

VII Das Amt für Soziales und Senioren

1. Ziele und Aufgaben

Die Kölner Sozialverwaltung hat in den zurückliegenden zehn Jahren zum Teil fundamentale Umbrüche vollzogen und erlebt, die in der veränderten Namensgebung des Amtes (vom Sozialamt zum Amt für Soziales und Senioren) nur angedeutet werden. Dieser Hinweis ist für die weitere Betrachtung deshalb von Bedeutung, weil der so genannte institutionelle Input (eingesetzte Ressourcen, Organisation und Regelwerk) entscheidend für die Leistungserbringung ist. Veränderungen des institutionellen Gefüges und der Produktionsprozesse wirken sich auch auf die sozialen Dienstleistungen insgesamt aus.

1.1 Das Amt im Veränderungsprozess

Vier Veränderungsstränge können für den mehrjährigen Reformprozess der Sozialverwaltung als verantwortlich identifiziert werden:

- **Anforderungen an die Sozialhilfe**

Die Anforderungen an das Gesamtsystem Sozialhilfe haben sich im Laufe der zurückliegenden 40 Jahren bei unveränderter Zielstellung von Grund auf geändert. So wurde die Hilfe zum Lebensunterhalt in den 60er Jahren vom Gesetzgeber als Einzelfallhilfe für einen zahlenmäßig sehr begrenzten Personenkreis ausgestaltet. Sprunghaft steigende Fallzahlen sowie eine generationsübergreifende Verweildauer in der Sozialhilfe insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten belegen ihren Bedeutungswandel hin zu einer dauerhaft steuerfinanzierten Grundsicherung für heterogene Bevölkerungsgruppen. (Brülle 2002) Zugleich mehren sich die komplexen und vielschichtigen Problemlagen.

- **Stadtentwicklung und gesellschaftliche Entwicklung**

Ohne Zweifel schlagen sich die Prozesse, die die Gesellschaft insgesamt verändern, im städtischen Sozialraum nieder und überformen diesen. Die Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen „Zukunft der Städte“ kommt in ihrem Abschlussbericht zu dem Ergebnis, dass bei der Veränderung des Lebens in den Städten acht begrifflich abgrenzbare Entwicklungen eine besondere Rolle gespielt haben. Beispielhaft herausgegriffen aus der Liste sind der Wandel der Lebensformen, der ökonomische Strukturwandel und das Altern unserer Gesellschaft. Die größte Herausforderung für die Städte ist zweifellos die steigende Zahl von Arbeitslosen. Arbeitslosigkeit wiederum ist die Hauptursache für Sozialhilfebedürftigkeit. Unter dem Stichwort soziale Segregation wird derzeit bundesweit diskutiert, welche Auswirkungen die räumliche Konzentration der von Arbeitslosigkeit Betroffenen auf die weitere Entwicklung der Stadtviertel und Städte insgesamt haben. „Die wachsende Armut akkumuliert sich in den Städten und wird dort über sozial selektive Umlandwanderungen weiter konzentriert.“ (Landtag NRW 2004, S. 154)

- **Die Idee des Aktivierenden Sozialstaates**

Die Wurzeln der Idee des „aktivierenden Sozialstaates“ liegen im angelsächsischen Raum und in der Theorie des Dritten Weges von Anthony Giddens. Die Strategie des Dritten Weges bzw. des aktivierenden Sozialstaates beinhaltet einen neuen Politikansatz, der die Rolle des hilfesuschenden Bürgers und des Staates sowie das Verhältnis zueinander neu definiert. Der Staat hat danach die Aufgabe, Barrieren für gesellschaftlichen Eigentätigkeit zu beseitigen und förderliche Rahmenbedingungen für gesellschaftliche Initiativen dauerhaft zu installieren. (Trube, NDV 8/2003). Auf der individuellen Ebene wird nachdrücklich die Eigenverantwortung für persönliches Glück und Wohlergehen betont. Das hat zur Konsequenz, dass auch die Rechte und Pflichten des Einzelnen mit dem Staat neu auszutarieren sind. Empirisch gestützt wird die Forderung nach persönlicher Leistung und individuellem Engagement durch Untersuchungsergebnisse aus der dynamischen Armutsforschung. Danach kann Hilfebedürftigkeit häufiger als bislang angenommen durch die persönliche Initiative der Betroffenen überwunden werden.

- **Verwaltungsmodernisierung**

Der vierte Strang verweist auf das Reformvorhaben der jüngsten Vergangenheit, die öffentliche Verwaltung zu straffen und zu modernisieren. Erkennbar sind zwei Grundausrichtungen: eine fiskalische, geprägt durch Haushaltssanierungs- und Kostendämpfungsintensionen (Boeßenecker 2001), die in dem Konzept der Neuen Steuerung dargestellt ist. Parallel dazu verbreitete sich ein zweites Modernisierungskonzept, das Gemeinwohl orientiert die Stadt als Ganzes ins Auge fasst. „Alles Handeln ist konsequent an den Herausforderungen und Erwartungen der örtlichen Gemeinschaft auszurichten.“¹

1.2 Das Sozialamt als Steuerungs- und Leistungsbehörde

Mit der vorstehenden Kurzbeschreibung des Sozialamtes im Veränderungsprozess ist die Ausgangsposition für die notwendige administrative Umgestaltung und Modernisierung der Sozialhilfe skizziert. Die vier Veränderungs- und Entwicklungslinien mögen auf den ersten Blick additiv aneinandergereiht erscheinen. Bei genauer Betrachtung fügen sie sich jedoch zum Bild eines zusammenhängenden Reformprozess mit zwei zentralen Konvergenzpunkten zusammen:

- Die politische Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten und den finanziellen Kollaps insbesondere durch explodierende Aushaben in der Sozialhilfe zu verhindern, bilden das allgemein anerkannte politische Ziel kommunalen Handelns, nicht nur in Köln. Das erfordert unter anderem, die Sozialhilfeausgaben nach strategischen Gesichtspunkten zu steuern.
- Die generelle Steuerbarkeit der Sozialhilfe wurde lange Zeit als utopisch abgetan. Mit der flächendeckenden Technisierung aller Arbeitsbereiche zeichnete sich jedoch eine Trendwende ab. Aus der Vielzahl der Prozessdaten ließ sich institutionell Wissen erzeugen, das den Glauben an die Steuerbarkeit der Sozialhilfe nährte. Die Einführung des Controllings und des Benchmarkings markieren Meilensteine in dieser Entwicklung. Fachlich begründet setzte sich die Einsicht durch, dass das Sozialamt durch bedarfsorientierten Ressourceneinsatz unmittelbaren Einfluss auf Zielgruppen und belastete Sozialräume nehmen kann. Aus dieser veränderten Perspektive zielt Sozialhilfe nicht ausschließlich auf die materielle Hilfeleistung sondern zunehmend auch auf die Steuerung der Bedingungen von Hilfe und Hilfebedürftigkeit (Berner/Leisering, NDV 5/2003).
Fazit: Die Sozialhilfe wurde anschlussfähig für Managementstrategien der öffentlichen Verwaltung.

Die Stadt Köln hat die veränderten Rahmenbedingungen und die neu definierte Aufgabenstellung der Sozialhilfe in ein strategisches Handlungskonzept übersetzt, das folgende Grundzüge aufweist:

- **Normative Steuerung des Sozialamtes**

Hinter dieser Forderung verbirgt sich der Dreischritt aus Zielprogrammierung, Handlungskoordination und Wirkungskontrolle.

Der Rat der Stadt Köln verpflichtete die Verwaltung in seiner Sitzung am 18.12.2003, die im „Leitbild Köln 2020“ vereinbarten Zielvorstellungen aktiv zu verfolgen und die Zielaussagen durch aktive Maßnahmen umzusetzen. Das „Leitbild Köln 2020“ formuliert, so die offizielle Aussage, den Grundkonsens der Stadtgesellschaft und aller ihrer Akteure über die Kernpunkte und Perspektiven der künftigen Stadtentwicklung. In der konkreten Planung und Gestaltung des gebauten Stadtbildes und des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Stadtlebens soll es dann seine Wirkung entfalten. (Stadt Köln 2003c)

In der nachstehenden Übersicht werden dem Leitziel für den Kernbereich Soziales strategische Ziele zugeordnet.

¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung –KGSt- (2000) –Hg.-, Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung. KGSt-Bericht 8/2000, Köln

Abb. VII.01 Strategische Ziele, Standards und Handlungsfelder		
Leitziel Gewährung eines sozialen Ausgleichs und einer sozialen Absicherung für alle Kölner/innen		
strategische Ziele	Standards	Handlungsfelder
1. Hilfe bei der Sicherung eines selbstbestimmten Lebens für sozial Benachteiligte 2. Vermeidung von Sozialhilfebedürftigkeit 3. Existenzsicherung 4. Barrierefreiheit 5. Sicherung und Förderung der Teilnahme am öffentlichen Leben für alle Bevölkerungsschichten (einschließlich Migranten/innen, Senioren/innen, Behinderte, Wohnungslose, Kranke) 6. Förderung eines friedlichen und konstruktiven Zusammenlebens aller Kulturen 7. Langfristige Sicherung eines ausreichenden/angemessenen Wohnraumangebotes für alle Schichten der Bevölkerung 8. Verhinderung von „Stadtflucht“ 9. Langfristige Sicherung einer angemessenen und sozial verträglichen Wohnraumversorgung im Sinne der städtischen Unterbringungsverpflichtung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ bürgerfreundlich ▪ gesetzeskonform ▪ kooperativ (= faire Zusammenarbeit mit Trägern der freien Wohlfahrt) ▪ strategisch gesteuert ▪ wirksam und wirtschaftlich ▪ zielgruppenorientiert ▪ sozialraumorientiert 	1. Seniorenarbeit 2. Wohnen 3. wirtschaftliche Hilfen 4. Beschäftigungsförderung 5. Bürgerhäuser/ Bürgerzentren

Es bleibt die Aufgabe für die nahe Zukunft, diese Ziele zu präzisieren und mit Indikatoren/Kennzahlen zu hinterlegen, um den Grad der Zielerreichung zu überprüfen und Aufgaben- und Maßnahmenspektrum gegebenenfalls anzupassen und umzugestalten,

- **Koordination des Netzwerkes kommunaler, privater und halb öffentlicher Akteure**

Das duale System öffentlicher und privater Wohlfahrtspflege in Deutschland fußt auf dem Subsidiaritätsprinzip, das den Bürgern/innen und gemeinnützigen Verbänden einen Vorrang vor staatlicher Intervention einräumt. Das gilt allgemein für jegliches sozialstaatliches Handeln. Köln ist zu Recht stolz darauf, in Jahrhunderten eine Tradition

gebildet zu haben, die Subsidiarität in besonderer Weise interpretiert. Sie beinhaltet im Kern drei Elemente:

- Aus der „urkatholischen“ sozialen Gemeinschaft, in der Kirchen- und Vereinsarbeit von jeher einen hohen Stellenwert besitzen, entwickelte sich das große Bürgerengagement in der Gemeinwesenarbeit, das sich schwerpunktmäßig im eigenen Stadtteil (im „Veedel“) beobachten lässt.
- Das Kölner Konzept einer effektiven Sozialpolitik beinhaltet eine Kooperationsstruktur, die der Sozialverwaltung die Rolle zuweist, den Dialog zwischen den kirchlich-bürgerschaftlichen Verbänden, Organisationen und Initiativen einerseits und den Dienststellen der Stadtverwaltung zu organisieren, zu koordinieren und zu moderieren.
- Dem Prinzip der sozialen Partnerschaft folgend werden die kirchlich-bürgerschaftlichen Verbänden, Organisationen und Initiativen in die gemeinsame Planung und Gestaltung des sozialen Lebens in Köln eingebunden. Die im Konsens erzielte Beschlüsse haben für beide Seiten bindende Wirkung.

Ein herausragendes Beispiel für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit ist das monatliche Arbeitsgespräch auf der Leitungsebene zwischen Mitarbeiter/innen des Amtes für Soziales und Senioren und Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege.

- **Systematische Steuerung des Klient/innenverhaltens**

Was sich konkret hinter dem Begriff der Klientensteuerung verbirgt, wird an anderer Stelle unter der Überschrift innovative Handlungsansätze/ Fallmanagement ausführlich beschrieben. Im Schwerpunkt wird dort die verfahrenstechnische Seite eines Steuerungsinstrumentes beleuchtet, dem die in der Übersicht aufgelisteten Standards zuzuordnen sind.

Gleich, wie viele Techniken, Verfahren und Modelle auch in die Verwaltungspraxis eingeführt werden, sie werden nur dann Erfolg haben, wenn es gelingt, die Herzen und Köpfe der Mitarbeiterinnen für den Veränderungsprozess zu gewinnen. Diesem Aspekt soll unter der Überschrift Organisationskultur nachgegangen werden.

1.3 Organisationskultur

Organisationskultur dient im Wesentlichen als Motivation und Identifikation für die Mitarbeiter/innen sowie als Handlungskoordination und Leitlinie für erwünschtes Verhalten.² Zugespielt auf Wandel und Modernisierung der Verwaltung, lautet die Frage: was hat die Stadt Köln unternommen, um ihre Mitarbeiter/innen auf die veränderten Arbeitsbedingungen und -organisation vorzubereiten? Häufig spielen die Mitarbeiter/innen bei der Umsetzung neuer Organisationsmodell eine nachrangige Rolle, nicht so in Köln. Im Sozialamt zu arbeiten, ist gemeinhin kein Zuckerschlecken. Jeder kennt aus eigener Anschauung oder aus den Medien, welchen Dauerbelastungen die Mitarbeiter/innen tagtäglich ausgesetzt sind. Da mag es überraschen, dass die meisten von ihnen trotzdem gern im Sozialamt arbeiten. Es muss sich also um besondere Mitarbeiter/innen handeln. An dieser Stelle soll der Versuch unternommen werden, die herausragenden Eigenschaften eines/r durchschnittlicher Mitarbeiters/in in Stichworten zu benennen:

- hilfebereit,
- kreativ auf der Suche nach Lösungen,
- initiativ, um rat- und hilfesuchende Menschen zu bewegen,
- kooperativ im Umgang mit Trägern, Verbänden und Hilfsorganisation,
- mit einem positiven Menschenbild ausgestattet,

² Hill, H., Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung. in: Schmidt-Aßmann, E./Hoffmann-Riem (1997) –Hg.-, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden

- fachlich qualifiziert und innerhalb des Hilfesystems orientiert,
- sehr belastbar.

Das Mitarbeiter/innenpotential war also vorhanden, um die Sozialhilfe „auf den Kopf zu stellen“. Es zu nutzen und an dem Prozess zu beteiligen, war nun Aufgabe der Verantwortlichen.

Rückblickend ist festzustellen, dass es gelungen ist, die Mitarbeiter/innen durch ein umfangreiches Qualifizierungsprogramm (Schwerpunkt in den Jahren 1999-2002) auf ihre neuen Aufgaben vorzubereiten, sie mit den notwendigen erweiterten Kompetenzen auszustatten und sie so zu Trägern/innen des Innovations- und Veränderungsprozesses zu machen.

1.4 Zusammenarbeit mit dem Rat und dem Fachausschuss

Die Kontrolle der Verwaltung ist das ureigene Recht des Rates, abgeleitet aus dem demokratischen Prinzip der Gewaltenteilung. In seiner konstituierenden Sitzung am 14.10.2004 hat der Rat hierzu bestimmt, dass der Ausschuss für Soziales und Senioren dem Amt für Soziales und Senioren als Fachausschuss „zur Seite“ gestellt wird. Die Zusammenarbeit im Interesse der Kölner Bürgerinnen und Bürger regelt die Zuständigkeitsordnung vom 01.02.2005.

Danach kann der Ausschuss in eigener Zuständigkeit unter anderem Regelungen treffen, die zum Beispiel die Verteilung der Mittel zur Förderung der freien Wohlfahrtspflege und von Selbsthilfegruppen im Sozialbereich oder zur Förderung von Frauenhäusern, Arbeitslosenzentren und Maßnahmen der Altenhilfe zum Inhalt haben. Zudem ist der Ausschuss maßgeblich beteiligt an Planung, Neubau, Ausbau, Umbau, Sanierung und Gestaltung von städtischen Sozialeinrichtungen einschließlich der Bürgerzentren/-häuser.

Zusätzlich unterstützt der Ausschuss die Arbeit des Rates der Stadt Köln durch fachliche Stellungnahmen. Sie zielen im Wesentlichen auf drei Bereiche:

- Grundsatzangelegenheiten
 - alle Angelegenheiten der Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII
 - interkulturelle Grundsatzangelegenheiten und interkulturelles Maßnahmenprogramm
 - Unterbringung von Obdachlosen
 - Angelegenheiten der Bürgerzentren/-häuser, der sozialkulturellen Zentren, der Gemeinwesenarbeit und des Programms "ProVeedel" sowie sonstiger Beschäftigungsmaßnahmen.
- Bereich Wohnen
 - Förderung des sozialen Wohnungsbaus
 - Anträge auf Erteilung der Genehmigung zur Zweckentfremdung von Wohnraum durch Abbruch oder Umwandlung
 - Festsetzung des Höchstbetrages für städtische Aufwendungshilfen
 - Darlehen zur Wohnungsbauförderung für städtische Bedienstete
- sonstige Angelegenheiten
 - Altenplan/Hilfen für ältere Menschen
 - Hilfen für Behinderte
 - Einzelmaßnahmen zur Hilfe für Drogenabhängige
 - Errichtung, Übernahme, Erweiterung, Einschränkung und Auflösung von städtischen Sozialeinrichtungen einschließlich Bürgerzentren/-häuser.³

³ Eine detaillierte Beschreibung der dem Ausschuss für Soziales und Senioren übertragenen Angelegenheiten findet sich im § 18 Zuständigkeitsordnung der Stadt Köln vom 01.02.2005

Das Amt für Soziales und Senioren unterstützt die Ausschussmitglieder durch Vor- und Nachbereitung der Ausschusssitzungen.

Abb. VII.02 Mitglieder des Ausschusses für Soziales und Senioren	
Wahlperiode 1999-2004	Wahlperiode 2004-2009
Stimmberechtigte Mitglieder	
Gerstenberg, Dorothee (SPD) Vorsitzende Ensmann, Bernhard (CDU) 1. Stellvertreter Helling, Ossi (GRÜNE) 2. Stellvertreter Dresler-Graf, Margret (CDU) Jung, Helmut (CDU) Köhler, Helga (CDU) Necks, Ingrid (CDU) Simons, Wolfgang (CDU) Bosbach, Wolfgang (SPD) Möller, Monika (SPD) Schmerbach, Cornelia (SPD) Firtina, Ciler (GRÜNE) Pohl, Mark Stephen (FDP), sachkundiger Bürger	Kluth, Walter (SPD) Vorsitzender Helling, Ossi (GRÜNE) 1. Stellvertreter Ensmann, Bernhard (CDU) 2. Stellvertreter Holländer, Hildburg (CDU) Lierenfeld, Hans Heinrich (CDU) Pohl, Stephan (CDU) dos Santos Hermann, Susana (SPD) Heinen, Dr. Ralf (SPD) Rotsch-Schultes, Monika (SPD) Schmidt, Karin (GRÜNE) Pohl, Mark Stephen (FDP), sachkundiger Bürger
Ratsmitglieder sowie Sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner mit beratender Stimme	
Senol, Sengül (PDS) Eylert, Helga (CDU) Nessel Müller, Dr. Günter (CDU) Bischofs, Thomas (SPD) Frebel, Marion (SPD) Ladenberger, Horst (GRÜNE) Skutta, Manfred (FDP) Unzun, Ihan	Wilden, Regina (pro Köln) Kellner, Michael (PDS) Breninek, Martin (parteilos) Ludwig, Claus (ggS) Eylert, Helga (CDU) Köhler, Dr. Christiane (CDU) Puttkamer, Heidelore (CDU) Renn, Dr. Uta (SPD) Schulz, Dr. Walter (SPD) Ladenberger, Horst (GRÜNE) Neugroda, Manfred (GRÜNE) Wolff, Veronika (FDP)
	Ostrowski, Viktor (auf Vorschlag des Integrationsrates)
Amt für Diakonie Pfarrer Volker Cepf	Amt für Diakonie Karl-Gerhard Bachmann
Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Köln e.V. Ulrike Volland	Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Köln e.V. Ulrike Volland
Caritasverband für die Stadt Köln e.V. Pfarrer Franz Decker	Caritasverband für die Stadt Köln e.V. Pfarrer Franz Decker
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Kreisgruppe Köln Monika Dierksmeier	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Kreisgruppe Köln Monika Dierksmeier
Deutsches Rotes Kreuz Marc Ruda	Deutsches Rotes Kreuz Marc Ruda
Synagogengemeinde Köln Benzion Wieber	Synagogengemeinde Köln Benzion Wieber
Seniorenvertretung Georg Herwegh	Seniorenvertretung Georg Herwegh

2. Organisation und Mitarbeiter/innen

Neben einer Vielzahl kleinerer organisatorischer Veränderungen hat das Amt für Soziales und Senioren im Laufe der letzten Jahre einen massiven strukturellen Wandel vollzogen.

Dies hat dazu geführt, dass sich das Aufgabenspektrum des Amtes qualitativ und quantitativ weit reichend verändert hat. Die wesentlichen Eckpunkte dieser Entwicklung sind nachfolgend dargestellt:

2.1 Organisation

a) Dekonzentration der Fachbereiche Soziales

Im Rahmen der Dezernatsneuordnung im Jahr 2000⁴ wurde unter anderem festgelegt, die bis zu diesem Zeitpunkt bei den damaligen neun Bezirksämtern angebotenen ehemaligen Fachbereiche Soziales in die Organisationsstrukturen des Amtes für Soziales und Senioren zu integrieren und dort die vormals getrennte Dienst- und Fachaufsicht zusammenzuführen (sog. Dekonzentration der Fachbereiche Soziales). Zu diesem Zweck wurde die neue Abteilung „Bezirkssozialämter“ eingerichtet, in der die Außenstellen mit insgesamt circa 640 vollzeitverrechneten Mitarbeitern/innen eingebunden wurden. Damit wurde das Amt für Soziales und Senioren erstmalig in die Lage versetzt, die Steuerung der dezentral wahrzunehmenden Aufgaben nicht nur über die Vorgaben zur Fachaufsicht im Rahmen einer Richtlinienkompetenz vorzunehmen, sondern auch über direkte Weisungsbefugnisse und Entscheidungsrechte in Personalangelegenheiten unmittelbaren Einfluss auf eine ordnungsgemäße und effektive Aufgabenerledigung zu nehmen.

b) Einrichtung des JobCenters

Mitte des Jahres 2001 wurde im Rahmen des Bundesmodellprojektes MoZArT die neue Abteilung „Soziale und Berufliche Integration“ im Amt für Soziales und Senioren eingerichtet⁵. Kernbereiche dieser neuen Abteilung sind die Sachgebiete „JobCenter“ sowie die „JobBörse Junges Köln“. In diesen neuen Organisationseinheiten wurde die Zuständigkeit für alle Sozialhilfeempfänger/innen mit dem Merkmal „Arbeitslosigkeit“ zusammengefasst mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung zu optimieren und alle Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz für arbeitslose Sozialhilfeempfänger/innen in einem gemeinsamen Leistungszentrum mit dem Arbeitsamt zu bündeln. Daneben wurden auch die Sachgebiete „Sozialbüro/Hilfeplanung“ und „Hilfe zur Arbeit“, die ebenfalls mit der sozialen und beruflichen Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger/innen befasst sind, in die neue Abteilung eingebunden. Hauptziel dieser Umstrukturierung war eine integrierte Förderung aller langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfänger/innen und Arbeitslosenhilfebezieher/innen zur Verbesserung ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Rückblickend haben sich die der Einrichtung der Abteilung „Soziale und Berufliche Integration“ zugrunde liegenden innovativen Ansätze bewährt. Dies wird insbesondere daran deutlich, dass das JobCenter als so genanntes „Kölner Modell“ bei der Hartz-Kommission und der daraus resultierenden Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch das Sozialgesetzbuch II zum 01.01.2005 Pate stand.

c) Anbindung der Bürgerzentren / Bürgerhäuser

Im Jahr 2001 wurde die Steuerung und Verwaltung der sechs städtischen Bürgerzentren/ Bürgerhäuser mit insgesamt circa 60 vollzeitverrechneten Beschäftigten, die bis zu diesem Zeitpunkt in der Zuständigkeit diverser ehemaliger Bezirksämter verwaltet wurden, inklusive der Förderung der in freier Trägerschaft geführten Bürgerzentren vereinheitlicht und zentral beim Amt für Soziales und Senioren angebunden⁶.

Zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit und Effektivität der von den städtischen Bürgerzentren / Bürgerhäuser erbrachten Leistungen⁷ wurde in einem nächsten Schritt im Jahr 2002 mit Begleitung des Institutes für Prozessoptimierung und Informationstechnologien GmbH aus Berlin unter Einbeziehung der in freier Trägerschaft geführten Bürgerzentren

⁴ Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 23.05.2000

⁵ Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 01.02.2001

⁶ Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 03.07.2001

⁷ Prüfauftrag des Rates der Stadt Köln vom 18.04.2002 sowie des Ausschusses für Soziales und Senioren vom 16.10.2003

ein Benchmarking-Prozess initiiert. Darüber hinaus wurde Anfang des Jahres 2003 ein Projektmanagement „Steuerung der Bürgerzentren“ implementiert. Am Ende dieses Optimierungsprozesses stand die Überführung der Bürgerzentren Nippes und Engelshof in freie Trägerschaften, die in 2004 vorbereitet wurde. Die Frage der künftigen Betriebsform für die noch in städtischer Regie geführten vier Einrichtungen wird im Weiteren intensiv zu prüfen sein.

d) Aufgabenanalyse

Im Jahr 2002 wurde das Amt für Soziales und Senioren durch die im Dezernat des Oberbürgermeisters eingerichtete Stabstelle „Zentrale Aufgabenanalyse“ einer aufgabenanalytischen Untersuchung unterzogen⁸.

Als Ergebnis dieser einjährigen Untersuchung wurde dem Amt ein Einsparpotential im Personal- und Sachkostenbereich von annähernd 50 Millionen Euro vorgegeben⁹. Neben einer Vielzahl von ablauforganisatorischen Veränderungen mit dem Ziel der Fallzahlreduzierung (und damit einhergehend der Reduzierung der Höhe der Transferleistungen) erfolgten auch massive Einschnitte im organisatorischen Aufbau des Amtes, die sich im Wesentlichen wie folgt darstellen¹⁰:

- Reduzierung der Anzahl der Abteilungen von sechs auf vier,
- Einrichtung eines zentralen Steuerungsdienstes, mit einer zentralen Personalentwicklung und Fortbildung
- Auflösung der ehemaligen Abteilung „Kriegsopfer, Schwerbehinderte, Spätaussiedler und Flüchtlinge“; Übertragung der Verwaltung der Aussiedlerwohnheime auf den 2002 neu gegründeten „Wohnversorgungsbetrieb der Stadt Köln“,
- Übernahme folgender Aufgaben vom Amt für Wohnungswesen,
 - Antragsbearbeitung für Wohnberechtigungsscheine,
 - Aufgaben der Wohnungsvermittlung,
 - Fachaufsicht für Wohngeldangelegenheiten,
 - Aufgaben der „Fachstelle zur Hilfe in Wohnungsnotfällen“ (Wirtschaftliche Wohnungs- und Obdachlosenhilfe, Sozialarbeit und Hauswirtschaftlicher Dienst).

Darüber hinaus wurde als Folgeprojekt aus der Aufgabenanalyse durch das zentrale Organisationsamt der Stadt Köln eine auf zwei Jahre (01.01.2003 bis 31.12.2004) angelegte Organisationsuntersuchung im Amt für Soziales und Senioren durchgeführt, in deren Verlauf nahezu alle Bereiche des Amtes mit dem Ziel der Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Aktualisierung der Personalbemessungswerte betrachtet wurden. Dieses Projekt wurde Ende Dezember 2004 abgeschlossen. Insbesondere im Bereich der Bezirkssozialämter wird die Aufgabenwahrnehmung künftig unter veränderten Rahmenbedingungen erfolgen. Im Gegensatz zur bisherigen Einheitssachbearbeitung ist vorgesehen, eine zielgruppenorientierte Sachbearbeitung mit differenzierten Personalbemessungswerten einzuführen. Im übrigen soll die Aufgabe der Rückabwicklung / Kostenerstattung zur Steigerung der Einnahmen bzw. zur Vermeidung von Ausgaben intensiviert und ausgebaut werden.

⁸ Beschluss des Stadtvorstandes vom 22.01.2002

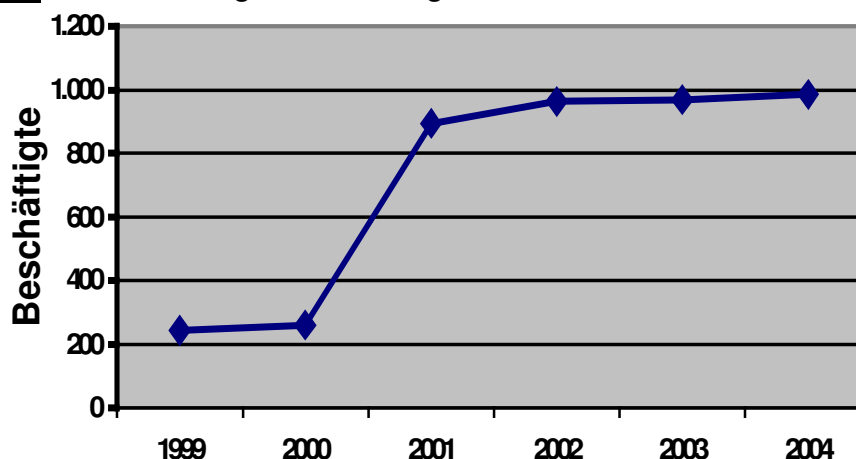
⁹ Beschluss des Stadtvorstandes vom 17.12.2002

¹⁰ Die Auswirkungen der im Jahr 2001 im Amt für Wohnungswesen durchgeführten Aufgabenanalyse auf das Amt für Soziales und Senioren sind mit berücksichtigt.

2.2 Mitarbeiter/innen: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen

Infolge der unter Kapitel VII.2.1 beschriebenen organisatorischen Entwicklungen, die zu einem großen Teil auch mit Personal-/Stellenverlagerungen verbunden waren, hat sich die Anzahl der im Amt für Soziales und Senioren beschäftigten Mitarbeiter/innen von 1999 bis 2004 nahezu vervierfacht. Damit hat sich das Amt mit fast 1.000 vollzeitverrechneten Beschäftigten zu einer der größten Dienststellen der Stadt Köln entwickelt.

Abb. VII.03 Entwicklung der Beschäftigtenzahl 1999-2004



2.3 Personalwirtschaftliche Regelung für die ArGe

Zusätzlich zu den Mitarbeiter/innen der Abteilung Berufliche und soziale Integration, die den städtischen Kern in der ArGe bildeten, wurden zahlreiche Mitarbeiter/innen in die ArGe umgesetzt. Die Agentur für Arbeit hatte sich im Dezember 2004 verpflichtet, 210 Stellen bzw. Mitarbeiter/innen in die ArGe einzubringen; die Differenz zur Sollausstattung von maximal 884 Stellen (abhängig von der tatsächlichen Fallzahlentwicklung) sollte die Stadt Köln mit ihren Mitarbeiter/innen decken. Dazu wurden ca. 100 Beschäftigte aus allen Teilen der Stadtverwaltung gewonnen, zusätzlich zu den Beschäftigten des Amtes für Soziales und Senioren, die mit ihrer Aufgabe in die ArGe wechselten.

Für alle städtischen Mitarbeiter/innen in der ArGe gilt, dass ihr Dienstverhältnis mit der Stadt Köln durch die Umsetzung unberührt bleibt, die städtischen Dienstvereinbarungen und –vorschriften weiterhin uneingeschränkt gelten. Rechtlich betrachtet markiert die Umsetzung keinen Betriebsübergang im Sinne des § 613a BGB oder eine Zuweisung bzw. Versetzung.

Damit haben die allgemeingültigen städtischen Regelungen zur Personalverantwortung auch für die Beschäftigten der Stadt Köln in der ArGe Bestand, wonach das Personalamt die zentralen Personalaufgaben wahrnimmt und das Amt für Soziales und Senioren die dezentralen.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag zur Gründung der ArGe vom 08.11.2004 regelt ergänzend das Direktions- und Weisungsrecht (für Angestellte bzw. Beamte), das auf die Geschäftsführung der ArGe übertragen wird.

2.4 Gliederung/ Organisation des Amtes

Unter Berücksichtigung der vorweg beschriebenen organisatorischen Entwicklungen stellte sich das Amt für Soziales und Senioren in seinem Aufbau Ende 2004 wie folgt dar¹¹:

¹¹ Stand Dezember 2004; die personellen und organisatorischen Veränderungen durch die Gründung der ArGe sind an dieser Stelle nicht abgebildet

Abb. VII.04

Fachabteilungen

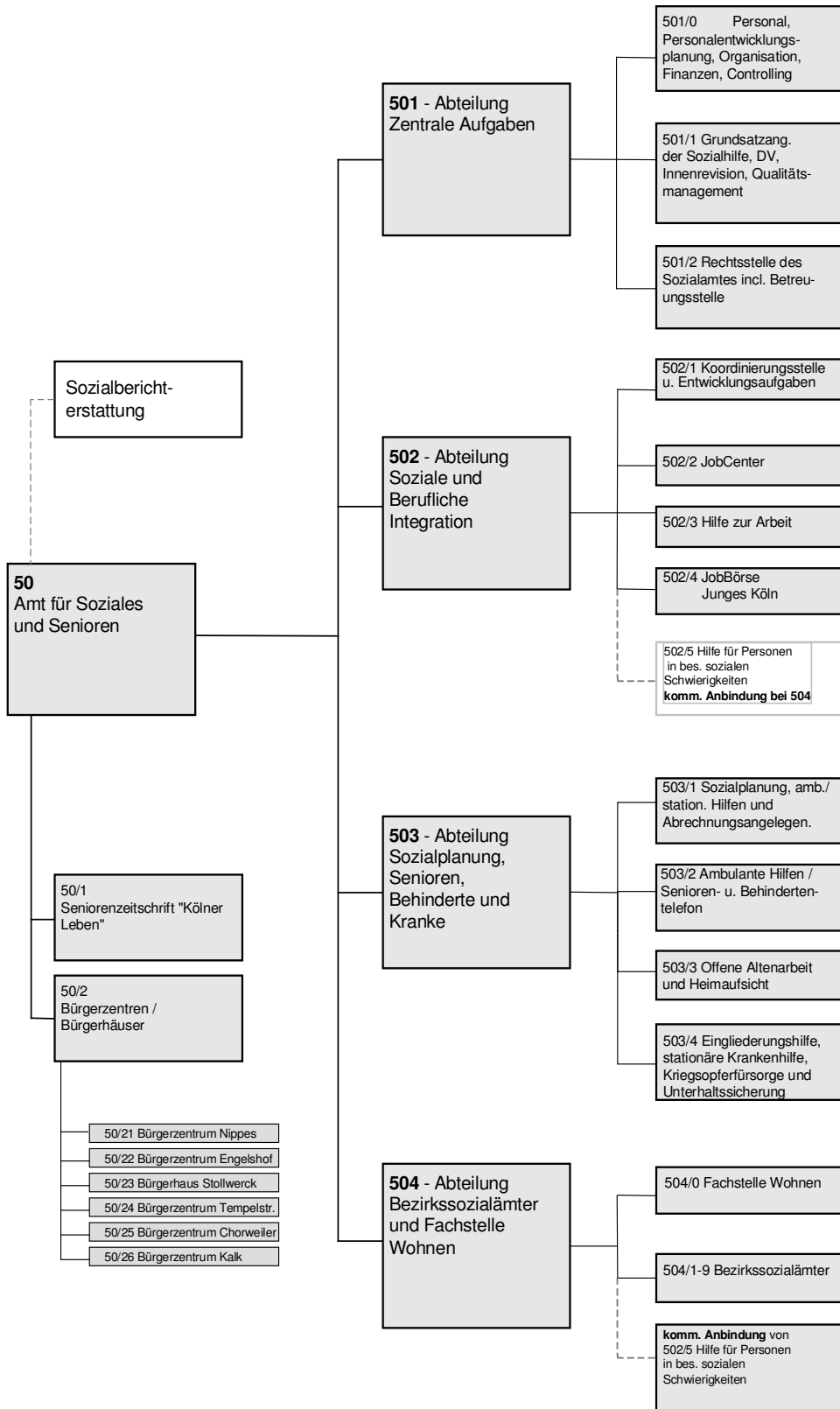
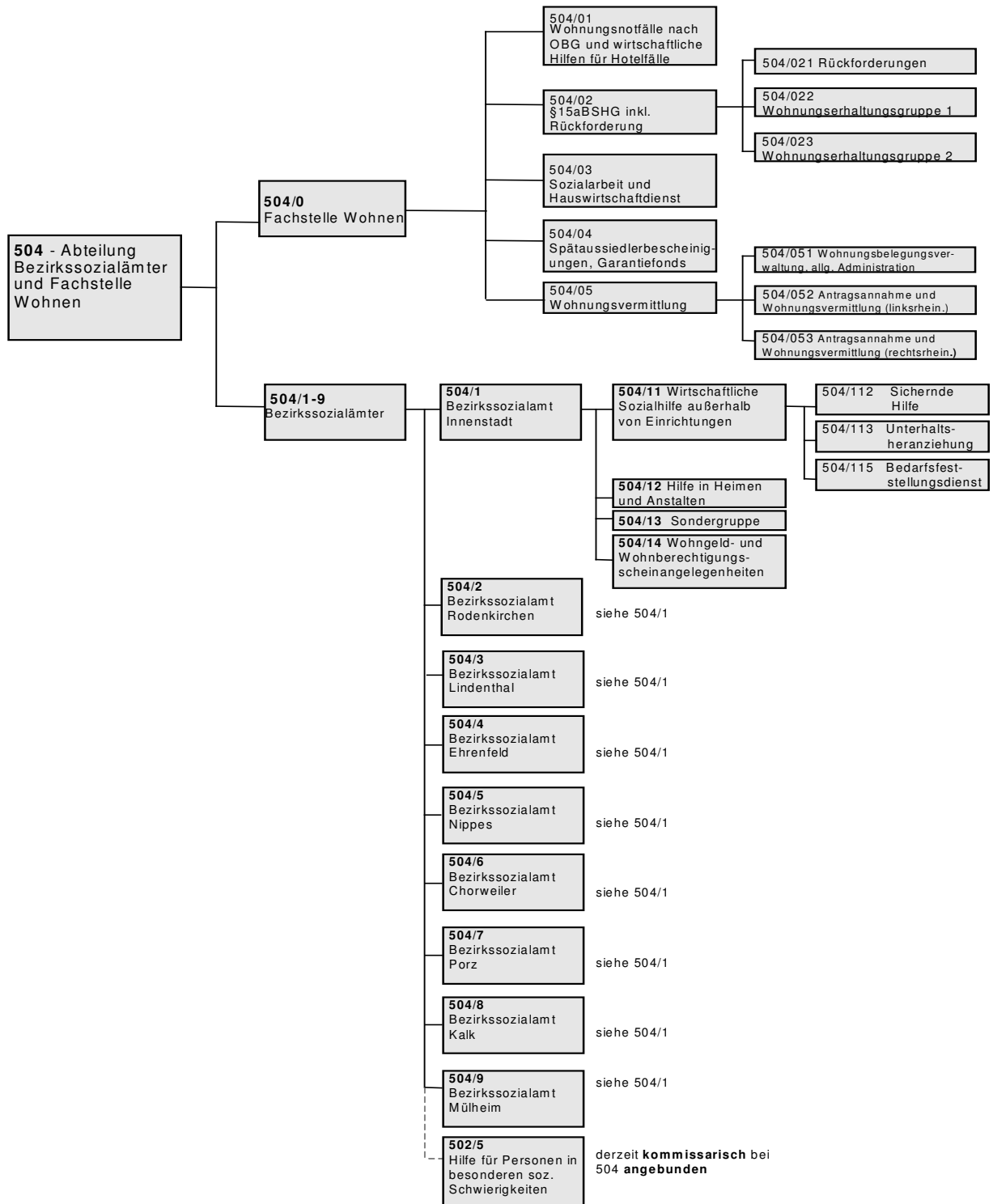


Abb. VII.05

Bezirkssozialämter und Fachstelle Wohnen



2.5 Personalentwicklung/Fortbildung

Der Veränderungsprozess im Amt für Soziales und Senioren, der mit dem Projekt „Zukunft der Sozialhilfe“ einherging, hat die Kultur, das Selbstverständnis, die Prinzipien und die Organisation fundamental verändert. So gehört Fallmanagement im Bereich der Offenen Sozialhilfe inzwischen zu einem selbstverständlichen Beratungsinstrument. 2004 wurde das Fallmanagement auch in den Bereich der Hilfen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten nach § 72 BSHG eingeführt.

2004 brachte noch eine weitere Veränderung. Durch die Abschaffung des BSHG und die Einführung der Sozialgesetzbücher II und XII verändert sich nicht nur die Rechtspraxis und die materielle Ausgestaltung des Gesetzes (Regelsätze, Beihilfen). Der Gesetzgeber hat vielmehr die im BSHG bereits vorhandenen Ansätze hinsichtlich Beratung und persönlicher Hilfe als eigenständige Leistung in den Sozialgesetzbüchern verstärkt und konkretisiert. Hieraus resultiert ein höherer Anspruch an die methodischen und persönlichen Qualifikationen der Mitarbeiter/innen.

Die Sozialverwaltung der Stadt Köln war jedoch aufgrund des Projektes „Zukunft der Sozialhilfe“ für diese Aufgabe gut gerüstet. Beratung und Fallmanagement sind hier bereits bekannte und angewandte Methoden.

Die Personalentwicklung hat die Aufgabe, den Prozess der Umstrukturierung und der Umsetzung in die Alltagspraxis zu begleiten und zu unterstützen.

a) Personalentwicklungskonzept

Das Amt für Soziales und Senioren hat seit April 2004 ein Personalentwicklungskonzept, in dem die Maßnahmen zur Personalentwicklung für die Mitarbeiter/innen des Amtes dargestellt werden. Die Grundlage hierfür bildete das gesamtstädtische Personalentwicklungskonzept, das für die spezifischen Ziele, Anforderungen und Aufgaben des Amtes weiterentwickelt wurde.

Das Konzept beinhaltet Maßnahmen und Ziele zur Steigerung der Motivation, der Zufriedenheit und der Flexibilität der Beschäftigten sowie zur Steigerung der Qualität und der Effektivität des Verwaltungshandelns. Diese sind in den folgenden Handlungsfeldern konkretisiert:

- Personalgewinnung und Personalauswahl,
- Integration neuer Mitarbeiter/innen,
- Anforderungsprofile,
- Fortbildung und Qualifizierung,
- Kommunikations- und Kooperationsstrukturen,
- Leistung und Motivation.

Des weiteren enthält das Personalentwicklungskonzept Indikatoren zur Bemessung der Zielerreichung.

b) Qualifizierung und Fortbildung

Fortbildung zählt zu den wesentlichen Instrumenten der Personalentwicklung. Dies resultiert zunächst aus den gesetzlichen Vorgaben, wie bereits oben beschrieben. Die Aufgaben und Anforderungen sind einer ständigen Weiterentwicklung unterzogen und die Befähigung der Mitarbeiter/innen muss diesem Qualitätsniveau kontinuierlich angepasst werden. Fortbildung wirkt jedoch stets auf zwei Ebenen. Erstens versetzt Fortbildung die Beschäftigten in die Lage ihre Aufgaben qualitativ hochwertig zu erfüllen. Zweitens bedeutet Fortbildung in der Regel immer auch eine Erhöhung der Kompetenz und der Flexibilität der Mitarbeiter/innen allgemein. Sie werden in ihrer persönlichen Weiterentwicklung und ihrer beruflichen Laufbahn gefördert und ihnen werden Möglichkeiten zu Fachkarrieren eröffnet. Die einzelnen Fortbildungen werden in enger Abstimmung mit den Abteilungen entwickelt, geplant, organisiert und evaluiert. Sie richtet sich an alle Mitar-

beiter/innen und Führungskräfte des Amtes für Soziales und Senioren und basiert auf dem Prinzip der lernenden Organisation.

Im Jahr 2004 gab es zwei Schwerpunkte in der Fortbildung des Amtes für Soziales und Senioren.

- Ausbildung zu Fallmanager/innen und deren Fortbildung
- Vorbereitung auf die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) durch rechtliche Schulung und EDV-Einweisungen für Mitarbeiter/innen und Führungskräfte

Darüber hinaus fanden noch weitere Fortbildungsveranstaltungen für Mitarbeiter/innen im Bereich der Offenen Sozialhilfe und Eingliederungshilfe statt.

3. Haushalt und Finanzen

3.1 Entwicklung der Haushaltsmittel im gesamtstädtischen Vergleich¹²

Die Haushaltswirtschaft der Stadt Köln in den letzten Jahren war geprägt von zunehmenden Finanzierungsengpässen. Nachdem bereits die Jahresrechnung für 1999 ein Defizit aufwies, schloss auch das Haushaltsjahr 2001 mit einem Fehlbetrag von rund 20 Millionen Euro ab. Eine weitere, dramatische Verschlechterung der Haushaltssituation erfolgte 2002, als der Verwaltungshaushalt aufgrund einer nicht realisierten Einnahme aus der Veräußerung von städtischen Anteilen an Wohnungsbaugesellschaften mit einem Fehlbetrag von nahezu 217 Millionen Euro abschloss.

Mit den Planungen für die Haushaltswirtschaft 2003 wurde deutlich, dass die Stadt Köln weder in der Lage war, die Jahresrechnung 2002 noch den Haushalt 2003 auszugleichen und somit erstmalig ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen musste. Da hiermit eine drastische Intensivierung der erforderlichen Konsolidierungsbemühungen verbunden war und insbesondere den Empfängern von Zuwendungen aus dem städtischen Haushalt Planungssicherheit gegeben werden sollte, beschloss der Rat der Stadt Köln am 27.03.2003 die Aufstellung eines Doppelhaushaltes für die Jahre 2003 und 2004.

Um die ohnehin in der Haushaltsplanung 2003/ 2004 ausgewiesenen Fehlbeträge nicht noch weiter zu erhöhen, war eine weitere restriktive Bewirtschaftung der Haushaltsjahre 2003 und 2004 zwingend erforderlich. Der Stadtkämmerer ordnete daher sowohl für das Haushaltsjahr 2003 als auch für das Haushaltsjahr 2004 eine haushaltswirtschaftliche Sperre dergestalt an, dass die Bestimmungen der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 81 Absatz 1 Ziffer 1 GO weiterhin analog anzuwenden waren. Danach können nur Ausgaben getätigt werden, zu denen die Stadt Köln gesetzlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Leistungen der Sozialhilfe sind weitestgehend Pflichtausgaben. Die Konsolidierungsbemühungen des Amtes für Soziales und Senioren erstreckten sich jedoch auch auf diese Bereiche, um durch Leistungsverbesserungen, konsequente Anspruchsüberprüfung und sonstige geeignete Maßnahmen Einsparungen auch bei den Pflichtausgaben der Sozialhilfe zu erzielen.

Bei allen Konsolidierungsbemühungen gilt jedoch der Grundsatz, dass die Rechtsansprüche der Kölner Bürgerinnen und Bürger unangetastet bleiben.

Tab. VII.01 Verwaltungshaushalt – Ausgaben (1998 – 2004)					
Jahr	Verwaltungshaushalt insgesamt	Soziale Leistungen¹³		darunter: Sozialhilfeleistungen an Personen außerhalb von Einrichtungen¹⁴	
		Mio. €	Anteil in %¹⁵	Mio. €	Anteil in %
1998	2.526,9	430,1	17,0	290,1	11,5
1999	2.580,8	432,8	16,8	300,6	11,6
2000	2.632,4	433,3	16,5	286,2	10,9
2001	2.550,9	449,6	17,6	294,2	11,5
2002	2.501,2	454,8	18,2	297,6	11,9
2003	2.565,7	494,1	19,2	322,3	12,6
2004	2.604,7	554,9	21,3	332,4	12,8

Quelle: Stadt Köln, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Statistisches Jahrbuch 2002, Tab. 913; Auswertung der Jahresrechnungen 2003 und 2004

¹² Zur besseren Vergleichbarkeit werden alle Haushaltsdaten in Euro angegeben.

¹³ Leistungen der Sozialhilfe, der Jugendhilfe, Kriegspferfürsorge, sonstige soziale Leistungen. Ab 1994 einschließlich Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, 2003 inklusive Grundsicherung

¹⁴ 2003 einschließlich Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz

¹⁵ Anteil in Prozent an den Verwaltungsausgaben

Die Tabelle VII.01 macht deutlich, wie sich die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes und der sozialen Leistungen in der Zeit von 1990 – 2004 entwickelt haben. Die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes sind in diesem Zeitraum um 32 Prozent gestiegen. Weitaus höhere Ausgabesteigerungen sind jedoch bei den sozialen Leistungen (um 97 %) und den darin enthaltenen Sozialhilfeleistungen an Personen außerhalb von Einrichtungen (um 66,5 %) zu verzeichnen.

3.2 Mitteleinsatz getrennt nach Hilfearten

Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht den Mitteleinsatz in den einzelnen Hilfearten in der Sozialhilfe:

Tab. VII.02		Mitteleinsatz (1998 - 2004)				-in Millionen Euro-			
Hilfeart		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Hilfe zum Lebensunterhalt- (ohne Hilfe zur Arbeit)	A*	231,8	232,7	225,8	228,9	227,8	211,4	214,0	
	E	19,8	20,8	16,8	27,7	24,0	27,9	30,0	
	Z	212,0	211,9	209,0	201,2	203,8	183,5	184,0	
Hilfe zur Pflege ¹⁶	A	9,8	9,8	9,9	10,2	11,0	9,0	8,2	
	E	0	0	2,4	2,4	3,4	4,3	3,3	
	Z	9,8	9,8	7,5	7,8	7,6	4,7	4,9	
Eingliederungshilfe ¹⁷	A/Z	5,1	12,4	8,2	10,0	12,7	16,0	14,3	
Krankenhilfe Hilfe bei Sterilisation, Hilfe bei Familienplanung	A/Z	26,0	25,7	29,0	31,0	30,9	32,9	43,0	
Sonstige Hilfen in besonderen Lebenslagen	A/Z	6,0	5,2	5,4	6,6	6,6	6,7	6,9	
Grundsicherung ¹⁸	A	0	0	0	0	0	38,2	42,0	
	E	0	0	0	0	0	15,0	15,1	
	Z	0	0	0	0	0	23,2	26,9	
Asylbewerberleistungsgesetz	A	24,8	27,0	30,0	29,7	25,9	27,8	26,8	
	E	0,4	1,3	1,2	2,3	1,9	2,0	1,6	
	Z	24,4	25,7	28,8	27,4	24,0	25,8	25,2	
Transferleistungen Sozialhilfe insgesamt ¹⁹	A	303,6	312,8	308,4	316,5	314,9	342,1	355,2	
	E	20,2	22,2	20,5	32,5	29,4	49,2	50,0	
	Z	283,4	290,6	287,9	284,0	285,6	292,8	305,2	

* A = Ausgaben; E = Einnahmen; Z = Zuschussbedarf

Quelle: Sozialhilfestatistiken 1998 – 2003 für das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik; Jahresrechnung 2004

¹⁶ Die Ausgaben bei der Hilfe zur Pflege orientieren sich an den Vorgaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS NW) für die Sozialhilfestatistik. Diese enthalten nicht die Aufwendungen für die vollstationäre Pflege. Diese Aufgabe und die finanziellen Belastungen wurden ab 2001 sukzessive vom überörtlichen Träger auf die Stadt Köln übertragen. Das Rechnungsergebnis 2004 betrug 41,6 Millionen Euro. (siehe auch Kapitel V, Unterabschnitt 3.2; hier: Tabelle: V.02 „Pflegeleistungen-Ausgaben“) In der Aufstellung ebenfalls nicht berücksichtigt aufgrund der Vorgaben des LDS NW ist das Pflegegeld. Das Rechnungsergebnis 2004 betrug 18,7 Millionen Euro.

¹⁷ Die Einnahmen in der Eingliederungshilfe, der Hilfe bei Krankheit und Sterilisation, der Hilfen zur Familienplanung sowie der sonstigen Hilfen in besonderen Lebenslagen werden aufgrund der Geringfügigkeit (unter 100.000 Euro) nicht dargestellt. Die Ausgaben entsprechen dem Zuschussbedarf.

¹⁸ Die Einführung des Grundsicherungsgesetzes (GSiG) erfolgte zum 01.01.2003.

¹⁹ Transferleistungen in der Sozialhilfe ohne Leistungen der Hilfe zur Arbeit; ebenfalls nicht dargestellt sind die Ausgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (11,3 Millionen Euro in 2004) und die Leistungen für die Kriegsopferfürsorge (1,8 Millionen Euro in 2004)

Der Zuschussbedarf bei den Transferleistungen stieg im Betrachtungszeitraum um 21,8 Millionen Euro, dies entspricht einer Steigerung um 7,7 Prozent. Der Anteil der jeweiligen Hilfearten des Bundessozialhilfegesetzes an den Netto-Gesamtransferleistungen der Sozialhilfe (ohne Ausgaben der Hilfe zur Arbeit) entwickelte sich wie nachfolgend dargestellt²⁰.

Tab. VII.03 Anteil der Hilfearten am Netto-Mitteleinsatz (1998-2004)		–in Prozent–					
Hilfeart	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Hilfe zum Lebensunterhalt	74,8	72,9	72,6	70,8	71,4	62,3	60,3
Hilfe zur Pflege	3,5	3,4	2,6	2,7	2,7	2,1	1,6
Eingliederungshilfe	1,8	4,3	2,8	3,5	4,4	5,4	4,7
Hilfe bei Krankheit, Hilfe bei Sterilisation, Hilfe zur Familienplanung	9,2	8,8	10,1	10,9	10,8	11,2	14,1
Sonstige Hilfen in besonderen Lebenslagen	2,1	1,8	1,9	2,4	2,3	2,3	2,3
Grundsicherung	0	0	0	0	0	7,9	8,8
Asylbewerberleistungsgesetz	8,6	8,8	10,0	9,7	8,4	8,8	8,3

3.3 Mitteleinsatz Hilfe zur Arbeit

Leistungen der Hilfe zur Arbeit wurden zu Beginn des Berichtszeitraumes schwerpunktmäßig für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger/innen gemäß § 19 Absatz 2, 1. Alt. BSHG gewährt. Mit Einführung des Projektes „Zukunft der Sozialhilfe“ wurde das bestehende Programm „Hilfe zur Arbeit“ durch eine dezentrale Angebotsstruktur erweitert (Pro-Veedel-Programm). Haushaltskonsolidierung durch Verbesserung der Sozialhilfe wurde durch eine dezentrale Vermittlung von Sozialhilfeempfängern/innen in den allgemeinen Arbeitsmarkt forciert betrieben.

Tab. VII.04 Mitteleinsatz Hilfe zur Arbeit (1998-2004) – in Millionen Euro–							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Laufende Leistungen in Form der Hilfe zur Arbeit²¹	27,8	33,9	23,6	24,7	27,7	32,4	29,6

Quelle: Sozialhilfestatistiken 1998 – 2003 für das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik;

Die Ausgaben der Hilfe zur Arbeit waren in den Jahren 1998 und 1999 erhöht, da gemeinsam mit der Agentur für Arbeit ein Wiedereingliederungsprogramm für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger/innen durchgeführt wurde (so genanntes 700er-Programm). 2003 stellte der Rat der Stadt Köln aufgrund der Ergebnisse der Zentralen Aufgabenanalyse erhöhte Haushaltsmittel zur Verfügung, da die Sozialhilfeausgaben nachhaltig durch eine verstärkte Vermittlung von Sozialhilfeempfänger/innen in den allgemeinen Arbeitsmarkt reduziert werden sollten.

²⁰ Anteil der Ausgaben der jeweiligen Hilfeart an den Gesamtransferleistungen der Sozialhilfe (ohne Leistungen der Hilfe zur Arbeit).

²¹ ohne die Miete für das JobCenter

3.4 Institutionelle Förderung

Die Mittel der institutionellen Förderung entwickelten sich in den Jahren 1998 – 2003 wie folgt:

Tab. VII.05 Mitteleinsatz Institutionelle Förderung (1998-2004)							
– in Millionen Euro-							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Institutionelle Förderung	2,8	3,1	3,4	3,6	3,6	3,9	4,2
Quelle: Haushaltsplanansätze der jeweiligen Haushaltsjahre;							

Im Rahmen der institutionellen Förderung unterstützt das Amt für Soziales und Senioren der Stadt Köln gemeinnützige Träger, Vereine und Einrichtungen. Die Förderung umfasst beispielsweise

- Zweckzuschüsse für besondere Aufgaben (z. B. Betreuung von Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten),
- Bezuschussung von Personal- und Sachkosten,
- Abdeckung von Overheadkosten.

Trotz der prekären Haushaltslage ist es gelungen, die Mittel der institutionellen Förderung nicht nur im gleichem Umfang beizubehalten, sondern sogar um 50 Prozent zu erhöhen. Die Stadt Köln setzt hiermit ein deutliches Zeichen, das Kölner Hilfesystem und die gemeinnützigen Strukturen entsprechend des Leitbildes „Soziales Köln“ zu stärken.

Beispiel: Förderung der Verbraucherberatungsstelle Köln

Zur Finanzierung der Verbraucherberatungsstelle Köln beschloss der Rat am 31.12.1994 den Abschluss eines Finanzierungsvertrages mit der Verbraucherzentrale NW. Danach trägt das Amt für Soziales und Senioren 50 Prozent der Gesamtkosten abzüglich der anteiligen Einnahmen der Verbraucherberatungsstelle Köln.

Da der Vertrag nicht mehr zeitgemäß ist und der Zuschussbedarf für die Stadt Köln in den letzten Jahren kontinuierlich anstieg, beschloss der Rat am 18.12.2003 den Vertrag zu kündigen. Die Kündigung wird zum 31.12.2005 wirksam. Derzeit laufen Verhandlungen mit der Verbraucherzentrale über die künftigen Förderungsmodalitäten.

Die Verbraucherberatung hat die Aufgabe, die Allgemeinheit und Einzelpersonen sachlich, unabhängig und anbieterneutral über alle den Verbraucher und seinen Haushalt betreffenden Fragen möglichst umfassend zu informieren und beraten.

Zu den Aufgaben gehören:

- Information vor dem Kauf langlebiger Gebrauchsgüter, auch unter Umweltgesichtspunkten
- Aufklärung über Verbraucherrechte, Rechtsberatung sowie außergerichtliche Rechtsvertretung im Rahmen des Rechtsberatungsgesetzes
- Insolvenzberatung
- Energieberatung
- lokale Medien- und Öffentlichkeitsarbeit zu Verbraucherfragen
- Bereitstellung des Verbraucherinformationssystems „Infothek“
- Bereitstellung von Ratgebern und anderen Informationsschriften

Die Verbraucherberatungsstelle Köln führte in 2003 und 2004 folgende Spezialberatungen durch:

Tab. VII.06 Verbraucherberatung Köln: Leistungen		
	2003	2004
Kurzberatungen Geld und Kredit	1.557	1.541
Verbraucherinsolvenz	84	92
Versicherungsberatung	622	832
Energieberatung	372	365
Baufinanzierungsberatung	166	125
Baufinanzierungsseminar (Teilnehmer/innen)	60	52
Altersvorsorgeberatung	131	141
Altersvorsorgeseminar (Teilnehmer/innen)	52	35
Mietrechtberatung	87	238
Schuldnerberatung		142

Im Jahr 2004 haben insgesamt 44.692 Kölner/innen die Verbraucherberatungsstelle Köln aufgesucht. Zum Vergleich 2003: 43.413

3.5 Benchmarking/ Kosten- und Leistungsrechnung

Die finanziellen Engpässe der öffentlichen Haushalte haben bundesweit Diskussionen über Möglichkeiten der Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen ausgelöst und das Interesse an neuen Steuerungsformen geweckt.

Vor diesem Hintergrund haben 1995 Sozialämter von 13 der größten deutschen Städte (Bremen, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Frankfurt/Main, Hamburg, Hannover, Köln, Leipzig, München, Rostock und Stuttgart) unter Begleitung der Kienbaum Unternehmensberatung das Projekt „Kennzahlenvergleich für die Hilfe zum Lebensunterhalt“ ins Leben gerufen. 1996 sind die Städte Berlin und Dresden, 1998 die Stadt Nürnberg hinzugekommen. Seit 1998 wird der Prozess von der Unternehmensberatung *con_sens*, Hamburg begleitet und koordiniert.

Ziel des Projektes ist, durch die Erarbeitung eines geeigneten Kennzahlengerüsts das Sozialhilfegeschehen mit Blick auf Strukturen, Leistungen und Kosten in den deutschen Großstädten miteinander vergleichbar zu machen und hieraus Schlussfolgerungen für eine bessere und effizientere Hilfestellung zu ziehen.

Inzwischen wurden die Arbeitsinhalte um die Bereiche, Krankenhilfe, Hilfe zur Pflege und Grundsicherung erweitert. Die Arbeit bietet die Chance, den eigenen Standort zu bestimmen und durch den interkommunalen Vergleich verbessern.

Einen weiteren wesentlichen Baustein für die interne Steuerung des Sozialamtes bietet das Instrumentarium der Kosten- und Leistungsrechnung. Daher wird der Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung seit Mitte des Jahres 2003 betrieben. Zieltermin für den Abschluss der Arbeiten ist Ende 2004.

Mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung soll die Steuerung über den Ressourceneinsatz ersetzt werden durch eine ergebnisorientierte Steuerung des Sozialamtes. Die aktive Auseinandersetzung mit den Wirkungen des Verwaltungshandelns und Abweichungen vom Plan sollen Kommunikations- und Lernprozesse auslösen, um aus den gewonnenen Erkenntnissen hinsichtlich Effektivität, Effizienz, Zielerreichung, Kun-

denorientierung, Kostenstruktur und Kostenentwicklung zukunftsorientiert planen und steuern zu können. Gleichzeitig werden im Rahmen des Controllingsystems die notwendigen Voraussetzungen zur Ablösung der Kameralistik durch das Neue Kommunale Finanzwesen geschaffen.

4. Zentrale Aufgaben des Amtes

4.1 Beschwerdewesen, Qualitätsmanagement

Zum 1. 1. 2003 richtete das Amt für Soziales und Senioren eine amtseigene Beschwerdestelle ein. Hier werden Anfragen und Eingaben von Hilfe suchenden Bürgern/innen, die sich auf die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung und auf Arbeitsabläufe in den einzelnen Bereichen des Sozialamts beziehen, entgegen genommen und bearbeitet.

Die Beschwerdestelle ist grundsätzlich nicht damit befasst, Einzelfragen zu klären, in denen es primär um sozialhilferechtliche Ansprüche geht. Dieses ist die Aufgabe der Bezirkssozialämter und der Widerspruchsstelle. Vielmehr steht für die Bürger/innen mit dieser Stelle ein/e Ansprechpartner/in zur Verfügung, der Kritik an der Bearbeitungsweise der zuständigen Stellen aufnimmt, diesen Hinweisen nachgeht und schließlich eine Lösung vermittelt, die sich an den berechtigten Interessen des/der Petent/in orientiert.

Von Beginn an wird dem persönlichen Kontakt zum Bürger bei der Arbeit der Beschwerdestelle eine sehr hohe Priorität eingeräumt. Hierdurch ist es möglich, individuell auf die geäußerte Kritik einzugehen. Möglicherweise bestehende Missverständnisse lassen sich dabei ausräumen. Auch können Hintergrundinformationen, durch die der Standpunkt bzw. die Situation des Amtes für Soziales und Senioren verdeutlicht wird, vermittelt werden.

Das Amt für Soziales und Senioren sieht diese Form der Aufgabenwahrnehmung als wichtigen Schritt auf dem Weg zu mehr Bürgerfreundlichkeit an. Gleichzeitig wird ein Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet. Vor allem aber soll hierdurch deutlich gemacht werden, dass die Meinung und Kritik des Bürgers/der Bürgerin ernst genommen wird.

Die Beschwerdestelle tritt bei der Aufgabenerledigung in unterschiedlichen Funktionen auf:

- als Vermittlerin zwischen Bürger/in und zuständiger Leistungsstelle
- als Übersetzerin von „Verwaltungssprache“ in Umgangssprache
- als Beraterin in komplizierten wirtschaftlichen/persönlichen Situationen

In vielen Fällen konnten durch eingehende Beratung Widersprüche und Klageverfahren vermieden werden. Insofern führte das praktizierte aktive Beschwerdemanagement zu finanziellen und personellen Ressourceneinsparungen in der Verwaltung.

In der Zeit vom 01.01.2003 bis 31.12.2004 wurden bei der Beschwerdestelle insgesamt 625²² Eingaben verzeichnet (2003 = 306, 2004 = 319). Überwiegend handelte es sich hierbei um schriftlich, telefonisch oder persönlich vorgebrachte Mitteilungen, die überwiegend an die Amtsleitung (357), den Oberbürgermeister (126) und die Fach-Beigeordnete (58) gerichtet waren.

Inhaltlich ergibt sich die folgende Differenzierung:

²² Diese Zahl ist nicht repräsentativ für das Beschwerdeaufkommen des Sozialamts. Es handelt sich um die Eingaben, die bei der Beschwerdestelle aufgenommen wurden. Die bei den Teilbereichen des Amtes (Bezirkssozialämter, JobCenter) eingegangenen und bearbeiteten Beschwerden wurden nicht gesondert ausgewertet.

- verzögerte bzw. komplizierte Bearbeitung	265 (42,4%)
- Bearbeitungsfehler	52 (8,3%)
- Kritik am Verhalten der Mitarbeiter	52 (8,3%)
- Allgemeines Hilfeersuchen	44 (7,0%)
- Wohnungsprobleme (-notstand, -suche)	35 (5,6%)
- Hinweise über Leistungsmissbrauch	23 (3,7%)
- Erreichbarkeit der Mitarbeiter/innen	21 (3,4%)
- Undifferenziert/gewaltbereites Publikum	11 (1,8%)
- Fragen der Zuständigkeit	9 (1,4%)
- Sonstiges	113 (18,1%)
gesamt	625 (100,0%)

Die im Beschwerdewesen gewonnenen Erfahrungen fließen unmittelbar in die Verwaltungsorganisation ein. Im Rahmen des Qualitätsmanagements werden entdeckte Schwachpunkte aufgegriffen und bei anstehenden Neuorganisationen berücksichtigt

Nach Gründung der ArGe Köln am 01.01.2005 wurde dort eine eigenständige Beschwerdestelle eingerichtet.

4.2 Widerspruchsstelle

Aufgabe der Widerspruchsstelle ist es vor allem, Widersprüche in den Fällen zu bearbeiten, in denen Hilfeempfänger/Hilfesuchende, Pflegedienste, Einrichtungen unter anderem mit Entscheidungen des Amtes für Soziales und Senioren nicht einverstanden sind. Darüber hinaus werden in großem Umfang Klageverfahren (einschließlich Eilverfahren) geführt, überwiegend vor den Verwaltungsgerichten, aber auch vor den Sozial- und Finanzgerichten.

In diesen Verfahren werden sowohl geltend gemachte, aber nach intensiver rechtlicher Prüfung nicht zustehende Ansprüche abgewehrt als auch Ansprüche des Sozialhilfeträgers gegen Hilfeempfänger/innen, Pflegedienste und Einrichtungen (zum Beispiel wegen zu Unrecht gezahlter Leistungen), gegen andere Kostenträger (vor allem in der Kostenersatzung nach § 107 BSHG – Umzug in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Sozialhilfeträgers - , gegen die Agentur für Arbeit, Kranken- und Pflegekassen, Rentenversicherungsträger und weitere erfolgreich geltend gemacht.

Voraussetzung dafür, die Widerspruchs- und Klageverfahren erfolgreich zu führen, ist eine qualitativ hochwertige Arbeit der Widerspruchsstelle. Die Anforderungen sind hier im Laufe der Zeit ständig gestiegen, da immer mehr Rechtsanwälte/innen in den Verfahren tätig sind und auch in weitaus größerem Umfang als noch in den letzten Jahren Klageverfahren – auch bis in die zweite oder sogar dritte Instanz – angestrengt werden, um vermeintliche Rechte durchzusetzen bzw. Forderungen des Sozialhilfeträgers abzuwehren.

Zudem ändert sich die Gesetzeslage in immer schnellerer Folge, so dass ständig zu prüfen ist, welche Fassung zu welchem Zeitpunkt jeweils gültig ist. Oft sind – bedingt durch den Zeitdruck, unter dem Gesetze verabschiedet werden -, auch Gesetzeslücken vorhanden, die dann im Wege der Rechtsprechung ausgefüllt werden müssen. Hier konnten die Verfahren bisher oft nur deshalb erfolgreich geführt werden, weil Sachverhalt und Rechtsgrundlagen so grundlegend und fundiert recherchiert und dargelegt wurden, dass die Richter, selbst wenn sie teilweise bereits eine negative Tendenz erkennen ließen, letzten Endes zugunsten des Sozialhilfeträgers entschieden.

Wie sich aus der folgenden Übersicht ergibt, ist die Anzahl der Widersprüche seit 2003 und die Zahl der Verfahren seit 2002 massiv gestiegen.

Tab. VII.07 Widersprüche/Verfahren		
	Widersprüche	Verfahren
2001	n.n.	545
2002	1.104	708
2003	2.014	1.002
2004	2.126	1.204

In den Gerichtsverfahren wurde in 89 Prozent der Fälle die Auffassung des Sozialhilfeträgers Stadt Köln bestätigt. In weniger als zwei Prozent aller Fälle kam es zu einem Vergleich, und nur bei einem verbleibenden Rest von unter zehn Prozent kam es zu einem negativen Ergebnis entweder durch gerichtliche Entscheidung oder durch eigene Revidierung der bisher vertretenen Auffassung im Klageverfahren.

Insgesamt werden in diesem Bereich in hohem Maße Sozialhilfeforderungen verhindert und Einnahmen realisiert, indem einerseits unberechtigte Ansprüche abgewehrt und andererseits Ansprüche des Sozialhilfeträgers Stadt Köln realisiert werden.

4.3 Vermögens-/Schadensbereich

Aufgabe der Mitarbeiter/innen des Vermögens-/Schadensbereichs ist es, mögliche Ansprüche auf Vermögen zu prüfen und vorhandene Ansprüche (zum Beispiel aus Grundvermögen, Schenkungen, Erbschaften, Pflichtteil, Zugewinnausgleich, Leibrenten, Nießbrauch, Wohn- und Pflegerechten) zu realisieren, bevor Sozialhilfeleistungen, Leistungen der Grundsicherung oder Pflegegeld gewährt werden.

Die Anforderungen an die Mitarbeiter/innen in diesem Aufgabengebiet sind im Laufe der Zeit immer höher geworden, vor allem deshalb, weil zunehmend Rechtsanwälte mit dem Ziel eingeschaltet werden, das Vermögen vor dem berechtigten Zugriff des Sozialhilfeträgers zu schützen. Das gilt insbesondere im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit und beim Pflegegeld, da häufig die Einsicht fehlt, zum Beispiel ein über lange Jahre erarbeitetes Vermögen vorrangig einzusetzen. Das von den Antragstellern/innen im Vorfeld des Sozialhilfeantrags, des Antrags auf Grundsicherung oder Pflegegeld gestaltete Recht berücksichtigt deshalb vielfach eine eventuelle spätere Bedürftigkeit (beispielsweise durch Heimaufenthalt), reflektiert also im Vorfeld bereits auf die Auseinandersetzung mit dem Sozialhilfeträger.

Die rechtlichen Beziehungen und Vertragsgestaltungen werden dadurch äußerst komplex. Auswertung und Bearbeitung erfordern infolgedessen umfangreiche Rechtskenntnisse und deren ständige Aktualisierung.

Erschwert wird die Arbeit zusätzlich dadurch, dass die Hilfesuchenden selbst den Überblick über mögliche Ansprüche verloren haben und erst mit sehr viel „Detektiv“-Arbeit herauszufiltern ist, was denn überhaupt noch Vermögen darstellt und gegebenenfalls zu realisieren ist.

Darüber hinaus obliegt den Sachbearbeitern/innen dieses Bereichs aber auch die Prüfung und Verfolgung von Schadenersatzansprüchen, die sich daraus ergeben, dass zum Beispiel durch Verkehrsunfälle, Unfälle durch ungenügende Absicherung von Grundstücken, Eigentumsdelikte, tätliche Auseinandersetzungen dem Sozialhilfeträger ein Schaden entsteht. In gravierenden Fällen hat Fremdverschulden beispielsweise zu hohen Krankheitskosten, Pflegesachleistungen und dauerhafter Sozialhilfebedürftigkeit geführt. Hier kommt der Verfolgung von Schadenersatzansprüchen ein besonders hoher Stellenwert zu.

In weitaus größerem Umfang als noch vor einigen Jahren sind auch Ansprüche gegen Arbeitgeber/innen zu verfolgen, die Löhne oder Gehälter nicht oder nicht vollständig gezahlt oder Arbeitsverhältnisse unberechtigt fristlos gekündigt haben, so dass Sozialhilfebedürftigkeit eintritt.

4.4 Unterhaltsheranziehung

Der bürgerlich-rechtliche Unterhaltsanspruch hat nach wie vor eine große Bedeutung in der Sozialhilfe. Unmittelbar nach Einsatz der Sozialhilfe werden die Unterhaltsschuldner/innen unterrichtet und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit in Regress genommen. Auch wenn sich der Regress bei den Unterhaltsschuldner/innen vielfach als problematisch erweist und die Heranziehung zum Unterhalt in Einzelfällen einen hohen Arbeitsaufwand erfordert, konnte der Sozialhilfeträger die Einnahmen aus der Unterhaltsheranziehung im Vergleich zu den Vorjahren konstant halten.

Im Kalenderjahr 2003 konnten Einnahmen in einer Gesamthöhe von rund 4,8 Millionen Euro erzielt werden. Obwohl das Jahr 2004 wegen zahlreicher Gesetzesänderungen und der Übernahme der Unterhaltsheranziehung nach dem Unterhaltsvorschussgesetz besonders schwierig war, beliefen sich dennoch die Einnahmen auf rund 4,5 Millionen Euro.

Trotz des Zugangs von rund 4.100 Neufällen konnte der Gesamtfallbestand, der im Jahre 2003 noch bei rund 15.000 Fällen lag, Ende des Jahres 2004 auf circa 12.800 Fälle abgesenkt werden.

Da viele Schuldner/innen ihrer gesetzlichen Unterhaltsverpflichtung nicht freiwillig nachkommen, zudem häufig nicht zeitnah und auch nicht immer in der erforderlichen Höhe, müssen die bestehenden Ansprüche vor den ordentlichen Gerichten durch den Sozialhilfeträger Stadt Köln geltend gemacht werden. Die Titulierungen erreichten 2003 ein Volumen von rd. 1,18 Millionen Euro und 1,15 Millionen Euro im Jahre 2004.

4.5 Bedarfsfeststellungsdienst

a) Ziel der Außendienstesicherung und Aufgabenstellung

Im Oktober 1997 startete der Bedarfsfeststellungsdienst im Rahmen eines Modellprojektes seine Dienste. Zum 01.09.1999 wurde er auf insgesamt 40 Mitarbeiter/innen aufgestockt. Angesiedelt war der Bedarfsfeststellungsdienst dezentral in den neun Bezirkssozialämtern mit jeweils drei bis fünf Mitarbeitern/innen. Die Hauptaufgabe bestand darin,

- die Bürgerinnen und Bürger vor Ort (in der Regel in ihrer Wohnung) zu beraten, ihre individuelle Anspruchsberechtigung umfassend zu prüfen und den sozialhilferechtlichen Bedarf festzustellen.
- die Entscheidung der Sozialhilfesachbearbeiter/innen über einen Antrag durch sachdienliche Basis- oder Zusatzinformationen stützen.

Zu den Aufgaben gehörten im Einzelnen die Überprüfung und Feststellung:

- der Anspruchsberechtigung bei Neuanträge zur Sicherung des Lebensunterhalts,
- der Wohnraumsituation, der Wohnungsausstattung und des Renovierungsbedarfs,
- der Notwendigkeit von Umzügen,
- von Vermögen (zum Beispiel Pkw) sowie dessen Wertermittlung,
- von sogenannten einmaligen Bedarfen im Sinne von § 21 BSHG.

b) Datenschutz

Mitarbeiter/innen des Bedarfsfeststellungsdienstes sind genau wie Mitarbeiter/innen der Sozialämter im Innendienst an die gesetzlichen Vorschriften über den Sozialdatenschutz gebunden. Das Recht auf Datenschutz ist Teil des grundgesetzlich garantierten Persönlichkeitsrechtes. Das aus dem Grundgesetz abgeleitete Selbstbestimmungsrecht umfasst die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.

c) Leistungsergebnisse

Statistisch erfasst und ausgewertet wurden die rund 16.000 Hausbesuche des Bedarfsfeststellungsdienstes in 2004 mit folgendem Ergebnis

Tab. VII.08 Einsatzbereiche des Bedarfsfeststellungsdienstes		
Einmalige Beihilfen	9.676	60,0%
Klärung Haushaltsgemeinschaft	1.955	12,1%
Neuanträge	1.792	11,1%
Klärung Wohnraumsituation	1.551	9,6%
Hohe Energieverbrauchskosten	202	1,3%
Mögliche Unterversorgung	153	0,9%
Sonstiges	793	4,9%
gesamt	16.122	100,0%

Durch der Prüfung und Feststellung der Anspruchsberechtigung und des sozialhilferechlichen Bedarfs konnten –gleichsam als positiver und durchaus beabsichtigter Nebeneffekt- Unterversorgungslagen aufgedeckt und behoben werden, zugleich aber auch unberechtigte Ansprüche zurückgewiesen werden.

Orientiert an den Erfahrungen anderer Städte, erwartete die Sozialverwaltung per Saldo Kostensenkungen durch Vermeidung überhöhter Bewilligungen und/oder unrechtmäßigen Leistungsbewilligungen.

Durch die Mitarbeiter/innen des Bedarfsfeststellungsdienstes wurden 2004 circa 2,9 Millionen Euro brutto eingespart. Dies entspricht im Vorjahresvergleich einer Steigerung des Einsparvolumens um circa 0,5 Millionen Euro. Unter fiskalischen Gesichtspunkten geht die Rechnung -auch unter Einbeziehung der durchschnittliche Personal- und Sachkosten- auf. Der Bedarfsfeststellungsdienst hat damit die Erwartungen der Stadt Köln erfüllt.

Die Einsparungen durch die indirekte Wirkung lassen sich nur vermuten. Allein die Einrichtung eines Bedarfsermittlungsdienstes, die mit großer Aufmerksamkeit von den Medien verfolgt und entsprechend dargestellt wurde, dürfte Missbrauchsabsichten entgegen gewirkt haben.

Die über die Jahre hinweg durchgehend positiven Ergebnisse gaben den Impuls, den Bedarfsfeststellungsdienst für die Bürger/innen und die Mitarbeiter/innen zu erhalten. Ausrichtung und Aufgabenstellung werden lediglich modifiziert und an die veränderte Gesetzeslage ab 2005 angepasst.

4.6 Clearingstelle

Als zentrales Steuerungsinstrument zur Bekämpfung von Sozialleistungsmisbrauch zu Lasten der Stadt Köln wurde im Oktober 2003 die Clearingstelle eingerichtet.

Vor Einrichtung der zentralen Clearingstelle wurde Betrugshinweisen durch die jeweilige Sachbearbeitung eigenverantwortlich nachgegangen. Eine Koordination mit anderen Stellen, insbesondere mit den Strafverfolgungsbehörden fand bislang nicht statt. Aufgabe der Clearingstelle ist, alle eingehenden Hinweise zu koordinieren. Sie fungiert somit als zentraler Ansprechpartner der Strafverfolgungsbehörden (zum Beispiel Polizeipräsidium Köln, Staatsanwaltschaften, Bundesgrenzschutz, Landeskriminalamt) und der sonst beteiligten Dienststellen (zum Beispiel Amt für öffentliche Ordnung, Kassen- und Steueramt, Hauptzollamt, Ordnungsämter anderer Kommunen). Derzeit ist die Clearingstelle an die Innenrevision angebunden.

a) Strafverfolgung

Im Regelfall gibt die Polizei der Clearingstelle einen Hinweis über möglichen Leistungsmissbrauch. Mittlerweile gehen verstärkt auch Mitteilungen/Hinweise über möglichen Leistungsmissbrauch durch andere Stellen als Strafverfolgungsbehörden bei der Clearingstelle ein, zum Beispiel durch das Amt für öffentliche Ordnung, das Hauptzollamt oder den Ordnungsbehörden anderer Kommunen. Die übersandten Hinweise werden durch die Clearingstelle gesichtet und gegebenenfalls zur weiteren Bearbeitung über den Abteilungs- beziehungsweise Bezirkssozialamtsleiter oder deren Beauftragte/n in die Sachgebiete weitergeleitet. Die Fallverantwortung verbleibt in der jeweiligen Sachbearbeitung. In allen Verdachtsfällen, in denen ein Schaden mit einem Betrag ab 100 Euro vermutet wird, erstattet die Clearingstelle eine formlose Strafanzeige gegenüber der zuständigen Polizeidienststelle. Die Strafanzeige bietet die rechtliche Grundlage für einen Datenaustausch mit der Polizei. In Einzelfällen wird auch unterhalb des Betrages von 100 Euro, ggf. auch bei Betrugsversuch eine Strafanzeige erstattet. Die formlosen Strafanzeigen (mündlich, telefonisch oder schriftlich) werden durch die jeweilige Sachbearbeitung durch Sachverhaltsdarstellung und ggf. Bezifferung der Schadenhöhe konkretisiert. Erkenntnisse, die im Rahmen einer Anhörung (§ 24 SGB X) oder anlässlich eines Hausbesuchs gewonnen werden, sollen in die Begründung einfließen. Die Ermittlungsarbeit der Polizei wird hierdurch unterstützt. Sofern sich in der Sachbearbeitung der Anfangsverdacht (ggf. nach erfolgter Anhörung) nicht erhärten lässt, wird der dieser Einschätzung zugrunde liegende Sachverhalt der Polizei bzw. der Staatsanwaltschaft mitgeteilt. Über die Einstellung des Ermittlungsverfahrens entscheidet die Staatsanwaltschaft.

b) Vollstreckung

Sind Vollstreckungsmaßnahmen einzuleiten (zum Beispiel in den Fällen, in denen durch die Polizei Bargeld, Wertgegenstände wie Kfz, Handys, Unterhaltungselektronik und ähnliches sichergestellt werden), ist in allen potentiellen Betrugsfällen sofort die Schadenssumme festzustellen und ein Rückforderungsbescheid (gegebenenfalls unter Anordnung der sofortigen Vollziehung) vorzubereiten. Dieser setzt zwingend die Absprache mit der Vollstreckungsabteilung voraus, um eine Vollstreckungsmaßnahme nicht zu gefährden.

c) Prüfung der Bedürftigkeit

Unabhängig von der Verwertung des sichergestellten Vermögens ist die Frage des unwirtschaftlichen Verhaltens und Zweifel an der Bedürftigkeit gesondert zu betrachten. Die Abwägung, ob im Einzelfall die Hilfgewährung endgültig/ vollständig eingestellt wird, ist dar abzustimmen, dass absehbare Folgekosten für den Sozialhilfeträger vermieden werden.

d) „Begleitfälle“

Bei den sog. Begleitfällen handelt es sich um Fälle, die durch die Clearingstelle aus ermittlungstaktischen Gründen gesondert begleitet werden. Diese Fälle werden der Clearingstelle von den Strafverfolgungsbehörden mitgeteilt. In diesen Begleitfällen hält ausschließlich die Clearingstelle den Kontakt zu der Polizei und anderen externen Behörden. Der Hilfefall wird aus ermittlungstaktischen Gründen so weitergeführt, als gäbe es den Betrugsverdacht nicht. Für die umfassende Geheimhaltung ist die jeweilige Bezirkssozialamtsleitung bzw. Abteilungsleitung verantwortlich.

e) Ergebnisse 2004:

• Einnahmen im Rahmen der Rückgewinnungshilfe	163.000 Euro
• zu erwartende Geldbeträge	90.000 Euro
• Einsparvolumen	1.265.000 Euro
	(Beträge sind gerundet)

• vorläufige und endgültige Hilfeinstellungen	205
• Anzahl erstattete Strafanzeigen:	472

5. Gesetzliche und sozialpolitische Änderungen in 2003/2004 und daraus resultierende veränderte Arbeitsschwerpunkte

5.1 Reformansätze

a) Agenda 2010/ Hartz-Kommission

Bundeskanzler Schröder verkündete in seiner Regierungserklärung am 14. März 2003 die Pläne der Bundesregierung zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, des Arbeitsmarktes und der öffentlichen Finanzen unter dem Namen Agenda 2010. Der Kernsatz lautete: „Wir werden die Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von den Einzelnen fordern.“ Die Agenda bestand aus 30 Einzelvorhaben.

„Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ lautete das Motto, unter dem die Hartz-Kommission, benannt nach ihrem Vorsitzenden, dem VW-Manager Peter Hartz, im August 2002 nach fünfmonatigen Beratungen ihre Reformvorschläge für den Arbeitsmarkt vorstellte. Mit 13 Modulen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit sollte – so das Ziel – die Zahl der Arbeitslosen bis Ende 2005 halbiert werden. Die Vorschläge der Hartz-Kommission gingen ein in das 15 Eckpunkte umfassende Regierungsprogramm für eine neue Ordnung auf dem Arbeitsmarkt.

b) Hartz I - III

Eckpunkte bzw. die Vorschläge der Hartz-Kommission bildeten die Basis für die vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen“, kurz: Hartz I bis IV. Das Erste und das Zweite Gesetz brachte die Regierungskoalition im November 2002 in den Bundestag. Nach Korrekturen im Vermittlungsausschuss wurden beide Gesetze (Hartz I und Hartz II) am 19./20.12.2002 mit Regelungswirkung ab 1.1.2003 beschlossen.

- Mit Hartz I wurden unter anderem die Meldepflicht und Sanktionen verschärft sowie die Grundlagen für Personal-Service-Agenturen (PSA) geschaffen.
- Hartz II regelte Existenzgründungszuschüsse („Ich-AG“) und die geringfügige Beschäftigung neu.
- „Unregelmäßigkeiten“ in der Vermittlungsstatistik hatten den Anstoß für die Organisationsreform der Arbeitsverwaltung gegeben, die nunmehr rechtlich abgesichert werden sollte. Nachfolgend wurde im Dezember 2003 das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III) vorgestellt, das relativ unspektakulär die parlamentarischen Hürden überwand. Aus der Bundesanstalt wurde die Bundesagentur für Arbeit.

c) Hartz IV

2004 wurden die Steuer finanzierten Fürsorgeleistungen grundlegend reformiert. Am 15.08.2004 legte die Bundesregierung den Gesetzesentwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt dem Bundestag vor (BR-Dr 558/3). Begleitet von heftigen Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung und der Opposition und Protesten der Bevölkerung konnte das Reformvorhaben erst im Vermittlungsausschuss am 16.12.2004 abgeschlossen werden, nachdem der Entwurf in wesentlichen Teilen geändert (zum Beispiel die Leistungsträgerschaft) wurde. Das gesamte Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt trat am 01.01.2005 in Kraft. Es enthält zwei Regelungsschwerpunkte:

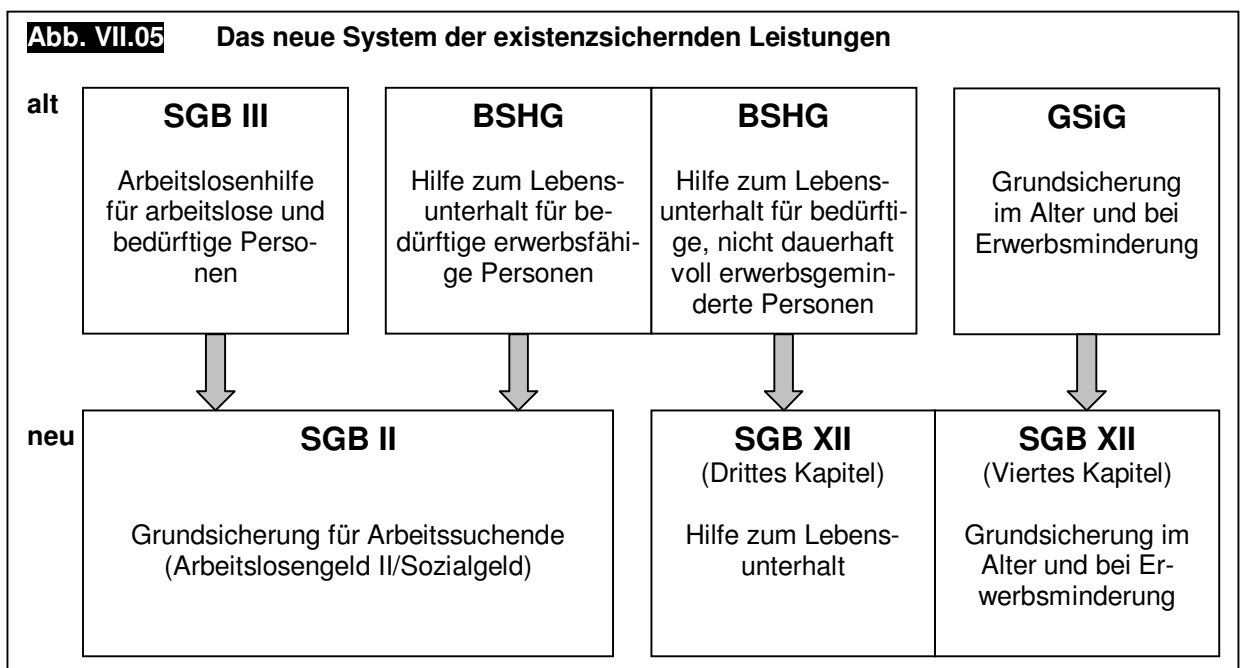
- Die Grundsicherung für Arbeitssuchende bildet die gesetzliche Grundlage für die „Zusammenführung der bisherigen Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen“ zur „Förderung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger“ (BT-Dr. 15/1516, 42) Das „Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitssuchende“ ist Artikel 1 des Vierten Gesetzes (BGBl. I 2003, 2954).

Als Artikelgesetz hat das SGB II weitreichende sozialrechtliche Bedeutung, durch das zahlreiche andere Gesetze geändert werden mussten. Für die Bezieher/innen des Arbeitslosengeldes II wurde die Versicherungspflicht in der Krankenversicherung (§ 5 Abs.1 Nr. 2a SGB V), in der Pflegeversicherung (§ 20 Abs.1 Satz 2 Nr. 2a SGB XI) und in der Rentenversicherung (§ 3 Satz 1 Nr. 3a SGB VI) eingeführt.

- Durch den Kinderzuschlag soll „verhindert werden, dass Familien allein wegen ihrer Kinder“ auf Fürsorgeleistungen angewiesen sind (BT-Dr. 15/1516, 45).

Zeitgleich verabschiedete der Bundestag das Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch (BGBl. I 3022), mit dem die „neue Sozialhilfe“ als Zwölftes Buch in das Sozialgesetzbuch eingeordnet wurde.

Im Ergebnis wurde auf der Grundlage des SGB II und SGB XII ein neues System der Existenzsicherung rechtlich und organisatorisch zu etablieren. Von allen Reformgesetzen hat die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die stärksten strukturellen Veränderungen im Sozialbereich ausgelöst. Bürgerinnen und Bürger wie auch für die Arbeits- und Sozialverwaltungen mussten sich in großem Umfang umstellen.



d) Aufbau der Arbeitsgemeinschaft Köln (ArGe Köln)

Die Stadt Köln hatte den großen Startvorteil, durch die vertraglich geregelte Kooperation mit der Arbeitsverwaltung bereits langjährige Erfahrungen bei der Vermittlung von Arbeitssuchenden zu besitzen. Das Bundesmodellprojekt MoZArT hatte die praktische Zusammenarbeit zudem befördert. Die Mitglieder der Hartz-Kommission konnten sich daher bei der Formulierung ihrer Reformvorschläge für eine gemeinsame Anlaufstelle für alle Arbeitssuchende auf die im JobCenter Köln erzielten Ergebnisse stützen.

Wie reagierte die Stadt Köln auf Hartz IV und die nachfolgenden gesetzlichen Veränderungen?

- Am 05.04.2004 unterzeichneten die Stadt Köln und die Agentur für Arbeit, Köln einen *letter of intent*, in dem sie die gemeinsame Absicht bekräftigten, die Zusammenarbeit in einer Arbeitsgemeinschaft auch unter den gesetzlichen Bedingungen des SGB II fortzusetzen. Der Rat unterstützte das Vorhaben und beauftragte die Verwaltung im

Juli 2004, eine Arbeitsgemeinschaft vorzubereiten.

Am 08. November 2004 wurde der Vertrag zwischen der Stadt Köln und der Agentur für Arbeit Köln unterzeichnet, der den rechtlichen Rahmen für die Zusammenarbeit in einer Arbeitsgemeinschaft nach den Bestimmungen des SGB II bildet. Hierin wurde unter anderem auch festgelegt, dass die Stadt Köln der ArGe 570 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung stellt, die Agentur für Arbeit Köln 210.

- Bereits Anfang 2004 hatte das Amt für Soziales und Senioren eine ämterübergreifende Projektgruppe gebildet, die die komplexen Auswirkungen von Hartz IV auf die Stadt Köln prüfte und Vorschläge zur Ausgestaltung der ArGe erarbeitete. Entlang dieser Vorschläge erarbeiteten fünf Arbeitsgruppen zu unterschiedlichen Themenkreisen praktische Lösungen. Die Arbeitsgruppen und die übergeordnete Steuerungsgruppe waren mit Mitarbeitern/innen der Stadt Köln und der Agentur für Arbeit aller Funktionsebenen besetzt. Ein Lenkungsausschuss unter dem Vorsitz der Beigeordneten für Soziales, Senioren, Wohnen und Beschäftigungsförderung, Frau Bredehorst, und dem Vorsitzenden der Geschäftsführung der Agentur für Arbeit Köln, Herrn Welters, steuerte den Gesamtprozess.
- Die Hauptarbeit jedoch leisteten die Mitarbeiter/innen der Stadt Köln und der Agentur für Arbeit Köln im Rahmen der Antragsaufnahme und -bearbeitung. Die Leistungsumstellung von rund 56.000 Haushalten auf das SGB II forderte von den Mitarbeiter/innen ein Höchstmaß an Einsatz und Energie, um die Leistungen rechtssicher und termingerecht zum 01.01.2005 auszahlen zu können.

Bereits im Frühsommer 2004 hatten die Mitarbeiter/innen der Stadt Köln alle als erwerbsfähig im Sinne des SGB II klassifizierten Hilfeempfänger über die gesetzlichen Veränderungen und das Erfordernis, einen Leistungsantrag stellen zu müssen, informiert. Die Antragsunterlagen wurden in der Regel im Beratungsgespräch gemeinsam ausgefüllt. Das neue Datenverarbeitungssystem A2LL gestattet jedoch keine parallele Datenerfassung, so dass die Antragsunterlagen zunächst gesammelt wurden. Erst ab Oktober 2004 war eine Datenübertragung und elektronische Erfassung möglich. Da die rund 400 städtischen Mitarbeiter/innen durch die Antragsaufnahme und -bearbeitung zusätzlich zu ihren originären Aufgaben bereits die Grenzen ihrer Belastbarkeit erreicht hatten, stellte das Personalamt für die Datenerfassung 48 Kräfte aus dem so genannten Personalpool zur Verfügung. Die Agentur für Arbeit konnte auf eine solche Personalreserve nicht zurückgreifen. Ihr wurden daher 33 städtische Mitarbeiter/innen befristet überlassen.

Dass die Umstellung auf das neue Leistungssystem nahezu reibungslos funktionierte, ist dem Einsatz von rund 600 Mitarbeitern/innen der Stadt Köln und der Agentur für Arbeit Köln zu verdanken, die auch an den Wochenenden arbeiteten, um die Arbeitsfülle bewältigen zu können.

e) Das Amt für Soziales und Senioren in der ArGe Köln

Im Januar 2005 erhielten nach Mitteilung der Bundesagentur für Arbeit 52.081 Bedarfsgemeinschaften mit insgesamt 94.557 Personen ihre existenzsichernden Leistungen durch die ArGe Köln. Hierzu zählen die Ende Dezember 2004 registrierten ehemaligen Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe (rund 30.000) und der Hilfe zum Lebensunterhalt (rund 26.500 Personengemeinschaften).

Das bedeutet, dass jeder/jede 10. Kölner/in die umfassende Hilfen der Stadt und der Agentur für Arbeit Köln benötigt, um seine Existenz zu sichern und (wieder) Fuß auf dem Ersten oder allgemeinen Arbeitsmarkt fassen zu können. Damit ist allerdings nur der Kreis der Leistungsberechtigten nach den Bestimmungen des SGB II umrissen; hinzukommen die Leistungsempfänger/innen nach dem SGB XII.

Um seiner rechtlichen und sozialpolitischen Verpflichtung nachkommen zu können, haben die Stadt Köln und die Agentur für Arbeit Köln organisatorische Regelungen getroffen, die dem Dezernat für Soziales, Senioren, Wohnen und Beschäftigungsförderung die strategische Steuerung über die Lenkungsgruppe ermöglichen und dem Amt für Soziales und Senioren die Fachverantwortung zuschreiben.

5.2 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)

Das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) trat am 01.01.2003 in Kraft. Zielsetzung des Gesetzgebers war, das Problem unzureichender Einkommen im Rentenalter und bei dauerhafter voller Erwerbsminderung in Anlehnung an die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz zu lösen. Auf die Heranziehung Unterhaltspflichtiger wurde grundsätzlich verzichtet.

Anspruchsberechtigt nach dem GSiG waren Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland sein, die

- das 65. Lebensjahr vollendet hatten, oder
- das 18. Lebensjahr vollendet hatten, unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 SGB VI sind und bei denen unwahrscheinlich war, dass die volle Erwerbsminderung behoben werden konnte.

Im Grundsatz erhielt Leistungen nach dem GSiG, wer den Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen und Vermögen beschaffen kann. Dabei war auch das Einkommen und Vermögen des nicht getrennt lebenden Ehegatten bzw. des Partners/ der Partnerin einer eheähnlichen Gemeinschaft, die den Bedarf nach § 3 GSiG übersteigt, zu berücksichtigen.

Die bedarfsorientierte Grundsicherungssystem war analog den Bestimmungen zur Sicherung des Lebensunterhalts gemäß BSHG aufgebaut.

5.3 Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung

Das am 01.01.2004 in Kraft getretene Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GMG) sah gemäß § 264 Abs. 2 SGB V (alte Fassung) die „Übernahme“ der Krankenbehandlung für folgende Leistungsempfänger durch eine Krankenkasse vor:

- Empfänger/innen laufender Leistungen nach den Abschnitten 2 und 3 BSHG,
- Empfänger/innen laufender Leistungen nach § 2 AsylbLG

§ 264 SGB V beinhaltet nicht das Entstehen einer gesetzlichen Krankenversicherung. Grundsätzlich besteht aber der gleiche Leistungsanspruch gegenüber der Krankenkasse wie für Versicherte. Die Zuzahlungsregelungen gelten ebenfalls für diesen Personenkreis. Hierdurch werden sie den gesetzlich Versicherten leistungsrechtlich, aber nicht mitgliedschaftsrechtlich gleichgestellt. Dies gilt auch für Satzungsleistungen, die gegebenenfalls über den gesetzlichen Leistungsumfang hinausgehen.

Von der gewählten Krankenkasse erhalten die Hilfeempfänger/innen eine Krankenversicherungskarte. Die Aufwendungen, die den Krankenkassen durch die Übernahme der Krankenbehandlung entstehen, werden von dem zuständigen Kostenträger vierteljährlich erstattet (einschließlich angemessener Verwaltungskosten der Krankenkassen).

Durch das GMG wurde das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ebenfalls geändert. Die Gesetzesänderung beinhaltete eine Gleichstellung von Sozialhilfeempfängern/innen mit den gesetzlich Krankenversicherten. Dies bedeutete zugleich, dass für gesetzlich Krankenversicherte sowie für betreute Personen im Sinne von § 264 Abs. 2 SGB V keine Hilfe zur Familienplanung (§ 36 BSHG) oder Hilfe bei Krankheit (§ 37 BSHG) mehr übernommen wurden. Das hatte weiterhin zur Folge, dass Hilfeempfängern/innen die gesetzlich geforderten Zuzahlungen bis zur individuelle Belastungsgrenze (71,04 Euro ab 01.01.2004) aus dem Regelsatz finanzieren mussten.