



Bericht über die Prüfung des Gesamtabchlusses der Stadt Köln zum 31.12.2010

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

**☎ 0221/ 221 - 25015
✉ 0221/ 221 - 25501**

Inhaltsverzeichnis

1. Vorwort.....	1
1.1 Allgemeines	1
1.2 Prozess der Gesamtabchlussaufstellung.....	2
2. Prüfungsauftrag.....	3
3. Grundsätzliche Feststellungen	3
3.1 Wesentliche Feststellungen zur Rechnungslegung.....	3
3.2 Stellungnahme zur Gesamtlagebeurteilung der Oberbürgermeisterin	4
4. Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung.....	4
5. Feststellungen und Erläuterungen zur Rechnungslegung.....	5
5.1 Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung	5
5.1.1 Gesamtabchlussrichtlinie	5
5.1.2 Konsolidierungssoftware	6
5.1.3 Wesentlichkeit.....	6
5.1.4 Dokumentation.....	7
5.2 Konsolidierungskreis.....	8
5.3 Ordnungsmäßigkeit der Konzernrechnungslegung	8
5.3.1 Bilanzgliederung	8
5.3.2 Einbezogene Konsolidierungssätze der verselbständigten Aufgabenbereiche ...	8
5.3.3 Beachtung des Grundsatzes der Einheitlichkeit	9
5.3.4 Neubewertung der vAB (Kommunalbilanz III).....	10
5.3.5 Summenabschluss.....	10
5.3.6 Kapitalkonsolidierung.....	10
5.3.7 Schuldenkonsolidierung.....	10
5.3.8 Aufwands- und Ertragskonsolidierung.....	11
5.3.9 Zwischenergebniseliminierung	11
5.3.10 Equity-Konsolidierung	11
5.3.11 Kapitalflussrechnung.....	12
5.3.12 Gesamtanhang	12
6. Gesamtlagebericht	13
7. Versagungsvermerk	13

Anlage

Gesamtabschluss der Stadt Köln zum 31.12.2010

Abkürzungsverzeichnis

AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Cognos	Cognos Controller (für Gesamtabchluss eingesetzte Software)
GA	Gesamtabschluss
GAG	GAG Immobilien AG
GA-RL	Gesamtabchlussrichtlinie
GEW	Gas- und Elektrizitätswerke Köln AG
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen
GO	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GoBS	Grundsätze ordnungsmäßiger IV-gestützter Buchführungssysteme des Bundesministeriums der Finanzen
GW	Gebäudewirtschaft der Stadt Köln
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
HGB	Handelsgesetzbuch
HGK	Häfen und Güterverkehr Köln AG
IKS	Internes Kontrollsystem
IV	(automatisierte) Informationsverarbeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
Kliniken	Kliniken der Stadt Köln gGmbH
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
PSCD	Kassen- und Einnahmemanagementmodul der Buchhaltungssoftware SAP
RPA	Rechnungsprüfungsamt
RPAu	Rechnungsprüfungsausschuss
SAP	modulares Buchhaltungsprogramm der Stadt Köln
StEB	Stadtentwässerungsbetriebe Köln Anstalt des öffentlichen Rechts
SWK	Stadtwerke Köln GmbH
vAB	verselbständigter Aufgabenbereich
VZ	Eigenbetrieb Veranstaltungszentrum Köln

1. Vorwort

1.1 Allgemeines

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) wurde nicht nur die Verpflichtung zur doppelten Buchführung und zur Aufstellung eines Jahresabschlusses mit Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung sowie Lagebericht für die Stadt festgeschrieben, sondern auch die zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses, spätestens zum 31.12.2010. Der Gesamtabchluss der Kommunen fasst die verselbständigten Aufgabenbereiche (vAB) mit der Kernverwaltung zusammen, wodurch ein Gesamtbild von der wirtschaftlichen Lage der Kommune mit ihren Eigenbetrieben und Tochtergesellschaften entsteht. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass eine Reihe von kommunalen Aufgaben nicht mehr von der Verwaltung selbst wahrgenommen wird, sondern von den o. g. verselbständigten Aufgabenbereichen in unterschiedlicher Rechtsform.

Vereinfacht ausgedrückt werden die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen, Eigenbetriebe, Anstalten öffentlichen Rechts und Tochtergesellschaften in privater Rechtsform behandelt, als ob sie Ämter der Stadt wären. Das geschieht indem:

- Die Vermögensgegenstände der vAB (wertmäßig) auf die Bilanzpositionen der Stadt (Konzernmutter) aufgeteilt werden,
- die Umsätze zwischen den vAB untereinander und mit der Mutter neutralisiert werden,
- Forderungen und Verbindlichkeiten untereinander verrechnet werden und
- Aufwendungen und Erträge untereinander neutralisiert werden.

Es soll dadurch den Entscheidungsträgern ermöglicht werden, eine vollständige Übersicht über die Tätigkeiten der Kommune, ihre wirtschaftliche Lage, die damit verbundenen Risiken etc. einschließlich aller verselbständigten Aufgabenbereiche zu erhalten. Ziel ist die Steuerung aller kommunalen Tätigkeiten im Sinne des Gemeinwohls.

Eine Unterrichtung der Bürger über die kommunalen Tätigkeiten insgesamt, kann durch den Gesamtabchluss ebenfalls erfolgen. Auf interkommunaler Ebene wird so auch eine bessere Vergleichsbasis angestrebt.

Der Gesamtabchluss besteht zwingend aus der Gesamtbilanz, der Gesamtergebnisrechnung und dem Gesamtanhang; ein Gesamtlagebericht ist beizufügen. Gemäß § 116 GO muss jeweils bis zum 30. September des Folgejahres der Gesamtabchluss 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 i. V. m. § 116 GO).

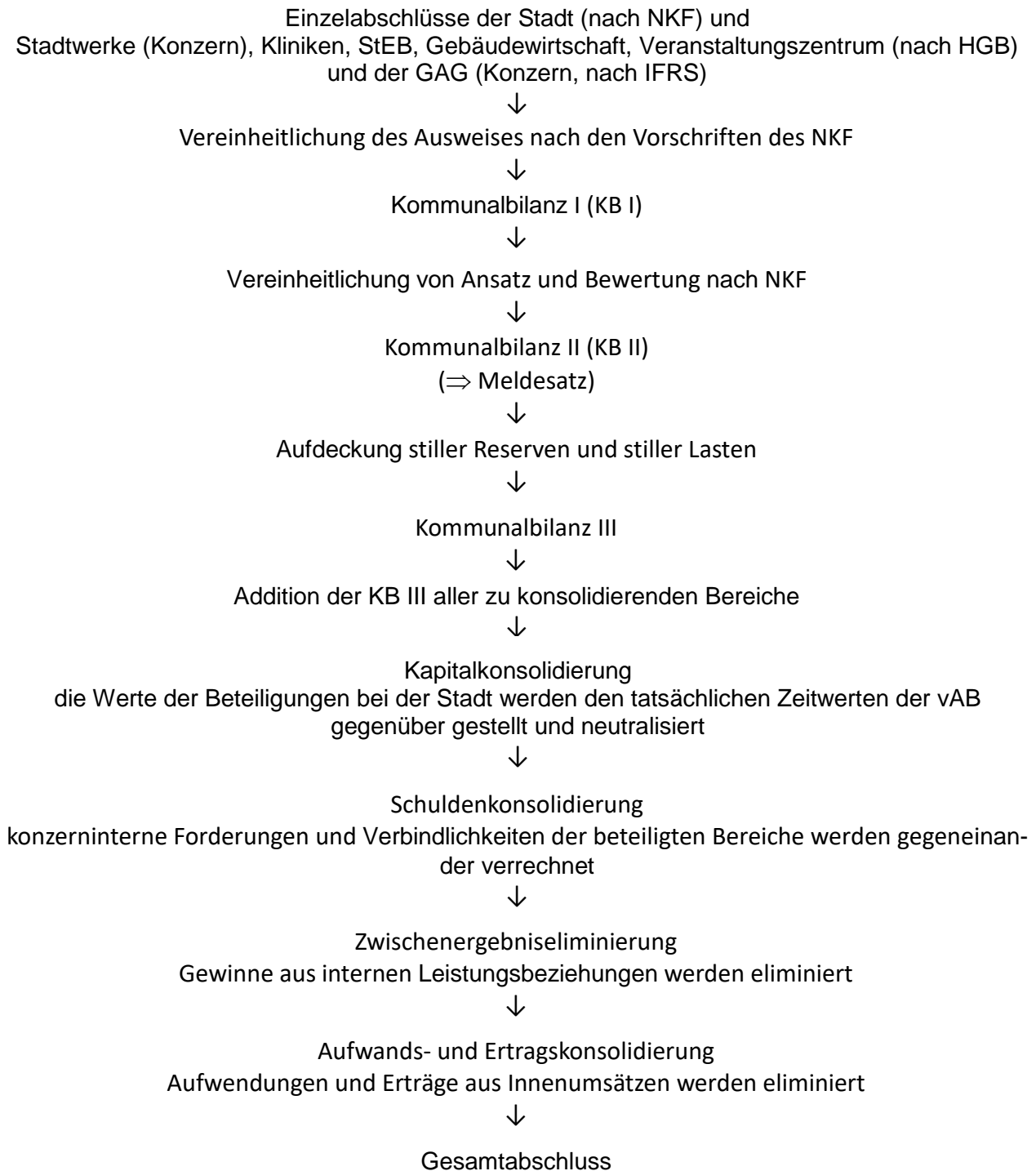
Der erste Gesamtabchluss der Stadt Köln wurde zum 31.12.2010 aufgestellt und dem Rat in seiner Sitzung am 15.03.2016 als Entwurf vorgelegt. Die wesentlichen Werte sind nachfolgend aufgelistet. Zum Vergleich sind die Werte aus dem Einzelabschluss 2010 aufgeführt.

	Gesamtabschluss 2010	Einzelabschluss 2010
Anlagevermögen	21.183	14.154
Umlaufvermögen	2.295	539
Eigenkapital	6.795	6.369
Sonderposten	4.884	3.024
Rückstellungen	3.373	2.207
Verbindlichkeiten	8.328	3.065
Bilanzsumme	24.120	15.265

Alle Wert in Mio. €

1.2 Prozess der Gesamtabchlussaufstellung

Die nachfolgende Grafik stellt die Schritte von den Einzelabschlüssen der beteiligten Bereiche (Stadt selbst und die vAB aus dem Konsolidierungskreis) dar.



2. Prüfungsauftrag

Zum Ende eines jeden Haushaltsjahres ist gemäß § 116 Abs. 1 GO ein Gesamtabchluss aufzustellen. Er besteht aus der Gesamtergebnisrechnung, der Gesamtbilanz und dem Gesamtanhang. Er ist um einen Gesamtlagebericht zu ergänzen.

Der Gesamtabchluss ist durch den Rechnungsprüfungsausschuss dahingehend zu prüfen, ob er ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage der Gemeinde unter Einbeziehung ihrer wesentlichen Beteiligungen, Anstalten öffentlichen Rechts und Eigenbetrieben / eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen unter Beachtung der GoB ergibt. Die Prüfung des Gesamtabchlusses erstreckt sich darauf, ob die gesetzlichen Vorschriften und die sie ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen beachtet worden sind. Der Gesamtlagebericht ist darauf zu prüfen, ob er mit dem Gesamtabchluss in Einklang steht und ob 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. Soweit die Gemeinde über ein Rechnungsprüfungsamt verfügt, bedient sich der Ausschuss dieses Amtes (§ 116 Abs. 6 GO i. V. m. § 101 GO).

3. Grundsätzliche Feststellungen

3.1 Wesentliche Feststellungen zur Rechnungslegung

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

- Der Einzelabschluss der Stadt Köln zum 31.12.2010 ist nicht umfassend geprüft und nicht testiert. Aufgrund einer Sonderregelung wurde bei der Stadt Köln auf die Prüfung der Jahresabschlüsse 2008 - 2010 verzichtet; sie wurden lediglich dem Jahresabschluss 2011 „beigefügt“.

Wie die Prüfung des Jahresabschlusses 2011 zeigte, weist die Buchführung der Stadt erhebliche Mängel auf, weshalb der Bestätigungsvermerk für 2011 umfangreich eingeschränkt wurde. Erkenntnisse des RPA aus der Prüfung des Jahresabschlusses 2011 gaben ausreichend Hinweis, dass der Jahresabschluss 2010 selbst nicht testierfähig gewesen wäre. Die daraus resultierenden Fehler und Unsicherheiten fließen zwangsläufig auch in den Gesamtabchluss ein.

- Die Koelnmesse GmbH wurde in die Konsolidierung nicht einbezogen. Da es sich bei der Koelnmesse GmbH um eine Beteiligung handelt, die für ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild von der Vermögens- Schulden- und Ertragslage der Gemeinde nicht unwesentlich ist, ist der Konsolidierungskreis unvollständig.
- Die Dokumentation der durchgeführten Arbeitsschritte und letztlich der Zahlen des Gesamtabchlusses ist zu einem Großteil mangelhaft. Der Gesamtabchluss ist daher in großen Teilen nicht nachvollziehbar.
- Die Abstimmprozesse im Rahmen der Schuldenkonsolidierung sowie der Aufwands- und Ertragskonsolidierung sind nicht nachvollziehbar; es fehlt eine entsprechende Dokumentation. Laut vorliegenden Unterlagen kam es dabei zu wesentlichen Abstimmtdifferenzen zwischen den verselbstständigten Aufgabenbereichen, die nicht aufgeklärt wurden.
- Die Gesamtabchlussrichtlinie 2010 liegt in vier Fassungen vor, die in einem Fall wesentlich voneinander abweichen, und wurden von den vAB auch in unterschiedlichen Versionen angewandt. Alle Versionen sind inhaltlich unvollständig, z. B. bezüglich der Quantifi-

zierung der mehrfach genannten „Wesentlichkeit“. Die sinnvollerweise in ihr /ihnen geregelte zentrale „Moderation der eigentlichen Saldenabstimmung“ durch die Kämmererei wurde nicht durchgeführt.

- Bei der eingesetzten Software - Cognos Controller - handelt es sich nicht um eine zertifizierte Software, was allerdings auch nicht zwingend vorgeschrieben ist. Nachträgliche Veränderungen der Daten sind möglich, ohne dass diese erkennbar sind. Ein Prüfungsmodul ist nicht vorhanden, so dass die Prüfung auf Grundlage eines Doubles stattfinden musste.
- Das Buchführungssystem der Stadt Köln war von 2008 - 2016 kein geschlossenes System, sondern eine Mischform SAP-gestützter Buchführung und altem kameralem Kassenverfahren. Einer der erheblichen Mängel war die fehlende Umsetzbarkeit eingehender und ausgehender Zahlungen in ordnungsmäßige Debitoren- bzw. Kreditorenbuchungen. Daher war 2010 eine qualifizierte Saldenabstimmung zwischen der Stadt und ihren Töchtern schon systembedingt überhaupt nicht möglich.

3.2 Stellungnahme zur Gesamtlagebeurteilung der Oberbürgermeisterin

Der vorliegende Gesamtlagebericht enthält eine Reihe von Aussagen zu einzelnen vAB, die dem Beteiligungsbericht der Stadt und anderen Quellen entnommen sind. Weder sind alle Aufgabenbereiche aus dem Konsolidierungskreis im Lagebericht enthalten, noch handelt es sich immer um die gleichen Inhalte. So werden z. B. Chancen und Risiken nicht für alle aufgeführten Gesellschaften benannt.

Der Gesamtlagebericht zum Gesamtabchluss 2010 der Stadt Köln enthält keine ausgewogene und umfassende Analyse der Haushaltswirtschaft der Stadt zusammen mit ihren vAB. Eine Analyse der Chancen und Risiken für die Gesamtentwicklung der Stadt ist nicht enthalten.

Da die Angaben nicht vollständig und insgesamt klar sind, erfüllt der Gesamtlagebericht 2010 somit die Grundsätze ordnungsmäßiger Lageberichterstattung nicht vollständig.

4. Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung

Gegenstand der Prüfung ist der Gesamtabchluss mit den in § 116 (1) GO NRW festgelegten Bestandteilen. Danach besteht der Gesamtabchluss des Konzerns aus der Gesamtbilanz, der Gesamtergebnisrechnung und dem Gesamtanhang und ist um einen Gesamtlagebericht zu ergänzen. Dem Gesamtabchluss ist ein Beteiligungsbericht beizufügen. Der Beteiligungsbericht ist nach § 116 (6) GO NRW nicht Gegenstand der Prüfung.

Der Entwurf des Gesamtabchlusses wurde von der Kämmerin aufgestellt und von der Oberbürgermeisterin bestätigt. Aufgabe der Rechnungsprüfung ist es, auf der Grundlage der durchgeführten pflichtgemäßen Prüfung ein Urteil über den Gesamtabchluss abzugeben.

Geprüft wurde der Entwurf des Gesamtabchlusses zum 31.12.2010. Die Prüfung erstreckt sich über die Einhaltung der für den Gesamtabchluss maßgeblichen gesetzlichen Vorschriften und der ihn ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Vorschriften sowie die Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung. Gesetzliche Grundlagen waren insbesondere die Gemeindeordnung, die Gemeindehaushaltsverordnung und das Handelsgesetzbuch. Ferner wurde der „Praxisleitfaden zur Aufstellung eines NKF-Gesamtabchlusses“, der im Auftrag des Innenministeriums von mehreren Kommunen und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften erarbeitet wurde, bei der Prüfung berücksichtigt.

Schwerpunkte der Prüfung waren

- die Festlegung des Konsolidierungskreises,
- die Gesamtabchlussrichtlinie der Stadt,
- die Ordnungsmäßigkeit der Meldedaten der einbezogenen vAB,

- die Kapitalkonsolidierung,
- die Equitykonsolidierung,
- der Gesamtanhang und
- die Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Angaben im Gesamtlagebericht.

5. Feststellungen und Erläuterungen zur Rechnungslegung

5.1 Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung

Beim Gesamtabchluss handelt es sich nicht um ein aus einer eigenständigen Buchhaltung resultierendes Ergebnis, wie beim kommunalen Einzelabschluss. Vielmehr werden die aufgestellten Bilanzen und Betriebsergebnisse der vollkonsolidierten Unternehmen in mehreren Zwischenschritten mit dem Abschluss der Stadt Köln zusammengefasst.

Unabhängig davon findet der Grundsatz „Die Buchführung muss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung so beschaffen sein, dass innerhalb einer angemessenen Zeit ein Überblick über die wirtschaftliche Lage der Gemeinde gegeben werden kann“ (§ 93 Abs. 1 S. 2 GO) wie auch die anderen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung analoge Anwendung.

5.1.1 Gesamtabchlussrichtlinie

Die Gesamtabchlussrichtlinie (GA-RL) dient als Leitfaden für die Erstellung des Abschlusses. Insbesondere enthält sie die Vorgaben für den zeitlichen und organisatorischen Ablauf und Vorgaben, wie im Einzelfall zu verfahren ist, z. B. hinsichtlich der einheitlichen Ausübung von Wahlrechten.

Sie dient damit den vAB als Grundlage für die Erstellung der sogenannten Meldesätze. Die Meldesätze enthalten die Daten aus den Einzelabschlüssen der zu konsolidierenden vAB nach deren Umgliederung auf die Positionen nach NKF (z. B. wesentlich stärkere Aufteilung im Bereich der Immobilien) und der Anpassung hinsichtlich der Ansatz- und Bewertungsvorschriften (z. B. Ansatz von Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung bzw. bestimmte Bewertungsvereinfachungsverfahren wie Last-In - First Out) auf die Vorgaben des NKF.

Für den Gesamtabchluss 2010 existieren mehrere Gesamtabchlussrichtlinien, die von der Kämmerei im Laufe der Erstellung dieses Gesamtabchlusses verfügt wurden. Bekannt sind dem RPA die Versionen 1.2 vom 19.08.2010, 1.3 vom 14.09.2010, 1.5.2 vom 02.05.2011, 1.5.3 vom 09.06.2011, 2.0 vom 7.12.2011 und 3.0 (Gesamtabchlussrichtlinie 2012“) vom 26.10.2012. Im Rahmen der Prüfung war festzustellen, dass die Versionen 1.5.2 (Gebäudewirtschaft), 1.5.3 (StEB) und 3.0 (Stadtwerke) definitiv Anwendung fanden.

Wie bereits beschrieben, ist die Gesamtabchlussrichtlinie die Grundlage für die Erstellung des jeweiligen Meldesatzes der vAB. Die Meldesätze wurden - wie durch das RPA im Rahmen der Vorarbeiten für den Gesamtabchluss gewünscht - durch die Wirtschaftsprüfer der vAB nach Sichtung bestätigt. Durch die unterschiedlichen verwendeten GA-RL sind bezüglich der abweichenden bzw. eindeutigeren Regelungen Wertabweichungen nicht auszuschließen. Da die Wirtschaftsprüfer bei ihren Prüfungshandlungen ebenfalls die unterschiedlichen Versionen zugrunde gelegt haben, konnten Abweichungen bei dieser Prüfung nicht auffallen. Der Kämmerei war die Anwendung ihrer unterschiedlichen Regelungen offenbar nicht bekannt.

Für das Veranstaltungszentrum wurde - entgegen der Forderung des RPA - keine Bestätigung des Meldesatzes vorgelegt.

Inwieweit die Anwendung der unterschiedlichen Vorgaben letztendlich zu wesentlichen Abweichungen führte, war im Rahmen der Prüfung nicht mit vertretbarem Aufwand zu ermitteln. Informationen dazu lagen in der Verwaltung nicht vor.

5.1.2 Konsolidierungssoftware

Eine Konsolidierungssoftware hat die Aufgabe, zunächst die von den vAB gelieferten Meldesätze aufzunehmen und in den Summenabschluss zu übernehmen. Anschließend werden die erforderlichen Parameter (z. B. Dauer der Abschreibungen stiller Reserven) gesetzt und die erforderlichen Buchungen auf Konzernebene durchgeführt. Schlussendlich wird mittels der Software der Gesamtabchluss erstellt; ferner bietet sie eine Reihe von Auswertungs- und Vergleichsmöglichkeiten.

Die Stadt Köln setzt als Konsolidierungssoftware Cognos Controller ein. Ein Zertifikat, womit die GoB-Konformität der Software bescheinigt wäre, liegt nicht vor. Ob die damit verbundenen Funktionsanforderungen wie z. B. Buchungsjournal, automatisierte Vergabe des Erfassungsdatums, Protokollierung von Änderungen etc. systemseitig sicherzustellen sind, konnte im Laufe der Prüfung nicht festgestellt werden. Eine ordentliche Dokumentation - i. S. einer Verfahrensdokumentation gemäß der GoBS (Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme)- zu den Funktionen und zur Bedienung lag zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor.

Festzustellen ist, dass durch die anfänglich mangelhaften Systemkenntnisse des betrauten Personals eine Reihe von Einstellungen so vorgenommen wurde, dass eine große Zahl von Auswertungen (Berichten), die systemseitig vorgesehen sind, nicht bzw. nicht umfänglich funktioniert. Eine (Anwender-)Dokumentation zur Software existiert nur rudimentär. Eine Prüfungsfunktion im System ist nicht vorgesehen oder nicht bekannt. Das bedeutet, dass eine Prüfung im Originalsystem im Prüfungsmodus (alles sehen, aber nichts verändern können) nicht möglich war. Die Prüfung wurde - soweit überhaupt möglich - in einem sogenannten Double vorgenommen, was anschließend einen Abgleich mit dem Original erforderlich macht.

5.1.3 Wesentlichkeit

Der Grundsatz der Wesentlichkeit besagt, dass bei der Rechnungslegung alle Tatbestände zu berücksichtigen und offenzulegen sind, die für die Adressaten des Jahresabschlusses von Bedeutung sein können, während umgekehrt Sachverhalte von untergeordneter Bedeutung, die wegen ihrer Größenordnung keinen Einfluss auf das Jahresergebnis und die Rechnungslegung haben, vernachlässigt werden können. Hierzu bedarf es der Festlegung bestimmter Maßstabs- oder Bezugsgrößen, zu denen der zu vernachlässigende Wert ins Verhältnis zu setzen ist. Zum anderen ist es erforderlich, Grenzwerte für das sich daraus ergebende Verhältnis festzulegen. Die Vorgabe exakter allgemein verbindlicher Grenzwerte wird in der handelsrechtlichen Literatur weitgehend abgelehnt.

Im Einzelnen ist die Wesentlichkeit einzelner Beträge oder Abweichungen im Rechnungswesen insbesondere davon abhängig, wie sich deren Wert auf die wirtschaftlichen Entscheidungen der Abschlussadressaten auswirkt. Dabei kann sich die Wesentlichkeit von Angaben oder Abweichungen auch daraus ergeben, dass mehrere Abweichungen oder unzutreffende bzw. unterlassene Angaben, die für sich allein betrachtet unwesentlich sind, zusammen mit anderen wesentlich werden.

Wesentlichkeitsgrenzen spielen u. a. bei der Schulden- und der Aufwands- und Ertragskonsolidierung eine große Rolle. So kann § 50 Abs. 1 GemHVO i. V. m. § 303 Abs. 2 HGB (Schuldenkonsolidierung) bzw. § 305 Abs. 2 HGB (Aufwands- und Ertragskonsolidierung) auf eine Schulden bzw. Aufwands- und Ertragskonsolidierung verzichtet werden, wenn die wegzulassenden Beträge für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage der Kommune nur von untergeordneter Bedeutung sind.

In den für den Gesamtabchluss 2010 verwendeten Gesamtabchlussrichtlinien wurden seitens der Kämmerei keine Wesentlichkeitsgrenzen vorgegeben. Eine Prüfung, ob Wesentlichkeitsgrenzen angemessen und sachgerecht festgesetzt worden sind, ist damit hinfällig. Inwieweit überhaupt Betrachtungen zur Wesentlichkeit von Abweichungen angestellt wurden und - falls ja - ob diese einheitlich Anwendung fanden, war nicht möglich.

Möglicherweise war die Festlegung einer Wesentlichkeitsgrenze in Zusammenhang mit dem Abstimmungsprozess zwischen den vAB untereinander und mit der Stadt vorgesehen und sollte dann auf Grundlage der vorliegenden Daten festgelegt werden. Jedenfalls findet sich in der Gesamtabchlussrichtlinie (GA-RL) 2010 Version 1.5.3 folgende Formulierung:

„Zur Vorbereitung der Konsolidierung erfolgt im Rahmen der ersten Saldenabstimmung eine Erhebung über die Identifizierung der konzerninternen Leistungsbeziehungen mittels einer von der Kämmerei entwickelten Matrix. [...] Diese Erhebung dient der Kämmerei als Grundlage zur Moderation der eigentlichen Saldenabstimmung.“

Die Saldenabstimmung zwischen den Töchtern untereinander und der Mutter Stadt Köln dient der Überprüfung, inwieweit die Beträge, die zu neutralisieren sind, in den einzelnen Buchführungen in gleicher Höhe vorliegen. So sollte z. B. eine Forderung der Stadtwerke aus Stromlieferungen an die Stadt in deren Buchführung in gleicher Höhe als Verbindlichkeit zu finden sein. Diese Beträge sind auszubuchen, da es innerhalb eines (Gesamt)Unternehmens keine Forderungen und Verbindlichkeiten gibt.

Die Matrix konnte dem RPA nicht vorgelegt werden und es fand keine Moderation seitens der Kämmerei statt. Vielmehr erfolgte die Saldenabstimmung nach Auskunft der Kämmerei „durch die Konzerntöchter untereinander. Eine Überwachung seitens 20 fand nicht statt. Insofern kann zur Differenzbehandlung seitens 20 keine Aussage getroffen werden.“ Das bedeutet auch, dass keine Dokumentation über die Vorgehensweise bei der Saldenabstimmung, getroffene Annahmen und akzeptierte Differenzen existiert. Folglich kann durch die Prüfer nicht beurteilt werden, inwieweit wesentliche Abweichungen in den Gesamtabchluss eingeflossen sind.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass - bedingt durch die mangelhafte Buchführung der Stadt selbst - zwischen ihr und den vAB überhaupt keine Abstimmungen möglich waren, so dass die Werte der Töchter einfach übernommen wurden. Auch zwischen den Töchtern wurde eine Art Hierarchie gebildet, so dass z. B. bei unklärbaren Differenzen zwischen Tochter 1 und Tochter 2 immer der Wert der Tochter 2 übernommen wurde.

Die Kämmerei hat also weder die Saldenabstimmung der verselbstständigten Aufgabenbereiche untereinander überwacht noch Wesentlichkeitsgrenzen definiert. Folglich kann nicht beurteilt werden, ob alle Tatbestände, die für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage von Bedeutung sind, in Gänze berücksichtigt worden sind.

5.1.4 Dokumentation

Die Unterlagen zur Dokumentation der einzelnen Verfahrensschritte, Erläuterungen zu den Zahlenwerken und Begründungen zu Entscheidungen im Rahmen der Aufstellung des Gesamtabchlusses 2010 sind unzureichend. Weder erklären sie die Sachverhalte ausreichend, noch sind sie vollständig und ihr Bearbeitungsstand (finale Unterlage oder Zwischenergebnis) erkennbar. So wurde beispielsweise „anhand überschlägiger Berechnungen“ festgelegt, auf eine Zwischenergebniseliminierung zu verzichten. Wie dies geschah, ist nicht nachzuvollziehen.

Vielfach wurden Excel-Tabellen zur Verfügung gestellt, die ihrerseits nicht den Ansprüchen einer ordnungsmäßigen Dokumentation genügen.

Der Anforderung, dass ein sachverständiger Dritter sich in einem angemessenen Zeitraum einen Überblick verschaffen kann, wurde nicht genüge getan. Vielmehr war eine umfassende Prüfung nicht möglich.

5.2 Konsolidierungskreis

Der Konsolidierungskreis beinhaltet u. a. den Eigenbetrieb Veranstaltungszentrum Köln. In diesem Eigenbetrieb sind die Anteile der Stadt an der Koelnmesse GmbH veranlagt, die ihrerseits wiederum eine Reihe von Tochtergesellschaften besitzt. Eine Konsolidierung der Koelnmesse auf das VZ und damit letztlich in den Gesamtabchluss der Stadt Köln fand nicht statt.

Da die Koelnmesse für den Gesamtabchluss der Stadt nicht von untergeordneter Bedeutung ist, ist der Konsolidierungskreis unvollständig und der Gesamtabchluss 2010 nicht korrekt.

5.3 Ordnungsmäßigkeit der Konzernrechnungslegung

5.3.1 Bilanzgliederung

Die Bilanz dient der Darstellung und Fortschreibung der Vermögens- und Schuldsituation einer Kommune zum Bilanzstichtag. Die Gegenüberstellung von Vermögenswerten auf der Aktivseite und der Finanzierungsmittel auf der Passivseite gibt wichtige Anhaltspunkte für die Beurteilung der Eigenfinanzierung und des Verschuldungsgrades einer Kommune.

Um die Aussagekraft der Kommunalbilanz gegenüber den handelsrechtlichen Vorschriften zur Bilanz zu erhöhen, wird im NKF die Gliederung kommunalspezifisch ausgerichtet. Die mindestens darzustellenden Positionen der Bilanz legt § 41 GemHVO NRW fest.

Nach § 49 Absatz 3 i. V. m. § 38 Absatz 1 GemHVO NRW und § 41 Absatz 3 und 4 GemHVO NRW sind die Vorgaben des Gesetzgebers zur Gliederung der Ergebnisrechnung und zur Gliederung der Bilanz auch beim gemeindlichen Gesamtabchluss zu beachten.

Gemäß Gesamtabchlussrichtlinie wird ohne Begründung auf einen differenzierten Ausweis der Forderungen und Verbindlichkeiten, wie in § 41 GemHVO NRW für den kommunalen Einzelabschluss gefordert, verzichtet.

Die Zuordnung der handelsrechtlichen Konten auf die NKF-Abschlussposten ist gemäß Vorgabe der Kämmerei über den örtlichen Positionenplan der Stadt Köln vorzunehmen. Letztlich handelt es sich dabei um die Gliederung der Bilanz und der Ergebnisrechnung auf Gesamtabchlusssebene.

Seitens der Kämmerei wurden insgesamt vier örtliche Positionenpläne (Stand 19.08.10, 18.05.11, 07.12.11 und ein Stand unbekannt) im Rahmen der Gesamtabchlussprüfung eingereicht. Bei Letztgenanntem wurden die Positionen Verlustvortrag, Gewinnvortrag und Gesamtüberschuss/-fehlbetrag gestrichen.

Den diversen Gesamtabchlussrichtlinien ist nicht zu entnehmen, welcher Positionenplan verbindlich anzuwenden war.

5.3.2 Einbezogene Konsolidierungssätze der verselbständigten Aufgabenbereiche

In die Prüfung des Gesamtabchlusses müssen die Jahresabschlüsse der vAB nicht einbezogen werden, wenn diese nach den gesetzlichen Vorschriften geprüft wurden. Vom Rechnungsprüfungsamt wurde eine Bescheinigung der Abschlussprüfer (Wirtschaftsprüfungsgesellschaften) über die Richtigkeit der Meldesätze gefordert.

Die Prüfung der KB I - KB III kann weitgehend dem für den jeweiligen Einzelabschluss zuständigen Prüfer überlassen werden. Voraussetzung ist hierfür eine detaillierte Gesamtabchlussrichtlinie (GA-RL). Hier ist u. a. das Verfahren der Saldenabstimmung genau zu regeln. Neben der Terminsetzung ist festzulegen, ob eine Saldenabstimmung nur für die Posten der Bilanz erfolgen oder auch die Ergebnisrechnung einbezogen werden soll. Weiterhin muss die Behandlung von identifizierten Differenzen festgelegt werden. Entsprechende Regelungen sind der GA-RL 2010 nicht zu entnehmen.

Auch zeigt die Prüfung der vorgelegten Bescheinigungen, dass sowohl die Prüfungsziele als auch die Prüfungshandlungen der jeweiligen Prüfungsgesellschaften sehr unterschiedlich waren. Die Bescheinigungen weisen damit eine stark unterschiedliche Qualität auf.

Für das Veranstaltungszentrum wurde überhaupt keine Prüfbescheinigung eines Abschlussprüfers vorgelegt.

5.3.3 Beachtung des Grundsatzes der Einheitlichkeit

Durch den Grundsatz der Einheitlichkeit werden die Regeln beschrieben, wie die Einzelabschlüsse der vAB der Gemeinde beschaffen sein müssen, damit sie zu einem Summenabschluss zusammengefasst werden können. Die zusammengefassten Einzelabschlüsse der vAB müssen unter Beachtung des Grundsatzes der Wesentlichkeit nach einheitlichen Bilanzierungsregeln erstellt werden. Nur unter dieser Prämisse kann ein aussagefähiger mit Einzelabschlüssen vergleichbarer Gesamtabchluss aufgestellt werden.

Zu beachten sind folgende Grundsätze:

- Einheitlichkeit der Stichtage

Alle 2010 in den Konsolidierungskreis einbezogenen vAB erstellen ihren Jahresabschluss zum 31.12. jeden Jahres; die Einheitlichkeit ist daher gewährleistet.

- Einheitlichkeit des Ausweises (Kommunalbilanz I)

Die Gliederungsvorschriften gemäß GemHVO für Vermögensgegenstände, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten sowie die Erträge und Aufwendungen sind für alle in den GA einbezogenen vAB anzuwenden.

Eine Prüfung der Überleitung von den Konten der vAB in den Positionenplan nach NKF durch die Abschlussprüfer der Gesellschaften war durch die Stadt nicht vorgegeben. Eine Prüfung durch die Kämmerei fand nicht statt.

Die Einhaltung dieses Grundsatzes ist nicht gewährleistet.

- Einheitlichkeit des Ansatzes und der Bewertung der Vermögensgegenstände, Forderungen und Verbindlichkeiten (Kommunalbilanz II)

Entsprechend § 50 Abs. 1 GemHVO i. V. m. § 300 Abs. 2 HGB sind grundsätzlich die Ansatzgebote und -verbote einheitlich anzuwenden und die Ansatzwahlrechte unabhängig von ihrer Ausübung im Einzelabschluss einheitlich auszuüben.

Die in den Gesamtabchluss übernommenen Vermögensgegenstände, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten der voll zu konsolidierenden Betriebe sind entsprechend § 308 Abs. 1 Satz 1 HGB grundsätzlich nach den auf den Jahresabschluss der Kommune anwendbaren Bewertungsmethoden einheitlich zu bewerten. Die Wertfindung muss bei gleichen Sachverhalten nach den gleichen Bewertungsmethoden erfolgen.

Es bestand keine Vorgabe zur Prüfung durch die Abschlussprüfer; die Durchführung in allen vAB ist mithin fraglich. Durch die Kämmerei erfolgte keine Prüfung.

- Einheitlichkeit der Währung

Da alle vAB des Konsolidierungskreises ihre Rechnungslegung in Euro durchführen, stellte dieser Grundsatz kein Problem dar.

Generell ist festzustellen, dass die für die Konsolidierungsschritte von den vAB übermittelten Daten - sogenannte Packages - nicht einer Prüfung durch die Abschlussprüfer unterzogen werden mussten. Lediglich für die Kliniken GmbH liegt eine umfassende Bestätigung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vor.

In der Folge wurden unterschiedliche Prüfungshandlungen (prüferische Durchsicht, Stichproben, detaillierte Prüfung) durchgeführt. Diese sind von unterschiedlicher Intensität gekennzeichnet. Die Prüfungshandlungen reichen von einer einfachen Mitarbeiterbefragung bis zur detaillierten Prüfung der Kontenüberleitung des HGB-Einzelabschlusses auf den NKF-Positionenplan. Dabei variiert der Umfang der verwendeten Prüfungsunterlagen ebenfalls.

Laut Aussage der Kämmerei fanden grundsätzlich die testierten Original Meldesätze (KB II) der vAB in der letzten Fassung Verwendung. Diese wurden teilweise durch die Kämmerei angepasst (so bei der Gebäudewirtschaft um 5,8 Mio. €). In welchem Umfang insgesamt und an welcher Stelle Anpassungen vorgenommen wurden ist nicht in Gänze ersichtlich. Die Notwendigkeit von Anpassungen stellt auch die Qualität der Testate in Frage. Auch erlischt gemäß § 316 Abs. 3 HGB und den Allgemeinen Auftragsbedingungen für Wirtschaftsprüfer die von den Abschlussprüfern gegebene Bestätigung der Meldesätze.

Die Einheitlichkeit der Bestätigungen durch die Wirtschaftsprüfer ist nicht gewährleistet. Die ungeprüfte Übernahme der gelieferten Daten entspricht nicht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung.

5.3.4 Neubewertung der vAB (Kommunalbilanz III)

Gemäß der Gesamtabchlussrichtlinie Version 1.5.3 (Punkt 5.3.2.1) wendet die Stadt Köln die Neubewertungsmethode (§ 50 Abs. 1 GemHVO i. V. m. § 301 Abs. 1 Nr. 2 HGB) an. Bei der Erstkonsolidierung nach der Neubewertungsmethode wird das konsolidierungspflichtige Eigenkapital des Tochterunternehmens mit dem Betrag angesetzt, der sich nach der vollständigen Neubewertung aller Vermögensgegenstände ergibt (Zeitwert). Die Neubewertungsmethode wird im Rahmen der Kommunalbilanz III durchgeführt und beinhaltet die Aufdeckung der stillen Reserven und Lasten.

Eine vollständige Dokumentation zum Verfahren liegt nicht vor. Gemäß den vorgelegten Dateien sind die Aufdeckungen der stillen Reserven und Lasten innerhalb der Kapitalkonsolidierung dargestellt, jedoch nicht im Rahmen einer Kommunalbilanz III. Dadurch ist es nicht mehr möglich, den Prozess der Neubewertung nachzuvollziehen und ein Summenabschluss kann nicht ordnungsgemäß erstellt werden (siehe 5.4.5)

5.3.5 Summenabschluss

Der Summenabschluss stellt die Zusammenfassung der Daten aller vAB des Konsolidierungskreises dar. Er ist die Zwischenstufe zwischen den Vereinheitlichungsschritten auf Ebene der einzelnen Unternehmen (KB I - KB III) und den Konsolidierungsmaßnahmen auf Konzernebene.

Ein Summenabschluss wurde im Rahmen des Gesamtabchlusses 2010 nicht vorgelegt; er ist daher nicht prüfbar.

5.3.6 Kapitalkonsolidierung

Bei der Kapitalkonsolidierung wird das doppelt erfasste Eigenkapital konsolidiert. Um diese doppelte Erfassung zu korrigieren, werden bei der Kapitalkonsolidierung der Beteiligungsbuchwert in der Bilanz der Stadt Köln und das neubewertete Eigenkapital des vAB ausgebucht.

Für eine Kapitalkonsolidierung ist die KB III Grundlage der Berechnungen, diese ist im Gesamtpaket der vorgelegten Unterlagen nicht enthalten. Generell war es anhand der vorgelegten Unterlagen nicht möglich die Arbeitsschritte und Zahlen umfassend nachzuvollziehen.

5.4.7 Schuldenkonsolidierung

Ausleihungen und andere Forderungen, Rückstellungen und Verbindlichkeiten zwischen den in den Gesamtabchluss einbezogenen Unternehmen sowie entsprechende Rechnungsabgrenzungsposten sind zu eliminieren, da solche innerhalb eines Unternehmens nicht existieren.

Die Abstimmungen der Aufwendungen und Erträge haben lediglich zwischen den vAB stattgefunden. Nach Prüfung der vorgelegten Meldesätze wurden Aufrechnungsdifferenzen i. H. v. 39,3 Mio. € zwischen den vAB festgestellt.

Die Beziehungen zwischen den vAB und der Stadt Köln betragen rd. 809 Mio. €, die überhaupt nicht geprüft werden können. Buchungsbelege und begründende Unterlagen wurden zur Schuldenkonsolidierung nicht vorgelegt.

5.3.8 Aufwands- und Ertragskonsolidierung

In die Gesamtergebnisrechnung dürfen nur Aufwendungen und Erträge aus den Gewinn- und Verlustrechnungen der zu konsolidierenden Unternehmen aufgenommen werden, die aus wirtschaftlichen Beziehungen mit nicht zum Konzern gehörenden Unternehmen erwachsen sind.

Aufwendungen und Erträge aus Geschäften zwischen den in den Gesamtabchluss einbezogenen Unternehmen sind darum gemäß § 50 Abs. 1 u. 2 GemHVO i. V. m. § 305 HGB gegeneinander aufzurechnen soweit sie nicht als Erhöhung des Bestands an fertigen und unfertigen Erzeugnissen oder als andere aktivierte Eigenleistungen auszuweisen sind. Durch die Verrechnung kann es zu Aufrechnungsdifferenzen kommen.

Laut Auskunft der Kämmerei ist es der Kernverwaltung (noch) nicht möglich, Partnerkennziffern zu verwenden. Die wesentlichen Beziehungen, insbesondere zur SWK, wurden plausibilisiert. Hier ergaben sich Aufrechnungsdifferenzen vor allem durch die Nettoausweisung bei den Umsätzen mit dem Teilkonzern SWK (Umsatzsteuerdifferenzen). Hier wurden die Nettowerte konsolidiert. Die Meldungen der Tochterunternehmen werden allerdings als "führend" betrachtet.

Die Abstimmungen der Aufwendungen und Erträge haben lediglich zwischen den vABs stattgefunden. Nach Prüfung der vorgelegten Meldesätze wurden Aufrechnungsdifferenzen i. H. v. 16,3 Mio. € festgestellt:

Die Beziehungen zwischen den vAB und der Stadt Köln betragen rd. 307 Mio. €, die nicht geprüft werden können. Buchungsbelege und begründende Unterlagen wurden zur Aufwands- und Ertragskonsolidierung nicht vorgelegt.

5.3.9 Zwischenergebniseliminierung

Die Zwischenergebniseliminierung ist in § 50 Abs. 1 u. 2 GemHVO i. V. m. § 304 HGB geregelt. Gemäß § 304 HGB sind Vermögensgegenstände, die ganz oder teilweise auf Lieferungen und Leistungen zwischen den in den Gesamtabchluss einbezogenen Unternehmen und der Kernverwaltung beruhen, so anzusetzen, wie dies in einem Unternehmen als wirtschaftliche Einheit der Fall wäre. Damit sind in der Gesamtbilanz Erfolgsbeiträge in den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, die aus konzerninternen Lieferungs- und Leistungsbeziehungen entstehen, zu eliminieren.

Im kommunalen Bereich sind Zwischenergebnisse u. a. relevant bei Veräußerungen von Grundstücken und Gebäuden zwischen der Kommune und ihren verselbstständigten Aufgabenbereichen sowie beim Erwerb von selbsterstellten oder erworbenen immateriellen Vermögensgegenständen; konzernintern besteht ein Ansatzverbot in der Gesamtbilanz).

Vor einem Verzicht auf die Zwischenergebniseliminierung muss der Gesamtabchlusssteller schätzen, wie hoch die Zwischenergebnisse sind. Ein Verzicht ist nur zulässig, wenn die Zwischenergebnisse im Verhältnis zum Konzernergebnis unbedeutend sind.

Eine Zwischenergebniseliminierung wurde nicht durchgeführt. Die Kämmerei führt hierzu lediglich aus, dass nach einer überschlägigen Prüfung der Daten die Bedeutung geringfügig für die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage sei und der Aufwand zur Datenermittlung zu hoch sei. Die Datenprüfung ist nicht dokumentiert und konnte somit nicht durch das RPA geprüft werden.

5.3.10 Equity-Konsolidierung

Mit der Equity-Methode sind die sogenannten assoziierten Unternehmen zu konsolidieren. Es handelt sich dabei um solche Unternehmen, zu denen der Konzern eine Beziehung unterhält,

die schwächer als die gemeinsame Führung, aber noch stärker als reiner Beteiligungsbesitz ist.

Dabei werden - im Gegensatz zur Vollkonsolidierung - keine Vermögensgegenstände und Schulden bzw. Aufwendungen und Erträge aus den Einzelabschlüssen der vAB in den Gesamtabchluss der Stadt übernommen. Vielmehr wird der Beteiligungsbuchwert laufend, entsprechend der Entwicklung des Eigenkapitals des Unternehmens, fortgeschrieben. Der Wert kann also - anders als im Einzelabschluss der Stadt - auch über den Anschaffungswert bzw. Wert in der Eröffnungsbilanz hinausgehen. Das Ergebnis dieser Wertänderungen findet seinen Niederschlag in der Gesamtergebnisrechnung.

Für den Konzern Stadt Köln wurde nach dieser Methode die Flughafen Köln Bonn GmbH (FKB) mit einer Beteiligungsquote von 31,12 % konsolidiert. Als begründende Unterlagen zur Equity Methode wurden eine Dokumentation und eine Nebenrechnung in Form einer Excel-Tabelle beigelegt. In dieser Dokumentation sind die jeweiligen Schritte der durchgeführten Konsolidierung kurz dargestellt. Nicht alle aufgeführten Werte in der Dokumentation sind in der Nebenrechnung ersichtlich. Für die einzelnen Wertansätze in der Nebenrechnung sind keine Unterlagen zur Prüfung vorgelegt worden.

Durch das erhebliche Auseinanderfallen von der Eröffnungsbilanz der Stadt und dem ersten Gesamtabchluss, werden nach dem Konsolidierungsgrundsatz des einheitlichen Stichtages die Werte fortgeschrieben. Die ermittelten stillen Reserven (118 Mio. €) unterliegen einer jährlichen Abschreibung i. H. v. 8,2 Mio. €. Sie werden entsprechend den ermittelten Restnutzungsdauern in den Folgejahren abgeschrieben. Diese Abschreibungswerte wurden im Gesamtabchluss berücksichtigt. Die Ermittlung der Vorjahreswerte durch Erhöhung bzw. Verminderung sowie die Zugangsbuchung aus dem Anlagenspiegel lassen sich nicht plausibel aus der Nebenrechnung ableiten.

Auch bei der Equity-Konsolidierung wurde auf eine Zwischenergebniseliminierung zwischen Stadt und Tochterunternehmen verzichtet. Dazu wurden keine Erläuterungen vorgelegt.

5.3.11 Kapitalflussrechnung

Mit der Gesamtkapitalflussrechnung soll die Gesamtbilanz und die Gesamtergebnisrechnung um Informationen hinsichtlich der Herkunft und Verwendung der liquiden Mittel der Kommune ergänzt werden. Ausgangspunkt der Gesamtkapitalflussrechnung ist der Finanzmittelfonds, d. h. der Bestand an Zahlungsmitteln. Dessen Veränderung im Geschäftsjahr (zugeflossene und abgeflossene Mittel und Wertänderungen des Fonds selbst) sollen dargestellt werden. In den Erläuterungen zum Gesamtabchluss wurde aufgeführt, dass eine Gesamtkapitalflussrechnung aufgrund fehlender Basisdaten zum Geschäftsjahresbeginn nicht erstellt wurde.

Ferner wurde auf eine Kapitalflussrechnung 2010 unter Bezugnahme auf den Praxisleitfaden - Modellprojekt NKF-Gesamtabchluss verzichtet. Die „Regelungen“ aus diesem Leitfaden sind zwar nicht gesetzlich geregelt, werden jedoch allgemein angewandt, um den Aufwand für die erste Gesamtabchlusserstellung überschaubar zu halten. In den Folgejahren ist eine Kapitalflussrechnung zwingend zu erstellen.

5.3.12 Gesamtanhang

Gemäß § 49 Abs. 1 GemHVO besteht der Gesamtabchluss neben der Gesamtbilanz und der Gesamtergebnisrechnung aus einem Gesamtanhang. Zweck des Gesamtanhangs ist die Bereitstellung ergänzender Informationen zur Gesamtbilanz und Gesamtergebnisrechnung. Dazu gehören auch Angaben über die nicht in den Gesamtabchluss einbezogenen Betriebe. Gemäß § 51 Abs. 2 GemHVO sind zu den Posten der Gesamtbilanz und den Positionen der Gesamtergebnisrechnung die verwendeten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden anzugeben und so zu erläutern, dass sachverständige Dritte die Wertansätze beurteilen können. Auch

wenn zulässige Vereinfachungsregelungen und Schätzungen vorgenommen werden, sind diese im Einzelnen anzugeben und zu erläutern.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der Gesamtanhang 2010 insgesamt die gesetzlichen Vorschriften erfüllt.

6. Gesamtlagebericht

Durch den Gesamtlagebericht ist nach § 51 GemHVO das durch den Gesamtabchluss zu vermittelnde Bild von der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage sowohl der Kommune als auch der verselbständigten Aufgabenbereiche zu erläutern. Dabei ist auf die für den Geschäftsverlauf ursächlichen Ergebnisse und Entwicklungen sowie auf Faktoren einzugehen, die einen wesentlichen Einfluss auf die Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage hatten oder haben können. Dies beinhaltet auch eine Analyse der Chancen und Risiken der künftigen Gesamtentwicklung.

Bei der Berichterstattung ist darauf zu achten, dass die Grundsätze ordnungsmäßiger Lageberichterstattung eingehalten werden. Die Informationen müssen u. a. realistisch und nachvollziehbar sowie vollständig und dem Aufgabenspektrum der Kommune entsprechend umfassend sein.

Zu Beginn werden die für den Berichtersteller wesentlichen Geschäftsabläufe des Teilkonzerns Stadtwerke dargestellt. Diese Darstellung wurde aus Passagen des Beteiligungsberichtes zusammengesetzt. Neben den stark verkürzten zahlenmäßigen Darstellungen des abgelaufenen Geschäftsjahres der RheinEnergie und der KVB erfolgt eine Prognose für 2011.

Im Anschluss wird kurz über die HGK berichtet, allerdings nur in allgemeiner Weise - ohne Zahlen. Zu weiteren Gesellschaften, die zum Teilkonzern Stadtwerke gehören, sind keine Informationen aufgeführt.

Weiter wird über die GAG Immobilien AG berichtet. Der grundlegende Aufgabenbereich mit den wesentlichen Kennzahlen wird kurz dargelegt. Im Anschluss daran erfolgt eine Beschreibung wesentlicher Chancen und Risiken.

Die Berichtsteile von StEB und Gebäudewirtschaft enthalten keine Analysen des Geschäftsverlaufes und keine konkreten Prognosen über die künftige Entwicklung. Über die Kliniken und das Veranstaltungszentrum wird überhaupt nicht berichtet.

Die globale Finanzkrise 2008/2009 wird zeitversetzt als wesentlicher Faktor für geringere Erträge der Stadt - insbesondere durch die verminderten Einnahmen aus der Gewerbesteuer - dargestellt. Dazu wird über die Auflösung der Ausgleichsrücklage und die Verringerung der Allgemeinen Rücklage berichtet.

Um umfassend über die Ertrags-, Finanz-, Vermögens- und Schuldenlage zu berichten, wäre die Darstellung und Analyse aller wesentlichen Daten erforderlich. Der Gesamtlagebericht stellt nicht die zum Zeitpunkt seiner Erstellung absehbaren wesentlichen Chancen und Risiken der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung des Gesamtkonzerns zutreffend dar. Der Gesamtlagebericht 2010 entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben.

7. Versagungsvermerk

Der Gesamtabchluss der Stadt Köln zum 31.12.2010 wurde nach § 116 Absatz 6 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 Gesamtabchluss zu vermittelnden Bildes der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage wesentlich auswirken, mit hinreichender Sicherheit erkannt werden konnten. Dabei sind die Kenntnisse über die Tätigkeit und über das wirtschaftliche und rechtliche Umfeld der Stadt Köln und der verselbstständigten Aufgabenbereiche berücksichtigt worden.

Die Prüfung hat zu einer Reihe von Einwendungen geführt, aufgrund derer das Testat zu verweigern ist:

- Der Konsolidierungskreis ist unvollständig. Mindestens die Koelnmesse hätte aufgrund ihrer Bedeutung als voll zu konsolidierendes Unternehmen in den Gesamtabchluss einbezogen werden müssen.
- Die Abstimmprozesse zwischen den verselbstständigten Aufgabenbereichen untereinander sind nicht nachvollziehbar und weisen erhebliche Differenzen auf. Die Differenzen konnten nicht umfänglich ausgeräumt werden und wurden letztlich nach sachfremden Kriterien (Rangfolge der Buchhaltungen der vAB) eliminiert.
- Eine Saldenabstimmung zwischen der Stadt und den vAB war überhaupt nicht möglich, da die Stadt nicht über ein geschlossenes Buchführungssystem verfügte, das solche Daten bereitstellt.
- Die von der Stadt erlassene Gesamtabchlussrichtlinie, die u. a. die Grundlage der Datenerlieferung durch die vAB darstellt, liegt in vier Fassungen vor, die voneinander abweichen. Alle sind unvollständig, da sie z. B. keine Quantifizierung der mehrfach genannten Wesentlichkeitsgrenzen enthalten. Ferner fand die dort geregelte „Moderation der eigentlichen Saldenabstimmung“ durch die Kämmerei nicht statt.
- Für die Auftragserteilung an die Jahresabschlussprüfer der vAB wurden keine zentralen Vorgaben gemacht. In der Folge sind die von diesen abgegebenen Bestätigungen der für die Meldesätze von höchst unterschiedlicher Aussagekraft und für die Prüfung weitgehend unbrauchbar.
- Generell ist die Dokumentation in Zusammenhang mit dem Gesamtabchluss 2010 unzureichend. Die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen, Abläufen und Zahlenwerken war umfangreich eingeschränkt.
- Der Einzelabschluss der Stadt zum 31.12.2010 ist nicht umfassend geprüft und testiert. Aufgrund einer Sonderregelung wurde bei der Stadt Köln auf die Prüfung der Jahresabschlüsse 2008 - 2010 verzichtet; sie wurden lediglich dem Jahresabschluss 2011 „beigefügt“. Wie die Prüfung des Jahresabschlusses 2011 zeigte, weist die Buchführung der Stadt erhebliche Mängel auf, weshalb die Bestätigungsvermerke umfangreich eingeschränkt wurden. Erkenntnisse des RPA aus der Jahresabschlussprüfung 2011 gaben ausreichend Hinweis, dass der Jahresabschluss 2010 selbst nicht testierfähig gewesen wäre. Die daraus resultierenden Fehler und Unsicherheiten fließen auch in den Gesamtabschluss ein.

Nach Überzeugung des Rechnungsprüfungsamtes vermittelt der Jahresabschluss kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Der Bestätigungsvermerk ist daher zu versagen.

Köln, den 19.11.2021



gez. Ralf Jülich
stellv. Leiter des Rechnungsprüfungsamtes