



# **Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts der Stadt Köln zum 31.12.2019**

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

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

## Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort .....	1
2	Prüfungsauftrag .....	1
3	Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung .....	1
4	Grundsätzliche Feststellungen .....	2
4.1	Weiterhin aktuelle Feststellungen aus vergangenen Prüfungen .....	2
4.1.1	Qualität des Rechnungswesens .....	2
4.1.2	Nicht korrespondierende Ergebnis- und Finanzrechnungskonten.....	4
4.1.3	Lizenz- und Vertragsmanagement .....	4
4.1.4	Inventuren allgemein.....	5
4.1.5	Grundbesitz.....	6
4.1.6	Straßenvermögen .....	6
4.2	Wesentliche Feststellungen zum Jahresabschluss 2019.....	7
4.2.1	CA-Belegarten .....	7
4.2.2	Buchungstext .....	8
4.2.3	System der Belegablage .....	8
4.2.4	Verbuchung von Aufwand gegen Ertrag und umgekehrt .....	8
5	Feststellungen zu einzelnen Positionen von Bilanz und Ergebnisrechnung..	8
	Aktivseite der Bilanz .....	9
	Anlagevermögen .....	9
5.1	Immaterielle Vermögensgegenstände .....	9
5.2	Sachanlagen .....	9
5.2.1	Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte .....	9
5.2.2	Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte .....	10
5.2.3	Infrastrukturvermögen .....	10
5.2.4	Kunstgegenstände, Kulturdenkmäler .....	11
5.2.5	Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge .....	11
5.2.6	Betriebs- und Geschäftsausstattung .....	11
5.2.6.1	Prüfergebnis zu Inventuren in den Bilanzpositionen 1.2.6 Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge und 1.2.7 Betriebs- und Geschäftsausstattung .....	12
5.2.7	Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau .....	13
5.2.7.1	Prüfergebnis zu Bilanzposition 1.2.8 Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau .....	14

5.3	Finanzanlagen .....	15
5.3.1	Prüfergebnis zu Bilanzposition 1.3.1 Anteile an verbundenen Unternehmen	15
5.3.2	Prüfergebnis zu Bilanzposition 1.3.5.1 Ausleihungen an verbundene Unternehmen .....	17
	Umlaufvermögen .....	17
5.4	Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände .....	18
5.5	Liquide Mittel .....	25
5.5.1	Prüfergebnis Zugriffsberechtigungen auf die Konten der Stadt Köln .....	25
	Passivseite der Bilanz .....	28
	Eigenkapital .....	28
5.6	Ausgleichsrücklage .....	28
5.7	Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag .....	29
5.8	Sonderposten .....	29
	Fremdkapital .....	29
5.9	Rückstellungen .....	30
5.9.1	Prüfergebnis zu Bilanzposition 3.4 Sonstige Rückstellungen nach § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO .....	30
5.10	Verbindlichkeiten .....	33
5.10.1	Prüfergebnis zu Bürgschaften .....	33
5.10.2	Prüfergebnis zu Bilanzposition 4.7 Sonstige Verbindlichkeiten .....	36
5.11	Ergebnisrechnung .....	37
5.11.1	Prüfergebnis zur Auflösung von Sonderposten .....	37
5.11.2	Prüfergebnis zu auffälligen Wertänderungen sowie Buchungsauffälligkeiten auf Ertragskonten .....	39
5.12	Prüfergebnis zum Risikomanagementsystem, internen Kontrollsystem und Tax Compliance Management System .....	41
5.13	Prüfergebnis zur Umsetzung der gesetzlichen Änderungen .....	43
6	Finanzrechnung .....	45
7	Anhang und Lagebericht .....	45
8	Bestätigungsvermerk .....	46

### **Abkürzungsverzeichnis**

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
ALKIS	Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem
CA-Belege	automatisierte Überleitung der Einzelbuchungen aus PSCD
CRD	Chancen-Risiko-Dialoge
DA Schulgiro	Dienstanweisung über die Abwicklung des Zahlungsverkehrs über Girokonten der Schulen der Stadt Köln
DEWOG	Deutsche Wohnungsgesellschaft
DMS	Dokumentenmanagementsystem
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DV	Datenverarbeitung
EDV	elektronische Datenverarbeitung
e-Rechnung	Elektronische Rechnung
EU	Europäische Union
f.	Folgende (r, s)
ff.	Fortfolgende
FIAA	Komponente Anlagenbuchhaltung in SAP
GAFin	Geschäftsanweisung für das Finanzwesen der Stadt Köln
GAG	Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Wohnungsbau
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (wurde durch die KomHVO abgelöst)
gGmbH	gemeinnützige GmbH
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GoI	Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
GoBD	Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff
GO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GWG	Geringwertige Wirtschaftsgüter
HGB	Handelsgesetzbuch
IG	Individualgewährleistungen
IKS	internes Kontrollsystem
i. V. m.	in Verbindung mit
KomHVO	Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Nachfolger der GemHVO)
mbH	mit beschränkter Haftung
KVB	Kölner Verkehrs-Betriebe

KV	Bewegungsart im Rahmen der Anlagenbuchhaltung zur Buchung von Investitionsfördermaßnahmen
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
NKFWG	NKF-Weiterentwicklungsgesetz
NRW.BANK	Förderbank für Nordrhein-Westfalen
OK.FIS	Softwarelösung für die output- und produktorientierte doppische Haushaltswirtschaft in öffentlichen Verwaltungen
PhinAVV	Softwarelösung für die Organisation im Bereich der Vollstreckung
PSCD	Kassen- und Einnahmemanagementmodul der Buchhaltungssoftware SAP
RMS	Risikomanagementsystem
S.	Satz
SAP	modulares Buchhaltungsprogramm der Stadt Köln
SK	Sparkasse
sozBilla	Anwendung zur Erfassung/Bilanzierung von Forderungen und Verbindlichkeiten
TCMS	Tax Compliance Management System
UStG	Umsatzsteuergesetz
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
vgl.	vergleiche
VIA VIS	georeferenziertes Informationssystem zur Erfassung der öffentlichen Infrastruktur
VKZVKG	Gesetz über die kommunalen Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen im Lande Nordrhein-Westfalen
VV	Verwaltungsvorstand der Stadt Köln
ZVK	Zusatzversorgungskasse

## **1 Vorwort**

Gemäß § 95 Abs. 5 Gemeindeordnung NRW (GO) muss jeweils bis zum 31. März des Folgejahres der Jahresabschluss durch die Kämmerin aufgestellt und durch die Oberbürgermeisterin bestätigt werden. Der Rat ist durch die Oberbürgermeisterin über den Entwurf des Jahresabschlusses zu unterrichten.

Der Jahresabschluss 2019 wurde dem Rat in seiner Sitzung am 14. Mai 2020 als Entwurf vorgelegt und an den Rechnungsprüfungsausschuss zur Prüfung übergeben.

Die Feststellung durch den Rat muss bis zum Abschluss des Folgejahres – nach abgeschlossener Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuss – erfolgen. Fristgerecht wäre ein Feststellungsbeschluss also bis zum 31. Dezember 2020 gewesen. Eine fristgerechte Feststellung ist gemäß § 96 Abs. 1 GO gesetzlich vorgeschrieben und von erheblicher Relevanz, da die Bezirksregierung dieser im Rahmen des Haushaltsgenehmigungsverfahrens eine hohe Bedeutung beimisst.

## **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 Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) ergibt. Die Prüfung des Jahresabschlusses erstreckt sich darauf, ob die gesetzlichen Vorschriften und die sie ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen beachtet worden sind (§ 102 Abs. 3 GO). In die Prüfung sind die Buchführung, die Inventur, das Inventar und die Übersicht über die örtlich festgelegten Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände einzubeziehen. Der Lagebericht hingegen 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 zu dem Ergebnis der Jahresabschlussprüfung schriftlich gegenüber dem Rat Stellung zu nehmen (§ 59 Abs. 3 S. 4 GO).

Für die Prüfung bedient sich der Rechnungsprüfungsausschuss 14/Rechnungsprüfungsamt gemäß § 59 Abs. 3 GO.

## **3 Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung**

Gegenstand der Jahresabschlussprüfung war der aus der Bilanz, der Finanz- und Ergebnisrechnung sowie dem Anhang bestehende Jahresabschluss, für das zum 31. Dezember 2019 beendete Haushaltsjahr sowie der Lagebericht der Stadt Köln. Die Aufgabe der Prüferinnen und Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes bestand darin, die Unterlagen und Angaben im Rahmen der pflichtgemäßen Prüfung zu beurteilen und darauf basierend ein Urteil über den Jahresabschluss abzugeben.

Die Prüfungsarbeiten wurden in den Monaten Oktober 2020 bis Januar 2021 durchgeführt. Aufgrund des Prüfungsergebnisses im Bereich der Forderungen wurden Nacharbeiten erforderlich, so dass der Prüfungszeitraum verlängert wurde. Die Prüfung der Nacharbeiten im Bereich der Forderungen wurde im April 2022 wieder aufgenommen und im Mai 2022 abgeschlossen. Sämtliche anderen Feststellungen haben den Prüfungsstand von Anfang des Jahres 2021.

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 System- und Verfahrensprüfungen sowie Belegprüfungen auf der Basis von Stichproben durchgeführt. Sie stützt sich ferner auf Erkenntnisse aus Prüfungen der vorangegangenen Jahresabschlüsse sowie aus den Schwerpunktprüfungen des Rechnungsprüfungsamtes.

Der Prozess zur zeitgerechten Vorlage von Prüfungsunterlagen wurde in Kooperation zwischen 20/Kämmerei und 14/Rechnungsprüfungsamt bereits erkennbar verbessert.

Handlungsbedarf besteht jedoch weiterhin bei der fristgerechten Vorlage von Unterlagen, durch die von der Prüfung betroffenen Dienststellen sowie bei der Qualität der zur Verfügung gestellten Unterlagen.

Die angespannte Personalsituation in vielen Finanzbereichen führte bereits in vergangenen Jahren dazu, dass sich Dienststellen in der Aufgabenwahrnehmung auf das absolut Notwendige beschränken mussten. Im Zusammenhang mit der aktuellen Corona-Pandemie entstand in einigen Bereichen eine zusätzliche Arbeitsbelastung, die sich auch auf die Prüfung des Jahresabschlusses auswirkte. So wurden für die Prüfung benötigte Unterlagen teilweise verspätet, häufig nicht in der erforderlichen Qualität und in einzelnen Fällen gar nicht zur Verfügung gestellt.

Die vom Rechnungsprüfungsamt seit langer Zeit geforderte und daraufhin von der Kämmerei angestoßene Zentralisierung des Rechnungswesens wird langfristig nicht nur dazu beitragen Mängel in der Buchhaltung schneller und einheitlicher beheben zu können, sondern auch die Rahmenbedingungen für einen besseren Austausch von Jahresabschlussstellenden und Jahresabschlussprüfenden ermöglichen.

## **4 Grundsätzliche Feststellungen**

### **4.1 Weiterhin aktuelle Feststellungen aus vergangenen Prüfungen**

Im folgenden Abschnitt wird ein Überblick über die Themen gegeben, die in den vergangenen Prüfungen bereits Anlass zu Prüfungsfeststellungen gaben und im Prüfungszeitraum Anfang des Jahres 2021 weiterhin aktuell waren.

#### **4.1.1 Qualität des Rechnungswesens**

Bereits seit der Eröffnungsbilanz 2008 stellt das Rechnungsprüfungsamt in seinen Prüfungen erhebliche Mängel im Rechnungswesen fest und fordert, diese Mängel durch geeignete Maßnahmen zu beseitigen. Um diesen Forderungen nachzukommen, hat der Stadtvorstand im Jahr 2015 einen Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der Qualität im Rechnungswesen beschlossen. Über den Sachstand wird seit 2017 zweimal jährlich durch 20/Kämmerei im Rechnungsprüfungsausschuss berichtet. Zu den Maßnahmen zählen:

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

Aus mehreren Gründen, unter anderem Personalmangel, ist die Umsetzung des Zeit-Maßnahmen-Plans weiterhin von Verzögerungen geprägt.



## **Aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität des Rechnungswesens**

Zur Optimierung der aufbau- und ablauforganisatorischen Maßnahmen hat der Verwaltungsvorstand am 11.12.2019 folgende Punkte beschlossen:

1. Innerhalb der Abteilung 200/NKF-Finanzbuchhaltung wird ein zentrales Finanzserviceteam aufgebaut. Die Prozesse der Finanz- und Anlagenbuchhaltung werden mit dem Ziel standardisiert, eine zeitgerechte und ordnungsgemäße Buchhaltung durchzuführen.
2. Parallel erfolgt eine systematische Strukturierung der dezentralen Finanzbereiche, um diese optimal in der Wahrnehmung ihrer dezentralen Ressourcenverantwortung zu stärken. Diese werden durch eine gezielte Personalentwicklung und Wissensmanagement unterstützt.
3. In einem begleitenden Beirat, unter Leitung der Stadtkämmerin, soll halbjährlich über den Projektstand berichtet werden.

Für die Umsetzung des Projekts sind drei Stellen vorgesehen. Zudem wird ergänzend die Unterstützung durch ein Beratungsunternehmen vorbereitet. Aufgrund erheblicher Verzögerungen und qualitativer Einschränkungen bei den Rückmeldungen zur IST-Aufnahme in den dezentralen Finanzbereichen, kommt es derzeit jedoch erneut zu Verzögerungen bei der Umsetzung der Maßnahmen.

Die Buchführung erfolgt bei der Stadt Köln somit weiterhin dezentral. Dennoch ist die begonnene Umsetzung einer zentralen Buchhaltung für die Stadt insgesamt, von der allenfalls sachlich eng eingegrenzte Bereiche - wie die Gehaltsbuchhaltung - ausgenommen sind, auch aufgrund der Erfahrungen aus bisherigen Prüfungen des Rechnungsprüfungsamtes, der richtige Lösungsansatz. Eine zeitnahe Umsetzung dieser Zentralisierung ist jetzt dringend geboten, auch vor dem Hintergrund, der ab 2023 anstehenden generellen Umsatzsteuerpflicht der Kommunen und den sich daraus ergebenden höheren Anforderungen an die Qualität der Buchhaltung.

### **Organisatorische Maßnahmen zur Personalentwicklung**

Ausreichend qualifiziertes Personal, das mit der Buchhaltung im System des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) vertraut ist, ist eine grundlegende Voraussetzung, um die erforderliche Buchführungsqualität sicherzustellen. Bei den geplanten Maßnahmen zur Personalentwicklung, wie sie etwa zur Stärkung der dezentralen Finanzbereiche vorgesehen sind, sollen auch die Personalbemessung und -bewertung berücksichtigt werden, um insbesondere der hohen Fluktuation im Finanzbereich entgegenzuwirken.

Ein Konzept zur Steigerung der Akzeptanz und Verbesserung der Personalentwicklung im Rechnungswesen wurde von der Kämmerei erarbeitet. Darin werden standardisierte Stellenbewertungen für bestimmte Aufgabenpakete im Finanzbereich angeregt. Eine umfassende Umsetzung der konzipierten Personalentwicklungs- und Schulungsmaßnahmen können derzeit jedoch nicht umgesetzt werden, da die Entscheidung zur dauerhaften Umsetzung vom Abschluss der aufbau- und ablauforganisatorischen Maßnahmen sowie der Bereitstellung entsprechender Personalkapazitäten abhängt.

Der Sachstand ist insofern weitgehend unverändert und der bisherige Verlauf des Teilprojekts als nicht zufriedenstellend zu bezeichnen. Der Finanzbereich der Stadt Köln verfügt nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes weiterhin über nicht genügend ausreichend qualifiziertes Personal, was zu Einbußen in der Qualität der Buchführung beiträgt.

## **Elektronische Rechnungsbearbeitung**

Die Stadt Köln muss nach europäischer Vorgabe seit dem 18.04.2020 der gesetzlichen Verpflichtung nachkommen, elektronische Rechnungen (e-Rechnungen) annehmen und bearbeiten zu können. Allerdings erfolgt die technische Umsetzung zunächst lediglich für sogenannte XRechnungen<sup>1</sup>.

Geplant ist, eine SAP-integrierte Rechnungsbearbeitung unter Einbeziehung der Veränderungen in der Bestellplattform cMarket fortzuentwickeln. Nach einer Produktivsetzung der Interimslösung in einzelnen Pilotbereichen im 1. Quartal 2019 wurden technische Anforderungen definiert und eine entsprechende Bedarfsfeststellung für die Beschaffung einer Software gefertigt. Das Ziel dabei ist ein stadtweit einheitlicher und medienbruchfreier Gesamtprozess von der Bedarfsfeststellung über Vergabe, Bestellung, Lieferung, Rechnungseingang, Rechnungsbuchung bis zur vollständig digitalen Archivierung.

Im Zuge der Pilotierung sind aktuell 12/Amt für Informationsverarbeitung, die Kämmerei und 21/Steueramt auf einen digitalen Rechnungsprozess umgestellt. Zum 15.04.2021 soll 11/Personal- und Verwaltungsmanagement (Personalamt) folgen.

Aufgrund von Vakanzen im Projektteam, wird sich das Projekt zur Umstellung auf einen digitalen Rechnungsprozess um voraussichtlich sechs Monate verzögern. Folglich werden auch die Pilotierung sowie das Roll-Out nicht, wie geplant, durchgeführt werden können. Die Umsetzung weiterer Maßnahmen, zur Zentralisierung der Finanzbereiche, hängt maßgeblich von der Besetzung der vakanten Projektstellen ab.

### **4.1.2 Nicht korrespondierende Ergebnis- und Finanzrechnungskonten**

Ein weiteres und in vorangegangenen Prüfungen immer wiederkehrendes Thema sind die nicht korrespondierenden Ergebnis- und Finanzrechnungskonten.

Für zahlungswirksame Aufwendungen und Erträge bzw. ergebniswirksame Ein-/Auszahlungen sind in aller Regel korrespondierende Konten zu bebuchen, so z. B. das Aufwandskonto 529200 - Aufwendungen für Proben, Untersuchungen, Gutachten, Prüfungen, Rechtsberatung und das Finanzrechnungskonto 729200 - Auszahlungen für Proben, Untersuchungen, Gutachten, Prüfungen, Rechtsberatung.

Hier wurden bei den Auszahlungsbuchungen auch Buchungen auf die Konten 529100 - Schülerbeförderungskosten, 522100 - Unterhaltung Infrastrukturvermögen, 521200 - Unterhaltung der Gebäude und 521100 - Unterhaltung der Grundstücke festgestellt.

Abstimmungen zwischen Ergebnis- und Finanzrechnungskonten können somit nicht erfolgen.

### **4.1.3 Lizenz- und Vertragsmanagement**

#### **Lizenzmanagement**

Bereits seit Prüfung der Eröffnungsbilanz 2008 im Jahr 2012 fordert das Rechnungsprüfungsamt zentrale Übersichten über Software-Lizenzen (Lizenzmanagement), zur Sicherstellung einer vollständigen Erfassung einzelner Bilanzpositionen sowie der damit zusammenhängenden Risiken.

Derartige Übersichten fehlen aktuell auch weiterhin. Dies gilt sowohl für langfristige Verträge, aus denen sich Rechte oder Lasten für die Stadt Köln ergeben als auch für Software-Lizenzen.

---

<sup>1</sup> XRechnung bezeichnet ein XML-basiertes semantisches Datenmodell, das als Standard für e-Rechnungen aktuell etabliert wird. Die XRechnung wurde im IT-Planungsrat für Bund und Länder festgelegt und setzt die Vorgaben des Europäischen Komitees für Normung um.

Erst durch eine zentrale Übersicht können die vorhandenen Lizenzen und deren Kosten vollständig abgebildet werden. Darüber hinaus kann damit festgestellt werden, welche Software-Lizenzen vorhanden sind und in welchem Umfang diese tatsächlich genutzt werden.

Der Projektabschluss eines stadtweiten Lizenzmanagementsystems ist für 2023 geplant.

### **Vertragsmanagement**

Das Vertragsmanagement stellt einen wichtigen Baustein des städtischen Risikomanagements dar. Es soll einen standortunabhängigen Zugriff auf alle erforderlichen Vertragsdokumente auf digitaler Basis ermöglichen. Ein zentrales Vertragsmanagement ist zudem ein essentieller Bestandteil im steuerlichen Veränderungsprozess durch die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG). Alle zivil- und öffentlich-rechtlichen Verträge der Stadt Köln mit Dritten sind daher, ab einem Volumen von 50.000 € brutto, in das Vertragsmanagement einzupflegen. Unabhängig von dieser Wertgrenze sind alle Sponsoring-Verträge, Wartungsverträge, Erbbau- und Erbpachtverträge, Bürgschaften und Leibrenten mit aufzunehmen.

Die stadtweite Einführung eines einheitlichen Vertragsmanagements wurde bereits Ende 2015 durch den Stadtvorstand beschlossen; eine entsprechende Dienstanweisung wurde am 28.02.2018 von Herrn Stadtdirektor Dr. Keller unterzeichnet und damit in Kraft gesetzt. Für die Verwaltung ist auf Basis des Beschlusses eine zwingende Nutzung des Vertragsmanagements festgelegt. Im Anschluss daran hat 30/Amt für Recht, Vergabe und Versicherungen (Rechtsamt), als fachverantwortliches Amt, zusammen mit dem Amt für Informationsverarbeitung begonnen, das Vertragsmanagement stadtweit einzuführen.

Die Entwicklung sämtlicher Anwendungen beim Amt für Informationsverarbeitung ist mittlerweile abgeschlossen. Seitdem erfolgt eine sukzessive Anbindung der Ämter und Dienststellen. Mittlerweile befinden sich von insgesamt 46 Dienststellen 34 im Produktionsbetrieb. Der Status besagt, dass die Anwendung von der Fachdienststelle getestet und abgenommen wurde. Es bedeutet hingegen nicht, dass auch Inhalte in das System eingepflegt werden. Die restlichen zwölf Dienststellen befinden sich im Testbetrieb. Die Dienststellen sind in der Anwendung Vertragsmanagement KÖLN DMS erreichbar.

#### **4.1.4 Inventuren allgemein**

Die Stadt Köln ist nach § 29 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) verpflichtet, zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres, sämtliche in ihrem wirtschaftlichen Eigentum stehenden Vermögensgegenstände sowie die Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten vollständig anzugeben. Dies bedingt eine vorangehende Bestandsaufnahme (Inventur). Soweit die Inventur durch eine körperliche Bestandsaufnahme geschieht, umfasst sie auch eine Prüfung des qualitativen Zustands der Vermögensgegenstände und damit die Überprüfung ihres aktuellen Wertes.

Um den hohen Inventuraufwand zu entzerren, wurde mit Verfügung der Kämmerei vom 20.10.2011 das Inventurverfahren zum Stichtag 31.12.2011 grundsätzlich neu geregelt. Demnach 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 31.12.2014 wäre somit der gesamte Bestand einer körperlichen Inventur zu unterziehen gewesen.

Inventuren wurden bis heute nicht im gesetzlich vorgeschriebenen Umfang und Zeitrahmen durchgeführt, sodass eine Überprüfung der Vollständigkeit und Werthaltigkeit des Vermögens noch aussteht. Bisher wurde für das unbewegliche Anlagevermögen gar keine Inventur durchgeführt und für das bewegliche Anlagevermögen wurde keine vollständige Inventur durchgeführt. Da bei letzterem nicht nur das Vorhandensein, sondern auch die Übereinstimmung des Wertes in der Buchführung mit dem aktuell beizulegenden Wert des Vermögensgegenstandes zu prüfen ist, steigt die Gefahr von entsprechenden Fehlansätzen mit zunehmendem Ab-

stand von der Eröffnungsbilanz. Dem Anspruch, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage zu vermitteln, wird die Anlagenbuchhaltung somit immer weniger gerecht.

Die Inventurleitung innerhalb der Ämter und Dienststellen obliegt der\*dem dezentralen Inventurverantwortlichen, die\*der auch die Koordination und Überwachung der Inventurmaßnahmen übernimmt. Gemäß der städtischen Inventurrichtlinie ist die zentrale Inventurleitung berechtigt, „den Inventurverantwortlichen fachliche Vorgaben für die Inventurdurchführung zu machen“. Dieses Recht beinhaltet nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes gleichzeitig ein Weisungs- und Kontrollrecht, welches die Kämmerei mit Nachdruck gegenüber den Dienststellen ausüben sollte.

Aufgrund ihres Bilanzvolumens sind die Kunstgegenstände der Museen von besonderer Bedeutung. Auch bei der Inventur der Kunstgegenstände ist eher Stillstand als Fortschritt festzustellen.

#### **4.1.5 Grundbesitz**

Der bereits zur Eröffnungsbilanz erforderliche Ausweis und die Bewertung von Grundstücken durch die Verwaltung sind auch weiterhin nicht korrekt erfolgt. Die Verwaltung geht vielmehr davon aus, dass die Überprüfung des Grundbesitzes mindestens bis 2023 andauern wird.

#### **Bilanzierung und buchhalterische Abwicklung**

Die Überarbeitung und Dokumentation der Bilanzierungsregelungen zum Grundbesitz wurden begonnen und sollen fortlaufend nach aktuellen Erkenntnissen angepasst werden.

Die Feststellung von Optimierungsbedarfen und Rückständen in der laufenden Buchhaltung, sowie die Erarbeitung von Soll-Prozessen und Anforderungen an die buchhalterische Abwicklung, werden derzeit durch die Projektgruppe Grundbesitz erarbeitet. Erste Erkenntnisse liegen vor und werden nun sukzessive verfügt. Hierzu findet auch ein regelmäßiger Austausch zwischen der Projektleitung Grundbesitz und dem Rechnungsprüfungsamt statt. Die Überarbeitung und Dokumentation der Bilanzierungsregelungen zum Grundbesitz werden fortlaufend während der Projektlaufzeit nach aktuellen Erkenntnissen angepasst.

Um alle Geschäftsvorfälle im Bereich „Grundbesitz“ zeitnah und vollständig abbilden zu können, müssen zunächst die DV-technischen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen geschaffen werden.

#### **Inventur Grundbesitz**

Bezüglich der Inventur des Grundbesitzes erfolgt der Datenabgleich bereits sukzessive zwischen den Bestandsdaten aus ALKIS NRW und SAP für das gesamte Stadtgebiet. Es hat sich als praktikabler herausgestellt, die vorgesehenen Maßnahmen nicht auf den Pilotstadtbezirk Porz zu begrenzen. Die oben genannten Maßnahmen werden nicht nach Stadtbezirken differenziert sondern gesamtstädtisch vorgenommen.

Der zutreffende Ausweis sowie zutreffende Einzelwerte von unbebautem und bebautem Grundbesitz inklusive Gebäude sind weiterhin zum 31.12.2024 vorgesehen.

Der bereits zur Eröffnungsbilanz erforderliche Ausweis und die Bewertung von Grundstücken durch die Verwaltung sind auch weiterhin nicht korrekt erfolgt. Die Verwaltung geht vielmehr davon aus, dass die Überprüfung des Grundbesitzes mindestens bis 2024 andauern wird.

#### **4.1.6 Straßenvermögen**

Bei der Bewertung des Straßennetzes für die Eröffnungsbilanz wurde vom Grundsatz der Einzelbewertung abgewichen. Die Wertansätze von Straßen, Wegen und Plätzen wiesen zudem Fehler in nicht unerheblichem Umfang auf.

Die im Bestätigungsvermerk des Berichts über die Eröffnungsbilanz aufgeführten Mängel, zu den Wertabschlägen bei Straßen, sind immer noch nicht ausgeräumt. Eine Erfassung der Straßenflächen und -zustände, wie sie etwa für mögliche Abschreibungen oder die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen erforderlich ist, soll laut der Kämmerei bis 2023 erfolgt sein.

### **Pauschale Wertabschläge**

Zur Mängelbeseitigung „Pauschale Wertabschläge“ sind eine Reihe von Maßnahmen geplant, durch deren Umsetzung im Jahr 2023 erstmals eine stadtweite Zustandserfassung abgeschlossen sein soll.

Es ist angedacht, ein Konzept zur Organisation der flächendeckenden Erfassung aller Straßen, Wege und Plätze im Kölner Stadtgebiet zu erstellen. Die Umsetzung dieses Konzeptes – einschließlich einer Bereitstellung der erforderlichen personellen, technischen und finanziellen Ressourcen – ist bis 2022 vorgesehen. Im Anschluss an die geplante flächendeckende Zustandserfassung im Jahr 2023 wird eine kontinuierliche Fortsetzung angestrebt. Voraussetzung hierfür ist unter anderem die Möglichkeit der Bilanzerstellung in VIA VIS.

### **Flächen- und Vermögensanpassung mittels VIA VIS und SAP FIAA**

Bei der Flächen- und Vermögensanpassung mittels VIA VIS und SAP FIAA kam es, aufgrund von Verzögerungen im Stellenbesetzungsverfahren, zu einer Verschiebung des Zeitplans um ein Jahr. Danach sollen die Überprüfung der Bestandsdaten in VIA VIS und der Datenabgleich zwischen den Datenbanken VIA VIS und SAP FIAA – als Basis für die Straßenzustandserfassung und die Abbildung der Straßen im Anlagevermögen – intensiviert werden. Derzeit wird darüber hinaus eruiert, ob und wie Geodaten aus anderen Fachdatenbanken, von 66/Amt für Straßen und Radwegebau den Datenbestand in VIA VIS ergänzen und verbessern können.

Der Abschluss der Maßnahmen wird sich aufgrund der Personallage weiterhin bis voraussichtlich 2025 verzögern.

## **4.2 Wesentliche Feststellungen zum Jahresabschluss 2019**

### **4.2.1 CA-Belegarten**

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2019 wurden Nachweise zu „CA-Belegarten“ angefordert, für die es nach Angabe der Kämmerei sachlich und inhaltlich keine gesonderten Belege gibt, da diese ausschließlich die automatische Überleitung der Einzelbuchungen aus PSCD darstellen. Dabei handelt es sich teilweise um Massenvorgänge (sogenannte Container-Buchungen), das heißt, dass mit einer Buchungsnummer bis zu 900 Posten mit einem Volumen in zweistelliger Millionenhöhe gebucht werden, die inhaltlich und sachlich nichts miteinander verbindet.

In keiner der eingereichten buchungsbegründenden Unterlagen finden sich die entsprechenden CA-Belegnummern wieder. Eine eindeutige Zuordnung der Unterlagen zu den automatisierten Buchungen kann somit nicht zweifelsfrei erfolgen.

Des Weiteren können angeforderte Nachweise solcher Buchungen nicht immer zeitnah beigebracht werden.

Die Buchführung muss so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermitteln kann. Die einzelnen Geschäftsvorfälle müssen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung lückenlos verfolgen lassen. Umfasst eine Buchung mehrere Geschäftsvorfälle, indem sie verdichtet über Fachsysteme in das Hauptbuchführungssystem gelangt, hat die Finanzbuchführung keinen Zugriff auf die den einzelnen Geschäftsvorfall begründende Belege. Um den Inhalt einer Sammelbuchung dennoch nachvollziehen und prüfen zu können, ist eine Zuordnung, der im Fachsystem erhaltenen Konten zu den Hauptführungskonten erforderlich.

Die Zuordnungs- und Identifizierungsmerkmale aus dem Beleg müssen bei der Aufzeichnung oder Verbuchung in die Bücher übernommen werden, um eine progressive (chronologische) und retrograde (chronologisch entgegengesetzte) Prüfbarkeit zu ermöglichen.

Die Nachvollziehbarkeit und Nachprüfbarkeit der Geschäftsvorfälle ist somit nicht gewährleistet. Eine gesetzeskonforme Buchführungsorganisation muss eingerichtet werden.

#### **4.2.2 Buchungstext**

Jede Buchung im System muss nachvollziehbar und prüfbar sein. Als Erläuterung ist zu jeder Buchung ein Buchungstext einzutragen bzw. auf allen bei der Buchung angesprochenen Konten darzustellen. In den für 2019 durchgeführten Prüfungen ist in vielen Buchungen ein Buchungstext vorhanden, ausgenommen hiervon sind die CA-Belege. Eine Aussagefähigkeit der eingetragenen Buchungstexte ist allerdings oft nicht gegeben. Es handelt sich häufig um Aktenzeichen oder für Dritte unverständliche Abkürzungen bzw. unverständliche Texte.

Zur Verbesserung der Aussagekraft der Buchungstexte ist es empfehlenswert, die Ausführungen der Kämmerei unter Punkt 3.5.1 der Buchungsinformationen ohne Anlagenbuchhaltung zu erweitern und noch konkreter darzustellen.

#### **4.2.3 System der Belegablage**

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 sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit möglich sein muss, einen Überblick über die Geschäftsvorfälle, ihre Entstehung und Abwicklung zu erhalten (vgl. § 28 KomHVO).

Das Belegwesen bei der Stadt Köln und hier insbesondere die Belegablage sind für eine GoBD-konforme Buchführung ungeeignet und darüber hinaus unvollständig. Auszahlungsrelevante Belege werden mit eigenem Nummernkreis bei der Stadtkasse 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 Einsichtnahme ist mit überschaubarem Aufwand nicht möglich; die Einführung einer digitalen Belegablage ist dringend geboten.

Eine entsprechende DV-Lösung bei der Stadt Köln würde zunächst die schnelle Auffindbarkeit von Belegen sichern, soweit es sich um Rechnungen handelt. Diese ist dann noch zu ergänzen um die restlichen Unterlagen, die als Belege dienen (z. B. Eigenbelege für Umbuchungen, außerplanmäßige Abschreibungen, Verschrottungsbelege).

#### **4.2.4 Verbuchung von Aufwand gegen Ertrag und umgekehrt**

In der Buchführung finden sich Buchungen, bei denen Aufwand gegen Ertrag oder Aufwandsminderungen zu Lasten von Ertragsminderungen verbucht werden. Derartige Geschäftsvorfälle existieren nicht.

### **5 Feststellungen zu einzelnen Positionen von Bilanz und Ergebnisrechnung**

Nachfolgend werden die Prüfungsergebnisse und Erkenntnisse zu einzelnen Positionen des Jahresabschlusses erläutert. Dabei wird zu den wesentlichen Positionen eine kurze Einführung gegeben. Die Prüfbeiträge der Prüferinnen und Prüfer schließen sich unter der jeweiligen Position an.

## Aktivseite der Bilanz

Auf der Aktivseite der Bilanz werden alle Vermögenswerte (Aktiva) der Stadt Köln verzeichnet. Im Wesentlichen bestehen diese 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 2019</b>	<b>13.884.346.669,04 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>13.765.735.771,09 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>118.610.897,95 €</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 Köln zu dienen. Es wird in immaterielle Vermögensgegenstände (z. B. Rechte, Software), Sachanlagen (z. B. Grundstücke, Straßen, Fahrzeuge, Geräte) und Finanzanlagen (z. B. Beteiligungen) unterschieden.

#### 5.1 Immaterielle Vermögensgegenstände

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>18.261.220,07 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>15.920.938,46 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>2.340.281,61 €</b>

Zu dieser Position gehören Rechte aus Verträgen, Urkunden, Software-Lizenzen sowie Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände.

Die Einführung eines gesamtstädtischen zentralen Lizenzmanagements für Software ist eine seit der Eröffnungsbilanz 2008 bestehende Forderung des Rechnungsprüfungsamts. Im Detail wird dieser Sachverhalt unter Punkt 4.1.3 dargestellt.

#### 5.2 Sachanlagen

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>7.518.818.089,42 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>7.524.772.835,02 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-5.954.745,60 €</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.

##### 5.2.1 Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>1.618.935.449,68 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>1.636.314.489,98 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-17.379.040,30 €</b>

Unbebaute Grundstücke sind Grundstücke, auf denen sich keine benutzbaren Gebäude befinden. Das sind Grünflächen, Ackerland, Wald und Forsten und sonstige unbebaute Grundstücke. Dabei zählt der Wert des Aufwuchses zum Grundstückswert.

Die Umbuchungen bei den unbebauten Grundstücken resultieren in der Regel aus Nutzungsänderungen von Flurstücken.

Im Detail wird zu dieser Position aufgrund älterer Feststellungen unter Punkt 4.1.5 eine Aussage getroffen.

### 5.2.2 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>777.363.019,54 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>724.713.390,53 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>52.649.629,01 €</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.

Die positive Entwicklung der Bilanzposition, um insgesamt 52,6 Mio. €, lässt sich auf die positiven Wertveränderung bei Wohnbauten und Sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden zurückführen. Bei ersteren ist eine Steigerung um 42,4 Mio. €, bei letzteren um 11,2 Mio. € zu verzeichnen.

Die Zugänge von 20,6 Mio. € und werterhöhende Umbuchungen in Höhe von 30,3 Mio. € ergeben sich im Wesentlichen aus der Fertigstellung verschiedener Flüchtlingsunterbringungen. Die Zugänge bei den Sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden, in Höhe von 5,9 Mio. €, resultieren im Wesentlichen aus der Baumaßnahme Gummersbacher Straße 33 (Feuerwache 10). Die Fertigstellung der Feuerwache führt außerdem zu werterhöhenden Umbuchungen in Höhe von 24,7 Mio. € aus der Bilanzposition „Geleistete Anlagen im Bau“.

Im Detail wird zu dieser Position aufgrund älterer Feststellungen unter Punkt 4.1.5 eine Aussage getroffen.

### 5.2.3 Infrastrukturvermögen

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>2.951.167.803,80 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>3.010.165.860,04 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-58.998.056,24 €</b>

Das Infrastrukturvermögen besteht aus Verkehrseinrichtungen (z. B. Brücken, Tunnel, Straßen, Gleisanlagen) sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen (z. B. Beleuchtung, Kanäle).

Auch im Jahr 2019 liegt der maßgebliche Anteil an der Wertveränderung in dieser Bilanzposition gegenüber dem Vorjahr an zwei Unterpositionen:

1. für die Position „Brücken und Tunnel“ haben sich die Abschreibungen gegenüber dem Vorjahr um 38,0 Mio. € erhöht und
2. für die Position „Straßennetz mit Wegen, Plätzen etc.“ ist eine Erhöhung der Abschreibungen zum Vorjahr von 51,1 Mio. € festzustellen.

Hinzu kommt, dass die Erfassung und Bewertung der Straßen, Wege und Plätze bereits seit der Eröffnungsbilanz erhebliche Fehler aufweist. Diesbezüglich wird daher unter Punkt 4.1.6 zum Straßenvermögen eine detaillierte Aussage getroffen.



#### 5.2.4 Kunstgegenstände, Kulturdenkmäler

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>1.632.021.713,26 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>1.622.660.046,14 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>9.361.667,12 €</b>

Der fehlende Überblick über die Bestände bleibt auch im Bereich der Kunstgegenstände weiterhin 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 bis heute nicht vollumfänglich bekannt ist.

Die geführten Verzeichnisse, Bestandslisten etc. sind nicht revisionssicher, teilweise fehlerhaft und unvollständig. Die Fortführung der Anlagenbuchhaltung in diesem Bereich genügt nicht den Anforderungen der GoBD.

Inventuren sind noch nicht erfolgt; der Prozess der Erfassung und Katalogisierung der Kunstgegenstände dauert an.

Die vollständige Erfassung der Kunstgegenstände und Kulturdenkmäler und damit der korrekte Ausweis dieser im Bilanzvermögen der Stadt Köln, bleibt ein Dauerthema mit weiterem Handlungsbedarf für die Stadtverwaltung.

#### 5.2.5 Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>90.235.531,91 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>83.489.880,31 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>6.745.651,60 €</b>

Zu den Anlagen und Maschinen gehören die technischen und nichttechnischen Vorrichtungen, die unmittelbar der kommunalen Leistungserstellung dienen. Sie müssen als Vermögensgegenstände selbständig bewertbar und nicht als fester Gebäudebestandteil zusammen mit dem Gebäude bewertet sein.

#### 5.2.6 Betriebs- und Geschäftsausstattung

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>65.086.883,96 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>76.878.949,25 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-11.792.065,29 €</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.

### **5.2.6.1 Prüfergebnis zu Inventuren in den Bilanzpositionen 1.2.6 Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge und 1.2.7 Betriebs- und Geschäftsausstattung**

Die Prüfung der Inventuren für die beiden Bilanzposten war im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2019 Gegenstand einer näheren Betrachtung.

Gemäß § 91 GO i. V. m. § 29 Abs. 1 KomHVO hat die Kommune zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres ihre Grundstücke und grundstückgleichen Rechte, ihre Forderungen und Schulden, den Betrag des baren Geldes sowie ihre sonstigen Vermögensgegenstände genau zu verzeichnen und dabei den Wert der einzelnen Vermögensgegenstände und Schulden anzugeben. Die Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens sind mindestens alle fünf Jahre durch eine körperliche Inventur aufzunehmen.

Trotz der durch den Gesetzgeber inzwischen erfolgten Erweiterung des Inventurzeitraumes auf fünf Jahre, verbleibt die Stadt Köln bei dem bisherigen Drei-Jahres-Rhythmus.

Mit § 91 Abs. 4 GO legt der Gesetzgeber Grundsätze für die Bewertung, der in der Bilanz auszuweisenden Vermögensgegenstände fest. Demnach richtet sich die Bewertung des auszuweisenden Vermögens nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB). Die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur (GoI) sind Ausprägungen der GoB und gelten somit auch im NKF. Im Einzelnen sind die Grundsätze der Vollständigkeit, Richtigkeit, Nachprüfbarkeit, Einzelerfassung und Wirtschaftlichkeit zu beachten.

Der Grundsatz der Richtigkeit besagt, dass Art, Menge und Wert der Vermögensgegenstände sachlich zutreffend zu erfassen sind.

Um den hohen Inventuraufwand zu entzerren wurde mit Grundsatzverfügung der Kämmerei vom 20.10.2011, das Inventurverfahren der Betriebs- und Geschäftsausstattung sowie der technischen Anlagen, Maschinen und des Fuhrparks der Stadt Köln, zum Stichtag 31.12.2011 grundsätzlich neu geregelt.

Die körperliche Inventur erfolgt für jeweils ein Drittel der Dienststellen und Ämter zum jeweiligen Jahresende (rollierendes System). Der Inventurzeitraum beginnt am 01.10. und endet am 31.12. des jeweiligen Jahres (vorgelagerte Inventur).

Die erlassenen örtlichen Inventurvorschriften finden sich in der Inventurrichtlinie der Stadt Köln vom 05.03.2009 und der Grundsatzverfügung Inventur vom 20.10.2011. Eine Konkretisierung erfolgt durch den Leitfaden Inventur Stand Oktober 2018.

Durch die Corona-Pandemie ist das ursprüngliche Prüfungsziel, zur Feststellung des Vorhandenseins der teuersten Wirtschaftsgüter, für die Bilanzposition Fahrzeuge und technische Anlagen, Maschinen nicht durchführbar. Von einer körperlichen Inventur durch die Prüferinnen wurde daher Abstand genommen. Aus diesem Grund wurde zunächst der für das Jahr 2019 maßgebliche Inventurplan inklusive aller gesamtstädtischen Regelungen angefordert und betrachtet.

Die für den Jahresabschluss 2019 geltende Inventurrichtlinie führt veraltete Verordnungen an (z. B. GemHVO), zudem wurde die Anhebung der Wertgrenze für die Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter zum 01.01.2019 nicht auf 800 € netto aktualisiert. Mit Verfügung vom 20.12.2018 wurden die Dienststellen allerdings über die Anhebung der geringwertigen Wirtschaftsgüter auf 800 € informiert.

Der von der Kämmerei übersandte Inventurplan beinhaltet Daten zu insgesamt 78 Dienststellen. Demnach waren für das Jahr 2019 bei insgesamt 22 Dienststellen Inventuren vorgesehen.

Hiervon konnten zwölf Inventuren vollständig abgeschlossen werden. Die Durchführung von zehn weiteren Inventuren wurde auf das Jahr 2020 bzw. 2021 verschoben.

Die Verschiebung erfolgte entweder aus Mangel an personellen Ressourcen oder es konnten die erforderlichen Nacharbeiten nicht zeitnah abgeschlossen werden. In vier Fällen wird aufgrund der Verschiebung, der gesamtstädtisch festgelegte Inventurzeitraum von drei Jahren überschritten.

Zwei Ämter wurden 2019 aus verschiedenen Dienststellen neu gegründet, eine Inventur ist daher erst im Jahr 2020 vorgesehen.

Der im Rahmen der Prüfung übersandte Inventurplan weist zudem Dienststellen aus, deren Planjahr vor 2019 liegt. Bei acht dieser Dienststellen unterblieb seit Einführung des rollierenden Verfahrens 2011 eine vollständige, ordnungsgemäße Inventur.

Im Zuge der Inventurverschiebungen erklärte die Kämmerei, dass das angegebene Planjahr, sobald eine Inventur stattgefunden habe, auf das Jahr der Inventur geändert werde. Das nächste Planjahr werde anschließend auf drei Jahre nach dem letzten Ist-Jahr gesetzt. Im Leitfaden Inventur ist dies entgegenstehend geregelt: "Sofern eine Verschiebung der Inventur einer Dienststelle aus gerechtfertigten und nachvollziehbaren Gründen erforderlich wird, ist dies vorab mit 200/NKF-Finanzbuchhaltung abzustimmen und schriftlich mitzuteilen. Eine Verschiebung hat allerdings keine Auswirkungen auf die Inventurplanjahre." Die Angaben im Leitfaden Inventur, zur Einordnung der Inventurplanjahre, stehen im Widerspruch zur Umsetzung und haben zur Folge, dass Dienststellen über den Zeitpunkt der Durchführung der Inventur, entgegen dem feststehenden rollierenden Verfahren entscheiden.

Die Inventurleitung innerhalb der Dienststellen obliegt der\*dem dezentralen Inventurverantwortlichen. Sie\*er übernimmt die Koordination und die Überwachung der Inventurmaßnahmen. Die Kämmerei als zentrale Inventurleitung wirkt seit Jahren nur begrenzt auf die planmäßige Durchführung der Inventuren ein. Im Fall einer, nicht mit der Kämmerei abgesprochenen, Inventurverschiebung wird die betroffene Dienststelle lediglich wieder in den Inventurplan aufgenommen und auf die Inventurdurchführung hingewiesen. Gemäß der städtischen Inventurrichtlinie ist die zentrale Inventurleitung berechtigt „den Inventurverantwortlichen fachliche Vorgaben für die Inventurdurchführung zu machen“. Dieses Recht beinhaltet nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes gleichzeitig auch ein Weisungs- und Kontrollrecht, da die Regelung sonst nicht zielführend wäre. Bestehende Möglichkeiten zur Optimierung sind analog zur Inventurrichtlinie auszuschöpfen.

Der körperlichen Inventur unterliegen alle abnutzbaren beweglichen Vermögensgegenstände der Bilanzpositionen Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge sowie der Betriebs- und Geschäftsausstattung.

Diese beiden Bilanzpositionen weisen zum Stichtag 31.12.2019 gesamtstädtisch einen Bestand in Höhe von 155,3 Mio. € aus.

Bei acht Dienststellen, mit einem Bestandswert von 72,7 Mio. € (46,8 %), wurden noch nie Inventuren durchgeführt.

Somit ist nicht gewährleistet, dass das Sachanlagevermögen der beiden Bilanzpositionen Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge sowie der Betriebs- und Geschäftsausstattung wertmäßig bilanziell korrekt abgebildet wird.

#### 5.2.7 Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>358.020.993,02 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>343.481.856,86 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>14.539.136,16 €</b>

Die Bilanzposition beinhaltet Anlagen im Bau und geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen. Anlagen im Bau bilden den Wert noch nicht fertig gestellter Vermögensgegenstände des Anlagevermögens ab. Geleistete Anzahlungen sind geldliche Vorleistungen der Stadt Köln, auf noch zu liefernde Sachanlagen.

Die Zugänge bei den Anlagen im Bau in Höhe von insgesamt 95,3 Mio. € sind im Wesentlichen auf erhebliche Einzelpositionen zurückzuführen.

Darunter insbesondere:

- ⇒ Neubau Mühlheimer Brücke - Deichbrücke (18,4 Mio. €)
- ⇒ Generalsanierung der Feuerwache 4 (7,7 Mio. €)
- ⇒ Umgestaltung Liverpooler Platz (5,2 Mio. €)

### **5.2.7.1 Prüfergebnis zu Bilanzposition 1.2.8 Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau**

Prüfungsgegenstand war im Rahmen der Prüfung lediglich das Prüffeld Anlagen im Bau. Geleistete Anzahlungen wurden nicht geprüft.

Bei Anlagen im Bau handelt es sich um Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens, die einen Herstellungsprozess durchlaufen, während die Gemeinde bereits Zahlungen leistet. Nach Herstellung der Betriebsbereitschaft erfolgt die Umbuchung der aktivierungsfähigen Ausgaben auf einen neu anzulegenden Vermögensgegenstand, der von da an abgeschrieben wird.

Die Anlagenbuchhaltung als Nebenbuchhaltung ist wesentlicher Bestandteil des Rechnungswesens, in der buchungsrelevante Daten erzeugt und verwaltet werden. Bei der Führung der Anlagenbuchhaltung sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zu beachten. Die Geschäftsvorfälle sind zeitnah zu erfassen, damit die tatsächliche Vermögenslage jeder Zeit erkennbar ist.

Die im Rahmen der umfangreichen Prüfung der Anlagen im Bau, der Jahre 2012 bis 2014 und 2017 festgestellten Ergebnisse, sollten hinsichtlich einer Position nochmals geprüft werden: die zeitnahe Umbuchung der fertiggestellten Anlagen.

Die Bilanzposition geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau weist zum Bilanzstichtag Anlagen im Bau in Höhe von 355,2 Mio. € aus.

Zu prüfen war, ob die fertiggestellten Anlagen zeitnah den entsprechenden Bilanzposten zugeordnet worden sind und ob die Bilanzposition noch fertiggestellte Anlagen beinhaltet, die bereits hätten umgebucht werden müssen.

Die erste Stichprobe enthält die zum Bilanzstichtag 31.12.2019 betragsmäßig höchsten Umbuchungen über 500.000 €. Insgesamt wurden buchungsbegründende Unterlagen zu 19 Sachverhalten aus acht Geschäftsbereichen angefordert.

Von den 19 Fällen aus der Stichprobe wurden sieben zeitnah umgebucht. Zu einem weiteren Sachverhalt wurden Unterlagen eingereicht, anhand derer der Fertigstellungszeitpunkt nicht nachgewiesen wurde.

Bei elf Anlagen im Bau wurde keine zeitnahe Umbuchung vorgenommen. Die notwendigen Umbuchungen erfolgten hierbei acht bis 34 Monate nach der Fertigstellung des Vermögensgegenstandes.

Die nicht zeitnah durchgeführten Umbuchungen hatten zur Folge, dass für die Zeiträume bis zur Umbuchung keine planmäßige Abschreibung vorgenommen und somit der Aufwand (Werteverzehr) nicht periodengerecht abgebildet wurde.

Außerplanmäßige Abschreibungen wurden nicht vorgenommen.

Für die zweite Stichprobe wurden 12 Anlagen ausgewählt, mit einem Betragsvolumen von 22,8 Mio. €. Alle Anlagen waren bereits seit mehreren Jahren als Anlage im Bau aktiviert. An die entsprechenden Dienststellen wurde die Frage gestellt, wieweit der jeweilige Bau der Anlage im Bau zum Stichtag 31.12.2019 fortgeschritten ist.

Im Wesentlichen handelte es sich um Baumaßnahmen des Amtes für Straßen und Verkehrsentwicklung. Zu sämtlichen neun Anforderungen wurde die Aussage getätigt, dass die Anlage

fertiggestellt sei, aufgrund der Komplexität der Maßnahme mit hohem Klärungsbedarf zu verschiedenen Problemstellungen, die Aktivierung aus Kapazitätsgründen bisher nicht umgesetzt werden konnte.

Eine weitere Anlage im Bau mit einem Wert von 1,1 Mio. € wurde bereits 2012 fertiggestellt und ist bis dato nicht umgebucht. Die letzte Buchung auf die Anlage im Bau erfolgte im Jahr 2015.

Das Bauwerk Rheinboulevard betrifft mehrere Dienststellen. Die Stichprobe bezieht sich auf den Teil von 67/Amt für Landschaftspflege und Grünflächen (Grünflächenamt). Die vorgelegten Abnahmeprotokolle zeigen, dass der Betrag in Höhe von 1,1 Mio. € im Jahr 2019 umzubuchen war.

Lediglich für eine Baumaßnahme aus der Stichprobe wurde der Status als Anlage im Bau korrekterweise ausgewiesen.

### Fazit

Wie bereits in den Prüfungen der Vorjahre festgestellt, wurde auch diesmal wieder eine größere Anzahl an Anlagen im Bau nicht zeitnah umgebucht. Bei dieser Vorgehensweise werden die entsprechenden Bilanzpositionen falsch dargestellt. Darüber hinaus hat dies Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung, weil Abschreibungen nicht vorgenommen werden. Der Finanzverantwortliche hat dafür Sorge zu tragen, dass zügig ein Verfahren entwickelt wird, um eine zeitnahe Umbuchung von Anlagen im Bau bei Betriebsbereitschaft sicherzustellen.

### 5.3 Finanzanlagen

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>6.347.267.359,55 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>6.225.041.997,61 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>122.225.361,94 €</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. Im Bereich der Finanzanlagen wurde im Jahresabschluss 2018 das Anteilsvermögen an der Beteiligung Kliniken der Stadt Köln gGmbH in Höhe von 81,0 Mio. € außerplanmäßig im Wert gemindert.

#### 5.3.1 Prüfergebnis zu Bilanzposition 1.3.1 Anteile an verbundenen Unternehmen

Zugänge auf der Bilanzposition Anteile an verbundenen Unternehmen waren im Haushaltsjahr 2019 in Höhe von 52,4 Mio. € zu verzeichnen. Diese resultieren vor allem aus den 2019 gezahlten Eigenkapitalzuführungen bei den Kliniken der Stadt Köln gGmbH in Höhe von 30,0 Mio. €, die noch in demselben Jahr vollständig wieder abgeschrieben wurden.

Im Rahmen der Prüfung sollte festgestellt werden, ob diese Abschreibung der Kapitalzuführung bei den Kliniken begründet ist und den formalen Vorgaben entsprechend umgesetzt wurde.

#### Dauerhafte bzw. vorübergehende Wertminderung (§ 36 Abs. 6 S. 1, 2 KomHVO)

Bei Finanzanlagen kann die Überprüfung der Werthaltigkeit nicht nur auf eine voraussichtlich dauernde, sondern auch auf eine voraussichtlich vorübergehende Wertminderung ausgerichtet werden. Grundsätzlich ist bei der Einschätzung das Vorsichtsprinzip zu beachten (vgl. § 33 Abs. 1 Nr. 3 KomHVO).

Bei verbundenen Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen, die nicht an einer Börse zum amtlichen Handel oder zum geregelten Markt zugelassen oder in den Freiverkehr einbezogen sind (Bilanzposten 1.3.1 bis 1.3.3), liegt in den nachfolgenden Fällen eine dauerhafte Wertminderung vor:

- ⇒ Der „innere Wert“ der Beteiligung hat sich (nicht unwesentlich) verringert. Festgestellt wird der „innere Wert“ mittels einer Ertrags- oder Substanzwertberechnung. Es sollte das Verfahren angewandt werden, das bei der jeweiligen Beteiligungsbeurteilung für die Eröffnungsbilanz zur Anwendung kam. Danach ist der „innere Wert“ des Unternehmens für den Jahresabschluss grundsätzlich aus dem Ertragswert abzuleiten.
- ⇒ Für die Gemeinde ist erkennbar bzw. abschätzbar, dass die Wertminderung eines Vermögensgegenstandes voraussichtlich für fünf Jahre besteht oder bestehen dürfte. Diese Zeitdauer entspricht der gemeindlichen Haushaltsplanung nach der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung, die von der Gemeinde prognosemäßig ausgefüllt werden muss.

Wenn die Kommune eine Werthaltigkeitsgarantie („Patronatserklärung“) abgegeben hat und die Verluste des Unternehmens übernimmt, kann im Zweifel hingegen angenommen werden, dass keine voraussichtlich dauernde und wesentliche Wertminderung vorliegt.

### **Vornahme außerplanmäßiger Abschreibungen**

Im Bereich der Finanzanlagen sind außerplanmäßige Abschreibungen zu berücksichtigen, wenn der tatsächliche Wert des Vermögensgegenstandes niedriger ist als der Buchwert.

Ist die Wertminderung nur vorübergehend, darf beim Sachanlagevermögen keine Abschreibung vorgenommen werden (gemildertes Niederstwertprinzip). Eine Ausnahme bilden die Finanzanlagen. Für sie besteht eine Abschreibungspflicht, im Falle der dauernden Wertminderung. Darüber hinaus besteht für Finanzanlagen gemäß § 36 Abs. 6 S. 2 KomHVO ein Abschreibungswahlrecht, wenn es sich um einen vorübergehend niedrigeren Wert handelt.

Hinsichtlich der Frage, wann eine voraussichtliche dauernde Wertminderung von Finanzanlagen vorliegt, kann das Handelsrecht als Referenzmodell herangezogen werden. Kommunale Besonderheiten, die zu einer anderen Auslegung der Vorschrift führen, sind nicht erkennbar.

Liegt eine dauerhafte Wertminderung von Finanzanlagen vor oder wird bei einer vorübergehenden Wertminderung von der Möglichkeit der außerplanmäßigen Abschreibung Gebrauch gemacht, ist gemäß § 44 Abs. 3 KomHVO die Abschreibung direkt mit der Allgemeinen Rücklage zu verrechnen.

Um die Transparenz im Jahresabschluss zu wahren, sind gemäß § 39 Abs. 3 KomHVO die Verrechnungen mit der Allgemeinen Rücklage nachrichtlich unter der Ergebnisrechnung auszuweisen.

Außerplanmäßige Abschreibungen sind zudem gemäß § 36 Abs. 6 S. 3 KomHVO im Anhang zu erläutern. Grund und Höhe der einzelnen Abschreibungen sind dabei anzugeben.

### **Fazit**

Der als Finanzanlage bilanzierte Beteiligungswert der Kliniken war zur Eröffnungsbilanz 2008 mit dem Substanzwert in die Bilanzierung eingegangen. Im Jahresabschluss 2018 erfolgte eine außerplanmäßige Abschreibung nach dem Realitätsprinzip auf 0 €. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich die Kliniken bereits in umfangreichen Umstrukturierungsvorhaben und in der Erstellung eines Sanierungsgutachtens, zur Fortführung des Geschäftsbetriebes. Aufgrund der bis dahin aufgelaufenen Jahresverluste war von einem voraussichtlich negativen Substanzwert auszugehen, sodass die Abschreibung aus nachvollziehbaren Gründen vorgenommen wurde.

Aus bilanzieller Sicht ergaben sich auch für den Jahresabschluss 2019 noch keine positiven Erkenntnisse aus Testaten oder Gutachten, die eine Zuschreibung auf den Substanzwert zum

Bewertungszeitpunkt rechtfertigen konnten. Die im Jahr 2019 erfolgte Kapitalzuführung in die Kapitalrücklage, gemäß Ratsbeschluss vom 14.02.2019 in Höhe von 30,0 Mio. €, reichte nicht aus, um zum Bewertungszeitpunkt einen voraussichtlich positiven Substanzwert auszuweisen.

Aus diesem Grund ist die außerplanmäßige Abschreibung, gemäß § 36 Abs. 6 KomHVO aufgrund der nicht gegebenen Werthaltigkeit des Beteiligungswertes in Höhe der zugeführten 30,0 Mio. € auf 0 € begründet.

Die gesetzlichen Vorgaben zur Verrechnung mit der Allgemeinen Rücklage wurden ebenso beachtet, wie die Vorgaben zum nachrichtigen Ausweis im Anhang.

### **5.3.2 Prüfergebnis zu Bilanzposition 1.3.5.1 Ausleihungen an verbundene Unternehmen**

Unter den Ausleihungen an verbundene Unternehmen werden ausschließlich langfristige Forderungen ausgewiesen, die durch Hingabe von Kapital erworben wurden und dem Geschäftsbetrieb der Kommune dauerhaft dienen sollen.

Dieses Prüffeld war im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2019 Gegenstand einer näheren Betrachtung, weil im Entwurf des Jahresabschlusses eine Erhöhung in dieser Bilanzposition von 89,3 Mio. € zu verzeichnen war. Um den Sachverhalt zu prüfen, wurden im Rahmen einer Stichprobe 15 Buchungsbelege angefordert.

Die Zunahme der Bilanzposition basiert im Wesentlichen auf neu gewährten Darlehen, im Jahr 2019 für die Kliniken in Höhe von 36,6 Mio. € und für die GAG Immobilien AG in Höhe von 54,2 Mio. €.

Für die entsprechende Gewährung wurden nachvollziehbare Prüfungsunterlagen unter anderem in Form von Ratsbeschlüssen bzw. Darlehensverträgen vorgelegt.

Ein Problem im Zuge der Prüfung war wiederum die Vorlage von Belegen, die auf den sogenannten Container-Buchungen (CA-Belegarten) beruhen. Die Inhalte der Buchungen konnten seitens der Kämmerei nur mit größtem Aufwand ermittelt werden. Die Ausleihungen an verbundene Unternehmen werden in der Kämmerei in dem Softwaresystem „Kommlnform“ verwaltet. Eine nachvollziehbare Zuordnung zur Buchhaltung erfolgt nicht.

Bei den letztlich vorgelegten Auskünften und Unterlagen handelt es sich primär um Übersichten aus „Kommlnform“, mit einigen ergänzenden Auskünften der Kämmerei. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Tilgungsleistungen diverser Darlehen. Für die weitergehende Prüfung der Nachweise wäre aufgrund der Menge nur eine Prüfung vor Ort möglich gewesen. Wegen der aktuellen Pandemie wird auf eine Prüfung vor Ort verzichtet.

### **Umlaufvermögen**

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>587.047.141,99 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>551.367.463,43 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>35.679.678,56 €</b>

Das Umlaufvermögen beinhaltet die Vermögensteile, die nicht dauerhaft dem Geschäftsbetrieb der Verwaltung dienen oder kurzfristig veräußert werden. Dazu gehören Vorräte, Forderungen und liquide Mittel.

#### 5.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>558.354.622,91 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>508.474.827,86 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>49.879.795,05 €</b>

Bei den Forderungen handelt es sich um Ansprüche der Gemeinde aus vertraglichen oder gesetzlichen Schuldverhältnissen gegenüber Dritten. Die Forderungen stellen den monetären Gegenwert einer erbrachten Lieferung oder Leistung durch die Gemeinde bzw. Ansprüche aufgrund einer gesetzlichen Grundlage (z. B. Steuern) dar.

Zu unterscheiden sind öffentlich-rechtliche Forderungen, Forderungen aus Transferleistungen und privatrechtliche Forderungen. In der kommunalen Bilanz werden diese in getrennten Bilanzpositionen dargestellt.

Die Gemeinde hat gemäß § 75 Abs. 1 S. 1 GO ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Aufgabenerfüllung gesichert ist. Um dies sicherzustellen, ist die Gemeinde auf Erträge und Zahlungseingänge angewiesen. Insoweit ist ein funktionierendes Forderungsmanagement zwingend erforderlich.

Die Gemeinde hat gemäß § 77 GO das Recht, Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften zu erheben. Hierbei handelt es sich etwa um Gebühren, Beiträge oder Eintrittsgelder sowie um Steuern. Daneben hat sie auch im privatrechtlichen Bereich Einnahmen, die sich aus privatrechtlichen Miet- und Pachtverträgen oder aus Schadensersatzansprüchen ergeben.

Die vorgenannten Ansprüche werden in der Bilanz als Forderungen ausgewiesen und, soweit es sich um konsumtive Ansprüche handelt, in der Ergebnisrechnung als Erträge erfasst (z. B. Steuererträge, Erträge aus Gebühren). Soweit es sich um investive Forderungen handelt, ist die Ergebnisrechnung nicht betroffen.

Bei Zahlung des Schuldners werden die Forderungen ausgebucht und die liquiden Mittel erhöhen sich. Die Bilanzposition setzt sich zusammen aus öffentlich-rechtlichen Forderungen und Forderungen aus Transferleistungen (500,3 Mio. €), den privatrechtlichen Forderungen (39,8 Mio. €) und den sonstigen Vermögensgegenständen (18,3 Mio. €).

Die Prüfung zur Inventur der Forderungen sowie der Einzel- und Pauschalwertberichtigungen zum 31.12.2019 wurde von Oktober 2020 bis Januar 2021 durchgeführt. Aufgrund zahlreicher und schwerwiegender Feststellungen wurde der Zeitraum für die Prüfung um ein Jahr verlängert, um der Kämmerei Gelegenheit zu geben, die größten Mängel auszuräumen. Die Nachprüfung der Forderungen hat im Zeitraum April bis Mai 2022 stattgefunden.

Die Ergebnisse der Prüfung 2020/2021 werden vorab zusammengefasst:

##### **Prüfergebnis zur Inventur der Forderungen**

- ⇒ Das Forderungsvolumen, zu dem keine Rückmeldungen zur Richtigkeit des Forderungsbestands durch die Dienststellen abgegeben wurde, beläuft sich bei den 6-stelligen Bestandskonten auf insgesamt 296,3 Mio. €. Damit sind 67,1 % der ausgewerteten Forderungsbestände ungeprüft in die Bilanz übernommen worden.
- ⇒ Für einen Bestand von 366,6 Mio. € ist keine Zuordnung zu den betreffenden Geschäftsbereichen möglich. Davon entfallen 83,6 Mio. € auf Forderungen, die seit der Eröffnungsbilanz 2008 bestehen.
- ⇒ Forderungsbestände, die sich auf den 8-stelligen Konten der Nebenbuchhaltung PSCD befinden, werden keiner Inventur unterzogen, sondern als Bestand angenommen. Für eine Inventur der Forderungen aus der Nebenbuchhaltung PSCD wurde, seit dessen Einführung im Jahr 2017, noch kein Verfahren festgelegt.



- ⇒ Nach Darstellung der Kämmerei sind grundsätzlich alle Forderungen nur noch über PSCD (Nebenbuch) abzubilden. Somit sind Sachkontenbuchungen in Verbindung mit den 6-stelligen Forderungsbestandskonten nur in Ausnahmefällen zulässig. Die hohe Anzahl von rund 40.000 Buchungen auf dem Konto 160100, mit einem Gesamtvolumen von 33,9 Mio. €, steht dem entgegen.
- ⇒ Eine Bereinigung der Einzel- und Pauschalabschreibungen in Höhe eines Gesamtvolumens von 7,7 Mio. €, der Wertberichtigungskonten 160900 und 170900, erfolgte laut der Kämmerei aufgrund fehlender Zugriffsberechtigungen bisher nicht. Eine Bereinigung ist erst für den Jahresabschluss 2021 vorgesehen.

### **Prüfergebnis zu Einzelwertberichtigungen von Forderungen**

- ⇒ Eine Einzelfallbetrachtung der Forderungen wird erst ab einer Höhe von 50.000 € vorgenommen. Zu rund 69 % der im Jahr 2019 entstandenen offenen Forderungen über 50.000 €, wurde von den Dienststellen keine Einschätzung zu deren Werthaltigkeit abgegeben.
- ⇒ Für diese Forderungen wurde durch die Kämmerei eine Realisierungshöhe festgelegt, die sich ausschließlich an der Fälligkeit der Forderungen orientiert. Das Vorgehen stellt keine Einzelfallbetrachtung dar, bei der eine jeweils individuelle Einschätzung der Werthaltigkeit vorzunehmen ist und spiegelt nicht den realistisch eingeschätzten Forderungsbestand wider.
- ⇒ Niederschlagungen wurden von den Dienststellen zum Jahresabschluss 2019 teilweise nicht gemeldet. Die Kämmerei hat daraufhin festgelegt, dass für einzelne Bereiche die Werte aus dem Jahr 2018 übernommen werden.

### **Prüfergebnis zu Pauschalwertberichtigungen von Forderungen**

- ⇒ Bei Forderungen über der festgelegten Wertgrenze von 50.000 € erfolgt eine Einzelfallbetrachtung. Diese Forderungen werden von der Kämmerei aus der Pauschalwertberichtigung auch dann ausgeschlossen, wenn keine Einzelwertberichtigung erfolgt ist. Das allgemeine Ausfallrisiko, das durch eine Pauschalwertberichtigung erfasst wird, wird somit für diese Forderungen außer Acht gelassen.
- ⇒ Bestimmender Faktor für die Bemessung der Pauschalabwertung ist das Ausfall- und Kreditrisiko. Der Prozentsatz ist von der Kommune auf der Grundlage von Erfahrungswerten mehrerer Jahre festzulegen. Die Kämmerei stützt sich bei der Ermittlung der Ausfallquoten auf einen Vergleich der Quoten anderer Kommunen; eigene Erfahrungswerte werden nicht ermittelt. Die so für den Jahresabschluss 2018 in Absprache mit dem Rechnungsprüfungsamt festgelegten Ausfallquoten wurden ohne weitere Absprache für den Jahresabschluss 2019 übernommen.
- ⇒ Die in den Forderungen enthaltene Umsatzsteuer bei der Ermittlung des Wertberichtigungsbedarfs muss außer Acht bleiben. Die Forderungen von Betrieben gewerblicher Art sind folglich vor einer Pauschalwertberichtigung auf Nettobeträge zu bereinigen. Dieses Verfahren wird lediglich auf den Bereich der Marktverwaltung angewandt. Für alle anderen umsatzsteuerpflichtigen Bereiche werden fälschlicherweise Brutto- statt Nettobeträge zur Wertbereinigung herangezogen.

### **Vorgehen bei der Nachprüfung**

Im Rahmen der Nachprüfung wurden der Forderungsbestand, die Einzelwertberichtigungen mit dem Sonderfall der Einzelfallbetrachtung und die Pauschalwertberichtigungen eingehender betrachtet. Einbezogen wurden unter anderem die von den Dienststellen vorgelegten Forderungsübersichten, Inventuren der Forderungskonten und Prozessdokumentationen. Weitere Nachweise und Belege wurden auf Nachfrage an das Rechnungsprüfungsamt übersandt.

## Prüffeld Forderungsbestand

Für einen Großteil des Forderungsbestands wurden zum Jahresabschluss 2019 keine Rückmeldungen zu dessen Werthaltigkeit durch die Dienststellen abgegeben. Um diesen gravierenden Mangel auszuräumen, wurden die Ämter mit den größten unbestätigten Beständen auf den 6-stelligen Bestandskonten von der Kämmerei aufgefordert, die Forderungen in einer Forderungsübersicht darzustellen und eine Konteninventur vorzunehmen.

Davon betroffen waren die fünf in der nachfolgenden Tabelle erfassten Ämter, auf die sich auch die Nachprüfung zum Forderungsbestand konzentriert. Folgende Angaben wurden dem Rechnungsprüfungsamt von der Kämmerei übermittelt:

Amt	Ursprungswerte zum JA 2019		Werte nach Nacharbeiten zum JA 2019	
	unbestätigt <sup>2</sup>	bestätigt <sup>3</sup>	unbestätigt	bestätigt
<b>Sozialamt</b>	131.309.553 €	0 €	4.081.828 €	127.227.725 €
<b>Personalamt</b>	91.253.910 €	0 €	0 €	91.252.835 €
<b>Berufsfeuerwehr</b>	35.209.235 €	0 €	0 €	31.730.000 €
<b>Liegenschaftsamt</b>	20.544.979 €	0 €	-43.052 €	19.053.025 €
<b>Jugendamt</b>	5.696.969 €	0 €	0 €	555.687 €
<b>Summe</b>	<b>284.014.646 €</b>	<b>0 €</b>	<b>4.124.880 €</b>	<b>269.819.272 €</b>

Während die fünf betrachteten Ämter zum Jahresabschluss 2019 ausschließlich unbestätigte Forderungsbestände in Höhe von 284,0 Mio. € aufwiesen, konnten aufgrund der Nacharbeiten der Dienststellen 269,8 Mio. € des Bestandes aus SAP bestätigt werden. Bei der sich ergebenden Differenz wurde ein Korrekturbedarf von 10,1 Mio. € identifiziert, während bei 4,1 Mio. € keine Klärung herbeigeführt werden konnte. Diese verbleiben vorerst als unbestätigte Bestände auf den Forderungskonten.

Weitere bestätigte Bestände, die nicht mehr Gegenstand der Nachprüfung waren, betreffen u. a. das Schulverwaltungsamt mit 74,7 Mio. €.

Das Ergebnis aus der tabellarischen Übersicht ist einzuschränken durch folgende Feststellungen, die sich im Rahmen der Nachprüfung ergeben haben:

### Unbestätigte Forderungsbestände

Bei 50/Amt für Soziales, Arbeit und Senioren (Sozialamt) konnten aufgrund der Nacharbeiten 127.227.725 € des Forderungsbestands von insgesamt 131.309.553 € bestätigt werden, woraus sich eine verbleibende Differenz von 4.081.828 € ergibt. Zu diesem Betrag konnten laut Aussagen des Amtes aus Kapazitätsgründen bislang keine Überprüfung vorgenommen werden. Dieser Forderungsbestand verbleibt weiterhin unbestätigt auf den Forderungskonten bestehen, da keine Korrektur durch das Sozialamt vorgenommen wird.

Der unbestätigte Bestand nach ergebniswirksamen Korrekturen bei 23/Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster (Liegenschaftsamt) verringert sich nach Fehlerkorrekturen in den Buchungsbelegen, von den angegebenen -43.052 €, auf nur noch 3.375 €.

<sup>2</sup> Als „unbestätigt“ gelten Forderungen, wenn die Dienststelle keine oder eine unvollständige Meldung im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten an die Kämmerei übermittelt hat.

<sup>3</sup> Als „bestätigt“ gelten Forderungen, deren Wert von der Dienststelle als richtig und ggf. abweichend vom gebuchten Bestand laut SAP bestätigt wird.

Die verbleibenden ungeklärten Forderungsbestände sind weiterhin vom Sozial- und Liegenschaftsamt zu überprüfen und durch die Kämmererei auszubuchen. Kann der Bestand auch weiterhin nicht geklärt werden, ist aufgrund des geltenden Vorsichtsprinzips eine Abschreibung vorzunehmen.

### **Bestätigte Bestände laut Forderungsübersicht**

Die Forderungsübersicht des Sozialamtes für das Konto 160400 - Forderungen aus Transferleistungen weist Bestände von 80.051.762,33 € aus. Bestätigt werden für das Konto jedoch Forderungsbestände in Höhe von 113.228.979,25 €. Die sich ergebende Differenz wird damit begründet, dass in der Übersicht Forderungen des Jobcenters in Höhe von 33,2 Mio. € fehlen, auf die das Sozialamt keinen Zugriff hat. Vonseiten des vom Jobcenter beauftragten Forderungsmanagements würden keine verbindlichen Aussagen zur Werthaltigkeit dieses Forderungsbestands getroffen. Weiterhin fehlen bei den 33,2 Mio. € Angaben zur Unterscheidung nach öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen, zur Altersstruktur des Forderungsbestands und zum Bestand an nicht zum Soll gestellten Forderungen.

Für das Konto 160510 - Darlehensforderungen nach SGB II/XII enthält die Forderungsübersicht des Sozialamtes Bestände von 21.979.805,58 €, während in der Konteninventur ein zutreffender Bestand von nur 13.770.012,72 € angegeben wird. Daraus ergibt sich eine Differenz von 8,2 Mio. €. Als Erklärung wird angeführt, dass mit der Einführung des NKF im Jahr 2008 bei den gewährten Leistungen zwischen Darlehen und Beihilfen hätte unterschieden werden müssen. Da dies nicht umgesetzt wurde, wurden darlehensweise gewährte Hilfen in SAP fälschlicherweise als Aufwendungen gebucht, statt als Zugänge bei den Forderungen. Daraus erwächst über die Jahre eine zunehmende Diskrepanz zwischen der Forderungshöhe in SAP und der Summe der Forderungen im Vorsystem SozBilla. Seit der Einführung des NKF werden somit fehlerhafte Buchungen in SAP durchgeführt. Das Problem ist von Grund auf zu beheben, da das Vorgehen den haushaltsrechtlichen Vorgaben widerspricht und die Abweichungen ansonsten weiterhin zunehmen werden.

Im Rahmen der Prüfung wurden Belege für Buchungen über 100.000 € aus der Forderungsübersicht des Sozialamtes angefordert. Lediglich bei einem der insgesamt acht erhaltenen Belege, war der zu buchende Betrag mit den Angaben der Forderungsübersicht identisch. Bei den anderen Beträgen ergaben sich Abweichungen, da die Forderungen zum 31.12.2019 entweder (teilweise) realisiert oder nicht mehr realisierbar waren. Allein auf Grundlage der Stichprobe ergibt sich, dass eine Berichtigung von mindestens 340.323,64 € des Forderungsbestands hätte vorgenommen werden müssen. Darin nicht enthalten sind die erforderlichen Berichtigungen von Teilbeträgen, die sich nicht mehr nachvollziehen lassen. Die Ergebnisse der Stichproben deuten darauf hin, dass ein Großteil der in der Forderungsübersicht enthaltenen Forderungen nicht hätte ausgewiesen werden dürfen. Die Aussagekraft der Forderungsübersicht, aus der sich die bestätigten Bestände ergeben, ist damit insgesamt erheblich eingeschränkt. Die Forderungen sind künftig regelmäßig auf Werthaltigkeit zu überprüfen und das Vorsystem SozBilla auf dem aktuellen Stand zu halten.

### **Bestätigte Korrekturbedarfe**

Ein bedeutender Anteil der durch das Liegenschaftsamt angegebenen Korrekturbedarfe ergibt sich aus Beständen ohne Geschäftsbereich (-1.834.628 €) und Beständen zur Eröffnungsbilanz des Jahres 2008 (3.360.546 €). Diese können nicht mehr geklärt werden und werden in der Konsequenz ausgebucht. Welches Konto zur Ausbuchung heranzuziehen ist, ist aufgrund der fehlenden Zuordnung der Forderungen nicht mit Sicherheit anzugeben.

Bestätigte Forderungsbestände in Höhe von 92.467.343,89 € konnten seitens des Personalamtes nachgewiesen werden. Entsprechende Korrekturbuchungen lagen vor.

Zu einem Forderungsbestand von 12.129,82 € konnte weder die Forderung an sich noch die Korrektur nachgewiesen werden.

Bei 37/Berufsfeuerwehr Köln (Berufsfeuerwehr) konnten bestätigte Forderungsbestände in Höhe von 30.822.727,07 € nachvollziehbar belegt werden. Entsprechende Korrekturbelege liegen vor.

Das Verfahren bei 51/Amt für Kinder, Jugend und Familie (Jugendamt), zur Behandlung nicht aufklärbarer Forderungsbestände, wurde nicht einheitlich umgesetzt. Einerseits werden nicht erklärbare Forderungsbestände mit 0,00 €, andererseits mit dem ausgewiesenen SAP-Bestand bestätigt. Es hätte lediglich ein Forderungsbestand von 1.277,64 € bestätigt werden dürfen.

Der SAP-Forderungsbestand für das Konto 160400 (Geschäftsbereich 4070) konnte durch das Jugendamt nicht mehr aufgeklärt werden und hätte in der Folge mit 0,00 € bestätigt werden müssen. Dieser wurde jedoch in seiner vollen Höhe bestätigt. Die notwendige Bestandskorrektur in Höhe von 553.357,51 € unterblieb und ist nachzuholen.

Der Forderungsbestand zu Konto 160400 (Geschäftsbereich 4640) wurde durch das Jugendamt nachvollziehbar mit 0,00 € bestätigt. Daraus resultiert ein Korrekturbedarf von 5.145.859,00 €. Der erforderliche Korrekturbeleg wurde nicht eingereicht, diese Korrektur ist ebenfalls noch vorzunehmen.

Bei einem Forderungskonto werden Forderungen mit Verbindlichkeiten verrechnet. Insofern besteht ein Verstoß gegen das Saldierungsverbot (§ 42 Abs. 2 KomHVO).

### **Prüffeld Einzelwertberichtigung**

Die wahrscheinlichen Forderungsausfälle sind gemäß dem in § 33 Abs. 1 Nr. 3 KomHVO i. V. m. § 91 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 GO verankerten Wirklichkeitsprinzip durch Einzelwertberichtigungen abzubilden. Nach dem geltenden strengen Niederstwertprinzip für Forderungen, ist die einzelne Forderung in solchen Fällen mit ihrem niedrigeren beizulegenden Wert, im Sinne des § 36 Abs. 8 KomHVO (vgl. § 253 Abs. 4 HGB) anzusetzen.

Dazu müssen bei den sogenannten zweifelhaften Forderungen das Verlustrisiko geschätzt und in Höhe des zu erwartenden Forderungsausfalls Abschreibungen vorgenommen werden. Bei der Schätzung des wahrscheinlich ausfallenden Teils der Forderung kommt dem Ermessen der Dienststelle eine besondere Bedeutung zu.

Die Prüfung der Forderung auf ihre Werthaltigkeit verlangt eine Stichtagsbetrachtung zum 31.12., wobei sämtliche an diesem Stichtag vorliegenden Erkenntnisse als sogenannte wert-aufhellende Tatsachen zu berücksichtigen sind.

Bei der Stadt Köln erfolgt bei zweifelhaften Forderungen, bei denen mit einem teilweisen oder vollständigen Ausfall der Forderung zu rechnen ist, eine befristete Niederschlagung. Ist die Forderung betragsmäßig kleiner als 50.000 €, wird sie immer, das heißt ohne Betrachtung des Einzelfalls, zu 100 % wertberichtigt und mit einer Werthaltigkeit von Null in der Bilanz ausgewiesen. Eine qualifizierte Schätzung der Dienststelle über die zu erwartende Realisierung unterbleibt und ist somit nicht mit geltenden Bewertungsvorschriften vereinbar. Erst bei Forderungen ab 50.000 € erfolgt eine Einzelfallbetrachtung der Forderungen, bei der die Werthaltigkeit der einzelnen Forderung dezentral durch die Dienststelle geschätzt wird.

Die Nachprüfung hat darüber hinaus zu folgenden Ergebnissen geführt:

Die befristeten Niederschlagungen in Höhe von insgesamt 66.198.855,99 € bei der Kämmerei und dem Steueramt werden grundsätzlich aus PhinAVV, dem Vorsystem der Vollstreckung, hergeleitet. Davon stellen 22.728.078,16 € bestätigte Bestände dar, während sich der Korrekturbedarf auf 34.099.305,73 € beläuft. Dieser Korrekturbedarf wird jedoch nur zur Hälfte, d. h. in Höhe von 16.837.294,49 € aus dem Vorsystem hergeleitet. Für den restlichen Betrag in Höhe von 16.875.671,16 € ist eine Herleitung nicht mehr nachvollziehbar. Für diese wird unterstellt, dass eine Umwandlung in unbefristete Niederschlagungen zu erfolgen hat und eine entsprechende Korrektur vorgenommen wird. Bei weiteren 9.371.473,10 € ist weder eine Zuordnung zum bestätigten Bestand noch zum Korrekturbedarf möglich, sodass diese ungeklärt in die Meldung der unbefristeten Niederschlagungen aufgenommen wurden.

## **Ämterübergreifende Feststellungen**

Zweifelhafte Forderungen unter 50.000 €, die keiner Einzelfallbetrachtung unterzogen werden, werden im Rahmen der Einzelwertberichtigung zu 100 % in PSCD wertberichtigt. Die Wertberichtigung unterstellt damit eine Realisierungshöhe von 0 %, was in vielen Fällen sicher nicht zutreffend ist. Gerade bei befristeten Niederschlagungen ist der Zahlungseingang noch mit Unsicherheit behaftet, sodass eine Berichtigung um 100 % eine unzulässige Vereinfachung darstellt. Dieses Vorgehen führt dazu, dass bei der Umwandlung von befristeten Niederschlagungen in unbefristete Niederschlagung keine weitere Buchung mehr erfolgt, da der zu buchende Aufwand bereits mit der ersten Buchung vollständig abgebildet wird.

Forderungen sind gemäß § 36 Abs. 8 KomHVO (vgl. § 253 Abs. 4 HGB) nach dem strengen Niederstwertprinzip zu bewerten. Das bedeutet, dass sämtliche Forderungen einer Einzelfallbetrachtung zu unterziehen sind. Die Einrichtung von Wertgrenzen, wie sie von der Kämmerei festgelegt wurden und nach denen folglich nur ein Teil der Forderungen betrachtet wird, ist nicht zulässig. Die Kämmerei hatte aus Kapazitätsgründen für die Einzelfallbetrachtung eine Wertgrenze festgelegt. Nachdem die Grenze bis zum Jahresabschluss 2017 bei 75.000 € lag, beträgt sie seit dem Jahresabschluss 2018 noch 50.000 €.

### **Prüffeld Einzelfallbetrachtung**

Die Einzelfallbetrachtung wird von der Kämmerei als ein Sonderfall der Einzelwertberichtigung definiert. Sie stellt eine Form der Wertberichtigung dar, die erst bei Forderungen ab 50.000 € zur Anwendung kommt. Nur bei diesen Forderungen ist zum Abschlussstichtag eine Einschätzung der prozentualen Realisierungshöhe von 0 bis 100 % durch die jeweiligen Dienststellen vorzunehmen.

Bei der Abschreibung ist zu beachten, dass diese nur auf den Nettowert der Forderung erfolgt. Die Umsatzsteuer darf erst korrigiert werden, wenn die Forderung endgültig als uneinbringlich gilt und entsprechend abzuschreiben ist.

Bei der Einzelfallbetrachtung haben die Dienststellen das Forderungsausfallrisiko der Forderungen über 50.000 € einzeln einzuschätzen. Hierzu macht die Kämmerei keine Vorgaben, etwa in Form eines Kriterienkatalogs, der zur Einschätzung der Realisierungshöhe herangezogen werden könnte. Den Dienststellen ist somit selbst überlassen, ob sie Bewertungsraster erarbeiten und zur Einschätzung der Realisierungshöhe nutzen. Dies führt zu einem intransparenten und letztlich nicht nachvollziehbaren Vorgehen. Wenngleich eine aussagekräftige Bewertung nur durch die Dienststellen selbst erfolgen kann, ist die Verwendung stadtweit einheitlicher Maßstäbe aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes zu empfehlen.

Bei der detaillierten Betrachtung der Forderungen über 50.000 € kommt das Liegenschaftsamt in der Regel zu einer geschätzten Realisierungsquote von 0 % oder 100 %. Somit unterscheiden sich die Ergebnisse der Einzelfallbetrachtung hier unwesentlich von den Einzelwertberichtigungen, die bei Forderungen unter 50.000 € vorgenommen werden und nur zu Wertberichtigungen von 100 % führen. Welche Kriterien vom Liegenschaftsamt bei der Einschätzung der Realisierungshöhe herangezogen wurden, konnte weder der Prozessbeschreibung zur Einzelfallbetrachtung entnommen, noch durch Nachfragen vollständig geklärt werden. Das Verfahren scheint somit nicht geeignet, um zu einer realistischen Einschätzung der Realisierungshöhe von zweifelhaften Forderungen zu gelangen.

### **Prüffeld Pauschalwertberichtigung**

Gemäß § 33 Abs. 1 Nr. 3 KomHVO sind bei der Bewertung des im Jahresabschluss auszuweisenden Vermögens und der Schulden alle vorhersehbaren Risiken und Verluste, die bis zum Abschlussstichtag entstanden sind, zu berücksichtigen. Im Zuge des 2. NKFVG wurde § 34 Absatz 5 KomHVO eingefügt. Dieser enthält Regelungen für die Bestimmung von Anschaffungskosten und über die Wertberichtigungen von Forderungen. Wenn für eine Forderung ein Ausfallrisiko besteht, ist der Nominalbetrag entweder durch Einzelwertberichtigung, Pauschalwertberichtigung oder durch pauschale Einzelwertberichtigung zu korrigieren.

Der beizulegende Wert einer Forderung am Bilanzstichtag hängt von der Wahrscheinlichkeit ab, mit der die Forderung ganz oder teilweise erfüllt werden kann. Die Bestimmung des beizulegenden Wertes setzt somit eine Risikoprüfung der Forderungen voraus. Um Risiken zu berücksichtigen, die alle Forderungen gleichermaßen betreffen, wird im Anschluss an die Einzelwertberichtigung eine Pauschalwertberichtigung auf die verbleibenden unzweifelhaften Forderungen vorgenommen.

Durch die Pauschalwertberichtigung werden von der Kommune zum Bilanzstichtag noch nicht bekannte, aber aufgrund von Erfahrungswerten auftretende Risiken und Ausfälle, berücksichtigt. Soweit die Kommune, obwohl für die einzelnen Forderungen (noch) keine Risiken erkennbar sind, mit Forderungsausfällen oder mit erheblichen Zahlungsverzögerungen rechnet, muss eine Pauschalabwertung vorgenommen werden.

Von der Bildung einer Pauschalabwertung auf den nicht einzeln bewerteten Forderungsbestand darf nicht schon dann abgesehen werden, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass keine Risiken bestehen, sondern nur, wenn ausgeschlossen werden kann, dass solche bestehen. Somit muss auch für die Forderungen, für die nach der Einzelfallbetrachtung keine Einzelwertberichtigung vorgenommen wurde, die Voraussetzung einer Pauschalwertberichtigung geprüft werden.

Für zweifelhafte Forderungen ab +/- 50.000 €, die nach der Einzelfallbetrachtung keiner Einzelwertberichtigung unterzogen werden, erfolgt seitens der Kämmererei keine Pauschalwertberichtigung mehr.

Von einer pauschalen oder pauschalierten Einzelwertberichtigung spricht man, wenn bei einer bestimmten Gruppe von Geschäftspartnern die Forderungen im Wert berichtigt werden, ohne eine vollständige, individuelle Bewertung des Einzelfalles durchzuführen. Dies kann der Fall sein, wenn bei einer großen Anzahl von Geschäftspartnern ein gewisser Anteil, eine bestimmte Zeit mit der Begleichung von Rechnungen überfällig ist.

Die Kämmererei hat für Forderungen unter +/- 50.000 € die Forderungsausfallquoten anhand von unterschiedlichen Mahnstufen ermittelt. Insofern entspricht diese Vorgehensweise die der pauschalierten Einzelwertberichtigung.

Für Forderungen unter +/- 50.000 € wird eine pauschalierte Einzelwertberichtigung, die eine Unterkategorie der Einzelwertberichtigung darstellt, vorgenommen.

Zur Ermittlung eines pauschalen Wertberichtigungsbedarfs bei offenen Forderungsbeständen werden Forderungen gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften, Eigenbetrieben, Beteiligungen und Mitarbeitern als „risikofrei“ klassifiziert und somit keiner Wertberichtigung unterzogen.

Diese Vorgehensweise wird u. a. mit den besonderen Geschäftsbeziehungen zu öffentlich-rechtlichen Körperschaften und der Aufrechnungsmöglichkeit (Forderungen-Gehaltszahlungen) bei Forderungen gegenüber Mitarbeitenden begründet.

Nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes ist die risikofreie Klassifizierung von Forderungen gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften sachgerecht und plausibel.

Eine nachweisbare Begründung für die risikofreie Klassifizierung von Eigenbetrieben, Beteiligungen und Mitarbeitern lag im Prüfungszeitraum nicht vor. Ein allgemeines Ausfallrisiko kann daher nicht ausgeschlossen werden. Für diese Forderungen war nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes eine Pauschalwertberichtigung geboten.

Offene Forderungsbestände (außer Forderungen gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften) können nur als risikofrei klassifiziert werden, wenn ein allgemeines Ausfallrisiko nachweislich ausgeschlossen werden kann.

Für offene Forderungsbestände gegen Eigenbetriebe, Beteiligungen und Mitarbeitenden hätte eine Pauschalwertberichtigung vorgenommen werden müssen.

Die in den Forderungen enthaltene Umsatzsteuer muss bei der Ermittlung des Wertberichtigungsbedarfs außer Acht bleiben. Die Forderungen von Betrieben gewerblicher Art sind folglich vor einer Pauschalwertberichtigung auf Nettobeträge zu bereinigen. Dieses Verfahren wird im Jahresabschluss 2019, wie in den Jahren zuvor, lediglich auf den Bereich der Marktverwaltung angewandt.

Für sämtliche umsatzsteuerpflichtigen Bereiche, außer der Marktverwaltung, werden seit Jahren die falschen Beträge zur Wertbereinigung herangezogen. Für die folgenden Jahresabschlussarbeiten soll nach Auskunft der Kämmerei, die Bereinigung der Umsatzsteuer nicht bezogen auf einen bestimmten Geschäftsbereich, sondern durch Filterung von Forderungen über Steuerkennzeichen erfolgen.

Im Rahmen der Forderungsinventur der PWB-Konten wurden von der Kämmerei SAP-Forderungsbestände in Höhe von insgesamt 12.552.400 € als korrekt bestätigt. Für weitere SAP-Forderungsbestände von 84.500.165,20 € wurde seitens der Kämmerei ein Korrekturbedarf ermittelt.

Aus zeitlichen Gründen konnte im Nachprüfungszeitraum lediglich der Forderungsbestand mit Korrekturbedarf einer Stichprobenprüfung unterzogen werden. Die Stichprobenauswahl umfasst 48 Sachverhalte (79 %) des Forderungsbestandes mit Korrekturbedarf.

Die Korrekturbedarfe waren für die gesamte Stichprobe inhaltlich nachvollziehbar dargestellt. Entsprechende Buchungsbelege lagen vor.

### **Ergebnis zu den Prüffeldern der Forderungen**

Sämtliche notwendigen Korrekturbuchungen im Bereich der Forderungen werden im Jahresabschluss 2020 durchgeführt.

### **5.5 Liquide Mittel**

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>16.262.190,56 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>29.838.728,40 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>13.576.537,84 €</b>

Die liquiden Mittel umfassen die in den Haupt- und Nebenkassen vorhandenen Bargeldbestände, Guthaben bei Kreditinstituten mit täglicher Fälligkeit und Bankeinlagen als Festgelder mit fest vereinbarter Laufzeit, die kurzfristig verfügbar sind.

Neben den Beständen an liquiden Mitteln der Stadtkasse zum letzten Bankarbeitstag bestehen Handvorschüsse in Form von Bargeldbeständen in den Dienststellen und Bestände auf Bankkonten, die für Schulen eingerichtet sind.

#### **5.5.1 Prüfergebnis Zugriffsberechtigungen auf die Konten der Stadt Köln**

Das Rechnungsprüfungsamt hat bei der Kämmerei und bei 02-1 bis 02-9/Bürgerämter (Bürgerämter) die Aktualität der Zugriffsberechtigungen auf die gesamten Bankkonten der Stadt Köln geprüft.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die Mitarbeitenden als Zugriffsberechtigte für die städtischen Konten sowie Schulgirokonten ordnungsgemäß erfasst und die Berechtigungen aktuell sind.

#### **Einrichtung, Verwaltung und Verfügung städtischer Bankkonten**

Die Einrichtung und Auflösung der Bankkonten obliegt, gemäß der Geschäftsanweisung für das Finanzwesen der Stadt Köln vom Februar 2020 (GAFin), Teil C, Ziffer 3.2.3.1, S. 1, ausschließlich der Stadtkämmerin oder der beauftragten Stelle (201/1/Kassenorganisation und Hauptkasse) nach Anhörung des Rechnungsprüfungsamtes.

Die Erteilung der Unterschriftsbefugnis (Zugriffsberechtigung) für die städtischen Konten ist von dem jeweiligen Amt schriftlich über die Kämmerei bei der Stadtkämmerin oder der beauftragten Stelle (201/1/Kassenorganisation und Hauptkasse) zu beantragen.

Das für das Personalwesen zuständige Amt, das Rechnungsprüfungsamt und das antragstellende Amt sind über die Erteilung der Befugnis zu informieren. Änderungen in den persönlichen oder sachlichen Voraussetzungen von Zugriffsbefugten teilt das Amt, das Rechnungsprüfungsamt oder das für das Personalwesen zuständige Amt der Kämmerei/Stadtkasse mit.

Die Kämmerei hat ein Verzeichnis der städtischen Bankkonten mit einer Ausfertigung der aktuellen Unterschriftsblätter der Zugriffsberechtigten zu führen.

Eine Verfügung über den Kontenbestand darf nur von zwei Beschäftigten der Zahlungsabwicklung gemeinsam unterzeichnet werden. Somit ist hier eine Wahrung des Vier-Augen-Prinzips sichergestellt (vgl. Teil C Ziffer 3.2.3.1 f. GAFin).

### **Einrichtung und Verwaltung der Schulgirokonten**

Gemäß Ratsbeschluss vom 19.12.1995 erhält jede Schule in Trägerschaft der Stadt Köln, für die eigenverantwortlich zu bewirtschaftenden Mittel, ein Schulgirokonto. Laut der Dienstanweisung über die Abwicklung des Zahlungsverkehrs, über Girokonten der Schulen der Stadt Köln vom Januar 2015 (DA Schulgiro), erfolgt die Einrichtung und Auflösung der Schulgirokonten sowie die erstmalige Einrichtung der Zugriffsberechtigungen über 40/Amt für Schulentwicklung (Schulentwicklungsamt) durch die Kämmerei.

Die Verantwortung und damit die Zugriffsberechtigung für die eingerichteten Konten trägt nach Nr. 4.2 DA Schulgiro die jeweilige Schulleitung. Die Verantwortung kann im Einvernehmen auch an ein Mitglied des Lehrerkollegiums übertragen werden. Außerdem ist immer eine Stellvertretung zu benennen. Dies ist der zuständigen Schulsachbearbeitung schriftlich mitzuteilen.

Änderungen der Zugriffsberechtigungen werden bei Bedarf von der betreffenden Schule gemäß Nr. 6 S. 2 DA Schulgiro direkt der Sparkasse KölnBonn (SK KölnBonn) mitgeteilt. Nach Erstellung der Unterschriftskarten durch die SK KölnBonn und Unterzeichnung durch die zugriffsberechtigten Personen, wird die Unterschriftskarte an die zuständige Schulsachbearbeiterin bzw. den zuständigen Schulsachbearbeiter zur Legitimation und Weiterreichung an die SK KölnBonn weitergeleitet.

Durch die Regelung in Teil C, Ziffer 3.2.4 der GAFin gilt auch bei den Schulgirokonten, dass Änderungen in persönlichen oder sachlichen Voraussetzungen von Zugriffsberechtigten vom jeweiligen Amt, dem Rechnungsprüfungsamt oder dem für das Personalwesen zuständige Amt der Kämmerei/Stadtkasse mitgeteilt werden müssen.

### **Prüfung durch die Kämmerei**

Die von der Kämmerei übersandten Prüfunterlagen zeigen auf, dass die Stadt Köln insgesamt 403 Konten führt. Hierbei handelt es sich um 140 städtische und 263 Schulgirokonten. Zu den aufgeführten 140 städtischen Konten zählen neben Girokonten auch Depot- und Sparkonten. In den Dienststellen werden insgesamt 77 Girokonten geführt.

Bei Prüfung der durch die Kämmerei übersandten Unterlagen wurde festgestellt, dass insgesamt zwölf zugriffsberechtigte Personen nicht mehr bei der Stadt Köln tätig sind. Auch konnten zwei zugriffsberechtigte Personen weder im elektronischen Telefonbuch, noch in SAP gefunden werden, welche in den Übersichten noch bei 02/6/Bürgeramt Chorweiler und 63/Bauaufsichtsamt geführt wurden.



Die folgende Tabelle zeigt auf, dass es sich um unterschiedliche Dienststellen handelt, welche eine Aktualisierung nicht mitgeteilt haben:

<b>Amt/ Dienststelle</b>	<b>An- zahl</b>	<b>Kontenart/-bezeich- nung</b>	<b>Bemerkung</b>
Bürgeramt Rodenkirchen	1	Girokonto Zahlstelle	nicht mehr im Dienst
Bürgeramt Chorweiler	1	Girokonto Zahlstelle	zugriffsberechtigte Person nicht in SAP
Steueramt	3	Girokonten Zahlstellen	nicht mehr im Dienst
Steueramt	1	Girokonto für Zahl- stelle Bauaufsichtsamt	zugriffsberechtigte Person nicht in SAP
Kölnisches Stadtmuseum	1	Girokonto Zahlstelle	nicht mehr im Dienst
Sozialamt	2	Girokonto Zahlstelle	nicht mehr im Dienst
Kinder- und jugendpädagogi- sche Einrichtung	4	Girokonten	nicht mehr im Dienst
Grünflächenamt	1	Girokonto Zahlstelle	nicht mehr im Dienst

Die Kämmerei wurde über die Prüffeststellungen informiert und erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie weist darin klar auf die Verpflichtung der Dienststellen hin, dass Änderungen der Kämmerei gegenüber mitzuteilen sind. Zudem erläutert die Kämmerei, dass zu erneuernde Unterschriftenkarten für die SK KölnBonn jeweils von allen zugriffsberechtigten Personen zu unterzeichnen seien. Aus diesem Grund kann es sein, dass nicht jede Änderung sofort mitgeteilt würde, da der Aufwand bei mehreren zugriffsberechtigten Personen relativ hoch sei.

Die Kämmerei ist durch Teil C, Ziffer 3.2.3.1, S. 4 GAFin verpflichtet, die aktuellen Unterschriftenblätter vorzuhalten und ein Verzeichnis über alle vorhandenen Girokonten zu führen.

### **Prüfung der Bürgerämter**

Aufgrund der Regelungen in der DA Schulgiro haben die zuständigen Schulsachbearbeitungen in den Bürgerämtern Kenntnis über die zugriffsberechtigten Personen der Schulgirokonten. Das Rechnungsprüfungsamt hat alle Schulsachbearbeitungen schriftlich gebeten, Übersichten mit den Zugriffsberechtigungen zu übersenden. Dieser Bitte sind bis Prüfungsabschluss sechs von neun Schulsachbearbeitungen nachgekommen.

Die Aktualität der übersandten Unterlagen konnte durch keine der Schulsachbearbeitungen bestätigt werden. So richteten sich beispielweise die Schulen im Bezirk Rodenkirchen teilweise an das Bürgeramt und teilweise direkt an die SK KölnBonn. Es wird zudem ausschließlich mit Unterlagen in Papierform gearbeitet. In elektronischer Form gab es bis zur Anfrage des Rechnungsprüfungsamtes keine Erfassungen.

Während der Prüfung zeigte sich, dass ein einheitliches Verfahren bezüglich der Verwaltung und Aufbewahrung der Zugriffsberechtigungen fehlt.

Die Prüfung zeigte auch, dass die in der DA Schulgiro genannte Ansprechpartnerin der SK KölnBonn nicht mehr zuständig ist.

Aufgrund fehlender Unterlagen konnten insgesamt 165 Schulgirokonten keinem Zugriffsberechtigten zugewiesen werden.

### **Fazit**

Positiv ist hervorzuheben, dass die Mehrheit der Konten der Stadt Köln mehrere Zugriffsberechtigte namentlich aufweist und Übersichtslisten aller vorhandenen Konten bei der Kämmerei geführt werden.

Die GAFin besagt in Teil C, Ziffer 3.2.3.1, S. 3, dass eine Übersicht aller Konten und eine Sammlung der aktuellen Unterschriftsbefugnisse zu führen ist. Die Prüfung zeigte, dass nicht alle benannten zugriffsberechtigte Personen aktuell waren. Dies liegt jedoch auch an der fehlenden oder verspäteten Mitwirkung durch die kontenführenden Dienststellen, welche ihrer Mitteilungspflicht bei Änderungen bisher nicht nachgekommen sind. Hier ist die Einführung von Kontrollinstrumenten im Sinne eines internen Kontrollsystems (IKS) sinnvoll.

Im Bereich der Schulgirokonten wurde festgestellt, dass die Bezirke unterschiedliche Verfahren zur Verwaltung und Aufbewahrung der Zugriffsbefugnisse anwenden. Da dennoch bei keiner zuständigen Schulsachbearbeitung eine Bestätigung über die Aktualität der Unterlagen erlangt werden konnte, wird empfohlen, ein einheitliches Verfahren zu etablieren und eine Überprüfung der Zugriffsbefugnisse, beispielsweise bei der jährlichen Prüfung der Schulgirokonten, durch die Schulsachbearbeitungen durchzuführen. Darüber hinaus ist die DA Schulgiro hinsichtlich der Ansprechpartner der SK KölnBonn zu aktualisieren.

Im Rahmen der Prüfung wurden auf die Anfragen des Rechnungsprüfungsamtes nur bedingt geantwortet. Einige Bürgerämter haben keine Auskunft gegeben.

## Passivseite der Bilanz

Die Passivseite der Bilanz gibt Auskunft darüber, wie das Vermögen der Stadt Köln finanziert wurde. Im Wesentlichen geschieht dies durch Eigen- oder Fremdkapital. Das Eigenkapital setzt sich aus eigenfinanzierten Mitteln, wie den Rücklagen und dem Jahresergebnis zusammen. Das Fremdkapital gliedert sich in Rückstellungen und Verbindlichkeiten, wohingegen die Sonderposten eine Mischform aus Eigen- und Fremdkapital darstellen.

### Eigenkapital

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>5.158.652.889,35 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>5.187.677.752,39 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>29.024.863,04 €</b>

Das Eigenkapital ist bilanziell eine reine Differenzposition zwischen dem auf der Aktivseite der Bilanz dargestellten Vermögen und den auf der Passivseite dargestellten Schulden (Verbindlichkeiten und Rückstellungen) unter Einbeziehung der Sonderposten.

Die hier dargestellten Zahlen bilden die Summe der (Unter-)Positionen Allgemeine Rücklage, Sonderrücklagen, Ausgleichsrücklage und Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag ab.

### 5.6 Ausgleichsrücklage

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>111.776.269,52 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>150.978.337,66 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-39.202.068,14 €</b>

Die Ausgleichsrücklage nimmt innerhalb des Eigenkapitals eine Pufferfunktion wahr. Sie dient, wenn der Haushaltsausgleich in Plan und/oder Ist nicht erreicht werden kann, einem erweiterten Ausgleich und bedarf keiner Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Die Ausgleichsrücklage wird durch Jahresfehlbeträge vermindert und kann durch die Zuführung von Jahresüberschüssen wieder aufgefüllt werden.

Zum 31.12.2019 weist die Ausgleichsrücklage einen Bestand von 111,9 Mio. € auf, der auf das positive Jahresergebnis des Jahres 2016 zurückzuführen ist. Allerdings wird die Ausgleichsrücklage mit dem Jahresabschluss 2019 vollständig aufgebraucht, da der Fehlbetrag

des Jahres 2019 in Höhe von 116,4 Mio. €, den vorhandenen Bestand um 4,6 Mio. € übersteigt. In Höhe dieser Differenz muss die Allgemeine Rücklage in Anspruch genommen werden.

### 5.7 Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>-116.347.984,62 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>-123.150.291,40 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>6.802.306,78 €</b>

Der Jahresüberschuss bzw. der Jahresfehlbetrag enthält die kumulierten Ergebnisse des jeweils aktuellen Jahres und die Ergebnisse der Vorjahre, soweit die jeweiligen Jahresabschlüsse noch nicht förmlich durch den Rat festgestellt sind. Für das Jahr 2019 ergibt sich laut Ergebnisrechnung ein Fehlbetrag in Höhe von 29,8 Mio. €. Dieser ist für den Bilanzausweis um den saldierten Jahresüberschuss, der rechtlich unselbständigen Stiftungen, in Höhe von 2,6 Mio. € zu bereinigen.

Zusätzlich zu diesem bereinigten Jahresdefizit des Haushaltsjahres 2019 enthält die Position das bis dahin noch nicht durch den Rat festgestellte Defizit des Jahres 2018, in Höhe von 84,0 Mio. € (siehe unter Punkt 5.11).

Erst nach dem Beschluss des Rates über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung kann das Jahresergebnis in die Ausgleichsrücklage umgebucht werden (§ 96 Abs. 1 GO). Wie oben dargestellt, führt dies zu einer vollständigen Aufzehrung der Ausgleichsrücklage und einer Verminderung der Allgemeinen Rücklage.

### 5.8 Sonderposten

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>2.850.761.955,55 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>2.862.284.056,56 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-11.522.101,01 €</b>

Die Sonderposten stellen in der Bilanz eine Mischform zwischen Eigen- und Fremdkapital dar. Es handelt sich um finanzielle Mittel, welche die Stadt Köln zur Finanzierung von Vermögensgegenständen in Form von Zuwendungen, Gebühren und Beiträgen erhält. Verbunden damit sind allerdings auch mehr oder weniger konkrete Gegenleistungsverpflichtungen, wie etwa die Sanierung eines bestimmten Bauwerks oder die Verpflichtung, sie investiv zu verausgaben (Investitionspauschale). Bei Nichterfüllung droht eine Rückzahlungsverpflichtung. Dies unterscheidet sie vom Eigenkapital.

Als größten Posten (2.541,6 Mio. €) enthält der Sonderposten die Beträge, welche das Land Nordrhein-Westfalen zur Finanzierung von investiven Maßnahmen bereitstellt. Des Weiteren finden sich hier, als kleiner Anteil, die Vermögensgegenstände der rechtlich unselbständigen Stiftungen (104,8 Mio. €), die von der Stadt Köln verwaltet werden.

### Fremdkapital

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>6.985.834.052,49 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>6.798.774.082,08 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>187.059.970,41 €</b>

Das Fremdkapital ist der Teil des Kapitals, der anderen Kapitalgebern (Gläubigern) zuzurechnen ist, da es von diesen befristet und rückzahlbar zur Verfügung gestellt wird. Es wird mit dem Eigenkapital auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesen.

Zum Fremdkapital zählen die Verbindlichkeiten und die Rückstellungen sowie die passiven Rechnungsabgrenzungsposten. Bei letzteren handelt es sich um Verbindlichkeiten besonderer Art, die separat ausgewiesen werden.

Fremdkapital und Eigenkapital bilden zusammen mit den Sonderposten das Gesamtkapital der Stadt Köln.

## 5.9 Rückstellungen

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>3.240.467.367,60 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>2.974.222.544,14 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>266.244.823,46 €</b>

Mit Einführung des NKF sind auf der Passivseite der Bilanz Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten auszuweisen. Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten werden gebildet, um Aufwendungen, die erst nach dem Bilanzstichtag zu Ausgaben führen, vollständig in der Bilanz zu erfassen. Von den Verbindlichkeiten unterscheiden sich Rückstellungen dadurch, dass die genaue Höhe und/oder die endgültige Entstehung der Ausgaben noch ungewiss sind. Andererseits reicht die bloße Möglichkeit einer Inanspruchnahme nicht aus. Vielmehr muss ernsthaft mit der Inanspruchnahme gerechnet werden. Die Inanspruchnahme ist wahrscheinlich, wenn mehr Gründe dafür sprechen als dagegen. Die künftigen zu leistenden Ausgaben müssen vor dem Bilanzstichtag rechtlich voll entstanden oder zumindest wirtschaftlich verursacht sein.

Nach § 88 GO i. V. m. § 37 KomHVO sind sie in angemessener Höhe zu bilden für:

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

Für diese Rückstellungen besteht, soweit die jeweiligen Voraussetzungen gegeben sind, eine Passivierungspflicht.

Durch die ausdrückliche Aufzählung der zulässigen Rückstellungsarten in der Vorschrift wird klargestellt, dass die Gemeinden nur Rückstellungen für die benannten Zwecke bilden dürfen.

Die Gemeinde darf daher keine Rückstellungen für Zwecke bilden, die nicht ausdrücklich in der Vorschrift aufgeführt sind. Für andere Zwecke besteht ein Passivierungsverbot.

### 5.9.1 Prüfergebnis zu Bilanzposition 3.4 Sonstige Rückstellungen nach § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO

Dieses Prüffeld war im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2019 Gegenstand einer näheren Betrachtung. Nach § 88 GO i. V. m. § 37 KomHVO sind Rückstellungen für

- ⇒ dem Grunde oder der Höhe nach ungewisse Verbindlichkeiten,
- ⇒ drohende Verluste aus schwebenden Geschäften oder laufenden Verfahren und

⇒ bestimmte Aufwendungen

in angemessener Höhe zu bilden.

Durch die Bildung von Rückstellungen erfolgt eine verursachungsgerechte Zuordnung von Aufwendungen, zu den entsprechenden Haushaltsjahren.

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 und unter Berücksichtigung hinreichend objektiver Hinweise mit dem Erfüllungsbetrag. Der Erfüllungsbetrag ist der im Erfüllungszeitpunkt voraussichtlich in dieser Höhe an den Gläubiger zu leistenden Betrag. Sämtliche bei der Bilanzaufstellung verfügbaren Informationen über die Verhältnisse am Abschlusstichtag sind zu berücksichtigen.

Das Prüffeld Sonstige Rückstellungen wurde ausgewählt, weil hohe Wertveränderungen in Teilbereichen geklärt werden sollten. Im Rahmen einer Stichprobe wurden für die folgenden Rückstellungsarten Prüfungshandlungen durchgeführt und Nachweise angefordert:

- ⇒ Rückstellungen gegenüber anderen Dienstherrn,
- ⇒ Rückstellungen für ausstehende Rechnungen,
- ⇒ Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften und
- ⇒ Andere Sonstige Rückstellungen.

Es ergaben sich folgende Feststellungen:

### **Rückstellungen gegenüber anderen Dienstherrn**

Das Personalamt ist für die Rückstellungsbildung bei Dienstherrnwechsel zuständig. Hier hat sich der Wert im Vergleich zum Vorjahr um 11,7 Mio. € erhöht. Für die Stichprobe wurden vier Buchungen ausgewählt.

Für zwei Buchungen wurden Unterlagen vorgelegt. Diese haben die Sachverhalte nachvollziehbar belegt. Deren Volumen beträgt 5,5 Mio. €.

Für die weiteren zwei Buchungen in Höhe von insgesamt 9,1 Mio. € sollten weitergehende Nachweise vorgelegt werden. Diese konnten aus datenschutzrechtlichen Gründen nur vor Ort in der Dienststelle geprüft werden. Aufgrund der aktuellen Pandemielage wird auf eine Prüfung vor Ort verzichtet.

### **Rückstellungen für ausstehende Rechnungen**

Im Bereich der Rückstellungen für ausstehende Rechnungen ist in Summe eine Erhöhung um 8,4 Mio. € gegenüber dem Vorjahr festzustellen. Für die Stichprobe wurden 14 Fälle mit einem Buchungsvolumen von 15,0 Mio. € ausgewählt. Anhand der Prüfungsnachweise wurden lediglich bei zwei Buchungen Auffälligkeiten festgestellt.

Für die Inanspruchnahme der Leistungen des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) wurde eine Rückstellung für ausstehende Rechnungen in Höhe von 2.155.000,00 € im Jahresabschluss 2019 gebildet. Die vorgelegten Unterlagen weisen noch nicht abgerechnete Leistungen aus, für das Jahr 2015 (Übersicht vom 03.05.2017) in Höhe von 654.449,86 €, für das Jahr 2016 (Saldenanforderung des DRK vom 04.04.2017 im Rahmen der dortigen Jahresabschlussprüfung 2016) mit einem Betrag von 388.811,62 € und für das Jahr 2018 (ebenfalls eine Saldenanforderung der Wirtschaftsprüfer für die Prüfung des Jahresabschlusses 2018 beim DRK, datiert vom 30.04.2019) in Höhe von 1.422.075,10 €.

Die Ablauforganisation der Abrechnungen zwischen der Stadt Köln und dem DRK sollte hinsichtlich der zeitlichen Komponente dringend angepasst werden.

Bei dem zweiten Geschäftsvorfall handelt es sich um eine noch nicht abgerechnete Abschlussrechnung der oberirdischen Haltestelle Severinstraße. Die zugeführte Rückstellung beträgt 1,2 Mio. €. Wie 69/Amt für Brücken, Tunnel und Stadtbahnbau mitteilt, wurde es versäumt, bereits „früher“ eine Rückstellung zu bilden. Laut Anlagenbuchhaltung erfolgten die Umbuchungen aus den Anlagen im Bau und damit eine Aktivierung, bereits im Jahr 2014.

### **Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften**

Die Rückstellungen für drohende Verluste haben sich gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 78,4 Mio. € erhöht. Für die Stichprobe wurden 15 Fälle mit einem Buchungsvolumen von 102,0 Mio. € ausgewählt. Anhand der Nachweise wurden lediglich bei zwei Buchungen Auffälligkeiten festgestellt.

Bei den ausgewählten Fällen handelt es sich überwiegend um Rückstellungen, für wahrscheinliche Ausfälle im Bereich der Gewerbesteuer und der Vergnügungssteuer. Aufgrund eines noch immer offenen Gewerbesteuerverfahrens wurde der bereits für 2018 gebildete Rückstellungsbetrag um weitere 72,0 Mio. € erhöht. Auffällig im Rahmen der Prüfung waren die häufigen Stornobuchungen und Buchungen als Ertragsminderung. Die Kämmerei hat sich hierbei an § 24 Abs. 4 KomHVO orientiert, wonach Abgaben, abgabeähnliche Erträge und allgemeine Zuweisungen, die die Kommune zurückzuzahlen hat, bei den Erträgen abzusetzen sind, auch wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen. Dies stellt einen buchhalterischen Sonderfall des Landesgesetzgebers gegenüber dem Handelsrecht dar, den die Kämmerei folglich dem Gesetzestext entsprechend korrekt umgesetzt hat.

Die erbetenen Unterlagen für eine Buchung über 219.000,00 € im Bereich der Vergnügungssteuer wurden vorgelegt, der gebuchte Betrag taucht zwar in diversen beigefügten Listen auf, begründende Unterlagen hierzu fehlen.

### **Andere Sonstige Rückstellungen**

Bei den anderen sonstigen Rückstellungen war festzustellen, dass diese in Teilen pauschal gebildet und in Anspruch genommen wurden. In der betrachteten Stichprobe betraf dies die Bereiche Leistungen nach Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) und Heimpflege.

Bei den Leistungen nach UVG wurde eine Inanspruchnahme der Rückstellung „UVG 2017“ in Höhe von 1,0 Mio. € gebucht. Zur Begründung wurde angeführt, dass im Laufe des Jahres 2019 noch ca. 10 % der Anträge aus 2017 bearbeitet wurden. Bei den angegebenen 10 % handelt es sich jedoch um eine Schätzung, da eine detaillierte Auflistung der Einzelfälle laut Angaben des Sozialamtes weiterhin nicht praktikierbar sei.

Wie in den Jahren 2017 und 2018, wurde auch für das Jahr 2019 eine Rückstellung „UVG 2019“ in Höhe von exakt 10 Mio. € gebildet. Auch diesem Betrag liegen keine Nachweise zugrunde; stattdessen wurde auf die pauschal angesetzten Rückstellungsbeträge der Vorjahre zurückgegriffen. Nicht berücksichtigt wurde dabei etwa der Prozentsatz der Fälle, die wegen fehlender Mitwirkung nicht zur Auszahlung kommen. Dieser Prozentsatz müsste bereits bei der Rückstellungsbildung berücksichtigt und anteilig abgezogen werden. Eine valide Ermittlung der zu buchenden Auflösungen ist auf dieser Grundlage ebenfalls nicht möglich.

Im Bereich der Heimpflege wurden eine Inanspruchnahme in Höhe von 20,0 Mio. € und Zuführungen zu den Rückstellungen in Höhe von 5,0 Mio. € pauschal gebucht. Auch bei diesen Beträgen handelt es sich um Schätzwerte, für die keine Berechnungen oder andere Nachweise vorgelegt wurden.

Das Verfahren der pauschalen Inanspruchnahme und Bildung von Rückstellungen ist einzustellen.

## 5.10 Verbindlichkeiten

⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>3.220.148.773,12 €</b>
⇒	<b>Stand gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>3.284.918.750,34 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>-64.769.977,22 €</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.

### 5.10.1 Prüfergebnis zu Bürgschaften

Dieses Prüffeld war im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2019 Gegenstand einer näheren Betrachtung.

Nach § 87 Abs. 1 GO darf eine Kommune grundsätzlich keine Sicherheiten zu Gunsten Dritter bestellen. Eine Ausnahme von diesem Verbot ist nach § 87 Abs. 1 S. 2 GO mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde möglich.

Mit der Bestellung von Sicherheiten zugunsten Dritter übernimmt die Kommune ein wirtschaftliches Risiko für fremde Interessen, ohne dass einer derartigen Bestellung eine entsprechende Gegenleistung oder ein Vermögenszuwachs seitens der Kommune gegenübersteht. Im Rahmen des gemeindlichen Jahresabschlusses müssen daher gemäß § 48 Abs. 1 S. 2 KomHVO im Verbindlichkeitspiegel die bestehenden Haftungsverhältnisse vollständig dargestellt werden. Die auszuweisenden Haftungsverhältnisse sind nach § 45 Abs. 2 KomHVO zudem im Anhang zu erläutern. Nur mit diesen ergänzenden Informationen über die möglichen, künftigen Verpflichtungen kann ein sachlich zutreffendes Bild über die wirtschaftliche Lage der Kommune entstehen.

Unter den im Verbindlichkeitspiegel auszuweisenden Haftungsverhältnissen fallen insbesondere Bürgschaften und Gewährverträge. Eine Bürgschaft stellt die Verpflichtung des Bürgen gegenüber dem Gläubiger eines Dritten dar, für die Erfüllung der Verbindlichkeit des Dritten einzustehen.

Zu unterscheiden ist zwischen einer selbstschuldnerischen Bürgschaft und einer Ausfallbürgschaft. Bei einer selbstschuldnerischen Bürgschaft brauchen säumige Zahlungspflichtige nur einmal erfolglos gemahnt zu werden, bevor Gläubiger ohne weitere Voraussetzungen an die Bürgen herantreten können und diese sofort in die Zahlungsverpflichtungen eintreten müssen. Bei einer Ausfallbürgschaft müssen Gläubiger zunächst alle Mittel (bis zur Zwangsvollstreckung) einsetzen, um eine Zahlung durch die Schuldner zu erwirken. Erst wenn der konkrete Schuldnerausfall belegt ist, können die Bürgen in Anspruch genommen werden.

Durch die Gestaltung der Bürgschaftserklärung muss das Risiko für die Kommune minimiert werden. Von der Kommune dürfen daher grundsätzlich nur Ausfallbürgschaften übernommen werden, um die Risiken für die Haushaltswirtschaft auf ein Mindestmaß zu begrenzen.

Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen darf die Kommune gemäß § 87 Abs. 2 GO nur im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung übernehmen. Die Übernahme von Bürgschaften und der Abschluss von Gewährverträgen gehören gemäß § 41 Abs. 1 Buchstabe q GO zu den nicht übertragbaren Zuständigkeiten des Rates. Somit ist stets ein Ratsbeschluss erforderlich.

Die Haftungsverhältnisse sind im Jahresabschluss 2019, entsprechend den gesetzlichen Vorgaben, gegliedert nach Arten und unter Angabe des jeweiligen Gesamtbetrages ausgewiesen.

Der Sachverhalt strittiger Haftungsverhältnisse stellt keinen Ausnahmetatbestand zur Pflichtangabe im Jahresabschluss dar. Strittige Haftungsverhältnisse bestehen zum Bilanzstichtag 31.12.2019 nicht.

Sämtliche relevanten Daten werden in der Software-Anwendung „Kommlnform“ von der Kämmererei gepflegt. Sie verwaltet zudem die eigenen Bürgschaftsurkunden. Sonstige Verträge und Vereinbarungen zu Bürgschaften werden durch die jeweiligen Dienststellen selbst verwaltet.

Zum Bilanzstichtag 31.12.2019 bestanden Bürgschaften in Höhe von insgesamt 957,7 Mio. €, die ausschließlich von Dezernat II/Finanzen und Recht, 56/Amt für Wohnungswesen (Wohnungsamt) und dem Sozialamt vergeben bzw. verwaltet wurden.

Die wesentlichen Bereiche, für die Bürgschaften zum 31.12.2019 bestanden, waren die Kölner Verkehrs-Betriebe AG (KVB) mit 285,5 Mio. € und die Kölner Sportstätten mit 66,8 Mio. €. Auf den Bereich Wohnungs- und Siedlungsgesellschaften entfielen 486,5 Mio. € (50,8 %).

Bei den durch das Wohnungsamt vergebenen Bürgschaften handelt es sich um eine Maßnahme zur Kosteneinsparung im Wohnungsbau. Die Bürgschaften ersetzen eine ansonsten erforderliche dingliche Sicherung von Wohnungsbaudarlehen der GAG Immobilien AG und der Grund und Boden GmbH, gegenüber der NRW.BANK.

Ein Gutachten des Rechtsamts vom 19.10.2011 ergab, dass Beihilfen (Bürgschaften) gegenüber der NRW.Bank, zugunsten der GAG Immobilien AG, für Wohnungsbauförderungsdarlehen gegen EU-Beihilferecht verstoßen. Eine Rückforderung der Beihilfen war nur innerhalb von zehn Jahren nach Beihilfegewährung möglich. Mit Stichtag 01.03.2012 sind alle Bürgschaften, die vor dem 01.03.2002 erklärt wurden, unangreifbar geworden. Jüngere Bürgschaften können seit dem 04.06.2020 nicht mehr beanstandet werden. Weitere Bürgschaftserklärungen hat das Wohnungsamt seit 2009 nicht mehr abgegeben, bestehende Verträge wurden zudem nicht mehr verlängert.

Ein Laufzeitende für die bestehenden Bürgschaften konnte auf Nachfrage nicht benannt werden, da teilweise Darlehen ohne zeitliche Befristung durch die NRW.BANK bewilligt worden sind oder aber Sondertilgungsmöglichkeiten bestehen. Die aktuellen Beträge werden jährlich durch die NRW.BANK gemeldet und in „Kommlnform“ eingepflegt.

Zum Bilanzstichtag 31.12.2019 bestanden zudem 546 Individualgewährleistungen (IG) in Höhe von 2,6 Mio. €.

Bei den vom Sozialamt gewährten IG handelt es sich um Belegrechtsverträge sowie um Kautionen und Sicherheitsleistungen zur Mietsicherheit.

Von den 546 IG wurden 483 IG gegenüber der GAG Immobilien AG ausgesprochen. Dies war notwendig, um in Ausnahmefällen auch außerhalb des Bestandes an Belegrechtswohnungen auf den verbleibenden Wohnungsbestand der GAG Immobilien AG zurückgreifen zu können.

Gegenüber der Aachener Siedlungsgesellschaft mbH sind 32 IG mit jeweils einzelnen Garantiepositionen (Mietausfälle, Nachzahlungen, Betriebs-/Heizkosten, gegebenenfalls Kosten der Schönheitsreparatur, falls mietvertraglich vereinbart) abgegeben worden. Dies diene ebenfalls dem Zweck, Mieter\*innen in Bestandswohnungen vermitteln zu können bzw. noch nach Ablauf der Schonfrist, im Falle einer Räumungsklage, eine Neuaufnahme des Mietverhältnisses sicherstellen zu können.

Mit der DEWOG mbH sind zum 31.12.2019 29 IG analog des bestehenden Belegungsvertrages abgegeben worden. Hier sind die Gründe zur Abgabe der Individualgewährleistungen mit denen bei der Aachener Siedlungsgesellschaft vergleichbar.

Mit privat Vermietenden wurden in 2019 insgesamt 2 IG abgeschlossen. Auch hier sind jeweils Einzelpositionen (Mietausfälle, Nachzahlungen Betriebs- und Heizkosten, gegebenenfalls Kosten der Schönheitsreparatur falls mietvertraglich vereinbart) benannt. Die Abgabe dieser



IG, im Rahmen der präventiven Maßnahmen, diene ausschließlich dazu, im Rahmen präventiver Maßnahmen nach Ablauf der Schonfrist, im Falle einer Räumungsklage, eine Neuaufnahme des Mietverhältnisses sicherstellen zu können.

Die Individualgewährleistungen sind grundsätzlich auf fünf Jahre befristet.

Die erforderlichen Ratsbeschlüsse lagen vor.

Die Übernahmen von haushaltsrechtlich zulässigen Bürgschaften durch die Kommune sollten auf örtlich gestalteten „Bürgschaftsrichtlinien“ aufbauen. Unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse können in solchen Richtlinien die Voraussetzungen für die Übernahme einer Bürgschaft bestimmt werden, z. B. für welche Schuldverhältnisse im Rahmen der gemeindlichen Aufgabenerfüllung gegebenenfalls Bürgschaften übernommen werden. Zudem sollten Regelungen zu Unterschriftsbefugnissen und Fristen getroffen werden.

Gesamtstädtische bzw. ämterpezifische Richtlinien zum Verfahren von Bürgschaftsübernahmen und ein diesbezügliches internes Kontrollsystem (IKS) bestehen nicht. Seitens der Kämmerei wird hierzu auf die gesetzlichen Vorschriften verwiesen. Deren Beachtung wird, nach Auffassung der Kämmerei, mittels Genehmigungserfordernis durch die Aufsichtsbehörde sichergestellt.

Des Weiteren wurden von der Kämmerei zwei Mustertexte für die Abgabe von Bürgschaftserklärungen konzipiert. Demnach werden seitens der Stadt Köln „modifizierte Ausfallbürgschaften“ abgegeben. Bei einer solchen Bürgschaft wird zwischen dem Gläubiger und dem Bürgen vereinbart, wann der Ausfall als eingetreten gelten soll. Bei einem Eintritt genau bestimmter Ausfälle ist dann der Bürgschaftsfall eingetreten und die Gemeinde zur Leistung verpflichtet.

Die vorliegende Art der Modifizierung ist haushaltsrechtlich zulässig.

Eine vom Rat beschlossene Bürgschaftsübernahme hat keine unmittelbare haushaltswirtschaftliche Auswirkung.

Die Angabe der Haftungsverhältnisse stellt zunächst eine Zusatzinformation, zu den in der Bilanz passivierten Rückstellungen/Verbindlichkeiten, über nicht bilanzierungsfähige zusätzliche Risiken dar.

Die Haftungsverhältnisse müssen in den Fällen, in denen sie den Status von Rückstellungen oder Verbindlichkeiten (Grad der Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme) erreicht haben, im Jahresabschluss in der gemeindlichen Bilanz unter den zutreffenden Bilanzposten angesetzt werden. Sie sind dann nicht mehr nachrichtlich im jeweiligen Spiegel anzugeben.

Im Fall einer inzwischen eingetretenen Heranziehung der Kommune aus der Übernahme der Haftung, für die in diesem Umfang eine Verbindlichkeit in der gemeindlichen Bilanz anzusetzen ist (Teilpassivierung des Haftungsrisikos), soll im Verbindlichkeitspiegel das nicht zu passivierende Haftungsvolumen angegeben werden. In solchen Fällen ist, aus Transparenzgründen und zur Nachvollziehbarkeit der gemeindlichen Haftungsverhältnisse, ein Zusammenhang zwischen dem passivierungspflichtigen Teil und den Angaben im Verbindlichkeitspiegel herzustellen und zu erläutern.

Eine Bürgschaft zugunsten eines gemeindlichen Betriebes, der aufgrund der zulässigen wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde besteht und eine gemeindliche Aufgabe erfüllt, darf nur entsprechend dem von der Stadt Köln gehaltenen Anteil am Betrieb übernommen werden. Es ist dabei unerheblich, ob ein unmittelbares oder mittelbares Beteiligungsverhältnis besteht, denn jedes Anteilsverhältnis spiegelt die der Gemeinde zurechenbare Aufgabenerfüllung wider.

Es bestehen zum Bilanzstichtag 31.12.2019 Bürgschaften, an denen die Stadt Köln beteiligt ist (z. B. GAG Immobilien AG). Gemäß Aufgabengliederungsplan (Stand 18.10.2017, Ziffer 20.15) obliegt die Übernahme und die Verwaltung von Bürgschaftsverpflichtungen aus Gewährverträgen und anderen Sicherheiten der Kämmerei.

Nach Aussage der Kämmerei wurde die Zuständigkeit für Bürgschaftsgewährungen zu Wohnungsbaudarlehen und für Maßnahmen zur Wohnungserhaltung, auf das Wohnungsamt bzw. das Sozialamt übertragen.

Entsprechende Nachweise, aus denen die Zuständigkeitsübertragung hervorgeht, wurden nicht erbracht.

Die Prüfung erstreckte sich primär auf systematische Abläufe. Eine weitergehende Prüfung mit Stichproben von Einzelfällen, unter anderem die Teilpassivierungen, ist in den nächsten Jahresabschlussprüfungen vorgesehen.

### **5.10.2 Prüfergebnis zu Bilanzposition 4.7 Sonstige Verbindlichkeiten**

Dieses Prüffeld war im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2019 Gegenstand einer näheren Betrachtung.

In der kommunalen Bilanz sind die Verbindlichkeiten der Kommune anzusetzen, wenn diese am Abschlussstichtag wirtschaftlich noch bestehen, weil die Kommune ihre Verpflichtung noch nicht oder noch nicht vollständig gegenüber Dritten erfüllt hat und die Verpflichtung zweifelsfrei in ihrem Grund und ihrer Höhe feststeht (§ 42 KomHVO). Die passive Bilanzposition Sonstige Verbindlichkeiten ist ein Auffangposten für die nicht unter einem vorhergehenden Posten speziell auszuweisenden Verbindlichkeiten. Hierunter fallen Verbindlichkeiten, die nicht auf Warengeschäften oder einem entgeltlichen Leistungsaustausch der Kommune mit Dritten beruhen.

#### **Buchungsauffälligkeiten**

In der Kontengruppe 37 - Sonstige Verbindlichkeiten sind unter anderem die Steuerverbindlichkeiten aus den Steuerarten gegenüber Sozialversicherungsträgern, Mitarbeitenden, Organmitgliedern und Gesellschafter\*innen ausgewiesen.

Zur Überprüfung der auffälligen Buchungen in Bezug auf größere Veränderungen, Stornobuchungen, Korrekturbuchungen sowie Buchungen mit gleichem Betrag im Soll und Haben wurden Abfragen auf den Konten 370100 - Umsatzsteuer bis 379100 - Sonstige Verbindlichkeiten fremde Finanzmittel sowie auf den in PCSD geführten 8-stelligen Konten 37010000 - Umsatzsteuer bis 37920000 - Einnahmenverteilung durchgeführt.

In einer ersten Betrachtung wurden alle Bewegungen auf den Konten Sonstige Verbindlichkeiten ausgewertet. Bei jeder Buchung ist ein vorgegebener oder aussagefähiger Buchungstext anzugeben (siehe auch Buchungsinformationen ohne Anlagenbuchhaltung der Kämmerei Punkt 3.5).

Hier ist festzuhalten, dass in der Auswertung zu den Sonstigen Verbindlichkeiten, im Vergleich zu früheren Jahren, viel weniger Buchungen ohne Text im SAP-Finanzsystem vorhanden sind. Von den vorliegenden 1.559 Buchungen fehlt bei 54 die textliche Erläuterung, dies entspricht 3,5 % (CA-Belege sind in dieser Auswertung nicht erfasst).

Aus diesen Belegen wurden die buchungsbegründenden Unterlagen in einer Stichprobe von 20 Belegen angefordert.

Zu allen Belegen wurden fristgerecht Unterlagen von der Kämmerei zugesandt. In einigen Fällen wurde dem Rechnungsprüfungsamt als Begründung nur ein Sachkontenvorblatt zur Verfügung gestellt. Aus diesem konnte eine Begründung der Buchung nicht nachvollzogen werden, da es keine ausreichende buchungsbegründende Unterlage darstellt. In diesen Fällen wurden die entsprechenden Unterlagen nochmals angefordert und fristgerecht vorgelegt.

Am 07.01.2019 sind drei Buchungen auf dem Konto 370200 - Abzuführende Lohn- u. Kirchensteuer Beschäftigter mit demselben Betrag in Höhe von 6,4 Mio. € als Lastschrift Lohnsteuer verbucht worden.

Hier ist in der ersten Buchung eine falsche Finanzposition verwendet worden und die nachfolgenden Buchungen sind die Storno- und Korrekturbuchung des Geschäftsvorfalles.

Weitere Buchungsauffälligkeiten ergeben sich auf dem Konto 374900 - Andere sonstige Verbindlichkeiten im Bereich der Absetzung und Auflösung der Gewerbesteuer.

Die Buchung mit Beleg-Nr. 1918995 in Höhe von 54,7 Mio. € ist mit den beigefügten Unterlagen eindeutig erläutert. Es handelt sich hierbei um die Korrektur für die Erstattungen der Gewerbesteuer. Da diese Verpflichtung dem Grunde und der Höhe nach zum Abschlussstichtag 2019 bekannt war, sind entsprechende Verbindlichkeiten nachträglich mit einer Ertragsabsetzung gebildet worden.

Diese Ertragsabsetzung wird zu Beginn des neuen Wirtschaftsjahres in gleicher Höhe wieder in die Ergebnisrechnung als Ertrag eingebucht. Diese Buchungssystematik und die unterjährige Ausbuchung dieser zweiten Ertragsbuchung waren in der Prüfung nicht mehr nachvollziehbar.

Durch die technische Anbindung der Fachverfahren an PSCD soll dieses bisherige Verfahren künftig geändert werden. Nacharbeiten zu den wichtigsten Fachverfahren, zu denen auch OK.FIS gehört, sind nahezu technisch abgeschlossen (VV-Vorlage durch die Kämmerei Nr. 1443/2019).

Daher ist eine erneute Prüfung dieses Sachverhalts in einer der kommenden Jahresabschlussprüfungen erforderlich.

### 5.11 Ergebnisrechnung

⇒	<b>Ergebnis gemäß Jahresabschluss 2019</b>	<b>-29.841.293,35 €</b>
⇒	<b>Ergebnis gemäß Jahresabschluss 2018</b>	<b>-83.146.274,34 €</b>
⇒	<b>Veränderung</b>	<b>53.304.980,99 €</b>

Seit der Einführung des NKF sind die in der Ergebnisrechnung dargestellten Rechengrößen Maßstab des kommunalen Haushaltsausgleichs. Ziel ist es, die reinen Geldflüsse in den Hintergrund und den Ressourcenverbrauch bzw. -zugewinn in den Mittelpunkt der haushaltswirtschaftlichen Betrachtungen zu stellen.

Das in der Ergebnisrechnung ausgewiesene Jahresergebnis ist im Rahmen des gemeindlichen Jahresabschlusses gemäß § 42 Abs. 4 Nr. 1.4 KomHVO als Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag unter dem Bilanzposten Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag anzusetzen.

#### 5.11.1 Prüfergebnis zur Auflösung von Sonderposten

Dieses Prüffeld wurde im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2019 einer näheren Betrachtung unterzogen.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die Buchungen auf den Ertragskonten 437100 - Auflösung Sonderposten für Beiträge, 437110 - außerplanmäßige Auflösung Sonderposten für Beiträge, 457100 - Erträge aus der Auflösung von sonstigen Sonderposten der Passivseite und 457110 - außerplanmäßige Auflösung sonstiger Sonderposten der Passivseite korrekt erfolgt sind. Mit Hilfe einer Stichprobe wurde überprüft, ob sich die Auflösung der Sonderposten nachvollziehen lässt.

Die Kommune ist haushaltsrechtlich verpflichtet, erhaltene Zuwendungen und Beiträge für Investitionen im Bilanzbereich Sonderposten auf der Passivseite der Bilanz auszuweisen. Die Bilanzierung der Sonderposten ist dabei parallel zur Aktivierung der mit den Zuwendungen finanzierten Vermögensgegenstände vorzunehmen. Dadurch können die erhaltenen Zuwendungen und Beiträge über die Nutzungszeit des damit finanzierten Vermögensgegenstandes (Lebenszyklus) wirtschaftlich verteilt werden. Im Sinne des Grundsatzes der Generationengerechtigkeit wird verhindert, dass die Kommune im Jahr des Erhalts des Kapitals den Vorteil bereits vollständig ihrer Haushaltswirtschaft zurechnet. Der Grundsatz verlangt vielmehr eine

nutzungsbezogene Verteilung der Lasten, was die Verknüpfung von Vermögensgegenstand und Sonderposten voraussetzt.

Die Auflösung der bilanzierten Sonderposten ist gemäß § 44 Abs. 5 KomHVO entsprechend der Abnutzung des bezuschussten Vermögensgegenstandes vorzunehmen, die als Abschreibungen in der Ergebnisrechnung erfasst werden. Erträge aus der Auflösung von Sonderposten werden in der Ergebnisrechnung in den Zeilen 2 - Zuwendungen und allgemeine Umlagen und Zeile 4 - öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte ausgewiesen.

Bei der Zuordnung zu den für die Ergebnisrechnung vorgesehenen Haushaltspositionen ist der Zusammenhang zwischen den Aufwendungen aus Abschreibungen und den Erträgen aus der Auflösung der Sonderposten zu beachten. Diese Sachlage erfordert gegebenenfalls zum Abschlussstichtag eine Überprüfung, die sicherstellt und dokumentiert, dass die Auflösung der Sonderposten im Gleichklang mit den planmäßigen Abschreibungen bei den betreffenden Vermögensgegenständen vorgenommen wurde (vgl. Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Handreichung für Kommunen, Auflage 7, Seite 3.883).

Sonderposten können im Zusammenhang mit einer erheblichen Wertminderung eines Vermögensgegenstandes auch außerplanmäßig abgeschrieben werden. Der Sonderposten ist dann in entsprechender Weise ertragswirksam aufzulösen.

Im Zuge der Prüfung wurden die vier oben genannten Ertragskonten betrachtet und auf Basis einer Stichprobenauswahl buchungsbegründende Unterlagen angefordert.

#### **Konto 437100 - Auflösung Sonderposten für Beiträge, Konto 457100 - Erträge aus der Auflösung von sonstigen Sonderposten der Passivseite**

Laut Auskünften der Kämmerei werden die Buchungen auf den Konten 437100 und 457100 aus den periodischen Abschreibungsläufen der Anlagenbuchhaltung generiert. Anhand der Buchungen und den dazugehörigen Belegnummern sei es nicht möglich, eine Zuordnung zu den Anlagennummern der Vermögensgegenstände vorzunehmen.

Eine Überprüfung des Zusammenhangs, zwischen der Auflösung eines Sonderpostens und der planmäßigen Abschreibung, war auf dieser Grundlage zunächst nicht möglich. Weiterhin seien laut Aussagen der Kämmerei, aufgrund des automatisierten Ablaufs der periodischen Abschreibungen, keine Belege zu den Buchungen vorhanden. Im Nachgang der Prüfung hatte die Kämmerei dann doch noch eine Möglichkeit zur Auswertung gefunden, die hier keine Berücksichtigung mehr gefunden hat.

Mangels buchungsbegründender Unterlagen wurde von der Kämmerei Stellung zu auf den Ertragskonten ausgewiesenen Sollbuchungen genommen. Die Kämmerei erläuterte, dass mit den Abschreibungsläufen in SAP die ertragswirksamen Auflösungen der auf den Anlagen befindlichen Sonderposten aufgelöst würden. SAP ziehe die Informationen für den Buchungslauf aus den Stammdaten der Anlage und den gebuchten Werten. Dabei würden die in der betreffenden Periode vorgenommen Änderungen berücksichtigt und gegebenenfalls rückgerechnet, woraus die Sollbuchungen auf den Ertragskonten resultieren würden. Obwohl die von der Kämmerei vorgelegte Erläuterung zum Verfahren nachvollziehbar ist, lässt sich aufgrund fehlender Unterlagen nicht prüfen, inwiefern das Verfahren korrekt umgesetzt wurde.

#### **Konto 457110 - außerplanmäßige Auflösung sonstiger Sonderposten der Passivseite**

Unter dem Bilanzposten „Sonstige Sonderposten“ kann ein Sonderposten anzusetzen sein, wenn bezuschusste Vermögensgegenstände in einem Festwert zusammengefasst wurden. Dies ist möglich, wenn erwartet werden kann, dass über eine längere Zeit hinweg eine vorab definierte Gruppe von Vermögensgegenständen in ihrem Wert, ihrer Zusammensetzung und Menge gleich bleibt. Auch die Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände darf nicht erheblich voneinander abweichen. Der Wertansatz der Sonderposten sollte, im Rahmen der bei Festwerten alle drei Jahre vorzunehmenden Bestandsaufnahme, durch eine körperliche Inventur

überprüft werden. Eine notwendige Anpassung des Festwertes erfolgt durch eine Zu- oder Abschreibung und wirkt sich entsprechend auf den zugeordneten Sonderposten aus.

Zu den außerplanmäßigen Auflösungen der Sonderposten wurden buchungsbe gründende Unterlagen zu Ertragsbuchungen mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 1,7 Mio. € angefordert. Darunter war eine Buchung mit einem Betrag in Höhe von 937.784,26 €. Aus dem Buchungstext dieser Buchung ließ sich erkennen, dass die Buchung aus einer Verschrottung geringwertiger Wirtschaftsgüter (GWG) aus dem Jahr 2019 resultiert.

Die dazu übersandte Unterlage bestand aus einem Muster zu Sachkontenbuchungen. Darin wurde vermerkt, dass alle im Muster aufgeführten Buchungen (insgesamt 299), aufgrund eines Buchungsbelegs vom Schulentwicklungsamt, als Anlagenabgänge zu buchen seien. Der Beleg und weitere buchungsbe gründende Unterlagen fehlten jedoch. Bei der oben genannten Buchung ist somit nicht erkennbar, welche Anlagenabgänge dafür ursächlich waren. Ebenso wenig ist erkennbar, aufgrund welcher Zuwendungen oder Beiträge der Sonderposten zuvor gebildet wurde.

Die zur Verfügung gestellten Unterlagen zu den drei anderen Ertragsbuchungen sind ebenfalls ungeeignet, um die Art des Vermögensgegenstandes beziehungsweise Festwertes und der Zuschussgewährung zu erkennen.

#### **Konto 437110 - außerplanmäßige Auflösung Sonderposten für Beiträge**

Das Gesamtvolumen der Ertragsbuchungen, zu denen hier buchungsbe gründende Unterlagen angefordert wurden, beträgt 630.176,10 €.

Neben den erneut fehlenden Angaben, in welcher Art und Weise der Vermögensgegenstand von Dritten bezuschusst wurde, wiesen 84 % der Buchungen, also 37 der insgesamt 44 Buchungen, in SAP keinen erläuternden Buchungstext auf.

Die betrachteten Sollbuchungen auf den Konten 457110 und 437110 ergaben sich aus den Abgängen von Vermögensgegenständen und den daraus resultierenden Erträgen, die zum Jahresabschluss unmittelbar mit der Allgemeinen Rücklage verrechnet wurden. Diese Vorgehensweise ist ausführlich geregelt und dokumentiert, und stimmt mit den gesetzlichen Vorgaben aus § 44 Abs. 3 KomHVO überein.

#### **Fazit**

Aufgrund der zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden Unterlagen war eine Prüfung, inwiefern die Auflösung der Sonderposten korrekt vorgenommen wurde, nicht möglich. Die Kämmererei hat verdeutlicht, dass die systemischen Gegebenheiten es nur mit erheblichem Aufwand erlauben, von der Buchung zur Auflösung des Sonderpostens auf den zugeordneten Vermögensgegenstand zu schließen und den Zusammenhang zwischen dessen Abschreibung und der Auflösung des Sonderpostens daran nachzuvollziehen.

Einer der wichtigsten Grundsätze für die Beweiskraft der Buchführung ist das Belegprinzip. Die Belegfunktion ist dann erfüllt, wenn aus den Unterlagen Inhalt und Aufbau der einzelnen Geschäftsvorfälle erklärt werden, sodass sie in ihrer Entstehung und Abwicklung schlüssig nachzuverfolgen sind (vgl. § 28 Abs. 3 KomHVO). Die übersandten Unterlagen erfüllen diese Voraussetzungen überwiegend nicht.

#### **5.11.2 Prüfergebnis zu auffälligen Wertänderungen sowie Buchungsauffälligkeiten auf Ertragskonten**

Dieses Prüffeld wurde im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2019 einer näheren Betrachtung unterzogen. Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die Buchungen auf den Ertragskonten korrekt erfolgt sind. Auf den Ertragskonten werden Zugänge in der Regel im Haben gebucht. Im Soll stehen ggf. Korrekturbuchungen.

### **Ertragskonto 456100 - Bußgelder und andere ordnungsrechtliche Erträge**

Im Jahr 2019 gab es Buchungsauffälligkeiten auf dem Ertragskonto 456100 - Bußgelder und andere ordnungsrechtliche Erträge. An einem Tag wurde der Betrag von 100,0 Mio. € mit der gleichen Zuordnung und textlichen Erläuterung sowohl im Soll als auch im Haben gebucht.

Im Rahmen der täglichen Liquiditätsplanung wurde am 15.03.2019 für die Zeit 18.03.2019 bis 18.06.2019 Kassenkredite bei dem Finanzministerium NRW in Höhe von dreimal 100,0 Mio. € aufgenommen. Bei der Zahlungskontrolle am 19.03.2019 wurde festgestellt, dass die Kassenkredite auch in dieser Höhe überwiesen wurden, jedoch 100,0 Mio. € von SAP, aufgrund der Ziffernfolge im Verwendungszweck, automatisiert in der Fachsoftware (falsche Zuordnung in dem vom Ordnungsamt genutzten Vorsystem) gebucht wurden. Daraufhin wurde die fehlerhafte Zahlungszuordnung zurückgenommen. Der Zahlungseingang wurde anschließend durch die Stadtkasse auf den korrekten Vertragsgegenstand gebucht. Die fehlerhafte Buchung wurde bereinigt und korrekt verbucht.

### **Ertragskonto 458150 - Erträge aus Nachaktivierung**

Auf dem Ertragskonto 458150 - Erträge aus Nachaktivierung sind 34 Buchungen in Höhe von 19,3 Mio. € im Soll und im Haben gebucht, alle mit dem Buchungstext „Zugang aus Erschließungsvertrag“. Durch diese Rein-/Rausbuchungen wird die Ergebnisrechnung weiter aufgebläht.

Bei den Buchungen mit dem Buchungstext „Zugang aus Erschließungsvertrag“ handelt es sich inhaltlich um die Erfassung von Straßen, die im Rahmen von Erschließungsverträgen vom Erbauer unentgeltlich an die Stadt Köln übertragen wurden. Bei diesen Straßen ist aufgrund der unentgeltlichen Übertragung neben den Anschaffungs- und Herstellungskosten auch ein hundertprozentiger Sonderposten zu erfassen. Die im Rahmen der Buchungen erfassten Straßen wurden in den Jahren 2016 bis 2018 fertiggestellt und an die Stadt Köln übertragen. Die Anschaffungs- und Herstellungskosten dieser Straßen sind daher im Rahmen einer Nachaktivierungsbuchung zu erfassen, bei der das Ertragskonto 458150 in Höhe des zum Erfassungszeitpunkt bestehenden Restbuchwertes der Straße angesprochen wird.

Zur nachträglichen Erfassung des Sonderpostens ist in diesen Fällen eine Buchung mit der Bewegungsart KV vorgenommen worden. Grundsätzlich erfolgt die nachträgliche Einstellung eines Sonderpostens gegen das Aufwandskonto 543700 - Einstellungen und Zuschreibungen in Sonderposten. Bei der Buchung der Erfassung der Erschließungsverträge wird der Sonderposten jedoch zur Neutralisierung des Ertrags gegen das Konto 458150 - Erträge aus Nachaktivierung gebucht. Dies erfolgt in analoger Anwendung der Vorgaben zur nachträglichen Erfassung von geschenkten Vermögensgegenständen (siehe Buchungsinformationen Anlagenbuchhaltung Kapitel 8.3.1), damit bei der Erfassung von unentgeltlich übertragenen Vermögensgegenständen (inhaltlich zutreffend) kein Ertrag und kein Aufwand entsteht und somit eine Verlängerung der Ergebnisrechnung vermieden wird.

Mit dieser Erklärung zur Buchungssystematik erfolgt die Abwicklung der Nachaktivierung über die Ergebnisrechnung. Hier ist es empfehlenswert diese Geschäftsvorfälle nicht über die Ergebnisrechnung sondern über dafür einzurichtende Verrechnungskonten abzubilden.

Drei weitere Buchungen mit den Belegnummern 1704659, 1791527 und 1825438 in Höhe von 1,2 Mio. € sind auf diesem Konto im Soll mit dem Buchungstext „Ertrag aus Nachaktivierung“ gebucht worden.

Bei den drei Buchungen handelt es sich um Nachaktivierungen der geerbten Vermögensgegenstände, der rechtlich unselbständigen Stiftung Dr. Dormagen-Guffanti, aufgrund von Bewertungen des Liegenschaftsamtes. Erhaltene Vermögensgegenstände, wie hier durch ein Erbe, für rechtlich unselbständige Stiftungen sind in der Bilanz abzubilden. Die Vermögensgegenstände sind nach ihrer Art und mit dem ermittelten Wert unter dem jeweils zutreffenden Bilanzposten auszuweisen. Da die Vermögensgegenstände für den Stiftungszweck unentgelt-

lich erhalten wurden, besteht unter der Beachtung der Vollständigkeit eine entsprechende Passivierungspflicht als Sonderposten im Umfang der ermittelten Werte. Um das Stiftungskapital durch den Sonderposten entsprechend dem Anlagevermögen auszuweisen, sind die Erträge aus der Nachaktivierung gegen den Sonderposten zu buchen.

Die fristgerecht vorgelegten buchungsbegründenden Unterlagen zu diesen drei angefragten Buchungsfällen aus dem Bereich Schenkungen sind nachvollziehbar und korrekt abgebildet.

## **5.12 Prüfergebnis zum Risikomanagementsystem, internen Kontrollsystem und Tax Compliance Management System**

Im folgenden Abschnitt wird ein Überblick über den gegenwärtigen Sachstand bei der Einrichtung eines Risikomanagementsystems (RMS), eines internen Kontrollsystems (IKS) sowie eines Tax Compliance Management Systems (TCMS) innerhalb der Stadtverwaltung gegeben.

### **Risikomanagementsystem**

Gemäß § 49 KomHVO ist im Lagebericht über künftige Chancen und Risiken zu berichten, deren vollständige Erfassung ein funktionierendes RMS voraussetzt. Die Aufgabe des RMS besteht in der Ermittlung und Überwachung einer Vielzahl von Risikofaktoren, die für die Stadt Köln von besondere Bedeutung sind. Neben finanziellen Faktoren zählen dazu etwa auch demografische, wirtschaftliche, politische oder technische Risiken.

Durch das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG), welches im Dezember 2018 verabschiedet wurde, ist das Vorhandensein eines IKS faktisch Pflicht geworden. Um den gesetzlichen Anforderungen aus § 104 Abs. 1 Nr. 6 GO nachzukommen, hat der Verwaltungsvorstand am 11.06.2019 die Einführung eines strategischen und operativen RMS beschlossen. Demnach ist das Risikomanagement als ein planmäßiger Prozess zu verstehen, durch den eine regelmäßige Identifikation, Bewertung, Steuerung und Überwachung aller Risiken erfolgt, die sich auf die Bevölkerung der Stadt Köln, die Natur, Infrastruktur, Vermögensgegenstände und die Verwaltung auswirken können. Mithilfe des RMS soll ein Bewusstsein für Chancen und Risiken entwickelt werden, das es erlaubt, erstere frühzeitig zu nutzen und geeignete Gegenmaßnahmen für letztere einzuleiten.

### **Sachstand und Ausblick**

Ein umfassendes RMS fehlt bei der Stadt Köln.

Zur stadtweiten Implementierung eines RMS wurde jedoch bei der Kämmerei die Stabsstelle 20/02 - Stadtweites Risikomanagement eingerichtet, die sich aktuell im Aufbau befindet. Von den vier für die Stabsstelle vorgesehenen Stellen waren im Herbst 2020 zwei besetzt. Die noch unbesetzten Stellen befanden sich zum Abfragezeitpunkt in der Ausschreibung.

Die Stabsstelle Stadtweites Risikomanagement erarbeitet derzeit ein Konzept zur Einführung eines stadtweiten RMS, das dem Rechnungsprüfungsamt im Entwurfsstatus zur Verfügung gestellt wurde. Zu diesem Konzept und weiteren erhaltenen Dokumenten im Entwurfsstatus, hat das Rechnungsprüfungsamt Anregungen erarbeitet und der Stabsstelle bereitgestellt.

Des Weiteren wurde eine Präsentation zur Risikoanalyse innerhalb der Kämmerei vorgelegt, aus der die Verteilung verschiedener Risiken sowie Risikobewertungen nach Abteilungen hervorgehen. Die Risikobewertung wurde hierbei nach subjektivem Ermessen vorgenommen. Für die Risikobewertung empfiehlt es sich, objektive Kriterien zu erarbeiten, anhand derer die Dienststellen ihre Risikoeinschätzung vornehmen können. Dies scheint notwendig, um eine stadtweite Vergleichbarkeit und Verlässlichkeit der erhobenen Daten zu gewährleisten. Zudem sollte im Vorfeld der Auswertungen feststehen, welche Konsequenzen mit bestimmten Ergebnissen, wie dem Vorliegen besonders hoher Risiken, einhergehen sollen.

Zur Erfassung der relevanten Chancen und Risiken gehört die Durchführung von Chancen-Risiko-Dialogen (CRD) in sämtlichen Bereichen. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde diesbezüglich mit folgenden Schritten geplant:

- ⇒ 1. Quartal 2021: CRD auf Ebene der Kämmerei
- ⇒ 1. Quartal 2021: Schulung (nach Eigenkonzept) für Dezernat II
- ⇒ 2. Quartal 2021: CRD auf Ebene des Dezernat II
- ⇒ ab 2. Quartal 2021: Überarbeitung des Schulungskonzeptes, CRD über Dezernat II hinaus

### **Internes Kontrollsystem und Tax Compliance Management System**

Das IKS stellt einen zentralen Bestandteil des RMS dar, indem es sich auf die Identifikation und Überwachung der operativen Risiken konzentriert. Die übergeordneten Ziele eines IKS bestehen darin, ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen und Fehlerrisiken in Verwaltungsabläufen zu minimieren. Dies setzt zunächst voraus, dass wesentliche Abläufe erfasst, analysiert und dokumentiert sind. Die stetige Optimierung im Sinne des IKS dient dabei nicht nur zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit, vielmehr steht dabei die Qualitätssicherung im Vordergrund.

Einen wichtigen Bestandteil des IKS wiederum bildet das TCMS, das die Prozesse überwacht, die zur Erstellung einer Steuererklärung von Bedeutung sind. Der Aufbau eines TCMS erstreckt sich von der Prozess- und Risikoanalyse über das Aufsetzen von Checklisten bis hin zum Aufbau eines umfassenden EDV-Systems für verschiedene Steuerarten. Aufgrund der besonderen Bedeutung des TCMS, lag der Fokus der Sachstandserhebung im Bereich IKS auf dem Sachgebiet 203/1/Steuerberatung – als der mit steuerlichen Prozessen maßgeblich betrauten Einheit.

### **Sachstand und Ausblick**

Ein strukturiertes IKS, inklusive TCMS, existiert bei der Stadt Köln ebenfalls nicht.

Im Jahr 2018 wurde mit der Einführung eines IKS begonnen, wobei Prozesse einzelner Pilotbereiche ermittelt, analysiert und bezüglich ihrer Risiken bewertet wurden. Auf Nachfragen des Rechnungsprüfungsamtes wurde hinsichtlich der Einführung eines IKS folgender zeitlicher Ausblick gegeben:

- ⇒ 1. Halbjahr 2021: Feinjustierung und Weiterentwicklung IKS (TCMS) in der Kämmerei
- ⇒ 2./3. Quartal 2021: Schulungen für dezentrale Finanzbereiche
- ⇒ ab 4. Quartal 2021: Einführung IKS (TCMS) in dezentralen Finanzbereichen
- ⇒ 2022: Einführung IKS in Dezernat II und stadtweit

Für das näher betrachtete Sachgebiet Steuerberatung wurden wesentliche, risikorelevante Prozesse identifiziert und dokumentiert. Die Prozessbeschreibungen, die dem Rechnungsprüfungsamt vorlagen, wurden jedoch seit der letzten Betrachtung des Einführungsstandes im März 2020 nicht weiter bearbeitet und befanden sich im Entwurfsstatus. Laut Aussagen der Kämmerei sollen hier künftig externe Beraterinnen und Berater, im Zuge des begleitenden Projekts „Prozessoptimierung“, bei der Weiterentwicklung der Prozessentwürfe beteiligt werden. Die Fertigstellung der Prozessbeschreibungen im risikobehafteten Bereich der Steuerberatung soll bis 31.05.2021 erfolgt sein.

Eine flächendeckende Einführung eines strukturierten IKS muss aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes mit Nachdruck von der Kämmerei vorgebracht werden. Aufgrund der erweiterten Umsatzsteuerpflicht aus § 2b UStG kommt dem TCMS dabei eine besondere Bedeutung zu. Wenngleich die bisherige Übergangsregelung zu § 2b UStG in § 27 Abs. 22 UStG mit dem Beschluss des sogenannten Corona-Steuergesetzes um weitere zwei Jahre – bis zum



31.12.2022 – verlängert wurde, ist dem Aufbau eines TCMS auch weiterhin Priorität einzuräumen. Neben der zukünftig erweiterten Umsatzsteuerpflicht für die gesamte Stadt Köln, obliegen der Verwaltung schon jetzt umfangreiche steuerliche Pflichten.

Ein funktionierendes TCMS ist somit ebenfalls zwingend erforderlich

Als positives Ergebnis der Sachstandserhebung zum stadtweiten Risikomanagement ist hervorzuheben, dass von der Stabsstelle Stadtweites Risikomanagement bereits wichtige konzeptionelle Veränderungen vorgenommen wurden. So wurde neben dem erwähnten Konzept ein ausführlicher Leitfaden für die Dienststellen erarbeitet, in dem unter anderem organisatorische und inhaltliche Anforderungen an das IKS beschrieben werden. Eine Risikoanalyse wurde zudem auf Ebene der Kämmerei bereits durchgeführt.

Die bisherigen Arbeitsergebnisse der Stabsstelle Stadtweites Risikomanagement und weiterer Dienststellen der Kämmerei sollten nun sukzessive finalisiert, mithilfe von Schulungen stadtweit kommuniziert und so auch für andere Dienststellen nutzbar gemacht werden.

### **5.13 Prüfergebnis zur Umsetzung der gesetzlichen Änderungen**

Das 2. NKFVG vom 18.12.2018 und die am 01.01.2019 in Kraft getretene KomHVO enthalten zahlreiche Neuerungen für die Haushaltsplanung, Finanzbuchhaltung und die Aufstellung der Jahres- und Gesamtabchlüsse.

Mit den Änderungen sollen unter anderem „neue Handlungsspielräume für das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen“ geschaffen werden, welche mit „Entlastungen der kommunalen Verwaltung auf der einen Seite und mit einer Erhöhung der Transparenz für Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite“ einhergehen sollen.

Zu prüfen war die vollständige und korrekte Umsetzung der neuen Regelungsinhalte (außer den Vorschriften für den Gesamtabchluss gemäß §§ 50-52 KomHVO).

Geprüft wurden insgesamt 38 Regelungsinhalte zur Haushalts- und Finanzplanung, zu den Planungsgrundsätzen, zur Haushaltswirtschaft, zur Buchführung, zum Inventar und zur Zahlungsabwicklung, außerdem zu Vermögen und Schulden sowie zum Jahresabschluss selbst.

Bei den neuen Regelungsinhalten handelt es sich insgesamt um zwölf Wahlrechte und um 26 Pflichtvorschriften.

#### **Wahlrechte**

Acht der zwölf Wahlrechte wurden gesetzeskonform ausgeübt.

Zu drei Wahlrechten wurde bisher jedoch weder festgelegt, ob von dem jeweiligen Wahlrecht Gebrauch gemacht werden soll, noch, unter welchen Voraussetzungen dies erfolgen könnte. Entsprechende Regelungen sollen laut Angaben der Kämmerei teilweise erst Ende 2021 erstellt werden.

In einem weiteren Fall muss für die Anwendbarkeit noch eine Grundsatzverfügung erstellt werden.

#### **Pflichtvorschriften**

16 der 26 Pflichtvorschriften sind entsprechend den gesetzlichen Vorgaben umgesetzt worden. Es wurden entsprechende Regelungen erstellt bzw. erforderliche Darstellungen und Mindestinhalte beachtet.

Bei vier Pflichtvorschriften war eine Anwendung nicht erforderlich, da die bilanziellen Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen.

Feststellungen ergaben sich bei folgenden Regelungen:

1. Ein Ausweis, über die Verpflichtungsermächtigungen und in welcher Höhe bestehende Verpflichtungsermächtigungen in den Folgejahren voraussichtlich zur Auszahlung führen werden, konnte aus technischen Gründen noch nicht umgesetzt werden.
2. Für Erträge und Aufwendungen, die in einem Leistungsbescheid festgesetzt wurden (nur einseitige Leistungen ohne Gegenleistungsverpflichtung), erfolgte die Periodenzuordnung bis zum 31.12.2018 nach dem Erfüllungszeitpunkt. Seit dem 01.01.2019 werden diese, entsprechend der gesetzlichen Änderungen, nach dem Periodenprinzip zugeordnet.

Im Jahresabschluss 2019 wird jedoch weiterhin auf den „Erfüllungszeitpunkt“ und somit auf die veraltete Regelung abgestellt. Zudem steht eine entsprechende grundsätzliche Regelung noch aus; diese soll Ende 2021 erstellt werden.

3. Vor der Veranschlagung von Investitionen im Haushaltsplan, die eine vom Vertretungsorgan festgelegte Wertgrenze übersteigen, soll ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mehrerer in Frage kommender Möglichkeiten vorliegen. Bei der Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung ist aktuell auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen. Eine Umsetzung ist bisher nicht erfolgt, derzeit erfolgen diesbezügliche interne Abstimmungen in der Kämmerei.
4. Die Ansätze im Haushaltsplan sind, soweit erforderlich, zu erläutern. Es besteht nur eine Erläuterungspflicht, wenn es sich um wesentliche Ansätze handelt und die Abweichungen zu den bisherigen Ansätzen der Vorjahre wesentlich sind. Insofern besteht eine Wesentlichkeitsgrenze in zweifacher Hinsicht, die unter Einbeziehung der örtlichen Gegebenheiten zu bestimmen ist. Die Festlegung von Wesentlichkeitsgrenzen durch eine interne Arbeitsanweisung ist bisher nicht erfolgt und ist für die Haushaltspläne ab 2022 beabsichtigt.
5. Da von der Möglichkeit des Komponentenansatzes kein Gebrauch gemacht wird, ist bei einem Vermögensgegenstand, wenn durch Instandhaltung bzw. -setzung eine Verlängerung seiner wirtschaftliche Restnutzungsdauer erreicht wird, eine Neubewertung vorzunehmen. Entsprechende Regelungen zur praktischen Ausgestaltung dieser Vorschrift liegen zurzeit nicht vor und sollten bis Ende 2021 erstellt werden.
6. Für die Zuführung von Jahresüberschüssen zur Ausgleichsrücklage sind zwei Restriktionen zu beachten: Jahresüberschüsse sind der Allgemeinen Rücklage zuzuführen, bis die Allgemeine Rücklage einen Bestand von mindestens 3 % der Bilanzsumme des Jahresabschlusses aufweist und ein negativer Saldo der Änderung der Allgemeinen Rücklage durch die drei dem Jahresabschluss vorangehenden Jahresergebnisse muss ausgeglichen werden.

Die Stadt Köln weist zum 31.12.2019 in der Ergebnisrechnung einen Jahresfehlbetrag in Höhe von 29,8 Mio. € auf. Die oben genannten Regelungen hinsichtlich der Verwendung eines Jahresüberschusses sind demnach 2019 nicht anzuwenden. Eine Grundsatzverfügung für die Behandlung dieser Sachverhalte liegt noch nicht vor und sollte 2021 erstellt werden.

### **Prüfergebnis**

Gemäß § 95 Abs. 1 S. 4 GO hat der Jahresabschluss, unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde zu vermitteln.

Der Grundsatz der Richtigkeit und Willkürfreiheit gemäß § 28 Abs. 2 KomHVO setzt mitunter voraus, dass der Jahresabschluss nach den gültigen Rechtsvorschriften erstellt wird.

Aufgrund der hier festgestellten Mängel bei der Beachtung gesetzlicher Neuregelungen ist dies nicht vollumfänglich gewährleistet. Zugleich wird durch die zeitlichen Verzögerungen in der

Umsetzung die Vergleichbarkeit und Informationsfunktion des Jahresabschlusses eingeschränkt.

## **6 Finanzrechnung**

Durch das NKF ist die gemeindliche Haushaltswirtschaft, vom Zahlungsprinzip nach Einzahlungen und Auszahlungen, auf das Konzept der Periodenabgrenzung mit Erträgen und Aufwendungen umgestellt worden. Die gemeindlichen Geschäftsvorfälle werden seitdem nach den Grundprinzipien der doppelten Buchführung erfasst und gebucht. Die Ausrichtung der Finanzpolitik der Gemeinden, auf das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit, soll dabei erreichen, dass der gesamte Ressourcenverbrauch einer Periode regelmäßig durch Erträge derselben Periode gedeckt wird, um nachfolgende Generationen nicht zu überlasten.

Im Gegensatz zum privatwirtschaftlichen Referenzmodell des Handelsgesetzbuches (HGB) basiert das NKF allerdings auf einem Drei-Komponentensystem: Vermögensrechnung (Bilanz), Ergebnisrechnung und Finanzrechnung.

Die Finanzrechnung erfasst die realisierten Zahlungsströme (Cash-Flows) innerhalb eines Rechnungsjahrs, das heißt die tatsächlich eingegangenen bzw. geleisteten Einzahlungen und Auszahlungen. Der Liquiditätssaldo aus der Finanzrechnung bildet die Veränderung des Bestands an liquiden Mitteln der Gemeinde ab und ist in der gemeindlichen Bilanz anzusetzen.

Es gibt keinen Anfangsbestand bei Einzahlungs- und Auszahlungskonten. Der Grund hierfür ist im Kassenwirksamkeitsprinzip zu finden. Einzahlungen und Auszahlungen sind in Höhe der voraussichtlich zu erzielenden oder zu leistenden Beträge zu veranschlagen (Kassenwirksamkeitsprinzip). Übertragungen von Einzahlungen/Auszahlungen in andere Haushaltsjahre, in Form eines Anfangsbestandes, sind auf Finanzrechnungskonten nicht zulässig. Vielmehr ist eine Erfassung in dem Haushaltsjahr durchzuführen, in dem sie den liquiden Mitteln zu- oder abgeflossen sind. Eine Verlagerung in andere Haushaltsjahre ist in Form von Rechnungsabgrenzungsposten separat auszuweisen und im Rahmen des Jahresabschlusses zu erläutern.

Aufgrund des Bruttoprinzips dürfen Einzahlungen und Auszahlungen nicht saldiert werden. Erst im Rahmen der Finanzrechnung werden die Einzahlungen und Auszahlungen gegenübergestellt. Dadurch lässt die Finanzrechnung einen Rückschluss darüber zu, ob ein Finanzmittelüberschuss oder ein Finanzmittelfehlbetrag erzielt wurde.

In der SAP-Buchhaltung der Stadt Köln finden sich die Finanzrechnungskonten selbst nicht. Die Finanzrechnung betreffenden Buchungen lassen sich nur über die Finanzpositionen ermitteln. Die Gliederung der Ziffern entspricht noch der der kameralen Haushaltsstellen und ist in erster Linie der Beibehaltung des alten Kassenverfahrens geschuldet und dient primär der Budgetkontrolle. Die Ermittlung der Bewegungen und Bestände der Finanzrechnungskonten, über alle in der Stadt Köln gebuchten investiven und konsumtiven Finanzpositionen, ist im Rahmen möglicher Auswertungen sehr aufwendig und zeitraubend.

## **7 Anhang und Lagebericht**

Zu den Bestandteilen des Jahresabschlusses gehört gemäß § 38 KomHVO 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.

Die Auswirkungen der weltweiten Verbreitung des Corona-Virus waren zum Zeitpunkt der Erstellung des Lageberichts noch nicht absehbar. Aus diesem Grund konnten keine möglichen Folgen für die wirtschaftliche Lage der Stadt Köln angegeben werden.

Anhang und Lagebericht zum Jahresabschluss 2019 genügen den gesetzlichen Anforderungen.

## **8 Bestätigungsvermerk**

Der Jahresabschluss der Stadt Köln zum 31.12.2019 wurde, einschließlich des Lageberichts, nach § 102 GO 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 des durch den Lagebericht zu vermittelnden Bildes der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt Köln, 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 Einwendungen geführt, aufgrund derer das Testat einzuschränken ist:

- a) Im Bereich des Rechnungswesens gibt es weiterhin erheblichen Verbesserungsbedarf. Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung werden, auch aufgrund der dezentralen Buchführung, stadtweit nur unvollständig umgesetzt.
- b) Ein stadtweites Internes Kontrollsystem im Bereich des Rechnungswesens ist noch nicht vollständig implementiert und dokumentiert. Ein funktionsfähiges IKS würde erheblich dazu beitragen, durch verfahrensintegrierte und verfahrensübergreifende Kontrollen die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung sicher zu stellen. Auch kann ein IKS nur dann vollständig implementiert sein, wenn eine aussagekräftige und prüfbare Verfahrensdokumentation vorhanden ist.
- c) Die im Bestätigungsvermerk des Berichts über die Prüfung der Eröffnungsbilanz aufgeführten Mängel, zum Ausweis und der Bewertung von bebauten und unbebauten Grundstücken sowie zur Bewertung der Straßen, sind zum Jahresabschluss 2019 nicht ausgeräumt.
- d) Inventuren wurden nicht im gesetzlich vorgeschriebenen Umfang und Zeitrahmen durchgeführt, so dass eine Überprüfung der Vollständigkeit und Werthaltigkeit des Vermögens immer noch aussteht.
- e) Im Bereich der Forderungen konnten im Nachgang wesentliche Beträge verifiziert werden, eine umfassende Inventur in sämtlichen Dienststellen wurde nicht vollständig durchgeführt.
- f) Forderungen werden erst ab einer Höhe von 50.000 € einzeln betrachtet. Gemäß § 36 Abs. 8 KomHVO sind sämtliche Forderungen einzeln zu betrachten und nicht erst ab einer bestimmten Wertgrenze.

- g) Bei Forderungen über 50.000 €, die nicht einzelwertberichtigt wurden, werden die allgemeinen Ausfallrisiken nicht beachtet und somit keine Pauschalwertberichtigung durchgeführt.

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 16.08.2022

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'R' and 'J' followed by a horizontal line.

Ralf Jülich

Leiter des Rechnungsprüfungsamtes