

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Köln

Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

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

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

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Insbesondere der Erhalt des Infrastrukturvermögens stellt die kreisfreien Städte vor große finanzielle Herausforderungen, so auch Köln. Die Stadt Köln konnte für die überörtliche Prüfung der **Verkehrsflächen** die notwendigen Daten überwiegend zur Verfügung stellen. Allerdings können diese aufgrund der im Rahmen der Eröffnungsbilanz vorgenommenen pauschalen Bewertung der Verkehrsflächendaten je Bauklasse nicht differenziert werden. Eine Straßendatenbank ist vorhanden, allerdings liegen nicht alle Daten vor. So fehlt eine aktuelle Zustandserfassung der Verkehrsflächen. Diese befindet sich derzeit in der Vorbereitung und soll bis zum Jahr 2023 abgeschlossen sein. Der Anlagenabnutzungsgrad von rund 80 Prozent zeigt eine deutliche Überalterung der Verkehrsflächen. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt lediglich zehn Jahre. Hierdurch ergibt sich ein kurz- bis mittelfristig hoher Handlungsbedarf für die Stadt Köln. Ob Unterhaltungs- oder eher Reinvestitionsmaßnahmen notwendig werden, wird die sich im Aufbau befindende Zustandserfassung zeigen. Derzeit liegen die ausgegebenen Finanzmittel für Unterhaltung als auch für Reinvestitionen unterhalb des Richtwertes¹ von 1,30 Euro je m² bzw. 100 Prozent.

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