



Stadt Leverkusen

Fachbereich
Rechnungsprüfung und Beratung

Bericht über die Prüfung
des Jahresabschlusses
zum 31. Dezember 2021
nebst Lagebericht



Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsauftrag und Unabhängigkeitserklärung	4
2	Grundsätzliche Feststellungen	5
2.1	Stellungnahme zur Lagebeurteilung	5
2.2	Wesentliche Geschäftsvorfälle	8
2.3	Ereignis nach Aufstellung des Jahresabschlusses	9
2.4	Weitere grundsätzliche Feststellungen	10
2.4.1	Aufstellung des Jahresabschlusses und Lageberichts	10
2.4.2	Internes Kontrollsystem	10
3	Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung	13
3.1	Gegenstand der Prüfung	13
3.2	Art und Umfang der Prüfung	14
4	Feststellungen zur Rechnungslegung	18
4.1	Buchführung und weitere geprüfte Unterlagen	18
4.1.1	Allgemein	18
4.1.2	IT-gestützte Buchführung und Rechnungslegung	18
4.1.3	Inventur	20
4.1.4	Weitere Hinweise zur Rechnungslegung	21
4.2	Jahresabschluss	22
4.3	Lagebericht	23
5	Erläuterungen zur Rechnungslegung	24
5.1	Wesentliche Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften	24
5.2	Gesamtaussage des Jahresabschlusses	25
5.2.1	Vermögens- und Schuldenlage	26
5.2.2	Ertragslage	27
5.2.3	Finanzlage	28
5.3	Sachverhaltsgestaltende Maßnahmen	29
5.3.1	Corona-Pandemie	29
5.3.2	Flutkatastrophe	30
5.3.3	Gesamtbeurteilung der sachverhaltsgestaltenden Maßnahmen	30
5.4	Haushaltsplan	31
6	Wiedergabe des Bestätigungsvermerkes	33



1 Prüfungsauftrag und Unabhängigkeitserklärung

Die örtliche Rechnungsprüfung prüft nach § 102 Abs. 1 GO den Jahresabschluss zum 31. Dezember 2021 unter Einbeziehung der Buchführung und des Lageberichts für das dazugehörige Haushaltsjahr

der Stadt Leverkusen

– im Nachfolgenden auch kurz „Stadt“ genannt.

Art, Umfang und Ergebnis der Abschlussprüfung sind nachfolgend beschrieben. Der Bericht wurde nach den Leitlinien und Grundsätzen erstellt, die das Institut der Rechnungsprüfer Deutschland (IDR) und das Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) getrennt voneinander entwickelt haben, um das Vorgehen in der Prüfung und das Prüfungsurteil transparent darzulegen.¹

Die Rechnungsprüfung bestätigt gemäß § 102 Abs. 8 GO i.V.m. § 321 Abs. 4a HGB, dass sie bei der Abschlussprüfung die genannten Vorschriften zur Unabhängigkeit beachtet hat. Dies bekräftigend, weist sie auf ihre herausgehobene Stellung innerhalb der Verwaltung hin. Nur der Rat kann Leitung sowie die Prüferinnen und Prüfer bestellen und abberufen. Die Prüferinnen und Prüfer sind an Weisungen, die ihre Arbeit in fachlicher Hinsicht beeinflussen könnten, nicht gebunden. Diese Unabhängigkeit ermöglicht es Prüferinnen und Prüfern, ein rein von sachlichen Erwägungen geleitetes Prüfungsurteil zu treffen.

¹ Leitlinien zur Berichterstattung bei kommunalen Abschlussprüfungen (IDR L 260) und Grundsätze ordnungsmäßiger Berichterstattung bei Abschlussprüfungen (IDW PS 450).



2 Grundsätzliche Feststellungen

2.1 Stellungnahme zur Lagebeurteilung

Der Oberbürgermeister hat im Lagebericht die wirtschaftliche Lage, die künftige Entwicklung sowie die damit verbundenen Chancen und Risiken beurteilt. Nachfolgend sind die wesentlichen Aussagen zusammengefasst. Die Auflistung wurde hinsichtlich der Chancen und Risiken um weitere, aus der Sicht der Rechnungsprüfung wichtige Aspekte ergänzt. Im Einzelnen:

- Im Haushaltsjahr 2021 wurde ein Jahresüberschuss von 15,6 Mio. € erzielt. Dies entspricht annähernd dem Ergebnis des Vorjahres (15,4 Mio. €). Im Vergleich zum Planansatz von 1,9 Mio. € ist der Überschuss deutlich größer ausgefallen.

Das Jahresergebnis hat entscheidend geprägt, wie mit den Belastungen durch die Corona-Pandemie und die Flutkatastrophe buchhalterisch umgegangen wurde. Durch Sonderregelungen des Landes NRW wurden erstens Corona-Belastungen von 45,6 Mio. € in der Ergebnisrechnung neutralisiert, zweitens konnte für die Flutschäden von einer außerplanmäßigen Wertberichtigung der Vermögensgegenstände abgesehen werden.

- Das Eigenkapital der Stadt beträgt zum Abschlussstichtag 290,1 Mio. €. Dies entspricht einer Eigenkapitalquote von 18,1 %. Rund ein Fünftel des Vermögens ist damit durch Eigenkapital gedeckt. Eine Überschuldung der Stadt droht zum jetzigen Zeitpunkt nicht.
- Die Gewerbesteuer bleibt die wichtigste Finanzierungsquelle – neben den Zuweisungen und den städtischen Anteilen am Steueraufkommen von Bund bzw. dem Land NRW. Das Gewerbesteueraufkommen ist mit 154,3 Mio. € gegenüber den Vorjahren deutlich gestiegen (2020: 100,5 Mio. €; 2019: 115,0 Mio. €). Die Senkung des Gewerbesteuerhebesatzes von 475 % auf 250 % führte zur Ansiedlung weiterer Gewerbetreibender, deren Erträge die pandemiebedingten Gewerbesteuerausfälle mehr als kompensieren konnten. Ob es sich hierbei um einen Einmaleffekt handelt oder die Senkung des Hebesatzes nachhaltig die Steuerkraft der Stadt stärkt, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

Höhere Gewerbesteuererträge wirken sich jedenfalls negativ auf die zu leistenden Umlagen sowie die erhaltenen Schlüsselzuweisungen und den städtischen Anteil am Steueraufkommen von Bund und Land aus. So ist beispielsweise die Gewerbesteuerumlage in 2021 gegenüber dem Vorjahr um 10,3 Mio. € gestiegen.

- Die Anhebung der Flüchtlingspauschale des Landes NRW sowie die vollständige Übernahme der Kosten der Unterkunft nach dem SGB II durch den Bund verbessern nachhaltig die Finanzierung dieser Leistungen.
- Mit dem Haushaltsjahr 2021 endete für die Stadt der Zeitraum des Haushalts-sanierungsplans. Seit 2012 hat die Stadt einen Haushalt nach dem



Stärkungspaktgesetz aufgestellt, der auf Basis eines bis 2021 fortgeschriebenen Ergebnisplans zu einem ausgeglichenen Haushalt führen sollte. Bereits seit 2018 wird der Haushaltsausgleich jährlich erreicht – in den letzten beiden Jahren allerdings nur durch die Isolierung der Corona-Belastungen.

- Die Finanzrechnung schließt zum 31.12.2021 mit einem Finanzmittelfehlbetrag von 27,4 Mio. €. Der Liquiditätsbedarf für die laufende Verwaltungstätigkeit und die Investitionstätigkeit hat sich gegenüber dem Fehlbetrag von 57,7 Mio. € im Vorjahr zwar halbiert, ist aber immer noch hoch.
- Der Schuldenstand bei den Krediten für Investitionen beträgt zum 31.12.2021 155,8 Mio. €. Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung belaufen sich auf 251,2 Mio. €. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen um 18,1 Mio. € gestiegen, die Kredite zur Liquiditätssicherung demgegenüber um 2,5 Mio. € gesunken. Insgesamt summieren sich die Kreditverbindlichkeiten der Stadt auf 406,9 Mio. € und machen damit rund ein Viertel der Bilanzsumme aus. Nach der Liquiditätsplanung der Verwaltung steigt der Kreditbedarf in Zukunft weiter an. Höhere Kredite führen tendenziell auch zu höheren Zinsaufwendungen.

Chancen und Risiken

- Der Haushaltsplan 2022 wurde unter dem Eindruck der fortwährenden Corona-Pandemie und der Folgen der Flutkatastrophe aufgestellt. Die Stadt rechnet mit einem Jahresfehlbedarf von 26,5 Mio. €. Der Haushaltsausgleich würde in der Rechnung nur durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und zusätzlicher Einsparungen bei allen ordentlichen Aufwendungen (sog. globaler Minderaufwand) erreicht werden.
- Den Haushaltsansätzen sind die Ermächtigungsübertragungen aus dem Vorjahr hinzuzurechnen. Die in 2021 veranschlagten, aber nicht in Anspruch genommenen Aufwendungen und Auszahlungen (Haushaltsreste) erhöhen die Ansätze im Haushaltsplan 2022.² Da der Haushaltsplan bereits beschlossen ist, ist nicht sichergestellt, dass die Ermächtigungsübertragungen durch Erträge und Einzahlungen gegenfinanziert sind. Im konsumtiven Bereich werden Aufwendungen und Auszahlungen von 18,0 Mio. € nach 2022 übertragen, die Höhe der übertragenen Investitionsauszahlungen beläuft sich auf 86,2 Mio. €. Soweit die erhöhten Planansätze für Aufwendungen tatsächlich in Anspruch genommen werden, könnte dies das Jahresergebnis 2022 verschlechtern.
- Auch in 2022 besteht die gesetzliche Möglichkeit fort, die Corona-Belastungen im Haushalt zu isolieren. Der im Haushaltsplan ausgewiesene Fehlbetrag von 26,5 Mio. € ist das Ergebnis nach Isolierung der Corona-Belastungen. Da der buchhalterischen Korrektur im Ergebnisplan keine erwarteten Zahlungen des

² Die Haushaltsreste werden nicht automatisch ins nächste Jahr übertragen. Vielmehr ist die Übertragung von Ermächtigungen stadtintern an bestimmte Bedingungen (z. B. Zweckbindung, Zahlungsverpflichtung, Geringfügigkeit) gebunden. Dies beugt „Schattenhaushalten“ neben dem laufenden Haushaltsplan vor. Der Rat hat den Ermächtigungsübertragungen für diesen Jahresabschluss zugestimmt (Vorlage 2022/1496).



Landes NRW gegenüberstehen, schlagen sich die Corona-Belastungen in voller Höhe in einem höheren Liquiditätsbedarf nieder (geplanter Finanzmittelfehlbetrag für 2022: 117,1 Mio. €). Hinzu kommt, dass durch die neuerliche Isolierung der Corona-Belastungen die Bilanzierungshilfe auf rund 133 Mio. € ansteigen würde. Deren spätere Abschreibung belastet künftige Haushalte mit jährlich rund 2,6 Mio. €.³

- Belastungen sind auch durch die Beseitigung der Flutschäden zu erwarten. Anders als bei den Corona-Belastungen haben der Bund und das Land NRW angekündigt, die Kommunen finanziell zu unterstützen. Noch ist jedoch unklar, in welcher Höhe sie sich an den Kosten für den Wiederaufbau beteiligen werden.
- Neben den genannten krisenbedingten Effekten belasten steigende Ausgaben für Personal und soziale Hilfen den Haushalt. Soweit Aufgaben an die Kommunen übertragen werden, wird auch künftig die Herausforderung darin bestehen, eine auskömmliche Finanzierung sicherzustellen. Ein finanzielles Risiko bergen auch die seit Jahren hohen Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung. Würden die Instandhaltungen wie geplant in den kommenden Jahren nachgeholt, führt dies zu erheblichen Auszahlungen. Ein Instandhaltungsplan, in dem geordnet nach Prioritäten wiederkehrende und einmalige Erneuerungs-, Ersatz- und Wartungsmaßnahmen nachvollziehbar festgelegt werden, schafft Transparenz bezüglich aktueller und künftiger Bedarfe. Der Fachbereich Gebäudewirtschaft plant, ein solches Facility Management einzuführen.
- Investitionen in Digitalisierung, Nachhaltigkeit und städtische Infrastruktur erhöhen den Kapitalbedarf weiter. Bei der Umsetzung investiver Projekte bleibt die Stadt stark auf entsprechende finanzielle Förderung durch Bund und Land angewiesen. Elementar ist hier ein zentrales Fördermanagement, das unterschiedliche Fördertöpfe und -programme (EU-, Bundes- und Landesmittel) identifiziert, Fördermittel akquiriert und deren zielgerichtete Verwendung sicherstellt.
- Ein weiteres finanzielles Risiko wird in der künftigen Zinsentwicklung und einem Auslaufen der Niedrigzinsphase gesehen. Höhere Zinsen belasten den Haushalt. Gleiches gilt für die gegenwärtig hohe Inflation. Die Preissprünge bei nahezu allen Rohstoffen, Waren und Dienstleistungen führen dazu, dass die Haushaltsansätze schneller erreicht sind und ein Teil der geplanten Maßnahmen wohlmöglich nicht umgesetzt werden kann.
- Konsolidierungspotential hat die externe Beratung im Rahmen des Stärkungspakts in den Jahren 2018-2020 offengelegt. Beratungsunternehmen – beauftragt durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpaNRW) – haben in Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insgesamt 296 Maßnahmen ermittelt, wie die Verwaltung ihre Prozesse effektiver und

³ Alternativ zu der hier genannten Abschreibung der Bilanzierungshilfe über die Dauer von 50 Jahren steht der Stadt im Jahr 2025 das einmalig auszuübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Teilen mit dem Eigenkapital erfolgsneutral zu verrechnen, sofern dadurch keine Überschuldung entsteht (siehe hierzu ausführlich Abschnitt 5.3.1).



effizienter gestalten könnte. Für die 296 Maßnahmen berechneten die externen Beratungsunternehmen nach Abzug der Mehrbedarfe und Kosten der Umsetzung ein jährliches Konsolidierungspotenzial von 4,1 Mio. €. Entsprechend den Sachstandsberichten der Verwaltung von März und September 2021 (Vorlagen 2021/0506 und 2021/1019) sind 186 der 296 Maßnahmen ganz oder teilweise umgesetzt.

- Das Inkrafttreten des § 2 b Umsatzsteuergesetz zum 01.01.2023 stellt erhöhte steuerrechtliche Anforderungen an die Stadt. Unter bestimmten Voraussetzungen werden städtische Leistungen dann umsatzsteuerpflichtig, die es bisher nicht waren. Die Neuregelung zwingt die Stadt derzeit zu einer Bestandsaufnahme aller steuerrelevanten Sachverhalte und führt zu neuen Steuertatbeständen, eröffnet ihr aber auch die Möglichkeit eines belastungsmindernden Vorsteuerabzuges.

Die Aussagen im Lagebericht einschließlich der Ergänzungen der Rechnungsprüfung spiegeln die künftige Entwicklung sowie die damit verbundenen Chancen und Risiken für die Stadt zutreffend wider.

2.2 Wesentliche Geschäftsvorfälle

Das Haushaltsjahr 2021 war weiterhin geprägt durch die Corona-Pandemie. Um die Belastungen auf den Haushalt abzumildern und die kommunale Handlungsfähigkeit sicherzustellen, hat das Land NRW das NKF-Covid-19-Isolierungsgesetz (NKF CIG) bis ins Jahr 2022 verlängert. Die Stadt hat daher auch im Jahresabschluss 2021 von der buchhalterischen Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Corona-Belastungen von 45,6 Mio. € durch einen außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung zu neutralisieren und in gleicher Höhe eine Bilanzierungshilfe in der Bilanz gesondert zu aktivieren.

Die Corona-Belastungen von 45,6 Mio. € setzen sich aus den entstandenen Mindererträgen und Mehraufwendungen abzüglich der erzielten Mehrerträge und Minderaufwendungen zusammen. Nachfolgend sind für jede dieser Kostenarten der Betrag sowie die ihn begründeten, wesentlichen Sachverhalte aufgelistet.

Mindererträge von 30,1 Mio. € insb. durch:

- Gewerbesteuer⁴
- Gebühren
- Grundstückserträge nbso
- Ausschüttung Stadtparkasse

⁴ Aufgrund von Herabsetzungen der Gewerbesteuerfestsetzungen sind der Stadt nach Berechnungen der Verwaltung Mindererträge von rund 14 Mio. € entstanden. Die dennoch erzielte Steigerung beim Gesamtgewerbesteueraufkommen ist auf zusätzliche Erträge durch die Ansiedlung neuer Gewerbetreibender zurückzuführen.



Mehrerträge von 12,7 Mio. € insb. durch:

- Zuwendungen Bund und Land zur Einrichtung Impfzentrum
- Erstattungen Kassenärztliche Vereinigung Nordrhein Testzentrum
- Corona-Förderprogramme Schulen
- Corona-Förderung Schülerverkehr
- Corona-Billigkeitsleistungen ÖPNV

Mehraufwendungen von 32,7 Mio. € insb. durch:

- Personalkosten für Rufbereitschaften bzw. Arbeitseinsätzen
- Erhöhter Reinigungs- und Energieaufwand
- Sicherheitsdienste
- Einrichtung Impfzentrum
- Zuschuss KSL und Verlustabdeckung SPL
- Zuschuss Klinikum

Minderaufwendungen von 4,6 Mio. € insb. durch:

- Gewerbesteuerumlage

Die Isolierung der Corona-Belastungen bezieht sich allein auf die Ergebnisrechnung. Da mit dem buchhalterischen Konstrukt keine tatsächlichen Zahlungen verbunden sind, wirkt sich die Isolierung nicht auf die Liquidität der Stadt aus. Für den Jahresabschluss bedeutet dies, dass pandemiebedingte Mindereinzahlungen und Mehrauszahlungen in voller Höhe in der Finanzrechnung durchschlugen und zu dem Finanzmittelfehlbetrag von 27,4 Mio. € beitrugen.

Die Flutkatastrophe vom 14./15.07.2021 führte zu Schäden an baulichen Anlagen, Gebäuden, Gegenständen und öffentlicher Infrastruktur. Die Stadt hat die Schäden für die Bewilligung von Billigkeitsleistungen aus dem Wiederaufbaubudget des Landes NRW mit 68,2 Mio. € beziffert. Aufgrund einer Sonderregelung des Landes konnte von einer außerplanmäßigen Wertberichtigung der beschädigten Vermögensgegenstände im Jahresabschluss abgesehen werden. Die Flutschäden wirkten sich damit buchhalterisch weder auf den Bestand des Anlagevermögens aus noch belasteten sie die Ergebnisrechnung.

Das Land NRW gewährte der Stadt 1 Mio. € an Soforthilfe zur Bewältigung der Flutkatastrophe. Billigkeitsleistungen aus dem Wiederaufbaubudget wurden in 2021 noch nicht ausgezahlt.

2.3 Ereignis nach Aufstellung des Jahresabschlusses

Der Einmarsch der russischen Streitkräfte in die Ukraine am 24.02.2022 stellt ein einschneidendes Ereignis dar, das in der Rechnungslegung der Stadt Spuren hinterlassen wird. Die finanziellen Folgen für die Stadt sind vielfältig und weitreichend (Aufnahme und Versorgung Geflüchteter, gestörte Lieferkette, steigende Preise insb. für Energie, Wirtschaftsschwung etc.). Aufgrund des Stichtagsprinzips des Jahresabschlusses per 31.12.2021 bestanden keine diesbezüglichen Berichtspflichten im Anhang und Lagebericht.



2.4 Weitere grundsätzliche Feststellungen

2.4.1 Aufstellung des Jahresabschlusses und Lageberichts

Der Entwurf des Jahresabschlusses und Lageberichts 2021 wurde vom Kämmerer am 30.03.2022 aufgestellt und vom Oberbürgermeister am Folgetag bestätigt.

Der Oberbürgermeister hat den bestätigten Entwurf gemäß § 95 Abs. 5 S. 2 GO binnen drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres dem Rat zur Feststellung zuzuleiten. Ein rechtzeitiger Beschluss des Rates schied aus zeitlichen Gründen aus. Ist eine Einberufung des Rates nicht rechtzeitig möglich, kann der Oberbürgermeister gemäß § 60 GO mit einem Ratsmitglied eine Dringlichkeitsentscheidung treffen. Die Dringlichkeitsentscheidung ersetzt die Feststellung durch den Rat. Der Oberbürgermeister hat am 15.04.2022 mit zwei Ratsmitgliedern den bestätigten Entwurf festgestellt.⁵ Die Dreimonatsfrist wurde nicht eingehalten.

Die Stadt war nach Stärkungspaktgesetz verpflichtet, den bestätigten Entwurf des Jahresabschlusses bis zum 15.04.2022 der Bezirksregierung anzuzeigen. Diese Frist wurde eingehalten.

2.4.2 Internes Kontrollsystem

Aus den gesetzlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Buchführung in § 32 KomHVO leitet sich die Pflicht für die Stadt ab, ein rechnungslegungsbezogenes internes Kontrollsystem (IKS) zu schaffen.

Ein IKS ist ein ganzheitlicher und vernetzter Kontrollansatz, der über einzelne Kontrollen hinausgeht. Es umfasst alle regulatorischen, organisatorischen und technischen Maßnahmen, welche die Verwaltung ergreift, um Vermögens- und Reputationsschäden von der Stadt abzuwenden. Dies beinhaltet auch, Risiken in Geschäftsprozessen systematisch zu ermitteln und die zur Risikovermeidung getroffenen Maßnahmen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Das IKS ist damit untrennbar mit einem Risikomanagement verbunden.

Auch wenn ein IKS nicht den Eintritt jedes Schadensereignisses verhindern kann, so hilft es, die Eintrittswahrscheinlichkeit möglicher Schäden zu reduzieren und die Verantwortlichen im Schadensfall vor dem Vorwurf eines Organisationsversagens abzusichern.

Aus Prüfungen und Gesprächen in der Verwaltung ist bekannt, dass die Stadt wichtige Elemente eines IKS in der Vergangenheit bereits eingeführt hat. Diese lassen sich in vier Kategorien unterteilen:

- Regelungen zu Zeichnungs-, Anordnungs-, Freigabe- und Vertretungsrechten, zum Umgang mit Barkassen oder zur Korruptionsprävention setzen allgemeine Standards.

⁵ Die Dringlichkeitsentscheidung wurde dem Rat in seiner Sitzung am 20.06.2022 nachträglich zur Genehmigung vorgelegt.



- Organisatorische und technische Sicherungsmaßnahmen sollen verhindern, dass die Regelungen missachtet werden. Hierunter fallen beispielsweise die Funktionstrennung zwischen Anordnungsberechtigten und Buchungsberechtigten (Vier-Augen-Prinzip), die Zugriffsbeschränkungen auf IT-Anwendungen entsprechend dem Berechtigungskonzept oder die Standardisierung von Bestellung und Rechnungsbearbeitung im zentralen Rechnungseingangsbuch der Stadt.
- Kontrollen dienen dazu, Fehler und Verstöße aufzudecken, möglichst noch bevor daraus ein Schaden für die Stadt erwächst. Kontrollen sind in Geschäftsprozessen integriert, wenn z. B. der Vorgesetzte Buchungen ab einem bestimmten Betrag freigibt, werden aber noch in einzelnen Fachbereichen um eine Innenrevision als prozessunabhängige Instanz ergänzt.
- Ein Controlling, wie es beispielsweise in der Abteilung Haushalt im Fachbereich Finanzen institutionalisiert ist, soll durch Plan-Ist-Vergleiche verhindern, dass die festgelegten Haushaltsansätze bzw. Budgets überschritten werden.

Die Auflistung stellt lediglich eine Zusammenfassung der in der Verwaltung insgesamt vorgefundenen Elemente des IKS dar. Hieraus sollte nicht geschlussfolgert werden, dass die Steuerungs- und Sicherungsmaßnahmen sowie Kontrollen in allen Fachbereichen und in dem gebotenen Umfang vorhanden sind.

Es fehlt beispielsweise an

- aktuellen und ausreichenden Dienstanweisungen,
- umfangreichen Kontrollen in der Anlagenbuchhaltung,
- prozessunabhängigen Kontrollen in vielen Fachbereichen und
- wichtigen Hilfsinstrumenten wie ein Vertragsmanagement.

Für ein verwaltungsweit einheitliches Vorgehen mangelt es zudem an grundlegenden Festlegungen und Vorgaben. Mindeststandards, konkrete Maßnahmen und Dokumentationspflichten sind noch nicht verbindlich festgeschrieben. Ebenso ist die Frage der Verantwortlichkeit ungeklärt. Eine eindeutige Zuständigkeit für das IKS ist jedoch unabdingbare Voraussetzung dafür, um es flächendeckend und nachhaltig in der Verwaltung zu implementieren. Denn ein IKS ist kein einmaliger Kraftakt, sondern das Ergebnis eines wiederkehrenden Prozesses, in dem die getroffenen Maßnahmen in regelmäßigen Abständen auf ihre Angemessenheit und Wirksamkeit überprüft und ggfs. Anpassungen vorgenommen werden.

Einen ersten Aufschlag hat die Verwaltung in 2020 mit dem Sachstandsbericht zur Implementierung eines IKS gemacht (Vorlage 2020/ 3890). In dem Bericht erkennt sie die Notwendigkeit eines IKS an und skizziert im Sinne einer „Roadmap“, wie es in mehreren Schritten aufgebaut werden soll. So ist zunächst angedacht, ein IKS auf Basis einer Prozess- und Risikoanalyse für die wertmäßig größten Produkte aufzubauen und es mit Themen wie Konzernsteuerung und gesamtstädtisches Controlling zu verknüpfen.



Wird ein IKS eng mit der Konzernsteuerung und dem Controlling verbunden, stehen die Chancen für einen ganzheitlichen Kontrollansatz gut. In diesem Fall wären die Kontrollen Teil eines Prozesses, in dem die Kontrollen wichtige Informationen über vorhandene (Prozess)Risiken liefern, die es den Entscheidern in der Verwaltung erlauben, frühzeitig und zielgerichtet Gegenmaßnahmen einzuleiten.

Die Potentiale und der Nutzen eines IKS für die gesamtstädtische Steuerung und Überwachung stehen aktuell im Missverhältnis zu dem, was die Stadt unternimmt, um ein angemessenes und wirksames IKS aufzubauen. Bislang blieb es bei der bloßen Absichtserklärung, dieser müssen zeitnah konkrete Maßnahmen folgen.

Die Rechnungsprüfung weist an dieser Stelle auch auf die Bedeutung des städtischen Gesamtabschlusses als Führungs- und Steuerungsfunktion hin. Der Gesamtabschluss vermittelt wichtige Informationen, welche die Leitungen im Konzernverbund in die Lage versetzen (sollen), wirtschaftliche Sachverhalte unter Berücksichtigung von Konzernaspekten zu beurteilen und damit verbundene Entscheidungen fundiert zu treffen.

Zudem besteht die Gefahr, dass bei einer isolierten Betrachtung der Einzelabschlüsse Informationen aufgrund von konzernspezifischen Einflüssen falsch interpretiert werden. Schließlich werden zwischen Stadt und Töchtern (finanz)wirtschaftliche Transaktionen (z. B. Erbringung von Sach- und Dienstleistungen sowie die Gewährung von Krediten) durchgeführt, die auf konzerninternen Verrechnungspreise bzw. Bedingungen basieren. Um diese Trübungen des Bildes der wirtschaftlichen Lage zumindest aufzuhellen, ist es umso wichtiger, dass die Stadt den Gesamtabschluss zeitnah erstellt. Der zuletzt geprüfte Gesamtabschluss ist der des Jahres 2018. Diesen hat die Rechnungsprüfung ohne Einschränkungen testiert.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass in der Verwaltung interne Kontrollen etabliert sind, diese werden aber den Anforderungen an ein verwaltungsweites und vernetztes IKS auf Dauer noch nicht gerecht. Dies hatte keine Auswirkungen auf das Prüfungsurteil, erforderte jedoch von der Rechnungsprüfung intensivere Prüfungshandlungen, um mit hinreichender Sicherheit beurteilen zu können, ob der Jahresabschluss die tatsächlichen Verhältnisse zutreffend widerspiegelt.



3 Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung

3.1 Gegenstand der Prüfung

Gegenstand dieser Prüfung waren die Buchführung, der nach § 95 GO aufgestellte Jahresabschluss zum 31. Dezember 2021 und der Lagebericht für das dazugehörige Haushaltsjahr. Die Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit von Buchführung, Jahresabschluss und Lagebericht liegt beim Oberbürgermeister der Stadt.

Aufgabe der Rechnungsprüfung war es, auf der Grundlage der durchgeführten pflichtgemäßen Prüfung ein Urteil über den Jahresabschluss unter Einbeziehung der Buchführung und des Lageberichts abzugeben. Dazu hat die Rechnungsprüfung den Jahresabschluss mit seinen in § 38 KomHVO aufgeführten Bestandteilen dahingehend geprüft, ob er ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt vermittelt. Der Lagebericht wurde darauf geprüft, ob er den gesetzlichen Vorschriften entspricht, mit dem Jahresabschluss und den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen in Einklang steht und insgesamt eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Stadt gibt. Dies betraf auch die Frage, ob die Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung zutreffend dargestellt sind.

Ebenso wurden die Nachweise für die Bilanzierung und die Angaben im Jahresabschluss und im Lagebericht in Stichproben geprüft. Dies beinhaltete die Prüfung der angewandten Bilanzierungs-, Bewertungs- und Gliederungsgrundsätze und wesentlicher Einschätzungen des Oberbürgermeisters und des Stadtkämmerers sowie eine Beurteilung der Gesamtaussage des Jahresabschlusses und des Lageberichtes.

Maßstab für das Prüfungsurteil waren die gesetzlichen Vorschriften zur Rechnungslegung, die sie ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen sowie die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung. Dagegen gehörten die Einhaltung anderer gesetzlicher Vorschriften sowie die Aufdeckung und Aufklärung von Ordnungswidrigkeiten und strafrechtlichen Tatbeständen nur insoweit zu den Aufgaben der Abschlussprüfung, als sich daraus üblicherweise Rückwirkungen auf den Jahresabschluss und oder den Lagebericht ergeben hätten.⁶

Einige weitere unterjährig durchzuführende Aufgaben der Rechnungsprüfung dienten der Vorbereitung auf die Prüfung des Jahresabschlusses. Hierzu zählen insbesondere:

- Prüfung der Finanzbuchhaltung und der Zahlungsabwicklung
- Prüfung von finanzwirksamen Softwareprogrammen vor ihrer Anwendung
- Prüfung der Vergabe von Aufträgen über 5.000 €
- Prüfung zur Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems

⁶ Unrichtigkeiten und Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften und die sie ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen oder Tatsachen, die schwerwiegende Verstöße der Verwaltung gegen Gesetz oder Satzung erkennen lassen, wurden in der Prüfung nicht festgestellt.



- Prüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung
- Prüfung der Abrechnung in Delegation erfüllter Aufgaben nach SGB XII

Prüfungsfeststellungen sind dabei bisweilen getroffen worden. Diese wurden der Verwaltung mitgeteilt und von dieser anerkannt. Verstöße, die einer besonderen Berichterstattung an dieser Stelle bedürfen, wurden nicht festgestellt.

3.2 Art und Umfang der Prüfung

Ausgangspunkt der Prüfung war der geprüfte und mit dem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk versehene Jahresabschluss zum 31. Dezember 2020 der Stadt.

Die Rechnungsprüfung hat ihrer Prüfung den risikoorientierten Prüfungsansatz sowie die vom IDR und IDW festgestellten Grundsätze ordnungsmäßiger Abschlussprüfungen zugrunde gelegt. Diese Grundsätze erfordern es, die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass ein hinreichend sicheres Urteil darüber abgegeben werden kann, ob Buchführung, Jahresabschluss und Lagebericht frei von wesentlichen Falschaussagen sind.

Prüfungsplanung

Die Rechnungsprüfung hat zunächst auf der Grundlage eigener jahrelanger Fachkenntnisse und Erfahrungen sowie von Auskünften der Verwaltung und erster analytischer Prüfungshandlungen die Abschlussprüfung geplant. In die Planung flossen auch Erkenntnisse zum Zustand des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems und des Risikomanagements ein. Hieran anschließend wurde unter Zuhilfenahme einer Prüfsoftware festgelegt, wann eine Falschaussage im Jahresabschluss so wesentlich ist, dass sie zwingend einer nachträglichen Korrektur in der Rechnungslegung bedarf. Schließlich wurde ein prüffeldbezogenes risikoorientiertes Prüfungsprogramm entwickelt, das basierend auf den festgestellten prüffeldbezogenen Risikofaktoren folgende Schwerpunkte festlegte:

- Isolierung der pandemiebedingten Haushaltsmehrbelastungen durch die Bilanzierungshilfe,
- Entwicklung des Sachanlagevermögens, insbesondere der Zu-/Abgänge und der Abschreibungen,
- Entwicklung der Sonderposten für Zuwendungen,
- Bewertung der Forderungen sowie
- Rückstellungen.



Prüfungseinschränkungen

Die Rechnungsprüfung weist an dieser Stelle auf Sachverhalte hin, die sich aus praktischen Gründen einer Prüfung entzogen:

- Inkassoforderungen gegenüber dem Jobcenter Arbeit und Grundsicherung Leverkusen (AGL)

Die AGL gewährt die Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II, die Stadt beteiligt sich entsprechend dem gesetzlich vorgeschriebenen Anteil an den Kosten. Soweit die AGL infolge einer Überzahlung Leistungen von den Hilfeempfängern zurückfordert, steht der Stadt ihr Anteil an dem Rückforderungsbetrag zu. Die AGL stellt jedoch seit Jahren keine Unterlagen zur Verfügung, anhand derer die Forderungen der Stadt dem Grunde und der Höhe nachgeprüft werden können.

- Beihilfeaufwendungen

Die Rheinische Versorgungskasse (RVK) gewährte im Auftrag der Stadt die Beihilfen für städtische Beamte und Versorgungsempfänger. Der Vertrag endete zum 31.12.2021. Das Verhältnis von RVK und Stadt regelte bis dahin eine Satzung. Diese enthielt keine Regelung, die es der Stadt als auch der Rechnungsprüfung erlaubte, die Zahlungen im Auftrag und zulasten der Stadt zu prüfen.

Zum 01.01.2022 übernahm der Kreis Viersen die Beihilfegewährung für die Stadt. In der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über das Leistungsverhältnis sind nun auch Kontroll- und Prüfrechte für die Stadt vorgesehen. Das Prüfungshemmnis ist damit überwunden.

- Inhouse-Geschäfte⁷

Die Stadt vergibt bisweilen Aufträge an städtische Tochterunternehmen (z. B. ivl, TBL, JSL). Hierbei handelt es sich nicht um Vergaben im rechtlichen Sinne, mit der Folge, dass die Vorschriften des Vergaberechts nicht gelten. Die Prüfungspflicht für Vergaben durch die Rechnungsprüfung entfällt daher. Alle Beauftragungen der Stadt Leverkusen im Rahmen eines Inhouse-Verhältnisses werden somit nicht geprüft.

- Vergaben im Bereich der Straßen- und Brückenneubau

Die TBL führen für die Stadt die Vergaben von Bauleistungen durch, soweit sie den Neubau von Straßen und Brücken betreffen. In der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts treten die TBL dabei als eigene Rechtspersönlichkeit auf und schließen in eigenem Namen Verträge mit Bauunternehmen. Der

⁷ Die Rechnungsprüfung trifft keine Aussage zu der Inhouse-Fähigkeit der Geschäfte, sondern gibt an dieser Stelle lediglich die rechtliche Beurteilung der Verwaltung wieder. So werden beispielsweise unterschiedliche Auffassungen zu der Frage vertreten, ob die Voraussetzungen für ein Inhouse-Geschäft zwischen Stadt und ivl gegeben sind. Während ein Teil die Voraussetzungen für ein Inhouse-Geschäft nach § 108 Abs. 1 GWB für erfüllt ansieht, kommt ein anderer Teil mit Verweis auf die Fremdumsätze und die Beteiligung privater Unternehmen zum gegenteiligen Ergebnis. Der Oberbürgermeister hat entschieden, dass die ivl weiterhin als inhousefähig gilt. Aufträge an die ivl fallen daher nicht unter das Vergaberecht.



Vorstand bzw. der Verwaltungsrat der TBL entscheidet über die Vergaben. Die Rechnungen über erbrachte Bauleistungen werden dagegen später von der Stadt beglichen, ohne dass diese zuvor an der Vergabeentscheidung beteiligt war.⁸ Da das komplette Vergabeverfahren in der Verantwortung der TBL liegt, unterliegen die Vergaben nicht der Prüfpflicht bzw. -rechte durch die Rechnungsprüfung.

Prüfungshandlungen

Die Prüfung umfasste aussagebezogene analytische Prüfungshandlungen und Einzelfallprüfungen. Letztere basierten auf einer bewussten Auswahl bzw. zum Teil auf mathematisch-statistischen Verfahren. Art und Umfang der Prüfungshandlungen bemaßen sich nach dem Risiko und der Wesentlichkeit der einzelnen Prüffelder. Die Prüferinnen und Prüfer beurteilten in der Regel das Prüffeld, welches ihren jeweiligen Fachkenntnissen am besten entsprach.

Zur Prüfung der einzelnen Posten des Jahresabschlusses wurden u. a. Rechnungen über Liefer- und Dienstleistungen sowie sonstige Geschäftsunterlagen eingesehen. Darüber hinaus hat sich die Rechnungsprüfung in Stichproben

- vergewissert, dass die Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens richtig bestimmt wurde und eine stetige Abschreibung gewährleistet ist.
- davon überzeugt, dass Forderungen und Verbindlichkeiten zutreffend bilanziert sind. Die Werthaltigkeit der Forderungen wurde insbesondere durch eine Analyse der Altersstruktur geprüft.
- vergewissert, dass für erkennbare Risiken und hinreichend wahrscheinliche Verpflichtungen Rückstellungen gebildet werden. Die zutreffende Ermittlung der Rückstellungshöhe wurde durch eine stichprobenhafte Prüfung der ihnen zugrundeliegenden Annahmen geprüft.
- die Bankbestätigungen der Kreditinstitute geben lassen.

Alle erbetenen Aufklärungen und Nachweise wurden durch die Verwaltung erteilt. Die Büros und Fachbereiche haben die Vollständigkeit der in Buchführung, Jahresabschluss und Lagebericht enthaltenen Angaben schriftlich bestätigt.

Die Rechnungsprüfung ist der Auffassung, dass die Prüfung eine hinreichend sichere Grundlage für das Prüfungsurteil bildet.

Die Prüfungshandlungen endeten mit der Erstellung des Prüfberichtes bis Anfang August und dessen Zuleitung an den Rechnungsprüfungsausschuss für die Sitzung am 22.08.2022.

⁸ Offen bleibt hier die Frage, inwieweit es mit dem Budgetrecht des Rates vereinbar ist, dass Entscheidungen mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen und Risiken für die Stadt von Personen getroffen werden, die der direkten Kontrolle durch die Ratsmitglieder/innen entzogen sind.



Die Ergebnisse der Prüfungshandlungen haben die Prüferinnen und Prüfer in Arbeitspapieren dokumentiert. Die Aussagen in diesem Bericht stellen lediglich eine Zusammenfassung der in der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse dar.



4 Feststellungen zur Rechnungslegung

4.1 Buchführung und weitere geprüfte Unterlagen

4.1.1 Allgemein

Nach den Erkenntnissen dieser Prüfung gewährleistet der auf Grundlage des NKF - Kontenrahmens erstellte und im Berichtsjahr angewandte Kontenplan eine klare und übersichtliche Ordnung des Buchungsstoffes.

Die Geschäftsvorfälle wurden in den geprüften Stichproben vollständig, fortlaufend und zeitgerecht erfasst. Für das Belegwesen verlangen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB), dass bei der Erfassung von Geschäftsvorfällen neben Buchungsbetrag, Zeitpunkt des Geschäftsvorfalles und der Bestätigung durch den Anordnungsbefugten auch eine hinreichende Erläuterung des Vorgangs zu erfolgen hat. Bisweilen fehlten Belege und aussagekräftige Angaben zu Geschäftsvorfällen, wurden aber auf Nachfrage von der Finanzbuchhaltung stets nachgereicht.

Die Zahlen der Vorjahresbilanz wurden richtig ins Berichtsjahr vorgetragen. Der Jahresabschluss wurde aus der Buchführung zutreffend entwickelt und von der Stadt aufgestellt.

4.1.2 IT-gestützte Buchführung und Rechnungslegung

Die Stadt nutzt flächendeckend IT-Systeme für Buchführung und Rechnungslegung. Zentral für die Finanzbuchhaltung ist die Standard-Software von SAP mit ihren diversen Modulen. Hierüber werden einzelne Prozessschritte der Haushaltswirtschaft – von der Planung und Bewirtschaftung des Haushaltes über die Zahlungsabwicklung bis hin zur Vollstreckung einer Forderung – automatisiert ausgeführt. Daneben kommen in den dezentralen Fachbereichen zusätzliche finanzwirksame Fachverfahren zum Einsatz. Die darin erzeugten Zahlungsansprüche und -verpflichtungen der Stadt werden isoliert in einer Nebenbuchhaltung erfasst und nur summarisch über Schnittstellen in das SAP-System übertragen.

Die grundsätzliche Ordnungsmäßigkeit der eingesetzten Software hat die Rechnungsprüfung vor der erstmaligen Einführung in einer Systemprüfung festgestellt. Wesentliche Änderungen der Software nach dem Produktivstart prüft sie ebenso im Rahmen des gesetzlich vorgeschriebenen Freigabeverfahrens. Prüfungsmaßstab sind hierbei insbesondere die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD).

In früheren Prüfungen wurde festgestellt, dass bei rückwirkenden Aktivierungen von Vermögensgegenständen in bereits abgeschlossene Buchungsperioden die Abschreibungen nur auf die verbleibende Restnutzungsdauer verteilt werden. Das Problem besteht fort, lässt sich aussagegemäß aber aufgrund des Customizing der SAP-Anlagenbuchhaltung technisch nicht lösen. Die Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung dieses Jahresabschlusses sind nicht wesentlich. Für künftige



Abschlüsse wurde sich darauf verständigt, dass bei rückwirkenden Aktivierungen die automatisiert berechneten Abschreibungsbeträge teilweise manuell korrigiert werden.⁹ Ansonsten wurden in der Prüfung keine Sachverhalte festgestellt, welche die Annahme begründen, dass die für Zwecke der Rechnungslegung in SAP verarbeiteten Daten nicht richtig sind.

Auch ergaben sich keine Anhaltspunkte, dass die von der Stadt getroffenen organisatorischen und technischen Maßnahmen nicht geeignet sind, die Sicherheit der rechnungslegungsrelevanten Daten und IT-Systeme zu gewährleisten. Die Rechnungsprüfung weist darauf hin:

- Ab dem 01.01.2021 dürfen gemäß § 94 Absatz 2 GO für die automatisierte Ausführung der Geschäfte der Haushaltswirtschaft nur noch Software verwendet werden, die von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) zugelassen sind. Die gpaNRW prüft allgemein, ob ein rechtskonformes Arbeiten mit der jeweiligen Software sichergestellt ist (Konformitätsprüfung).¹⁰

Laut den Angaben auf der Homepage der gpaNRW ist die Software SAP ERP Version 6.0 seit dem 06.12.2021 zugelassen. Nähere Details zur Prüfung sind der Rechnungsprüfung nicht bekannt.

- Die Stadt betreibt keine eigene IT-Infrastruktur, sondern bedient sich hierfür der ivl GmbH als städtischen IT-Dienstleister. In der überörtlichen Prüfung zur Informationstechnik im Jahr 2021 bescheinigt die gpaNRW der Stadt ein hohes IT-Sicherheitsniveau. Allerdings ist die Stadt bei der IT-Sicherheit weitgehend davon abhängig, welche Maßnahmen die ivl für ihre Sicherheitsorganisation und ihr Sicherheitsmanagement ergreift. Die gpaNRW stellt daher auch fest, dass sich aufgrund einer faktischen Abnahmeverpflichtung erhöhte Anforderungen an das städtische IT-Steuerungssystem ergeben.

Hieran ändert auch nicht, dass die ivl im Jahr 2021 von einem Wirtschaftsprüfer gemäß IDW PS 951 zertifiziert wurde. Die ivl zeigt hiermit zwar gegenüber der Stadt, dass sie über ein angemessen aufgebautes und wirksames dienstleistungsbezogenes IKS verfügt. Die Rechnungsprüfung weist jedoch darauf hin, dass dieser Nachweis die Stadt nicht von ihrer Pflicht entbindet, konkrete Sicherheitsstandards zu definieren und deren Einhaltung systematisch zu überprüfen. Zudem hat sie für die nicht in der Verantwortung der ivl liegenden Bereiche (z. B. Berechtigungskonzept, Einhaltung der GoBD) eigene Kontrollen und Sicherungsmaßnahmen vorzusehen, um zu verhindern, dass sich Kontrolllücken im IT-System auftun. Das Thema IT-Sicherheit ist damit untrennbar mit dem städtischen IKS verbunden.

⁹ Eine manuelle Korrektur der Abschreibung ist bei Vermögensgegenständen mit einer langen Nutzungsdauer erforderlich, wenn die Anschaffungs- oder Herstellungskosten mehr als 800.000 € betragen. Bei Vermögensgegenständen mit einer kurzen Nutzungsdauer greift die Korrekturpflicht bereits bei 250.000 €.

¹⁰ Dass die Software auch unter den Bedingungen vor Ort den rechtlichen Vorgaben entspricht, steht weiterhin unter dem Vorbehalt einer Anwendungsprüfung durch die Rechnungsprüfung.



Nutzung von Cloud-Computing

Im Zuge der Digitalisierung breitet sich in der Stadt die Nutzung von Cloud-Computing aus. Hierbei werden IT-Dienste (z.B. Anwendungen, Speichersysteme etc.) über ein virtuelles Rechenzentrum im Internet (sog. Cloud) bereitgestellt. Unbestritten der Vorteile, die das Cloud-Computing für die Stadt in punkto Flexibilität und Skalierbarkeit haben kann, birgt die Nutzung auch (Sicherheits-)Risiken. Dies gilt vor allem dort, wo die Dienste nicht von der ivl betrieben werden.

Die Stadt sollte daher auf Basis einer Chancen-Risiken-Analyse eine Strategie entwickeln, wie das Cloud-Computing nutzenstiftend in der Verwaltung eingesetzt werden kann. In einer Dienstanweisung oder Richtlinie können nähere Details zu den technischen und organisatorischen Bedingungen des Einsatzes geregelt werden.

4.1.3 Inventur

Die Stadt ist gemäß § 91 GO in Verbindung mit §§ 29 und 30 KomHVO verpflichtet, regelmäßige Inventuren durchzuführen. Diese körperliche Bestandsaufnahme dient dazu, für die Vermögensgegenstände der Stadt zu ermitteln, ob sie vorhanden sind und der in der Bilanz ausgewiesene Buchwert den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Bei beweglichen Vermögensgegenständen ist alle fünf Jahre eine Inventur durchzuführen, soweit in der Zwischenzeit deren Buchwert anhand von Belegen und Angaben in der Rechnungslegung nachvollzogen wird (Buchinventur). Für unbewegliche Vermögensgegenstände beträgt das Zeitintervall maximal zehn Jahre.

Abweichend von dem Grundsatz der Einzelbewertung können Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens zu einem Festwert zusammengefasst werden, wenn sie regelmäßig ersetzt werden, ihr mengen- und wertmäßiger Bestand nur geringen Veränderungen unterliegt und der Gesamtwert von nachrangiger Bedeutung ist. Dass der Festwert dem tatsächlichen Bestand der Vermögensgegenstände entspricht, ist alle fünf Jahre durch eine körperliche Inventur zu prüfen. Die Stadt hat insbesondere für Friedhöfe, Kleingärten und die Straßenbeschilderung Festwerte gebildet.

Im Jahr 2021 wurden Inventuren in folgenden Bereichen durchgeführt:

- Inventur Straßen

Die in 2016 und 2017 durchgeführte Inventur des Straßenvermögens ist abschließend ausgewertet. Die Mehrzahl der Straßenabschnitte wurde bereits in den Jahren 2018 bis 2020 auf ihren Wert überprüft. Notwendige Anpassungen in der Anlagenbuchhaltung sind erfolgt. Der Restbestand wurde in diesem Jahresabschluss überprüft.

- Anlassbezogene Inventuren in 5 von 44 Schulen

Zum Jahresabschluss 31.12.2017 wurde der Festwert für die Betriebs- und Geschäftsausstattung in den Schulen aufgelöst. Seither steht die Einzelbewertung der Vermögensgegenstände aus. Angesichts der Vielzahl der zu erfassenden Vermögenstände wurde sich darauf verständigt, die Inventuren auf fünf Jahre und acht bis neun Schulen pro Jahr zu verteilen. Im vergangenen



Jahr wurden fünf Inventuren in den Schulen durchgeführt. Von den fünf Inventuren konnten jedoch nur vier abschließend für den Jahresabschluss ausgewertet werden.

- **Planmäßige Inventuren**

Die Stadt konnte einen Großteil der für 2021 geplanten Inventuren aufgrund von Personalmangel und der Corona-Pandemie nicht durchführen. Die Inventuren wurden auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

An den Inventuren hat die Rechnungsprüfung nicht teilgenommen. Durch alternative Prüfungshandlungen hat sie sich unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Bestandsveränderungen jedoch davon überzeugt, dass die Vermögensgegenstände ordnungsgemäß zum Abschlussstichtag erfasst sind. Es sind in der Prüfung keine Sachverhalte bekannt geworden, die darauf hindeuten, dass der Wert der Vermögensgegenstände nicht den tatsächlichen Verhältnissen entspricht.

Die Buchführung und die weiteren geprüften Unterlagen entsprechen nach Ansicht der Rechnungsprüfung den gesetzlichen Vorschriften, den sie ergänzenden Satzungen und den sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen. Die aus den weiteren geprüften Unterlagen entnommenen Informationen führen zu einer ordnungsgemäßen Abbildung in Buchführung und Jahresabschluss.

4.1.4 Weitere Hinweise zur Rechnungslegung

Die Rechnungsprüfung weist noch auf folgende Erkenntnisse aus der Prüfung hin:

Vertragsregister

Die Stadt verfügt derzeit noch nicht über ein zentrales Vertragsregister. Ein Vertragsregister ist jedoch ein wichtiges Organisations- und Steuerungsinstrument. Es schafft Transparenz über die vielfältigen vertraglichen Rechte und Pflichten der Stadt. Beispielsweise ist es Grundlage für ein adäquates – aktives – Vertrags- und Risikomanagement, erleichtert die Bilanzierung und hilft steuerliche Risiken zu erkennen.

Anlage im Bau (AiB)

Der Bestand an noch nicht fertiggestellten Sachanlagen (Anlagen im Bau) ist mit 93,2 Mio. € wie in den Vorjahren hoch. Unbestritten ist der hohe Wert in den vielen Baumaßnahmen der Stadt begründet. Vereinzelt werden Vermögensgegenstände jedoch auch dann noch als Anlagen im Bau geführt, obwohl sie bereits fertiggestellt sind und seit längerem genutzt werden. Werden Vermögensgegenstände in einem anderen Haushaltsjahr aktiviert als dem Jahr, der ihrer Inbetriebnahme entspricht, können sie nicht parallel zur Nutzungsdauer abgeschrieben werden. Dies verzerrt das Bild der Vermögens- und Ertragslage der Stadt.¹¹ Vermögensgegenstände sollten daher unmittelbar nach Inbetriebnahme auf die fertige Sachanlage umgebucht werden.

¹¹ Siehe hierzu Ausführungen in Abschnitt 4.1.2.



Instandhaltungsrückstellungen

Die Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen von Sachanlagen sind mit 14,4 Mio. € unverändert hoch. Zwar ist ihr Bestand gegenüber dem Vorjahr um 4,5 Mio. € gesunken, der überwiegende Teil der Rückstellungen besteht jedoch seit längerem unverändert fort. Dies weist auf einen nicht unerheblichen Instandhaltungsstau hin.

Für unterlassene Instandhaltungen dürfen nach § 37 Abs. 4 KomHVO jedoch nur dann Rückstellungen angesetzt werden, wenn die Nachholung der Instandhaltung hinreichend konkret beabsichtigt, also auch wahrscheinlich ist. In der Kommentierung wird für die Nachholung der Instandhaltung der Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung (d. h. vier Jahre) genannt. Die Frist ist darin begründet, dass mit zunehmendem Instandhaltungsstau die Nachholung der Maßnahme aufgrund der begrenzten Kapazitäten und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Stadt ungewiss wird. Für die gebildeten Rückstellungen sollte daher überprüft werden, inwieweit eine Nachholung der Instandhaltungen zeitnah realisierbar ist und ob das dafür veranschlagte Budget angesichts der massiven Preissteigerungen im Baugewerbe noch ausreicht. Ggfs. sind die Maßnahmen nach Dringlichkeit zu priorisieren.

4.2 Jahresabschluss

Bilanz, Ergebnisrechnung, Finanzrechnung sowie Teilrechnungen sind den gesetzlichen Vorschriften entsprechend gegliedert. Alle Bilanzpositionen wurden nach den gesetzlichen Bestimmungen sowie den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung angesetzt und bewertet. Für erkennbare Risiken wurden Rückstellungen gebildet.

Die allgemeinen Grundsätze für die Gliederung von Ergebnis-, Vermögens- und Finanzrechnung wurden gegenüber dem Vorjahr beibehalten. Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen wurden einzeln in der Teilfinanzrechnung ausgewiesen.

Die Stadt verfügt gemäß § 17 KomHVO über eine Kosten- und Leistungsrechnung, die geeignet ist, die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zu beurteilen und zielgerichtet Informationen für Entscheidungen zu liefern. Die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung sind als interne Leistungsbeziehungen in den Teilergebnisrechnungen gesondert ausgewiesen.

Der Anhang enthält gem. § 45 KomHVO die notwendigen Erläuterungen zu Bilanz, Ergebnisrechnung und Finanzrechnung. Die Angaben sind vollständig und zutreffend. Anlagenspiegel, Forderungsspiegel, Verbindlichkeitspiegel und Eigenkapitalsspiegel sind dem Anhang beigefügt. Soweit der Gesetzgeber hinsichtlich der Gliederungstiefe und der Darstellungsform formale Anforderungen definiert, entsprechen die genannten Spiegel diesen. Weitere Pflichtangaben, insbesondere zu den Posten „Instandhaltungsrückstellungen“ und „Sonstige Rückstellungen“ sowie zu den Haushaltsermächtigungen, sind im Anhang enthalten. Es fehlen die Erläuterungen zur Bilanzierungshilfe, diese sind aber im Lagebericht zu finden.



Die Rechnungsprüfung kommt zu dem Ergebnis, dass der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2021 ordnungsgemäß aus der Buchführung und den weiteren geprüften Unterlagen abgeleitet worden ist und den gesetzlichen Vorschriften, den ergänzenden Bestimmungen der Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen entspricht. Dabei wurden die gesetzlichen Ansatz-, Ausweis- und Bewertungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen eingehalten.

4.3 Lagebericht

Der vom Kämmerer aufgestellte und vom Oberbürgermeister bestätigte Lagebericht ist diesem Bericht als Anlage beigefügt.

Der Lagebericht entspricht nach den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen den gesetzlichen Vorschriften.

Die Prüfung ergab, dass der Lagebericht

- mit dem Jahresabschluss sowie den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen in Einklang steht,
- insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage der Stadt vermittelt,
- die Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung zutreffend darstellt,
- produktorientierte Ziele und Kennzahlen nach § 41 Abs. 2 KomHVO einbezieht, jedoch nicht ausführlich erläutert, und
- alle weiteren nach § 49 KomHVO erforderlichen Angaben und Erläuterungen enthält.

Der Rechnungsprüfung sind keine nach Schluss des Haushaltsjahres eingetretenen Vorgänge von besonderer Bedeutung bekannt geworden, über die zu berichten wäre.



5 Erläuterungen zur Rechnungslegung

5.1 Wesentliche Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften

Zum besseren Verständnis der Gesamtaussage des Jahresabschlusses wird auf die Darstellung der Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden im Anhang des Jahresabschlusses verwiesen.

Die Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden entsprechen den gesetzlichen Vorschriften.

Daran ändert auch nicht, dass die Verwaltung die Bilanzierungs- und Bewertungswahlrechte durch das 2. NKFVG weiterhin nicht in Anspruch nimmt. Dies betrifft die Möglichkeit

- der partiellen Aktivierung von Instandhaltungs- bzw. Erhaltungsaufwendungen¹²,
- des Komponentenansatzes¹³ und
- der Anhebung der Wertgrenze für sog. Geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) von 410 € auf 800 €¹⁴.

Wahlrechte verpflichten nicht zur Anwendung. Insofern ist der Jahresabschluss ordnungsgemäß, auch wenn die Verwaltung von genannten Möglichkeiten, die der Gesetzgeber den Kommunen zur darstellungsgestaltenden Bilanzpolitik sowie zur Verwaltungsvereinfachung einräumt, keinen Gebrauch gemacht hat.

Gegenüber dem Vorjahr haben sich die Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden grundsätzlich nicht geändert. Eine Ausnahme bildet die Darstellung der Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie und die Flut- und Hochwasserkatastrophe im Jahresabschluss. Die konkreten Auswirkungen auf das Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage beleuchtet der nachfolgende Abschnitt.

¹² Instandhaltungen können als Investitionen klassifiziert werden, mit der Folge, dass der betreffende Betrag nicht direkt als Aufwand gebucht wird, sondern mittels Abschreibungen über die Restnutzungsdauer des jeweiligen Vermögensgegenstandes verteilt wird. In diesem Fall käme auch eine alternative Finanzierung über Investitionskredite in Betracht.

¹³ Abnutzbare Vermögensgegenstände des komplexen Sachanlagevermögens (Gebäude, bituminöse Straßen, Wege und Plätze) können zu einzelnen Komponenten zerlegt und entsprechend ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen und technischen Nutzungsdauer abgeschrieben werden.

¹⁴ GWG können im Jahr der Anschaffung oder Herstellung als Aufwand gebucht werden, was dazu führt, dass die Vermögensgegenstände nicht gesondert in der Anlagenbuchhaltung erfasst, inventarisiert und wertmäßig fort- und abgeschrieben werden müssen.



5.2 Gesamtaussage des Jahresabschlusses

Die Prüfung hat zu keinen wesentlichen Feststellungen geführt. Nach Überzeugung der Rechnungsprüfung entspricht der Jahresabschluss in allen wesentlichen Belangen den gesetzlichen Vorschriften und vermittelt insgesamt unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Stadt.

In der Tabelle 1 ist die Entwicklung von Bilanzsumme, Jahresergebnis und liquiden Mitteln im Zeitablauf dargestellt.

Tabelle 1 Entwicklung von Bilanzsumme, Jahresergebnis und liquide Mittel im Zeitablauf

	2018	2019	2020	2021
Bilanzsumme	1.374 Mio. €	1.428,8 Mio. €	1.551,3 Mio. €	1.607,2 Mio. €
Jahresergebnis	46,9 Mio. €	6,9 Mio. €	15,4 Mio. €	15,6 Mio. €
Finanzrechnung: Finanzmittelüberschuss/ Finanzmittelfehlbetrag	52,6 Mio. €	-1,5 Mio. €	-57,7 Mio. €	-27,4 Mio. €

Im Folgenden wird ein Überblick über die Entwicklung der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Vermögenslage im Vergleich zum Vorjahr gegeben. Von einer generellen Aufgliederung und Erläuterung der Bilanzpositionen, der Ergebnisrechnung und Finanzrechnung wird abgesehen, da sie nicht zum Verständnis der Gesamtaussage des Jahresabschlusses erforderlich sind. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Ergebnis im Entwurf des Jahresabschlusses nicht vom festzustellenden Jahresabschlussergebnis nach Abschluss der Prüfung abweicht. Anders ausgedrückt: Die Rechnungsprüfung hat in ihrer Prüfung keine Sachverhalte festgestellt, die unter Berücksichtigung der Wesentlichkeit weder für sich alleine betrachtet noch in einer Gesamtschau zu einer falschen Aussage im Jahresabschluss führten und daher zwingend eine Korrektur in der Rechnungslegung begründet hätten.

Daher verweist die Rechnungsprüfung auf die Angaben im Anhang des Jahresabschlusses sowie die sie ergänzenden Erläuterungen und Kennzahlen im Lagebericht.



5.2.1 Vermögens- und Schuldenlage

In der folgenden Bilanzübersicht zur Vermögenslage sind die einzelnen Posten zusammengefasst und den Vorjahreszahlen gegenübergestellt. Die Vermögens- und Schuldenposten wurden nach ihrer zeitlichen Bindung in kurz- und langfristige Posten gegliedert.

Tabelle 2 Aktiva und Passiva 2021 im Vergleich zum Vorjahr

Vermögenslage zum	31.12.2020	31.12.2021	Veränderung
Aktiva			
Bilanzierungshilfe Covid-19	51,1 Mio. €	96,7 Mio. €	45,6 Mio. €
Anlagevermögen	1.404,3 Mio. €	1.418,5 Mio. €	14,2 Mio. €
Umlaufvermögen	59,4 Mio. €	56,6 Mio. €	-2,8 Mio. €
aktive Rechnungsabgrenzung	36,5 Mio. €	35,4 Mio. €	-1,1 Mio. €
Summe Aktiva	1.551,3 Mio. €	1.607,2 Mio. €	55,9 Mio. €
Passiva			
Eigenkapital	271,2 Mio. €	290,1 Mio. €	18,9 Mio. €
Sonderposten	275,8 Mio. €	274,8 Mio. €	-1,0 Mio. €
Rückstellungen	408,9 Mio. €	418,7 Mio. €	9,8 Mio. €
Verbindlichkeiten	552,3 Mio. €	578,5 Mio. €	26,2 Mio. €
passive Rechnungsabgrenzung	43,1 Mio. €	45,2 Mio. €	2,1 Mio. €
Summe Passiva	1.551,3 Mio. €	1.607,2 Mio. €	55,9 Mio. €



5.2.2 Ertragslage

Die Ertrags- und Aufwandsposten der Ergebnisrechnung für das Haushaltsjahr 2021 wurden nachfolgend nach haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten gegliedert und den Vergleichszahlen des Vorjahres gegenübergestellt.

Tabelle 3 Jahresergebnis 2021 im Vergleich zum Vorjahr

Ertragslage zum	31.12.2020	31.12.2021	Veränderung
Ordentliche Erträge	608,8 Mio. €	676,5 Mio. €	67,7 Mio. €
Ordentliche Aufwendungen	649 Mio. €	714,8 Mio. €	65,8 Mio. €
= Ordentliches Ergebnis	-40,2 Mio. €	-38,3 Mio. €	-1,9 Mio. €
Finanzerträge	11,1 Mio. €	13,8 Mio. €	2,7 Mio. €
Finanzaufwendungen	6,6 Mio. €	5,5 Mio. €	-1,1 Mio. €
= Finanzergebnis	4,5 Mio. €	8,3 Mio. €	3,8 Mio. €
Außerordentliche Erträge	51,1 Mio. €	45,6 Mio. €	-5,5 Mio. €
Außerordentl. Aufwendungen	0 Mio. €	0 Mio. €	0 Mio. €
= Außerordentliches Ergebnis	51,1 Mio. €	45,6 Mio. €	-5,5 Mio. €
Jahresergebnis	15,4 Mio. €	15,6 Mio. €	0,2 Mio. €

Der erzielte Jahresüberschuss von 15,6 Mio. € kann gemäß § 75 Abs. 3 S. 2 GO durch Beschluss des Rates der Ausgleichsrücklage zugeführt werden.



5.2.3 Finanzlage

Die Rechnungsprüfung hat die Positionen der Finanzrechnung insbesondere danach analysiert, wie sich deren Werte im Vergleich zum Vorjahr verändert haben. Die nachfolgende Zusammenfassung folgt der Gliederung der Finanzrechnung in laufende Verwaltungstätigkeit, Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit.

Die Finanzrechnung weist zum Abschlussstichtag einen Finanzmittelfehlbetrag von 27,4 Mio. € aus. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Fehlbetrag zwar halbiert, jedoch steigt der Liquiditätsbedarf durch das neuerliche negative Ergebnis weiter an.

Tabelle 4 Vergleich Finanzrechnung 2021 mit Vorjahr

Finanzlage zum	31.12.2020	31.12.2021	Veränderung
Einzahlungen lfd. Verwaltungstätigkeit	561,3 Mio. €	661,8 Mio. €	100,5 Mio. €
Auszahlungen lfd. Verwaltungstätigkeit	593,7 Mio. €	648,8 Mio. €	55,1 Mio. €
= Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit	-32,4 Mio. €	13,0 Mio. €	45,4 Mio. €
Einzahlungen Investitionstätigkeit	40,1 Mio. €	32,9 Mio. €	-7,2 Mio. €
Auszahlungen Investitionstätigkeit	65,4 Mio. €	73,2 Mio. €	7,8 Mio. €
= Saldo aus Investitionstätigkeit	-25,3 Mio. €	-40,3 Mio. €	15,0 Mio. €
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-57,7 Mio. €	-27,4 Mio. €	-30,3 Mio. €
= Saldo aus Finanzierungstätigkeit	45,0 Mio. €	17,3 Mio. €	-27,7 Mio. €
Änderung Bestand eigene Finanzmittel	-12,7 Mio. €	-10,0 Mio. €	2,7 Mio. €
Anfangsbestand an Finanzmitteln	2,3 Mio. €	7,1 Mio. €	4,8 Mio. €
Bestand an fremden Finanzmitteln	17,5 Mio. €	6,9 Mio. €	-10,6 Mio. €
Liquide Mittel	7,1 Mio. €	4,0 Mio. €	-3,1 Mio. €



5.3 Sachverhaltsgestaltende Maßnahmen

5.3.1 Corona-Pandemie

Die Stadt hat auch im Jahr 2021 die Corona-Belastungen von 45,6 Mio. € in der Ergebnisrechnung isoliert. Der außerordentliche Ertrag, der buchungstechnisch notwendig ist, um die Corona-Belastung zu isolieren, ist jedoch tatsächlich nicht entstanden. Ohne die buchhalterische Korrektur wäre das Jahresergebnis um 45,6 Mio. € schlechter ausgefallen. Die Ergebnisrechnung spiegelt damit nicht die tatsächliche Ertragslage der Stadt wider.

Gleiches gilt auch für die Vermögenslage. Die Corona-Belastungen wurden gesondert in der Bilanzierungshilfe aktiviert. Mit der Bilanzierungshilfe ist in der Bilanz ein Vermögensgegenstand ausgewiesen, der die rechtlichen Anforderungen an den wirtschaftlichen Nutzen und die selbstständige Verwertbarkeit von Vermögensgegenständen jedoch nicht erfüllt. Zusammen mit den Corona-Belastungen des Jahres 2020 (51,1 Mio. €) beträgt dieser fiktive Vermögensgegenstand nun 96,7 Mio. €.

Diese Sonderregelung in der Rechnungslegung verzerrt das Bild der wirtschaftlichen Lage der Stadt. Allerdings hat der Jahresabschluss gemäß § 95 Abs. 1 GO NRW unter Beachtung der GoB ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt zu vermitteln. Dieser Anforderung kann nur begrenzt im Jahresabschluss entsprochen werden.

Dies gilt im Übrigen auch für künftige Jahresabschlüsse. Erstens besteht die Möglichkeit der Isolierung der Corona-Belastungen auch im Jahresabschluss 2022. Die wirtschaftliche Lage wird daher zweitens auch in Zukunft verzerrt dargestellt. Drittens belastet die Bilanzierungshilfe zeitverzögert künftige Haushalte. Die Bilanzierungshilfe ist ab dem Jahr 2025 längstens über 50 Jahre ergebniswirksam abzuschreiben, wobei in dem genannten Jahr auch einmalig das Recht besteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Die Corona-Belastungen werden damit nur in die Zukunft verschoben. Dies widerspricht auch dem mit der kommunalen Rechnungslegung verfolgten Ziel der Generationengerechtigkeit.

Die Rechnungsprüfung weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass die durch die Bilanzierungshilfe geschaffene Möglichkeit der sachverhaltsgestaltenden Bilanzpolitik durch den Landesgesetzgeber NRW legitimiert und letztlich von diesem zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit (Gesetzeswortlaut) auch intendiert ist.

Der Erläuterungspflicht zur Bilanzierungshilfe kommt die Stadt im Lagebericht nach.



5.3.2 Flutkatastrophe

Das Land NRW hat für die besonders vom Hochwasser betroffenen Kommunen ein Wiederaufbaubudget gebildet. Dieses ist Grundlage für die Bewilligung von Billigkeitsleistungen nach der Förderrichtlinie Wiederaufbau NRW. Die Stadt hat dem Land NRW Schäden in Höhe von 68,2 Mio. € gemeldet, davon sollen 62,5 Mio. € förderfähig sein.¹⁵

Das Land NRW hat das Wiederaufbaubudget mit einer Sonderregelung¹⁶ in der Rechnungslegung verbunden. Soweit die Flutschäden Gegenstand des Wiederaufbaubudgets sind, haben die Kommunen bis 2030 auf eine außerplanmäßige Wertberichtigung ihres beschädigten Anlagevermögens zu verzichten. Für die Stadt bedeutete dies, dass sie Schäden an Vermögensgegenständen in oben genannter Größenordnung nicht außerplanmäßig abgeschrieben hat. Das Anlagevermögen in der Bilanz spiegelt daher nicht seinen tatsächlichen Wert wider, es ist zu hoch bewertet. Sein Wertansatz ist nach der Sonderregelung erst zu korrigieren, wenn der betroffene Vermögensgegenstand wiederhergestellt ist. Hierdurch soll eine bilanzielle Überschuldung vermieden werden.

Die Sonderregelung widerspricht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) und dem geltenden Niederstwertprinzip des § 36 Abs. 6 S. 1 KomHVO. Der Verzicht auf eine Wertberichtigung des beschädigten Anlagevermögens führt dazu, dass die Aktivseite der Bilanz bis zur Korrektur überbewertet ist. Ähnlich wie bei der Bilanzierungshilfe verzerrt auch diese Sonderregelung das Bild der wirtschaftlichen Lage der Stadt. Die Stadt weist im Lagebericht auf diesen Umstand explizit hin.

5.3.3 Gesamtbeurteilung der sachverhaltsgestaltenden Maßnahmen

Das Land NRW hat zur Bewältigung der Corona-Pandemie und der Flutkatastrophe Sonderregelungen in der Rechnungslegung eingeführt. Damit sollen die Auswirkungen beider Krisen auf den Haushalt abgemildert, eine bilanzielle Überschuldung vermieden und die kommunale Handlungsfähigkeit sichergestellt werden. Die Regelungen führen jedoch dazu, dass die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt im Jahresabschluss verzerrt dargestellt ist.

Der Jahresabschluss vermittelt folglich nur insoweit ein zutreffendes Bild von der wirtschaftlichen Lage der Stadt, als landesrechtliche Vorschriften dies zulassen.

¹⁵ Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts stand die Entscheidung des Land NRW noch aus, ob und in welcher Höhe die Stadt Zahlungen aus dem Wiederaufbaubudget erhält.

¹⁶ Zweite Verordnung über besondere haushaltsrechtliche Verfahrensweisen im Zuge des Wiederaufbaus nach der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe im Juli 2021.



5.4 Haushaltsplan

Die Haushaltssatzung ist für die Haushaltswirtschaft von zentraler Bedeutung. Sie enthält u. a. die Festsetzung des Haushaltsplanes. Mit dem Haushaltsplan ermächtigt der Rat die Verwaltung, die veranschlagten Haushaltsmittel tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Er ist damit für die Verwaltung verbindlich und bildet die Grundlage für die Haushaltswirtschaft. Seine Bestandteile sind der Ergebnisplan, der Finanzplan, die Teilpläne und ggfs. das Haushaltssicherungskonzept.

Ermächtigungsübertragungen sowie die Bereitstellung und Deckung von über- und außerplanmäßigen Mitteln haben die Ursprungsansätze im Haushaltsplan verändert. Die Änderungen führen zu sog. fortgeschriebenen Ansätzen.

Die Haushaltssatzung 2021 wurde vom Rat in seiner Sitzung am 22.03.2021 beschlossen. Gemäß § 80 Abs. 5 S. 1 GO NRW ist die Haushaltssatzung spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Kommunalaufsicht anzuzeigen. Diese Frist wurde nicht eingehalten. Auch die Haushaltssatzung 2022 wurde nicht fristgerecht beschlossen. Die Beratungen über die Haushaltssatzung 2023 beginnen in Kürze.

Die Abweichungen in der Ergebnisrechnung und Finanzrechnung zwischen der Haushaltsplanung für das Jahr 2021 und den Ist-Ergebnissen im Jahresabschluss 2021 sind in der Tabelle auf der nächsten Seite dargestellt.¹⁷ Im Lagebericht werden die Abweichungen gegenüber der Haushaltsplanung detailliert erläutert, sodass an dieser Stelle auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann.

¹⁷ Nachrichtlich sind auch die Planansätze für 2022 genannt. Damit wird ein Ausblick auf das nächste (aktuelle) Haushaltsjahr gegeben.



Übersicht Haushaltsplan 2021 mit Plan/Ist-Werten und Abweichungen sowie Planansatz 2022

		Haushaltsansatz 2021	Ergebnis 2021	Abweichung	Haushaltsansatz 2022
01	Steuern und ähnliche Abgaben	323,3 Mio. €	334,6 Mio. €	11,3 Mio. €	375,8 Mio. €
02	+ Zuwendungen und allgemeine Umlagen	143,9 Mio. €	153,6 Mio. €	9,7 Mio. €	83,3 Mio. €
03	+ Sonstige Transferaufwendungen	4,4 Mio. €	3,9 Mio. €	-0,5 Mio. €	4,5 Mio. €
04	+ Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	56,8 Mio. €	56,5 Mio. €	-0,3 Mio. €	59,2 Mio. €
05	+ Privatrechtliche Leistungsentgelte	6,7 Mio. €	5,0 Mio. €	-1,7 Mio. €	7,0 Mio. €
06	+ Kostenerstattungen und Kostenumlagen	91,9 Mio. €	91,2 Mio. €	-0,7 Mio. €	89,6 Mio. €
07	+ Sonstige ordentliche Erträge	31,7 Mio. €	29,6 Mio. €	-2,2 Mio. €	31,1 Mio. €
08	+ Aktivierte Eigenleistungen	2,1 Mio. €	2,1 Mio. €	0,0 Mio. €	2,1 Mio. €
09	+/- Bestandsveränderung	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €
10	= Ordentliche Erträge	660,9 Mio. €	676,5 Mio. €	15,6 Mio. €	652,6 Mio. €
11	Personalaufwendungen	148,7 Mio. €	157,0 Mio. €	8,2 Mio. €	153,7 Mio. €
12	- Versorgungsaufwendungen	19,3 Mio. €	18,2 Mio. €	-1,1 Mio. €	19,4 Mio. €
13	- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	130,2 Mio. €	116,1 Mio. €	-14,1 Mio. €	122,4 Mio. €
14	- Bilanzielle Abschreibungen	37,8 Mio. €	39,7 Mio. €	1,9 Mio. €	39,2 Mio. €
15	- Transferaufwendungen	260,2 Mio. €	259,8 Mio. €	-0,5 Mio. €	261,6 Mio. €
16	- Sonstige ordentliche Aufwendungen	116,3 Mio. €	124,1 Mio. €	7,8 Mio. €	120,1 Mio. €
17	= Ordentliche Aufwendungen	712,5 Mio. €	714,8 Mio. €	2,3 Mio. €	716,4 Mio. €
18	= Ordentliches Ergebnis (=Zeilen 10 und 17)	-51,7 Mio. €	-38,3 Mio. €	13,4 Mio. €	-63,8 Mio. €
19	+ Finanzerträge	14,4 Mio. €	13,8 Mio. €	-0,7 Mio. €	11,1 Mio. €
20	- Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	8,8 Mio. €	5,5 Mio. €	-3,3 Mio. €	7,4 Mio. €
21	= Finanzergebnis (=Zeilen 19 und 20)	5,6 Mio. €	8,3 Mio. €	2,7 Mio. €	3,6 Mio. €
22	= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit (=Zeilen 18 und 21)	-46,0 Mio. €	-30,0 Mio. €	16,0 Mio. €	-60,2 Mio. €
23	+ Außerordentliche Erträge	58,6 Mio. €	45,6 Mio. €	-13,0 Mio. €	36,8 Mio. €
24	- Außerordentliche Aufwendungen	10,7 Mio. €	0,0 Mio. €	-10,7 Mio. €	3,1 Mio. €
25	= Außerordentliches Ergebnis (=Zeilen 23 und 24)	47,9 Mio. €	45,6 Mio. €	-2,3 Mio. €	33,7 Mio. €
26	= Jahresergebnis (=Zeilen 22 und 25)	1,9 Mio. €	15,6 Mio. €	13,8 Mio. €	-26,5 Mio. €



6 Wiedergabe des Bestätigungsvermerkes

Nach Abschluss der Prüfung treffe ich als Leiter des Fachbereichs Rechnungsprüfung und Beratung folgende uneingeschränkte Prüfungsurteile:

„Wir [die Prüferinnen und Prüfer] haben den Jahresabschluss der Stadt – bestehend aus der Bilanz zum 31. Dezember 2021, der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, den Teilergebnisrechnungen und den Teilfinanzrechnungen für das Haushaltsjahr vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2021 sowie dem Anhang, einschließlich der Darstellung der Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden – geprüft. Darüber hinaus haben wir den Lagebericht der Stadt für das Haushaltsjahr vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2021 geprüft.

Im Jahr 2021 sind außergewöhnliche Belastungen durch die Corona-Pandemie und Flut- und Hochwasserkatastrophe entstanden. Um die Auswirkungen auf den Haushalt abzumildern und eine bilanzielle Überschuldung zu vermeiden, hat der Gesetzgeber in NRW Sonderregelungen in der Rechnungslegung eingeführt:

- Corona-Pandemie

Die pandemiebedingten Belastungen werden im Jahresabschluss 2021 neutralisiert. Hierzu sieht das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) vor, dass die Haushaltsbelastung als außerordentlicher Ertrag in die Ergebnisrechnung eingebucht und in der Bilanz als Bilanzierungshilfe gesondert aktiviert wird. Insoweit wird die Vermögens- und Ertragslage verbessert dargestellt. Durch die Auflösung der Bilanzierungshilfe in den Folgejahren werden die Belastungen in die Folgeperioden verschoben.

- Flut- und Hochwasserkatastrophe

Die von der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe betroffenen Kommunen haben bis 2030 auf eine außerplanmäßige Wertberichtigung von Anlagevermögen für Hochwasserschäden zu verzichten, sofern die Schäden in dem für Kommunen gebildeten Wiederaufbaubudget des Landes NRW aufgenommen worden sind. Das Wiederaufbaubudget ist Grundlage für die Bewilligung von Billigkeitsleistungen nach der genannten Förderrichtlinie Wiederaufbau NRW. Entgegen den GoB, insbesondere dem ansonsten geltenden Niederstwertprinzip des § 36 Abs. 1 S. 1 KomHVO unterbleiben erforderliche außerplanmäßige Abschreibungen. Folglich werden die Vermögensgegenstände im aktuellen Jahresabschluss zu hoch bewertet und das Eigenkapital zu hoch ausgewiesen.

Der Jahresabschluss vermittelt folglich nur insoweit ein zutreffendes Bild von der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt, als landesrechtliche Vorschriften dies zulassen.¹⁸

¹⁸ Siehe hierzu ausführlich Abschnitt 5.3 *Sachverhaltsgestaltende Maßnahmen*.



Nach unserer Beurteilung aufgrund der bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse

- entspricht der beigefügte Jahresabschluss in allen wesentlichen Belangen den gesetzlichen Vorschriften, den sie ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen und vermittelt unter Beachtung der deutschen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden- und Finanzlage der Stadt zum 31. Dezember 2021 sowie ihrer Ertragslage für das Haushaltsjahr vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2021 und
- vermittelt der beigefügte Lagebericht insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage der Stadt. In allen wesentlichen Belangen steht dieser Lagebericht in Einklang mit dem Jahresabschluss, entspricht den gesetzlichen Vorschriften und stellt die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dar.

Gemäß § 102 Abs. 8 GO in Verbindung mit § 322 Abs. 3 Satz 1 HGB erklären wir, dass unsere Prüfung zu keinen Einwendungen gegen die Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses und des Lageberichts geführt hat.

Grundlage für die Prüfungsurteile

Wir haben unsere Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts in Übereinstimmung mit § 102 GO unter Beachtung der vom Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW) festgestellten deutschen Grundsätze ordnungsmäßiger Abschlussprüfung durchgeführt. Unsere Verantwortung nach diesen Vorschriften und Grundsätzen ist im Abschnitt „Verantwortung des Abschlussprüfers für die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts“ unseres Bestätigungsvermerks weitergehend beschrieben. In Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften sind wir unabhängig von der Stadt. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unsere Prüfungsurteile zum Jahresabschluss und zum Lagebericht zu dienen.

Verantwortung des Oberbürgermeisters und des Vertretungsorgans für den Jahresabschluss und den Lagebericht

Der Oberbürgermeister ist verantwortlich für die Aufstellung des Jahresabschlusses, der den gesetzlichen Vorschriften, den sie ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen in allen wesentlichen Belangen entspricht, und dafür, dass der Jahresabschluss unter Beachtung der deutschen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Stadt vermittelt. Ferner ist der Oberbürgermeister verantwortlich für die internen Kontrollen, die er in Übereinstimmung mit den deutschen Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung als notwendig bestimmt hat, um die Aufstellung eines Jahresabschlusses zu ermöglichen, der frei von wesentlichen – beabsichtigten oder unbeabsichtigten – falschen Darstellungen ist.



Bei der Aufstellung des Jahresabschlusses ist der Oberbürgermeister dafür verantwortlich, die Fähigkeit der Stadt zur Fortführung ihrer Tätigkeit, d. h. der stetigen Erfüllung der Aufgaben, zu beurteilen. Des Weiteren hat er die Verantwortung, Sachverhalte im Zusammenhang mit der Sicherung der stetigen Erfüllung der Aufgaben, sofern einschlägig, anzugeben.

Außerdem ist der Oberbürgermeister verantwortlich für die Aufstellung des Lageberichts, der insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage der Stadt vermittelt sowie in allen wesentlichen Belangen mit dem Jahresabschluss im Einklang steht, den gesetzlichen Vorschriften entspricht und die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend darstellt. Ferner ist der Oberbürgermeister verantwortlich für die Vorkehrungen und Maßnahmen (Systeme), die er als notwendig erachtet hat, um die Aufstellung eines Lageberichts in Übereinstimmung mit den anzuwendenden gesetzlichen Vorschriften zu ermöglichen, und um ausreichend geeignete Nachweise für die Aussagen im Lagebericht erbringen zu können.

Das Vertretungsorgan ist verantwortlich für die Überwachung des Rechnungslegungsprozesses der Stadt zur Aufstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichts.

Verantwortung des Abschlussprüfers für die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts

Unsere Zielsetzung ist, hinreichende Sicherheit darüber zu erlangen, ob der Jahresabschluss als Ganzes frei von wesentlichen – beabsichtigten oder unbeabsichtigten – falschen Darstellungen ist. Diese Zielsetzung erstreckt sich auch darauf, ob der Lagebericht insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage der Stadt vermittelt sowie in allen wesentlichen Belangen mit dem Jahresabschluss sowie mit den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen im Einklang steht, den gesetzlichen Vorschriften entspricht und die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend darstellt. Der erteilte Bestätigungsvermerk beinhaltet unsere Prüfungsurteile zum Jahresabschluss und zum Lagebericht.

Hinreichende Sicherheit ist ein hohes Maß an Sicherheit, aber keine Garantie dafür, dass eine in Übereinstimmung mit § 102 GO unter Beachtung der Leitlinien zur Durchführung kommunaler Abschlussprüfungen vom Institut der Rechnungsprüfer (IDR) durchgeführte Prüfung eine wesentliche falsche Darstellung stets aufdeckt. Falsche Darstellungen können aus Verstößen oder Unrichtigkeiten resultieren und werden als wesentlich angesehen, wenn vernünftigerweise erwartet werden könnte, dass sie einzeln oder insgesamt die auf der Grundlage dieses Jahresabschlusses und Lageberichts getroffenen wirtschaftlichen Entscheidungen von Adressaten beeinflussen.

Während der Prüfung üben wir pflichtgemäßes Ermessen aus und bewahren eine kritische Grundhaltung. Darüber hinaus

- identifizieren und beurteilen wir die Risiken wesentlicher – beabsichtigter oder unbeabsichtigter – falscher Darstellungen im Jahresabschluss und im Lagebericht, planen und führen Prüfungshandlungen als Reaktion auf diese Risiken durch sowie erlangen Prüfungsnachweise, die ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unsere Prüfungsurteile zu dienen.



Das Risiko, dass wesentliche falsche Darstellungen nicht aufgedeckt werden, ist bei Verstößen höher als bei Unrichtigkeiten, da Verstöße betrügerisches Zusammenwirken, Fälschungen, beabsichtigte Unvollständigkeiten, irreführende Darstellungen bzw. das Außerkraftsetzen interner Kontrollen beinhalten können.

- gewinnen wir ein Verständnis von dem für die Prüfung des Jahresabschlusses relevanten internen Kontrollsystem und den für die Prüfung des Lageberichts relevanten Vorkehrungen und Maßnahmen, um Prüfungshandlungen zu planen, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind, jedoch nicht mit dem Ziel, ein Prüfungsurteil zur Wirksamkeit dieser Systeme der Stadt abzugeben.
- beurteilen wir die Angemessenheit der vom Oberbürgermeister angewandten Rechnungslegungsmethoden sowie die Vertretbarkeit der von dem Oberbürgermeister dargestellten geschätzten Werte und damit zusammenhängenden Angaben.
- ziehen wir Schlussfolgerungen auf der Grundlage der erlangten Prüfungsnachweise, ob eine wesentliche Unsicherheit im Zusammenhang mit Ereignissen oder Gegebenheiten besteht, die bedeutsame Zweifel an der Fähigkeit der Stadt zur Fortführung ihrer Tätigkeit, d. h. der stetigen Erfüllung der Aufgaben, aufwerfen können.

Falls wir zu dem Schluss kommen, dass eine wesentliche Unsicherheit besteht, sind wir verpflichtet, im Bestätigungsvermerk auf die dazugehörigen Angaben im Jahresabschluss und im Lagebericht aufmerksam zu machen oder, falls diese Angaben unangemessen sind, unser jeweiliges Prüfungsurteil zu modifizieren. Wir ziehen unsere Schlussfolgerungen auf der Grundlage der bis zum Datum unseres Bestätigungsvermerks erlangten Prüfungsnachweise. Zukünftige Ereignisse oder Gegebenheiten können jedoch dazu führen, dass die Stadt die stetige Erfüllung der Aufgaben nicht sicherstellen kann.

- beurteilen wir die Gesamtdarstellung, den Aufbau und den Inhalt des Jahresabschlusses einschließlich des Anhangs sowie ob der Jahresabschluss die zugrundeliegenden Geschäftsvorfälle und Ereignisse so darstellt, dass der Jahresabschluss unter Beachtung der deutschen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Stadt vermittelt.
- beurteilen wir den Einklang des Lageberichts mit dem Jahresabschluss, seine Gesetzesentsprechung und das von ihm vermittelte Bild von der Lage der Stadt.
- führen wir Prüfungshandlungen zu den von dem Oberbürgermeister dargestellten zukunftsorientierten Angaben im Lagebericht durch. Auf Basis ausreichender geeigneter Prüfungsnachweise vollziehen wir dabei insbesondere die den zukunftsorientierten Angaben von dem Oberbürgermeister zugrunde gelegten bedeutsamen Annahmen nach und beurteilen die sachgerechte Ableitung der zukunftsorientierten Angaben aus diesen Annahmen.

Ein eigenständiges Prüfungsurteil zu den zukunftsorientierten Angaben sowie zu den zugrundeliegenden Annahmen geben wir nicht ab. Es besteht ein



erhebliches unvermeidbares Risiko, dass künftige Ereignisse wesentlich von den zukunftsorientierten Angaben abweichen.

Wir erörtern mit den für die Überwachung Verantwortlichen unter anderem den geplanten Umfang und die Zeitplanung der Prüfung sowie bedeutsame Prüfungsfeststellungen, einschließlich etwaiger Mängel im internen Kontrollsystem, die wir während unserer Prüfung feststellen.“

Leverkusen, den 09.08.2022

Der Leiter des Fachbereichs Rechnungsprüfung und Beratung
(örtliche Rechnungsprüfung)



Guido Krämer