





# **Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses der Stadt Köln zum 31.12.2016**

**Rechnungsprüfungsamt der Stadt Köln  
Willy-Brandt-Platz 2  
50679 Köln**

** 0221/ 221 - 25015**

** 0221/ 221 - 25501**

## **Inhaltsverzeichnis**

---

1. Vorwort.....	1
2. Prüfungsauftrag.....	1
3. Grundsätzliche Feststellungen .....	1
3.1 Wesentliche Feststellungen zur Rechnungslegung.....	1
3.2 Stellungnahme zur Lagebeurteilung der Oberbürgermeisterin .....	2
4. Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung.....	3
5. Feststellungen und Erläuterungen zur Rechnungslegung.....	3
5.1 Organisation der Buchführung .....	3
5.2 Belegwesen .....	4
5.3 Personal .....	5
5.4 Auffälligkeiten und Fehler in der Buchführung.....	5
5.5 Anweisungen und Vorgaben für die Buchführung .....	7
5.6 Buchführungssystem (IV-gestützt) .....	7
5.7 Verrechnungskonten.....	7
5.8 Inventuren, Inventar .....	8
5.9 Risikomanagement, internes Kontrollsystem, Vertragsmanagement.....	9
5.10 Korrekturen der Eröffnungsbilanzwerte .....	10
5.11 Rückstände.....	10
5.12 Vorsteuerabzug / Umsatzsteuerpflicht.....	10
6. Feststellungen und Erläuterungen zu den einzelnen Bilanzpositionen.....	12
Aktiva.....	12
Anlagevermögen.....	12
6.1 Immaterielle Vermögensgegenstände.....	12
6.2 Sachanlagen.....	13
6.2.1 Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte .....	13
6.2.2 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte .....	14
6.2.3 Infrastrukturvermögen .....	14
6.2.4 Kunstgegenstände, Kulturdenkmäler .....	15
6.2.5 Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge .....	15
6.2.6 Betriebs- und Geschäftsausstattung .....	17
6.2.7 Finanzanlagen .....	17
Umlaufvermögen .....	18
6.3. Vorräte.....	18
6.4. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände.....	18
6.5 Liquide Mittel.....	21
Passiva.....	21
6.6 Eigenkapital .....	21
6.6.1 Allgemeine Rücklage .....	22
6.6.2 Jahresüberschuss / Jahresfehlbetrag.....	22

6.7 Sonderposten .....	22
6.8 Rückstellungen .....	23
6.9 Verbindlichkeiten.....	24
7. Ergebnisrechnung .....	27
7.1 Gewerbesteuer .....	27
7.2 Aufwandsminderungen .....	28
8. Finanzrechnung.....	28
9. Kosten- und Leistungsrechnung .....	29
10. Anhang und Lagebericht .....	30
11. Bestätigungsvermerk.....	30

### **Anlage**

Jahresabschluss der Stadt Köln zum 31.12.2016 Teil 1 (Gesamtergebnisrechnung, Gesamtfinanzzrechnung, Bilanz mit Anhang und Lagebericht)

**Abkürzungsverzeichnis**

1. NKFVG	Erstes NKF-Weiterentwicklungsgesetz
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
EB	Eröffnungsbilanz
FiPo	Finanzposition
GAFin	Geschäftsanweisung für das Finanzwesen
GAG	GAG Immobilien AG
GO	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
GW	Gebäudewirtschaft
GWG	geringwertiges Wirtschaftsgut
HGB	Handelsgesetzbuch
IKS	Internes Kontrollsystem
Indafin/Ginfis	kamerales Kassenverfahren der Stadt Köln
IV	(automatisierte) Informationsverarbeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KommInform	Darlehensverwaltungsprogramm der Stadt Köln
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
OK.FIS	Offenes Kommunales Finanzinformationssystem
PSCD	Kassen- und Einnahmemanagementmodul der Buchhaltungssoftware SAP
RPA	Rechnungsprüfungsamt
RPau	Rechnungsprüfungsausschuss
SAP	modulares Buchhaltungsprogramm der Stadt Köln
SBK gGmbH	Sozial-Betriebe-Köln gemeinnützige GmbH
StEB	Stadtentwässerungsbetriebe Köln Anstalt des öffentlichen Rechts
UStG	Umsatzsteuergesetz
VIAVIS	IV-gestütztes Straßeninformationssystem
VRS	Verkehrsverbund Rhein-Sieg



## 1. Vorwort

Der Jahresabschluss 2016 wurde dem Rat in seiner Sitzung am 28.09.2017 als Entwurf vorgelegt und an den Rechnungsprüfungsausschuss zur Prüfung überwiesen.

Die Stadt Köln liegt mit der Aufstellung, Prüfung und Feststellung der Jahresabschlüsse weiterhin hinter den gesetzlichen Vorgaben zurück. Positiv ist festzustellen, dass der Rückstand sich verringert. War die Feststellung des Abschlusses 2011 noch um drei volle Jahre verspätet, beträgt der Abstand mit dem aktuell vorliegenden Abschluss 2016 noch rund sechs Monate.

Gemäß § 95 GO muss jeweils bis zum 31. März des Folgejahres der Jahresabschluss durch die Kämmerin aufgestellt, durch die Oberbürgermeisterin bestätigt und dem Rat zur Feststellung zugeleitet sein. Die Feststellung selbst muss bis zum Abschluss des Folgejahres - nach erfolgter Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuss - erfolgen (§ 96 GO). Fristgerecht wäre ein Feststellungsbeschluss also bis zum 31. Dezember 2017 gewesen.

Grundlegende Veränderungen, wie die Einführung des SAP-integrierten Kassen- und Einnahmemanagements PSCD oder umfassende Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Buchführung, sind auch in 2016 nicht erfolgt, so dass auch für die Prüfung dieses Jahresabschlusses immer noch die Feststellungen aus 2011 Bestand haben. Daher entsprechen die Aussagen unter „3. Grundsätzliche Feststellungen“ und „5. Feststellungen und Erläuterungen zur Rechnungslegung“ des nachfolgenden Berichtes in vielen Teilen denen aus den Vorjahresberichten.

## 2. Prüfungsauftrag

Zum Ende eines jeden Haushaltsjahres ist gemäß § 95 Abs. 1 GO ein Jahresabschluss aufzustellen, in dem das Ergebnis der Haushaltswirtschaft des Jahres nachzuweisen ist. Er besteht aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, den Teilrechnungen, der Bilanz und dem Anhang. Ihm ist ein Lagebericht beizufügen.

Der Jahresabschluss ist durch den Rechnungsprüfungsausschuss dahingehend zu prüfen, ob er ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde unter Beachtung der GoB ergibt. Die Prüfung des Jahresabschlusses erstreckt sich darauf, ob die gesetzlichen Vorschriften und die sie ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen beachtet worden sind. In die Prüfung sind die Buchführung, die Inventur, das Inventar und die Übersicht über die örtlich festgelegten Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände einzubeziehen. Der Lagebericht ist darauf zu prüfen, ob er mit dem Jahresabschluss in Einklang steht und seine sonstigen Angaben nicht eine falsche Vorstellung von der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde erwecken. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat über Art und Umfang der Prüfung einen Bericht zu erstellen. Der Bestätigungsvermerk oder der Vermerk über seine Versagung ist in den Prüfungsbericht aufzunehmen (§ 101 Abs. 1 GO).

Soweit die Gemeinde über ein Rechnungsprüfungsamt verfügt, bedient sich der Ausschuss dieses Amtes (§ 101 Abs. 8 GO).

## 3. Grundsätzliche Feststellungen

### 3.1 Wesentliche Feststellungen zur Rechnungslegung

Nach dem Ergebnis der Prüfung besteht in den nachfolgend aufgeführten Fällen Anlass für Anmerkungen bzw. Einwendungen:

- Die zentralen Übersichten über Softwarelizenzen (Lizenzmanagement) und langfristige Verträge (Vertragsmanagement) zur Sicherstellung einer vollständigen Erfassung einzelner Aktiv- und Passivposten fehlen weiterhin. Die Einführung eines zentralen Lizenzmanagements wurde unter Verweis auf die Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung

auf 2018 verschoben; neue Erkenntnisse lagen bis zum Zeitpunkt der Berichtsabfassung nicht vor. Dass das einheitliche Vertragsmanagement eingeführt wird, wurde durch den Stadtvorstand im Oktober 2015 beschlossen. Im Februar 2018 wurde die Dienstanweisung zum einheitlichen elektronischen Vertragsmanagement durch den Stadtdirektor Herrn Dr. Keller schlussgezeichnet.

- Die im Rahmen der Prüfung der Eröffnungsbilanz festgestellte, erforderliche Überprüfung von Ausweis und Bewertung bei den Grundstücken durch die Verwaltung ist zum Jahresabschluss 2016 noch nicht erfolgt. Die Verwaltung setzt für die umfassende Überprüfung des Grundbesitzes hinsichtlich Ausweis und Bewertung aktuell einen Zeitraum bis 2022 an.
- Bei der Bewertung des Straßennetzes für die Eröffnungsbilanz wurde vom Grundsatz der Einzelbewertung abgewichen. Insbesondere ist die Festlegung der Wertabschläge nicht korrekt. Die Wertansätze von Straßen, Wegen und Plätzen weisen Fehler auf. Eine Erfassung mittels einer neuen Software, Inventur und die erforderlichen Korrekturen sollen bis 2022 erfolgen.
- Die vorgeschriebenen Inventuren wurden weiterhin sehr unvollständig durchgeführt. Eine umfassende Überprüfung der Vollständigkeit und Werthaltigkeit des Vermögens hat nicht stattgefunden. Beim unbeweglichen Anlagevermögen fand überhaupt keine Inventur statt. Mit zunehmendem Abstand von der Vermögenserfassung zur Eröffnungsbilanz, die zudem aufgrund von Sonderregelungen teilweise mittels Pauschalansätzen und Schätzungen stattfand, wird dieser Sachverhalt im Hinblick auf den Anspruch ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage zu vermitteln immer problematischer.
- Die Stadt Köln verwendete bis einschließlich 2016 für ihre Buchhaltung kein geschlossenes Buchführungssystem. Für die Abwicklung der Zahlungsvorgänge war weiterhin das alte kamerale Kassenverfahren im Einsatz, das zur Buchhaltung mit SAP nicht konform ist. Bedingt dadurch ist in der Buchhaltung zu keinem Zeitpunkt des Jahres der aktuelle Bestand an liquiden Mitteln, Forderungen und Verbindlichkeiten abrufbar und kontrollierbar. Die Einführung des entsprechenden SAP-Moduls PSCD, das diese Problematik beseitigen soll, ist zum 01.01.2017 erfolgt.
- Ein Risikomanagementsystem wurde noch nicht aufgebaut. Dieses ist u. a. erforderlich, um der Berichterstattungspflicht über Chancen und Risiken für die künftige Entwicklung gemäß § 48 GemHVO qualifiziert nachkommen zu können.

Bezogen auf die Buchführung fehlt ein strukturiertes, systematisches internes Kontrollsystem. Hinsichtlich der reinen Zahlungsabwicklung sind Kontrollmechanismen aus kameralen Zeiten in größerem Umfang vorhanden, die - aufgrund der Beibehaltung des Zahlungssystems - weiterhin Wirkung entfalten.

### **3.2 Stellungnahme zur Lagebeurteilung der Oberbürgermeisterin**

Die Ausführungen im Lagebericht enthalten keine offensichtlich falschen Darstellungen. Kritisch zu bewerten sind die - gemessen an dem aktuellen Stand - positiven Aussagen zu der Einführung des neuen integrierten Kassenverfahrens, der Projekte zur Steigerung der Qualität im Rechnungswesen, und den Themen Vertrags und Lizenzmanagement sowie dem Aufbau eines strukturierten Risikomanagements.

Hinsichtlich der im Lagebericht enthaltenen konkreten Zahlen ist weiterhin auf die Schwächen in der Buchhaltung zu verweisen (siehe hierzu auch Ziffer 5 Feststellungen und Erläuterungen zur Rechnungslegung). Die dort genannten Sachverhalte haben zwangsläufig Auswirkungen.

Die Einführung des integrierten Kassenverfahrens ist zum 01.01.2017 zwar erfolgt, die ordnungsmäßige Funktion war jedoch nicht gewährleistet. So konnten z. B. erste Mahnläufe erst



im November 2017 erfolgen. Auch 2018 besteht noch Anpassungsbedarf, über den regelmäßig im Rechnungsprüfungsausschuss berichtet wird.

Die Qualität in der Rechnungslegung hat sich verbessert, jedoch verlaufen die ergriffenen bzw. geplanten Maßnahmen nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamts zu schleppend.

Lösungen für die Themen Vertrags- und Lizenzmanagement werden nur sehr langsam weiterentwickelt.

Die gemäß § 48 GemHVO vorgesehene Darstellung von Chancen und Risiken erfolgt nicht mit hinreichender Sicherheit umfassend. Eine allumfassende Risikoanalyse würde ein bestehendes, strukturiertes Risikomanagementsystem voraussetzen, das bei der Stadt Köln noch nicht existiert. Nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamts ist dies jedoch im Jahresabschluss 2016 mit Blick auf den zeitlichen Abstand zum Bilanzstichtag noch von geringer Bedeutung.

Die in der Gemeindehaushaltsverordnung vorgeschriebenen Erläuterungen und Analysen zum abgeschlossenen Haushaltsjahr sind im Lagebericht enthalten.

#### **4. Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung**

Der Jahresabschluss wurde auf Grundlage des risikoorientierten Prüfungsansatzes geprüft. Danach ist die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass ein hinreichend sicheres Urteil darüber abgegeben werden kann, ob der Jahresabschluss und der Lagebericht frei von wesentlichen Fehlaussagen sind.

Die Prüfung wurde in Form von Systemprüfungen und Stichproben durchgeführt. Sie stützt sich ferner auf Erkenntnisse aus der Prüfung der vorangegangenen Jahresabschlüsse sowie aus den Schwerpunktprüfungen des Rechnungsprüfungsamtes.

In Anbetracht des zeitlichen Abstandes zum Abschlussstichtag und Haushaltsjahr wurde auf die Prüfung der Umsetzung des Haushaltsplans verzichtet. Eine solche macht aus Sicht des Rechnungsprüfungsamts nur Sinn, wenn sie begleitend stattfinden kann. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse können dann u. a. noch für die neue Haushaltsplanung von Nutzen sein.

#### **5. Feststellungen und Erläuterungen zur Rechnungslegung**

##### **5.1 Organisation der Buchführung**

Die Buchführung erfolgt bei der Stadt Köln dezentral, d. h., dass viele Dienststellen Vorfassungen z. B. mittels MS-Excel vornehmen, die in den Rechnungsstellen letztendlich in das SAP-System übernommen werden. Daneben wird die Anlagenbuchhaltung in den Dienststellen verantwortlich geführt. Für Vorgänge, die zahlungsrelevant sind, erfolgt eine Datenübertragung an die Stadtkasse. Die Erledigung und Überwachung der Zahlungsvorgänge selbst erfolgte in 2016 noch mittels des alten kameralen Kassenverfahrens.

Eine generelle gesetzliche Vorgabe für eine zentrale oder dezentrale Buchhaltungsorganisation existiert nicht. § 93 Abs. 3 S. 1 GO regelt lediglich „Soweit die ordnungsmäßige Erledigung und Prüfung gewährleistet sind, kann die Finanzbuchhaltung für funktional begrenzte Aufgabenbereiche auch durch mehrere Stellen der Verwaltung erfolgen“. Es bleibt dabei jedoch bei einer zentralen Gesamtverantwortung durch Bestellung eines Verantwortlichen und eines Stellvertreters für die Finanzbuchhaltung.

Eine zentrale Buchhaltung für die Stadt insgesamt, von der allenfalls sachlich eng eingegrenzte Bereiche - z. B. die Gehaltsbuchhaltung - ausgenommen werden, erscheint dem Rechnungsprüfungsamt aufgrund der Erfahrungen bei den bisherigen Prüfungen weiterhin als die bessere Lösung. Auch die Anlagenbuchhaltung kann zentral einheitlicher geführt werden.

Das SAP-Modul PSCD wurde zum 01.01.2017 eingeführt, was seit dem die Lücke im Buchführungssystem schließt und damit deutliche Verbesserungen bringen soll.

Um die Mängel abzustellen hat der Stadtvorstand in seiner Sitzung am 13.01.2015 einen Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der Qualität im Rechnungswesen beschlossen. Über den Sachstand und die Planung in den einzelnen Teilbereichen

- Schaffung von Akzeptanz,
- Aufbau- und Ablauforganisation,
- Personalentwicklung,
- elektronische Rechnungsbearbeitung,
- Internes Kontrollsystem (IKS) und
- Maßnahmen für den Jahresabschluss

wird seit 2017 zweimal im Jahr durch die Kämmererei im Rechnungsprüfungsausschuss berichtet. Aus unterschiedlichen Gründen - u. a. Personalmangel - ist die Umsetzung des Zeit-Maßnahmen-Planes in großem Umfang geprägt von der Verschiebung der Abschlusstermine für die einzelnen Maßnahmen. Sofern sich diesbezüglich keine Änderungen ergeben, ist die Erteilung eines uneingeschränkten Testats noch nicht absehbar.

## 5.2 Belegwesen

Einer der wichtigsten Grundsätze für die Beweiskraft der Buchführung ist das Belegprinzip. Die Belegfunktion ist dann erfüllt, wenn aus den geordnet aufzubewahrenden Unterlagen Inhalt und Ablauf der einzelnen Geschäftsvorfälle erklärt und schlüssig nachgewiesen werden können. Die Belege müssen systematisch geordnet abgelegt werden, um als Beweis für die Richtigkeit der einzelnen Buchungen zu dienen. Hierbei ist darauf zu achten, dass es einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit möglich sein muss, einen Überblick über die Geschäftsvorfälle, ihre Entstehung und Abwicklung, zu erhalten (vgl. § 27 GemHVO).

Das Belegwesen bei der Stadt Köln und hier insbesondere die Belegablage sind für eine GoB-konforme Buchführung ungeeignet und darüber hinaus unvollständig. Auszahlungsrelevante Belege werden mit eigenem Nummernkreis bei der Stadtkasse - jedoch nach einem eigenen, nicht belegnummernkonformen System - abgelegt. Ferner ist nicht jeder in SAP gebuchte Vorgang, der eine entsprechende Belegnummer erzeugt, tatsächlich zahlungsrelevant. Die Suche bei der Stadtkasse läuft damit ins Leere.

Andere Belege werden selbst innerhalb von Dienststellen an unterschiedlichen Orten nach unterschiedlichen Kriterien abgelegt und sind teilweise nicht oder nicht mit vertretbarem Zeitaufwand auffindbar. Eine umfassende prüferische Einsichtnahme ist mit überschaubarem Aufwand nicht möglich; die Einführung einer digitalen Belegablage ist dringend geboten.

Die Stadt arbeitet an der Einführung einer elektronischen Rechnungsbearbeitung; Ziel ist zurzeit das Jahr 2020 (Bestandteil Berichterstattung; siehe 5.1). Die StEB verfügen bereits seit einigen Jahren über ein entsprechendes SAP-integriertes System. Dazu gehören ein elektronisches Rechnungseingangsbuch, die Bearbeitung im Workflow und die revisionssichere elektronische Belegablage. Damit wäre zunächst die schnelle Auffindbarkeit von Belegen gesichert, soweit es sich um Rechnungen handelt. Diese ist dann noch zu ergänzen um die restlichen Unterlagen, die als Beleg dienen (z. B. Eigenbelege für Umbuchungen, außerplanmäßige Abschreibungen, Verschrottungsbelege). Bis das Belegwesen der Stadt die Kriterien gemäß der GoB umfänglich erfüllt, werden noch Jahre vergehen.

### 5.3 Personal

Die Buchhaltung im System des Neuen Kommunalen Finanzmanagements verlangt ein anderes Wissens- und Fähigkeitsspektrum als im System der Verwaltungskameralistik. Ausreichend qualifiziertes Personal in ausreichendem Umfang ist eine der Voraussetzungen, um die erforderliche Buchführungsqualität sicherzustellen.

Der Ausbildungs- und Erfahrungsstand des in der Buchführung eingesetzten Personals ist unverändert sehr unterschiedlich. Die Verwaltung entwickelt im Rahmen des Maßnahmenpakets zur Verbesserung des Rechnungswesens (siehe 5.1) Maßnahmen zur Personalentwicklung für das betreffende Personal. Auch die Personalbemessung und -bewertung soll Bestandteil des o. g. Maßnahmenpaketes sein. Über die Bewertung könnte ggf. auch die hohe Fluktuation in diesem Personalbereich herabgesetzt werden. Der bisherige Verlauf dieses Teilprojekts ist als vollkommen unzufriedenstellend zu bezeichnen.

Die Stadt Köln verfügt nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamts über zu wenig ausreichend ausgebildetes Personal. Das führt zu Einbußen in der Qualität der Buchführung und teilweise erheblichen Rückständen; ferner zu Fehlern in der Buchführung, die logischerweise Auswirkungen auf die Aussagen im Jahresabschluss haben.

### 5.4 Auffälligkeiten und Fehler in der Buchführung

Die nachfolgend aufgelisteten Fehler wurden bereits seit der Umstellung auf das NKF bei den Prüfungen der Jahresabschlüsse festgestellt. Eine dezente Verbesserung in den nachfolgend aufgeführten Kategorien ist seither erkennbar. Der bisher erreichte Qualitätstand ist jedoch bei weitem noch nicht ausreichend.

- **Rein-Raus-Buchungen**  
Die Buchführung weist eine große Anzahl von Buchungen auf Konten aus, die mit mehr oder weniger zeitlichem Abstand wieder herausgebucht wurden. Die Anlässe sind unterschiedlich und nur manchmal im Buchungstext erkennbar. Oft wurden falsche Buchungen nicht storniert, sondern mittels einer umgekehrten Buchung nur betragsmäßig ausgeglichen.
- **Buchungsketten**  
Beträge werden von Konto zu Konto weiter gebucht. Der Anlass erklärt sich oft nicht durch den Buchungstext.
- **Bezeichnung der Vermögensgegenstände und Mengenangaben**  
In der Anlagenbuchhaltung sind Vermögensgegenstände ausgewiesen, aus deren Bezeichnung kein Rückschluss auf den zu bilanzierenden Gegenstand möglich ist. Ferner fehlt oft die Mengenangabe.
- **Buchungstext**  
Eine Aussagefähigkeit der Buchungstexte ist oft nicht gegeben. Buchungstexte fehlen oder es handelt sich um Aktenzeichen, für Dritte unverständliche Abkürzungen bzw. unverständliche Texte.

Aufwands- und Ertragskonten haben in der Regel keine Buchungstexte, auf den Gegenkonten hingegen (z. B. Debitoren- oder Kreditorenkonten) sind Buchungstexte in der Regel sehr wohl vorhanden. Der Buchungstext ist auf allen bei der Buchung angesprochenen Konten darzustellen.

- **Qualität der Belege**  
Auch auf Grundlage der Belege sind die vorgenommenen Buchungen nicht immer nachvollziehbar, da der Beleg nicht alle erforderlichen Angaben enthält und sich der gebuchte Geschäftsvorfall so nicht erklärt.
- **Negative Buchungen**  
Erträge werden als Aufwandsminderung verbucht und auf Ausgabeposition vereinnahmt, um die Ausgabeermächtigungen zu erhöhen, statt die korrekten Aufwands-/Ertrags-

konten bzw. Auszahlungs-/Einzahlungspositionen zu nutzen. Die Priorität liegt hier immer noch auf dem Haushalts- und Zahlungsgeschäft.

- **Falsche Kontierungen**  
Vorgänge werden auf falschen Konten gebucht. Im Extremfall kommt es zu den o. g. negativen Buchungen oder zu Gegenbuchungen auf Konten, auf denen der Betrag nie eingebucht wurde (z. B. Ausgleich von Forderungen, die dort nie verbucht waren oder Korrekturen von Aufwendungen/Erträgen, die nie gebucht wurden).
- **Fehlerhafte Zuordnung von Rechnungen**  
Rechnungen, die sowohl investiv als auch konsumtiv zu verbuchende Positionen enthalten, wurden teilweise nicht ordnungsgemäß aufgeteilt, sondern vollständig als Aufwand gebucht oder einer Investition zugeordnet.
- **Fehlende Zeitnähe**  
Vorgänge werden mit einer erheblichen Zeitverzögerung gebucht. Die Aktualität der Buchführung ist damit nicht gewährleistet; ferner besteht die Gefahr, dass die Verbuchung unterbleibt.
- **Unterjährige Buchung von Forderungen und Verbindlichkeiten**  
Einzelne Forderungs- und Verbindlichkeitskonten werden auffallend häufig unterjährig bebucht. Forderungen und Verbindlichkeiten sind allerdings Konten, die im Rahmen des Jahresabschlusses zu bewerten sind und damit als Teil der periodengerechten Darstellung von Vermögen und Schulden dienen. Da sich die Stadt der Debitoren- und der Kreditorenbuchhaltung als Nebenbuchhaltung bedient, sind die Forderungen und Verbindlichkeiten unterjährig dort darzustellen.
- **Führung der Ergebniskonten**  
Als Ergebniskonten bezeichnet man diejenigen, deren Gesamtsaldo letztendlich zum Jahresergebnis führt. Sie werden grundsätzlich nur auf einer Seite bebucht und unterteilen sich in Aufwandskonten, die auf der Sollseite und Ertragskonten, die auf der Habenseite bebucht werden. Ausgenommen hiervon sind Korrekturbuchungen, Abschlussbuchungen und bestimmte in der GemHVO gesondert geregelte Fälle, die hier jedoch zahlenmäßig keine wesentliche Rolle spielten. Bei der Stadt Köln ist auch im Jahr 2016 eine Vielzahl an Ergebniskonten durchgängig beidseitig bebucht.
- **Verbuchung von Aufwand gegen Ertrag bzw. umgekehrt**  
In der Buchführung finden sich relativ häufig Buchungen, bei denen zusätzlicher Aufwand gegen zusätzlichen Ertrag oder Aufwandsminderungen zu Lasten von Ertragsminderungen verbucht werden. Ein derartiger Geschäftsvorfall existiert nicht. Teilweise soll diese Verfahrensweise der Korrektur unvollständiger Buchungen unter dem alten Kaserverfahren dienen.
- **Nicht korrespondierende Ergebnis- und Finanzrechnungskonten**  
Für zahlungswirksame Aufwendungen und Erträge bzw. ergebniswirksame Ein-/Auszahlungen sind in aller Regel korrespondierende Konten zu bebuchen (z. B. das Aufwandskonto 522100 - Unterhaltung des Infrastrukturvermögens und 722100 - Unterhaltung Infrastrukturvermögen). Bei der Stadt Köln finden sich zum Teil mehr als 20 verschiedene Finanzrechnungskonten, die zusammen mit einem Ergebniskonto bebucht wurden. Umgekehrt wurden teilweise mehr als 20 Ergebniskonten zusammen mit einem Finanzrechnungskonto bebucht.

Somit erfolgen keine Abstimmungen zwischen Ergebnis- und Finanzrechnungskonto. Beispielsweise werden Schülerticket-Erstattungen auf das Finanzrechnungskonto Schülerbeförderung gebucht, als Ergebniskonto hingegen werden Aufwendungen für Reinigung, Winterdienst und Abfallentsorgung gebucht.

## 5.5 Anweisungen und Vorgaben für die Buchführung

Um die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung unter besonderer Berücksichtigung des Umgangs mit Zahlungsmitteln sowie die Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen sicherzustellen, sind von der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister nähere Vorschriften unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten zu erlassen (§ 31 Abs. 1 S. 1 GemHVO).

Bei der Stadt Köln sind die demgemäß erforderlichen Regelungen und Erläuterungen verteilt auf verschiedene Werke, die im Laufe der Zeit auf einen nennenswerten Umfang angewachsen sind:

- Geschäftsanweisung für das Finanzwesen (GAFin),
- Buchungsinformationen (ohne Anlagenbuchhaltung),
- Dienstanweisung für die Durchführung der Anlagenbuchhaltung bei der Stadt Köln
- Stichwortsammlung Anlagenbuchhaltung.

Wünschenswert ist aus Sicht des Rechnungsprüfungsamts eine zusammengefasste Vorschrift, die alle grundsätzlichen Regelungen enthält, wie sie in § 31 GemHVO gefordert sind. Diese muss die Oberbürgermeisterin erlassen und dem Rat zur Kenntnis geben. Daneben sollte eine zentrale Sammlung von Ausführungsbestimmungen, wie sie aktuell z. B. die Buchführungsinformationen darstellen, von der Kämmerin oder der Kämmererei verfügt werden. Erste Schritte diesbezüglich wurden von der Kämmererei eingeleitet.

## 5.6 Buchführungssystem (IV-gestützt)

Für die Hauptbuchhaltung sowie die Anlagenbuchhaltung, Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung (sog. Nebenbücher) wird ein zertifiziertes SAP-Buchführungssystem eingesetzt. Die Zahlungsabwicklung erfolgte bis einschließlich 2016 weiter mit dem alten kameralen Kassenverfahren Indafin/Ginfin. Dadurch existierte auch 2016 keine geschlossene Buchführung.

Die Fachverfahren der Dienststellen, in denen Ein- oder Auszahlungen vorerfasst werden (z. B. Bußgeldverfahren), benötigten weiterhin zwingend eine Schnittstelle zum Kassenverfahren, nicht aber zum Buchführungsprogramm SAP. Die Datenübertragung nach SAP erfolgt oft parallel zur Übermittlung an die Stadtkasse und auch nur summarisch. So ist nicht sichergestellt, dass alle Buchungen bzw. deren Korrekturen in SAP erfasst werden, woraus Differenzen entstehen können.

Bei der Stadtkasse werden die kurzfristig - d. h. im laufenden Kalenderjahr - fälligen Forderungen und Verbindlichkeiten verwaltet, deren Stand jedoch nicht mit der Buchführung in SAP kommuniziert. Rückmeldungen über erfolgte Aus- bzw. Einzahlungen an das SAP-System erfolgen nicht; eine laufende Abstimmung mit der Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung sowie der Hauptbuchhaltung ist so ausgeschlossen. Eine Schnittstelle zwischen Kassenverfahren und SAP zum Abgleich ließ sich nicht realisieren. Die in der Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung (Forderungen bzw. Verbindlichkeiten) in SAP ausgewiesenen Beträge sind daher nicht korrekt.

Buchführungskonten für Kassen- und Bankkontenbestände werden unterjährig nicht geführt. Deren Bestände sind daher aus dem Buchführungssystem nicht ablesbar. Die Buchführung ist damit diesbezüglich unvollständig. Die Abbildung der Beträge in der Bilanz erfolgt zum Stichtag auf Basis der Saldenbestätigungen/Kontoauszüge.

Dieser Mangel kann erst nach der Einführung des SAP-Moduls PSCD als Ersatz für das kameraler Kassenverfahren abgestellt werden; dies ist zum 01.01.2017 erfolgt.

## 5.7 Verrechnungskonten

Verrechnungskonten dienen als Hilfskonten, die u. a. als Schnittstelle zwischen den Nebenbüchern Anlagenbuchhaltung, Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung und Hauptbuchkonten

eingrichtet werden. Durch die Einbindung dieser Konten ist es möglich, einen Teil eines Geschäftsvorfalles zu buchen, ohne dass die Gegenbuchung davon berührt wird. Das Verrechnungskonto tritt dabei an die Stelle des Gegenkontos. So kann z. B. der Ausgleich einer Verbindlichkeit auf dem Kreditorenkonto mit der Veranlassung der Zahlung gebucht werden, ohne dass die Veränderung auf dem Bankkonto bereits gebucht werden darf. Diese kann erst auf Basis des Bankauszuges als Beleg erfolgen. Zwischengeschaltet wird hier das Bankverrechnungskonto. Spätestens zum Jahresabschluss müssen alle Verrechnungskonten ausgeglichen sein.

- Ausgeglichen sind viele dieser Verrechnungskonten für sich nicht. Lediglich in summa über eine Reihe von Konten ergibt sich jeweils ein Saldo von Null.
- Die Buchungstexte sind - wie bei den anderen Buchführungskonten - häufig unzureichend.
- Eine Reihe von Verrechnungskonten wurde 2016 nicht genutzt.

Nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes ist eine Betrachtung der Verrechnungskonten insgesamt erforderlich. Diese wird ggf. durch die Einführung von SAP PSCD beeinflusst.

### 5.8 Inventuren, Inventar

Die Stadt Köln ist verpflichtet, zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres sämtliche in ihrem wirtschaftlichen Eigentum stehenden Vermögensgegenstände, die Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten vollständig zu erfassen (§ 28 GemHVO). Die Darstellung bedingt eine vorangehende aktuelle Bestandsaufnahme (Inventur), die unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur zu erfolgen hat. Dazu ist eine entsprechende Dokumentation der durchgeführten Inventuren mit umfassenden Angaben zu Zeiten, Durchführung und Ergebnissen zwingend erforderlich.

Soweit dies durch eine körperliche Bestandsaufnahme geschieht, umfasst sie neben der Prüfung auf das Vorhandensein auch die des qualitativen Zustands der Vermögensgegenstände und damit die Überprüfung hinsichtlich des aktuellen Wertes. Sollte der aktuelle Wert nicht dem in der Anlagenrechnung ausgewiesenen entsprechen, sind außerplanmäßige Abschreibungen vorzunehmen bzw. Rückstellungen zu bilden. Mengenmäßige Inventurdifferenzen sind zum Jahresabschluss durch Ausbuchung bzw. Nachaktivierung in der Anlagenrechnung zu korrigieren.

Die Inventurrichtlinie der Stadt Köln sieht bis einschließlich 2016 eine Inventur alle drei Jahre vor; zulässig wäre für Vermögensgegenstände seit 2013 ein fünfjähriger Rhythmus. Um den hohen Inventuraufwand zu entzerren, wurde mit Verfügung der Kämmerei vom 20.10.2011 das Inventurverfahren der Stadt Köln zum Stichtag 31.12.2011 grundsätzlich neu geregelt. Danach hat die körperliche Inventur für jeweils ein Drittel der Dienststellen in einem rollierenden Verfahren zum jeweiligen Jahresende mit Hilfe eines Barcodesystems zu erfolgen. Bis zum Bilanzstichtag 31.12.2013 wäre somit der gesamte Bestand einer körperlichen Inventur zu unterziehen gewesen.

- Tatsächlich wurde bis zum Zeitpunkt der Berichtsabfassung für das unbewegliche Anlagevermögen keine Inventur durchgeführt. Im Bereich des beweglichen Anlagevermögens wurde keine vollständige Inventur aller Vermögensgegenstände durchgeführt.

Bei den Inventuren des unbeweglichen Anlagevermögens läge der Schwerpunkt auf der Werthaltigkeit der jeweiligen Vermögensgegenstände und hätte ggf. außerplanmäßige Abschreibungsbedarfe in nicht unerheblichem Umfang zur Folge. Der Gesamtwert der betroffenen Bilanzpositionen beträgt zum Bilanzstichtag insgesamt 5,55 Mrd. €.

- In den Schulen, die rund 67% (56,53 von 83,93 Mio. €) der Bilanzposition Betriebs- und Geschäftsausstattung umfassen, wurde in 2016 noch keine Inventur durchgeführt. Erschwerend kommt hinzu, dass der Vermögensansatz in der Eröffnungsbilanz auf Basis eines Vereinfachungsverfahrens ermittelt wurde.

Nach Mitteilung der Verwaltung aus September 2018 wurde vom 03.01. bis 28.02.2018 eine erste Inventur im Bereich der Schulen bei den fünf Berufskollegs des Campus Süd durchgeführt.

- Bei den Kunstgegenständen in den Museen ist die Sachlage ähnlich: Der Ansatz in der Eröffnungsbilanz erfolgte auf Basis der Versicherungswerte (Vereinfachungsverfahren für EB), eine Inventur hat noch nicht stattgefunden. Vielmehr ergab eine Schwerpunktprüfung im Jahr 2015, dass die Fortschreibung des Inventars in Teilen nicht ordnungsgemäß erfolgt.

Zum Jahresabschluss 2016 waren für insgesamt 40 Dienststellen/Teilbereiche von Dienststellen Inventuren vorgesehen. Davon hatten zwölf der vorgesehenen Dienststellen bisher überhaupt noch keine Inventur durchgeführt und führten auch 2016 keine durch. Die betroffenen Inventurbereiche haben hierfür vornehmlich personelle Gründe, aber auch das 2016 noch fehlende Inventurkonzept (z. B. Schulen) angegeben; ein Teil gab keine Hinderungsgründe an. Von den verbleibenden 28 Bereichen konnten 20 die Inventurmaßnahmen vollständig abschließen (inkl. Nacharbeiten in SAP). Die übrigen Dienststellen haben die Folgeinventur (wiederholt) verschoben, bzw. die Inventur konnte nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Gründe waren nicht aufgeklärte Inventurdifferenzen oder fehlende Vollständigkeitserklärungen.

Die Inventurleitung innerhalb der Ämtern/Dienststellen obliegt dem dezentralen Inventurverantwortlichen. Er übernimmt die Koordination und die Überwachung der Inventurmaßnahmen. Die Kämmererei als zentrale Inventurleitung geht davon aus, dass sie gegenüber den dezentralen Inventurverantwortlichen nicht weisungsbefugt ist. Folglich wirkt sie nur begrenzt auf die Durchführung der Inventuren ein. Gemäß der städtischen Inventurrichtlinie ist die zentrale Inventurleitung berechtigt „den Inventurverantwortlichen fachliche Vorgaben für die Inventurdurchführung zu machen“. Dieses Recht beinhaltet nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamts gleichzeitig auch ein Weisungs- und Kontrollrecht, da die Regelung sonst nicht zielführend wäre.

Wertkorrekturen (außerplanmäßige Abschreibungen/Zuschreibungen) wurden nicht durchgeführt. Bei einer Stichprobe in einem Inventurbereich wurde festgestellt, dass die Nachaktivierungen fast ausschließlich für die Anlagenklasse Geringwertige Wirtschaftsgüter erfolgten. Die Nacherfassung war teilweise fehlerhaft, z. B. hinsichtlich der Anlagenklassenzuordnung, falschen Anschaffungs-/Herstellungskosten oder dem Aktivierungsdatum. Die Angaben für die erforderlichen Nachaktivierungen entsprechen in wesentlichen Teilen (z. B. wg. Unvollständigkeit) nicht den Vorgaben der zentralen Inventurleitung.

Mit zunehmendem Abstand von der Vermögenserfassung zur Eröffnungsbilanz, die zudem aufgrund von Sonderregelungen teilweise mittels Pauschalansätzen und Schätzungen stattfand, wird dieser Sachverhalt im Hinblick auf den Anspruch ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage zu vermitteln immer problematischer.

## **5.9 Risikomanagement, internes Kontrollsystem, Vertragsmanagement**

Ein umfassendes Risikomanagement ist bis dato bei der Stadt Köln nicht etabliert. Aufgabe eines solchen Systems ist die Ermittlung und Überwachung einer Vielzahl von Risikofaktoren, sofern sie für die Stadt von Bedeutung sind. Gegenstand sind neben finanziellen z. B. auch demographische, wirtschaftliche, politische oder technische Risiken. Durch ein frühzeitiges Erkennen von Gefahren können i. d. R. noch Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Im Lagebericht, einem Teil des Jahresabschlusses, ist u. a. über derartige Risiken - aber auch Chancen - zu berichten (§ 48 GemHVO).

Auch ein strukturiertes internes Kontrollsystem (IKS) als Teil eines Risikomanagements existiert bei der Stadt Köln noch nicht. Sinn eines IKS ist die Minimierung von Fehlerrisiken in den Verwaltungsabläufen. Das setzt voraus, dass die Abläufe erfasst, analysiert und dokumentiert werden. Die stetige Optimierung dient dabei nicht nur zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit; vielmehr steht im Sinne des IKS die Qualitätssicherung (Risikominimierung) im

Vordergrund. In diesem Zusammenhang taucht immer häufiger der Begriff Compliance Management auf. Compliance bzw. Regeltreue (auch Regelkonformität) ist die betriebswirtschaftliche Umschreibung für die Einhaltung von Gesetzen und Richtlinien, aber auch von freiwilligen Kodizes, in Unternehmen bzw. Verwaltungen. Die Gesamtheit der Grundsätze und Maßnahmen eines Unternehmens zur Einhaltung bestimmter Regeln und damit zur Vermeidung von Regelverstößen im Unternehmen wird als Compliance Management System bezeichnet.

Aus kameralen Zeiten sind Sicherheitsmechanismen mit Schwerpunkt auf den Zahlungsvorgängen vorhanden. Kontrollmechanismen für die Buchhaltung existieren hingegen kaum. Die Buchführung ist in relevante Abläufe der Verwaltung nicht vollständig integriert, die Vorgänge in der Regel nicht dokumentiert. Auch aufgrund der erheblichen Mängel in der Buchführung (siehe auch Punkt 5.4) ist die Einführung eines strukturierten IKS dringend geboten.

Nach Auskunft der Kämmerei wurde dort in 2018 - mit Unterstützung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft - mit der Einführung eines strukturierten IKS begonnen. Aus dem Portfolio der Kämmerei wurden Pilotbereiche ausgewählt, in denen die Prozesse ermittelt, analysiert und bezüglich ihrer Risiken bewertet wurden. Dabei werden für die einzelnen Prozesse die zeitlichen Abläufe, Verantwortlichkeiten und Handlungsbedarfe ermittelt. Im weiteren Verlauf gilt es dann die wesentlichen Prozesse abschließend zu dokumentieren und geeignete Kontrollmechanismen zu installieren.

Weiterhin fehlen zentrale Übersichten, zur Sicherstellung der vollständigen Erfassung einzelner Aktiv- und Passivposten. Das gilt für langfristige Verträge, aus denen sich Rechte oder Lasten für die Stadt ergeben und für Software-Lizenzen, was den Nachweis ermöglicht, dass die Stadt die Software rechtmäßig nutzt bzw. noch ungenutzte Lizenzen aufzeigt.

Das Vertragsmanagement wird derzeit in den Ämtern 14, 1000, 12, 27, 30 und 26 produktiv eingesetzt. Weitere Ämter (11, 20, 52, 56) befinden sich derzeit in der Testphase. Die Einführung des gesamtstädtischen Lizenzmanagements ist beschlossen, wurde jedoch unter Bezugnahme auf die Haushaltskonsolidierung auf das Jahr 2018 verschoben.

### **5.10 Korrekturen der Eröffnungsbilanzwerte**

Die Gemeindehaushaltsverordnung sieht für erforderliche Korrekturen von Wertansätzen für Vermögensgegenstände, Sonderposten und Schulden einen Vierjahreszeitraum vor. Aufgrund der besonderen Schwierigkeiten, die die Stadt bei der Einführung von NKF hatte und teilweise noch hat, müssen diese ohne Bezug auf die Regelung des § 57 GemHVO erfolgen.

Die Kämmerei hat mit dem Rechnungsprüfungsamt eine Verfahrensweise zum Umgang mit den erforderlichen Korrekturen abgestimmt. So wird sichergestellt, dass die von der Kämmerei gewählte Vorgehensweise aus Prüfersicht nicht beanstandenswert ist. Dabei wird beiderseits dafür Sorge getragen, dass für die Korrekturen praktikable Lösungen unter Beachtung des Transparenzprinzips gefunden werden.

### **5.11 Rückstände**

Mehrere Dienststellen beklagen weiterhin aufgrund von Personalmangel einerseits und Informationsmängeln andererseits noch zum Teil erhebliche Rückstände in der buchführungsmäßigen Abwicklung bestimmter Geschäftsvorfälle. Diese haben Auswirkungen auf Bilanz und Ergebnisrechnung des Jahres 2016.

### **5.12 Vorsteuerabzug / Umsatzsteuerpflicht**

Für die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand in Gestalt der juristischen Person des öffentlichen Rechts (jPdöR) gelten im Umsatzsteuergesetz (UStG) Sonderregelungen. Wichtigste Rechtsgrundlage für die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand ist bisher § 2 Abs. 3 UStG.



Eine wesentliche Ausnahme vom Grundsatz der Besteuerung aller Güter und Dienstleistungen stellt für jPdöR § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG dar. Demnach handeln jPdöR nur als Unternehmer i. S. des Umsatzrechts, soweit sie im Rahmen eines Betriebes gewerblicher Art (BgA) tätig sind. Umgekehrt sind Leistungen außerhalb eines BgA, im hoheitlichen Bereich, nicht umsatzsteuerpflichtig.

Das Steueränderungsgesetz führt zu einem Systemwechsel, hin zu einer grundsätzlichen Steuerpflicht der Kommune, es sei denn es greifen die im Gesetz genannten Ausnahmen. Demnach entfällt eine Umsatzsteuerpflicht, wenn die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Es handelt sich um eine Tätigkeit, die der jeweiligen juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt obliegt und
- die Nichtbesteuerung führt nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen.

Die Gesetzesänderung findet bei der Stadt Köln vorläufig keine Anwendung, da sie bis zum 31.12.2020 von einer Übergangsregelung Gebrauch macht. Somit sind weiterhin nur Leistungen eines BgA umsatzsteuerpflichtig.

Daher ist nach wie vor von Bedeutung, ob die Voraussetzungen für einen BgA gegeben sind. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 KStG sind Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (BgA) "alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben". BgAs sind bei der Stadt Köln beispielsweise die Kitas generell und die Museen wegen der angeschlossenen Verkaufsstellen. Die Kombination mit dem nicht steuerpflichtigen Ausstellungsbetrieb führt ggf. zu anteiligen Vorsteuerabzugsberechtigungen. Dies geschieht z. B. wenn Reparaturarbeiten am Gebäude nach Flächenanteilen auf den Ausstellungsbetrieb und den eigentlichen BgA aufgeteilt werden.

Die Zuständigkeiten der Dienststellen sind sehr umfangreich. Diese umfassen nach Auskunft der Kämmerei;

- Die Überprüfung der Rechnungen auf die erforderlichen Mindestangaben, die zum Vorsteuerabzug berechtigen (z. B. Steuernummer des leistenden Unternehmens, anzuwendender Steuersatz, Rechnungsnummer, korrektes Geschäftsjahr der Leistung bei jahresübergreifenden Geschäften).
- Die Beurteilung, ob ein Geschäftsvorfall dem BgA zuzuordnen ist und ob bei eingehenden Rechnungen ein voller oder anteiliger Vorsteuerabzug vorzunehmen ist. Dabei ist die auf der Rechnung ausgewiesene Umsatzsteuer nicht immer vollumfänglich abzugsfähig. Vielmehr muss der abzugsfähige Betrag korrekt ermittelt werden.

Eine gesamtstädtische, turnusmäßige Überprüfung im Hinblick auf die Erfüllung der Tatbestandsmerkmale eines Betriebs gewerblicher Art wird durch die Kämmerei nicht vorgenommen. So wäre z. B. die Anwendbarkeit des Urteils des Bundesfinanzhofs vom 12.07.2012, wonach auch kommunale Kindergärten einen BgA darstellen, zu überprüfen.

Festgestellt wurde, dass häufig durch Fehler in der Sachbearbeitung Korrekturbuchungen erforderlich waren. Diese werden, soweit die Kämmerei sie im Rahmen der Datenprüfung für die Umsatzsteuervoranmeldung oder der Erstellung des Jahresabschlusses erkennt, „angeregt“. Aktuell (Stand 08.08.2018) liegen für das HJ 2016 noch nicht alle erforderlichen Besteuerungsgrundlagen vollständig vor. Im Nachgang können aus der berichtigten Steuererklärung Verspätungszuschläge und Zinsen resultieren.

Dass die in den Dienststellen mit diesen Aufgaben befassten Mitarbeiter über ausreichende Sachkenntnisse verfügen, muss wegen der Komplexität der Sachverhalte und der Vielzahl der einschlägigen Vorschriften, bezweifelt werden.

In Ermangelung eines IKS muss auch bezweifelt werden, dass alle wesentlichen Buchungsfehler erkannt werden. Eine Kontrolle bezüglich der Durchführung der erforderlichen Korrekturen erfolgt nicht.

Eine angemessene Überwachung des Buchungsgeschäfts durch die Kämmerei ist erforderlich. Korrekturbuchungen sind durch die Kämmerei nicht „anzuregen“, sondern anzuordnen bzw. durchzuführen. Zur Vermeidung von Verspätungszuschlägen sind die Korrekturbuchungen auf Vollständigkeit und Richtigkeit hin zu prüfen, sowie die zeitnahe Übermittlung steuerrelevanter Daten sicherzustellen.

## 6. Feststellungen und Erläuterungen zu den einzelnen Bilanzpositionen

Nachfolgend werden die Prüfungsergebnisse und Erkenntnisse zu einzelnen Positionen der Bilanz in der Reihenfolge der nach § 41 GemHVO vorgeschriebenen Gliederung erläutert. Die Ausführungen zu vielen Positionen gleichen - wie eingangs bereits erläutert - vielfach denen aus den Berichten zu den vorangegangenen Prüfungen der Jahresabschlüsse, da eine Reihe wesentlicher Änderungen erst mit der Einführung von SAP PSCD und verschiedener Maßnahmen, die jetzt erst angelaufen sind bzw. festgelegt werden, eintreten können.

### Aktiva

Auf der Aktivseite der Bilanz werden alle Vermögenswerte (Aktiva) der Stadt verzeichnet. Im Wesentlichen bestehen sie aus dem Anlagevermögen, das die langfristig gebundenen Vermögenswerte umfasst und dem Umlaufvermögen. Das Umlaufvermögen besteht aus Positionen, die relativ kurzfristig veräußert oder verbraucht werden sollen. Es besteht bei der Stadt Köln aus den Vorräten, Forderungen und Liquiden Mitteln. Dabei wird unter den Vorräten auch der Bestand an zur Veräußerung bestimmten Grundstücken abgebildet.

### Anlagevermögen

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>13.760.403.702,75 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>13.768.445.288,02 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-8.041.585,27 €</b>

Das Anlagevermögen umfasst alle Vermögensteile, die sich im wirtschaftlichen Eigentum der Stadt Köln befinden und dazu bestimmt sind, auf Dauer dem Geschäftsbetrieb der Stadt zu dienen. Es wird in immaterielle Vermögensgegenstände (z. B. Rechte, Software) Sachanlagen (z. B. Grundstücke, Straßen, Fahrzeuge, Geräte) und Finanzanlagen (z. B. Beteiligungen) unterschieden.

### 6.1 Immaterielle Vermögensgegenstände

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>14.777.607,11 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>13.755.860,72 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>1.021.746,39 €</b>

Zu dieser Position gehören Rechte aus Verträgen, Urkunden etc., Softwarelizenzen sowie Anzahlungen auf Immaterielle Vermögensgegenstände.

Die Berichte über die Prüfung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008 und der folgenden Jahresabschlüsse enthielten Beanstandungen, die auch zum Jahresabschluss 2016 fortbestehen:

- Einführung eines gesamtstädtischen zentralen Lizenzmanagements für Software

Seit der Sachstandsschilderung des Amtes für Informationsverarbeitung im Februar 2016, dargestellt im Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses der Stadt Köln zum 31.12.2013, haben sich keine nennenswerten Veränderungen ergeben.

Nach Darstellung der Verwaltung läuft seit Oktober 2013 bereits beim Amt für Informationsverarbeitung die Einführung eines zentralen Lizenzmanagements. Zur Unterstützung der dabei abzubildenden Prozesse und zur Vereinfachung der Datenhaltung ist die Einführung einer Lizenzmanagementsoftware vorgesehen. Die Auswahl und Einführung wurde jedoch wegen der Haushaltskonsolidierung auf das Jahr 2018 verschoben.

Das Amt für Informationsverarbeitung macht weiterhin darauf aufmerksam, dass für ein umfassendes, gesamtstädtisches Lizenzmanagement zurzeit noch die erforderlichen Zuständigkeiten fehlen. Insbesondere durch die dezentrale Beschaffung von Lizenzen in der Vergangenheit mangelt es an Einflussnahmen auf Softwarenutzer und -beschaffungen.

Eine effektive Lizenzverwaltung schafft nicht nur Rechtssicherheit, sondern trägt auch zur Wirtschaftlichkeit bei. So binden einerseits ungenutzte Lizenzen unnötig Kapital, andererseits führen ausgewählte Lizenzmodelle zu Einsparungen.

- **Qualität der Bezeichnungen und Mengenangaben**

Die Bezeichnungen der Vermögensgegenstände in der Anlagenbuchhaltung lassen nicht immer erkennen um was es sich konkret handelt. Es wurden teilweise Begriffe wie Softwarelizenz, Lizenz, Schullizenz etc. gewählt, die für die nähere Beschreibung eines Vermögensgegenstandes nicht geeignet sind.

Auch sind Begriffe verwandt worden, die neben dem Namen der Software auch einen Hinweis auf einen Pflegevertrag geben. Ob die aktivierten Anschaffungskosten auch Aufwendungen für die Softwarepflege enthalten, konnte auf Grund der Vielzahl der Fälle nicht festgestellt werden. Diese Rechnungsbestandteile sind jedenfalls nicht aktivierungsfähig und somit aufwandswirksam zu buchen.

In vielen Fällen fehlen in den Stammdaten wieder die Mengenangaben, so dass nicht überprüft werden kann, ob die Vermögensgegenstände als GWG in einer anderen Anlagenklasse hätten bilanziert werden müssen oder Aufwand darstellen.

## 6.2 Sachanlagen

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>7.527.939.687,59 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>7.582.143.422,44 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-54.203.734,85 €</b>

Die Sachanlagen umfassen die materiellen Vermögensgegenstände, also den Teil des Anlagevermögens, der (weitestgehend) greifbar und damit nicht den Immateriellen Vermögensgegenständen oder den Finanzanlagen zuzurechnen ist.

### 6.2.1 Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>1.642.629.994,18 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>1.675.523.246,62 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-32.893.252,44 €</b>

In dieser Bilanzposition sind die unbebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte, deren Eigentümer die Stadt Köln ist, gemäß § 41 Abs. 3 GemHVO zu aktivieren. Die grundstücksgleichen Rechte sowohl in unbebauter als auch in bebauter Form bezeichnen dingliche Rechte, die aufgrund einer eigenständigen, grundbuchrechtlichen Eintragung wie

Grundstücke zu behandeln sind (z. B. Erbbaurechte, Abbaurechte, Wegerechte und Wohnungseigentumsrechte).

Unbebaute Grundstücke sind Grundstücke, auf denen sich keine benutzbaren Gebäude befinden. Zu dieser Position zählen aber auch die Grundstücke, die mit Gebäuden versehen sind, deren Zweckbestimmung und Wert gegenüber der Zweckbestimmung und dem Wert des Grund und Bodens von untergeordneter Bedeutung sind (§ 72 Bewertungsgesetz). Die vorhandenen Aufbauten und Betriebsvorrichtungen der Grundstücke sind bei der Bilanzierung unter den entsprechenden Bilanzpositionen berücksichtigt worden.

Die Wertminderung ergibt sich aus hauptsächlich aus Verkäufen von Grundstücken und Umbuchungen in das Umlaufvermögen wegen konkreter Verkaufsabsicht bei der Position Ackerland und Verkäufen bzw. Korrekturen bei den sonstigen unbebauten Grundstücken.

Wie in den Berichten über die Prüfung der Eröffnungsbilanz der Stadt Köln zum 01.01.2008 und der folgenden Jahresabschlüsse bereits festgestellt, bedürfen die Grundstücke hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit von Flächenangaben, Bewertungen und Zuordnungen zu den einzelnen Bilanzpositionen der Überprüfung. Gemäß Zeit-Maßnahmen-Plan (Stand September 2017) soll die Inventur des Grundbesitzes bis Ende 2022 abgeschlossen sein.

### 6.2.2 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>727.095.014,16 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>691.379.683,14 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>35.715.331,02 €</b>

In dieser Bilanzposition sind die bebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte der Stadt Köln, auf denen sich Gebäude befinden, zu aktivieren. Der Grund und Boden von bebauten Grundstücken ist getrennt von dem Gebäude bzw. den Gebäuden zu erfassen.

Wie bei der Bilanzposition „unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte“ (6.2.1) bleibt hier auch weiterhin die Kritik aus der Prüfung der Eröffnungsbilanz bestehen, dass eine zu hohe Fehlerquote der Überprüfung durch die Verwaltung bedarf.

### 6.2.3 Infrastrukturvermögen

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>3.147.557.698,76 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>3.219.476.197,71 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-71.918.498,95 €</b>

Das Infrastrukturvermögen besteht aus Verkehrseinrichtungen (Brücken, Tunnel, Straßen, Gleisanlagen etc.) sowie Ver- und Entsorgungseinrichtungen (Beleuchtung, Kanäle etc.).

Wie in den Vorjahren rührt die Wertveränderung in dieser Bilanzposition per Saldo maßgeblich aus den Wertminderungen bei „Brücken und Tunnel“ (-51,92 Mio. €) und „Straßennetz mit Wegen, Plätzen etc.“ (-13,00 Mio. €). Das bedeutet, dass wertmäßige Reinvestitionen in diesen Bereichen in weitaus geringerem Maße stattfinden, als dies durch den (weitestgehend) gewöhnlichen Werteverzehr erforderlich wäre.

Beim Straßennetz wurde bei der Prüfung der Eröffnungsbilanz der pauschale Wertabschlag für Straßenschäden beanstandet. Hinzu kommt, dass die Erfassung und Bewertung der Straßen, Wege und Plätze erhebliche Fehler aufweist. Weiterhin ist zu kritisieren, dass mit zunehmendem Abstand von Eröffnungsbilanzstichtag, bei gleichzeitigem Fehlen von Inventuren bei den Gegenständen des unbeweglichen Anlagevermögens, die Fragwürdigkeit der Wertbeständigkeit derselben zunimmt.

Eine körperliche Inventur soll mit der geplanten Einführung des Straßeninformationssystems VIA-VIS erfolgen. Diese soll bis 2022 in allen Stadtbezirken erfolgt sein.

#### 6.2.4 Kunstgegenstände, Kulturdenkmäler

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>1.582.120.749,12 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>1.578.028.317,30 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>4.092.431,82 €</b>

Der fehlende Überblick über die Bestände bleibt auch im Bereich der Kunstgegenstände ein Grundproblem:

- Die Vereinfachungsregelung zur Eröffnungsbilanz erforderte keinen Überblick über die zugehörigen Gegenstände, da der Versicherungswert als Gesamtwert für die bestehende Sammlung angesetzt wurde.
- Erschwerend kam hinzu, dass mit dem Versicherungswert auch Leihgaben abgedeckt waren, deren Umfang nicht vollumfänglich bekannt war und ist.
- Die Fortführung der Anlagenbuchhaltung in diesem Bereich genügt nicht den Anforderungen der GoB.
- Die geführten Verzeichnisse, Bestandslisten etc. sind nicht revisionssicher, teilweise fehlerhaft und nicht vollständig.
- Inventuren sind noch nicht erfolgt; der Prozess der Erfassung und Katalogisierung der Kunstgegenstände dauert an.

#### 6.2.5 Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>72.419.664,97 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>70.412.833,86 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>2.006.831,11 €</b>

Unter dieser Bilanzposition sind die technischen Anlagegegenstände anzusetzen, die der gemeindlichen Aufgabenerfüllung dienen. Dabei sind nur solche Maschinen, technischen Anlagen und Fahrzeuge zu erfassen, die selbstständig nutzbar und bewertbar sind. Ein Beispiel für eine technische Anlage ist die Klimaanlage in einem Museum. Die Abgrenzung ist allerdings nicht immer einfach. So werden z. B. Personenaufzüge dem Gebäude hinzuge-rechnet, wohingegen Lastenaufzüge als Betriebsvorrichtungen hier auszuweisen sind.

Die am häufigsten vorkommenden Fehler sind:

- Beträge, die ganz oder teilweise aufwandswirksam zu verbuchen gewesen wären, wurden vollständig als Anlage aktiviert und über mehrere Jahre abgeschrieben.
- Innerhalb dieser Bilanzposition wurde vielfach die falsche Anlagenklasse gewählt; verbunden damit sind oft falsche Abschreibungsdauern. Teilweise wurden gleichartige Vermögensgegenstände in verschiedenen Anlageklassen aktiviert.
- Die Anlagenbezeichnung lässt keinen Schluss auf den erfassten Vermögensgegenstand zu (z. B. „Laborausstattung“).

Die vorgeschriebenen Inventuren sind immer noch nicht in allen Dienststellen erfolgt, so dass diese Bestands- und Wertkontrolle nicht für den Gesamtumfang bei dieser Bilanzposition gegeben ist.

Der Anlagenbuchhaltung ist in vielen Fällen nicht zu entnehmen, wie groß die Stückzahl der unter der jeweiligen Anlagennummer erfassten Vermögensgegenstände ist. Die Regelung der Kämmerei, wonach das Weglassen der Anzahl zulässig ist, wenn es sich um nur einen Gegenstand handelt, hat sich nicht bewährt. Aus den erheblich differierenden Wertangaben ist zu schließen, dass auch bei größeren Mengen die Anzahl weggelassen wird. Das Rech-

nungsprüfungsamt fordert daher, dass das Mengensfeld in SAP grundsätzlich - also auch bei Menge „1“ bestückt wird.

Bei der Prüfung der Bilanzpositionen „Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge“ und „Betriebs- und Geschäftsausstattung“ wurde im Jahresabschluss 2015 eine Reihe von Mängeln festgestellt, die auch für 2016 Bestand haben: Die Ergebnisse gelten für beide Bilanzpositionen.

- Die Prüfung der Abschreibungen ergab, dass die Stadt Köln noch nach der alten gesetzlichen Vorschrift, Abschreibungen ab dem Folgemonat der Anschaffung zu starten, vorgeht. Diese Regelung des § 35 Abs. 2 GemHVO a. F. ist mit dem Inkrafttreten des 1. NKFVG am 01.01.2013 weggefallen. Die Verfahrensweise ist zu korrigieren.
- Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit dem Aktivierungszeitpunkt ist in vielen Dienststellen der Informationsfluss zwischen den Fachbereichen und der Anlagenbuchhaltung. In wenigen Dienststellen funktioniert der Verfahrensaustausch zwischen der Anlagenbuchhaltung und den Fachbereichen einwandfrei, in der Mehrzahl der Dienststellen ist dies nicht der Fall. Die Ermittlung und damit der Ansatz des Aktivierungsdatums einer Anlage werden stadtweit nicht einheitlich vorgenommen. So werden Anlagen z. B. nach Rechnungsdatum, nach Eingang der Information bei der Anlagenbuchhaltung oder nach dem Tag der Buchung aktiviert.

Es ist dringend erforderlich für alle Dienststellen einen einheitlichen Ablauf zwischen den Bereichen vorzugeben, so dass die Aktivierung eines Anlagegutes entsprechend den gesetzlichen Vorschriften mit der Lieferung bzw. der Betriebsbereitschaft des Vermögensgegenstandes korrekt erfolgt.

- Gemäß dem Vertrag über die Erbringung Technischer Dienste für die Stadt Köln als Hilfsbetrieb im Sinne von § 107 Abs. 2 Nr. 5 GO zwischen der Stadt und der AWB Abfallwirtschaftsbetriebe Köln GmbH & Co. KG (AWB) vom 01.12.2000 übernehmen die AWB u. a. die Beschaffung von Fahrzeugen und Geräten. Für die Abwicklung der Beschaffung werden für das erste Fahrzeug / Gerät 4 %, für das zweite Fahrzeug / Gerät 2 % und ab dem dritten Fahrzeug / Gerät 1 % der Nettoanschaffungskosten fällig.

Diese Kosten werden nachvollziehbar den Dienststellen in Rechnung gestellt. Die Dienststellen verfahren bei der Beschaffung von mehr als einem Fahrzeug / Gerät allerdings unterschiedlich mit den Anschaffungsnebenkosten. Teilweise werden entsprechend der Aufteilung in der AWB-Rechnung die Kosten auf den jeweiligen Vermögensgegenstand aufgeteilt, teilweise wird die Gesamtsumme der Rechnung entsprechend der Anzahl der Fahrzeuge / Geräte geteilt und gleiche Summen auf die Vermögensgegenstände gebucht.

Auch hier ist zwingend ein einheitliches Verfahren seitens der Kämmerei festzulegen. Die Aufteilung der Gesamtsumme in gleiche Teile wird hierbei vom Rechnungsprüfungsamt präferiert.

- Wie die AWB erbringt die Gebäudewirtschaft (GW) ebenfalls Dienstleistungen für die Dienststellen der Stadt. Der jeweilige Rechnungsbetrag setzt sich aus den Leistungen Dritter und einem Aufschlag für die GW zusammen.

Aus den Rechnungen war größtenteils nicht ersichtlich für welche Leistung die Rechnung gestellt wurde, was eine korrekte Verbuchung und eine spätere Überprüfung erschwert oder unmöglich macht. Auch wenn die Rechnungen der GW als eigenbetriebsähnliche Einrichtung nicht die Vorschriften des § 14 UStG erfüllen müssen, so müssen sie aber als Buchungsbeleg den Kriterien der GoB entsprechen. Die GW ist zwingend darauf hinzuweisen, dass aus der Rechnung eindeutig die konkrete Leistung hervorgeht.

- In der Prüfung wurde darüber hinaus festgestellt, dass das Öfteren keine klare Abgrenzung der Anlagenklassen aus dem städtischen Anlagenklassenkatalog möglich ist und es somit dem Buchhalter schwer fällt, die korrekte Wahl für die Einordnung von Vermögensgegenständen zu treffen.

### 6.2.6 Betriebs- und Geschäftsausstattung

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>83.928.736,66 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>86.685.441,90 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-2.756.705,24 €</b>

Hier sind alle Vermögensgegenstände ausgewiesen, die für Zwecke der Verwaltung, Organisation und Kommunikation sowie für soziale, medizinische, schulische, sportliche und andere besondere Zwecke eingesetzt werden. Dies sind schwerpunktmäßig die Büroeinrichtung von Verwaltung und Schulen, die Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände von Schulklassen und die Sonderausstattungen in Schulen sowie Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände und Gerätschaften in den übrigen Bereichen. Unter dieser Bilanzposition werden auch die geringwertigen Vermögensgegenstände verbucht.

Zum Jahresabschluss 2015 wurden die Zugänge bei den Bilanzpositionen „Betriebs- und Geschäftsausstattung“ und „Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge“ schwerpunktmäßig geprüft. Die meisten der festgestellten Mängel gelten auch für den Jahresabschluss 2016. Die ausführliche Darstellung der Prüfungsergebnisse findet sich unter Punkt 6.2.5 Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge.

Auch bei der Bilanzposition Betriebs- und Geschäftsausstattung sind die vorgeschriebenen körperlichen Inventuren teilweise bis heute nicht erfolgt. Insbesondere im Schulbereich, der rund 67% des o. g. Bilanzwertes ausmacht, war 2018 bis zur Berichtsabfassung noch keine Vorgehensweise abschließend festgelegt.

Auswertungen in der Vergangenheit ergaben, dass die Fehlerhäufigkeit bei dieser Bilanzposition besonders hoch war. Dabei stellen die nachfolgend aufgezählten Fehler den weitaus größten Anteil:

- Geringwertige Wirtschaftsgüter (zwischen 60 und 410 € netto) wurden aktiviert und über Jahre abgeschrieben,
- Aufwand (ganz oder teilweise) wurde als Anlage erfasst, inventarisiert und abgeschrieben,
- erfasste Vermögensgegenstände gehören in andere Bilanzpositionen wie „Immaterielle Vermögensgegenstände“,
- Innerhalb dieser Bilanzposition wurde die falsche Anlagenklasse gewählt.

Zu kritisieren ist nicht die Tatsache, dass Fehler geschehen, sondern die Häufigkeit mit der sie geschehen, da dies unter dieser Kategorie besonders zu Tage tritt. Es ist dringend geboten Maßnahmen zu ergreifen, die Abhilfe schaffen. Hier macht sich auch das Fehlen eines internen Kontrollsystems für die Buchführung bemerkbar.

### 6.2.7 Finanzanlagen

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>6.217.686.408,05 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>6.172.546.004,86 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>45.140.403,19 €</b>

Die Finanzanlagen sind Bestandteil des Anlagevermögens, sofern sie dazu bestimmt sind, dauernd der Aufgabenerfüllung der Gemeinde zu dienen. Sie sollen dauerhaft finanziellen Anlagezwecken dienen. Die Position setzt sich zusammen aus den Anteilen an verbundenen Unternehmen, Beteiligungen, Sondervermögen, Wertpapieren des Anlagevermögens und den Ausleihungen.

Die Erhöhung des Bilanzwertes rühren maßgeblich von Veränderungen bei den Positionen „Anteile an verbundenen Unternehmen“ und „Ausleihungen“. Erstere erhöhten sich haupt-

sächlich durch Zahlungen an die KVB AG i. H. v. 12,45 Mio. €, die dort in die Kapitalrücklage eingestellt und von der Stadt dem Wert der Beteiligung zugerechnet wurden. Durch Hingabe von Gesellschafterdarlehen stieg die Position „Ausleihungen“ per Saldo um 33,82 Mio. €.

Im Rahmen der Aufstellung des Jahresabschlusses ist die Kommune nach § 35 GemHVO verpflichtet, die Werthaltigkeit der Vermögensgegenstände zu überprüfen. Die Kommune hat festzustellen, ob eine voraussichtlich dauernde Wertminderung bei einem Vermögensgegenstand vorliegt und ggf. eine außerplanmäßige Abschreibung vorzunehmen.

Folglich sind mit Hilfe eines sogenannten Niederwerttests, auf Basis der zur Eröffnungsbilanz angewandten Verfahren (Substanzwertverfahren, Ertragswertverfahren, Eigenkapitalspiegelbildmethode, Kurswerte), jährlich die Einzelansätze für die Finanzanlagen zu überprüfen. Die Überprüfung ist zu dokumentieren.

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2015 wurde festgestellt, dass die Dokumentationen zur Werthaltigkeitsprüfung der einzelnen Finanzanlagen keinen hinreichenden Aufschluss über die durchgeführten Maßnahmen zulassen. Die Verbesserung der Dokumentation wurde seitens der Kämmerei zugesagt und zwischenzeitlich mit dem Rechnungsprüfungsamt abgestimmt.

### Umlaufvermögen

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>525.363.760,15 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>457.135.457,20 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>68.228.302,95 €</b>

Das Umlaufvermögen beinhaltet die Vermögensteile, die nicht dauerhaft dem Geschäftsbetrieb der Verwaltung dienen oder - positiv ausgedrückt - die kurzfristig umgesetzt werden. Dazu gehören Vorräte, Forderungen und Liquide Mittel.

### 6.3. Vorräte

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>19.988.834,74 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>35.381.639,60 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-15.392.804,86 €</b>

Das klassische Vorratsvermögen von Kommunen, d. h. Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Berufsbekleidung, Merchandisingartikel u. a. spielt betragsmäßig naturgemäß eine völlig untergeordnete Rolle. Ein nennenswertes Volumen erfährt diese Bilanzposition ausschließlich durch die Zuordnung der zum Verkauf bestimmten Grundstücke und Gebäude. Ihr Anteil beläuft sich auf rund 19,13 Mio. €; auch tragen sie mit 15,31 Mio. € fast die vollständige Veränderung gegenüber dem Vorjahr.

### 6.4. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>436.342.433,11 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>381.637.370,41 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>54.705.062,70 €</b>

Die Bilanzposition setzt sich zusammen aus öffentlich-rechtlichen Forderungen und Forderungen aus Transferleistungen (354,80 Mio. €), den privatrechtlichen Forderungen (62,94 Mio. €) und den sonstigen Vermögensgegenständen (18,60 Mio. €).

Forderungen sind zum Nominalwert anzusetzen; zweifelhafte und uneinbringliche Forderungen sind im Wert zu berichtigen. Das ist z. B. der Fall, wenn ein Schuldner droht zahlungsunfähig zu werden oder er bereits zahlungsunfähig ist. In diesem Fall spricht man von einer



Einzelwertberichtigung. Auch ohne Zahlungsprobleme bestimmter Schuldner kommt es - in Abhängigkeit von der Forderungsart - immer wieder zu Zahlungsausfällen, die beim Jahresabschluss zu berücksichtigen sind. Auf Basis von Erfahrungswerten, ggf. korrigiert um aktuelle Einflüsse, werden dann Pauschalwertberichtigungen gebucht. Einzel- wie Pauschalwertberichtigungen belasten die Ergebnisrechnung.

Die Qualität der Forderungen ist in der 2016 noch vorliegenden Konstellation der Buchführung nicht mit vertretbarem Aufwand überprüfbar. Die Forderungen gehören zu den Bilanzpositionen, bei denen sich die Beibehaltung des alten Kassenverfahrens und damit die fehlende Integration in das Buchführungssystem SAP am stärksten negativ auswirkt.

Die Daten für Forderungen werden zu einem erheblichen Teil in Vorsystemen/Fachverfahren (z. B. Bußgeldbescheide bei der Verkehrsüberwachung) ermittelt. Von dort werden die Einzeldaten an das Kassenverfahren übermittelt. In der Buchhaltung erfolgt i. d. R. eine summarische Buchung. Dass alle Daten aus Vorsystemen korrekt in der SAP-Buchhaltung ankommen, ist nicht gewährleistet.

Die Überwachung der kurzfristig fälligen Forderungen findet nicht in der Buchhaltung in SAP statt, sondern in dem alten Kassenverfahren Indafin. Die bei der Stadtkasse eingehenden Zahlungen können nicht den offenen (Summen-)Posten in SAP zugeordnet werden, so dass diese nicht ausgeglichen werden. Das Prinzip einer geschlossenen und GoB-konformen Buchhaltung ist damit durchbrochen. Durch die Trennung der Systeme sind sowohl Sollstellung in Indafin ohne Verbuchung in SAP als auch Buchung in SAP ohne Sollstellung in Indafin möglich.

Die Problematik von Buchungsfehlern kombiniert mit der fehlenden Ausgleichsbuchung innerhalb des Systems zeigt, dass ein umfassender Überblick über die tatsächlichen Forderungen in den einzelnen Positionen nicht mehr besteht. Eine Überprüfung der Forderungsbestände durch die Kämmerei findet seit 2014 statt. Zum Jahresabschluss 2016 hat das Rechnungsprüfungsamt dieses Verfahren geprüft.

Gemäß § 28 GemHVO NRW ist zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres u. a. eine Inventur der Forderungen vorzunehmen. Dabei sind das Verfahren und die Ergebnisse der Inventur so zu dokumentieren, dass diese für sachverständige Dritte nachvollziehbar sind. Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob das von der Kämmerei angewandte Verfahren sicherstellt, dass die im Jahresabschluss dargestellten Forderungsbestände korrekt sind und die Inventur ordnungsmäßig dokumentiert ist.

- Bestände auf den Forderungskonten  
Zwecks Inventur der Forderungen wurden seitens der Kämmerei alle Forderungskonten in SAP ausgewertet. Diese Auswertungen wurden den betroffenen Dienststellen zur Verfügung gestellt. Diese wurden angewiesen, die ausgewerteten Bestände und deren Fristigkeit zu überprüfen.

Die von der Inventur betroffenen Forderungskonten wurden von insgesamt 62 Dienststellen bebucht. Insgesamt ist auf den ausgewerteten Sachkonten ein Forderungsbestand von 360.237.381,11 € ausgewiesen. 34 Dienststellen gaben keine Rückmeldung bezüglich der Richtigkeit des Forderungsbestandes. Das Forderungsvolumen zu dem es keine Rückmeldungen gab beläuft sich auf insgesamt 308,27 Mio. € (85,6 %).

- Einzelwertberichtigung  
Grundsätzlich ist bei allen Forderungen zum Jahresabschluss eine Einzelfallbetrachtung mit Einschätzung der prozentualen Realisierungshöhe vorzunehmen. Dabei wird durch die Dienststellen eine Einzelfallbetrachtung durchgeführt; die Kämmerei führt dann noch eine Prüfung durch, die sich aufgrund der großen Anzahl der Forderungen auf diejenigen beschränkt, deren Wert größer als 75.000 € ist. Diese Wertgrenze wurde von der Kämmerei nach Auswertung aller Forderungen unter dem Gesichtspunkt der Durchführbarkeit festgelegt.

Die Prüfung zu den Einzelwertberichtigungen ergab keine Auffälligkeiten.

- **Pauschalwertberichtigung**

Eine pauschale Wertberichtigung von Forderungen kommt in Bereichen mit Massengeschäft in Betracht (z. B. Verwarngelder, Bußgelder, Vollstreckungsgebühren). In diesen Bereichen wird erfahrungsgemäß eine größere Anzahl der Forderungen nicht realisiert.

Die pauschale Wertberichtigung erfolgt nach einem stadtweiten einheitlichen Berechnungsschema. Dabei wird ein Prozentsatz aus der Relation des Anteils der Abgänge auf Kassenreste zum Bestand der offenen Posten des jeweiligen Vorjahres gebildet. Dieser Prozentsatz wird jährlich ermittelt und es wird daraus ein Mittelwert für die letzten fünf Jahre gebildet. Dieser Mittelwert wird dann auf den aktuellen Bestand der offenen Posten angewandt.

Forderungen, die bereits im Rahmen der Einzelwertberichtigung korrigiert wurden, sind bei der Pauschalwertberichtigung nicht berücksichtigt worden.

Die Prüfung zu den Pauschalwertberichtigungen ergab keine Auffälligkeiten.
- **Rückmeldequote**

Als Maßnahme, um fehlende Rückmeldungen doch noch zu erhalten, wurde lediglich eine Erinnerungsmail über -202- an die Dienststellen verschickt.

Aufgrund der sehr schlechten Rückmeldequote ist es erforderlich, dass an dem Verfahren zur Inventur der Forderungen zwingend Anpassungen vorgenommen werden. Hier könnte beispielsweise die Einführung eines stadtweiten zentralen Forderungsmanagements zur Verbesserung der Datenlage bezüglich des Forderungsbestandes führen.
- **Abzinsung von Forderungen**

Bei unverzinslichen und niedrig verzinslichen Forderungen - ausgenommen bei gestundeten Forderungen - verzichtet die Stadt Köln auf Zinserträge. Wirtschaftlich betrachtet stellt dies für die Stadt einen Verlust dar. Unter Beachtung des strengen Niederstwertprinzips (§ 253 Abs. 4 HGB) sind diese Forderungen abzuzinsen.

Auf Nachfrage erklärte die Kämmerei, dass die Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Abzinsung von Forderungen durch eine Grundsatzregelung für die Stadt Köln noch ausstehe und daher zum Jahresabschluss 2016 keine Abzinsungen vorgenommen wurden. Dass keine Forderungen mit einem Fälligkeitstermin von mehr als einem Jahr abgezinst wurden, stellt einen Verstoß gegen das strenge Niederstwertprinzip dar.
- **Einhaltung der Buchungsvorgaben / IKS**

Bei Forderungen, die „erneut zum Soll gestellt werden“ (nach einer befristeten Niederschlagung), ist zwingend eine bestimmte Buchungstextvorgabe zu beachten. Diese ist in den „Buchungsinformationen (ohne Anlagenbuchhaltung)“ von der Kämmerei vorgegeben. Auf Nachfrage wie kontrolliert wird, ob diese Buchungsvorgabe eingehalten wird gab die Kämmerei folgendes an:

„In Zuständigkeit von 20 werden Buchungsvorgaben getroffen. Eine allumfassende Begleitung der Buchungen ist allein auf Grund der dezentralen Verantwortlichkeiten faktisch nicht möglich. Ein IKS steht noch aus, innerhalb dessen aus der Natur der Sache eine Stichprobe unter Beachtung der Wesentlichkeit betrachtet würde.“

Gemäß § 93 Abs. 2 GO NRW hat die Gemeinde einen Verantwortlichen für die Finanzbuchhaltung und einen Stellvertreter zu benennen. Ziel dieser Regelung ist es, durch einen Gesamtverantwortlichen die Qualität und Einheitlichkeit der Buchführung zu wahren. Folglich ist die Einhaltung der Buchungsvorgaben unabdingbar und die Einführung und Durchführung entsprechender Kontrollen dringend erforderlich.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Inventur der Forderungen in dieser Form nicht gewährleistet, dass die bilanzierten Werte mit hinreichender Sicherheit in dieser Höhe bestehen. Ein Großteil der Forderungsbestände wurde nicht überprüft bzw. ob eine Überprüfung stattgefunden hat, ist nicht erkennbar.

## 6.5 Liquide Mittel

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>61.196.142,30 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>39.820.840,87 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>21.375.301,43 €</b>

Die Liquiden Mittel umfassen sämtliche Bar- und Buchgeldbestände, die kurzfristig zur Disposition stehen. Außer der Stadtkasse verfügen die Bürgerämter und einzelne Fachämter über eigene Bankkonten und Bargeldbestände; die Schulen zahlenmäßig in großem Umfang über (Schul-)Girokonten.

Eine Veränderung des Bestandes ist kein Indiz für eine Verschlechterung oder Verbesserung der finanziellen Lage der Stadt Köln. Es handelt sich hier lediglich um eine Momentaufnahme zum 31.12. des Jahres. Die Schwankungen in dieser Position können u. a. auch von Verschiebungen zwischen diesem und anderen Aktivposten (z. B. Forderungen) herrühren, die sich zum Stichtag zugunsten oder zu Lasten der Liquiden Mittel auswirken. Ferner sind die Geldbestände der rechtlich unselbständigen Stiftungen Bestandteil dieser Bilanzposition, so dass deren Geschäftstätigkeit ebenfalls die Veränderungen beeinflusst.

Da keine Zahlungen in der SAP-Buchführung gebucht werden, wird auch keine laufende Bankbuchhaltung bzw. Kassenbuchhaltung in SAP geführt, d. h. die Buchführungskonten, die den Liquiden Mitteln zugeordnet sind, werden unterjährig nicht geführt. Lediglich nachträglich wird - auf Basis der Saldenbestätigungen der Banken und der gemeldeten Kassenbestände - der jeweilige Differenzbetrag gebucht, so dass die Konten lediglich per 31.12. eines Jahres den korrekten Bestand ausweisen. Eine Kontrolle der Kontostände aus der Buchführung erfolgt an dieser Stelle nicht und ist so auch nicht möglich. Auch unterjährige Bestandabfragen oder Tagesabschlüsse können im Buchführungssystem nicht erfolgen.

Die Finanzrechnung, die die Bewegungen der Liquiden Mittel darstellen soll, ist in SAP, so wie es 2016 noch eingerichtet war, nicht bzw. nicht problemlos auswertbar, da Finanzrechnungskonten nicht eingerichtet sind (siehe auch Ziffer 8. Finanzrechnung).

Ausgenommen die reinen Mittelbestände zum 31.12.2016 ist bei den Liquiden Mitteln keine Prüfung möglich. Eine den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechende Buchhaltung erfolgt in diesem Bereich nicht.

## Passiva

### 6.6 Eigenkapital

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>5.340.023.391,51 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>5.133.644.581,97 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>206.378.809,54 €</b>

Das Eigenkapital ist bilanztechnisch eine reine Differenzposition zwischen dem auf der Aktivseite der Bilanz dargestellten Vermögen und den Schulden (Verbindlichkeiten und Rückstellungen) unter Einbeziehung der Sonderposten. Es ist mithin der von der Stadt selbst finanzierte Teil der Vermögens(buch)werte.

Die hier dargestellten Zahlen bilden die Summe der (Unter-)Positionen „Allgemeine Rücklage“, „Sonderrücklagen“, „Ausgleichsrücklage“ und „Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag“ ab. Dabei ist in der letztgenannten Einzelposition ein erheblicher Minusbetrag angehäuft (siehe auch 6.6.2). Aus diesem Grunde kommt es zu dem befremdlich wirkenden Effekt, dass das Eigenkapital in Gänze niedriger ausfällt, als die Teilposition „Allgemeine Rücklage“.

### 6.6.1 Allgemeine Rücklage

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>5.586.514.157,06 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>5.961.347.885,99 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-374.833.728,93 €</b>

Aufgrund der Änderung der GemHVO zum 01.01.2013 wirken sich neben dem Jahresergebnis auch bestimmte Vermögensabgänge und die Wertveränderungen bei Finanzanlagen auf diese Bilanzposition aus. Hinzu kommen Korrekturen von Wertansätzen aus der Eröffnungsbilanz.

Das bedeutet, dass z. B. die Grundstücksverkäufe, die vor der Änderung der GemHVO i. d. R. für die Stadt mit einem Ertrag verbunden waren, nach neuer Rechtslage nur positiv auf die Allgemeine Rücklage wirken, nicht jedoch auf die Ergebnisrechnung.

Die Wertveränderung ist ferner auf die Umbuchung der Ergebnisse aus den Jahren 2013 und 2014 - zusammen rund 430 Mio. € Defizit - zurückzuführen. Auswirkungen aus 2015 und 2016 sind hier noch nicht enthalten. Deren Verrechnung mit der Allgemeinen Rücklage erfolgt mit den entsprechenden Ergebnisverwendungsbeschlüssen. Die entsprechenden Beiträge sind Bestandteil der nachfolgenden Position Jahresüberschuss / Jahresfehlbetrag.

### 6.6.2 Jahresüberschuss / Jahresfehlbetrag

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>-252.637.798,68 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>- 833.850.337,15 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>581.212.538,47 €</b>

Das Jahresergebnis ist in der Bilanz als eigener Posten darzustellen. Erst nach dem Beschluss des Rates über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung (§ 96 Abs. 1 GO) kann eine entsprechende Umbuchung stattfinden. Dies kann, wenn das Jahresergebnis negativ ist, zu der vermeintlich widersprüchlichen Situation führen, dass die Teilposition Allgemeine Rücklage betragsmäßig größer ist als das Eigenkapital insgesamt.

Bezüglich des Beschlusses über die Ergebnisverwendung hat der Rat im Falle von Jahresfehlbeträgen nicht wirklich Entscheidungsalternativen: Da keine Ausgleichsrücklage mehr vorhanden ist, muss der Fehlbetrag durch Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage ausgeglichen werden.

Aktuell enthält diese Position, neben dem aktuellen Jahresüberschuss, noch den Jahresfehlbetrag aus 2015 (-403,62 Mio. €), da die Verrechnungsbuchung mit der Allgemeinen Rücklage noch nicht erfolgt ist. Der bilanzielle Überschuss der Stadt beläuft sich 2016 auf 150,98 Mio. €.

Die positive Veränderung ist auf die Ausbuchung der Fehlbeträge der Jahre 2013 und 2014 und den Überschuss aus 2016 zurückzuführen.

### 6.7 Sonderposten

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>2.948.923.728,21 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>2.956.450.532,58 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-7.526.804,37 €</b>

Die Sonderposten stellen in der Bilanz eine Mischform zwischen Eigen- und Fremdkapital dar. Es handelt sich um Gelder, die die Stadt zur Finanzierung von Vermögensgegenständen als Zuwendungen, Gebühren und Beiträgen erhält. Verbunden damit sind allerdings auch mehr oder weniger konkrete Gegenleistungsverpflichtungen wie z. B. ein bestimmtes Bau-

werk zu sanieren oder sie einfach nur investiv zu verausgaben (Investitionspauschale). Das unterscheidet sie vom Eigenkapital.

Sie enthalten als größten Posten (2,61 Mrd. €) die Beträge, die hauptsächlich das Land NRW zur Finanzierung von investiven Maßnahmen bereitstellt. Des Weiteren finden sich hier - neben den Beiträgen und Gebührenüberdeckungen - die rechtlich unselbständigen Stiftungen (80,28 Mio. €), die von der Stadt verwaltet werden.

Nennenswerte Prüfungserkenntnisse ergaben sich für diese Position im Jahresabschluss 2016 nicht.

## 6.8 Rückstellungen

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>2.737.585.315,08 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>2.654.762.184,97 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>82.823.130,11 €</b>

Rückstellungen sind wirtschaftlich als Fremdkapital anzusehen. Nach § 88 GO i. V. m. § 36 GemHVO sind sie in angemessener Höhe zu bilden für

- Pensionsverpflichtungen,
- die Rekultivierung und Nachsorge von Deponien,
- unterlassene Instandhaltungen an Sachanlagen, sofern die Nachholung konkret beabsichtigt ist,
- dem Grunde oder der Höhe nach ungewisse Verbindlichkeiten,
- drohende Verluste aus schwebenden Geschäften oder laufenden Verfahren und
- sonstige Zwecke nur, wenn dies durch Gesetz oder Verordnung geregelt ist.

Durch die Bildung von Rückstellungen erfolgt eine verursachungsgerechte Zuordnung von Aufwendungen zu den entsprechenden Haushaltsjahren. Den weitaus größten Anteil an dieser Position haben die Pensionsrückstellungen mit rund 2,06 Mrd. €.

Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten sind zu bilden, wenn eine sichere oder wahrscheinliche Verpflichtung gegenüber einem Dritten am Bilanzstichtag rechtlich oder wirtschaftlich verursacht ist, mit einer Inanspruchnahme ernsthaft gerechnet werden muss und eine verlässliche Schätzung der Betragshöhe möglich ist.

Die Bewertung des Rückstellungsbetrages erfolgt auf Basis des Vorsichtsprinzips unter Berücksichtigung hinreichend objektiver Hinweise mit dem Erfüllungsbetrag. Das ist der Nominalbetrag, der im Erfüllungszeitpunkt voraussichtlich in dieser Höhe an den oder die Gläubiger zu leisten ist. Sämtliche bei der Bilanzaufstellung verfügbaren Informationen über die Verhältnisse am Abschlussstichtag sind zu berücksichtigen.

Insgesamt ist im Bereich der Rückstellungen eine Verbesserung der Buchführungsqualität zu verzeichnen.

**Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO**

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>465.850.097,51 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>399.222.722,81 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>66.627.374,70 €</b>

Die Sonstigen Rückstellungen beinhalten

- verschiedene Position in Zusammenhang mit Personal (nicht genommener Urlaub, Überstunden, Altersteilzeit, leistungsorientierte Bezahlung, Verpflichtungen ggü. anderen Dienstherrn)
- Rückstellungen für Prozesskosten,
- Rückstellungen für ausstehende Rechnungen,
- Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften und
- Andere Sonstige Rückstellungen.

Mit Ausnahme der personalbezogenen Rückstellungen wurde diese Bilanzposition 2015 geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass der überwiegende Teil gebucht wurde.

In 2016 wurde der Streitwert - im Gegensatz zu 2015 - berücksichtigt. Allerdings wurden weiterhin Auszahlungen nicht immer gegen die gebildete Rückstellung gebucht, sondern zunächst als Aufwand und erst anschließend mit der Rückstellung verrechnet.

**6.9 Verbindlichkeiten**

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>3.274.332.713,42 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>3.484.659.382,64 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-210.326.669,22 €</b>

Eine Verbindlichkeit liegt vor, wenn die Stadt Köln gegenüber einem Dritten zu einer Leistungserbringung aufgrund von privatrechtlichen, öffentlich-rechtlichen oder wirtschaftlichen Gründen verpflichtet ist. Die Bilanzposition Verbindlichkeiten beinhaltet alle zum Bilanzstichtag dem Grunde, der Höhe und der Fälligkeit nach feststehenden Schulden.

Die Verbindlichkeiten sind gemäß § 41 Abs. 4 GemHVO zu gliedern und mit ihrem Rückzahlungsbetrag zu bilanzieren. Die Erfassung der Verbindlichkeiten erfolgt durch die Beleginventur, da diese für die Verbindlichkeiten die einzige Aufnahmemöglichkeit darstellt. Die Nachvollziehbarkeit der Entwicklung des Bestandes an Verbindlichkeiten ist für das Rechnungsprüfungsamt innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes nicht gegeben. Dies wird erst mit der Einführung einer geschlossenen Buchführung möglich sein.

Bis dahin bleibt das Rechnungsprüfungsamt bei seiner Kritik hinsichtlich der Buchhaltung: Die Datenverwaltung der Darlehen erfolgt in dem System KommInform, gebucht werden die Geschäftsvorfälle quartalsweise im eigentlichen Buchhaltungssystem SAP und die Zahlungen werden über das alte kamerale Kassensystem Indafin/Ginfis abgewickelt. Durch diese Dreiteilung findet sich im Buchführungssystem SAP keine aktuelle Darstellung der Vorgänge, der aktuellen Verbindlichkeiten- und Finanzmittelbestände. Wünschenswert ist die Integration der Darlehensverwaltung in das SAP-System; die fehlende Verbindung zum Kassensystemverfahren ist ein Anlass für die Einschränkung des Testats.

**Erhaltene Anzahlungen**

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>139.871.263,09 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>161.525.781,23 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-21.654.518,14 €</b>

Erhaltene Anzahlungen sind Verpflichtungen der Gemeinde gegenüber Dritten, die entstanden, weil sie von diesen bereits Finanzmittel zur Verfügung gestellt bekam, die von ihr gewünschte Leistung oder vertraglich vereinbarte Maßnahme jedoch noch nicht bzw. nicht vollständig erbracht bzw. durchgeführt hat.

Einen großen Teil dieser Position stellen die erhaltenen Zuwendungen dar, die noch nicht verwendet wurden. Weitere Beispiele sind zweckgebundene Nachlässe und Spenden. Es kann sich dabei sowohl um investiv wie auch konsumtiv zu verwendende Mittel handeln. Die von der Gemeinde zu erbringende Gegenleistung kann in der Weiterleitung des Geldes, einer Dienst- oder einer Sachleistung bestehen.

Eine zentrale Übersicht der verschiedenen Zuwendungen für die Stadt insgesamt, aus der Art und Zweck, Zuwendungsgeber, Empfänger, Dienststelle, Nachweisverpflichtung und Sonstiges hervorgeht, existiert nach Auskunft der Kämmerei nicht. Damit ist es weder möglich zentral eine Auskunft über erhaltene und verwendete Zuwendungen zu bekommen, was die Prüfung erschwert, noch ist eine zentrale Überwachung möglich.

Das Rechnungsprüfungsamt fordert eine stadtweit einheitliche Verfahrensweise in der Abwicklung und Buchung gleichartiger Vorgänge. Damit diese durchgeführt wird, sind seitens der Kämmerei konkrete Vorgaben zu fertigen. Insbesondere notwendig erscheinen diese auch hinsichtlich der zeitlichen Komponente. Dabei ist festzulegen, zu welchem Zeitpunkt unter welchen Voraussetzungen der Ertrag zu buchen ist und wann die (Um-)Buchung von noch nicht zweckentsprechend verwendeten Fördermitteln auf Erhaltene Anzahlungen erfolgt. Auch wenn immer eine Betrachtung des Einzelfalles notwendig ist, sind zentrale Vorgaben erforderlich.

Unzureichend ist in vielen Dienststellen die Zuordnung von Erträgen aus Zuwendungen und den dazugehörigen Aufwendungen, also letztlich der Nachweis der Leistungserbringung mit dem veranschlagten Ressourcenverbrauch. Diese Zuordnung kann von den Dienststellen teilweise gar nicht erbracht werden oder ist nur sehr aufwendig identifizierbar. Es mangelt stadtweit an der notwendigen Transparenz der verwendeten Förderbeträge. Nur in wenigen Dienststellen wird durch die Nutzung von Kostenträgern die erforderliche Transparenz hinsichtlich der Fördermittel geschaffen. Hilfreich wäre hier eine Vorgabe, welcher Buchungstext sowohl auf den Ergebniskonten als auch auf dem Bestandskonto zu nutzen ist. Aus diesem sollte erkennbar sein, zu welchem Förderprojekt die jeweilige Buchung zugehörig ist, was Auswertungen ermöglichen würde. So bestünde auch die Möglichkeit investive und konsumtive Fördermittel zu selektieren. Seit 2017 arbeitet die Kämmerei an einer entsprechenden Regelung.

Aus dem Bereich der erhaltenen Anzahlungen wurden zum Jahresabschluss 2016 die Stellplatzablösebeträge geprüft. Zum 01.01.2016 standen 12,31 Mio. € zur Verwendung zur Verfügung; ferner wurden in 2016 weitere 1,34 Mio. € vereinnahmt. Für eine Reihe von geplanten Maßnahmen wie Quartiersgaragen, P+R-Anlagen, ÖPNV-Förderung und Fahrradanlagen sind insgesamt 5,28 Mio. € gebunden.

Gemäß § 51 Abs. 1 der BauO NRW (Bauordnung NRW) müssen bei der Errichtung von baulichen Anlagen Stellplätze oder Garagen nachgewiesen beziehungsweise hergestellt werden. Die Absätze 5 und 6 desselben Paragraphen regeln die Ausnahme. Ist die Herstellung dieser Stellplätze nicht oder nur mit großen Schwierigkeiten verbunden so kann die Bauaufsichtsbehörde unter Bestimmung der Zahl der notwendigen Stellplätze im Einvernehmen mit der Kommune verzichten, wenn die zur Herstellung Verpflichteten an die Kommune einen Geldbetrag auf Grundlage einer Satzung entrichten. Dieser Geldbetrag ist wie folgt zu verwenden;

- a) für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen auf Gemeindegebiet,
- b) für investive Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs  
oder
- c) für investive Maßnahmen zur Verbesserung des Fahrradverkehrs.

Diese gesetzliche Vorgabe wird von der Stadt Köln auf Grundlage der „Satzung über die Festlegung des Geldbetrages je Stellplatz (Ablösesatzung)“ in der Fassung vom 23.11.2013 geregelt und umgesetzt.

Die Ergebnisse der Prüfung im Einzelnen.

Das Bauaufsichtsamt schließt im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens mit den Antragstellern Vereinbarungen über die finanzielle Ablösung der Verpflichtung zur Herstellung der bauordnungs-rechtlich notwendigen Kraftfahrzeug-Stellplätze und vereinnahmt die gezahlten Beträge. Die vereinnahmten Gelder dürfen nur nach Maßgabe des § 51 Abs. 6 BauO NRW verwendet werden. Hierfür ist das Bauverwaltungsamt als koordinierendes Fachamt zuständig.

Gemäß § 51 Abs. 6 BauO NRW können für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen auf dem Gemeindegebiet Stellplatzablösemittel auch an einen Dritten weitergegeben werden. Für diese privat hergestellten Stellflächen werden mit den Bauherren Zuschussverträge abgeschlossen. So wurden bereits Parkplätze in Tiefgaragen bzw. Parkhäusern bezuschusst, die den Bewohnern in einem definierten Einzugsbereich um die jeweilige Garage zu einem vereinbarten Mietpreis als sogenannte Anwohnerstellplätze zur Verfügung gestellt wurden.

Diese Zuschussverträge enthalten folglich eine Gegenleistungsverpflichtung, bei Verstoß gegen die vertraglichen Verpflichtungen aber auch eine Rückzahlungsverpflichtung. Diese Rückzahlungsverpflichtung wird durch im Grundbuch eingetragene notarielle Schuldversprechen abgesichert.

Die Belegungsbindung zur Nutzung der Stellflächen durch die Anwohner ist auf einen Zeitraum von 20 Jahren ausgelegt. Die Dauer der Belegungsbindung orientiert sich an der Förderungsdauer im öffentlich geförderten Wohnungsbau.

Eine umfassende Dokumentation über den Ablauf des Verfahrens im Umgang mit den Stellplatzablösebeträgen existiert nicht. Folglich existieren auch keine schriftlich festgelegten Regeln, die zur Sicherstellung einer ordnungsmäßigen Buchführung erforderlich sind. Fehlende Vorgaben führen letztlich zu Mängeln in Ablauf und Buchführung.

Eine Verwendung der Mittel darf nur erfolgen, wenn ein gültiger Beschluss des Verkehrsausschusses vorliegt. Diesen gibt es laut Auskunft von der Kämmerei in 2016 nicht. Der letzte Beschluss des Verkehrsausschusses galt für den Zeitraum 2010-2015, so dass für das Jahr 2016 ein neuer Beschluss hätte herbeigeführt werden müssen. In der Annahme, dass für 2016 ein neuer Beschluss erfolgt, wurden vom Amt für Straßen und Verkehrsentwicklung Buchungen ohne Grundlage vorgenommen. Ein rechtsgültiger Beschluss durch den Verkehrsausschuss erfolgte letztlich erst nach 2016.

Eine Buchung ist nur dann vorzunehmen, wenn auch eine Grundlage besteht bzw. die Bedingungen für die Buchung erfüllt sind. Dies trifft für das Jahr 2016 nicht zu. Die Buchungen wurden letztendlich im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten durch die Kämmerei storniert.

Die Kämmerei hat mittels Verfügung aus 2013 zum Buchungsverfahren den Dienststellen empfohlen, einen einheitlichen Text bei der Buchung zu verwenden. So soll gewährleistet sein, dass die Stellplatzablösebeträge auf dem Konto Erhaltene Anzahlungen sauber ausgewertet werden können.

Die Dienststellen halten sich nur bedingt an die Empfehlung der Kämmerei, so wurden unter anderem Buchungstexte wie Stellplatzablöse, Stellplatzablösemittel, Stellplatzablösemittel, 14 Stellplatzablöse, 16 Stellplatzablöse, etc. festgestellt.



Die Kämmerei muss im Rahmen ihrer Richtlinienkompetenz Regelungen zur Rechnungslegung - und damit auch der Buchführung - treffen und deren Einhaltung kontrollieren. Das ergibt sich aus der fachlichen Zuständigkeit der Kämmerin und damit auch der Kämmerei für eine Rechnungslegung nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung. Ferner bestimmt § 93 Abs. 2 GO, dass die Kommune einen Verantwortlichen für die Finanzbuchhaltung zu bestellen hat. Dieser ist bei der Stadt Köln bei der Kämmerei angesiedelt. Daraus folgt, dass sie - wie hier z. B. im Fall der Stellplatzablösebeträge - Buchungstexte nicht empfehlen kann, sondern vorgeben muss.

Bei der Baumaßnahme Archäologische Zone / Jüdisches Museum hat die Bauaufsicht für die Baugenehmigung die Bedingung gestellt, dass vorab eine Stellplatzablösevereinbarung abgeschlossen wird und eine Zahlung von VII/3 - Archäologische Zone an das Bauaufsichtsamt erfolgen muss. Daraufhin wurden 74.100 € von Dienststelle zu Dienststelle überwiesen. Die Stadt hat also eine Vereinbarung mit sich selbst geschlossen und Geld an sich selbst überwiesen/umgebucht.

Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten wurden die Buchungen korrigiert. Auch an diesem Beispiel zeigt sich die Notwendigkeit klarer Regelungen und deren Überwachung durch die Kämmerei.

## 7. Ergebnisrechnung

⇒	<b>Ergebnis gemäß Jahresabschluss 2016</b>	<b>152.337.305,05 €</b>
⇒	<b>Ergebnis gemäß Jahresabschluss 2015</b>	<b>-400.976.324,36 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>553.313.629,41 €</b>

Mit der Einführung des NKF wurden die in der Ergebnisrechnung dargestellten Rechengrößen zum Maßstab des kommunalen Haushaltsausgleichs. Ziel war, die reinen Geldflüsse in den Hintergrund und den Ressourcenverbrauch bzw. -zugewinn in den Mittelpunkt der hauswirtschaftlichen Betrachtungen zu stellen.

Das in der Ergebnisrechnung ausgewiesene Jahresergebnis ist im Rahmen des gemeindlichen Jahresabschlusses gem. § 41 Abs. 4 Nr. 1.4 GemHVO als Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag unter dem Bilanzposten „Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag“ anzusetzen. Das Jahresergebnis ist eine der bestimmenden Größen für die Veränderung des Eigenkapitals in der Bilanz (siehe auch 6.6.1).

Generell wirkt sich auf die Ergebnisrechnung die Problematik der Buchführung, wie sie in den voranstehenden Kapiteln beschrieben wurde, aus. So sind die summarischen Ertragsbuchungen in SAP nicht überprüfbar, bei denen die Einzelwerte direkt aus einem Vorkontenplan zur Stadtkasse übertragen werden. In der Regel werden Erträge in der Doppik gegen Forderungskonten gebucht (zur Problematik der Forderungen siehe Ziffer 6.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände). Da die offenen Forderungen in SAP nicht gegen den Zahlungseingang ausgebucht werden, ist nicht sichergestellt, dass die Erträge korrekt erfasst sind. Durch die Systemtrennung ist ebenfalls nicht gewährleistet, dass z. B. Niederschlagungen in der Buchhaltung (SAP) korrekt verbucht werden. Dieser Kritikpunkt kann frühestens ab 2017 - mit der Einführung von PSCD - beendet sein.

### 7.1 Gewerbesteuer

Zum Jahresabschluss 2015 wurden die Gewerbesteuererträge einer Prüfung unterzogen. Die Feststellungen gelten unverändert für 2016:

- Ertragsbuchungen und der Ausgleich der Forderungen werden summarisch gebucht.
- Es ist im Buchführungssystem SAP nicht erkennbar, welche Beträge aus welchem Anlass (Erlass, Niederschlagung, Stundung oder Rückzahlung) gebucht wurden.

- In Köln gibt es aktuell rund 15.000 Gewerbesteuerpflichtige. Tatsächlich werden in INDAFIN über 27.000 Personenkonten bebucht.
- Aufgrund der quartalsweisen Zahlungsverpflichtung der Gewerbesteuerabschläge ergibt sich - theoretisch - eine Anzahl rund 60.000 Buchungen. Hinzu kommen unterjährige Korrekturbuchungen.

Von der Verwaltung wurden für das Jahr 2015 rund 192.000 Datensätze (Buchungen) geliefert, die - wie die Prüfung ergab - noch nicht den Gesamtbestand umfassen können.

- Einzelne Personenkonten wurden bis zu 95-mal bebucht. Dabei handelt es sich hauptsächlich um unüberschaubare Rein-Raus-Buchungen. 995 dieser Personenkonten wiesen am Jahresende mit einem Buchungsvolumen von 6.933 Buchungen - ohne Ausgleichszahlung - einen Saldo von 0 € aus.

Problematisch ist, dass die im Buchführungssystem SAP verbuchten Beträge aktuell nicht umfassend nachvollziehbar sind. Ferner ist fragwürdig, ob es im Bereich der Forderungen aus Gewerbesteuer keine Forderungsverluste und nur in so geringem Maße Anlass zu Wertberichtigungen gab. Mit den genutzten IV-Verfahren, OK.FIS als Vorkontensystem, Indafin als Kassensystem und SAP als Buchführungssystem lediglich mit summarischen Buchungen bestückt, ist eine umfassende Beurteilung dieser Ertragsposition nicht möglich.

## 7.2 Aufwandsminderungen

Aufwandskonten gehören zu den Ergebniskonten, d. h. die auf ihnen verbuchten Beträge beeinflussen das Jahresergebnis. Grundsätzlich werden Aufwandskonten nur auf der Sollseite bebucht. Ausnahmen stellen Korrekturbuchungen und die in der GemHVO gesondert geregelten Fälle (z. B. Bildung von Rechnungsabgrenzungsposten) dar. Die gesamtstädtischen Regelungen (Buchungsinformationen ohne Anlagenbuchhaltung) sehen eine Aufwandsreduzierung nur innerhalb des laufenden Haushaltsjahres und grundsätzlich nur aus bestimmten Gründen vor.

In der Praxis wird eine große Anzahl von Aufwandskonten auch auf der Habenseite in einem Umfang bebucht, der nicht der Zahl der korrekten Fälle entspricht.

Eine Vielzahl von Buchungen betrifft die unzulässige Verrechnung von Aufwandsbuchungen mit Rückstellungen. Bei Inanspruchnahme dieser Rückstellungen hat die Zahlung direkt aus dem Rückstellungskonto zu erfolgen.

Gehaltsvorschüsse werden bei Auszahlung aufwandswirksam gebucht und danach aufwandsmindernd in die Forderungen umgebucht. Der Zwischenschritt über die Personalaufwendungen ist sachlich falsch.

## 8. Finanzrechnung

Der Finanzrechnung kommt die Aufgabe zu, die Ein- und Auszahlungen abzubilden. Sie hat damit eine gewisse Analogie mit der Kapitalflussrechnung im privaten Bereich, zeichnet sich jedoch durch einen wesentlich höheren Detaillierungsgrad und durch die Tatsache aus, dass sie im kommunalen Bereich Bestandteil der vorgeschriebenen Buchhaltung ist.

Für die Finanzrechnung sind dementsprechend im kommunalen Kontierungsplan eigene Buchführungskonten vorgeschrieben. Die vorgegebene Bezifferung entspricht der der Ergebnisrechnungskonten, soweit Entsprechungen bestehen. So muss z. B. die Verbuchung von Aufwendungen für Waren auch zu einer Zahlung führen, die auf dem Finanzrechnungskonto Auszahlungen für Waren darzustellen ist.

In der SAP-Buchhaltung der Stadt Köln finden sich die Finanzrechnungskonten selbst nicht. Die Buchungen, die den Konten zuzuordnen sind, lassen sich nur durch Auswertungen ermitteln, da die Bezifferung Bestandteil der Finanzpositionen ist, die der unveränderten Budgetkontrolle dienen. Das o. g. Konto Auszahlung für Waren findet sich z. B. in

3701.572.8300.0, 4511.572.8300.8 und sieben weiteren Finanzpositionen. Aus den ersten vier Ziffern ist die Dienststelle, die über das Budget verfügt, erkennbar; ab der sechsten Stelle das betroffene Finanzrechnungskonto. Die Gliederung der Ziffern entspricht noch der der kameralen Haushaltsstellen und ist in erster Linie der Beibehaltung des alten Kassenverfahrens geschuldet. Die Ermittlung der Bewegungen und Stände der Finanzrechnungskonten über alle in der Stadt bebuchten investiven und konsumtiven Finanzpositionen auf dem Auswertungswege ist sehr mühsam und zeitaufwendig; die im SAP-System hinterlegten Berichte können für Auswertungszwecke bei den Finanzrechnungskonten so nicht genutzt werden.

Ein Abgleich von Bewegungen auf Ergebnis- und korrespondierenden Finanzrechnungskonten ist nicht möglich, da die Zuordnung von Buchungen auf das jeweils korrekte Konto sehr fehlerbehaftet ist (siehe hierzu auch Ziffer 5.4 Auffälligkeiten und Fehler in der Buchführung). Dass parallel zu einem Ergebniskonto nicht nur ein, sondern mehr als 20 verschiedene Finanzrechnungskonten oder umgekehrt bebucht werden, ist nicht selten. Damit ist auch die korrekte Abbildung der Beträge in den einzelnen Positionen der Finanzrechnung nicht gewährleistet.

Auf die Qualität der Buchführung in der Finanzrechnung wirkt sich aus, dass diese über die gebuchten Einzahlungen und Auszahlungen zur Budgetkontrolle genutzt wird, obwohl die Finanzrechnung nicht mehr maßgeblich für den Haushaltsausgleich ist (siehe Ziffer 7. Ergebnisrechnung). Beispielhaft kann dieses Problem wie folgt erläutert werden: Generell wird Finanzpositionen ein Budget (z. B. für Dienstreisen) zugeordnet. Bestimmten FiPos werden besondere Budgets (z. B. für Sonderausstellungen) zugeordnet, die eigentlich sachlich anderen FiPos, wie z. B. Unterhaltung Gebäude, Porto, Gebühren oder Bewirtung zuzuordnen wären. Im Ergebnis entstehen eine Abstimmungsproblematik zur Ergebnisrechnung und eine in Einzelpositionen fehlerhafte Finanzrechnung.

Die Finanzrechnung lässt sich aus der Buchführung in SAP nicht überprüfen. Auf eine Prüfung auf Basis des alten kameralen Kassenverfahrens, das nicht den Regelungen des NKF entsprechend aufgebaut ist, wurde verzichtet.

## **9. Kosten- und Leistungsrechnung**

Gemäß § 18 GemHVO soll die Gemeinde nach den örtlichen Bedürfnissen eine Kosten- und Leistungsrechnung „zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung“ führen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) dient in erster Linie der internen Informationsbereitstellung für die kurzfristige operative Planung von Kosten und Erlösen sowie deren Kontrolle anhand von Plan-, Soll- und Istdaten. Sie ist ein institutionalisiertes Informationssystem, das alle wirtschaftlich auswertbaren Vorgänge der Informationsgewinnung und -verarbeitung über angefallene oder geplante Geschäftsvorgänge beinhaltet und vorwiegend an Interne gerichtet ist. Hauptaufgabe der KLR ist der Nachweis des Werteverzehrs von betriebswirtschaftlichen Produktionsfaktoren bezogen auf die Wertschöpfungskette in einer Rechnungsperiode. Die hier angewandten Strömungsgrößen (Rechnungsgrößen) sind die Begrifflichkeiten „Kosten“ und „Leistungen/Erlöse“. Sie unterscheiden sich von den Aufwendungen und Erträgen aus der Ergebnisrechnung durch den Nicht-/Einbezug bestimmter Werte. Beispiele sind betriebsfremder Aufwand (keine Kosten) und kalkulatorische Kosten (kein Aufwand).

Bei der Stadt Köln ist eine KLR seit Jahren vorhanden, die zur Unterstützung des Controlling in Zusammenhang mit dem wirkungsorientierten Haushalt weiter strukturiert und fortentwickelt werden soll.

Da es sich um eine Soll-Vorschrift handelt, ist die Ausprägung der KLR für das Testat zum Jahresabschluss bedeutungslos. Wegen der Bedeutung für das Projekt wirkungsorientierter Haushalt hat das Rechnungsprüfungsamt dennoch die KLR bei der Stadt einer Prüfung in Form einer Stichprobe unterzogen.

Festzustellen ist:

- Die übermittelten Unterlagen „Dokumentation der Kosten- und Leistungsrechnung“ der angeforderten Dienststellen entsprechen nicht den Anforderungen an eine Dokumentation. Die Unterlagen bestehen hauptsächlich aus Screenshots, Schaubildern und Organigrammen ohne Erläuterungen.
- Die Unterlagen sind veraltet, teilweise liegt noch ein veralteter Kosten- und Erlösartenrahmenplan aus kameralen Zeiten zugrunde.

Zur Sicherstellung einer sachgerechten Qualität und Nachvollziehbarkeit der KLR sind u. a. Beschreibungen der Kostenstellen- und Kostenträgerstruktur, der Verteilungs- und Umlagezyklen mit den Verteilungsschlüsseln erforderlich. Ferner ist eine Darstellung des entsprechenden Datenzulieferkonzeptes sowie des Berichtswesens vonnöten.

Die angestrebte weitere Strukturierung und Fortentwicklung der KLR ist dringend erforderlich.

## **10. Anhang und Lagebericht**

Zu den Bestandteilen des Jahresabschlusses gehört gemäß § 37 GemHVO neben der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, den Teilrechnungen und der Bilanz auch der Anhang. Ferner ist ein Lagebericht beizufügen.

Im Anhang sind zu den Posten der Bilanz und den Positionen der Ergebnisrechnung die verwendeten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden anzugeben und so zu erläutern, dass sachverständige Dritte die Qualität des Jahresabschlusses und die wirtschaftliche Lage der Gemeinde beurteilen können. Zu erläutern sind alle Sachverhalte, aus denen sich künftig erhebliche finanzielle Verpflichtungen ergeben können.

Der Lagebericht ist so zu fassen, dass er ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermittelt. Dazu ist ein Überblick über die wichtigen Ergebnisse des Jahresabschlusses und Rechenschaft über die Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Jahr zu geben. Ein wesentlicher Unterschied zum Anhang liegt darin, dass der Lagebericht auch Ereignisse einbeziehen muss, die zwischen dem Ende des betreffenden Haushaltsjahres und dem Zeitpunkt der Erstellung des Jahresabschlusses lagen.

Anhang und Lagebericht genügen weitestgehend den Anforderungen. Zum Lagebericht siehe auch Punkt 3.2 Stellungnahme zur Lagebeurteilung der Oberbürgermeisterin.

## **11. Bestätigungsvermerk**

Der Jahresabschluss der Stadt Köln zum 31.12.2016 wurde nach § 101 GO einschließlich Anhang und Lagebericht geprüft.

Die Prüfung wurde so geplant und durchgeführt, dass Unrichtigkeiten und Verstöße in Bezug auf die Darstellung des durch den Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und den Lagebericht zu vermittelnden Bildes der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt wesentlich auswirken, mit hinreichender Sicherheit erkannt werden konnten. Bei der Festlegung der Prüfungshandlungen sind die Kenntnisse über die Tätigkeit und über das wirtschaftliche und rechtliche Umfeld der Stadt Köln sowie die Erwartungen über mögliche Fehler berücksichtigt worden. Im Rahmen der Prüfung wurden die Nachweise für die Angaben in Buchführung, Inventar, Übersicht über die örtlich festgelegten Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände, Jahresabschluss und Lagebericht überwiegend auf der Basis von Stichproben beurteilt. Die Prüfung umfasste die Beurteilung der angewandten Bilanzierungsgrundsätze und die Würdigung der Gesamtdarstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichts.

Die Prüfung hat zu einigen Einwendungen geführt, aufgrund derer das Testat einzuschränken ist:

- Die im Bestätigungsvermerk des Berichts über die Prüfung der Eröffnungsbilanz aufgeführten Mängel
  - zum Ausweis und der Bewertung von bebauten und unbebauten Grundstücken und
  - zu den Wertabschlägen bei Straßensind zum Jahresabschluss 2016 nicht ausgeräumt.
- Die Wertansätze von Straßen, Wegen und Plätzen weisen Fehler in nicht unerheblichem Umfang auf.
- Inventuren wurden nicht im gesetzlich vorgeschriebenen Umfang und Zeitrahmen durchgeführt, so dass eine Überprüfung der Vollständigkeit und Werthaltigkeit des Vermögens noch aussteht.
- Die Buchführung ist durch die Beibehaltung des alten Kassenverfahrens kein geschlossenes System und eine Abstimmung der Systeme ist nicht möglich. Eine buchhalterisch korrekte Fortschreibung der Forderungs- und Verbindlichkeitsbestände ist nicht gewährleistet.
- Die Finanzrechnung ist in der aktuellen Form nicht angemessen prüfbar. Der Bestand an liquiden Mitteln ist der laufenden Buchhaltung nicht zu entnehmen und damit ein unterjähriger Abgleich mit der Finanzrechnung nicht möglich.
- In der Umsetzung der Buchführung sind eine Vielzahl von Fehlbuchungen, Ein- und Ausbuchungen auf den gleichen Konten sowie systematische Differenzen (Verrechnungskonten, Ergebniskonto passt nicht zu Finanzrechnungskonto) festzustellen, die zu einer Intransparenz oberhalb der Toleranzschwelle führen.
- Die Umsetzung der Buchführung führt zu einer fehlerhaften Darstellung der Ergebnisrechnung.

Bei der Abfassung dieses Testats fanden Besonderheiten, wie insbesondere die Entscheidung, das kamerale Kassenverfahren beizubehalten und die - teilweise damit verbundenen - besonderen Probleme bei der NKF-Einführung in Köln, Berücksichtigung. Diese Entscheidungen wurden zu einem frühen Zeitpunkt der NKF-Einführung bzw. noch davor getroffen und haben bis heute deutliche Auswirkungen. Für ein ordnungsmäßiges Buchführungssystem und eine deutliche Verbesserung der Buchführungsqualität ist zwingend kurzfristig Sorge zu tragen; andernfalls ist der Bestätigungsvermerk in dieser Form nicht aufrecht zu erhalten.

Nach den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen entspricht der Jahresabschluss mit Anhang und Lagebericht mit den vorstehenden Einschränkungen dennoch im Wesentlichen den tatsächlichen Verhältnissen der Vermögens- und Schuldenlage der Stadt Köln.

Köln, den 13.11.2018

Jörg Detjen  
Vorsitzender des Rechnungsprüfungsausschusses

Köln, den 19.10.2018

  
Hans-Jochen Hemsing  
Leiter des Rechnungsprüfungsamtes