

# Schlussbericht

des Revisionsamtes  
der Stadt Kassel  
über die Prüfung des Jahresabschlusses

**2006**

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Vorbemerkungen</b>	<b>1</b>
<b>1 Rechtsstellung und Aufgaben des Revisionsamtes</b>	<b>2</b>
1.1 Rechtsstellung des Revisionsamtes	2
1.2 Aufgaben des Revisionsamtes	2
1.2.1 Gesetzliche Prüfungsaufgaben (Pflichtaufgaben)	2
1.2.2 Übertragene Prüfungsaufgaben	3
1.2.3 Sonstige Prüfungsaufgaben	3
1.3 Schlussbericht 2006	4
1.3.1 Vorlage des Schlussberichtes an die Stadtverordnetenversammlung	4
1.3.2 Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes	5
<b>2 Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses</b>	<b>7</b>
2.1 Prüfungsauftrag	7
2.2 Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung	8
2.2.1 Prüfungsunterlagen	8
2.2.2 Auskunftserteilung	9
2.3 Ausgangspunkt der Prüfung	10
2.4 Prüfungsdurchführung	11
2.5 Schlussbesprechung	13
<b>3 Haushalt 2006</b>	<b>14</b>
3.1 Haushaltssatzung	14
3.1.1 Grundlegende Festsetzungen	14
3.1.2 Genehmigung und Auflagen der Aufsichtsbehörde	15
3.2 Haushaltssicherungskonzept	22
3.3 Bewirtschaftungsgrundsätze	24

	<b>Seite</b>	
3.4	Ausgestaltung der doppelischen Haushaltswirtschaft	26
3.4.1	Rahmenbedingungen der Umstellung auf doppelte Buchführung	26
3.4.2	Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zur Ausgestaltung der doppelischen Haushaltswirtschaft	27
3.4.3	Anzuwendende Prüfungsmaßstäbe	41
<b>4</b>	<b>Vermögensrechnung (Bilanz) per 31.12.2006</b>	<b>44</b>
4.1	Allgemeines	44
4.2	Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz vom 20.06.2007	45
4.2.1	Anlagevermögen - Differenz zwischen Finanz- und Anlagenbuchhaltung	46
4.2.2	Anlagevermögen - Ermittlung der Abschreibungen	47
4.2.3	Nachzuholender Wertansatz für öffentliche Grünflächen	48
4.2.4	Forderungen aus Lieferungen und Leistungen - Abgrenzung Eröffnungsbilanz	49
4.2.5	Ausweis von Forderungen und Verbindlichkeiten (Periodenabgrenzung)	49
4.2.6	Nachträgliche Veränderung des Forderungsbestandes	50
4.2.7	Ausweis des Zahlungsmittelbestandes	50
4.2.8	Bildung von Rückstellungen	51
4.2.9	Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen - Abgrenzung Eröffnungsbilanz	53
4.3	Entwurf der Schlussbilanz vom 28.01.2009	54
4.3.1	Allgemeines	54
4.3.2	Darstellung der Vermögensanlage	55
4.3.3	Prüfungsfeststellungen zur Schlussbilanz in der Fassung vom 28.01.2009	56
4.3.4	Erläuterungen zur Schlussbilanz in der Fassung vom 28.01.2009	62
<b>5</b>	<b>Gesamtergebnisrechnung</b>	<b>66</b>

	<b>Seite</b>
<b>6</b>	<b>Finanzrechnung / Investitionen</b> <span style="float: right;"><b>77</b></span>
6.1	Allgemeines <span style="float: right;">77</span>
6.2	Darstellung der Finanzrechnung <span style="float: right;">77</span>
6.2.1	Entwicklung des Finanzmittelbestandes zum 31.12.2006 <span style="float: right;">77</span>
6.2.2	Darstellung der finanziellen Lage zum 31.12.2006 <span style="float: right;">80</span>
6.2.3	Einhaltung der Haushaltsansätze des Finanzhaushaltes <span style="float: right;">81</span>
6.2.4	Anhangangaben zur Finanzrechnung <span style="float: right;">81</span>
6.2.5	Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung <span style="float: right;">81</span>
6.3	Übertragung von Haushaltsermächtigungen <span style="float: right;">83</span>
6.4	Verpflichtungsermächtigungen <span style="float: right;">83</span>
6.5	Verwendungsnachweise für Investitionsmaßnahmen <span style="float: right;">84</span>
6.6	Sonstige Feststellungen <span style="float: right;">84</span>
<b>7</b>	<b>Rechenschaftsbericht und Anlagen zum Jahresabschluss</b> <span style="float: right;"><b>85</b></span>
7.1	Rechtliche Anforderungen <span style="float: right;">85</span>
7.1.1	Rechenschaftsbericht <span style="float: right;">85</span>
7.1.2	Anhang <span style="float: right;">86</span>
7.2	Prüfungsfeststellungen <span style="float: right;">87</span>
<b>8</b>	<b>Zentral bewirtschaftete Budgets</b> <span style="float: right;"><b>93</b></span>
8.1	Grundsätzliches <span style="float: right;">93</span>
8.2	Personalaufwendungen <span style="float: right;">95</span>
8.2.1	Grundsätzliches <span style="float: right;">95</span>
8.2.2	Inhalt und Umfang der Prüfung <span style="float: right;">95</span>
8.2.3	Sonstige Feststellungen <span style="float: right;">95</span>
8.3	Unterhaltung von Grünanlagen <span style="float: right;">96</span>
8.3.1	Einzelfeststellungen Unterhaltung von Grünanlagen <span style="float: right;">97</span>
8.4	Bauunterhaltung, Energie, Reinigung <span style="float: right;">98</span>
8.4.1	Allgemeines <span style="float: right;">98</span>
8.4.2	Einzelfeststellungen zur Bauunterhaltung (BU) <span style="float: right;">98</span>
8.4.3	Einzelfeststellungen zum Budget Energie, Reinigung <span style="float: right;">100</span>
8.5	Mieten und Pachten <span style="float: right;">102</span>
8.6	Geschäftsausgaben (Postgebühren und Versandkosten) <span style="float: right;">104</span>

	<b>Seite</b>
<b>9 Teilhaushalte der Ämter</b>	<b>105</b>
9.1 Personal- und Organisationsamt	105
9.1.1 Inhalt und Umfang der Prüfung	105
9.1.2 Disziplinarverfahren	105
9.1.3 Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems	106
9.1.4 Informations- und Kommunikationstechnik	108
9.2 Ordnungsamt	112
9.2.1 Inhalt und Umfang der Prüfung	112
9.2.2 Umsetzung des Haushaltssicherungskonzeptes	112
9.3 Veterinärdienst und Lebensmittelüberwachung	114
9.3.1 Inhalt und Umfang der Prüfung	114
9.3.2 Kostenerstattung durch das Land	114
9.3.3 Anwendung des Erlasses zur Korruptionsvermeidung	116
9.4 Feuerwehr	117
9.4.1 Inhalt und Umfang der Prüfung	117
9.4.2 Festsetzung der Benutzungsentgelte im Rettungsdienst	117
9.5 Schulverwaltungsamt	119
9.5.1 Inhalt und Umfang der Prüfung	119
9.5.2 Prüfung von Verwendungsnachweisen	119
9.6 Kulturamt und Denkmalpflege	120
9.6.1 Inhalt und Umfang der Prüfung	120
9.6.2 Verwendungsnachweise über städtische Zuwendungen	120
9.6.3 Komödie	121
9.6.4 Schulkostenerstattung Musikakademie	122
9.7 Sozialamt	124
9.7.1 Inhalt und Umfang der Prüfung	124
9.7.2 Integration	124
9.7.3 Grundsicherung	125
9.7.4 Beratungsstelle für Wohnungslose und Haftentlassene	125
9.8 Jugendamt	127
9.8.1 Inhalt und Umfang der Prüfung	127

	<b>Seite</b>	
9.8.2	Zuschussentwicklung im Jugendhilfebereich	127
9.8.3	Feststellungen zur Einhaltung des Haushaltssicherungskonzeptes	128
9.8.4	Prüfung der Verwendungsnachweise	130
9.8.5	Städtische Kindertagesstätte Einführung des neuen DV-Verfahrens „eKITA“	131
9.8.6	Zahlungsrückstände bei den städtischen Kindertagesstätten	132
9.9	Sportamt	136
9.9.1	Inhalt und Umfang der Prüfung	136
9.9.2	Sportlerball 2006	136
9.10	Gesundheitsamt	138
9.11	Arbeitsförderung Stadt Kassel GmbH (AKF)	139
9.11.1	Inhalt und Umfang der Prüfung	139
9.11.2	Einzelne Prüfungsfeststellungen	139
9.12	Bauverwaltungsamt	141
9.13	Vermessung und Geoinformation	142
9.14	Stadtplanung und Bauaufsicht	143
9.14.1	Inhalt und Umfang der Prüfung	143
9.14.2	Einhaltung der HH-Ansätze	143
9.14.3	Mehr-Weniger-Begründungen	144
9.15	Gebäudewirtschaft	145
9.15.1	Neuordnung des Amtes	145
9.15.2	Einhaltung der Haushaltsansätze	145
9.15.3	Haushaltssicherungskonzept	146
9.16	Straßenverkehrsamt	147
9.16.1	Inhalt und Umfang der Prüfung	147
9.16.2	Leerung der Parkscheinautomaten und Ablieferung der entnommenen Parkgebühren	147
9.17	Umwelt- und Gartenamt	149

	<b>Seite</b>	
<b>10</b>	<b>Prüfung von Baumaßnahmen und Vergaben</b>	<b>150</b>
10.1	HOAI-Verträge, Baugrunduntersuchungen, usw.	150
10.2	Technische Prüfung von Baumaßnahmen	150
10.2.1	Neubau einer Fuß- und Radwegbrücke über die Fulda zwischen Neue Mühle und Bergshausen	152
10.2.2	Instandsetzung Gewölbe Bachlauf „Kleine Fulda“ im Bereich Frankfurter Straße / Tischbeinstraße	153
10.2.3	Kunstrasenplatz Hochzeitsweg	154
10.2.4	Ordnungsmaßnahmen in der Samuel-Beckett-Anlage Schlussrechnung nach Insolvenz	155
10.2.5	Frankfurter Straße - Los 3 - Straßenbau	156
10.2.6	Kanalbauarbeiten Steinweg und Renthof	156
10.2.7	Kanalbauarbeiten Denhäuser Straße, Projekt 636 00	157
<b>11</b>	<b>Kassenprüfungen</b>	<b>159</b>
11.1	Gesetzliche Grundlagen	159
11.2	Durchführung der Prüfungen	160
11.2.1	Inhalt und Umfang	160
11.3	Prüfungsfeststellungen	160
11.3.1	Nicht vollzogene Buchungen	160
11.3.2	Unzureichende Dokumentation der Vollstreckungshandlungen	161
11.3.3	Unterbliebene Mahnungen bei rückständigen Forderungen	162
11.3.4	Hinterlegung von Kfz-Briefen im Verwahrgeß	163
11.4	Prüfung der Zahlstellen	164
<b>12</b>	<b>Prüfung von DV-Verfahren</b>	<b>165</b>
12.1	Grundsätzliches zum Prüfungsauftrag nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO	165
12.2	Verfahrensprüfungen im Finanzwesen	168
12.2.1	DV-System für die Finanzwirtschaft newssystem <sup>®</sup> kommunal - nsk -	168
12.2.2	Schnittstellen von anderen DV-Verfahren zu nsk	173
12.3	Verfahrensprüfungen im Sozialwesen	174
12.4	Sonstige Verfahrensprüfungen	176

	<b>Seite</b>
<b>13 Prüfung nach besonderem Auftrag</b>	<b>177</b>
13.1 Einmalige Prüfungsaufträge	177
13.1.1 Leerung der Parkscheinautomaten (PSA) und Ablieferung der entnommenen Parkgebühren	177
13.2 Ständige Prüfungsaufträge	178
13.2.1 Sonderhaushalt der Lenoir'schen Stiftung	178
13.2.2 Sonderhaushalt der Stiftung Brückner-Kühner	179
13.2.3 URBACT	181
<b>14 Sondervermögen (Eigenbetriebe) und wirtschaftliche Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist</b>	<b>182</b>
14.1 Inhalt und Umfang der Prüfung	182
14.2 Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger Kassel“	183
14.2.1 Allgemeine Angaben	183
14.2.2 Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes im Berichtsjahr	184
14.2.3 Gebührenbereich „Restabfall“	185
14.2.4 Gebührenbereich „Bioabfall“	187
14.2.5 Gebührenbereich „Straßenreinigung“	188
14.2.6 Finanzieller Leistungsaustausch zwischen Stadt und Eigenbetrieb	189
14.3 Kasseler Entwässerungsbetrieb	192
14.3.1 Allgemeine Angaben	192
14.3.2 Vermögenslage	192
14.3.3 Ertragslage	193
14.3.4 Gebühren	194
14.3.5 Abscheiderentleerung	194
14.3.6 Finanzieller Leistungsaustausch zwischen Stadt und Eigenbetrieb	194
14.3.7 Eigenkapitalverzinsung	194
14.3.8 Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses	195
14.3.9 Investitionen	195

	<b>Seite</b>	
<b>15</b>	<b>Übersicht über die Umsetzungen von Empfehlungen aus vorhergehenden Schlussberichten</b>	<b>196</b>
<b>16</b>	<b>Prüfungsbestätigung</b>	<b>197</b>
<b>17</b>	<b>Anlagen</b>	<b>198</b>
17.1	Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter	198
17.2	Abkürzungen	199

## Vorbemerkungen

Dieser erste Schlussbericht auf der Basis der Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung bringt durch sein spätes Erscheinen zum Ausdruck, wie schwierig die im Vergleich zum gesetzlich vorgeschriebenen Termin (01.01.2009) frühe Umstellung auf die doppelte Buchführung für die Stadtverwaltung war. Die Entscheidung war aus der Situation des Jahres 2005 verständlich, aber zu diesem Zeitpunkt fehlende geeignete und später nicht mehr für erforderlich gehaltene Fortbildungsangebote haben dazu geführt, dass sich das kamerale Denken fortgesetzt hat und von der Revision Bearbeitungsfehler aufgedeckt wurden, deren Behebung aus verschiedenen Gründen in der Finanzverwaltung sehr viel Zeit in Anspruch nahm. Im Unterschied zum kameralem Haushaltsrecht muss der festgestellte Korrekturbedarf in der Bilanz umgesetzt werden, weil sonst eine fehlerhafte Basis für das Folgejahr entsteht.

Die Umstellung auf die Doppik hat auch im Revisionsamt in den letzten Jahren breiten Raum eingenommen und dies wird auch in naher Zukunft noch so sein. Die zunächst scheinbar klaren rechtlichen Regelungen haben Anforderungen gestellt, die dann nach und nach durch Erlasse aufgeweicht wurden. Dies hat zu einigen unnötigen Konflikten mit der Verwaltung geführt und die Durchführung der durch die Bilanzprüfung umfangreicher gewordenen Aufgaben wurde erschwert.

Es wird gebeten, in diesem Jahr dem Abschnitt 3.4 des Schlussberichts eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Hier werden strukturelle Abweichungen des Haushaltes 2006 von der GemHVO - Doppik dargestellt, die von der Kommunalaufsicht befristet oder auf Dauer geduldet werden, die aber von großer Bedeutung für die strategische Steuerung des Haushalts sein können.

Die erneuerte Gliederung des Schlussberichts ist als vorläufig zu betrachten. Eine verbesserte Routine auf Seiten des Revisionsamtes und Ansprüche der Empfänger des Berichtes werden zu einer Weiterentwicklung der Darstellung der Prüfungsergebnisse führen.

# **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 durch § 131 HGO bestimmt, wobei eine Unterscheidung nach Pflichtaufgaben (§ 131 Abs. 1 HGO) und Aufgaben, die dem Amt nach § 131 Abs. 2 HGO übertragen werden können, vorzunehmen ist.

### **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 anderes Organ der Stadt entzogen werden:

- die Prüfung des doppelten Jahresabschlusses der Stadt Kassel (vgl. Tz. 2)
- 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 Aufgabe im Rahmen des § 131 Abs. 2 HGO.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. 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 über 50.000 € im Tiefbau und über 25.000 € 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 Gemeinde 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
- Prüfung der Jahresrechnung des Zweckverbandes Raum Kassel (im zweijährigen Wechsel mit der Revision des Landkreises Kassel)
- laufende Kontrolle der Mittelverwendung im Rahmen des EU - Programms URBAN / URBACT

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. Für das Berichtsjahr wird unter Tz. 13 dieses Berichtes darauf hingewiesen.

Im Rahmen eines Einzelauftrages wurde im Berichtsjahr die Prüfung der Jahresrechnung 2004 des Hessischen Städtetages durchgeführt.

## 1.2.3 Sonstige Prüfungsaufgaben

Weiterhin werden durch das Revisionsamt Prüfungen auf Grund besonderer (gesetzlicher) Regelungen oder weil ein besonderes Interesse der Stadt Kassel an der betreffenden Aufgabenwahrnehmung besteht durchgeführt, wobei dies in der Regel gegen eine entsprechende Kostenerstattung erfolgt.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende ständige Prüfungsaufgaben zu nennen:

- Prüfung der Jahresrechnung des Hessischen Verwaltungsschulverbandes  
- Bezirksleitung Kassel - (letztmalig geprüft in 2008 für 2007)
- Prüfung des Jahresabschlusses der Akademie für Absatzwirtschaft Kassel e. V.  
(letztmalig im Berichtsjahr)
- Prüfung der Mittelverwendung durch die Fraktionen der Regionalversammlung Nordhessen
- Prüfung der Wirtschaftsführung der selbständigen Stiftungen „Brückner - Kühner“ und „Lenoir“
- 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 auf den Stellvertreter des Amtsleiters bzw. im Vertretungsfall auf einen weiteren Prüfer.

## **1.3 Schlussbericht 2006**

### **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 und ist daher gemeinsam mit dem Jahresabschluss und ggf. dem Gesamtabschluss durch den Magistrat der Stadtverordnetenversammlung zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen (§ 114 t HGO).

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

Durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 23.05.2005 erfolgte mit Wirkung zum 01.01.2006 die Umstellung der Haushaltswirtschaft der Stadt Kassel auf doppelte Buchführung. Diese Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens, verbunden mit der zeitgleichen Einführung eines neuen Datenverarbeitungsverfahrens für das Finanzwesen, sowie die Erstellung der Eröffnungsbilanz und des doppischen Jahresabschlusses zum 31.12.2006 war

mit erheblichem Aufwand für die Verwaltung aber auch mit erheblichem Prüfungsaufwand für das Revisionsamt verbunden. Dieser erhebliche Aufwand, aber auch die Tatsache, dass ggf. festgestellter Korrekturbedarf nun, anders als bisher, vor einer Beschlussfassung in der Stadtverordnetenversammlung zunächst im Jahresabschluss eingearbeitet werden muss, hatte zur Folge, dass der erste doppische Jahresabschluss 2006 und der entsprechende Schlussbericht des Revisionsamtes der Stadtverordnetenversammlung nicht in dem bisher üblichen Zeitrahmen vorgelegt werden konnte. Damit war eine Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung über den Jahresabschluss 2006 sowie die Entlastung des Magistrats nicht bis zum 31.12.2008 möglich.

Mit Schreiben des Dezernats für Finanzen, Beteiligungen und Soziales vom 28.11.2008 wurde dieser Sachverhalt dem Regierungspräsidium Kassel als Aufsichtsbehörde mitgeteilt und gleichzeitig um Zustimmung zu dieser Abweichung von der geltenden Rechtslage gebeten.

### **1.3.2 Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes**

Die bereits vorstehend erwähnte Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens der Stadt Kassel auf doppelte Buchführung findet zwangsläufig auch ihren Niederschlag in einer teilweise geänderten Prüfungsdurchführung und - was bei einem Vergleich dieses ersten auf Basis eines doppischen Jahresabschlusses erstellten Schlussberichtes mit früheren Prüfungsberichten deutlich wird - auch in der Berichterstattung. Soweit sich im Rahmen des weiteren Umstellungsprozesses auf den neuen Haushalts- und Rechnungsstil Erkenntnisse ergeben sollten, die eine weitere Veränderung unseres Schlussberichtes sinnvoll erscheinen lassen, so werden wir die entsprechenden Anpassungen künftig vornehmen.

Die Auswahl der in diesem Schlussbericht enthaltenen Beiträge erfolgte mit dem Ziel, kritisch zu wertende Vorgänge / Anlässe aufzuzeigen. Im Rahmen unseres Prüfungsauftrages wollen wir nicht Gegner der Verwaltung, sondern Gesprächspartner sein. Begleitender Prüfung und beratender Tätigkeit geben wir den eindeutigen Vorrang vor nachträglich kritisierender Kontrolle.

Soweit wir zur Vermögens-, Finanz- oder Ergebnisrechnung bzw. unterhalb dieser Ebene bei den Teilrechnungen (ohne Vermögensrechnung) Erläuterungen für erforderlich hielten, haben wir diese dort aufgeführt. Dazu gehören z. B. Abweichungen zwischen Haushaltsansatz und Ergebnis des Jahresabschlusses, wenn wir eine von den Begründungen der Finanzverwaltung abweichende Meinung vertreten oder Ergänzungen für unumgänglich halten. Dies gilt auch, wenn von der Finanzverwaltung auf Grund der von ihr festgelegten Wertgrenzen (Abweichungen im Budget von 200,0 T€ und mehr, bei „besonderen Abweichungen bzw. Auffälligkeiten“ auch bei einem geringeren Abweichungsbetrag) keine Erläuterungen vorgelegt wurden, wir aber die betreffende Teilrechnung bzw. das betreffende Sachkonto einer gesonderten Prüfung unterzogen haben.

Die in diesem Schlussbericht verwendeten funktions- bzw. personalrechtlichen oder sonstigen Begriffe wie z. B. Dezernent, Amtsleiter, Stelleninhaber, Beamte, Angestellte, Steuerzahler, Sozialhilfeempfänger usw. schließen sowohl weibliche als auch männliche Personen ein. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der besseren Lesbarkeit wurde gemäß Ziffer 100 Abs. 3 der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung der Stadt Kassel (ADGA) auf die wechselweise weibliche bzw. männliche Form dieser Begriffe verzichtet.

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2006 ist mit der Erstellung dieses Berichts abgeschlossen. Die Feststellungen beruhen im Wesentlichen auf dem jeweils aktuellen Kenntnisstand zum Zeitpunkt der Berichtserstellung. Davon abweichende Termine sind im Einzelfall angegeben.

## **2 Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses**

### **2.1 Prüfungsauftrag**

Durch § 131 Abs. 1 Ziff. 1 HGO in Verbindung mit § 128 HGO wird der Umfang der Prüfung des kommunalen Jahresabschlusses im Einzelnen geregelt. Danach ist der gem. § 114 s Abs. 2 HGO aus Vermögensrechnung (Bilanz), Ergebnisrechnung und Finanzrechnung bestehende Jahresabschluss sowie ggf. der Gesamtabschluss im Sinne des § 114 s 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 nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist
- die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind
- die Jahresabschlüsse nach § 114 s HGO (Jahresabschluss und Gesamtabschluss) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Kassel darstellen und
- der Rechenschaftsbericht sowie ggf. der Bericht zum Gesamtabschluss (Konsolidierungsbericht) eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Stadt Kassel vermitteln.

Ein Vergleich mit dem früheren Auftrag zur Prüfung der kameralen Jahresrechnung macht deutlich, dass durch die Änderung der HGO im Jahr 2005 und die Umstellung der Haushaltswirtschaft der Stadt Kassel auf doppelte Buchführung mit Beginn des Haushaltsjahres 2006 neue zusätzliche Pflichtaufgaben für das Revisionsamt im Rahmen der kommunalen Jahresabschlussprüfung hinzugekommen sind.

Ein der Prüfung des doppischen Jahresabschlusses sowie des Rechenschaftsberichtes im Hinblick auf eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entsprechender Prüfungsauftrag war im Rahmen des kameralen Rechnungswesens nicht vorgesehen. Weiterhin war, da die Aufstellung eines Gesamtabschlusses systembedingt in der Kameralistik nicht erfolgte, auch kein Auftrag zur Prüfung dieses Gesamtabschlusses erforderlich.

Auf Grund der Tatsache, dass die Stadt Kassel von der in § 114 s Abs. 5 HGO eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, auf eine Erstellung des Gesamtabschlusses im Rahmen der ersten beiden Jahresabschlüsse, d. h. also für die Stichtage 31.12.2006 und 31.12.2007 zu verzichten, entfiel diese Prüfung im Berichtsjahr.

Durch Erlass des Regierungspräsidiums Kassel vom 02.09.2008 wurde in diesem Zusammenhang mitgeteilt, dass abweichend von der o. a. gesetzlichen Regelung des § 114 s Abs. 5 HGO auch von den Kommunen, die ihre Haushaltswirtschaft bereits vor dem 01.01.2009 auf doppelte Buchführung umgestellt haben, ein Gesamtabschluss erst zum 31.12.2011 zu erstellen ist. Daher ist nach gegenwärtigem Kenntnisstand davon auszugehen, dass bis zu diesem Zeitpunkt eine Prüfung des Gesamtabschlusses entfällt.

Die Verantwortlichkeit der gesetzlichen Vertreter für eine ordnungsmäßige Buchführung sowie den daraus zu erstellenden Jahresabschluss und den Rechenschaftsbericht bleibt durch den vorstehend dargestellten Prüfungsauftrag unberührt.<sup>2</sup>

## **2.2 Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung**

### **2.2.1 Prüfungsunterlagen**

Der Jahresabschluss soll gemäß § 114 s Abs. 9 HGO innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufgestellt werden.

Der Magistrat hat den „Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2006“ in seiner Sitzung am 02.07.2007 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ dem Revisionsamt zur Prüfung zugeleitet.

Der Jahresabschluss 2006 sowie die unten angegebenen weiteren Unterlagen gingen am 08.07.2007 beim Revisionsamt ein. Im Einzelnen wurden folgende Unterlagen zur Prüfung des Jahresabschlusses 2006 vorgelegt:

1. Schlussbilanz zum 31.12.2006
2. Gesamtergebnisrechnung 2006
3. Teilergebnisrechnungen 2006
4. Gesamtfinanzrechnung 2006

---

<sup>2</sup> vgl. Ziffer 22 der Prüfungsleitlinie 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR): „Leitlinien zur Durchführung kommunaler Jahresabschlussprüfungen“

5. Teilfinanzrechnungen 2006
6. Rechenschaftsbericht mit den Begründungen zu den erheblichen Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen
7. Anhang zum Jahresabschluss zum 31.12.2006
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 31.12.2006 (Stand: 27.05.2007).

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

## 2.2.2 Auskunftserteilung

Die von uns im Rahmen der Prüfung erbetenen Auskünfte, Aufklärungen und Nachweise wurden von den entsprechenden städtischen Mitarbeitern erbracht. Allerdings war festzustellen, dass die Auskunftserteilung, zumindest zu Beginn unserer Prüfung, teilweise nicht mit der aus unserer Sicht erforderlichen Priorität erfolgte und sich u. a. dadurch die Dauer der Prüfung verlängerte.

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“*.<sup>3</sup>

Auf Grund der Tatsache, dass es sich bei der Vollständigkeitserklärung für die kommunale Revision um ein relativ neues Instrument handelt, konnte bis zum Abschluss unserer Prüfung keine einheitlich abgestimmte Entscheidung unter den im Bereich des Hessischen Städtetages

---

<sup>3</sup> vgl. Ziffer 84 der Prüfungsleitlinie 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR): „Leitlinien zur Durchführung kommunaler Jahresabschlussprüfungen“

bzw. Hessischen Städte- und Gemeindebundes tätigen Rechnungsprüfungs- bzw. Revisionsämtern über den Einsatz sowie die möglichen Inhalte einer Vollständigkeitserklärung herbeigeführt werden. Wir haben daher für die Prüfung des Jahresabschlusses 2006 der Stadt Kassel auf die Einholung einer entsprechenden Vollständigkeitserklärung verzichtet.

## **2.3 Ausgangspunkt der Prüfung**

Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Kassel beschloss in ihrer Sitzung am 10.12.2007 die Jahresrechnung 2005 und erteilte dem Magistrat für das Haushaltsjahr 2005 Entlastung. Da es sich hierbei um den letzten nach kamerale Grundätzen aufgestellten Jahresabschluss der Stadt Kassel handelte, konnte dieser grundsätzlich nicht als Ausgangspunkt unserer Prüfung herangezogen werden.

Daher sollte die zum Stichtag 01.01.2006 erstellte und durch uns entsprechend Ziffer 19.1 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 59 Gemeindehaushaltsverordnung - Doppik (GemHVO - Doppik) geprüfte Eröffnungsbilanz der Stadt Kassel Ausgangspunkt unserer Prüfung des Jahresabschlusses 2006 sein. Im Rahmen der Prüfung der Eröffnungsbilanz zeigte sich allerdings, dass u. a. auf Grund der durch die Verwaltung gewählten Vorgehensweise bei der Bewertung bestimmter Bilanzpositionen eine isolierte Betrachtung ausschließlich der Eröffnungsbilanz nicht sinnvoll war und ggf. zu Mehraufwand im Rahmen der anschließenden Jahresabschlussprüfung 2006 geführt hätte.

Wir haben daher die begonnene Prüfung der Eröffnungsbilanz, über die ein eigenständiger Bericht erstellt wird, parallel zur Prüfung des Jahresabschlusses 2006 durchgeführt und abgeschlossen, um Wechselwirkungen zwischen der Eröffnungsbilanz und dem Jahresabschluss 2006 unmittelbar aufklären zu können.

Insoweit stand im Zeitpunkt der Erstellung dieses Schlussberichtes die Feststellung der Eröffnungsbilanz durch die Stadtverordnetenversammlung noch aus.

## 2.4 Prüfungsdurchführung

Grundsätzlich wird die doppische Jahresabschlussprüfung, wie die bisherige Prüfung der kameralen Jahresrechnung auch, durch bereits im jeweils laufenden Haushaltsjahr vorgenommene und die Verwaltungsvorgänge begleitende Prüfungshandlungen vorbereitet. Bedingt durch die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens der Stadt Kassel zum 01.01.2006 und die durchzuführende Prüfung der Eröffnungsbilanz konnten diese unterjährig vorbereitenden Prüfungshandlungen jedoch nicht in dem gewohnten Umfang durchgeführt werden. Daher lag der zeitliche Schwerpunkt unserer stichprobenweisen Prüfung des Jahresabschlusses 2006 und die anschließende Erstellung dieses Schlussberichtes in den Jahren 2007 und 2008.

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2006 ergaben sich insbesondere auch auf Grund unserer Erkenntnisse aus der Prüfung der Eröffnungsbilanz folgende Prüfungsschwerpunkte:

- Vermögensrechnung (Bilanz):
  - Zahlungsmittelbestand und dessen Übereinstimmung mit der Finanzrechnung
  - Forderungen aus Lieferungen und Leistungen (Abgrenzung Eröffnungsbilanz)
  - Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (Abgrenzung Eröffnungsbilanz)
  - Rechnungsabgrenzungsposten
  - Anlagenbuchhaltung (Ermittlung der Abschreibungen)
- Finanzrechnung
  - Summenbildung Teilfinanzrechnungen - Gesamtfinanzrechnung
- Ergebnisrechnung
  - Einhaltung der Budgets (Deckungsfähigkeit)
  - Zweckmäßige und wirtschaftliche Mittelverwendung
  - Periodenabgrenzung

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 2006 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.<sup>4</sup>

Insoweit haben wir uns im Rahmen der Jahresabschlussprüfung auf entscheidungserhebliche Sachverhalte in diesem Sinn konzentriert. Auf eine Korrektur festgestellter Unrichtigkeiten haben wir daher nur dann hingewirkt, wenn die Auswirkungen dieser Unrichtigkeiten jeweils für sich allein oder aber im Zusammenwirken mit anderen gleichartigen Unrichtigkeiten als wesentlich im vorstehenden Sinn anzusehen waren.

Da sich die Prüfung auch auf die Planung und Durchführung der Vorratsinventur zu erstrecken hat,<sup>5</sup> haben wir die Inventurplanungen zum 31.12.2006 verschiedener städtischer Ämter in unsere stichprobenartige Prüfung einbezogen. In Einzelfällen haben wir auch beobachtend an der Inventurdurchführung der jeweiligen Ämter teilgenommen.

Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung haben wir keine gesonderten Prüfungshandlungen in Bezug auf das Interne Kontrollsystem (IKS) durchgeführt. Da wir jedoch als örtlich zuständiges Prüfungsorgan der Stadt Kassel unmittelbar und permanent vor Ort tätig sind, haben wir uns in dieser Frage auf die Erkenntnisse aus unterjährig auch außerhalb der eigentlichen Jahresabschlussprüfung durchgeführte Prüfungen des Verwaltungshandelns, wie z. B. Kassenprüfungen, und der prüferischen Begleitung verwaltungsinterner Veränderungsprozesse gestützt.

Über den Bestand der Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen müssen Saldenbestätigungen vorliegen (Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 12.2. bzw. 16.3 zu § 59 GemHVO - Doppik). Zum Bilanzstichtag 31.12.2006 konnten uns jedoch keine entsprechenden Bestätigungen der betreffenden Unternehmen durch die Verwaltung vorgelegt werden. Auf Grund der Tatsache, dass es sich hierbei um ein für das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen neues Instrument handelt, und des zeitlichen Abstands unserer Prüfung zum Bilanzstichtag 31.12.2006 haben wir darauf verzichtet, die Einholung der Saldenbestätigungen durch die Verwaltung nachzufordern.

---

<sup>4</sup> vgl. Ziffer 27 ff. der Prüfungsleitlinie 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR): „Leitlinien zur Durchführung kommunaler Jahresabschlussprüfungen“

<sup>5</sup> vgl. Ziffern 73, 74 der Prüfungsleitlinie 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR): „Leitlinien zur Durchführung kommunaler Jahresabschlussprüfungen“

## 2.5 Schlussbesprechung

Die wesentlichen Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2006 wurden am 08.05.2008 in einem Gespräch zwischen Herrn Stadtkämmerer Dr. Barthel und Vertretern des Amtes Kämmerei und Steuern, des Liegenschaftsamtes sowie des Revisionsamtes erörtert.

Auf Wunsch der Verwaltung nahm an diesem Gespräch der Vertreter einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beratend teil. Soweit zwischen der Verwaltung und dem Revisionsamt bei der Beurteilung von Einzelfragen kein Einvernehmen erzielt werden konnte, haben wir uns den Empfehlungen dieses Wirtschaftsprüfers angeschlossen.

Als Ergebnis dieser Schlussbesprechung wurden die auf Grund unserer Prüfung durch die Verwaltung vorzunehmenden Korrekturen des Jahresabschlusses 2006 einvernehmlich festgelegt und entsprechend dokumentiert.

In einem weiteren Gespräch am 04.11.2008, an dem Herr Oberbürgermeister Hilgen, Herr Stadtkämmerer Dr. Barthel sowie Vertreter des Haupt- und Bürgeramtes, des Amtes Kämmerei und Steuern und des Revisionsamtes teilnahmen, wurde der aktuelle Stand der Umsetzung des am 08.05.2008 vereinbarten Korrekturbedarfs in Bezug auf den Jahresabschluss 2006 erörtert.

Dieses Gespräch wurde mit der Vereinbarung beendet, dass der verbliebene Korrekturbedarf des Jahresabschlusses 2006 möglichst zeitnah durch die Verwaltung abgearbeitet wird und der endgültig korrigierte Jahresabschluss 2006 bis zum 31.01.2009 dem Revisionsamt zur abschließenden Prüfung vorzulegen ist.

Der endgültig korrigierte Jahresabschluss 2006 ging am 30.01.2009 im Revisionsamt ein und wurde danach auf Umsetzung der erforderlichen Korrekturen abschließend geprüft.

### 3 Haushalt 2006

#### 3.1 Haushaltssatzung

##### 3.1.1 Grundlegende Festsetzungen

Die Stadtverordnetenversammlung beschloss am 20.02.2006 die Haushaltssatzung 2006 mit folgenden Festsetzungen:

###### Ergebnishaushalt:

• <u>Verwaltungsergebnis:</u>		
Erträge:	528,6 Mio. €	
Aufwendungen:	<u>514,3 Mio. €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		14,3 Mio. €
• <u>Finanzergebnis:</u>		
Erträge:	7,4 Mio. € *	
Aufwendungen:	<u>42,2 Mio. €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		- 34,8 Mio. € *
• <b>Ordentliches Ergebnis:</b>		
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		- 20,5 Mio. € *
• <u>Außerordentliches Ergebnis:</u>		
Erträge:	5,6 Mio. €	
Aufwendungen:	<u>0,1 Mio. €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		<u>5,5 Mio. €</u>
<b>Jahresbezogener Fehlbedarf insgesamt:</b>		<u>- 15,0 Mio. € *</u>

###### Finanzhaushalt:

• <u>Laufende Verwaltungstätigkeit:</u>		
Einzahlungen:	533,7 Mio. € *	
Auszahlungen:	<u>545,2 Mio. €</u>	
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		- 11,5 Mio. € *
• <u>Investitionstätigkeit:</u>		
Einzahlungen:	39,6 Mio. €	
Auszahlungen:	<u>66,9 Mio. €</u>	
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		- 27,3 Mio. €
• <u>Finanzierungstätigkeit:</u>		
Einzahlungen:	64,5 Mio. €	
Auszahlungen:	<u>51,2 Mio. €</u>	
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		<u>13,3 Mio. €</u>
<b>Jahresbezogener Finanzmittelfehlbedarf insgesamt:</b>		<u>- 25,5 Mio. € *</u>

\* Die vorstehende Darstellung berücksichtigt den auf Grund eines Erfassungsfehlers um 0,4 Mio. € zu geringen Haushaltsansatz für Zinserträge im Teilhaushalt 41002 „Musikakademie“ (vgl. auch Tz. 5 und 9.6.4).

Auf die Festlegung von Eckwerten für die Aufstellung des Haushaltsplanes 2006 wurde durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 20.02.2006 „im Hinblick auf die in erheblichem Umfang notwendigen Vorarbeiten, die im Zuge der Umstellung der Haushaltssystematik zu bewältigen waren“ verzichtet.

### **3.1.2 Genehmigung und Auflagen der Aufsichtsbehörde**

Die Genehmigung der genehmigungspflichtigen Festsetzungen der Haushaltssatzung 2006 erfolgte am 01.06.2006 durch das Regierungspräsidium (RP) Kassel als Aufsichtsbehörde und wurde mit umfangreichen Auflagen verbunden. In der Begleitverfügung stellte die Aufsichtsbehörde zunächst u. a. Folgendes fest:

*„Der am 20.02.2006 erstmals auf doppischer Basis beschlossene Haushalt der Stadt Kassel weist für das Jahr 2006 erneut ein jahresbezogenes Defizit von knapp 16 Mio. EUR aus. Weitere Belastungen werden sich im Rahmen des Jahresabschlusses ergeben, da der verabschiedete Haushalt zwangsläufig noch keine Rückstellungen beinhalten kann und auch die veranschlagten Abschreibungen sich nicht auf das komplette Anlagevermögen beziehen.*

*Auch wenn sich das Rechnungsergebnis 2005 im Vergleich zum Haushaltsansatz erfreulicherweise sehr gut entwickelt hat, darf bei einem jahresbezogenen Defizit von über 27 Mio. EUR (auf kameraler Rechnungsbasis) kein Ausruhen auf dem Erreichten einsetzen, zumal sich die kumulierten Altfehlbeträge der Stadt nunmehr auf über 405 Mio. EUR addieren und die Ergebnisplanung für die kommenden Jahre mit jährlichen Defiziten von über 30 Mio. EUR weiterhin als sehr ungünstig anzusehen ist.*

*Allein die Belastungen aus der immer höheren Verschuldung bei derzeit anziehenden Zinsen werden weiter deutlich ansteigen, wenn sich jährlich sowohl eine Nettoneuverschuldung als auch ein Jahresfehlbetrag ergibt. Die Summe der Zinsaufwendungen belastet den städtischen Haushalt im Ansatz 2006 bereits mit ca. 30 Mio. EUR!*

*Am Ende der Planungsperiode wird sich das Gesamtdefizit der Stadt auf über 510 Mio. EUR belaufen. Diese sich dramatisch entwickelnde finanzielle Situation spiegelt sich bundesweit mehr oder minder deutlich wieder.*

*Die allgemeine Finanzsituation wird sich aber zumindest kurzfristig für die kommunale Ebene sicherlich nicht zum Positiven wenden. Daher müssen die eigenen Konsolidierungsbemühungen nicht nur beibehalten, sondern in zunehmendem Maße konkreti-*

*siert und über das bestehende Maß hinaus verstärkt werden, um die finanzielle Handlungsfähigkeit nicht vollständig zu verlieren. ...*

*Alles in allem bleibt die Haushaltssituation der Stadt Kassel weiterhin äußerst angespannt. Eine Trendwende lässt sich derzeit nicht erkennen. ...“*

Im Einzelnen wurde die Genehmigung der genehmigungspflichtigen Festsetzungen der Haushaltssatzung 2006 durch die Aufsichtsbehörde mit folgenden Auflagen verbunden und die Umsetzung dieser Auflagen im Rahmen der Verfügung zur Haushaltsgenehmigung 2007 vom 11.05.2007 wie folgt bewertet; die nachfolgende Darstellung der Auflagen sowie der aufsichtsbehördlichen Umsetzungsbewertung erfolgt auf Grund des Umfangs teilweise zusammenfassend:

### **1) Aufwendungen und Auszahlungen**

Der Anstieg der bereinigten Gesamtaufwendungen und -auszahlungen darf gegenüber dem Rechnungsergebnis 2005 im Haushaltsvollzug 1 % nicht übersteigen. Zur Senkung der Gesamtaufwendungen / -auszahlungen ist von haushaltswirtschaftlichen Sperren umgehend Gebrauch zu machen. Die Stadt hat dafür Sorge zu tragen, dass sie nur Aufwendungen bzw. Auszahlungen leistet, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die bei Anlegung strengster Maßstäbe dringend erforderlich sind.

Bewertung RP Kassel: Die Auflage wurde erfüllt.

### **2) Personalaufwendungen**

Die um Personalkostenerstattungen bereinigten Personalaufwendungen 2006 sollen auf Basis der „Jahresrechnung“ die bereinigten (und auf doppische Berechnung umgestellten) Personalsausgaben 2005 nicht übersteigen.

Langfristig sind die (ggf. um Ausgliederungen bereinigten) Personalaufwendungen zu senken. Auf die Schaffung neuer Stellen ist grundsätzlich zu verzichten.

Bewertung RP Kassel:

Da die Stadt Kassel entgegen der o. a. Auflage nicht von um Personalkostenerstattungen bereinigten Personalaufwendungen, sondern von steuerungsrelevanten Personalkosten ausgegangen ist, kam es auf dieser Basis im Haushaltsjahr 2006 trotz der Einsparung von 11 Stellen zu einem Personalkostenanstieg in Höhe von ca. 150 TEUR. Die Auflage wurde dementsprechend nicht vollständig umgesetzt.

### **3) Gebühren und Beiträge**

Es ist sicherzustellen, dass weiterhin die städtischen Eigenbetriebe eine volle Kostendeckung aus eigenen Erträgen erzielen.

Bewertung RP Kassel: Die Auflage wurde vollumfänglich umgesetzt.

### **4) Elternentgelte in Kinderbetreuungseinrichtungen**

Vor einer Befreiung über 6-jährige Kinder von der Kindergartengebühr hat die Stadt einen nachhaltigen Kompensationsplan zur anderweitigen Finanzierung der ausgefallenen Mittel zu beschließen und der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Darüber hinaus sind die Mindestvoraussetzungen des Landes Hessen hinsichtlich Gruppenstärke und Betreuungsverhältnis grundsätzlich einzuhalten und die Förderung von Kindertagesstätten freier Träger darf grundsätzlich nur in entsprechender Höhe erfolgen, wie dies zur Einhaltung dieser Mindestvoraussetzungen erforderlich ist.

Bewertung RP Kassel: Die Vorgaben wurden weitestgehend eingehalten.

### **5) Freiwillige Leistungen**

Die freiwilligen Leistungen des Haushalts 2006 sind einer strikten Wirkungskontrolle zu unterziehen. Der Gesamtbetrag der disponiblen freiwilligen Aufwendungen / Auszahlungen muss im Ergebnis mindestens um 10 % verringert werden.

Bewertung RP Kassel:

Der Gesamtbetrag der disponiblen freiwilligen Aufwendungen betrug laut Veranschlagung 2006 5,9 Mio. EUR. Im Rahmen des Haushaltsvollzuges wurden Aufwendungen in Höhe von 5,5 Mio. EUR getätigt, was einer Reduzierung in Höhe von 7,45 % entspricht. Die Auflage wurde somit nicht in vollem Umfang erfüllt.

### **6) und 7) Organisationsstrukturen und kommunale Kooperation**

Die Organisationsstrukturen sind einer fortlaufenden Überprüfung zu unterziehen und die Erkenntnisse aus dem doppelten Rechnungswesen sind möglichst kurzfristig umzusetzen. Die mit dem Landkreis Kassel angestrebten Organisationszusammenlegungen sind weiterzuverfolgen.

Bewertung RP Kassel:

Ein Bericht über Erkenntnisse aufgrund des neu zugrunde liegenden doppelten Rechnungswesens wird kurzfristig nachgereicht. Die Auflage wird mit dem ergänzenden Bericht erfüllt.

## **8) Public-Private-Partnership-Projekte**

Sofern die Stadt Kassel PPP-Projekte einzugehen beabsichtigt, ist die Wirtschaftlichkeit anhand eines neutralen Gutachtens zu belegen.

### Bewertung RP Kassel:

Die Stadt hat im abgelaufenen Haushaltsjahr keine entsprechenden Projekte begonnen.

## **9) und 10) Kreisumlage und Anhörung der Bürgermeister**

entfällt

## **11) Nettoneuverschuldung**

Eine Nettoneuverschuldung ist grundsätzlich zu vermeiden. Sanierungsmaßnahmen und Investitionen, die für die Entwicklung der Stadt von Bedeutung sind, werden im Einzelfall zugelassen. Zur Kredittilgung sind auch außerordentliche Erträge aus dem Verkauf städtischen (Finanz-) Anlagevermögens (z. B. Eigengesellschaftsverkäufe) zu prüfen.

### Bewertung RP Kassel:

Die Auflage hinsichtlich der Nettoneuverschuldung wurde eingehalten. Verkäufe bezogen auf städtisches (Finanz-) Anlagevermögen wurden bzw. werden geprüft. Eine entsprechende Umsetzung konnte bisher noch nicht erfolgen.

## **12) Einzelkreditermächtigung**

Neue Investitionsmaßnahmen des Finanzhaushaltes haben grundsätzlich zu unterbleiben. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur dann möglich, wenn über Komplementärmittel mindestens 50 % der Finanzierungskosten bereit gestellt werden oder neue Maßnahmen unabweisbar sind und das Gesamtinvestitionsvolumen 250.000 Euro nicht überschreitet. Für sonstige unabweisbare Investitionen, bei denen eine Kreditfinanzierung vorgesehen ist, bedarf es meiner vorherigen Zustimmung. Hierbei ist die für die Stadt Kassel kostengünstigste Variante zu wählen.

Darüber hinaus ist bei Investitionsmaßnahmen des Finanzhaushaltes im Sinne des § 12 Abs. 3 GemHVO - Doppik darauf zu achten, dass die Folgekosten so gering wie möglich gehalten werden. Dementsprechend wird der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen nur noch unter dem Vorbehalt der Einzelgenehmigung mit dem Ziel einer Reduzierung genehmigt.

Bewertung RP Kassel:

Bei der Investitionsentscheidung für die Leitstelle wurden die rechtlichen Vorgaben der GemHVO - Doppik eingehalten. Beim Werkstattneubau der Walter-Hecker-Schule zeigte sich im Nachhinein, dass die Neubaumentscheidung finanziell ungünstiger war als die Sanierung. Zwischenzeitlich hat die Stadt Kassel ein Verfahren zur Investitionskontrolle unter Einbeziehung des Finanzdezernates eingerichtet, das die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sicherstellt.

**13) Bürgschaften**

Bürgschaften dürfen nur unter Anlegung eines strengen Maßstabes im Sinne des § 114 k Abs. 2 HGO eingegangen werden. Bei entsprechenden Fällen ist eine angemessene Bürgschaftsprovision zu erheben.

Bewertung RP Kassel:

Im Haushaltsjahr 2006 hat die Stadt Kassel zwei neue Bürgschaften übernommen. Für beide Bürgschaftsübernahmen wurde eine angemessene Bürgschaftsprovision erhoben. Die Auflage wurde damit erfüllt.

**14) Steuerhebesätze**

Bei anhaltend defizitärem Haushalt müssen die Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer bezogen auf die Gemeindegrößenklasse deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen.

Bewertung RP Kassel:

Die Realsteuerhebesätze der Stadt Kassel lagen im abgelaufenen Haushaltsjahr bezogen auf die Gemeindegrößenklassen über dem Landesdurchschnitt. Die Auflage wurde erfüllt.

**15) Rückstellungsbildung**

Die gemäß § 39 GemHVO - Doppik zu bildenden Rückstellungen für das Haushaltsjahr 2006 sind mit Begründung aufzulisten und von der Stadtverordnetenversammlung zu beschließen. Die Beschlüsse sind mit dem Jahresabschluss vorzulegen.

Bewertung RP Kassel:

Die entsprechenden Beschlüsse zur Rückstellungsbildung und zum Jahresabschluss 2006 konnten von der Stadtverordnetenversammlung noch nicht gefasst werden. Im

Verwaltungsentwurf sind entsprechende Rückstellungen vorgesehen. Die Auflage wird mit der Vorlage des Jahresabschlusses erfüllt.

#### **16) Konsolidierungsmaßnahmen**

Das von der Stadtverordnetenversammlung am 20.02.2006 beschlossene Haushaltssicherungskonzept ist fortzuschreiben und soll sich hinsichtlich des Sparvolumens an dem tatsächlichen Defizit orientieren. Das vorliegende Haushaltssicherungskonzept ist um eine detaillierte Beschreibung der im laufenden Haushalt bzw. dem diesjährigen Haushaltssicherungskonzept veranschlagten Maßnahmen hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung zu ergänzen. Bei der Fortschreibung der Konsolidierungsmaßnahmen sind die Feststellungen der überörtlichen Rechnungsprüfung zu berücksichtigen.

##### Bewertung RP Kassel:

Mit Datum vom 11.12.2006 hat die Stadtverordnetenversammlung ein aktualisiertes Haushaltssicherungskonzept beschlossen. Der Grad der Umsetzung konnte in der überwiegenden Anzahl der Maßnahmen dargestellt werden.

#### **Weitere Auflagen**

- 17) Zuschüsse und Verlustabdeckungen an Eigengesellschaften sind soweit vertretbar um 10 % zu kürzen. Ausschüttungen sind zur Defizitreduzierung einzusetzen. Die im diesjährigen Haushaltsplan veranschlagte Eigenkapitalverzinsung bei den Eigenbetrieben ist beizubehalten. Das Finanzverhältnis der Stadt mit ihren Eigenbetrieben / Eigengesellschaften ist als Anlage zur „Jahresrechnung“ 2006 im Beteiligungsbericht darzustellen.

##### Bewertung RP Kassel:

Die Stadt Kassel hat die Zuschüsse und Verlustabdeckungen im Haushaltsjahr 2006 bei verschiedenen städtischen (Eigen-) Gesellschaften gekürzt. Die Auflage wurde eingehalten.

Der Konsolidierungsvertrag mit der KVV GmbH aus dem Jahr 2000 wurde bei einer zusätzlichen Zuschusskürzung in Höhe von 2,2 Mio. EUR bis zum 31.12.2007 verlängert, da die bundesweiten Vorgaben für die Höhe der Nutzungsentgelte noch nicht vorliegen. Das ursprünglich angestrebte Kürzungsvolumen gegenüber der KVV GmbH soll weiterhin umgesetzt werden.

- 18) Erkenntnisse aus der Kosten- und Leistungsrechnung sind 2007 bei der Veranschlagung zumindest teilweise zugrunde zu legen. Hierbei sind kostenintensive dezentrale Strukturen zurückzuführen.

Bewertung RP Kassel: Ein Bericht hierzu wird kurzfristig nachgereicht.

- 19) Die vom Magistrat aufzustellende Eröffnungsbilanz 2006 ist mir möglichst mit der Vorlage des Haushaltes 2007 vorzulegen.

Bewertung RP Kassel:

Die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006 wird mit der Schlussbilanz 2006 sowie der Ergebnis- und der Finanzrechnung den Beschlussgremien erst noch vorgelegt. Der Entwurf der Eröffnungsbilanz wurde allerdings bereits vorgelegt.

- 20) Von der Deckung über- und außerplanmäßiger Aufwendungen aus eingespartem Zinsaufwand im Sinne des § 20 GemHVO - Doppik ist abzusehen.

Bewertung RP Kassel:

Für die Deckung über- und außerplanmäßiger Aufwendungen wurden keine Mittel aus eingespartem Zinsaufwand herangezogen. Die Auflage wurde somit erfüllt.

Abschließend wurde durch die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Haushaltsgenehmigung 2006 darauf hingewiesen, dass ihr die gem. § 28 GemHVO - Doppik gegenüber der Stadtverordnetenversammlung abzugebenden unterjährigen Berichte über den Stand des Haushaltsvollzugs zur Kenntnis zu geben sind.

Bewertung RP Kassel:

Die Berichte gegenüber der Stadtverordnetenversammlung über den Stand des Haushaltsvollzugs sind umstellungsbedingt im abgelaufenen Haushaltsjahr nicht abgegeben worden und folglich auch der Aufsichtsbehörde nicht zur Kenntnis gegeben worden.

Soweit sich im Rahmen unserer eigenen Prüfungshandlungen darüber hinaus besondere Feststellungen zur Einhaltung der aufsichtbehördlichen Auflagen ergeben haben, haben wir diese nachfolgend in diesem Schlussbericht dargestellt.

## 3.2 Haushaltssicherungskonzept

Ist ein Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses des Gesamtergebnishaushaltes nicht möglich, so ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. In diesem Haushaltssicherungskonzept sind die Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu beschreiben und es müssen verbindliche Festlegungen über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushaltes erreicht werden soll, enthalten sein. Das Haushaltssicherungskonzept ist von der Stadtverordnetenversammlung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen (§ 92 Abs. 4 HGO, § 24 Abs. 4 GemHVO - Doppik).

Die Genehmigungsverfügung des Regierungspräsidiums Kassel vom 14.07.2005 zur Haushaltssatzung 2005 der Stadt Kassel wurde mit der Auflage verbunden, „*ein neues, haushaltsstellenscharfes Haushaltskonsolidierungskonzept, das vom Volumen jahresbezogene Einsparungen von mindestens 20 Mio. EUR erbringen muss*“, der Aufsichtsbehörde bis zum 31.10.2005 vorzulegen.

Das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Kassel zum Haushaltsplan 2006 wurde am 20.02.2006 durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Dieses Haushaltssicherungskonzept, auf dessen Abdruck wir nachfolgend verzichtet haben, enthielt insgesamt 39 Einzelmaßnahmen von denen jedoch nur 21 Maßnahmen für das Haushaltsjahr 2006 auch mit einem konkreten finanziellen Konsolidierungspotential bewertet wurden. Demnach war insgesamt ein Konsolidierungsvolumen in Höhe von 15.776,5 T€ vorgesehen, von dem 13.840,7 T€ (87,7 %) laut Angaben im Haushaltssicherungskonzept 2006 auch bei der Veranschlagung im Haushaltspan 2006 berücksichtigt wurden.

Wie aus dem durch die Stadtverordnetenversammlung am 06.11.2006 beschlossenen Haushaltssicherungskonzept 2007 hervorgeht, konnten von dem für das Jahr 2006 vorgesehenen Konsolidierungsbetrag 14.898,2 T€ (94,4 %) auch tatsächlich umgesetzt werden.

Soweit sich im Rahmen unserer Prüfung Feststellungen, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen, ergaben, haben wir diese im weiteren Verlauf unseres Schlussberichtes dargestellt.

Vorab ist auf Folgendes hinzuweisen:

#### Lfd. Nr. 12 - Darlehen Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft

Das Haushaltssicherungskonzept soll einen Ausgleich der Ergebnisrechnung sicherstellen (§ 24 Abs. 4 GemHVO - Doppik). Bei der Rückzahlung eines Darlehens handelt es sich im doppelten Haushalts- und Rechnungswesen jedoch um einen ergebnisneutralen Vorgang, dessen wirtschaftliche Auswirkungen sich in der Vermögensrechnung und - durch einen Zufluss an liquiden Mitteln - in der Finanzrechnung zeigen. Insoweit wurde in den Erläuterungen zu den Haushaltssicherungskonzepten 2006 und 2007 zutreffend darauf hingewiesen, dass sich für die Stadt Kassel durch diese Maßnahme *„ein Liquiditätsvorteil und ein Beitrag zur vorzeitigen Entschuldung“* ergibt. Die betragsmäßige Umsetzung dieser Maßnahme im Haushaltssicherungskonzept 2007 mit dem Rückzahlungsbetrag in Höhe von 400,0 T€ anzugeben, halten wir jedoch nicht für sachgerecht, da sich in der genannten Höhe allein durch Liquiditätsvorteile und vorzeitige Entschuldungen keine positiven Auswirkungen auf den Ausgleich der Ergebnisrechnung ergeben können.

#### Lfd. Nr. 13 - Gewinnabführung Kasseler Sparkasse

Das Haushaltssicherungskonzept 2007 enthält keine betragsmäßigen Angaben über die Umsetzung dieser Maßnahme im Jahr 2006. Tatsächlich sind der Stadt Kassel im Haushaltsjahr 2006 jedoch 223,6 T€ aus der „Ausschüttung 2005“ der Kasseler Sparkasse zugeflossen.

#### Lfd. Nr. 16 - Reduzierung der Zuschüsse an wirtschaftliche Beteiligungen

Während das Konsolidierungspotential dieser Maßnahme im Haushaltssicherungskonzept 2006 noch mit 174,7 T€ angegeben wurde, wurde dieser Betrag und die tatsächliche Umsetzung für das Jahr 2006 im Haushaltssicherungskonzept 2007 lediglich noch mit 124,7 T€ ausgewiesen. Diese Verminderung um 50,0 T€ resultiert aus einer Reduzierung des Konsolidierungsbetrages durch eine entsprechende Erhöhung der Haushaltsansätze 2006 für Zuschusszahlungen an die kassel tourist GmbH um 20,0 T€ sowie die Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH um 30,0 T€ im Rahmen der Veränderungsliste 2 zum Haushaltsplan 2006.

Bei der Bewertung der Umsetzung dieser Konsolidierungsmaßnahme mit 124,7 T€ blieb allerdings unberücksichtigt, dass die Erhöhung des Haushaltsansatzes für die Zahlungen an die Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH um 30,0 T€ zu einer vollständigen Aufhebung des ursprünglichen Konsolidierungsbeitrages von 25,0 T€ führte, und insoweit nicht mehr von einer Einsparung ausgegangen werden konnte.

Die tatsächliche Abwicklung dieses Konsolidierungsvorschlages ist der nachfolgenden Darstellung zu entnehmen:

Gesellschaft	Ausgangswert	Haushaltssicherungskonzept		tatsächl. Abwicklung	
		Konsolidierter Betrag	Kürzungsbetrag	Aufwand	Differenz
	T€	T€	T€	T€	T€
kassel tourist GmbH	1.600,0	1.520,0	80,0	1.504,6	95,4
Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH	325,0	300,0	25,0	248,3	76,7
documenta und Museum Fridericianum Veranstaltungs GmbH - Bereich Kunsthalle	476,5	406,8	69,7	437,1	39,4
			174,7		211,5

### 3.3 Bewirtschaftungsgrundsätze

Die Genehmigung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplanes für das Jahr 2006 vom 01.06.2006 wurde durch die Aufsichtsbehörde u. a. mit der Auflage verbunden, dass zur Senkung der Gesamtaufwendungen / -auszahlungen von haushaltswirtschaftlichen Sperren gemäß § 114 n HGO umgehend Gebrauch zu machen ist.

Der Magistrat beschloss daher in seiner Sitzung am 26.06.2006 Bewirtschaftungsgrundsätze für das Haushaltsjahr 2006, die neben allgemein gültigen Regelungen folgende bewirtschaftende Maßnahmen enthielten:

- *„Die Ansätze [für Aufwendungen] des Ergebnishaushaltes stehen - sofern im Haushaltsplan nicht weitergehende Einschränkungen getroffen wurden - grundsätzlich bis zur Höhe von 80 % im Rahmen der bestehenden Budgets zur Verfügung. ... Geht der Bedarf über 80 % hinaus, sind die Mehraufwendungen innerhalb des Amtes oder des Dezernates aus disponiblen, nicht vorabdotierten Mitteln zu decken. Ist in Ausnahmefällen keine Deckung innerhalb des Dezernates möglich, kann die Deckung auch durch ein anderes Dezernat gestellt werden. ...“*

- *„Bei vertraglich vereinbarter Förderung von Vereinen und Verbänden pp. ist zu prüfen, ob die Fördervoraussetzungen noch vorliegen. Ggf. ist der Vertrag zum nächstmöglichen Termin zu kündigen.*

*Auslaufende Förderverträge sind, soweit dies nicht bereits aufgrund der Auflagen zum Haushaltsplan 2005 erfolgt ist, bei einem Neuabschluss grundsätzlich um 10 % zu kürzen. Vertragsverlängerungen durch Nichtaussprechen einer fristgerechten Kündigung sind nicht zulässig. ...“*

- *„Das Personal- und Organisationsamt hat die erforderlichen Dispositionen für weitere Personalkosteneinsparungen zu treffen. Grundsätzlich sind deshalb innerhalb einer Sperrfrist von 15 Monaten nach Freiwerden einer Stelle keine Einstellungen vorzunehmen. Personalengpässe sind möglichst durch Umsetzungen zu beheben. Sofern im ‚Kriteriengeleiteten Stellenbesetzungsverfahren‘ (KBV) eine dringende Besetzungsnotwendigkeit festgestellt wird, kann eine Einstellung bereits sechs Monate nach Freiwerden der Stelle erfolgen. ...*

*Von der 15-monatigen Besetzungssperre ausgenommen sind der Einsatzdienst der Feuerwehr, das Personal der städtischen Kindertagesstätten, die kostenrechnende Einrichtung „Erziehungshilfen Auguste Förster“ und die Ämter und Fachbereiche, die im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen im Vorfeld Verantwortung für das Einhalten gewisser Personalkostenbudgets übernommen haben bzw. übernehmen werden (z. B. -40- (nur Schulsekr.), -513- und -514-). ...“*

- *„Die Ansätze und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sind grundsätzlich gesperrt, über Freigaben entscheidet der Stadtkämmerer, in strittigen Fällen der Magistrat. ...*

*Darüber hinaus sind die im Folgenden dargestellten Auflagen der Kommunalaufsicht zu beachten:*

*Neue Investitionsmaßnahmen des Finanzhaushaltes haben grundsätzlich zu unterbleiben. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur dann möglich, wenn*

- a) über Komplementärmittel mindestens 50 % der Finanzierungskosten bereitgestellt werden oder*
- b) neue Maßnahmen unabweisbar sind und das Gesamtinvestitionsvolumen 250 T€ nicht überschreitet.*

*Für sonstige unabweisbare Investitionen, bei denen eine Kreditfinanzierung vorgesehen ist, bedarf es der vorherigen Zustimmung der Aufsichtsbehörde. Hierbei ist nach den Vorschriften der GemHVO - Doppik die für die Stadt kostengünstigste Variante zu wählen.*

*Darüber hinaus ist bei Maßnahmen des Vermögenshaushaltes [Finanzhaushaltes] darauf zu achten, dass die Folgekosten so gering wie möglich gehalten werden.*

*Diese Vorgaben gelten sinngemäß auch für das Eingehen von Verpflichtungsermächtigungen. ...“*

## **3.4 Ausgestaltung der doppischen Haushaltswirtschaft**

### **3.4.1 Rahmenbedingungen der Umstellung auf doppelte Buchführung**

Gem. § 92 Abs. 3 HGO ist die kommunale Haushaltswirtschaft entweder nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung (vgl. §§ 94 bis 114 HGO) oder aber der doppelten Buchführung (vgl. §§ 114 a bis 114 u HGO) zu führen. Die Umstellung von der bisherigen Kame-ralistik auf einen der beiden vorgenannten Haushalts- und Rechnungsstile hat zum 01.01.2009 zu erfolgen (§ 108 Abs. 3 HGO), wobei die Umstellung auf doppelte Buchführung auch bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen kann (§ 114 o HGO).

Durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 23.05.2005 wurde in § 7 der Hauptsatzung der Stadt Kassel mit Wirkung vom 01.01.2006 folgende Regelung neu aufgenommen: *„Die Haushaltswirtschaft der Stadt Kassel wird nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt.“*

Das Haushalts- und Rechnungswesen der Stadt Kassel ist daher mit Beginn des Haushaltsjahres 2006 unter Beachtung der Regelungen in den §§ 92, 93 und 114 a bis 114 u HGO sowie der Gemeindehaushaltsverordnung - Doppik (GemHVO - Doppik) sowie den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV) zu führen.

Gemessen an dem gesetzlich vorgeschriebenen Umstellungstermin 01.01.2009 wurde das Haushalts- und Rechnungswesen der Stadt Kassel somit bereits zu einem relativ frühen Zeitpunkt auf doppelte Buchführung („Doppik“) umgestellt. Von den insgesamt 33 hessischen kreisfreien Städten, Sonderstatusstädten und Landkreisen haben lediglich die Pilotkommunen (Lahn-Dill-Kreis und Landkreis Darmstadt-Dieburg in 2001) sowie der Rheingau-Taunus-

Kreis (2002), der Main-Kinzig-Kreis (2004) und der Landkreis Hersfeld-Rotenburg (2005) ihr Haushalts- und Rechnungswesen zu einem früheren Zeitpunkt auf doppelte Buchführung umgestellt.<sup>6</sup>

Dieser relativ früh gewählte Zeitpunkt der Doppikumstellung bei der Stadt Kassel ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil zu diesem Zeitpunkt - insbesondere aber auch in der vorhergehenden Vorbereitungsphase - die konkrete rechtliche Ausgestaltung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens nur teilweise bekannt war. So wurden die anzuwendenden Regelungen der HGO am 09.02.2005, der GemHVO - Doppik am 24.05.2006 und der Verwaltungsvorschriften (VV) zur GemHVO - Doppik am 05.03.2007 (zu §§ 39 bis 43 und 59 GemHVO - Doppik) bzw. am 02.06.2008 endgültig veröffentlicht, so dass die anzuwendenden Rechtsvorschriften in wesentlichen Teilen erst nach dem eigentlichen Umstellungszeitpunkt des Haushalts- und Rechnungswesens der Stadt Kassel vorlagen.

Zeitgleich mit der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens von der bisherigen Kameralistik auf doppelte Buchführung („Doppik“) erfolgte auch ein Wechsel der für das Finanzwesen genutzten Software vom bisherigen „Betriebswirtschaftlich - Kameralen - Finanzwesen“ (BKF) hin zu „newsystem<sup>®</sup>kommunal“ (nsk).

Die nachfolgende Bewertung der bisherigen Ausgestaltung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens der Stadt Kassel ist insbesondere vor diesem Hintergrund zu sehen.

### **3.4.2 Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zur Ausgestaltung der doppischen Haushaltswirtschaft**

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir die grundsätzliche Ausgestaltung der doppischen Haushaltswirtschaft im Jahr 2006 geprüft und dabei die nachfolgend dargestellten Feststellungen grundsätzlicher Art getroffen. Diese Prüfungsfeststellungen teilten wir dem Amt Kämmeri und Steuern mit Schreiben vom 18.01.2008 und 05.02.2008 mit.

Um eine umfassende Information sicherzustellen, haben wir uns bei den nachfolgenden Ausführungen nicht auf die Darstellung der Situation im Haushaltsjahr 2006 beschränkt, sondern auch die entsprechende Entwicklung in den Folgejahren bei unseren Ausführungen berücksichtigt.

---

<sup>6</sup> Quelle: Doppik-Landkarte Hessen, Stand: 08.01.2009 ([www.hmdi.hessen.de](http://www.hmdi.hessen.de))

**a) Kontenplan**

Der Buchführung ist ein Kontenplan zugrunde zu legen, der aus dem verbindlichen Kommunalen Verwaltungskontenrahmen (KVKR) zu entwickeln ist (§ 33 Abs. 4 GemHVO - Doppik). Der bei der Stadt Kassel im Berichtsjahr und den Folgejahren angewandte Kontenplan stimmte teilweise jedoch nicht mit dem verbindlichen KVKR überein.

Bereits in der Magistratsvorlage vom 14.08.2007 zur Feststellung des Entwurfs der Haushaltssatzung und des Haushaltsplanes 2008 sowie in einem Schreiben des Amtes Kämmerei und Steuern vom 23.01.2008 wurde darauf hingewiesen, dass eine Anpassung des städtischen Kontenplanes an den KVKR „im Zuge der Haushaltsplanaufstellung 2009“, d. h. im Laufe des Jahres 2008, erfolgen sollte. Nach dem der Termin für diese Umstellung mehrfach verschoben wurde, war die endgültige Umstellung nun für das erste Quartal 2009 vorgesehen.

Während § 33 Abs. 4 GemHVO - Doppik die Beachtung des KVKR verbindlich vorschreibt, wurde den Kommunen, die ihre Haushaltswirtschaft schon vor dem Erlass der GemHVO - Doppik vom 02.04.2006 auf doppelte Buchführung umgestellt haben, durch Erlasse des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 22.06.2006 und 05.06.2008 eine Übergangsfrist bis zum 01.01.2010 für die Anpassung der individuellen Kontenpläne an den KVKR eingeräumt.

Aus unserer Sicht wäre die Umstellung des Kontenplanes zu Beginn eines Haushaltsjahres mit ausschließlicher Wirkung für die Zukunft sinnvoll gewesen. Tatsächlich soll diese Umstellung jedoch unterjährig erfolgen und auch zu einer rückwirkenden Anpassung der Konten bis zu der Einführung der doppelten Buchführung zum 01.01.2006 führen. Nach der Kontenumstellung lassen sich die Eröffnungsbilanz und der Jahresabschluss 2006 somit nicht mehr in der ursprünglich aufgestellten und geprüften Form aus dem Datenverarbeitungsverfahren reproduzieren.

**b) Äußere Form des Haushaltsplanes bzw. der Ergebnis- und Finanzrechnung**

Entsprechend § 60 Satz 1 GemHVO - Doppik sind die der GemHVO - Doppik beigelegten Muster verbindlich anzuwenden. Ein Vergleich der städtischen Teil- und Gesamtpläne mit den Mustern 7 bis 10 zur GemHVO - Doppik macht aber deutlich, dass der bisherige Aufbau des Haushaltsplanes sowie der Ergebnis- und Finanzrechnung der Stadt Kassel grundsätzlich nicht mit den verbindlichen Mustern übereinstimmt. Während sich die Abweichungen bei dem Ergebnishaushalt bzw. der Ergebnisrechnung im Wesentlichen auf den Ausweis einzel-

ner Positionen beziehen, entspricht bereits der grundlegende Aufbau des Finanzhaushaltes bzw. der Finanzrechnung nicht den rechtlichen Vorgaben.

Mit Schreiben vom 23.01.2008 teilte das Amt Kämmerei und Steuern dazu mit, dass eine Anpassung der äußeren Form des Haushaltsplanes an die Muster 7 bis 10 zur GemHVO - Doppik im Rahmen der Anpassung des Kontenplanes an den Kommunalen Verwaltungskontenrahmen (vgl. vorstehend a)) vorgesehen ist.

Zwar wird durch § 60 Satz 1 GemHVO - Doppik die Beachtung der Muster zur GemHVO - Doppik verbindlich vorschrieben, allerdings wurde bereits durch Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 22.06.2006 festgelegt, dass die bisher für die Haushaltsaufstellung und Rechnungslegung verwendeten Muster erst mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2009 an die neuen Muster angepasst werden müssen.

**c) Produkt- bzw. produktorientierter Haushalt**

Auf Grund der rechtlichen Vorgaben sind die Teilhaushalte nach vorgegebenen Produktbereichen (vgl. Muster 11 zur GemHVO - Doppik) oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert zu gliedern. Eine nach der örtlichen Organisation vorgenommene produktorientierte Gliederung der Teilhaushalte könnte beispielhaft wie nachfolgend dargestellt erfolgen (vgl. Nr. 6 der Verwaltungsvorschriften zu § 4 GemHVO - Doppik):

Fachbereich:    Soziales und Kultur  
Fachgruppe:    Soziales  
Produkt:        Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen  
Produkt - Nr.: ...

Werden die Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation gegliedert, sind die der Organisationseinheit zugewiesenen örtlichen Produktgruppen und Produkte darzustellen (§ 4 Abs. 2 GemHVO - Doppik). Bei der Gliederung der Teilhaushalte sollen Kostenstellen nicht an die Stelle der Produkte treten (Nr. 4 der Verwaltungsvorschriften zu § 4 GemHVO - Doppik).

Da der städtische Haushaltsplan im Jahr 2006 aber auch in den Folgejahren nach der örtlichen Organisation gegliedert wurde, wären die den einzelnen Organisationseinheiten zugewiesenen Produktgruppen und Produkte im Haushaltsplan darzustellen, was aber nicht der Fall ist. Vielmehr ist festzustellen, dass die Kostenstellen das führende Element für den Aufbau des städtischen Haushaltsplanes darstellen.

Mit Schreiben vom 23.01.2008 teilte das **Amt Kämmerei und Steuern** zu dieser Feststellung Folgendes mit: „Die Kostenstellen (Produktgruppen) und Kostenträger (Produkte) können ab 2009 sukzessive als Erläuterung im Haushaltsplan dargestellt werden bzw. es wird u. U., um Doppelerfassungen und unnötige Erfassungsarbeiten zu vermeiden, zu prüfen sein, ob die Auswertungen der KLR [Kosten- und Leistungsrechnung] beizufügen sind. Eine schrittweise Einführung ist erforderlich, da hier noch Vorarbeiten (Schemata erstellen) in erheblichem Umfange erforderlich sind.“

Durch ein weiteres Schreiben des **Amtes Kämmerei und Steuern** vom 19.03.2008 wurde zu diesem Sachverhalt ergänzend mitgeteilt, dass beabsichtigt ist, „mit der ekom21 abzuklären inwieweit die Überschriftenzeilen der Teilhaushalte um die Ziffern des Produktbereichsplans ergänzt werden können. Eine entsprechende Matrix ist in Arbeit und wir Ihnen nach Fertigstellung und Abstimmung übersandt. ...“

Zwar wurde dem Haushaltsplan 2009 (in der Fassung des Entwurfs vom 18.08.2008) ein sog. „Produktbereichsplan“ beigefügt, der letztlich aber nur eine Zuordnung der städtischen Kostenstellen und Organisationseinheiten zu den rechtlich vorgegebenen Produktbereichen enthält. Die mit den o. a. Schreiben durch das Amt Kämmerei und Steuern angekündigten Anpassungen fehlen ebenso wie eine Darstellung von Produktgruppen und Produkten.

Der Vorbericht zum Entwurf des Haushaltsplanes 2009 enthält dazu folgende Hinweise: *„Im Neuen Kommunalen Rechnungs- und Steuerungssystem (NKRS) sollen die Verwaltungsleistungen als Produkte dargestellt werden. Bisher haben Kostenstellen und Kostenträger in den Teilhaushalten die Stellung des Produkts eingenommen. Ziel ist aber ein von den Kostenstellen losgelöster Produkthaushalt. Um die Kommunen in der Umstellungsphase nicht zu überfordern und somit den Kernbereich der Reform zu gefährden, empfiehlt das Hessische Ministerium des Innern und für Sport eine sukzessive Umstellung am Beispiel eines Teilhaushaltes. Die Stadt Kassel wird zum Haushalt 2010 erste Ergebnisse hierzu präsentieren.“*

Mit Erlass vom 15.10.2008 teilte das Regierungspräsidium Kassel als Aufsichtsbehörde u. a. Folgendes mit: *„...Auch wenn der städtische Haushalt 2009 noch nicht produktbezogen aufgestellt werden muss, bitte ich dafür Sorge zu tragen, dieses Ziel schnellstmöglich umzusetzen.“*

*Auf Ziffer 1 der Verwaltungsvorschriften zur GemHVO - Doppik vom 14. Mai 2008 weise ich in diesem Zusammenhang hin. ...<sup>7</sup>*

**d) Angabe von Zielen und Kennzahlen**

In den Teilhaushalten sollen 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 (§§ 4 Abs. 2 , 10 Abs. 3 GemHVO - Doppik).

Mit Schreiben vom 18.01.2008 wiesen wir gegenüber dem Amt Kämmerei und Steuern darauf hin, dass die städtischen Haushaltspläne 2006 - 2008 diesen rechtlichen Vorgaben nicht entsprechen.

Darauf hin teilte das **Amt Kämmerei und Steuern** mit Schreiben vom 19.03.2008 zu dieser Feststellung mit, dass die Angabe der Leistungsziele und Kennzahlen entsprechende Festlegungen und die Ermittlung der aktuellen Daten durch die Ämter / Dezer-nate erfordert, so dass nur schrittweise vorgegangen werden kann. ...

Ergänzend dazu teilte das **Amt Kämmerei und Steuern** mit weiterem Schreiben vom 15.05.2008 Folgendes mit: „Nach unserem Konzept beabsichtigen wir Kennzahlen und Leistungsbeschreibungen schrittweise in den Haushalt einzuarbeiten. Es ist beabsichtigt mit den Daten, die ohnehin in der Kosten- und Leistungsrechnung erhoben werden zu beginnen und dann zukünftig in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Fachamt weitere Kennzahlen festzulegen. Durch diese Vorgehensweise sollen die verschiedenen Interessen der Fachämter und der Zielgruppen Berücksichtigung finden.

Eine abschließende Zeitplanung liegt noch nicht vor. Die technische Umsetzung in nsk [Finanzwesensoftware ‚newsystem<sup>®</sup> kommunal‘] wird derzeit getestet.“

---

<sup>7</sup> Ziffer 1 der Verwaltungsvorschriften zu § 4 GemHVO - Doppik lautet:

„Die mit der Reform des Gemeindehaushaltsrechtes angestrebten Ziele, die Steuerung der Gemeinde (Gv) zu verbessern und über den Ressourcenverbrauch vollständig Rechnung zu legen, erfordern eine entsprechende Gliederung des Haushaltsplanes. Der Festlegung, dass die Teilhaushalte produktorientiert aufzustellen sind, liegen die Erkenntnisse aus der langjährigen Diskussion und Erprobung des Neuen Kommunalen Rechnungs- und Steuerungssystems (NKRS) in den Projektkommunen der Transferebene zugrunde; dies entspricht den gemeinsamen Vorstellungen der Länder. Das gewandelte Leitbild der Gemeinden (Gv), nachdem ihre Leistungen nicht allein als Hoheitsakte, sondern vor allem als Dienstleistungen für die Bürger erbracht werden, erfordert dies ebenfalls.“

In einem Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 14.05.2008 wird zur Angabe von Zielen und Kennzahlen in den kommunalen Haushaltsplänen wie folgt ausgeführt: „*Es wird empfohlen, bei der Ziel- und Kennzahlenbildung mit einem Teilergebnishaushalt oder wenigen Teilergebnishaushalten zu beginnen, um das neue Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung zu erproben. Auf diesen Erfahrungen aufbauend sollen die Ziele und Kennzahlen auf andere Teilhaushalte ausgedehnt werden.*“

Soweit von uns festgestellt werden konnte, enthielt auch der Haushaltsplan 2009 (in der Fassung des Entwurfs vom 18.08.2008) keine Angaben zu Zielen und Kennzahlen.

**e) Fehlende Veranschlagung von Zuführungen zu Rückstellungen**

Erträge und Aufwendungen sind in ihrer voraussichtlichen Höhe im Haushaltsplan zu veranschlagen. Soweit die Höhe der Haushaltsansätze nicht errechenbar ist; sind die Beträge sorgfältig zu schätzen (§ 10 Abs. 1 und 2 GemHVO - Doppik).

Auch bei den Zuführungen zu den Rückstellungen handelt es sich um Aufwendungen im Sinne des § 58 Nr. 30 GemHVO - Doppik, so dass zumindest die Rückstellungszuführungen, die nur der Höhe und nicht dem Entstehungsgrund nach ungewiss sind (z. B. Zuführung zu den Pensionsrückstellungen), in die Veranschlagung des Ergebnishaushaltes einzubeziehen sind. Zuführungen zu den Rückstellungen wurden jedoch, wie unter Ziffer 2.2 des Vorberichtes zum Haushaltsplan 2006 dargestellt wurde, im Berichtsjahr - aber auch in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 - nicht veranschlagt.

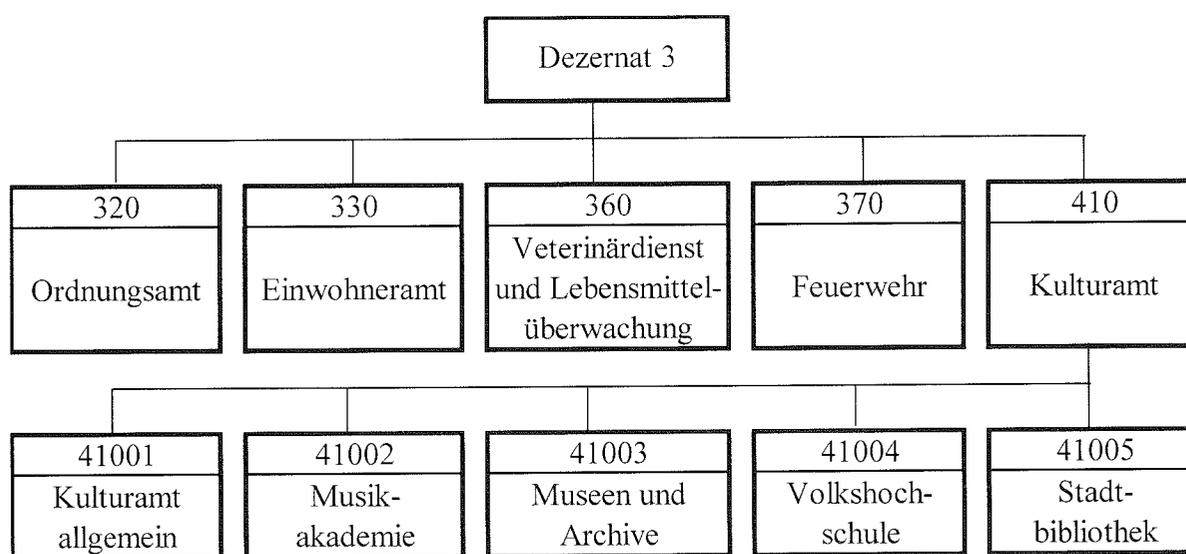
Zu dieser Prüfungsfeststellung nahm das **Amt Kämmerei und Steuern** mit Schreiben vom 23.01.2008 wie folgt Stellung: „Eine Veranschlagung von Rückstellungen konnte in den Haushaltsplänen 2006 bis 2008 aufgrund fehlender Erfahrungen und Vergleichswerte nicht vorgenommen werden. Wir beabsichtigen, für das Jahr 2009 eine Veranschlagung in Höhe des Durchschnitts der bislang als Rechnungsergebnisse zur Verfügung stehenden Zeitreihe 2006 bis 2007 vorzunehmen.“

Entsprechend dieser Ankündigung wurden im Haushaltsplan 2009 (in der Fassung des Entwurfs vom 18.08.2008) insbesondere Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen veranschlagt.

f) Vollständige Veranschlagung der Erträge und Aufwendungen in den Teilergebnishaushalten

Gem. § 4 Abs. 3 GemHVO - Doppik enthält jeder Teilergebnishaushalt die auf ihn entfallenden Aufwendungen und Erträge.

Der städtische Haushaltsplan 2006, aber auch die Haushaltspläne der Folgejahre, wurden - wie nachstehende Darstellung beispielhaft verdeutlicht - zunächst auf Dezernats- und anschließend auf Ämterebene gegliedert. Die Ämterteilhaushalte wurden in der Regel wiederum in Teilhaushalte unterteilt, die z. B. die Abteilungsstruktur des jeweiligen Amtes spiegeln.



Im Rahmen unserer Prüfung haben wir in diesem Zusammenhang festgestellt, dass nicht sämtliche auf Amtsebene nachgewiesenen Aufwendungen und Erträge auf die nachgeordneten Teilhaushalte verteilt wurden, so dass diese Teilhaushalte auf der untersten Ebene nicht jeweils sämtliche auf sie entfallenden Aufwendungen und Erträge enthielten.

Mit Schreiben vom 23.01.2008 und 19.03.2008 teilte das **Amt Kämmerei und Steuern** dazu Folgendes mit: „Aus Gründen der Haushaltsklarheit und wegen der größeren Transparenz wurden die Teilhaushalte der Ämter weiter untergliedert. Es wurde in Kauf genommen, dass in diesen zusätzlich eingerichteten Teilergebnisplänen die auf den Vorkostenstellen und in den ‚Sammelnachweisen‘ veranschlagten Beträge nur in den Ämterteilhaushalten dargestellt werden.“

Die vollständige Darstellung aller Ansätze auf die Teilhaushalte (auch unterhalb der Amtsebene) hat aus verschiedenen Gründen Grenzen. Hier sei nur auf die zentral bewirtschafteten Personalkosten verwiesen. Weiterhin müssten z. B. sogenannte Overheadkosten unnötig geschlüsselt werden und der dann errechnete Ansatz des Teilhaushaltes gewinnt nicht an Aussagekraft. Teilweise würden die Ansätze (z. B. Büromaterial, Verbrauchsmaterial Kitas) durch die Schlüsselung so kleinteilig, dass keine sinnvollen Ausgaben getätigt werden können. Da eine Interpretation des § 4 GemHVO - Doppik durch uns nicht vorgenommen werden kann und wir uns ihrer nicht anschließen können, ist hier grundsätzlich Klärung durch Dritte (Aufsichtsbehörde) erforderlich.“

Dieser durch das Amt Kämmerei und Steuern vorgetragenen Argumentation können wir uns zumindest dann, wenn es sich um erhebliche Ansätze handelt, die nicht auf die nachgeordneten Teilhaushalte verteilt wurden, nicht anschließen. Ziel der Reform des Gemeindehaushaltsrechtes war es, die Steuerung der Kommunen zu verbessern und über den Ressourcenverbrauch vollständig Rechnung zu legen (vgl. Ziffer 1 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 4 GemHVO - Doppik). In den Teilhaushalten sollen, wie bereits unter d) ausgeführt wurde, produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen bilden die Grundlage für die Erfolgskontrolle und Steuerung der Haushaltswirtschaft (§ 10 Abs. 3 GemHVO - Doppik). Soweit der auf die Teilhaushalte unterhalb der Amtsebene entfallende Ressourcenverbrauch (z. B. in Form der anteiligen Personalkosten) aber nur unvollständig dargestellt wird, ist die Aussagefähigkeit dieser Teilhaushalte nicht gegeben und damit eine Steuerung und Erfolgskontrolle der Haushaltswirtschaft in vorstehendem Sinn nicht möglich. Wir halten daher auch weiterhin die Verteilung der wesentlichen Haushaltsansätze bis auf die unterste Ebene der gebildeten Teilhaushalte für geboten.

Wir baten daher das Amt Kämmerei und Steuern mit Schreiben vom 16.04.2008 uns über den Verlauf der angekündigten grundsätzlichen Klärung dieser Frage mit der Aufsichtsbehörde zu unterrichten. Dies wurde durch ein Schreiben des Amtes Kämmerei und Steuern vom 15.05.2008 auch zugesagt, ohne dass uns bisher allerdings entsprechende Informationen zugegangen wären.

In diesem Zusammenhang war jedoch festzustellen, dass im Haushaltsplan 2009 (in der Fassung des Entwurfs vom 18.08.2008) zumindest der Personalaufwand im Wesentlichen auf die der Ämterebene nachgeordneten Teilhaushalte verteilt wurde und die Aussagekraft der Teilhaushalte insoweit deutlich verbessert wurde. Allerdings wird in dem Vorbericht zum Haushaltsplan 2009 nach wie vor auf Folgendes hingewiesen: „... *Nicht alle beplanten Vorkostenstellen konnten einem entsprechenden Teilhaushalt zugeordnet werden. Dies hat zur Folge, dass manche Beträge nur auf der Amtsebene erscheinen. Aus technischen Gründen werden die Abschreibungen nochmals auf Amtsebene dargestellt. Sobald diese technischen Einschränkungen durch die ekom21 behoben sind, ist für die Zukunft vorgesehen, die Planung auf der Ebene der Teilhaushalte erfolgen zu lassen. ...*“

**g) Ausgestaltung der Deckungsfähigkeit**

**g.1) Bildung von Deckungskreisen auf Amtsebene**

Jeder im Haushaltsplan dargestellte Teilhaushalt bildet ein „Budget“<sup>8</sup> (§ 58 Nr. 9 GemHVO - Doppik) und die in einem Budget (Teilhaushalt) veranschlagten Aufwendungen sind kraft gesetzlicher Regelung gegenseitig deckungsfähig, soweit im Haushaltsplan nichts anderes bestimmt ist (§ 20 Abs. 1 GemHVO - Doppik).

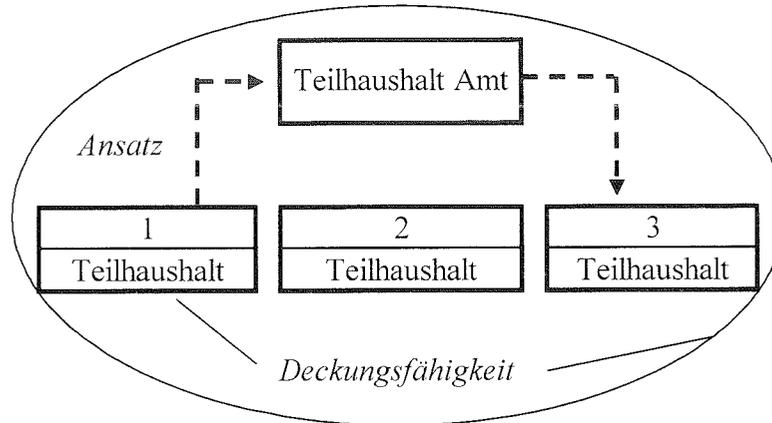
Auf Grund dieser Deckungsfähigkeit innerhalb der Budgets wurde der Budgetbegriff im Haushaltsplan der Stadt Kassel abweichend von der gesetzlichen Definition auch für die Bezeichnung der Deckungskreise und ehemaligen Sammelnachweise genutzt.

Wie bereits unter f) dargestellt wurde, weist der doppische Haushaltsplan 2006 Teilhaushalte auf Dezernats-, Ämter- und der nachgeordneten Ebene aus. Somit sind zunächst die jeweils in einem Teilhaushalt auf der untersten Ebene veranschlagten Aufwendungen gegenseitig deckungsfähig; d. h. eingesparte Haushaltsmittel können innerhalb eines Teilhaushaltes zur Deckung von Mehraufwendungen bzw. -auszahlungen herangezogen werden. Da mehrere Teilhaushalte jedoch wiederum auf Amtsebene zu übergeordneten Teilhaushalten zusammengefasst wurden, wurde bei der Ausgestaltung der doppischen Haushaltswirtschaft auch auf der Amtsebene eine gegenseitige Deckungsfähigkeit der Aufwendungen hergestellt. Wie die nachfolgende Darstellung verdeutlicht führt dies dazu, dass Aufwendungen eines untergeord-

---

<sup>8</sup> Unter „Budget“ ist ein vorgegebener Finanzrahmen zu verstehen, der einer Organisationseinheit zur selbstständigen und eigenverantwortlichen Bewirtschaftung im Rahmen eines vorgegebenen Leistungsumfangs zugewiesen ist (§ 58 Nr. 9 GemHVO - Doppik).

neten Teilhaushaltes über den Amtsteilhaushalt letztlich auch Mehrausgaben in anderen untergeordneten Teilhaushalten des betreffenden Amtes decken können.



Zu diesem Sachverhalt gab das **Amt Kämmerei und Steuern** mit Schreiben vom 23.01.2008 folgende Stellungnahme ab: „... Es ist richtig, dass die Budgets der Teilhaushalte auf der jeweiligen Amtsebene zusammengefasst werden. Entgegen der Auffassung von -14- [Revisionsamt] sehen wir dies jedoch nicht als unzulässig an. Jedes Amt bildet eine Organisationseinheit mit einem klar definierten Aufgaben- und Produktbereich, für den das Amt Ressourcenverantwortung trägt. Im Übrigen hätte auch pro Amt nur ein Teil-Haushalt gebildet werden können, wie das bei einigen Ämtern auch der Fall ist. In den Ämtern, die einen sehr umfangreichen Aufgabenbereich abdecken, wurden von uns seinerzeit mehrere Teil-Haushalte eingerichtet, um eine höhere Transparenz zu erreichen.“

Die oben dargestellte Vorgehensweise führt gegenüber der Kameralistik zu einer erheblichen Ausweitung der Möglichkeiten Mehraufwendungen bzw. -auszahlungen durch Einsparungen bei anderen Haushaltsansätzen decken zu können, ohne z. B. das förmliche Verfahren der Bewilligung überplanmäßiger Aufwendungen bzw. Auszahlungen nutzen zu müssen. Nach den zwischenzeitlich vorliegenden Erkenntnissen müssen wir allerdings zum gegenwärtigen Zeitpunkt davon ausgehen, dass diese Flexibilisierung durch den Gesetzgeber gewollt oder aber zumindest toleriert wird, obwohl dadurch in erheblichem Umfang Haushaltsmittel innerhalb des Teilhaushaltes eines Amtes gegenüber der durch die Stadtverordnetenversammlung ursprünglich beschlossenen Veranschlagung umgesetzt werden können. Gem. § 20 Abs. 1 GemHVO - Doppik wäre grundsätzlich auch eine Beschränkung der Deckungsfähigkeit auf die Teilhaushalte der jeweils untersten Ebene denkbar, allerdings setzt dies eine entsprechende Regelung im Haushaltsplan voraus.

Weiterhin ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass eine Prüfung dieser Mittelumsetzungen, zumindest bei Amtsteilhaushalten mit einer größeren Anzahl von nachgeordneten Teilhaushalten, auf Grund des Umfangs nicht in einem angemessenen Zeitrahmen möglich ist.

g.2) Bildung von Sammelnachweisen entsprechenden „Budgets“

Im städtischen Haushaltsplan 2006 (vgl. Seite - 6 -) wird darauf hingewiesen, dass die „klassischen Sammelnachweise“ in der GemHVO - Doppik nicht mehr vorgesehen sind, sich die Stadt Kassel aber trotzdem dafür entschieden hat, sie in modifizierter Form beizubehalten. Daher wurden für folgende Aufwandsarten und jedes der im Haushaltsplan dargestellten Dezernate Einzelbudgets gebildet (siehe auch Tz. 8.1):

- Personalausgaben
- Unterhaltung von Grünanlagen pp.
- Sachversicherungen, Umlagen
- Energie, Beleuchtung
- Reinigung
- Geschäftsausgaben.

Diese Einzelbudgets wirken innerhalb jedes im Haushaltsplan dargestellten Dezernats wie ämterübergreifende Deckungskreise, die zudem zentral bewirtschaftet werden. Dies entspricht aus unserer Sicht nicht der Intension des Neuen Steuerungsmodells, da die in einem Teilhaushalt veranschlagten Mittel einer Organisationseinheit - und damit dezentral - zur selbstständigen und eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen werden (§ 4 Abs. 1 und § 58 Nr. 9 GemHVO - Doppik).

Zu unserer diesbezüglichen Prüfungsfeststellung nahm das **Amt Kämmerei und Steuern** mit Schreiben vom 23.01.2008 wie folgt Stellung: „Es ist auch nach der Einführung der Doppik politischer Wille, dass z. B. Personalkosten zentral bewirtschaftet werden. Hier wird sich u. E. auch in absehbarer Zeit nichts ändern. Dies gilt auch für die in 2005 eingerichtete Gebäudewirtschaft. Aus diesen Gründen war die Einrichtung von amtsübergreifenden Budgets analog der ehemaligen Sammelnachweise unerlässlich. Auf die Organisationsstruktur des Hauses hat 20 [Amt Kämmerei und Steuern] keinen Einfluss.“

An dieser grundsätzlichen Feststellung hat sich auch in den Folgejahren bis zum Haushaltsplan 2009 (in der Fassung des Entwurfs vom 18.08.2008) nichts geändert.

g.3) Einbeziehung der Erträge in die Deckungsfähigkeit

Die Ansätze der in einem Budget (Teilhaushalt) veranschlagten Aufwendungen sind gegenseitig deckungsfähig (§ 20 Abs. 1 GemHVO - Doppik). Tatsächlich wurde die Deckungsfähigkeit im Haushaltsplan der Stadt Kassel jedoch so ausgestaltet, dass regelmäßig auch Mehrerträge zur Deckung von Mehraufwendungen herangezogen werden konnten. Auf Grund der rechtlichen Vorgaben dürfen allerdings nur im Haushaltsplan durch besonderen Vermerk gekennzeichnete und zweckgebundene Mehrerträge zur Deckung entsprechender Mehraufwendungen hergezogen werden (§ 19 Abs. 1 und 2 GemHVO - Doppik), was jedoch nicht beachtet wurde.

Auf Grund unserer entsprechenden Prüfungsfeststellung gab das **Amt Kämmerei und Steuern** mit Schreiben vom 23.01.2008 und 19.03.2008 folgende Stellungnahme ab: „Es trifft zu, dass bei der bestehenden Budgetstruktur Erträge und Aufwendungen zusammengefasst wurden und Mehrerträge auch zu Mehraufwand führen können. Bei der Einrichtung der Budgets bestand auch nur die Option, entweder alle Erträge oder keine Erträge zur Deckung von höheren Aufwendungen heranziehen zu können. Eine individuelle Lösung in Form der kameralen Deckungskreise ist systembedingt nicht möglich. Allerdings sollte auch im Zuge der Doppik erreicht werden, dass sich in den einzelnen Verantwortungsbereichen eine zunehmend kaufmännisch orientierte Handlungsweise durchsetzt. Hierzu gehört nach unserer Auffassung auch der eigenverantwortliche Umgang mit den finanziellen Ressourcen. Es liegt im Verantwortungsbereich der Ämter, eben nur die Erträge für Mehraufwendungen zu verwenden, bei denen es einen sachlichen Zusammenhang gibt.

Die Ämter wurden bisher nicht schriftlich informiert und wir werden somit einen entsprechenden Hinweis in den Bewirtschaftungsgrundsätzen aufnehmen, dass nur zweckgebundene Mehrerträge zu Mehraufwendungen führen dürfen. In der Kameralistik bestand die Möglichkeit, einzelne Haushaltsstellen einem Deckungskreis zuzuordnen oder nicht. Die Doppik bietet diese Möglichkeit nicht. Die Sachkonten werden von allen Ämtern bebucht. Soll ein Sachkonto bebucht werden muss eine Zuordnung zu einem Budget erfolgen. Wir sehen hier keine Möglichkeit wie zwischen zweckgebundenen

und sonstigen Mehrerträgen differenziert werden kann. Wir werden die Problematik mit der ekom21 erörtern.“

Entsprechend der vorstehend zitierten Ankündigung wurde folgende Regelung in die Bewirtschaftungsgrundsätze 2008 vom 17.03.2008 aufgenommen: *„Die derzeitige Budgetstruktur sieht vor, dass alle Mehrerträge zu Mehraufwendungen führen dürfen. Dies widerspricht jedoch § 19 GemHVO - Doppik. Von den Fachämtern ist sicherzustellen, dass nur die zweckgebundenen Mehrträge im Rahmen der Budgetflexibilität zu Mehraufwendungen führen dürfen; zweckfreie Mehrerträge hingegen nicht.“* Wie die Einhaltung dieser Regelung vor dem Hintergrund der durch das Amt Kämmerei und Steuern dargestellten technischen Umsetzungsprobleme durch die Fachämter sichergestellt wurde, bleibt abzuwarten.

#### g.4) Verzicht auf außerplanmäßige Bewilligungen bei fehlendem Haushaltsansatz

In der Aufstellungsverfügung zum Haushaltsplan 2006 vom 24.05.2005 wurde darauf hingewiesen, dass *„das Ausbringen eines 10 € - Ansatzes zur Herstellung der Deckungsfähigkeit weder haushaltsrechtlich noch programmtechnisch erforderlich“* ist. Im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplanes führt dies dazu, dass Aufwendungen (Auszahlungen) bei Sachkonten, für die kein Haushaltsansatz veranschlagt wurde, in der Regel nicht außerplanmäßig im Sinne des § 114 g HGO bereitgestellt werden, sondern eine Deckung im Rahmen der gebildeten Deckungskreise („Budgets“) erfolgt.

Gem. § 20 Abs. 1 und Abs. 2 GemHVO - Doppik sind die *„Ansätze“* der in einem Budget veranschlagten Aufwendungen bzw. Auszahlungen deckungsfähig, d. h. die Regelungen über die Deckungsfähigkeit greifen nur dann, wenn ein betragsmäßig bezifferter Haushaltsansatz größer 0,00 € veranschlagt wurde. Andererseits definiert § 58 Nr. 6 GemHVO - Doppik außerplanmäßige Aufwendungen bzw. Auszahlungen als solche, für deren Zweck im Haushaltsplan keine Ermächtigung veranschlagt und keine aus Vorjahren übertragene Ermächtigung verfügbar ist.

Vor diesem Hintergrund halten wir den Verzicht auf eine außerplanmäßige Mittelbereitstellung gem. § 114 g HGO, soweit kein Haushaltsansatz vorhanden ist jedoch Mittel im Deckungskreis („Budget“) verfügbar sind, nicht für zulässig.

Auf Grund einer entsprechenden Prüfungsfeststellung nahm das **Amt Kämmerei und Steuern** mit Schreiben vom 23.01.2008 und 19.03.2008 zu diesem Sachverhalt wie folgt Stellung: *„Der Vergleich zur Kameralistik ist hier nur schwer zu ziehen. Grund-*

sätzlich kann von jedem Amt ein Sachkonto des Kontenrahmens bebucht werden, unabhängig davon, ob dort Mittel geplant waren oder nicht. Um das Ziel der dezentralen Ressourcenverantwortung erreichen zu können muss in erster Linie ein flexibler Umgang mit finanziellen Ressourcen möglich sein. Im Rahmen der bestehenden Budgets liegt es in der Verantwortung der Ämter, Mittel zu planen und zweckentsprechend zu bewirtschaften. Eine Aufblähung des Haushalts durch die vorsorgliche Beplanung aller Sachkonten mit einem 10 € - Pseudoansatz ist vor dem Hintergrund der Vielzahl der zur Verfügung stehenden Konten absurd. Wird ein nicht geplantes Sachkonto bebucht, erscheint auch die Möglichkeit des außerplanmäßigen Antrages als abwegig, da die Deckung ohnehin aus dem gleichen Budget erfolgen müsste. Hier sollte aus unserer Sicht eher im Zuge des noch zu entwickelnden Berichtswesens ein Weg gefunden werden, wie die Gremien über tatsächlich neue, außerplanmäßige Vorhaben und der damit verbundenen Kosten informiert werden können.

Wir werden in den Bewirtschaftungsgrundsätzen ebenfalls aufnehmen, dass die Fachämter Buchungen auf nicht geplanten Sachkonten nur dann vornehmen können, wenn ein grundsätzlicher Planansatz vorhanden ist, wenn auch auf einem anderen Sachkonto. In allen weiteren Fällen ist ein außerplanmäßiger Antrag zustellen. Allerdings weisen wir auch hier darauf hin, dass die Einführung der Doppik nicht nur die Art der Buchführung ändern sollte, sondern auch die Denk- und Handlungsweisen der Kommunen reformieren und die Bewirtschaftung öffentlicher Mittel nach kaufmännischen Gesichtspunkten ausrichten. Hierzu ist ein verantwortungsvoller aber auch unbürokratischer Umgang mit den finanziellen Ressourcen innerhalb eines Rechtsrahmens erforderlich. Auch außerplanmäßige Aufwendungen führen letztlich nicht zu einer Mehrbelastung des städtischen Haushalts, da auch sie im Rahmen der Budgets gedeckt sein müssen.

Überplanmäßige Mehraufwendungen müssen über die Budgets aufgefangen werden. Eine gesonderte Beantragung ist nur in den Fällen erforderlich, bei denen die Deckung aus anderen Budgets oder Amtsbereichen erfolgen muss. Da einige Vorschriften der HGO immer noch stark an der kameralen Sichtweise ausgerichtet sind, werden wir die kommunalen Spitzenverbände auf einige damit verbundene Probleme hinweisen.“

Unabhängig von der Frage, dass durch das Revisionsamt zu keiner Zeit die Forderung erhoben wurde, sämtliche Sachkonten mit einem 10 € - Haushaltsansatz zu beplanen, und der Tatsache, dass der zu beachtende Rechtsrahmen Begrifflichkeiten wie „grundsätzlicher Planan-

satz“ nicht kennt, können wir uns der durch das Amt Kämmerei und Steuern vorgetragenen Rechtsauslegung nicht anschließen. Solange die bestehenden Rechtsnormen nicht im Sinne der vorstehend zitierten Ausführungen des Amtes Kämmerei und Steuern verändert wurden, andererseits aber das Budgetrecht der Stadtverordnetenversammlung durch die dargestellte Vorgehensweise tangiert wird, halten wir unsere diesbezügliche Kritik aufrecht.

#### **h) Bildung von Haushaltseinnahmeresten**

In die städtischen Haushalte 2006 und 2007 sind in erheblichem Umfang Haushaltseinnahmereste aus Vorjahren eingestellt worden. Entsprechend § 21 GemHVO - Doppik sind jedoch nur Ansätze für Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar, nicht aber für Erträge und Einzahlungen. Die auf Grund des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung vom 04.06.2007 erfolgte Bildung der Haushaltseinnahmereste 2006 und deren Übertragung in das Haushaltsjahr 2007 erfolgte daher ohne entsprechende Rechtsgrundlage.

Mit Schreiben vom 23.01.2008 teilte das **Amt Kämmerei und Steuern** dazu Folgendes mit: „Wir schließen uns Ihrer Auffassung, dass es für die Bildung von Haushaltseinnahmeresten keine Rechtsgrundlage gibt, an. Wie in der Abschlussverfügung zum Haushaltsjahr 2007 ausgeführt, werden Haushaltseinnahmereste nicht mehr gebildet. ...“

### **3.4.3 Anzuwendende Prüfungsmaßstäbe**

Wie bereits oben ausgeführt wurde, haben wir die Ausgestaltung der neuen doppischen Haushaltswirtschaft im Bereich der Stadt Kassel in unsere Prüfung einbezogen und über die dabei getroffenen grundsätzlichen Feststellungen unter Tz. 3.4.2 berichtet.

Soweit man unter dem Begriff „Prüfung“ alle Maßnahmen versteht, durch die festgestellt werden soll, ob Vorgänge einer bestimmten Norm entsprechen, wird deutlich, dass für uns im Rahmen der Prüfung der Ausgestaltung der Haushaltswirtschaft die Schwierigkeit darin bestand, festzulegen, welche Normen bzw. Prüfungsmaßstäbe anzulegen waren. Diese Schwierigkeit resultierte zunächst aus der Tatsache, dass, wie bereits erwähnt wurde, in der Vorbereitungsphase aber auch zum Zeitpunkt der Doppikumstellung am 01.01.2006 selbst, die anzuwendenden Rechtsvorschriften nur teilweise in ihrer endgültigen Form vorlagen (vgl. Tz. 3.4.1). Insoweit stellt sich die Frage, ob diese teilweise erst nach der eigentlichen Doppik-

umstellung bei der Stadt Kassel endgültig erlassenen Rechtsvorschriften als Maßstab für die Beurteilung der Ausgestaltung der doppischen Haushaltswirtschaft im Berichtsjahr herangezogen werden können. Wir haben uns, neben der Anwendung allgemein gültiger Haushaltsgrundsätze, trotzdem dafür entschieden, weil ein großer Teil dieser Rechtsvorschriften zumindest im Entwurf bereits bekannt war. Weiterhin beabsichtigen wir durch die Darstellung der Abweichungen von den gültigen Rechtsnormen den künftigen Veränderungsbedarf aufzuzeigen.

Da die endgültigen Rechtsvorschriften für die doppische Haushaltswirtschaft in den Jahren 2006 bis 2008 erlassen wurden, wäre grundsätzlich zu erwarten, dass nachfolgend einerseits eine vollständige Anpassung der städtischen Haushaltswirtschaft an diese Vorgaben erfolgt und andererseits diese Rechtsvorschriften in ihrer Gesamtheit als Maßstab unserer Prüfung dienen können.

Dass die Anpassung der städtischen Haushaltswirtschaft an die endgültigen Rechtsvorschriften der Hessischen Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung - Doppik sowie der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften auch in den auf das Haushaltsjahr 2006 folgenden Perioden nur teilweise erfolgte, haben wir unter Tz. 3.4.2 dargestellt.

Weiterhin war jedoch festzustellen, dass die Anwendbarkeit der o. a. Rechtsvorschriften nach ihrem Inkrafttreten in zeitlicher und / oder sachlicher Hinsicht relativiert wurde. In diesem Zusammenhang ist zunächst auf die Ausnahmeregelungen zur Anwendung des Kommunalen Verwaltungskontenrahmens (vgl. Tz. 3.4.2 a)), der äußeren Form des Haushaltsplanes (vgl. Tz. 3.4.2 b)), des Produkthaushaltes (vgl. Tz. 3.4.2 c)) sowie der Ziel- und Kennzahlenbildung (vgl. Tz. 3.4.2 d)) hinzuweisen.

Darüber hinaus wurde durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport mit Erlass vom 14.05.2008 im Zusammenhang mit der produktorientierten Gliederung des kommunalen Haushaltsplanes auf Folgendes hingewiesen: „... *Eine Überforderung der Gemeinden (Gv) in der Umstellungsphase soll dabei jedoch vermieden werden. Daher sollen sie die Reform insoweit schrittweise umsetzen. ...*“

Das Regierungspräsidium Kassel teilte mit Erlass vom 15.10.2008 zur Anwendung der Verwaltungsvorschriften zur GemHVO - Doppik Nachfolgendes mit: „*Nach Rücksprache mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport haben die im StAnz. [Staatsanzeiger] 23/2008, S. 1419 ff., veröffentlichten Verwaltungsvorschriften zur GemHVO - Doppik keinen absolut bindenden Charakter. Wenn im Einzelfall Gründe für eine abweichende Vorgehensweise, die nicht dem originären Regelungsinhalt der HGO bzw. GemHVO - Doppik wider-*

*spricht, gegeben sind, kann durchaus von diesen Verwaltungsvorschriften abgewichen werden. ...“*

Wir müssen daher zusammenfassend feststellen, dass auch nach dem Erlass der Rechtsvorschriften für das doppische Haushalts- und Rechnungswesen der Kommunen in den Jahren 2006 bis 2008 kein allgemein verbindlicher Rechtsrahmen besteht, der als Maßstab für die kommunale Prüfung herangezogen werden kann. Insoweit sind unsere unter Tz. 3.4.2 dargestellten Prüfungsfeststellungen unter dem Vorbehalt zu sehen, dass eine Umsetzung der erlassenen Rechtsvorschriften durch den Gesetzgeber in der vorliegenden Form auch tatsächlich beabsichtigt war und gefordert wird.

In diesem Zusammenhang stellt sich aus prüferischer Sicht jedoch die Frage, ob es tatsächlich sinnvoll ist, die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf doppelte Buchführung ohne gleichzeitige Schaffung eines allgemein verbindlichen Rechtsrahmens zuzulassen. Dies wird nach unserer Einschätzung zu einer Auseinanderentwicklung der Ausgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens in den hessischen Kommunen in einem bisher nicht bekannten Maß führen.

## **4 Vermögensrechnung (Bilanz) per 31.12.2006**

### **4.1 Allgemeines**

Nach der Umstellung der städtischen Haushaltswirtschaft auf doppelte Buchführung zum 01.01.2006 besteht der Jahresabschluss aus drei verschiedenen Komponenten, nämlich der Vermögens-, Finanz- und Ergebnisrechnung (§ 114 s Abs. 2 HGO).

*„Die Vermögensrechnung (Bilanz) enthält finanzwirtschaftliche Informationen, die es in der seitherigen [kamerale] Jahresrechnung nicht gibt. Sie ist als Gegenüberstellung von Vermögen (Aktiva) und Finanzierungsmitteln (Passiva) zum Bilanzstichtag das zentrale Element des ‚doppischen‘ Rechnungssystems ...“<sup>9</sup>*

In der Vermögensrechnung sind mindestens die in § 49 Abs. 3 und 4 GemHVO - Doppik bezeichneten Bilanzpositionen in der dort angegebenen Reihenfolge gesondert auszuweisen (§ 49 Abs. 2 GemHVO - Doppik) und der Aufbau der Bilanz hat dem Muster 19 zu § 49 GemHVO - Doppik zu entsprechen (§ 60 GemHVO - Doppik). Allerdings können die vorgeschriebenen Bilanzpositionen im Rahmen der vorgegebenen Gliederung weiter unterteilt werden, um so die Transparenz zu erhöhen (Nr. 2 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 GemHVO - Doppik).

Die Gliederung der Vermögensrechnung hat den Grundsätzen der Klarheit, Richtigkeit und Stetigkeit zu entsprechen. Nach dem Grundsatz der Stetigkeit ist die einmal gewählte Bilanzgliederung grundsätzlich beizubehalten. Abweichungen von der Bilanzgliederung des jeweiligen Vorjahres sind nur ausnahmsweise zulässig, im Anhang ggf. anzugeben und zu begründen (Nr. 1 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 GemHVO - Doppik).

Im Gegensatz zu den beiden anderen Teilrechnungen des doppischen Jahresabschlusses, der Finanz- und der Ergebnisrechnung, ist für die Vermögensrechnung (Bilanz) keine Planungskomponente vorgesehen (vgl. § 1 Abs. 1 GemHVO - Doppik). Somit entfällt insoweit auch die Prüfung der Einhaltung des Haushaltsplanes (vgl. § 128 Abs. 1 HGO) und eine entsprechende Darstellung bei den nachfolgenden Ausführungen in diesem Schlussbericht.

---

<sup>9</sup> Begründung zum Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung für ein „Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze“ vom 06.07.2004, Landtagsdrucksache Nr. 16/2463, S. 57

Der Magistrat hat den „Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2006“, mithin auch den Entwurf der Schlussbilanz per 31.12.2006 vom 20.06.2007 als Bestandteil dieses Jahresabschlusses, in seiner Sitzung am 02.07.2007 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ dem Revisionsamt zur Prüfung zugeleitet. Die entsprechenden Unterlagen gingen am 08.07.2007 im Revisionsamt ein. Auf der Basis dieses Entwurfs der Schlussbilanz vom 20.06.2007 haben wir unsere entsprechenden Prüfungshandlungen durchgeführt.

Ein Vergleich des Entwurfs der Schlussbilanz vom 20.06.2007 mit dem Gliederungsschema in § 49 Abs. 3 und 4 GemHVO - Doppik bzw. Muster 19 zu § 49 GemHVO - Doppik verdeutlicht, dass die rechtlichen Vorgaben für den Aufbau und die Gliederung der Vermögensrechnung nicht vollständig eingehalten wurden. So erfolgte insbesondere unter Position 1.3 kein getrennter Ausweis des ordentlichen und des außerordentlichen Jahresergebnisses 2006. Auch wurde der Bilanzausweis der erhaltenen Investitionszuschüsse, -zuweisungen und -beiträge (Position 2.1) nicht entsprechend dem Muster 19 zu § 49 GemHVO - Doppik gegliedert.

In diesem Zusammenhang ist allerdings, wie bereits an anderer Stelle dieses Berichtes auch, darauf hinzuweisen, dass entsprechend dem Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 22.06.2006 die Kommunen die für die Haushaltsaufstellung und Rechnungslegung verwendeten Muster erst mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2009 an die Muster der GemHVO - Doppik anpassen müssen.

## **4.2 Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz vom 20.06.2007**

Im Rahmen der Prüfung des Entwurfs der Schlussbilanz zum 31.12.2006 in der Fassung vom 20.06.2007 haben wir verschiedenste Prüfungsfeststellungen getroffen. Diese Prüfungsfeststellungen wurden am 08.05.2008 in einem Gespräch zwischen Herrn Stadtkämmerer Dr. Barthel und Vertretern des Amtes Kämmerei und Steuern, des Liegenschaftsamtes sowie des Revisionsamtes erörtert. Als Ergebnis dieser Erörterungen wurde u. a. der hinsichtlich des Entwurfs der Schlussbilanz per 31.12.2006 in der Fassung vom 20.06.2007 bestehende Korrekturbedarf einvernehmlich festgelegt (vgl. Tz. 2.5). Die erforderlichen Korrekturen der Schlussbilanz per 31.12.2006 waren anschließend, im Wesentlichen durch das Amt Kämmerei und Steuern, umzusetzen.

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 unseren nachfolgenden Ausführungen beschränken wir uns daher, unabhängig von den betragsmäßigen Auswirkungen auf den Entwurf der Schlussbilanz in der Fassung vom 20.06.2007, auf die Darstellung grundsätzlicher bzw. systembedingter Feststellungen, um so die grundlegenden Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Erstellung der Schlussbilanz 2006, unabhängig von individuellen Arbeitsfehlern, zu verdeutlichen. Die einzelfallbezogenen Feststellungen haben wir in unseren Arbeitspapieren dokumentiert.

#### **4.2.1 Anlagevermögen - Differenz zwischen Finanz- und Anlagenbuchhaltung**

*„Die Anlagenbuchhaltung ist eine Nebenbuchhaltung. Sie erfasst und verwaltet das gesamte Sachanlagevermögen ... von der Anschaffung über die buchmäßige Fortführung durch planmäßige und außerplanmäßige Abschreibungen, Zuschreibungen, Umbuchungen bis zum Abgang durch Verkauf oder Verschrottung.“<sup>10</sup>*

Die Summen der in der Anlagenbuchhaltung ausgewiesenen Restbuchwerte der einzelnen Wirtschaftsgüter sollten den in der Finanzbuchhaltung getrennt nach Vermögensarten ausgewiesenen kumulierten Werten entsprechen. Tatsächlich ergaben sich jedoch für die Schlussbilanz per 31.12.2006 (in der Fassung vom 20.06.2007) Abweichungen zwischen der Finanz- und der Anlagenbuchhaltung, die letztlich nicht in vollem Umfang durch das Amt Kämmerei und Steuern aufgeklärt werden konnten.

Da lediglich die Anlagenbuchhaltung auf Grund ihrer Einzeldarstellung des Bestands der Vermögensgegenstände als Basis für eine Abstimmung der Finanz- mit der Anlagenbuchhaltung dienen konnte, wurde der Ausweis in der Finanzbuchhaltung durch entsprechende Zu- bzw. Abschreibungen den Werten der Anlagenbuchhaltung angeglichen. Daraus resultierten außerordentliche Erträge in Höhe von 177,2 T€ und außerplanmäßige Abschreibungen von 299,1 T€; mithin ergab sich für das Haushaltsjahr 2006 saldiert eine Ergebnisverschlechterung in Höhe von 121,9 T€.

---

<sup>10</sup> Jochen Langenbeck: „Anlagenbuchhaltung und Anlagenspiegel“ in nwbXpert - Rechnungswesen, Dezember 2008, NWB DokID: ZAAAC - 28565

## 4.2.2 Anlagevermögen - Ermittlung der Abschreibungen

### a) Abschreibungen für einen Zeitraum von mehr als einem Jahr

Im Rahmen der Prüfung der Schlussbilanz per 31.12.2006 zeigte sich, dass bei einer größeren Anzahl von Wirtschaftsgütern und einer relativ geringen Anzahl von „Zuschüssen“<sup>11</sup> die auf das Haushaltsjahr 2006 ergebniswirksam entfallenden Abschreibungen bzw. Auflösungsbeiträge der Sonderposten durch die EDV - gestützte Anlagenbuchhaltung falsch ermittelt wurden. Die jeweiligen Abschreibungs- bzw. Auflösungsbeiträge überschritten in der Regel die sich unter Berücksichtigung der jeweiligen betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer bzw. der Dauer des Zuwendungsverhältnisses für das Jahr 2006 ergebenden Beträge um ein Mehrfaches.

Mit Schreiben vom 25.06.2008 teilte das **Amt Kämmerei und Steuern** mit, dass die sich auf Grund der vorstehenden Feststellung „*ergebenden Korrekturen im System*“ vorgenommen wurden und sich die Gesamtbeträge der auf das Jahr 2006 entfallenden Abschreibungen um 1.927,0 T€ bzw. der Auflösungen der Sonderposten um 210,0 T€ dadurch reduzierten.

### b) Fehlende Abschreibung der Geringwertigen Wirtschaftsgüter

Abnutzbare bewegliche Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens mit Anschaffungskosten zwischen 60,00 € und 410,00 € (jeweils ohne Umsatzsteuer), die selbständig bewertungs- und nutzungsfähig sind, werden als „Geringwertige Wirtschaftsgüter“ (GWG) bezeichnet. Sie können im Jahr der Anschaffung vollständig abgeschrieben werden (Nr. 5 der Verwaltungsvorschriften zu § 43 GemHVO - Doppik).

Wie aus den Ausführungen im Anhang zum Jahresabschluss 2006 (in der Fassung vom 20.06.2007) hervorgeht, wurde bei „*geringwertigen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens .. von der Möglichkeit der Sofortabschreibung grundsätzlich Gebrauch gemacht.*“

Allerdings zeigte sich, dass den entsprechenden Zugängen an geringwertigen Wirtschaftsgütern des Jahres 2006 in Höhe von 757,3 T€ nur Abschreibungen von 684,4 T€ gegenüber

---

<sup>11</sup> Von der Gemeinde empfangene Investitionszuweisungen, -zuschüsse und Investitionsbeiträge sind als Sonderposten in der Bilanz auszuweisen und nach Maßgabe der Erfüllung der Verpflichtung aus dem Zuwendungsverhältnis zeitbezogen aufzulösen (§ 38 Abs. 4 GemHVO - Doppik); die Ermittlung der jährlichen Auflösungsbeiträge erfolgt maschinell in der Anlagenbuchhaltung.

standen, so dass sich unter Berücksichtigung von Abgängen ein vorläufiger Endbestand per 31.12.2006 in Höhe von 62,1 T€ ergab. Dieser Endbestand resultierte daraus, dass im Zugangsjahr 2006 eine größere Anzahl von Geringwertigen Wirtschaftsgütern nicht bis auf den Restbuchwert (0,00 € bzw. 1,00 €) abgeschrieben wurde.

Mit Schreiben vom 06.05.2008 teilte das **Amt Kämmerei und Steuern** Folgendes mit:

„Der Sachverhalt wurde geprüft. Die aufgezeigten Fehler haben sich bestätigt. Die in den einzelnen Anlagen vorhandenen Fehler wurden bereinigt, die entsprechende Abschreibung für 2006 gebucht. ...“

Nach der erfolgten Korrektur wies das entsprechende Sachkonto noch einen Endbestand in Höhe von rund 151 € aus.

#### **4.2.3 Nachzuholender Wertansatz für öffentliche Grünflächen**

Im Rahmen der Prüfung der Eröffnungsbilanz zeigte sich, dass Grünflächen (Begrünungen) aus dem Zuständigkeitsbereich des Umwelt- und Gartenamtes mit einer Gesamtgröße von 657 Hektar bisher nicht bewertet und somit auch nicht in die Bilanzierung einbezogen wurden.

Auf Grund der Tatsache, dass die Prüfung der Eröffnungsbilanz zeitlich parallel zur Prüfung der Schlussbilanz erfolgte, war wegen des mit der nachzuholenden Bewertung verbundenen Arbeitsaufwandes eine Berücksichtigung des zutreffenden Wertansatzes sowohl in der Eröffnungs- als auch in der Schlussbilanz per 31.12.2006 nicht mehr möglich. Daher wurden diese Flächen zunächst mit dem Erinnerungswert von 1 € in die Eröffnungsbilanz eingestellt.

Nach den uns erteilten Auskünften ist allerdings davon auszugehen, dass es sich bei dem im Rahmen der Regelung des § 114 o HGO i.V.m. § 108 Abs. 5 HGO in einer späteren Schlussbilanz ergebnisneutral nachzuholenden Wertansatzes um einen wesentlichen Betrag handelt, so dass die Schlussbilanz zum 31.12.2006 auf Grund dieses Sachverhaltes kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage der Stadt Kassel darstellt.

Auch im Zeitpunkt der Erstellung dieses Prüfungsberichtes lagen uns noch keine weiteren Erkenntnisse über den Betrag des nachzuholenden Wertansatzes bzw. den Zeitpunkt der Nachholung vor.

#### **4.2.4 Forderungen aus Lieferungen und Leistungen - Abgrenzung Eröffnungsbilanz**

Der Entwurf der Schlussbilanz vom 20.06.2007 wies unter der Position 2.2.3 „Forderungen aus Lieferungen und Leistungen“ in Höhe von 21.678,4 T€ aus. Bei der Prüfung der Eröffnungs- bzw. der Schlussbilanz zeigte sich, dass in dem o. a. Betrag 2.176,4 T€ mit der Bezeichnung „Forderungen aus Lieferungen und Leistungen - Abgrenzung Eröffnungsbilanz“ enthalten waren, die auf folgenden Sachverhalt zurückzuführen waren:

Im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz wurde auf die Ermittlung der zum 31.12.2005 bereits bestehenden Forderungen aus Lieferungen und Leistungen im Zusammenhang mit der Inventur zum Bilanzstichtag verzichtet. Stattdessen erfolgte die Buchung der entsprechenden Einzahlungen im Haushaltsjahr 2006 auf besonderen Sachkonten als periodenfremder Ertrag. Die Summe dieses periodenfremden Ertrages sollte als Forderung in die Eröffnungsbilanz eingestellt und später durch Buchung gegen die ausgewiesenen Forderungen für das Jahr 2006 neutralisiert werden. Bei korrekter Umsetzung hätte diese - aus unserer Sicht ungewöhnliche - Vorgehensweise zu zutreffenden Ergebnissen geführt; tatsächlich erfolgte zwar die Einbuchung der Forderungen in die Eröffnungsbilanz, die im Jahr 2006 erforderliche Neutralisierung der periodenfremden Erträge wurde jedoch zum ganz überwiegenden Teil nicht vorgenommen. Somit wurden im Entwurf des Jahresabschlusses 2006 vom 20.06.2007 in erheblichem Umfang zu korrigierende periodenfremde Erträge sowie die bereits o. a. „Forderungen aus Lieferungen und Leistungen - Abgrenzung Eröffnungsbilanz“ ausgewiesen.

Nach erfolgter Korrektur wies der Jahresabschluss 2006 keine „Forderungen aus Lieferungen und Leistungen - Abgrenzung Eröffnungsbilanz“ mehr aus. Von den periodenfremden Erträgen verblieb lediglich noch ein Restbetrag in Höhe von 47,7 T€.

#### **4.2.5 Ausweis von Forderungen und Verbindlichkeiten (Periodenabgrenzung)**

Erträge und Aufwendungen sind im doppischen Haushalts- und Rechnungswesen in dem Haushaltsjahr nachzuweisen, dem sie wirtschaftlich zuzuordnen sind. Diese Periodenabgrenzung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten führt dazu, dass, anders als in der Kameralistik, der Zeitpunkt der Ein- bzw. Auszahlungen für die Zuordnung der Erträge und Aufwendungen

im Ergebnishaushalt bzw. der Ergebnisrechnung unbeachtlich ist (vgl. § 10 Abs. 2 und § 40 Nr. 4 GemHVO - Doppik).

Es war jedoch festzustellen, dass diese Form der Periodenabgrenzung wiederholt nicht beachtet wurde und daher Aufwendungen und Erträge in das Folgejahr verlagert wurden. Tatsächlich hätten die entsprechenden Erträge und Aufwendungen ergebniswirksam im Jahr der wirtschaftlichen Verursachung gebucht und auf Grund der erst im Folgejahr erfolgten Ein- bzw. Auszahlungen als Forderungen bzw. Verbindlichkeiten in der Eröffnungsbilanz bzw. der Schlussbilanz zum 31.12.2006 ausgewiesen werden müssen.

#### **4.2.6 Nachträgliche Veränderung des Forderungsbestandes**

Bei einem Abgleich des in dem Entwurf der Schlussbilanz per 31.12.2006 (in der Fassung vom 20.06.2007) ausgewiesenen Forderungsbestandes mit dem Gesamtbetrag der im Zeitpunkt der Prüfung (15.02.2008) zum Bilanzstichtag in der EDV - gestützten Finanzbuchhaltung dargestellten Forderungen ergab sich eine Differenz in Höhe von 32,9 T€.

Im Rahmen der Prüfung zeigte sich, dass in Folgejahren Forderungen, z. B. aus Mahngebühren, mit Rückwirkung zum Bilanzstichtag 31.12.2006 wieder storniert wurden und so der Forderungsbestand nachträglich verändert wurde.

Auf Grund der relativ großen Anzahl von Einzelpositionen und der relativ geringen Auswirkungen auf die Darstellung der Vermögenslage zum 31.12.2006 wurde jedoch auf eine Korrektur des dargestellten Sachverhaltes verzichtet.

#### **4.2.7 Ausweis des Zahlungsmittelbestandes**

Der Bestand der Flüssigen Mittel, der sich entsprechend Nr. 34 der Verwaltungsvorschriften zu § 49 GemHVO - Doppik u. a. aus den Guthaben auf Bankkonten, dem Kassenbestand sowie den Beständen der „Handkassen“ zusammensetzt, wurde in dem Entwurf der Schlussbilanz vom 20.06.2007 (Position 2.4) mit 5.565,2 T€ angegeben.

Ausweislich des Inventurprotokolls des Amtes Kämmerei und Steuern vom 23.05.2007 waren zum 31.12.2006 jedoch nur liquide Mittel in Höhe von zusammen 2.035,3 T€ vorhanden. Dieser Betrag setzte sich demnach aus dem „Kassenbestand“ in Höhe von 1.972,6 T€ sowie „Betriebsmittel-“ und „Handvorschüssen“ von insgesamt 62,7 T€ zusammen. Insoweit

bestand eine Differenz zwischen Inventuraufnahme und Bilanzausweis in Höhe von 3.529,9 T€.

Im Rahmen der Prüfung der Schlussbilanz sowie der Finanzrechnung 2006 zeigte sich, dass die Zuordnung der Ein- und Auszahlungen nicht in allen Fällen zutreffend nach dem Kassenwirksamkeitsprinzip (vgl. § 10 Abs. 2 GemHVO - Doppik, Nr. 1 der Verwaltungsvorschriften zu § 10 GemHVO - Doppik) erfolgte, so dass nachfolgend auch der Bestand der flüssigen Mittel in der Schlussbilanz per 31.12.2006 falsch ausgewiesen wurde.

In diesem Zusammenhang ist auch der unzutreffende Ausweis von aktiven und passiven Rechnungsabgrenzungsposten in der Eröffnungsbilanz in Höhe von 8.104,8 T€ bzw. 0,4 T€ mit der Bezeichnung „Zahlungsabwicklung Kasse“ zu sehen.

## **4.2.8 Bildung von Rückstellungen**

### **a) Rückstellungen für Urlaub und Gleitzeitüberhänge (Überstunden)**

Die Prüfung der in die Schlussbilanz per 31.12.2006 (in der Fassung vom 20.06.2007) eingestellten Rückstellungen für bisher noch nicht in Anspruch genommenen Urlaub und die im Rahmen der Regelungen über die gleitende Arbeitszeit angesammelten Überstunden verdeutlichte, dass die Ermittlung und Bewertung dieser Rückstellungsbeträge teilweise mit erheblichen Mängeln behaftet war. Nachfolgend sollen die wesentlichen dieser Mängel dargestellt werden:

- Grundsätzlich sind die Vermögensgegenstände und Schulden einzeln zu bewerten (§ 40 Nr. 2 GemHVO - Doppik), allerdings ist bei der Bildung von Rückstellungen davon abweichend eine Gruppenbewertung, d. h. z. B. getrennt nach Laufbahngruppen, zulässig. Der für die Bewertung der Rückstellungen für Urlaub und Gleitzeitüberhänge durch die Verwaltung ermittelte Stundensatz wurde jedoch einheitlich für alle Laufbahngruppen ermittelt und mangels ausreichender Dokumentation ließ sich diese Ermittlung nicht schlüssig nachvollziehen.
- Im Rahmen der Regelungen über die gleitende Arbeitszeit zulässige Gleitzeitrückstände (noch zu erbringende Arbeitszeit) der Mitarbeiter wurden mit Gleitzeitüberhängen (Überstunden) verrechnet, was gegen das Saldierungsverbot (§ 38 Abs. 2 GemHVO -

Doppik) verstößt und weiterhin zu einer falschen Bewertung der betreffenden Rückstellungen führt.

- Die Berechnungsgrundlagen für die Ermittlung der Rückstellungen wurden in der Regel aus dem bei der Stadt Kassel im Einsatz befindlichen elektronischen Zeiterfassungssystem, mit dessen Hilfe auch die Urlaubsansprüche verwaltet werden, ermittelt. Allerdings zeigte sich, dass dieses System nicht in allen Ämtern mit der für die Zwecke der Rückstellungsermittlung gebotenen Sorgfalt gepflegt wurde. So wies das System für einige in der Elternzeit befindliche Personen Resturlaubsansprüche zwischen 100 und 200 Tagen aus, die rechtlich nicht gegeben waren. Allerdings wurden diese Werte der Ermittlung der Rückstellungen zu Grunde gelegt. Folgt man dem durch die Verwaltung angewandten Berechnungsschema, so führen 150 zu Unrecht berücksichtigte Urlaubstage zu einer Abweichung in der Rückstellungsberechnung in Höhe 32,2 T€.
- Für das Amt „Veterinärdienst und Lebensmittelüberwachung“ wurden im Berichtsjahr keine Rückstellungen für Gleitzeitüberhänge und Urlaub gebildet, für den Bereich der Feuerwehr wurden die Rückstellungen für Gleitzeitüberhänge um 122,1 T€ zu gering angesetzt.

In verschiedenen Fachämtern lagen zum Zeitpunkt der Prüfung keine Dokumentationen über die bestehenden Gleitzeitüberhänge bzw. Urlaubsansprüche zum Bilanzstichtag 31.12.2006 vor, weil diese entweder nie erstellt oder aber zwischenzeitlich wieder vernichtet wurden. Da die Daten des Zeiterfassungssystems lediglich für 180 Tage gespeichert werden, war eine Rekonstruktion der fehlenden Dokumentationen im Rahmen der Prüfung nicht möglich.

#### **b) Rückstellungen für Prozesskosten**

Die Bildung der Rückstellungen für Prozesskosten war, auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Rückstellungen für Aktiv- (die Stadt tritt als Klägerin auf) und Passivprozesse (die Stadt ist Beklagte) unterschiedlich zu ermitteln sind, teilweise mit Mängeln behaftet; in diesem Zusammenhang ist auf Folgendes hinzuweisen:

- Die Höhe der Rückstellungen wurden teilweise nicht zutreffend ermittelt, da entweder die Nebenkosten des Rechtsstreits (z. B. Gerichtskosten) oder bei Passivprozessen die gegenüber der Stadt Kassel eingeklagten finanziellen Leistungen bei der Ermittlung der Höhe der Rückstellungen nicht berücksichtigt wurden.
- Die Ermittlung der Rückstellung war in einigen Fällen nicht nachvollziehbar bzw. es lagen in den Fachämtern keine entsprechenden prüffähigen Unterlagen vor.

Mit E-Mail vom 30.10.2007 teilte das **Amt Kämmerei und Steuern** dazu Folgendes mit:

„... Eine Überarbeitung der Prozesskosten 2006 ist durch uns nicht beabsichtigt. Wir werden jedoch ... nochmals die ordnungsgemäße Bearbeitung einfordern und evtl. darstellen. ...“

#### **4.2.9 Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen - Abgrenzung Eröffnungsbilanz**

Der Entwurf der Schlussbilanz vom 20.06.2007 wies unter der Position 4.3 „Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen“ in Höhe von 12.977,3 T€ aus. Bei der Prüfung der Eröffnungs- bzw. der Schlussbilanz zeigte sich, dass in dem o. a. Betrag 6.978,1 T€ mit der Bezeichnung „Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen - Abgrenzung Eröffnungsbilanz“ enthalten waren, die auf folgende Sachverhalte zurückzuführen waren:

Im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz wurde auf die Ermittlung der zum 31.12.2005 bereits bestehenden Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen im Zusammenhang mit der Inventur zum Bilanzstichtag verzichtet. Stattdessen erfolgte, entsprechend der Darstellung unter Tz. 4.2.4, die Buchung der entsprechenden Auszahlungen im Haushaltsjahr 2006 auf besonderen Sachkonten als periodenfremder Aufwand. Die Summe dieses periodenfremden Aufwandes sollte als Verbindlichkeit in die Eröffnungsbilanz eingestellt und später durch Buchung gegen die ausgewiesenen Verbindlichkeiten für das Jahr 2006 neutralisiert werden. Bei korrekter Umsetzung hätte diese - aus unserer Sicht ungewöhnliche - Vorgehensweise zu zutreffenden Ergebnissen geführt; tatsächlich erfolgte zwar die Einbuchung der Verbindlichkeiten in die Eröffnungsbilanz, die im Jahr 2006 erforderliche Neutralisierung der periodenfremden Aufwendungen wurde jedoch zum ganz

überwiegenden Teil nicht vorgenommen. Somit wurden im Entwurf des Jahresabschlusses 2006 vom 20.06.2007 in erheblichem Umfang zu korrigierende periodenfremde Aufwendungen sowie die bereits o. a. „Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen - Abgrenzung Eröffnungsbilanz“ ausgewiesen.

Nach erfolgter Korrektur, die auf Grund des erheblichen Umfangs des Buchungstoffes sehr zeitaufwendig war, wies der Jahresabschluss 2006 keine „Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen - Abgrenzung Eröffnungsbilanz“ mehr aus. Von den periodenfremden Aufwendungen verblieb lediglich noch ein geringer Restbetrag in Höhe von 8,2 T€.

Hinsichtlich der in der Eröffnungsbilanz auszuweisenden „geleisteten Anzahlungen auf das Jahr 2005“ sollte wie vorstehend beschrieben verfahren werden. Allerdings war in diesem Zusammenhang zunächst festzustellen, dass der in die Eröffnungsbilanz als „Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen - Abgrenzung Eröffnungsbilanz“ eingestellte Betrag nicht mit den Zugängen des Jahres 2006 übereinstimmte und daher zunächst zu korrigieren war. Weiterhin zeigte sich, dass auch die Bereinigung der „Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen - Abgrenzung Eröffnungsbilanz“ im Haushaltsjahr 2006 nicht erfolgt war und insoweit im Rahmen der Prüfung nachzuholen war.

## **4.3 Entwurf der Schlussbilanz vom 28.01.2009**

### **4.3.1 Allgemeines**

Im Rahmen der Schlussbesprechung am 08.05.2008 (vgl. Tz. 2.5) wurde vereinbart, dass der einvernehmlich festgelegte Korrekturbedarf hinsichtlich des Entwurfs der Schlussbilanz in der Fassung vom 20.06.2007 durch das Amt Kämmerei und Steuern umgesetzt und anschließend eine überarbeitete Fassung der Schlussbilanz per 31.12.2006 dem Revisionsamt zur abschließenden Prüfung vorgelegt wird.

In einem weiteren Gespräch am 04.11.2008 unter Beteiligung von Herrn Oberbürgermeister Hilgen und Herrn Stadtkämmerer Dr. Barthel wurde ergänzend dazu vereinbart, dass der endgültig überarbeitete Jahresabschluss dem Revisionsamt bis zum 31.01.2009 vorzulegen ist (vgl. Tz. 2.5).

Die überarbeitete Schlussbilanz per 31.12.2006 in der Fassung vom 28.01.2009 ging als Bestandteil des überarbeiteten Jahresabschlusses 2006 am 30.01.2009 im Revisionsamt ein. Auskunftsgemäß wurden bei der Überarbeitung der Schlussbilanz in der Fassung vom 20.06.2007 alle vereinbarten Korrekturen berücksichtigt.

#### 4.3.2 Darstellung der Vermögenslage

Ausgehend von der Schlussbilanz per 31.12.2006 in der Fassung vom 28.01.2009 haben wir in der nachfolgenden Darstellung die einzelnen Bilanzpositionen (teilweise zusammengefasst) den entsprechenden Bilanzpositionen aus der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006 (in der Fassung vom 15.01.2009) gegenüber gestellt.

Somit ergab sich zum 31.12.2006 folgendes Bild der Vermögens-, Eigenkapital- und Schuldenlage der Stadt Kassel:

	31.12.2006		01.01.2006		Veränderung T€
	T€	%	T€	%	
<b><u>Anlagevermögen</u></b>					
Immaterielle Vermögensgegenstände	25.651,0	1,6	21.542,7	1,4	4.108,3
Sachanlagen	1.017.070,1	64,0	1.023.178,0	64,6	-6.107,9
Finanzanlagen	505.028,1	31,8	509.319,8	32,2	-4.291,7
	<u>1.547.749,2</u>	<u>97,4</u>	<u>1.554.040,5</u>	<u>98,2</u>	<u>-6.291,3</u>
<b><u>Umlaufvermögen</u></b>					
Vorräte, Roh-, Hilfs-, Betriebsstoffe	501,0	0,0	583,5	0,0	-82,5
Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	33.052,0	2,1	18.829,4	1,2	14.222,6
Flüssige Mittel	2.035,3	0,1	3.216,3	0,2	-1.181,0
	<u>35.588,3</u>	<u>2,2</u>	<u>22.629,2</u>	<u>1,4</u>	<u>12.959,1</u>
<b><u>Rechnungsabgrenzungsposten</u></b>					
	<u>6.527,7</u>	<u>0,4</u>	<u>6.396,0</u>	<u>0,4</u>	<u>131,7</u>
	<u>1.589.865,2</u>	<u>100,0</u>	<u>1.583.065,7</u>	<u>100,0</u>	<u>6.799,5</u>

Stand: 28.01.2009

	31.12.2006		01.01.2006		Veränderung
	T€	%	T€	%	T€
<b><u>Eigenkapital</u></b>					
Netto-Position	225.566,0	14,2	220.974,2	14,0	4.591,8
Rücklagen	9.003,9	0,6	8.701,4	0,5	302,5
Jahresfehlbetrag	-4.571,4	-0,3	0,0	0,0	-4.571,4
	<u>229.998,5</u>	<u>14,5</u>	<u>229.675,6</u>	<u>14,5</u>	<u>322,9</u>
<b><u>Sonderposten</u></b>					
	<u>333.084,4</u>	<u>21,0</u>	<u>332.988,2</u>	<u>21,0</u>	<u>96,2</u>
<b><u>Rückstellungen</u></b>					
	<u>283.577,6</u>	<u>17,8</u>	<u>273.643,8</u>	<u>17,3</u>	<u>9.933,8</u>
<b><u>Verbindlichkeiten</u></b>					
Verbindlichkeiten aus Krediten	712.422,0	44,8	709.428,2	44,8	2.993,8
Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen, Transferleistungen, Investitionszuweisungen usw.	-7.624,7	-0,5	0,0	0,0	-7.624,7
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	-6.154,0	-0,4	1.740,4	0,1	-7.894,4
Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen, Unternehmen mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht und Sondervermögen	8.612,1	0,5	54,5	0,0	8.557,6
Sonstige Verbindlichkeiten	<u>35.949,3</u>	<u>2,3</u>	<u>35.535,0</u>	<u>2,2</u>	<u>414,3</u>
	<u>743.204,7</u>	<u>46,7</u>	<u>746.758,1</u>	<u>47,2</u>	<u>-3.553,4</u>
	<u>1.589.865,2</u>	<u>100,0</u>	<u>1.583.065,7</u>	<u>100,0</u>	<u>6.799,5</u>

Stand: 28.01.2009

### 4.3.3 Prüfungsfeststellungen zur Schlussbilanz in der Fassung vom 28.01.2009

Die abschließende Prüfung der Schlussbilanz zum 31.12.2006 in der Fassung vom 28.01.2009 sollte sich lediglich auf die zutreffende Umsetzung des vereinbarten Korrekturbedarfs beziehen. Tatsächlich waren jedoch folgende Prüfungsfeststellungen zu treffen:

#### a) Ungeklärte Veränderung der Eigenkapital-Netto-Position

Die Eigenkapital-Netto-Position wurde in der überarbeiteten Eröffnungsbilanz mit 220.974,2 T€ angegeben, in der überarbeiteten Schlussbilanz demgegenüber jedoch mit 225.566,0 T€. Somit ergab sich eine Differenz von 4.591,8 T€. Im Entwurf des Anhangs zum Jahresabschluss 2006 (in der Fassung vom 28.01.2009), S. 13, wurde dazu Folgendes ausge-

führt: „... Das in der Eröffnungsbilanz erstmalig festgestellte Nettovermögen wird grundsätzlich als Festwert fortgeführt. Die Berichtigungen der Eröffnungsbilanz haben sich in der Schlussbilanz zum 31.12.2006 ausgewirkt und müssen berücksichtigt werden. Daher ist das in der Eröffnungsbilanz festgestellte Nettovermögen anzupassen. ...“

Da diese Ausführungen keine Informationen über die Hintergründe der Veränderung der Eigenkapital-Netto-Position enthielten und auch eine gesprächsweise Klärung nicht möglich war, wandten wir uns mit Schreiben vom 09.02.2009 mit folgenden Ausführungen an das Amt Kämmerei und Steuern: „... Wir bitten daher um detaillierte Auskunft,

- welche Gründe einer unmittelbaren Korrektur der Eröffnungsbilanz entgegenstanden
- warum diese Korrekturen dann aber unmittelbar nach Erstellung der Eröffnungsbilanz in der Schlussbilanz 2006 möglich waren
- welche wirtschaftlichen Sachverhalte durch diese Buchungen / Korrekturen abgebildet werden
- über die genaue buchungstechnische Abwicklung der sechs unter dem 31.12.2006 auf dem Sachkonto 300 020 000 vorgenommenen Buchungen (vgl. Anlage 1), die zu der o. a. Differenz der Eigenkapital-Netto-Position führen.“

Mit Schreiben vom 23.02.2009 teilte das **Amt Kämmerei und Steuern** dazu Folgendes mit:

„Ergibt sich bei der Aufstellung der Bilanz für ein späteres Haushaltsjahr, dass in der Eröffnungsbilanz Vermögensgegenstände oder Schulden nicht oder fehlerhaft angesetzt worden sind, so ist in der späteren Bilanz der Wertansatz zu berücksichtigen oder der unterlassene Ansatz nachzuholen. Dies gilt auch, wenn die Vermögensgegenstände oder Schulden am Bilanzstichtag nicht mehr vorhanden sind, jedoch nur für die auf die Vermögensänderung folgende Bilanz. Eine Berichtigung kann letztmalig in der vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Bilanz vorgenommen werden. Vorherige Bilanzen sind nicht zu berichtigen (vgl. § 114o HGO i. V. m. § 108 Abs. 5 HGO).

Bei der Stadt Kassel ist eine solche Berichtigung der Eröffnungsbilanz erforderlich. Im Zuge der Korrektur von Forderungs- bzw. Verbindlichkeitenpositionen in Beziehung zum Bankkonto sind materielle Wertansätze zu berichtigen. Der Berichtigungsbedarf wurde erst in der Schlussbilanz zum 31.12.2006 erkennbar. Eine Berichtigung ist zwingend erforderlich (§ 114 s Abs. 1 HGO). Daher ist auch die Anpassung des in der Eröffnungsbilanz festgestellten Nettovermögens, gemäß § 114 o HGO i. V. m. § 108 Abs. 5 HGO, in der Schlussbilanz zum 31.12.2006 erforderlich.

Die Ursachen, die zu den Berichtigungen geführt haben, liegen eindeutig in dem Systemwechsel von der Kameralistik (2005) zur Doppik (2006).

Die systemtechnische Vorgehensweise wurde mit Frau ... von der Ekom21 - unter Beteiligung von -14- [Revisionsamt] abgestimmt. Außerdem wurde Herr ... (Dozent an der VFH [Verwaltungsfachhochschule] Wiesbaden und Fachbuchautor) an der allgemeinen Umsetzung der rechtlichen Vorgaben beteiligt. ...“

Wir mussten feststellen, dass die von uns aufgeworfenen konkreten Fragen (s.o.) durch die vorstehend wiedergegebene Antwort des Amtes Kämmerei und Steuern nicht beantwortet wurden und der Klärungsbedarf hinsichtlich der Veränderung der Eigenkapital-Netto-Position somit weiterhin bestand. Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass entgegen den Ausführungen in dem o. a. Schreiben des Amtes Kämmerei und Steuern, eine Veränderung der Eigenkapital-Netto-Position in der Schlussbilanz 2006 nicht mit dem Revisionsamt abgestimmt wurde.

Weiterhin bestehen offensichtlich unterschiedliche Auffassungen über die Auslegung der Regelungen des § 108 Abs. 5 HGO (i. V. m. § 114 o HGO). Nach unserer Auffassung ist eine ergebnisneutrale Berichtigung der Eigenkapital-Netto-Position einer auf die Eröffnungsbilanz folgenden Schlussbilanz nur dann zulässig, wenn eine unmittelbare Korrektur des festgestellten Mangels in der Eröffnungsbilanz selbst nicht mehr möglich ist. Der überarbeitete Entwurf der Eröffnungsbilanz datiert vom 15.01.2009 und ging bei uns am 20.01.2009 ein, während der Entwurf der überarbeiteten Schlussbilanz per 31.12.2006 vom 28.01.2009 datiert und bei uns am 30.01.2009 einging. Selbst im Zeitpunkt der Berichtserstellung lag uns noch keine rechtsverbindlich unterschriebene Eröffnungsbilanz vor, eine entsprechende Beschlussfassung des Magistrats stand ebenso wie die Feststellung durch die Stadtverordnetenversammlung noch aus. Insoweit wäre aus unserer Sicht, soweit die übrigen Voraussetzungen vorlagen, eine unmittelbare Berichtigung der Eröffnungsbilanz problemlos möglich gewesen.

#### **b) Ungeklärter Ausweis von Verbindlichkeiten**

Die Schlussbilanz per 31.12.2006 weist in der Fassung vom 28.01.2009 **negative** Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen, Transferleistungen, Investitionszuweisungen usw. in Höhe von 7.624,7 T€ (Position 4.2) und aus Lieferungen und Leistungen von 6.154,0 T€ (Position 4.3) aus.

Der Entwurf der Schlussbilanz per 31.12.2006 in der Fassung vom 20.06.2007 wies Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen, Transferleistungen, Investitionszuweisungen usw. in Höhe von 564,5 T€ aus, die in der Fassung vom 28.01.2009 mit - 7.624,7 T€ angegeben wurden. Diese Differenz in Höhe von 8.189,2 T€ resultierte allein aus einer entsprechenden Veränderung bei dem Sachkonto 480 001 000, die für uns jedoch nicht nachvollziehbar war.

In dem Entwurf der Schlussbilanz per 31.12.2006 in der Fassung vom 20.06.2007 wurden Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen von 12.977,3 T€ angegeben, die sich im Entwurf vom 28.01.2009 auf - 6.154,0 T€ veränderten. Diese Differenz in Höhe von 19.131,3 T€ setzte sich aus verschiedenen, teilweise nachvollziehbaren, Einzelbeträgen zusammen. Nicht nachvollziehbar war für uns jedoch der in diesem Zusammenhang neu in die Schlussbilanz eingestellte Teilbetrag von - 7.894,6 T€ auf dem Sachkonto 430 010 001.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass - sollten die o. a. Beträge zutreffend ermittelt worden sein - es sich um sog. „debitorische Kreditoren“ handelt, die nicht als Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Bilanz, sondern unter der Position „Sonstige Vermögensgegenstände“ auf der Aktivseite auszuweisen wären.<sup>12</sup>

Darüber hinaus baten wir das Amt Kämmerei und Steuern mit Schreiben vom 09.02.2009 „...um ausführliche Erläuterung der wirtschaftlichen bzw. buchungstechnischen Sachverhalte, die zu einer Reduzierung der städtischen Verbindlichkeiten in der genannten Höhe geführt haben.“

Mit Schreiben vom 23.02.2009 teilte das **Amt Kämmerei und Steuern** dazu mit:

„Die Darstellung der debitorischen Verbindlichkeiten wurde gewählt, um den geforderten Zusammenhang zwischen Bilanz und System zu wahren.

Die Änderung der Verbindlichkeiten beruht auf der Korrektur vieler Kreditorenkonten. Auf die Umbuchung über die Debitorenbuchhaltung wurde wegen der Nachvollziehbarkeit der Korrekturbuchungen bewusst verzichtet.

Analog wurde konsequenterweise auf die Umbuchung der kreditorischen Debitoren verzichtet.

---

<sup>12</sup> vgl. Beck'scher Bilanzkommentar, 6. Auflage, Rz. 124 und WP Handbuch, Band I, 13. Auflage, Rz. 219

In Summe haben sich die Verbindlichkeiten nach Überarbeitung der Schlussbilanz nicht um 27,31 Mio. € reduziert, sondern um 14,37 Mio. €, da Verlagerungen innerhalb der Verbindlichkeitenbereiche stattfanden. ...

Parallel hierzu haben sich die Forderungen um 13,34 Mio. € reduziert. ...“

Die saldierte Betrachtungsweise des Amtes Kämmerei und Steuern beantwortet nach unserer Einschätzung nicht die Frage nach den inhaltlichen Gründen für die Veränderungen in den beiden o. a. Bilanzpositionen. Da auch die mit dem o. a. Schreiben des Amtes Kämmerei und Steuern übersandten Unterlagen diese Fragen nicht hinreichend erklären konnten, bestand insoweit weiterhin Klärungsbedarf.

### c) Sonstiger Klärungsbedarf

Darüber hinaus baten wir das Amt Kämmerei und Steuern mit Schreiben vom 09. bzw. 24.02.2009 u. a. um Aufklärung der Veränderungen der Bestände verschiedener Sachkonten, die vom Entwurf der Schlussbilanz in der Fassung vom 20.06.2007 hin zur Fassung vom 28.01.2009 eingetreten sind.

Weiterhin wurde um Erläuterung der Umsetzung einer vereinbarten Bilanzkorrektur gebeten. Hinsichtlich dieser Feststellungen erfolgte keine schriftliche Beantwortung unserer Prüfungsfeststellungen; vielmehr schlug das Amt Kämmerei und Steuern mit Schreiben vom 06.03.2009 eine mündliche Erörterung dieser Fragestellungen vor.

Da die durch das Amt Kämmerei und Steuern bis zu diesem Zeitpunkt schriftlich erteilten Auskünfte nicht zu einer Klärung der vorstehend beschriebenen Prüfungsfeststellungen führten, haben wir - obwohl wir dies ausdrücklich nicht als unsere originäre Aufgabe ansehen - die buchungstechnischen Hintergründe dieser Feststellungen ermittelt. Dies war mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden.

Die bei dieser Sachverhaltsaufklärung gewonnen Erkenntnisse wurden am 17.03.2009 in einem Gespräch mit Vertretern des Amtes Kämmerei und Steuern erörtert.

Als Ergebnis dieses Gesprächs teilte das **Amt Kämmerei und Steuern** mit Schreiben vom 18.03.2009 Folgendes mit:

„In der Besprechung am 17.03.2009 mit Vertretern von -14- [Revisionsamt] bei -204- [Abteilung Kassenwesen] wurden verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006 sowie der Schlussbilanz zum 31.12.2006 erörtert. Dabei wurden Fehler in Kontenhinterlegungen festgestellt, die zu Fehlbuchungen geführt haben.

Im gegenseitigen Einvernehmen wurde sich darauf verständigt, dass die Schlussbilanz in den folgenden Punkten überarbeitet wird:

- 1) Eigenkapital-Nettoposition
- 2) Debitorische Kreditoren und kreditorische Debitoren
- 3) Verbindlichkeiten gegen verbundene Unternehmen und andere sonstige Verbindlichkeiten
- 4) ...

Die Eröffnungsbilanz wird in den Positionen Forderungen und EK-Nettoposition geändert sowie der Forderungsspiegel überarbeitet.

Anhang und Erläuterungen werden jeweils angepasst.

Die Buchungsarbeiten werden so schnell wie möglich durchgeführt und die entsprechenden Buchungsnachweise -14- [Revisionsamt] übersandt.

Die sich auf dieser Basis ergebende Eröffnungsbilanz bzw. der sich daraus ergebende Jahresabschluss 2006 werden mit allen Unterlagen -14- [Revisionsamt] erneut vorgelegt.“

Der vorstehend unter c) dargestellte Klärungsbedarf konnte ebenfalls in dem Gespräch am 17.03.2009 im Wesentlichen ausgeräumt werden.

Somit war eine Überarbeitung des Jahresabschlusses 2006 in der Fassung vom 28.01.2009 durch das Amt Kämmerei und Steuern erforderlich.

Zur Einhaltung des am 04.11.2008 zwischen Herrn Oberbürgermeister Hilgen, Herrn Stadtkämmerer Dr. Barthel, Vertretern des Amtes Kämmerei und Steuern sowie des Revisionsamtes vereinbarten Terminplanes über die Vorlage des Schlussberichtes 2006 in den städtischen Gremien war es uns nicht möglich, die erneute Vorlage des geänderten Jahresabschlusses 2006 vor abschließender Erstellung dieses Berichtes abzuwarten. Daher war eine abschließende Bewertung der Umsetzung des gesamten Korrekturbedarfs hinsichtlich der Schlussbilanz per 31.12.2006 an dieser Stelle nicht möglich.

Die nachfolgenden Erläuterungen haben wir daher auf der Basis des Entwurfs der Schlussbilanz in der Fassung vom 28.01.2009 abgegeben und die zu korrigierenden Bilanzpositionen dabei unberücksichtigt gelassen.

#### **4.3.4 Erläuterungen zur Schlussbilanz in der Fassung vom 28.01.2009**

Im Anhang zum Jahresabschluss sind u. a. die wesentlichen Posten der Vermögensrechnung zu erläutern (§ 50 Abs. 1 GemHVO - Doppik), so dass wir insoweit zunächst auf die Ausführungen im Anhang zum Jahresabschluss 2006 (vgl. auch Tz. 7) verweisen.

Auf Grund der noch ausstehenden Vorlage der endgültig überarbeiteten Schlussbilanz per 31.12.2006 (vgl. Tz. 4.3.3) halten wir die zum Zeitpunkt der Erstellung unseres Schlussberichtes zur Verfügung stehende Datenbasis für noch nicht abschließend gesichert und verzichten daher auf eine Darstellung von Bilanzkennzahlen u. ä. Soweit es uns unter diesen Rahmenbedingungen jedoch möglich war, haben wir nachfolgend einige Erläuterungen zu den wesentlichen Aussagen der Schlussbilanz per 31.12.2006 (in der Fassung vom 28.01.2009) bzw. zu den Veränderungen gegenüber der Eröffnungsbilanz (in der Fassung vom 15.01.2009) dargestellt.

Das Vermögen der Stadt Kassel belief sich zum 31.12.2006 auf 1.589,9 Mio. € und wurde zu rund  $\frac{2}{3}$  durch Sachanlagen und zu rund  $\frac{1}{3}$  durch Finanzanlagen bestimmt. Gegenüber der Eröffnungsbilanz war insgesamt eine Zunahme der Bilanzsumme in Höhe von 6,8 Mio. € zu verzeichnen.

Die Zunahme der **immateriellen Vermögensgegenstände** gegenüber der Eröffnungsbilanz war mit 4,0 Mio. € ganz überwiegend auf höhere durch die Stadt Kassel geleistete Investitionszuschüsse zurückzuführen.

Das **Sachanlagevermögen** per 31.12.2006 betrug 1.017,1 Mio. € und setzte sich im Wesentlichen aus Straßen (einschl. Verkehrssignalanlagen usw.), Wegen und Plätzen mit 376,6 Mio. €, Gebäuden (258,4 Mio. €) sowie den städtischen Grundstücken (bebaut und unbebaut) mit 280,5 Mio. € zusammen.

Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz reduzierte sich das Sachanlagevermögen um 6,1 Mio. €. Dies war im Wesentlichen auf eine Zunahme der unbebauten Grundstückswerte um 8,0 Mio. €, der Anlagen und Maschinen zur Leistungserstellung um 2,3 Mio. € sowie der geleisteten Anzahlungen und Anlagen im Bau um 15,9 Mio. € bei einem Rückgang des Wertes der Straßen (einschl. Verkehrssignalanlagen usw.), Wege und Plätze um 33,6 Mio. € zurückzuführen.

Der Rückgang des **Finanzanlagevermögens** im Vergleich zu den Werten der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006 um 4,3 Mio. € war im Wesentlichen auf um 17,1 Mio. € höhere Anteile an verbundenen Unternehmen bzw. Beteiligungen zurückzuführen, während insbesondere die Ausleihungen an städtische Eigenbetriebe um 20,0 Mio. € sanken.

Da der Bereich der **Forderungen** noch abschließend überarbeitet werden muss, (vgl. Tz. 4.3.3 ), verzichten wir an dieser Stelle auf entsprechende Ausführungen.

Auf der Passivseite der Bilanz war zunächst die Zunahme der **Eigenkapital-Netto-Position** um 4,1 Mio. € festzustellen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere Ausführungen unter Tz. 4.3.3 a).

Der in der Ergebnisrechnung ausgewiesene **Jahresfehlbetrag 2006** in Höhe von 4,6 Mio. € setzte sich aus einem ordentlichen Ergebnis (Summe aus Verwaltungs- und Finanzergebnis) von - 10,7 Mio. € sowie einem außerordentlichen Ergebnis in Höhe von 6,1 Mio. € zusammen. Diese Unterscheidung in ordentliches und außerordentliches Jahresergebnis ist künftig zwingend in der Vermögensrechnung darzustellen (vgl. Muster 19 zu § 49 GemHVO - Doppik) und insbesondere auf Grund der differenzierten Regelungen über den Haushaltsausgleich und die Deckung von Fehlbeträgen (vgl. §§ 24, 25 GemHVO - Doppik) von besonderer Bedeutung und unverzichtbar.

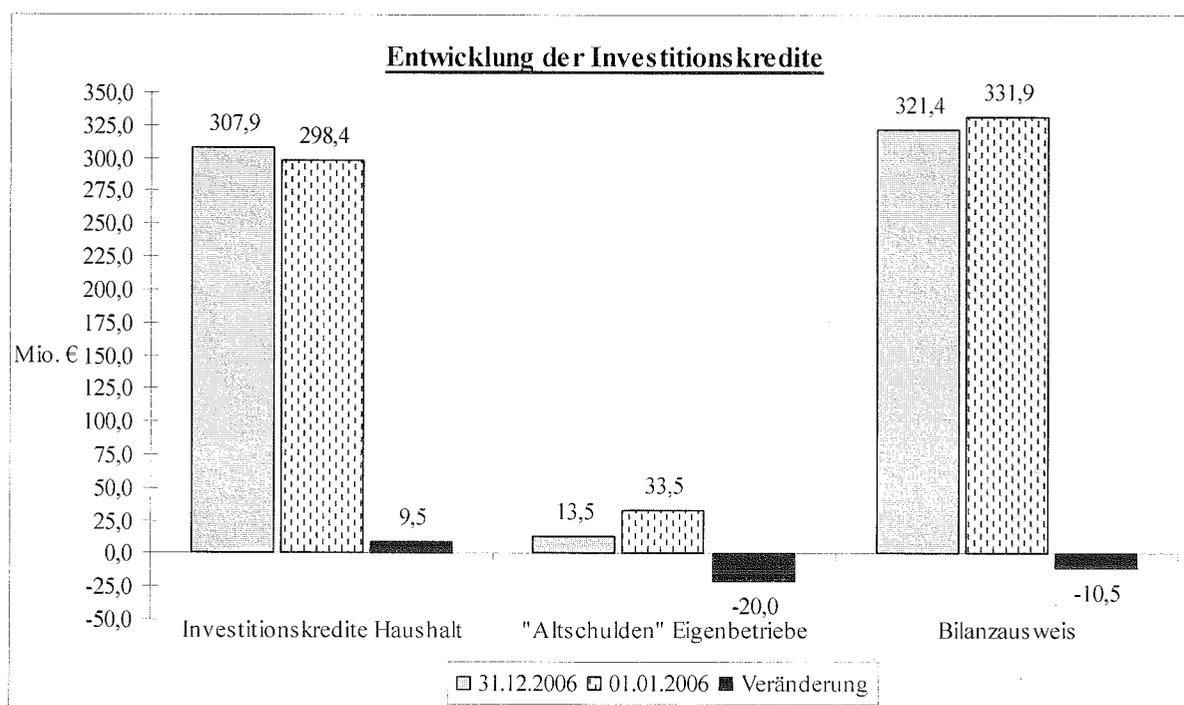
Der Bilanzausweis der **Rückstellungen** erhöhte sich gegenüber der Eröffnungsbilanz um 9,9 Mio. €. Dieser Anstieg war mit 7,3 Mio. € ganz überwiegend auf höhere Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen zurückzuführen.

Die **Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen** wurden zum 31.12.2006 mit 712,4 Mio. € und damit um 3,0 Mio. € höher als in der Eröffnungsbilanz ausgewiesen.

Davon entfielen zum Bilanzstichtag 31.12.2006 389,7 Mio. € auf **Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung** (sog. „Kassenkredite“), so dass sich ein Anstieg um 13,4 Mio. € gegenüber der Eröffnungsbilanz ergab.

Weiterhin waren in den Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen **Investitionskredite** in Höhe von 321,4 Mio. € enthalten, die damit um 10,5 Mio. € niedriger ausgewiesen wurden als zu Beginn des Haushaltsjahres. In dem Gesamtbetrag der Investitionskredite sind auf Grund der im Rahmen der Doppik anzuwendenden wirtschaftlichen Betrachtungsweise auch die sog. „Altschulden“ der Eigenbetriebe in Höhe von 13,5 Mio. € (Stand: 31.12.2006) enthalten, die allerdings spiegelbildlich auf der Aktivseite der Bilanz als Ausleihungen (Forderungen) gegenüber den Eigenbetrieben ausgewiesen werden. Insoweit ist der kamerale Schuldenstand zum 31.12.2005 nur eingeschränkt mit dem Ausweis der Verbindlichkeiten in der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006 vergleichbar. Bereinigt um diese „Altschulden“ der Eigenbetriebe ergaben sich zum 31.12.2006 Verbindlichkeiten der Stadt Kassel aus Investitionskrediten in Höhe von 307,9 Mio. €.

Vergleicht man den Bilanzausweis der Investitionskredite zum 31.12.2006 mit dem Bestand der Eröffnungsbilanz, so ergab sich eine Verminderung um 10,5 Mio. €, die sich aus einer Netto-Neuverschuldung des städtischen Haushalts in Höhe von 9,5 Mio. € und einer Reduzierung der „Altschulden“ der Eigenbetriebe um 20,0 Mio. € zusammensetzte.



Darüber hinaus wurde unter der Position „Verbindlichkeiten aus Krediten“ zum 31.12.2006 noch ein Betrag in von Höhe von 1,3 Mio. € ausgewiesen, bei dem es sich um die künftig zu leistenden Sonderbeiträge für aufgenommene Investitionsfondsdarlehen handelt.

Hinsichtlich der **übrigen** in der Schlussbilanz per 31.12.2006 ausgewiesenen **Verbindlichkeiten** verzichten wir auf Grund des bestehenden Überarbeitungsbedarfs (vgl. Tz. 4.3.3 b)) auf weitere Ausführungen.

## 5 Gesamtergebnisrechnung

Im Anhang zum Jahresabschluss wird darauf hingewiesen, inwieweit die Gesamtergebnisrechnung vom verbindlichen Muster 14 zu § 46 GemHVO - Doppik abweicht.

Außerdem wurde festgestellt, dass für die Nutzung des Kommunalen Kontenrahmens Hessen vom 17.12.2003, der nicht mit dem verbindlichen Kontenrahmen der GemHVO - Doppik (Muster 12 zu § 33 Abs. 4) übereinstimmt, die Ausnahmegenehmigung nach § 133 HGO (nach unserer Kenntnis bis 31.12.2009) vorliegt. Zusammenfassend ergibt dies eine grundsätzlich richtige Feststellung der Abweichungen der vorgelegten Gesamtergebnisrechnung vom Muster 14 zu § 46 GemHVO - Doppik.

Bereits in dem Vorbericht zum Haushaltsplan 2006 wird unter Ziffer 1 - Vorbemerkungen ausgeführt, dass *„die vorliegenden Zahlen des Haushaltsjahres 2006 mit den vorangegangenen Jahren aufgrund der Systemumstellung allerdings nur begrenzt vergleichbar sind, da die kamerale Zahlenreihe mit Ablauf des Haushaltsjahres 2005 endet. Zudem war es durch den Wechsel im System nicht möglich, Zahlen der Jahre 2004 und 2005 im neuen Haushaltsplan 2006 in die dafür vorgesehenen Spalten einzustellen.“*

Wir haben daher einen Versuch, zumindest einen Vergleich auf der Grundlage der kameralen Gruppierungsübersicht 2005 mit der Gesamtergebnisrechnung 2006 mit den Kontengruppen vorzunehmen, sehr früh aufgegeben. Dieser Vergleich wäre zu ungenau und deshalb angreifbar gewesen. Zudem muss berücksichtigt werden, dass vor allem in der Gesamtergebnisrechnung Aufwendungen enthalten sind, die nicht oder nicht in diesem Umfang in der kameralen Rechnung enthalten waren (z. B. Auflösung von Sonderposten, Rückstellungen beim Personalaufwand, Abschreibungen).

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass mit der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik auch eine wesentliche Änderung bei der Zuordnung und somit Abgrenzung der Haushaltsjahre verbunden ist. Während bisher nach § 7 Abs. 1 GemHVO das Kassenwirksamkeitsprinzip galt (*„... in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich **eingehenden oder zu leistenden Beträge** ...“*), ist jetzt die Periodengerechtigkeit nach § 10 Abs. 2 i. V. m. § 40 Ziff. 4 GemHVO - Doppik maßgebend (*„... in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, dem sie **wirtschaftlich zuzurechnen sind.** ...“*; bzw. *„Aufwendungen und Erträge des Haushaltsjahres sind **unabhängig von den Zeitpunkten der entsprechenden Zahlungen im Jahresabschluss zu berücksichtigen.**“*). Dass dies nicht nur bei der Umstellung von 2005 nach 2006

zu Problemen und diese prinzipielle Änderung bei der Haushaltsabgrenzung noch nicht generell in der Praxis der Verwaltung berücksichtigt ist, kann nicht nur an der zunächst hohen Ausweisung von periodenfremden Aufwendungen von rund 4 Mio. € belegt werden. Sowohl 2006, aber auch bei ersten Belegprüfungen für 2007 mussten wir immer wieder nicht periodengerechte Zuordnungen von Aufwendungen und - in geringerem Umfang - von Erträgen feststellen. Hier erscheint uns eine grundsätzliche Information durch das Amt Kämmerei und Steuern an die Verwaltungen erforderlich. Auch sollte über den relativ frühen Buchungsabschluss für die Rechnungsstellen (31.01. des Folgejahres) nachgedacht werden.

Trotz der notwendigen, für Mitte 2009 geplanten Umstellung auf den verbindlichen Kontenrahmen der GemHVO - Doppik gehen wir davon aus, dass bereits mit der Gesamtergebnisrechnung 2007 Vergleichszahlen zu 2006 vorgelegt und entsprechend § 51 GemHVO - Doppik im Rechenschaftsbericht wichtige Ergebnisse aus diesem Vergleich erläutert werden.

Die als Teil des Jahresabschlusses 2006 vorgelegte Gesamtergebnisrechnung 2006 berücksichtigte in der Spalte „fortgeschriebener Ansatz des Rechnungsjahres 2006“ in der Vorlage vom 24.05.2007 lediglich die Haushaltsansätze 2006. In der korrigierten Fassung vom 29.01.2009 ist in derselben Spalte mit gleicher Überschrift die Summe aus Haushaltsansatz, Haushaltsreste aus dem Jahre 2005 sowie die nach § 114 g HGO bewilligten über- und außerplanmäßigen Aufwendungen sowie die in diesem Zusammenhang zur Deckung ausgesprochenen Sperren ausgewiesen.

Unberücksichtigt bleiben beim Vergleich Ansatz / Ergebnis der Gesamtergebnisrechnung die noch gebildeten Haushaltsreste nach 2007.

Auf den folgenden Seiten haben wir aus dem Finanzsystem nsk die entsprechenden Ergebnisse zur Ermittlung des Finanzbudgets (fortgeschriebener Ansatz) getrennt ausgewiesen und beim Vergleich Finanzbudget / Saldo (Ergebnis) zusätzlich die gebildeten Haushaltsreste nach 2007 dargestellt. Hierzu besteht jedoch in folgenden Punkten Korrektur- bzw. Erläuterungsbedarf:

- Die Summe der Ansätze lt. Haushaltsplan ist bei der Pos. 37 (Kontengruppe 55 - Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge) um 400 T€ auf - 7.351.080,00 € zu erhöhen. Bei der Erfassung der entsprechenden Erträge im Teilhaushalt 41002 Musikakademie unterblieb beim Ansatz von 200 T€ das „SAP-Minus“, wodurch bei den nachfolgenden Summierungen bis zum Gesamtbetrag der Erträge in der Haushaltssatzung die Differenz von jeweils 400 T€ aufgetreten ist (siehe auch Tz. 3.1.1 und 9.6.4).

- Die Haushaltsreste aus 2005 wurden richtig übertragen. Dabei haben wir die wegen der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik vorgenommene Abgrenzung mit der Finanzrechnung einmalig akzeptiert.
- Die fehlende Übereinstimmung der Summen der über- und außerplanmäßigen Aufwendungen mit der Anlage 1 des Rechenschaftsberichtes ist auf die summierte Darstellung der empfangenen / deckenden Aufwendungen zurückzuführen.
- Die im Teilhaushalt 41003 Museen und Archive bei der Kontengruppe 53 - Sonstige betriebliche Erträge gebildeten Haushaltseinnahmereste nach 2007 von 258.300,00 € haben wir nicht berücksichtigt, da die Bildung nach § 21 GemHVO - Doppik nicht zulässig ist (siehe auch Tz. 3.4.2 h).
- Die Haushaltsreste nach 2007 von 4.956.133,83 € ergeben sich aus den Anlagen 3 und 5 des Rechenschaftsberichtes mit 4.333.706,31 € aus dem Ergebnis- und 622.427,52 € aus dem Finanzhaushalt. Wir haben das **Amt Kämmerei und Steuern** darauf hingewiesen, dass nach § 21 GemHVO-Doppik eine Übertragbarkeit von Ansätzen im Finanzhaushalt für Investitionen auf Ansätze für Aufwendungen des Ergebnishaushaltes im Folgejahr nicht zulässig ist und insoweit für 2007 eine unzulässige Budgetausweitung vorgenommen wurde.

Das Amt hat unsere Rechtsauffassung bestätigt. Begründet wurde die nicht rechtskonforme Umsetzung damit, dass bei Aufstellung des Haushaltes 2006 in 2005 keine der Doppik gerecht werdende Trennung nach Unterhaltsaufwand und Investitionen vorgenommen worden ist. Es wurde zugesichert, dass künftig § 21 GemHVO - Doppik beachtet wird.

- Durch das Abweichen vom verbindlichen Muster 14 zu § 46 GemHVO - Doppik wird in der Gesamtergebnisrechnung aus nsk (wie auch in den nachfolgenden Tabellen) das ordentliche Ergebnis nicht gesondert ausgewiesen. Es ergibt sich durch Summierung des Jahresergebnisses (Fehlbetrag) von 4.571.381,21 € mit dem Überschuss beim außerordentlichen Ergebnis von 6.056.364,64 € zu einem Fehlbetrag von 10.627.745,85 €.

Während das ordentliche und das außerordentliche Ergebnis handelsrechtlich zum Jahresergebnis zusammengefasst werden, sieht das kommunale Haushaltsrecht eine differenziertere Behandlung vor. Ein Überschuss aus dem außerordentlichen Ergebnis ist gem. § 24 Abs. 3 bzw. § 25 Abs. 2 GemHVO - Doppik zunächst zur Finanzierung von unabweisbaren Investitionen oder zur vordringlichen außerordentlichen Tilgung von Krediten zu verwenden, ehe eine Abdeckung eines ordentlichen Fehlbetrages in Betracht kommt. In

diesem Sinne wurde auch durch Erlass des Hess. Ministeriums des Innern und für Sport vom 16.11.2007 festgelegt, dass der Überschuss des außerordentlichen Ergebnisses 2006 zunächst zur Verminderung neuer Kreditaufnahmen einzusetzen ist. Dabei blieb zunächst offen, zu welchem Zeitpunkt (im Rahmen der Jahresabschlusserstellung 2006 oder - nach offenem Ergebnisausweis im Jahresabschluss 2006 - im Jahr 2007) der Überschuss des außerordentlichen Ergebnisses in Höhe von 6.056.364,64 € unter Position „Rücklagen aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses“ auf der Passivseite der Bilanz auszuweisen ist.

**Gesamtergebnisrechnung Stadt Kassel 2006**  
**Ermittlung des gesamten Finanzbudgets aus Ansatz, HH-Resten und üpl./apl. Aufwendungen abzgl. Sperren**

Pos.	Name	Ansatz lt. HHplan	HH-Reste aus 2005	üpl./apl. Aufwend./ Sperren	Finanzbudget Rechnungsj. 2006
<b>1</b>	<b>Verwaltungserträge</b>	<b>-166.884.590,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-125.302,13</b>	<b>-167.009.892,13</b>
2	50/51 Privatrechtl., öff.-rechtl. Leistungsentgelte	-127.610.250,00	0,00	-117.200,00	-127.727.450,00
3	52 Bestandsveränderungen/aktivierte Eigenleistung.	0,00	0,00	0,00	
4	53 Sonstige betriebliche Erträge	-39.274.340,00	0,00	-8.102,13	-39.282.442,13
<b>5</b>	<b>Steuer- und Transfererträge</b>	<b>-212.540.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-2.918.000,00</b>	<b>-215.458.000,00</b>
6	57 Steuern und steuerähnliche Erträge	-212.540.000,00	0,00	-2.918.000,00	-215.458.000,00
7	58 Erträge aus Transferleistungen		0,00	0,00	
<b>8</b>	<b>59 Ertr. aus Zuw., Zuschüsse f. Inv., bes. Fin.ein.</b>	<b>-149.220.190,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-843.000,00</b>	<b>-150.063.190,00</b>
9	davon: Schlüsselzuweisungen des Landes	-76.000.000,00	0,00	0,00	-76.000.000,00
10	davon: allg. Finanzzuw. der Gemeinden/-verbände		0,00	0,00	
11	davon: weitere Ertr. aus Zuw., Zuschüsse f. Inv., be	-73.220.190,00	0,00	-843.000,00	-74.063.190,00
<b>12</b>	<b>Bezogene Waren und Dienstleistungen</b>	<b>112.711.775,00</b>	<b>2.952.855,01</b>	<b>820.275,00</b>	<b>116.479.905,01</b>
	<b>Sperren zu Pos 12</b>			<b>-5.000,00</b>	
13	60 Aufw. f. Roh-, Hilfs-, Betriebsstoffe, bez. War.	6.642.540,00	17.440,43	819.250,00	7.479.230,43
14	61 Aufwendungen für bezogene Leistungen	106.069.235,00	2.935.414,58	1.025,00	109.000.674,58
	<b>Sperren zu Pos. 14</b>			<b>-5.000,00</b>	
<b>15</b>	<b>Personalaufwand</b>	<b>127.374.280,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-258.995,00</b>	<b>127.066.181,00</b>
	<b>Sperren zu Pos 15</b>			<b>-49.104,00</b>	
16	62 davon: Arbeiter	6.841.550,00	0,00	0,00	6.841.550,00
17	63 davon: Angestellte	52.352.820,00	0,00	-3.275,00	52.349.545,00
18	63 davon: Beamte	27.765.480,00	0,00	-255.720,00	27.460.656,00
	<b>Sperren zu Pos. 18</b>			<b>-49.104,00</b>	
19	64 davon Soz. Abg, Aufw. f. Altersvers.u. Unterst.	40.414.430,00	0,00	0,00	40.414.430,00
<b>20</b>	<b>Abschreibungen</b>	<b>11.080.794,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>11.080.794,00</b>
21	65 Abschreibungen	11.080.794,00	0,00	0,00	11.080.794,00
<b>22</b>	<b>Sonstige betriebliche Aufwendungen</b>	<b>29.076.040,00</b>	<b>484.290,37</b>	<b>-47.250,00</b>	<b>29.513.080,37</b>
23	66 Sonstige Personalaufwendungen	1.087.240,00	87.559,25	9.750,00	1.184.549,25
24	67 Aufw. f. die Inanspruchnahme v. Rechten, Dienst.	8.777.155,00	260.896,52	-57.000,00	8.981.051,52
25	68 Aufw. f. Kommunikation, Dokumentation, Infor., ....	3.579.745,00	135.834,60	0,00	3.715.579,60
26	69 Aufw. f. Beiträge, Sonstiges sowie Wertkorrekt.	15.631.900,00	0,00	0,00	15.631.900,00
<b>27</b>	<b>Steuer- und Transferaufwendungen</b>	<b>234.118.580,00</b>	<b>415.699,41</b>	<b>3.382.272,13</b>	<b>237.916.551,54</b>
28	70 Betriebliche Steuern	101.280,00	0,00	0,00	101.280,00
<b>29</b>	<b>75 Sonstige St., st.ähnl. Aufw. aus st.ähnl. Uml.</b>	<b>50.935.090,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>50.935.090,00</b>
30	davon: Aufw. aus st.ähnl. Uml. an Gem./-verbände	32.000.000,00	0,00	0,00	32.000.000,00
31	davon: weitere sonstige St., st.ähnl. Aufw. aus st.	18.935.090,00	0,00	0,00	18.935.090,00
32	78 Aufwand aus Transferleistungen	138.204.630,00	350.000,00	3.044.400,00	141.599.030,00
33	79 Aufw. f. Zuw., Zusch. f. Inv. u. bes. Fin.ausg.	44.877.580,00	65.699,41	337.872,13	45.281.151,54
<b>34</b>	<b>Verwaltungsergebnis</b>	<b>-14.283.311,00</b>	<b>3.852.844,79</b>	<b>10.000,00</b>	<b>-10.474.570,21</b>
	<b>Sperren zu Pos 34</b>			<b>-54.104,00</b>	
<b>35</b>	<b>Finanzerträge</b>	<b>-6.951.090,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-6.951.090,00</b>
36	54 Erträge aus Beteil., and. Wertpapieren u. Ausl.	-10,00	0,00	0,00	-10
37	55 Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	-6.951.080,00	0,00	0,00	-6.951.080,00
<b>38</b>	<b>Finanzaufwendungen</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	
39	71 Abschr. auf Finanzanl. Wertpapiere des Umlaufv.	10.324.810,00	0,00	-10.000,00	10.314.810,00
40	72 Zinsen und ähnliche Aufwendungen	31.832.390,00	0,00	0,00	31.832.390,00
<b>41</b>	<b>Finanzergebnis</b>	<b>35.206.110,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-10.000,00</b>	<b>35.196.110,00</b>
<b>42</b>	<b>Außerordentliche Erträge</b>	<b>-5.648.310,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-5.648.310,00</b>
43	56 Außerordentliche Erträge	-5.648.310,00	0,00	0,00	-5.648.310,00
<b>44</b>	<b>Außerordentliche Aufwendungen</b>	<b>100.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>100.000,00</b>
45	73 Außerordentliche Aufwendungen	100.000,00	0,00	0,00	100.000,00
<b>46</b>	<b>Außerordentliches Ergebnis</b>	<b>-5.548.310,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-5.548.310,00</b>
47	74 Steuern vom Einkommen und Ertrag	0,00	0,00	0,00	
<b>48</b>	<b>Jahresergebnis</b>	<b>15.374.489,00</b>	<b>3.852.844,79</b>	<b>0,00</b>	<b>19.173.229,79</b>
	<b>Sperren zu Pos 48</b>			<b>-54.104,00</b>	

Gesamtergebnisrechnung Stadt Kassel 2006

Vergleich Finanzbudget/Finanzsaldo  
mit Haushaltsresten nach 2007

Pos.	Name	Finanzbudget Rechnungsjahr	Finanzsaldo Rechnungsjahr	Vergleich Budget/Saldo	HH-Reste nach 2007
1	<b>Verwaltungserträge</b>	<b>-167.009.892,13</b>	<b>-172.000.730,96</b>	<b>-4.990.838,83</b>	
2	50/51 Privatrechtl., öff.-rechtl. Leistungsentgelte	-127.727.450,00	-124.810.658,23	2.916.791,77	
3	52 Bestandsveränderungen/aktivierte Eigenleistung.				
4	53 Sonstige betriebliche Erträge	-39.282.442,13	-47.190.072,73	-7.907.630,60	*)
5	<b>Steuer- und Transfererträge</b>	<b>-215.458.000,00</b>	<b>-238.523.854,61</b>	<b>-23.065.854,61</b>	
6	57 Steuern und steuerähnliche Erträge	-215.458.000,00	-238.523.854,61	-23.065.854,61	
7	58 Erträge aus Transferleistungen				
8	<b>59 Ertr. aus Zuw., Zuschüsse f. Inv., bes. Fin.ein.</b>	<b>-150.063.190,00</b>	<b>-176.354.201,97</b>	<b>-26.291.011,97</b>	
9	davon: Schlüsselzuweisungen des Landes	-76.000.000,00	-76.025.689,00	-25.689,00	
10	davon: allg. Finanzzuw. der Gemeinden/-verbände				
11	davon: weitere Ertr. aus Zuw., Zuschüsse f. Inv., be	-74.063.190,00	-100.328.512,97	-26.265.322,97	
12	<b>Bezogene Waren und Dienstleistungen</b>	<b>116.479.905,01</b>	<b>110.347.177,84</b>	<b>-6.132.727,17</b>	<b>3.836.579,32</b>
13	60 Aufw. f. Roh-, Hilfs-, Betriebsstoffe, bez. War.	7.479.230,43	8.499.749,48	1.020.519,05	74.971,20
14	61 Aufwendungen für bezogene Leistungen	109.000.674,58	101.847.428,36	-7.153.246,22	3.761.608,12
15	<b>Personalaufwand</b>	<b>127.066.181,00</b>	<b>136.954.486,74</b>	<b>9.888.305,74</b>	<b>125.953,31</b>
16	62 davon: Arbeiter	6.841.550,00	6.582.846,68	-258.703,32	
17	63 davon: Angestellte	52.349.545,00	51.883.721,19	-465.823,81	
18	63 davon: Beamte	27.460.656,00	30.844.620,16	3.383.964,16	125.953,31
19	64 davon Soz. Abg., Aufw. f. Altersvers.u. Unterst.	40.414.430,00	47.643.298,71	7.228.868,71	
20	<b>Abschreibungen</b>	<b>11.080.794,00</b>	<b>44.288.319,12</b>	<b>33.207.525,12</b>	
21	65 Abschreibungen	11.080.794,00	44.288.319,12	33.207.525,12	
22	<b>Sonstige betriebliche Aufwendungen</b>	<b>29.513.080,37</b>	<b>31.618.377,02</b>	<b>2.105.296,65</b>	<b>650.989,70</b>
23	66 Sonstige Personalaufwendungen	1.184.549,25	937.818,60	-246.730,65	243.893,20
24	67 Aufw. f. die Inanspruchnahme v. Rechten, Dienst.	8.981.051,52	7.792.172,75	-1.188.878,77	318.681,04
25	68 Aufw. f. Kommunikation, Dokumentation, Infor., ...	3.715.579,60	3.523.324,35	-192.255,25	88.415,46
26	69 Aufw. f. Beiträge, Sonstiges sowie Wertkorrekt.	15.631.900,00	19.365.061,32	3.733.161,32	
27	<b>Steuer- und Transferaufwendungen</b>	<b>237.916.551,54</b>	<b>243.004.491,57</b>	<b>5.087.940,03</b>	<b>82.611,50</b>
28	70 Betriebliche Steuern	101.280,00	54.655,42	-46.624,58	
29	<b>75 Sonstige St., st.ähnli. Aufw. aus st.ähnli. Uml.</b>	<b>50.935.090,00</b>	<b>53.316.574,54</b>	<b>2.381.484,54</b>	
30	davon: Aufw. aus st.ähnli. Uml. an Gem./-verbände	32.000.000,00	31.627.020,00	-372.980,00	
31	davon: weitere sonstige St., st.ähnli. Aufw. aus st.	18.935.090,00	21.689.554,54	2.754.464,54	
32	78 Aufwand aus Transferleistungen	141.599.030,00	143.877.865,65	2.278.835,65	
33	79 Aufw. f. Zuw., Zusch. f. Inv. u. bes. Fin.ausg.	45.281.151,54	45.755.395,96	474.244,42	82.611,50
34	<b>Verwaltungsergebnis</b>	<b>-10.474.570,21</b>	<b>-20.665.935,25</b>	<b>-10.191.365,04</b>	
35	<b>Finanzerträge</b>	<b>-6.951.090,00</b>	<b>-6.437.942,13</b>	<b>513.147,87</b>	
36	54 Erträge aus Beteil., and. Wertpapieren u. Ausl.	-10	-404.839,07	-404.829,07	
37	55 Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	-6.951.080,00	-6.033.103,06	917.976,94	
38	<b>Finanzaufwendungen</b>				
39	71 Abschr. auf Finanzanl., Wertpapiere des Umlaufv.	10.314.810,00	9.621.843,03	-692.966,97	260.000,00
40	72 Zinsen und ähnliche Aufwendungen	31.832.390,00	28.109.780,20	-3.722.609,80	
41	<b>Finanzergebnis</b>	<b>35.196.110,00</b>	<b>31.293.681,10</b>	<b>-3.902.428,90</b>	<b>260.000,00</b>
42	<b>Außerordentliche Erträge</b>	<b>-5.648.310,00</b>	<b>-6.950.230,35</b>	<b>-1.301.920,35</b>	
43	56 Außerordentliche Erträge	-5.648.310,00	-6.950.230,35	-1.301.920,35	
44	<b>Außerordentliche Aufwendungen</b>	<b>100.000,00</b>	<b>893.865,71</b>	<b>793.865,71</b>	
45	73 Außerordentliche Aufwendungen	100.000,00	893.865,71	793.865,71	
46	<b>Außerordentliches Ergebnis</b>	<b>-5.548.310,00</b>	<b>-6.056.364,64</b>	<b>-508.054,64</b>	
47	74 Steuern vom Einkommen und Ertrag				
48	<b>Jahresergebnis</b>	<b>19.173.229,79</b>	<b>4.571.381,21</b>	<b>-14.601.848,58</b>	<b>4.956.133,83</b>

\*) Es wurde zwar ein Haushaltseinnahmerest von -258.300,00 € gebildet, der gem. § 21 GemHVO-Doppik nicht zulässig war

Gemäß § 50 Abs. 1 GemHVO - Doppik sind in dem Anhang die wesentlichen Posten der Vermögensrechnung, der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung zu erläutern. Hinsichtlich der Ergebnisrechnung fehlen die Erläuterungen vollständig. Auf unseren entsprechenden Hinweis hat uns das **Amt Kämmerei und Steuern** per E-Mail vom 08.01.2008 u. a. mitgeteilt:

*„Bei der erstmaligen Erstellung eines doppischen Jahresabschlusses wurde aufgrund fehlender Erfahrungswerte die Gesetzeslage durch uns in anderer Weise interpretiert, als dies durch -14- geschieht. Um die Vorgaben der o. g. Vorschrift erfüllen zu können bedarf es auch einiger Vorabinformationen durch einige Fachämter, so dass wir beabsichtigen für den Jahresabschluss 2007 diese Informationen einzuholen und einen entsprechenden Anhang zu erstellen. Eine Überarbeitung des Jahres 2006 wird aus inhaltlichen und zeitlichen Gründen aus unserer Sicht nicht für sinnvoll erachtet.“*

Durch das Fehlen der Erläuterungen der wesentlichen Posten der Ergebnisrechnung gibt es für uns keine Möglichkeit der Prüfung und Wertung. Gleichwohl haben wir nachfolgend versucht, anhand der uns zur Verfügung stehenden Informationen einige Aussagen zu Positionen der Gesamtergebnisrechnung zu machen.

Das bei der Position 4 (Kontengruppe 53 - Sonstige betriebliche Erträge) im Vergleich Budget / Saldo ausgewiesene positive Ergebnis resultiert in erster Linie aus dem Sachkonto 53900000 – andere sonstige betriebliche Erträge von rd. 4,8 Mio. €. Es handelt sich dabei um den Ausgleich der Überzahlung beim städtischen Anteil an der Finanzierung des Müllheizkraftwerkes in 2005. Wir waren und sind der Auffassung, dass Aufwendungen und Erträge unabhängig vom jeweiligen Zahlungszeitpunkt dem Jahr der wirtschaftlichen Verursachung zuzurechnen sind (§§ 10 Abs. 2 und 40 Ziff. 4 GemHVO - Doppik). U. E. war in der Eröffnungsbilanz in Höhe von rd. 4,8 Mio. € eine Forderung gegenüber dem Eigenbetrieb auszuweisen, beim Ausgleich in 2006 dagegen zu buchen mit der Folge, dass das Jahresergebnis 2006 sich um 4,8 Mio. € verschlechtert hätte.

Das **Amt Kämmerei und Steuern** vertritt dagegen die Auffassung, dass *„... eine Forderung im Eröffnungszeitpunkt nicht bestand. Erst durch Zugang der Spitzabrechnung (im August 2006) entstand eine Forderung der Stadt Kassel. Der Argumentation, bei der Spitzabrechnung handele es sich lediglich um ein werterhellendes Ereignis, ist entgegenzutreten. Die Abrechnung begründet vielmehr einen Wert. Hierdurch entsteht die Forderung, das Betriebsvermögen der Stadt wird im Zeitpunkt des Zugangs der Abrechnung - unter kaufmännischen Gesichtspunkten einer Gutschrift - objektiv erhöht.“*

*Die Tatsache, dass der Eigenbetrieb eine (eventuell gleichlautende) Verbindlichkeit bilanziert, steht dieser Beurteilung nicht entgegen. Forderungen und Verbindlichkeiten sind unterschiedlich zu behandeln.“*

Die unterschiedlichen Auffassungen konnten nicht ausgeräumt werden (vgl. Tz. 14.2.6).

Ein weiterer wesentlicher Mehrertrag bei der Position 4 erbrachte die Auflösung von Rückstellungen im Personalbereich (Pensionsrückstellungen, Beihilfen, Altersteilzeit, Überstunden, Urlaub) mit rd. 2,5 Mio. €. Dies korrespondiert mit Personalmehraufwendungen (Position 15 - 19) von insgesamt rd. 9,9 Mio. € vor allem durch Rückstellungen (Pensionsrückstellungen allein 7,4 Mio. €).

Unter Ziffer 2.2 des Vorberichtes zum Haushaltsplan 2006 ist darauf hingewiesen worden, dass Zuführungen zu Rückstellungen, bei denen es sich um Aufwendungen im Sinne des § 58 Nr. 4 GemHVO-Doppik handelt (vgl. § 58 Nr. 30 GemHVO - Doppik), ausnahmslos nicht veranschlagt wurden. Wir halten dies für einen Verstoß gegen § 10 Abs. 1 und 2 GemHVO-Doppik und eine Einschränkung der Aussagekraft des Haushaltsplanes. Hierauf haben wir das Amt Kämmerei und Steuern hingewiesen. Das Amt hat auf die fehlenden Erfahrungen und Vergleichswerte hingewiesen und für das Jahr 2009 eine Veranschlagung in Höhe des Durchschnitts der bislang als Rechnungsergebnisse zur Verfügung stehenden Jahre 2006 bis 2007 zugesagt (siehe auch Tz. 3.4.2 e).

Das gegenüber dem fortgeschriebenen Haushaltsansatz um rd. 23 Mio. € höhere Ergebnis bei der Position 6 (Kontengruppe 57 - Steuern und steuerähnliche Erträge) ist fast allein auf die Gewerbesteuer zurückzuführen (Mehrertrag rd. 25 Mio. € davon jedoch 2,9 Mio. € zur Deckung außerplanmäßiger Mittel in Anspruch genommen).

Bei der Position 8 (Kontengruppe 59 - Erträge aus Zuweisungen, Zuschüsse für Investitionen) ist das ausgewiesene verbesserte Ergebnis von rd. 26,3 Mio. € ausnahmslos bedingt durch die Auflösung von Sonderposten bei der Bewertung der Straßen (22,1 Mio. €) und sonstiger Sonderposten aus Zuschüssen und Beiträgen (rd. 4 Mio. €). Hier sind beim Aufwand korrespondierend die um rund 33,2 Mio. € höheren Abschreibungen (Position 21) in eine Bewertung einzubeziehen.

Die gestiegenen Aufwendungen bei der Position 13 (Kontengruppe 60 - Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe), die allein auf die gestiegenen Energiekosten vor allem für Strom geschuldet sind, wurden durch Wenigeraufwendungen von 7,15 Mio. € gegenüber dem Finanzbudget bei bezogenen Leistungen (Position 14) aufgefangen. U. a. wurden die Ansätze

für Unterhaltung und Instandhaltung mit insgesamt rd. 3,2 Mio. € nicht ausgeschöpft (vor allem für Straßen einschl. Ortsbeiratsmittel von rd. 1,1 Mio. € und für Sachanlagen von 450 T€). Die weiteren Wenigeraufwendungen verteilen sich auf eine Vielzahl von Einzel-sachkonten, bei denen allein das Sachkonto 61790000 - andere sonstige Aufwendungen für bezogene Leistungen eine Einsparung von 4,4 % = rd. 2,7 Mio. € ausweist.

Unter Position 26 (Kontengruppe 69 - Aufwendungen für Beiträge, Sonstiges und Wertkorrekturen) werden Mehraufwendungen von gut 3,7 Mio. € ausgewiesen. Überwiegend handelt es sich hier um die Pauschalwertberichtigungen von Steuerforderungen über insgesamt 2,93 Mio. €, für die es keine Veranschlagung im Haushaltsplan gab (siehe nach Ziff. 2.1.5 des Rechenschaftsberichtes).

Bei der Position 45 (Kontengruppe 73 - Außerordentliche Aufwendungen) hat sich im Rahmen der Prüfung durch die Umbuchung und Übernahme fast der gesamten periodenfremden Aufwendungen von gut 3,9 Mio. € als Verbindlichkeiten Lieferungen und Leistungen in die Eröffnungsbilanz eine wesentliche Änderung ergeben. Die jetzt noch ausgewiesenen außerordentlichen Aufwendungen von rd. 900 T€ ergeben sich aus außerplanmäßigen Abschreibungen auf Sachanlagen und Verlusten aus der Veräußerung von Grundstücken / Gebäuden und anderen Anlagen.

### **Stand der Aufgabenerfüllung mit Zielsetzungen und Strategien**

Wie unter Ziffer 3.4.2 c dieses Berichtes ausgeführt, ist der Haushaltsplan 2006 nicht entsprechend § 4 GemHVO - Doppik als produktorientierter Haushalt aufgebaut. Da auch die nach § 4 Abs. 2 letzter Satz GemHVO - Doppik in den Teilhaushalten vorgesehene Angabe der Leistungsziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung fehlt und entgegen § 51 Abs. 2 Ziff. 1 GemHVO - Doppik im Rechenschaftsbericht keine Angaben über den Stand der Aufgabenerfüllung mit den Zielsetzungen und Strategien enthalten sind, kann dies nicht in unsere Prüfung nach § 128 Abs. 1 Ziff. 6 HGO einbezogen werden. Auf das Fehlen dieser Angaben haben wir das Amt Kämmerei und Steuern hingewiesen. Hier gilt entsprechend die Aussage des Amtes mit E-Mail vom 08.01.2008 zum Fehlen von Erläuterungen im Anhang gem. § 50 Abs. 1 GemHVO - Doppik (siehe S. 72 oben) mit dem Ergebnis, dass auch im endgültigen Rechenschaftsbericht dazu keine Ausführungen gemacht wurden.

Dabei wird im Zusammenhang mit der Reform des Gemeindehaushaltsrechtes in den Beschlüssen der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder als auch

in Berichten der KGSt die künftige Steuerung der Kommunalverwaltungen durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) hervorgehoben. So wird auch vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport im Erlass vom 14.05.2008 zur Veröffentlichung der Verwaltungsvorschriften zur GemHVO - Doppik vom 02.06.2008 (StAnz. S. 1419 ff.) unter Ziffer 2 ausgeführt:

*„Die Produkte sind die Grundlage zur Darstellung und Beschreibung von Produktzielen mit Kennzahlen zur Zielerreichung, zur Qualität und zu Produktmengen. Diese Informationen dienen dazu, die politischen Entscheidungsträger in die Lage zu versetzen, outputorientierte Entscheidungen zukunftsorientiert und sachgerechter treffen zu können. Es wird empfohlen, bei der Ziel- und Kennzahlenbildung in einem Teilergebnishaushalt oder wenigen Teilergebnishaushalten zu beginnen, um das neue Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung zu erproben.“*

Die Verwaltungsvorschriften zur GemHVO - Doppik enthalten nur Einzel-Beispiele für mögliche Kennzahlen im Rahmen der allgemeinen Planungsgrundsätze (siehe Ziff. 6 zu § 10). Bezogen auf den Gesamtergebnishaushalt sowie die Gesamtergebnisrechnung gibt es bisher für Hessen - anders als z. B. in Rheinland-Pfalz - hierzu keine Vorgaben oder Empfehlungen. Wir halten aber zu Vergleichen, Analysen und zur Steuerung den Aufbau derartiger Kennzahlen für notwendig. Dabei wird häufig - so zum Teil auch in Rheinland Pfalz - der Bezug auf die Einwohnerzahl als besonders geeignet herausgestellt.

Als Beispiel für mögliche Kennzahlen für den Beginn einer Vergleichsreihe haben wir aus den Vorgaben aus Rheinland-Pfalz Kennzahlen zum Ertrag und Personalaufwand ausgewählt. Sofern ein Bezug zur Einwohnerzahl erfolgt, haben wir die Zahl des Hess. Statistischen Landesamtes zum 31.12.2006 von 193.518 Einwohnern zu Grunde gelegt, auch wenn es hier Abweichungen zum Melderegister (191.652) gibt.

### Steuerquote

Die Steuerquote gibt den Anteil der Erträge aus Steuern an der Summe der laufenden Erträge an.

	$\frac{\text{Steuererträge} \times 100}{\text{Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit}}$	
Steuererträge	Pos. 06 (Kontengruppe 57)	238.523.854,61 €
Summe lfd. Erträge Verwaltungst.	Pos. 01, 05 und 08	586.878.787,54 €

Steuerquote = 40,6428 %

Bezogen auf die Einwohnerzahl ergäbe sich ein Steuerertrag von 1.232,57 € pro Einwohner.

### **Personalaufwand**

Der Personalaufwand (Pos. 15 und 23 gleich 137.892.305,34 €) zur Einwohnerzahl ergibt als Finanzkennzahl **712,5554 €** für einen künftigen interkommunalen Vergleich.

Weitere Kennzahlen zum Personalaufwand könnten durch Ermittlung des Anteil an der Summe der laufenden Aufwendungen (Pos. 12, 15, 20, 22 und 27 = 566.212.852,29 €) mit 24,3534 % oder der Personalaufwendungen zur Summe der laufenden Erträge aus Verwaltungstätigkeit (Pos. 01, 05 und 08 = 586.878.787,54 €) mit 23,4959 % Aussagen zur Personalintensität bzw. dem Umfang ergeben, mit denen der Personalaufwand die Erträge aus Verwaltungstätigkeit aufzehrt.

Wir wollen es bei diesen Beispielkennzahlen belassen, da entsprechende Vergleichszahlen für die Stadt bzw. anderer Kommunen fehlen. Rheinland-Pfalz gibt weitere z. B. zur Sach- und Dienstleistungsintensität, zu Sozialaufwendungen, Abschreibungen und Zinslast vor.

Wir empfehlen, möglichst in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Land Hessen entsprechende Kennzahlen zur Ertrags- und Aufwandsanalyse zu entwickeln und diese Zahlen in den künftigen Rechenschaftsberichten darzustellen. Dabei sollte die Vergleichsreihe mit dem Jahr 2006 begonnen werden.

## **6 Finanzrechnung / Investitionen**

### **6.1 Allgemeines**

Bei der Finanzrechnung handelt es sich um ein neues Rechenwerk, dass in dieser Form bisher nicht im kommunalen Bereich in Erscheinung getreten ist. Die Finanzrechnung ist eine auf kommunale Belange abgewandelte Form der in der privaten Wirtschaft gebräuchlichen Kapitalflussrechnung bzw. Cashflow-Rechnung.

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 dargestellt.

Planungskomponente der Finanzrechnung ist der sogenannte Finanzhaushalt. Er dient der Ermächtigung zur Verwendung von Finanzmitteln.

### **6.2 Darstellung der Finanzrechnung**

#### **6.2.1 Entwicklung des Finanzmittelbestandes zum 31.12.2006**

Im Rahmen des doppelten Verbundsystems (Bilanz, Finanzrechnung und Ergebnisrechnung) fließt der Endbestand an Finanzmitteln der Finanzrechnung direkt in die Bilanz ein und zwar in die Position „2.4 Flüssige Mittel“.

Der Anfangsbestand und der Endbestand an Finanzmitteln der Finanzrechnung stimmen nicht mit dem Eröffnungs- und Schlussbestand der flüssigen Mittel der Schlussbilanz zum 31.12.2006 - in der am 30.01.2009 zur abschließenden Prüfung vorgelegten Fassung - überein. Die Abweichungen liegen bei rund 62 T€. Hierbei handelt es sich um Hand- und Betriebsmittelvorschüsse, die in sogenannten Handkassen (Nebenkassen) in den Ämtern vorhanden sind. Nach § 58 Nr. 15 GemHVO - Doppik und der Verwaltungsvorschrift Nr. 24 zu § 49 GemHVO - Doppik gehören zu den flüssigen Mitteln Schecks, der Kassenbestand (Bestand an Bargeld) und Guthaben auf Bankkonten. Zu den Kassenbeständen gehören auch

Handkassen. Die Bestände der Nebenkassen sind somit nicht nur, wie durch das Amt Kämmerei und Steuern dargestellt, in der Bilanz zu berücksichtigen, sondern auch mit in die Finanzrechnung aufzunehmen.

Das **Amt Kämmerei und Steuern** teilte mit Schreiben vom 24.02.2009 Folgendes mit:

„... Unbestritten ist, dass es sich bei den Hand- und Betriebsmittelvorschüssen um liquide Mittel handelt (VV Nr. 34 zu § 49 GemHVO - Doppik). Dem wurde Rechnung getragen, in dem die Mittel von [den Sachkonten] 256300503 und 25630054 in die liquiden Mittel zum Bilanzstichtag umgebucht wurden.

Jetzt steht noch die Forderung im Raum, dass die Mittel auch in der Finanzrechnung über die Bankbuchhaltung abzubilden sind. Buchungstechnisch möglich, praktisch jedoch kaum umsetzbar.

Die Bestände von Banken und Barkasse fließen in den Tagesabschluss der Stadtkasse, dessen Richtigkeit durch Kassenmitarbeiter bestätigt wird und anhand von Barkassenabschlüssen Kontoauszügen nachgewiesen werden kann. Wie soll der tägliche Nachweis bei etwa 175 Hand- und Betriebsmittelvorschüssen geführt werden.

Die in einer fiktiven Bank gebuchten Bestände der Hand- und Betriebsmittelvorschüsse unterliegen permanenten Schwankungen im Verhältnis zwischen Bargeld und Belegen. Selbst wenn man zum Schluss käme, die Belege wie Bargeld zu behandeln, kann die Kasse nie davon ausgehen, dass die Bestände der Hand- und Betriebsmittelvorschüsse, deren Richtigkeit sie bescheinigen soll, auch tatsächlich mit den Nennwerten übereinstimmen, es können immer noch Verluste oder Überschüsse entstanden sein. Die bloße Annahme reicht hier nicht aus.

Seitens - 20 - [Amt Kämmerei und Steuern] besteht noch keine Idee, wie die Forderung in der Praxis umgesetzt werden kann. Das Thema sollte einer gemeinsamen tiefer gehenden Prüfung unterzogen werden.“

Die Auffassung des Amtes Kämmerei und Steuern teilen wir nicht.

Der Bestand der Nebenkassen kann buchtechnisch ohne weiteres über die Banknebenbuchhaltung (Konto Nebenkasse) gebucht werden.

Die Finanzrechnung zum 31.12.2006 gibt den stichtagsbezogenen Bestand der liquiden Mittel wieder. Entsprechend § 4 (1) GemKVO sind Handvorschüsse spätestens zum Jahresabschluss abzurechnen. Dementsprechend ist der Nachweis auch in der Finanzrechnung zu erbringen, was lediglich eine buchhalterische Umsetzung erforderlich macht.

Die Argumentation, dass die tägliche Abstimmung der „Handvorschüsse“ im Rahmen des Tagesabschlusses praktisch nicht möglich sei, geht an der stichtagsbezogenen Betrachtung des Jahresabschlusses und der Finanzrechnung vorbei.

Das praktische Problem ist nicht Gegenstand des Jahresabschlusses. Die Gemeindekassenverordnung lässt zu, dass die Handvorschüsse monatlich, spätestens zum Jahresabschluss abzurechnen sind (§ 4 (1) GemKVO).

Entsprechend § 58 Nr. 15 GemHVO - Doppik und § 4 (1) GemKVO sind die Nebenkassen als Bestandteil der Finanzrechnung darzustellen.

Für die Darstellung der Finanzrechnung zum 31.12.2006 ist verkürzt folgende Darstellung notwendig:

	<b>Finanzrechnung</b>	<b>korrigierte</b>	
	<b>Stand 30.01.2009</b>	<b>Finanzrechnung</b>	<b>Differenz</b>
Cash Flow* aus Verwaltungstätigkeit	11.622.781,16 €	11.622.781,16 €	0,00 €
Cash Flow aus Investitionstätigkeit	-13.139.347,32 €	-13.139.347,32 €	0,00 €
Cash Flow aus Finanzierungstätigkeit	-10.460.766,44 €	-10.460.766,44 €	0,00 €
<b>Änderung des Bestandes an Finanzmitteln</b>	<b>-11.977.332,60 €</b>	<b>-11.977.332,60 €</b>	0,00 €
Anfangsbestand an Finanzmitteln	3.154.312,83 €	3.216.340,34 €	-62.027,51 €
Saldo aus durchlaufenden Posten	10.795.639,51 €	10.796.264,51 €	-625,00 €
<b>Endbestand an Finanzmitteln</b>	<b>1.972.619,74 €</b>	<b>2.035.272,25 €</b>	<b>-62.652,51 €</b>

\* Cash Flow = Finanzmittelfluss (Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen)

Im Folgenden gehen wir von den korrigierten Zahlen der Finanzrechnung aus.

Mit Schreiben vom 18.03.2009 teilte das **Amt Kämmerei und Steuern** mit, dass die Hand- und Betriebsmittelvorschüsse noch in der Finanzrechnung zum 31.12.2006 erfasst werden. Eine geänderte Finanzrechnung lag bis Berichtsschluss noch nicht vor.

## 6.2.2 Darstellung der finanziellen Lage zum 31.12.2006

Der Cash Flow aus Verwaltungstätigkeit schließt mit einem Überschuss von 11.622.781,16 € ab. Der Cash Flow zeigt auf, dass die Stadt Kassel im Berichtsjahr selbständig in der Lage gewesen ist, aus ihrer laufenden Verwaltungstätigkeit Überschüsse zu erzielen. Der Überschuss reicht im Berichtsjahr aus, um den Fehlbetrag des Cash Flow aus Finanzierungstätigkeit (- 10.460.766,44 €) auszugleichen und darüber hinaus einen Teil zur Finanzierung von Investitionen (1.162.014,72 €) zu verwenden. Damit hat der Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit zur Eigenfinanzierungskraft beigetragen.

Ausweislich der Finanzrechnung beträgt die Kreditaufnahme im Berichtsjahr insgesamt 37.371.983,60 €. Dem gegenüber wurden Tilgungen in Höhe von 47.832.750,04 € geleistet. Die darin enthalten Umschuldungen belaufen sich auf 10.864.687,67 €.

Die „Änderung des Bestandes an Finanzmitteln“ schließt mit einem Fehlbetrag in Höhe von - 11.977.332,60 € ab. Dieser Fehlbetrag wird im wesentlichen durch die Vereinnahmung von durchlaufenden Posten (fremde Finanzmittel im Sinne des § 15 GemHVO - Doppik) kurzfristig abgedeckt. Der Saldo aus durchlaufenden Posten beträgt 10.796.264,51 €.

Fremde Finanzmittel sind durchlaufende Gelder, die von der Gemeinde aufgrund eines Gesetzes unmittelbar für den Haushalt eines anderen öffentlichen Aufgabenträgers eingenommen oder ausgegeben werden, einschließlich der ihr zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Mittel. Diese durchlaufenden Mittel sind jedoch keine Dispositionsmittel der Stadt Kassel, da sie nur vorübergehend vereinnahmt werden und dann an die entsprechenden Empfänger weitergeleitet / ausgezahlt werden müssen.

Die Finanzrechnung schließt mit einem Endbestand an liquiden Mitteln in Höhe von 2.035.272,25 € ab.

Eine Analyse der Auswirkung der kurzfristigen Forderungen und Verbindlichkeiten auf die Finanzlage der Stadt Kassel muss unterbleiben, weil bis zum Berichtsschluss ungeklärte Differenzen bei den Forderungen und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen bestanden. Die Aufklärung der Differenzen wurde mit Schreiben vom 18.03.2009 durch das **Amt Kämmerei und Steuern** zugesagt (siehe Tz. 4 dieses Berichts).

Hinzuweisen ist aber auf die kurzfristigen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten. Diese betragen laut Bilanz zum 31.12.2006 in der am 30.01.2009 vorgelegten Fassung insge-

samt 303.255.651,82 €. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um kurzfristige Kassenkredite. Diese Verbindlichkeiten sind innerhalb eines Jahres zu tilgen. Die liquiden Mittel (2.035.272,25 €) und die kurzfristigen Forderungen (rund 33 Mio. € - Betrag unter Vorbehalt - vgl. Tz. 4 dieses Berichts) reichen nicht zur Deckung des Betrages aus. Somit sind die kurzfristigen Verbindlichkeiten immer wieder durch neue Kredite zu finanzieren.

### **6.2.3 Einhaltung der Haushaltsansätze des Finanzhaushaltes**

Nach § 128 HGO und § 47 (1) GemHVO - Doppik ist im Rahmen des Jahresabschlusses auch zu prüfen, ob der Haushaltsplan eingehalten wird.

Die Budgetfunktion zur Überwachung der Haushaltsansätze im EDV - Programm „nsk“ wurde durch das Amt Kämmerei und Steuern für die Haushaltsjahre 2006 und 2007 ausgeschaltet. Grund hierfür waren, nach den uns erteilten Auskünften, Probleme in der technischen Umsetzung gewesen.

Die Legitimations- und Ermächtigungsfunktion des Haushaltsplans (§ 114 b (1) und § 114 c HGO) kann somit nicht geprüft werden.

### **6.2.4 Anhangangaben zur Finanzrechnung**

Nach § 114 (4) Nr. 1 HGO und § 50 (2) S. 2 GemHVO - Doppik sind u. a. die wesentlichen Positionen der Finanzrechnung zu erläutern. Die Erläuterungen betreffen sowohl die Gesamtfinanzrechnung als auch die Teilfinanzrechnungen.

Bis zur Erstellung dieses Berichts wurden keine Anhangangaben zur Finanzrechnung vom Amt Kämmerei und Steuern vorgelegt (vgl. Tz. 7).

### **6.2.5 Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung**

Die Finanzrechnung ist hierarchisch aufgebaut. Die unterste Ebene bilden die Teilfinanzrechnungen, deren Ergebnisse anschließend in die Amts-, Dezernats- und schließlich in die Gesamtfinanzrechnung fließen.

Unabhängig davon, ob neben den Teilfinanzhaushalten auch Amts- und Dezernatshaushalte haushaltsrechtlich abzubilden sind, besteht in Bezug auf die Gesamtfinanzrechnung ein Fehlbetrag in Höhe von - 28.501.667,41 €, der sich nicht aus der Addition der einzelnen Teilfinanzrechnungen ergibt. Dieser Fehlbetrag ist weder den Dezernats-, Amts- oder Teilfinanzrechnungen zugeordnet.

Die Aussagekraft der Dezernats-, Amts- und Teilhaushalte /-rechnungen ist somit höchst zweifelhaft.

Zur Klärung des Fehlbetrages teilte uns das **Amt Kämmerei und Steuern** zuletzt mit Schreiben vom 26.01.2009 Folgendes mit:

„Bei der Darstellung der Teilfinanzhaushalte ist es in der Vergangenheit zu Fehlern in den Auswertungen gekommen...

Die Auswertung in der Gesamtfinanzrechnung ist jedoch richtig, da hier nur die Finanzkonten abgefragt werden.

Ab der Version 8.1, die im September [2008] eingespielt wurde, findet diese fehlerhafte Zuordnung von Kostenstellen auf die sonstigen Einzahlungen nicht mehr statt.

Die fehlerhaften Buchungen aus der Vergangenheit sollten mittels eines Reports richtig gestellt werden. Dies ist lt. Aussage der ekom21 nach Einspielung der Version 8.2.1.0 am 12.12.2008 geschehen.

Die stichprobenartige Überprüfung der Teilfinanzhaushalte (66004 und 400, siehe Anlage) durch - 201 - [Haushaltsabteilung im Amt Kämmerei und Steuern] hat jedoch ergeben, dass die fehlerhafte Darstellung immer noch vorhanden ist.

Die ekom21 ist ... nochmals mit Nachdruck an die Lösung des Problems erinnert worden.“

Eine Klärung des Problems ist bis zur Berichterstellung nicht erfolgt.

Die Zahlungsermächtigung des Finanzhaushalts und der Teilhaushalte ist nicht nachvollziehbar (§ 114 c (1) HGO). Die Nichtzuordnung zu den Teilfinanzrechnungen führt zu einem Verstoß gegen die Dokumentationsgrundsätze der Buchhaltung (mangelnde Transparenz). Eine ordnungsgemäße Rechenschaft über die Verwendung der Finanzmittel kann nicht erfolgen (§ 114 s (1) HGO, § 48 (1) GemHVO - Doppik).

## 6.3 Übertragung von Haushaltsermächtigungen

Ansätze für Auszahlungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen, die im Haushaltsjahr 2006 nicht oder nur zum Teil in Anspruch genommen wurden, sind grundsätzlich bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Für Baumaßnahmen und investive Beschaffungen gilt ein Zeitraum von zwei Jahren (§ 21 (2) GemHVO - Doppik).

Für Investive Maßnahmen wurden insgesamt Ansätze in Höhe von 85.097.014,70 € in das Haushaltsjahr 2007 übertragen (siehe Tz. 2.1.7 und Anlage 5 des am 30.01.2009 vorgelegten Rechenschaftsberichtes). Diese übertragenen Mittel belasten - je nach Zeitpunkt der Auszahlung - die Finanzergebnisse 2007 und 2008.

Die Übertragung von Finanzmitteln für den konsumtiven Bereich des Ergebnishaushaltes, belasten den Cash-Flow aus laufender Verwaltungstätigkeit des Haushaltsjahres 2007. Sie betragen laut Tz. 2.1.7 und Anlage 5 des Rechenschaftsberichtes 622.427,52 €.

Die vom Amt Kämmerei und Steuern dargestellte Übertragung von „Haushaltseinnahmeresten“ (siehe Anlage 6 zum Rechenschaftsbericht) ist nach § 21 (2) GemHVO - Doppik nicht zulässig. Die Übertragung ist allein auf Auszahlungsreste beschränkt.

## 6.4 Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen stellen auch im doppelten Haushaltsrecht die Möglichkeit dar, im laufenden Jahr bereits Aufträge zu erteilen bzw. Verträge abzuschließen, die erst in Folgejahren zu Auszahlungen führen und damit kassenwirksam werden.

Laut aufsichtsbehördlicher Genehmigung waren Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 18.704.430,00 € genehmigt.

In der Finanzrechnung wirken sich die 18.704.430,00 € erst in den Haushaltsjahren der tatsächlichen Verausgabung aus.

Die tatsächliche Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen für Auftragsvergaben und Vertragsabschlüsse konnte im Berichtsjahr edv-technisch nicht aus nsk generiert werden.

## **6.5 Verwendungsnachweise für Investitionsmaßnahmen**

Für investive Maßnahmen, die mit städtischen Zuschüssen, Landes-, Bundes- und / oder EU-Mitteln finanziert wurden, haben wir die Verwendungsnachweise sowohl der Stadt Kassel als auch Dritter (z. B. Sportvereine und Träger von Kindertagesstätten) zu prüfen.

Im Berichtsjahr wurden insgesamt 20 Verwendungsnachweise mit einem Gesamtvolumen von 3.718.429,31 € geprüft. In allen Fällen konnte, teilweise nach Korrekturen, ein Prüfstatat erteilt werden.

## **6.6 Sonstige Feststellungen**

### **Bau eines Inline-Hockey-Spielfeldes**

In den Schlussberichten 2003 bis 2005 hatten wir über die Entwicklung der Maßnahme und insbesondere über die ausstehende Vorlage eines Verwendungsnachweises berichtet.

Im Oktober 2007 wurde vom Verein der Verwendungsnachweis über die Maßnahme beim Revisionsamt eingereicht. Demnach wurden Lärmschutzmaßnahmen im Bereich der Bande vorgenommen. Die erforderliche Lärmschutzwand wurde nicht errichtet, wohl aber eine Zaunanlage zur Verhinderung einer unberechtigten Benutzung der Anlage.

Wegen der nicht vorgenommenen Errichtung der Lärmschutzwand waren die gewährten Zuschüsse grundsätzlich vom Verein zurückzufordern. Da dem Verein insgesamt erhebliche Mehrkosten beim Bau der Anlage, insbesondere für zusätzliche und unabweisbare Gründungsarbeiten entstanden sind, hat das Land Hessen mit Schreiben vom 04.03.2008 auf die anteilige Rückforderung der Landeszuweisung verzichtet.

Eine Rückforderung der städtischen Zuweisung wurde durch das Rechtsamt geprüft. Die städtischen Zuwendungsrichtlinien regeln einen Anspruch auf (Teil-) Rückzahlung nicht unmittelbar. Da die Zuwendung nicht auf die Gewerke bezogen, sondern für das Gesamtvorhaben „Bau eines Inline-Hockey-Spielfeldes“ gewährt worden ist, ist eine teilweise Rückforderung wegen der beim Bau entstanden Mehrkosten nicht zulässig.

## **7 Rechenschaftsbericht und Anlagen zum Jahresabschluss**

### **7.1 Rechtliche Anforderungen**

Der Jahresabschluss auf Basis der doppelten Buchführung ist gem. § 114 s 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 (§ 114 s Abs. 3 HGO).

#### **7.1.1 Rechenschaftsbericht**

Im Rechenschaftsbericht 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. Dabei sind die wichtigen Ergebnisse des Jahresabschlusses und erhebliche Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen zu erläutern und eine Bewertung der Abschlussrechnungen vorzunehmen. Wesentliches Ziel des Rechenschaftsberichtes ist es, die derzeitige und zukünftige Ziel- und Produktorientierung der Gemeinde analysierend darzustellen (§ 51 Abs. 1 GemHVO - Doppik, Nrn. 1, 2 der Verwaltungsvorschriften zu § 51 GemHVO - Doppik).

Weiterhin soll der Rechenschaftsbericht

- Angaben über den Stand der Aufgabenerfüllung mit den Zielsetzungen und Strategien enthalten sowie
- Vorgänge von besonderer Bedeutung, die nach dem Schluss des Haushaltsjahres eingetreten sind
- die voraussichtliche Entwicklung mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken von besonderer Bedeutung mit den zugrunde liegenden Annahmen und
- wesentliche Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlich durchgeführten Investitionen

darstellen (§ 51 Abs. 2 GemHVO - Doppik).

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 Verwaltungsvorschriften zu § 51 GemHVO - Doppik).

### **7.1.2 Anhang**

Im Anhang sind die wesentlichen Posten der Vermögensrechnung, der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung sowie deren wesentlichen Abweichungen im Jahresvergleich zu erläutern (§ 50 Abs. 1 GemHVO - Doppik, Nr. 1 der Verwaltungsvorschriften zu § 50 GemHVO - Doppik). Weiterhin sind gem. § 50 Abs. 2 GemHVO - Doppik und den Verwaltungsvorschriften zu § 50 GemHVO - Doppik folgende Angaben in den Anhang aufzunehmen:

- die angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden sowie Abweichungen von diesen mit einer Begründung und den sich dadurch ergebenden Auswirkungen auf die Vermögens-, Finanz und Ertragslage
- die Höhe der ordentlichen und außerordentlichen Jahresfehlbeträge, getrennt nach Haushaltsjahren der Entstehung
- Erläuterungen zum außerordentlichen Ergebnis
- die Einbeziehung von Zinsen für Fremdkapital in die Herstellungskosten
- Haftungsverhältnisse aus der Bestellung von Sicherheiten, z. B. Bürgschaftsverpflichtungen, die nicht in der Vermögensrechnung (Bilanz) auszuweisen sind, gegliedert nach Arten und unter Angabe des jeweiligen Gesamtbetrages
- Sachverhalte, aus denen sich erhebliche finanzielle Verpflichtungen ergeben können, wie z. B. Verpflichtungen aus Mietverträgen, Leasingverträgen usw.
- die Fälle mit Begründung, in denen die lineare Abschreibungsmethode nicht angewendet wird
- Veränderungen der ursprünglich angenommenen Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen
- Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften
- eine Übersicht über die fremden Finanzmittel im Sinne von § 15 GemHVO - Doppik
- die durchschnittliche Zahl der Beamten und Arbeitnehmer, die während des Haushaltsjahres zur Stadt in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis standen
- die Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung und des Magistrats, auch wenn sie im Haushaltsjahr den Organen nur zeitweise angehört haben, mit dem Familiennamen und mindestens einem ausgeschriebenen Vornamen.

Neben den vorstehend aufgeführten rechtlichen Anforderungen an den Anhang enthält die GemHVO - Doppik an verschiedensten Stellen weitere Regelungen über Sachverhalte, die im Anhang zu erläutern und ggf. zu begründen sind:

- vorübergehende Verwendung flüssiger Mittel aus angesammelten zweckgebundenen Rücklagen, Sonderrücklagen und Rückstellungen für andere Zwecke (§ 22 Abs. 2 GemHVO - Doppik)
- Stand der unverzinsten und zu niedrig verzinsten Forderungen bzw. Ausleihungen (Nr. 10 der Verwaltungsvorschriften zu § 41 GemHVO - Doppik)
- außerplanmäßige bzw. Abschreibungen des Umlaufvermögens (Nr. 1 der Verwaltungsvorschriften zu § 43 GemHVO - Doppik)
- Abweichungen von der Form der Darstellung, insbesondere der Gliederung, aufeinander folgender Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnungen (§ 44 Abs. 1 GemHVO - Doppik)
- erhebliche Unterschiede der Posten der Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnungen im Vorjahresvergleich (§ 44 Abs. 1 GemHVO - Doppik)
- die weitere Untergliederung vorgeschriebener bzw. Hinzufügung neuer Posten der Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnungen (§ 44 Abs. 4 GemHVO - Doppik)
- außerordentliche Aufwendungen und Erträge, soweit sie für die Beurteilung der Ertragslage nicht von untergeordneter Bedeutung sind (§ 46 Abs. 4 GemHVO - Doppik)
- erhebliche Abweichungen zwischen Plan- und Istwerten in der Gesamtergebnisrechnung (Nr. 3 zu Muster 14 der Verwaltungsvorschriften zu § 60 GemHVO - Doppik)

Darüber hinaus sind folgende Übersichten dem Anhang beizufügen (Nr. 1 der Verwaltungsvorschriften zu § 50 GemHVO - Doppik):

- Anlagenübersicht
- Verbindlichkeitenübersicht
- Forderungsübersicht
- Rückstellungsübersicht

## 7.2 Prüfungsfeststellungen

*„... Mit dem Jahresabschluss nach dem ‚doppischen‘ Haushaltsrecht soll die Qualität und Transparenz der Rechenschaft über das abgelaufene Haushaltsjahr erhöht werden. ...“<sup>13</sup>*

Sowohl der Rechenschaftsbericht als auch der Anhang tragen, soweit die vorstehend darge-

---

<sup>13</sup> Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung für ein „Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze“ vom 06.07.2004, Landtagsdrucksache Nr. 16/2463, S. 57

stellten rechtlichen Vorgaben für den Inhalt dieser beiden Bestandteile des Jahresabschlusses beachtet werden, ganz erheblich zur Transparenz des Jahresabschlusses bei, da sie vielfältige Informationen, insbesondere für die städtischen Gremien, zur Verfügung stellen, die sich in dieser Form nicht aus der Vermögens-, Finanz- und Ergebnisrechnung ergeben.

Wir haben daher sowohl den Rechenschaftsbericht als auch den Anhang und die sonstigen Anlagen zum Jahresabschluss 2006 in unsere Prüfung einbezogen.

Bereits mit Schreiben vom 29.06.2007 teilten wir Herrn Stadtkämmerer Dr. Barthel im Vorfeld der Beschlussfassung des Magistrats vom 02.07.2007 über den Entwurf des Jahresabschlusses 2006 in der Fassung vom 20.06.2007 Folgendes mit:

*„... Auf Grund des Umfangs der Unterlagen konnte in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nur eine erste Sichtung und keine inhaltliche Prüfung vorgenommen werden. Als Ergebnis dieser Sichtung weisen wir auf Folgendes hin:*

*... Im Anhang sind die wesentlichen Posten der Vermögensrechnung (Bilanz), der Ergebnis- und der Finanzrechnung zu erläutern (§ 50 (1) GemHVO - Doppik). Hinsichtlich der beiden letztgenannten Bestandteile des Jahresabschlusses fehlen jedoch entsprechende Erläuterungen. ...*

*Im Rechenschaftsbericht sollen u. a. auch Angaben über*

- den Stand der Aufgabenerfüllung mit den Zielsetzungen und Strategien,*
- Vorgänge von besonderer Bedeutung, die nach dem Schluss des Haushaltsjahres eingetreten sind*
- wesentliche Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlich durchgeführten Investitionen*

*enthalten sein (§ 51 (2) GemHVO - Doppik). Entsprechende Angaben sind dem vorliegenden Rechenschaftsbericht nicht zu entnehmen.“*

In der Folgezeit führten wir mehrere Gespräche mit Herrn Stadtkämmerer Dr. Barthel und Vertretern des Amtes Kämmerei und Steuern zu den aus unserer Sicht fehlenden und somit gegenüber der Entwurfsfassung vom 20.06.2007 zu ergänzenden Inhalten des Rechenschaftsberichtes und des Anhangs 2006, letztlich jedoch ohne entscheidende inhaltliche Annäherung.

Diese Gespräche mündeten in eine E-Mail des **Amtes Kämmerei und Steuern** vom 08.01.2008, durch die Folgendes mitgeteilt wurde:

„Der gemäß § 50 Abs. 1 GemHVO - Doppik zu erstellende Anhang zur Vermögensrechnung, der Ergebnisrechnung und Finanzrechnung wurde für 2006 nicht erstellt. Bei der erstmaligen Erstellung eines doppischen Jahresabschlusses wurde aufgrund fehlender Erfahrungswerte die Gesetzeslage durch uns in anderer Weise interpretiert, als dies durch -14- geschieht. Um die Vorgaben der o. g. Vorschrift erfüllen zu können bedarf es auch einiger Vorabinformationen durch einige Fachämter, so dass wir beabsichtigen für den Jahresabschluss 2007 diese Informationen einzuholen und einen entsprechenden Anhang zu erstellen. Eine Überarbeitung des Jahres 2006 wird aus inhaltlichen und aus zeitlichen Gründen aus unserer Sicht nicht für sinnvoll erachtet.“

Nach unserer Einschätzung sind die unter Tz. 7.1 dargestellten rechtlichen Vorgaben für die Erstellung des Rechenschaftsberichtes und des Anhangs zum doppischen Jahresabschluss in der HGO bzw. der GemHVO - Doppik sehr eindeutig formuliert und entziehen sich somit, entgegen der o. a. Darstellung des Amtes Kämmerei und Steuern, weitgehend jeder Interpretation.

Nach dem der Jahresabschluss 2006 in der Fassung vom 28.01.2009 im Revisionsamt einging, haben wir sowohl den entsprechenden Rechenschaftsbericht als auch den Anhang unter Berücksichtigung der o. a. E-Mail und der Tatsache, dass auf Grund der individuellen Rahmenbedingungen des Jahresabschlusses 2006 nicht sämtliche unter Tz. 7.1 dargestellten rechtlichen Vorgaben auch tatsächlich einschlägig waren, geprüft.

Als Ergebnis dieser Prüfung ergaben sich u. a. folgende Prüfungsfeststellungen:

a) **Anhang**

- Der Anhang zum Jahresabschluss 2006 enthält, wie bereits in der o. a. E-Mail des Amtes Kämmerei und Steuern vom 08.01.2008 angekündigt wurde, keine Erläuterungen zu den wesentlichen Posten der Ergebnis- und Finanzrechnung im Sinne von § 50 Abs. 1 GemHVO - Doppik. Die Aussagefähigkeit des Jahresabschlusses wird dadurch aus unserer Sicht deutlich eingeschränkt.
- Der Anhang vermittelt kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage, da ein Hinweis auf die unvollständige - bisher nur mit 1,00 € erfolgte - Bilanzierung der Grünflächen des Umwelt- und Gartenamtes fehlt (vgl. Tz. 4.2.3).
- Die wesentlichen Positionen der Vermögensrechnung und deren erhebliche Veränderungen gegenüber dem Vorjahr sind im Anhang zu erläutern (§ 44 (2), § 50 (1) GemHVO - Doppik).
  - Die wesentlichen Veränderungen in der Position „Finanzanlagevermögen“ durch die Reduzierung der Ausleihungen an die städtischen Eigenbetriebe in Höhe von 20,0 Mio. € wurden nicht erläutert (vgl. Tz. 4.3.4).
  - Die Positionen Forderungen, Rücklagen, Sonderposten und Verbindlichkeiten enthalten keine Erläuterungen, die über die reine Darstellung in der Bilanz hinausgehen. Auch die Verweise auf die entsprechenden Anlagen erhöhen die Aussagefähigkeit des Anhangs zu diesen Positionen nicht.
- Die vorübergehende Verwendung flüssiger Mittel aus angesammelten zweckgebundenen Rücklagen, Sonderrücklagen und Rückstellungen für andere Zwecke ist im Anhang darzustellen (§ 22 Abs. 2 GemHVO - Doppik). Entsprechende Ausführungen fehlen jedoch.
- Die Position 4.2 („Verbindlichkeiten aus Zuweisungen ...“) des Entwurfs der Schlussbilanz 2006 in der Fassung vom 28.01.2009 wurde im Vergleich zur Eröffnungsbilanz neu eingefügt. Abweichungen in der Gliederung unmittelbar aufeinander folgender Vermögensrechnungen sind im Anhang zu erläutern (§ 44 (1) GemHVO - Doppik). Entsprechende Erläuterungen fehlen jedoch.

b) Rechenschaftsbericht

- Eine Darstellung des Verlaufs der Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit fehlt im Rechenschaftsbericht (§ 51 (1) S.1 GemHVO - Doppik, Nr. 1 der Verwaltungsvorschriften zu § 51 GemHVO - Doppik).
- Es fehlt eine Aussage im Rechenschaftsbericht zu der Frage, ob die Stadt Kassel über eine die stetige Aufgabenerfüllung gewährleistende finanzwirtschaftliche Grundlage verfügt (§ 51 Abs 1 S. 1 GemHVO - Doppik, Nr. 1 der Verwaltungsvorschriften zu § 51 GemHVO - Doppik).
- Der Rechenschaftsbericht enthält keine Aussagen über den Stand der Aufgabenerfüllung mit den Zielsetzungen und Strategien bzw. über die derzeitige und zukünftige Ziel- und Produktorientierung der Stadt Kassel (§ 51 Abs. 2 Nr. 1 GemHVO - Doppik, Nr. 2 der Verwaltungsvorschriften zu § 51 GemHVO - Doppik).
- Die wesentlichen Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlich durchgeführten Investitionen wurden im Rechenschaftsbericht nicht dargestellt (§ 51 Abs. 2 Nr. 4 GemHVO - Doppik), sondern nur der Abschluss von Investitionsmaßnahmen und die Bildung von Haushaltsresten für Investitionsmaßnahmen erläutert.
- Die Darstellung der Entwicklung der Schulden unter Ziffer 6 des Rechenschaftsberichtes entspricht nicht dem Bilanzausweis und steht im Widerspruch zu Anlage 4 des Anhangs.

Mit Schreiben vom 24.02.2009 teilten wir dem Amt Kämmerei und Steuern unsere diesbezüglichen Prüfungsfeststellungen mit. Ein geringer Teil dieser Prüfungsfeststellungen wurde mit Schreiben des Amtes Kämmerei und Steuern vom 06.03.2009 akzeptiert und insoweit eine Überarbeitung des Anhangs und des Rechenschaftsberichtes 2006 in Aussicht gestellt.

Insbesondere hinsichtlich der vorstehend aufgeführten Feststellungen lehnte das **Amt Kämmerei und Steuern** eine Anpassung der Jahresabschlussunterlagen u. a. mit folgendem Hinweis ab:

„... Es ist zunächst festzustellen, dass zwischen -14- [Revisionsamt] und -20- [Amt Kämmerei und Steuern] Einvernehmen darüber bestand, dass keine Änderungen des Anhangs über die reine Zahlenkorrektur hinaus erfolgen muss, daher entbehren die meisten der nun vorgebrachten Beanstandungen jeder Grundlage. Im Übrigen werden diese nun größtenteils erstmalig vorgebracht und wurden im bisherigen Prüfungsverfahren nicht angezeigt. ...“

Zunächst ist aus unserer Sicht festzustellen, dass es seitens des Revisionsamtes auf Grund der o. a. E-Mail des Amtes Kämmerei und Steuern vom 08.01.2008 die Zusage gab, die fehlenden Erläuterungen zu den Posten der Finanz- und Ergebnisrechnung nicht weiter nachzufordern und dies stattdessen, wie vorstehend geschehen, in diesem Schlussbericht darzustellen.

Hinsichtlich der weiteren Bestandteile des Anhangs und des Rechenschaftsberichtes war eine entsprechende Prüfung erst auf der Basis des endgültig überarbeiteten Jahresabschlusses vom 28.01.2009 möglich und insoweit gab es unsererseits auch keine Zusage über die Behandlung weiterer Prüfungsfeststellungen.

Darüber hinaus ist für uns nicht nachvollziehbar, dass das Amt Kämmerei und Steuern offensichtlich davon ausgeht, dass wir durch Zeitablauf unser Prüfungsrecht bzw. unsere Prüfungspflicht gem. § 128 HGO mit der Folge verwirken können, dass Prüfungsfeststellungen unbeachtlich wären.

Vielmehr sollten unsere Prüfungsfeststellungen durch das Amt Kämmerei und Steuern als Hilfestellung verstanden werden, den doppelten 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.

## 8 Zentral bewirtschaftete Budgets

### 8.1 Grundsätzliches

Abweichend von der GemHVO - Doppik, in der Sammelnachweise nicht mehr vorgesehen sind, wurden diese im Haushaltsplan 2006 in modifizierter Form beibehalten. Auf der Seite 6 des Haushaltsplans 2006 werden folgende ehemalige Sammelnachweise als dezernatsbezogene Budgets definiert, die durch Zuordnung zu Budgetebenen zu dezernatsübergreifenden Deckungskreisen zusammengefasst wurden (siehe auch Tz. 3.4.2 g):

Budget	Budgetebene
- Personalausgaben	Budget Personalausgaben
- Sachversicherungen und Umlagen	Budget Sachversicherungen, Umlagen
- Geschäftsausgaben	Budget Postgebühren und Versandkosten
- Unterhaltung von Grünanlagen	Budget Unterhaltung der Grünanlagen
- Energie, Reinigung *	Gebäudewirtschaft Bauunterhaltung (BU), Energie, Reinigung
- Budget Bauunterhaltung (BU)	

\* Die auf Seite 6 benannten ehemaligen Sammelnachweise Budget Energie, Beleuchtung und Budget Reinigung sind in der Budgetdefinition auf Seite 11 als Energie, Reinigung zusammengefasst.

Außerdem wurden dezernatsbezogene Budgets für Mieten und Pachten definiert, die über die Budgetebene Mieten und Pachten wie die modifizierten Sammelnachweise zu einem Deckungskreis zusammengefasst worden sind. In den Budgets sind nicht nur die Aufwendungen (was den klassischen Sammelnachweisen der bisherigen Kameralistik vergleichbar wäre), sondern auch Erträge einbezogen und für deckungsfähig gem. §§ 19 und 20 GemHVO - Doppik erklärt worden.

Wir haben erhebliche Zweifel, ob durch die Nutzung der Möglichkeiten von nsk zur Bildung von Budgetebenen neben Budgets die Vorgaben der §§ 4, 19 und 20 GemHVO - Doppik korrekt angewendet werden. Durch die Festlegung ist es der Verwaltung bei der Ausführung des Haushalts möglich, Mehraufwendungen bei einzelnen Sachkonten durch Wenigeraufwendungen oder Mehrerträge innerhalb der Budgetebene (auch teilhaushaltsübergreifend) aufzufangen, ohne dass es dazu einer Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung nach § 114 g HGO (über- und außerplanmäßige Aufwendungen) bedarf. So sind auch in 2006 die entsprechenden Anträge gegenüber den Vorjahren erheblich zurückgegangen.

Für uns stellt sich die Frage, ob durch die in 2006 getroffenen Festlegungen zu den Budgets und Budgetebenen das Budgetrecht der Stadtverordnetenversammlung, festgelegt durch die ausschließliche Zuständigkeit zum Erlass der Haushaltssatzung (gem. § 51 Ziffer 7 und 8 HGO) sowie ihre Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Aufwendungen / Auszahlungen (§ 114 g HGO) unzulässig eingeschränkt wird.

Im Haushaltsplan 2006 wurde auf Seite 9 auf die „Budget-Ebenen“ hingewiesen. Aus der Übersicht der Budgets (Seite 11 - 19) lässt sich über die Gliederungsebene bzw. den Gliederungscode die Zuordnung zu einem TeilHH ableiten. Die Zuordnung der Budgets zu Budgetebenen, deren Definition und die zugeordneten Sachkonten- / Kostenstellenkombinationen sind dem HH-Plan jedoch nicht zu entnehmen.

## **8.2 Personalaufwendungen**

### **8.2.1 Grundsätzliches**

Die früher über den Sammelnachweis 1 bewirtschafteten Personalausgaben sind im Haushaltsplan 2006 dem Budget Personalausgaben zugeordnet. Zuständig für die Bewirtschaftung des Budgets ist das Personal- und Organisationsamt.

Neben den in dem Budget bewirtschafteten Personalausgaben sind unter der Position 23 des Gesamtergebnisplans „Sonstige Personalaufwendungen“ weitere Aufwendungen z. B. für Aus- und Fortbildung und Stellenausschreibungen ausgewiesen.

Die im Rechenschaftsbericht unter Tz. 2.1.5 genannten Beträge für Personalausgaben enthalten neben dem Aufwand des Budgets auch alle „Sonstigen Personalausgaben“.

### **8.2.2 Inhalt und Umfang der Prüfung**

Stichprobenweise geprüft wurden u. a. die Rückforderung überzahlter Bezüge, die Vergütung von Mehrarbeit sowie die Zahlung von Zehrgeld. Für die Erstattung durch Dritte wurden durch die Personalverwaltung erstellte Personalkostenberechnungen unterschiedlichen Umfangs geprüft. Sie betrafen überwiegend Verwendungsnachweise für das Sozialamt, das Jugendamt, das Schulverwaltungsamt und das Kulturamt einschließlich Musikakademie.

Es ergaben sich keine nennenswerten Feststellungen.

### **8.2.3 Sonstige Feststellungen**

Im Rechnungsergebnis des Budgets Personalausgaben sind Zuführungen zu Rückstellungen (u. a. Pensionsrückstellungen, Rückstellungen für Beihilfen) in Höhe von 11.125.926,17 € enthalten. Für diese Zuführungen waren im Haushaltsplan 2006 keine Mittel veranschlagt (vgl. hierzu Tz. 3.4.2 c).

### 8.3 Unterhaltung von Grünanlagen

Das Budget dient der zentralen Bewirtschaftung der Aufwendungen für die Unterhaltung der Grünanlagen und der Ortsbeiratsmittel Grünanlagen durch das Umwelt- und Gartenamt.

Die Ortsbeiratsmittel wurden im Vergleich zu Vorjahren nahezu verdoppelt. Die Integration der Ortsbeiratsmittel in den Deckungskreis steht in einem gewissen Widerspruch zu den Ausführungen im Vorbericht unter Ziffer 2.2.6 zum Haushaltsplan. Hier wird von einer Deckungsfähigkeit - auf Antrag der Ortsbeiräte - zwischen den drei Arten von Dispositionsmitteln (Unterhaltung der Straßen, Geh- und Radwege, Unterhaltung der Grünflächen und Förderung der örtlichen Gemeinschaft) gesprochen. Da die Deckungsfähigkeit nicht über eine Budgetebene gegeben ist, kann sie nur als überplanmäßige Aufwendung beantragt werden. Entsprechende Anträge wurden in 2006 nicht gestellt. Das Budget für das Jahr 2006 belief sich auf rd. 1.358 T€, davon rd. 114 T€ Haushaltsausgabereste (HAR) des Vorjahres. In Anspruch genommen wurden insgesamt 1.122 T€, was eine Wenigerausgabe von 236 T€ bedeutet. Gegenüber dem Vorjahr, das mit rd. 1.217 T€ abschloss, ergab sich somit eine Reduzierung der Aufwendungen um rd. 95 T€ oder 7,8 %. Es wurden neue HAR in Höhe von rd. 208 T€ für 2007 beantragt und gebildet.

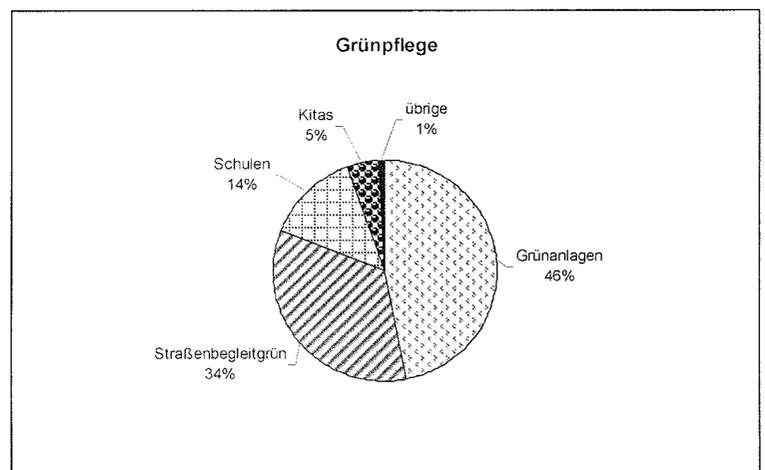
Für die wiederkehrenden Grünpflegemaßnahmen bestehen Mehrjahresverträge mit drei Unternehmen für jeweils einen Pflegebezirk. Mit den drei Rahmenvertragsfirmen wurden Leistungen in Höhe von rd. 735 T€ abgerechnet, was 65,5 % der Gesamtausgaben ausmacht.

Verteilung der Aufwendungen nach Bereichen.

Bereich	Betrag in €	Prozent
Grünanlagen	524.980	46,78 %
Straßenbegleitgrün	379.330	33,80 %
Schulen	151.130	13,47 %
Kitas	51.630	4,60 %
Übrige	9.100	0,81 %
Gesamtergebnis	1.107.070	100,00 %

Die Dispositionsmittel der Ortsbeiräte sind im Anteil der Aufwendungen der Grünanlagen mit rd. 39 T€ enthalten.

Sportanlagen treten hier nicht in Erscheinung, weil die Grünpflege durch Personal des Sportamtes erfolgt.



### **8.3.1 Einzelfeststellungen Unterhaltung von Grünanlagen**

Über das Finanzsystem nsk wurden die einzelnen Buchungen der relevanten Sachkonten des Budgets „Unterhaltung von Grünanlagen“ selektiert. Durch weitere Filter und Auswahlkriterien wurden Buchungsvorgänge, die einer näheren Überprüfung bedurften, ausgewählt und im Original bei der Stadtkasse geprüft.

Die Prüfung führte grundsätzlich zu keinen erwähnenswerten Beanstandungen.

In einem Fall mussten wir allerdings die nicht periodengerechte Zuordnung einer Rechnung in Höhe von 42.356,08 € feststellen. Es handelte sich bei der Rechnung um die Erstattung von Personalaufwendungen an den Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger Kassel“ des Jahres 2005.

Gem. § 40 Nr. 3, 4 GemHVO - Doppik sind Aufwendungen des Haushaltsjahres im entsprechenden Jahresabschluss, im vorliegenden Fall der Eröffnungsbilanz, zu berücksichtigen, unabhängig vom Zeitpunkt der Zahlung. Der o. a. Betrag war somit als Verbindlichkeit, ggf. als Rückstellung, in der Eröffnungsbilanz zu berücksichtigen.

Der Vorgang wurde dem Amt Kämmerei und Steuern unter Beachtung des Wesentlichkeitsprinzips zur Umbuchung mitgeteilt. Im Rahmen der Abstimmungsgespräche zur Änderung der Eröffnungsbilanz sowie Ergebnisrechnung 2006 haben wir zugestimmt, die Umbuchung nicht vorzunehmen. Zukünftig wird auf eine periodengerechte Verbuchung geachtet und ggf. auch umbucht.

## **8.4 Bauunterhaltung, Energie, Reinigung**

### **8.4.1 Allgemeines**

Mit der Einführung der Doppik in 2006 wurden im neu geschaffenen Deckungskreis „Gebäudewirtschaft Bauunterhaltung, Energie, Reinigung“ wesentliche gebäudewirtschaftliche Aufwendungen und Erträge in einer Budgetebene zusammengefasst und für gegenseitig deckungsfähig erklärt. Die Bewirtschaftung der Mittel obliegt der Gebäudewirtschaft. Die Zusammenfassung ermöglicht eine flexible Budgetbewirtschaftung mit entsprechend hoher Budgetverantwortung und einem Gesamtvolumen auf der Aufwandsseite von rd. 15,6 Mio. €, wovon rd. 14,9 Mio. € ausgegeben wurden. Im Ergebnis sind Wenigeraufwendungen in Höhe von rd. 700 T€ realisiert, wovon 265 T€ als HAR nach 2007 übertragen wurden.

Zur Beurteilung der Kostenentwicklung bezogen auf die unterschiedlichen Kostenarten ist aus unserer Sicht eine differenzierte Betrachtung und Beurteilung notwendig. Daher werden die Kostenarten nachfolgend getrennt betrachtet.

### **8.4.2 Einzelfeststellungen zur Bauunterhaltung (BU)**

Der ehemalige Deckungskreis GD001 Gebäudeunterhaltung wurde im Zuge der Doppikeinführung im TeilHH der Gebäudewirtschaft auf der Kostenstelle 616110000 „Gebäudeunterhaltung - 65 -“ zentralisiert und in den Deckungskreis Energie, Reinigung und BU integriert.

#### **Mittelveranschlagung / fortgeschriebener Ansatz**

Die Aufwendungen wurden im Jahr 2006 nur noch einer Kostenstelle (KST) „Bauunterhaltung“ und einem Sachkonto (SK) „Gebäudeunterhaltung - 65 -“ zugeordnet. Dadurch werden die Aufwendungen nur noch im Teilergebnisplan der Gebäudewirtschaft in einer Gesamtsumme dargestellt.

Der Haushaltsplan sah für den ehemaligen Deckungskreis Aufwendungen in Höhe von rd. 4.830 T€ vor, ein Konsolidierungsbeitrag von 250 T€ war dabei bereits abgesetzt. Die Einführung der Doppik und die damit verbundene strengere Auslegung der aktivierungsfähigen Maßnahmen führte zu einer Verlagerung von Mitteln des Sanierungsprogramms des bisherigen Vermögenshaushalts im Rahmen der Bildung und Übertragung von Haushaltsresten in das Jahr 2006 zu Gunsten der BU. Die im Sanierungsprogramm veranschlagten Baumaß-

nahmen für einzelne Gewerke wie z. B. Dacherneuerungen, Heizkesselaustausche o. ä., ohne weitere wertsteigernde Maßnahmen im Verbund, mussten in den Ergebnishaushalt verlagert werden, da eine Fortsetzung im Finanzhaushalt inkl. der dort notwendigen Aktivierung der Vermögenswerte nicht zulässig gewesen wäre. So führten HAR aus dem Vermögenshaushalt des Jahres 2005 in Höhe von rd. 986 T€ und HAR der BU in Höhe von rd. 136 T€ zu einer Erhöhung der Mittel des Ergebnishaushalts 2006. Der fortgeschriebene Ansatz belief sich auf rd. 5.952 T€.

Diese Mittelverschiebung entbehrt aus unserer Sicht einer haushaltsrechtlichen Grundlage. Im direkten Zusammenhang mit der Umstellung des kameralen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik - was eine Ausnahmesituation war - wurde die Mittelverschiebung umstellungsbedingt akzeptiert.

### **Haushaltsausführung**

Im Haushaltsvollzug des Jahres 2006 wurden rd. 5.843 T€ ausgegeben, verblieben rd. 109 T€ nicht verausgabte Mittel. In den Aufwendungen sind jedoch Umbuchungen bereits gezahlter Baurechnungen aus dem Finanzhaushalt, die auf dem SK „Anlagen im Bau“ gebucht worden waren, in Höhe von rd. 297 T€ enthalten. Die Umbuchungen wurden mit der Umstellung des kameralen Haushaltswesens auf die Doppik begründet. Die Gebäudewirtschaft hatte in seiner Finanz- und Ergebnishaushaltsplanung für das Jahr 2006 die geänderte Veranschlagung der Einzelgewerksmaßnahmen aus dem Sanierungsprogramm noch nicht in den Ergebnishaushalt übertragen. Das Verfahren war von der Gebäudewirtschaft in Abstimmung mit dem Amt Kämmerei und Steuern so vollzogen worden.

Die stichprobenweise Prüfung der Aufwendungen der BU ergaben keine Beanstandungen.

### **Haushaltsabschluss**

Haushaltsausgabereste in Höhe von rd. 265 T€, bei rd. 109 T€ nicht verausgabten Mitteln, wurden für den Bereich der originären BU zur Zahlung bereits begonnener Maßnahmen für 2007 beantragt und gebildet. Eine Deckung der Differenz von rd. 156 T€ war über die Budgetebene gegeben.

Im Rahmen des Haushaltsabschlusses wurden weitere Mittel des Sanierungsprogramms vom Finanzhaushalt durch Bildung von Haushaltsresten in Höhe von rd. 622 T€ in das Jahr 2007 in den Ergebnishaushalt übertragen.

Diese Mittelverschiebung vom Finanz- in den Ergebnishaushalt durch Übertragung und Bildung von Haushaltsresten ist nach § 21 GemHVO-Doppik nicht zulässig. Das Amt Kämmerei und Steuern hat unsere Rechtsauffassung bestätigt, die Verschiebung jedoch mit der Umstellung des kameralen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik begründet. Für die Haushaltsjahre 2007 ff ist die richtige Zuordnung der umgeschichteten Mittel in Höhe von 1 Mio. € im Ergebnishaushalt berücksichtigt worden.

### **8.4.3 Einzelfeststellungen zum Budget Energie, Reinigung**

Die auf der Seite 6 des Haushaltsplanes einzeln aufgeführten modifizierten Sammelnachweise Budget Energie, Beleuchtung und Budget Reinigung wurden nicht als eigenständige Budgets eingerichtet, sondern bereits auf der Ebene der Budgets vereint. Auf Seite 11 des Haushaltsplanes sind die Budgets Energie, Reinigung mit Dezernatsbezug definiert.

Der modifizierte Sammelnachweis dient der zentralen Bewirtschaftung der Mittel für die Versorgung mit Energie und Wasser und die Gebäudereinigung durch die Gebäudewirtschaft.

#### **Energie**

Die Mittel für die Energieversorgung (Wärme, Strom und Wasser) der rd. 260 städtischen und angemieteten Gebäude und Räume waren auf dem Sachkonto „Energie gesamt“ im Berichtsjahr mit 4.590 T€ veranschlagt, die überplanmäßig um 820 T€ aufgestockt wurden. Die überplanmäßige Mittelbereitstellung war wegen des drastischen Anstiegs der Energiekosten - bei gleichbleibenden Verbräuchen - erforderlich.

Beschränkt man die Auswertung auf die reinen Energiekosten, so stehen Aufwendungen in Höhe von rd. 5.115 T€ einem fortgeschriebenen Ansatz in Höhe von rd. 5.411 T€ gegenüber. Es wurden somit rein rechnerisch Einsparungen / Wenigeraufwendungen in Höhe von rd. 296 T€ realisiert. Gegenüber dem Vorjahr, das mit rd. 4.272 T€ abschloss, ergab sich eine Erhöhung der Kosten für Energieversorgung um rd. 843 T€ oder 19,7 %, was auch der durchschnittlichen Preissteigerung der Energiekosten entspricht.

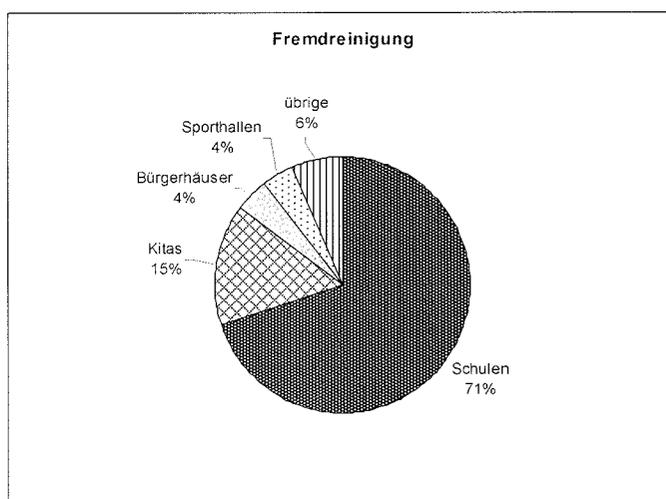
## Reinigung

Die Mittel für die Reinigung der rd. 260 städtischen und einem Teil der angemieteten Gebäude und Einrichtungen waren im Berichtsjahr mit rd. 4.224 T€ veranschlagt.

Beschränkt man die Auswertung auf die Fremdreinigungskosten (Sachkonto „Fremdreinigung SN 6“), so stehen den Ansätzen in Höhe von rd. 4.225 T€ Aufwendungen in Höhe von rd. 3.938 T€ gegenüber. Im Jahresergebnis wurden somit Wenigerausgaben in Höhe von rd. 287 T€ erzielt.

Die folgende Darstellung zeigt die Verteilung der Aufwendungen für Fremdreinigung nach Nutzungsgruppen.

Bereich	Ausgaben	Prozent
Schulen	2.759.535	70,07 %
Kitas	594.956	15,11 %
Bürgerhäuser	170.436	4,33 %
Sporthallen	160.577	4,08 %
Übrige	252.675	6,42 %
Gesamt	3.938.179	100,00 %



Nicht enthalten sind die Aufwendungen, die durch Eigenreinigung entstanden sind, da die Eigenreinigung im wesentlichen als Personalkosten (geringfügig auch Reinigungsmaterialien) in die Teilergebnisrechnung der Gebäudewirtschaft einfließen.

Die Eigenreinigung findet u. a. im Rathaus statt. Der Anteil der Eigenreinigung lag in 2006 bei rd. 21 % der Gesamtreinigungsfläche.

## 8.5 Mieten und Pachten

Neben den Budgets der ehemaligen Sammelnachweise wurden weitere (Einzel-)Budgets für Mieten und Pachten mit Dezernatsbezug gebildet und über eine Budgetebene „Budget Mieten und Pachten“ zu einem Deckungskreis zusammengefasst. Die Budgets beinhalten fast ausschließlich Ertrags- und Aufwandskonten für die Bewirtschaftung von eigenen und angemieteten Gebäuden oder Diensträumen. Die Mittelbewirtschaftung wäre hier wohl der Gebäudewirtschaft, die ab dem 01.01.2006 sukzessive die Hausverwaltung für alle städtischen Gebäude und angemieteten Räume übertragen bekommen hatte, zuzuordnen. Eine Zuordnung des Budgets und damit der Mittelbewirtschaftung erfolgte hier jedoch nicht, weil die Gebäudewirtschaft zu Beginn des Jahres 2006 weder die ordentliche Übernahme aller Gebäude und Mietobjekte abgeschlossen hatte, noch war von dort die Mittelanmeldung für 2006 erfolgt. Die Mittelbewirtschaftung des Budgets nahmen sowohl die Gebäudewirtschaft als auch verschiedene Fachämter wahr. Anhand der Rechnungsnummern lässt sich ermitteln, dass lediglich rd. 900 der rd. 9.500 Buchungen von der Gebäudewirtschaft selbst vorgenommen wurden.

Nach den Haushaltsansätzen weist die Budgetebene Aufwendungen in Höhe von 2.344 T€ auf, die mit 2.246 T€ nahezu ausgeschöpft wurden. Budgetüberschreitungen sind im Bereich der Mieten und Pachten nicht festzustellen. Dies war aber nicht das Resultat einer begleitenden, durch das Finanzsystem nsk gestützte Budgetkontrolle, sondern eher auf eine vorsichtige Planung der Mittel zurückzuführen.

Aus folgenden Gründen war eine Budgetkontrolle in 2006 in nsk äußerst problematisch:

- Die Zuständigkeit wechselte zum Jahr 2006 auf die Gebäudewirtschaft. Die vollständige Übersicht aller Objekte, die über das Budget zu bewirtschaften sind, erlangte das Amt aber erst im Laufe des Jahres 2006. Die Mittelanmeldung erfolgte durch die ehemals zuständigen Ämter. Buchungen wurden zum Großteil ebenfalls noch von diesen vorgenommen.
- Die Existenz, Zusammensetzung und Wirkungsweise der Budgets und der Budgetebene waren der Gebäudewirtschaft nicht hinreichend bekannt.
- Die gleichzeitige Zuordnung von Sachkonten und Kostenstellen zu mehreren Budgets bewirkte, dass die Mittelansätze und die Bewegungen in die Budgets der Ämter einfließen und damit dem Deckungskreis entzogen wurden. So blieben Ansatzmittel in Höhe von insgesamt rd. 1.455 T€ und Aufwendungen in Höhe von rd. 1.357 T€ (Sachkonten: Grundbesitzabgaben, sonstige Gebühren für Grundstücke und Gebäude, Grundsteuer) im Budget unberücksichtigt, da sie den Amtsbudgets der Gebäudenutzer zugeordnet waren.

- Die Zuordnung der Mieten für bewegliche Vermögensgegenstände hat keinen sachlichen Zusammenhang mit den ansonsten gebäudewirtschaftlichen Erträgen und Aufwendungen. Gemäß § 20 Abs. 2 GemHVO können Aufwendungen nur dann für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Für eine eindeutige Zuordnung der Mittelbewirtschaftung müssen die gebäudewirtschaftlichen Budgetanteile des Deckungskreises separiert werden. Hierzu sind spezielle Sachkonten, die der Gebäudewirtschaft vorbehalten bleiben, zu definieren, die in einem eigenen Deckungskreis zusammengefasst werden. Die Bestimmungen der §§ 19 und 20 GemHVO - Doppik sind hierbei zu beachten. Der Zugriff von anderen Ämtern auf diese Sachkonten muss über Zugriffsberechtigungen in nsk ausgeschlossen werden.

Dies wurde auch erkannt und in den Folgejahren verbessert. So wurden in 2007 eine Reihe zusätzlicher Sachkonten für die Gebäudewirtschaft definiert. Ab 2008 soll die Abgrenzung durch spezielle Sachkonten vollständig vollzogen sein.

Die zuverlässigste Möglichkeit der Abgrenzung der Zuständigkeiten sehen wir in der Umsetzung des Vermieter-Mieter-Modells. Die Einführung dieses Modells ist auch in der „Dienst-anweisung über die Nutzung und Verwaltung von Gebäuden durch die Stadtverwaltung Kassel“ - ADGA II Nr. 33, Ziffer 401 - als anzustrebendes Ziel genannt. Weitere Effekte wären: ein erhöhtes Kostenbewusstsein beim Nutzer wegen der dezentralen Budgetverantwortung und eine direkte Darstellung des Erfolges oder Misserfolges der Gebäudewirtschaft in ihrem Teilhaushalt.

## **8.6 Geschäftsausgaben (Postgebühren und Versandkosten)**

Die früher über den Sammelnachweis 9 bewirtschafteten Geschäftsausgaben sind im Haushaltsplan 2006 im Budget Geschäftsausgaben (Postgebühren und Versandkosten) veranschlagt. Zuständig für die Bewirtschaftung des Budgets ist das Hauptamt (seit 2008 Haupt- und Bürgeramt).

Der Haushaltsansatz erhöhte sich von 940.163,45 € (2005 einschließlich überplanmäßiger Bereitstellung) um 30.906,55 € bzw. 3,29 % auf 971.070,00 €.

Im Ergebnis überstiegen die Geschäftsausgaben 2006 mit 976.826,36 € das Anordnungssoll des Vorjahres von 934.960,08 € um 41.866,28 € bzw. 4,48 %.

Der Haushaltsansatz wurde um rund 5.800 € (0,6 %) überschritten. Möglich wurde die Überschreitung nach Auskunft der mittelbewirtschaftenden Stelle, weil die Mittelprüfung im Finanzverfahren nsk nicht gewährleistet war und Zahlungen durch ein anderes Amt zu Lasten des dem Budget zugeordneten Sachkontos angeordnet wurden. Da der Zugriff einer anderen Rechnungsstelle auf das Sachkonto technisch im Finanzverfahren nicht ausgeschlossen ist, war die zentrale Überwachung der Haushaltsmittel durch die bewirtschaftende Stelle nicht sichergestellt.

Eine Bewilligung überplanmäßiger Aufwendungen bzw. Auszahlungen gemäß § 114 g HGO wurde auch beim Jahresabschluss nicht vorgenommen.

## **9 Teilhaushalte der Ämter**

### **9.1 Personal- und Organisationsamt**

#### **9.1.1 Inhalt und Umfang der Prüfung**

Geprüft wurden Teilbereiche der Personalaufwendungen. Diese werden in dem Budget Personalausgaben zentral bewirtschaftet. Unsere Feststellungen sind deshalb unter Tz. 8.2 enthalten.

#### **9.1.2 Disziplinarverfahren**

Disziplinarverfahren werden vom Personal- und Organisationsamt bearbeitet. Sofern wir über derartige Vorgänge berichten, erfolgt unsere Darstellung grundsätzlich beim Teilhaushalt dieses Amtes. Eine Zuordnung zu bestimmten Organisationseinheiten soll damit vermieden werden.

Zu dem Disziplinarverfahren, über das wir in den Schlussberichten 2003, 2004 und 2005 berichteten, hatte das Personal- und Organisationsamt im April 2007 mitgeteilt, dass nach Einstellung des Disziplinarverfahrens gegen den Beamten, der inzwischen im Ruhestand ist, der entstandene Schaden von dem Versorgungsempfänger zur Erstattung angefordert wurde. Unsere Prüfung im Finanzverfahren ergab, dass der angeforderte Betrag zuzüglich Zinsen im Jahr 2007 gezahlt wurde.

Im Bericht des Akteneinsichtsausschusses betr. „Parkscheinautomaten“ (vgl. Tz. 13.1.1), den die Stadtverordnetenversammlung in ihrer Sitzung am 02.07.2007 zur Kenntnis genommen hat, ist ausgeführt: *„Gegen einzelne Mitarbeiter der städtischen Verwaltung sind zur Zeit disziplinarrechtliche Verfahren anhängig.“*

Wir haben das Personal- und Organisationsamt hierzu mit Schreiben vom 14.12.2007 um Mitteilung zum Sachstand gebeten. Von dort wurde uns mit einer Zwischennachricht (E-Mail) am 07.01.2008 mitgeteilt, *„dass laut Auskunft des Ermittlungsführers das Ergebnis der Ermittlungen bis Ende Februar 2008 vorliegen sollte.“*

Mit Schreiben vom 06.03.2008 haben wir das Personal- und Organisationsamt an die ausstehende Mitteilung zum Sachstand erinnert. Eine schriftliche Antwort haben wir nicht erhalten. Mündlich wurde uns mitgeteilt, dass für das Personal- und Organisationsamt rechtlich keine Möglichkeit bestehe, die Vorlage des Ermittlungsergebnisses zu beeinflussen.

Da wir eine zeitnahe Bearbeitung von disziplinarrechtlichen Verfahren wegen der Wirkung für die öffentliche Verwaltung und zur Berücksichtigung der Interessen der betroffenen Personen für dringend erforderlich halten, haben wir - I - mit Schreiben vom 08.04.2008 über den Sachverhalt unterrichtet.

Eine schriftliche Information über den Stand des Verfahrens liegt uns auch weiterhin nicht vor.

### **9.1.3 Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems**

Im Personal- und Organisationsamt wird seit Oktober 2004 das Dokumentenmanagementsystem (DMS) Regisafe IQ eingesetzt. Nach Abschluss des Pilotbetriebes wurde im Dezember 2006 in einem Erfahrungsbericht die Einführung dieses DMS als strategisches Produkt der elektronischen Schriftgutverwaltung in der Gesamtverwaltung empfohlen und die Erstellung einer verwaltungsweit geltenden „Dienstanweisung DMS“ durch das Personal- und Organisationsamt angekündigt. Daneben sollen die Ämter für ihre speziellen Anforderungen interne Arbeitsanweisungen erstellen.

Für den Einsatz des DMS Regisafe IQ im Personal- und Organisationsamt gilt seit dem 16.01.2006 eine interne Arbeitsanweisung. Darin ist zu den Zugriffsberechtigungen festgelegt:

*„Außerdem sind auf alle Akten zugriffsberechtigt (auf Beihilfeakten nach Maßgabe des § 107 a HBG)*

- der Oberbürgermeister*
- die/der Leiter/in des Revisionsamtes*
- die/der Fachprüfer/in des Revisionsamtes.“*

Dreieinhalb Jahre nach Einführung des DMS und nach über zwei Jahren seit der zitierten Festlegung wurde die Zugriffsberechtigung des Fachprüfers durch das Personal- und Organisationsamt aufgehoben.

Das Fachamt führte zur Begründung dieser Maßnahme in seinem Schreiben vom 28.02.2008 aus, *„dass mit der Wahrnehmung der Prüfungsrechte und dem damit verbundenen dauerhaften, zeitlich und inhaltlich unbeschränkten und nicht nachvollziehbaren Zugriff auf die Inhalte der Personalakten die datenschutzrechtlichen Regelungen des § 107 HGB verletzt werden könnten.“*

Die Aufhebung des Zugriffs erfolgte allerdings nicht nur für die Personalakten, sondern für das gesamte Schriftgut des Personal- und Organisationsamtes und sollte dem Schreiben des Personal- und Organisationsamtes zufolge bis zum Vorliegen einer vom Datenschutzbeauftragten der Stadtverwaltung Kassel erbetenen Stellungnahme gelten.

Der Datenschutzbeauftragte hat dem Fachamt mit Schreiben vom 12.03.2008 mitgeteilt, dass es sowohl aus seiner Sicht und als auch aus Sicht des Hessischen Datenschutzbeauftragten keinen Zweifel an den notwendigen Zugriffsrechten zu diesem Verfahren für das Revisionsamt (einschließlich des zuständigen Verwaltungsprüfers) gab und gibt.

Wir haben dem Personal- und Organisationsamt unsere Auffassung, dass der unbeschränkte Zugriff auf das DMS zur Wahrung unserer Prüfungsrechte unerlässlich ist, mit Schreiben vom 11.03.2008 mitgeteilt.

Ab Mai 2008 wurde das Leserecht des Fachprüfers für Teile des elektronischen Schriftguts des Personal- und Organisationsamtes wieder eingerichtet; ein Zugriffsrecht auf die elektronisch abgelegten Akten und Dokumente der Personalabteilung besteht weiterhin nicht.

Wir halten den Zugriff der Revision insbesondere auf alle zahlungsrelevanten Dateien für notwendig und sehen keinen Widerspruch zu datenschutzrechtlichen Regelungen. Hierzu verweisen wir insbesondere auf den 36. Tätigkeitsbericht 2007 des Hessischen Datenschutzbeauftragten. Zum Personalaktenrecht ist dort ausgeführt: *„Hinzu kommt, dass die Revisions- und Kontrollaufgabenwahrnehmung datenschutzrechtlich ausdrücklich privilegiert ist. So ist beispielsweise in § 13 HDSG, der das datenschutzrechtliche Gebot der Zweckbindung bei der Weiterverarbeitung personenbezogener Daten normiert, geregelt, dass die Wahrnehmung von Kontrollbefugnissen, zu denen auch Revisionstätigkeiten gehören (...), mit dem Zweckbindungsgebot vereinbar ist.“* Weiter wird in dem Bericht darauf verwiesen, dass beispielsweise auch im *„Sozialdatenschutzrecht, das hinsichtlich der Sensibilität der Daten dem Personalaktenrecht vergleichbar ist,“* die Vereinbarkeit von Zweckbindung und Revisionstätigkeit ausdrücklich anerkannt wird.

Die vom Personal- und Organisationsamt vorgenommenen Einschränkungen der Zugriffsrechte auf DMS Regisafe IQ sind nicht geeignet, um uneingeschränkt prüfen zu können, auch wenn Teile des Schriftguts weiterhin in Papierform geführt und aufbewahrt werden.

#### **9.1.4 Informations- und Kommunikationstechnik**

Auf Grund der Umstellung auf die doppische Buchführung ist ein Vergleich mit den Ergebnissen der Vorjahre nur bedingt möglich. Beim Teilhaushalt 11002 - Informations- und Kommunikationstechnik ergibt sich eine Steigerung des Zuschussbedarfes gegenüber dem früheren Unterabschnitt 06200 um rund 100 T€ auf rd. 3,2 Mio. € für 2006. Diese Erhöhung erklärt sich allein schon aus den jetzt nachzuweisenden Abschreibungen in Höhe von 173 T€. Dazu kommen Aufwendungen für das Upgrade von 1516 Lizenzen von Novell Netware in Höhe von 114 T€, was bei kameraler Buchführung im Vermögenshaushalt, jetzt aber entsprechend den Bilanzierungsvorschriften als Aufwand im Sachkonto 61692000 - Unterhaltung/Instandhaltung Kleingeräte verbucht worden ist.

##### **Periodengerechte Abgrenzung**

Im Rahmen der Belegprüfung haben wir festgestellt, dass in einigen Fällen Buchungen nicht entsprechend der GemHVO - Doppik vorgenommen worden sind, vor allem hinsichtlich der periodengerechten Abgrenzung zum Vor- bzw. Folgejahr. Dies betraf sowohl Erträge, die dem Jahr 2005 zuzuordnen waren und nicht unter dem Sachkonto 5670000 (periodenfremder Ertrag), sondern unter anderen Ertragskonten (z. B. 5089800 - sonst. Kostenersatz) nachgewiesen wurden, aber auch Aufwendungen z. B. aus Vorjahren, für die in der Eröffnungsbilanz hätten Rückstellungen oder Verbindlichkeiten ausgewiesen werden müssen.

Das **Personal- und Organisationsamt** hat auf unsere Feststellungen darauf hingewiesen, dass aus ihrer Sicht *„die Buchung periodenfremder Erträge oder Aufwendungen generell unzureichend erscheint. Soweit hier im Einzelfall Unklarheiten bestehen, erfolgt die korrekte Verbuchung in Abstimmung mit - 20 -. Wir würden eine einheitliche, zwischen - 20 - und dem Revisionsamt abgestimmte Regelung begrüßen und sich daraus ergebenden Umbuchungen zustimmen.“*

Unter Berücksichtigung der Wesentlichkeit der unrichtigen Buchungen wurde von uns in die Umbuchungsliste letztlich ein Aufwand von 80.520,00 € für die nsk-Einführung, der als

laufender Aufwand für 2006 gebucht worden war, wirtschaftlich aber dem Jahr 2005 zuzuordnen und bei der Eröffnungsbilanz als Rückstellung einzustellen war, aufgenommen. Im Rahmen der Abstimmungsgespräche mit dem Amt Kämmerei und Steuern haben wir zugestimmt, von einer Änderung der Eröffnungsbilanz sowie Ergebnisrechnung 2006 Abstand zu nehmen.

### **Begründungen bei erheblichen Budgetabweichungen**

Die vom **Personal- und Organisationsamt** nach § 51 Abs. 1 GemHVO - Doppik als Teil des Rechenschaftsberichtes abgegebenen Begründungen der erheblichen Budgetabweichungen konnten wir vor allem betraglich nicht nachvollziehen. Dies ist sicher auch der Umstellung auf die Doppik und der Festlegung der Begründung nur auf Budgets (nicht auf Sachkonten), aber auch der u. E. unklaren Vorgabe des Amtes Kämmerei und Steuern geschuldet. Dies bezog sich vor allem auf die Frage der Berücksichtigung der nach den Bewirtschaftungsgrundsätzen gesperrten Mittel sowie der Haushaltsreste. Außerdem hat das **Personal- und Organisationsamt** in seiner Stellungnahme zu unserer Prüfungsbemerkung darauf hingewiesen, dass *„nach Abschluss der Begründungen noch Umbuchungen erfolgten, die seitens - 20 - für die Durchführung des Jahresabschlusses für erforderlich gehalten wurden. Insofern erklären sich Abweichungen zu nachträglich durchgeführten Auswertungen.“*

Dies haben wir zum Anlass genommen, gegenüber dem **Amt Kämmerei und Steuern** auf die Unzulänglichkeiten bei den vorliegenden Begründungen hinzuweisen. Dadurch sehen wir kaum Möglichkeiten, unserem Prüfungsauftrag nach § 128 Abs. 1 Ziff. 1 HGO (*„ob der Haushaltsplan eingehalten ist“*) gerecht zu werden.

Das **Amt Kämmerei und Steuern** hat in seiner Antwort eingeräumt, dass in Absprache mit dem Fachamt Korrekturbuchungen vorgenommen worden sind, ohne dass die Zahlen in der Begründung angepasst wurden. Zukünftig soll eine entsprechende Plausibilitätsprüfung vorgenommen werden. Im Gegensatz zu uns sieht das Amt keine Notwendigkeit, die im Rahmen der Jahresabschlussverfügung gemachten Hinweise zur Abgabe der Begründungen im Rahmen des Rechenschaftsberichtes nach § 51 Abs. 1 GemHVO - Doppik konkreter zu fassen, um auch Unklarheiten bei der Umsetzung in den Fachämtern nicht erst entstehen zu lassen.

Wir bedauern diese Einschätzung des Amtes Kämmerei und Steuern.

### **Internetauftritt der Stadt Kassel**

Festgestellt haben wir, dass Aufwendungen für den Internetauftritt der Stadt Kassel sowohl aus dem Teilhaushalt 11002 als auch aus dem Teilhaushalt 10001 bestritten wurden. Im Falle der Kosten für die Nachprogrammierung des Content-Management-Systems (CMS) wurden die Aufwendungen für eine Leistung aus einem Vertrag auf beide Teilhaushalte aufgeteilt.

Wir haben auf den Verstoß gegen § 10 Abs. 4 GemHVO - Doppik hingewiesen, wonach *„für denselben Zweck Aufwendungen und Auszahlungen nicht an verschiedenen Stellen im Haushaltsplan veranschlagt werden sollen. Wird ausnahmsweise anders verfahren, ist auf die Ansätze gegenseitig zu verweisen.“*

In seiner Stellungnahme hat das **Personal- und Organisationsamt** mitgeteilt, dass ab 2008 auf die wechselseitig veranschlagten Ansätze verwiesen wird. Es ist folgender Text hierfür vorgesehen: *„Sowohl im Teilhaushalt 11002 als auch im Teilhaushalt 10001 sind Mittel für den Internetauftritt der Stadt Kassel veranschlagt. Die getrennte Veranschlagung ergibt sich aus den unterschiedlichen Zielsetzungen. Die Mittel im Teilhaushalt 10001 dienen der Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Die Mittel im Teilhaushalt 11002 dienen der Umsetzung von Maßnahmen aus dem E-Government (z. B. Bereitstellung von Online-Services).“*

Allerdings mussten wir feststellen, dass weder im Haushaltsplan 2008 noch im Entwurf des Haushaltsplanes 2009 dieser Text aufgenommen worden ist. Auf unseren Hinweis wurde zugesagt, in der endgültigen Fassung des Haushaltsplanes 2009 den Text aufzunehmen.

### **Störung im lokalen DV-Netzwerk der Stadt**

Die Einhaltung des Datenschutzes und Maßnahmen zur Datensicherheit sind bei täglich fortschreitendem Ausbau der vorhandenen Informations- und Kommunikationstechnik unabdingbar. Zuletzt im Schlussbericht 2002, Ziff. 9.1.2 S. 87 ff. haben wir über Prüfungen zur Datensicherheit und dem Datenschutz im lokalen DV-Netzwerk der Stadt mit zufriedenstellenden Ergebnissen berichtet. Seit dieser Zeit sind durch weitere bauliche und technische Maßnahmen (Stichwort Sicherheitsraum) mit erheblichem finanziellen Aufwand die Sicherheiten weiter erhöht worden.

Trotzdem ist auch die Stadt von einem ersten größeren Störfall am Abend des 05.07.2006 nicht verschont geblieben, der zu einem Ausfall des gesamten DV-Systems im Rathaus geführt hat. Mit externer Hilfe konnte die Störung am Abend des 06.07.2006 behoben werden.

Ursache des Störfalls war, dass mit der Durchführung eines unkritischen Updates der Controller (Steuergeräte) und anschließendem durchzuführenden Neustart der beiden redundanten Controller das zentrale Speichersystem ausfiel. Dabei war entscheidend, dass beide Controller kurz nacheinander neu gestartet wurden. Die Herstellerfirma hat ein Firmenupdate erstellt, das künftig einen solchen Fehler verhindert.

Geprüft wurde vom **Personal- und Organisationsamt**, ob durch den Ausfall des Speichernetzwerkes auf Grund der vertraglichen Regelungen, die den „Besonderen Vertragsbedingungen für den Kauf von EDV-Anlagen und -geräten (BVB-Kauf)“ entsprechen, vom Auftragnehmer der Hard- und Software des Speichernetzwerkes Gewährleistung oder Schadenersatz gefordert werden kann. Dies musste zu Recht verneint werden, da nach dem Vertrag innerhalb der Gewährleistungsfrist der Auftragnehmer unverzüglich für die Beseitigung der Störung zu sorgen hat. Gelingt ihm dies nicht innerhalb von 12 Stunden gerechnet vom Zeitpunkt der Störungsmeldung an, so hat der Auftragnehmer für jeden Kalendertag, an dem die Anlage nicht genutzt werden kann, 1/1500 des Kaufpreises als Strafe zu zahlen. Die Vertragsstrafe wird allerdings erst vom dritten Ausfalltag an fällig. Dies war hier nicht der Fall; somit kein Schadenersatzanspruch.

Der Kaufpreis des Speichernetzwerkes betrug rund 216 T€, die kalendertägliche Vertragsstrafe also nur 144,00 €, beim Auftragnehmer sicher ein zu vernachlässigender Betrag. Eine an sich beabsichtigte weitergehende vertragliche Regelung der Gewährleistung und Vertragsstrafe (Wiederherstellungsfrist 12 Stunden, danach sofort Vertragsstrafe von 1 % der Kaufsumme kalendertäglich) scheiterte an den dafür geforderten exorbitant hohen Wartungskosten. Als Alternative kam daher die wesentlich kostengünstigere Systemredundanz zum Zuge.

## **9.2 Ordnungsamt**

### **9.2.1 Inhalt und Umfang der Prüfung**

Wir haben im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplanes stichprobenweise geprüft, ob

- die Einhaltung der Haushaltsansätze und die Deckung bei Haushaltsüberschreitungen gegeben war,
- bei üpl./apl. Bewilligungen die Voraussetzungen nach § 114 g HGO vorlagen,
- die Bewirtschaftung der Erträge und Aufwendungen entsprechend der GemHVO - Doppik bzw. den Bewirtschaftungsgrundsätzen 2006 vorgenommen wurden,
- bei der Aufstellung der Ergebnisrechnung die erforderliche sachliche und zeitliche Abgrenzung der Aufwendungen und Erträge befolgt wurde
- die vorgelegten Reisekostenabrechnungen zutreffend waren und
- die jeweiligen Buchungen durch Belege dokumentiert wurden.

### **9.2.2 Umsetzung des Haushaltssicherungskonzeptes**

Ausweislich des Jahresabschlusses 2006, TeilHH 32003 - Kraftfahrzeugzulassungsstellen - beträgt der erzielte städtische Überschuss rd. 689 T€.

Das Ordnungsamt hat im Zusammenhang mit der Zusammenlegung der Kraftfahrzeugzulassungsstellen für das Berichtsjahr einen Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 630 T€ als umgesetzt angegeben.

Wir bezweifeln, dass man diesen Überschuss als Konsolidierungsbeitrag bezeichnen kann. Bereits vor der Zusammenlegung der Zulassungsstellen wurde ein durchschnittlicher Überschuss (1998 bis 2002) von rd. 700 T€ erreicht. Dieser Betrag ist mit der heutigen Überschusskalkulation jedoch nicht mehr vergleichbar, weil zusätzliche Overheadkosten sowie eine kalkulatorische Miete und Leasingkosten in Höhe von ca. 300 € als Aufwendungen in die neueren Überschussberechnungen einfließen.

Die Benennung eines Überschusses, welcher in mindestens gleicher Höhe bereits seit Jahren integrativer Bestandteil des Haushaltsfehlbetrages ist, kann aus unserer Sicht nicht gleichzeitig als Konsolidierungserfolg hinsichtlich des Ausgleichs des Ergebnishaushaltes betrachtet werden.

Wir haben dies deshalb zum Gegenstand einer entsprechenden Beanstandung gemacht und das Fachamt um Stellungnahme gebeten.

Das **Ordnungsamt** hat dazu u. a. ausgeführt:

„Unserer Auffassung nach spielt dabei die Tatsache, ob der Überschuss bereits vor der Fusionierung erzielt wurde oder erst später keine Rolle.  
Wichtiger ist, dass dieser Überschuss als Konsolidierungsbeitrag ausgewiesen und erzielt wird, und somit als Konsolidierungsbeitrag fortgeschrieben werden kann.“

Das daneben geltend gemachte Argument, dass es aufgrund der Fusion zu Kostensteigerungen, wie z. B. höheren Personalkosten oder höheren Benutzerentgelten an das KGRZ Kassel gekommen sei, ist im vorliegenden Zusammenhang unbestritten.

Allerdings stehen diesen Kostensteigerungen andererseits höhere Erträge im Bereich der Gebührenaufkommen gegenüber.

Aus unserer Sicht verkennt das Fachamt zudem, dass gerade durch die Fusion eine Steigerung des vorhandenen Überschusses um 400 T€ erwartet worden war (s. Darlegung im vorhergehenden Schlussbericht).

## **9.3 Veterinärdienst und Lebensmittelüberwachung**

### **9.3.1 Inhalt und Umfang der Prüfung**

Unsere Prüfung bezog sich auf

- die richtige Anwendung der einzelnen Gebührentatbestände anhand von Einzelfällen,
- die Auskömmlichkeit der durch das Land gezahlten Kostenpauschale,
- die Festsetzung von Geldbußen bzw. Ordnungswidrigkeiten,
- die Einhaltung der Regelungen zur Korruptionsvermeidung und
- die Erhebung von Gebühren bei sog. Plankontrollen.

Die von der Revision getroffenen Prüfungsfeststellungen waren überwiegend dadurch entstanden, dass sich das Amt neben der Umstellung auf die Doppik auch durch den Übergang aus der Landesverwaltung in die Kommunalverwaltung in neue Verwaltungsabläufe eingewöhnen musste. Die Prüfungsfeststellungen wurden mit der Amtsleitung bzw. direkt mit den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besprochen und ausgeräumt. Soweit sie von uns als wesentlich eingestuft wurden, sind sie im folgenden Text dargestellt.

### **9.3.2 Kostenerstattung durch das Land**

Das Gesetz zur Kommunalisierung des Landrates sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung vom 21.03.2005 ist am 01.04.2005 in Kraft getreten. Es tritt mit Ablauf des 31.12.2009 außer Kraft. Mit diesem Gesetz sind die Aufgaben des Landrates sowie des Oberbürgermeisters als Behörde der Landesverwaltung weitgehend und das Personal vollumfänglich kommunalisiert worden.

Das bisherige staatliche Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz wurde daher mit Wirkung vom 01.04.2005 dem Dezernat III zugeordnet und erhielt die Bezeichnung „Veterinärdienst und Lebensmittelüberwachung“.

Die Stadt Kassel hat damit die volle Organisationsgewalt und Personalhoheit in diesen Aufgabenfeldern.

Entsprechend § 5 Absatz 1 - Kostenerstattung - des v. g. Gesetzes wird vom Land ein jährlicher Festbetrag als Kostenpauschale gezahlt, der

- den Jahresbedarf an laufenden Personalausgaben (eingefroren auf die Dezemberbezüge 2004 für die zum Stichtag 31.12.2004 bei den Landräten und Oberbürgermeistern beschäftigten Landesbediensteten),

- eine Beihilfenpauschale sowie
- die im Haushalt 2005 veranschlagten Sachkosten

beinhaltet.

Dieser Festbetrag erhöht sich zum Ausgleich von Bedarfsspitzen nach § 5 Abs. 3 des o. g. Gesetzes für alle kreisfreien Städte um einen Betrag von jährlich 200 T€, festgeschrieben für die Zeit von 2005 -2009. Die Verteilung des vom Land zur Verfügung gestellten Betrages erfolgt durch das Land mit den kommunalen Spitzenverbänden. Für 2006 betrug der Anteil der Stadt Kassel 34,9 T€.

Die vom Land geleisteten Zuweisungen in 2006 setzten sich bereinigt wie folgt zusammen:

1. Kostenpauschale Januar - Dezember 2006 (Personalausgaben und Sachkosten)	=	669.811,90 €
2. Beihilfenpauschale für 3 Beamte (je 1.700,00 €)	=	5.100,00 €
3. Ausgleichsbetrag f. Bedarfsspitzen	=	34.900,00 €
4. Leistungen aus dem Integrationsfond (Abschlag 2006) für schwerbehinderte Mitarbeiterin	=	34.000,00 €
<hr/>		
Zuweisungen vom Land (2006) insgesamt	=	743.811,90 €

Dem Vorjahr zuzuordnende Anteile bzw. Restzahlungen (siehe folgenden Text) wurden vorab in Abzug gebracht.

Der Teilergebnisplan Amt 360 - Veterinärdienst und Lebensmittelüberwachung - schließt im Berichtszeitraum mit einem Ertrag von rd. 911 T€ und einem Aufwand von 938 T€ ab. Daraus ergibt sich eine Unterdeckung i. H. v. rd. 27 T€. Die Ertragssumme besteht - neben eigenen Einnahmen - im Wesentlichen aus einer Erstattung vom Land i. H. v. rd. 783 T€, welche allerdings auch den o. g. Ausgleichsbetrag für Bedarfsspitzen i. H. v. rd. 34,9 T€ enthält, der für das Jahr 2005 nachgezahlt wurde. Daneben ist in den Erträgen ein weiterer Betrag i. H. v. rd. 5,2 T€ als Landeszuschuss enthalten, der als Spitzabrechnung 2005 für eine schwerbehinderte Mitarbeiterin aufgeführt wird. Da diese beiden Beträge nicht periodengerecht verbucht wurden, erhöht sich damit berichtsjaehrbezogen die reale Unterdeckung auf rd. 67 T€ jährlich.

Ab dem 01.01.2007 sind auf Grund einer entsprechenden zeitlichen Befristung die oben unter Ziffer 4 erwähnten Leistungen aus dem Integrationsfonds weggefallen, so dass sich ab diesem Zeitpunkt das jahresbezogene Defizit um weitere 34 T€ erhöht hat. Laut Rechnungsergebnis

beträgt allein der Personalaufwand nach Sachkonten für 2006 rd. 820 T€. Ein Ausgleich ist allerdings nicht zu erwarten, da die Personalausgaben ausschließlich auf der Basis der Ist-Ausgaben des Jahres 2004 anerkannt werden. Der Deckung der Differenz zu dem höheren Kommuntarif wird seitens der Landesverwaltung mit dem Hinweis auf den „Verzicht auf eine vermutete Effizienzdividende“ nicht entsprochen. Konkrete, eine solche Effizienzdividende begründenden Umstände, sind allerdings bis zum Redaktionsschluss des Berichtes nicht eingetreten. Auch Synergiegewinne sind von der Stadt Kassel bisher nicht erschlossen worden.

Die Gültigkeitsdauer dieser Erstattungsregelung ist vorerst an den Zeitpunkt des Außerkrafttretens des Gesetzes zum 31.12.2009 gekoppelt.

### **9.3.3 Anwendung des Erlasses zur Korruptionsvermeidung**

Im Rahmen einer durchgeführten Prüfung haben wir auf die Regelungen des Erlasses des Hess. Ministeriums des Innern vom 27.04.1998 hingewiesen.

Der Erlass enthält verbindliche Regelungen bezüglich der Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen. Demgemäß ist in allen korruptionsanfälligen Bereichen (z. B. bei der Lebensmittelkontrolle), besonders auf sorgfältige Personalführung und Dienstaufsicht zu achten. Zu diesem Zweck sollen Führungskräfte und Mitarbeiter, in deren Aufgabengebiet korruptionsanfällige Vorgänge bearbeitet werden, regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen zum Thema „Korruptionsvermeidung“ teilnehmen.

Der Erlass sieht entsprechend Ziffer II, Nr. 4 - Personalführung und Dienstaufsicht - außerdem vor, dass die Mitarbeiter im Rahmen der Möglichkeiten regelmäßig in andere Arbeitsgebiete umgesetzt werden sollen, um langfristige Beziehungen zu Unternehmen nicht entstehen zu lassen.

Da nach Auskunft der Amtsleitung bisher eine Umsetzung dieser Maßnahmen nicht erfolgt sei, haben wir das Amt hinsichtlich bestehender Realisierungsabsichten um Stellungnahme gebeten.

Inzwischen wurde uns eine ab dem 01.01.2008 gültige, neu vorgenommene personelle Einteilung der für den Bereich des Kasseler Stadtgebietes bestehenden fünf Lebensmittelüberwachungs-Bezirke vorgelegt und außerdem zugesagt, künftig Fortbildungsangebote zur o. a. Thematik nutzen zu wollen.

## **9.4 Feuerwehr**

### **9.4.1 Inhalt und Umfang der Prüfung**

Neben der laufenden Prüfung des Haushaltsvollzuges wurde schwerpunktmäßig die Erhebung der Benutzungsentgelte im Rettungsdienstbereich geprüft.

Diese Prüfung erstreckte sich auf

- die richtige Anwendung der Rechtsgrundlagen,
- die Beachtung des Kostenüberschreitungsverbot,
- die Vorlage der Abrechnungsnachweise der Rettungsdienstorganisationen,
- die Einhaltung des Verfahrens zur Kostenermittlung nach der Rettungsdienst-Rechnungswesenverordnung und nach der Budgetausgleichsvereinbarung sowie
- die Budgetausgleichsberechnung des Rettungsdienstbereiches Kassel.

### **9.4.2 Festsetzung der Benutzungsentgelte im Rettungsdienst**

Stadt und Landkreis Kassel bilden einen gemeinsamen Rettungsdienstbereich. In diesem sind der ASB, das DRK, die Johanniter-Unfallhilfe - jeweils mit ihren einzelnen Untergliederungen - und die Stadt Kassel - Feuerwehr - als Leistungserbringer im Rettungsdienst tätig.

Nach § 8 Abs. 3 Hessisches Rettungsdienstgesetz (HRDG) in Verbindung mit der Rettungsdienst-Benutzungsentgeltverordnung sind zur Deckung der Kosten der Notfallversorgung Benutzungsentgelte zu erheben. Bei Kostenüber- oder -unterdeckungen auf Grund von Leistungsabweichungen oder Leistungsverschiebungen zwischen einzelnen Leistungserbringern innerhalb eines Rettungsdienstbereiches ist ein angemessener Ausgleich herbeizuführen.

Bei der Prüfung haben wir u. a. festgestellt, dass die Höhe der gebildeten Rücklagen zum 31.12.2006 rd. 789 T€ betrug. Mit Blick auf das einzuhaltende Kostenüberschreitungsverbot gem. § 10 Abs. 2 KAG baten wir die Feuerwehr u. a. zu folgenden Punkten um Auskunft:

- Mit welchem Betrag schloss nach erfolgter Budgetabrechnung der UA 16000 bezogen auf die Zeiträume 2002, 2003 und 2004 ab.
- In welcher Weise ist eine Abschmelzung der Rücklage vorgesehen.

- Sind die in der Budgetausgleichsvereinbarung (BAV) vorgesehenen vierteljährlich durchzuführenden Budgetausgleichsberechnungen einmal jährlich durch ein unabhängiges Wirtschaftsprüfungsunternehmen geprüft worden?

In seiner Stellungnahme hat die **Feuerwehr** u. a. mitgeteilt:

- Im Jahr 2002 schloss der UA 16000 ausgeglichen ab. Für die folgenden Jahre ergab sich jeweils eine Unterdeckung von 98.633,25 € (2003) und 402.799,28 € (2004).
- *„Um die Überschüsse aus den letzten Jahren abzubauen, wurden nach zähen Verhandlungen mit den Kostenträgern zum 01.07.2007 neue Tarife für den Rettungsdienst ausgehandelt. Speziell in den Bereichen Krankentransport und Notfallversorgung (Rettungswagen) wurden niedrigere Tarife vereinbart, die seit dem 01.07.2007 angewendet werden. Es ist damit zu rechnen, dass die Tarifierfassung zum Jahresende 2007 „erste Wirkung“ zeigen wird. Allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass sich die Einnahmen mit „einem Schlag“ um die aufgelaufenen Überschüsse verringern werden, ...“.*
- Die Leistungserbringer konnten sich nicht auf die Beauftragung eines unabhängigen Wirtschaftsprüfungsunternehmens einigen, so dass entgegen der Budgetausgleichsvereinbarung diese Prüfung unterblieb. *„Allerdings haben sich die Leistungserbringer aus Kostengründen darauf verständigt, die Budgetausgleichsberechnung durch 2 Organisationen aus dem Kreis der Leistungserbringer selbst zu prüfen.“*

Die ergänzend zur Nichtbeauftragung eines Wirtschaftsprüfungsunternehmens vorgebrachten Gründe und die uns vorgelegten Ergebnisniederschriften dieser internen Prüfungen haben uns überzeugt, dass der beschrittene Weg vertretbar ist. Allerdings haben wir dem Fachamt empfohlen, bei einer aus anderen Gründen erforderlichen Neufassung der Budgetausgleichsvereinbarung auch die entsprechende Prüfungsfestlegung aus Rechtssicherheitsgründen zu ändern.

Da sich die Gebührenausschüttung Rettungsdienste zum 31.12.2007 durch einen weiteren Zugang auf rd. 810 T€ erhöhte müssen wir feststellen, dass die bis zu diesem Zeitpunkt von der Feuerwehr erwartete Abschmelzung der Überschüsse noch nicht eingetreten ist.

## **9.5 Schulverwaltungsamt**

### **9.5.1 Inhalt und Umfang der Prüfung**

Der Teilhaushalt umfasst die Erträge und Aufwendungen der äußeren Schulverwaltung für rd. 60 Kasseler Schulen sowie für Gastschulbeiträge.

Die Erträge und Aufwendungen des Schulverwaltungsamtes wurden stichprobenweise auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen sowie die zweckmäßige und wirtschaftliche Mittelverwendung geprüft. Es ergaben sich keine nennenswerten Feststellungen.

Bei der Vorbereitung von Regelungen zur Übertragung von Organisation und Durchführung der Mittagstischangebote in ganztägig arbeitenden Schulen auf Fördervereine sowie bei der Vereinbarung zu Ausgabe und Abrechnung von Schülerjahreskarten haben wir das Fachamt bei der Gestaltung der Verträge zu den haushaltsrechtlichen und zahlungsrelevanten Erfordernissen beraten.

### **9.5.2 Prüfung von Verwendungsnachweisen**

Es wurden im Berichtsjahr die Verwendungsnachweise über Landeszuweisungen für das Schuljahr 2005/2006

- zur Durchführung des Projektes „EIBE“ - Eingliederung in die Berufs- und Arbeitswelt - an vier beruflichen Schulen der Stadt Kassel (185,1 T€)
- der Europaschulen Georg-August-Zinn-Schule über 17,3 T€ (Europaschulangebote) und 46,0 T€ (Ganztagsangebote) und Friedrich-List-Schule über 20,1 T€ (Europaschulangebote)

geprüft.

Es ergaben sich keine Beanstandungen.

## **9.6 Kulturamt und Denkmalpflege**

### **9.6.1 Inhalt und Umfang der Prüfung**

Die Aufwendungen und Erträge des Amtes wurden stichprobenweise auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen sowie die zweckmäßige und wirtschaftliche Verwendung der Mittel geprüft. Es ergaben sich keine nennenswerten Feststellungen.

Nach landesrechtlichen Bestimmungen waren nachstehende Verwendungsnachweise (VN) über Landeszuwendungen (Zuweisung KFA Museumsprojekte) zu prüfen:

- VN für das Brüder-Grimm-Museum über 8.000,00 €, bewilligt für 2006 (Gesamtkosten 13.765,69 €),
- VN für das Stadtmuseum über 34.100,00 €, bewilligt für 2005 (Gesamtkosten 79.495,58 €) und 18.000,00 €, bewilligt für 2006 (Gesamtkosten 25.096,53 €).

Die Prüfungen führten zu keinen Beanstandungen.

### **9.6.2 Verwendungsnachweise über städtische Zuwendungen**

Das Amt Kulturamt und Denkmalpflege fördert Kasseler Kulturschaffende durch Zuwendungen für deren laufende Arbeit (institutionelle Förderung) und/oder für Einzelprojekte (Projektförderung).

Über die Verwendung der bereitgestellten Fördermittel entscheidet die Kulturkommission abschließend.

Wir haben geprüft, ob die Zuwendungsrichtlinien der Stadt Kassel eingehalten, die Verwendungsnachweise von den Zuwendungsempfängern vorgelegt und die eingereichten Verwendungsnachweise durch das Amt Kulturamt und Denkmalpflege geprüft wurden.

Für die Prüfung der Verwendungsnachweise durch das Fachamt gaben wir Hinweise auf erforderliche Nachbesserungen und erforderliche Erläuterungen durch die Zuwendungsempfänger. Wir haben empfohlen, bei den Zuwendungsempfängern verstärkt auf die Einhaltung der Zuwendungsrichtlinien der Stadt Kassel, insbesondere auf die fristgerechte Vorlage der Verwendungsnachweise, hinzuwirken.

### 9.6.3 Komödie

Über die wirtschaftliche Situation der Komödie bis zur Eröffnung des Insolvenzverfahrens am 01.04.2006 haben wir im Schlussbericht 2005 berichtet.

Nach Eröffnung des Insolvenzverfahrens wurde mit dem Verein Komödie Kassel e. V. und der vorläufigen Insolvenzverwalterin ein Erster Nachtrag zu dem Vertrag vom 05.06.2000 über die institutionelle Förderung abgeschlossen. Mit diesem Ersten Nachtrag wurde die ursprünglich als Betriebskostenzuschuss geleistete Zahlung in eine „Zahlung zweckgebunden ausschließlich für die Aufrechterhaltung des tatsächlichen Spielbetriebes der Komödie (mindestens 20 Vorstellungen monatlich während der Spielzeit)“ geändert.

Seit dem 22.06.2006 wird die Komödie als gemeinnützige GmbH betrieben. Die Insolvenzverwalterin hat alle Rechte und Pflichten aus dem Vertrag zwischen dem Verein Komödie Kassel e. V. und der Stadt Kassel vom 05.06.2000 nebst Nachtrag auf die gemeinnützige GmbH übertragen.

Mit einem Zweiten Nachtrag zum Vertrag vom 05.06.2000 wurde der Zuschuss der Stadt Kassel von 155.944,02 € ab 01.09.2007 auf jährlich 130.000,00 € reduziert.

Die Komödie Kassel gGmbH ist nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB) (§§ 242 ff. und § 264 HGB) zur Aufstellung von kaufmännischen Jahresabschlüssen verpflichtet. Wir hatten dem Fachamt im Zusammenhang mit der Übertragung auf die gGmbH deshalb empfohlen, das der Stadt Kassel vertraglich eingeräumte Informationsrecht dahingehend zu ergänzen, dass die Jahresabschlüsse zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Komödie Kassel gGmbH vorgelegt werden sollten. Mit Schreiben vom 30.06.2006 an die Insolvenzverwaltung hat das Dezernat III um die zukünftige Vorlage dieser Unterlagen gebeten. Ein vertraglicher Anspruch gegenüber der gGmbH wurde nicht begründet.

Im April 2008 wurde von der Komödie Kassel gGmbH der Verwendungsnachweis für das Jahr 2006 vorgelegt. Dieser enthielt den Bericht des Wirtschaftsprüfers über den nach den Vorschriften der §§ 242 ff. HGB erstellten Jahresabschluss zum 31.12.2006.

Nach diesem Bericht besteht für das Jahr 2006 eine bilanzielle und vermögensmäßige Überschuldung der Gesellschaft. Frühestens ab dem Jahr 2008 erwartet die Gesellschaft laut dem Bericht ein positives Geschäftsergebnis.

Der Vermerk des Fachamtes über die Prüfung des Verwendungsnachweises für den im Jahr 2007 gewährten Zuschuss liegt uns noch nicht vor.

#### **9.6.4 Schulkostenerstattung Musikakademie**

Abweichend von der grundsätzlichen Regelung, wonach das Land die Personalkosten der öffentlichen Schulen trägt, sind die Personalkosten der Musikakademien von den Schulträgern zu zahlen. Gemäß § 151 Abs. 3 des Hessischen Schulgesetzes erstattet das Land den Schulträgern die Personalkosten, soweit sie auf die beruflichen Abteilungen der Akademien entfallen.

In den Schlussberichten 2004 und 2005 (jeweils unter Tz. 6.3.2) wurden die ausstehenden Personalkostenerstattungen des Landes Hessen für die Musikakademie dargestellt. Der offene Betrag belief sich nach dem Stand 31.01.2007 auf rund 1.556 T€ aus den Restbeträgen der für die Jahre 2001 bis 2005 angeforderten Personalkosten.

Das Land Hessen hatte im September 2006 eine Erhöhung der Landeszahlung ab dem Haushaltsjahr 2007 und den Abbau der dann noch verbleibenden Zahlungsrückstände ab dem Jahr 2008 in Aussicht gestellt.

Im Jahr 2007 wurden vom Land Hessen Zahlungen von rund 2,3 Mio. € geleistet. Aus diesen Zahlungen wurden die für das Jahr 2006 berechneten Personalkosten in voller Höhe und die offenen Beträge aus den Jahren 2001 bis 2005 teilweise ausgeglichen. Im Jahr 2008 wurden vom Land Hessen weitere rund 2,27 Mio. € gezahlt. Neben dem vollständigen Ausgleich der im Jahr 2008 für das Vorjahr berechneten Personalkosten sind nach diesen Zahlungen die Rückstände aus Vorjahren bis auf einen Restbetrag von rund 50 T€ abgebaut.

Im Ergebnisplan 2006 des Teilhaushalts 41002 Musikakademie wurde ein Zinsertrag für die verspätete Kostenerstattung in Höhe von 200 T€ veranschlagt. Der Betrag wurde ohne Minuszeichen ausgewiesen; der Haushaltsplan ist insoweit fehlerhaft. Das Amt Kämmerei und Steuern hat unsere Feststellung bestätigt und in seiner Stellungnahme vom 11.12.2007 u. a. ausgeführt: *„Bei der Erfassung des Planansatzes ist uns ein Vorzeichenfehler unterlaufen, der auch im Rahmen der Plausibilitätsprüfungen zur Haushaltsplanung 2006 hier nicht aufgefallen ist“* (siehe auch Tz 3.1.1 und 5).

Vom Fachamt wurde die Zinsforderung im Jahr 2006 als Ertrag gebucht. Durch den Vorzeichenfehler beim Haushaltsansatz errechnet sich im Ergebnis unzutreffend eine Haushaltsverbesserung in Höhe von 400 T€.

Auf die Anforderung der Zinsen von insgesamt 250 T€ (200 T€ für 2006 und 50 T€ für 2007) hat das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst mit Erlass vom 27.10.2008 mitgeteilt: *„Eine gesetzliche Regelung zur Verzinsung etwaiger Rückstände ist nicht gegeben. Von daher kann Ihrem Antrag auf Erstattung von Zinsforderungen nicht stattgegeben werden.“* Auf Veranlassung des Amtes Kämmerei und Steuern wurde die Rechtslage geprüft. Mit Schreiben vom 08.12.2008 hat das Rechtsamt mitgeteilt: *„Nach alledem muss die rechtliche Durchsetzbarkeit der bisher geltend gemachten Zinsforderungen auf dem Klagewege verneint werden.“*

Wir gehen davon aus, dass diese Bewertung der Forderung in der Bilanz bzw. der Ergebnisrechnung im Rahmen des Abschlussbuchungen für das Jahr 2007 berücksichtigt wird.

## **9.7 Sozialamt**

### **9.7.1 Inhalt und Umfang der Prüfung**

Die Anwendung des ab 01.01.2005 geltenden SGB XII für das Sozialamt haben wir u. a. in den nachstehend aufgeführten Sachgebieten geprüft. Da sich für das Fachamt die Leistungsgewährung durch die gesetzliche Neuregelung nicht wesentlich verändert hat, ist die organisatorische Umsetzung und die sachgerechte Fallbearbeitung weitgehend problemlos erfolgt. Vorteilhaft hat sich dabei erwiesen, dass zumeist auf bewährtes Personal zurückgegriffen werden konnte. Auch die Beteiligung der Revision im Vorfeld hat dazu geführt, dass Beanstandungen von grundsätzlicher Bedeutung nicht zu treffen waren.

### **9.7.2 Integration**

Hilfen werden an Personen gewährt, die vorübergehend nicht erwerbsfähig sind und deren Lebensunterhalt dadurch nicht sichergestellt ist. Ziel ist es, diesen Personenkreis wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Vorgänge grundsätzlich rechtskonform bearbeitet wurden. Weniger bedeutende Feststellungen wurden besprochen und unmittelbar behoben. Lediglich in einem Fall haben wir schriftlich Stellung bezogen, da sich daraus finanzielle Auswirkungen ergeben konnten.

Im besagten Fall war die Hilfeempfängerin (HE) psychisch erkrankt und daher nicht arbeitsfähig. Die Erkrankung war auf eine traumatische Gewalterfahrung zurückzuführen, die Ansprüche nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) nach sich zogen. Das Versorgungsamt hatte mit Bescheid vom 29.01.2004 OEG-Leistungen eingeschränkt bewilligt.

Der weitere Verlauf des Sozialhilfebezuges ließ Zweifel an der zitierten Entscheidung aufkommen. Wir hatten daher empfohlen die HE aufzufordern, einen erneuten Antrag beim Versorgungsamt zu stellen und vorab das Gesundheitsamt der Stadt Kassel nochmals einzuschalten.

Das Sozialamt hat unserer Empfehlung entsprochen. Die HE wurde vom Gesundheitsamt begutachtet mit dem Ergebnis, dass sie für weitere 2 Jahre erwerbsunfähig ist. Der erneute Antrag auf OEG-Leistungen wurde nunmehr vom Versorgungsamt in vollem Umfang positiv entschieden. Die Zuständigkeit für die weitere Hilfestellung ist damit auf den LWV Hessen übergegangen. Für die Vergangenheit wurden der Stadt 9.678,00 € an aufgewendeten Sozialhilfeleistungen erstattet.

### **9.7.3 Grundsicherung**

Sie wird gewährt zur Sicherung des Lebensunterhaltes im Alter (über 65 Jahre) und bei Erwerbsminderung (über 18 Jahre alt und voll erwerbsgemindert).

Die Feststellungen in diesem Sachgebiet betrafen Anregungen zur Aktenführung, zur Dokumentation von Unterkunft- und Heizkosten, zur Feststellung von Rentenansprüchen und zur Ermittlung von Grundvermögen, die das Fachamt aufgenommen und zeitnah umgesetzt hat.

### **9.7.4 Beratungsstelle für Wohnungslose und Haftentlassene**

Neben der Leistungsgewährung nach dem SGB II und XII wurden auch die Barauszahlungen und der Kassenbestand geprüft. Die zumeist stichprobenhaften Aktenprüfungen ergaben keinen Anlass für Beanstandungen. Dies war auch deshalb positiv zu werten, da die Sachbearbeiter mit der „Doppelzuständigkeit“ ein breites Leistungsspektrum abdecken und unterschiedliche DV-Programme für die Leistungsgewährung nutzen müssen.

Barauszahlungen an Hilfeempfänger werden seit Jahren in einer Form praktiziert, die bekannterweise risikobehaftet ist. Bisher hat dies zu keinen negativen Feststellungen durch die Revision geführt. Der Kassenbestand selbst war in Ordnung.

Zu beanstanden war aber die Aufbewahrung des Bargeldbestandes. Sie entsprach nicht den Vorgaben zur Kassensicherheit.

Wir haben daher empfohlen, eine der Kassensicherheit entsprechende Regelung in Absprache mit der Stadtkasse zu treffen und diese auch einzuhalten. Darüber hinaus haben wir angeregt, die jetzige Form der Barauszahlungen generell zu überdenken.

Das Sozialamt hat umgehend reagiert und in Absprache mit der Stadtkasse und dem Rechtsamt Regelungen getroffen, die die Kassensicherheit gewährleisten.

Darüber hinaus hat das Amt mitgeteilt, dass aus dortiger Sicht eine Änderung der Form der Barauszahlungen nicht vorgesehen ist, da sich das Verfahren vor dem Hintergrund des zunehmend problematischen Personenkreises der Wohnungslosen bewährt hat.

## 9.8 Jugendamt

### 9.8.1 Inhalt und Umfang der Prüfung

- Zuschussentwicklung im Jugendhilfebereich
- Feststellungen zur Einhaltung des Haushaltssicherungskonzeptes
- Prüfung der Verwendungsnachweise
- Einführung eines neuen DV-Verfahrens (eKITA)
- Zahlungsrückstände bei den städtischen Kindertagesstätten

### 9.8.2 Zuschussentwicklung im Jugendhilfebereich

Die ab 2006 erfolgte Umstellung von der kameralen zur doppischen Haushaltsführung lässt einen direkten Haushaltsvergleich mit 2005 nicht zu. Wir haben dennoch durch Zuordnung der Ergebnisse der UA aus 2005 in die neu geschaffenen Bereiche der einzelnen Teilhaushalte ab 2006 einen Vergleich 2005 zu 2006 hergestellt. Dieser zeigt, dass in 2006 der Zuschussbedarf gegenüber dem Jahr 2005 fast gleich geblieben ist.

Nachstehend die Entwicklung aller Teilhaushalte des Jugendamtes 2002 – 2006:

<b>Jahr</b>	<b>Zuschussbedarf lt. Jahresrechnung €</b>	<b>Besondere Einnahmen*) €</b>	<b>Zuschussbedarf ohne die besonderen Einnahmen*) €</b>
2002	36.019.806	6.650.000	42.669.806
2003	37.830.497	7.703.850	45.534.347
2004	37.830.884	7.580.000	45.410.884
2005	41.943.420	7.254.760	49.198.180
2006	42.002.970	6.937.364	48.940.334

\*) Anteil der Einnahmen aus dem Verkauf städtischer Anteile an den gemeinnützigen Gesellschaften im Bereich des Konzerns Klinikum Kassel. Die Teilerlöse verteilen sich auf mehrere Jahre und enden in 2006.

### 9.8.3 Feststellungen zur Einhaltung des Haushaltssicherungskonzeptes

Im Haushaltssicherungskonzept der Stadt Kassel für den Haushaltsplan 2006 wurden von der Stadtverordnetenversammlung durch Beschluss vom 20.02.2006 vom Jugendamt folgende Einsparmaßnahmen erwartet und deren Umsetzung durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 11.12.2006 mit Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes 2007 festgestellt:

<u>Lfd. Nr.</u>	<u>Vorschlag</u>	<u>Betrag 2006 / €</u>	<u>davon umgesetzt</u>
32	<b>Kindertagesstätten</b> <i>Anpassung der Angebots- an die Nachfragestruktur Verstärkte Zusammenarbeit zw. Schulverwaltungsamt / Jugendamt</i>	295.600	348.100
33	<b>Kindertagesstätten</b> <i>Anhebung der Gruppenstärke in Kitas, Anpassung an hess. Mindeststandarts</i>	40.000	40.000
34	<b>Organisationsuntersuchung Jugendamt</b> <i>Allg. Soziale Dienste / Wirtschaftliche Hilfen (Siehe u. a. ISA-Gutachten), Senkung der Einzelfallkosten</i>	1.000.000	siehe Text

Zu Ziffer 34 wird im Haushaltssicherungskonzept 2007 folgendes ausgeführt:

*Zur Umsetzung der Ergebnisse der Organisationsuntersuchung des Instituts für soziale Arbeit, Münster, in diesem Bereich aus dem Jahre 2001/2002 und der anschließenden Umsetzungsbegleitung der ermittelten Optimierungsvorhaben, wird ein fall- und finanzbezogenes Berichtswesen eingesetzt, das Entwicklungen rechtzeitig erkennen und Gegenmaßnahmen ergreifen lässt. Mit dem Konzept flexibler erzieherischer Hilfen im Kasseler Osten (FEKO) wird auf der Basis der ISA-Erkenntnisse in der danach vorgenommenen Umstrukturierung jetzt ein weiterer Versuch unternommen, sozialräumlich orientiert die Ressourcen der freien Träger und des öffentlichen Trägers zu bündeln. Hier geht es in erster Linie darum, teure Fremdplatzierungen soweit wie möglich zu vermeiden und soziale Potenziale in den vier Ortsbeiratsbezirken des Kasseler Ostens zu erschließen. Zug um Zug sollen von den erzieherischen Hilfen ausgehend auch alle anderen Einrichtungen, Verbände und*

*Träger im Kasseler Osten in dieses Konzept einbezogen werden (einschließlich der Schulen und Kindertagesstätten).*

*In 2006 ist die Gesamtzahl der erzieherischen Hilfen um 18 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen, durch die in dem Konsolidierungsvorschlag genannten Maßnahmen konnte erreicht werden, dass die Kostenentwicklung nicht im gleichen Maße wie der Anstieg der Fallzahlen verlief.*

Damit wird im Beschluss der vom Jugendamt im Bereich Allg. Soziale Dienste / Wirtschaftliche Hilfen einzusparende Betrag von 1 Mio. € als erfüllt angesehen.

Wir haben durch einen Vergleich mit dem Rechnungsergebnis 2005 zu ermitteln versucht, ob diese Aussage annähernd zutreffend ist. Dabei haben wir für 2005 die Rechnungsergebnisse der früheren UA 45200 – 45830, 48300, Anteile des UA 40700 als Overheadkosten sowie die Haushaltsstelle 1.49900.171300.0 mit dem jetzigen Teilhaushalt 51004, Hilfe für junge Menschen und ihre Familien, in Bezug gesetzt. Dies führt zu folgendem Ergebnis:

	<b>Ergebnis 2005 €</b>	<b>Fortgeschr. Ansatz 2006 €</b>	<b>Ergebnis 2006 €</b>
Erträge	8.362.351,31	9.431.850,00	9.053.720,61
Aufwendungen	37.159.836,44	32.176.530,00 *)	37.610.874,55
<b>Saldo Erträge und Aufwendungen</b>	<b>28.797.485,13</b>	<b>22.744.680,00</b>	<b>28.557.153,94</b>

\*) davon üpl. bewilligt = 2.800.000 €

Der Vergleich der Ergebnisse ergibt gegenüber dem Jahr 2005 eine Zuschussreduzierung von rd. 240.330 €.

Die Anzahl der Kinder und Jugendlichen bis 21 Jahre ist von 38.071 (2005) um 483 Personen auf 37.588 (2006) zurück gegangen.

## 9.8.4 Prüfung der Verwendungsnachweise

Wie bereits im Vorjahr nahm auch für 2006 die Prüfung von Verwendungsnachweisen über Zuwendungen

- der Stadt Kassel an verschiedene Einrichtungen im Bereich der Zuständigkeit des Jugendamtes
- des Bundes aus dem Europäischen Sozialfonds für das Bundesprogramm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS) in Höhe von 157.665,59 €

nach den entsprechenden städtischen Zuwendungsrichtlinien sowie den Landes- und Bundesvorschriften einen breiten Raum ein.

Aus Mitteln des Programms LOS wurden wieder 20 Projekte durchgeführt, deren Mittelverwendung zu dokumentieren und in Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle des Jugendamtes für LOS begleitend zu prüfen war. Die Projekte werden unter [www.los-kassel.de/](http://www.los-kassel.de/) präsentiert.

Im Zusammenhang mit der Prüfung der Projektkosten zu LOS wurde festgestellt, dass für das Jugendamt keine einheitlichen Regelungen für Honorarverträge bestehen.

Wir haben am 04.05.2006 empfohlen, entsprechende Richtlinien zu erarbeiten bzw. bestehende Richtlinien zu ergänzen, so dass einheitliche Regelungen im Amt anzuwenden sind. Lt. Antwort des Jugendamtes vom 01.06.2006 war beabsichtigt, im 2. Halbjahr 2006 eine Richtlinie zu erarbeiten, die neben den Stundensätzen für Honorarkräfte auch die Benutzungsentgelte für die Überlassung von Jugendräumen usw. regelt.

Nach Mitteilung des Jugendamtes vom 11.03.2009 wird davon ausgegangen, dass die Richtlinie für Honorarkräfte nach erfolgter Abstimmung mit kirchlichen Trägern und Jugendverbänden sowie amtsintern bis Mai 2009 in Kraft gesetzt werden kann.

Regelungen für die Benutzung von städtischen Räumen werden zur Zeit vom Rechtsamt erarbeitet, so dass eigene Regelungen des Jugendamtes nicht erforderlich werden.

## 9.8.5 Städtische Kindertagesstätten Einführung des neuen DV-Verfahrens „eKITA“

Im Schlussbericht für das Jahr 2004 haben wir über die Prüfung der Entgeltberechnungen bei den städtischen Kindertagesstätten (Kitas) berichtet und in diesem Zusammenhang auf die Absicht des Jugendamtes zur Einführung eines neuen DV-Systems hingewiesen.

Nach Vorstellung des Programms eKITA im März 2005 wurde Mitte 2005 seine Einführung für den Bereich der Kitas durch das Jugendamt entschieden.

Voraussetzung für den Einsatz des Verfahrens war die Anbindung der Kitas an die datentechnische Infrastruktur des Rathauses. Hierdurch sollte erreicht werden, dass das Verfahren direkt in den Kitas angewandt werden kann (Ersteingabe, Änderungsverwaltung), während Datenhaltung und -sicherung sowie zentrale Arbeiten (Berechnungsläufe, Export der Kassendaten in das Finanzverfahren) im Rathaus von den zuständigen Stellen erfolgen.

Voraussetzung für einen optimalen Verfahrenseinsatz waren somit

- eine sichere und störungsfreie datentechnische Verbindung zwischen allen Kitas und der Datenhaltung im Personal- und Organisationsamt
- eine geprüfte und freigegebene Schnittstelle von eKITA zum Finanzsystem nsk.

Auf Grund der notwendigen, auch datentechnischen, Vorarbeiten war der Einsatz des Verfahrens für den 01.08.2006 vorgesehen.

Dieser Termin konnte nicht eingehalten werden und wurde lt. Sachstandsmitteilung des Jugendamtes vom 16.10. 2006 um 6 Monate auf den 01.02.2007 verschoben.

Der im Schlussbericht 2004 beschriebene Erfassungsaufwand wegen der notwendigen Doppelerfassung, verbunden mit möglichen Fehlerquellen, hat sich bis zum Jahr 2007 nicht verändert.

Hierzu führt das **Jugendamt** in seiner Sachstandsmitteilung vom 16.10.2006 u. a. weiter aus:

„Dies bedeutet, dass die zuständige Verwaltungskraft alle bereits in eKITA erfassten Datensätze zusätzlich noch einmal in nsk manuell erfassen muss.

Zu den oben aufgeführten Erschwernissen kommt noch hinzu, dass Änderungen in nsk nicht entsprechend verarbeitet werden. Auf diese Situation hat die Abteilung Kindertagesstätten reagiert und am Arbeitsplatz ein Beschwerde-Telefon eingerichtet. Eltern, denen immer noch falsche Betreuungsentgelte in Rechnung gestellt werden bzw. die Erstattungen noch nicht erhalten haben wird hier qualifiziert Auskunft erteilt. Die zuständige Verwaltungskraft ist aufgrund der vorgenannten Gründe mit ihrer gesamten

wöchentlichen Arbeitszeit mit der Erfassung der Datensätze in eKITA, der Eingabe in nsk und dem Beschwerdetelefon beschäftigt.

Alle weiteren Aufgaben der Sachbearbeiterin werden derzeit durch Umverteilung der Aufgaben bei - 519 - auf Herrn....., Frau..... (Namen von vier Mitarbeiter/innen) erledigt.

Durch die Verzögerung des Roll-Out der Thinclients besteht für die geschulten Kolleginnen und Kollegen der Abteilung Kindertagesstätten keine Möglichkeit, die erworbenen Schulungsinhalte anzuwenden bzw. zu vertiefen.“

Nachdem ab 01.06.2007 die Daten in den einzelnen Kitas eingegeben und die Berechnung sowie Sollstellung durch eKITA erfolgen, ist die volle Nutzbarkeit erst seit Oktober 2007 durch Fertigstellung der Verbindung von eKITA mit der notwendigen Schnittstelle zu nsk gegeben.

Neben dem zusätzlichen Personalaufwand waren für die Vorlaufzeit ab September 2005 mtl. 680,00 € Verbindungskosten zu zahlen, außerdem entstanden wegen der verspäteten Anwendung des Verfahrens Nachschulungskosten von insgesamt 2.900,00 €.

Die entsprechend den Vorschriften der HGO und GemKVO zur Freigabe der Schnittstelle von uns durchzuführende Prüfung konnte im Dezember 2007 mit positiven Testat abgeschlossen werden. Die Freigabe durch das Personal- und Organisationsamt erfolgte am 14.04.2008.

### **9.8.6 Zahlungsrückstände bei den städtischen Kindertagesstätten**

Mit Schreiben vom 21.11.2006 teilte das Jugendamt mit, dass sich die Einnahmeausfälle bei den Entgelten für die Kitas auf Grund der Probleme in dem neuen Finanzverfahren nsk auf 292.513,90 € belaufen. Hierzu ist anzumerken, dass bis zum Jahr 2005 die durchschnittliche Höhe der offenen Forderungen bei rd. 100.000 € lag.

Nachdem die unter 9.8.5 geschilderten Ursachen für die hohen aufgelaufenen offenen Forderungen im Frühjahr 2007 erkannt waren, konnte spätestens nach erfolgreicher Einführung von eKITA sowie der Nutzung der Schnittstelle zu nsk ab Oktober 2007 von einem vollständigen Verwaltungshandeln, das auch die Rückstandsbearbeitung mit einschließt, ausgegangen werden.

Im Januar 2008 haben wir jedoch festgestellt, dass gegenüber der Feststellung des Jugendamtes vom 21.11.2006 keine wesentliche Änderung in der Höhe der offenen Forderungen eingetreten ist.

Folgende offene Forderungen sind aus den Rückstandslisten der zuständigen Abteilung des Jugendamtes belegbar:

Dezember 2005	101.731,65 €
Oktober 2006	319.459,04 €
November 2007	275.366,74 €

Wir hatten deshalb das Jugendamt zu folgenden Punkten um Stellungnahme gebeten:

1. Sind in 2007 von dort Maßnahmen in Zusammenarbeit mit - 20 - und den Kindertagesstättenleitungen zur Rückführung der Rückstände auf den Stand 2005 und früher ergriffen worden und wenn ja, welche im Einzelnen?
2. In wie viel Fällen ist in diesem Zusammenhang von Ziffer 2.6.3 der BTO (Ausschluss der Kinder bei Nichtzahlung der Entgelte) Gebrauch gemacht worden und welche Erfahrungen haben sich hieraus ergeben (ggf. bitten wir um Nennung einiger Fälle)?
3. Bestehen bei Nichtanwendung Überlegungen, in der nächsten Fassung der BTO den Passus 2.6.3 zu streichen?
4. Welche Planung besteht zur Senkung des Rückstandes?

Das **Jugendamt** teilte hierzu am 06.03.2008 zu den einzelnen Fragen u. a folgendes mit:

**Zu 1.** (Kernaussage der Antwort)

Auf Grund der Rückstandslisten erfolgt die direkte Ansprache der Eltern in den Kitas, weiter wurden Zahlungspflichtige angeschrieben und auch Beitreibungsverfahren durch die Stadtkasse eingeleitet.

Nach Einschätzung liegt der größte Teil des aufgelaufenen Rückstandes bei den nicht gezahlten Essensentgelten, wobei nach begründeten Schätzungen 70 - 80 % der Rückstände auf nicht gezahlte Mindest-Essensentgelte auf den Personkreis entfallen, der eine Entgeltermäßigung oder -befreiung erhält.

Mit der Stadtkasse soll vereinbart werden, programmtechnisch eine Differenzierung zwischen Betreuungsentgelten und Essensentgelten zu organisieren.

**Zu 2. (Zitat)**

*„Zu Kündigungen des Betreuungsvertrages kam es in keinem Fall, da i.d.R. bei der Androhung der Kündigung mit den Zahlungspflichtigen Vereinbarungen über Ratenzahlungen erreicht werden konnten. Leider haben diese Vereinbarungen nicht immer durchgängig bis zum endgültigen Ausgleich der Rückstände getragen, so dass erneut Anstrengungen unternommen werden mussten, um die ausstehenden Entgelte zu erhalten.“*

**Zu 3. (Zitat)**

*„Aufgrund der sich in letzter Zeit häufenden Schreiben von Eltern, die ganz offen ihre Einkommenssituation darlegen und nachweisen können, dass sie nicht in der Lage sind die erwarteten Eigenanteile zu erbringen, gibt es derzeit erste Überlegungen, den Passus zum Ausschluss von Kindern von der Betreuung auf Grund säumiger Zahlungen aus der BTO zu streichen. - 51 - hat den Auftrag bei der nächsten anlassbezogenen Änderung der BTO diese Koppelung aus der BTO herauszunehmen (- I - und - V -).“*

Mit Stand 12/2008 ist festzustellen, dass auf unsere Anfrage vom 01.10.2008, warum in der am 01.05.2008 in Kraft getretenen BTO die Ziffer 2.6.3 beibehalten wurde, das Jugendamt am 06.11.2008 mitteilte, dass diese Fassung der BTO bereits in der Zeit vom 22.01.2008 bis 21.04.2008 (Beschluss durch die Stadtverordnetenversammlung) in den verschiedenen Gremien behandelt wurde.

Weiter teilte uns das Jugendamt mit:

*Es besteht also die Absicht, die Ziffer 2.6.3 in der BTO zu ändern. Dies wird nach der Verabschiedung des Haushalts 2009 und seiner Genehmigung mit dem Ziel, die Änderungen mit Beginn des Kindergartenjahres zum 01.08.2009 in Kraft zu setzen, auf den Weg gebracht. Bis zu diesem Zeitpunkt wird weiter so verfahren, dass befristete Niederschlagungen oder Befreiungen möglich sind, mit dem Ziel, den Eltern eine Chance zu geben, die Rückstände auszugleichen.*

Aus einem weiteren Schreiben des Jugendamtes an - 20 - (Kämmerei und Steuern) ist zu entnehmen, dass mit Stand 17.10.2008 der Rückstand für die Betreuungs- und Essensentgelte 262.506,55 € betrug.

**Zu 4. (Zitat)**

*„Zur Senkung des Rückstands wird zunächst wie unter 1 angekündigt, eine bessere Erfassung und Trennung der Rückstände nach Betreuungs- und Essensentgelten vorgenommen. Zunächst ist keine generelle andere Regelung der bisherigen Verfahrensweisen vorgesehen, bis auf die zuvor angedeutete Änderung der BTO, so dass weiterhin gilt, bei Rückständen gibt zunächst eine persönliche Ansprache der Eltern in der Kita, dann erfolgt ein Mahnschreiben durch die Kindertagesstättenabteilung, möglicherweise wird ein Beitreibungsverfahren über - 20 - eingeleitet, der ASD wird bei sozial auffälligen Familien eingeschaltet, dann erfolgt entweder eine Beitragsbefreiung, wenn es dem Wohl des Kindes entspricht oder und auch gelegentlich ergänzend dazu der Verweis an die Schuldnerberatung, um die wirtschaftlichen Verhältnisse zu durchleuchten.“*

Abschließend weisen wir zur vorstehenden Ziffer 3. darauf hin, dass eine Streichung der Ziffer 2.6.3. der BTO das Jugendamt von der Überwachung der Entgelteingänge/-rückstände insoweit entlastet, so dass dann nur noch die Stadtkasse für die Überwachung und den Einzug der zum Soll gestellten offenen Forderungen verantwortlich wäre. Erst beim Vorschlag zur Niederschlagung einer Forderung geht die Zuständigkeit wieder an das Fachamt über.

Wir werden die weitere Entwicklung hinsichtlich der offenen Forderungen und der beabsichtigten Streichung der Ziffer 2.6.3 der BTO (Ausschluss der Kinder bei Nichtzahlung der Entgelte) verfolgen.

## **9.9 Sportamt**

### **9.9.1 Inhalt und Umfang der Prüfung**

Neben der Durchführung des Sportlerballes im Jahr 2006 haben wir haushaltsmäßige Vorgänge u. a. im Bereich der Sportförderung und der Bestandsaufnahme (Inventur) geprüft. Für die Inventur haben wir Anregungen (u. a. zur Dokumentation und Kontrolle derselben) gegeben, die das Fachamt zukünftig umsetzen will.

### **9.9.2 Sportlerball 2006**

Der Sportlerball nimmt seit Jahren eine Spitzenstellung bei den Städtischen Veranstaltungen ein. Aus den Unterlagen für den Ball 2006 war zu ersehen, dass für die punktgenaue Planung und die erfolgreiche, allseits anerkannte Durchführung wieder ein großes Engagement vieler Mitarbeiter des Sportamtes nötig war.

Wir haben bei unserer stichprobenhaften Prüfung die Schwerpunkte auf Management, Künstlerauftritte, Sponsoring, Kartenverteilung, Ausgestaltung der Halle, Präsente und Vergabe von Aufträgen gelegt. Dies nicht zuletzt auch im Interesse der handelnden Personen.

Die Belegführung war grundsätzlich nicht zu beanstanden. Alle Vorgänge waren nachvollziehbar. Bei der Durchführung wurde aber immer wieder deutlich, dass in einigen Bereichen nicht „das Handeln nach Verwaltungsgrundsätzen“ im Vordergrund stand; teilweise wohl auch nicht stehen konnte. Persönliche Kontakte und Verbindungen, zufriedenstellende Zusammenarbeit, Spontaneität spielen eine starke Rolle, ohne die eine Durchführung in der derzeitigen Form kaum möglich wäre.

Aus den geprüften Dokumenten ergaben sich keine Anhaltspunkte, die auf nicht sachgerechtes Handeln schließen lassen. In der Bewertung bestand aber Einigkeit mit dem Fachamt, dass in einigen Betätigungsfeldern durchaus eine andere Bearbeitung denkbar, diese aber aufwendiger, weniger effizient und somit, zumindest mit dem derzeitigen Personaleinsatz, nicht zu leisten wäre.

Wir haben daher unsere Bedenken zurückgestellt und werden aufgrund des Gesamteindrucks und der jahrelangen Praxis die Durchführung in der bisherigen Form tolerieren.

Die zunächst vorgelegte Abrechnung des Sportlerballes wurde aufgrund unserer Feststellungen berichtigt bzw. neu erstellt. Erst in der Neufassung hatte sie Aussagekraft. Danach errechnete sich ein städtischer Zuschussbetrag von 4.889,26 €. Da bei den Haushaltsansätzen bereits 4.700,00 € „einkalkuliert“ waren und der Ansatz für Auszeichnungen und Ehrenpreise mit einzubeziehen ist, waren die Ausgaben innerhalb des Budgets gedeckt.

Dabei unberücksichtigt geblieben sind allerdings die für diese Aufgabe anfallenden Personalkosten des Amtes.

## **9.10 Gesundheitsamt**

Die Zuschussgewährung an Vereine und Verbände, insbesondere an die Kontakt- und Informationsstelle für Selbsthilfegruppen (KISS Kassel) wurden stichprobenhaft geprüft. Beanstandungen ergaben sich nicht.

## **9.11 Arbeitsförderung Stadt Kassel GmbH (AFK)**

### **9.11.1 Inhalt und Umfang der Prüfung**

Nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) zu erbringende Leistungen werden von der AFK teilweise zu Lasten der Kommune erbracht. Hierbei handelt es sich um Leistungen zur Eingliederung ins Arbeitsleben, die Übernahme der Unterkunft- und Heizungskosten und die Abdeckung besonderer Bedarfe. Um feststellen zu können, ob eine ordnungsgemäße Bearbeitung erfolgt ist und damit der Stadt die Kosten zu Recht in Rechnung gestellt wurden, ist die Einsicht in Leistungsakten und Buchungsunterlagen unerlässlich. Um den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden, ist uns dazu ein uneingeschränktes Prüfrecht vertraglich zugesichert worden, von dem wir Gebrauch gemacht haben.

Dazu haben wir Leistungsakten u. a. mit dem Schwerpunkt Unterkunfts- / Heizkosten (Anwendung der Pauschalen) sowie haushaltsrechtlich die Vereinnahmung von Unterhaltsbeträgen und die Abrechnungen der AFK mit der Stadt geprüft.

### **9.11.2 Einzelne Prüfungsfeststellungen**

Gegenüber unseren Feststellungen vom Vorjahr war eine tendenziell verbesserte Aktenbearbeitung zu erkennen. Wenn auch - nicht zuletzt durch die vielfältigen Vorgaben der Bundesagentur und die von dort vorgegebenen DV-Programme mit noch immer bestehenden Problemen - Defizite erkennbar waren. Aufgrund der unterschiedlich ausgebildeten und eingesetzten Mitarbeiter (Bundesagentur und ehemals Sozialamt) werden Bearbeitungsunterschiede noch einige Zeit bestehen bleiben. Die festgestellten Mängel waren nicht von grundsätzlicher Bedeutung bzw. so gravierend, dass wir sie im Schlussbericht hätten darstellen müssen.

Verstöße gegen das „Vier-Augen-Prinzip“ waren diesmal nicht feststellbar.

Die Geschäftsführung der AFK hat unsere Anregungen jeweils aufgenommen und im Rahmen der Möglichkeiten für eine zeitnahe Umsetzung gesorgt. So hat z. B. eine Arbeitsrichtlinie zur Aktenführung hilfreich gewirkt.

Die Abrechnungsvorgänge für die von der AFK für die Stadt erbrachten Leistungen, die wir gemeinsam mit der Wirtschaftsabteilung des Sozialamtes geprüft haben, waren größtenteils

nachvollziehbar und den Vorgängen zuzuordnen. In wenigen Fällen waren Nachfragen erforderlich, die aber geklärt werden konnten.

## **9.12 Bauverwaltungsamt**

Die Belegprüfung erstreckte sich auf Stichproben und die Kontrolle der Vollständigkeit der Belege. Des Weiteren wurden die Einhaltung des Amtsbudgets und die Begründungen zu wesentlichen Abweichungen geprüft.

Die Prüfung ergab keinen Anlass zu Beanstandungen.

## **9.13 Vermessung und Geoinformation**

Die Belegprüfung erstreckte sich auf Stichproben und die Kontrolle der Vollständigkeit der Belege, die Einhaltung des Amtsbudgets und die Begründungen zu wesentlichen Abweichungen. Die Prüfung führte unter Berücksichtigung der Budgetdefinitionen zu keinen nennenswerten Beanstandungen.

## **9.14 Stadtplanung und Bauaufsicht**

### **9.14.1 Inhalt und Umfang der Prüfung**

Im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung wurden die Einhaltung der Haushaltsansätze, die Vollständigkeit der Rechnungsbelege und stichprobenartig einzelne Belege geprüft.

### **9.14.2 Einhaltung der HH-Ansätze**

Die Prüfung der Einhaltung der Haushaltsansätze konnte aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit aller Budgets nur auf Amtsbudgetebene erfolgen. Über die Budgetebene sind beide Teilhaushalte, TeilHH Stadtplanung und TeilHH Bauaufsicht, zu einem gemeinsamen Deckungskreis verbunden.

Hier stehen dem Aufwandsbudget in Höhe von rd. 528 T€ Aufwendungen in Höhe von rd. 445 T€ gegenüber. Darin enthalten ist eine Rückstellungsbuchung in Höhe von 267 T€. Es ergeben sich nicht verfügbare Mittel in Höhe von rd. 83 T€. Ertragsseitig werden zwar Mehrerträge in Höhe von rd. 518 T€ ausgewiesen, diese beruhen aber überwiegend aus nicht zahlungswirksamen Auflösungen von Sonderposten, so dass sich in nsk ein saldierter Mehrertrag von nur rd. 17 T€ errechnet. Übertragbar wären somit rd. 100 T€, HAR in Höhe von 205,5 T€ wurden beantragt und gebildet.

Der Mehrertrag kann jedoch nicht auf Basis des Saldos der Erträge beurteilt werden, sondern muss auf Basis der Sachkonten ermittelt werden, da sich Wenigererträge nicht negativ auf das Budget auswirken, Mehrerträge aber für Mehraufwendungen des Budgets herangezogen werden können. Nach unseren Berechnungen ergibt sich ein Mehrertrag in Höhe von rd. 103 T€, wodurch eine Übertragung von HAR in Höhe von rd. 186 T€ gedeckt wäre. Zum Jahresabschluss wurden jedoch HAR in Höhe von 205,5 T€ beantragt. Zum Zeitpunkt des Resteantrages war allerdings die Buchung der Rückstellung noch nicht vollzogen und damit der Aufwand in Höhe von 267 T€ für das Amt nicht erkennbar (siehe dazu die folgende Ziffer 9.14.3).

### 9.14.3 Mehr-Weniger-Begründungen

Nach § 51 (1) GemHVO - Doppik sind im Rahmen des Rechenschaftsberichts u. a. erhebliche Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen zu erläutern. Nach der Vorgabe des Kämmerers waren diese Begründungen der Mehr- und Wenigererträge bzw. –aufwendungen für die Gesamtsumme eines Budgets von den Fachämtern abzugeben.

Nach Durchsicht der Budgets des Amtes (ausdrücklich nicht das Amtsbudget) sind in zwei Fällen wesentliche Abweichungen festzustellen.

1. Im Hauptbudget Stadtplanung ist ein Mehrertrag in Höhe von rd. 517 T€ und
2. im Budget „Vorkostenstelle 63000000“ ist ein Aufwand von 267 T€ ohne Ansatz ausgewiesen.

Zu 1. Vom Mehrertrag von rd. 517 T€ resultieren 501,5 T€ aus Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten des SK 597010000. Die Zuordnung dieser Erträge hat sich als falsch herausgestellt. Die nicht zahlungswirksamen Erträge dürfen nach § 20 Abs. 5 GemHVO - Doppik nicht zur Deckung herangezogen werden. Dieser Fehler wurde in 2007 abgestellt. Eine Begründung war daher nicht abzugeben.

Zu 2. Der Mehr-Aufwand im Budget „Vorkostenstelle 63000000“ (allg. KST des Amtes Stadtplanung und Bauaufsicht) in Höhe von 267 T€ resultiert aus einer Buchung zur Bildung einer Rückstellung für Prozesskostenrisiken, die im Rahmen der Inventur vom Amt gemeldet und vom Amt Kämmerei und Steuern gebucht wurde. Zur Buchung der Rückstellung wurde auf Anfrage von dort mitgeteilt: *„Dies erfolgte durch - 20 - und lag nicht im Ermessen des Fachamtes. Eine Begründung wurde wie in allen anderen Fällen von Rückstellungsbildungen nicht gefordert.“*

Rückstellungen sind Aufwand des Jahres, in dem die Rückstellungen gebildet werden. Dass im Falle der Bildung von Rückstellungen, die als Aufwand im Budget eines Amtes gebucht werden, keine Begründungen abzugeben sind, ist unseres Erachtens nicht mit der GemHVO - Doppik vereinbar.

## **9.15 Gebäudewirtschaft**

### **9.15.1 Neuordnung des Amtes**

Die Einführung der Gebäudewirtschaft zu Beginn des Jahres 2005 wurde stufenweise bis ins Jahr 2006 vollzogen und abgeschlossen.

Mit der Einführung der Gebäudewirtschaft wurden alle Aufgabenbereiche rund um das Gebäude oder auch einzelner Räume gebündelt. Ziele waren und sind ein ganzheitliches und professionelles Gebäudemanagement zu schaffen, Leistungen und Kosten transparent zu machen und den Raum zu angemessenen Kosten bei guter Qualität bereit zu stellen.

Durch die Übertragung der Zuständigkeit der Hausverwaltung für alle städtischen und angemieteten Gebäude wurden der Gebäudewirtschaft neben umfangreichen Zuständigkeiten auch eine Vielzahl völlig uneinheitlich geführter Gebäude- und Mietakten übertragen.

Die Sichtung, Strukturierung und Erfassung der Daten dauerte bis in die zweite Jahreshälfte des Jahres 2006 hinein an. Damit verbunden waren Probleme bezüglich der Budgetverantwortung und -kontrolle für die gebäudebezogenen Abgaben, Mieten und Mieteinnahmen (siehe Ziffer 8.5).

Eine Erfolgskontrolle bzw. ein Kostenvergleich der Gebäudewirtschaft anhand belastbarer Zahlen wird erst möglich sein, wenn Jahresergebnisse mehrerer Jahre vorliegen.

### **9.15.2 Einhaltung der Haushaltsansätze**

Es wurden die Einhaltung der Haushaltsansätze, die Vollständigkeit der Rechnungsbelege und stichprobenartig einzelne Belege geprüft.

Hierbei ergaben sich keine Beanstandungen.

### **9.15.3 Haushaltssicherungskonzept**

Die Gebäudewirtschaft hat im Rahmen des Haushaltssicherungskonzepts Effektivitätssteigerungen und Kosteneinsparungen durch die Einführung der zentralen Gebäudewirtschaft und die vollständige Vergabe der Gebäudereinigung in Höhe von 200 T€ ab 2006 in Aussicht gestellt. Mit ausgewiesenen Einsparungen, aus den Bereichen Vertragsmanagement, Hausmeisterdienste und der Reinigung, von insgesamt rd. 375 T€ wurde für 2006 dieses Ziel mehr als erfüllt.

## **9.16 Straßenverkehrsamt**

### **9.16.1 Inhalt und Umfang der Prüfung**

Es wurden die Einhaltung der Haushaltsansätze, die Vollständigkeit der Rechnungsbelege und stichprobenartig einzelne Belege geprüft.

Die Prüfung führte zu keinen Beanstandungen.

### **9.16.2 Leerung der Parkscheinautomaten und Ablieferung der entnommenen Parkgebühren**

Im Schlussbericht 2005 wurde über die durch den Oberbürgermeister gem. § 131 Abs. 2 HGO in Auftrag gegebene Prüfung, zusammengefasst im Prüfbericht vom 27.10.2006, berichtet.

Die Stadtverordnetenversammlung beschloss am 11.12.2006 einen Ausschuss „zur Einsicht der Akten des Magistrats betreffend Parkscheinautomaten“ zu bilden. Der Abschlussbericht des Ausschusses wurde der Stadtverordnetenversammlung am 02.07.2007 vorgelegt.

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass der finanzielle Schaden in Höhe von rd. 570 T€ durch „die interne Abwicklung der Sollstellung der Einnahmen und die damit verbundene nicht umfassende Überwachung der Geldflüsse“ eintreten konnte. Dem Magistrat wurde empfohlen „zukünftig verstärkt Mechanismen des inneren Kontrollsystems einzuführen, die die Abläufe innerhalb der Verwaltung konkretisieren,...“. Diese Empfehlung deckt sich mit unserer Forderung im Schreiben vom 27.11.2006 an die beteiligten Ämter, eine umfassende Arbeitsanweisung über die Abläufe der Leerung, die Ablieferung und die kassenmäßige Abwicklung der Parkgebühren zu erstellen.

Seit dem Entzug des Auftrages zur Entleerung und Verarbeitung der PSA-Einnahmen an die bisherige Firma infolge der Insolvenz wurde vorübergehend (Interimslösung) die Aufgabe der Entleerung der PSA an städtische Bedienstete des Ordnungsamtes und die Münzverarbeitung (Zählung, Rollierung und Einzahlung) an die Kasseler Sparkasse übertragen. Eine Arbeitsanweisung für die Hilfspolizeibeamten des Ordnungsamtes wurde zeitnah erstellt. Eine umfassende Arbeitsanweisung für den gesamten Ablauf der Verarbeitung der PSA-Einnahmen sollte erst dann erstellt werden, wenn die Entscheidung über die zukünftige bzw. endgültige Verfahrensweise getroffen wurde. Im Laufe des Jahres 2008 wurde entschieden, dass die Entleerung weiterhin durch städtisches Personal und die Münzverarbeitung an Dritte vergeben

werden soll. Die Münzverarbeitung wurde für die Dauer von fünf Jahren beschränkt ausgeschrieben. An der Ausschreibung und Vergabe waren wir beteiligt. In der Magistratssitzung vom 15.12.2008 wurde beschlossen (Vorlage Nr. 408/2008), dass

- die Entleerung der PSA weiterhin durch Bedienstete des Ordnungsamtes erfolgen soll und im Ordnungsamt eine zusätzliche Personalstelle für diese Aufgabe geschaffen wird,
- die DB Vertrieb GmbH, als mindestfordernde Bieterin, mit der Münzverarbeitung beauftragt wird.

Mit Beginn des Jahres 2009 wurde damit die Interimslösung abgelöst.

Die Kontrolle der Einzahlungen der Einnahmen aus den PSA führte während des Interimsverfahrens und auch im Januar 2009 zu keinen Beanstandungen. Die Arbeitsanweisung, mit der die Abläufe allumfassend geregelt werden, muss noch erstellt werden.

## **9.17 Umwelt- und Gartenamt**

Es wurden die Einhaltung der Haushaltsansätze, die Vollständigkeit der Rechnungsbelege und stichprobenhaft einzelne Belege geprüft.

Die Prüfung führte zu keinen Beanstandungen.

## **10 Prüfungen von Baumaßnahmen und Vergaben**

### **10.1 HOAI-Verträge, Baugrunduntersuchungen, usw.**

2006 prüfte das Revisionsamt 51 Verträge nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) mit einem Honorarvolumen von 2,6 Mio. €. Der Umfang der Prüfung beinhaltete u. a., ob leistungsfähige Büros im steten Wechsel beauftragt wurden, die Festlegung und Einhaltung der Vertragskomponenten, wie z. B. Umfang der baulichen Maßnahmen, Auswahl der dem Schwierigkeitsgrad entsprechenden Honorarzone, Bestimmung der abzuarbeitenden Leistungsphasen bzw. derer Teilbereiche, Darstellung der zu erbringenden besonderen Leistungen sowie Berechnung des vorläufigen und endgültigen Honorars.

Die Prüfung vor Abschluss der Verträge gibt die Möglichkeit, neben der beabsichtigten Verhinderung wirtschaftlicher Nachteile für die Stadt Kassel Einfluss auf die rechtliche Formulierung zu nehmen und damit spätere Auseinandersetzungen mit den Auftragnehmern nach Durchführung der Arbeiten weitgehend zu vermeiden.

Eklatante Verstöße kamen nicht vor. Nicht wesentliche Fehler im Vertrag bzw. in der Abrechnung wurden mit den Ämtern besprochen und letztendlich ausgeräumt.

### **10.2 Technische Prüfung von Baumaßnahmen**

Schwerpunkt der Prüfung im Bereich der Bauverwaltung und der Eigenbetriebe (KEB, Stadtreiniger) ist die technische Prüfung von Baumaßnahmen. Sie erfolgt baubegleitend.

Durch Verfügung des Oberbürgermeisters vom 26.05.1999 sind die Ämter verpflichtet, alle Vergaben, Teil- und Schlussrechnungen für Bauleistungen über 25 T€ im Hochbaubereich und über 50 T€ im Tiefbaubereich dem Revisionsamt zur Prüfung vorzulegen.

Vorteil der baubegleitenden Prüfung ist u. a., dass die Prüfung der Maßnahmen von der Ausschreibung bis zur Fertigstellung und Abrechnung erfolgt. Hierbei können zwar Unregelmäßigkeiten nicht generell verhindert werden, jedoch deren Entstehung erschweren. Auftretende Probleme, Mängel und eventuelle Fehler können so bereits bei der Entstehung mit den zuständigen Stellen besprochen und so weitgehend vermieden werden.

Eine nachträgliche Prüfung hat den Nachteil, dass einmal fehlerhaft geschlossene Bauverträge nicht revidiert werden können und Rückforderungen bei Überzahlungen nur schwer bzw. gar

nicht durchsetzbar sind. Auch bei Nachträgen kann kein Einfluss mehr auf die Preise genommen werden. Bei dieser Art der Prüfung können zwar Fehler der bauausführenden Ämter aufgedeckt werden, sind aber meist irreparabel.

Der Erlass des Hess. Ministeriums des Inneren und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (HMdI) vom 27.04.1998 zur „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunen“ wird von der Stadt Kassel angewendet. Besondere Bedeutung wird darin der Einhaltung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), der Verwahrung und Kennzeichnung von Angeboten, der Bewertung von Nachtragsangeboten sowie der Ausführung und Abrechnung der Baumaßnahmen beigemessen.

Darüber hinaus gehören zum Aufgabenspektrum auch die Vergaben von Lieferungen und Leistungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL), sofern es sich um bauliche Ausstattungen handelt.

Die Prüfung der Vergabeunterlagen vor Auftragserteilung soll dazu beitragen, dass die Auftragsvergaben regelkonform und wirtschaftlich erfolgen und zu einer rechts- und kostensicheren Leistungserbringung beitragen. Hierbei wird Wert auf die Auskömmlichkeit der Preise des zur Vergabe kommenden Angebotes gelegt. Wenn diese stark vom Durchschnitt nach unten abweichen, wird von uns über die Fachämter Aufklärung verlangt. Bei der Prüfung der Schlussrechnungen werden die vorgenannten Punkte nochmals in Augenschein genommen.

Festgestellte Mängel und Regelverletzungen werden mit den beteiligten Bauleitern, Architekten bzw. Fachingenieuren besprochen und in gravierenden Fällen der Amts- oder Betriebsleitung schriftlich mitgeteilt.

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.

Die beratende Tätigkeit der technischen Prüfer ist von besonderer Bedeutung, da hierdurch Probleme sowohl im Vergabeverfahren sowie auch bei der Bauausführung minimiert werden können.

Die von der Stadt Kassel zu vergebenden Bauleistungen werden gemäß VOB grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben. Im Vergabeerlass des Hess. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 01.12.2004 wurden Vergabefreigrenzen festgelegt, die auch bei der Stadt Kassel eingeführt wurden. Hiernach können Aufträge ohne ein förmliches Verfahren

bis zu einer Höhe von 25 T€ netto freihändig vergeben werden. Im aktuellen Vergabeerlass des v. g. Ministeriums vom 01.11.2007 wurde die Vergabefreigrenze aus unserer Sicht leider auf 50 T€ netto erhöht. Zur Vermeidung und besseren Verfolgung illegaler Praktiken müssen die Vergabeverfahren weiterhin ausführlich und nachvollziehbar dokumentiert werden. Grundsätzlich ist die Aufforderung zur Angebotsabgabe nicht auf ein oder immer dieselben Unternehmen zu beschränken, sondern unter mehreren geeigneten Anbietern zu streuen.

Für auszuführende Bauunterhaltungsarbeiten hat sich die Vergabe von Rahmenverträgen in der Vergangenheit bewährt.

Im Berichtsjahr wurden uns von den Ämtern - 63 - Stadtplanung und Bauaufsicht, - 65 - Gebäudewirtschaft, - 66 - Straßenverkehrsamt, - 67 - Umwelt- und Gartenamt und den Eigenbetrieben „Die Stadtreiniger Kassel“ und „Kasseler Entwässerungsbetrieb“ insgesamt ca. 1190 Vorgänge (Vergaben/Rechnungen) mit einem Gesamtvolumen von ca. 94,4 Mio. € zur Prüfung vorgelegt.

### **10.2.1 Neubau einer Fuß- und Radwegbrücke über die Fulda zwischen Neue Mühle und Bergshausen**

Der Neubau der Rad- und Gehwegüberführung der Fulda in Höhe der Neuen Mühle ist eine seit langem gewünschte Verbindung zwischen der Gemeinde Fuldabrück und dem Kasseler Stadtteil Niederzwehren. Für das Gemeinschaftsprojekt der Stadt Kassel, der Gemeinde Fuldabrück und der Städtische Werke AG wurde im Jahr 2003 eine Vereinbarung getroffen, die Planung, Bau und Nutzung der Brücke regelt.

Der Vergabevorgang wurde uns erstmals im November 2006 zur Prüfung vorgelegt. Gemäß Vorlage sollte der Auftrag nach erfolgter Öffentlicher Ausschreibung an ein Tiefbauunternehmen aus dem Werra-Meißner-Kreis als wirtschaftlichster Bieter mit einer Angebotssumme in Höhe von 1.208.641,22 € erteilt werden. Im Leistungsverzeichnis war das Herstellen der Steinschüttung an Böschungsflächen aus Wasserbausteinen mit regionalem Buntsandstein ausgeschrieben. Das Nebenangebot des Bieters, indem er statt des ausgeschriebenen Buntsandsteins regionales Basaltgestein bzw. regionale Grauwacke anbot, wurde vom Straßenverkehrsamt nicht gewertet mit der Begründung, dass das Regierungspräsidium (RP) zur Verwendung des vorgeschlagenen Gesteins keine Zustimmung erteilt hatte. Wir hatten auf dem Vergabedeckblatt schriftlich vermerkt, dass noch einmal versucht werden sollte mit dem

RP einen Konsens herbeizuführen, das submittierte Nebenangebot wegen technischer Gleichwertigkeit zu werten.

Ende November 2006 wurde uns der Vergabevorschlag erneut zur Prüfung vorgelegt. Das Nebenangebot wurde vom Straßenverkehrsamt wegen der Gleichwertigkeit nun doch gewertet, da der Wechsel der Gesteinsart für die Böschungsschüttung deutliche finanzielle Vorteile ergab. Einsparung hierdurch brutto 48.560,50 €.

### **10.2.2 Instandsetzung Gewölbe Bachlauf „Kleine Fulda“ im Bereich Frankfurter Straße / Tischbeinstraße**

Im Zuge einer Routinekontrolle des Gewölbes Bachlauf „Kleine Fulda“ wurden im Frühjahr 2005 größere Schäden festgestellt, die dringend behoben werden mussten.

Nach durchgeführter öffentlicher Ausschreibung erhielt eine ortsansässige Firma als Mindestbietender den Sanierungsauftrag in Höhe von 262.484,51 €.

Im Juli 2006 erhielten wir die erste Auftragsenerweiterung in Höhe von 24.249,52 €. Begründet war sie vom Kasseler Entwässerungsbetrieb bzw. beauftragten Ingenieurbüro mit Schwierigkeiten bei den Arbeiten im Sohlenbereich sowie der Rahmenkonstruktion des Gewölbes.

Im September 2006 wurde uns dann die zweite Auftragsenerweiterung in Höhe von 159.480,78 € zur Prüfung vorgelegt (insgesamt 70 % vom Hauptauftrag). Nach telefonischer Rückfrage mit dem zuständigen Bauleiter beim KEB stellte sich heraus, dass die Arbeiten komplett abgeschlossen waren. Wir hatten beanstandet, dass uns die Nachtragsangebote und die damit verbundene Auftragsenerweiterung nicht zeitnah zur Prüfung vorgelegt wurde.

Da es sich bei der zweiten Auftragsenerweiterung um Mehrmengen handelte und die beauftragte Firma gerade für diese Positionen sehr hohe Preise eingesetzt hatte, baten wir den Bauleiter intuitiv um Überprüfung einer eventuellen Bieterschiebung anhand der zur Ausführung gekommenen Massen.

Die Schlussrechnung in Höhe von 466.216,34 € wurde uns im März 2007 vorgelegt. Hierbei stellten wir fest, dass die Gesamtauftragssumme trotz zweier Auftragsenerweiterungen

Hauptauftrag	262.484,51 €
1. Auftragsenerweiterung	24.249,52 €
2. Auftragsenerweiterung	<u>159.480,78 €</u>
Summe	446.214,81 €

um weitere 20.001,53 € (Schlussrechnungssumme 466.216,34 € - Gesamtsumme 446.214,81 €) überschritten wurde.

Die geforderte Überprüfung der eventuellen Bieterverschiebung bestätigte unsere Annahme. Die bei der Ausschreibung an 4. Stelle liegende Firma wäre anhand der tatsächlich zur Ausführung gekommenen Massen um 37.907,16 € günstiger gewesen (Schlussrechnung 466.216,34 € zu 428.309,18 € des 4. Mindestfordernden).

### **10.2.3 Kunstrasenplatz Hochzeitsweg**

Durch die begleitende bautechnische Prüfung mussten wir feststellen, dass Anfang 2006 Ingenieurleistungen für die Planung eines Kunstrasenspielfeldes am Hochzeitsweg beauftragt und abgerechnet wurden, obwohl die Maßnahme nie realisiert wurde. Wie sich herausstellte, konnte der Bau eines Kunstrasenspielfeldes nicht durchgeführt werden, weil ein Sportplatz an dieser Stelle baurechtlich nicht zulässig war.

Für die Baumaßnahme waren im Vermögenshaushalt des Doppelhaushalts 2004/2005 Mittel in Höhe von insgesamt 550 T€ (50 T€ in 2004, 500 T€ in 2005) veranschlagt. Die Anmeldung der Maßnahme erfolgte auf Veranlassung des Sportamtes, Mittel wurden vom Umwelt- und Gartenamt als ausführendes Fachamt zum Haushalt angemeldet. Eine Prüfung der baurechtlichen Zulässigkeit zum Zeitpunkt der Mittelanforderung erfolgte nicht. Nach Freigabe der Planungsmittel in 2004 erfolgte die Beauftragung eines Planungsbüros mit Auftragschreiben vom 24.08.2004 für die HOAI - Leistungsphasen (LP) 1 - 4 und 5 - 7 i. H. v. rd. 49 T€. Neben weiteren Aufträgen für schalltechnische Gutachten sowie für ein Bauschild i. H. v. rd. 6,5 T€ wurde für die LP 8 - 9 ein zweiter Auftrag an das erste Planungsbüro i. H. v. rd. 22,5 T€ erteilt. Die Zulässigkeit der Baumaßnahme war zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschließend geprüft worden.

Ein weiterer Schaden i. H.v. rd. 18 T€ konnte abgewendet werden, wobei die Stadt auf die Kulanz des Planungsbüros, das auf seinen Honoraranspruch verzichtet hat, angewiesen war. Insgesamt entstand der Stadt ein finanzieller Schaden i. H. v. rd. 60 T€.

Eine am 06.12.2007 angeforderte Stellungnahme des Umwelt- und Gartenamtes haben wir bis Redaktionsschluss nicht erhalten.

Der Schaden hätte in diesem Fall vermieden werden können, wenn vor Beauftragung des Planungsbüros die Zulässigkeit der Baumaßnahme nach Baugesetzbuch (BauGB) geprüft

worden wäre. Wir empfehlen für zukünftige Maßnahmen, im Rahmen der Prüfung nach § 12 GemHVO-Doppik vor der Mittelanmeldung die rechtliche Zulässigkeit - vor allem nach dem BauGB - durch Beteiligung des Amtes Stadtplanung und Bauaufsicht rechtsverbindlich prüfen zu lassen.

#### **10.2.4 Ordnungsmaßnahmen in der Samuel-Beckett-Anlage Schlussrechnung nach Insolvenz**

Im August 2006 wurde uns die Schlussrechnung einer auswärtigen Abbruchfirma in Höhe von Brutto 104.041 € zur Prüfung vorgelegt. Bei der Durchsicht hatten wir festgestellt, dass dem Schlussrechnungsbetrag Abschlagszahlungen in Höhe von 113.200 € gegenüber standen. Es lag eine Überzahlung von 9.159 € vor.

Das beauftragte Ingenieurbüro, das für die Planung und Bauleitung verantwortlich war, begründete die Überzahlung mit der nicht erkennbaren, unter Bauschutt verborgenen Bodenplatte, die sie als abgebrochen vermutete.

Wir sind der Meinung, dass eine sorgfältige Bauleitung diese Überzahlung hätte verhindern können. Außerdem ist in den „Besonderen Vertragsbedingungen der Stadt Kassel“ vertraglich festgelegt, dass vom Auftragnehmer entweder eine Bankbürgschaft in Höhe von 5,00 v. H. zu stellen ist oder die eingereichten Abschlagsrechnungen zu kürzen sind, bis der Sicherheitsbetrag erreicht ist. Dieser Betrag hätte ausgereicht, um die Überzahlung ausgleichen zu können.

Nach Rücksprache mit dem zuständigen Projektsteuerer beim Amt - 63 - gab es allerdings weder eine Bankbürgschaft noch einen Sicherheitseinbehalt.

Da es sich aus unserer Erfahrung heraus schwierig gestaltet, von einer Firma, die sich in Insolvenz befindet, Geld zurück zu bekommen, sollten die vertraglichen Möglichkeiten des Sicherheitseinhalts bzw. der Bankbürgschaft konsequent genutzt werden.

Das Amt für Stadtplanung und Bauaufsicht informierte uns am 25.04.2007 schriftlich darüber, dass der Überzahlungsbetrag einschließlich der entstandenen Mehrkosten als Forderung beim Insolvenzverwalter eingereicht wurde. Eine Entscheidung steht noch aus.

### **10.2.5 Frankfurter Straße - Los 3 - Straßenbau**

Der Vergabevorschlag im März 2006 sah vor, einer ortsansässigen Firma den Auftrag in Höhe von 789.034,11 € für das Los 3 - Straßenbauarbeiten zu erteilen. Die Leistungen waren zuvor öffentlich ausgeschrieben.

Da die Firma das geforderte Formblatt EFB-Preis 2 - Aufgliederung wichtiger Einheitspreise - nicht ausgefüllt hatte, konnten wir der Vergabe nicht zustimmen. Das Grundsatzurteil des Bundesgerichtshofes vom 7. Juni 2005 besagt, dass die Nichtabgabe dieser Erklärung zusammen mit dem Angebot zwingend zum Ausschluss von der Wertung nach § 25 VOB/A führen muss. Das vom Kasseler Entwässerungsbetrieb in Auftrag gegebene Rechtsgutachten kam zum gleichen Ergebnis.

Einige Tage später erhielten wir vom Kasseler Entwässerungsbetrieb den geänderten Vergabevorschlag. Hiernach wurde die an zweiter Stelle liegende Firma beauftragt. Die Mehrkosten betragen ca. 57.000 €.

### **10.2.6 Kanalbauarbeiten Steinweg und Renthof**

Die Arbeiten zur Erneuerung der Kanalleitungen im Bereich des Steinweges und des Renthofs wurden nach vorausgegangener öffentlicher Ausschreibung an ein nicht ortsansässiges Tiefbauunternehmen vergeben. Der Bestellzettel vom 14.06.2004 umfasste eine Auftragssumme von 1.874.054,56 € inkl. 16 % Mehrwertsteuer. Am 08.12.2004 wurde dem Revisionsamt eine 1. Auftragsenerweiterung in Höhe von 352.338,15 € vorgelegt. Begründet wurden diese Mehraufwendungen u. a. mit nicht vorhersehbaren Baugrundschwierigkeiten. Die am 14.12.2006 vorgelegte Schlussrechnung in Höhe von 2.828.277,51 € wies eine Überschreitung des bereits erweiterten Auftragsvolumens um zusätzliche 601.884,80 € auf. Der ursprüngliche Auftrag von 1.874.054,56 € wurde somit um 954.222,95 € (+ 50,9 %) überschritten. Gemäß Verfügung von - II - vom 15.03.2000 (Überschreitung von Bestellzettelbeträgen) dürfen Bestellzettel mit einer Auftragssumme über 10.000,00 DM (5.000,00 €) um höchstens 5 % überschritten werden, ohne dass vor Beginn oder Weiterführung der Arbeiten ein Zugangsbestellzettel mit einer stichhaltigen Begründung im Rahmen der Vergaberichtlinien vorgelegt wird. Bei der Rechnungsprüfung wurden erhebliche Massenänderungen gegenüber dem Bauentwurf (ursprünglicher Vertrag) festgestellt. Der Kasseler Entwässerungsbetrieb wurde um Aufklärung gebeten. Begründet wurden die v. g.

Verteuerungen der Baumaßnahme mit nicht vorhersehbaren Unwägbarkeiten des Baugrundes. So sei es trotz intensiver Erkundung der „alten Festungsmauern“ zu Änderungen der Ausführungsart sowie zu Massenverschiebungen gekommen.

### **10.2.7 Kanalbauarbeiten Dennhäuser Straße, Projekt 636 00**

Die v. g. Kanalbauarbeiten wurden nach vorausgegangener öffentlicher Ausschreibung an den Mindestfordernden, eine Bietergemeinschaft ortsansässiger Bauunternehmen, vergeben. Der Bestellzettel vom 10.05.2004 umfasste eine Auftragssumme von 725.461,51 € einschl. 16 % Mehrwertsteuer.

Mit Bestellzettel vom 27.10.2004 wurden zusätzliche, im Nachtrag 1 erfasste Leistungen in einer Höhe von brutto 52.328,62 € beauftragt. Es folgte am 11.02.2005 eine weitere Bestellung von brutto 20.000,00 €. Am 19.07.2005 wurden erneut zusätzliche Arbeiten in einer Höhe von brutto 190.399,28 € beauftragt. Die Gesamthöhe der Bestellzettel addierte sich damit auf 988.189,41 €. Demnach wurden Arbeiten von 262.727,90 € (entspr. 36,2 % der ursprünglichen Auftragssumme) beauftragt, ohne dass die Verrechnungssätze dieser Mehrleistungen direkt dem Wettbewerb unterzogen wurden.

Am 29. September 2006 wurde dem Revisionsamt die Schlussrechnung erstmals zur Prüfung vorgelegt. Die Kostenberechnung wurde in 4 getrennte Schlussrechnungen unterteilt, obwohl nur eine Baumaßnahme ausgeschrieben, submittiert und beauftragt wurde.

Diese Aufsplittung erfolgte nach Aussage der KEB-Bauüberwachung auf Wunsch des Straßenverkehrsamtes, um die Teilbeträge entsprechend des jeweiligen Verwendungszweckes zuordnen zu können.

Die Summe der einzelnen Schlussrechnungen ergibt einen Betrag von brutto 951.867,82 €, die den ursprünglichen Auftrag (725.461,51 €) um 226.406,31 € (31,2 %) übersteigt. Begründet wurden die o. g. Mehrkosten mit zusätzlichen Straßenbauarbeiten, die erst nach Auftragsvergabe der Kanalbaumaßnahme vom Straßenverkehrsamt gefordert wurden sowie mit teilweise den Gegebenheiten angepasster, gegenüber der ursprünglichen Planung geänderter Bauausführung.

Die dem Revisionsamt am 29.09.2006 vorgelegten Abrechnungsunterlagen wurden auf Schlüssigkeit geprüft und dem KEB, nach Rücksprache mit dem betreffenden Bauüber-

wacher, am 05.10.2006 aufgrund vorhandener Abrechnungsmängel zur Überarbeitung zurück gegeben.

Am 10.10.2006 wurde die Schlussrechnung erneut zur Prüfung vorgelegt. Noch immer waren zahlreiche Unstimmigkeiten zwischen Aufmaß, Massenermittlung und Rechnung vorhanden, so dass der Vorgang am 13.10.2006 nach Rücksprache wiederholt an den KEB zurückgesandt wurde.

Erst am 21.11.2006 wurden die Schlussrechnungen abschließend vorgelegt und konnten geprüft werden.

## 11 Kassenprüfungen

### 11.1 Gesetzliche Grundlagen

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

Nach § 39 Abs. 1 GemKVO sind in jedem Jahr mindestens eine unvermutete Kassenprüfung und eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme durchzuführen.

Durch die Kassenprüfung ist entsprechend § 40 Abs. 2 GemKVO vor allem stichprobenweise festzustellen, ob

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

Über jede Prüfung ist gemäß § 41 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.

## **11.2 Durchführung der Prüfungen**

### **11.2.1 Inhalt und Umfang**

Am 15.03.2006 und 28.09.2006 führten wir zwei unvermutete, am 29.06.2006 und am 19.12.2006 zwei regelmäßige Kassenprüfungen durch. Die Kassenbestandsaufnahme war jeweils Teil der Kassenprüfungen.

Das Bargeld und die Werte wurden vom Kassierer vorgezählt, die Bank-, Sparkassen- und Postbankguthaben unter Berücksichtigung der Schwebeposten von den Prüfern aus den Kontoauszügen, Kontogegenbüchern und den maschinellen Tagesabschlüssen ermittelt.

In unregelmäßigen Abständen haben wir stichprobenartig die Vollständigkeit bzw. Richtigkeit der im Verwahrgelass der Stadtkasse aufbewahrten Wertgegenstände, Urkunden usw. geprüft.

Im Bereich der Vollstreckung haben wir mittels stichprobenartiger Aktenprüfung untersucht, ob bzw. inwieweit Arbeitsrückstände bestehen, die geprüften Akten eine hinreichende bzw. schlüssige Dokumentation des jeweiligen Sachstandes wiedergeben und ob entsprechend im Rahmen der anzuwendenden Richtlinien über die Stundung, Niederschlagung und den Erlass von Forderungen verfahren wurde.

## **11.3 Prüfungsfeststellungen**

### **11.3.1 Nicht vollzogene Buchungen**

Im Rahmen der ab dem 15.03.2006 durchgeführten Prüfungen hatten wir festgestellt, dass eine Vielzahl von Einzelbeträgen (Einzahlungen und Auszahlungen) nicht verbucht worden waren. Insgesamt handelte es sich um einen Betrag i. H. v. 277.952,96 €.

Gleichzeitig haben wir beanstandet, dass beispielsweise Bankabrufe, deren Fälligkeiten aus dem Vorjahr resultierten und im Berichtsjahr zu Protest gegangen waren, ebenfalls nicht verbucht wurden.

Darüber hinaus konnte eine deutliche Anzahl von Umbuchungen im Finanzsystem „nsk“ nicht vorgenommen werden, da dies gemäß einer entsprechenden Fehlermeldungsanzeige ausgeschlossen war.

Als Begründung für diese nicht vollzogenen Buchungen wurde uns vom Kassenleiter mündlich erklärt, dass dies auf systembedingte Fehler im Zusammenhang mit dem neuen DV-Verfahren „nsk“ zurückzuführen sei.

Auf die von uns gefertigte Prüfungsniederschrift in der u. a. diese Problematik thematisiert worden war, ist seitens des Fachamtes schriftlich nicht eingegangen worden.

Die fehlenden Buchungen wurden jedoch noch innerhalb des Monats März 2006 nachgeholt.

### **11.3.2 Unzureichende Dokumentation der Vollstreckungshandlungen**

Eine in dem Sachgebiet Vollstreckung vorgenommene stichprobenhafte Prüfung von Vorgängen führte zu der Feststellung, dass die Aktenführung in der vorhandenen Form unzureichend ist.

Es erfolgte in einigen Fällen keine ausreichende Dokumentation des jeweiligen Bearbeitungsstadiums. Teilweise lagen über einen mehr als 8-monatigen Zeitraum keine Aufzeichnungen vor. Daneben war in vielen Fällen keine Unterzeichnung des Ermittlungsberichtes bzw. der Pfändungsniederschrift, weder vom Pflichtigen noch vom Vollziehungsbeamten, erfolgt.

Vom Amt **Kämmerei und Steuern** wurde hierzu u. a. vorgetragen:

Die Vermerke sind für die Arbeitserledigung des Amtes hinreichend klar und für alle betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verständlich.

Soweit die Pfändungsniederschriften noch keine Unterschriften enthalten, ist zu bemerken, dass diese erst bei Abgabe des Protokolls an den Innendienst, also nach Erledigung, angebracht werden. Die Unterschrift kann in Einzelfällen noch fehlen. Sie wird aber, da der Fall noch nicht abgeschlossen ist, bei den noch anstehenden weiteren Vollstreckungsversuchen geleistet.

Wir haben daher den Kassenleiter in Gesprächen am 30.05.2006 und 07.06.2006 darauf hingewiesen, dass die abgegebene Stellungnahme uns nicht zu überzeugen vermag und nachdrücklich verlangt, dass die Ausfertigung einer Pfändungsniederschrift im Beisein des Pflichtigen diesem unmittelbar zur Unterschrift vorgelegt wird. Dadurch wird dokumentiert, dass der Besuch beim Zahlungspflichtigen tatsächlich stattgefunden und dieser auch vom Ergebnis der Handlung Kenntnis genommen hat.

### 11.3.3 Unterbliebene Mahnungen bei rückständigen Forderungen

Entsprechend § 16 (2) GemKVO in Verbindung mit Ziff. 4.4 der Dienstanweisung für die Stadtkasse hat die Gemeindekasse Einnahmen, die nicht rechtzeitig eingegangen sind, unverzüglich zwangsweise einzuziehen oder die zwangsweise Einziehung zu veranlassen.

Wir hatten zum Zeitpunkt unserer Prüfung am 29.06.2006 festgestellt, dass Einnahmen nicht rechtzeitig und vollständig eingezogen wurden. Es waren bezogen auf das Berichtsjahr weder rückständige Forderungen angemahnt, noch Maßnahmen zu deren zwangsweiser Einziehung getroffen worden.

Wir haben daraufhin das Amt Kämmerei und Steuern auf die daraus resultierenden erhöhten Zinsbelastungen sowie die negative Außendarstellung für die Stadt hingewiesen und um dringende Abhilfe gebeten.

In seiner Stellungnahme vom 09.08.2006 hat das **Amt Kämmerei und Steuern** u. a. dargelegt:

„Der lange Zeitraum erklärt sich daraus, dass die Mahnungen im kameralen Bereich des nsk technisch möglich waren, jedoch für den doppischen Bereich neu programmiert werden mussten.

Die bisher erstellten Mahnungen waren als Massenmahnung jedoch nicht rechenzentrumsfähig.

Wir gehen davon aus, dass noch im Monat August 2006 Mahnungen versandt werden können.“

Die Mahnläufe wurden schließlich ab etwa Mitte Oktober 2006 durchgeführt. Das Amt Kämmerei und Steuern hat sodann mit Schreiben vom 03.01.2007 gegenüber dem KGRZ Kassel Schadensersatzforderungen i. H. v. 75.361,92 € wegen Schlechtleistungen erhoben. Mit Schreiben vom 18.05.2007 hat das Amt Kämmerei und Steuern gegenüber dem KGRZ einen weiteren Schadensersatzanspruch aufgrund eines „aus der verspäteten Einreichung einer Lastschriftdatei“ resultierenden Zinsverlustes in Höhe von 4.260,41 € geltend gemacht.

Das KGRZ hat anschließend gegenüber dem insgesamt erhobenen Schadensersatzanspruch von rd. 79,6 T€ mittels e-mail vom 04.09.2007 einen Betrag in Höhe von rd. 39.600 € unter Hinweis auf die anzuwendende Benutzungsordnung zur Zahlung angeboten.

Das KGRZ wurde am 05.10.2007 - ebenfalls per e-mail - durch das Amt Kämmerei und Steuern darüber informiert, dass man davon ausgehe, dass die bezifferten Forderungen zur Hälfte von dort abgegolten würden. Daneben würden etwaige von der INFOMA (Verfahrens-

ersteller von nsk) gegenüber dem KGRZ zugesagte Beträge (20 T€) vollumfänglich als Zusatzleistung erwartet werden, sodass sich damit ein Gesamtbetrag i. H. v. 59.600 € ergibt.

Für das Haushaltsjahr 2007 wurden 60 T€ als Ertrag gebucht, obgleich ein entsprechendes schriftliches Anerkenntnis seitens des KGRZ nicht vorlag. Auf eine entsprechende Prüfungsbemerkung unsererseits hin hat das Amt Kämmerei und Steuern mit Schreiben vom 18.06.2008 der ekom21 - KGRZ Hessen gegenüber „bestätigt, mit einer Zahlung von 50.000 € die geltend gemachten Ansprüche als abgegolten anzusehen.“

Wir haben daraufhin mit Schreiben vom 03.11.2008 bemängelt, dass diese Anspruchsänderung nicht näher begründet worden war. Darüber hinaus haben wir empfohlen, die erwähnten 60 T€ auszubuchen und entweder dann zu buchen, wenn eine schriftliche Anerkenntnis vorliegt oder der Geldeingang zu verzeichnen ist.

Am 18.12.2008 wurde uns sodann als Fax eine Vereinbarung zwischen der Stadt Kassel und der ekom21 - KGRZ Hessen zur Kenntnisnahme zugesandt. Darin ist u. a. vorgesehen, dass die ekom21 an die Stadt 50 T€ zahlt und dass damit sämtliche Ansprüche aus der Angelegenheit, gleich aus welchem Rechtsgrund und ob bekannt oder unbekannt, erledigt seien. Die Vereinbarung wird bei der Stadt einer rechtlichen Betrachtung unterzogen und war aus diesem Grund seitens der Stadt Kassel nach unserem Kenntnisstand, bis Mitte Februar 2009 noch nicht unterzeichnet.

#### **11.3.4 Hinterlegung von Kfz-Briefen im Verwahrgelass**

Im Rahmen von der Arbeitsförderung Kassel-Stadt GmbH gewährter Existenzgründungsdarlehen werden aus Gründen der Sicherungsübereignung im Verwahrgelass Kfz-Briefe der Darlehensnehmer hinterlegt. Wir hatten im Rahmen unserer Prüfung am 28.09.2006 beanstandet, dass in insgesamt sieben Fällen dort hinterlegte Kfz-Briefe, welche dem Darlehensnehmer aus zulassungsrechtlichen Gründen kurz überlassen werden mussten, nicht wieder zurückgereicht worden sind. Der am längsten zurückliegende Vorgang datierte dabei auf den 06.04.2005.

Für uns war hier nicht ersichtlich, auf welche Weise zwischenzeitlich der Eigentumsvorbehalt der Stadt Kassel an den Kraftfahrzeugen sichergestellt war.

Daneben fiel uns auf, dass eine Einlieferung mit der Bezeichnung „1 Umschlag m. verschiedenen Wertgegenständen“ vorgenommen worden war. Wir haben die so vollzogene Erfassung als nicht mit den Regelungen der Dienstanweisung über die Verwahrung von Wertgegenständen

den vereinbar beanstandet, da - schon um ungerechtfertigten Rückgabeansprüchen wirksam begegnen zu können - alle Wertgegenstände eingehend zu bezeichnen sind.

Das **Amt Kämmerei und Steuern** erklärte im Wesentlichen hierzu, dass zwecks Sicherstellung des Anspruchs bei den vorläufig ausgelieferten Gegenständen die Sachbearbeiter der Fachämter durch den Verwahrgebüchhalter der Kasse regelmäßig an die Rückgabe der Gegenstände erinnert würden.

Inzwischen werden Kfz-Briefe generell nicht mehr vorläufig ausgeliefert, sondern nur noch gegen formale Auslieferungsanforderung durch die Stadtkasse herausgegeben. Eine ggf. erforderlich werdende Wiedereinreichung gilt damit als neue Einlieferung.

## **11.4 Prüfung der Zahlstellen**

Zur Erledigung von Kassengeschäften können Zahlstellen als Teile der Gemeindekasse eingerichtet werden (§ 3 GemKVO).

Sie können organisatorisch den Dienststellen zugeordnet sein, bei denen sie eingerichtet werden, unterstehen aber fachlich dem Kassenverwalter.

Die im Berichtsjahr eingerichteten 14 Zahlstellen wurden von uns geprüft.

Es ergaben sich keine wesentlichen Beanstandungen.

## 12 Prüfung von DV-Verfahren

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

Nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO hat das Rechnungsprüfungsamt die (Pflicht-) Aufgabe:

*„bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen die Prüfung der Verfahren vor ihrer Anwendung, soweit nicht der Minister des Innern Ausnahmen zulässt,“ ... .*

Mit Erlass vom 03.02.1999 (StAnz. S. 559) wurde vom Hess. Ministerium des Innern (HMdI) eine Ausnahmeregelung getroffen. Sinngemäß ist dort festgelegt, dass bei Anwendung desselben Verfahrens durch mehrere Kommunen es genügt, wenn vor der Anwendung das Verfahren von einer Prüfungseinrichtung geprüft worden ist, das Verfahren unverändert vom Anwender übernommen wird und das örtlich zuständige Rechnungsprüfungsamt auf Grund des Prüfungsberichtes sich überzeugt hat, dass eine eigene ergänzende Prüfung nicht erforderlich ist.

Was inhaltlich unter DV-Verfahren „im Finanzwesen“ zu verstehen ist, wird im § 5 Abs. 5 GemKVO u. a. wie folgt festgelegt:

*„Werden für die Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen, die Buchführung, die Abwicklung des Zahlungsverkehrs und die Aufbewahrung von Büchern und Belegen automatisierte Verfahren eingesetzt, muss sichergestellt werden, dass...“.*

Nach § 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) *„hat sich die (überörtliche) Prüfung auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. Wenden mehrere nach § 4 zu Prüfende dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. Wird ein bereits geprüftes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.“*

Aus den - meist vergleichenden - Prüfungen nach dem ÜPKKG bei der Stadt Kassel, aber auch im Rahmen des Informationsaustausches mit anderen Städten ist uns nicht bekannt, dass

von der überörtlichen Prüfung bisher Verfahrensprüfungen nach § 3 Abs. 2 ÜPKKG vorgenommen worden sind. Die überörtliche Prüfung lässt sich vielmehr nachweisen, dass die Verfahrensprüfung nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO erfolgt ist und vermerkt dies im Prüfungsbericht (Beispiel: vergleichende Prüfung Kfz-Zulassungsstellen).

Beim Revisionsamt der Stadt Kassel wird seit Jahren versucht, trotz geringer personeller Ressourcen dieser Prüfungsverpflichtung weitgehend gerecht zu werden. Sei es durch eigene Verfahrensprüfungen oder durch Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Rechnungsprüfungsämtern mittels Austausch der Prüfungsergebnisse im Sinne des Ausnahmeerlasses. Dabei beschränkt sich jetzt allerdings diese Zusammenarbeit allein auf die Städte Frankfurt und Darmstadt (früher auch Wiesbaden und Gießen), da allein von diesen Revisionsämtern auch vergleichbare Verfahrensprüfungen durchgeführt werden und oft die gleichen Verfahren zum Einsatz kommen (Beispiele: Personalabrechnungssystem LOGA, Kindertagesstättenverfahren eKITA).

In den vergangenen Jahren hat sich der DV-Einsatz in der Verwaltung und damit auch der Einsatz finanzrelevanter Verfahren erhöht. Dazu kommt der verstärkte Umstieg auf gänzlich neue DV-Verfahren in immer kürzeren Abständen (z. B. im Finanzwesen: bis 31.12.1997 das Kommunale Finanzwesen des DV-Verbundes Hessen; vom 01.01.1998 - 31.12.2005 BKF; ab 01.01.2006 nsk) sowie die von den Verfahrensherstellern in immer kürzeren Abständen gelieferten Verfahrensänderungen in Form neuer Versionen, dazu neue Release und hierzu wiederum Hotfixe jeweils zur Bereinigung von Programmfehlern, die bei der Anwendung festgestellt worden sind.

Eine seriöse Erfüllung des nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO vorgegebenen Prüfungsauftrages von Verfahrensprüfungen einschließlich der Änderungen **vor ihrer Anwendung** ist somit nicht - oder nur mit erheblichem personellem Aufwand - zu leisten.

Der Ausnahmeerlass des HMdI von 1999 stellt insoweit eine Möglichkeit dar, die Prüfungsaufgabe auf viele Schultern sprich Rechnungsprüfungsämter zu verlagern und, vor allem bei Nutzung von Verfahren des Hess. DV-Verbundes, eine faire Verteilung der Kosten des Prüfungsaufwandes entsprechend dem Erlass vorzunehmen. Dem hatte bis zum 31.12.2000 auch die Satzung des KGRZ Kassel Rechnung getragen und im § 3 Abs. 1 Nr. 5 festgelegt, dass zu den Aufgaben des Rechenzentrums gehört, die Prüfung der landeseinheitlichen und rechenzentrumsspezifischen Programme des Finanzwesens gem. §§ 111 Abs. 2 und 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO zu veranlassen. Diese Aufgabe wurde ab 01.01.2001 ersatzlos gestrichen.

Gleichwohl hat der DV-Verbund danach erkannt, dass es immer schwieriger wurde, finanzrelevante Verfahren ohne Prüfungstestat einzusetzen. So wurden in Abstimmung mit den Anwendern an Revisionsämter (neben Kassel, Darmstadt und Frankfurt) Aufträge vergeben, einzelne Verfahren gegen Erstattung der Prüfungskosten zu prüfen. Die Prüfungskosten wurden vom Rechenzentrum entweder in die Entgelte eingerechnet (z. B. LOGA, OPEN / PROSOZ), oder müssen im Umlageverfahren von den Nutzern getragen werden (Jugendhilfverfahren Prosoz14plus).

Mit dem Zusammenschluss von KGRZ Kassel und KGRZ KIV in Hessen zur ekom21 - KGRZ Hessen zum 01.01.2008 ist nunmehr in der Satzung im § 3 Abs. 1 Ziff. 5 die bis zum 31.12.2000 geltende Regelung der Veranlassung von Prüfungen finanzrelevanter Verfahren wieder als Aufgabe aufgenommen worden.

Es hat sich aber in der Vergangenheit gezeigt, dass neben den kleinen Kommunen mit eigenen Rechnungsprüfungsämtern auch die Landkreise in Hessen die auch ihnen nach § 52 HKO i. V. m. § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO obliegenden Aufgaben der Verfahrensprüfungen nicht wahrgenommen haben. Selbst die Beteiligung an den Prüfungskosten wurde im Sommer 2007 von einem nordhessischen Landkreis im Falle des Jugendhilfverfahrens Prosoz14plus abgelehnt.

Gerade die Einführung eines neuen, umfassenden Finanzsystems (Haushaltsplan, Finanzbuchhaltung einschl. Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung, Haushaltsüberwachung, Steuern und Abgaben, Kosten- und Leistungsrechnung, Anlagenbuchhaltung, Abschlüsse, Berichtswesen) einschließlich der Umstellung auf die Doppik wie bei der Stadt auf newsystem® kommunal - nsk zeigen, dass mit der Verfahrensprüfung selbst ein Revisionsamt in der Größe der Stadt Kassel überfordert ist, dies entsprechend den Vorgaben des § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO zu erfüllen.

Insoweit sollte künftig - vielleicht über Initiativen bei den Kommunalen Spitzenverbänden - versucht werden, eine ggf. auch gesetzliche Lösung zu finden, die einerseits die notwendige Prüfung finanzrelevanter Verfahren vor ihrem Einsatz sicherstellt, um unrichtige Ergebnisse bei der Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen, bei der Buchhaltung oder der Abwicklung des Zahlungsverkehrs bis zur Manipulation oder Fehler bei der Datensicherheit zu vermeiden, andererseits die praktische Umsetzung den Verantwortlichen (hier den Rechnungsprüfungsämtern) auch tatsächlich ermöglicht.

Der Weg über die erneute Satzungsänderung der ekom21 - KGRZ Hessen lässt hoffen, dass sich der DV-Verbund wieder in der Verantwortung sieht zu gewährleisten, dass die von ihm den Kommunen angebotenen finanzrelevanten DV-Verfahren bereits geprüft sind und auch die laufende Prüfung der Verfahrensänderungen sichergestellt ist. Ein erster Schritt in diese Richtung zeichnet sich bei der Prüfung für Hessen von nsk ab (siehe dazu nachfolgend unter Ziffer 12.2.1 dieses Berichtes).

Allerdings wäre es aus unserer Sicht auch wünschenswert, wenn die überörtliche Prüfung die Prüfungsmöglichkeiten nach § 3 Abs. 2 ÜPKKG durch aktive Verfahrensprüfung nutzen würde.

## **12.2    Verfahrensprüfungen im Finanzwesen**

### **12.2.1   DV-System für die Finanzwirtschaft newsystem® kommunal - nsk -**

In den Schlussberichten 2004 und 2005 (jeweils unter Ziffer 10.2.2) haben wir die Entscheidung zur Einführung des DV-Systems für die Finanzwirtschaft newsystem® kommunal - nsk - mit der Umstellung auf die doppelte Buchführung sowie die bisherigen begleitenden Prüfungshandlungen dargestellt. Vor allem hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen verweisen wir auf den Schlussbericht 2005.

Im Berichtszeitraum haben wir in den einzelnen Prüfbereichen die Prüfungstätigkeit fortgesetzt und unter dem 14.05.2007 einen Bericht über die erste Zusammenfassung der bisherigen Prüfung des DV-Systems nsk vorgelegt. In einem Schlussgespräch am 08.05.2007 haben wir vorab mit dem Amt Kämmerei und Steuern die wesentlichen Feststellungen besprochen.

Der Bericht umfasst die Teilbereiche

- Allgemeines, Organisation, Verfahrensdokumentation, Verfahrensergonomie, Plausibilitäten, Berechtigungen, Schulung
- Haushaltsplanung einschl. Nachtrag, üpl./apl. Aufwendungen und Auszahlungen, Sperren
- Datenübernahme, Schnittstellen (nur als Zusammenfassung), Ergänzungsprodukte.

Wie im Schlussbericht 2005 beschrieben, haben wir in Checklisten (Anlagen des Prüfungsberichtes) zu den Teilbereichen Prüfungsinhalte auf der Grundlage rechtlicher Vorgaben (HGO, GemHVO - Doppik, GemKVO, sonstiger Rechtsvorschriften), Leistungsverein-

barungen mit dem KGRZ Kassel oder Grundsätzen ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS) festgelegt und dann geprüft, inwieweit nsk dies korrekt umsetzt. Bei den Feststellungen haben wir neben eigenen Prüfungsergebnissen aus dem Produktionsmandaten Stadt Kassel (Einsicht im Verfahren, Produktionsergebnisse wie Haushaltsplan, Berichte) Erkenntnisse aus dem Produktionsbetrieb (vor allem Hinweise und Fehlermeldungen der Verwaltung, Fehlerdokumentationen der ekom21) berücksichtigt sowie in mehreren Besprechungen mit Mitarbeitern des Amtes Kämmerei und Steuern offene Fragen zur Umsetzung in nsk geklärt und die Ergebnisse dokumentiert.

Im Prüfungsbericht selbst haben wir neben grundsätzlichen Ausführungen zum Prüfungsauftrag nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO (mit Hinweis auf das bisherige Fehlen einer Prüfung für Hessen durch eine andere Prüfungseinrichtung), dem Prüfungsgegenstand, der Prüfungsdurchführung, den Unterlagen und dem Ziel der Prüfung die aus unserer Sicht wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus den Checklisten herausgestellt.

### **Allgemeine Prüfungsfeststellungen**

Bei der Checkliste I – Allgemeines haben wir die bestehenden **Performance-Probleme** angeführt. Es wurde offensichtlich von der INFOMA als Verfahrensersteller als auch dem Rechenzentrum KGRZ Kassel/ekom21 das von nsk zu verarbeitende Datenvolumen und die Onlinezugriffe durch eine große Anzahl von Benutzern bei einer Großstadt wie Kassel unterschätzt. Rechenzentrum und INFOMA haben zwar eine Vielzahl von Optimierungsmaßnahmen ergriffen, die auch die Performance gesteigert haben. Jedoch hat auch das Amt Kämmerei und Steuern in seiner Stellungnahme vom 25.10.2007 das weitere Bestehen dieser Probleme eingeräumt. So musste auch die Möglichkeit des Starts und der Überwachung von Buchungsläufen in Heimarbeit durch ausgewählte Mitarbeiter des Amtes (unter Wahrung des Datenschutzes und der Datensicherheit) noch weitergeführt werden, weil die Möglichkeit, für Batchläufe bestimmte Verarbeitungstermine außerhalb der normalen Arbeitszeit vorzusteuern, sich noch im Teststadium befindet.

Weiter haben wir deutlich gemacht, dass die **Erstellung von Arbeits- und Dienstanweisungen** analog der entsprechenden Übung in den bisherigen Finanzwesenverfahren aus unserer Sicht zwingend ist. Einbezogen haben wir dabei auch die Aussagen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PWC) im Bericht vom 26.01.2007 bei Prüfung von nsk unter Berücksichtigung der Vorschriften des Kommunalen Finanzmanagementgesetzes NRW. Dazu gehören neben Arbeits- und Buchungsanweisungen auch klare Fest-

legungen der Zuständigkeiten, vor allem bei der Änderung und Pflege der Systemparameter, zu den notwendigen organisatorischen Maßnahmen beim Einsatz von nsk.

Die Stellungnahme des **Amtes Kämmerei und Steuern** war für uns unbefriedigend (als Datei den Ämtern übersandte Anweisungen, meist von Leitfäden der ekom21, sowie geplante Arbeitsanleitungen). Mit Schreiben vom 13.12.2007 haben wir das Amt gebeten, uns diese den Ämtern übersandten Dateien ebenfalls zur Verfügung zu stellen, um den gleichen Informationsstand zu erhalten, und ferner mitzuteilen, welche Arbeitsanleitungen sich in Vorbereitung befinden.

Inzwischen ist aber beim Amt Kämmerei und Steuern ein Umdenken feststellbar. Im verwaltungsinternen Informationssystem Elba wurde Mitte 2008 unter dem Amt - 20 - ein Ordner „Anleitungen nsk“ begonnen. Allerdings sind vor allem für die Finanzbuchhaltung kaum Anleitungen aufgenommen. Nach Aussage des Amtes wird daran gearbeitet.

Eine weitere wesentliche Feststellung betraf die fehlende **Einhaltung des Datenschutzes**, vor allem im Zusammenhang mit der Auftragsdatenverwaltung nach § 4 HDSG (Stichwort Anwenderunterstützung/Fernwartung durch ekom21 und INFOMA) sowie Zugriffsrechte. Hier wurde - nach Beteiligung des Hess. Datenschutzbeauftragten auf Initiative des städt. Datenschutzbeauftragten - für die Auftragsdatenverwaltung eine befriedigende (vertragliche Vereinbarungen mit der ekom21 und INFOMA entsprechend dem HDSG) und bei den Zugriffsrechten teilweise eine Lösung gefunden. Bei den Zugriffsrechten steht - auch nach der Stellungnahme des **Amtes Kämmerei und Steuern** vom 25.10.2007 - noch eine programmtechnische Umsetzung der der INFOMA mitgeteilten Forderungen aus.

### **Prüfungsfeststellungen zur Haushaltsplanung**

Bei der Checkliste II – Haushaltsplanung ist noch einmal unter Bezugnahme auf eine Vorbemerkung in der Checkliste I auf die Veröffentlichung der GemHVO-Doppik und der Änderungen der GemKVO nach Produktionsbeginn in nsk hingewiesen worden. Davon waren viele Feststellungen im Bereich der Haushaltsplanung betroffen, da z. B. die verbindlichen Muster der GemHVO-Doppik nicht in allen Punkten eingehalten worden sind. Hier besteht aber durch Erlass des Hess. Ministeriums des Innern und für Sport vom 22.06.2006 gem. § 133 HGO eine Ausnahmegenehmigung mit einer rechtskonformen Umsetzungsverpflichtung ab dem Haushaltsjahr 2009 (inzwischen verlängert bis Haushaltsjahr 2010).

Der überwiegende Teil der wesentlichen grundsätzlichen Feststellungen in der Checkliste II ist bereits unter Ziffer 3.4.2 - Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zur Ausgestaltung der doppelischen Haushaltswirtschaft - in diesem Bericht dargestellt.

### **Prüfungsfeststellungen zur Datenübernahme, zu Schnittstellen, Ergänzungsprodukten**

Mit der Checkliste VI - Datenübernahme, Schnittstellen, Ergänzungsprodukte sind vor allem Feststellungen, die meist in gesonderten Einzelprüfungsberichten mündeten, zusammenfassend dokumentiert worden. Etwaige Differenzen bei den Datenübernahmen wurden im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung 2006 geklärt. Zu der Prüfung der Schnittstellen siehe Ziff. 12.2.2 dieses Berichtes.

Abschließend haben wir - unter Hinweis auf die in wesentlichen Teilen noch nicht zum Abschluss gekommene Verfahrensprüfung - empfohlen, die am 25.01.2006 ausgesprochene vorläufige Freigabe gem. § 5 GemKVO i. V. m. § 33 GemHVO-Doppik weiter bestehen zu lassen.

Zum Prüfungsbericht hat das **Amt Kämmerei und Steuern** unter dem 25.10.2007 eine Stellungnahme abgegeben. Darin wird abschließend zum Ausdruck gebracht, dass die in den Checklisten ausgesprochenen Empfehlungen geprüft und Zug um Zug umgesetzt werden müssen. Da von uns keine schwerwiegenden Gründe, die gegen den weiteren Einsatz des Verfahrens sprechen, gesehen wurden, sah auch das Fachamt keine Bedenken gegen den Verfahreinsatz und bat um Verfahrensfreigabe.

Vom **Personal- und Organisationsamt** wurde unter dem 16.01.2008 mit Hinweis auf die Feststellungen im Prüfungsbericht die endgültige Verfahrensfreigabe nicht für vertretbar gehalten. Es gilt weiter die unter Auflagen erteilte vorläufige Freigabe vom 25.01.2006.

### **Ausblick**

Bereits im Prüfungsbericht haben wir abschließend auf die Fortsetzung der Verfahrensprüfung hingewiesen, aber den Zeitpunkt weiterer Berichte offen gelassen. Dies ist nicht nur von der personellen Situation des Amtes, sondern auch davon abhängig, ob wir uns künftig zumindest teilweise auf eine Zertifizierung von newssystem® kommunal - nsk - für Hessen durch eine andere Prüfungseinrichtung - veranlasst durch die ekom21 - KGRZ Hessen unter Beteiligung von Revisionsämtern in Hessen - stützen können. Hierzu wurden in einer ersten Arbeitsgruppensitzung am 22.01.2008 erste Schritte für eine „Zertifizierung nsk“ eingeleitet. Allerdings wurde bereits dabei deutlich, dass es lediglich um die Prüfung des Teilbereiches

„Doppisches Finanzwesen“ geht, also große Bereiche wie z. B. Steuern und Abgaben nicht im Prüfungsauftrag eingeschlossen sind.

Ferner hatten die Rechnungsprüfungsämter nur die Möglichkeit, an der Erarbeitung eines Anforderungskataloges „Doppisches Finanzwesen“ mit den hessischen Rechtsgrundlagen mitzuarbeiten. Der Anforderungskatalog „Fachübergreifende Programmanforderungen“ steht von der beauftragten Prüfungseinrichtung nicht zur Disposition. Dies gilt auch für das vorgesehene Prüfverfahren. Dadurch war klar, dass eine Anwendung des o. a. Ausnahmeerlasses zu § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO des HMdI nicht erfolgen kann und somit zumindest ergänzende Anwendungsverfahrensprüfungen durch uns erforderlich sein werden.

Trotzdem haben wir uns an der Erstellung des Anforderungskataloges „Doppisches Finanzwesen“ beteiligt in der Hoffnung, durch die Zusammenarbeit auch mit anderen hessischen Rechnungsprüfungsämtern sowie die Nutzung von Anforderungskatalog und Prüfungsbericht unseren Prüfungsaufwand zu minimieren. Der Anforderungskatalog wurde am 03.09.2008 abgeschlossen.

Bereits am 22.09.2008 hat die mit der Prüfung beauftragte Einrichtung „Softwarequalität und -prüfung in der öffentlichen Verwaltung“ - SqpÖV -, Meißen den Prüfbericht erstellt. Auf der Grundlage dieses Prüfberichtes hat die TÜViT-Essen unter dem 30.09.2008 die Zertifizierung für nsk<sup>®</sup>Kommunal Hessen - Doppisches Finanzwesen - auf der Grundlage des o. a. Katalogs ausgesprochen.

Wir selbst haben für die Mitarbeit an der Erstellung des Anforderungskatalogs den kompletten Prüfungsbericht nebst Anlagen von der ekom21 erhalten. Eine Auswertung wird von uns vorgenommen, sobald die erforderliche Umstellung in nsk bei der Stadt auf den gültigen KVKR und die Muster nach GemHVO - Doppik vorgenommen ist (geplant für Frühsommer 2009). Ferner muss für die Anwendungsprüfung das von der INFOMA zugesagte Auswertprogramm für Parametereinstellungen in nsk vorliegen.

Ende 2008 geprüft wurde von uns die Checkliste IV Finanzadressen, Steuern und Abgaben. Darüber werden wir im nächsten Schlussbericht informieren.

## 12.2.2 Schnittstellen von anderen DV-Verfahren zu nsk

Bis Ende 2007 konnten wir alle Schnittstellen von finanzrelevanten DV-Verfahren zu nsk prüfen, und zwar

- LOGA (Personalabrechnungsverfahren) - Prüfungsbericht vom 25.06.2007
- Febag (Fehlbelegungsabgabe) - Prüfungsbericht vom 21.09.2006
- Rentenrechnungsstelle (übergeleitete Renten Sozialamt) - Prüfungsbericht vom 30.11.2006
- Rettungsdienst netzing - Prüfungsbericht vom 18.08.2006
- eKITA (Kindertagesstättenverfahren) - Prüfungsbericht vom 13.12.2007
- Kanalgebühren Städtische Werke AG („Rollierende Abrechnung“ der Wasserverbräuche) - Prüfungsbericht vom 07.11.2006.

Erleichtert wurde die Prüfung durch die Tatsache, dass von der INFOMA für nsk eine variable Buchungsschnittstelle zur Verfügung gestellt wird, die auch ausreichend schriftlich dokumentiert ist.

Mit Ausnahme der Schnittstelle Rettungsdienst netzing (Feuerwehr) konnte in allen Fällen die Freigabe empfohlen werden, die auch erteilt worden ist.

Bei der Schnittstelle Rettungsdienst ist die Besonderheit, dass es sich um eine bidirektionale Schnittstelle zwischen den beiden DV-Verfahren handelt. Bidirektional deswegen, weil nicht nur die in netzing erzeugten Rechnungsdaten als Sollstellungen in das Verfahren nsk fließen, sondern aus diesem die Ist-Zahlungen zurücklaufen, um sie korrekt den Rechnungsstellungen und damit auf die Rettungsdiensteanbieter zuzuordnen. Hier haben wir festgestellt, dass durch die Exportschnittstelle nicht alle Ist-Zahlungen erfasst worden sind und somit keine vollständige Weiterleitung der Zahlungen an die Leistungserbringer gewährleistet ist. Eine Programmänderung war erforderlich. Diese erfolgreiche Umsetzung steht leider weiterhin aus.

Zuletzt wurde uns auf Nachfrage von der Feuerwehr am 17.01.2008 mitgeteilt, dass die von der ekom21 zuletzt zur Verfügung gestellte Lösung noch fehlerhaft ist. Es ist dem Amt nicht möglich mitzuteilen, wann die ekom21 eine korrekte Schnittstelle zur Verfügung stellt.

Zur Frage der tatsächlichen Produktionsverarbeitung wurde uns mitgeteilt, dass die Schnittstelle trotz des Fehlers zum Einsatz kommt, da - wie von uns festgestellt - die Sollstellungen fehlerfrei übertragen werden und auch der Export der Ist-Zahlungen korrekt ist mit Ausnahme der von uns festgestellten Buchungen der Stadtkasse ohne Angabe der externen Beleg-

nummern. Dem ist durch die Anlage und Verbuchung auf eigenen Sachkonten für jeden Leistungserbringer und manuelle Nacharbeiten Rechnung getragen worden, bis eine fehlerfreie Schnittstelle zur Verfügung gestellt wird.

## 12.3 Verfahrensprüfungen im Sozialwesen

Entsprechend dem Prüfungsauftrag gem. § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO, ergänzt durch den Auftrag der ekom21 - KGRZ Hessen in Absprache mit den Anwendern des Rechenzentrums und gegen Kostenerstattung, haben wir die (begleitende) Verfahrensprüfung von **OPEN/PROSOZ** der PROSOZ Herten GmbH fortgesetzt. Vereinbart haben wir mit dem Rechenzentrum, dass aus wirtschaftlichen Gründen von uns nur noch einmal jährlich ein Prüfungsbericht erstellt wird über die Zusammenfassung der laufend gemeldeten Einzelprüfungsfeststellungen. Die Freigabe wird auch nur noch einmal jährlich erteilt, obwohl zu uns bekannten Zeitpunkten in der Produktion neue Versionen, Patches oder Hotfixe eingespielt werden.

Der letzte Prüfungsbericht wurde unter dem 30.10.2007 für den Zeitraum 10/2006 - 09/2007 bis einschließlich der Version 3.2 Patch 8 erstellt.

Gepprüft wurden die laufenden Änderungen durch neue Versionen, Patches und Hotfixe. Dabei ist besonders herauszustellen, dass nicht die Anzahl der Versionen (in der Zeit von 10/2006 bis 09/2007 insgesamt drei) das Problem des Prüfungsumfanges darstellt, sondern der Umfang der dazu kurzfristig zur Verfügung gestellten Patches („Flicken“) und neuerdings auch Hotfixe zur Fehlerbereinigung. Zu den letzten drei Versionen wurden so insgesamt 19 Patches zur Verfügung gestellt, davon zur letzten Version allein acht. Ab der Version 3.3 kommen dazu erstmals Hotfixe (bisher drei zu einem Patch oder Release).

In unserem Prüfungsbericht haben wir festgestellt, dass die laufende Veränderung ausgelieferter neuer Versionen zwar einerseits die schnelle Reaktion des Verfahrenserstellers auf mitgeteilte Programmfehler zeigt, andererseits aber einen Mangel an Qualität bei diesen neuen Versionen. Es sollte von PROSOZ Herten eine bessere Qualitätssicherung eingefordert werden, so dass nicht im erhöhten Maße Tests beim Anwender notwendig sind, um neue Versionen produktions sicher zu machen.

ekom21 - KGRZ Hessen hat in seiner Stellungnahme verstärkte eigene qualitätssichernde Maßnahmen für 2008 zugesagt. Dazu wurden mit PROSOZ Herten weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Klärung der Fehler vereinbart.

Erschwert - und für einen gewissen Zeitraum unmöglich gemacht - wurde unsere Verfahrensprüfung durch den Verlust unserer gesamten Testdatenbank bei ekom21 - KGRZ Hessen Ende Juni 2007. Trotz entsprechender Bitten unsererseits hatte in der Vergangenheit das Rechenzentrum unsere Testdatenbank nicht in die laufende Datensicherung einbezogen.

Erst ab Mitte 08/2007 stand wieder eine - allerdings noch weiter aufzubauende - Testumgebung zur Verfügung. ekom21 - KGRZ Hessen haben jetzt die Testdatenbank in das Sicherungsschema aufgenommen, so dass künftig eine derartige Störung der Verfahrensprüfung nicht mehr möglich sein dürfte.

Aus dem Prüfungsbericht herausstellen möchten wir hier die datenschutzrechtliche Problematik der von PROSOZ Herten bereits mit der Version 2.2 vom 08.05.2006 angebotenen Archivdatenbank. Hier wird lediglich die Möglichkeit eröffnet, ausgewählte Fälle (die nicht mehr für die laufende Bearbeitung benötigt werden) durch **vollständige Übernahme aller Daten** auf eine andere Datenbank zu verschieben. In Absprache mit dem städtischen Datenschutzbeauftragten halten wir unter Hinweis auf § 84 SGB X (Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten; Widerspruchsrecht) dieses Verfahren für datenschutzrechtlich unzulässig. Auch das Sozialamt hat uns bestätigt, dass entsprechend der Praxis beim Vorgängerverfahren für die Aufgabenerfüllung bei abgeschlossenen Fällen nicht mehr die kompletten Daten gespeichert werden müssten.

Auf den entsprechenden Hinweis durch ekom21 - KGRZ Hessen hat der Verfahrensersteller eine Änderung abgelehnt mit dem Hinweis, vom unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz in Schleswig-Holstein habe man für das Verfahren das Datenschutz-Gütesiegel erhalten. Es stehe den Anwendern frei zu entscheiden, was mit den Daten bei eingestellten Fällen passiert (verbleiben in der laufenden Produktionsdatenbank, verlagern in die Archivdatenbank oder komplett löschen).

Der Hessische Datenschutzbeauftragte wurde eingeschaltet, der unsere Rechtsauffassung teilt und will - auch wegen des Hinweises auf das Datenschutz-Gütesiegel - im Arbeitskreis Gesundheit und Soziales der Landesbeauftragten den Sachverhalt vortragen.

Unter dem 01.11.2007 wurde vom Sozialamt die Verfahrensfreigabe bis zur Version 3.2 erklärt. Eine Stellungnahme der ekom21 - KGRZ Hessen wurde unter dem 10.01.2008 abgegeben, wobei auf unsere Empfehlungen ausreichend und zufriedenstellend eingegangen wurde.

## 12.4 Sonstige Verfahrensprüfungen

Die Prüfung des DV-Verfahrens zur Abwicklung der Ordnungswidrigkeiten - Owi21 - (siehe Schlussbericht 2005 Ziff. 10.2.3 – S. 93), konnte Mitte 2008 nach Prüfung der im Entwurf am 31.01.2008 vorgelegten Dienstanweisung abgeschlossen werden.

Diese Dienstanweisung, die auf die speziellen Belange der als Zahlstelle im Sinne der GemKVO fungierenden „Verwarngeldstelle“ ausgerichtet sein muss, trägt den Empfehlungen im vorliegenden Prüfungsbericht eines anderen hessischen Revisionsamtes (welches für uns mit befreiender Wirkung geprüft hat) Rechnung.

Wir haben dazu unter dem 04.02.2008 Änderungsvorschläge unterbreitet, die berücksichtigt wurden. Da bevorstehende Verfahrensänderungen hinsichtlich der Auswirkungen auf die zu treffenden Festlegungen abgewartet wurden, konnte erst unter dem 20.06.2008 vom Kasserverwalter die „Dienst- und Buchungsanweisung für die Vereinnahmung von Verwarnungsgeldern im Bereich Verkehrsüberwachung des Ordnungsamtes der Stadt Kassel“ in Kraft gesetzt werden.

Geprüft haben wir Änderungen der finanzrelevanten Teile des Verfahrens WinBiap - Bibliotheksverwaltungsprogramm für die Stadtbibliothek. Die Verfahrensfreigabe wurde anschließend vom Kulturamt und Denkmalpflege erteilt.

## **13 Prüfung nach besonderem Auftrag**

Neben den in § 131 Abs. 1 HGO definierten Pflichtaufgaben können dem Revisionsamt nach § 131 Abs. 2 HGO jeweils durch

- die Stadtverordnetenversammlung,
- den Magistrat,
- den Oberbürgermeister und
- den Stadtkämmerer

weitere Prüfungsaufgaben übertragen werden.

### **13.1 Einmalige Prüfungsaufträge**

#### **13.1.1 Leerung der Parkscheinautomaten (PSA) und Ablieferung der entnommenen Parkgebühren**

Im Schlussbericht 2005 wurde über die durch den Oberbürgermeister gem. § 131 Abs. 2 HGO in Auftrag gegebene Prüfung, zusammengefasst im Prüfbericht vom 27.10.2006, berichtet.

Die Stadtverordnetenversammlung beschloss am 11.12.2006 einen Ausschuss „zur Einsicht der Akten des Magistrats betreffend Parkscheinautomaten“ zu bilden. Der Abschlussbericht des Ausschusses wurde der Stadtverordnetenversammlung am 02.07.2007 vorgelegt.

Die Sonderprüfung war mit unserem Prüfbericht bereits abgeschlossen. Das Ergebnis des Akteneinsichtsausschusses und die danach folgende Entwicklung wurde, soweit möglich und erforderlich, unsererseits begleitend geprüft. Die Ergebnisse sind unter Ziffer 9.16.2 festgehalten. Die bisherigen Ergebnisse der Prüfung disziplinarrechtlicher Konsequenzen sind unter Ziffer 9.1.2 dargestellt.

## 13.2 Ständige Prüfungsaufträge

### 13.2.1 Sonderhaushalt der Lenoir'schen Stiftung

Die Lenoir'sche Stiftung ist rechtlich selbständig und wird nach ihrer Verfassung vom Magistrat der Stadt Kassel verwaltet, der zugleich die Funktion des Stiftungsvorstandes wahrnimmt.

Die Rechnungslegung der Stiftung ist gem. § 9 (1) der Stiftungsverfassung nach den für die Stadt Kassel geltenden Bestimmungen zu führen, d. h. die einschlägigen Vorschriften des kommunalen Wirtschaftsrechtes (HGO, GemHVO) sind sinngemäß anzuwenden. Mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 23.05.2005 hat sich die Stadt Kassel für den Einsatz des Haushalts- und Rechnungswesens mit doppelter Buchführung und eine Umstellung der Haushaltswirtschaft zum 01.01.2006 entschieden. Daher sind nun auch für das Haushalts- und Rechnungswesen der Lenoir'schen Stiftung die entsprechenden Vorschriften der HGO und der Gemeindehaushaltsverordnung - Doppik (GemHVO - Doppik) zu beachten.

Gemäß § 116 HGO ist für die Stiftung als Treuhandvermögen ein eigener Haushaltsplan aufzustellen. Der Magistrat hat in seiner Eigenschaft als Stiftungsvorstand den Haushaltsplan der Lenoir'schen Stiftung für das Jahr 2006 in seiner Sitzung am 20.03.2006 beschlossen. Die Erträge und Aufwendungen wurden wie folgt festgesetzt:

#### Ergebnishaushalt:

• <u>Verwaltungsergebnis:</u>		
Erträge:	100,00 €	
Aufwendungen:	<u>151.250,00 €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		- 151.150,00 €
• <u>Finanzergebnis:</u>		
Erträge:	147.500,00 €	
Aufwendungen:	<u>0,00 €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		<u>147.500,00 €</u>
• <b>Ordentliches Ergebnis:</b>		
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		<b>- 3.650,00 €</b>
• <u>Außerordentliches Ergebnis:</u>		
Erträge:	100,00 €	
Aufwendungen:	<u>0,00 €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		<u>100,00 €</u>
<b>Jahresbezogener Fehlbedarf insgesamt:</b>		<b><u>- 3.550,00 €</u></b>

Ein Finanzhaushalt wurde nicht erstellt.

Der Magistrat hat in seiner Eigenschaft als Stiftungsvorstand in seiner Sitzung am 22.10.2007 beschlossen, dass die „Jahresrechnung“ 2006 aufgestellt und anschließend dem Revisionsamt der Stadt Kassel zur Prüfung und Testierung zugeleitet wird.

Erst mit Schreiben vom 09.07.2008 (hier eingegangen am 18.07.2008) teilte uns das Amt Kämmerei und Steuern mit, dass die Stiftungsaufsicht beim Regierungspräsidium Kassel unter Hinweis auf § 12 Hessisches Stiftungsgesetz eine Prüfung der Lenoir'schen Stiftung gefordert habe. Mit gleichem Schreiben erhielten wir den Auftrag, die Prüfung der Lenoir'schen Stiftung für das Geschäftsjahr 2006 durchzuführen.

Zu diesem Zeitpunkt war die Stelle des mit der Prüfung der Stiftungen beauftragten Prüfers jedoch unbesetzt. Da diese Vakanz über den Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes andauerte und die übrigen Prüfer unseres Amtes mit der Prüfung der städtischen Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses 2006 ausgelastet waren, konnte die Prüfung der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses 2006 der Lenoir'schen Stiftung bis zur Erstellung des Schlussberichtes 2006 nicht durchgeführt werden.

### **13.2.2 Sonderhaushalt der Stiftung Brückner-Kühner**

Die Stiftung Brückner-Kühner (Kasseler Literaturpreis für grotesken Humor) wurde 1984 von den in Kassel lebenden Schriftstellern Christine Brückner und Otto Heinrich Kühner zunächst als unselbständige Stiftung gegründet. Die Verwaltung der Stiftung erfolgt gem. § 5 (1) der Stiftungsverfassung in der Fassung vom 14.10.2004 durch den Magistrat der Stadt Kassel. Auf Grund der inzwischen erlangten Bedeutung und des Umfangs der Stiftung erfolgte mit Wirkung vom 01.01.2005 im Einvernehmen zwischen Stiftungsvorstand und Stiftungsrat die Umwandlung in eine selbständige Stiftung des Bürgerlichen Rechts. Durch die Umwandlung ist es der Stiftung nunmehr möglich, in eigener Rechtspersönlichkeit die gezielte Anwerbung von Zustiftungen zu betreiben und auch öffentliche Fördermittel in Anspruch zu nehmen. Die Stiftung Brückner-Kühner hat ihren Sitz gem. § 1 (3) der Stiftungsverfassung in Kassel. Geschäftsjahr ist gem. § 1 (4) der vorgenannten Stiftungsverfassung das Haushaltsjahr der Stadt Kassel.

Die Rechnungslegung der Stiftung ist gem. § 3 (2) der Stiftungsverfassung nach den für die Stadt Kassel geltenden Bestimmungen zu führen, d. h. die einschlägigen Vorschriften des kommunalen Wirtschaftsrechtes (HGO, GemHVO) sind sinngemäß anzuwenden. Mit

Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 23.05.2005 hat sich die Stadt Kassel für den Einsatz des Haushalts- und Rechnungswesens mit doppelter Buchführung und eine Umstellung der Haushaltswirtschaft zum 01.01.2006 entschieden. Daher sind nun auch für das Haushalts- und Rechnungswesen der Stiftung Brückner-Kühner die entsprechenden Vorschriften der HGO und der Gemeindehaushaltsverordnung - Doppik (GemHVO - Doppik) zu beachten.

Gemäß § 116 HGO ist für die Stiftung als Treuhandvermögen ein eigener Haushaltsplan aufzustellen.

Der Magistrat hat in seiner Eigenschaft als Stiftungsvorstand den Haushaltsplan der Stiftung Brückner-Kühner für das Jahr 2006 in seiner Sitzung am 20.03.2006 beschlossen. Die Erträge und Aufwendungen wurden wie folgt festgesetzt:

**Ergebnishaushalt:**

• <u>Verwaltungsergebnis:</u>		
Erträge:	11.100,00 €	
Aufwendungen:	<u>95.900,00 €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		- 84.800,00 €
• <u>Finanzergebnis:</u>		
Erträge:	87.730,00 €	
Aufwendungen:	<u>0,00 €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		<u>87.730,00 €</u>
• <b>Ordentliches Ergebnis:</b>		
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		<b>2.930,00 €</b>
• <u>Außerordentliches Ergebnis:</u>		
Erträge:	0,00 €	
Aufwendungen:	<u>0,00 €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		<u>0,00 €</u>
<b>Jahresbezogener Überschuss insgesamt:</b>		<b><u>2.930,00 €</u></b>

Ein Finanzhaushalt wurde nicht erstellt.

Der Magistrat hat in seiner Eigenschaft als Stiftungsvorstand in seiner Sitzung am 01.10.2007 beschlossen, dass die „Jahresrechnung“ 2006 aufgestellt und anschließend dem Revisionsamt der Stadt Kassel zur Prüfung und Testierung zugeleitet wird.

Mit Schreiben vom 05.10.2007 teilte uns das Amt Kämmerei und Steuern mit, dass die Stiftungsaufsicht beim Regierungspräsidium Kassel unter Hinweis auf § 12 Hessisches Stiftungsgesetz eine Prüfung der Stiftung Brückner-Kühner gefordert habe. Mit gleichem

Schreiben erhielten wir den Auftrag, die Prüfung der Stiftung Brückner-Kühner für das Geschäftsjahr 2006 durchzuführen.

Unsere Prüfung, die auch die Prüfung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006 beinhaltete, führte zu diversen Feststellungen, die mit dem Amt Kämmerei und Steuern im November 2007 erörtert wurden.

Unter anderem war festzustellen, dass keine Finanzrechnung geführt wurde und der Anhang zum Jahresabschluss 2006 fehlte (vgl. § 114 s Abs. 2 und 4 HGO). Weiterhin wurden keine Rückstellungen für Prüfungsgebühren in die Vermögensrechnung eingestellt, die Gebäudeab-schreibung wurde nicht berücksichtigt und die Regelungen zur Rechnungsabgrenzung wurden nicht beachtet.

Die überarbeiteten und ergänzten Unterlagen für die Eröffnungsbilanz und den Jahresabschluss 2006 der Stiftung Brückner-Kühner gingen jedoch erst am 18.07.2008 bei uns ein. Zu diesem Zeitpunkt war die Stelle des mit der Prüfung der Stiftungen beauftragten Prüfers jedoch unbesetzt. Da diese Vakanz über den Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes andau-erte und die übrigen Prüfer unseres Amtes mit der Prüfung der städtischen Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses 2006 ausgelastet waren, konnte die Prüfung der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses 2006 der Stiftung Brückner-Kühner bis zur Erstellung des Schlussberichtes 2006 nicht abgeschlossen werden.

### **13.2.3 URBACT**

Begleitend zur Gemeinschaftsinitiative URBAN II wurde das EU-Programm URBACT (internationaler Erfahrungsaustausch von URBAN-Städten) aufgelegt. Das Projekt steht unter Federführung der Stadt Kassel (Amt für Stadtplanung und Bauaufsicht) - siehe auch Schlussbericht 2005, Ziff. 12.2.3.

Auf das Revisionsamt der Stadt Kassel wurden Kontrollaufgaben nach Art. 4 VO (EG) Nr. 438/01 übertragen. Dem Revisionsamt als Prüfstelle obliegt in erster Linie die laufende Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der zur Durchführung des Programms einge-setzten Mittel. Die Mittel sind im Wesentlichen für Aufwendungen zur Durchführung und der Teilnahme an Arbeitsseminaren bestimmt.

Der Prüfauftrag ist zum 31.12.2007 abgeschlossen.

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

### **14.1 Inhalt und Umfang der Prüfung**

Durch Beschluss des Magistrats der Stadt Kassel vom 16.10.2000 wurde dem Revisionsamt die sog. „Betätigungsprüfung“ im Sinne von § 131 (2) Ziffer 6 HGO als weitere ständige Aufgabe übertragen.

Gegenstand dieser Prüfung ist die Betätigung der Gemeinde bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Gemeinde beteiligt ist. Prüfungsgegenstand ist somit nicht das einzelne Unternehmen selbst, sondern die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde. Es soll durch die „Betätigungsprüfung“ u. a. festgestellt werden, ob die Beteiligung der Gemeinde an privatrechtlichen Unternehmen rechtlich zulässig ist, ob die Anteile der Gemeinde ordnungsgemäß verwaltet werden und ob die Vertreter der Gemeinde im Überwachungsorgan ihre Möglichkeiten zur Einflussnahme im Interesse der Gemeinde 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, hatten wir dabei auch die mittelbaren Kapitalbeteiligungen berücksichtigt.

Darüber hinaus erfolgte auch eine stichprobenartige Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe.

Bedingt durch die Umstellung des städtischen Haushalts- und Rechnungswesens auf doppelte Buchführung zum 01.01.2006 war in erheblichem Umfang Personal, insbesondere durch die Prüfung der Eröffnungs- und der Schlussbilanz zum 31.12.2006, gebunden, so dass der Umfang der Betätigungsprüfung im Berichtsjahr deutlich reduziert werden musste.

## 14.2 Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger Kassel“

### 14.2.1 Allgemeine Angaben

Gegenstand des Eigenbetriebes: Sicherstellung der Abfallwirtschaft mit Abfallentsorgung, der Straßenreinigung und des Winterdienstes in Kassel. Der Eigenbetrieb ist berechtigt, alle den Betriebszweck fördernden Geschäfte und Maßnahmen wahrzunehmen.

Die Durchführung dieser Geschäfte kann auch Leistungen außerhalb der jeweiligen Satzungen für die Abfallwirtschaft und die Straßenreinigung sowie Leistungen im Fahrbahn- und Gehwegwinterdienst umfassen. In diesem Zusammenhang ist der Eigenbetrieb berechtigt, im Rahmen der Grenzen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung am Wettbewerb teilzunehmen und zur Auslastung vorhandener Kapazitäten ergänzende Dienstleistungen zu entwickeln. Dies gilt auch für Leistungen, die ausgehend vom Eigenbetriebsstandort Kassel, im Radius von bis zu 50 Kilometern erbracht werden.

Die Zentralwerkstatt darf Wartungs- und Reparaturarbeiten sowie Abgasuntersuchungen an Fahrzeugen und Geräten übernehmen, die den betriebseigenen Fahrzeugen vergleichbar sind.

Stammkapital: 511.300,00 €

Eigentümerin: Stadt Kassel

Beteiligungen: Entsorgungsgesellschaft für Nordhessen mbH\* 50,0 %

\* Aus dem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2007 geht hervor, dass diese Beteiligung mit Schreiben vom 25.01.2007 des Stadtkämmerers „finanziell aus dem Eigenbetrieb herausgelöst“ und am 01.02.2007 auf die Stadt Kassel übertragen wurde. Die Beteiligung war dem Eigenbetrieb zum 31.12.2006 somit noch zugeordnet. In dem Jahresabschluss der Stadt zum 31.12.2006 in der Fassung vom 29. Januar 2009 wird diese Beteiligung jedoch schon als Neuzugang des Jahres 2006 berücksichtigt.

## 14.2.2 Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes im Berichtsjahr

Ausgehend von dem testierten Jahresabschluss des Eigenbetriebes zum 31.12.2006 verbesserte sich das „Jahresergebnis“ im Vorjahresvergleich um 126,0 T€ auf nunmehr - 552,7 T€. Hierbei ist das Betriebsergebnis um rd. 1.598 T€ gestiegen.

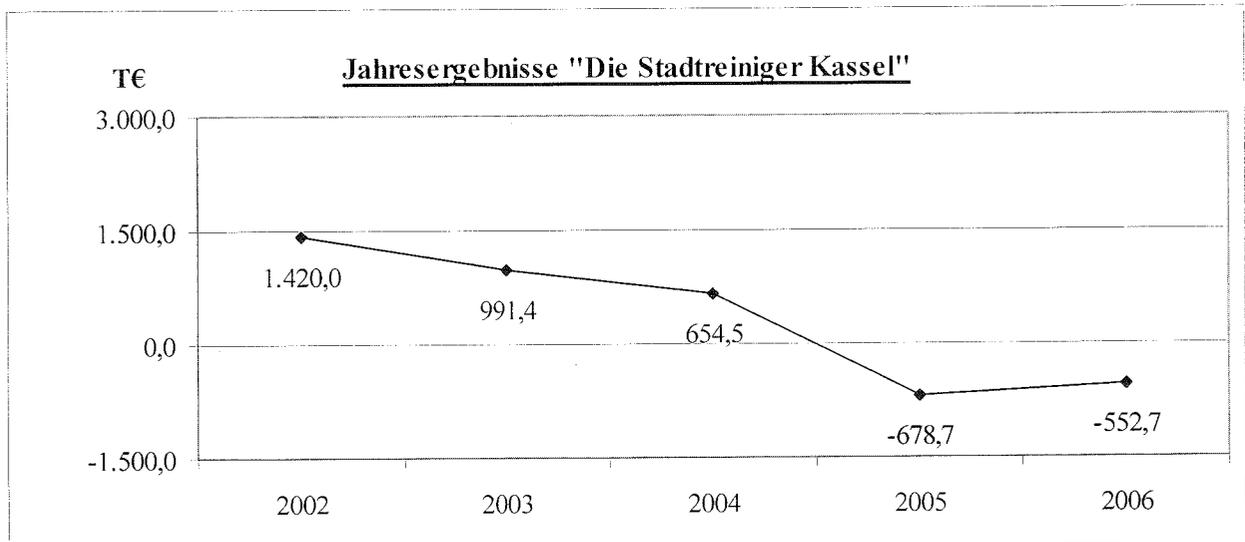
Bei den Umsatzerlösen sind die Gebührenumsätze um 911,2 T€ gesunken, hierbei verminderten sich insbesondere die Gebühren für Abfallentsorgung (- 790,1 T€).

Deutlich gestiegen sind jedoch die sonstigen Umsatzerlöse (+ 3.449,2 T€; 34,7 %), hier wird insbesondere auf die Steigerung bei den Verwertungsleistungen (+ 2.148,3 T€) hingewiesen.

Gleichzeitig hat der Materialaufwand aufgrund des gestiegenen Verbrennungsentgeltes / MHKW um 1.044,3 T€ zugenommen.

Betrachtet man die verschiedenen Gebührenbereiche, so ist festzustellen, dass sich das Jahresergebnis mit rd. - 328,9 T€ auf den Bereich „Restabfall“, mit - 53,2 T€ auf den Gebührenbereich „Straßenreinigung“ und mit - 170,6 T€ auf den Gebührenbereich „Bioabfall“ aufteilt.

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



Durch das Jahresergebnis 2006 in Höhe von - 552,7 T€ stieg der Anteil des Eigenkapitals an der gesunkenen Bilanzsumme auf 51,7 % (Vj.: 47,8 %). Die Eigenkapitalquote lag damit auch weiterhin über der vom Institut für Wirtschaftsprüfer für angemessen erachteten Eigenkapitalquote von 30,0 % bis 40,0 %. Die Eigenkapitalausstattung des Eigenbetriebes ist daher zum Bilanzstichtag 31.12.2006 als gut anzusehen.

In ihrer Sitzung am 05.11.2007 stellte die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Kassel den Jahresabschluss 2006 des Eigenbetriebes fest und stimmte der Entnahme des Jahresverlustes 2006 aus der Rücklage zu.

Die Rücklage des Eigenbetriebes entwickelte sich daher wie folgt:

<b>Rücklagenentwicklung</b>				
Bezeichnung	Gesamtbetrag T€	Restabfall T€	Bioabfall T€	Straßenreinigung T€
Bilanzansatz 01.01.2006:	<u>15.895,6</u>	<u>15.017,1</u>	<u>654,6</u>	<u>223,9</u>
Veränderung 2005:	<u>- 678,7</u>	<u>- 58,3</u>	<u>- 135,6</u>	<u>- 484,8</u>
Bilanzansatz 31.12.2006:	<b><u>15.216,9</u></b>	<b><u>14.958,8</u></b>	<b><u>519,0</u></b>	<b><u>- 260,9</u></b>
Veränderung 2006*):	<u>- 552,7</u>	<u>- 328,9</u>	<u>- 170,6</u>	<u>- 53,2</u>
Endstand 2006*):	<b><u>14.664,2</u></b>	<b><u>14.629,9</u></b>	<b><u>348,4</u></b>	<b><u>- 314,1</u></b>

\*) Verrechnung erfolgt in der Bilanz 2007

### **14.2.3 Gebührenbereich „Restabfall“**

Der Gebührenbereich „Restabfall“ schloss das Geschäftsjahr 2006 unter Berücksichtigung außerordentlicher und periodenfremder Erträge mit einem anteiligen „Jahresverlust“ in Höhe von - 328,9 T€ (Vj.: - 58,3 T€) ab. Diese Verschlechterung resultiert im Wesentlichen daraus, dass die Gebühreneinnahmen für die Restabfallentsorgung gegenüber dem Vorjahr um 761,6 T€ geringer ausgefallen sind. Ursache hierfür ist insbesondere die zum 01.01.2005 in Kraft getretene neue Gebührensatzung. Weiterhin wird diese Entwicklung durch einen Rückgang der eingesammelten Menge Restabfall (- 891 t; - 2,2 %) tangiert.

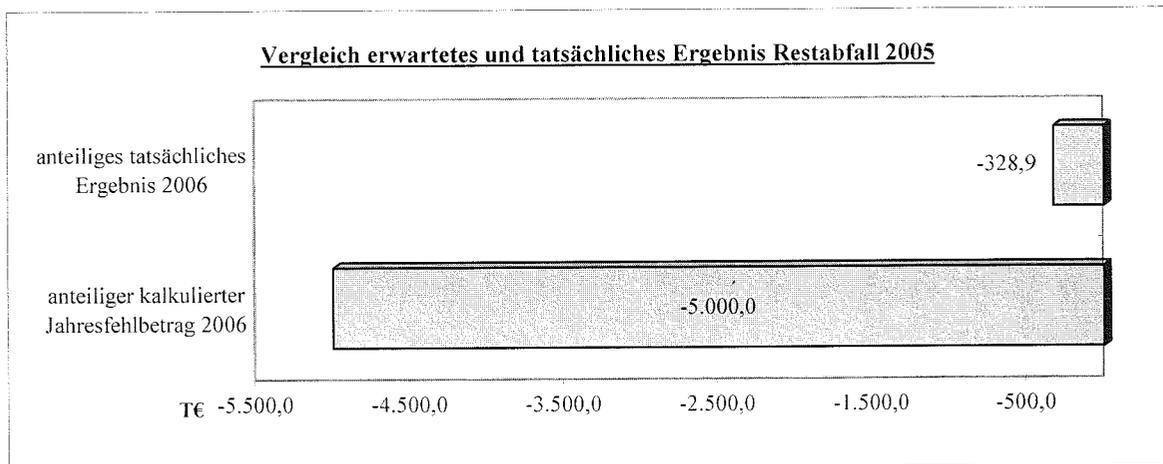
Ab dem 01.03.2006 haben die Stadtreiniger im Rahmen einer Kooperation das Einsammeln der Leichtverpackungen im Stadtgebiet Kassel übernommen. Aus diesem Grund sind die Erlöse für den Betrieb gewerblicher Art „DSD“ um 268,6 T€ höher als im Vorjahr.

Der Anstieg der Erlöse für den Abfall zur Verwertung um rd. 2.166,3 T€ ist darauf zurückzuführen, dass die am Markt zu erzielenden Preise im Berichtsjahr deutlich stiegen.

Im Vergleich zum Vorjahr ist die Abrechnung mit dem MHKW bezüglich der thermischen Behandlung des Abfalls um 524,5 T€ höher angefallen.

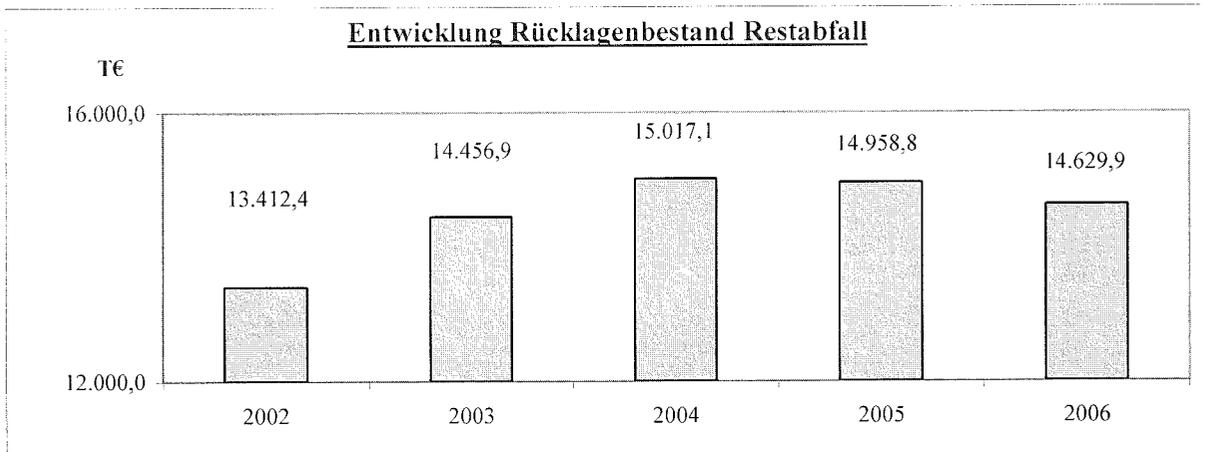
Trotz dieser Verschlechterung des Ergebnisses des Gebührenbereichs Restabfall im Vergleich zum Vorjahr um 270,6 T€ auf - 328,9 T€, lag dieses Ergebnis erheblich über dem in der Gebührenkalkulation für den Zeitraum 2005 - 2007 vorgesehenen Betrag.

Wie aus der folgenden Darstellung ersichtlich ist, ergab sich gegenüber der Gebührenbedarfsberechnung ein um 4.671,1 T€ verbessertes Ergebnis:



So sehr diese Entwicklung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten auch zu begrüßen ist, bleibt jedoch festzuhalten, dass eine der Grundannahmen der Gebührenbedarfsberechnung für den Kalkulationszeitraum 2005 - 2007 nicht umgesetzt wurde. Zum Ausgleich der im Gebührenbereich „Restabfall“ in Vorjahren angesammelten Rücklage wurde in die Gebührenkalkulation eine Rücklagenentnahme in Höhe von 15.000,0 T€ (5.000,0 T€ / a) eingestellt. Dies bedingt einen anteiligen kalkulierten Jahresfehlbetrag von 5.000,0 T€ pro Jahr, der durch eine entsprechende Rücklagenentnahme ausgeglichen werden sollte. Inwieweit dies auf Grund der Erfahrungen der Vergangenheit ausreichend sein wird, um eine nachhaltige Rücklagenreduzierung zu erzielen, erscheint unter Betrachtung der Entwicklung in 2006 und des Vorjahres mit einer seinerzeitigen Verbesserung des Ergebnisses gegenüber der Gebührenkalkulation um 4.941,7 T€ unwahrscheinlich.

Die Rücklage „Restabfall“ entwickelte sich in den vergangenen Jahren wie folgt:



Unter Berücksichtigung der vorgenannten Problematik sowie des Jahresergebnisses 2007, der im Halbjahresbericht 2008 erkennbaren Tendenzen und der beschlossenen Wirtschaftsplanung 2009 wurden die Restabfallgebühren von der Stadtverordnetenversammlung am 08.12.2008 im Rahmen der Änderung der Abfallwirtschafts- und -gebührensatzung temporär für 2009 um ca. 12 % gesenkt.

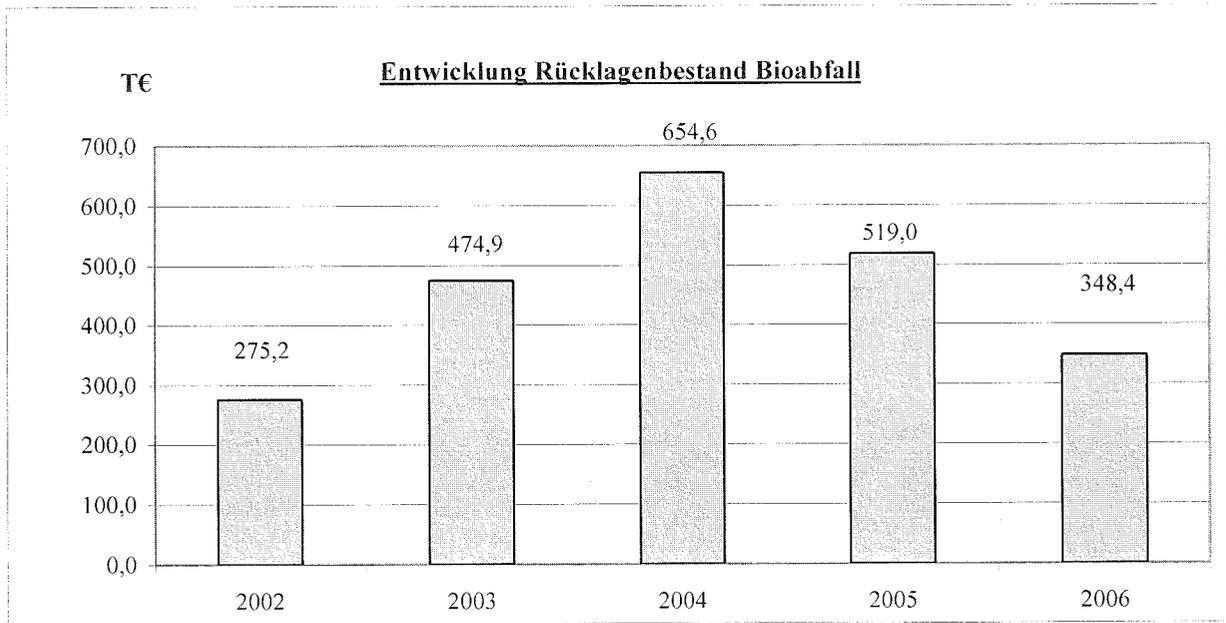
Hierdurch soll eine deutliche Abschmelzung der Rücklage für Restabfall erreicht werden.

#### **14.2.4 Gebührenbereich „Bioabfall“**

Im Vergleich mit dem Vorjahr hat sich das Ergebnis des Gebührenbereiches „Bioabfall“ um 35,0 T€ vermindert. Dies führt bei einem Jahresergebnis von - 170,6 T€ (Vj: - 135,6 T€) zu einem Kostendeckungsgrad von 90,8 % (Vj: 92,7 %). Dieser Verlust wurde, wie unter Tz. 14.2.2 dargestellt, der Rücklage entnommen.

Als wesentliche Veränderung ist insbesondere die Verminderung der Gebühreneinnahmen aus der Bioabfallentsorgung zu benennen (- 28,4 T€; - 1,7 %). Der Rückgang ist bedingt durch die neue Gebührensatzung ab dem 01.01.2005. Die Gebühren sanken hier je nach Behältergröße zwischen 3,4 % und 13,1 %.

Die Rücklage „Bioabfall“ entwickelte sich in den vergangenen Jahren wie folgt:



Zum Ausgleich der im Gebührenbereich „Bioabfall“ angesammelten Rücklage wurde in der Gebührenbedarfsberechnung für den Kalkulationszeitraum 2005 - 2007 eine Rücklagenentnahme in Höhe von 480,0 T€ (160,0 T€ / a) berücksichtigt.

Somit sind für 2006 mit rd. 170,6 T€ insgesamt 10,6 T€ mehr der Rücklage entnommen worden, als anteilig in die Gebührenbedarfsrechnung eingestellt wurde.

#### 14.2.5 Gebührenbereich „Straßenreinigung“

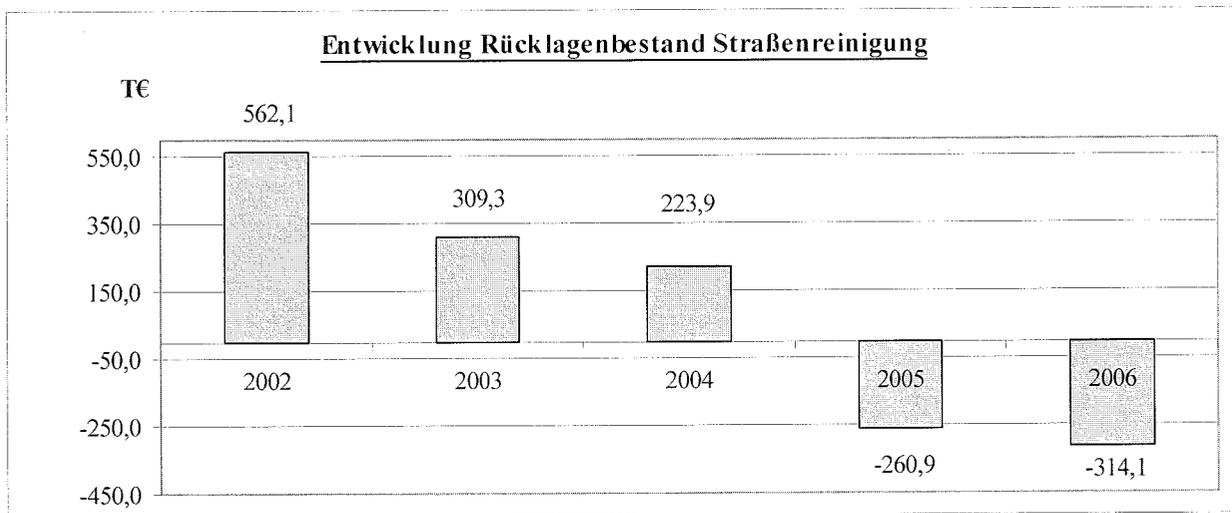
Innerhalb des Gebührenbereichs „Straßenreinigung“ ergab sich für das Berichtsjahr ein Fehlbetrag von - 23,6 T€ (Vj.: - 13,1 T€), was einem Kostendeckungsgrad von 99,7 % (Vj.: 99,9 %) entspricht. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Erträge um rd. 466,2 T€ gesunken.

Da die Erträge aus Straßenreinigungsgebühren und die Erlöse im Bereich der Betriebe gewerblicher Art nahezu stabil geblieben sind (+ 151,2 T€; + 2,24 %), begründet sich der Rückgang aus den sonstigen Erlösen „Winterdienst Stadt Kassel“ (- 394,4 T€; - 24,2 %). Dieser Rückgang resultiert insbesondere daraus, dass im zweiten Winterdiensthalbjahr die Winterdienstesätze um rd. 80 % gesunken sind. Die Verminderung bezüglich der sonstigen betrieblichen Erträge von rd. 77,3 T€ ergibt sich dadurch, dass im Vorjahr durch einen Unfall-

totalschaden einer Gehwegkehrmaschine ein Mehrertrag bei den Erlösen aus Schadensfällen vorlag.

Parallel zu den Erträgen sind auch die Aufwendungen zurückgegangen. Die Personalkosten sind um rd. 165,4 T€ (- 3,1 %) zurückgegangen. Daneben fand eine Verschiebung dieser Kosten vom Winterdienst zur Straßenreinigung statt. Auch sank witterungsbedingt der Aufwand für Streumittel (- 204,0 T€; - 52,0 %).

Unter Berücksichtigung periodenfremder Aufwendungen und Erträge erfolgte eine Rücklagenentnahme, wie unter Tz. 14.2.2 bereits dargestellt, von rd. - 53,2 T€. Der Rücklagenbestand des Bereichs Straßenreinigung entwickelte sich somit wie folgt:



Um dieser defizitären Rücklagenentwicklung entgegen zu wirken, wurde in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung zum 08.12.2008 eine Gebührenerhöhung von 7 % mit Wirkung vom 01.01.2009 beschlossen.

#### **14.2.6 Finanzieller Leistungsaustausch zwischen Stadt und Eigenbetrieb**

Nach der Umstellung von der Kameralistik zur Doppik wird der finanzielle Leistungsaustausch zwischen der Stadt und dem Eigenbetrieb grundsätzlich über den Teilhaushalt 90003 „Eigenbetriebe“ abgerechnet. Auch betrifft dieser Teilhaushalt den Eigenbetrieb Kasseler Entwässerungsbetrieb - Eigenbetrieb der Stadt Kassel -.

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

Eine Abstimmung mit dem Eigenbetrieb über Saldenbestätigungen erfolgte durch das Amt Kämmerei und Steuern auskunftsgemäß im Berichtsjahr nicht.

Im Rahmen unserer Prüfung bezüglich der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006 haben wir festgestellt, dass die Überzahlung 2005 des städtischen Anteils an der Finanzierung des MHKW in Höhe von 4.800,2 T€ im Haushaltsjahr 2006 mit Gebührenabschlagszahlungen 2006 Abfallentsorgung verrechnet wurden. Hierbei wurden die Abschlagszahlungen als „andere sonstige Aufwendungen für bezogene Leistungen“ gegen „andere sonstige betriebliche Erträge“ gebucht.

Dies führte in 2006 zu einer Ergebnisverbesserung in vorgenannter Höhe (vgl. Tz. 5 Gesamtergebnisrechnung). Die dieser Vorgehensweise zugrunde liegende Rechtsauslegung konnten wir uns nicht anschließen und teilten dem Amt Kämmerei und Steuern mit Schreiben vom 14.07.2008 mit: „... *Die Gegenbuchung [zur Aufwandsbuchung] hätte gegen eine in die Eröffnungsbilanz einzustellende Forderung erfolgen müssen, so dass der Jahresabschluss 2006 insoweit zu korrigieren ist. ...*“

Das Amt **Kämmerei und Steuern** begründete mit Schreiben vom 02.09.2008 seine Vorgehensweise wie folgt:

„ ... Im Jahr 2005 hatte die Stadt Abschlagszahlungen geleistet, die im Rahmen dessen lagen, was in den Vorjahren zu zahlen war. Dass eine Überzahlung geleistet wurde, war nicht absehbar.

Eine Forderung bestand daher im Eröffnungszeitpunkt nicht. Erst durch Zugang der Spitzabrechnung (im August 2006) entstand eine Forderung der Stadt Kassel. Der Argumentation, bei der Spitzabrechnung handele es sich lediglich um ein werterhellendes Ereignis, ist entgegenzutreten. Die Abrechnung begründet vielmehr einen Wert. Hierdurch entsteht die Forderung, das Betriebsvermögen der Stadt wird im Zugang der Abrechnung ... objektiv erhöht. ...“

Unsere Antwort bezüglich dieses Schreibens wurde dem Amt „Kämmerei und Steuern“ mit E-Mail vom 05.09.2008 mitgeteilt: „ ... *Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass die Spitzabrechnung ..., die zu einer Forderung an den Eigenbetrieb geworden ist, dem Jahr 2005 zugeordnet werden müsste. Wir gehen außerdem davon aus, dass spätestens bei der Aufstellung einer Konzernbilanz Forderungen und Verbindlichkeiten aus den beteiligten*

*Bilanzen spiegelbildlich dargestellt werden müssen . Wir behalten uns vor, im Schlussbericht 2006 diese unterschiedlichen Standpunkte darzustellen. “*

Unsere vorgenannte Auffassung begründet sich hierbei unter anderem dadurch, dass geldliche Vorausleistungen, wie Abschlagszahlungen auf Verbrennungsentgelte, im Zeitpunkt der Zahlung, hier also im Haushaltsjahr 2005, als „sonstige Vermögensgegenstände“ (Forderungen) zu aktivieren sind und nach der Leistungserbringung eine Umbuchung auf das Aufwandskonto erfolgen muss. Übersteigt der Betrag der Vorausleistung den Betrag der tatsächlichen Leistung, ist diese Differenz weiterhin als Forderung auszuweisen (Nr. 18 der Verwaltungsvorschriften zu § 49 GemHVO - Doppik).

Dem steht auch nicht entgegen, dass die Spitzabrechnung der Abschlagszahlungen zum Bilanzstichtag 01.01.2006 noch nicht vorlag.

Grundsätzlich ist für die Bemessung der bilanziellen Wertansätze zwar der jeweilige Abschlussstichtag maßgebend; allerdings sind Ereignisse, die in dem Zeitraum zwischen dem Bilanzstichtag (01.01.2006) und der Bilanzaufstellung (Januar 2009) eintreten oder bekannt werden in der Bilanz zu berücksichtigen, soweit dadurch bessere Erkenntnisse über die Verhältnisse zum Bilanzstichtag - hier die genaue Höhe der auf das Jahr 2005 entfallenden Verbrennungsentgelte - geliefert werden.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> vgl. Beck'scher Bilanz-Kommentar, § 252, Rz. 38 ff.;  
WP-Handbuch 2006, E, Rz. 230;  
IDW Prüfstandard PS 203, Tz. 2.1 .

## **14.3 Kasseler Entwässerungsbetrieb**

### **14.3.1 Allgemeine Angaben**

Gegenstand des Eigenbetriebes: Ableitung und Behandlung von Abwässern einschließlich der Klärschlammbehandlung und -entsorgung. Weiter gehören zum Aufgabebereich hoheitliche Tätigkeiten im Rahmen der HGO, der Wassergesetze und der dazu erlassenen Satzungen, insbesondere der Satzung über die Abwasserbeseitigung in der Stadt Kassel (Abwasser- und Abwasserbeitrags- und -gebührensatzung). Der KEB betreibt, erneuert und erweitert das öffentliche Entwässerungsnetz sowie sämtliche Nebenanlagen und das Zentralklärwerk.

Stammkapital: 13.000.000,00 €

Eigentümerin: Stadt Kassel

### **14.3.2 Vermögenslage**

1996 wurde dem Eigenbetrieb das gesamte Anlage- und Umlaufvermögen der ehemaligen Abteilung Stadtentwässerung des Tiefbauamtes im Gesamtwert von 184.585,6 T€ übertragen. Als Gegenleistung übernahm der KEB sämtliche Verbindlichkeiten, die sich auf 166.189,1 T€ beliefen. Als Annuität wurden 21.054,7 T€ jährlich festgeschrieben. Die Laufzeit betrug 11,4 Jahre und endete am 01.06.2007; die Verzinsung erfolgt mit 7 % bzw. 6,75 % ab dem 01.01.1999.

Im Jahr 2006 erfolgten Tilgungen in Höhe von 19.693,8 T€, so dass sich die Restschuld zum 31.12.2006 auf 7.750,4 T€ verringerte. Der Zinsaufwand belief sich auf 1.360,9 T€.

Die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten erhöhten sich im Jahr 2006 um 17.798,2 T€ auf 186.765,6 T€.

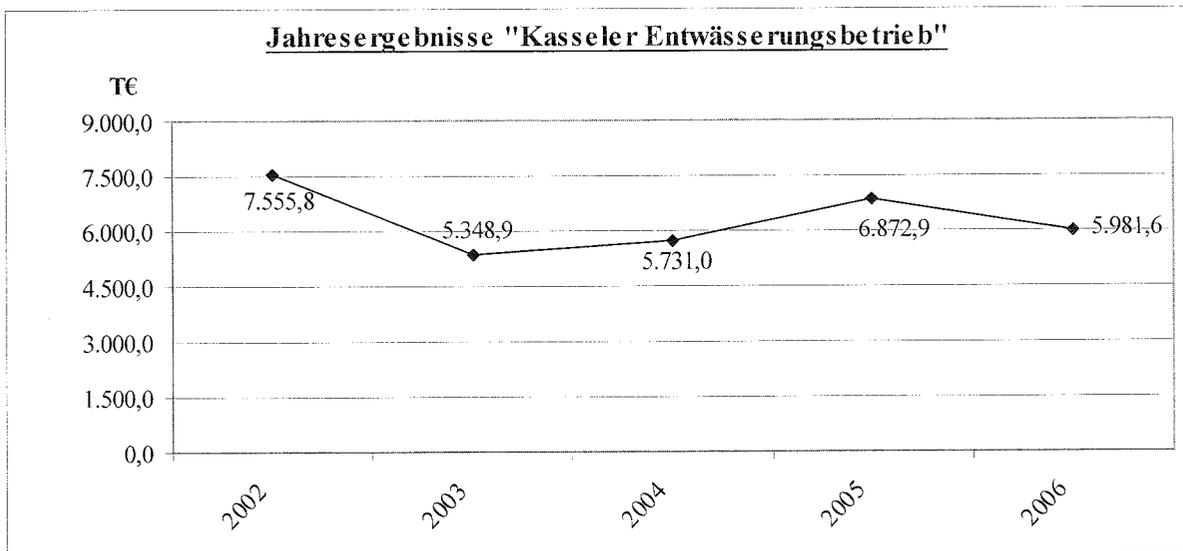
Die zweckgebundenen Rücklagen des Eigenbetriebes entwickelten sich im Berichtsjahr wie folgt:

Bezeichnung	Gesamtbetrag T€	Abwasser T€	Abscheider T€
Bilanzansatz 01.01.2006:	52.456,2	51.573,7	882,5
Veränderung 2006:	<u>+ 4.951,0</u>	<u>+ 4.951,0</u>	<u>+ 0,0</u>
Bilanzansatz 31.12.2006:	57.407,2	56.524,7	882,5

### 14.3.3 Ertragslage

Im Geschäftsjahr 2006 betrug der kaufmännische Jahresüberschuss 5.981,6 T€. Damit konnte der KEB auch im 10. Jahr seines Bestehens ein positives Betriebsergebnis vorlegen. Aus diesem Überschuss und einem Teilbetrag der erwirtschafteten Abschreibungen muss allerdings die Tilgung der von der Stadt Kassel übernommenen Verbindlichkeiten finanziert werden.

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



#### **14.3.4 Gebühren**

Seit dem 01.01.1999 betragen die Gebühren für Schmutzwasser 2,27 €/m<sup>3</sup> und die Gebühren für Regenwasser 0,74 €/m<sup>2</sup> zu entwässernde Fläche.

#### **14.3.5 Abscheiderentleerung**

Um die nach der Satzung über die Abscheideranlagen im Gebiet der Stadt Kassel festzulegenden Gebühren ermitteln zu können, werden die Aufwendungen und Erträge für die Abscheiderentleerung gesondert ermittelt.

#### **14.3.6 Finanzieller Leistungsaustausch zwischen Stadt und Eigenbetrieb**

Auch nach der Umstellung des Rechnungswesens der Stadt Kassel auf die Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung 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 KEB gegeben. Andererseits ist damit eine Vergleichbarkeit der Jahresergebnisse 2006 mit den früheren kameralen Ergebnissen nur noch eingeschränkt möglich.

#### **14.3.7 Eigenkapitalverzinsung**

Gemäß § 11 Abs. 5 Eigenbetriebsgesetz 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 01.01.2006 durch eine Verzinsung von jährlich 6,00 % nachgekommen.

Im Jahr 2006 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.

### **14.3.8 Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses**

Der Jahresabschluss 2006 wurde von dem beauftragten Wirtschaftsprüfer mit dem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk versehen und von der Stadtverordnetenversammlung am 01.10.2007 gemäß § 5 Nr. 11 EigBGes festgestellt.

Nach dem o. g. Beschluss wurde der Überschuss des Geschäftsjahres 2006 in Höhe von 5.981,6 T€ auf neue Rechnung des Jahres 2007 vorgetragen. Eine abschließende Entscheidung über die Verwendung des Überschusses 2006 wird nach Feststellung des Ergebnisses 2007 getroffen.

### **14.3.9 Investitionen**

Als Folge des gestiegenen Umweltbewusstseins werden die Anforderungen an die Reinigungsleistung neuer moderner Kläranlagen ständig heraufgesetzt. Der KEB hat diese hoheitliche Aufgabe im Bereich der Abwasserableitung und Abwasserreinigung als wesentliches Element der kommunalen Daseinsvorsorge nach den Vorgaben des Wasserhaushaltsgesetzes zu erfüllen.

Dies erforderte auch 2006 wieder erhebliche Investitionen. So wurden im Jahr 2006 insgesamt rd. 12,6 Mio. € für Neubau und Bauunterhaltung (Kläranlage und Kanal) verausgabt. Die Maßnahmen wurden durch die technische Revision begleitet und stichprobenartig geprüft.

## 15 Übersicht über die Umsetzungen von Empfehlungen aus vorhergehenden Schlussberichten

Die nachfolgende Übersicht informiert über den Stand der Bearbeitung / Umsetzung von Empfehlungen aus den Schlussberichten 2004 und 2005, soweit diese nicht bereits zum Zeitpunkt der Beratung im Revisionsausschuss am 11.09. bzw. 4.11.2007 erledigt waren.

(Stand: 02.03.2009)

Seite	Textziffer	Empfehlung / Anregung	Bemerkung
	aus 2004		
33	6.1.4	<b>Disziplinarverfahren</b>	Das Verfahren wurde in 2007 abgeschlossen. (Tz. 9.1.2)
	aus 2005		
	6.4.4	<b>Komödie Kassel</b> Verpflichtung der gGmbH zur Vorlage der kaufmännischen Jahresabschlüsse	Eine vertragliche Verpflichtung ist nicht erfolgt. Mit dem Verwendungsnachweis für das Jahr 2006 wurde aber von der gGmbH der Jahresabschluss zum 31.12.2006 vorgelegt.
80/ 81/ 82	9.2.5	Auswirkung spekulative Preise	Der KEB hat eine Firma in zwei Fällen, das Straßenverkehrsamt eine Firma in einem Fall wegen einer Vielzahl spekulativ niedrig angebotener Positionen bzw. eines unangemessenen niedrigen Gesamtpreises vom Wettbewerb ausgeschlossen.
93	10.2.3	Sonstige Verfahrensprüfungen DV-Verfahren zur Abwicklung der Ordnungswidrigkeiten – Owi21 –  Erstellung einer Dienstanweisung	Die Dienstanweisung wurde unter dem 20.06.2008 in Kraft gesetzt (Tz. 12.4).

## 16 Prüfungsbestätigung

Die Ergebnisse unserer Prüfungen sind in diesem Schlussbericht zusammengefasst. Soweit wir es für erforderlich hielten, haben wir Auffälliges dargestellt. Dies gilt insbesondere dann, wenn es zwischen der Verwaltung und uns in Fragen der Bilanzierung zu unterschiedlichen Rechtsauffassungen gekommen ist. Unsere Feststellungen ergaben keinen Anhalt dafür, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung insgesamt nicht geordnet war.

Ob bei den vorstehend erwähnten Auffälligkeiten im Einzelfall personalrechtliche bzw. strafrechtliche Verfahren einzuleiten waren, entzieht sich unserer Beurteilung.

Über eine Entlastung des Magistrats für den Jahresabschluss 2006 kann die Stadtverordnetenversammlung gemäß § 114 u HGO nunmehr in eigener Verantwortung entscheiden.

Kassel, 23. März 2009



Der Leiter des Revisionsamtes  
der Stadt Kassel

## 17 Anlagen

### 17.1 Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter

Stand: 22.07.2005

Dezernat I Oberbürgermeister Bertram Hilgen	Dezernat II Finanzen, Beteiligungen und Soziales Stadtkämmerer Dr. Jürgen Barthel
IG Gleichstellungsbeauftragte 10 Hauptamt <sup>2)</sup> 11 Personal- und Organisationsamt 14 Revisionsamt 16 Büro der Stadtverordneten- versammlung 30 Rechtsamt 52 Sportamt	20 Kämmerei und Steuern 23 Liegenschaftsamt 50 Sozialamt 55 Ausgleichsamt 56 Arbeitsförderung Kassel GmbH (AFK) <sup>3)</sup>
Dezernat III Kultur, Ordnung und Sicherheit Bürgermeister Thomas-Erik Junge	Dezernat IV unbesetzt
32 Ordnungsamt 33 Einwohner- und Standesamt 36 Veterinärwesen und Verbraucher- schutz 37 Feuerwehr 41 Kulturamt und Denkmalpflege 70 Die Stadtreiniger Kassel <sup>1)</sup>	
Dezernat V Jugend, Schule, Frauen, Gesundheit Stadträtin Anne Janz	Dezernat VI Verkehr, Umwelt, Stadtentwicklung und Bauen Stadtbaurat Norbert Witte
40 Schulverwaltungsamt 51 Jugendamt 53 Gesundheitsamt VF Frauenbüro	60 Bauverwaltungsamt 62 Vermessung und Geoinformation 63 Stadtplanung und Bauaufsicht 64 Wohnungsamt 65 Gebäudewirtschaft 66 Straßenverkehrsamt 67 Umwelt- und Gartenamt 71 Kasseler Entwässerungsbetrieb <sup>1)</sup>

1) Eigenbetrieb

2) Die Geschäftsstelle für Ausländer-, Behinderten- und Seniorenbeirat ist dem Hauptamt zugeordnet

3) Übertragene Aufgaben nach SGB II

## 17.2 Abkürzungen

### A

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme(n)
ADGA	Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung der Stadt Kassel
AFK	Arbeitsförderung Kassel-Stadt GmbH
ASD	Allgemeine soziale Dienste
AVR	Allgemeine Vergaberichtlinien für die Stadtverwaltung Kassel

### B

BA	Bundesanstalt für Arbeit
BauGB	Baugesetzbuch
BAV	Budgetausgleichsvereinbarung
BGH	Bundesgerichtshof
BKF	Betriebswirtschaftlich-Kamerales-Finanzwesen
BTO	Betreuungs- und Tarifordnung für die Inanspruchnahme von Angeboten der Tagesbetreuung der Stadt Kassel
BU	Bauunterhaltung
BVB	Besondere Vertragsbedingungen

### C

CMS	Content-Management-System
-----	---------------------------

### D

DMS	Dokumentenmanagementsystem
DV	Datenverarbeitung

### E

EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EigBG	Eigenbetriebsgesetz

## **G**

GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemHVO - Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung bei doppelter Buchführung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GoBS	Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme

## **H**

HAR	Haushaltsausgabereise(e)
HBG	Hessisches Beamtengesetz
HDSG	Hessisches Datenschutzgesetz
HE	Hilfeempfänger
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGRG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HOAI	Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und der Ingenieure
HSchG	Hessisches Schulgesetz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung

## **I**

IDR	Institut der Rechnungsprüfer
IDR-L	Prüfungsleitlinie des Instituts der Rechnungsprüfer
I-u-K	Informations- und Kommunikationstechnik
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnik

## **K**

KBV	Kriteriengeleitetes Stellenbesetzungsverfahren
KEB	Kasseler Entwässerungsbetrieb
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KGRZ	Kommunales Gebietsrechenzentrum
Kita	Kindertagesstätte
KST	Kostenstelle

KVG	Kasseler Verkehrs-Gesellschaft AG
KVKR	Kommunale Verwaltungskontenrahmen
KVV	Kasseler Verkehrs- und Versorgungs GmbH

## **L**

LHO	Landeshaushaltsordnung
LOS	Lokales Kapital für soziale Zwecke
LWV	Landeswohlfahrtsverband

## **N**

NKRS	Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem
nsk	newsystem <sup>®</sup> kommunal (DV-System für die Finanzwirtschaft)
NRW	Nordrhein-Westfalen

## **O**

OEG	Opferentschädigungsgesetz
-----	---------------------------

## **P**

PHG	Parkhausgesellschaft der Stadt Kassel mbH
PPP-Projekt	Public-Private-Partnership-Projekt
PSA	Parkscheinautomaten

## **R**

RE	Rechnungsergebnis
RP	Regierungspräsidium

## **S**

SAKD	Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung
SB	Schlussbericht
SGB	Sozialgesetzbuch
SK	Sachkonto
StAnz	Staatsanzeiger

## T

T€	Tausend Euro
TuI	Technikunterstützte Informationsverarbeitung
Tz	Textziffer

## U

UA	Unterabschnitt
ÜPKKG	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen

## V

VE	Verpflichtungsermächtigung
VN	Verwendungsnachweis
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VRB	Vergaberichtlinien für Bauleistungen für die Stadtverwaltung Kassel
VSN	Verkehrsmanagement- und Service-GmbH Nordhessen
VV	Verwaltungsvorschriften