bereits 1996 mit doppelt qualifiziertem Personal (pflegerische Ausbildung und Diplom-Sozialarbeit/Sozialpädagogik) eingerichtet worden und stellt den Hilfebedarf des Leistungsberechtigten fest. Das Sachgebiet 503/2 ist fast ausschließlich für die Bewilligung von Leistungen bei Einsatz eines Pflegedienstes zuständig.

Der Fachdienst für Pflegebedürftige nimmt u.a. folgende Aufgaben wahr:

- die trägerunabhängige Beratung,
- ganzheitliche Hilfeplanung (Fallkonferenzen mit dem Verwaltungsdienst gemeinsam),

<sup>5</sup> Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen, siehe dazu auch die Ausführungen zum WTG.

- Hausbesuche,
- eigene Gutachtenerstellung,
- Erstellen und Prüfen von Leistungskomplexen anhand Leistungskataloge,
- Abstimmung und Vertragsgestaltung mit den Pflegediensten,
- Spezialisierung in der Sachbearbeitung (Bearbeitung von Beatmungsfällen, Fälle aus dem AsylbLG und der Reso-Dienste) und
- regelmäßige interne Qualitätssicherung.

Derzeit wird ein softwaregestütztes Fallmanagement aufgebaut.

Die folgenden Kennzahlen aus dem interkommunalen Vergleich werden ohne die Werte der Stadt Köln dargestellt.

#### **Vollzeit-Stellen für die ambulante Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011**

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,42	2,34	1,40	1,16	1,26	1,71	19

#### **Leistungsbezieher ambulante Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011**

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
116	250	171	132	160	202	17

Der Benchmark der GPA NRW ist auf 200 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt worden.

Die Stadt Köln hat für den Fachdienst aufgrund eigener Organisationsuntersuchungen Fallmessungen zugrunde gelegt. Es wurden mittlere Bearbeitungszeiten (mBz) ermittelt. Diese bilden die Grundlage für die Personalausstattung.

Der Anteil der ambulanten Hilfen ist in Köln im Verhältnis zu den Gesamtfällen hoch. Der Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt liegt in der Stadt Köln in den Jahren 2011 und 2012 bei rund 45 Prozent. Der Mittelwert der Vergleichskommunen beträgt 32 Prozent. Die Transferaufwendungen je ambulanten Leistungsbezieher liegen in Köln mit 3.692 Euro in 2012 deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert von 5.049 Euro. Einen maßgeblichen Anteil hat der Einsatz des Fachdienstes für Pflegebedürftige. Die letzte Prüfung der GPA NRW für den Bereich „Hilfe zur Pflege“ hat gezeigt, dass durch eine gezielte Steuerung die Leistung beeinflussbar ist. Weitere Finanzkennzahlen zur Hilfe zur Pflege finden sich im Kennzahlenset in der Anlage.

## Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationär)

Die Sachbearbeitung wird mit 19,29 Vollzeit-Stellen und 3,46 Leitungsstellen in der Leistungsabteilung 503/9 wahrgenommen. Die Leitungsteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung sind unauffällig.

### Vollzeit-Stellen stationäre Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,24	2,06	7,94	4,07	3,21	3,68	4,59	21

Sowohl die Fälle Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes als auch das Pflegegeld für Selbstzahler werden in diesem Bereich bearbeitet und somit die Fallzahlen berücksichtigt. Der Bearbeitung eines stationären Hilfefalles stehen 2,5 Fälle von Pflegegeldselbstzahlern gegenüber. Auf dieser Grundlage gewichtet die GPA NRW die Anzahl der Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle.

Der Benchmark ist auf 190 gewichtete Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle festgelegt.

In 2011 wurden 5.035 gewichtete Leistungsbezieher betreut<sup>6</sup>.

### Leistungsbezieher stationäre Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011 (gewichtet)

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
261	79	261	161	127	153	195	21

#### → Feststellung

Der Benchmark der GPA NRW wird deutlich überschritten. Die Stellenausstattung je 100.000 Einwohner hingegen liegt in der Nähe des Minimumwertes.

Begünstigende Faktoren sind die Einheitssachbearbeitung und spezialisierte Bereiche, wie die Unterhaltsbearbeitung. Eine flächendeckend eingerichtete Pflegeberatung kann sich ebenfalls unterstützend auf den Arbeitsbereich auswirken. Das Kölner Beratungskonzept besteht seit Jahren und bietet ein stadtweit umfassendes Angebot. Dazu gehören das Beratungstelefon des Amtes für Soziales und Senioren und die Beratung der freien Träger für Senioren und Menschen mit Behinderungen. Des Weiteren erfolgt die Beratung über den Fachdienst ambulante Hilfen (s. Berichtsteil ambulante Hilfe zur Pflege).

Aufgrund der Belastungssituation der Sachbearbeiter erfolgt aktuell eine Organisationsuntersuchung. Die stationären Hilfen werden seit 2007 zentralisiert bearbeitet. Es wurde eine Aufteilung der Bearbeitung in einen Eingangsbereich und in einen Bestandsbereich mit unterschiedlichen Bearbeitungsschwerpunkten vorgenommen. Standards in der Sachbearbeitung zu senken kann sich negativ auswirken. Dies sollte vermieden werden. Eine intensive Prüfung benötigt einen entsprechenden Zeitanteil in der Sachbearbeitung.

<sup>6</sup> Die Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher ist der Anlage zu entnehmen.

Die geplante Gesetzesänderung zur Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens für das Pflegegeld wird entsprechende Arbeitszeiten erfordern. Diese sind bei einer Betrachtung der Aufgabe zu berücksichtigen.

Der Anteil des Pflegegeldes für Selbstzahler liegt mit 15 Prozent deutlich unter Mittelwert der Vergleichsstädte von 23 Prozent. Er wirkt sich insoweit begünstigend aus. Die Fallstruktur beeinflusst das Ergebnis aufgrund der Höhe des Anteils des Pflegegeldes.

Die Anzahl der Zu- und Abgänge innerhalb eines Sachgebiets können zu einem Mehraufwand in der Bearbeitung führen. Ursache hierfür ist u.a. die verkürzte Verweildauer in Heimen durch den Ausbau der ambulanten Hilfen. Die Anzahl der Zu- und Abgänge liegt über dem Durchschnitt der Vergleichsstädte und belastet durch die Fallfluktuation die Sachbearbeitung.

Die Aufgabe wird in Köln ausschließlich im gehobenen Dienst durchgeführt. Der Durchschnittswert liegt bei 75 Prozent.

→ **Feststellung**

Die Organisationsuntersuchung ist abgeschlossen. Die Ergebnisse werden derzeit intern aufgearbeitet und auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten geprüft.

**Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege**

Das Unterhaltsrecht wird von einer sich wandelnden Rechtsprechung und umfassenden Kenntnisse aus anderen Rechtsgebieten geprägt. Von den Mitarbeitern ist ein hohes Spezialwissen gefordert.

Die Unterhaltsheranziehung wird mit insgesamt 9,03 Vollzeit-Stellen bearbeitet, davon entfallen 1,20 Vollzeit-Stellen auf Leitung. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung liegen am Mittelwert.

**Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011**

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,89	0,45	2,42	1,08	0,77	0,94	1,24	18

In Köln wird die Unterhaltsheranziehung in der Abteilung „Zentrale Aufgaben“ (501) zentral bearbeitet. Seit 2008 ist die Unterhaltsheranziehung in vier Aufgabenblöcke aufgeteilt worden: Eingangsbereich, Sachbearbeitung, Prozessvertretung und Zwangsvollstreckung. Für alle Aufgaben sind unterschiedliche Werte für die Personalbemessung festgelegt worden. Es besteht ein eigenes Controllingssystem, das auf ein Ampel-Warnsystem aufbaut. So können z.B. drohende Verfristungen rechtzeitig erkannt werden.

Eine Leistungskennzahl zur Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle wird nicht dargestellt. Die GPA NRW konnte hierfür keine ausreichend validen Daten in den Städten erheben.

→ **Feststellung**

Die Stadt Köln hat die Unterhaltsheranziehung seit Jahren zentralisiert. Eine zentralisierte Unterhaltsheranziehung führt in der Regel zu Einnahmesteigerungen und wird von der GPA NRW positiv gesehen.

**Wohn- und Teilhabegesetz**

In Nordrhein-Westfalen ist das Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Mit dem WTG ist der Prüfauftrag der Heimaufsicht ausgeweitet worden. Die Einrichtungen sollen durch die Heimaufsicht regelmäßig (jährlich) überwacht und beraten werden. Zusätzlich sollen Träger und Betroffene informiert und beraten sowie Beschwerden entgegengenommen werden.

Der Landesgesetzgeber plant die Ablösung des Landespflegegesetzes und des WTG zu einem kombinierten Alten- und Pflegegesetz sowie Wohn- und Teilhabegesetz (GEPA NRW<sup>7</sup>). Die angestrebte Kombination dieser beiden Gesetze soll auch einen neuen Rahmenprüfkatalog enthalten. Zusätzlich soll es zu einer Ausweitung des Prüfauftrages kommen. Die Auswirkung auf die Arbeit der Heimaufsicht bleibt abzuwarten, da die genauen gesetzlichen Regelungen noch unklar sind. Dabei wäre es hilfreich, wenn einheitliche Vorgaben für Prüfberichte geregelt würden.

Die Heimaufsicht ist der Abteilung 503 zugeordnet. In 2011 ist die Heimaufsicht mit 8,40 Vollzeit-Stellen durchgeführt worden, davon entfallen 0,59 Stellenanteile auf die Leitung. Die Leistungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung liegen deutlich unter dem Mittelwert. In 2011 waren 241 Einrichtungen mit insgesamt 10.500 Plätzen zu prüfen.

**Vollzeit-Stellen für die Heimaufsicht je 100.000 Einwohner 2011**

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,83	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22

**Anzahl der Einrichtungen/Platzzahlen Heimaufsicht je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011**

	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen	31	7	48	24	17	22	31	22
Plätze	1.344	554	2.831	1.524	1.117	1.358	1.770	22

<sup>7</sup> Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen

Aufgrund der oben angeführten anstehenden Veränderungen wird in der Heimaufsicht kein Benchmark gebildet. Bis September 2013 ist die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen auf 362 angestiegen. Dies wurde zum Anlass genommen, vier zeitlich befristete Stellen einzurichten. Die Mitarbeiter sind Verwaltungskräfte und Sozialarbeitern. Pflegefachkräfte werden im Einzelfall hinzugezogen. Die langjährige Zusammenarbeit über Einzelaufträge hat sich bewährt.

→ **Feststellung**

Die kreisfreien Städte müssen die Heimaufsicht so personalisieren, dass der gesetzliche Auftrag als externe Qualitätssicherung erfüllt werden kann. Die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen bleiben abzuwarten.

## Wohngeld

Die Wohngeldstellen sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. In Köln gehört die Wohngeldbearbeitung in die Abteilung 560 des Amtes für Wohnungswesen im Dezernat V Soziales, Integration und Umwelt.

Die Bearbeitung erfolgt mit 47,65 Vollzeit-Stellen. Die Leitungsstellen sind mit 6,00 Vollzeit-Stellen angegeben. Die Leistungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung liegen am interkommunalen Durchschnitt.

### Vollzeit-Stellen Wohngeld je 100.000 Einwohner 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,68	2,95	7,03	4,43	3,45	4,55	4,72	22

In 2011 sind 26.974 Wohngeld-Berechnungsfälle (hiervon 775 Lastenzuschüsse) lt. der Statistik IT.NRW bearbeitet worden.

### Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
648	445	1.596	882	648	874	1.036	22

→ **Feststellung**

Der GPA NRW Benchmark liegt bei 1.050 Wohngeld-Berechnungsfällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Auf dieser Basis errechnet sich ein Stellenpotenzial von rund 15 Stellen, da rechnerisch rund 26 Stellen benötigt werden. Die Stellenausstattung je 100.000 Einwohner liegt am interkommunalen Mittelwert.

Grundlage für den Benchmark der GPA NRW sind die Wohngeld-Berechnungsfälle aus der Wohngeld-Statistik von IT.NRW. Die Städte, die den Benchmark erreichen bzw. überschreiten, haben eine zentralisierte Bearbeitung. Neben diesen Wohngeld-Berechnungsfällen gibt es auch noch die sog. Proberechnungsfälle. Die Proberechnungen werden für die Jobcenter durchgeführt, um einen fiktiven Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dieser dient als Grundlage um festzu-

stellen, ob ein SGB II – Anspruch besteht. Sie werden von den Wohngeld-Stellen unterschiedlich gezählt und erfasst und insofern von der GPA NRW nicht berücksichtigt. In allen Vergleichsstädten sind die Antragszahlen im Wohngeld gesunken<sup>8</sup>, dieses hat unterschiedliche Ursachen.

Die Bearbeitung des Wohngeldes erfolgt in Köln zentral. Die acht Servicestellen in den Stadtbezirken werden durch die Mitarbeiter der Wohngeldstelle mit betreut. Jedes Team im Leistungsbereich ist für zwei Servicebüros zuständig, was einen erhöhten zeitlichen Arbeitsaufwand darstellt.

Nach Angaben des Fachbereiches ist die Fallbearbeitung zunehmend komplexer geworden. Die Sachverhalte in Einzelfällen werden schwieriger, die Strafanzeigen sowie die Anteile von Rückforderungen nehmen zu. Eine Organisationsuntersuchung in 2008 hat einen Stellenbedarf festgestellt. Die Stellenausstattung ist entsprechend angepasst worden.

Die Bearbeitung der Lastenzuschüsse ist zeitintensiver als die der Mietzuschüsse. Der Anteil der Lastenzuschüsse von 2,87 Prozent bewegt sich in 2011 unter dem interkommunalen Mittelwert von 3,82 Prozent und stellt damit zu den Vergleichsstädten keinen erhöhten Arbeitsaufwand dar. Ein weiterer Indikator für einen erhöhten Zeitanteil der Bearbeitung in der Sachbearbeitung ist der Anteil der Proberechnungen an den Gesamtberechnungsfällen. In Köln konnte die Anzahl der Proberechnungen für 2011 nicht vollständig ermittelt werden. Der interkommunale Durchschnitt liegt bei zwölf Prozent.

#### → **Empfehlung**

Die Anzahl der Proberechnungen sollte zukünftig separat erfasst werden, um den Anteil an der Sachbearbeitung ermitteln zu können.

2013 ist der bundesweite elektronische Datenabgleich im Wohngeldbereich eingeführt worden. In NRW war der automatisierte Datenabgleich bereits eingeführt, dieser wurde ausgeweitet (auf sog. Mini-Jobs und Einkünfte und sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten und Renten). Hierdurch ist zunächst ein Mehraufwand entstanden:

- Eingabe von Daten wie Geburtsort bei allen laufenden Fällen,
- Verarbeitung der Prüfergebnissen,
- Rücknahmen von Bewilligungsbescheiden sowie
- die damit verbundenen Rückforderungsgrundlagen, Auskunftsverlangen und ihre Durchsetzung und Anforderungen.

Nach den Erfahrungen im Zuge der Einführung des elektronischen Datenabgleichs auf Landesebene hat sich der Arbeitsaufwand nach dem erstmaligen Abgleich wieder reduziert. Es ist ein Mehraufwand geblieben, der je nach Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein wird. Auch in Köln ist es in 2013 zu einem Mehraufwand gekommen.

Bei der künftigen Personalbemessung im Wohngeld sind die geplanten Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. Mit der Änderung des Justizgesetzes NRW soll das Widerspruchsverfahren

<sup>8</sup> siehe dazu auch das Diskussionspapier der Dezernate IV7V der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages zum Verhältnis Wohngeld und Kosten der Unterkunft

im Wohngeld zum 1. Januar 2015 wieder eingeführt werden. Mit der geplanten Wohngeldnovelle zum 1. April 2015 werden steigende Fallzahlen erwartet. Mit dieser Novelle sollen nicht nur die Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten ausgeweitet werden.

Neben der Organisation der Aufgabe hat auch das Stellenniveau Einfluss auf die Aufgabenerledigung. Die Aufgabe Wohngeld wird bei der Stadt Köln mit 92,8 Prozent fast ausschließlich im mittleren Dienst wahrgenommen. Der interkommunale Mittelwert 2011 liegt bei rund 75 Prozent. Insbesondere bei schwierigen Sachverhalten, Rückforderungen und Bußgelder kann sich die unterschiedliche Stellenausstattung bemerkbar machen.

→ **Empfehlung**

In Wohngeld errechnen sich auf Grundlage des GPA NRW Benchmarks hohe Stellenpotenziale. Intern umzusetzende Qualitätsstandards (Öffnungszeiten, Kundenfreundlichkeit, EDV-Ausstattung) sowie belastende Faktoren wie Krankenstände, Mitarbeiterfluktuation, Nachwuchsförderung sind zu berücksichtigen.

Aktuelle Untersuchungen sind im Hinblick auf die Gesetzesänderungen sinnvoll. Vereinbarungen mit dem Jobcenter bezüglich der Proberechnungen können zur Arbeitserleichterung in der Wohngeldstelle beitragen. Die Anzahl der Proberechnungen können so reduziert werden.

## Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

### Amt für Wohnungswesen

#### Gesamtpotenzial Stellenvergleich

Aufgabe	Stellenpotenzial	Personalaufwendungen in Euro*	Gesamtpotenzial in Euro
Wohngeld	5,0	50.000	250.000

\*KGSt-Durchschnittswert 2011 je Vollzeit-Stelle für die Aufgabe in der Stadt Köln

Inwieweit die Stellenpotenziale realisierbar sind, ist durch genauere organisatorische Untersuchungen zu ermitteln. Die Entwicklung der Fallzahlen ist ebenfalls als Bemessungsgrundlage weiter zu beobachten.

### Amt für Soziales und Senioren

Aus dem Stellenvergleich der GPA NRW ist für das Amt für Soziales und Senioren kein Stellenpotenzial ermittelt worden. In einigen Bereichen ist im Prüfzeitraum eine Belastungssituation entstanden. Wenn eine genauere Prüfung der Situation erforderlich ist, werden Organisationsuntersuchungen durchgeführt.

Bei allen im Stellenvergleich betrachteten Aufgabenfeldern spielen die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle: Krankheitsbedingte Ausfallzeiten oder altersbedingte bzw. sonstige Fluktuationen belasten das eingesetzte Personal. Auch nach einer Wiederbesetzung ist der Arbeitsablauf belastet, da die Einarbeitungszeit sowohl die einzuarbeitende Kraft als auch die routinierte Kraft einschränkt. Ferner spielen auch die Qualifikationen der Mitarbeiter eine entscheidende Rolle. Zusätzlich können die Aufgaben wie vorne bereits beschrieben durch örtliche Besonderheiten und kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen geprägt sein.

Die Qualität der Aufgabenwahrnehmung kann und soll mit den gebildeten Kennzahlen nicht dargestellt werden.

Das Amt für Soziales und Senioren hat seit Jahren eine eigene Abteilung für Datenverarbeitung. Die bestehende Anwendersoftware wird durch individuelle und fachspezifische abgestimmte Programme ergänzt. Die Arbeitsabläufe konnten so ständig verbessert werden und unterstützen die alltägliche Arbeit der Mitarbeiter.

## Produktbereich 05 Soziale Leistungen

### Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner

Der Fehlbetrag wird auf der Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse des Teilergebnisplanes zum Produktbereich „05 Soziale Leistungen“ ermittelt. Der Produktbereich 05 der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher

- Organisationsstrukturen,
- Grade der Ausgliederung von Aufgaben und
- politischer Ausrichtungen.

Das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit steigt von rund 447 Millionen Euro in 2008 auf rund 481 Millionen Euro in 2011 an. Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird.

Auf den Einwohner bezogen stellt sich der Zeitverlauf wie folgt dar:

### Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner in Euro

2008	2009	2010	2011
449	471	501	473

Die Einwohner sind im Zeitverlauf ständig gestiegen. Von 2010 auf 2011 von 1.007.119 bis 1.017.155 (lt. IT.NRW zum 31.12.). Das Ergebnis wird durch die Einwohnerentwicklung mit beeinflusst.

## Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II<sup>9</sup> sieht 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. Der qualitative Schwerpunkt der Kommunen liegt bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. In NRW sind dies 18 zugelassene kommunale Träger. Darunter befinden sich die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Mülheim an der Ruhr, Münster, Solingen und Wuppertal.

Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen nach dem SGB II hat die Höhe der SGB II-Quote.

### SGB II-Quote in Prozent

	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	13,8	8,5	21,4	14,8	13,3	14,6	16,7	22
2012	13,4	8,4	21,6	14,8	13,1	14,9	17,0	21

Im Zeitraum 2008 (14,4 Prozent) bis 2012 (13,4 Prozent) zeigt sich die SGB II Quote in Köln rückläufig.

In 2011 hat die Stadt Köln rd. 305 Millionen Euro und in 2012 rd. 300 Millionen Euro an kommunalen Mitteln für die SGB II Leistungsbezieher aufgewendet. Die Bedarfsgemeinschaften bestehen wie in Köln landesweit aus durchschnittlich zwei Personen.

### Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende je Leistungsbezieher in Euro 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.652	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22

Bei den kommunalen Leistungen sind die Leistungen für Unterkunft und Heizung bestimmend. Sie machen landesweit durchschnittlich 97 Prozent der kommunalen Leistungen aus. Köln liegt am Mittelwert.

### Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.564	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22

<sup>9</sup> Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

Die Kosten der Unterkunft sind die steuerbare Größe bei den kommunalen Leistungen des SGB II. Das Amt für Soziales und Senioren und das Jobcenter haben einheitliche Richtlinien für die angemessenen Kosten der Unterkunft.

## Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Rückwirkend zum 1. Januar 2011 trat im April 2011 das Bildungs- und Teilhabepaket in Kraft. Es soll bedürftigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine bessere Chance auf Bildung und auf Teilhabe am kulturellen Leben geben. Die Umsetzung des BuT liegt in der Verantwortung der Kommune und stellt sie vor besondere Herausforderungen. Das BuT besteht aus sechs Leistungskomponenten, die unterschiedlich in Anspruch genommen werden.<sup>10</sup> In der Praxis hat sich das BuT als sehr kompliziert und verwaltungsaufwändig herausgestellt und wurde bereits mehrfach verändert. Ferner wird auch Schulsozialarbeit nach Bildung und Teilhabe zweckgebunden finanziert. Dafür wurde die Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten erhöht. Die GPA NRW hat sich daher entschlossen, nur wenige Kennzahlen darzustellen. Das Vergleichsjahr für das BuT ist das Jahr 2012, da in 2011 Schwierigkeiten in der Einführung und Umsetzung bestanden.

## Organisation und Steuerung des BuT

Die kreisfreien Städte organisieren die Bearbeitung des BuT sehr unterschiedlich. Sie wird sowohl in unterschiedlichen Fachbereichen, als auch in einer Organisationseinheit wahrgenommen. So haben zum Beispiel einige Jobcenter die BuT-Bearbeitung für ihre SGB II-Berechtigten vollständig auf die kreisfreien Städte übertragen. In anderen Fällen ist das Jobcenter nur für das Schulbedarfspaket nach dem SGB II zuständig, nicht aber für andere Leistungen des BuT.

Die Stadt Köln hat zur Einführung des BuT die Anträge des BuT zentralisiert. Sie wurden im Dezernat IV (Amt für Schulentwicklung) in der Geschäftsstelle Bildungspaket (40/2) bearbeitet. Aktuell ist die Bearbeitung organisatorisch dem Amt für Soziales und Senioren (Abteilung 504) zugeordnet.

## Kennzahlen zum BuT

Bei der Stadt Köln sind im Jahr 2012 rund 21 Mio. Euro Aufwendungen für die Leistungen des BuT entstanden.

### Ordentliche Aufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
186	87	234	133	93	114	170	19

<sup>10</sup> Mittagsverpflegung, Schulbedarfspaket, Schulausflüge und Klassenfahrten, Lernförderung, Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe und Schülerbeförderungskosten

Lt. Statistik des Ministeriums für Arbeit, Integration und Arbeit (MAIS) wurden in Köln rd. 62 Prozent der Bundesmittel für das BuT ausgeschöpft. In NRW liegt die Ausschöpfungsquote bei rd. 63 Prozent.

## Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bietet ein breites Spektrum an Leistungen für Menschen mit körperlichen, geistigen oder seelischen (psychischen) Behinderungen. In NRW sind die kreisfreien Städte in der Regel für alle ambulanten Eingliederungshilfeleistungen zuständig, die keine Wohnhilfen darstellen. Für die Leistungen zum Wohnen in ambulanter und stationärer Form sowie für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind die beiden Landschaftsverbände zuständig. Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen nehmen einen immer größeren Umfang im Haushalt ein, auch weil die Zahl der Menschen mit Behinderungen gestiegen ist<sup>11</sup>. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII. Die kreisfreien Städte erbringen seit Jahren einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Eingliederungshilfeleistungen.

Die kreisfreien Städte sind verschiedene Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe zu begrenzen. Dieses ist in unterschiedlicher Weise gelungen. Die Hauptleistungsarten der Eingliederungshilfe sind die Frühförderung, die Integrationshilfen und der Behindertenfahrdienst. Alle Leistungsarten, die nicht den vorgenannten Hilfearten zugeordnet werden konnten, werden unter den sonstigen Hilfen erfasst. Hier hat die GPA NRW bei den kreisfreien Städten große Unterschiede festgestellt. Beispielsweise sind bei den sonstigen Hilfen in Köln Wohnumbaumaßnahmen, Freizeitassistenzen und sonstige Einzelgewährungen gebucht worden.

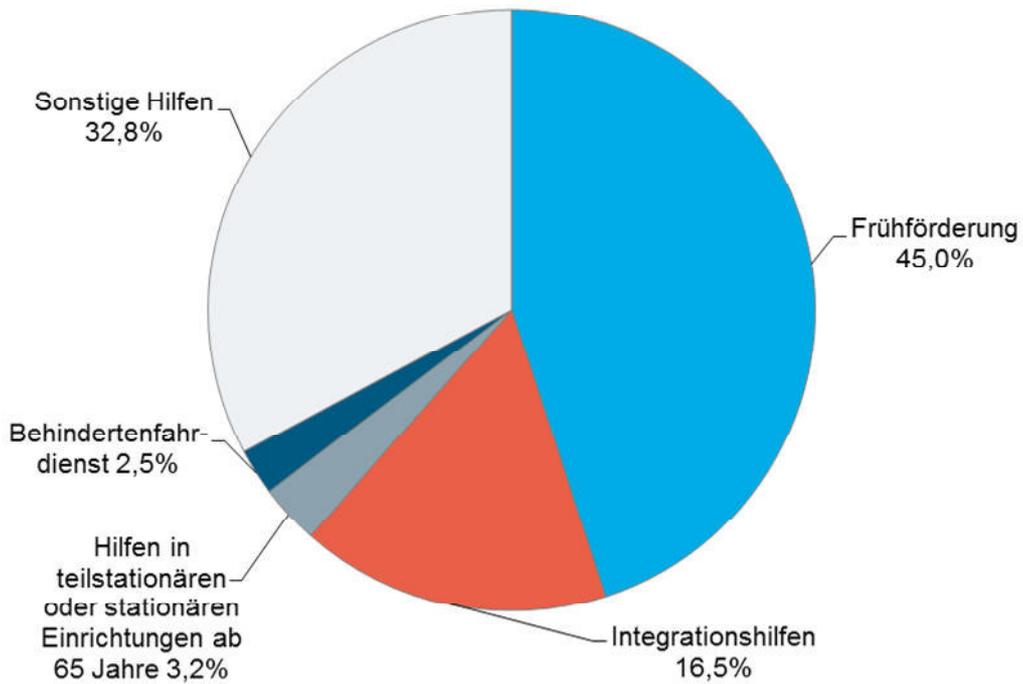
### Transferaufwendungen Eingliederungshilfe in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Transferaufwendungen mit Behindertenfahrdienst	12.564.281	12.961.026	10.868.574	10.978.301	11.932.000
Transferaufwendungen ohne Behindertenfahrdienst	12.336.927	12.724.825	10.601.723	10.694.801	11.638.700

Die Transferaufwendungen verteilen sich in Köln auf folgende Hilfearten:

<sup>11</sup> s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

**Verteilung der Hilfearten in der Eingliederungshilfe in Prozent 2012**



Die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe sind in Köln wie in anderen kreisfreien Städten gestiegen, insbesondere die Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshilfen (siehe dazu auch Abschnitt Integrationshilfen). Da der Behindertenfahrdienst sehr unterschiedlich organisiert ist – hier als Mobilitätshilfe - werden die folgenden Kennzahlen ohne diese Leistungen dargestellt.

**Transferaufwendungen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je Einwohner in Euro**

	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	10,51	3,41	27,06	10,26	7,35	8,87	10,26	20
2012	11,33	3,25	28,47	11,21	8,00	9,30	11,78	19

Bei der Stadt Köln werden die Eingliederungshilfen im Amt für Soziales und Senioren im Team Eingliederungshilfe (Abteilung 503/4) bearbeitet. Zusätzlich ist das Gesundheitsamt beteiligt. Berücksichtigt sind nur die Stellenanteile für die Leistungsgewährung.

In 2011 sind für die Bearbeitung 9,35 Vollzeit-Stellen eingesetzt worden (1,46 Leitung, 7,89 Sachbearbeitung).

### Vollzeit-Stellen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je 100.000 Einwohner 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,92	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,35	22

Wie oben bereits beschriebenen sind die Leistungsarten der Eingliederungshilfe sehr verschieden. Deshalb hat die GPA NRW keine Leistungskennzahlen und keinen Benchmark gebildet.

Insbesondere die Antragsbearbeitung im Bereich der Eingliederungshilfen für behinderte Menschen ist sowohl zeitaufwendig als auch kostenintensiv. Hier kann sich bereits ein geringfügiger Anstieg des Antragsvolumens (z. B. Antrag auf ein persönliches Budget) erheblich auf die erforderliche Stellenausstattung auswirken. Die zu bearbeitenden Sachverhalte werden immer komplexer, da durch regelmäßige Gesetzesänderungen und Gerichtsurteile die Anforderungen an die Sachbearbeitung gestiegen sind. Aus diesem Grunde hat sich eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung bewährt. Beispielsweise haben sich die Integrationshilfen ständig weiter entwickelt. Alle Eingliederungshilfen werden in Köln ganzheitlich und zentralisiert bearbeitet. Intern werden einzelne Aufgaben der Eingliederungshilfe in Untergruppen, wie Frühförderung, Einzelfallhilfen und Substitutions- und Mobilitätshilfen, spezialisiert bearbeitet.

#### → **Feststellung**

Die spezialisierte Sachbearbeitung in Köln in einer Abteilung und für einzelne Aufgaben innerhalb der Eingliederungshilfe erleichtern die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in den Eingliederungshilfen.

Eine Organisationsuntersuchung für die Eingliederungshilfen ist aktuell durchgeführt worden. Derzeit ist für die Dauer von zwei Jahren eine heilpädagogische Fachkraft für die interne Bedarfsprüfung der Frühförderung eingesetzt. Die zeitliche Befristung dient der Erprobung für einen evtl. weiteren Ausbau zu einem heilpädagogischen Fachdienst ähnlich dem Fachdienst Pflege (s. Berichtsteil ambulanten Hilfe zur Pflege).

Unterstützend für die Eingliederungshilfen wirkt in Köln das umfassende Beratungs- und Unterstützungsangebot für Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen. Im Sozialamt ist ein Beratungstelefon für Senioren und Menschen mit Behinderungen eingerichtet. Zudem stehen für Anfragen um das Thema Behinderung diverse städtische Anlaufstellen und Beratungsstellen freier Träger zur Verfügung.

### **Frühförderung**

Im Rahmen der Eingliederungshilfe werden heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter gewährt. Eine Kostenbeteiligung der Eltern für Maßnahmen der Frühförderung sieht das Gesetz nicht vor.

Die bedeutendste heilpädagogische Leistung in der Stadt Köln ist die interdisziplinäre Frühförderung (IFF), eine Komplexleistung, die heilpädagogische Leistungen und medizinisch-therapeutische Maßnahmen beinhaltet und in Frühförderstellen erbracht wird. Die Komplexleistung vereint Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung und der Eingliederungshilfe. Zwischen den beiden Frühförderstellen (Zentrum für Frühbehandlung und Frühförderung gemeinnützige GmbH und Kinderzentrum Porz), der Stadt Köln und den gesetzlichen Kranken-

kassen bestehen vertragliche Vereinbarungen. In der IFF werden Kinder vom Säuglingsalter bis zum Schuleintritt gefördert. Eine frühestmögliche Förderung kann Maßnahmen der Eingliederungshilfe vermeiden oder den Hilfebedarf verringern bzw. verzögern.

Die Transferaufwendungen steigen von 2008 bis 2012 um rund 20 Prozent an.

#### Transferaufwendungen Frühförderung in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
4.472.543	5.000.245	5.238.960	5.200.380	5.367.467

#### Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher

	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.894	783	5.121	2.865	1.789	2.652	3.896	20
2012	1.754	1.208	5.629	2.982	1.825	2.556	4.198	19

In dem interkommunalen Vergleich sind die unterschiedlichen Systeme der Frühförderung (interdisziplinäre<sup>12</sup> und solitäre heilpädagogische Förderung) enthalten. In Köln ist eine interdisziplinäre Frühförderung eingerichtet.

#### Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher von Frühförderung je 1.000 Einwohner bis 6 Jahre)

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	2.797	2.367	2.829	2.745	3.060
Leistungsdichte	51,80	43,20	50,53	48,35	53,20

Die Stadt Köln liegt mit der Leistungsdichte deutlich über dem Mittelwert der Jahre 2011 und 2012 von rund 27. Die rein heilpädagogischen Leistungen haben einen geringen Anteil an der Frühförderung. In 2012 sind so 393 Kinder betreut worden. Die interdisziplinäre Frühförderung haben 2.667 Kinder erhalten.

Ein Schlüssel in der Begrenzung der Aufwendungen in der Frühförderung liegt in der Optimierung der Zugangssteuerung. Aufgrund eines ärztlichen Attests findet die Erstdiagnostik bzw. die erste Erstellung des Förder- und Behandlungsplanes in den Frühförderstellen statt. Die Entscheidung über die erforderliche Hilfe erfolgt aufgrund der dort erstellten Empfehlung durch die Leistungssachbearbeitung Eingliederungshilfe.

Der Gesetzgeber hat ein Verfahren gewählt, bei dem die Förder- und Behandlungspläne weitestgehend aus einer Hand erstellt und durchgeführt werden (§7 Frühförderverordnung - FrühV). Grundsätzlich sollten Diagnostik und Therapie getrennt voneinander ausgeführt bzw. durch Dritte geprüft werden. Jeder eingehende Antrag auf Frühförderung sollte zusätzlich ge-

<sup>12</sup> siehe dazu auch § 3 der Frühförderungsverordnung-FrühV

prüft werden, um die Leistungen pass- und zielgenau zu ermitteln. Die Zielvorstellungen der Stadt Köln können so in das Verfahren einfließen. Die z.Zt. in einem Pilotprojekt eingesetzte heilpädagogische Fachkraft kann nur einen Teil der Anträge prüfen. Die Auswahl erfolgt über ein Screeningverfahren.

Die Anträge auf heilpädagogische Frühförderung werden überwiegend durch den Kinder- und Jugendärztlichen Dienst des Gesundheitsamtes begutachtet, bzw. initiiert. Der Kinder- und Jugendärztliche Dienst des Gesundheitsamtes begutachtet in allen Kindertageseinrichtungen die vierjährigen Kinder. Es sollen mögliche Entwicklungsstörungen rechtzeitig erkannt werden, um geeignete Fördermaßnahmen deutlich vor dem Schuleintritt einzuleiten.

→ **Empfehlung**

Die fachlich-inhaltliche Prüfung in der Frühförderung sollte ausgebaut und transparent gestaltet werden.

Zusätzliche Angebote der frühen Hilfen werden durch das Gesundheitsamt und das Amt für Kinder, Jugend und Familie angeboten. Dazu gehören u.a. die Hausfrühförderung (bis zum Eintritt in die Kindertagesstätte) und eine Clearingstelle des Amtes für Kinder, Jugend und Familie. Zusätzlich besteht das Netzwerk „Hilfen in der frühen Kindheit – Netzwerk in der Region Köln“. Dies ist ein Zusammenschluss von Fachleuten, die vielfältige Hilfen in der frühen Kindheit anbieten.

→ **Feststellung**

Die betroffenen Akteure arbeiten in Köln eng zusammen. Die Vernetzung im System Frühförderung wird so erleichtert.

## **Integrationshilfen**

Bei den Hilfen zur angemessenen Schulbildung ist die bedeutendste Leistung die Integrationshilfe. Integrationshelfer sollen den schulpflichtigen Kindern mit einer Behinderung den Schulbesuch ermöglichen oder erleichtern. Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind in den letzten Jahren bei allen kreisfreien Städten stark angestiegen. Gründe hierfür liegen in den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention<sup>13</sup>. Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz NRW wurde zum Schuljahr 2014/2015 der gemeinsame Unterricht von Menschen mit und ohne Behinderung als Regelfall im Schulgesetz verankert. Danach sollen vermehrt Kinder mit einer Behinderung in Regelschulen beschult werden. Die Umsetzung der Inklusion hat weitreichende Konsequenzen für die kommunalen Aufgaben (zum Beispiel: auf die Schaffung barrierefreier Schulgebäude und Schulgelände, auf die Ausstattung der Regelschulen, auf die Schülerbeförderung, Ganztagsbetreuung, Schulentwicklungsplanung etc.). Ferner nehmen die Inanspruchnahmen von Integrationshilfen für die Jugend- und Sozialhilfe zu. Weitere Fallzahlensteigerungen sind zu erwarten. Genau wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen weitgehend nicht beteiligt.

Die Transferaufwendungen der Integrationshilfen steigen von 2008 auf 2012 von rd. 807.000 Euro auf knapp 2 Millionen Euro an.

<sup>13</sup> In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

## Transferaufwendungen Integrationshilfen in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
807.221	1.030.617	1.142.404	1.254.083	1.974.224

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher werden nicht interkommunal verglichen. Von einigen kreisfreien Städten werden neben Einzelfallhilfen auch sogenannte Pools finanziert. Bei den Poollösungen ist es nicht immer möglich, die Anzahl der teilnehmenden Schüler anzugeben.

Bisher sind in Köln die Integrationshilfen personenbezogen bewilligt worden. Die Anzahl ist von 125 Hilfen in 2011 auf 166 in 2012 gestiegen. In 2012 werden davon 91 Integrationshilfen an Förderschulen geleistet. Weitere Integrationshilfen an Schulen werden durch das Amt für Kinder, Jugend und Familie erbracht, da dort die Zuständigkeit für seelisch behinderte Kinder ab Schuleintritt verankert ist. Auch in diesem Amt steigen die Fallzahlen kontinuierlich an. Um dem entgegen zu wirken, wurde die Kooperation intensiviert und im März 2014 ist mit einer Schule und einem Träger ein erstes Pool-Modell mit Integrationshelfern gestartet. Zum Schuljahresbeginn 2014/2015 sind 6 weitere Pools an Schulen gestartet. Im Gegensatz zur Einzelintegration verringern die Poollösungen den Verwaltungsaufwand und ermöglichen einen flexiblen Personaleinsatz der Integrationshelfer an den Schulen. Ob über die Poollösungen auch Kostensenkungen erzielt werden, bleibt abzuwarten.

### → Feststellung

Da viele Akteure an den Integrationshilfen beteiligt sind, ist enge Abstimmung und Vernetzung mit allen Betroffenen notwendig.

Das Amt für Soziales und Senioren erarbeitet gemeinsam mit dem Amt für Kinder, Jugend und Familie Verfahren und Standards zu den Integrationshilfen, um einheitliche Abläufe zu gewährleisten.

### → Feststellung

Die Zusammenarbeit der Jugend- und Sozialhilfe fördert die Abgrenzung der Zuständigkeiten und gewährleistet eine einheitliche Vorgehensweise.

Wie auch in den anderen Bereichen sind umfassende Unterstützungs- und Beratungsangebote für Betroffene vorhanden. Es ist eine Beratungsstelle Inklusion für Eltern eingerichtet worden. Kölner Schulen werden durch Angebote des Regionalen Bildungsbüros zu dem Thema „auf dem Weg zur Inklusion – Unterstützungs-Netzwerk Inklusive Schule (UNIS)“ unterstützt.

## Behindertenfahrdienst / Mobilitätshilfe

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren<sup>14</sup>. Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzli-

<sup>14</sup> s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

che und freiwillige Leistung. Deshalb war die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen. In Köln wird anstelle eines Behindertenfahrdienstes die sogenannte Mobilitätshilfe als Leistung der Eingliederungshilfe gewährt.

#### Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	227.355	236.201	266.851	283.500	293.300
je Teilnehmer	469	373	394	405	411

#### Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	0,28	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21
2012	0,29	0,06	2,78	0,62	0,27	0,41	0,79	19

Die weit auseinanderliegenden Extremwerte belegen, wie unterschiedlich die Kommunen den Behindertenfahrdienst ausgestalten. Die Bewilligungsvoraussetzungen für den Behindertenfahrdienst sind in den Städten unterschiedlich definiert. Insoweit konnte keine einheitliche Basis für die Anzahl der Leistungsbezieher/Teilnehmer gebildet werden. Es gibt große Unterschiede beim Kreis der Leistungsbezieher und beim Einkommenseinsatz. Auch wird die Inanspruchnahme unterschiedlich dokumentiert und gezählt. So kann beispielweise eine Kommune nur die Anzahl der Fahrten, eine andere nur die Zahl der berechtigten Personen nennen. Eine Darstellung einer Kennzahl bezogen auf die Leistungsbezieher/Teilnehmer erfolgt daher nicht. In Köln ist die Anzahl der Teilnehmer deutlich von 485 (2008) auf 714 (2012) gestiegen.

Bei der Stadt Köln haben Personen Anspruch auf die Mobilitätshilfe, die über einen Schwerbehindertenausweis mit dem Merkmal aG (außergewöhnliche Gehbehinderung) verfügen. Da es sich um eine Leistung der Eingliederungshilfe handelt, wird die Mobilitätshilfe einkommens- und vermögensabhängig gewährt. Der Berechtigte erhält zur Deckung des Bedarfs im Bereich Mobilität (zum Beispiel Taxikosten, Entlohnungen für Hilfestellungen) eine monatliche Pauschale von 30 Euro im Voraus. Sollte ein höherer Bedarf bestehen, ist eine Erstattung bis zu einem Höchstbetrag möglich, dieser beträgt für Taxi und Mietwagen 150 Euro, für Spezialfahrzeuge 200 Euro monatlich. Die Fahrtkosten bis zum Höchstbetrag sind durch den Berechtigten vorzuleisten.

### Hilfe zur Pflege

Steuerrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Dort finden sich auch Kennzahlen aus dem Produktbereich 05 Soziales zur Hilfe zur Pflege.

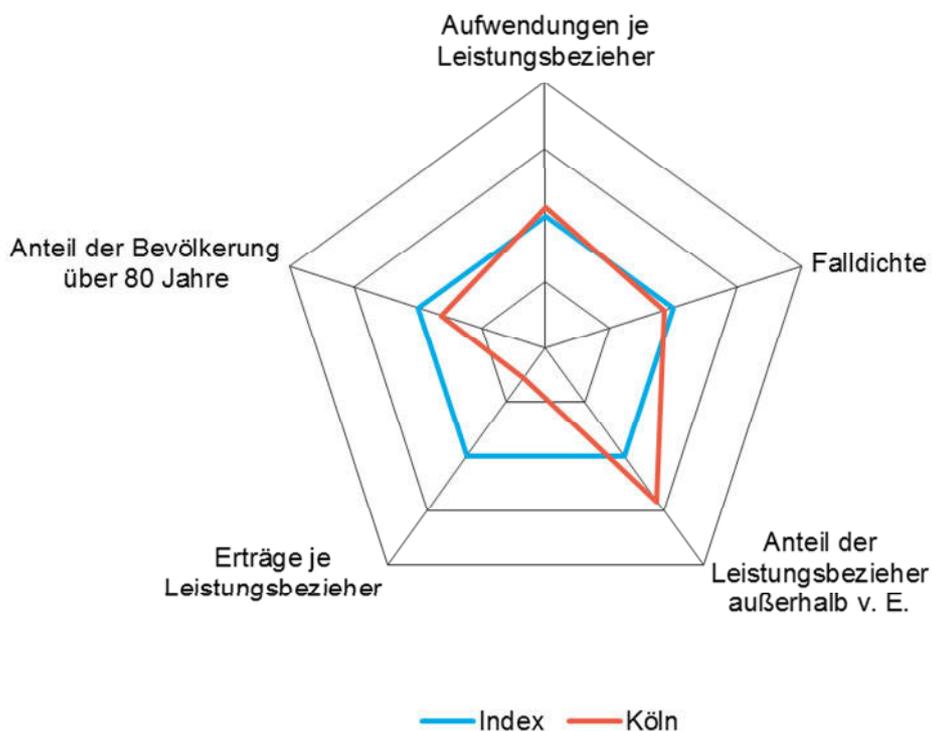
## Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

Die Hauptempfehlungen des letzten Prüfberichts betrafen das Controlling, die Steigerung der Einnahmen aus Unterhalt und den Einsatz von Pflegefachkräften. Die Stadt Köln hat die Empfehlungen der GPA NRW zum letzten Bericht mit dem Schwerpunkt Hilfe zur Pflege vor dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ nach weiteren Maßnahmen zur Verbesserung überprüft. In der letzten Prüfung lag der Anteil der ambulanten Hilfen mit 43 Prozent bereits am Benchmark. Bis 2012 ist der Anteil auf 45 Prozent weiter gestiegen. Daher liegt der Schwerpunkt im Ausbau der Qualitätssicherung in den ambulanten Hilfen und bei der Prüfung der Leistungen und Abrechnungen der Pflegedienste.

## Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege

Die folgende Grafik macht deutlich, welche Faktoren die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege beeinflussen und sich auf die Aufgabenerledigung auswirken. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Es werden die Kennzahlen 2012 dargestellt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der kreisfreien Städte.

### Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege 2012



Bei den Erträgen der Hilfe zur Pflege ist keine vollständige Produktzuordnung von z.B. Kostenerstattungen möglich. Die Werte werden in der Netzgrafik dargestellt, sind aber nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen.

## Anlagen

### Gewichtung der Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2011

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Anzahl gewichtete Fälle
3. Kapitel SGB XII	2.394	1	2.394
4. Kapitel SGB XII	11.856	0,7	8.299
<b>Gesamt</b>	<b>14.250</b>		<b>10.693</b>

### Gewichtung der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Anzahl gewichtete Fälle
Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen inkl. Landschaftsverband	4.707	1	4.707
Pflegewohngeldselbstzahler	820	0,4	328
<b>Gesamt</b>	<b>5.527</b>		<b>5.035</b>

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen und Sport der Stadt  
Köln im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Schulentwicklungsplanung der Stadt Köln	4
Grundschulen	6
Weiterführende Schulen (gesamt)	8
Hauptschulen	8
Realschulen	10
Gymnasien	10
Gesamtschulen	12
Schulturnhallen	13
Turnhallen (gesamt)	15
Gesamt Betrachtung	15
Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten	16
Schulsekretariate	18
Organisation und Steuerung	20
Schülerbeförderung	22
Organisation und Steuerung	23
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	24

## → Schulen und Sport

### Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen und Sport umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen) und Turnhallen,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Sie hat Benchmarks ermittelt für die Kennzahlen zu den Schulflächen. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnet sie Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2011/2012. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche<sup>1</sup> (BGF) der Gebäude. Für die Unterhaltung und (teilweise) Bewirtschaftung der Kölner Schulen ist der Eigenbetrieb Gebäudewirtschaft der Stadt Köln zuständig. Bruttogrundflächen liegen dort allerdings nicht flächendeckend vor. Diese müssen zu großen Teilen aus anderen Flächengrößen über Durchschnitts-Faktoren und Erfahrungswerte errechnet werden. Die Gebäudewirtschaft verwendet durchgängig Nutzflächen. Diese wurden in der Vergangenheit ebenfalls nicht nach einheitlichen Verfahren ermittelt. Dies führt im Ergebnis dazu, dass in unterschiedlichen Bereichen der Verwaltung nicht stimmige Datensätze zu gleichen Themen und Fragestellungen vorliegen.

Die Unterschiede dieser Daten und deren Hintergrund konnten dabei im Rahmen der Prüfung häufig nicht abschließend geklärt werden. Trotz intensiver Abstimmung korrespondieren die Flächenarten (Bruttogrundfläche, Nutzfläche, Reinigungsfläche) nicht in allen betrachteten Gebäuden, so dass weiterhin ein umfassender Anpassungsbedarf in der städtischen Datenhaltung vorhanden ist. Die GPA NRW verweist bezüglich der Flächenproblematik auch auf den letzten Prüfbericht aus dem Jahr 2008. Dort konnten keine validen Vergleichswerte ermittelt werden.

Die Gebäudewirtschaft der Stadt Köln hat diesen Missstand erkannt und daher 2013 beschlossen, die Bruttogrundflächen der übertragenen Gebäude vollständig aufzumessen. Dieser Prozess wird mehrere Jahre in Anspruch nehmen und voraussichtlich Ende 2018 abgeschlossen sein. Um gesamtstädtisch plausible Datensätze zu erhalten ist darüber hinaus eine weitere Flächenabstimmung erforderlich. So sollten auch die durch die Zentralen Dienste ermittelten

<sup>1</sup> Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

Reinigungsflächen - zumindest in Stichproben - mit den neu ermittelten Bruttogrundflächen abgeglichen werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt daher eine stadtübergreifende Abstimmung und Plausibilisierung der steuerungsrelevanten Flächenarten.

In der aktuellen Prüfung hat sich die GPA NRW für die folgende Vorgehensweise entschieden: Bei den Grund-, Haupt- und Realschulen stehen in der Summe Bruttogrundflächen und Reinigungsflächen in einem plausiblen Verhältnis zueinander. Da die Gesamtdaten für diese Schulformen dem Grundsatz nach schlüssig sind, kann eine Darstellung im interkommunalen Vergleich erfolgen. Dennoch bedürfen alle Objekte im Einzelfall einer individuellen Überprüfung. Bei den Gesamtschulen und Gymnasien ist hingegen auch die Gesamtsicht nicht plausibel. Für diese Schulformen kann die GPA NRW daher keinen interkommunalen Vergleich darstellen. In den betreffenden Kapiteln finden sich vertiefende Erläuterungen hierzu.

## Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Köln mit Ausnahme der Förderschulen und Berufskollegs. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme<sup>2</sup> sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation. Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

## Schulentwicklungsplanung der Stadt Köln

Die Schulentwicklungsplanung der Stadt Köln erfolgt durch Dez. IV/2 – Integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung. Ziel der integrierten Planung ist es, die Perspektiven der Jugendhilfeplanung und der Schulentwicklungsplanung aufeinander zu beziehen und zu einer Gesamtstrategie zusammenzufassen. Schulentwicklungsplanung meint: die richtige Schule in der richtigen Größe am richtigen Ort zur richtigen Zeit vorzusehen. Die Stadt Köln führt dafür insbesondere Bedarfsberechnungen auf der Basis empirischer Daten durch. Diese sind als qualifizierte Schätzungen zu verstehen und werden jährlich aktualisiert.

<sup>2</sup> Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

Die Planung der Schulentwicklung erfolgt sozialraumbasiert auf Grundlage der festgelegten Zügigkeiten jeder Schule. Für Grundschulen gelten hierbei die einzelnen Stadtteile als Raumbezug. Die weiterführenden Schulen werden auf der höher aggregierten Stadtbezirksebene geplant. Das Amt für Schulentwicklung ist für die operative Umsetzung der Planung verantwortlich. Sie erfolgt in enger Abstimmung mit Dez IV-2.

Die festgelegte Zügigkeit der Schulen ist als Planungsgröße vergleichsweise ungenau. Unabhängig von der Zügigkeit kann sowohl die Anzahl der vorhandenen Räume als auch die Anzahl der benötigten Räume sehr unterschiedlich ausfallen. So kann beispielsweise eine zweizügige Grundschule zwischen 5 und 8 Klassenräume benötigen. Zum anderen richtet sich der Bedarf nicht allein nach der Anzahl der Klassen, sondern hängt wesentlich von der Ausgestaltung des Ganztages und weiteren individuellen Bedarfen, wie z.B. Inklusion, ab. Deswegen ist es aus Sicht der GPA NRW erforderlich, die Schulentwicklungsplanung auf einer konkreten Raumbasis durchzuführen. Nur so kann die Stadt Handlungspotenziale vollumfänglich erkennen und Steuerungsmaßnahmen frühzeitig einleiten.

Ein Raumkataster gibt es für die Kölner Schulen bisher noch nicht. Zwar ist die räumliche Situation der Schulen im Amt für Schulentwicklung bekannt. Diese ist jedoch bisher lediglich in Form von Plänen bzw. Einzelaufstellungen dokumentiert. Hier gilt es, die relevanten Informationen systematisch zusammenzuführen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Köln, ein Raumkataster für die Schulen aufzubauen.

Das Raumkataster sollte neben der Gesamtzahl der Räumlichkeiten eine exakte Darstellung der verschiedenen Nutzungen beinhalten. Die nachfolgende Tabelle stellt beispielhaft und vereinfachend einen möglichen Aufbau dar:

**Beispieltabelle: Raumkataster**

Schule	Anzahl Räume	Benötigte Klassenräume	Benötigte Mehrzweckräume	Benötigte Ganztagsräume	Drittnutzungen	Bedarf/Überhang
A	20	13	3	4	0	0
B	18	12	3	4	1	-2
C	18	8	2	3	0	5
<b>Summe Bezirk 1</b>	<b>56</b>	<b>33</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
D	16	7	2	2	0	5
E	18	12	3	4	0	-1
F	12	8	2	2	0	0
<b>Summe Bezirk 2</b>	<b>56</b>	<b>33</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>4</b>
etc.						

Mit einer so verbesserten Informationsbasis kann die Stadt Köln ihre Planungen konkretisieren und Transparenz über die tatsächliche Gebäudeauslastung schaffen. Sie ist für die operative

Umsetzung unerlässlich und kann ebenso dabei helfen, die strategischen Planungen zu optimieren.

Die Stadt Köln hat den Handlungsbedarf erkannt. Zwischenzeitlich haben erste Gespräche zwischen dem Amt für Schulentwicklung, der Gebäudewirtschaft der Stadt Köln und einer Software-Entwicklungsfirma stattgefunden. Auf der Basis dieser Software, welche auf die eingesetzte Finanzsoftware und dem hierin bereits hinterlegten Datenmaterial zugreift, sind weitreichende Anwendungen und Auswertungen möglich.

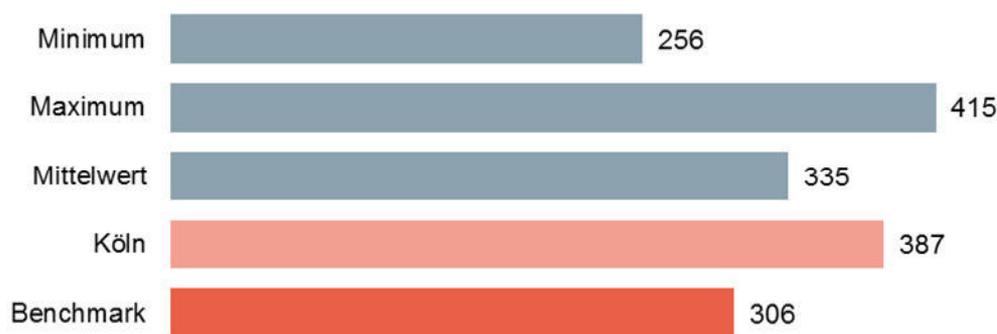
## Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen war die Zahl der Grundschüler in der Vergangenheit auch in Köln rückläufig. Zwischen den Schuljahren 2000/2001 und 2011/2012 ist die Schülerzahl von rund 37.558 auf rund 33.610 gesunken. Das entspricht einem Rückgang um rund elf Prozent.

In der aktuellen Prüfung betrachten wir Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander. Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Köln 145 Grundschulen mit einer Gebäudefläche von rund 561.000 m<sup>2</sup> BGF. Darüber hinaus gibt es vier Grundschulen in privater Trägerschaft. Diese sind nicht Bestandteil der Prüfung.

Das Angebot zur Ganztagsbetreuung wird in Köln sehr intensiv genutzt. Im Schuljahr 2011/2012 betrug der Anteil der OGS-Schüler rund 61 Prozent. Aufgrund des Ganztagsanteils legen wir für die Kölner Grundschulen insgesamt einen Benchmark von 306 m<sup>2</sup> je Klasse an.

### Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2011



Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
387	256	415	335	309	322	367	21

Das rechnerische Flächenpotenzial in Bezug auf den Benchmark beträgt rund 118.000 m<sup>2</sup> BGF. Hierbei sind jedoch verschiedene Aspekte zu beachten:

- Die Flächenbasis ist mit Unsicherheiten behaftet. Ob und inwieweit die gelieferten Informationen den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen, kann man erst beurteilen, wenn alle Flächen aufgemessen sind.

- Entscheidend für die Höhe des Flächenverbrauchs ist die Wahl der Standards. Die Stadt Köln hat im Rahmenkonzept „Schulbauleitlinien der Stadt Köln“ Raumstandards für die Schulen definiert. Das Konzept ist nicht als verbindliche Vorgabe, sondern vielmehr als Leitlinie zu verstehen. Hierin werden Rahmenbedingungen beschrieben, welche die Stadt im Hinblick auf die pädagogischen Anforderungen als wünschenswert ansieht. Die Stadt strebt diese Standards grundsätzlich an, soweit es die Rahmenbedingungen zulassen.
- Die tatsächliche Raumsituation hängt auch von der Flächeneffizienz der Gebäude ab. So ist bei älteren Gebäuden häufig ein ungünstiges Verhältnis von Nutzfläche zu Bruttogrundfläche zu beobachten. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Gemeinschaftsflächen wie Flure, Treppenhäuser oder Foren großzügig gestaltet sind. Bei neuen Schulgebäuden steht häufiger die Funktionalität im Vordergrund. Damit verbunden auch eine flächeneffiziente(re) Gestaltung der Objekte. Daher muss letztlich immer auf die konkrete Raumsituation vor Ort abgestellt werden.

Die Prognosen der Stadt Köln gehen davon aus, dass die Grundschülerzahl bis zum Schuljahr 2018/19 auf 36.630 Schüler steigen wird. Das entspricht einem Zuwachs um rund neun Prozent. Unterstellt man eine Klassenfrequenz von 23 Schülern, so ist zukünftig mit einem Gesamtvolumen von insgesamt 1.593 Grundschulklassen zu rechnen. Im Vergleichsjahr 2011/2012 waren es 1.447 Klassen. Ohne bauliche Veränderungen bzw. Erweiterungen würde sich der Kennzahlenwert auf 352 m<sup>2</sup> je Klasse verringern. Gleichzeitig geht die Stadt auch von einem weiter steigenden OGS-Anteil aus. Bei einem Anteil von 75 Prozent würde sich der Benchmark perspektivisch auf 314 m<sup>2</sup> je Klasse erhöhen.

Handlungsmöglichkeiten sieht die GPA NRW primär darin, Räume weitestgehend multifunktional zu nutzen und auf parallele Raumstrukturen zu verzichten. Viele Städte nutzen in starkem Maße auch die Klassenräume für den Ganzttag. Durch eine solche multifunktionale Nutzung der vorhandenen Räumlichkeiten können Flächen reduziert bzw. optimiert werden. Auch die Stadt Köln nutzt bereits dieses Konzept. Nach Auskunft der Stadt sind in der Regel alle Schulräume an den Grundschulstandorten (Klassen-, Mehrzweck-, Betreuungsräume und Turnhallen) in das Ganztagskonzept einbezogen. Neben dem Angebot des offenen Ganztags gibt es auch Angebote zur Kurzbetreuung bis 13 Uhr, Silentien sowie anderweitige schulische AGs. An einigen Standorten wird bereits ein rhythmisierter Ganzttag durchgeführt, der über das additive System hinausgeht. Viele Klassenräume sind so ausgestattet, dass neben dem Unterricht auch AGs und Lernzeiten dort stattfinden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte anhand eines Raumkatasters die konkrete Raumsituation (Bestand und Bedarf) transparent darstellen. Hierbei sollte sie bereits den perspektivischen Anstieg der Schülerzahlen berücksichtigen.

Die Stadt Köln plant verschiedene Neu- und Erweiterungsbauten, um dem steigenden Raumbedarf durch mehr Schüler und verstärktem Ganztagsangebot zu begegnen.

#### → **Empfehlung**

Im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage sollte die Stadt die Raumstandards kritisch hinterfragen. Durch die multifunktionale Nutzung von Klassenräumen kann die Stadt große Teile des von uns ausgewiesenen Potenzials realisieren. Auf zukünftige Neu- oder Erweiterungsbauten sollte die Stadt soweit wie möglich verzichten.

Darüber hinaus kann die Stadt Köln auch das bestehende Standortkonzept hinterfragen. Einzelne Standorte sollten hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit kritisch auf den Prüfstand gestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte prüfen, ob und inwieweit eine Reduzierung von Grundschulstandorten möglich ist. Aufgrund der hohen Einwohnerdichte ist zu erwarten, dass auch bei einer geringeren Anzahl an Standorten grundsätzlich eine gute Erreichbarkeit für die Grundschüler gewährleistet ist.

## **Weiterführende Schulen (gesamt)**

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in Köln in 2011/12

- 27 Hauptschulen,
- 24 Realschulen,
- zwei Gemeinschaftsschulen,
- 31 Gymnasien und
- neun Gesamtschulen.

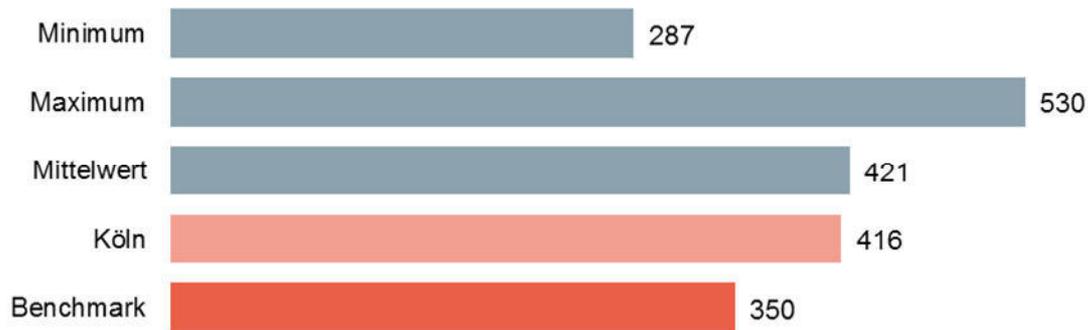
Daneben gab es in Köln fünf Gymnasien sowie drei Gesamtschulen in privater Trägerschaft. Nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft sind Gegenstand der folgenden Betrachtungen. Die Gemeinschaftsschulen wurden zum Schuljahr 2014/2015 in eine Gesamtschule überführt. Daher stellt die GPA NRW für diese Schulform keinen separaten Vergleich dar.

## **Hauptschulen**

Die Zahl der Hauptschüler hat sich in Köln im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 von 11.221 auf 7.124 (37 Prozent) verringert. Die sinkenden Schülerzahlen in den Hauptschulen sind nicht allein demografisch bedingt. Sie sind wesentlich auf das veränderte Schulwahlverhalten zurückzuführen. Dieser Trend ist landesweit zu beobachten.

Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Köln 27 Hauptschulen mit einer Gebäudefläche von 137.000 m<sup>2</sup> BGF. Aufgrund des Ganztagsanteils von 46 Prozent setzen wir für die Kölner Hauptschulen insgesamt einen Benchmark von 350 m<sup>2</sup> je Klasse an.

### Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2011



Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
416	287	530	421	396	425	465	21

Für das Vergleichsjahr 2011 errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 22.000 m<sup>2</sup> BGF. Die Prognosen der städtischen Schulentwicklungsplanung gehen davon aus, dass die Schülerzahl bis zum Schuljahr 2019/20 um weitere 39 Prozent (2.784 Schüler) absinken wird. Als Reaktion auf den Schülerrückgang bei den Hauptschulen und der gleichzeitigen, verstärkten Nachfrage nach anderen Schulformen, hat die Stadt Köln die Auflösung zahlreicher Hauptschulen beschlossen:

- Hauptschule Gereonswall,
- Hauptschule Mommsenstraße,
- Hauptschule Borsigstraße,
- Hauptschule Overbeckstraße,
- Hauptschule Paul-Humburg-Straße,
- Hauptschule Holzheimer Weg,
- Hauptschule Hachenburger Straße,
- Hauptschule Nürnberger Straße und
- Hauptschule Dellbrücker Mauspfad.

#### → **Feststellung**

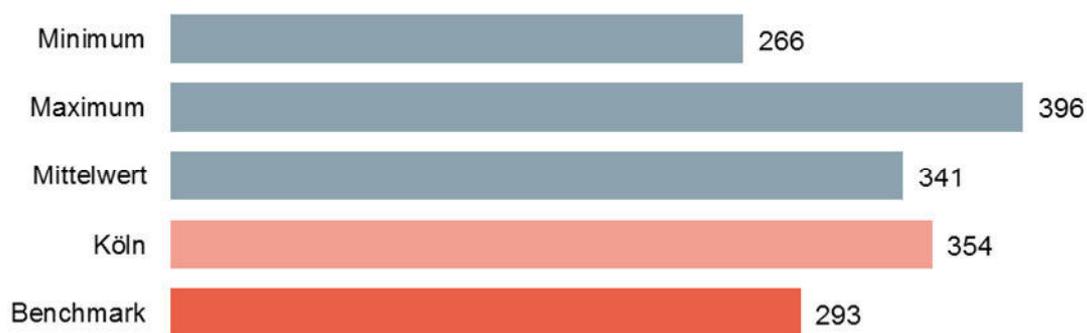
Die Stadt Köln hat die Handlungserfordernisse erkannt und mit der Schließung von Hauptschulstandorten auf den Schülerrückgang reagiert.

Aufgrund der bereits beschlossenen Schulschließungen reduziert sich die Fläche für Hauptschulen um rund 61.000 m<sup>2</sup> BGF. Für die meisten Standorte ist eine schulische Folgenutzung vorgesehen, z.B. als Erweiterung bestehender Gesamtschulen oder Gymnasien. Lediglich das Gebäude der Hauptschule Holzheimer Weg (rund 6.000 m<sup>2</sup>) bleibt dauerhaft ohne schulische Folgenutzung.

## Realschulen

Die Zahl der Realschüler hat sich in Köln im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 kaum verändert. Sie ist von 12.499 auf 12.575 (rund ein Prozent) gestiegen. Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Köln 24 Realschulen mit einer Gebäudefläche von 164.000 m<sup>2</sup> BGF. Aufgrund des Ganztagsanteils von über 20 Prozent setzen wir für die Kölner Realschulen insgesamt einen Benchmark von 293 m<sup>2</sup> je Klasse an.

### Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2011



Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
354	266	396	341	302	347	385	21

Für das Vergleichsjahr 2011 errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 28.000 m<sup>2</sup> BGF. Dies entspricht in etwa drei durchschnittlichen Realschulstandorten. Die Prognose des Schulentwicklungsplans stellt einen Rückgang der Schülerzahlen auf 865 Schüler (- 7 Prozent) dar. Dies führt zu einer Erhöhung des von uns ausgewiesenen Potenzials.

Bezüglich der Validität der Daten gelten die gleichen Rahmenbedingungen zu Flächen und Standards, welche die GPA bei den Grundschulen dargestellt hat. Insoweit verweisen wir auf die dortigen Ausführungen. Letztlich kann nur eine konkreter Abgleich von Bestand und Bedarf auf Raumbasis aufzeigen, in welcher Höhe Potenziale vorhanden sind.

### → Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Köln, die Realschulstandorte hinsichtlich ihrer dauerhaften Erforderlichkeit zu prüfen und gegebenenfalls Standorte zu reduzieren.

## Gymnasien

Die 31 städtischen Gymnasien haben eine Gebäudefläche von rund 394.000 m<sup>2</sup> BGF (Schuljahr 2011/2012). Die Zahl der Gymnasiasten ist in Köln im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 von 25.902 auf 27.467 (sechs Prozent) angestiegen. Der Benchmark ist auf Gymnasien mit achtjähriger Laufzeit ausgerichtet und berücksichtigt einen Anteil von 30 Prozent Ganztagschülern.

### Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m<sup>2</sup> 2011



Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	231	336	279	259	282	286	21

Die Kölner Kennzahl läge mit 346 m<sup>2</sup> je Klasse noch oberhalb des Maximalwertes. Jedoch stehen die Flächenverhältnisse der Bruttogrundflächen zu den Nutz- bzw. Reinigungsflächen in keinem plausiblen Verhältnis. Anhand der gelieferten Flächendaten ergibt sich, dass die BGF bei den Gymnasien das 1,70fache der Reinigungsfläche beträgt. Die Erfahrungswerte aus den Prüfungen der GPA NRW weisen einen Faktor von 1,28 aus. Die KGSt verwendet den Faktor 1,33. Ein in dieser Größenordnung liegendes Flächenverhältnis kann als plausibel beurteilt werden. Demnach ist anzunehmen, dass die Kölner Bruttogrundflächen für Gymnasien um rund 30 Prozent zu hoch angegeben sind. Letztlich kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Reinigungsflächen zu niedrig sind.

Da sich die vorliegenden Flächendaten offenkundig widersprechen, ist eine Darstellung als Kennzahl nicht sinnvoll.

#### → Feststellung

Die Flächenauslastung der Kölner Gymnasien kann anhand der vorliegenden Datenbasis nicht beurteilt werden.

Perspektivisch werden die Schülerzahlen an den Gymnasien stark ansteigen. Die Schulentwicklungsplanung geht von einem Anstieg um knapp 10.000 Schüler bis zum Schuljahr 2019/2020 aus. Dies entspricht rund 36 Prozent.

Um dem erwarteten Schüleranstieg gerecht zu werden, plant die Stadt Köln zahlreiche Erweiterungen an Gymnasien. Die Stadt nutzt auch frei werdende Hauptschulgebäude, um den steigenden Bedarf zu decken.

#### → Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt zu prüfen, ob die geplanten Erweiterungen in vollem Umfang erforderlich sind. Die Stadt sollte auf eine effiziente Raumnutzung hinwirken. Ziel sollte es sein, den Flächenbestand möglichst gering zu halten.

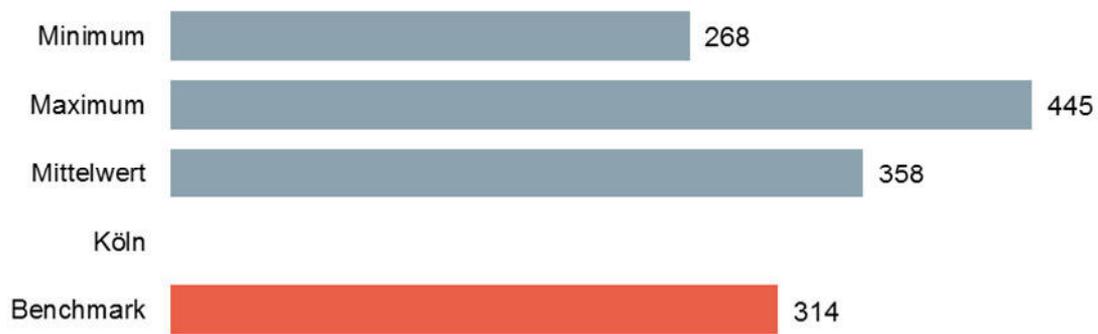
Im Hinblick auf die defizitäre Haushaltslage der Stadt Köln ist es von großer Bedeutung, nachhaltige Einsparpotenziale zu generieren. Gerade durch die Reduzierung des Gebäudebestands

bzw. den Verzicht auf Erweiterungsbauten ist es möglich, wesentliche und dauerhafte Entlastungen für den städtischen Haushalt zu erzielen.

## Gesamtschulen

Die Gebäudefläche der neun Gesamtschulen beträgt rund 244.000 m<sup>2</sup> BGF (Schuljahr 2011/2012). Die Zahl der Gesamtschüler ist in Köln im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 von 9.517 auf 10.948 (15 Prozent) angestiegen. Die Gesamtschulen werden als Ganztagschulen betrieben. Dies ist im Benchmark berücksichtigt.

### Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2011



Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	268	445	358	317	362	393	20

Die Kölner Kennzahl läge mit 598 m<sup>2</sup> je Klasse oberhalb des Maximalwertes. Jedoch stehen auch hier die Flächenverhältnisse der Bruttogrundflächen zu den Nutz- bzw. Reinigungsflächen in keinem plausiblen Verhältnis. Anhand der gelieferten Flächendaten ergibt sich, dass die BGF bei den Gesamtschulen das 1,65fache der Reinigungsfläche beträgt. Da sich die vorliegenden Flächendaten auch bei den Gesamtschulen widersprechen, ist die Darstellung als Kennzahl hier ebenfalls nicht sinnvoll.

#### → Feststellung

Die Flächenauslastung der Kölner Gesamtschulen kann anhand der vorliegenden Datenbasis nicht beurteilt werden.

Auch bei den Gesamtschulen werden perspektivisch die Schülerzahlen stark ansteigen. Die Schulentwicklungsplanung geht von einem Anstieg um rund 3.600 Schüler bis zum Schuljahr 2019/2020 aus. Dies entspricht rund 33 Prozent. Auch hier ist eine Ausweitung des Gebäudebestandes geplant. Die GPA NRW verweist insoweit auf die Empfehlung im vorigen Kapitel.

## Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	BGF je Klasse in m <sup>2</sup>	Benchmark je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m <sup>2</sup> BGF (gerundet)
Grundschulen	387	306	81	1.447	118.000
Hauptschulen	416	350	66	330	22.000
Realschulen	354	293	61	463	28.000
Gymnasien	-	270	-	1.139	nicht ermittelbar
Gesamtschulen	-	308	-	408	nicht ermittelbar
<b>Gesamt</b>					<b>168.000</b>

Die GPA NRW legt der monetären Bewertung der ermittelten Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF zugrunde. Dieser beinhaltet Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m<sup>2</sup> BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Die Flächenüberhänge je Klasse/Kurs werden mit der Anzahl der Klassen/Kurse im Schuljahr 2011/12 multipliziert. Hieraus ergibt sich ein Flächenpotenzial für Grund-, Haupt- und Realschulen von rund 168.000 m<sup>2</sup>. Dies entspricht einem monetären Potenzial von rund 16,8 Mio. Euro.

Für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 m<sup>2</sup> BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume.

Aktuell wird die Schulflächenplanung zudem durch eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen erschwert. Ihnen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse vermittelt werden, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. In Köln betraf dies zum Zeitpunkt der Prüfung rund 1.550 Schüler in 115 Auffangklassen. Aufgrund der geringen Gruppengrößen sind auch hier grundsätzlich kleinere Räume ausreichend.

Darüber hinaus haben auch schulrechtliche Veränderungen Einfluss auf die Planung. Hier wirken sich insbesondere die veränderten Vorgaben zur Klassenbildung ungünstig für die Flächenbilanz aus.

## Schulturnhallen

Hier betrachten wir lediglich die Sport- und Turnhallen, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs, Förderschulen und Schulen in nichtstädtischer Trägerschaft) genutzt werden.

### Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m<sup>2</sup> 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
62,5	42,7	79,7	64,1	60,9	66,1	68,8	20

Die GPA NRW geht davon aus, dass eine Halleneinheit für zwölf gebildete Klassen bzw. Kurse ausreicht. Die Beurteilungsgrundlage basiert auf der Annahme, dass drei Sportunterrichtsstunden je Klasse/Kurs pro Woche erteilt werden. Somit ist aus schulischer Sicht die Halleneinheit mit 36 Sportunterrichtsstunden pro Woche belegt. Die Schul- und Sportverwaltungen in den kreisfreien Städten haben diese Einschätzung weitgehend bestätigt.

Ausgehend von einem Sportflächenbedarf von einer Übungseinheit je zwölf Klassen ergibt sich für die Stadt Köln folgende Gegenüberstellung mit dem 2011 vorhandenen Bestand:

### Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2011

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	120,6	134,0	13,4
Hauptschulen	27,5	33,0	5,5
Realschulen	38,6	34,0	-4,6
Sekundar- und Gemeinschaftsschulen	0,5	2,0	1,5
Gymnasien	94,9	67,0	-27,9
Gesamtschulen	34,0	40,0	6,0
<b>Gesamt</b>	<b>316,1</b>	<b>310,0</b>	<b>-6,1</b>

In vielen Turnhallen findet eine schulübergreifende Nutzung statt. Eine Zuordnung der Hallenflächen zu einzelnen Schulformen ist in diesen Fällen nicht durchgängig möglich. Daher fokussiert sich die GPA NRW auf die Gesamtbetrachtung der Turnhallen. Die Stadt Köln liegt insgesamt leicht unterhalb des rein rechnerischen Bedarfs. Neben dem Sport in Schulturnhallen bietet die Stadt Köln auch Alternativen, z.B. Schulschwimmen an. Die Nutzung der Schwimmbäder vereinfacht die Auslastungsplanung für den Schulsport.

#### → **Feststellung**

Bei den Schulturnhallen ist im Vergleichsjahr 2011 kein Überhang festzustellen. Die Stadt Köln erreicht eine Bedarfsdeckung durch wirtschaftlichen Einsatz der vorhandenen Ressourcen.

Aufgrund des voraussichtlichen Anstiegs der Schülerzahlen ist auch mit einem steigenden Bedarf an Turnhalleneinheiten zu rechnen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte den Bedarf konkret ermitteln und Möglichkeiten zur Bedarfsdeckung ermitteln. Hierbei sollte – wie bisher – eine effiziente Nutzung der vorhandenen Kapazitäten im Vordergrund stehen.

## Turnhallen (gesamt)

Die GPA NRW vergleicht an dieser Stelle, wie viele Turnhallen den Einwohnern für sportliche Aktivitäten zur Verfügung stehen. Zu den oben aufgeführten Schulsportshallen kommen die Hallen von Berufskollegs und Förderschulen hinzu. Außerdem erfassen wir hier auch Turnhallen ohne schulische Nutzung. Insgesamt fließen in Köln 336 Halleneinheiten mit einer Gesamtfläche von rund 266.000 m<sup>2</sup> BGF in die Kennzahlenbildung ein.

### Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m<sup>2</sup> 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
257	201	397	311	283	318	349	19

Neben der rein schulischen Nutzung kommt vor allem der Nutzung durch Vereine eine besondere Bedeutung zu. Beide Aspekte bedürfen einer gezielten Planung. Hierbei muss der Aspekt berücksichtigt werden, dass die Hallen auch nachmittags - in der Regel bis 16.00 Uhr - ebenfalls für schulische Angebote des Ganztages genutzt werden. Die Planung für die Turnhallen erfolgt im Amt für Schulentwicklung in Abstimmung mit dem Sportamt. Sie ist derzeit nicht Bestandteil der Schulentwicklungsplanung, sondern erfolgt separat bzw. leitet sich nachrangig aus den Erkenntnissen der Schulentwicklungsplanung ab. Aufgrund des inhaltlichen Zusammenhangs zwischen Schule und Schulsport ist eine integrale Einbindung in die Schulentwicklungsplanung sinnvoll.

#### → Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt, zukünftig die Planung für die Sporthallen in die Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung zu integrieren. Hierbei sollten das Amt für Schulentwicklung und das Sportamt eingebunden werden. So können Aspekte des Schulsports und des Vereinssports bereits frühzeitig planerisch Berücksichtigung finden.

## Gesamtbetrachtung

- Die Flächendaten der Stadt Köln erlauben teilweise keine validen Kennzahlenauswertungen. Bereits im Prüfbericht des Jahres 2008 hat die GPA NRW auf die problematische Datenlage hingewiesen. Die Gebäudewirtschaft hat diesen Mangel erkannt und zwischenzeitlich begonnen, die Schulgebäude aufzumessen. Die Arbeiten werden voraussichtlich bis Ende 2018 andauern.
- Die Flächenkennzahlen der Grund- und Realschulen in Köln liegen oberhalb der jeweiligen Mittelwerte. Die Hauptschulen positionieren sich durchschnittlich. Die Kennzahlenwerte sind jedoch aufgrund der Datenlage mit Unsicherheiten behaftet. Für die Gymnasien und Gesamtschulen konnte die GPA NRW aufgrund der Datenlage keine Kennzahlen darstellen.
- Die strategische Planung der Schulflächen erfolgt in Köln im Rahmen der integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung. Sie beinhaltet – sozialraumbezogen - eine differenzierte mehrjährige Prognose der Schülerzahlen auf Basis der festgelegten Zügigkeiten der Schulen.

- Die GPA NRW empfiehlt zur Optimierung der Planung sowie der operativen Umsetzung die Erstellung eines Raumkatasters. Ein Raumkataster, in dem Bestand und Bedarf der einzelnen Schulen gegenübergestellt werden, ist einfach zu erstellen und bietet eine detaillierte Informationsbasis. Auf Basis dieses Raumkatasters sollte die Stadt Köln Möglichkeiten zur Flächenoptimierung prüfen.
- Die Stadt Köln sollte die von uns ausgewiesenen Potenziale (168.000 m<sup>2</sup> BGF bezogen auf 2011) zum Anlass nehmen, auch die gewählten Flächenstandards und das Standortkonzept kritisch zu hinterfragen. Insbesondere durch die multifunktionale Nutzung von Räumen können in der Regel Flächenpotenziale realisiert werden. Die Stadt Köln setzt bereits multifunktionale Konzepte ein. Sie geht jedoch davon aus, dass hierdurch Erweiterungen und Neubauten nicht kompensiert werden können.
- Teile des von uns ausgewiesenen Potenzials hat die Stadt Köln zwischenzeitlich realisiert. So hat die Stadt aufgrund des veränderten Schulwahlverhaltens bereits zahlreiche Hauptschulen geschlossen. In den anderen Schulformen erfolgte im Hinblick auf die seit 2011 stark angestiegenen Schülerzahlen eine stärkere Verdichtung.
- Der Schulentwicklungsplan prognostiziert bis zum Schuljahr 2019/2020 insgesamt stark ansteigende Schülerzahlen bei den Grund- und weiterführenden Schulen (13 Prozent). Hierbei gibt es schulformspezifische Unterschiede. Während die Schülerzahlen in der Hauptschule (-39 Prozent) und der Realschule (- sieben Prozent) zurückgehen, ist bei den Grundschulen (neun Prozent) und insbesondere bei den Gymnasien (36 Prozent) und den Gesamtschulen (33 Prozent) ein starker Anstieg zu erwarten. Der Schülerzuwachs bietet grundsätzlich Optimierungsmöglichkeiten durch eine stärkere Verdichtung. Die Stadt Köln strebt derzeit im Hinblick auf die steigenden Schülerzahlen und im Rahmen der Ausweitung der Ganztagsbetreuung einen Ausbau des Gebäudebestandes an.
- Anders als bei den Schulgebäuden sind bei den Schulturnhallen keine Potenziale ersichtlich. Die Stadt Köln liegt knapp unterhalb der seitens der GPA NRW als erforderlich angesehenen Kapazitäten.

#### → **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Köln mit dem Index 2.

## Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten

Kommunale Immobilien binden ein enormes Finanzvolumen und verursachen hohe Folgekosten. Ein Portfoliomanagement, durch das die Zusammensetzung und weitere Entwicklung des Gebäudebestandes bewusst gesteuert wird, ist daher insbesondere in großen Städten unerlässlich. Außerdem ist es wichtig, die Gebäude anhand ihrer Lebenszykluskosten<sup>3</sup> zu bewerten.

<sup>3</sup> Lebenszykluskosten beinhalten alle Kosten und Erträge einer Immobilie von seiner Planung bis zum Abriss bzw. zur Verwertung.

Nur wenn diese bekannt sind, kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit von Immobilien beurteilen und belastbare Entscheidungsgrundlagen liefern. Mit dem als Anlage beigefügte Fragebogen (siehe Berichtsende, Tabelle 1) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Köln erfüllt sind.

Hierzu hat die GPA NRW die Fragen nach ihrer Bedeutung gewichtet. Basierend auf dem vor Ort geführten Interview haben wir bewertet, inwieweit die Stadt Köln die einzelnen Kriterien erfüllt (nicht/ansatzweise/überwiegend/vollständig). Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Köln einen Wert von 38 Prozent erreicht. Dies zeigt, dass bereits Ansätze vorhanden sind, diese aber weiter ausgebaut werden müssen.

Eine zentrale Stelle, die für die strategische Immobiliensteuerung zuständig ist, gibt es in Köln bisher nicht. Der überwiegende Teil der städtischen Gebäude ist der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Gebäudewirtschaft der Stadt Köln“ übertragen. Hierzu zählen insbesondere die Schulen, Verwaltungsgebäude und Kindertagesstätten. Allerdings sind wesentliche Anteile des städtischen Gebäudeportfolios weiterhin im Vermögen der Stadt und werden von unterschiedlichen Dienststellen betreut (z.B. Museen, Feuerwehr, Obdachlosenunterkünfte etc.). Parallelorganisationen dieser Art binden Ressourcen und Wirtschaftlichkeitspotenziale. Eine ganzheitliche Aufgabenwahrnehmung kann nur erfolgen, wenn sämtliche städtische Gebäude von einer einzigen Organisationseinheit verwaltet und bewirtschaftet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte auch die verbliebenen städtischen Gebäude auf die Gebäudewirtschaft übertragen. Die GPA NRW verweist insoweit auf die Handlungsempfehlungen aus dem Prüfbericht 2008.

Auch ist die Gebäudewirtschaft der Stadt Köln nicht für alle gebäudewirtschaftlichen Kosten verantwortlich. So ist sie weder für die Reinigung der Objekte noch für die Steuerung der Hausmeister zuständig. Aus Sicht der GPA NRW sollten diese zentralen, infrastrukturellen Aufgaben integriert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte die Aufgaben der Gebäudereinigung und der Hausmeisterdienste auf die Gebäudewirtschaft der Stadt Köln übertragen.

Die GPA NRW hat auf die Wichtigkeit dieser organisatorischen Aspekte bereits im Prüfbericht 2008 hingewiesen. Die organisatorische Zersplitterung der gebäudewirtschaftlichen Aufgaben in Köln hat bei fast allen Fragen im Rahmen des Erfüllungsgrades zu entsprechenden Punktabzügen in der Bewertung geführt.

→ **Empfehlung**

Schließlich sollte die Stadt eine zentrale Stelle einrichten, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung zuständig ist. Diese Stelle sollte alle strategisch relevanten Informationen zusammengetragen und entsprechende Entscheidungen für Verwaltungsvorstand und Politik vorbereiten.

Die Gebäudewirtschaft ist in Köln als Mieter-Vermieter-Modell organisiert. Das bedeutet, dass die Gebäudewirtschaft als Vermieter bzw. Service-Leister auftritt. Die Rolle der Stadt ist als Mieter bzw. Auftraggeber zu sehen. Systembedingt hat nur der Auftraggeber ein originäres Interesse an einer Portfolio-Optimierung, da die Gebäudewirtschaft als Serviceeinheit alle ent-

stehenden Kosten über Mieten refinanzieren kann. Eine zentrale Immobilienportfoliosteuerung sollte aus Sicht der GPA NRW daher auf der Seite des Auftraggebers eingerichtet werden.

Grundvoraussetzung für die Optimierung des Gebäudebestandes ist ein vollständiger Überblick über die einzelnen Objekte: Belegung, Flächendaten, Aufwendungen und Erträge sowie der Zustand müssen bekannt sein. Darüber hinaus sollte auch ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster für alle Gebäude vorhanden sein. In einem solchen Kataster sollten alle durchgeführten und langfristig zu erwartenden Sanierungsaufwendungen monetär erfasst sein. In Köln liegen zahlreiche gebäudewirtschaftliche Grunddaten bereits vor, jedoch nicht in aufbereiteter und zusammengefasster Form. Ein Instandhaltungs- oder Sanierungskataster gibt es bisher noch nicht.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, alle entscheidungsrelevanten Informationen in einem „Gebäudesteckbrief“ zusammenzufassen. Auch ein Sanierungs- und Instandhaltungskataster sollte mittelfristig aufgebaut werden.

Für eine Lebenszykluskostenbetrachtung müssten sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt und ausgewertet werden. Solche langfristig ausgerichteten Kostenvergleiche stellt die Gebäudewirtschaft in der Regel nur bei Bedarf an, um z.B. anstehende Neubau- oder Sanierungsvarianten zu vergleichen. Für die bestehenden Gebäude führt sie solche umfassenden Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht standardmäßig durch. Ein Kennzahlensystem, in dem die Entwicklung der Errichtungs- und Nutzungskosten laufend nach Gebäudetypen differenziert ausgewertet wird, ist nicht vorhanden. Die Erhebung solcher Kennzahlen würde es ermöglichen, unwirtschaftliche Gebäude eindeutig zu identifizieren.

→ **Empfehlung**

Die Gebäudewirtschaft sollte ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten aufbauen. Das bereits bestehende Controlling und das Berichtswesen sollten um gebäudebezogene Auswertungen und Kennzahlen entsprechend erweitert werden.

## Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- Veränderung der Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Köln hatte 2011 insgesamt 183,25 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte<sup>4</sup>. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten ohne Auswirkung. Auf dieser Basis berechnet, entstehen der Stadt Köln Personalaufwendungen in Höhe von rund 7,5 Mio. Euro jährlich. Die Stellen teilen sich wie folgt auf die Schulformen auf:

- Grundschulen 43,86 Stellen,
- Hauptschulen 11,64 Stellen,
- Realschulen 14,20 Stellen,
- Gemeinschafts-/Sekundarschulen 1,06 Stellen,
- Gymnasien 46,99 Stellen,
- Gesamtschulen 15,44 Stellen,
- Förderschulen 12,09 Stellen und
- Berufsschulen 37,97 Stellen.

#### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011 (ohne Berufskollegs)

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
60	55	103	73	67	72	76	22

Köln positionierte sich 2011 unterhalb des ersten Quartils und verzeichnete damit vergleichsweise niedrige Aufwendungen für Schulsekretariate. Betrachtet man die verschiedenen Schulformen, so sind Unterschiede erkennbar. Dies betrifft sowohl die Ausprägung der Kennzahl als auch die relative Positionierung im interkommunalen Vergleich. Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Wegen der Besonderheiten der Schulform, rechnen wir die Berufskollegs nicht in die Gesamtkennzahl ein. Diese stellen wir gesondert dar:

#### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011 (nur Berufskollegs)

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
37	35	73	51	46	51	57	20

In diesem gesonderten Vergleich erreicht die Stadt Köln eine sehr günstige Positionierung. Die Aufwendungen für die Schulsekretariate sind abhängig von der Stellenbewertung (Eingruppie-

<sup>4</sup> Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

rung) und der Stellenbemessung (Anzahl Stellenanteile vollzeitverrechnet). Die GPA NRW unterzieht diese beiden Einflussgrößen nachfolgend einer detaillierten Analyse.

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird. Die Schulsekretariatsstellen der Stadt Köln waren 2011 den Entgeltgruppen 6, 5 und 3 zugeordnet.

#### Qualitatives Stellenniveau 2011

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Köln Vollzeit-Stellen	Köln Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	-	-	0,6
E 8	-	-	7,3
E 7	-	-	0,1
E 6	40,55	26,5	54,7
E 5	145,14	70,3	31,7
E 4	-	-	0,0
E 3	5,80	3,3	5,5
E 2	-	-	0,1

Die Stellenbewertung basiert auf einer eigenen Bewertung seitens der Stadt Köln. Bei den Sekretariatskräften, die nach E6 eingruppiert sind, handelt es sich um Stellen der Berufskollegs, der Gesamtschulen sowie der 2011 noch vorhandenen Gemeinschaftsschule. Aufgrund qualitativer Stellenmerkmale hat die Stadt Köln diese höher eingruppiert als die übrigen Sekretariatsstellen. Bei den E3-Stellenanteilen handelt es sich um Bürosekretariats-Stellen mit einem eingeschränkten Aufgabenspektrum. Das qualitative Stellenniveau schlägt sich entsprechend in den Aufwendungen je Vollzeit-Stelle nieder.

#### Aufwendungen je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
40.268	39.437	46.243	42.421	41.368	42.630	43.527	22

Aufgrund des insgesamt hohen Anteils an E5-Stellen positionierte sich Köln im Jahr 2011 unterhalb des 1. Quartilswertes.

#### → Feststellung

Die Eingruppierung in die Stufen E5 bzw. E6 entspricht interkommunal üblichen Einschätzungen. Die GPA NRW sieht insoweit keinen Handlungsbedarf.

## Verfahren zur Stellenbemessung

Eine Berechnungsgrundlage für die Bemessung der Stellenbesetzung liegt vor. Sie basiert auf einer Organisationsuntersuchung aus den Jahren 2001/2002. Das Modell ermittelt, differenziert nach den unterschiedlichen Schulformen, die erforderlichen Jahresarbeitsminuten je Schüler. Neben Sockelbeträgen fließen auch Zuschläge für Sonderaufgaben ein. Hierzu zählen beispielsweise Aufgaben im Zusammenhang mit Ganztags, Bildung und Teilhabe sowie Inklusion. Die Stadt hat erkannt, dass sich die Schullandschaft in einem ständigen Veränderungsprozess befindet und stellt sich in einem laufenden Prozess der Aufgabe, den Veränderungen auch bei der Stellenbemessung gerecht zu werden.

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011 (ohne Berufskollegs)

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
669	428	778	602	548	605	659	22

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011 (nur Berufskollegs)

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.073	597	1.234	887	758	840	988	21

Die Tabellen verdeutlichen, dass die Sekretariatskräfte in Köln 2011 eine überdurchschnittliche Anzahl an Schülern betreuten. Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Hierbei ist auffällig, dass es Unterschiede zwischen den verschiedenen Schulformen gibt. Dies bezieht sich sowohl auf die absolute Anzahl der betreuten Schüler als auch auf die Positionierung im interkommunalen Vergleich. So liegt die Stadt Köln beispielsweise bei den Schülern je Vollzeit-Stelle bei den Realschulen deutlich höher als bei den übrigen weiterführenden Schulen. Auch ist erkennbar, dass die Kennzahlenausprägung bei den Haupt- und Realschulen interkommunal überdurchschnittlich ausfällt, bei den Gymnasien und Gesamtschulen hingegen unterdurchschnittlich. Die Differenzen zwischen den Schulformen deuten auf eine unterschiedliche Auslastungssituation in den Sekretariaten hin.

#### → Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt, die Auslastungssituation in den Schulsekretariaten zu überprüfen. Gegebenenfalls ist das gewählte Bemessungssystem anzupassen.

Zwischenzeitlich hat sich die personelle Ausstattung der Schulsekretariate in Köln verändert. Insgesamt hat die Stadt rund 50 neue Stellen geschaffen. Für den Stellenzuwachs waren verschiedene Gründe ausschlaggebend:

- der starke Anstieg der Schülerzahlen (auch perspektivisch),
- der Aufgabenzuwachs (Ganztags, Inklusion, Bildung und Teilhabe) sowie
- die Aufstockung der Mindest-Anwesenheitszeiten.

Die Mindest-Anwesenheitszeiten für Sekretariatskräfte lagen im Schuljahr 2011/2012 deutlich niedriger als heute. So lag beispielsweise die geringste Anwesenheitszeit in kleinen Grundschulen bisher bei fünf Stunden pro Woche. Aktuell sind es 15 Wochenstunden. Der höheren Anzahl Wochenstunden stehen keine zusätzlichen Aufgaben gegenüber, soweit sich die Stundenanpassung lediglich auf eine Erweiterung der Anwesenheit erstreckt. Die GPA NRW sieht diesbezüglich entsprechende Stellenpotenziale.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte im Hinblick auf die defizitäre Haushaltslage die aktuelle Stellenausstattung überprüfen. Hierbei sollte sie schwerpunktmäßig die Sekretariate betrachten, in denen lediglich Anwesenheitszeiten verlängert wurden, denen aber kein konkretes Aufgabenportfolio gegenübersteht.

### Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Insgesamt zahlte die Stadt Köln 2011 rund 20,3 Mio. Euro für die Schülerbeförderung. Hierbei entfielen rund 19 Mio. Euro auf den Schulweg, rund 1,3 Mio. Euro auf Fahrten zu bzw. von Sportstätten.

#### Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	150	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	nicht bekannt	378	1.611	642	519	568	672	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	nicht bekannt	4,0	34,0	17,7	14,4	15,4	22,5	18

Die Stadt Köln bewegt sich bei den Gesamtaufwendungen je Schüler im oberen Quartil. Sie gehört damit zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Aufwendungen für Schülerbeförderung.

In Köln konnten nicht alle Kennzahlen gebildet werden, da die entsprechenden Informationen nicht vorliegen. Die Gründe für die hohen Kosten je Schüler können aufgrund des pauschalen Abrechnungsverfahrens nicht ermittelt werden. Die GPA NRW geht im folgenden Abschnitt vertiefend hierauf ein.

## Organisation und Steuerung

Die Stadt Köln nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Die Schüler können ermäßigte Tickets beziehen, die eine Nutzung des ÖPNV rund um die Uhr ermöglichen. Die monatlichen Kosten hierfür betragen aktuell 19,05 Euro. Dies ist ein Angebot der Kölner Verkehrsbetriebe (KVB).

Anspruchsberechtigte Schüler können sich auf Antrag bei der Stadt die Kosten für das Ticket erstatten lassen. Die gesetzlichen Eigenanteile von bis zu zwölf Euro je Monat werden hierbei berücksichtigt. Hat ein Schüler einen Anspruch auf Schülerbeförderung, zahlt er entsprechend nur den Eigenanteil für ein solches SchülerTicket.

Die Stadt Köln zahlt dem Verkehrsunternehmen durch vertragliche Verpflichtung für die Schüler- bzw. Primatickets einen jährlichen Pauschalbetrag. Bis zur Einführung dieser Tickets im Jahr 2001 hatte der Schulträger die Ticketkosten für anspruchsberechtigte Schüler übernommen. Er hat den Kaufpreis für die ausgegebenen Fahrausweise an das Verkehrsunternehmen gezahlt. So hatte die Stadt sichergestellt, dass nur die tatsächlichen Aufwendungen für anspruchsberechtigte Schüler erstattet wurden.

Diese Summe der Zahlungen des Schulträgers an das Verkehrsunternehmen wurde bei Einführung der Schüler- bzw. Primatickets als Pauschale festgeschrieben. Es erfolgt eine jährliche Fortschreibung des Betrages anhand der Entwicklung der gesamten Schülerzahlen sowie der Tarifentwicklung. Das vereinbarte Verfahren soll Aufwand reduzieren und frühzeitige Planungssicherheit schaffen. Ob die Summe der Zahlungen heute noch den tatsächlichen Aufwendungen für anspruchsberechtigte Schüler entspricht, kann nicht festgestellt werden.

### → **Feststellung**

Es ist derzeit nicht feststellbar, ob die an das Verkehrsunternehmen gezahlten Beträge den tatsächlichen Aufwendungen für Schülerbeförderung entsprechen. Die gewählte Verfahrensweise ist insoweit intransparent.

Es kann derzeit auch nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund der Pauschalzahlungen eine Quersubventionierung des öffentlichen Nahverkehrs durch das Amt für Schulentwicklung erfolgt. Die tatsächlichen Schülerzahlen können allerdings sowohl positiv wie negativ abweichen, insofern besteht auch seitens des Beförderungsunternehmens ein finanzielles Risiko.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Köln sollte eine Modifizierung der Vereinbarung prüfen.

Schülerspezialverkehr wird in Köln nur eingesetzt, wenn eine Inanspruchnahme des ÖPNV seitens der Schüler nicht möglich ist. Dies ist in der Regel nur in Förderschulen und Schulen mit Gemeinsamen Lernen der Fall. Die Stadt schreibt den Schülerspezialverkehr regelmäßig alle vier Jahre aus. Zuletzt erfolgte eine Ausschreibung 2012 (Mietwagen) bzw. 2013 (Busse).

## Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Tabelle 1: Erfüllungsgrad „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“**

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
<b>Organisation des Portfoliomanagements</b>					
Bestehen klare und nachhaltige Zielvorgaben des VV/ der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Wird die Zielerreichung bzw. die Einhaltung der strategischen und operativen Vorgaben kontinuierlich überprüft und gemessen?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Besteht eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung und Vorbereitung entsprechender Entscheidungen in VV und Politik zuständig ist?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein festes Regelwerk, das ein verbindliches Verfahren zur Portfoliosteuerung vorgibt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Wird der vorhandene Gebäudebestand im Sinne einer systematischen Portfolioanalyse kontinuierlich auf seine Notwendigkeit für die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch hinterfragt/überprüft?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden in das zentrale Portfoliomanagement auch die Immobilien der städtischen Beteiligungen (Konzernsteuerung "Immobilien") einbezogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
<b>Punktzahl Organisation des Portfoliomanagements</b>				<b>12</b>	<b>48</b>
<b>Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements</b>				<b>25</b>	
<b>IT-Systeme und Datengrundlagen</b>					
Ist eine Gebäudeübersicht vorhanden? Können Bruttogrundflächen, Nutzflächen, Gebäudeanzahl ohne Rechercheaufwand angegeben werden?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Sind die Gebäudedaten strukturiert, z.B. in einem CAFM-System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind die Gebäudekosten strukturiert, z.B. in einem kaufmännischen System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden zyklisch Berichte aus den Systemen erstellt und den Entscheidungsträgern zur Steuerung des Portfolios weitergeleitet?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Gibt es für alle Gebäude ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Ist der Sanierungs- und Instandhaltungsstau ermittelt?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Werden das Instandhaltungs- und Sanierungskataster jährlich aktualisiert?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für externe Services und Dienstleistungen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
<b>Punktzahl IT-Systeme und Datengrundlagen</b>				<b>30</b>	<b>66</b>
<b>Erfüllungsgrad IT-Systeme</b>				<b>45</b>	
<b>Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)</b>					
Haben Sie für Ihre Gebäude jeweils ein Betriebskonzept in dem die wichtigsten Fakten/Vorgaben zum Betrieb des Gebäudes erfasst sind?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Berücksichtigen Sie zukünftige Nutzungsänderungen und die erforderlichen Anpassungen bereits in Ihren Planungen?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Kennen Sie die notwendigen Instandhaltungsraten je Gewerk oder Anlage?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Haben Sie einen Sanierungskatalog je Gebäude?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
<b>Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)</b>				<b>14</b>	<b>39</b>
<b>Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)</b>				<b>36</b>	
<b>Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen</b>					
Werden die Gebäude- und Nutzungskosten im Rahmen einer Lebenszykluskostenbetrachtung zusammengeführt und ausgewertet?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Erfolgt eine standortübergreifende Betrachtung der Lebenszykluskosten?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Erfolgt eine langfristige Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Einzelgebäuden in Form von detaillierten Wirtschaftlichkeitsberechnungen?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden bei Standortentscheidungen Szenarienberechnungen beispielweise Neubau vs. Sanierung erstellt?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Beträgt der Betrachtungszeitraum der Berechnungen mindestens 20-30 Jahre?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
<b>Punktzahl Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen</b>				<b>16</b>	<b>33</b>
<b>Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen</b>				<b>48</b>	
<b>Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)</b>					

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Definieren Sie bei Neubauten oder umfangreichen Sanierungen Zielwerte die seitens der Planungsbeteiligten erreicht werden müssen?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Führen Sie LZK-Berechnungen in sehr frühen Planungsphasen, Bsp. Wettbewerb oder VOF-Verfahren durch (gegebenenfalls durch Dritte, z.B. Architekten oder Fachplaner)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Sind die Lebenszykluskosten - nicht nur die Energiekosten - ein Entscheidungsmerkmal für die Auswahl des Entwurfs?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden die Berechnungen detailliert und nicht über Kennzahlen (Mittelwerte o.ä.) erstellt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden die LZK-Berechnungen in den wesentlichen HOAI-Phasen (2,3,5) aktualisiert?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden alle Nutzungskostenarten der DIN 18960 in den LZK-Berechnungen berücksichtigt?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Werden zu erwartende Preissteigerungsraten je Kostenart in den Berechnungen berücksichtigt?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Erfolgen die LZK-Berechnungen dynamisch in einem VoFi-Modell?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Betrachten Sie bei den Maßnahmen zur Optimierung der Energiekosten auch die zukünftigen Instandhaltungs- und Sanierungskosten?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Geben Sie Standards bezüglich des Energieverbrauchs Ihrer Gebäude (Plusenergie, Passivhaus, etc.) vor?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
<b>Punktzahl Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)</b>				<b>25</b>	<b>60</b>
<b>Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)</b>				<b>42</b>	
<b>Kennzahlensystem</b>					
Ist ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten im Einsatz?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden die Kennzahlen Lebenszykluskosten zyklisch ausgewertet?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Sind detaillierte Kennzahlen zu Errichtungskosten vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Sind detaillierte Kennzahlen zu Nutzungskosten vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Werden Maßnahmen ergriffen, wenn aus dem Kennzahlensystem deutliche Abweichungen erkennbar sind?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Gibt es Szenarienberechnungen für unwirtschaftliche Gebäude?	nicht erfüllt	0	3	0	9
<b>Punktzahl Kennzahlensystem</b>				<b>10</b>	<b>39</b>
<b>Erfüllungsgrad Kennzahlensystem</b>				<b>26</b>	
<b>Gesamtauswertung</b>					

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
<b>Punktzahl gesamt</b>				<b>107</b>	<b>285</b>
<b>Erfüllungsgrad gesamt</b>					<b>38</b>

**Tabelle 2: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011**

Kennzahl	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	53	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	762	355	1.165	655	556	615	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	33.400	44.555	41.379	40.300	42.158	43.474	22
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	66	60	127	84	74	80	95	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	612	309	704	520	451	526	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	33.400	46.700	42.225	40.311	43.406	43.800	22
<b>Realschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	46	43	102	62	54	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	886	416	1.117	721	651	699	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
<b>Gymnasien</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	69	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	586	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
<b>Gesamtschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	56	51	107	72	64	70	79	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	682	403	832	613	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	39.760	38.668	47.969	42.897	42.207	43.056	43.800	21
<b>Förderschulen</b>								

Kennzahl	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	90	78	322	162	123	149	192	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	310	136	556	295	216	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	38.934	44.130	41.967	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	37	35	73	51	46	51	57	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	1.073	597	1.234	887	758	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	39.088	45.250	43.218	42.355	43.474	44.206	21

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen und -  
anlagen der Stadt Köln im  
Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	4
Kennzahlen	5
Straßenbeleuchtung	10
Energie	11
Unterhaltung	12
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	12

## → Verkehrsflächen und –anlagen

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet die Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbeleuchtung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Straßenvermögen.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Stromverbrauch bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

### Verkehrsflächen

Ein vorausschauendes Verkehrsflächenmanagement ist eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche und am Bedarf ausgerichtete Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen. Daher untersucht die GPA NRW wie das Straßenvermögen in den Kommunen gesteuert wird und welche Strukturen in der jeweiligen Stadt zugrunde liegen. Danach betrachtet sie steuerungsrelevante Kennzahlen zur Substanz- und Vermögenserhaltung. Die einbezogenen Grunddaten für die Kennzahlenermittlung sind angelehnt an die Definitionen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung.

Aufgrund der individuellen Einflussfaktoren in den Kommunen geben die interkommunalen Vergleiche eine Orientierung. Die Ausprägung der Kennzahlen und deren Wirkungszusammenhänge sind als Indikator für ggf. bestehende oder zukünftige Haushaltsrisiken geeignet.

### Organisation und Steuerung

Die GPA NRW betrachtet die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Köln erörtert wurde.

### Darstellung der Ist-Situation und der wesentlichen Handlungsempfehlungen

- Für die Herstellung, Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen ist in Köln das Amt für Straßen und Verkehrstechnik, Amt 66, zuständig. Der städtische Bauhof ist Teil des Amtes 66.
- Die der GPA NRW für die überörtliche Prüfung zur Verfügung gestellten Daten stammen aus dem Jahr 2010. In den interkommunalen Vergleich der Daten 2011 wurden diese nicht übernommen.

- Eine Straßendatenbank, VIA-VIS, wird geführt. Die Informationen über Abwasserkanäle liegen in der Datenbank KANDIS bei der Stadtentwicklung vor.
- Die Straßendatenbank enthält einige Informationen wie z. B. Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen sowie deren Kosten. Sie ist so für eine effektive Steuerung und die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung nicht ausreichend. Hierfür muss der Detaillierungsgrad der Informationen erweitert werden. Für die Inventur und Dokumentation des Bestandes muss eine gesicherte Kopie zum Ende des Jahres erstellt werden.
- In der Datenbank sind nur die Aufbauten enthalten, die der Stadt Köln gehören. Straßenbeleuchtung (RheinEnergie AG) und Buswartehäuschen (KVB) sind nicht enthalten.
- Der Winterdienst wird in den separat verwalteten Bauhöfen dokumentiert.
- Regelmäßige Kontrollen der Straßen werden entsprechend der vorhandenen Dienstanzweisung von Mitarbeitern der städtischen Bauhöfe durchgeführt. Turnus und Kontrollaufgaben sind in der Dienstanzweisung geregelt. Protokolliert wird über mobile Erfassungsggeräte mit täglicher Auslesung in der Straßendatenbank. Durchgeführte Maßnahmen werden mit einem Erledigungsvermerk versehen und gespeichert.
- Für die Datenbank soll künftig ein NKF-Modul die Schnittstelle zwischen Amt 66 und der Anlagenbuchhaltung bilden. Wertveränderungen können dann bei durchgeführten Maßnahmen direkt in die Anlagenbuchhaltung übernommen.
- Zur Unterhaltung der Straßen liegt eine grobe Bedarfsplanung vor. Zustandsentwicklungsprognosen werden nicht erarbeitet. Es entscheidet die Finanzlage über Durchführung und Umfang von Maßnahmen. Geplant ist ein kontinuierlicher Abbau des vorhandenen Sanierungsstaus.
- Eine langfristige Erhaltungsstrategie muss mit verschiedenen Szenarien operieren. Nur so kann eine Entscheidung über die Art der Erhaltung getroffen werden. Auch muss der tatsächliche Straßenzustand aus der Datenbank jederzeit aktuell ersichtlich sein. Wichtig ist das Erfassen von Wertveränderungen aufgrund nicht durchgeführter Unterhaltungs- und Erhaltungsmaßnahmen.
- Die Eigenleistungen in der Straßenunterhaltung konzentrieren sich auf wenige kleine und dringliche Aufgaben der Verkehrssicherungspflicht, Beschilderung und kleine Instandsetzungen. Diese erfolgen in Abhängigkeit des Personalbestandes. Alle weiteren Aufgaben werden vergeben.
- Eine Kostenrechnung gibt es im Amt 66 seit 1998, eine Leistungsrechnung nicht. Die Flächen der Datenbank sind nicht nach verschiedenen Flächenarten unterschieden. Eine Leistungserfassung erfolgt im Bauhof nicht. Dies sind die Voraussetzungen zur Einführung einer Leistungsrechnung und den damit verbundenen Steuerungs- und Entscheidungsmöglichkeiten.

## Strukturen

Die Strukturkennzahlen zeigen die Rahmenbedingungen einer Kommune im Bereich der Verkehrsflächen. Die Stadt Köln unterhält rund 34,4 Mio. m<sup>2</sup> Verkehrsfläche. Eine Differenzierung

auf Fahrbahn, Geh- und Radwege, Straßenbegleitgrün sowie Parkbereiche wurde bei der Erfassung in der Straßendatenbank nicht vorgenommen.

### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	2.510	805	3.195	1.954	22
Verkehrsfläche in m <sup>2</sup> je Einwohner*	29,95	20,87	47,21	32,34	22

\*Verkehrsfläche der Stadt Köln, Stand 2010

Durch die überdurchschnittliche Einwohnerdichte wird je Einwohner weniger Verkehrsfläche zum Erreichen des Wohnortes oder der Arbeitsstelle benötigt. Eine hohe Einwohnerdichte ist gleichbedeutend mit verdichteter Bebauung.

### Kennzahlen

Die drei wesentlichen Merkmale

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

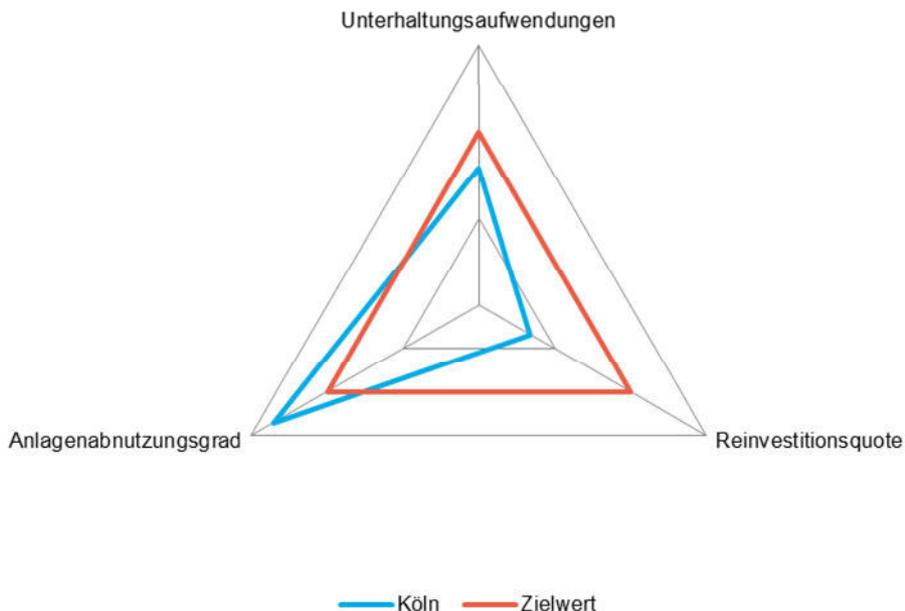
sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Köln ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,10 Euro je m<sup>2</sup><sup>1</sup> zugrunde. Für die Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

Der im Folgenden dargestellte Aufwand beinhaltet nicht die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün.

<sup>1</sup> entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

## Zustandsfaktoren 2010



	Köln 2010	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	0,87	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	33,74	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	67,88	50

## Anlagenabnutzung

Der Anlagenabnutzungsgrad ist das Verhältnis von Restnutzdauer zu Gesamtnutzdauer der Verkehrsflächen. Er zeigt das durchschnittliche Alter des Straßenvermögens.

Die Gesamtnutzdauer für neu erstellte Straßen wurde in Köln mit 50 Jahren festgesetzt. Die NKF-Rahmentabelle hat eine mögliche Gesamtnutzdauer von 30 bis 60 Jahren für Straßen zugelassen.

Bei der Bewertung für die Eröffnungsbilanz wurde das bestehende Vermögen nach der gemessenen Verkehrsbelastung gem. der RStO<sup>2</sup> in Bauklassen eingeteilt. Über Stichproben wurden Durchschnittswerte für Flächenanteile der einzelnen Flächenarten gebildet. Diesen wurden Herstellungskosten je Bauklasse zugewiesen. Die tatsächliche Restnutzdauer wurde über das Entstehungsdatum eines Stadtteils bzw. einer Ortslage definiert, da keine Herstellungsdaten von einzelnen Straßen oder –abschnitten vorlagen. Weiter erfolgte ein pauschaler Wertabschlag für Straßenschäden zusätzlich zur normalen Abnutzung.

<sup>2</sup> Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen

Der Anlagenabnutzungsgrad gibt Hinweise darauf,

- inwieweit bereits ein Investitionsstau eingetreten ist und
- ob Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit den entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen absehbar sind.

Ein Wert um 50 Prozent deutet auf ein Gleichgewicht von altem und neuem Vermögen hin.

#### Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2011

Köln 2010*	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
67,88	8,94	80,00	52,44	17

\*Köln nicht im interkommunalen Vergleich

Die große Spannweite dieser Kennzahlen resultiert aus zwei Gründen:

- die Städte verfügen über ein sehr unterschiedlich beschaffenes Straßennetz und
- für die Bewertung der Anlagen wurden unterschiedliche Wege gewählt.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Köln lässt auf eine ungleichmäßige Verteilung neuer und älterer Straßen schließen. Ein Anlagenabnutzungsgrad von mehr als 50 Prozent zeigt eine Überalterung des Straßenvermögens. Auf die notwendige Investitionstätigkeit wird im Abschnitt Reinvestition eingegangen.

#### → Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad der Stadt Köln zeigt eine Überalterung der Verkehrsflächen.

Eine Aussage zum Straßenzustand kann durch die fehlende Einteilung in Zustandsklassen nicht erfolgen.

Weitere Ausführungen zum Thema Anlagenabnutzungsgrad finden sich im Teilbericht Finanzen.

### Unterhaltung

Die GPA NRW hat sich bei der Datenermittlung der Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche am „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der FGSV, Ausgabe 2004, orientiert.

#### Aufwendungen Unterhaltung je m<sup>2</sup> Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Köln 2010*	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
----------	------------	---------	---------	------------	--------------

Kennzahl	Köln 2010*	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	2,59	1,43	3,61	2,59	16
Unterhaltungsaufwendungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	0,87	0,32	0,95	0,56	16
Abschreibungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,72	0,82	2,96	2,05	20

\*Köln nicht im interkommunalen Vergleich

Die Aufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche setzen sich aus den Eigen- und Fremdleistungen, den Personalaufwendungen der Stadt Köln und den Abschreibungen zusammen. Die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche sind ohne die Abschreibungen errechnet.

Die FGSV hat in ihrem Merkblatt einen Finanzbedarf (Unterhaltungsbedarf) von 1,10 Euro pro m<sup>2</sup> Verkehrsfläche zum Erhalt des vorhandenen Zustandes ermittelt. Eine Verbesserung des Zustandes kann damit nicht erreicht werden. Sie ist dabei von einer „Standard-Erhaltungsstrategie“ ausgegangen. Nicht berücksichtigt wurden mögliche örtliche Besonderheiten wie z. B. ein

- überdurchschnittlicher Anteil von Straßen der Bauklasse I und SV,
- erhöhter Erhaltungsaufwand durch Altbauweisen (Einstreudecken, Hochofenschlacke-Schichten usw.),
- schlechter Erhaltungszustand des Netzes (Nachholbedarf/Sanierungsstau) sowie
- erhöhte Folgekosten für eine besonders hohe Zahl an Aufbrüchen durch Versorger.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im Jahr 2010 auf dem höchsten Niveau der betrachteten Jahre 2008 bis 2010. Im Durchschnitt ergibt sich für diese Jahre ein Wert von 0,81 Euro je m<sup>2</sup>. Nach der Empfehlung der FGSV fehlen Köln rechnerisch 0,29 Euro je m<sup>2</sup> für die Unterhaltung des vorhandenen Zustands. Das entspricht einer Summe von 8,8 Mio. Euro. Dies wird auch durch den hohen Anlagenabnutzungsgrad deutlich.

In Anbetracht der Empfehlungen der FGSV sollte die Entwicklung des Straßenzustandes aufmerksam beobachtet werden. Eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung ist notwendig, um die veranschlagte Nutzungsdauer zu erreichen. Ist die Unterhaltung zu gering, besteht die Gefahr des vorzeitigen Wertverlustes. Dies würde den Haushalt durch außerplanmäßige Abschreibungen belasten und das Vermögen vorzeitig verringern.

§ 75 Abs. 1 GO NRW fordert eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen um die steti-ge Erfüllung der Aufgaben zu sichern.

Bei einer Betrachtung der vorliegenden Kennzahlen der Vergleichskommunen setzt Köln den dritthöchsten Wert für die Unterhaltung je m<sup>2</sup> Verkehrsflächen ein. Dies ist im Hinblick auf den hohen Anlagenabnutzungsgrad nachvollziehbar. Der vom Amt 66 festgestellt Sanierungsstau und die Empfehlungen der FGSV zeigen, dass auch dieser Mitteleinsatz langfristig nicht ausreichend ist.

## Reinvestition

Die Verkehrsflächen sind für die langfristige Aufgabenerfüllung der Stadt Köln notwendig. Daher ist es wichtig, dass in ausreichendem Maße in dieses Vermögen investiert wird um den Wert dieses Vermögens zu erhalten.

### Reinvestitionsquote 2011

Kennzahl	Köln 2010*	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Abschreibungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,72	0,82	2,96	2,05	20
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	33,74	1,86	36,69	14,33	13
Reinvestitionen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	0,58	0,04	0,77	0,30	13

\*Köln nicht im interkommunalen Vergleich

Das Straßennetz belastet den städtischen Haushalt nicht nur über anstehende Investitionen in neues Vermögen. Er wird zudem erheblich über die Abschreibungen, aber auch über notwendige Sanierungsmaßnahmen in bestehendes Vermögen belastet.

Die Reinvestitionsquote stellt das Verhältnis von Abschreibungen und Investitionen in bestehendes Vermögen dar. Diese Quote zeigt, in welcher Höhe die Abschreibungen zum Werterhalt wieder in das vorhandene Anlagevermögen investiert wurden. Beträgt diese Quote nicht 100 Prozent, entstehen Wertverluste durch die jährlichen Abschreibungen.

Um den dauerhaften Erhalt des Straßenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibungen in vollem Umfang investiert werden. Die Wertveränderung des Straßenvermögens von 2008 auf 2009 zeigt sich in der Bilanzsumme „Straßen, Wege, Plätze“. Neuere Bilanzdaten konnten während der Prüfung nicht vorgelegt werden.

### Bilanzsumme „Straßen, Wege, Plätze“ in Euro

2008	2009
1.026.437.935	981.365.199

Die Bilanzsumme beinhaltet die Verkehrsflächen und die betreffenden Anlagen im Bau. In den betrachteten zwei Jahren verringert sich dieser Wert um 4,4 Prozent.

Ursächlich hierfür ist die zu geringe Reinvestition. In Köln wurden 2009 lediglich 33 Prozent der Abschreibungen wieder in das Anlagevermögen Verkehrsflächen reinvestiert. Dass die Bilanzsumme nicht stärker sinkt, ist auf die Herstellung neuer Straßen zurückzuführen. Weitere Erläuterungen hierzu finden sich im Teilbericht Finanzen „Investitionsquote“.

#### → Feststellung

Setzt sich die für 2010 ermittelte, geringe Reinvestitionsquote in den Folgejahren fort, droht ein nachhaltiger Wertverlust des Anlagevermögens.

### Reinvestition je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro

2008	2009	2010	Durchschnitt
0,52	0,42	0,58	0,51

Auch bei der Durchschnittsbetrachtung der Jahre 2008 bis 2010 fehlen für den langfristigen Werterhalt rechnerisch Investitionen von 1,21 Euro je m<sup>2</sup> bzw. 36,9 Mio. Euro pro Jahr.

Eine langfristige Strategie zum Werterhalt des Straßenvermögens eröffnet der Stadt Köln die Möglichkeit phasenweise „unterlassene“ Investitionen zumindest weitestgehend wieder „auffangen“ zu können.

Beiträge sind eine Möglichkeit und wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen<sup>3</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). Anliegerbeiträge nach KAG für größere Erneuerungsmaßnahmen können aber nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde.

Bei weiterhin so geringer Investitionstätigkeit ist zu prüfen ob ggf. Instandhaltungsrückstellungen gebildet werden müssen und/oder ob dauerhafte Wertminderungen außerplanmäßig abzuschreiben sind. § 95 Abs. 1 GO fordert einen Jahresabschluss in dem die Ergebnisse der Haushaltswirtschaft ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermitteln (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht Finanzen).

### Straßenbeleuchtung

Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachtet die GPA NRW die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung. Diese setzen sich zusammen aus den Unterhaltungs- und Energieaufwendungen, den Abschreibungen sowie den Personalaufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter.

Die Straßenbeleuchtung befindet sich seit den 1960er Jahren im Eigentum der RheinEnergie AG. Anteilseigner sind zu 80 Prozent die Kölner Stadtwerke, eine 90-prozentige Tochtergesellschaft der Stadt Köln, und zu 20 Prozent die RWE.

Die Stadt Köln hat mit der RheinEnergie AG ein Lichtlieferabkommen mit einer Pauschalsumme abgeschlossen. Diese umfasst die Stromlieferung, Neubau, Wartung und Reparatur der Netze, Leuchten und Leuchtmittel. Eine schriftliche Fixierung des Lichtlieferabkommens liegt nicht vor. Die Stadt Köln erarbeitet seit Beginn der überörtlichen Prüfung, im Jahr 2012, einen Vertrag mit der RheinEnergie AG. Bisher liegt dieser noch nicht vor.

In diesem Vertrag sind grundsätzliche Vereinbarungen zu treffen. Eigentumsverhältnisse müssen festgelegt, Leistungsumfang sowie Preisgestaltung verhandelt werden. Um der Stadt Einflussmöglichkeiten bei der Beauftragung zu geben, darf keine Pauschalsumme beauftragt werden. Die Abrechnung nach bestimmten Leistungen in Neubau und Unterhaltung sowie des tat-

<sup>3</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

sächlichen Energieverbrauchs ermöglichen der Stadt Köln auf Haushaltssituationen zu reagieren. Nur so kann sie steuernd in die Leistungserbringung eingreifen.

#### Leuchtenstandorte je 1.000 m<sup>2</sup> Verkehrsfläche 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
2,63	2,18	4,15	3,00	20

Die Anzahl der Leuchtenstandorte je 1.000 m<sup>2</sup> wird als Leuchtendichte bezeichnet. Hieraus lassen sich zwar keine Aussagen zur Leuchtstärke oder den Lichtkegel dieser Leuchten ableiten. Allerdings dient die Kennzahl übergeordnet zur Einschätzung der Gesamtaufwendungen.

#### Gesamtaufwendungen Beleuchtung 2011

Kennzahl	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	134,81	98,08	281,21	177,39	19
Aufwendungen je 1.000 m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	354,55	296,74	983,85	533,59	19

Die Stadt Köln weist unterdurchschnittliche Gesamtaufwendungen je Leuchtenstandort aus. Die Aufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche erreichen ebenfalls einen unterdurchschnittlichen Wert im interkommunalen Vergleich. Dies resultiert aus der zuvor ermittelten geringen Leuchtendichte in Kombination mit unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Standort.

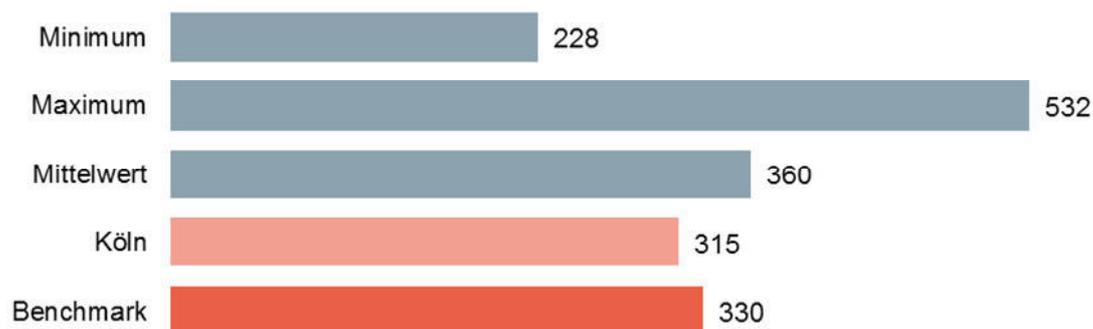
Zur genaueren Betrachtung werden die Gesamtaufwendungen aufgeschlüsselt.

#### Energie

Kennzahl	2011
Leuchtenstandorte	80.113
Energieverbrauch in kWh	25.233.000
Energieverbrauch je Leuchtenstandort in kWh	314,97
Energieverbrauch je 1.000 m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in kWh	828,36
Energiepreis je kWh in Euro	0,15
Energieaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	46,72
Energieaufwendungen je 1.000 m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	122,87

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Energieverbrauch und den Energiepreis bestimmt. Der Energiepreis liegt unter dem interkommunalen Durchschnittlich von 0,18 Euro je kWh.

### Energieverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011



Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
315	228	532	360	321	342	383	20

Der Energieverbrauch der Stadt Köln liegt im Bereich des Benchmarks. Er wird über Verbrauchszähler genau ermittelt. Straßen werden durch entsprechende Technik in verkehrsarmen Nachtzeiten gedimmt oder abgeschaltet. Energiesparmaßnahmen werden langfristig in die Unterhaltungsstrategie der RheinEnergie AG eingeplant und umgesetzt.

## Unterhaltung

### Unterhaltungsaufwendungen 2011

Kennzahl	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	88,09	44,27	210,54	111,36	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1000 m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	231,68	147,59	762,25	340,37	17

In den Unterhaltungsaufwendungen, die der Stadt Köln in Rechnung gestellt werden, sind umfangreiche Sanierungen sowie Energiesparmaßnahmen enthalten. So wurde die Beleuchtung der Altstadt mit LED's versehen. Straßenzüge wurden von Natriumdampf-Hochdruck-Leuchten auf LED-Leuchten umgerüstet. In Wohngebieten werden zurzeit sanierungsbedürftige Leuchten in LED-Aufsatzleuchten umgebaut. Den Erfolg dieser Maßnahmen zeigt der geringe Energieverbrauch.

Im Rahmen der Vertragsverhandlungen sollte der Unterhaltungsaufwand genau definiert und mit Leistungen unterlegt werden. Hier sehen wir noch mögliche Potenziale.

## Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Straßenbeleuchtung befindet sich im Eigentum der RheinEnergie AG.

- Ein schriftlicher Vertrag besteht nicht, wird aber zurzeit erarbeitet und mit der RheinEnergie AG verhandelt.
- Die Leuchtdichte ist unterdurchschnittlich.
- Der Energieverbrauch liegt unter dem Benchmark, der Energiepreis ist unterdurchschnittlich.
- Die Unterhaltungsaufwendungen sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.
- Dadurch ist auch die Gesamtbelastung für den städtischen Haushalt geringer als in den meisten Vergleichskommunen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Köln mit dem Index 4.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt Köln  
im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	10
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	13
Straßenbegleitgrün	14

## → Grünflächen

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und betrachtet bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach werden die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung betrachtet. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils Potenziale anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“.

Diese Benchmarks basieren auf einer minimalen aber ausreichenden Ausstattung und Pflege der betrachteten Bereiche. Da die Benchmarks Konsolidierungsmöglichkeiten beziffern sollen, ist der Fokus bewusst auf größtenteils extensive Pflege gerichtet. Es gibt Kommunen, die mit einer gezielten Steuerung diese Werte erreichen. Auch Richtwerte der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) wurden für die Ermittlung dieser Benchmarks berücksichtigt.

## Grünflächen allgemein

Der Detaillierungsgrad des Berichtes, die Betrachtungsmöglichkeiten und die Konkretisierung unserer Handlungsempfehlungen sind von der jeweiligen Datenlage der Kommune abhängig.

Die Stadt Köln konnte die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Daten nur für das Jahr 2010 zur Verfügung stellen, nicht für das Vergleichsjahr 2011.

Um einen Eindruck der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze sowie des Straßenbegleitgrüns zu bekommen wurde am 31. Oktober 2013 eine Besichtigung verschiedener Anlagen mit dem Amt für Landespflege und Grünflächen, Amt 67, durchgeführt.

## Organisation und Steuerung

Die GPA NRW betrachtet die Organisation und Steuerung anhand des „Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement“. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Köln ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3<sup>1</sup> ein. Diese Bewertung wird entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung gewichtet. Hieraus ergibt sich ein Punktwert. Dessen Summe im Verhältnis zur Maximalpunktzahl stellt den Erfüllungsgrad dar.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen und Spiel- und Bolzplätze vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die zwei Nutzungsformen die erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	12	6	
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	8	4	
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	4	2	2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	8	4	4
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	12	6	6
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	6	3	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	12	6	6

<sup>1</sup> nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	6	3	3
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	4	2	2
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	12	6	6
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	4	2	2
Ermittelter Wert	88	44	44
Optimalwert	186	93	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>	<b>47</b>	<b>47</b>	<b>47</b>

## Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Planung von Neuanlagen und Unterhaltungsmaßnahmen sowie die Eigenleistungen werden von Amt 67 durchgeführt. Hier erfolgt die fachliche Entscheidung über die Art der Leistung im Rahmen des Budgets.
- Köln erreicht bei o.g. Erfüllungsgrad mit 47 Prozent ein unterdurchschnittliches Ergebnis.
- Die Verantwortung der kommunalen Grünflächen ist zentral im Amt 67 gebündelt. Hier wird entschieden ob eine Aufgabe in Eigenleistung oder von Fremdfirmen ausgeführt wird.
- Ein Freiflächenkonzept liegt vor. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Abschnitt „das Kölner Grünsystem“. Handlungsziele werden sukzessive erarbeitet.
- Seit Oktober 2012 werden Informationen zur Bürgerzufriedenheit gesammelt. Hierzu werden unter Anderem eingehende Bürgerbeschwerden systematisch ausgewertet. In einem Service-, Beschwerde- und Beteiligungsmanagement sollen die Bürger zu verantwortlichem Handeln geführt werden.
- Zentrale Zielvorgaben für Amt 67 sind Verkehrssicherung, Qualitätserhalt, Werterhaltung und Weiterentwicklung der Stadtstruktur einer wachsenden Stadt mit Innenraumverdichtung.
- Die operativen Ziele orientieren sich an den festgelegten Qualitäten und Pflegekonzepten. Eine Personalbemessung wurde auf der Basis dieser Ziele erstellt.
- Eine Grünflächendatei ist im Aufbau. Die Grunddaten werden zurzeit ermittelt und eingepflegt. Diese Datei gibt Informationen über Größe, Flächenaufteilung und Bepflanzung.
- Es wurden drei unterschiedliche Pflegestandards im Grünkonzept definiert. Sie unterscheiden sich in den festgelegten Pflegegängen.

- Die Kostenrechnung des Amtes 67 dient auch der Zuordnung von Aufwänden auf Produkte. Um im Weiteren der Steuerung einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung dienen zu können, sind Leistungswerte auf Vollkostenbasis notwendig. Dazu müssen einzelne Leistungen den entsprechenden Flächen zugeordnet werden. Der Multiplikator ist der Personalaufwand zuzüglich aller Nebenkosten wie z. B. Aufwendungen für Gebäude, Maschinen und Geräte, IT, kalkulatorische Zinsen.
- Ein Berichtswesen ist nicht vorhanden. In einem Berichtswesen sollte der Zielerreichungsgrad der gesetzten strategischen und operativen Ziele erläutert werden.
- Zwischen dem Amt 67, dem Tiefbauamt und der Gebäudewirtschaft gibt es über eine Organisationsverfügung Aufträge zur Unterhaltung und Pflege der Flächen. Eine entsprechende Verrechnung der Leistung erfolgt nicht.
- Für einzelne Aufgaben wird anlassbezogen eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erstellt. Hierbei werden Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung verglichen.
- Die Empfehlungen der letzten Prüfung 2008 wurden teilweise umgesetzt. Die Hinweise zu Flächen- und Leistungsdaten behalten weiterhin ihre Gültigkeit.

## Produktivstunden

Die Stadt Köln verfügt über keine dezidierte Stundenerfassung der Mitarbeiter am Betriebshof. Dadurch kann nicht nach produktiven und unproduktiven Stunden unterschieden werden. Eine entsprechende Betrachtung ist daher nicht möglich.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat in ihrem Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013“ eine Berechnung hierzu angestellt. Bei Abzug von Durchschnittswerten für Krankheit, Urlaub und anderen Abwesenheiten wird von ca. 1.492 Stunden je Mitarbeiter ausgegangen.

### → Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Köln eine differenziertere Stundenerfassung.

Eine solche Stundenerfassung sollte die Frage beantworten: Wo wurde welche Leistung in welcher Zeit erbracht? Notwendige Materialien, Maschinen und Fahrzeuge sind ebenfalls zu erfassen. Damit werden zur Steuerung verschiedene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen möglich:

- Aufwand je Anlage,
- Aufwand je Leistung,
- Aufwand je Mitarbeiter und
- Einsatzzeiten von Maschinen und Fahrzeugen.

## Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle alle Erholungs- und Grünflächen<sup>2</sup> dar. Darunter hat die GPA NRW Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen ein, unabhängig ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

### Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	2.510	805	3.195	1.948	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	9	-15	12	-4	23
Fläche des Gemeindegebietes in m <sup>2</sup> je Einwohner	398	313	1.242	584	23
Erholungs- und Grünfläche in m <sup>2</sup> je Einwohner	211	107	873	337	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	52,9	34,1	71,5	54,2	23
<b>Kommunale Grünflächen</b>					
Kommunale Grünflächen in m <sup>2</sup> je Einwohner*	85	37	153	87	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent*	21,4	4,3	34,2	16,3	21

\*Kommunale Flächen der Stadt Köln, Stand 2010

Die Stadt Köln hat eine überdurchschnittlich dichte Bebauung und unterdurchschnittliche Grün- und Erholungsflächen (IT.NRW). Je Einwohner stellt sie durchschnittlich viele kommunale Grünflächen zur Verfügung.

## Das Kölner Grünsystem

Das Kölner Grünsystem ist in seiner Planung und räumlichen Ausdehnung einmalig in Europa. Die Grundstrukturen legten in den 1920er Jahren der Städtebauer Fritz Schubert und der Oberbürgermeister Konrad Adenauer. Trotz vieler städtebaulicher Veränderungen blieb die Struktur und Nutzung dieses Grünsystems erhalten. Es basiert auf einem inneren und einem äußeren Grüngürtel. Diese wurden Anfang der 1990er als Landschaftsschutzgebiet festgesetzt. Gleichzeitig wurde ein langfristiges Grünentwicklungskonzept erarbeitet. Mit diesem wurde erstmalig der Blick auf stadtauswärtsführende Grünzüge gelegt. Eine Anbindung der innerstädtischen Grünflächen an das Umland erfolgte. Der nächste Schritt war die Regionale 2010. Der hier entwickelte Masterplan:grün umfasst die gesamte Region Köln/Bonn. In der Weiterentwicklung als RegioGrün wurden der Rhein-Erft-Kreis, die Nachbarstädte und das Bergische Land einbezogen.

<sup>2</sup> Auswertung lt. IT.NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Der äußere Grüngürtel hat als ehemaliger umgebender und abschirmender Wald- und Wiesengürtel eine neue Funktion erhalten. Als Verbindungselement mit dem Umland erfolgt seit 2012 ein Entwicklungsprozess an dem externe Planer, die Kölner Grün Stiftung, das Amt für Landschaftspflege und Grünflächen sowie Bürger der Stadt Köln zusammenarbeiten. Überarbeitet werden sollen ca. 1.000 ha Fläche. Es sollen Einzelflächen verbunden, Nutzungskonflikte minimiert und Naturschutz mit Erholungsnutzung in Einklang gebracht werden.

Der innere Grüngürtel zeigt die städtebauliche Veränderung der Stadt Köln mit den grünplanerischen Leitbildern verschiedener Zeiten. Hier fordert der Masterplan:grün eine Weiterentwicklung und Sicherung dieser Flächen.

Durch diese flächenmäßige Ausdehnung der Grünbereiche kann die Pflege und Unterhaltung optimal organisiert werden. Es fallen weniger Rüst- und Fahrzeiten an als bei einer kleinteiligeren Verteilung der Grünflächen. Auch Kontroll- und Unterhaltungsleistungen der Verkehrssicherheit im unzugänglichen Innenbereich von Baum- und Strauchbestandsflächen machen sich im Aufwand je m<sup>2</sup> mindernd bemerkbar. Die gärtnerische Pflege zum Werterhalt muss allerdings auch bei dichtem Bewuchs erfolgen.

## Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

## Strukturen

### Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2011

Kennzahl	Köln 2010	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m <sup>2</sup> je Einwohner	25,26	4,92	25,26	12,48	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m <sup>2</sup>	31.838	5.301	64.874	17.840	22

Köln pflegt und unterhält zurzeit 807 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 28,8 Mio. m<sup>2</sup>. Dazu gehören auch der innere und äußere Grüngürtel sowie deren Verbindungsachsen. Durch diese Grüngürtel verfügt die Stadt Köln über sehr große zusammenhängende Grünflächen. Etwa 67 Prozent der Anlagen sind kleiner als ein Hektar, das entspricht allerdings flächenmäßig nur fünf Prozent der Park- und Gartenflächen.

Größere einheitlich angelegte Flächen sind durch zusammenhängende Arbeitsabläufe sowie optimierte Rüst- und Fahrzeiten wirtschaftlicher zu pflegen und zu unterhalten. Weiter bieten sie einen besseren Naherholungswert.

Der Großteil der Flächen (46 Prozent) in den Park- und Gartenanlagen sind Rasenflächen. Weitere 22 Prozent entfallen auf Flächen mit Sträuchern und Gehölzen. Lediglich 25.000 m<sup>2</sup> (0,09 Prozent) Beetflächen mit vereinzelter Wechselbepflanzung sind verblieben. Die restlichen Flächen verteilen sich auf Hecken, Baumbestandsflächen, Sukzessionsflächen, Wege usw.

Auch in Köln ist der stärker werdende Finanzdruck deutlich zu erkennen. Pflegeintensive Flächen wurden aufgegeben und in pflegeärmere Bepflanzungen geändert. Die Beet und Wechselbepflanzungen sind nur noch vereinzelt zu finden.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis des Gesamtaufwandes, der den städtischen Haushalt für diese Leistung belastet.

Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind Abschreibungen auf Park- und Gartenanlagen zu berücksichtigen. Bei einer Bewertung der Park- und Gartenanlagen im Festwertverfahren, wie in Köln, fallen keine Abschreibungen an. Dafür müssen Investitionen in bestehende Park- und Gartenanlagen im Aufwand gebucht werden.

Da die Stadt Köln nur die Daten 2010 zur Verfügung gestellt hat, für die Eigenleistungen keine Vollkostenberechnung erfolgt und auch Aufwendungen für Sammeln und Entsorgen des Mülls nicht enthalten sind, wurden diese nicht in den interkommunalen Vergleich übernommen. Die Darstellung des interkommunalen Vergleiches dient der Information der Stadt Köln.

#### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> in Euro 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
*	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

\* Der mit den vorliegenden Daten ermittelte Wert der Stadt Köln beträgt 0,42 Euro je m<sup>2</sup> Park- und Gartenanlagen - für das Jahr 2010. Dieser ist um den KGSt-Durchschnittswert für Sach- und Gemeinkosten (Vollkostenrechnung) eines Nicht-Büroarbeitsplatzes sowie den interkommunal durchschnittlichen Aufwand für die Müllbeseitigung zu ergänzen. Im Ergebnis führt dies zu einem Aufwand Unterhaltung Park- und Gartenanlagen von 0,63 Euro je m<sup>2</sup> (Jahr 2010). Die

Stadt Köln geht davon aus, dass dieser Wert auch für das Jahr 2011 gilt. Hierbei sind jedoch Steigerungen im Personalaufwand nicht berücksichtigt.

Bei der Bewertung sind die vergleichsweise einmalig großen und zusammenhängenden Flächen der Stadt Köln zu berücksichtigen. Keine andere Stadt in NRW weist diese Strukturen auf. Hierdurch ist es möglich günstigere Arbeitsabläufe zu planen. Der Einsatz von großem Gerät verkürzt den zeitlichen Aufwand einer Leistung erheblich. Auch übernehmen große Geräte oft mehrere Arbeitsschritte und optimieren somit die Arbeitsprozesse. Anfallende Rüst- und Fahrzeiten können auf größere Flächen verteilt werden.

Die Vollkosten der Eigenleistungen müssen sowohl für den interkommunalen Vergleich als auch für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen die Nebenkosten für die Leistungserbringung beinhalten. Das sind vor allem Gebäudeaufwendungen, IT-Aufwendungen, kalkulatorische Kosten.

Um die vorhandene Kostenrechnung effektiv und steuernd nutzen zu können, müssen die bestehenden Strukturen angepasst werden. Gemeinkosten und kalkulatorische Kosten werden über Verteilungsschlüssel den einzelnen Leistungen zugeschlagen. Für dieses wichtige Steuerungsinstrument der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung müssen die entsprechende EDV, finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

In allen Vergleichskommunen ist im Unterhaltungsaufwand das Sammeln und Entsorgen der Abfälle in den Park- und Gartenanlagen enthalten. Es handelt sich hierbei nicht nur um Grünabfälle, sondern vor allem um den durch Besucher anfallenden Müll.

Auch korrespondieren die unvergleichbar großen Flächen der Stadt Köln nicht mit denen der Vergleichskommunen. Die Stadt Köln hat das 2,5-fache an Flächen zur nächst kleineren Kommune. Durch optimierte Arbeitsabläufe können unproduktive Zeiten für Fahrten, Einrüsten oder Bestücken der Fahrzeuge minimiert werden.

#### → **Feststellung**

Die Vergleichswerte der „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> in Euro“ sind für die Stadt Köln nicht anwendbar.

Der Freizeit- und Erholungswert von Park- und Gartenanlagen bemisst sich nicht ausschließlich an der Bepflanzung. Eine Ausstattung mit aufwendig zu pflegenden Flächen ist nicht grundsätzlich notwendig. Dies zeigt sich besonders in den großen Anlagen der Stadt Köln. Sie wurden mit weiten Rasenflächen angelegt und werden stark frequentiert. Hier werden auch neue Freizeitangebote, wie z. B. Slacklines, ermöglicht.

Die Grünflächen einer Stadt gehören zu den weichen Standortfaktoren. Sie machen unter anderem die Attraktivität einer Stadt für Bewohner, Investoren und Firmen aus. Köln misst diesem Faktor eine hohe Relevanz bei und erweitert die Kölner Grüngürtel wo es möglich ist um Verbindungsachsen. Diese tragen mit dazu bei, dass die Stadt optisch weiter an Attraktivität gewinnt.

## **Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen**

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Köln stellt je Einwohner maximale Flächen an Park- und Gartenanlagen zur Verfügung. Der Anteil aller Grün- und Erholungsflächen ist im Verhältnis zu Gemeindefläche durchschnittlich, der Anteil der kommunalen Grünflächen über dem Durchschnitt.
- Pflegeintensive Flächen wie Beete/Wechselbepflanzung sind nur in geringem Umfang vorhanden.
- Der von Köln erreichte Wert bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen ist nicht mit den anderen Werten vergleichbar.
- Eine zielorientierte Steuerung ist ohne detaillierte Stundenerfassung, einer Kostenrechnung und dem Ermitteln von Leistungswerten nicht möglich.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Köln mit dem Index 3.

## Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

## Strukturen

Die Stadt Köln unterhält nach eigenen Angaben 686 Spiel- und Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 1.321.544 m<sup>2</sup>. Auf diesen Spielanlagen befinden sich 4.984 Spielgeräte.

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2011

Kennzahl	Köln 2010	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m <sup>2</sup> je EW unter 18 Jahre	8,30	6,50	19,91	12,32	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	4,31	2,92	9,97	5,72	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	4,16	1,85	10,71	4,28	16
durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät	552	404	3.933	1.637	14
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m <sup>2</sup>	1.926	1.222	2.965	2.143	21

Die Bevölkerungsprognose zur Gesamteinwohnerzahl von IT.NRW zeigt für Köln, im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen in NRW, einen Zuwachs der Einwohner bis 2030 um ca. neun Prozent. Für die Einwohner bis 18 Jahre sogar einen Anstieg um 13 Prozent. Damit wird sich

die Kennzahl Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m<sup>2</sup> je Einwohner unter 18 Jahre bei gleich bleibendem Angebot weiter reduzieren.

Die durchschnittliche Größe der Spielanlagen zeigt noch Möglichkeiten um Arbeitsprozesse zu optimieren. Kleine Spielanlagen verursachen viel Rüst- und Fahrzeiten bei der Kontrolle oder Reparatur. Die Attraktivität von großen Anlagen ist für Kinder und Jugendliche höher. Es gibt mehr Möglichkeiten zu spielen. Die modernen Spielgeräte sind häufig Mehrzweckgeräte. Sie erfüllen verschiedene Nutzungsformen, wie Klettern, Rutschen, Steigen usw. Allerdings benötigen sie mehr Platz auf den Spielanlagen. Das Zusammenlegen kleinerer Spielplätze zu größeren Anlagen erhöht den Spielspaß und optimiert gleichzeitig die Rüst- und Fahrzeiten.

Um diese Möglichkeiten zu nutzen und umzusetzen, wurde ein Spielplatzkonzept mit Bedarfsberechnungen und Standarddefinitionen erarbeitet. Dies ist die Grundlage für eine Weiterentwicklung im Angebot an Spielflächen. Die Attraktivität der Anlagen wird erhöht, die Pflegeintensität gesenkt und die Rahmenbedingungen für die Unterhaltung optimiert.

Ein Spielgerätekataster liegt im Amt 67 vor. Mit den darin gesammelten Daten liegen Informationen über Material, Lage, Anschaffungsdatum, Reparaturen und Kontrollen vor.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind Abschreibungen auf Spiel- und Bolzplätze incl. der Spielgeräte zu berücksichtigen.

Auch für die Aufwendungen der Spiel- und Bolzplätze hat die Stadt Köln nur die Daten 2010 zur Verfügung gestellt, es liegt keine Vollkostenberechnung für die Eigenleistungen vor und das Sammeln und Entsorgen des Abfalls ist nicht enthalten. Diese Daten wurden nicht in den interkommunalen Vergleich übernommen. Die interkommunalen Vergleichswerte werden zur Information dargestellt.

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
*	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

\* Köln nicht im interkommunalen Vergleich

Nach Aussage des Fachamtes werden die Spiel- und Bolzplätze wie auch die Spielgeräte in ausreichendem Maße kontrolliert. Die Intervalle der aktuellen Dienstanweisung entsprechen den Vorgaben der Versicherer. Die beauftragten Mitarbeiter wurden entsprechend fachlich geschult. Die gute Verkehrssicherheit bestätigte auch der TÜV-Rheinland bei einer Überprüfung.

Um der Stadt Köln wirksame Steuerungsinstrumente bereitzustellen muss über Leistungskennwerte die wirtschaftliche Aufgabenerledigung überprüft werden. Gleichfalls sind diese Leistungskennzahlen Grundlage zur transparenten Darstellung des Ressourcenverbrauchs in diesem Bereich.

### Bilanzkennzahlen Spielgeräte

Kennzahl	2008	2009	2010	2011
Anzahl der Geräte	4.802	4.878	4.929	4.984
Bilanzwert Geräte	2.139.808	2.296.474	2.395.845	2.748.707
durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät in Euro	446	471	486	552

Die Entwicklung der Bilanzkennzahlen zeigt deutlich die Wertsteigerung durch hohe Investitionen in die Spielgeräte.

### Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren liegt in Köln unter dem interkommunalen Durchschnitt. Die Bevölkerungsentwicklung der unter 18 Jährigen zeigt sich in der Prognose bis 2030 um ca. 13 Prozent steigend.
- Die Anzahl der Geräte je 1.000 m<sup>2</sup> Spielplatzfläche stellt sich durchschnittlich dar.
- Ein Spielgerätekataster liegt im Amt 67 vor.
- Die Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze der Stadt Köln konnten nicht in den interkommunalen Vergleich übernommen werden. Die Daten liegen nur für 2010 vor und das Sammeln und Entfernen des Abfalls ist nicht enthalten.
- Die regelmäßigen Kontrollen der Spielplätze und –geräte sind in einer Dienstanweisung beschrieben.

#### → KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Köln mit dem Index 3.

## Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Die Stadt Köln hat die zu bearbeitenden Flächen erfasst, Pflegeintervalle wurden festgelegt. Der entstehende Aufwand kann aufgrund der bestehenden Struktur der Kostenrechnung nicht exakt zugeordnet werden. Daher ist keine vergleichende Betrachtung des Straßenbegleitgrüns möglich.

### Aufwendungen Pflege und Unterhaltung je m<sup>2</sup> Straßenbegleitgrün in Euro 2011

Köln	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
*	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	23

\* Die Stadt Köln benötigt nach eigenen Angaben ca. 0,24 Euro für die einmalige Pflege des Straßenbegleitgrüns. Durchschnittlich werden 4 Pflegegänge im Jahr notwendig. In pflegeintensiven Einzelbereichen auch mehr. Daher wird ein Multiplikator von 4,2 für die Jahrespflege angegeben. Auf dieser Basis errechnet sich ein Aufwand Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns von 1,01 Euro pro m<sup>2</sup>.

In den Angaben der Stadt Köln sind jedoch Aufwendungen für die Müllentsorgung nicht enthalten. Diese Leistung wird von einem städtischen Tochterunternehmen erbracht. Entsprechende Daten hierzu liegen der GPA NRW nicht vor.

Im Ergebnis ist die Datengrundlage nicht ausreichend valide. Die Stadt Köln kann aktuell lediglich Näherungswerte beziffern. Insoweit sieht die GPA NRW grundsätzlichen Handlungsbedarf. Ein interkommunaler Vergleich ist auf eben dieser Grundlage nicht möglich.

#### → KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Köln mit dem Index 1.

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				44	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>47</b>

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				44	93
	<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>					<b>47</b>

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)