

Schlussbericht

des Revisionsamtes
der Stadt Kassel
über die Prüfung des Jahresabschlusses

2014

Kassel documenta Stadt

Magistrat
Revisionsamt
Obere Königsstraße 8
34117 Kassel
Telefon 0561 787 7072
Telefax 0561 787 2114

Inhaltsverzeichnis

	Seite	
1	Rechtsstellung und Aufgaben des Revisionsamtes	4
1.1	Rechtsstellung des Revisionsamtes	4
1.2	Aufgaben des Revisionsamtes	4
1.2.1	Gesetzliche Prüfungsaufgaben (Pflichtaufgaben)	4
1.2.2	Übertragene Prüfungsaufgaben	5
1.2.3	Sonstige Prüfungsaufgaben	5
1.3	Schlussbericht 2014	6
1.3.1	Vorlage des Schlussberichtes an die Stadtverordnetenversammlung	6
1.3.2	Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes	7
2	Strategische Maßnahmen und Zusammenfassung der wesentl. Prüfungsfeststellungen	8
2.1	Strategische Maßnahmen	8
2.2	Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der Jahresabschlussprüfung 2014	9
2.3	Zuständigkeit bei der Aufstellung des Jahresabschlusses	10
3	Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses	10
3.1	Prüfungsauftrag	10
3.2	Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung	11
3.2.1	Prüfungsunterlagen	11
3.2.2	Auskunftserteilung	12
3.3	Prüfungsdurchführung	12
3.4	Besprechung der Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung	14
4	Haushalt 2014	15
4.1	Haushaltssatzung	15
4.2	Ausgestaltung der doppelischen Haushaltswirtschaft	16
4.2.1	Äußere Form des Haushaltsplanes und der Ergebnisrechnung	17
4.2.2	Produkt- bzw. produktorientierter Haushalt	19
4.2.3	Angabe von Zielen und Kennzahlen	20
5	Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31. Dezember 2014	21
5.1	Allgemeines	21
5.2	Prüfungsdurchführung / Risikoanalyse	21
5.3	Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz	22
5.3.1	Grund und Boden	22
5.3.2	Nachzuholender Wertansatz bei öffentlichen Grünflächen	25

	Seite	
5.3.3	Anlagen im Bau	29
5.3.4	Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	30
5.3.5	Personalarückstellungen	36
6	Ergebnisrechnung	37
6.1	Inhalt und Umfang der Prüfung / Risikoanalyse	37
6.2	Wesentliche Prüfungsfeststellungen	37
6.3	Anhang	37
7	Finanzrechnung / Investitionen	38
7.1	Allgemeines	38
7.2	Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung	38
7.3	Einhaltung der Haushaltsansätze des Finanzhaushaltes und Übertragung von Haushaltsermächtigungen	39
7.4	Anhang	40
7.5	Teilfinanzrechnungen	40
8	Rechenschaftsbericht und Anlagen zum Jahresabschluss	41
8.1	Rechtliche Anforderungen	41
8.2	Zielsetzungen und Strategien	42
9.	Zentral bewirtschaftete Budgets	42
9.1	Personalaufwendungen	42
9.2	Energie, Reinigung, Bauunterhaltung (BU)	44
10	Teilhaushalte der Ämter	44
10.1	Haushaltsrechtliche Prüfung	44
10.2	Prüfung von Verwendungsnachweisen	44
10.3	Personal- und Organisationsamt	46
10.4	Schulverwaltungsamt	47
11	Prüfungen von Baumaßnahmen	48
11.1	Technische Prüfung	48
11.2	Allgemeine Feststellungen	50
11.3	Einzelmaßnahmen	50
11.3.1	Ausbau Loßbergstraße	50

	Seite	
12	Kassenprüfungen	52
12.1	Gesetzliche Grundlagen	52
12.2	Durchführung der Prüfungen	53
13	Prüfung von Datenverarbeitungsverfahren (DV-Verfahren)	55
13.1	Grundsätzliches zum Prüfungsauftrag nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO	55
13.2	Verfahrensprüfungen im Finanzwesen	56
13.2.1	DV-System für die Finanzwirtschaft newssystem® kommunal - nsk -	56
14	Sondervermögen (Eigenbetriebe) und wirtschaftliche Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist	58
14.1	Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger Kassel“	58
14.2	KASSELWASSER	60
15	Offene Prüfungsfeststellungen aus vorangegangenen Schlussberichten	62
16	Schlussbemerkungen und Ausblick	65
17	Prüfungsbestätigung	66
18	Anlagen	67
18.1	Vollständigkeitserklärung	67
18.2	Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter	69
18.3	Abkürzungen	71

1 Rechtsstellung und Aufgaben des Revisionsamtes

1.1 Rechtsstellung des Revisionsamtes

Das Revisionsamt ist bei der Durchführung von Prüfungen unabhängig und weisungsfrei. Dies gilt insbesondere für den Umfang, die Art und Weise sowie das Ergebnis der Prüfung (§ 130 Abs. 1 Hessische Gemeindeordnung (HGO)).

1.2 Aufgaben des Revisionsamtes

Die Aufgaben des Revisionsamtes werden im Wesentlichen in § 131 HGO festgelegt, wobei eine Unterscheidung in Pflichtaufgaben nach § 131 Abs. 1 HGO und Aufgaben, die dem Amt gemäß § 131 Abs. 2 HGO übertragen werden können, vorgenommen wird.

1.2.1 Gesetzliche Prüfungsaufgaben (Pflichtaufgaben)

Die nachfolgend aufgeführten Aufgaben sind auf Grund gesetzlicher Regelung (§ 131 Abs. 1 HGO) durch das Revisionsamt zwingend wahrzunehmen und können diesem auch durch kein Organ der Stadt entzogen werden:

- die Prüfung des Jahresabschlusses der Stadt Kassel
- die dauernde Überwachung der Stadtkasse sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen
- die Prüfung von Verfahren zur automatischen Datenverarbeitung im Finanzwesen vor ihrer Anwendung
- die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Rahmen der vorstehend genannten Pflichtaufgaben

Weitergehende Prüfungen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns, z. B. Organisationsuntersuchungen, bedürfen einer besonderen Übertragung dieser Aufgaben im Rahmen des § 131 Abs. 2 HGO¹.

¹Vgl. Zahradnik in Kommunalverfassungsrecht Hessen, HGO-Kommentar, zu § 131, Rz. 16

1.2.2 Übertragene Prüfungsaufgaben

Gem. § 131 Abs. 2 HGO können dem Revisionsamt durch die Stadtverordnetenversammlung, den Magistrat, den Oberbürgermeister oder den Stadtkämmerer weitere Aufgaben übertragen werden, wobei die in dieser Vorschrift enthaltene Aufzählung möglicher Prüfungsaufgaben nicht als abschließend anzusehen ist.

Dem Revisionsamt der Stadt Kassel wurden folgende Aufgaben ständig übertragen:

- Begleitende technische Prüfung von Auftragsvergaben und Rechnungen über 50 T € im Tiefbau und über 25 T € im Hochbau,
- Prüfung der Wirtschaftsführung der städtischen Eigenbetriebe,
- Prüfung der Betätigung der Stadt Kassel bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Stadt beteiligt ist (sog. „Betätigungsprüfung“),
- Kassen-, Buch- oder Betriebsprüfung, die sich die Stadt Kassel bei einer Beteiligung, bei der Hingabe eines Kredits oder sonst vorbehalten hat und
- Prüfung des Jahresabschlusses des Zweckverbandes Raum Kassel (im zweijährigen Wechsel mit der Revision des Landkreises Kassel).

Darüber hinaus können dem Revisionsamt im Rahmen der Regelung des § 131 Abs. 2 HGO Prüfungsaufträge erteilt werden, die sich auf die Klärung ganz bestimmter Sachverhalte beziehen und die insoweit als zeitlich befristet wahrzunehmende Aufgaben anzusehen sind.

1.2.3 Sonstige Prüfungsaufgaben

Weiterhin werden durch das Revisionsamt Prüfungen auf Grund besonderer (gesetzlicher) Regelungen oder eines besonderen Interesses der Stadt Kassel an der betreffenden Aufgabenwahrnehmung durchgeführt. Dies erfolgt in der Regel gegen eine entsprechende Kostenerstattung.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende ständige Prüfungsaufgaben zu nennen:

- Prüfung der Mittelverwendung durch die Fraktionen der Regionalversammlung Nordhessen
- Prüfung der Verwendungsnachweise über Zuweisungen, die die Stadt Kassel erhalten hat, soweit dies durch den Zuweisungsgeber gefordert wird

Die Aufgaben des Datenschutzes werden zusätzlich zum Prüfungsauftrag nach der HGO wahrgenommen. Der Oberbürgermeister übertrug diese Aufgaben ohne personellen Ausgleich auf einen Verwaltungsprüfer des Revisionsamtes.

1.3 Schlussbericht 2014

1.3.1 Vorlage des Schlussberichtes an die Stadtverordnetenversammlung

Das Revisionsamt hat das Ergebnis seiner Prüfung in einem Schlussbericht zusammenzufassen (§ 128 Abs. 2 HGO).

Dieser Schlussbericht bildet die Grundlage für die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung über den Jahresabschluss und die Entlastung des Magistrats. Er ist daher gemeinsam mit dem Jahresabschluss und ggf. dem Gesamtabchluss durch den Magistrat der Stadtverordnetenversammlung zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen (§ 113 HGO).

Die Stadtverordnetenversammlung hat über den geprüften Jahresabschluss und ggf. den geprüften Gesamtabchluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu beschließen und gleichzeitig über die Entlastung des Magistrats zu entscheiden (§ 114 Abs. 1 HGO).

Durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 23. März 2005 erfolgte die Umstellung der Haushaltswirtschaft der Stadt Kassel auf die doppelte Buchführung mit Wirkung vom 1. Januar 2006. Diese Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens und die zeitgleiche Einführung eines neuen Datenverarbeitungsverfahrens für das Finanzwesen sowie die Erstellung der Eröffnungsbilanz und des doppelten Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2006 war mit erheblichem Aufwand für die Verwaltung, aber auch mit erheblichem Prüfungsaufwand für das Revisionsamt verbunden.

Dies hatte zur Folge, dass die ersten fünf Jahresabschlüsse sowie die entsprechenden Schlussberichte des Revisionsamtes der Stadtverordnetenversammlung nicht im vorgegebenen Zeitrahmen vorgelegt werden konnten.

Der Jahresabschluss 2011 war der erste doppelte Jahresabschluss der Stadt Kassel, bei dem die in der HGO normierte Frist zur Beschlussfassung und Entscheidung über die Entlastung des Magistrats durch die Stadtverordnetenversammlung eingehalten wurde. Auch beim Jahresabschluss 2012 wurde die Frist eingehalten. Der Jahresabschluss 2013 ging erst am 15. September 2014 beim Revisionsamt zur Prüfung ein. Die Entlastung des Magistrats durch die Stadtverordnetenversammlung erfolgte fristgerecht am 20. Juli 2015. Der Jahresabschluss 2014 wurde dem Revisionsamt am 22. Juli 2015 zur Prüfung vorgelegt.

1.3.2 Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes

Die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens der Stadt Kassel auf die doppelte Buchführung führte zwangsläufig zu einer teilweise geänderten Prüfungsdurchführung und Berichterstattung. Soweit sich im Rahmen des laufenden Umstellungsprozesses auf den neuen Haushalts- und Rechnungsstil Erkenntnisse ergeben sollten, die eine weitere Veränderung unserer Schlussberichte sinnvoll erscheinen lassen, werden wir die entsprechenden Anpassungen künftig vornehmen.

Die Auswahl der enthaltenen Beiträge erfolgte vor dem Hintergrund, Vorgänge aufzuzeigen, die nicht bzw. nicht rückhaltlos im Einklang mit den jeweils anzuwendenden Rechtsnormen zu betrachten sind. Grundsätzlich haben wir begleitender Prüfung bzw. beratender Tätigkeit den Vorrang vor nachträglich kritisierender Kontrolle eingeräumt.

Soweit wir zur Vermögens-, Finanz- oder Ergebnisrechnung Erläuterungen für erforderlich hielten, haben wir diese dort aufgeführt.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der besseren Lesbarkeit wurde gemäß Ziff. 100 Abs. 3 der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung der Stadt Kassel (ADGA) bei allen Formulierungen auf die wechselweise weibliche bzw. männliche Form dieser Begriffe verzichtet.

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2014 ist mit der Erstellung dieses Berichtes abgeschlossen. Die Feststellungen beruhen im Wesentlichen auf dem jeweils aktuellen Kenntnisstand zum Zeitpunkt der Berichtserstellung. Davon abweichende Termine sind im Einzelfall angegeben.

2 Strategische Maßnahmen und Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

2.1 Strategische Maßnahmen

Auftretende Fragestellungen im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2014 wurden prüfungsbegleitend zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern und dem Revisionsamt erörtert.

Zum Sachstand der offenen Prüfungsfeststellungen verweisen wir auf die Übersicht unter Tz. 15.

Einzelne Prüfungsfeststellungen der letzten Jahre konnten während des Prüfungszeitraumes ausgeräumt werden; bei anderen läuft das Ausräumungsverfahren noch. Aus Zeitgründen war es nicht möglich, alle offenen Prüfungsfeststellungen zu bereinigen. Wir werden weiterhin gemeinsam mit dem Amt Kämmerei und Steuern Lösungen für diese Bereiche suchen. Es ist zu erwarten, dass Einvernehmen erzielt werden kann. Sollte dies in Ausnahmefällen einmal nicht möglich sein, ist ggf. die Beratung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Anspruch zu nehmen oder die Aufsichtsbehörde einzuschalten.

Die konstruktive Zusammenarbeit mit dem Amt Kämmerei und Steuern und den anderen Fachämtern sowie den Eigenbetrieben wurde weiterhin fortgesetzt und auch ausgebaut.

Mit dem Amt Kämmerei und Steuern und den anderen Fachämtern sowie den Eigenbetrieben wurden vielfältige Prüfungsfeststellungen erörtert. Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der Prüfung des Jahresabschlusses 2014 sind in der nachfolgenden Zusammenfassung dargestellt.

2.2 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungs feststellungen aus der Jahresabschlussprüfung 2014

Nr.	Prüfungsfeststellung	Schlussbericht Tz.
A.	Haushaltsplan und Teilhaushalte /-rechnungen	
1.	Nachweis von internen Leistungsbeziehungen in den Teilergebnishaushalten und Teilergebnisrechnungen	4.2.1
2.	Darstellung von Produkten und Produktgruppen in den Teilergebnishaushalten und /-rechnungen	4.2.2
3.	Angabe von Leistungszielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung	4.2.3
B.	Vermögensrechnung (Bilanz)	
1.	Grund und Boden – Buchung von Wertanpassungen ; Notwendigkeit von zahlungsbegründenden Unterlagen	5.3.1
2.	Öffentliche Grünanlagen - Unterlagen zur Nachbewertung von Grünanlagen i. H. v. ca. 105 Mio € wurden vorgelegt; Prüfung abgeschlossen; Nachbewertung empfohlen	5.3.2
3.	Anlagen im Bau – zeitnahe buchhalterische Inbetriebnahme	5.3.3
4.	Forderungen – Entwicklung des Forderungsbestandes, Dokumentation des Forderungsbestandes und der Wertberichtigungen, Höhe der Verwahrgelder	5.3.4
C.	Technische Prüfung	
1.	Ausbau Loßbergstraße	11.3.1

2.3 Zuständigkeit bei der Aufstellung des Jahresabschlusses

Nach § 112 Abs. 1 HGO hat die Stadt für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Inhaltlich ist der Jahresabschluss unter anderem so zu gestalten, dass er

- den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht,
- die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage darstellt und
- klar und übersichtlich ist.

Der Jahresabschluss dokumentiert das Ergebnis des Verwaltungshandelns des abgelaufenen Haushaltsjahres. Er dient der ordnungsmäßigen Rechnungslegung durch die Verwaltung gegenüber der Stadtverordnetenversammlung, der Aufsichtsbehörde und den Bürgern.

Die Aufstellung eines ordnungsmäßigen Jahresabschlusses ist Aufgabe des Amtes Kämmerei und Steuern (vgl. Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisungen der Stadt Kassel – ADGA II).

3 Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses

3.1 Prüfungsauftrag

Durch § 131 Abs. 1 Nr. 1 HGO in Verbindung mit § 128 HGO wird der Umfang der Prüfung des kommunalen Jahresabschlusses im Einzelnen geregelt. Danach ist der gem. § 112 Abs. 2 HGO aus Vermögensrechnung (Bilanz), Ergebnisrechnung und Finanzrechnung bestehende Jahresabschluss sowie ggf. der Gesamtabchluss im Sinne des § 112 Abs. 5 HGO mit allen Unterlagen daraufhin zu prüfen, ob

- der Haushaltsplan eingehalten ist,
- die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
- bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung im Jahr 2014 nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
- die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
- die Jahresabschlüsse nach § 112 HGO (Jahresabschluss und zusammengefasster Jahresabschluss/ Gesamtabchluss) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Kassel darstellen und
- der Rechenschaftsbericht sowie ggf. der Bericht zum zusammengefassten Jahresabschluss (Konsolidierungsbericht) eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Stadt Kassel vermittelt.

Ein zusammengefasster Jahresabschluss (Gesamtabschluss) im Sinne des § 112 Abs. 5 HGO war nicht vorzulegen bzw. zu prüfen, denn mit Änderung der Hessischen Gemeindeordnung zum 24. März 2010 hat der Hessische Landtag den Termin für die Aufstellung des ersten kommunalen Gesamtabschlusses auf den 31. Dezember 2015 festgelegt.

3.2 Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung

3.2.1 Prüfungsunterlagen

Der Jahresabschluss 2014 soll nach § 112 Abs. 9 HGO innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres (30. April 2015) aufgestellt werden.

Der Magistrat hat den „Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2014“ in seiner Sitzung am 20. Juli 2015 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ dem Revisionsamt zur Prüfung zugeleitet.

Im Einzelnen wurden folgende Unterlagen zur Prüfung des Jahresabschlusses 2014 vorgelegt:

1. Schlussbilanz zum 31. Dezember 2014
2. Ergebnisrechnung 2014
3. Teilergebnisrechnungen 2014
4. Finanzrechnung 2014 (direkt)
5. Teilfinanzrechnungen 2014
6. Rechenschaftsbericht mit den Begründungen zu erheblichen Abweichungen der Jahresergebnisse zu den Haushaltsansätzen
7. Anhang zum Jahresabschluss zum 31. Dezember 2014
8. Übersicht über die in das Folgejahr zu übertragenden Haushaltsermächtigungen
9. Übersichten über den Stand
 - a. des Anlagevermögens
 - b. der Forderungen
 - c. der Verbindlichkeiten
 - d. der Rückstellungen
 - e. der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte
 - f. der fremden Finanzmittel
10. Summen- und Saldenliste zum 31. Dezember 2014
11. Alle Buchungsdaten aus dem Buchhaltungssystem nsk (über GDPdU-Schnittstelle).

Darüber hinaus dienten uns ausgewählte Buchhaltungsunterlagen und Belege sowie das sonstige zugänglich gemachte Akten- und Schriftgut der Stadt Kassel als Prüfungsunterlagen.

3.2.2 Auskunftserteilung

Die von uns im Rahmen der Prüfung erbetenen Auskünfte, Aufklärungen und Nachweise wurden von den zur Auskunft berechtigten städtischen Mitarbeitern erbracht.

Entsprechend der Prüfungsleitlinie (IDR-L) 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR) soll der Rechnungsprüfer von der geprüften Gebietskörperschaft eine Vollständigkeitserklärung einholen. Die Vollständigkeitserklärung „stellt eine umfassende Versicherung der geprüften Kommune über die Vollständigkeit der erteilten Auskünfte und Nachweise dar und wird üblicherweise von den gesetzlichen Vertretern abgegeben, die damit auch ihre Verantwortlichkeit für die Buchführung und die Aufstellung von Jahresabschluss und Rechenschaftsbericht zum Ausdruck bringen“.²

Das Revisionsamt hat für 2014 - wie im Vorjahr - die Abgabe einer solchen Vollständigkeitserklärung erbeten und erhalten.

3.3 Prüfungsdurchführung

Die doppische Jahresabschlussprüfung wird grundsätzlich durch bereits im jeweils laufenden Haushaltsjahr vorgenommene und die Verwaltungsvorgänge begleitende Prüfungshandlungen vorbereitet.

Umfang und Intensität der Prüfungshandlungen bei der Jahresabschlussprüfung standen unter dem Einfluss der nachfolgend beschriebenen personellen und sachlichen Besonderheiten:

- Durch den Wechsel des Revisionsamtsleiters ins Amt Kämmerei und Steuern war die Stelle bis zum 31. Januar 2016 nicht besetzt. Durch Vertretungstätigkeiten konnte ein Mitarbeiter deshalb nur in beschränktem Umfang an der Jahresabschlussprüfung mitwirken.
- Eine Prüferstelle ist von September 2015 bis April 2016 nicht besetzt. Eine Verteilung der Aufgaben auf die anderen Prüfer war nicht möglich.
- Der erstmalige Einsatz von Prüfungssoftware im Rahmen der Jahresabschlussprüfung bedurfte eines erhöhten Arbeitsaufwandes, der sich erst bei künftigen Abschlussprüfungen auszahlen wird.
- Im 2. Halbjahr 2015 ist eine Vielzahl an Verwendungsnachweisen beim Revisionsamt eingegangen. Verwendungsnachweise sind zeitnah zu prüfen (siehe auch Tz 10.2), so dass weitere drei Prüfer nur in einem begrenzten Umfang für die Jahresabschlussprüfung zur Verfügung standen.

²vgl. Ziff. 84 der Prüfungsleitlinie 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR): „Leitlinien zur Durchführung kommunaler Jahresabschlussprüfungen“

Aus den vorgenannten Gründen und aufgrund unserer Erkenntnisse aus früheren Prüfungen ergaben sich für die Jahresabschlussprüfung 2014 folgende Prüfungsschwerpunkte:

Vermögensrechnung (Bilanz):

- Sachanlagevermögen (unbebaute Grundstücke, Bewertung von Grünanlagen und Aufwuchs, Anlagen im Bau)
- Forderungen
- Rückstellungen (insbesondere Personal- und sonstige Rückstellungen)

Finanzrechnung:

- Systemprüfung der direkten Finanzrechnung
- Einhaltung des Haushaltsplanes

Ergebnisrechnung:

- Einhaltung des Haushaltsplanes
- periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen

Im Einzelnen haben wir Gegenstand, Art und Umfang unserer Prüfungshandlungen, auch außerhalb der o. a. Prüfungsschwerpunkte, in unseren Arbeitspapieren dokumentiert.

Wir haben uns bei der Durchführung der Jahresabschlussprüfung 2014 entsprechend der Prüfungsleitlinie (IDR-L) 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR) an dem Grundsatz der „Wesentlichkeit“ orientiert, d. h. die Prüfung ist so zu planen und durchzuführen, dass wesentliche Unrichtigkeiten und Verstöße mit hinreichender Sicherheit aufgedeckt werden. Unrichtigkeiten und Verstöße gelten als wesentlich, wenn sie wegen ihrer Größenordnung oder Bedeutung einen Einfluss auf den Aussagewert der Rechnungslegung für die Abschlussadressaten haben bzw. die wirtschaftliche Entscheidung der kommunalen Abschlussadressaten beeinflussen können.³

Da sich die Prüfung auch auf die Planung und Durchführung der Vorratsinventur zu erstrecken hat,⁴ haben wir die Inventurplanungen zum 31. Dezember 2014 verschiedener städtischer Ämter in unsere stichprobenartige Prüfung einbezogen. In Einzelfällen haben wir auch beobachtend an der Inventurdurchführung der betreffenden Ämter teilgenommen.

³vgl. Ziff. 27 ff. der Prüfungsleitlinie 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR): „Leitlinien zur Durchführung kommunaler Jahresabschlussprüfungen“

⁴vgl. Ziff. 73, 74 der Prüfungsleitlinie 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR): „Leitlinien zur Durchführung kommunaler Jahresabschlussprüfungen“

Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung wurden zusätzliche Prüfungshandlungen in Bezug auf das Interne Kontrollsystem (IKS) durchgeführt. Darüber hinaus fließen die Erkenntnisse aus der unterjährigen Verwaltungsprüfung in die Prüfungshandlungen zur Prüfung des IKS mit ein (z. B. Kassenprüfungen, die prüferische Begleitung verwaltungsinterner Veränderungsprozesse, aber auch Magistratsvorlagen und Vorlagen an die Stadtverordnetenversammlung).

3.4 Besprechung der Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung

Wesentliche Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung zum 31. Dezember 2014 wurden am 3. Februar 2016 in einem Gespräch zwischen Vertretern des Revisionsamtes und des Amtes Kämmerei und Steuern erörtert.

4 Haushalt 2014

4.1 Haushaltssatzung

Die Stadtverordnetenversammlung beschloss am 9. Dezember 2013 die Haushaltssatzung 2014 mit folgenden Festsetzungen:

Ergebnishaushalt:	2014	Vergleich 2013
• Verwaltungsergebnis:		
Erträge:	687,0 Mio €	672,0 Mio €
Aufwendungen:	<u>686,2 Mio €</u>	<u>684,4 Mio €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		0,8 Mio €
		-12,4 Mio €
• Finanzergebnis:		
Erträge:	14,6 Mio €	15,0 Mio €
Aufwendungen:	<u>37,0 Mio €</u>	<u>35,8 Mio €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		-22,4 Mio €
		-20,8 Mio €
• Ordentliches Ergebnis:		
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		-21,6 Mio €
		-33,2 Mio €
• Außerordentliches Ergebnis:		
Erträge:	0,8 Mio €	1,5 Mio €
Aufwendungen:	<u>0,3 Mio €</u>	<u>0,3 Mio €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		0,5 Mio €
		1,2 Mio €
Jahresbezogener Fehlbedarf insgesamt:		-21,1 Mio €
		-32,0 Mio €
Finanzhaushalt:		
• Laufende Verwaltungstätigkeit:		
Saldo Einzahlungen/Auszahlungen:		
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		4,3 Mio €
		-7,5 Mio €
• Investitionstätigkeit:		
Einzahlungen:	29,4 Mio €	27,5 Mio €
Auszahlungen:	<u>70,8 Mio €</u>	<u>75,5 Mio €</u>
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		-41,4 Mio €
		-48,0 Mio €
• Finanzierungstätigkeit:		
Einzahlungen:	62,9 Mio €	70,2 Mio €
Auszahlungen:	<u>58,1 Mio €</u>	<u>33,2 Mio €</u>
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		4,8 Mio €
		37,0 Mio €
Jahresbezogener Finanzmittelfehlbedarf insgesamt:		-32,3 Mio €
		-18,5 Mio € ⁵

⁵ Der Finanzhaushalt 2014 wurde erstmalig in der direkten Finanzrechnung geplant. Insofern ergeben sich Abweichungen bei den Vergleichswerten 2013, die noch indirekt geplant waren und nachträglich neu zugeordnet wurden.

4.2 Ausgestaltung der doppelten Haushaltswirtschaft

Die Instrumente der Haushaltswirtschaft – Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug und Jahresabschluss – ermöglichen der Gemeindevertretung und dem Gemeindevorstand die Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs der Gemeinde. Darüber hinaus stellt die Haushaltswirtschaft wichtige Werkzeuge zur Überwachung und Steuerung zur Verfügung.

Eine ordnungsmäßige Haushaltswirtschaft gewährleistet die Einhaltung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze. Hierzu gehören unter anderem der Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung unter Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Grundsatz des Haushaltsausgleichs.

„Mit § 92 HGO werden die allgemeinen Haushaltsgrundsätze normiert. Allgemeine Haushaltsgrundsätze gelten für die gesamte Haushaltswirtschaft der Gemeinde. Darunter fallen die (kurzfristige) Haushaltsplanung genauso wie die (mittelfristige) Ergebnis- und Finanzplanung, die Ausführung, die Abschlusserstellung, die Vermögensverwaltung und alle anderen gemeindlichen Aktivitäten, die Auswirkungen auf die Finanzen haben. In einem weiteren Verständnis, wonach alles Verwaltungshandeln finanzielle Auswirkungen hat, gelten sie also für das gesamte gemeindliche Tätigwerden.“⁶

Die Stadt Kassel führt ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung gemäß § 92 Abs. 2 HGO. Dadurch ist einerseits sichergestellt, dass die Vermögenssituation der Stadt umfassend dargestellt wird, andererseits wird der Ressourcenverbrauch der Stadt Kassel periodengerecht nachgewiesen.

Die korrekte Anwendung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen durch die Verwaltung ermöglicht es den verantwortlichen Gremien, zu steuern, Spielräume zu nutzen, Chancen zu erkennen und für die Gemeinde die richtigen Entscheidungen zu treffen. Das Revisionsamt übernimmt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle: Die Prüfung des Jahresabschlusses gemäß § 128 Abs. 1 HGO.

⁶Zitat aus: Bennemann/Daneke/Meiß u.a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, Bd. II, § 92 Kommentar HGO, TZ 1

4.2.1 Äußere Form des Haushaltsplanes und der Ergebnisrechnung

Sachverhalt

Der Aufbau des Haushaltsplanes und des Jahresabschlusses ist in der GemHVO verbindlich festgelegt.

Feststellung

Wie bereits in den zurückliegenden Haushaltsjahren werden im Haushaltsplan 2014 erneut die Erlöse und Kosten aus internen Leistungsbeziehungen nicht gesondert in den Teilergebnishaushalten nachgewiesen, vgl. § 4 Abs. 3 GemHVO und Muster 10 hierzu. Die Angaben über interne Leistungsbeziehungen fehlen auch in den entsprechenden Teilergebnisrechnungen. Diese sind gemäß § 48 Abs. 1 GemHVO vorgeschrieben.

„Die interne Leistungsverrechnung ermöglicht die vollständige Ermittlung aller Kosten durch die Darstellung sämtlicher Leistungsbeziehungen, die innerhalb der Verwaltung bestehen. Es findet eine Abrechnung über die Kosten für Steuerung und Service zwischen den Ämtern als Grundlage für die Kostenrechnungen innerhalb der Ämter bzw. Einrichtungen statt.

Damit bezweckt der Verordnungsgeber, dass eine verursachungsgerechte Zuordnung von Ressourcenaufkommen und –verbrauch möglich wird. Diese Zuordnung kann der Gesamtergebnisplan nicht leisten, weil sich in ihm die Aufwendungen und Erträge aus internen Leistungsverrechnungen ausgleichen.“⁷

Beispiele für interne Leistungsbeziehungen:

- zentrale Beschaffung, zentrale Lagerverwaltung
- zentrale Telefondienste
- Bereitstellung von Verwaltungsgebäuden und – räumen für die Verwaltung
- Dienste des Amtes Kämmerei und Steuern: Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Investitionsberatung, Steuerberatung, Kreditbeschaffung u.a.
- Tätigkeiten der Stadtkasse für die Ämter und Einrichtungen (Buchführung, Zahlungsverkehr, Forderungsmanagement)
- Prüfungs- und Beratungstätigkeiten des Revisionsamtes
- Erwerb, Veräußerung und Bewirtschaftung von Grundvermögen durch das Liegenschaftsamt
- Rechtsberatung, Prozessführung durch das Rechtsamt

⁷Zitat aus: Dr. David Rauber in Amerkamp/Kröckel/Rauber: Gemeindehaushaltsrecht Hessen, Kommentar, Rdnr. 45 zu § 4 GemHVO-Doppik.

- Planung, Bau und Unterhaltung von Grün- und Freiflächen für andere Ämter durch das Umwelt- und Gartenamt
- Einstellung, Betreuung, Führung und Qualifikation des Personals durch die Personalverwaltung

Wie bereits im Berichtsjahr 2013 wurden vom Amt Kämmerei und Steuern auch im Jahresabschluss 2014 die Erträge und Aufwendungen separat ausgewiesen, die in Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt Kassel und ihren Eigenbetrieben sowie Eigengesellschaften entstanden sind. Ein Ausweis der internen Leistungen der Stadt Kassel ist damit nicht erfolgt.

Wir hatten dem Amt Kämmerei und Steuern in der Vergangenheit empfohlen, in diesem Zusammenhang das Gespräch mit der Aufsichtsbehörde zu suchen⁸.

Das Amt Kämmerei und Steuern teilte hierzu schriftlich mit:

„Ein Gespräch mit der Aufsichtsbehörde hat stattgefunden. Auch hier wird die Auffassung der Stadt geteilt, innere Verrechnungen in vollumfänglichem Maße erst mit der Einführung eines Produkthaushaltes abzubilden. Insofern wird derzeit noch am bisherigen Verfahren festgehalten.“⁹

Eine Rechtsgrundlage für die geschilderte Verfahrensweise gibt es nicht.

Die Darstellung der internen Leistungsbeziehungen in den Teilergebnisrechnungen ist kein Selbstzweck. Sie ist ein wirksames Mittel der wirtschaftlichen Steuerung. Unter anderem kann sie zeigen, ob Organisationseinheiten interne Leistungen wirtschaftlich erbringen oder nicht. Sie kann so die Politik bei Entscheidungen unterstützen, beispielsweise, ob Prozesse verändert werden müssen.

Empfehlung

Die internen Leistungsverrechnungen sollten in die Planung und in die Buchführung der Stadt Kassel aufgenommen werden.

⁸ siehe Schlussbericht 2011, Seite 16

⁹ Antwort des Amtes Kämmerei und Steuern auf eine Anfrage der SPD-Fraktion der Stadtverordnetenversammlung zur Prüfung des Jahresabschlusses 2012

4.2.2 Produkt- bzw. produktorientierter Haushalt

Sachverhalt

Gemäß § 4 Abs. 1 und 2 GemHVO sind die Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalte entweder nach Produktgruppen, nach Produkten oder „produktorientiert nach der örtlichen Organisation“ zu gliedern. Werden Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation gegliedert, sind die der Organisationseinheit zugewiesenen örtlichen Produktgruppen und Produkte darzustellen.

Feststellung

Die Gliederung der Teilhaushalte erfolgt bei der Stadt Kassel nach wie vor nach der örtlichen Organisation. Es wurde ein Produktbereichsplan aufgestellt, der dem entsprechenden Muster der GemHVO folgt. Der Produktbereichsplan bildet die gesetzlich vorgesehenen Produktbereiche sowie die Produktgruppen mit den haushaltsmäßigen Ergebnissen ab. Er richtet sich dabei nach den gesetzlichen Vorgaben der Finanzstatistik (§ 4 Abs. 2 Satz 3 GemHVO).

Der Forderung aus § 4 Abs. 2 Satz 2 GemHVO, dass im Falle der Gliederung der Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation die der Organisationseinheit zugewiesenen örtlichen Produktgruppen und Produkte darzustellen sind, wird nicht entsprochen. Aus dem Haushaltsplan ist daher nicht ersichtlich, welches Produkt welche Ressourcen in Anspruch nimmt. Der vorliegende Haushaltsplan weist somit zwei Planungssysteme nebeneinander auf: Den Produktbereichsplan einerseits, der das Haushaltsergebnis in Produktbereiche und Produktgruppen gliedert und die Teilhaushalte andererseits, die nach Kostenstellen gegliedert sind. Eine Verbindung zwischen beiden Systemen lässt sich beim Lesen des Haushaltsplanes nur ausnahmsweise herstellen, nämlich dann, wenn der Produktbereich mit dem Teilhaushalt übereinstimmt. Eine Zuordnung der Produktbereiche zu den Teilhaushalten ist, erstmalig in diesem Berichtsjahr, dem Begleitband „Ziele und Kennzahlen zum Haushaltsplan 2014“ zu entnehmen. In diesem Band findet sich die Darstellung der Teilhaushalte mit den dort enthaltenen Produktbereichen, den Produktgruppen sowie den Produkten mit Beschreibung. Eine Zuordnung der Planzahlen der Teilhaushalte nach Produkten findet jedoch nicht statt.

Die beschriebene Darstellung ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zum Produkthaushalt.

Das Amt Kämmerei und Steuern hat in Aussicht gestellt, die Haushaltspläne nach 2015 als Produkthaushalt aufzustellen. Der Grund für die verzögerte Umsetzung liegt nach Auskunft des Amtes Kämmerei und Steuern in den personellen Rahmenbedingungen.

4.2.3 Angabe von Zielen und Kennzahlen

Sachverhalt

Nach § 4 Abs. 2 Satz 5 GemHVO sollen in den Teilhaushalten Leistungsziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung angegeben werden. Gemäß § 10 Abs. 3 GemHVO sollen in den Teilhaushalten produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Die Ziele und Kennzahlen bilden die Grundlage für die Erfolgskontrolle und Steuerung der Haushaltswirtschaft.

Feststellung

Der Haushaltsplan 2014 enthält eine „Bilanzanalyse Stadt Kassel“ mit der Überschrift „Analyse und Steuerung über Kennzahlen“. Die insgesamt 12 Auswertungen sind, soweit es sich um Bilanzanalysen handelt, auf die Vergangenheit gerichtet; Gegenstand der Betrachtungen ist der Gesamthaushalt.

Erstmalig wurde dem Haushaltsplan 2014 ein Begleitband mit dem Titel „Ziele und Kennzahlen zum Haushaltsplan 2014“ zur Seite gestellt. Laut Vorbemerkung zu diesem Band soll mit den dort aufgeführten Darstellungen „ein Einstieg in ein gesetzlich vorgeschriebenes Kennzahlensystem vorgenommen werden“. Dargestellt werden die Produkte in den Produktgruppen, Produktbereichen und Teilhaushalten. Zu den Produkten sind Mengen ausgewiesen. Diese Mengen werden in den Spalten „Ergebnis 2012“, „Plan 2013“ sowie „Plan 2014“ aufgeführt.

Die beschriebene Darstellung findet sich nicht für alle Teilhaushalte. Bei einigen Bereichen sind die Tabellen leer.

Der Begleitband „Ziele und Kennzahlen zum Haushaltsplan“ kann derzeit die gesetzlich geforderte Darstellung von Leistungszielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung noch nicht bieten. Jedoch kommen die Bemühungen der Verwaltung zum Ausdruck, die geforderten Zahlen künftig zur Verfügung zu stellen.

Wir werden anlässlich der Prüfung der künftigen Jahresabschlüsse die Entwicklung des Ziele- und Kennzahlensystems kritisch begleiten.

5 Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31. Dezember 2014

5.1 Allgemeines

Der Jahresabschluss besteht aus drei verschiedenen Komponenten, der Vermögens-, Finanz- und Ergebnisrechnung (§ 112 Abs. 2 HGO).

Der Jahresabschluss 2014 wurde vom Magistrat in seiner Sitzung am 20. Juli 2015 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ dem Revisionsamt zur Prüfung zugeleitet. Auf der Basis dieses Entwurfs der Schlussbilanz, datiert auf den 1. Juli 2015, haben wir unsere entsprechenden Prüfungshandlungen durchgeführt.

5.2 Prüfungsdurchführung / Risikoanalyse

Ziel der Prüfung ist es, unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit mit hinreichender Sicherheit Aussagen zur Darstellung der Vermögenslage im jeweiligen Jahresabschluss zu treffen.

Hierzu ist es erforderlich bzw. ausreichend, wenn bei der Durchführung der Prüfung eine Beschränkung der Prüfungshandlungen auf wesentliche Vorgänge im Hinblick auf die Darstellung der Vermögenslage vorgenommen wird. Im Rahmen der Prüfung ist daher regelmäßig eine Auswahl der Bereiche vorzunehmen, die in die Prüfung einzubeziehen sind bzw. unbeachtet bleiben können. Dabei besteht naturgemäß die Möglichkeit, dass Fehler unentdeckt bleiben.

Das Risiko, dass Fehler unentdeckt bleiben, gilt es so weit wie möglich einzuschränken. Eine willkürliche Auswahl der zu prüfenden Bereiche reicht jedoch nicht aus, vielmehr sind die zu prüfenden Bereiche sorgfältig und nachvollziehbar auszuwählen¹⁰.

Zur Prüfung der Vermögensrechnung wurden Teilbereiche gebildet, die einheitlich zu prüfen sind (sog. Prüffelder). Aufgrund der durchgeführten Risikoanalyse und den unter Tz. 3.3 erwähnten personellen und sachlichen Besonderheiten ergaben sich die nachstehenden Prüffelder, die mindestens zu prüfen waren:

- Sachanlagevermögen (unbebaute Grundstücke, Bewertung von Grünanlagen und Aufwuchs)
- Forderungen
- Rückstellungen (insbesondere Personal- und sonstige Rückstellungen)
- Verbindlichkeiten
- Formalprüfung und Vollständigkeitsprüfung mittels Prüfungssoftware

¹⁰ Institut der Rechnungsprüfer, IDR Prüfungsleitlinie 200 Tz. 32

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass unser Prüfungsrecht bzw. unsere Prüfungspflicht nach § 128 HGO nicht durch Zeitablauf verwirkt wird. Wenn Prüfungsfeststellungen getroffen werden, die in der Vergangenheit nicht aufgegriffen worden sind oder sich neue Erkenntnisse ergeben, müssen wir von der Verwaltung auch deren Umsetzung erwarten.

Gemeinsames Ziel ist es, den doppischen Jahresabschluss so zu gestalten, dass er ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Kassel darstellt und den städtischen Gremien die erforderlichen Informationen über die wirtschaftliche Lage der Stadt Kassel zur Verfügung stellt.

5.3 Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz

Im Rahmen der Prüfung des vorläufigen Jahresabschlusses in der Fassung vom 1. Juli 2015 haben wir verschiedenste Prüfungsfeststellungen getroffen. Diese Prüfungsfeststellungen wurden während der laufenden Prüfung dem Amt Kämmerei und Steuern zeitnah zugeleitet.

Die im Rahmen unserer Prüfung getroffenen Feststellungen sind hinsichtlich ihrer Entstehung bzw. Auswirkungen in grundsätzliche bzw. systembedingte Feststellungen und solche, die einzelfallbezogen getroffen wurden, zu unterscheiden. Bei den nachfolgenden Ausführungen beschränken wir uns auf die Feststellung grundsätzlicher und systembedingter Fehler. Die einzelfallbezogenen Feststellungen haben wir in unseren Arbeitspapieren dokumentiert.

Ungeachtet dessen verweisen wir auf die noch offenen Prüfungsfeststellungen der Vorjahre (siehe Tabelle Tz. 15). Die entsprechenden Korrekturen sollen in den Jahresabschlüssen 2015 ff. erfolgen.

5.3.1 Grund und Boden

Sachverhalt

Im Rahmen der bereits in 2013 begonnenen Prüfung der Bewertung von unbebauten Grundstücken der Bilanzposition 1.2.1 (*Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte*) erfolgte zunächst im Berichtsjahr eine weitere Grundlagenprüfung. Aufgrund des Umfangs sollen noch weitere Einzelfallprüfungen zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden und in einem der nächsten Schlussberichte darüber berichtet werden.

Bei der durchgeführten Grundlagenprüfung fand insbesondere eine Betrachtung der Buchungsweise von Wertanpassungen von unbebauten Grundstücken in der Ergebnisrechnung und in der Anlagenbuchhaltung statt sowie die Durchsicht der in der Stadtkasse archivierten Original-Buchungsbelege.

Feststellung

Im Rahmen des Jahresabschlusses 2013 wurde eine Wertanpassung bei den unbebauten Grundstücken i. H. v. 225.832,75 € bei der oben aufgeführten Bilanzposition gebucht. Im Haushaltsjahr 2014 erfolgte ebenfalls eine analoge Wertanpassung i. H. v. 490.591,98 €. Die erneute Wertanpassung wurde zum Anlass genommen, die entsprechende Buchungsweise für das Berichtsjahr näher zu betrachten. Hierbei wurde festgestellt, dass die gesamte Wertanpassung in einer Summe bei den außerordentlichen Erträgen der Ergebnisrechnung (Nr. 25) buchhalterisch erfasst worden ist. Des Weiteren fiel auf, dass die durchgeführte Wertanpassung nicht nur außerordentliche Erträge, sondern auch außerordentliche Aufwendungen verursacht hat. Die außerordentlichen Erträge und außerordentlichen Aufwendungen teilen sich wie folgt auf:

704.325,98 € außerordentliche Erträge (Nr. 25)

213.734,00 € außerordentliche Aufwendungen (Nr. 26)

490.591,98 € Differenz

Das außerordentliche Ergebnis der Ergebnisrechnung (Nr. 27) bleibt in der Summe als solches zwar hiervon unberührt, jedoch werden die Summen der außerordentlichen Erträge (Nr. 25) und außerordentlichen Aufwendungen (Nr. 26) der Ergebnisrechnung nicht korrekt ausgewiesen.

Diese Buchungsweise steht nicht im Einklang mit dem Grundsatz des Verrechnungsverbotes im Sinne des § 38 Abs. 2 GemHVO.

Laut Auskunft vom Amt Kämmerei und Steuern wurden bis Jahresabschluss 2012 die Wertanpassungen gegen die Eigenkapital-Nettoposition gebucht. Ab Jahresabschluss 2013 müssen aus haushaltsrechtlichen Gründen die Wertanpassungen erfolgswirksam buchhalterisch erfasst werden.

Das Amt Kämmerei und Steuern sichert zu, dass bei möglichen späteren Wertanpassungen ab Jahresabschluss 2015 außerordentliche Erträge und außerordentliche Aufwendungen in der Ergebnisrechnung buchhalterisch separat erfasst werden, so dass die oben aufgeführte Prüfungsfeststellung bei den künftigen Aufstellungen von Jahresabschlüssen entsprechend Berücksichtigung finden soll.

Ein weiterer Prüfungsinhalt war die Durchsicht der archivierten Original-Buchungsbelege in der Stadtkasse. Schwerpunkt der Prüfung sollte der Abgleich der buchungs- bzw. zahlungsbegründenden Unterlagen mit den Buchungsbelegen sein.

In der geltenden Dienstanweisung für die Stadtkasse vom 15. Februar 2012 (ADGA II- 40.0) wird unter anderem im § 5 Abs. 9 folgendes geregelt:

„Zahlungsbegründende Belege (Eingangs- u. Ausgangsrechnungen) sind zusammen mit den Annahme- bzw. Auszahlungsanordnungen in der Stadtkasse aufzubewahren. Sonstige zahlungsbegründende Unterlagen, wie Miet- oder Pachtverträge, verbleiben im Fachamt. Hier ist ein Hinweis im Anordnungstext erforderlich. Die Aufbewahrungspflicht im Archiv der Stadtkasse gilt nicht für elektronisch archivierte Anordnungen und Belege.“

Wie aus der zuletzt dargestellten Regelung zu entnehmen ist, sollen den Buchungsanordnungen mit Ausnahme der Dauerschuldverhältnisse, wie zum Beispiel Miet- oder Pachtverträge, die zahlungsbegründenden Belege beigelegt werden.

Nach Inaugenscheinnahme der bei der Stadtkasse Kassel aufzubewahrenden Buchungsunterlagen zum Haushaltsjahr 2014 konnte festgestellt werden, dass bei der Mehrzahl der Buchungsanordnungen keine zahlungs- bzw. buchungsbegründenden Unterlagen vorhanden waren. Teilweise wurden auf Grundlage solcher Buchungsanordnungen hohe Beträge eingenommen bzw. an Dritte ausgezahlt.

In der Regel entstehen durch Grundstücksgeschäfte keine Dauerschuldverhältnisse wie zum Beispiel bei Miet- oder Pachtverhältnissen. Dies hat nach unserer Auffassung zur Folge, dass nach den Regelungen der zuletzt genannten Dienstanweisung den Buchungsanordnungen, die zu kassentechnischen Einzahlungen und Auszahlungen führen, zahlungsbegründende Unterlagen beigelegt sein müssten.

Empfehlung

Es ist bei Grundstücksgeschäften nicht ungewöhnlich, dass verschiedene Dokumente teilweise mit größerem Umfang entstehen. Im Hinblick auf eine praktikable Lösung sollten sich die zahlungsbegründenden Unterlagen von Buchungsanordnungen auf die Dokumentation des kassentechnischen Vorganges beschränken. Dies würde in der Praxis bedeuten, dass beispielsweise die wenige Seiten starken Fälligkeitsmitteilungen der Notare, Auszüge des Notarvertrages, Notarrechnungen, Gebührenbescheide von Grundbuchämtern, Grunderwerbssteuerbescheide von Finanzämtern usw. als zahlungsbegründenden Unterlagen ausreichen.

Ansonsten verweisen wir auf die offenen Prüfungsfeststellungen von Tz. 15 auf den Seiten 62 und 63.

5.3.2 Nachzuholender Wertansatz bei öffentlichen Grünflächen

Sachverhalt

Grünflächen im Zuständigkeitsbereich des Umwelt- und Gartenamtes mit einer Gesamtgröße von 657 Hektar waren in der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2006 wertmäßig nicht enthalten. Die Bewertung wurde im Laufe des Haushaltsjahres 2009 nachgeholt. Es wurde Vermögen in einer Größenordnung von 90 Mio € erfolgsneutral nachaktiviert. Der Sachverhalt war Gegenstand von Feststellungen in den Schlussberichten 2009 bis 2011.

Das Umwelt- und Gartenamt hat auf den 31. Dezember 2012 erneut Arbeiten zur Nachbewertung von Grünflächen vorgenommen und Werte korrigiert und ergänzt. Der Umfang der vorgenommenen Werterhöhungen beträgt 15.626.902 €. Die vom Umwelt- und Gartenamt ermittelten Werte wurden anlässlich der Prüfung des Jahresabschlusses 2014 vom Revisionsamt geprüft. Eine frühere Prüfung war dem Revisionsamt nicht möglich, da die Arbeiten im Umwelt- und Gartenamt nicht in ausreichender Weise dokumentiert wurden. Die Prüfung musste sämtliche Arbeitsschritte aufklären und nachvollziehen.

Feststellungen

Die Nachbewertungen des Umwelt- und Gartenamtes umfassten

- den Aufwuchs der Grünflächen (Bäume, Sträucher usw.),
- die Außenanlagen (Zäune, Einfriedungen, Straßen, Wege, Plätze) sowie
- die Betriebsvorrichtungen (Spielgeräte, Sporteinrichtungen).

Der Grund und Boden der Grünanlagen war nicht Gegenstand der Nachbewertungsarbeiten. Dieser wird vom Liegenschaftsamt der Stadt Kassel verwaltet und bewertet.

Die Bewertungsarbeiten hinsichtlich des „grünen Vermögens“ wurden von verschiedenen Schwierigkeiten begleitet. Hier sind vor allem zu nennen:

- der frühe Umstieg der Stadt Kassel auf die doppelte Buchführung (1. Januar 2006)
- die zu diesem Zeitpunkt fehlenden rechtlichen Regelungen zur Bewertung
- der Umfang der Arbeiten in Anbetracht der hierfür unzureichenden personellen Ausstattung
- die insgesamt hohe Arbeitsbelastung der Verwaltung

Bewertung der Bäume

Grundlage der Bewertung der Baumbestände war das elektronisch geführte Baumkataster der Stadt Kassel. Dieses ist kein Anlageverzeichnis im Sinne der Doppik.

Bei der Bewertung der Baumbestände ging das Umwelt- und Gartenamt von den Herstellungskosten aus; es wurde ein Wertmaßstab angelegt, der auf den Wiederherstellungskosten beruht. Zur Anwendung kamen Festwerte, d.h. es wurde ein Durchschnittswert ermittelt, der für alle Bäume zur Anwendung kam.

Für die Bilanzstichtage, 31. Dezember der Jahre 2009 und 2012 (Bewertungszeitpunkte), liegen keine Bestandsnachweise vor. Auch gibt es keine Inventurunterlagen. Die Nachbewertungen der Jahre 2009 und 2012 konnten daher bei der Prüfung durch das Revisionsamt nicht mehr nachvollzogen werden. Eine nachträgliche Bestandsermittlung für die betreffenden Bewertungsstichtage hätte laut Aussage des Umwelt- und Gartenamtes nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erfolgen können.

Gemäß § 40 Nr. 2 GemHVO sind Vermögensgegenstände grundsätzlich einzeln zu bewerten. Diesem Grundsatz folgend hätte jeder Baum einzeln bewertet werden müssen. Bewertungsmaßstab sind die Herstellungskosten, § 41 Abs. 1 GemHVO. Herstellungskosten eines Baumes sind im Wesentlichen:

- Gehölkosten
- Kosten der Fertigstellungspflege
- Kosten der Herstellungspflege

Es hätte auch ein pauschales Wertfindungsverfahren zur Anwendung kommen können¹¹, etwa die Zusammenfassung von Bäumen nach Baumarten, Altersgruppen oder ähnlichem.

Für das vom Umwelt- und Gartenamt zur Anwendung gebrachte Festwertverfahren¹² jedoch fehlt es an den gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen. Das Festwertverfahren darf u.a. nur dann Anwendung finden, wenn die betreffenden Vermögensgegenstände regelmäßig ersetzt werden und ihr Gesamtwert für die Gemeinde von nachrangiger Bedeutung ist. Die Baumbestände werden zum einen nicht regelmäßig ersetzt. Zum anderen ist ein Gesamtvermögen der Baumbestände in einer Größenordnung von 43 Mio € nicht als nachrangig zu beurteilen.

¹¹ Amerkamp, Kröckel, Rauber: Kommentar „Gemeindehaushaltsrecht Hessen“ Tz. 12 zu § 40 GemHVO

¹² Ansatz von Vermögensgegenständen mit einem gleichen Wert unter bestimmten Voraussetzungen, § 35 Abs. 2 GemHVO

Das Umwelt- und Gartenamt hat die auf Grundlage der Herstellungskosten gebildeten Festwerte nicht auf die Herstellungszeitpunkte rückindiziert. Eine solche Rückindizierung der Herstellungskosten ist gesetzlich vorgesehen, § 59 Abs. 2 GemHVO bzw. GemHVO-Doppik. Dieser Umstand führte dazu, dass die Baumbestände zu hoch bewertet wurden.

Der Prüfbericht des Revisionsamtes vom 26. Mai 2015 enthält Vorschläge, wie die Bewertung der Baumbestände zutreffend vorgenommen werden kann.

Bewertung des Aufwuchses – ohne Baumbestände – sowie von Wegeflächen einschließlich der Außenanlagen und der Betriebsvorrichtungen

Grundlagen der Bewertung dieser Vermögensgegenstände waren

- das Geoinformationssystem der Stadt Kassel (GIS),
- das Grünflächenkataster der Stadt Kassel,
- Unterlagen zum beispielhaften Nachweis der Herstellungskosten.

Einzelnachweise im Rahmen der Inventuren der Jahre 2009 bis 2013 liegen dem Umwelt- und Gartenamt nicht vor. Die Bestände der Jahre 2009 bis 2012 lassen sich aus diesem Grund nicht mehr entwickeln bzw. herleiten.

Die Bewertung des hier maßgeblichen Vermögens auf den Bilanzstichtag der Eröffnungsbilanz, 1. Januar 2006, fand auf folgende Weise statt:

- Der Aufwuchs wurde getrennt vom Grund- und Bodenwert aktiviert. Ansatz fanden hierfür die Herstellungskosten des Aufwuchses der Haushaltsjahre 1998 bis 2005.
- Für den Aufwuchs in den Grünanlagen wurden Festwerte auf der Basis der tatsächlichen Herstellungskosten gebildet.
- Herstellungskosten für Wege, befestigte Flächen und sonstige Betriebsvorrichtungen wurden gesondert aktiviert und entsprechend der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer linear abgeschrieben. Der Ansatz erfolgte mit den fortgeführten Anschaffung- /Herstellungskosten.
- Aufwuchs in landwirtschaftlichen Flächen sowie Grün- und Spielflächen war zum Zeitpunkt der Erstellung der Eröffnungsbilanz nicht vollständig bewertet. Diese Vermögensgegenstände wurden in der Eröffnungsbilanz mit 1 € pro Quadratmeter ausgewiesen.

Die Werte unterlagen in der Folgezeit verschiedenen Ergänzungen und Anpassungen. Auf den 31. Dezember 2009 wurden der Aufwuchs und befestigte Flächen nachbewertet.

Zum 31. Dezember 2012 wurden Außenanlagen in Kindertagesstätten und Schulen sowie Straßenbegleitgrün nachbewertet.

Die Bewertung der Vermögensgegenstände auf den 31. Dezember 2009 wurde im Umwelt- und Gartenamt anhand fester Wertmaßstäbe vorgenommen. Dafür wurden für jeden Flächentyp „Kostensätze“ pro Quadratmeter festgelegt. Anlässlich der Neubewertung auf den 31. Dezember 2012 wurden historische Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten herangezogen.

Die Bewertung des Aufwuchses und der Außenanlagen unter Zuhilfenahme eines Festwertes pro Quadratmeter, abgestellt auf die Flächentypen bzw. Nutzungstypen, ist grundsätzlich nicht zulässig. Es gilt auch hier der Grundsatz der Einzelbewertung. Maßstab sind die Herstellungskosten, § 41 Abs. 1 GemHVO. Da sich die Flächen auch innerhalb eines Flächentyps stark unterscheiden, kommen für jede einzelne Fläche sehr unterschiedliche Herstellungskosten zum Ansatz.

Da der Gesetzgeber für die erstmalige Bewertung von Vermögensgegenständen für Zwecke der Eröffnungsbilanz eine Ausnahmeregelung geschaffen hat, sind die für den Aufwuchs ermittelten Werte verwendbar. Die Ausnahmeregel erlaubt eine Abweichung vom Grundsatz des Ansatzes mit den Herstellungskosten¹³.

Etwas anderes gilt für die Außenanlagen und Betriebsvorrichtungen. Die genannte Ausnahmeregelung kommt nicht zum Tragen, da unter Wahrung der Kontinuität der Bewertungsverfahren¹⁴ hier die gleiche Methode zur Anwendung zu kommen hat wie bei den sonstigen städtischen Straßenein- und -aufbauten sowie Betriebsvorrichtungen.

Bei Anwendung der dort verwendeten Bewertungsmethoden sind für die Außenanlagen und Betriebsvorrichtungen niedrigere Werte zu erwarten.

Empfehlungen

Die detaillierten Empfehlungen sind den Prüfberichten vom 26. Mai 2015 bzw. vom 15. September 2015 zu entnehmen. Besonders zu erwähnen sind hieraus Empfehlungen

- zur Neubewertung des Vermögens,
- zur Vornahme einer Organisationsuntersuchung bei der Rechnungsstelle im Umwelt- und Gartenamt über die Verfahrensabläufe zur Erfassung, Pflege und Bewertung der Bestände,
- zur Prüfung der Frage, ob der Softwareanbieter des Baumkatasters auch ein Modul zur Anlagenbuchhaltung zur Verfügung stellen kann sowie
- zur Entwicklung von Inventurregelungen und Dokumentationsstandards der Bestände für die Bilanzierung.

¹³ § 59 Abs. 2 GemHVO bzw. GemHVO-Doppik

¹⁴ § 40 Nr. 5 GemHVO bzw. GemHVO-Doppik

Eine abschließende Auswertung der Prüfberichte des Revisionsamtes durch das Amt Kämmerei und Steuern sowie das Umwelt- und Gartenamt ist noch zu erwarten.

5.3.3 Anlagen im Bau

Sachverhalt

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2012 wurde die Anlage „*Sportanlage Fuldataalstraße – Neubau Naturrasenfeld*“ geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass bei dieser Anlage noch keine buchhalterische Inbetriebnahme erfolgt ist. In diesem Zusammenhang teilte das Amt Kämmerei und Steuern mit, dass es im Jahr 2012 einen erheblichen Baufortschritt gegeben habe, jedoch keine funktionsgerechte Fertigstellung. Darüber hinaus wurde weiterhin mitgeteilt, dass die buchhalterische Inbetriebnahme voraussichtlich in der 2. Jahreshälfte 2014 erfolgen soll.

Aufgrund dieser Stellungnahme wurde die buchhalterische Inbetriebnahme der oben genannten Anlage im Bau bei der Jahresabschlussprüfung 2014 erneut betrachtet.

Feststellung

Bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2014 stellte sich heraus, dass die Anlage „*Sportanlage Fuldataalstraße – Neubau Naturrasenfeld*“ mit einem Gesamt-Buchwert i. H. v. 292.310,84 € (Stand 1. März 2016) weiterhin buchhalterisch als Anlage im Bau geführt wird, obwohl laut Sportamt die tatsächliche Ingebrauchnahme dieser Anlage bereits erfolgt ist.

Eine nicht zeitgerechte buchhalterische Inbetriebnahme von Anlagen im Bau führt nicht nur zu Werteverstärkungen bei den entsprechenden Bilanzpositionen der Vermögensrechnung (Bilanz), sondern darüber hinaus werden unter Umständen die „*Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen, -zuschüssen und Investitionsbeiträgen (Nr. 8)*“ und auch die „*Abschreibungen (Nr. 14)*“ der Ergebnisrechnung (Muster 15) in nicht zutreffender Höhe dargestellt.

Empfehlung

Wir empfehlen, dass künftig die einzelnen Anlagen im Bau im Sinne der GemHVO stets zeit- und periodengerecht buchhalterisch in Betrieb genommen werden. Des Weiteren empfehlen wir, im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten die gesamte Anlagenbuchhaltung auf vergleichbare wie oben dargestellte Sachverhalte zu prüfen und wenn notwendig, die entsprechenden Korrekturbuchungen durchzuführen.

5.3.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

Sachverhalt

Gegenstand der Prüfung des Jahresabschlusses 2014 waren erneut die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände. In diesem Bereich der Bilanz kommt ein erheblicher Anteil des städtischen Vermögens zum Ansatz: Die Stadt Kassel hatte zum 31. Dezember 2014 Außenstände von etwa 69,5 Mio €. Die Forderungen sind dem Forderungsspiegel – Anlage 2 zum Jahresabschluss – zu entnehmen. Der Forderungsspiegel gibt Auskunft über die Art des Entstehens sowie das Alter der Forderungen. Er wird gespeist durch sogenannte Forderungssammelkonten. Diese lassen sich prinzipiell auflösen in einzelne Schuldnerkonten, die Debitorenkonten. Grundsätzlich kann somit jede Forderungsart aufgliedert werden in Einzelforderungen.

Dieser Zusammenhang ist von erheblicher Bedeutung, da die Stadt Kassel als Gläubigerin zu jedem Zeitpunkt im Haushaltsjahr wissen muss, gegen welche Personen sich ihre Forderungen richten.

Ebenfalls bedeutsam für die Aussagekraft des städtischen Jahresabschlusses, speziell der Vermögensrechnung, ist die Werthaltigkeit des Forderungsbestandes. Daher wurden die im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten vorzunehmenden Wertkorrekturen in die Prüfung einbezogen.

Weiterer Prüfungsgegenstand waren, wie bereits in den Vorjahren, die Verwahrgelder.

Feststellung

Bestände an Forderungen und sonstigen Vermögensgegenständen

Zum 31. Dezember 2014 beträgt der Gesamtbestand der Forderungen der Stadt Kassel 69.492.435,92 €. Er hat – ausweislich des Forderungsspiegels – im Haushaltsjahr 2014 um 14.260.327,00 € abgenommen.

Der Forderungsbestand beträgt ca. 9,7 % der Gesamterträge des Haushaltsjahres (718.422.896,11 €). Das ist im Vergleich zum Haushaltsjahr 2013 eine Abnahme um ca. zwei Prozentpunkte.

Im Haushaltsjahr 2013 war der Forderungsbestand um ca. 25 Mio € gestiegen.

Der Gesamtbestand der Forderungen der Stadt Kassel hat sich seit dem ersten Jahresabschluss zum 31. Dezember 2006 folgendermaßen entwickelt (alle Angaben in €):

2006	36.508.616,75
2007	40.433.185,97
2008	44.322.436,16
2009	41.070.184,24
2010	55.014.490,31
2011	65.379.805,56
2012	58.782.041,03
2013	83.752.762,92
2014	69.492.435,92

Die Entwicklung des Forderungsbestandes verteilt sich folgendermaßen auf die Forderungsarten:

Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen:	- 8.289.316,62
Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben:	- 1.368.453,71
Forderungen aus Lieferungen und Leistungen:	- 4.830.086,97
Forderungen gegen verb. Unternehmen etc.:	92.504,69
sonstige Vermögensgegenstände:	135.025,61

Empfehlung

Da hohe Forderungsbestände mit finanziellen Risiken einhergehen, sollte die Verwaltung weiter an der Rückführung der Forderungsbestände arbeiten.

Nachweis der Forderungen in der Buchhaltung

Jede Forderung einer Person (des Gläubigers) richtet sich unabhängig von der Art ihrer Entstehung gegen eine natürliche oder juristische Person (den Schuldner). Die Buchhaltung hat diese Verhältnisse abzubilden. Soweit sie das nicht tut, ist sie nicht ordnungsmäßig. Eine tiefere Prüfung der Forderungen trifft dann auf Grenzen. Daraus entstehen verschiedene Risiken.

Von der Summe aller Forderungen der Stadt Kassel zum 31. Dezember 2014 i. H. v. 69.492.435,92 € ist nur ein Betrag von 36.635.477,27 € in der Debitorenbuchhaltung zu finden. Der Restbetrag i. H. v. 32.856.958,65 € berührt die Debitorenbuchhaltung nicht. Die Schuldner dieses Betrages gehen aus der Buchhaltung nicht unmittelbar hervor. Die Position setzt sich aus Beträgen zusammen, die durch direktes Bebuchen von Forderungssammelkonten entstanden sind. Diese Arbeitsweise ist regelwidrig, da das System von Haupt- und Nebenbuchhaltung ausgehebelt wird. Ein Abgleich zwischen den Daten der Haupt- und der Nebenbuchhaltung ist nicht oder nur mit sehr hohem manuellem Aufwand möglich. Die nicht in der Debitorenbuchhaltung enthaltenen Forderungen werden nicht maschinell überwacht. Auch daher ist dieser Zustand aus unserer Sicht verbesserungsbedürftig.

Die mangelhafte Debitorenbuchhaltung wurde in der Vergangenheit mit den Umstellungsarbeiten zur Doppik, fehlenden Kenntnissen, den Problemen mit der Software nsk und wechselnden Kontenplänen begründet.

Das Verhältnis der Gesamtforderungen zu den nicht in der Debitorenbuchhaltung enthaltenen Forderungen hat sich in den zurückliegenden Berichtsjahren folgendermaßen entwickelt (alle Beträge in €):

Berichtsjahr	Summe der Forderungen	in Debitoren enthalten	in Debitoren nicht enthalten	in Prozent
2008	44.322.436,16	33.786.176,54	10.536.259,62	23,77
2009	41.070.184,24	20.623.012,15	20.447.172,09	49,79
2010	55.014.490,31	18.011.687,72	37.002.802,59	67,26
2011	65.379.805,56	25.902.148,01	39.477.657,55	60,38
2012	58.782.041,03	15.490.432,16	43.291.608,87	73,65
2013	83.752.762,92	51.249.183,79	32.503.579,13	38,81
2014	69.492.435,92	36.635.477,27	32.856.958,65	47,28

Der absolute Betrag der nicht in der Debitorenbuchhaltung enthaltenen Forderungen hat sich im Vergleich zum Vorjahr fast nicht verändert (leichte Zunahme). Dadurch, dass sich der Gesamtbetrag der Forderungen verringert hat, ist der Anteil der debitorisch nicht abgebildeten Forderungen erhöht.

Die Stadt Kassel verfügt über ein leistungsfähiges EDV-Buchhaltungssystem mit integrierter Debitorenbuchhaltung. Dennoch wird auf die Unterstützung dieses Systems in Teilbereichen verzichtet. Die manuelle Überwachung von Forderungen birgt vermeidbare Risiken. Dies gilt umso mehr, als die praktizierte manuelle Überwachung großer Forderungsbestände keiner Prüfung durch das Revisionsamt zugänglich ist.

Von der Stadtkasse wurde in der Vergangenheit zugesichert, dass im Rechnungsjahr 2010 bzw. spätestens im Rechnungsjahr 2011 „die Abweichung zwischen Debitorenabstimmung und Gesamtforderungen im Forderungsspiegel erläutert“ werden. Es hieß damals weiter: „In Zukunft werden sämtliche Forderungen ausschließlich über die Debitorenbuchhaltung abgewickelt.“¹⁵

Die Jahresabschlüsse 2012, 2013 und 2014 zeigen jedoch eine andere Entwicklung.

Empfehlung

Die Buchhaltung ist so einzurichten und zu betreiben, dass sich sämtliche Forderungen zumindest zum Abschlussstichtag durch offene Posten der Debitorenbuchhaltung begründen lassen.

¹⁵ Schreiben der Stadtkasse vom 3. Mai 2012

Wertberichtigungen

Anders als in den Vorjahren wurden die Wertberichtigungen im Jahresabschluss 2014 in allen Forderungsarten einheitlich vorgenommen. So wurde zunächst eine Einzelwertberichtigung durchgeführt; hierzu wurden die uneinbringlichen Forderungen ausgebucht.

Die Forderungsart „Forderungen aus Zuwendungen und Zuschüssen, Investitionszuschüssen und Transferleistungen“ wurde einer Einzelwertberichtigung i. H. v. 1.366.317,04 € unterworfen, das sind ca. 3,2 % des Gesamtbetrages der Forderungsart i. H. v. 42.037.002,77 €.

Der Wert setzt sich zusammen aus den befristeten und unbefristeten Niederschlagungen, die auf den Gesamtbestand der Forderungsart entfallen. Die unbefristeten und befristeten Niederschlagungen wurden demnach einheitlich behandelt.

Auf die Forderungsart entfällt eine pauschalierte Einzelwertberichtigung i. H. v. 963.070,48 €.

Bei der Forderungsart „Forderung aus Steuern und Abgaben“ beträgt die Einzelwertberichtigung 2.836.799,58 €. Der Anteil der Einzelwertberichtigungen an der Forderungsart beträgt 15,9 %. Hier wird ersichtlich, dass bei der Forderungsart „aus Steuern und Abgaben“ ein relativ hoher Berichtigungsbedarf besteht.

Auch diese Forderungsart wurde einer pauschalierten Einzelwertberichtigung unterworfen, und zwar i. H. v. 72.618,43 €.

Für die Forderungsart „Forderungen aus Lieferungen und Leistungen“ bestehen zwei unterschiedliche Berichtigungskonten gleicher Bezeichnung. Im Konto 2491000 „Einzelwertberichtigungen zu Forderungen aus Lieferungen und Leistungen“ finden sich nicht etwa Niederschlagungen privatrechtlicher Forderungen, sondern solche öffentlich-rechtlicher Natur. Es handelt sich um Säumniszuschläge, Mahngebühren und Vollstreckungsgebühren, wobei im Buchungstext oft ausdrücklich vermerkt ist, dass es sich um öffentlich-rechtliche Vorgänge handelt. Dieses Verfahren wurde schon in früheren Prüfungszeiträumen beanstandet.

Das zweite Berichtigungskonto, 2491003, gleichen Namens, ist hinsichtlich der Forderungsgründe weniger aussagekräftig als das zuvor genannte. Im Buchungstext finden sich ausschließlich Namen und ggf. der Hinweis „Aufhebung Niederschlagung“. Die Zuordnung der Wertberichtigungen zu den Forderungsarten sowie die Qualität der Buchungstexte sind nach wie vor verbesserungswürdig.

Beide Konten zusammen bilden eine Einzelwertberichtigung von 458.471,86 € ab. Das sind 6,8 % des Gesamtbetrages der Forderungsart (6.783.702,83 €). Auch hier bestehen die Berichtigungsbeträge ausschließlich aus niedergeschlagenen Forderungen (Berichtigung auf „0“).

Die ergänzende pauschalierte Einzelwertberichtigung beträgt hier 321.078,80 €.

In den Unterlagen zum Jahresabschluss, die dem Revisionsamt zur Verfügung gestellt wurden, wird darauf hingewiesen, dass Forderungen gegenüber öffentlichen Körperschaften von der Wertberichtigung ausgenommen werden, da „*kein Ausfallrisiko unterstellt wird*“. Dies betrifft Forderungen in einer Gesamthöhe von 7.818.149,75 €.

Der genannte Hinweis findet sich, anders als im Berichtsjahr 2013, nicht im Jahresabschlussbericht 2014.

Empfehlung

Die Wertberichtigungskonten der einzelnen Forderungsarten sollten die dort tatsächlich anfallenden Berichtigungsbeträge abbilden.

Verwahrgelder

Bereits in den Vorjahren wurde wiederholt auf die Bedeutung der debitorischen Verwahrgelder hingewiesen. Hier soll erneut auf die Risiken verwiesen werden, die ein unreflektiertes Hinnehmen der hohen Verwahrgeldumsätze, Fallzahlen sowie Bestände birgt. Die Verwahrgelder entwickelten sich in der Vergangenheit folgendermaßen:

Jahr	Debitorenkonto	Umsatz in €
2008	5500108	126.561.353,15
2009	5500109	83.394.872,94
2010	5500110	83.148.560,31
2011	5500111	91.429.051,51
2012	5500112	101.914.705,49
2013	5500113	111.719.038,22
2014	5500114	126.458.517,95

Es wird ersichtlich, dass die Verwahrgeldumsätze seit 2010 kontinuierlich zunehmen, und zwar in einer Größenordnung von 10 Mio € pro Jahr.

Folgende Tabelle verdeutlicht, wie die vorgenannten Debitorenkonten im Laufe mehrerer Jahre „abgebaut“ werden, d.h. wie lange es dauert, bis alle auf den Konten eingegangenen Zahlungen korrekt zugeordnet und gebucht worden sind (alle Angaben in €):

Debitoren- konto/ Stand 31.12.	5500110	5500111	5500112	5500113	5500114
2010	753.249,17	- entfällt -	- entfällt -	- entfällt -	- entfällt -
2011	14.331,24	578.349,39	- entfällt -	- entfällt -	- entfällt -
2012	2.209,55	181.734,49	1.231.536,04	- entfällt -	- entfällt -
2013	0,00	12.778,28	4.533,81	285.224,25	- entfällt -
2014	- entfällt -	0,00	0,00	15.572,35	3.804.645,05

Die Aufstellung zeigt, dass die in den jeweiligen Haushaltsjahren bebuchten Verwahrgeldkonten frühestens im dritten Jahr nach Ablauf des Haushaltsjahres wieder auf „0“ zurückgeführt sind. So lange braucht es, bis alle eingegangenen und auf den Verwahrgeldkonten gebuchten Beträge dem richtigen Debitor und dem richtigen Verwaltungs- bzw. Geschäftsvorgang zugeordnet worden sind. Diese Arbeiten sind eigentlich im normalen Geschäftsablauf innerhalb des Haushaltsjahres bzw. innerhalb der von § 112 Abs. 9 HGO vorgesehenen vier Monate zu erledigen. Ein ordnungsmäßiger Jahresabschluss ist ohne Abschluss der Debitorenkonten nicht möglich.

Beachtenswert ist die Höhe des Verwahrgeldkontos zum 31. Dezember 2014; sie beträgt über 3,8 Mio €. Das ist der höchste Stand seit fünf Jahren (am 31. Dezember 2009 hatte das Verwahrgeldkonto einen Stand von ca. 12 Mio €, die Entwicklung seitdem ist der oben stehenden Tabelle zu entnehmen).

Empfehlung

Wir weisen nochmals auf die Risiken hin, die aus den hohen Verwahrgeldumsätzen entstehen. Dem weiteren Ansteigen der Umsätze in den Verwahrgeldkonten ist gegenzusteuern.

In den vorangegangenen Schlussberichten empfahlen wir eine ämterübergreifende organisatorische Untersuchung hinsichtlich der Frage, welche Faktoren in den Arbeitsabläufen der Fachämter für die hohen Verwahrgeldumsätze ursächlich sind. Anschließend, so unsere Empfehlung, sollte ein Arbeitskonzept für die Rechnungsstellen der Fachämter erstellt werden, das sich an den Erfordernissen der Gemeindekassenverordnung orientiert. Für die Bediensteten, die in den Fachämtern im Bereich Rechnungswesen tätig sind, sollten Arbeitsanweisungen formuliert werden, die sowohl den gesetzlichen Anforderungen als auch den Bedürfnissen des jeweiligen Fachamtes genügen.

Vom Amt Kämmerei und Steuern wird die Ansicht vertreten, dass der bereits seit 2011 verfolgte strategische Entwicklungsprozess im Buchungs- und Rechnungswesen ein Weg sei, der mittel- und langfristig auch zur Reduzierung der Verwahrgelder führen wird. Wir widersprechen dieser Ansicht nicht, weisen jedoch darauf hin, dass der genannte strategische Prozess bisher nicht zu einer Verminderung der Verwahrgelder geführt hat.

5.3.5 Personalarückstellungen

Sachverhalt

Neben den Pflichtrückstellungen gemäß § 39 Abs. 1 bis 3 GemHVO (Rückstellungen für Pensionen, Beihilfe und Altersteilzeit) waren sonstige (freiwillige) Rückstellungen für Lebensarbeitszeit der Beamten und für das Leistungsentgelt nach dem TVöD gebildet.

Diese Rückstellungen und die Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden sind im Anhang dargestellt.

Haushaltsansätze für Auflösungen und Zuführungen waren im Ergebnishaushalt 2014 wie in den Vorjahren ausschließlich für die Pensionsrückstellungen veranschlagt.

In der Rückstellungsübersicht 2014 sind neben der Inanspruchnahme für die Rückstellung Lebensarbeitszeit der Beamten erstmals auch Inanspruchnahmen für die Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen ausgewiesen.

Feststellungen

Stichprobenartig geprüft wurden die Erläuterungen im Anhang und im Rechenschaftsbericht, die Beibehaltung bzw. Änderung des jeweiligen Bewertungsmaßstabs und die Buchung von Auflösungen und Zuführungen.

Dabei war u. a. festzustellen:

Wesentliche Veränderungen, die sich im Vergleich zum Vorjahr durch Zuführungen, Inanspruchnahmen und Auflösungen ergeben haben, sind für die Ergebnisrechnung im Anhang sowie im Rechenschaftsbericht und für die Vermögens- und Schuldenentwicklung im Rechenschaftsbericht erläutert.

Die Bewertungsmethode für die Pensionsrückstellung für Beamte wurde bezüglich der dem Gutachten der KVK BeamtenVersorgungskasse zugrunde gelegten Familienstände geändert. Diese Änderung ist im Anhang genannt. Durch diese Änderung hat sich nach Mitteilung des Amtes Kämmerei und Steuern die erforderliche Zuführung deutlich verringert; diese finanziellen Auswirkungen sind aber auskunftsgemäß ohne ein – kostenpflichtiges – Vergleichsgutachten der KVK nicht zu beziffern.

Der Bestand der Beihilferückstellung verringerte sich gegenüber dem Vorjahr 2013 um rd. 2,35 Mio €, nachdem sich im Jahresabschluss 2013 gegenüber dem Jahr 2012 bereits eine Verminderung des Bestandes um rd. 4,36 Mio € ergeben hatte.

Das mit der seit dem Jahr 2013 geänderten Bewertungsmethode für die Beihilferückstellungen verbundene Risiko ist im Anhang genannt.

6 Ergebnisrechnung

6.1 Inhalt und Umfang der Prüfung / Risikoanalyse

Die Ergebnisrechnung ist die zentrale Rechnung eines ressourcenverbrauchsorientierten Haushalts- und Rechnungswesens. Sie soll über die Art, die Höhe und die Quellen der Ergebniskomponenten vollständig und klar informieren.

Die Ergebnisrechnung besteht aus der Gesamtergebnisrechnung (§ 46 GemHVO) und den Teilergebnisrechnungen (§ 48 GemHVO).

Entsprechend eines risikoorientierten Prüfungsansatzes (vgl. auch Tz. 5.2) wurden folgende Prüfungsschwerpunkte für die Gesamtergebnisrechnung festgelegt:

- Einhaltung des Haushaltsplanes
- periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen
- ordnungsmäßiger Ausweis
- Formal- und Vollständigkeitsprüfung mittels Prüfungssoftware

6.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Schlussberichtsrelevante Feststellungen haben sich nicht ergeben.

6.3 Anhang

Nach § 50 GemHVO sind in dem zu erstellenden Anhang die wesentlichen Posten der Vermögens-, der Ergebnis- und der Finanzrechnung zu erläutern.

Die wesentlichen Positionen der Ergebnisrechnung sind im Anhang erläutert.

Unsere Empfehlungen der Vorjahre hinsichtlich der rechtlichen Mindestanforderungen des Anhangs und des Rechenschaftsberichtes wurden umgesetzt.

7 Finanzrechnung / Investitionen

7.1 Allgemeines

Die Finanzrechnung ist ein wesentlicher Bestandteil des Jahresabschlusses (§ 112 Abs. 2 Nr. 3 HGO). Sie besteht aus einer zusammengefassten (gesamten) Finanzrechnung (§ 47 GemHVO) und den Teilfinanzrechnungen (§ 48 GemHVO).

Aufgabe der Finanzrechnung ist es, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Kommune zu vermitteln und somit das finanzwirtschaftliche Handeln der Verwaltung abzubilden (Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Kommune).

In der Finanzrechnung werden die im Haushaltsjahr eingegangenen Einzahlungen und die geleisteten Auszahlungen, also die kassenmäßigen Geldbewegungen dargestellt.

Planungskomponente der Finanzrechnung ist der sogenannte Finanzhaushalt. Er dient der Ermächtigung zur Verwendung von Finanzmitteln, insbesondere für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen.

Die Finanzrechnung kann nach § 47 GemHVO entweder als indirekte (derivative) oder als direkte Finanzrechnung aufgestellt werden.

Die Stadt Kassel stellt seit dem Haushaltsjahr 2012 direkte Finanzrechnungen auf.

Bei der direkten Finanzrechnung werden die tatsächlichen Zahlungsströme abgebildet. Sie werden über das Finanzverfahren „new system kommunal (nsk)“ grundsätzlich bei jedem Zahlungsvorgang automatisch (direkt) auf Finanzrechnungskonten gebucht. Voraussetzung für diese Automatikfunktion sind sogenannte Kontenverknüpfungen (Finanzbuchungsgruppen), die grundsätzlich bei allen zahlungswirksamen Sachkonten zu hinterlegen sind.

7.2 Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung

Die Prüfung der Finanzrechnung ist im Wesentlichen eine Systemprüfung (siehe Tz. 7.1), bei der zu untersuchen ist, ob die erforderlichen Hinterlegungen korrekt erfolgt sind. Prüfungsziel ist, festzustellen ob

- die Finanzrechnungskonten dem verbindlichen Kommunalen Verwaltungskontenrahmen (KVKR-Hessen) entsprechen,
- die Finanzrechnungskonten in die maßgebende Position der Finanzrechnung fließen (Muster 16 in Verbindung mit § 47 Abs. 2 GemHVO),

- bei allen zahlungswirksamen Bestands- und Erfolgskonten Finanzbuchungsgruppen hinterlegt sind,
- bei allen nicht zahlungswirksamen Bestands- und Erfolgskonten keine Hinterlegungen erfolgt sind,
- bei den Finanzbuchungsgruppen auch die maßgebenden Finanzrechnungskonten tatsächlich hinterlegt sind,
- alle Finanzrechnungskonten tatsächlich in der Finanzrechnung Berücksichtigung finden.

Nach unserer Auffassung ist durch die Systemprüfung eine hinreichende Prüfungssicherheit gegeben.

Unsere Systemprüfung führte inhaltlich zu Feststellungen, die keinen Einfluss auf die Darstellung der tatsächlichen Finanzlage der Stadt Kassel haben.

7.3 Einhaltung der Haushaltsansätze des Finanzhaushaltes und Übertragung von Haushaltsermächtigungen

Nach § 95 Abs. 1 HGO bildet der Haushaltsplan die Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Stadt Kassel. Der Haushaltsplan dient der Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der städtischen Aufgaben voraussichtlich im Bewilligungszeitraum notwendig ist. Dabei kommt dem Finanzhaushalt insbesondere die Aufgabe zu, die Ermächtigung von Einzahlungen und Auszahlungen von Finanzmitteln für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen und deren Finanzierung eines Haushaltsjahres darzustellen (§ 95 Abs. 2 HGO). Damit wird der finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion des Haushaltes Rechnung getragen.

Der Haushaltsplan ist für die Haushaltsführung der Stadt verbindlich (§ 95 Abs. 1 HGO). Durch den Haushaltsplan wird der Verwaltung ein finanzieller Handlungsrahmen gesetzt, der in Bezug auf den Finanzhaushalt festlegt, welche investiven Einzahlungen und Auszahlungen im Haushaltsjahr zu vereinnahmen bzw. zu verausgaben sind.

Mit Aufstellung der Finanzrechnung im Rahmen des Jahresabschlusses legt der Magistrat auch Rechenschaft über seine Haushaltsführung ab.

Entsprechend unserem gesetzlichen Auftrag ist der Jahresabschluss mit allen Unterlagen daraufhin zu prüfen, ob der Haushaltsplan eingehalten ist (§ 128 Abs. 1 HGO).

Ausgehend vom Haushaltsplan der Stadt Kassel, den übertragenen Haushaltsresten aus 2013 und den über- und außerplanmäßigen Bewilligungen des Haushaltsjahres sowie dem Abgleich mit der vorgelegten Finanzrechnung und dem Buchhaltungssystem nsk konnten wir die Daten und die Angaben im Jahresabschluss nachvollziehen.

7.4 Anhang

Nach § 112 Abs. 4 Nr. 1 HGO ist als Anlage zum Jahresabschluss ein Anhang zu erstellen. Im Anhang sind u. a. die wesentlichen Posten der Finanzrechnung zu erläutern. Der Anhang erfüllt damit eine wichtige Informations-, Erläuterungs- und Entlastungsfunktion.

Für die Form des Anhangs gibt es keine Vorgaben. Maßgeblich für die formale und inhaltliche Gestaltung des Anhangs sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung. Danach sind die Angaben wahr, klar, übersichtlich, vollständig und verständlich darzustellen.

Wir haben den Anhang zur Finanzrechnung nach seinem Informations- und Erläuterungsinhalt untersucht.

Die Angaben im Anhang wurden im Berichtsjahr erweitert. Neben den Summenpositionen aus laufender Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit werden tabellarisch die zugehörigen Einzelpositionen der Finanzrechnung aufgeführt. Darüber hinaus werden erstmals auch die wesentlichen Positionen der Finanzrechnung weiter aufgeschlüsselt.

Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen (§ 51 Abs. 1 S. 2 GemHVO) sind im Anhang tabellarisch aufgeführt (siehe Spalte Vergleich fortgeschriebener Ansatz / Ergebnis des Haushaltsjahres bei den Summenpositionen aus laufender Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit). Wesentliche Abweichungen sind im Rechenschaftsbericht S. 165 ff. erläutert.

7.5 Teilfinanzrechnungen

Neben der gesamten Finanzrechnung (§ 47 GemHVO) sind Teilfinanzrechnungen entsprechend den Teilhaushalten aufzustellen (§ 48 Abs. 1 GemHVO).

Teilfinanzrechnungen wurden für das Prüfungsjahr entsprechend der städtischen Organisationsstruktur auf Ebene der Teil-, Amts- und Dezernatshaushalte vorgelegt.

In den Teilfinanzrechnungen wird die investive Tätigkeit der Stadt Kassel im Einzelnen dargestellt.

Die geprüften Teilfinanzrechnungen entsprechen dem gesetzlich vorgeschriebenen Muster (Muster 19 zu § 48 Abs. 1 GemHVO). Nach den gesetzlichen Vorgaben enthalten die vorgelegten Teilfinanzrechnungen die Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit (vgl. § 4 Abs. 4 GemHVO).

Ausgehend von der vorgenommenen Systemprüfung für die gesamte Finanzrechnung (siehe Tz. 7.2), haben wir die Prüfung der Dezernats-, Amts- und Teilfinanzrechnungen im Wesentlichen dahingehend untersucht, ob alle darin ausgewiesenen Beträge mit der gesamten Finanzrechnung übereinstimmen.

Die ausgewiesenen Beträge können beginnend von den Teilfinanzrechnungen über die Amts- und Dezernatsfinanzrechnungen bis hin zur gesamten Finanzrechnung nachvollzogen werden.

Abweichungen von den Plan-Ist-Ansätzen sind im Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss 2014 erläutert, ebenso die Übertragung der Haushaltsreste.

Die Darstellung von Produkten, Produktgruppen und Produktbereichen in den Teilfinanzhaushalten ist noch nicht erfolgt (siehe hierzu auch Tz. 4.2.2).

8 Rechenschaftsbericht und Anlagen zum Jahresabschluss

8.1 Rechtliche Anforderungen

Der Jahresabschluss auf Basis der doppelten Buchführung ist gemäß § 112 Abs. 3 HGO durch einen „Rechenschaftsbericht“ zu erläutern. Darüber hinaus sind dem Jahresabschluss ein „Anhang“ sowie eine Übersicht über die in das folgende Jahr zu übertragenden Haushaltsermächtigungen als Anlagen beizufügen (§ 112 Abs. 4 HGO).

§ 51 GemHVO regelt in Verbindung mit den anzuwendenden Hinweisen zur GemHVO eindeutig den Inhalt des Rechenschaftsberichtes. Danach sind der Verlauf der Haushaltswirtschaft, insbesondere die Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit, und die Lage der Gemeinde unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der stetigen Erfüllung der Aufgaben so darzustellen, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt wird. Wichtige Ergebnisse des Jahresabschlusses und erhebliche Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen sind zu erläutern. Darüber hinaus ist eine Bewertung der Abschlussrechnungen vorzunehmen.

Wesentliches Ziel des Rechenschaftsberichtes ist es, die derzeitige und zukünftige Ziel- und Produktorientierung der Stadt analysierend darzustellen.

Für die Gestaltung des Rechenschaftsberichtes, seinen Aufbau und Umfang sind keine besonderen Formvorschriften vorgesehen, allerdings soll die Darstellungsform in den folgenden Haushaltsjahren beibehalten werden, damit der Vergleich mit dem jeweiligen Vorjahr erleichtert wird (Nr. 3 der Hinweise zu § 51 GemHVO).

Im Anhang sind u. a. die wesentlichen Positionen der Vermögensrechnung, der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung sowie deren wesentliche Abweichungen im Jahresvergleich entsprechend § 50 GemHVO und den ergänzenden Verwaltungsvorschriften zu erläutern.

Neben den vorstehend aufgeführten Anforderungen enthält die GemHVO an unterschiedlichen Stellen weitere Regelungen zum Anhang.

8.2 Zielsetzungen und Strategien

In den Schlussberichten der letzten Jahre hatten wir ausführlich dargelegt, dass im Rechenschaftsbericht Angaben über den Stand der Aufgabenerfüllung mit den Zielsetzungen und Strategien darzustellen sind.

Mittlerweile wurden Ziele und Kennzahlen definiert. Seit dem Haushaltsjahr 2014 werden diese Ziele und Kennzahlen in einem den Haushaltsplan ergänzenden Teil dargestellt. Angaben über den Stand der Aufgabenerfüllung können erstmals aus der Ergebnisspalte 2014 im Haushaltsplan 2016 entnommen werden. Im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2014 sind keine Angaben hierüber gemacht worden. Eine Analyse der zukünftigen Ziel- und Produktorientierung der Stadt anhand der definierten Ziele und der hierfür errechneten Kennzahlen wäre im Rahmen des Rechenschaftsberichtes durchaus wünschenswert und sollte in Zukunft ins Auge gefasst werden.

9. Zentral bewirtschaftete Budgets

9.1 Personalaufwendungen

Haushaltsrechtliche Prüfung

Sachverhalt

Die Personalaufwendungen waren im Haushaltsplan - abweichend von der grundsätzlichen Regelung nach § 4 GemHVO (Bildung von Teilhaushalten) - nicht für jeden gebildeten Teilergebnishaushalt, sondern für die Teilergebnishaushalte auf der Amtsebene veranschlagt. Die Rechnungsergebnisse sind für alle Teilergebnisrechnungen ausgewiesen.

Im Finanzverfahren nsk sind zur (zentralen) Bewirtschaftung der Personalausgaben ämterübergreifende Einzelbudgets für die Haushaltsdezernate gebildet. Diese Einzelbudgets sind durch die Zuordnung zur Budgetebene Personalausgaben zu einem dezernatsübergreifenden Deckungskreis zusammengefasst.

Feststellungen

Die Planansätze und die Ergebnisse der Einzelbudgets und der Budgetebene waren im Haushaltsplan und sind in der Ergebnisrechnung nicht ausgewiesen; sie waren ausschließlich in nsk auswertbar.

Erstmals im Haushaltsplan 2014 wurden in der Erläuterung zur Budgetübersicht die zahlungswirksamen Aufwendungen innerhalb der Budgetebenen für gegenseitig deckungsfähig erklärt und die Budgetverantwortung der bewirtschaftenden Ämter für die zentralen Budgets genannt. Ab dem Haushaltsplan 2015 werden außerdem die Haushaltsansätze des Haushaltsjahres und des Vorjahres sowie das Ergebnis des Vorjahres für die Budgetebene dargestellt.

Mehrere Sachkonten für Personalaufwendungen und Rückstellungen waren den Positionen 11 und 12 (Personal- und Versorgungsaufwendungen) der Ergebnisrechnung und den nsk-Personalkostenbudgets nicht übereinstimmend zugeordnet. Die Gegenüberstellung der Planansätze und der Rechnungsergebnisse zeigt deshalb unterschiedliche Ergebnisse: laut der Ergebnisrechnung 2014 wurden die fortgeschriebenen Haushaltsansätze der Personal- und Versorgungsaufwendungen um rd. 5,99 Mio € überschritten, für das nsk-Budget Personalausgaben war auf der Budgetebene eine Überschreitung i. H. v. rd. 5,24 Mio € zu verzeichnen.

Die im Vergleich zum Ergebnis des Vorjahres höheren Aufwendungen sind bezogen auf die Ergebnisrechnung im Anhang und im Rechenschaftsbericht erläutert.

Die Plan-Ist-Abweichung auf der nsk-Budgetebene ist im Rechenschaftsbericht dargestellt und im Wesentlichen mit der im Vergleich zur Ansatzplanung höheren Zuführung zu Pensionsrückstellungen begründet.

Prüfung einzelner Personalaufwendungen und Personalkostenberechnungen

Beschreibung

Stichprobenartig wurden u. a. die Zuordnung von Aufwendungen nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben (KVKR), die Zahlung des Festbetrages nach dem Hessischen Sonderzahlungsgesetz und Personalkostenerstattungen bei Kostenbeteiligung Dritter geprüft.

Für die Erstattung durch Dritte wurden durch die Personalverwaltung erstellte Personalkostenberechnungen unterschiedlichen Umfangs geprüft. Sie betrafen überwiegend Verwendungsnachweise verschiedener Ämter.

Feststellungen

Es ergaben sich keine Beanstandungen.

9.2 Energie, Reinigung, Bauunterhaltung (BU)

Wie in den Vorjahren wurden auch die Budgets für Bauunterhaltung sowie Energie und Reinigung geprüft. Schlussberichtsrelevante Feststellungen hat diese Prüfung nicht ergeben.

10 Teilhaushalte der Ämter

10.1 Haushaltsrechtliche Prüfung

Wir haben der Prüfung der Teilhaushalte bzw. der Teilergebnisrechnungen folgende Prüfungsschwerpunkte zu Grunde gelegt:

- Einhaltung des Haushaltsplanes
- Periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen
- Ordnungsmäßiger Ausweis von Aufwendungen und Erträgen
- Angaben im Anhang
- Angaben im Rechenschaftsbericht

Die stichprobenartige Prüfung im Rahmen des risikoorientierten Prüfungsansatzes hat zu keinen wesentlichen Prüfungsfeststellungen geführt.

10.2 Prüfung von Verwendungsnachweisen

Zu den Aufgaben des Revisionsamtes gehört die Prüfung von Verwendungsnachweisen. Diese Prüfungsaufgabe ergibt sich unter anderem aus den Vorgaben der Zuwendungsgeber (Land, Bund und EU). In den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung „Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften (ANBest-Gk)“ ist unter Ziff. 7.2 festgelegt:

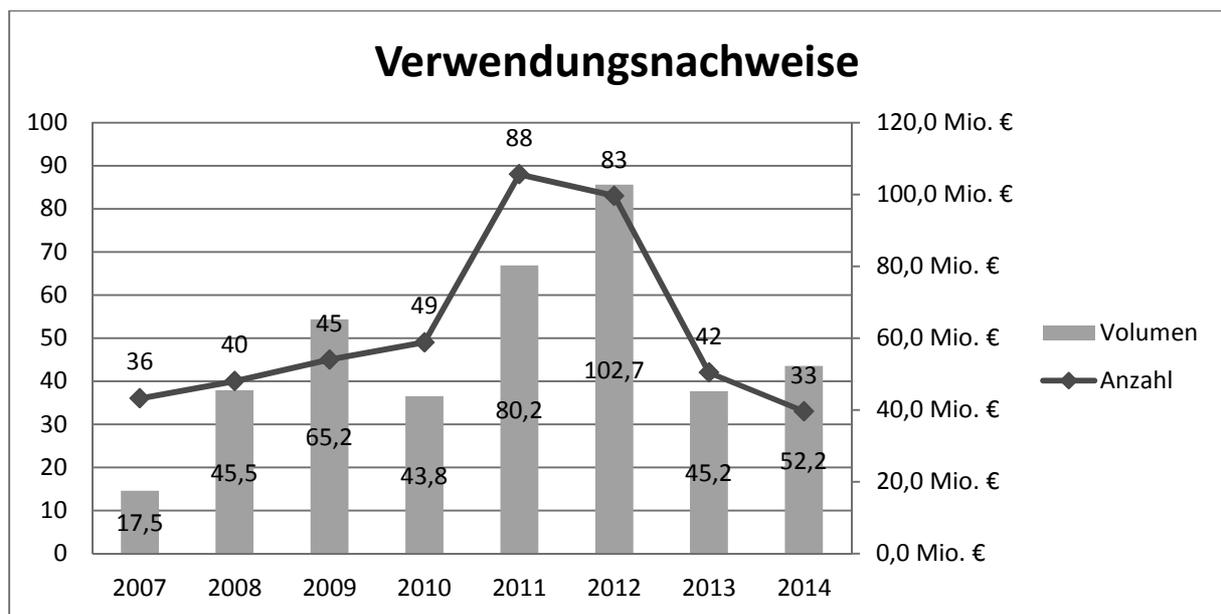
„Unterhält der Zuwendungsempfänger eine eigene Prüfungseinrichtung, ist von dieser der Verwendungsnachweis vorher zu prüfen und die Prüfung unter Angabe ihres Ergebnisses zu bescheinigen.“

Noch weitergehende Anforderungen an die Prüfung stellen die Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung (RiLiSE), die am 1. Juli 2008 in Kraft getreten sind und Umfang und Inhalt der geforderten Prüfung dezidiert vorschreiben.

Im Jahr 2014 ist die Zahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Sonderinvestitionsprogramme abgeschlossen sind. Das geprüfte Investitionsvolumen hingegen ist gestiegen.

Bei insgesamt 33 geprüften Verwendungsnachweisen mit einem Volumen von 52,2 Mio € im Jahr 2014 bewegen wir uns bei der Prüfung der Verwendungsnachweise wieder in Bereichen wie vor den Sonderinvestitionsprogrammen.

Die Entwicklung der letzten Jahre ist in der nachstehenden Grafik dargestellt:



Das Volumen der zu prüfenden Verwendungsnachweise lag im Jahr 2014 zwischen 3 T € und 23,7 Mio € bei einem Durchschnitt von 1,59 Mio €.

Je nach Umfang des Prüfauftrages nahm die Prüfung der Verwendungsnachweise bis zu mehreren Wochen in Anspruch. Da die Zuwendungsgeber die Zahlung laufender Abschläge für Projekte davon abhängig machen, dass geprüfte Verwendungsnachweise über die vorherige Periode vorliegen, müssen die Verwendungsnachweise im Revisionsamt vorrangig bearbeitet werden. Das bedeutet, dass bewilligte Auszahlungen an die Stadt Kassel erst erfolgen, wenn die Prüfung durch die Revision erfolgt ist. Die geprüften Verwendungsnachweise müssen daher fristgerecht beim Zuwendungsgeber vorliegen, damit die folgenden Auszahlungen ebenfalls fristgerecht erfolgen und der Stadt keine finanziellen Nachteile entstehen.

Diese Entwicklung belastet auch die beteiligten Fachämter, deren Aufgabe darin besteht, die umfangreichen und teils sehr detaillierten Verwendungsnachweise zu erstellen und mit allen für die Prüfung erforderlichen Anlagen und Nachweisen dem Revisionsamt zeitnah vorzulegen. Wir werden die Entwicklung der Verwendungsnachweise weiter beobachten und berichten.

10.3 Personal- und Organisationsamt

Beschreibung

Geprüft wurden u. a. die Bearbeitung der Beihilfen und der Versorgungsleistungen in der Personalabteilung.

Außerdem wurden die Erträge und Aufwendungen des Teilhaushaltes des Amtes – ohne Teilhaushalt 11002 – stichprobenartig auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen geprüft.

Feststellung

Die Prüfungen führten zu keinen wesentlichen Beanstandungen.

Empfehlungen zur Kontierung von Aufwendungen nach Maßgabe des KVKR wurden vom Personal- und Organisationsamt und dem Amt Kämmerei und Steuern zeitnah umgesetzt.

Dienstwohnungen

Im Schlussbericht 2010 berichteten wir über festgestellte Mängel bei der Bearbeitung der Dienstwohnungsangelegenheiten. Aufgrund der seinerzeitigen Feststellungen erfolgte im Berichtsjahr eine neue Prüfung, die schwerpunktmäßig die Abrechnung der Mieten und Nebenkosten und die Verrechnungen zwischen dem Personal- und Organisationsamt und dem Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung umfasste.

Feststellung

Die Bearbeitung erfolgt seit dem Jahr 2011 nach den in den „Richtlinien zur Regelung von Dienstwohnungsangelegenheiten der Stadt Kassel“ festgelegten Zuständigkeiten durch das Personal- und Organisationsamt bzw. das Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung. Die genannten Richtlinien wurden im Jahr 2013 überarbeitet. Die Arbeitsanleitung für die in der Personalabteilung wahrzunehmenden Aufgaben wurde ebenfalls neu gefasst.

Die Abrechnung der Dienstwohnungsvergütungen und der Nebenkosten sowie die haushaltmäßige Abwicklung erfolgt nunmehr nach den rechtlichen Grundlagen.

Die Prüfung ergab keine Beanstandungen.

10.4 Schulverwaltungsamt

Hardwarefehlbestände in den Schulverwaltungen

Sachverhalt

Im Juni 2014 wurde dem Revisionsamt vom Personal- und Organisationsamt mitgeteilt, dass man im Bereich der Schulverwaltungen beim Schulverwaltungsamt erhebliche Fehlbestände bei der IT-Ausstattung festgestellt hat.

Nachforschungen ergaben, dass insgesamt 53 PCs, 99 Monitore und 84 Drucker nicht mehr auffindbar waren. Das Personal- und Organisationsamt hatte nach eigenem Bekunden seit 2006 Kenntnis darüber, dass das Hard- und Softwarekataster (HASOKA), mit welchem die Ämter nach den Rahmenrichtlinien-Tul sämtliche Hard- und Software zu inventarisieren haben, vom Schulverwaltungsamt nur „*oberflächlich*“ geführt wurde und, dass das HASOKA den IT-Bestand des Schulverwaltungsamtes nur unvollständig darstellte.

Die lückenhafte Dokumentation der IT-Bestände erschwerte es, den tatsächlichen Bestand an PCs, Monitoren und Druckern im Bereich der Schulverwaltungen abschließend festzustellen. Erst im Rahmen des Anschlusses der Schulverwaltungen an das Schulträgersnetz wurde im Jahr 2013 das Ausmaß der Fehlbestände erkannt.

In einer gemeinsamen Stellungnahme des Personal- und Organisationsamtes und des Schulverwaltungsamtes vom 2. Oktober 2014 wird der Korrekturbedarf der nachzuholenden Abschreibung mit insgesamt 983 € beziffert. Die Summe ist deshalb so gering, weil ein Großteil der Geräte nur noch einen buchhalterischen Erinnerungswert von 1,00 € besaß.

In der gemeinsamen Stellungnahme wird weiterhin als wesentlicher Grund für die Fehlbestände angeführt, dass für die korrekte Führung des HASOKA und die erforderlichen Kontrollen der IT-Bestände Personal gefehlt habe.

Im Jahr 2013 wurde nach der Mitteilung der beteiligten Ämter eine „Nutzungsordnung für das Schulträgersnetz“ erlassen, die Verpflichtungen für die Nutzungsberechtigten zur Behandlung der vom Schulträger eingesetzten Hardware enthält. Weiterhin wurden nach Auskunft des Personal- und Organisationsamtes im Rahmen der inzwischen abgeschlossenen Einführung des Schulträgersnetzes technische Möglichkeiten geschaffen, mit denen auf unzulässige Veränderungen aufmerksam gemacht wird.

Feststellung

Im vorliegenden Sachverhalt wurden die Vorgaben des § 92 Abs. 2 HGO („*die Haushaltsführung der Gemeinde ist sparsam und wirtschaftlich zu führen*“) und die Rahmenrichtlinien-Tul (Führung des HASOKA) nicht hinreichend beachtet. Weiterhin wurde Ziff. 820 der ADGA I nicht beachtet (die am Arbeitsplatz zur Verfügung gestellten technischen Geräte sind auf ihre Vollzähligkeit hin zu überprüfen).

Die geringe Höhe des Korrekturbetrages beruht auf der Annahme, dass die fehlenden Geräte zumeist erst nach Ablauf der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer verloren gegangen sind, so dass jeweils nur ein Restwert i. H. v. 1 € / Gerät erfolgswirksam wurde.

Die von den geprüften Stellen ergriffenen Maßnahmen erscheinen geeignet, künftig einen nicht nachvollziehbaren Verlust an IT- Ausstattung und technischen Geräten zu verhindern. Das Revisionsamt behält sich eine Nachschauprüfung vor und empfiehlt neben den getroffenen technischen Änderungen die regelmäßige Inventur der Hardwareausstattung.

11 Prüfungen von Baumaßnahmen

11.1 Technische Prüfung

Die technische Prüfung ist Bestandteil der kommunalen Rechnungsprüfung. Das Revisionsamt der Stadt Kassel führt diese Prüfung baubegleitend durch.

Schwerpunkt der Prüfung in allen Bereichen der Bauverwaltung und der Eigenbetriebe (KASSELWASSER, Die Stadtreiniger Kassel) ist die technische Prüfung von Baumaßnahmen. Sie umfasst die Prüfung einzelner Maßnahmen von der Ausschreibung bis zur Fertigstellung, Abnahme und Abrechnung.

Die Legitimation der technischen Prüfung hat ihren Ursprung in den städtischen Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB) sowie der Verfügung des Oberbürgermeisters vom 26. März 1999. Hiernach sind die entsprechenden Fachämter verpflichtet, dem Revisionsamt alle Vergaben, Teil- und Schlussrechnungen für Bauleistungen über 25 T € im Hochbaubereich und über 50 T € im Tiefbaubereich zur Prüfung vorzulegen.

Die Schwerpunkte der Prüfung liegen in der Anwendung technischer Vorschriften und allgemein anerkannter Regeln der Technik unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit.

Der Einhaltung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL), der haushaltsrechtlichen Vorschriften und der durch Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 15. Dezember 2008 zur „Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung“ vorgegebenen Maßnahmen wird besondere Bedeutung beigemessen.

Neben dem wirtschaftlichen Effekt für die Stadt Kassel als Auftraggeber können auch die Bieter darauf vertrauen, dass bei der Wertung der Angebote gleiche Maßstäbe zugrunde gelegt und keine unzulässige Bevorzugung erfolgt oder andere regelwidrige Vergabeentscheidungen getroffen werden.

Innerhalb des weiten Aufgabenspektrums im technischen Bereich kommt der Prüfung der Vergaben von Bauleistungen eine herauszuhebende Bedeutung zu. Fehler an dieser Nahtstelle sind nach Auftragsvergabe in der Regel irreparabel.

Die beratende Tätigkeit der technischen Prüfer gewinnt immer mehr an Bedeutung. Darüber hinaus werden festgestellte Mängel sowie Regelverletzungen mit den betreffenden Mitarbeitern der technischen Ämter und der Eigenbetriebe besprochen und in gravierenden Fällen der Amts- bzw. Betriebsleitung auch schriftlich mitgeteilt.

Die von der Stadt Kassel zu vergebenden Bauleistungen werden nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ausgeschrieben.

Am 19. Dezember 2014 ist das Hessische Vergabe- und Tariftreuegesetz (HVTG) in Kraft getreten. Dieses ersetzt das Hessische Vergabegesetz vom 25. März 2013 und gilt für die Vergabe und Ausführung öffentlicher Aufträge des Landes Hessen sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände und ihrer Eigenbetriebe (öffentliche Auftraggeber). In diesem Gesetz wurden die Vergabefreigrenzen aus dem Vergabebeschleunigungserlass¹⁶ (100 T € und 1 Mio €) übernommen. Außerdem enthält es u. a. Regelungen zur Tarifvertragsbindung für öffentliche Aufträge, zur Vorschaltung von Interessenbekundungsverfahren vor beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben ab 100 T € Auftragswert, zum Nachweis der Eignung, zur Vorlage und weiteren Behandlung der Urkalkulation, zur Vertragsstrafe und Sperre sowie zu den Zahlungsmodalitäten.

¹⁶ Gemeinsamer Runderlass des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport, des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung und des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 18. März 2009 bzw. 20. August 2012

Im Berichtsjahr wurden dem Revisionsamt von den Ämtern Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz, Hochbau und Gebäudebewirtschaftung, Straßenverkehrs- und Tiefbauamt, Umwelt- und Gartenamt und den Eigenbetrieben „Die Stadtreiniger Kassel“ und „KASSELWASSER“ insgesamt 859 Vorgänge (Vergaben/Rechnungen) mit einem Gesamtvolumen von ca. 100,1 Mio € zur Prüfung vorgelegt.

Zu der begleitenden Prüfung der verschiedenen Unterlagen (Ausschreibungen, Aufträge, Rechnungen, Baudokumentationen, wie Tagesberichte, Lieferscheine, Aufmaße und Stundennachweise) gehörten auch unangemeldete Baustellenbesuche sowie die Teilnahme an Abnahmen, Besprechungen und anderen Terminen der Fachämter mit Architektur- und Ingenieurbüros sowie den bauausführenden Firmen.

11.2 Allgemeine Feststellungen

Im nachfolgenden haben wir einige Feststellungen aufgelistet, die uns im Berichtsjahr aufgefallen sind:

- Nachtragsangebote wurden uns nicht zeitnah vorgelegt, wie es die Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB) vorsehen, sondern erst zusammen mit Vorlage der Schlussrechnung
- das Abnahmeprotokoll war unvollständig (es enthielt z. B. noch Mängel oder Restarbeiten, die noch zu beheben bzw. deren Erledigung noch nicht bescheinigt war)
- falsche oder fehlende Feststellungsvermerke auf den Vorgängen gemäß der Gemeindekassenverordnung (GemKVO) und den Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB)

11.3 Einzelmaßnahmen

11.3.1 Ausbau Loßbergstraße

Nachtragsbeauftragung bzw. Auftragserweiterung

Im März 2013 wurde uns eine Auftragserweiterung i. H. v. 590 T € vorgelegt, die wir aus nachfolgenden Gründen beanstandet haben:

Die Bauarbeiten wurden öffentlich ausgeschrieben und mit Bestellzettel vom 29. März 2012 an eine Kasseler Bietergemeinschaft vergeben. Die Vergabesumme betrug 1,59 Mio €; in der Wertung an 2. Stelle lag das Angebot einer Firma aus den neuen Bundesländern mit 1,64 Mio €.

Bereits im Vorlagebericht hatten wir im Zuge unserer technischen Prüfung seinerzeit vermerkt, dass das Angebot der Bietergemeinschaft (Auftragnehmer) spekulativ niedrige Preise enthält, andere Positionen waren im Gegenzug hoch bepreist.

Im September 2012 wurden uns bereits 2 Nachtragsangebote (NA1 + NA2) vorgelegt, die zur Nachtragsbeauftragung von 70 T€ geführt hatten. Bei Vorlage waren die Arbeiten bereits ausgeführt.

Ein großer Teil der vorliegenden Auftragserweiterung (NA3, NA4 + NA5) resultierte aus den Bauleistungen des Nachtragsangebotes NA 5 (ca. 235 T € netto). Es erschloss sich uns nicht, warum das beauftragte Ing.-Büro für die Positionen 2.7.510 (Freilegung kreuzender Leitungen) und 2.7.511 (Freilegung längslaufender Leitungen) im Leistungsverzeichnis jeweils nur 10 lfd. Meter angesetzt hatte. Die Rücksprache mit dem Straßenverkehrs- und Tiefbauamt ergab schließlich eine deutliche Erhöhung der Massen in den v. g. Positionen auf 250 lfd. Meter bzw. 1.750 lfd. Meter.

Da es sich hier nun aus unserer Sicht um tragende Positionen handelte, lag für uns die Vermutung nahe, dass sich bei der Abrechnung eine mehr oder minder deutliche Bieterverschiebung einstellen würde. Verstärkt wurde unsere Vermutung durch die geringe Differenz von ca. 50 T € (1. zum 2. Bieter) sowie die Auswertung „Mehrkosten aus Massenmehrungen Stand 13. Dezember 2012“. Anhand der Aufstellung war bereits jetzt erkennbar, dass von der Bietergemeinschaft spekulativ niedrig bepreiste Positionen nicht bzw. im geringen Umfang, hoch bepreiste Positionen dagegen vermehrt zur Ausführung gelangten.

Nach Rücksprache mit dem zuständigen Bauleiter des Straßenverkehrs- und Tiefbauamtes waren auch die Bauleistungen dieser Auftragserweiterung bereits überwiegend ausgeführt.

Aus unserer Sicht lagen hier eklatante Ausschreibungsfehler des beauftragten Ing.-Büros vor. Wenn das Leistungsverzeichnis wirklichkeitsnäher aufgestellt worden wäre, hätten z. B. für die v. g. Positionen – und auch weitere im Leistungsverzeichnis – andere, für die Stadt Kassel günstigere Preise erzielt werden können.

Wir haben daher empfohlen, das Ing.-Büro an dem wirtschaftlichen Schaden, der noch zu beziffern sein würde, zu beteiligen und dazu einen Preisspiegel –nach Ausführung mit den Abrechnungsmassen– zu erstellen sowie bei der juristischen Aufklärung der Angelegenheit das Rechtsamt zu beteiligen.

Das Straßenverkehrs- und Tiefbauamt stimmte in seiner Stellungnahme unserer Auffassung zu und erklärte u. a.:

„Das mit der Aufstellung der Ausschreibungsunterlagen beauftragte Ingenieurbüro ist zwischenzeitlich nicht mehr im Projekt tätig. Wir nehmen Ihre Anregungen auf und stimmen das weitere Vorgehen dahingehend mit -30- ab. Über die weiteren Schritte setzen wir Sie zeitnah in Kenntnis.“

Den Preisspiegel auf Basis der Abrechnungsmassen werden wir sobald möglich erstellen.

Leistungspositionen, die in laufenden Maßnahmen als kritisch erkannt werden, werden im Musterleistungsverzeichnis für die Ausschreibung von Straßenbauarbeiten aktualisiert. Nicht zuletzt aufgrund dieser Nachtragsbeauftragung überarbeiten wir gegenwärtig u. a. die Positionen zum Thema Leitungsfreilegung und –sicherung.“

Mit Eingangsstempel vom 2. Juni 2014 ging die Schlussrechnung i. H. v. 2.849.905,13 € beim Straßenverkehrs- und Tiefbauamt ein. Sie wurde von diesem auf 2.436.096,70 € gekürzt. Da die Bietergemeinschaft erwartungsgemäß Widerspruch gegen die Rechnungsprüfung eingelegt hatte, wurde zur juristischen Klärung von beiden Vertragsparteien ein Fachanwalt eingeschaltet. Da eine mögliche gerichtliche Klärung der Angelegenheit nach Ansicht der Rechtsanwälte sowie dem Straßenverkehrs- und Tiefbauamt mit erheblichen Risiken (Zeit und Geld) verbunden gewesen wäre, hat man unter den Beteiligten einen Konsens gefunden und sich auf eine Schlussrechnungssumme i. H. v. 2.642.407,40 € geeinigt.

Die Inanspruchnahme des Ing.-Büros wegen der Ausschreibungsfehler wird nach Auskunft des Straßenverkehrs- und Tiefbauamtes weiterhin aufrechterhalten.

12 Kassenprüfungen

12.1 Gesetzliche Grundlagen

Die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses, die dauernde Überwachung der Kassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen gehören nach § 131 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 HGO zu den Pflichtaufgaben des Revisionsamtes.

Nach § 27 Abs. 1 GemKVO sind bei der Gemeindekasse und jeder ihrer Zahlstellen in jedem Jahr mindestens eine unvermutete Kassenprüfung und eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme vorzunehmen. Statt der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme kann eine zweite unvermutete Kassenprüfung vorgenommen werden. Überwacht das Revisionsamt dauernd die Kasse oder wurde eine unvermutete überörtliche Kassenprüfung vorgenommen, kann auch von der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme abgesehen werden.

Nach § 27 Abs. 2 GemKVO ist auch beim Ausscheiden des Kassenverwalters eine Kassenprüfung vorzunehmen.

Nach § 28 Abs. 1 GemKVO ist durch die Kassenbestandsaufnahme zu ermitteln, ob der Kassenistbestand mit dem Kassensollbestand übereinstimmt.

Bei der Kassenprüfung ist nach § 28 Abs. 2 GemKVO neben der Kassenbestandsaufnahme ferner vor allem stichprobenartig festzustellen, ob

- der Zahlungsverkehr ordnungsgemäß abgewickelt wird,
- die Bücher ordnungsgemäß geführt werden,
- die erforderlichen Belege vorhanden sind und nach Form und Inhalt den Vorschriften entsprechen,
- der tägliche Bestand an Bargeld sowie auf den für den Zahlungsverkehr bei Kreditinstituten errichteten Konten den notwendigen Umfang nicht überschreitet,
- die verwahrten Wertgegenstände und die anderen Gegenstände vorhanden sind und
- im Übrigen die Kassengeschäfte ordnungsgemäß und wirtschaftlich erledigt werden.

Über jede Prüfung ist gemäß § 29 Abs. 1 GemKVO ein Prüfungsbericht zu fertigen; er ist dem Oberbürgermeister vorzulegen.

Der Prüfungsbericht muss die Art und den Umfang der Prüfung angeben sowie die wesentlichen Feststellungen der Prüfung und etwaige Erklärungen von Kassenbediensteten hierzu enthalten.

12.2 Durchführung der Prüfungen

Inhalt und Umfang

Sachverhalt

Wir haben im Rahmen der oben genannten gesetzlichen Vorgaben am 6. Januar 2014 eine Kassenprüfung wegen des Wechsels des Kassenverwalters, am 16. Juli 2014 eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme sowie am 15. Dezember 2014 eine unvermutete Kassenprüfung durchgeführt. Bestandteil dieser Kassenprüfung war eine Kassenbestandsaufnahme.

Bei der Kassenprüfung am 6. Januar 2014 (Ausscheiden des Kassenverwalters) wurde aufgrund der am 4. Dezember 2013 vorgenommenen Kassenprüfung auf eine über die Kassenbestandsaufnahme hinausgehende Prüfung verzichtet.

Durch den Einsatz des automatischen Kassentresors (AKT) hat sich der Ablauf der Kassenprüfung verändert. Das im AKT befindliche Bargeld muss nicht vorgezählt werden, denn der durch den Kassierer zum Kassenschluss erzeugte Periodenabschluss weist den aktuellen Bargeldbestand, aufgeschlüsselt nach Banknoten- und Münzensorten aus. Vom Kassierer vorgezählt wurde nur noch das im Tresor vorhandene Wechselgeld (Rollengeld und Bündelgeld).

Die Bank-, Sparkassen- und Postbankguthaben wurden unter Berücksichtigung der Schwebeposten von den Prüfern aus den Kontoauszügen, Kontogegenbüchern und den maschinellen Tagesabschlüssen ermittelt. Es ergaben sich keine Beanstandungen.

Prüfungsfeststellungen

Bargeldhöchstbestand

Mit Verfügung des Stadtkämmerers vom 10. September 2013 wurde der Betrag des höchstzulässigen Bargeldbestandes der Barkasse der Stadtkasse zum Zeitpunkt des Kassenschlusses auf 100 T € festgesetzt.

Im Rahmen der Prüfung am 15. Dezember 2014 wurde festgestellt, dass der tägliche Kassenhöchstbestand im Prüfungszeitraum (16. Juli 2014 bis 15. Dezember 2014) nicht überschritten wurde.

Automatischer Kassentresor (AKT)

Auch im Jahr 2014 traten bei dem AKT noch einige technische Fehler auf. Laut Stellungnahme des Amtes Kämmerei und Steuern haben sich die Störfälle durch Nachbesserungen bei Hard- und Software verringert.

Verwahrgelass

Im Rahmen der Kassenprüfung am 15. Dezember 2014 wurde das Verwahrgelass stichprobenartig geprüft.

Betrachtet wurden die als Sicherheitsleistung hinterlegten Kfz-Briefe sowie die durch das Sozialamt, Abteilung Betreuungsbehörde, und das Jugendamt, Bereich Amtsvormundschaften, verwahrten Sparkassenbücher. Bei den verwahrten Sparkassenbüchern gab es keine Beanstandungen.

Bei den als Sicherheitsleistung hinterlegten Kfz-Briefen war festzustellen, dass das Erstzulassungsdatum der Fahrzeuge zwischen 1991 und 1998 lag. Somit war der Wert der Fahrzeuge fraglich. Das Amt Kämmerei und Steuern wurde auf diese Feststellungen hingewiesen und hat die für die Verwaltung der verwahrten Gegenstände zuständigen Fachämter zur Überprüfung aufgefordert.

13 Prüfung von Datenverarbeitungsverfahren (DV-Verfahren)

13.1 Grundsätzliches zum Prüfungsauftrag nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO

Der grundsätzliche Prüfungsauftrag nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO wurde durch die Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung – sechster Teil – (StAnz. 42/2013 Seite 1295 ff.) konkretisiert. Dadurch hat sich der Umfang der Verfahren, die der Prüfpflicht unterliegen, erweitert.

Beim Revisionsamt der Stadt Kassel wird seit Jahren versucht, trotz geringer personeller Ressourcen der Prüfungsverpflichtung gem. § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO weitgehend gerecht zu werden. Sei es durch eigene Verfahrensprüfungen oder durch Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Revisions- bzw. Rechnungsprüfungsämtern mittels Austausch der Prüfungsergebnisse im Sinne des Ausnahmeerlasses¹⁷.

Die Hinweise zur HGO und die wachsende Automatisierung (Kassensysteme statt Gelderheber) und Verzahnung der Fachverfahren mit dem Finanzverfahren (Einsatz von Schnittstelle zur Sollstellungen im Finanzverfahren) verursachen einen stetig anwachsenden Prüfungsaufwand.

Auch sind Verfahrensprüfungen keine einmalig vorzunehmenden Prüfungshandlungen. Jede Verfahrensänderung bewirkt eine ergänzende Prüfung bezüglich der finanzrelevanten Module und Funktionen des DV-Verfahrens.

Der Grundsatz der Prüfung vor der Anwendung nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO ist daher längst durch die begleitende Prüfung auf Grundlage des Ausnahmeerlasses als Regel abgelöst worden.

Aktuell sind bei Stadt Kassel 21 finanzrelevante Verfahren im Einsatz. Davon befinden sich die nachfolgenden vier Verfahren im Stadium der begleitenden Prüfung:

- WebMenü, Software zur Bestellung und Abrechnung von Mittagsverpflegung in Kasseler Schulen
- HESS-Kassensystem mit neuem Kassenautomat bei der Zulassungsstelle
- Beitragsabrechnungsverfahren „KKG Kommunale Beitragssachbearbeitung“ beim Bauverwaltungsamt
- digitales Rechnungseingangsbuch – Rechnungsworkflow rw21 – im Piloteinsatz bei drei Ämtern der Stadtverwaltung

¹⁷ Erlass vom 3. Februar 1999 – StAnz. Seite 559

Weitere zehn Verfahren werden durch uns laufend geprüft. Die Prüfungen werden anlassbezogen bei bzw. nach Programmänderungen (Updates) durchgeführt, sofern die Änderungen finanzrelevante Module und Funktionen betreffen.

Das Sozialhilfeverfahren OPEN/PROSOZ prüfen wir dabei im Auftrag der ekom21 KGRZ Hessen laufend. Der Prüfungsaufwand wird der ekom21 hierbei in Rechnung gestellt.

13.2 Verfahrensprüfungen im Finanzwesen

13.2.1 DV-System für die Finanzwirtschaft newsystem® kommunal - nsk –

Sachverhalt

Das Zertifikat über die Verfahrensprüfung für die Module des doppischen Finanzwesens von new system kommunal (nsk) der Version 6.x war befristet bis zum 30. September 2014 gültig. Da sich die geprüfte Version 6.x bereits in der Ablösung durch die Version 7.x befindet und Änderungen in finanzrelevanten Modulen und Funktionen nicht mehr in die Version 6.x eingepflegt werden, haben sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe „nsk-Zertifizierung“¹⁸ darauf verständigt, von einer Erneuerung des Zertifikats abzusehen. Für die Version 7.x liegt uns bereits ein Prüfzertifikat der TÜV Informationstechnik GmbH (TÜV-IT) vor. Die Gültigkeit dieses Zertifikates ist auf den 31. Dezember 2017 begrenzt.

Die ekom21 stellt derzeit ihre Anwender auf die neue nsk Version 7.x um. Bei uns wird die Umstellung voraussichtlich im 2. Quartal 2016 erfolgen. Ein konkreter Termin war bis Redaktionsschluss nicht bekannt.

Grundlage für das Zertifikat ist eine Prüfung unter „Laborbedingungen“, das heißt, dass sie auf Basis eines Mustermandanten in einer Musterdatenbank durchgeführt wurde. Die Anwendung des Ausnahmeerlasses zu § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO des HMdLuS (Anerkennung bzw. Übernahme der Verfahrensprüfung / des Testats) ist ohne ergänzende Anwendungsprüfung deshalb nicht uneingeschränkt möglich, weil die örtliche Verfahrensumgebung und verschiedene Verfahrenseinstellungen vom Mustermandanten abweichen. Eine ergänzende Prüfung, die sogenannte Anwendungsprüfung, durch das örtlich zuständige Revisionsamt ist daher notwendig. Erst danach kann eine Freigabe des Verfahrens nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO i. V. m. § 33 Abs. 5 Ziff. 1 GemHVO und § 5 Abs. 5 Ziff. 1 GemKVO erteilt werden.

¹⁸ Die AG setzt sich aus Vertretern von hessischen Revisionsämtern, der ekom21, dem OKKSA-Verein und der Herstellerfirma Infoma zusammen. OKKSA = „Offener Katalog Kommunalen Softwareanforderungen“

In Anbetracht der anstehenden Verfahrensumstellung auf die Version 7.x und wegen der anderweitigen, vordringlichen begleitenden Verfahrensprüfungen konnte die Anwendungsprüfung bislang nicht für alle Module aufgenommen bzw. abgeschlossen werden. Nach der erfolgten Umstellung auf die Version 7.x soll die Anwendungsprüfung wieder aufgenommen werden.

Über den weiteren Verlauf der Anwendungsprüfung werden wir im nächsten Schlussbericht berichten.

Anforderungen aus vorherigen Schlussberichten

Aufgrund der Projektarbeit zur Einführung eines Rechnungsworkflows sind einige Anforderungen aus Vorjahren seitens der Verwaltung zurückgestellt worden. Die bereits angekündigte Umstellung auf nsk 7.x ließ ebenfalls einige Maßnahmen stagnieren. In 2015 wurden daher einige der nachfolgend genannten Vorhaben zwar weiter verfolgt, konnten aber nicht abschließend umgesetzt werden:

- Internes Kontrollsystem (IKS)
- Arbeits- und Dienstanweisung
- Berechtigungskonzept /datenschutzgerechte Zugriffssteuerung

Berechtigungskonzept

Die Anforderung der Vorlage eines Berechtigungskonzeptes für den Einsatz von nsk wurde seitens vieler Revisionsämter seit Jahren gestellt. Da dies vom Hersteller nur ungenügend unterstützt wurde, hat die ekom21 für ihre Anwender eine Berechtigungsstruktur auf Basis standardisierter Rollen neu aufgestellt. Das von der ekom21 Ende des Jahres 2013 präsentierte Berechtigungskonzept stellt eine anwendbare Basis dar, auf der die Anwenderkommunen eine Rechtevergabe aufbauen können. Im Laufe des Jahres 2014 wurden die Berechtigungsprofile noch überarbeitet und verfeinert. Das Amt Kämmerei und Steuern hatte zuletzt auf Basis der rund 60 Profile 15 Anwendergruppen definiert, denen die rd. 400 Anwender zugeordnet werden können. Die Umsetzung des neuen Berechtigungskonzeptes wurde bisher nur für ausgewählte Pilotbereiche umgesetzt und befindet sich noch in der Erprobung. Mit der Umstellung auf die Version 7.x von nsk soll das Berechtigungskonzept flächendeckend eingeführt werden.

Wir werden im nächsten Schlussbericht über die weiteren Entwicklungen berichten.

14 Sondervermögen (Eigenbetriebe) und wirtschaftliche Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist

Inhalt und Umfang der Prüfung

Durch Beschluss des Magistrats der Stadt Kassel vom 16. Oktober 2000 wurde dem Revisionsamt die sog. „Betätigungsprüfung“ im Sinne von § 131 Abs. 2 Ziff. 6 HGO als weitere ständige Aufgabe übertragen.

Gegenstand dieser Prüfung ist die Betätigung der Stadt bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Stadt beteiligt ist. Prüfungsgegenstand ist somit nicht das einzelne Unternehmen selbst, sondern die wirtschaftliche Betätigung der Stadt.

Es soll durch die „Betätigungsprüfung“ u. a. festgestellt werden, ob die Beteiligung der Stadt an privatrechtlichen Unternehmen rechtlich zulässig ist, ob die Anteile der Stadt ordnungsgemäß verwaltet werden und ob die Vertreter der Stadt im Überwachungsorgan ihre Möglichkeiten zur Einflussnahme im Interesse der Stadt genutzt und die Geschäftsführung ausreichend überwacht haben.

Wir haben daher in den vergangenen Jahren in unsere grundsätzlich stichprobenartige Prüfung insbesondere die Beschlussvorlagen für die städtischen Gremien und die haushaltsrechtliche Abwicklung der Zahlungen zwischen der Stadt und den Gesellschaften einbezogen. In diesem Zusammenhang wurden die Berichte über die Jahresabschlussprüfungen sowie die Protokolle der Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen der unmittelbaren Kapitalbeteiligungen ausgewertet.

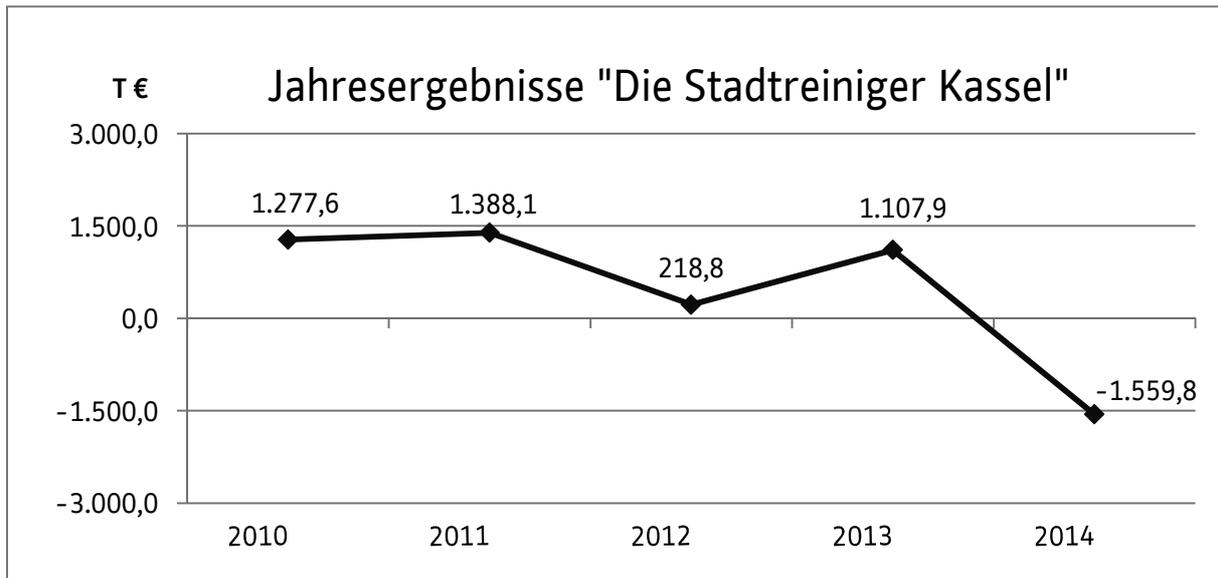
Soweit wir es für erforderlich hielten, haben wir dabei auch die mittelbaren Kapitalbeteiligungen berücksichtigt.

14.1 Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger Kassel“

Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes im Berichtsjahr

Ausgehend von dem testierten Jahresabschluss des Eigenbetriebes zum 31. Dezember 2014 verschlechterte sich das Jahresergebnis im Vorjahresvergleich von 1.107,9 T € um -2.667,7 T € auf -1.559,8 T € (siehe nachfolgende Tabelle). Das Betriebsergebnis ist hierbei von 1.886,7 T € um -2.609,7 T € auf -723,0 T € zurückgegangen.

Die Entwicklung der jährlichen Geschäftsergebnisse des Eigenbetriebes ist der folgenden Übersicht zu entnehmen:



Durch das Jahresergebnis 2014 i. H. v. -1.559,8 T € reduzierte sich der Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme nur unwesentlich von 24,2 % auf 21,1 %.

Die Bilanzsumme hat sich jedoch gleichzeitig von 30.369,3 T € um -2.975,3 T € auf 27.394,0 T € vermindert.

Eigenkapitalverzinsung

Gemäß § 11 Abs. 5 Eigenbetriebsgesetz (EigBG) soll der Jahresgewinn des Eigenbetriebes in der Regel so hoch bemessen sein, dass neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird.

Das Regierungspräsidium hat der Stadt Kassel zur Auflage gemacht, bei den Eigenbetrieben im Sinne einer Eigenkapitalverzinsung einen entsprechenden Ertrag für den städtischen Haushalt zu erwirtschaften. Dieser Auflage wird ab dem 1. Januar 2006 durch eine Verzinsung des Eigenkapitals von jährlich 6 % nachgekommen. Im Jahr 2014 führte dies bei einem Stammkapital i. H. v. 511,3 T € zu einem Zinsertrag i. H. v. 30,7 T €, der durch den Eigenbetrieb an die Stadt Kassel abgeführt wurde.

Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses

Der Jahresabschluss 2014 wurde von dem beauftragten Wirtschaftsprüfer mit einem uneingeschränkten Testat versehen.

In der Stadtverordnetenversammlung vom 16. November 2015 wurde folgender Beschluss gefasst:

„Die Stadtverordnetenversammlung nimmt den Jahresabschluss, den Lagebericht und die Erfolgsübersicht für das Jahr 2014 des Eigenbetriebes „Die Stadtreiniger Kassel“, wie sie als Anlagen beigefügt sind, zur Kenntnis und stellt den Jahresabschluss fest. Der Jahresfehlbetrag von 1.559,781,25 € ist der allgemeinen Rücklage zu entnehmen.“

Finanzieller Leistungsaustausch zwischen Stadt und Eigenbetrieb

Der finanzielle Leistungsaustausch zwischen der Stadt und dem Eigenbetrieb wird über den Teilhaushalt 90003 „Eigenbetriebe“ abgerechnet.

Die Verzinsung des Anlagevermögens des Eigenbetriebes wird über den Teilhaushalt 90002 „Zinsen“ abgewickelt.

14.2 KASSELWASSER

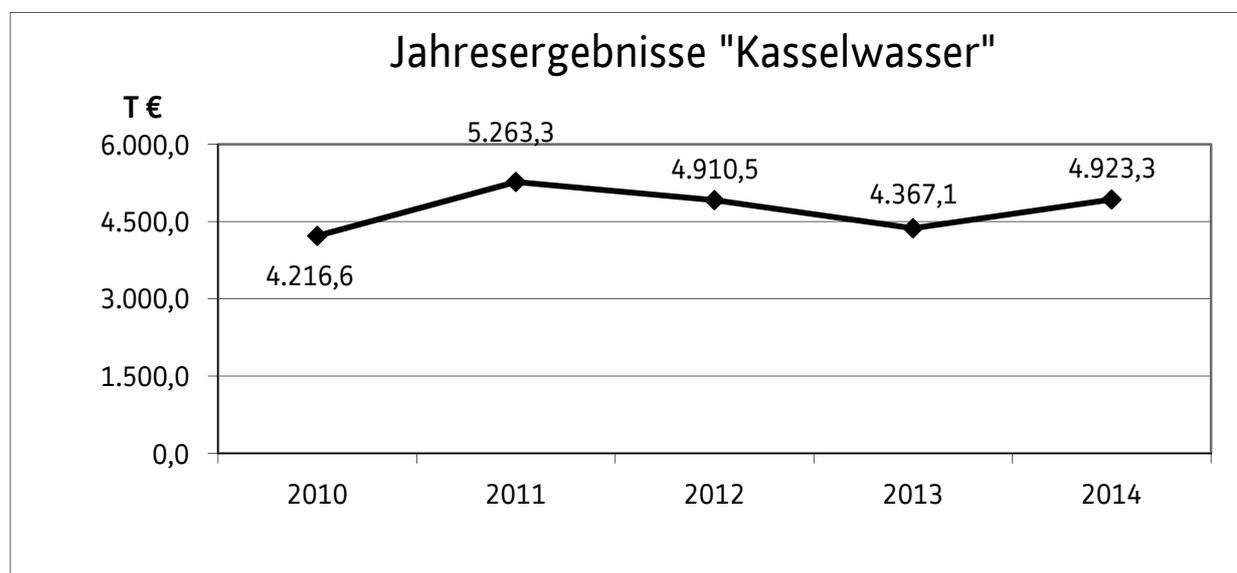
Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes im Berichtsjahr

Die Bilanzsumme des Eigenbetriebes hat sich um 9,5 Mio. € auf 347,5 Mio € reduziert.

Im Lagebericht wurde die Entwicklung der Bilanzsumme wie folgt dargestellt:

Im Berichtsjahr 2014 betrug der kaufmännische Jahresüberschuss 4.923,3 T €. Damit konnte der Eigenbetrieb auch im 19. Jahr seines Bestehens ein positives Betriebsergebnis vorlegen.

Die Entwicklung der jährlichen Geschäftsergebnisse des Eigenbetriebes in den letzten fünf Jahren ist der folgenden Übersicht zu entnehmen:



Mit Wirkung vom 1. April 2008 wurden die Gebühren für Schmutzwasser auf 2,43 €/m³ und die Gebühren für Regenwasser auf 0,75 €/m² festgesetzt. In 2014 erfolgte wie schon in den Vorjahren keine Gebührenanpassung.

Finanzieller Leistungsaustausch zwischen Stadt und Eigenbetrieb

Auch nach der Umstellung des Rechnungswesens der Stadt Kassel auf die doppische Haushaltswirtschaft werden im städtischen Haushalt die Erträge aus dem Gebührenaufkommen, ihre Abführung an den Eigenbetrieb und die Abwicklung des sonstigen Leistungsaustausches einschließlich der Verzinsung des Anlagevermögens zwischen den städtischen Dienststellen und dem Eigenbetrieb nachgewiesen.

Aufgrund der vollzogenen Umstellung ist nunmehr, insbesondere in Bezug auf die Rechnungsabgrenzung, eine direkte Vergleichbarkeit der jahresbezogenen städtischen Ergebnisse mit denen des Eigenbetriebes gegeben.

Eigenkapitalverzinsung

Gemäß § 11 Abs. 5 EigBG soll der Jahresgewinn des Eigenbetriebes in der Regel so hoch bemessen sein, dass neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird. Das Regierungspräsidium hat der Stadt Kassel zur Auflage gemacht, bei den Eigenbetrieben im Sinne einer Eigenkapitalverzinsung einen Ertrag für den städtischen Haushalt zu erwirtschaften. Dieser Auflage wird ab dem 1. Januar 2006 durch eine Verzinsung des Eigenkapitals von jährlich 6 % nachgekommen. Im Jahr 2014 führte das bei einem Stammkapital i. H. v. 13,0 Mio € zu Zinsen i. H. v. 780,0 T €, die durch den Eigenbetrieb an die Stadt Kassel abgeführt wurden.

Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses

Der Jahresabschluss 2014 wurde von dem beauftragten Wirtschaftsprüfer mit dem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk versehen und von der Stadtverordnetenversammlung am 14. September 2015 gemäß § 5 Nr. 11 EigBG festgestellt.

In der zuletzt genannten Stadtverordnetenversammlung wurde folgender Beschluss gefasst:

„Das Jahresergebnis 2014 der Sparte Abwasser i. H. v. 4.952,9 T € soll auf neue Rechnung vorgetragen (Einstellung in den Gewinnvortrag) werden. Aus dem zum 31. Dezember 2014 bestehenden Gewinnvortrag i. H. v. 4.347,4 T € soll im Geschäftsjahr 2015 die Ausschüttung der Eigenkapitalverzinsung i. H. v. 780,0 T € an die Stadt Kassel erfolgen. Das nach der Eigenkapitalverzinsung verbleibende Jahresergebnis 2013, welches mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung in 2014 in den Gewinnvortrag eingestellt wurde, soll i. H. v. 3.567,4 T € der zweckgebundenen Rücklage zugeführt werden.

Diese Zuführung erfolgt nach den Satzungsregelungen für den Abwasserentsorgungsbereich mit einem Gewinn von 3.643,2 T € und für den Bereich Abscheider mit einem Verlust von 75,8 T €. Bezüglich des Verlustes im Bereich Abscheider soll die bestehende, zweckgebundene Rücklage Abscheider zum Ausgleich des Verlustes verwendet werden. Das negative Jahresergebnis 2014 i. H. v. 29,6 T € der Sparte Trinkwasser soll auf neue Rechnung (Einstellung in den Verlustvortrag) vorgetragen werden. Der Gewinnvortrag zum 31. Dezember 2014 von 54,2 T € soll im Geschäftsjahr 2015 einer zweckgebundenen Rücklage zugeführt werden.“

15 Offene Prüfungsfeststellungen aus vorangegangenen Schlussberichten

Die nachfolgende Übersicht informiert über den Stand der Bearbeitung / Umsetzung von Feststellungen aus vorangegangenen Schlussberichten.

Stand Jahresabschlussprüfung für das Jahr 2014

Nr.	Prüfungsfeststellung	Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss	Sachstand
1	<u>Unbebaute Grundstücke</u>		
1.1	<p>Datenintegrität Der Mangel an Datenintegrität, der bereits beim Jahresabschluss 2008 festgestellt wurde, soll ausgeräumt werden. Dem Vorschlag des Revisionsamtes, die umfangreiche Excel-Liste durch eine Datenbanklösung zu ersetzen, die dafür Sorge trägt, dass die geschützten Daten während der Verarbeitung nicht beschädigt oder verändert werden und an allen erforderlichen Stellen einer Datenübertragung die relevanten Daten aus dem Datenstrom rekonstruierbar sind, wird entsprochen.</p> <p>Die Entwicklung einer Datenbank auf Grundlage von MS Access wurde im Herbst 2014 begonnen. Die Datenbank wird aktuell vom Liegenschaftsamt erstellt.</p>		Noch nicht vollständig erledigt

Nr.	Prüfungsfeststellung	Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss	Sachstand
1.2	<p>Buchhalterische Abwicklung von Geschäftsvorfällen Die buchhalterische Abwicklung von Geschäftsvorfällen im Bereich der unbebauten Grundstücke erfolgt nach wie vor dergestalt, dass Verkäufe in voller Höhe in Form eines Verkaufserlöses in der Finanzbuchhaltung gebucht werden. Der Abgang der Buchwerte der verkauften Grundstücke findet nicht im Zusammenhang mit dem Grundstücksverkauf unmittelbare buchhalterische Berücksichtigung. Die entsprechende Ausbuchung der Buchwerte wird nach Eingang des Kaufgeldes und somit nach Übergabe des wirtschaftlichen Eigentums auf den Erwerber (spätestens jedoch am Ende des Jahres) vorgenommen. Die Ausbuchung des Restbuchwertes findet in Form einer „Gutschrift“ gegen das Ertragskonto statt. Häufig sind Korrekturbuchungen unumgänglich, da in einer Vielzahl von Verkaufsfällen (Verkauf von Teilflächen) die exakte Ermittlung von Ertrag und Buchwert erst nach Vorlage des Messungsergebnisses vorgenommen werden kann.</p> <p>Diese Verfahrensweise der buchhalterischen Behandlung der Grundstücksverkäufe wurde in der Vergangenheit bei Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern, dem Liegenschaftsamt und dem Revisionsamt abgestimmt. Das Revisionsamt hatte jedoch seinerzeit auf den Übergangscharakter dieser Vorgehensweise hingewiesen und zu einem Einwirken auf den Softwareanbieter aufgefordert, damit das Finanzbuchhaltungsprogramm nsk eine ordnungsmäßige Buchung von Teilabgängen ermöglicht.</p> <p>Die von der Verwaltung gewählte Brutto-Buchung mit anschließender Korrektur des Ertrages sollte durch eine Netto-Buchung ersetzt werden. Dabei ist zu differenzieren zwischen Verkaufserlösen, die über dem Buchwert (Konto 5910, Erträge) und Verkaufserlösen, die unter dem Buchwert (Konto 7941, Verluste) liegen. Es sollte aus der Buchhaltung erkennbar sein, ob der Verkauf eines Grundstücks einen außerordentlichen Ertrag oder einen außerordentlichen Verlust ergeben hat.</p>	<p>Seitens der Ämter wurde zugesagt, gemeinsam mit dem Dienstleister ekom21 zu prüfen, ob die bislang von dem genutzten Finanzbuchhaltungsprogramm angebotene Buchungsmethode so umgestellt werden kann, dass die Abwicklung der Geschäftsvorfälle künftig den rechtlichen Anforderungen entspricht. Laut Auskunft des Liegenschaftsamtes und des Amtes Kämmerei und Steuern gibt es zurzeit keine alternative Buchungsmethode, da die Grundstücksankäufe und Grundstücksverkäufe nicht direkt über die Anlagenbuchhaltung gebucht werden. Eine Einzelerfassung aller Grundstücke in der Anlagenbuchhaltung würde zu einem nicht vertretbaren personellen sowie buchungs-technischen Aufwand führen.</p>	<p>Noch offen</p> <p>Das Revisionsamt wird weiterhin die Verwaltung bei der Suche nach einer Lösung konstruktiv begleiten.</p>

Nr.	Prüfungsfeststellung	Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss	Sachstand
2	Grünanlagen		
2.1	Nachzuholender Wertansatz für öffentliche Grünflächen Vermögen in einer Größenordnung von 90 Mio € wurde nachträglich zum 1. Januar 2009 aktiviert. Zum 31. Dezember 2012 erfolgten weitere Werterhöhungen von 15,6 Mio €.	Unterlagen wurden vom Umwelt- und Gartenamt vorgelegt	Prüfung abgeschlossen Nachbewertung empfohlen
3	Forderungen		
3.1	Werthaltigkeit Die Werthaltigkeit der Forderungen wird derzeit noch immer nicht vollends gem. der nach § 43, Tz. 10 GemHVO vorgesehenen Weise umgesetzt. Insbesondere die vorzunehmende Unterscheidung nach Risikoklassen, die Anwendung realistischer Abschreibungsquoten, sowie die daran nachweisbare Summe der pauschalen Wertberichtigung bedürfen der Anpassung.		Die Qualität der Bewertungsarbeiten hat sich weiter verbessert. Darüber hinaus sind noch Optimierungen notwendig.
3.2	Verwahrgelder Entgegen geltender Verfügungslage und entsprechenden Hinweisen des Revisionsamtes sowie des Amtes Kämmerei und Steuern hat sich die Situation gemäß einer hier vorgelegten Statistik nicht verbessert.		Keine Verbesserung/ weiterhin offen
5	nsk		
5.1	Fehlendes Berechtigungskonzept Im Laufe des Jahres 2014 wurde in Zusammenarbeit mit der ekom21 ein Berechtigungskonzept entwickelt. Die neuen Berechtigungsprofile und –gruppen wurden bisher nur bei ausgewählten Pilotanwendern angewandt und befinden sich noch in der Erprobung. Mit der Umstellung auf die Version 7.x von nsk im Juli 2016 soll das Berechtigungskonzept flächendeckend eingeführt werden. Eine schriftliche Dokumentation über das Konzept muss noch erstellt werden. Eine allgemeine Dienst- und Arbeitsanweisung zum Einsatz und der Nutzung von nsk steht ebenso noch aus. Einzelne Arbeitsanleitungen für unterschiedliche Vorgänge (Anlagenbuchhaltung, Aktivierung von Anlagen im Bau usw.), die im Buchungsgeschäft einheitlich angewendet werden sollen, werden sukzessive im Intranet vom Amt Kämmerei und Steuern zur Verfügung gestellt.	Umsetzung des neuen Berechtigungskonzepts ist für das Jahr 2016 beabsichtigt	Noch offen

Diese Liste erhebt grundsätzlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit (risikoorientierter Prüfungsansatz).

16 Schlussbemerkungen und Ausblick

Auch dieser Schlussbericht zeigt – wie die Schlussberichte der letzten Jahre –, dass die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik kein einfacher Prozess war und ist. Der Umstellungsprozess bei der Stadt Kassel ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Eine kontinuierliche Weiterentwicklung ist – auch im Hinblick auf den erstmals zum 31. Dezember 2015 aufzustellenden Gesamtabschluss – erforderlich.

Das Revisionsamt wird weiter den Weg gehen, in konstruktiver Kommunikation mit dem Amt Kämmerei und Steuern konsensfähige Lösungen für anstehende Fragen zu vereinbaren. Nur so kann die Ausgestaltung des doppischen Rechnungswesens nachhaltig verbessert werden.

Weiterhin steht die Prüfung der Jahresabschlüsse deutlich im Vordergrund der Prüfungstätigkeit des Revisionsamtes. Andere Prüfungen werden – soweit es möglich ist – im Sinne einer risikoorientierten Prüfung zu Gunsten der Jahresabschlussprüfung zurückgestellt. Dies wird jedoch kein dauerhafter Zustand bleiben; wenn die Jahresabschlüsse und ihre Prüfung auf dem aktuellen Stand sind, wird sich auch der Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit des Revisionsamtes wieder verlagern.

Zukünftig kommen jedoch mit der Prüfung von Anstalten des öffentlichen Rechts und der Prüfung von Gesamtabschlüssen (sowie der Vorbereitung auf deren Prüfung) neue Aufgaben auf das Revisionsamt zu. Es ist davon auszugehen, dass dadurch erneut Ressourcen gebunden werden und somit die Erfüllung des Prüfauftrages nach der HGO erschwert wird.

Wir hoffen, dass unsere Prüfungsergebnisse und dieser Bericht von den geprüften Fachämtern als Unterstützung gesehen werden, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerledigung zu optimieren.

Das Revisionsamt wird weiterhin im Rahmen von begleitenden Prüfungen zur Führungs- und Steuerungsunterstützung mittels Beratung der geprüften Stellen beitragen. Diese Vorgehensweise hat sich in den letzten Jahren bewährt. Begleitende Prüfung und zielgerichtete Beratung ermöglichen auch eine konstruktive Zusammenarbeit mit den verschiedenen Fachämtern nicht zuletzt im Hinblick auf bestehende Risiken, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.

Dass das Revisionsamt seiner Aufgabenstellung gerecht wird, wollen wir durch kontinuierliche und intensive Qualifizierungen der Prüfer des Revisionsamtes auch weiterhin sicherstellen. Dies ist Voraussetzung für eine der jeweiligen Weiterentwicklung von Recht und Verwaltung angepasste qualitativ hochwertige und für die städtischen Gremien nachvollziehbare Prüfung.

17 Prüfungsbestätigung

Der Jahresabschluss 2014 wurde vom Revisionsamt entsprechend den Vorschriften der §§ 128 und 131 HGO sowie den Vorschriften der GemHVO geprüft.

Die Prüfung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2014 ist abgeschlossen und in diesem Schlussbericht zusammengefasst.

Der Jahresabschluss mit den vorgelegten Unterlagen entspricht unter Berücksichtigung unserer in diesem Bericht aufgeführten Prüfungsergebnisse und -feststellungen den gesetzlichen Bestimmungen.

Hinsichtlich unserer Feststellungen und Anmerkungen verweisen wir auf die Sachteile dieses Berichtes.

Eine abschließende Beurteilung bleibt nach Kenntnisnahme dieses Berichtes der Stadtverordnetenversammlung vorbehalten.

Über eine Entlastung des Magistrats für den Jahresabschluss 2014 entscheidet die Stadtverordnetenversammlung gemäß § 114 HGO in eigener Verantwortung.

Kassel, den 24. März 2016

Der Leiter des Revisionsamtes
der Stadt Kassel

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Thomas Bergmann', with a horizontal line extending to the right.

(Thomas Bergmann)

18 Anlagen

18.1 Vollständigkeitserklärung

Vorlage des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2014

Vollständigkeitserklärung

Für die Erstellung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2014 und die Richtigkeit der gegenüber dem Revisionsamt gemachten Angaben geben die Verantwortlichen in Kenntnis dieser Verpflichtung die nachfolgende Erklärung nach bestem Wissen und Gewissen ab:

Aufklärung und Nachweise

Die Aufklärung und Nachweise, die das Revisionsamt für die Prüfung gemäß § 128 HGO verlangt hat bzw. die für die Beurteilung des Jahresabschlusses erforderlich waren, wurden vollständig übergeben. Als Auskunftspersonen waren folgende Personen benannt:

Herr Schäfer
Herr Rios
Herr Lühne
Herr Busch
Herr Zaun

Diese Personen sind angewiesen worden, dem Revisionsamt alle gewünschten Auskünfte und Nachweise richtig und vollständig zu erteilen bzw. auszuhändigen.

Bücher und Schriften

Die Bücher und Schriften einschließlich der zum Verständnis der Buchführung erforderlichen Unterlagen und Belege wurden vollständig vorgelegt. In den Unterlagen der Finanzbuchhaltung sind alle Geschäftsvorfälle, die für das Haushaltsjahr buchungspflichtig waren, erfasst.

Die nach der Gemeindehaushaltsverordnung erforderliche Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchführungssysteme wurde sichergestellt.

Bei der Inventur sind die Grundsätze ordnungsgemäßer Inventur beachtet und alle im wirtschaftlichen Eigentum stehenden Vermögensgegenstände und Schulden erfasst worden.

Jahresabschluss bzw. Rechenschaftsbericht

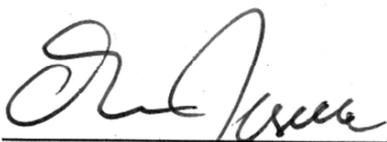
Der Jahresabschluss beinhaltet alle bilanzierungspflichtigen Vermögenswerte, Verpflichtungen, Rückstellungen, Wagnisse und Abgrenzungen, sämtliche Aufwendungen und Erträge und sämtliche Ein- und Auszahlungen. Der Anhang enthält nach meiner Überzeugung alle erforderlichen Angaben.

Im Rechenschaftsbericht sind alle Vorgänge von besonderer Bedeutung erläutert worden, insbesondere sind die Risiken und Chancen der künftigen Entwicklung, wie sie vom Magistrat eingeschätzt werden, dargestellt.

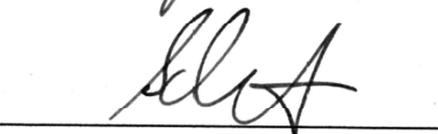
Es sind keine Täuschungen oder Vermögensschädigungen bekannt oder werden vermutet, die wesentliche Auswirkungen auf den Jahresabschluss und den Rechenschaftsbericht haben könnten.

Die am Schluss des Rechenschaftsberichtes gemachten Angaben gemäß den Regelungen der HGO sind vollständig und zutreffend.

Kassel, den 02. März 2016



Christian Geselle, Stadtkämmerer



Wolfram Schäfer, Kämmerei und Steuern

18.2 Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter

Stand: 1. Januar 2014

Dezernat I Oberbürgermeister Bertram Hilgen	Dezernat II Finanzen, Beteiligungen und Soziales Stadtkämmerer Dr. Jürgen Barthel
IG Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters ²⁾ 10 Hauptamt 11 Personal- und Organisationsamt 14 Revisionsamt 16 Büro der Stadtverordnetenversammlung 30 Rechtsamt 41 Kulturamt	20 Kämmerei und Steuern 23 Liegenschaftsamt 50 Sozialamt 56 Jobcenter Stadt Kassel ³⁾
Dezernat III Sport, Ordnung und Sicherheit Bürgermeister Jürgen Kaiser	Dezernat IV unbesetzt
32 Ordnungsamt 33 Bürgeramt 37 Feuerwehr 52 Sportamt 70 Die Stadtreiniger Kassel ¹⁾	
Dezernat V Jugend, Schule, Frauen, Gesundheit Stadträtin Anne Janz	Dezernat VI Verkehr, Umwelt, Stadtentwicklung und Bauen Stadtrat Christof Nolda
40 Schulverwaltungsamt 51 Jugendamt 53 Gesundheitsamt Region Kassel VF Frauenbüro ⁴⁾	60 Bauverwaltungsamt 62 Vermessung und Geoinformation 63 Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz 65 Hochbau und Gebäudebewirtschaftung 66 Straßenverkehrs- und Tiefbauamt 67 Umwelt- und Gartenamt 71 KASSELWASSER ¹⁾

1) Eigenbetrieb

2) Die Geschäftsstelle der Beiräte ist dem Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters zugeordnet

3) Übertragene Aufgaben nach SGB II

4) Bei Angelegenheiten des städtischen Personals nach dem HGIG ist -I- der zuständige Dezernent

Stand: 1. September 2014

<p>Dezernat I</p> <p>Oberbürgermeister Bertram Hilgen</p>	<p>Dezernat II</p> <p>Finanzen, Beteiligungen und Soziales</p> <p>Stadtkämmerer Dr. Jürgen Barthel</p>
<p>10 Hauptamt</p> <p>11 Personal- und Organisationsamt</p> <p>14 Revisionsamt</p> <p>16 Büro der Stadtverordnetenversammlung</p> <p>30 Rechtsamt</p> <p>41 Kulturamt</p>	<p>20 Kämmerei und Steuern</p> <p>23 Liegenschaftsamt</p> <p>50 Sozialamt</p> <p>56 Jobcenter Stadt Kassel ²⁾</p>
<p>Dezernat III</p> <p>Sport, Ordnung und Sicherheit</p> <p>Bürgermeister Jürgen Kaiser</p>	<p>Dezernat IV</p> <p>unbesetzt</p>
<p>32 Ordnungsamt</p> <p>33 Bürgeramt</p> <p>36 Lebensmittelüberwachung und Tiergesundheit</p> <p>37 Feuerwehr</p> <p>52 Sportamt</p> <p>70 Die Stadtreiniger Kassel ¹⁾</p>	
<p>Dezernat V</p> <p>Jugend, Schule, Frauen, Gesundheit</p> <p>Stadträtin Anne Janz</p>	<p>Dezernat VI</p> <p>Verkehr, Umwelt, Stadtentwicklung und Bauen</p> <p>Stadtrat Christof Nolda</p>
<p>40 Schulverwaltungsamt</p> <p>51 Jugendamt</p> <p>53 Gesundheitsamt Region Kassel</p> <p>VF Frauenbüro ³⁾</p>	<p>60 Bauverwaltungsamt</p> <p>62 Vermessung und Geoinformation</p> <p>63 Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz</p> <p>65 Hochbau und Gebäudebewirtschaftung</p> <p>66 Straßenverkehrs- und Tiefbauamt</p> <p>67 Umwelt- und Gartenamt</p> <p>71 KASSELWASSER¹⁾</p>

1) Eigenbetrieb

2) Übertragene Aufgaben nach SGB II

3) Bei Angelegenheiten des städtischen Personals nach dem HGIG ist -I- der zuständige Dezernent

18.3 Abkürzungen

A

ADV	automatisierte Datenverarbeitung
AKT	Automatischer Kassentresor

B

BU	Bauunterhaltung
----	-----------------

D

DV	Datenverarbeitung
----	-------------------

E

EDV	elektronische Datenverarbeitung
EigBG	Eigenbetriebsgesetz
ekom21	ekom21 – Kommunales Gebietsrechenzentrum Hessen

G

GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeinekassenverordnung
GDPdU	Grundsätze zum Datumzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt

H

HASOKA	Hardware- und Softwarekataster
HGIG	Hessisches Gleichberechtigungsgesetz
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HMdlus	Hess. Ministerium des Inneren und Sport

I

IDR	Institut der Rechnungsprüfer
IDR-L	Prüfungsleitlinie des Instituts der Rechnungsprüfer
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnologie

K

KGRZ	Kommunales Gebietsrechenzentrum
Kita	Kindertagesstätte
KVKR	Kommunaler Verwaltungskontenrahmen

M

Mio € Millionen Euro

N

nsk newsystem@kommunal (DV-System für die Finanzwirtschaft)

O

OKKSA Offener Katalog Kommunaler Softwareanforderung

R

rd. rund

S

SEPA Single Euro Payments Area (Einheitlicher Euro-Zahlungsverkehrsraum)

SGB Sozialgesetzbuch

StAnz Staatsanzeiger

T

TVöD Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst

T € Tausend Euro

Tul Technikunterstützte Informationsverarbeitung

Tz Textziffer

V

VOB Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen

VOB/B Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen / Teil B

VOL Verdingungsordnung für Leistungen

VRB Vergaberichtlinien für Bauleistungen für die Stadtverwaltung Kassel