



Stadt Leverkusen

Fachbereich  
Rechnungsprüfung und Beratung

Bericht über die Prüfung  
des Jahresabschlusses  
zum 31. Dezember 2023  
nebst Lagebericht





## Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsauftrag und Unabhängigkeitserklärung .....	5
2	Grundsätzliche Feststellungen .....	6
2.1	Stellungnahme zur Lagebeurteilung .....	6
2.2	Wesentliche Geschäftsvorfälle .....	11
2.3	Ereignisse nach Aufstellung des Jahresabschlusses .....	14
2.4	Weitere grundsätzliche Feststellungen.....	15
2.4.1	Aufstellung des Jahresabschlusses und Lageberichts.....	15
2.4.2	Internes Kontrollsystem .....	15
2.4.3	Zeitverzug bei der Aufstellung des Gesamtabschlusses.....	17
3	Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung .....	20
3.1	Gegenstand der Prüfung .....	20
3.2	Art und Umfang der Prüfung.....	21
4	Feststellungen zur Rechnungslegung .....	24
4.1	Buchführung und weitere geprüfte Unterlagen .....	24
4.1.1	Allgemein .....	24
4.1.2	IT-gestützte Buchführung und Rechnungslegung.....	24
4.1.3	Inventur .....	26
4.1.4	Weitere Hinweise zur Rechnungslegung .....	27
4.2	Jahresabschluss.....	28
4.3	Lagebericht.....	29
5	Erläuterungen zur Rechnungslegung .....	30
5.1	Wesentliche Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften .....	30
5.2	Gesamtaussage des Jahresabschlusses .....	31
5.2.1	Vermögens- und Schuldenlage.....	32
5.2.2	Ertragslage.....	33
5.2.3	Finanzlage .....	34
5.3	Sachverhaltsgestaltende Maßnahmen .....	35
5.3.1	Corona-Pandemie und Ukraine-Krieg .....	35
5.3.2	Flutkatastrophe .....	36
5.3.3	Gesamtbeurteilung der sachverhaltsgestaltenden Maßnahmen .....	36
5.4	Haushaltsplan.....	37
6	Wiedergabe des Bestätigungsvermerkes .....	39





## 1 Prüfungsauftrag und Unabhängigkeitserklärung

Die örtliche Rechnungsprüfung prüft nach § 102 Abs. 1 GO den Jahresabschluss zum 31. Dezember 2023 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.<sup>1</sup>

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 nicht an Weisungen, die ihre Arbeit in fachlicher Hinsicht beeinflussen könnten, gebunden. Diese Unabhängigkeit ermöglicht es Prüferinnen und Prüfern, ein rein von sachlichen Erwägungen geleitetes Prüfungsurteil zu treffen.

---

<sup>1</sup> Leitlinie zur Durchführung von kommunalen Abschlussprüfungen (IDR L 200), Leitlinie 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 2023 wurde ein Jahresüberschuss von 10,5 Mio. € erzielt und damit ein ausgeglichener Haushalt erreicht. Das Ergebnis ist damit um 20,0 Mio. € geringer ausgefallen als im Vorjahr (30,5 Mio. €). Bei der Aufstellung des Haushalts 2023 wurde noch mit einem Jahresfehlbedarf von 26,1 Mio. € bzw. 17,9 Mio. € nach Abzug eines globalen Minderaufwands gerechnet.

Das Jahresergebnis hat entscheidend geprägt, wie mit den Folgen globaler und regionaler Krisen (Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg, Flutkatastrophe 2021) buchhalterisch im Jahresabschluss umgegangen wurde. Durch Sonderregelungen des Landes NRW wurden erstens Mehrbelastungen durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg in Höhe von 97,2 Mio. € gesondert als außerordentlicher Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen, zweitens konnten entstandene Aufwendungen zur Beseitigung der Flutschäden überwiegend investiv abgebildet werden.

- Die Isolierung von Mehrbelastungen durch die Corona-Pandemie und den Angriffskrieg in der Ukraine hat die Bilanzierungshilfe auf 241,3 Mio. € anwachsen lassen. Insgesamt wurden im Jahr 2023 Mehrbelastungen von 97,2 Mio. € aktiviert.
- Das Eigenkapital der Stadt beträgt zum Abschlussstichtag 331,9 Mio. €. Dies entspricht einer Eigenkapitalquote von 17,9 %. Fast ein Fünftel des Vermögens ist damit durch Eigenkapital gedeckt. Eine Überschuldung der Stadt bestand zum Abschlussstichtag nicht.
- Die Gewerbesteuer bleibt die wichtigste Finanzierungsquelle – neben den Zuweisungen und den städtischen Anteilen am Steueraufkommen von Bund bzw. dem Land NRW. Das Gewerbesteueraufkommen in Höhe von 236,3 Mio. € ist gegenüber der Haushaltsplanung (Ansatz: 200,0 Mio. €) um 36,3 Mio. € höher ausgefallen. Im Vergleich zum Vorjahr verschlechterten sich die Erträge um insgesamt 8,8 Mio. €, im Mehrjahresvergleich ist das Aufkommen weiterhin hoch (2022: 245,1 Mio. € 2021: 154,3 Mio. €, 2020: 100,5 Mio. €).

Die positive Entwicklung im Zeitverlauf führt die Verwaltung auf die in früheren Jahren beschlossene Absenkung des Gewerbesteuerhebesatzes auf 250% und die dadurch vermehrte Ansiedlung von großen Gewerbesteuerzahlern zurück.

Höhere Gewerbesteuererträge wirken sich negativ auf die zu leistenden Umlagen und die erhaltenen Schlüsselzuweisungen aus. So ist die Gewerbesteuerumlage im Jahr 2023 mit 33,7 Mio. € um 3,0 Mio. € höher



ausgefallen als im Vorjahr, der Anstieg der Landschaftsverbandsumlage betrug 11,0 Mio. €. Zugleich hat die Stadt aufgrund ihrer Finanzkraft keine Schlüsselzuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2023 erhalten. Auch in diesem Jahr entfallen die Schlüsselzuweisungen nach dem GFG 2024. Dies wiegt umso schwerer, da die Schlüsselzuweisungen neben den Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) und städtischen Anteilen am Steueraufkommen von Bund bzw. dem Land NRW zu den wichtigsten Finanzierungsquellen zählen.

- Auf der Aufwandsseite belasteten neben den höheren Umlagen vor allem der Anstieg bei den Personalkosten (ggü. Vorjahr plus 21,4 Mio. €) und den sozialen Hilfen (ggü. Vorjahr plus 23,9 Mio. €) das Jahresergebnis.
- Die Finanzrechnung schließt zum 31.12.2023 mit einem Finanzmittelfehlbetrag von 86,6 Mio. €. Der Liquiditätsbedarf für die laufende Verwaltungstätigkeit und die Investitionstätigkeit ist damit gegenüber dem Vorjahrswert (59,0 Mio.€) um 27,6 Mio. € gestiegen. Für das Haushaltsjahr 2024 wird mit einem Fehlbedarf von 164,0 Mio. € gerechnet.
- Der Schuldenstand bei den Krediten für Investitionen beträgt zum 31.12.2023 143,9 Mio. €. Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung belaufen sich auf 387,8 Mio. €. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen um 6,2 Mio. € gestiegen, die Kredite zur Liquiditätssicherung um 64,5 Mio. €. Letztere wurden zum Jahresabschluss 2023 um die Teile bereinigt, die nicht zur Finanzierung von Investitionen oder Investitionsfördermaßnahmen verwendet werden. Zwischenfinanzierungen von Investitionen über Liquiditätskredite erhöhten entsprechend den Bestand der Kredite für Investitionen. Die Stadt hat damit die Neuregelung des § 89 Abs. 2 GO NRW umgesetzt. Unabhängig vom Kreditvertrag sind nun die Kredite für Investitionen klar getrennt von solchen, die kurzfristig die Liquidität für konsumtive Ausgaben aufrechterhalten.

Der Gesamtbetrag für Kreditverbindlichkeiten der Stadt summiert sich auf 531,7 Mio. € und macht 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 2024 wurde unter dem Eindruck eines durch geopolitische Krisen verursachten Konjunkturabschwungs aufgestellt. Die Stadt rechnet mit einem Jahresfehlbedarf von 11,0 Mio. € bzw. 2,3 Mio. € nach Abzug eines globalen Minderaufwands. Unter der Voraussetzung der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gilt der Haushalt zumindest in der Planung als ausgeglichen.



- Den Haushaltsansätzen sind die Ermächtigungsübertragungen aus dem Vorjahr hinzuzurechnen. Die in 2023 veranschlagten, aber nicht in Anspruch genommenen Aufwendungen und Auszahlungen (Haushaltsreste) erhöhen die Ansätze im Haushaltsplan 2023.<sup>2</sup> 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 15,8 Mio. € nach 2023 übertragen, die Höhe der übertragenen Investitionsauszahlungen beläuft sich auf 91,5 Mio. €. Soweit die erhöhten Planansätze für Aufwendungen tatsächlich in Anspruch genommen werden, könnte dies das Jahresergebnis 2023 verschlechtern.
- Im Jahresabschluss 2023 bestand letztmalig die gesetzliche Möglichkeit, die Mehrbelastungen durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg im Haushalt zu isolieren. Da ein Ende des Ukraine-Kriegs zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar ist, schlagen sich alle weiteren diesbezüglichen Mehrbelastungen in voller Höhe im Haushalt nieder. Zudem ist die Bilanzierungshilfe, beginnend im Haushaltsjahr 2026, linear über 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben. Hinzu kommt, dass durch die neuerliche Isolierung der krisenbedingten Belastungen die Bilanzierungshilfe ansteigen würde. Deren spätere Abschreibung über 50 Jahre belastet künftige Haushalte mit jährlichen Abschreibungen und erschwert den künftigen Haushaltsausgleich.<sup>3</sup>
- Die Stadt hat zur Beseitigung der Schäden aus der Flutkatastrophe 2021 Billigkeitsleistungen aus dem Wiederaufbaubudget des Landes NRW in Höhe von 62,1 Mio. € per Bescheid bewilligt bekommen, bislang 18,0 Mio. € abgerufen und kassenwirksam vereinnahmt. Weitere Mittelabrufe sind zu erwarten.
- Die Risiken, die aus der Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Lage für den städtischen Haushalt erwachsen, sind allgemein beschrieben, nicht jedoch auf die spezifische Situation in Leverkusen bezogen.
- Neben den genannten krisenbedingten Effekten werden steigende Ausgaben für Personal und soziale Hilfen den Haushalt belasten. Soweit Aufgaben an die Kommunen übertragen werden, wird auch künftig die Herausforderung darin bestehen, eine auskömmliche Finanzierung sicherzustellen.
- Ein finanzielles Risiko birgt der über die Jahre gestiegene Instandhaltungsstau von Gebäuden und städtischer Infrastruktur. Würden allein nur die bereits geplanten Instandhaltungen in den kommenden Jahren nachgeholt, führt dies zu erheblichen Auszahlungen. Ein Instandhaltungsplan, in dem geordnet nach

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Alternativ zu der hier genannten Abschreibung der Bilanzierungshilfe über die Dauer von 50 Jahren steht der Stadt im Jahr 2026 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).





Prioritäten wiederkehrende und einmalige Erneuerungs-, Ersatz- und Wartungsmaßnahmen nachvollziehbar festgelegt werden, würde Transparenz hinsichtlich aktueller und künftiger Bedarfe schaffen.

- Angesichts der bereits herausfordernden Aufgabe, die aktuellen Aufgaben auskömmlich zu finanzieren, können insbesondere verstärkte Anstrengungen im Bereich Digitalisierung und Klimawandel die Stadt an ihre finanzielle Grenze stoßen. Insbesondere bei der Umsetzung investiver Projekte wird die Stadt stark auf entsprechende finanzielle Förderung durch Bund und Land angewiesen bleiben.<sup>4</sup>
- Ein weiteres finanzielles Risiko wird in den steigenden Zinsen am Kapitalmarkt gesehen. Höhere Zinszahlungen belasten den Haushalt. Ähnliches gilt für die Inflation. Die Inflationsrate ist zwar mittlerweile mit rund 2,5 % wieder moderat. Die Preissprünge in den letzten beiden Jahren bei nahezu allen Rohstoffen, Waren und Dienstleistungen haben jedoch Vorhaben dauerhaft verteuert und führen dazu, dass die Haushaltsansätze schneller erreicht sind und ein Teil der geplanten Maßnahmen wohlmöglich nicht umgesetzt werden kann.
- Derzeit noch ungewiss ist, wie sich die Grundsteuerreform auf das Steueraufkommen und den künftigen Haushalt auswirken wird. Die gesetzliche Änderung in der Bewertung des Grundbesitzes schlägt in einem, ab dem 01.01.2025 neu festzustellenden Grundsteuerwert durch, den Grundbesitzer an die Stadt zu leisten haben. Aussagen zum erwarteten Steueraufkommen für die Grundsteuer B enthält der Lagebericht 2023 nicht.
- Die Umsetzung der Neuregelung des § 2 b Umsatzsteuergesetz steht noch aus. Nach zweimaliger Verlängerung der Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2025 liegt nunmehr der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen für das Jahressteuergesetz 2024 vor, in welchem die Übergangsfrist um weitere zwei Jahre bis zum 1. Januar 2027 verlängert werden soll. Unabhängig von dem Termin des Inkrafttretens der Neuregelung ist die Verwaltung bereits jetzt gezwungen, alle steuerrelevanten Sachverhalte zu erheben und deren Auswirkungen auf den Haushalt zu prognostizieren. Die Neuregelung führt zu neuen Steuertatbeständen, eröffnet der Stadt aber auch die Möglichkeit eines belastungsmindernden Vorsteuerabzuges.
- Der nach Aufstellung des Jahresabschlusses 2023 veröffentlichte, erste Controllingbericht der Verwaltung zur haushaltswirtschaftlichen Lage der Stadt für das zweite Tertial 2024 (Vorlage 2024/3020) zeichnet eine düstere Prognose für die künftige Entwicklung. Gegenüber der Haushaltsplanung 2024 rechnet die Verwaltung mit Gewerbesteuer ausfällen von 285 Mio. €. In den größten Produktbereichen, die mehr als 80% des Haushalts abdecken, summieren sich

---

<sup>4</sup> Elementar ist hier ein zentrales Fördermanagement, das unterschiedliche Fördertöpfe und -programme (EU-, Bundes- und Landesmittel) identifiziert, Fördermittel akquiriert und deren zielgerichtete Verwendung sicherstellt.



die Mindererträge auf 301 Mio. €. Hinzu kommen noch erwartete Mehraufwendungen von 21 Mio. € in diesen Bereichen.<sup>5</sup>

Mit den erheblich geringeren Erträgen und prognostizierten Mehraufwendungen geht eine höhere finanzielle Belastung durch steigende Liquiditätskredite und Zinsen einher. Die Liquiditätskredite steigen seit Jahren. Die Verwaltung hielt es zum Zeitpunkt der Berichterstellung für möglich, dass der Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung von 800 Mio.€ durch einen Nachtragsbeschluss zur Haushaltssatzung 2024 angehoben werden muss.

Einsparungen werden dem Bericht zufolge bei den etatisierten Investitionen gesehen. Aus der bisherigen Inanspruchnahme der Haushaltsansätze ist bereits absehbar, dass Investitionen zu einem großen Teil nicht im geplanten Umfang realisiert werden können. Diese auch in den letzten Jahren in der Regel sich fortsetzende Entwicklung bietet grundsätzlich das Potential, die Hinweise der Bezirksregierung Köln im Rahmen der Haushaltsverfügungen hinsichtlich einer Reduzierung und Priorisierung von Investitionsmaßnahmen bei der Fortschreibung der Planungen intensiv zu prüfen. Der sich hieraus ergebende mögliche geringere Abschreibungs- und Unterhaltungsaufwand kann einen wichtigen Beitrag zur erforderlichen Haushaltskonsolidierung der kommenden Jahre leisten.

Insgesamt konstatiert der Bericht, dass Verwaltung und Politik gezwungen sein werden, die zukünftigen Haushalte im Rahmen eines genehmigungspflichtigen Haushaltssicherungskonzepts (HSK) aufzustellen.

Vor dem Hintergrund der erheblichen finanziellen Dimension bei den Gewerbesteuerausfällen hat der Stadtkämmerer daher Anfang August die haushaltswirtschaftliche Sperre im Sinne von § 25 Abs. 2 KomHVO erlassen. Des Weiteren wurde eine Projektgruppe HSK mit untergeordneten Teilprojekten eingerichtet. Diese sollen Konsolidierungspotentiale identifizieren, sie bewerten und Maßnahmen vorschlagen, welche dann in den politischen Gremien beraten und ggfs. beschlossen werden.

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

---

<sup>5</sup> Die Prognose der Aufwendungen berücksichtigt dem Bericht zufolge noch nicht die sich durch die erheblich geringeren Gewerbesteuererträge ergebende reduzierte Gewerbesteuerumlage „Systembedingt“ sei es so, dass sich die Abschläge der Umlage an der geplanten Etatisierung orientieren. Die konkrete Abrechnung erfolge in der Regel erst zu Beginn des kommenden Jahres und werde voraussichtlich mit dem Jahresabschluss 2024 abgegrenzt, so dass das Jahresergebnis hierdurch entlastet werde (Prognose: 40 Mio. € weniger an Gewerbesteuerumlage).



## 2.2 Wesentliche Geschäftsvorfälle

Die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie, des Ukraine-Kriegs und die Beseitigung der Flutschäden aus dem Jahr 2021 haben das Haushaltsjahr 2023 wesentlich geprägt.

### **Corona-Pandemie und Ukraine-Krieg**

Durch die Covid-19-Pandemie und den Ukraine-Krieg sind der Stadt auch im Haushaltsjahr 2023 erhebliche finanzielle Mehrbelastungen in Form von zusätzlichen Aufwendungen und Mindererträgen entstanden. Um die Belastungen auf den Haushalt abzumildern und die kommunale Handlungsfähigkeit sicherzustellen, sind die finanziellen Mehrbelastungen nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF CUIG) bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse für die Haushaltsjahre 2020 bis 2023 bilanziell zu „isolieren“.

Die Verwaltung hat im Jahresabschluss 2023 insgesamt Mehrbelastungen in Höhe von 97,2 Mio. € als Bilanzierungshilfe und als außerordentlicher Ertrag isoliert. Von den Mehrbelastungen entfielen 71,0 Mio. € auf Mindererträge bei der Gewerbesteuer. Die Summe der Haushaltsbelastung wurde direkt mit der Einzelerfassung als auch indirekt durch Vergleich der Haushaltsplanung mit der Ist-Ergebnisrechnung des jeweiligen Haushaltsjahres ermittelt, wobei bei letzterer Methode unterstellt wurde, dass die Differenzen zwischen Haushaltsplan und Ist ausschließlich auf die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg zurückzuführen sind. Beide Methoden sind nach dem NKF CUIG zulässig, allerdings hat die Einzelerfassung Vorrang.

Die finanziellen Mehrbelastungen lassen sich häufig nicht eindeutig einer der beiden Ursachen Corona-Pandemie bzw. Ukraine-Krieg zuordnen. Eine strenge Isolierung entsprechend der tatsächlichen Verursachung ist oftmals nicht oder nur mit hohem Aufwand leistbar. Entsprechend groß war der Ermessensspielraum der Verwaltung auch in diesem Jahresabschluss. Das weite Ermessen muss vor dem Hintergrund der Intention des Gesetzgebers gesehen werden, den Kommunen mit der Bilanzierungshilfe ein bilanzpolitisches Instrument an die Hand zu geben, um den städtischen Haushalt zu entlasten („Hilfen“).

An die Vollständigkeit und Genauigkeit dieser Ermittlungen der krisenbedingten Mehrbelastungen von 97,2 Mio. € konnten deshalb in der Prüfung keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Die Rechnungsprüfung hat die Angaben zu den Mehrbelastungen und die ihnen zugrundeliegenden Annahmen auf Plausibilität geprüft und hält sie dem Grund und der Höhe nach für vertretbar.

### **Beseitigung der Schäden aus der Flutkatastrophe 2021**

Durch die Flutkatastrophe wurde das Anlagevermögen der Stadt in erheblichem Maß beschädigt oder zerstört. Die Stadt hat die Schäden für die Bewilligung von Billigkeitsleistungen aus dem Wiederaufbaubudget des Landes NRW mit 68,2 Mio. € beziffert, davon wurden 62,1 Mio. € als förderfähig per Bescheid anerkannt.

Aufräumarbeiten und Wiederaufbau sind bis heute noch nicht abgeschlossen. Der Bestand an Anlagen im Bau zur Beseitigung der Flutschäden beträgt zum Abschluss-



stichtag 23,3 Mio. € und ist gegenüber dem Vorjahr um 9,4 Mio. € anstiegen. Drei Maßnahmen im Gesamtwert von 1,5 Mio. € sind im Jahr 2023 abgerechnet und nach Maßgabe des ministeriellen Erlasses zum Umgang mit Flutschäden umgebucht worden. Aus dem Wiederaufbaubudget des Landes NRW wurden bislang 18,0 Mio. € abgerufen und kassenwirksam vereinnahmt, davon allein 17,0 Mio. € im Jahr 2023.

### Weitere wesentliche Geschäftsvorfälle aufgrund von Ratsentscheidungen

Neben den zuvor genannten krisenbedingten Folgebeseitigungen haben auch Entscheidungen des Rates das Haushaltsjahr 2023 geprägt – mit Auswirkungen auf die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung. Die wesentlichen Entscheidungen aus Sicht der Rechnungsprüfung sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

**Tabelle 1 Auszug der wichtigsten Entscheidungen des Rates mit Auswirkung auf den städtischen Haushalt**

Datum Ratssitzung	Ratsvorlage/ Bezeichnung
13.02.2023	2023/2019: Abschluss des zivilrechtlichen Vertrags zwischen der Stadt Leverkusen und der DB Netz AG sowie der DB Station & Service: Verlängerung der vorhandenen Personenunterführung (EÜ-F) im Bahnhof Opladen – zivilrechtlicher Vertrag zur Durchführung der Maßnahme (angegebenes Finanzvolumen: 6.170.000 €)
13.02.2023	2022/1887: Baubeschluss Werner Heisenberg Gymnasium, Werner-Heisenberg-Str. 1, Leverkusen – Energetische Sanierung, Erweiterung der Pausenhallen mit WC-Sanierung und Herstellung der Barrierefreiheit (angegebenes Finanzvolumen: 39.200.000,00 €)
13.02.2023	2022/1918: Baubeschluss Sanierung und Erweiterung GGS Opladen Standort Hans-Schlehahn-Str. 6 (angegebenes Finanzvolumen: 20.300.000 €)
30.03.2023	2022/1720: Absicherung des niederschweligen Beratungsangebotes der Clearingstelle Offene Jugendberufshilfe (2023 – 2027) Kath. Jugendagentur (angegebenes Finanzvolumen aufsummiert ca. 1.600.000,00 €)
30.03.2023	2023/2053: Neufassung des öffentlichen Betrauungsaktes für das Gesamtunternehmen Klinikum Leverkusen; Der Betrauungsakt (befristet auf einen Zeitraum von zehn Jahren) bildet die Grundlage für die Erteilung verschiedener Bürgschaften.
30.03.2023	2023/2126: Erweiterungsbau für G9 und Ersatzbau für das Containergebäude am Lise-Meitner Gymnasium, Am Stadtpark 50 in Leverkusen – Kostenanpassung (angegebenes Finanzvolumen: 18.062.000,00 €)
05.06.2023	2023/2161: Erneuerung der Eisenbahnbrücke Lützenkirchener Straße durch die Deutsche Bahn: Auftrag an die Verwaltung, im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens des Eisenbahnbundesamtes (EBA) eine Verbreiterung des Querschnitts der Lützenkirchener Straße einzufordern. Ab dem Jahr 2025 werden die hierfür benötigten Haushaltsmittel in Höhe von ca. 10 Mio. € als Ausgaben und ca. 8 Mio. € als Einnahmen im Haushalt etatisiert. (angegebenes Finanzvolumen Auszahlungen 10.000.000 € und Fördermittel DB 8.000.000 €)
05.06.2023	2023/2219, 2023/2239 und 2023/2189: Anweisung an die entsandten Vertreter der Stadt Leverkusen in der Schulverbandsversammlung des Zweckverbandes der berufsbildenden Schulen Opladen (BZV angewiesen) für die Variante „Neubau des Berufskollegs Opladen“ zu stimmen (angegebenes Finanzvolumen: 136.120.000 €, Alternative Sanierung und Erweiterung des aktuellen Standorts -> Finanzvolumen: 90.844.000 €)



Datum Ratssitzung	Ratsvorlage/ Bezeichnung
25.09.2023	2023/2408: Zustimmung zum Sanierungsträgervertrag mit der Stadtteilentwicklungsgesellschaft Wiesdorf/ Manfort (SWM)
25.09.2023	2023/2352: KGS Gezelin-Schule, Bergische Landstraße 101, Ersatzbau und Erweiterung – Baubeschluss (angegebenes Finanzvolumen: 36.799.000 €)
23.10.2023	2023/2372: Auflösung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung KulturStadt Leverkusen (KSL) mit Ablauf des 31.12.2023
23.10.2023	2023/2363: Wirtschaftsförderung Leverkusen GmbH (WfL) – Anteilskauf Stadt Leverkusen (Erwerb der Anteile der Sparkasse Leverkusen (20%) und der Currenta GmbH & Co. OHG (1,01%) an der WfL mit Wirkung zum 01.01.2024); siehe auch Ratsvorlage 2023/2373 am 11.12.2023
13.11.2023	2023/2588: Gründung einer Tochtergesellschaft der SWM: SEPG (Anschubfinanzierung: 500.000 €; Investitionszuschuss: 4.500.000 €; Übernahme Ausfallbürgschaft in Höhe von 7.200.000 €)
11.12.2023	2023/2579: Wirtschaftsplan 2024 und Finanzplan 2024 – 2028 SWM (angegebenes Finanzvolumen: 1.500.000 €); Hinweis: Im Wirtschaftsplan der SWM sind die geplanten Kosten 2024 ff. für die wesentlichen Stadtentwicklungsprojekte City C, Berufsschule, Bahnhofsquartier Mitte und Kreativquartier enthalten)
11.12.2023	2023/2573 WfL - Wirtschaftsplan 2024 und Verlustabdeckung 2024 (angegebenes Finanzvolumen: 1.643.550,00 €)
11.12.2023	2023/2310: Realschule Am Stadtpark - Machbarkeitsstudie Bauabschnitt 2 – 4 - erweiterte Grundsatzvorlage (keine genauen Angaben zum Finanzvolumen enthalten; vorläufiger Stand Dezember 2023 der Beratungsunterlagen für den Haushalt 2024 mit Planungsansatz 1.000.000 € und VE 500.000 €)
11.12.2023	2023/2311: Realschule Am Stadtpark, Am Stadtpark 23 - 29, Neubau einer Dreifachsporthalle und eines NW-Trakts (Bauabschnitt 1) - Kombiniertes Planungs- und Baubeschluss (angegebenes Finanzvolumen: 31.150.000 €)
11.12.2023	2023/2449: Städtische Tageseinrichtung für Kinder, Hardenbergstr. 35, 51373 Leverkusen - Neubau einer 6-gruppigen Einrichtung in Holzbauweise - kombinierter Planungs- und Baubeschluss (angegebenes Finanzvolumen: 13.915.500 €)
11.12.2023	2023/2459: Neubau einer Dreifachsporthalle an der Theodor-Heuss-Realschule, Wiembachallee 42 in Leverkusen, Ersatzbau der flutgeschädigten Halle - kombinierter Planungs- und Baubeschluss (angegebenes Finanzvolumen: 15.905.000 € sowie Förderung i.V.m. der Gewährung von Billigkeitsleistungen des Landes NRW zur Beseitigung von Schäden an öffentlicher und privater Infrastruktur anlässlich der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe im Juli 2021; beantragte Förderhöhe: 8.920.000 € ohne Rückbaukosten)
11.12.2023	2023/2334/1: Planung Radkomfortroute Leverkusen-Wiesdorf – Monheim (angegebenes Finanzvolumen: 1.500.000 €; Förderprogramm aus der Förderrichtlinie Nahmobilität mit 90% beabsichtigt.)
11.12.2023	2023/2606: Unterbringung von Geflüchteten - Erweiterung Landesunterkunft Auermühle und Erweiterung der Einrichtung Sandstraße: Am Standort Sandstraße ist die Ausbaureserve (siehe Vorlage Nr. 2016/1198) in Form eines Erweiterungsbaus zu realisieren. (Es fehlen Angaben zum Finanzvolumen: Zurzeit stehen noch keine Gesamtkosten fest; zunächst wird mit der Planung begonnen.)

Die gegenwärtig schwierige Haushaltslage wird den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt dauerhaft einengen. Soweit die Konjunktur nicht merklich anzieht und wieder zu einem höheren Aufkommen an Gewerbesteuer führt, wird sich das Spannungsverhältnis zwischen dem, was haushalterisch benötigt wird, um pflichtige



wie freiwillige Aufgaben wahrzunehmen, und den tatsächlich verfügbaren Haushaltsmitteln nicht ohne aktives Zutun auflösen lassen. Mehr denn je werden Verwaltungsführung und Politik herausgefordert sein, das rechtliche Notwendige und das politische Wünschenswerte an Aufgaben mit dem haushalterisch Machbaren zu vereinen. Dies kann bedeuten, neue Einnahmequellen zu erschließen, Leistungen durch strukturelle Änderungen effizienter zu erbringen und Aufgaben entlang der Frage zu analysieren, ob und in welchem Umfang sie notwendig sind und dauerhaft finanziert werden können bzw. müssen.

### **2.3 Ereignisse nach Aufstellung des Jahresabschlusses**

Der Rechnungsprüfung sind keine nach Schluss des Haushaltsjahres eingetretenen Vorgänge von besonderer Bedeutung bekannt geworden, die sich auf den Jahresabschluss 2023 ausgewirkt hätten.



## **2.4 Weitere grundsätzliche Feststellungen**

### **2.4.1 Aufstellung des Jahresabschlusses und Lageberichts**

Der Entwurf des Jahresabschlusses und Lageberichts 2023 wurde vom Kämmerer am 29.07.2024 aufgestellt und vom Oberbürgermeister am Folgetag bestätigt.

Der Oberbürgermeister hat den bestätigten Entwurf gemäß § 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW binnen sechs Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres dem Rat zur Feststellung zuzuleiten. Die gesetzlich vorgesehene Frist zur Aufstellung des Jahresabschlusses wurde nicht eingehalten.

Der Rat hat in seiner Sitzung vom 26.08.2024 beschlossen, den Entwurf des Jahresabschlusses zur Prüfung an den Rechnungsprüfungsausschuss zu verweisen.

### **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 dem städtischen 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.
- 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 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.

Vielmehr hat die gegenwärtig schwierige Haushaltslage auf Unzulänglichkeiten im bestehenden IKS hingewiesen. Als Reaktion auf den erwarteten Einbruch bei der Gewerbesteuer wurden zwar mit der Haushaltssperre, einem intensivierten Finanzcontrolling und der Einrichtung einer Projektgruppe HSK Maßnahmen ergriffen, um die Tragfähigkeit des städtischen Haushalts nachhaltig sicherzustellen. Es fragt sich jedoch, ob man die sich erheblich verschlechternde Haushaltslage nicht früher hätte erkennen können bzw. müssen.

Noch zum Zeitpunkt der Aufstellung des Jahresabschlusses und Lageberichts 2023 im Juli 2024 stuft die Verwaltung das Risiko, dass sich die Erträge aus Steuern und Abgaben durch das volatile Umfeld künftig negativ entwickeln, als mittel ein. Angaben zur Entwicklung der Gewerbesteuer werden insoweit gemacht, als dass die Ergebnisse der Vorjahre und der Haushaltsansatz 2024 wiedergegeben werden. Eine Prognose über das Steueraufkommen oder die Beschreibung von diesbezüglichen Szenarien ist dem Bericht nicht zu entnehmen. Der Erlass der Haushaltssperre durch den Kämmerer einen Monat später und die nachfolgende Einrichtung einer Projektgruppe zur Haushaltskonsolidierung stehen demgegenüber für eine vom Lagebericht abweichende Beurteilung der haushaltswirtschaftlichen Situation. Welche erhebliche Lücke die erwarteten Ausfälle bei der Gewerbesteuer im Haushalt reißt, wurde dann durch den Controllingbericht vom 30.09.2024 deutlich. Erstmals veröffentlicht, ist der Bericht das Ergebnis eines anlässlich der Haushaltslage intensivierten Finanzcontrollings. Auf ein solches Berichtswesen hatte sich die Verwaltung mit dem Rat bereits im Jahr 2020 im Zusammenhang mit der Fortschreibung des IKS auf ein Controlling verständigt (Vorlage 2020/2038).

Die Frage, wann die Verwaltung erstmals Kenntnis von der geänderten haushaltswirtschaftlichen Lage hätte nehmen können, kann hier offenbleiben. Zumindest die Zahlen und Berichte zur gesamtwirtschaftlichen Lage wiesen auf einen allgemeinen Konjunkturabschwung hin. Selbst wenn für die Betriebe in Leverkusen keine belastbaren Zahlen früher verfügbar waren, so hätte man erwarten können, dass sich das aus der gesamtwirtschaftlichen Lage erwachsene Risiko, dass Gewinnrückgänge von Unternehmen oder nicht realisierte Unternehmensansiedlungen das Gewerbesteueraufkommen gegenüber der Planung erheblich mindern, (deutlicher) kommuniziert wird. Risiken frühzeitig nicht nur zu erkennen (Risikofrüherkennungssystem), sondern diese auch in einem festen Format zu





kommunizieren und zu adressieren, ist eine wichtige Aufgabe des Controllings. Insofern ist die Neujustierung des Finanzcontrollings positiv anzuerkennen, leistet sie doch einen wichtigen Beitrag für das IKS und das gesamtstädtische Risikomanagement.

Ungeachtet des Fortschritts im Finanzcontrolling fehlt es in anderen Teilaspekten des IKS noch an grundlegenden Festlegungen und Vorgaben für ein verwaltungswweit einheitliches Vorgehen. Mindeststandards für Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen und Berichtspflichten sind noch nicht verbindlich festgeschrieben. Eine solche systematische Herangehensweise ist jedoch dringend geboten, da ein IKS kein einmaliger Kraftakt ist, 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.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass in der Verwaltung zwar interne Kontrollen etabliert sind und mit der Neujustierung des Finanzcontrollings auch ein erster Aufschlag für ein verbessertes Berichtswesen gemacht wurde, die bisherigen Maßnahmen aber den Anforderungen an ein verwaltungswweites und vernetztes IKS auf Dauer noch nicht gerecht werden.

Diese Feststellung hat keine Auswirkungen auf das Prüfungsurteil, jedoch war nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz die Rechnungsprüfung verpflichtet, Umfang und Intensität der Prüfungshandlungen mit Blick auf den Zustand des IKS auszuweiten. Auf diese Weise konnte mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden, ob der Jahresabschluss die tatsächlichen Verhältnisse zutreffend widerspiegelt.

### **2.4.3 Zeitverzug bei der Aufstellung des Gesamtabschlusses**

Die Stadt hat grundsätzlich gemäß § 116 GO NRW in jedem Haushaltsjahr für den Abschlussstichtag 31. Dezember einen Gesamtabschluss aller verselbstständigten und zum Konsolidierungskreis gehörenden Aufgabenbereiche aufzustellen – und zwar innerhalb der ersten neun Monate nach dem Abschlussstichtag.

Von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses können sich Kommunen nach Maßgabe des § 116 a GO NRW befreien lassen, wenn die im Gesetz genannten Voraussetzungen zutreffen. Das Gesetz definiert mit der Bilanzsumme, dem Ertragsanteil der Beteiligungen an den Gesamterträgen und dem Bilanzsummenanteil der Gesamtbilanzsumme insgesamt drei Parameter, von denen mindestens zwei gegeben sein müssen, damit der Befreiungstatbestand greift. Sieht die Verwaltung den Befreiungstatbestand als erfüllt, hat sie dies gegenüber dem Rat anhand geeigneter Unterlagen nachzuweisen. Über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses hat der Rat für jedes Haushaltsjahr bis zum 30. September des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu entscheiden. Sofern der Rat von der Befreiungsmöglichkeit Gebrauch macht, ist dann zwingend ein Beteiligungsbericht nach § 117 GO NRW aufzustellen.

Der letzte Gesamtabschluss des Konzerns Stadt wurde für den Abschlussstichtag 31.12.2018 aufgestellt und durch die Rechnungsprüfung geprüft. Mit Blick auf die folgenden Abschlüsse herrscht zwischen Verwaltung und Rechnungsprüfung



Einvernehmen darüber, dass der Befreiungstatbestand des § 116 a GO NRW für den Konzern Stadt nicht erfüllt ist. Die Stadt ist damit weiterhin verpflichtet, für jedes Haushaltsjahr einen Gesamtabschluss aufzustellen. Für die Abschlüsse 2019 bis 2023 hat sie dies umgehend nachzuholen. Hinsichtlich der ausstehenden Abschlüsse liegt ein Fristversäumnis vor.

**Tabelle 2 Zeitverzug bei der Aufstellung des Gesamtabschlusses**

Gesamtabschluss	Gesetzliche Frist zur Aufstellung des Gesamtabschlusses (§ 116 (8) GO NRW)	Fristüberschreitung in Jahren bzw. Monaten
2019	30.09.2020	mehr als vier Jahre
2020	30.09.2021	mehr als drei Jahre
2021	30.09.2022	mehr als zwei Jahre
2022	30.09.2023	über ein Jahr
2023	30.09.2024	seit zwei Monaten

Durch den Zeitverzug bei der Aufstellung des Gesamtabschlusses fehlt der Stadt ein zentrales Informations- und Steuerungsinstrument im Beteiligungsmanagement. Gerade vor dem Hintergrund der Auslagerung von Aufgaben, Vermögen oder Schulden auf andere Einheiten ist ein konsolidierter Abschluss unerlässlich, um das Tätigkeitsspektrum der Stadt zu erfassen und ein zutreffendes und vollständiges Bild über ihre tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage insgesamt zu vermitteln. Bei einer isolierten Betrachtung der Einzelabschlüsse der Tochterunternehmen besteht die Gefahr, dass Informationen aufgrund von konzernspezifischen Einflüssen falsch interpretiert werden. Schließlich werden zwischen Stadt und Töchtern finanzwirtschaftliche Transaktionen (z. B. Erbringung von Sach- und Dienstleistungen sowie die Gewährung von Krediten) durchgeführt, die auf konzerninternen Verrechnungspreisen bzw. Bedingungen basieren. Die Aufstellung des Gesamtabschlusses ermöglicht dem Beteiligungsmanagement somit einen sehr viel tieferen Einblick in die Tochterunternehmen als dies beispielsweise ein Beteiligungsbericht zu vermitteln vermag. Damit der Gesamtabschluss diese Funktion erfüllt, ist es umso wichtiger, dass er zeitnah aufgestellt wird.

Aus dem Zeitverzug bei der Aufstellung des Gesamtabschlusses erwächst ein erhöhtes Risiko für das Beteiligungsmanagement und auch für die Stadt als Mutterunternehmen. Durch Informationsdefizite verursachte Fehlentwicklungen im Konzern Stadt können zu finanziellen Mehrbelastungen im städtischen Haushalt führen. Im Lagebericht zum Jahresabschluss 2023 werden keine Aussagen zur Entwicklung der städtischen Beteiligungen und deren Chancen und Risiken für den städtischen Haushalt getroffen.

Der Vollständigkeit sei darauf hingewiesen, dass die Lücke, welche die ausstehenden Gesamtabschlüsse in der Information über und der Steuerung von Beteiligungen reißt, derzeit nicht durch weitere wichtige Instrumente im Beteiligungsmanagement ausgefüllt wird. Ein Beteiligungsbericht wurde letztmalig zum Abschlussstichtag



31.12.2018 aufgestellt.<sup>6</sup> Ein Rahmenwerk wie der Leverkusener Public Corporate Governance Kodex (LPCGK), der die Grundsätze zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Aufsicht von und in städtischen Beteiligung umfasst, hat der Rat bislang nur im Entwurf im Jahr 2022 zur Kenntnis genommen. Die abschließende Beratung und Beschlussfassung des Rats steht auch deshalb noch aus, weil der LPCGK um eine ihn konkretisierende Beteiligungsrichtlinie ergänzt werden soll, deren Erstellung die Verwaltung dem Rat aber noch schuldig ist.

---

<sup>6</sup> Ein Beteiligungsbericht ist nur in den Fällen verpflichtend, in denen eine Gemeinde von der Aufstellung eines Gesamtabschlusses unter den Voraussetzungen des § 116 a GO NRW befreit ist.



### **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 2023 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.<sup>7</sup>

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

---

<sup>7</sup> 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 2022 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 krisenbedingten 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.

- Inhouse-Geschäfte<sup>8</sup>

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 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.<sup>9</sup> Da das komplette Vergabeverfahren in der Verantwortung der TBL liegt, unterliegen die Vergaben nicht der Prüfpflicht bzw. -rechte durch die Rechnungsprüfung. Gleiches gilt auch für Nachträge und Fördermaßnahmen in diesem Bereich.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.



## 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 im Herbst 2024 und dessen Zuleitung an den Rechnungsprüfungsausschuss für die Sitzung am 21.11.2024.

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 Fachprogramme zum Einsatz. Dort begründete Zahlungsansprüche und -verpflichtungen der Stadt werden in der Regel im Fachprogramm erfasst und nur summarisch über Schnittstellen in das SAP-System übertragen.

Seit dem 01. Januar 2021 dürfen gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW für die automatisierte Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft nur noch Fachprogramme verwendet werden, die von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) zugelassen sind. Das gesetzliche Erfordernis einer Zulassung dient in erster Linie der Beschreibung allgemeiner und auch fachlicher Anforderungen, die von den Fachverfahren vor einem Einsatz im kommunalen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen erfüllt sein müssen.

Durch die Bestätigung der gpaNRW, dass ein Fachprogramm ein von ihr definiertes Qualitätsniveau erreicht, kann ein rechts- und normenkonformes Arbeiten mit diesem Programm in den Kommunen sichergestellt werden. Da die Programmprüfung der gpaNRW nur auf die grundsätzliche Ordnungsmäßigkeit eines Fachprogramms abzielt, bedeutet eine Zulassung nicht, dass das Programm auch unter den Bedingungen vor Ort den rechtlichen Vorgaben entspricht. Der ordnungsmäßige Einsatz eines Fachprogramms, d.h. die Administration, Konfiguration und der Betrieb





des Programms auf örtlicher Ebene steht unter Vorbehalt einer Anwendungsprüfung durch die Rechnungsprüfung nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW.

Die in der Stadt genutzte Software SAP ERP in der Version 6.0 ist am 24.06.2024 von der gpaNRW zugelassen worden. Nähere Details zur Prüfung sind der Rechnungsprüfung nicht bekannt. Hinsichtlich der konkreten Anwendung hat die Rechnungsprüfung u.a. in der Abschlussprüfung festgestellt, dass bei rückwirkenden Aktivierungen von Vermögensgegenständen in bereits abgeschlossene Buchungsperioden die Abschreibungen nur auf die verbleibende Restnutzungsdauer verteilt werden. Hierdurch wird das Ergebnis in künftigen Haushaltsjahren stärker belastet, als es bei einer planmäßigen Abschreibung über die tatsächliche Nutzungsdauer der Fall wäre. Die Verzerrung in der Ergebnisrechnung ist zumindest für diesen Jahresabschluss nicht wesentlich.

Nach Aussage des Sachgebiets Jahresabschluss stehen spezifische Einstellungen in der Anlagebuchhaltung einer Lösung des Problems entgegen. Um die Ertragslage in der Ergebnisrechnung korrekt zu beschreiben, muss bei rückwirkenden Aktivierungen die automatisiert berechnete Abschreibung manuell korrigiert werden.<sup>10</sup> Ansonsten wurden in der Prüfung keine Sachverhalte festgestellt, welche die Annahme begründen, dass die für Zwecke der Rechnungslegung in der Software SAP verarbeiteten Daten nicht richtig sind.

Die finanzwirksamen Fachprogramme in den dezentralen Fachbereichen hat die Rechnungsprüfung vor der erstmaligen Einführung geprüft, soweit sie vor der erstmaligen Inbetriebnahme des Programms Kenntnis davon erlangt hat. Gleiches gilt für wesentliche Änderungen im laufenden Betrieb. Prüfungsmaßstab sind hierbei insbesondere die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD). Die bisherigen Ergebnisse dieser Prüfungen begründen keine Zweifel an der grundsätzlichen Ordnungsmäßigkeit der Fachprogramme.

Auch ergaben sich keine Anhaltspunkte dafür, an der grundsätzlichen Sicherheit der rechnungslegungsrelevanten Daten und IT-Systeme zu zweifeln.

Risiken für die IT-Sicherheit erwachsen jedoch aus der derzeitigen Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses zwischen der Stadt und der ivl GmbH als städtischem IT-Dienstleister. Dadurch, dass die gesamte städtische IT-Infrastruktur an die ivl GmbH ausgelagert ist und in weiten Teilen eine faktische Abnahmeverpflichtung angenommen werden darf, muss die Stadt hinreichend konkrete Anforderungen an die IT-Sicherheit definieren und deren Einhaltung überwachen. Andernfalls kann die Stadt sich nicht sicher sein, dass ein einheitliches Verständnis der IT-Sicherheit vorliegt und ein von ihr erwartetes Qualitätsniveau durch die ivl GmbH auch erreicht wird. Von einer diesbezüglichen notwendigen Überarbeitung und Anpassung des Rahmenvertrages zwischen der Stadt und der ivl GmbH aus dem Jahr 2001 wurde bislang abgesehen. Sind Qualitätsstandards jedoch nicht oder nur unzureichend definiert, überlässt die

---

<sup>10</sup> Es wurde sich darauf verständigt, dass eine manuelle Korrektur der Abschreibung grundsätzlich erst erforderlich ist, wenn der Vermögensgegenstand sehr langfristig genutzt wird und Anschaffungs- oder Herstellungskosten mehr als 800.000 € betragen. Bei Vermögensgegenständen mit einer kurzen Nutzungsdauer greift die Korrekturpflicht bereits ab einem Betrag von 250.000 €.



Stadt damit dem Grunde nach die Definitionsmacht der ivl GmbH für eine wirtschaftliche Steuerung ihrer gesamten IT-Strukturen und kann nur darauf vertrauen, dass die ivl GmbH die richtigen Entscheidungen im IT-Sicherheitsmanagement trifft.

An dieser Einschätzung ändert auch nicht, dass die ivl im Jahr 2023 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. Das Zertifikat entbindet die Stadt jedoch nicht von der Pflicht, *ihre* konkreten Sicherheitsstandards zu definieren und deren Einhaltung systematisch zu überwachen. Im Übrigen hat die Stadt für alle nicht in der Verantwortung der ivl GmbH liegenden Bereiche (z. B. Berechtigungskonzept, Einhaltung der GoBD) eigene Kontrollen und Sicherungsmaßnahmen vorzunehmen, um zu verhindern, dass sich Kontrolllücken im IT-System auftun.

Der Vollständigkeit sei darauf hingewiesen, dass die gpaNRW in der überörtlichen Prüfung zur Informationstechnik in den Jahren 2021 und 2022 der Stadt ein hohes IT-Sicherheitsniveau bescheinigte. Ungeachtet dessen adressiert auch sie in ihrem Bericht die faktische Abnahmeverpflichtung und die Abhängigkeit der Stadt von der ivl GmbH insbesondere bei strategischen Entscheidungen. Sie empfahl der Stadt, ihr Recht auf Steuerung der IT-Infrastruktur gegenüber der ivl GmbH stärker wahrzunehmen.

#### 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 2023 wurden Inventuren in folgenden Bereichen durchgeführt:

- Anlassbezogene Inventuren in 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 Vermögensgegenstände wurde sich darauf verständigt, die Inventuren auf fünf Jahre und acht bis neun Schulen pro Jahr zu verteilen. Im Jahr 2023 wurden nach Aussage der Verwaltung noch die Inventuren durchgeführt, welche aus den Vorjahren ausstanden. Von der Inventur ausgenommen waren Schulen, die noch saniert werden oder von der Flutkatastrophe betroffen waren. In diesen Schulen steht die Inventur noch aus.

- **Planmäßige Inventuren**

Im Jahr 2023 wurden in drei Fachbereichen planmäßig eine Inventur durchgeführt. Weitere Inventuren konnten nach Aussage der Verwaltung aufgrund von Personalmangel und stadtinternen Umzügen nicht umgesetzt werden. Die Inventuren sollen zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden.

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. Die Rechnungsprüfung empfiehlt daher der Verwaltung, zeitnah ein Vertragsregister zu schaffen.

##### **Anlage im Bau (AiB)**

Der Bestand an noch nicht fertiggestellten Sachanlagen (Anlagen im Bau) ist von 77,8 Mio. € im Vorjahr auf nun 106,9 Mio. € angewachsen. Die vielen Baumaßnahmen haben ebenso zu diesem hohen Bestand geführt wie die noch andauernden Maßnahmen zur Beseitigung der Schäden aus der Flutkatastrophe 2021, die aufgrund einer Sonderregelung des Landes NRW größtenteils investiv im Haushalt abgebildet werden sollen.



Allerdings ist der hohe Bestand an Anlagen im Bau auch darin begründet, dass zum Teil Anlagen nach ihrer Fertigstellung nur zeitverzögert auf die spezifische Sachanlage in der Bilanz umgebucht werden. So werden Vermögensgegenstände dann noch als Anlage im Bau geführt, obwohl sie bereits fertiggestellt und in Betrieb sind. Erfolgt die Umbuchung auf die fertige Sachanlage in einem anderen Haushaltsjahr als dem Jahr, der ihrer Inbetriebnahme entspricht, können die Vermögensgegenstände nicht parallel zur Nutzungsdauer abgeschrieben werden. Dies verzerrt das Bild der Vermögens- und Ertragslage der Stadt.

### **Instandhaltungsrückstellungen**

Die Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen von Sachanlagen sind von 9,3 Mio. € auf 3,3 Mio. € gesunken. Der sich fortsetzende Trend zum Abbau von Rückstellungen ist jedoch weniger auf die tatsächlich nachgeholtten Instandhaltungen zurückzuführen als in den rechtlichen Anforderungen an die Bildung und den Fortbestand der Rückstellungen begründet. Nach § 37 Abs. 4 KomHVO dürfen für unterlassene Instandhaltungen 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 zeitliche Befristung einer Rückstellung fußt auf der Annahme, dass mit zunehmendem Instandhaltungsstau die Nachholung der Maßnahme aufgrund der begrenzten Kapazitäten und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Stadt ungewiss wird. Für bereits gebildete Rückstellungen sollte daher stets überprüft werden, inwieweit eine Instandhaltung zeitnah nachgeholt werden kann und ob die dafür veranschlagte Höhe vor dem Hintergrund von zwischenzeitlichen Preissteigerungen noch angemessen ist. 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 Eigenkapitalspiegel 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 2023 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.

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



## 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 gesetzlich normierte Bilanzierungs- und Bewertungswahlrechte weiterhin nicht in Anspruch nimmt. Dies betrifft die Möglichkeit

- der partiellen Aktivierung von Instandhaltungs- bzw. Erhaltungsaufwendungen<sup>11</sup>,
- des Komponentenansatzes<sup>12</sup> und
- der Anhebung der Wertgrenze für sog. Geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) von 410 € auf 800 €<sup>13</sup>.

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.

Verpflichtende Neuerungen durch das 3. NKFVG wurden im Jahresabschluss beachtet und umgesetzt.

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

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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 3 ist die Entwicklung von Bilanzsumme, Jahresergebnis und liquiden Mitteln im Zeitablauf dargestellt.

**Tabelle 3 Entwicklung von Bilanzsumme, Jahresergebnis und liquide Mittel im Zeitablauf**

	2020	2021	2022	2023
Bilanzsumme	1.551,3 Mio. €	1.607,2 Mio. €	1.713,0 Mio. €	1.853 Mio. €
Jahresergebnis	15,4 Mio. €	15,6 Mio. €	30,5 Mio. €	10,5 Mio. €
Finanzrechnung: Finanzmittelüberschuss/ Finanzmittelfehlbetrag	-57,7 Mio. €	-27,4 Mio. €	-59,0 Mio. €	-86,6 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 4 Aktiva und Passiva 2023 im Vergleich zum Vorjahr (gerundet)**

Vermögenslage zum	31.12.2022	31.12.2023	Veränderung
<b>Aktiva</b>			
Bilanzierungshilfe Covid-19	144,1 Mio. €	241,3 Mio. €	97,2 Mio. €
Anlagevermögen	1.438,5 Mio. €	1.471,9 Mio. €	33,4 Mio. €
Umlaufvermögen	93,3 Mio. €	95,0 Mio. €	1,7 Mio. €
aktive Rechnungsabgrenzung	37,0 Mio. €	45,0 Mio. €	8,0 Mio. €
<b>Summe Aktiva</b>	<b>1.712,9 Mio. €</b>	<b>1.853,2 Mio. €</b>	<b>140,3 Mio. €</b>
<b>Passiva</b>			
Eigenkapital	320,5 Mio. €	331,0 Mio. €	10,5 Mio. €
Sonderposten	284,2 Mio. €	281,1 Mio. €	-3,1 Mio. €
Rückstellungen	434,9 Mio. €	442,7 Mio. €	7,8 Mio. €
Verbindlichkeiten	626,2 Mio. €	746,7 Mio. €	120,5 Mio. €
passive Rechnungsabgrenzung	47,0 Mio. €	51,7 Mio. €	4,7 Mio. €
<b>Summe Passiva</b>	<b>1.712,9 Mio. €</b>	<b>1.853,2 Mio. €</b>	<b>140,3 Mio. €</b>





## 5.2.2 Ertragslage

Die Ertrags- und Aufwandsposten der Ergebnisrechnung für das Haushaltsjahr 2023 wurden nachfolgend nach haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten gegliedert und den Vergleichszahlen des Vorjahres gegenübergestellt.

**Tabelle 5 Jahresergebnis 2023 im Vergleich zum Vorjahr (gerundet)**

Ertragslage zum	31.12.2022	31.12.2023	Veränderung
Ordentliche Erträge	741,4 Mio. €	732,9 Mio. €	8,5 Mio. €
Ordentliche Aufwendungen	763,5 Mio. €	819,4 Mio. €	55,9 Mio. €
= Ordentliches Ergebnis	-22,1 Mio. €	-86,5 Mio. €	64,4 Mio. €
Finanzerträge	10,5 Mio. €	15,9 Mio. €	5,4 Mio. €
Finanzaufwendungen	5,5 Mio. €	16,1 Mio. €	10,6 Mio. €
= Finanzergebnis	5 Mio. €	-0,2 Mio. €	5,2 Mio. €
Außerordentliche Erträge	47,4 Mio. €	97,2 Mio. €	49,8 Mio. €
Außerordentl. Aufwendungen	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €
= Außerordentliches Ergebnis	47,4 Mio. €	97,2 Mio. €	49,8 Mio. €
Jahresergebnis	30,5 Mio. €	10,5 Mio. €	20,0 Mio. €

Der erzielte Jahresüberschuss von 10,5 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 86,6 Mio. € aus. Der Liquiditätsbedarf für die laufende Verwaltungstätigkeit und die Investitionstätigkeit sind gegenüber dem Vorjahr um 27,6 Mio. € angewachsen. Durch das neuerliche negative Ergebnis steigt der Liquiditätsbedarf weiter an. Für das Haushaltsjahr 2024 wird mit einem Fehlbetrag von 164,0 Mio. € gerechnet.

**Tabelle 6 Vergleich Finanzrechnung 2023 mit Vorjahr**

Finanzlage zum	31.12.2022	31.12.2023	Veränderung
Einzahlungen lfd. Verwaltungstätigkeit	672,8 Mio. €	720,6 Mio. €	47,8 Mio. €
Auszahlungen lfd. Verwaltungstätigkeit	699,4 Mio. €	785,0 Mio. €	85,6 Mio. €
= Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit	-26,6 Mio. €	-64,4 Mio. €	37,8 Mio. €
Einzahlungen Investitionstätigkeit	40,0 Mio. €	61,9 Mio. €	21,9 Mio. €
Auszahlungen Investitionstätigkeit	72,5 Mio. €	84,0 Mio. €	11,5 Mio. €
= Saldo aus Investitionstätigkeit	-32,5 Mio. €	-22,1 Mio. €	10,4 Mio. €
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-59,1 Mio. €	-86,5 Mio. €	27,4 Mio. €
= Saldo aus Finanzierungstätigkeit	56,9 Mio. €	67,2 Mio. €	10,3 Mio. €
Änderung Bestand eigene Finanzmittel	-2,2 Mio. €	-19,3 Mio. €	17,1 Mio. €
Anfangsbestand an Finanzmitteln	4,0 Mio. €	1,8 Mio. €	2,2 Mio. €
Bestand an fremden Finanzmitteln	0,065 Mio. €	0,014 Mio. €	0,051 Mio. €
Liquide Mittel	1,8 Mio. €	3,2 Mio. €	1,4 Mio. €



## 5.3 Sachverhaltsgestaltende Maßnahmen

### 5.3.1 Corona-Pandemie und Ukraine-Krieg

Die Stadt hat wie in den drei Vorjahren auch in 2023 die Mehrbelastungen durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg in Höhe von 97,2 Mio. € im Haushalt isoliert. Der außerordentliche Ertrag, der buchungstechnisch notwendig ist, um die genannten Mehrbelastungen zu isolieren, ist jedoch tatsächlich nicht entstanden. Ohne die buchhalterische Korrektur wäre das Jahresergebnis um 97,2 Mio. € schlechter ausgefallen. Die Ergebnisrechnung spiegelt damit nicht die tatsächliche Ertragslage der Stadt wider.

Gleiches gilt auch für die Vermögenslage. Die Belastungen durch Pandemie und Krieg 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 Isolierungen der Vorjahre von 144,1 Mio. € ist dieser fiktive Vermögensgegenstand auf den Betrag von 241,3 Mio. € angewachsen.

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-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Stadt zu vermitteln. Dieser Anforderung kann nur begrenzt im Jahresabschluss entsprochen werden.

Dies gilt im Übrigen auch für die folgenden Jahresabschlüsse. Die Bilanzierungshilfe belastet zeitverzögert künftige Haushalte. Die Bilanzierungshilfe ist ab dem Jahr 2026 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 Mehrbelastungen 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 Jahresabschluss und 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.

Das Land NRW hat das Wiederaufbaubudget mit Sonderregelungen<sup>14</sup> 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.

Darüber hinaus ist rechtlich zulässig und nach einem FAQ des Landes auch geboten, Aufwendungen für die Beseitigung der Schäden investiv abzubilden. Dieses Aktivierungsgebot führt zwangsläufig zu einer Überbewertung des Anlagevermögens, da neben den eigentlichen Herstellungskosten auch die Flutschäden aktiviert werden. Hierin sieht die Rechnungsprüfung einen Verstoß gegen das Wirklichkeitsprinzip nach § 91 Abs. 4 GO. Auch verstößt dieses Verfahren gegen die intergenerative Gerechtigkeit. Die Lasten der Flutkatastrophe sind über höhere Abschreibungen durch künftige Generationen zu tragen.

Ähnlich wie bei der Bilanzierungshilfe verzerren auch diese Sonderregelungen das Bild der wirtschaftlichen Lage der Stadt.

### 5.3.3 Gesamtbeurteilung der sachverhaltsgestaltenden Maßnahmen

Das Land NRW hat zur Bewältigung der Corona-Pandemie, des Ukraine-Kriegs 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-, Schulden-, 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.

---

<sup>14</sup> 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 2023 wurde vom Rat in seiner Sitzung am 30.03.2023 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.

Die Abweichungen in der Ergebnisrechnung und Finanzrechnung zwischen der Haushaltsplanung für das Jahr 2023 und den Ist-Ergebnissen im Jahresabschluss 2023 sind in der Tabelle auf der nächsten Seite dargestellt.<sup>15</sup> Im Lagebericht werden die Abweichungen gegenüber der Haushaltsplanung detailliert erläutert, sodass an dieser Stelle auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann.

---

<sup>15</sup> Nachrichtlich sind auch die Planansätze für 2024 genannt. Damit wird ein Ausblick auf das nächste (aktuelle) Haushaltsjahr gegeben.



### Übersicht Haushaltsplan 2023 mit Plan/Ist-Werten und Abweichungen sowie Planansatz 2024

		Haushaltsansatz 2023	Ergebnis 2023	Abweichung	Haushaltsansatz 2024
01	Steuern und ähnliche Abgaben	385,5 Mio. €	421,9 Mio. €	36,4 Mio. €	578,9 Mio. €
02	+ Zuwendungen und allgemeine Umlagen	92,3 Mio. €	92,2 Mio. €	-0,1 Mio. €	102,7 Mio. €
03	+ Sonstige Transferaufwendungen	4,5 Mio. €	4,4 Mio. €	-0,2 Mio. €	4,3 Mio. €
04	+ Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	64,0 Mio. €	62,3 Mio. €	-1,7 Mio. €	71,0 Mio. €
05	+ Privatrechtliche Leistungsentgelte	7,8 Mio. €	7,9 Mio. €	0,1 Mio. €	10,7 Mio. €
06	+ Kostenerstattungen und Kostenumlagen	100,9 Mio. €	100,2 Mio. €	-0,7 Mio. €	108,7 Mio. €
07	+ Sonstige ordentliche Erträge	38,8 Mio. €	41,9 Mio. €	3,1 Mio. €	44,4 Mio. €
08	+ Aktivierte Eigenleistungen	2,7 Mio. €	2,2 Mio. €	-0,4 Mio. €	6,3 Mio. €
09	+/- Bestandsveränderung	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €
10	= Ordentliche Erträge	696,4 Mio. €	732,9 Mio. €	36,5 Mio. €	927,0 Mio. €
11	Personalaufwendungen	178,0 Mio. €	197,0 Mio. €	19,0 Mio. €	214,3 Mio. €
12	- Versorgungsaufwendungen	23,9 Mio. €	22,1 Mio. €	-1,8 Mio. €	24,1 Mio. €
13	- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	151,1 Mio. €	126,9 Mio. €	-24,2 Mio. €	158,0 Mio. €
14	- Bilanzielle Abschreibungen	40,5 Mio. €	36,3 Mio. €	-4,2 Mio. €	43,5 Mio. €
15	- Transferaufwendungen	303,6 Mio. €	294,2 Mio. €	-9,3 Mio. €	342,4 Mio. €
16	- Sonstige ordentliche Aufwendungen	144,8 Mio. €	142,9 Mio. €	-1,9 Mio. €	152,4 Mio. €
17	= Ordentliche Aufwendungen	841,8 Mio. €	819,4 Mio. €	-22,4 Mio. €	934,7 Mio. €
18	= Ordentliches Ergebnis (=Zeilen 10 und 17)	-145,4 Mio. €	-86,5 Mio. €	58,9 Mio. €	-7,6 Mio. €
19	+ Finanzerträge	9,9 Mio. €	15,9 Mio. €	6,0 Mio. €	12,7 Mio. €
20	- Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	10,8 Mio. €	16,1 Mio. €	5,4 Mio. €	16,0 Mio. €
21	= Finanzergebnis (=Zeilen 19 und 20)	-0,8 Mio. €	-0,3 Mio. €	0,6 Mio. €	-3,3 Mio. €
22	= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit (=Zeilen 18 und 21)	-146,2 Mio. €	-86,7 Mio. €	59,5 Mio. €	-11,0 Mio. €
23	+ Außerordentliche Erträge	142,6 Mio. €	97,2 Mio. €	-45,4 Mio. €	0,0 Mio. €
24	- Außerordentliche Aufwendungen	22,5 Mio. €	0,0 Mio. €	-22,5 Mio. €	0,0 Mio. €
25	= Außerordentliches Ergebnis (=Zeilen 23 und 24)	120,1 Mio. €	97,2 Mio. €	-22,9 Mio. €	0,0 Mio. €
26	= Jahresergebnis (=Zeilen 22 und 25)	<b>-26,1 Mio. €</b>	<b>10,5 Mio. €</b>	<b>36,6 Mio. €</b>	<b>-11,0 Mio. €</b>
27	- globaler Minderaufwand	-8,2 Mio. €	0,0 Mio. €	8,2 Mio. €	-8,7 Mio. €
28	Jahresergebnis nach Abzug globaler Minderaufwand (=Zeilen 26 und 27)	<b>-17,9 Mio. €</b>	<b>10,5 Mio. €</b>	<b>28,4 Mio. €</b>	<b>-2,3 Mio. €</b>



## 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 2023, der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, den Teilergebnisrechnungen und den Teilfinanzrechnungen für das Haushaltsjahr vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2023 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 2023 geprüft.“

Im Jahr 2023 sind außergewöhnliche Belastungen durch die Corona-Pandemie, den Angriffskrieg in der Ukraine und die Beseitigung der Flutschäden aus 2021 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 und Angriffskrieg in der Ukraine

Die Mehrbelastungen durch die Corona-Pandemie und den Angriffskrieg in der Ukraine werden im Jahresabschluss 2023 neutralisiert. Hierzu sieht das NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) 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. Des Weiteren wurde von der rechtlichen Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Aufwendungen zur Beseitigung der Flutschäden investiv abzubilden. Sie belasteten nicht das Jahresergebnis.



Der Jahresabschluss vermittelt folglich nur insoweit ein zutreffendes Bild von der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Stadt, als landesrechtliche Vorschriften dies zulassen.<sup>16</sup>

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 2023 sowie ihrer Ertragslage für das Haushaltsjahr vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2023 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

---

<sup>16</sup> Siehe hierzu ausführlich Abschnitt 5.3 *Sachverhaltsgestaltende Maßnahmen*.





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 31.10.2024

Der Leiter des Fachbereichs Rechnungsprüfung und Beratung  
(örtliche Rechnungsprüfung)

  
\_\_\_\_\_  
Guido Krämer