

1 Rechtsstellung und Aufgaben des Revisionsamtes

1.1 Rechtsstellung des Revisionsamtes

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

1.2 Aufgaben des Revisionsamtes

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

1.2.1 Gesetzliche Prüfungsaufgaben (Pflichtaufgaben)

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

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

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

¹ 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 T€ im Tiefbau und über 25 T€ im Hochbau,
- Prüfung der Wirtschaftsführung der städtischen Eigenbetriebe,
- Prüfung der Betätigung der Stadt Kassel bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die 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 und
- Prüfung der kameralen Jahresrechnung des Zweckverbandes Raum Kassel, (im zweijährigen Wechsel mit der Revision des Landkreises Kassel).

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

1.2.3 Sonstige Prüfungsaufgaben

Weiterhin werden durch das Revisionsamt Prüfungen auf Grund besonderer (gesetzlicher) Regelungen oder 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 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 ohne personellen Ausgleich auf einen Verwaltungsprüfer des Revisionsamtes.

1.3 Schlussbericht 2009

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 Gesamtabchluss durch den Magistrat der Stadtverordnetenversammlung zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen (§ 114 t HGO).

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

Durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 23.05.2005 erfolgte die Umstellung der Haushaltswirtschaft der Stadt Kassel auf die doppelte Buchführung mit Wirkung vom 01.01.2006. Diese Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens und die zeitgleiche Einführung eines neuen Datenverarbeitungsverfahrens für das Finanzwesen, sowie die Erstellung der Eröffnungsbilanz und des doppelten Jahresabschlusses zum 31.12.2006 war mit erheblichem Aufwand für die Verwaltung aber auch mit erheblichem Prüfungsaufwand für das Revisionsamt verbunden. Dies hat nun zur Folge, dass auch der vierte doppelte Jahresabschluss 2009 und der entsprechende Schlussbericht des Revisionsamtes der Stadtverordnetenversammlung nicht in dem bisher üblichen Zeitrahmen vorgelegt werden konnte. Da der Jahresabschluss 2009 dem Revisionsamt im Dezember 2011 zur Prüfung vorgelegt wurde, war eine Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung über den Jahresabschluss 2009 sowie die Entlastung des Magistrats nicht bis zum 31.12.2011 möglich.

1.3.2 Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes

Die bereits vorstehend erwähnte Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens der Stadt Kassel auf die doppelte Buchführung findet zwangsläufig auch ihren Niederschlag in einer teilweise geänderten Prüfungsdurchführung und 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 selbstverständlich künftig vornehmen. Bereits in diesem Schlussbericht wurden erhebliche Veränderungen in der Berichterstattung vorgenommen.

Die Auswahl der enthaltenen Beiträge erfolgte mit dem Ziel, kritische Vorgänge aufzuzeigen. Begleitender Prüfung und beratender Tätigkeit geben wir den eindeutigen Vorrang vor nachträglich kritisierender Kontrolle.

Soweit wir zur Vermögens-, Finanz- oder Ergebnisrechnung 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.

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

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2009 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 Prüfungsfeststellungen der Jahresabschlussprüfung 2009 und Festlegung strategischer Maßnahmen

Bei der Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses 2009 wurde erneut die Beratungsleistung eines Wirtschaftsprüfers in Anspruch genommen.

Hierbei wurden in konstruktiver Zusammenarbeit zwischen uns und dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) umstellungsbedingte Problembereiche aufgegriffen und gemeinsam mit Herrn Prof. Dr. Uwe Lauerwald (Prof. Dr. Ludewig und Sozien, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater aus Kassel) diskutiert. Darüber hinaus gab es einige Jour-Fixe-Termine zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) und dem Revisionsamt, in dem prüfungsbegleitend Fragestellungen gemeinsam erörtert und Lösungsvorschläge erarbeitet wurden.

Es hat sich allerdings gezeigt, dass nicht alle Themenbereiche ad hoc zu bereinigen sind, sondern nach und nach im Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) und weiteren Fachämtern abgearbeitet werden müssen. Dazu war der Umstellungsaufwand auf die Doppik zu hoch, hieran kann nur strategisch in den nächsten Jahren gearbeitet werden.

Einige der Themenbereiche wurden inzwischen intensiv bearbeitet, die Bewertung des Grundvermögens im Innenstadtbereich wurde korrigiert. Darüber hinaus wurde mit den Arbeiten begonnen, um ein umfassendes Forderungsmanagement bei der Stadtverwaltung zu implementieren.

Es wurde weiterhin geprüft, ob noch organisatorische Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Arbeit im Bereich des Amtes Kämmerei und Steuern (- 20 -) zu optimieren. Im Übrigen gibt es seit dem Jahr 2011 eine Projektgruppe „Optimierung Städtisches Rechnungswesen“, die sich unter anderem mit der Fragestellung einer Zentralisierung der Buchhaltung befasst.

Wir haben die berechtigte Hoffnung, aber auch ein berechtigtes Interesse daran, die konstruktive Zusammenarbeit mit dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) und anderen Fachämtern weiterhin fortzusetzen und stellen uns auch eine weitere Zusammenarbeit mit einem Wirtschaftsprüfer in Detailfragen vor.

Da in vielfacher Weise nunmehr Lösungsvorschläge im Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) erarbeitet und umgesetzt werden, haben wir auf die Darstellung einer Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen in diesem Jahr verzichtet. Wir werden allerdings beobachten, ob sich die positive Entwicklung weiterhin fortsetzt.

3 Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses

3.1 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. § 114s Abs. 2 HGO² aus Vermögensrechnung (Bilanz), Ergebnisrechnung und Finanzrechnung bestehende Jahresabschluss sowie ggf. der Gesamtabchluss im Sinne des § 114s 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 Einnahmen und Ausgaben, den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung im Jahr 2009 nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
- die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
- die Jahresabschlüsse nach § 114s HGO (Jahresabschluss und Gesamtabchluss) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Kassel darstellen und
- der Rechenschaftsbericht sowie ggf. der Bericht zum Gesamtabchluss (Konsolidierungsbericht) eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Stadt Kassel vermittelt.

Ein Gesamtabchluss im Sinne des § 114s Abs. 5 HGO war nicht vorzulegen bzw. zu prüfen, denn mit Änderung der Hessischen Gemeindeordnung zum 24.03.2010 hat der Hessische Landtag den Termin für die Aufstellung des ersten kommunalen Gesamtabchlusses auf den 31.12.2015 festgelegt.

² Gültig im Jahr 2009, 2012 entfällt dieser Paragraph

3.2 Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung

3.2.1 Prüfungsunterlagen

Der Jahresabschluss 2009 soll nach § 114s Abs. 9 HGO innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres (30.04.2010) aufgestellt werden.

Der Magistrat hat den „Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2009“ in seiner Sitzung am 14.12.2011 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ dem Revisionsamt zur Prüfung zugeleitet.

Im Einzelnen wurden folgende Unterlagen zur Prüfung des Jahresabschlusses 2009 vorgelegt:

1. Schlussbilanz zum 31.12.2009
2. Gesamtergebnisrechnung 2009
3. Teilergebnisrechnungen 2009
4. Gesamtfinanzrechnung 2009 (indirekt)
5. Rechenschaftsbericht mit den Begründungen zu den erheblichen Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen
6. Anhang zum Jahresabschluss zum 31.12.2009
7. Übersicht über die in das Folgejahr zu übertragenden Haushaltsermächtigungen
8. Übersichten über den Stand
 - a. des Anlagevermögens
 - b. der Forderungen
 - c. der Verbindlichkeiten
 - d. der Rückstellungen
 - e. der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte
 - f. der fremden Finanzmittel
9. Summen- und Saldenliste zum 31.12.2009.

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

3.2.2 Auskunftserteilung

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

Entsprechend der Prüfungsleitlinie (IDR-L) 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR) soll der Rechnungsprüfer von der geprüften Gebietskörperschaft eine Vollständigkeitserklärung einholen. Die Vollständigkeitserklärung *„stellt eine umfassende Versicherung der geprüften Kommune über die Vollständigkeit der erteilten Auskünfte und Nachweise dar und wird üblicherweise von den gesetzlichen Vertretern abgegeben, die damit auch ihre Verantwortlichkeit für die Buchführung und die Aufstellung von Jahresabschluss und Rechenschaftsbericht zum Ausdruck bringen“*.³

Das Revisionsamt hat für 2009 - wie im Vorjahr - die Abgabe einer solchen Vollständigkeitsklärung erbeten und erhalten.

3.3 Prüfungsdurchführung

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

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2009 ergaben sich insbesondere auf Grund unserer Erkenntnisse aus der Prüfung der Jahresabschlüsse 2006 bis 2008 folgende Prüfungsschwerpunkte:

Vermögensrechnung (Bilanz):

- Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte
- Grund- und Bodenanteile bebauter Grundstücke
- Infrastrukturvermögen / Gemeinestraßen und korrespondierende Sonderposten
- Infrastrukturvermögen / Nachbewertung öffentliche Grünflächen
- Anlagen im Bau
- Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen und Erträge aus Beteiligungen sowie Verlustübernahmen
- Forderungen
- Eigenkapital/Rücklagen
- Rückstellungen (insbesondere Personal- und sonstige Rückstellungen)
- Verbindlichkeiten

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

Finanzrechnung:

- Plausibilitätsprüfung der durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erstellten indirekten Finanzrechnung

Ergebnisrechnung:

- Außerordentliche Erträge
- Außerordentliche Aufwendungen
- 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 2009 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.⁴

Auf eine Korrektur festgestellter Unrichtigkeiten haben wir nicht bestanden, da das Amt Kämmerei (- 20 -) aus zeitlichen und personellen Gründen Korrekturen für die Folgeabschlüsse zugesagt hat.

Da sich die Prüfung auch auf die Planung und Durchführung der Vorratsinventur zu erstrecken hat,⁵ haben wir die Inventurplanungen zum 31.12.2009 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 durchgeführte Prüfungen des Verwaltungshandelns, wie z. B. Kassenprüfungen, der prüferischen Begleitung verwaltungsmäßiger Veränderungsprozesse, aber auch Magistrats- und StaVo-Vorlagen gestützt.

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

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

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 Abschlussstichtag 31.12.2009 wurden Saldenbestätigungen durch das Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) bei den verbundenen Unternehmen angefordert. Ein Abgleich der Saldenbestätigungen war nur bedingt möglich (vgl. TZ. 5.3.4.1).

3.4 Schlussbesprechung

Die wesentlichen Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2009 wurden am 31.05.2012 in einem Gespräch zwischen der Leiterin des Revisionsamtes und dem Stadtkämmerer erörtert.

4 Haushalt 2009

4.1 Haushaltssatzung

Die Stadtverordnetenversammlung beschloss am 26.1.2009 die Haushaltssatzung 2009 mit folgenden Festsetzungen:

<u>Ergebnishaushalt:</u>	2009	2009	Vergleich 2008
• <u>Verwaltungsergebnis:</u>			
Erträge:	616,1 Mio. €		594,0 Mio. €
Aufwendungen:	<u>591,8 Mio. €</u>		<u>566,7 Mio. €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		24,3 Mio. €	<u>27,3 Mio. €</u>
• <u>Finanzergebnis:</u>			
Erträge:	4,6 Mio. €		6,1 Mio. €
Aufwendungen:	<u>39,9 Mio. €</u>		<u>45,3 Mio. €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		-35,3 Mio. €	<u>-39,2 Mio. €</u>
• Ordentliches Ergebnis:			
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		- 11,0 Mio. €	- 11,9 Mio. €
• <u>Außerordentliches Ergebnis:</u>			
Erträge:	1,5 Mio. €		3,0 Mio. €
Aufwendungen:	<u>0,5 Mio. €</u>		<u>0,2 Mio. €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		<u>1,0 Mio. €</u>	<u>2,8 Mio. €</u>
Jahresbezogener Fehlbedarf insgesamt:		<u>-10,0 Mio. €</u>	<u>- 9,1 Mio. €</u>
<u>Finanzhaushalt:</u>			
• <u>Laufende Verwaltungstätigkeit:</u>			
Einzahlungen:	588,3 Mio. €		571,5 Mio. €
Auszahlungen:	<u>574,2 Mio. €</u>		<u>562,7 Mio. €</u>
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		14,1 Mio. €	<u>8,8 Mio. €</u>
• <u>Investitionstätigkeit:</u>			
Einzahlungen:	21,5 Mio. €		36,5 Mio. €
Auszahlungen:	<u>134,3 Mio. €</u>		<u>79,1 Mio. €</u>
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		-112,8 Mio. €	<u>-42,6 Mio. €</u>
• <u>Finanzierungstätigkeit:</u>			
Einzahlungen:	134,0 Mio. €		73,8 Mio. €
Auszahlungen:	49,7 Mio. €		<u>60,3 Mio. €</u>
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		<u>84,3 Mio. €</u>	<u>13,5 Mio. €</u>
Jahresbezogener Finanzmittelfehlbedarf insgesamt:		<u>-14,4 Mio. €</u>	<u>-20,3 Mio. €</u>

4.2 Ausgestaltung der doppelischen Haushaltswirtschaft

Die Stadt Kassel führt ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung gemäß §§ 92 Abs. 3, 114a bis 114u HGO.

4.2.1 Kontenplan

Sachverhalt

Die Stadt Kassel hat ihre Haushaltswirtschaft bereits vor dem Erlass der GemHVO - Doppik auf doppelte Buchführung umgestellt. Daher verwendete sie bis 2009 einen Kontenplan, der von dem gesetzlich verbindlichen Kommunalen Verwaltungskontenrahmen (KVKR) abwich. Vom Hessischen Ministerium des Inneren und für Sport wurde der Stadt Kassel eine Übergangsfrist für die Anpassung ihres Kontenplans an den KVKR eingeräumt. Die Frist endete am 01.01.2010.

Feststellung

Der Haushaltsplan 2009 wurde auf Grundlage des alten, bis einschließlich 2008 gültigen Kontenrahmens erstellt. Ursache hierfür ist die Tatsache, dass mit der Aufstellung des Haushaltsplans 2009 bereits zum Jahresanfang 2008 begonnen wurde. Die Buchungen des Jahres 2009 wurden im neuen Kontenrahmen vorgenommen.

Die Umstellung des Kontenrahmens führte beim Jahresabschluss 2009 zu Problemen bei der Erstellung einer direkten Finanzrechnung gemäß §§ 114s Abs. 2 Nr. 3 HGO, 47 Abs. 2 und 3 GemHVO-Doppik. Grund hierfür sind komplexe Verknüpfungen der Finanzkonten mit Sachkonten der Ergebnis- und Vermögensrechnung.

Empfehlung

Bei der Umstellung eines Kontenrahmens in der laufenden Buchhaltung handelt es sich um einen außerordentlichen Vorgang mit komplexen Auswirkungen. Soweit künftig eine solche Umstellung nötig wird, sollte die Verwaltung in Zusammenarbeit mit dem Anbieter der Buchhaltungssoftware sicherstellen, dass Planung und Rechnungslegung des Haushalts uneingeschränkt möglich sind.

4.2.2 Äußere Form des Haushaltsplanes und der Ergebnis- und Finanzrechnung

Sachverhalt

Der Aufbau des Haushaltsplans 2009 stimmt nicht mit den Mustern der GemHVO-Doppik überein.

Feststellung

Nach § 60 Satz 1 GemHVO-Doppik sind die gesetzlichen Muster verbindlich anzuwenden. Ein Vergleich der städtischen Gesamt- und Teilhaushaltspläne 2009 mit den Mustern 7 bis 10 zur GemHVO-Doppik macht jedoch deutlich, dass der Aufbau des Haushaltsplans 2009 nicht mit den verbindlichen Mustern übereinstimmt. Das Hessische Ministerium des Inneren und für Sport legte mit Erlass vom 22.06.2006 fest, dass Haushaltspläne und Rechnungslegung mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2009 an die verbindlichen Muster angepasst werden müssen. Was den Haushaltsplan betrifft, hält die Stadt Kassel diese Vorgaben erst für das Haushaltsjahr 2010 ein, nachdem die Aufsichtsbehörde dies eingefordert hat.

Der Aufbau der Gesamtergebnisrechnung sowie der Teilergebnisrechnungen entspricht im Wesentlichen den rechtlichen Anforderungen. Allerdings werden die Erlöse und Kosten aus internen Leistungsbeziehungen nicht gesondert in den Teilergebnisrechnungen nachgewiesen, vgl. Muster 9 und 17 zu § 60 GemHVO - Doppik und Verwaltungsvorschriften hierzu.

Die Gesamtfinanzrechnung – Teil A – (indirekte Finanzrechnung) wurde in der gesetzlich geforderten Form erstellt. Von der ebenfalls gesetzlich geforderten Gesamtfinanzrechnung - Teil B - (direkte Finanzrechnung) hat die Verwaltung wegen der Umstellung des Kontenplans abgesehen.

Empfehlung

Die internen Leistungsbeziehungen sollten in die Planung und in die Buchführung der Stadt Kassel übernommen werden.

4.2.3 Produkt- bzw. produktorientierter Haushalt

Sachverhalt

Der städtische Haushalt ist im Haushaltsjahr 2009, wie in der Vergangenheit, nach der örtlichen Organisation gegliedert.

Feststellung

Das Gesetz erlaubt eine Gliederung der Teilhaushalte entweder nach Produktgruppen, nach Produkten oder nach der örtlichen Organisation, § 4 Abs. 1 bzw. 2 GemHVO - Doppik. Werden die Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation gegliedert, sind die der Organisationseinheit zugewiesenen Produktgruppen und Produkte darzustellen. In den Verwaltungsvorschriften zu § 4 GemHVO - Doppik heißt es, die Teilhaushalte sind in jedem Fall produktorientiert zu gliedern, um eine Outputsteuerung zu gewährleisten. Eine Kostenstelle soll nicht an die Stelle des Produkts treten.

Im Haushaltsplan 2009, ab Seite 19, findet sich erstmals ein Produktbereichsplan. Den Produktbereichen sind Produktgruppen zugeordnet, diese bestehen aus den Teilhaushalten. Die Einrichtung von Produktbereichen ist ein wichtiger Schritt hin zu einem Produkthaushalt.

Produkte wurden nicht gebildet. Vielmehr sind den Produktgruppen (Teilhaushalten) Kostenstellen zugewiesen. Im Vergleich zu den Vorjahren ist dies ein Fortschritt, da der Haushalt erstmals nach Produktgruppen gegliedert ist. Allerdings lehnt sich die Gliederung stark an die örtliche Organisation an. Ferner treten Kostenstellen an die Stelle der Produkte, ein Verfahren, das vom Gesetzgeber nicht gewünscht ist. Auch sieht der Gesetzgeber in § 4 Abs. 1 Satz 1 GemHVO-Doppik vor, dass „in den Teilhaushalten“ Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte darzustellen sind. Der Haushaltsplan 2009 hingegen betrachtet die Produktbereiche als oberste Gliederungsebene, danach folgt die Produktgruppe (Teilhaushalt) und, als unterste Gliederungsebene, die Kostenstelle.

Empfehlung

Um eine Outputsteuerung zu gewährleisten, sollten den Produktgruppen Produkte anstatt Kostenstellen zugewiesen werden. Die Einrichtung von Produkten wiederum würde es ermöglichen, Produktgruppen zu etablieren, die sich weniger an der örtlichen Organisation orientieren.

Die Gliederung des Haushaltsplans sollte, wie gesetzlich bestimmt, Produkte innerhalb von Produktgruppen, Produktgruppen innerhalb von Produktbereichen und Produktbereiche schließlich innerhalb von Teilhaushalten aufweisen.

4.2.4 Angabe von Zielen und Kennzahlen

Sachverhalt

Das Haushaltsrecht sieht vor, dass Leistungsziele und Kennzahlen die Grundlage für die Erfolgskontrolle und zur Steuerung der Haushaltswirtschaft bilden, §§ 4 Abs. 2, 10 Abs. 3 GemHVO - Doppik.

Feststellung

Der Haushaltsplan 2009 enthält, wie bereits die Haushaltspläne 2006, 2007 und 2008, keine solchen Leistungsziele und Kennzahlen. Auch die folgenden Haushaltspläne bis 2012 weisen keine derartigen Daten auf.

In den Verwaltungsvorschriften zu § 4 GemHVO - Doppik heißt es:

„Im Neuen Kommunalen Rechnungs- und Steuerungssystem ist die zeitgemäße Gliederung des Haushaltsplans Bestandteil des umfassenden Reformansatzes, der insbesondere auch die Weiterentwicklung der Führungsmethoden (Management) enthält. Hierzu gehören insbesondere die Steuerung über Ziele und Zielvereinbarungen auf allen Verwaltungsebenen, aber auch zwischen Gemeindevertretung und Verwaltung sowie die Möglichkeit, die Umsetzung der Ziele mit Hilfe von messbaren Kennzahlen besser nachprüfen zu können. Beschriebene beziehungsweise vereinbarte Ziele und messbare Kennzahlen sollen deshalb auf der Produktebene des Haushaltsplans ausgewiesen werden.“

Empfehlung

Die Teilhaushalte sollten um Leistungsziele und Kennzahlen ergänzt werden.

4.2.5 Fehlende Veranschlagung von Zuführungen zu Rückstellungen

Sachverhalt

Bei den Zuführungen zu Rückstellungen handelt es sich um Aufwendungen, vgl. § 58 Nr. 30 GemHVO - Doppik. Erträge und Aufwendungen sind in ihrer voraussichtlichen Höhe im Haushaltsplan zu veranschlagen; soweit sie nicht errechenbar sind, sind sie sorgfältig zu schätzen, § 10 Abs. 1 und 2 GemHVO - Doppik.

Feststellung

Erstmals wurden im Haushaltsplan 2009 Zuführungen zu Rückstellungen für Pensionen ermittelt und geplant. Im Vergleich zu den zurückliegenden Haushaltsjahren ist das ein großer Fortschritt, da es sich bei den Zuführungen um Aufwendungen in der Größenordnung von acht Millionen Euro handelt. Zuführungen zu weiteren Rückstellungen wurden im Haushaltsplan 2009 sowie in den folgenden Haushaltsplänen bis 2012 nicht veranschlagt. Im Vorbericht zum Haushaltsplan wird auf diese Tatsache nicht mehr hingewiesen.

Empfehlung

Für die künftige Haushaltsplanung sollte in Betracht gezogen werden, Zuführungen zu Rückstellungen für folgende ungewisse Verbindlichkeiten und Aufwendungen zu veranschlagen:

- im Haushaltsjahr unterlassene Aufwendungen für Instandhaltung, die im folgenden Haushaltsjahr nachgeholt werden,
- die Sanierung von Altlasten,
- ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs und von Steuerschuldverhältnissen sowie
- drohende Verpflichtungen aus Bürgschaften, Gewährleistungen und anhängigen Gerichtsverfahren.

Auf Grund der bisher gemachten Erfahrungen können auch solche Rückstellungen geplant werden, die dem Entstehungsgrund nach ungewiss sind, soweit ein gewisses Risiko hierfür besteht.

4.2.6 Veranschlagung der Erträge und Aufwendungen in den Teilhaushalten

Sachverhalt

Jeder Teilhaushalt hat laut Gesetz die auf ihn entfallenden Aufwendungen und Erträge sowie Kosten und Erlöse aus internen Leistungsverrechnungen zu enthalten, § 4 Abs. 3 GemHVO - Doppik.

Feststellung

Im Vorbericht zum Haushalt 2009, Ziffer 2.1.3, heißt es:

„Nicht alle beplanten Vorkostenstellen konnten einem entsprechenden Teilhaushalt zugeordnet werden. Dies hat zur Folge, dass manche Beträge nur auf der Amtsebene erscheinen.“

Diese Bemerkung findet sich auch in den Haushaltsplänen 2010, 2011 und 2012. Sie zeigt, dass der Haushaltsplan bisher den einschlägigen Bestimmungen der GemHVO - Doppik nicht gerecht wird. Die Teilhaushalte enthalten nicht alle Leistungen, die auf sie entfallen. Die vollständige Umlegung aller Aufwendungen und Erträge sowie insbesondere der internen Leistungen auf die Teilhaushaltspläne findet bisher nicht statt.

Im Haushaltsjahr 2008 wurde der Teilergebnishaushalt 806 neu eingerichtet, in dem zusammenfasst u. a. die Versorgungs- und Beihilfeaufwendungen (2009 rund 22 Mio. €) dargestellt sind. Diese Verfahrensweise wird bis in die Gegenwart (Haushaltsplan 2012) beibehalten.

Empfehlung

In den Teilhaushalten sollten sämtliche Leistungen abgebildet werden, die auf sie entfallen.

5 Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31.12.2009

5.1 Allgemeines

Der Jahresabschluss besteht aus drei verschiedenen Komponenten, nämlich der Vermögens-, Finanz- und Ergebnisrechnung (§ 114s Abs. 2 HGO).

Der Jahresabschluss 2009 wurde vom Magistrat in seiner Sitzung vom 14.12.2011 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ dem Revisionsamt zur Prüfung zugeleitet. Auf der Basis dieses Entwurfs der Schlussbilanz, datiert auf den 29.11.2011 haben wir unsere entsprechenden Prüfungshandlungen durchgeführt.

5.2 Prüfungsdurchführung / Risikoanalyse

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

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

Das Risiko, dass Fehler unentdeckt bleiben, gilt es so weit wie möglich einzuschränken. Eine willkürliche Auswahl der zu prüfenden Bereiche reicht jedoch nicht aus, vielmehr sind die zu prüfenden Bereiche sorgfältig und nachvollziehbar auszuwählen⁶.

Zur Prüfung der Vermögensrechnung wurden Teilbereiche gebildet, die einheitlich zu prüfen sind (sog. Prüffelder). Anschließend ergaben sich anhand einer durchgeführten Risikoanalyse die nachstehenden Prüffelder, die mindestens zu prüfen waren:

- Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte
- Grund- und Bodenanteile bebauter Grundstücke
- Infrastrukturvermögen / Gemeindestraßen und korrespondierende Sonderposten
- Infrastrukturvermögen / Nachbewertung öffentlicher Grünflächen
- Anlagen im Bau
- Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen und Erträge aus Beteiligungen sowie Verlustübernahmen
- Forderungen
- Eigenkapital/Rücklagen
- Rückstellungen (insbesondere Personal- und sonstige Rückstellungen)
- Verbindlichkeiten

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass unser Prüfungsrecht bzw. unsere Prüfungspflicht nach § 128 HGO nicht durch Zeitablauf verwirkt wird. Wenn künftig Prüfungsfeststellungen getroffen werden, die in der Vergangenheit nicht aufgegriffen worden sind oder sich neue Erkenntnisse ergeben, erwarten wir von der Verwaltung, diese auch umzusetzen. Gemeinsames Ziel ist es, den doppischen Jahresabschluss so zu gestalten, dass er ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Kassel darstellt und den städtischen Gremien die erforderlichen Informationen über die wirtschaftliche Lage der Stadt Kassel zur Verfügung stellt.

⁶ Institut der Rechnungsprüfer, IDR Prüfungsleitlinie 200 Tz. 32

5.3 Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz

Im Rahmen der Prüfung des vorläufigen Jahresabschlusses in der Fassung vom 29.11.2011 haben wir verschiedenste Prüfungsfeststellungen getroffen. Diese Prüfungsfeststellungen wurden während der laufenden Prüfung dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) zeitnah zugeleitet. Die erforderlichen Korrekturen der Schlussbilanz zum 31.12.2009 waren anschließend durch das Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) umzusetzen. Sofern dort eine Umsetzung weder aus zeitlichen noch aus personellen Gründen möglich war, wurde seitens des Amtes Kämmerei und Steuern (- 20 -) eine Korrektur in den Folgeabschlüssen (2010 ff.) zugesagt.

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

5.3.1 Unbebaute Grundstücke

Sachverhalt

Die Bilanzposition „Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte“ findet sich in nsk in der Hauptbuchhaltung, Konto 050011000 „unbebaute Grundstücke gesamt“. Das Konto wird direkt in der Finanzbuchhaltung bebucht, eine Verknüpfung mit der Anlagenbuchhaltung besteht nicht. Die Anlagenbuchhaltung wurde anlässlich der Umstellung auf doppische Haushaltsführung eingerichtet. Grund hierfür ist die Tatsache, dass nach Einschätzung der Verwaltung die Dokumentation der betreffenden Geschäftsvorfälle in der Anlagenbuchhaltung zu aufwendig und damit kaum durchführbar sei.

Die Dokumentation des genannten Bereichs der Liegenschaftsverwaltung erfolgt daher in Form einer Excel-Datei. Dabei ist der Bestand der städtischen unbebauten Grundstücke auf Hinwirken des Revisionsamtes erstmals zum Jahresabschluss 2009 nur noch einer Datei zu entnehmen.

Innerhalb dieser Excel-Liste sind den einzelnen Grundstücken keine Ordnungs- oder Anlagennummern zugewiesen. Die Benennung der Flächen erfolgt ausschließlich über die jeweilige Kataster-Bezeichnung (Gemarkung, Flur, Flurstück). Bei Teilflächen wird zusätzlich über den Unterabschnitt sowie die Bogennummer (entspricht Nutzungsart und Lage) das Grundstück bezeichnet.

Feststellung

Auch im Zeitpunkt des Jahresabschlusses zum 31.12.2009 besteht eine Differenz zwischen den Werten laut Finanzbuchhaltung und denen laut Anlageverzeichnis. Während diese Differenz im Jahresabschluss 2008 noch rd. 289 T€ betrug, ist sie im Jahresabschluss 2009 i. H. v. 829 T€ festzustellen gewesen. Ein Betrag i. H. v. 500 T€ wird hierbei auf Nachfrage vom Liegenschaftsamt mit dessen Fehlen im Anlageverzeichnis begründet, da Buchungen unter der Kostenstelle 66000108 („Planung und Bau von Straßen, Wegen, Plätzen“) die Jahre 2006 - 2009 betreffend, nur in der Finanzbuchhaltung erfasst worden seien.

Eine Berücksichtigung dieser Buchungen in Höhe von 500 T€ im Anlageverzeichnis sowie die Ausräumung der verbliebenen Differenz in Höhe von 329 T€ soll laut Zusage des Liegenschaftsamtes (- 23 -) und des Amtes Kämmerei und Steuern (- 20 -) im Jahresabschluss 2012 erfolgen. Im Jahresabschluss 2012 sollen dann auch die Werte der Finanzbuchhaltung mit denen des Anlageverzeichnisses übereinstimmen.

Empfehlung

Aufgrund unserer Empfehlungen aus dem Schlussbericht 2008 wird inzwischen ein einheitliches Anlageverzeichnis vorgelegt.

Darüber hinaus haben das Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) und das Liegenschaftsamt (- 23 -) zugesagt, dass spätestens im Jahresabschluss 2012 eine komplette Abstimmung erfolgt sei und eine Übereinstimmung der Werte der Finanzbuchhaltung mit denen des Anlageverzeichnisses gewährleistet sein wird.

Feststellung

Der Mangel an Datenintegrität, der bereits beim Jahresabschluss 2008 festgestellt wurde, wurde in 2009 nicht ausgeräumt. Dem Vorschlag des Revisionsamtes, die umfangreiche Excel-Liste durch eine Datenbanklösung zu ersetzen, die dafür Sorge trägt, dass die geschützten Daten während der Verarbeitung nicht beschädigt oder verändert werden und an allen erforderlichen Stellen einer Datenübertragung die relevanten Daten aus dem Datenstrom rekonstruierbar sind, wurde bisher nicht nachgekommen.

Empfehlung

Auf die besonderen Risiken wird erneut hingewiesen. Das Revisionsamt empfiehlt weiterhin eine Änderung.

Feststellung

Die buchhalterische Abwicklung von Geschäftsvorfällen im Bereich der unbebauten Grundstücke erfolgt nach wie vor dergestalt, dass Verkäufe in voller Höhe in Form eines Verkaufserlöses in der Finanzbuchhaltung gebucht werden. Der Abgang der Buchwerte der verkauften Grundstücke findet nicht im Zusammenhang mit dem Grundstücksverkauf unmittelbare buchhalterische Berücksichtigung. Die entsprechende Ausbuchung der Buchwerte wird nach Eingang des Kaufgeldes und somit nach Übergabe des wirtschaftlichen Eigentums auf den Erwerber (spätestens jedoch am Ende des Jahres) vorgenommen. Die Ausbuchung des Restbuchwertes findet in Form einer „Gutschrift“ gegen das Ertragskonto statt. Häufig sind Korrekturbuchungen unumgänglich, da in einer Vielzahl von Verkaufsfällen (Verkauf von Teilflächen) die exakte Ermittlung von Ertrag und Buchwert erst nach Vorlage des Messungsergebnisses vorgenommen werden kann.

Weiterhin werden auf dem Konto „Verluste aus Abgang von Sachanlagen“ (Nr. 7941) veräußerungsbedingte Aufwendungen für beispielsweise Straßenbeiträge, Vermessungsgebühren oder Zerlegungskosten gebucht.

Empfehlung

Diese Verfahrensweise der buchhalterischen Behandlung der Grundstücksverkäufe wurde in der Vergangenheit bei Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -), dem Liegenschaftsamt (- 23 -) und dem Revisionsamt abgestimmt. Das Revisionsamt hatte jedoch seinerzeit auf den Übergangscharakter dieser Vorgehensweise hingewiesen und zu einem Einwirken auf den Softwareanbieter aufgefordert, damit das Finanzbuchhaltungsprogramm nsk eine ordnungsmäßige Buchung von Teilabgängen ermöglicht. Wir wiederholen insofern unsere Empfehlung.

Die von der Verwaltung gewählte Brutto-Buchung mit anschließender Korrektur des Ertrages sollte durch eine Netto-Buchung ersetzt werden. Dabei ist zu differenzieren zwischen Verkaufserlösen, die über dem Buchwert (Konto 5910, Erträge) und Verkaufserlösen, die unter dem Buchwert (Konto 7941, Verluste) liegen. Es sollte aus der Finanzbuchhaltung erkennbar sein, ob der Verkauf eines Grundstücks einen außerordentlichen Ertrag oder einen außerordentlichen Verlust ergeben hat.

Folgerichtig sollten daher künftig auch die bisher auf dem Konto „Verluste aus Abgang von Sachanlagen“ (Nr. 7941) gebuchten „veräußerungsbedingten Aufwendungen“ aus Gründen der Transparenz auf einem anderen Konto – beispielsweise auf einem zu bildenden Unterkonto Nr. 7941 01000 – gebucht werden.

Einer entsprechenden Empfehlung im Schlussbericht 2008 soll seitens des Liegenschaftsamtes (- 23 -) in Zusammenarbeit mit dem Amt für Kämmerei und Steuern (- 20 -) in Kürze nachgekommen werden.

Feststellung

Die „Grundstückswerte eigener bebauter Grundstücke“ in Höhe von 60.398.458,30 € wurden richtigerweise auf dem Konto Nr. 051300000 „Grundstückswerte eigener bebauter Grundstücke“ gebucht. Sie wurden jedoch im Anlagespiegel bei der Anlagenklasse 2.2 bzw. in der Vermögensrechnung bei der Bilanzposition 1.2.1 „Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken“ ausgewiesen.

Richtig wären diese Werte im Anlagespiegel bei der Anlagenklasse 2.1 bzw. in der Vermögensrechnung bei der Bilanzposition 1.2.1 „Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte“ darzustellen gewesen. Diese Feststellung wurde bereits im Rahmen der 132. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Großstädte“ getroffen.

Eine solche Umgliederung wäre nach Angaben der Verwaltung unzweckmäßig, da wegen der integrierten Anlagenbuchhaltung ein erheblicher Aufwand entstehen würde.

Empfehlung

Der große Zeitaufwand, der für eine Neueinrichtung der Anlagensachgruppen entstehen würde, ist bei der Würdigung des Sachverhalts zu berücksichtigen.

5.3.2 Nachzuholender Wertansatz für öffentliche Grünflächen

Sachverhalt

Grünflächen im Zuständigkeitsbereich des Umwelt- und Gartenamtes (- 67 -) mit einer Gesamtgröße von 657 Hektar waren in der Bilanz zum 31.12.2008 wertmäßig nicht enthalten. Die Bewertung wurde im Laufe des Haushaltsjahres 2009 nachgeholt. Es wurde Vermögen in einer Größenordnung von 90 Millionen Euro erfolgsneutral nachaktiviert.

Feststellung

Durch die Nachaktivierung wurde das städtische Aktivvermögen unter der Position „1.2.3. Sachanlagevermögen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen“ zum 31.12.2009 um 89.569.975,00 Euro erhöht. Der Betrag verteilt sich auf die Einzelpositionen „Wege, Plätze“ und „Öffentliche Grünflächen“.

Folgende Bilanzpositionen wurden infolge der Nachbewertung erhöht:

Position	Betrag 31.12.2009
Wald und naturnahe Gehölzbestände	102.027,00
Landwirtschaft o. ähnliche Flächen	192.211,00
Grünflächen Vegetation	36.396.181,00
Grünflächen Wege	3.157.046,00
Spielflächen Vegetation	4.792.672,00
Spielflächen Wege u. ä.	1.493.470,00
Baumbestand	43.436.368,00
Wasserflächen	-
Summe	<u>89.569.975,00</u>

Das Umwelt- und Gartenamt (- 67 -) hat eine Präsentation erarbeitet, die einen Überblick über die Bewertungsarbeiten gibt. Die Präsentation wurde uns zur Prüfung vorgelegt.

Das Umwelt- und Gartenamt (- 67 -) weist zunächst darauf hin, dass „die Erfassung, Bewertung und Bilanzierung des städtischen Grüns (Aufwuchs) einschließlich zugehöriger Einrichtungen und Ausstattungen“ in seiner Zuständigkeit liegt. Die Bewertung des Grund und Bodens sowie von Gebäuden oder Sportanlagen hingegen liegt in der Zuständigkeit anderer Ämter. Diese Wirtschaftsgüter waren nicht Gegenstand der Nachbewertungsarbeiten. Bei der bilanziellen Behandlung der Außenanlagen von Kindertagesstätten, Schulen sowie beim Straßenbegleitgrün handelte das Umwelt- und Gartenamt (- 67 -) als „interner Dienstleister“ für andere Ämter.

Die Nachbewertung der öffentlichen Grünflächen beruht auf Daten, die aus verschiedenen Quellen zusammengetragen wurden; wesentliche Daten entstammen dem Geoinformationssystem der Stadt Kassel (GIS). Mit diesem System verknüpft sind Grünflächeninformationsdaten, die vom Umwelt- und Gartenamt gepflegt werden.

Im Ergebnis wurden vom Umwelt- und Gartenamt (- 67 -) Grünflächen im Umfang von 5.518.157 Quadratmetern, also etwa 552 Hektar, nachbewertet. Hinzu kommt ein Bestand von 56.801 städtischen Bäumen. Zu erwähnen ist hierbei, dass die Ersterfassung der Bäume im Jahr 2007 begonnen und im Jahr 2010 abgeschlossen wurde. Das Umwelt- und Gartenamt (- 67 -) weist auch aus diesem Grund darauf hin, dass an der Datengrundlage und an den Werten künftig Korrekturen vorzunehmen sein werden.

Für die Bestandsdaten bis 1997 wurde vom Grundsatz der Einzelerfassung abgewichen. Als Grund hierfür gibt das Umwelt- und Gartenamt einen unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand an. Vielmehr wurde „für die Flächentypen und den Baumbestand jeweils eine Sachgesamtheit bzw. Festwert gebildet und die erhobenen Daten zugeordnet“.

Die Daten und Verfahren wurden vom Revisionsamt einer Plausibilitätsprüfung unterzogen.

Eine weitergehende materielle Prüfung der Datengrundlage konnte bisher nicht erfolgen. Hierfür mangelt es an Dokumentationsunterlagen, die die Nachbewertungsarbeiten einer Prüfung erschließen würden. Das Umwelt- und Gartenamt (- 67 -) hat eine zusammenfassende Arbeitsdokumentation mit Belegmaterial sowie eine Verfahrensbeschreibung in Aussicht gestellt, bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts jedoch nicht vorgelegt. Die Erstellung einer solchen Dokumentation hätte nach Auskunft des Umwelt- und Gartenamtes (- 67 -) zusätzliche Mehrarbeit verursacht, die bisher nicht bewältigt werden konnte. Wir gehen davon aus, dass die Unterlagen bis Mitte des Jahres vorgelegt werden.

Unsere Prüfung ergab, dass die vom Umwelt- und Gartenamt (- 67 -) ermittelten Zahlen plausibel sind. Damit ist gemeint, dass die Werte annehmbar, einleuchtend und nachvollziehbar erscheinen. Eine weitergehende Prüfung des Zahlenwerks muss einer späteren Prüfung vorbehalten bleiben.

Empfehlung

Eine direkte Empfehlung kann es wegen der Einmaligkeit des Sachverhalts in Zusammenhang mit der Umstellung von der kameralen Haushalts- und Rechnungsführung auf das doppelte System nicht geben. Aus Sicht des Revisionsamtes wäre es wünschenswert, wenn Arbeiten mit erheblicher bilanzieller Auswirkung von dem zuständigen Fachbereich in prüfbarer Form dokumentiert würden.

5.3.3 Inbetriebnahmen von Anlagen im Bau

Sachverhalt

Bei der Bilanzposition 1.2.6 (geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau in Höhe von 46.450.331,16 €) wurden die buchhalterischen Inbetriebnahmen der Anlagen im Bau geprüft.

Gemäß § 43 Abs. 2 GemHVO-Doppik i.V.m. Punkt 1 VV zu § 43 GemHVO-Doppik sind planmäßige Abschreibungen vorzunehmen, sobald ein abnutzbarer Vermögensgegenstand des Anlagevermögens angeschafft oder hergestellt ist. Ein Vermögensgegenstand gilt im Zeitpunkt seiner Lieferung als angeschafft bzw. im Zeitpunkt seiner Fertigstellung als hergestellt.

Im Kommentar über das Gemeindehaushaltsrecht Hessen von Amerkamp, Kröckel, Rauber wird bei Rd-Nr.24 zu § 43 GemHVO-Doppik bezüglich der Thematik „Beginn der Abschreibung“ u. a. folgendes dargestellt:

„.... Die Fertigstellung ist gegeben, wenn das Anlagegut entsprechend seiner Zweckbestimmung genutzt werden kann. Dabei ist grundsätzlich nicht auf den Beginn der tatsächlichen Nutzung (Ingebrauchnahme), sondern auf die Möglichkeit der Nutzung (Nutzbarkeit) abzustellen.“

Feststellung

Im Rahmen der erfolgten stichprobenartigen Buchprüfung wurde insbesondere folgendes festgestellt:

- Bei den buchhalterischen Inbetriebnahmen von Anlagen im Bau fand nicht immer die vollständige Auflösung der entsprechenden Anlagenkarten statt bzw. wurden teilweise bei abgeschlossenen Anlagen im Bau weitere Anschaffungs- und Herstellungskosten aktiviert.

Die verbleibenden Buchwerte bei den betroffenen Anlagen im Bau wurden somit nicht bei den korrekten Bilanzpositionen in der Vermögensrechnung dargestellt.

- Zum Stichtag bzw. Buchungsdatum 31.12.2009 weisen verschiedene Anlagen in der Anlagenbuchhaltung einen negativen Buchwert aus.

Fehlerhafte buchhalterische Inbetriebnahmen von Anlagen im Bau führen nicht nur zu falschen Werten bei den entsprechenden Bilanzpositionen der Vermögensrechnung (Bilanz), sondern darüber hinaus werden die *„Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen, -zuschüssen und Investitionsbeiträgen (Nr. 8)“* und die *„Abschreibungen (Nr. 14)“* der Gesamtergebnisrechnung (Muster 14) nicht korrekt dargestellt.

Empfehlung

Aufgrund der stichprobenartigen Buchprüfung empfehlen wir, die gesamte Anlagenbuchhaltung gezielt auf die oben dargestellten Problematiken zu prüfen und die notwendigen Korrekturbuchungen durchzuführen.

Nach Mitteilung des Amtes Kämmerei und Steuern (- 20 -) sollen die erforderlichen Korrekturbuchungen im Rahmen des Jahresabschlusses 2010 erfolgen. Zwischenzeitlich wurde bereits ein Teil der Korrekturbuchungen durchgeführt.

Des Weiteren teilte – 20 - mit, dass zurzeit im Bereich der Anlagenbuchhaltung für die Jahre 2010 und 2011 eine Qualitätsprüfung sowie Qualitätssicherung durchgeführt wird.

5.3.4 Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen

Sachverhalt

Mit unserer Prüfung der Anteile wollten wir uns von der Vollständigkeit und Werthaltigkeit dieser Bilanzposition überzeugen.

a) Vollständigkeit

Feststellung

Im Rahmen der Jahresabschlusserstellung sind Abstimmungen bezüglich der Vollständigkeit erfolgt. Im Vorjahr wurde jedoch im Rahmen der Jahresabschlussprüfung festgestellt, dass ein Zweckverband als Beteiligung im weiteren Sinne nicht aufgeführt war.

Empfehlung

Wie schon im vorherigen Schlussbericht thematisiert, sollte eine entsprechende Abfrage bei den anderen Ämtern und Dezernaten vorgenommen werden. Das Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) hatte im Rahmen des Schlussberichtes 2008 seine Bereitschaft erklärt, dies in Zukunft umzusetzen.

Warum diese Umsetzung nun erst für den Jahresabschluss 2011 vorgesehen sein soll, ist für uns nicht plausibel.

Wir empfehlen, dieses schon ab dem Jahresabschluss 2010 durchzuführen, um die Vollständigkeit zu gewährleisten.

b) Werthaltigkeit

Feststellung

Vermögensgegenstände sind gemäß § 41 Abs. 1 GemHVO - Doppik höchstens mit den Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten vermindert um Abschreibungen nach § 43 GemHVO-Doppik anzusetzen.

Gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO - Doppik sind außerplanmäßige Abschreibungen bei voraussichtlich dauernden Wertminderungen vorzunehmen.

Nach den Verwaltungsvorschriften Nr. 9 zu § 43 GemHVO - Doppik ist grundsätzlich bei der Bewertung die Werthaltigkeit zum Bilanzstichtag (31.12.2009) maßgeblich.

Hierbei soll eine Bewertung nach einer der folgenden Methoden vorgenommen werden:

- Ertragswertermittlung,
- Vereinfachte Ertragswertermittlung,
- Stuttgarter Verfahren bzw.
- Substanzwertermittlung.

Laut Mitteilung des Amtes Kämmerei und Steuern (- 20 -) wurden die Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer bezüglich der Beteiligungsgesellschaften insoweit ausgewertet und beurteilt, dass zu erkennende Risiken oder bestandsgefährdende Tatsachen entsprechend berücksichtigt wurden.

Im Rahmen unserer Prüfung konnten wir diese Vorgehensweise nicht prüfen, da uns hierzu keine ausreichende Dokumentation vorlag.

Empfehlung

Wir empfehlen zukünftig die Arbeiten zur Jahresabschlusserstellung insoweit zu dokumentieren und zu belegen.

5.3.4.1 Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Beteiligungen

a) Saldenbestätigungen

Sachverhalt

Laut den Verwaltungsvorschriften 12 und 16 zu § 59 GemHVO-Doppik haben bezüglich der Forderungen bzw. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen Saldenbestätigungen vorzuliegen.

Feststellung

Wir konnten in unserer Prüfung feststellen, dass nur von einem Teil der Gesellschaften Saldenbestätigungen vorlagen.

Weiterhin fehlten Nachweise, ob und in welcher Weise bei den fehlenden Saldenbestätigungen nachgefragt wurde oder ob versucht wurde, die Forderungen bzw. Verbindlichkeiten auf eine andere Weise zu kontrollieren.

Laut Mitteilung des Amtes Kämmerei und Steuern (- 20 -) ist nur eine Abstimmung bezüglich der Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber der Finanzverwaltung (also des Amtes selbst) möglich. Dieses ist insoweit unbefriedigend, da der Sinn einer Saldenbestätigung genau darin liegt, dass ALLE Forderungen und Verbindlichkeiten zwischen dem Mutterunternehmen und den Tochterunternehmen abgestimmt sind.

Nach Mitteilung des Amtes Kämmerei und Steuern (- 20 -) handelt es sich hierbei um ein kontentechnisches Problem.

Im Rahmen der Kontenplanumstellung 2013 soll sich dieses letztendlich erledigt haben.

Empfehlung

Da zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) sowie dem Revisionsamt noch Abstimmungen bezüglich der Konzeption für die zukünftige Einholung von Saldenbestätigungen erfolgen, wird auf weitere Empfehlungen verzichtet.

b) Neuforderungen gegenüber Gesellschaften

Sachverhalt

Teil der Prüfung dieser Bilanzposition ist die Kontrolle, ob in welcher Weise ein Ausgleich der Forderung im Folgejahr erfolgt.

Feststellung

Es wurde durch unsere Prüfung festgestellt, dass gegenüber drei kommunalen Unternehmen Forderungen in Höhe von rd. 300 T€ eingebucht und im Jahresabschluss 2009 ausgewiesen wurden, obwohl der Geldeingang schon in 2009 erfolgte.

Eine Umbuchung gegen die Verwahrgeldkonten erfolgte erst in 2010.

Grundsätzlich wäre eine Korrektur notwendig. Es wird jedoch diesbezüglich auf die getroffene Absprache zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) sowie dem Revisionsamt verwiesen, hierbei wurde auf eine Korrektur verzichtet, was zu einer nicht unwesentlichen zeitlichen und finanziellen Belastung der Stadt führen würde, da die Finanzrechnung geändert werden müsste.

Empfehlung

Zukünftig sollte gewährleistet sein, dass, wenn der Geldeingang schon in Berichtsjahr erfolgt, eine zeitnahe Umbuchung erfolgt. Dieses wurde soweit auch von dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) zugesagt.

c) Werthaltigkeit von Altforderungen gegenüber Gesellschaften

Sachverhalt

Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung muss auch die Werthaltigkeit der Forderungen gegenüber Tochtergesellschaften geprüft werden.

Feststellung

Anhand der vorgelegten Unterlagen konnte nicht erkannt werden, warum verschiedene Forderungen seit Jahren unverändert ausgewiesen werden. Laut Auskunft des Amtes Kämmerei und Steuern (- 20 -) sollen diese Altforderungen jetzt bezüglich ihrer Werthaltigkeit und ihres Fortbestandes hin geprüft werden.

Empfehlung

Aufgrund der vorgenannten Zusicherung des Amtes Kämmerei und Steuern (- 20 -) erübrigt sich eine weitere Empfehlung.

5.3.5 Wertberichtigungen von Forderungen

Sachverhalt

Mit der Einführung des doppelten Haushalts- und Rechnungswesens sind entsprechend § 43, Tz. 10 GemHVO-Doppik spätestens bei den Jahresabschlussarbeiten zweifelhafte Forderungen im Wert zu berichtigen und uneinbringliche Forderungen sofort abzuschreiben (auszubuchen). Bei befristet niedergeschlagenen Forderungen (= zweifelhaften Forderungen) sind Wertberichtigungen in der geschätzten Ausfallhöhe vorzunehmen. Unbefristet niedergeschlagene Forderungen sind in voller Höhe abzuschreiben (auszubuchen).

Forderungen unterliegen dem besonderen Risiko, dass sie aus Gründen, die die Gemeinde nicht beeinflussen kann, - insbesondere durch Umstände in der Person des/der Schuldners/Schuldnerin -, ganz oder teilweise uneinbringlich werden. Aus diesen Gründen ergibt sich die Notwendigkeit, sie in ihrem Wertansatz in der Bilanz zu berichtigen. Es besteht demgemäß Abwertungspflicht.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass das Außerachtlassen der Abwertungspflicht in einer unrealistischen Angabe des bilanziell ausgewiesenen Eigenkapitals mündet.

Die zutreffende Bewertung von Forderungen setzt voraus, dass neben der Differenzierung der einzelnen Forderungsarten (z.B.: Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen, Forderungen aus Steuern u. steuerähn. Abgaben, Forderungen aus Lieferungen und Leistungen usw.) auf diese die jeweiligen Risikoklassen (uneinbringliche Forderungen, zweifelhafte Forderungen u. einwandfreie Forderungen) angewandt werden, um sodann individuelle Abschreibungsquoten, orientiert am Alter der Forderung und der jeweiligen Forderungsart, festlegen zu können.

Feststellungen

Die im vergangenen Jahr seitens des Amtes Kämmerei und Steuern (- 20 -) zu dieser Thematik geäußerte Einlassung, dass „bei Forderungen aus Lieferungen und Leistungen keine Ausfälle eingetreten“ seien und „eine pauschale Wertberichtigung daher entfielen“ zeigte aus unserer Sicht einen Prüfungsbedarf auf. Wir haben uns im Rahmen der Jahresabschlussprüfung ein Bild von der Arbeitsweise der Stadtkasse im Umgang mit Forderungen machen wollen und haben zu diesem Zweck mehrere Gespräche mit Vertretern der Kasse geführt.

Es war dabei für uns von besonderem Interesse welche Umstände zum stetigem Anstieg (Bestand am 31.12.2006: 33.052.009,82 €; Bestand am 31.12.2007: 40.433.185,97 €; Bestand am 31.12.2008: 44.322.436,16 €) sowohl der Forderungen aus Steuern wie auch der Forderungen aus Lieferungen und Leistungen geführt haben, da in unmittelbarem Zusammenhang hiermit sich auch die Frage nach der Werthaltigkeit dieser Forderungen stellt.

Der Bestand zum 31.12.2009 (der Jahresabschluss 2009 wurde vom Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) im Jahr 2011 erstellt) reduzierte sich zwar auf rd. 41 Mio. €, was allerdings auf die im Folgenden näher beschriebenen Umstände zurückzuführen ist.

Anlass für diese Prüfung war für uns auch die Tatsache, dass nach einer von uns aus nsk erstellten Liste offener Forderungen (Filtermerkmale: nur Beträge jeweils über 1 T€ und alle mit Mahnstufe 3 - = in Vollstreckung befindlich - versehen) zu erkennen war, dass diese Fälle von Insolvenzen, bereits Verstorbene, seit Jahren nicht mehr existente Firmen, Verbleib in Mahnstufe 3 für deutlich mehr als 10 Jahre usw. enthielt. Diese Liste endete in der Summe mit einer abzuschreibenden Forderungshöhe von rd. 10 Mio. €.

Die Stadtkasse hat sich dazu wie folgt erklärt:

„Solange ein Vollstreckungsverfahren, auch Insolvenz- und Zwangsversteigerungsverfahren nicht abgeschlossen ist, verbleiben die Posten (in voller Höhe) als offene Forderung bis zum Abschluss des Verfahrens in der Debitorenbuchhaltung. Forderungen die als uneinbringlich zu klassifizieren sind, werden bei der Pauschalwertberichtigung berücksichtigt.“

Im Rahmen sich anschließender Gespräche wurde daneben eingeräumt, dass

- Wertberichtigungen in der zum Abschlussstichtag vorzusehenden Weise nicht vorgenommen worden waren bzw.
- die rechnerische Herleitung der vorzunehmenden Pauschalwertberichtigung (daher nicht nachgewiesen werden konnte).

Im Benehmen mit einem als Berater hinzugezogenem Wirtschaftsprüfer hat das Amt Kämmererei und Steuern anschließend in der folgenden Weise Wertberichtigungsmaßnahmen unter Zugrundelegung der nachstehend dargelegten Kriterien vollzogen:

- offene Ford. (Stichtag 31.12.2009) - Fälligkeit vor dem 31.12.2005 - = 7.830.730,00 € (um eine ergebnisneutrale Ausbuchung „mit vertretbarem Aufwand“ umsetzen zu können, wurden nur Debitoren mit einem Saldo zum Stichtag von mehr als 10 T€ berücksichtigt).
- Nach Einzelfallprüfung auf die Werthaltigkeit dieser Forderungen war von der vorstehend genannten Summe ein Betrag i.H.v. 5.006.606,08 € als uneinbringlich zu klassifizieren. Von diesem Betrag wiederum sind im Zeitraum 2006 bis 2009 bereits Einzelforderungen i.H.v. 3.211.765,76 € unbefristet niedergeschlagen worden.
- Für den somit verbleibenden Rest i.H.v. 1.794.840,32 € bestanden lt. Auskunft des Fachamtes keine Beitreibungs- und Haftungsmöglichkeiten mehr.

Die erfolgsneutrale Wertberichtigung auf Forderungen, mit einem Gesamtvolumen von insgesamt 5.006.606,08 €, wurde mit der Erstellung der Bilanz 2009 für die Eröffnungsbilanz 2006 zu Lasten der Nettopositionen vorgenommen.

Bezüglich dieser Vorgehensweise wurde entsprechend den Richtlinien für die Stundung, die Niederschlagung und den Erlass von Forderungen der Stadt Kassel i.d.F. vom 05.11.2001, ein entsprechender Magistratsbeschluss (Vorl.-Nr. 388/2011, Mag.-Sitzung vom 31.10.2011) herbeigeführt.

Von daher kann derzeit von einer Forderungsbereinigung bezüglich der Fälligkeiten bis zum 31.12.2005 ausgegangen werden

Aus den uns hinsichtlich der folgenden Zeiträume von 2006 – 2009 zur Verfügung gestellten Unterlagen war - insbesondere auch im Hinblick auf hierzu ergangene Fachliteratur - eine deutlich zu hoch angenommene Werthaltigkeit der Forderungen ersichtlich.

Trotz der von uns erhobenen Bedenken wurden die auf Grund eigener Prognosen ermittelten Prozentsätze zugrunde gelegt und eine Wertberichtigung in Summe für die Jahre 2005 (Rest) bis 2009 i.H.v. 5.054.660,77 € festgelegt.

Dieser Betrag wurde im Jahresabschluss 2009 (Anhang Ziff.2.3 – Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände), bei der Forderungsart „Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben“ ergebnismindernd berücksichtigt.

Es bleibt festzustellen, dass sich des Themas „Wertberichtigung von Forderungen“ zumindest annähernd in der vom Gesetzgeber vorgegebenen Weise, erst nach Aufnahme konkreter Prüfungshandlungen durch uns angenommen worden ist.

Wenngleich durch die nunmehr in Summe vorgenommene nachträgliche Wertberichtigung i.H.v. rd. 10 Mio. € festgestellt werden kann, dass diese Thematik jetzt wahrgenommen wird, darf nicht verkannt werden, dass die korrekte Vornahme von Wertberichtigungen mindestens eine Unterscheidung nach Forderungsarten und daran nach Fälligkeiten orientierte Abschreibungsquoten voraussetzt.

Diese differenzierte Vorgehensweise wird entsprechend einer Einlassung des Amtes Kämmererei und Steuern (- 20 -) aus sowohl technischer wie auch aus aufwandsbegründender Sicht für die Jahre 2010 und 2011 noch nicht umsetzbar sein. Dieser Beurteilung vermögen wir uns nicht vollumfänglich anzuschließen, weil

- die Summen der einzelnen Forderungsarten vorliegen,
- Erfahrungswerte bezüglich der Ausfälle nachweisbar gegeben sind,
- relevante Filtermöglichkeiten (z.B.: Alter der Forderung, Mahnstufen, Einordnung nach Risikoklassen usw.) aus nsk gegeben sind bzw.
- die einschlägige Literatur in dieser Frage eindeutige Vorgaben liefert.

Seit Oktober 2011 befindet sich ein neues nsk-Update (Version 11.1.0.5) im Einsatz, mittels dem *„frühestens zum Jahresabschluss 2012, mit einer durch nsk-Auswertungen optimal unterstützten Berechnung von Abwertungsquoten sowie der Quote für die pauschale Wertberichtigung“* gerechnet wird.

Empfehlung

Nachdem in den zurückliegenden Jahren keine der gesetzlichen Norm entsprechenden Wertberichtigungen auf Forderungen vorgenommen wurden, ist nunmehr mit der oben beschriebenen Vorgehensweise – wenn auch nachträglich – ein erster Schritt vollzogen worden.

Gleichwohl darf nicht verkannt werden, dass auf Grund dieser Versäumnisse der gesetzlich normierten Vorgabe (§ 43, Tz. 10 GemHVO-Doppik) noch nicht ausreichend entsprochen worden ist.

Wir empfehlen daher nachdrücklich nunmehr die für die folgenden Jahresabschlüsse 2010 bzw. 2011 anstehenden Wertberichtigungen in der Weise vorzunehmen, dass

- eine Differenzierung nach Forderungsarten erkennbar ist,
- die Unterscheidung nach Risikoklassen erfolgt,
- realistische Abschreibungsquoten Anwendung finden und
- daran anschließend die nachweisbare Summe der pauschalen Wertberichtigung ermittelt wird.

Bezüglich der sich anschließenden Jahresabschlüsse ab 2012 erwarten wir die praktische Umsetzung der durch das Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) hierzu erklärten Zusagen.

5.3.6 Rückstellungen

Sachverhalt

Die gebildeten Rückstellungen (Anlage 3 zum Jahresabschluss) und die Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden sind im Anhang zum Jahresabschluss erläutert.

Im Ergebnishaushalt 2009 war für die Zuführung zur Pensionsrückstellung erstmals ein Ansatz geplant; für die anderen Rückstellungen waren grundsätzlich keine Haushaltsansätze für Auflösungen und Zuführungen gesondert veranschlagt.

5.3.6.1 Personalrückstellungen

Sachverhalt

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

Feststellungen

Es wurden Erträge aus Auflösungen und Aufwendungen für Zuführungen gebucht. Inanspruchnahmen von Personalrückstellungen wurden nicht gebucht und sind in der Rückstellungsübersicht nicht dargestellt.

Die Beträge für die saldierte Buchung der Auflösungen und Zuführungen der einzelnen Rückstellungspositionen wurden jeweils durch Gegenüberstellung mit den Vorjahreswerten ermittelt. Diese Saldierung führt grundsätzlich nicht zu einem unzutreffenden Ausweis in der Ergebnis- und der Vermögensrechnung und wurde für das Berichtsjahr nicht beanstandet.

Die im Rahmen der Berichtspflichten erforderliche vollständige Darstellung der Fortentwicklung von Rückstellungspositionen muss aber auch den Verbrauch (Inanspruchnahmen) umfassen.

Zukünftige Darstellung

In einem gemeinsamen Arbeitsgespräch von Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Amtes Kämmerei und Steuern und des Revisionsamtes mit dem beratenden Wirtschaftsprüfer wurde übereinstimmend festgestellt, dass es Ziel sein muss, die jährlichen Inanspruchnahmen als solche auszuweisen.

Sachverhalt

Die beim Jahresabschluss gebuchten Erträge aus Auflösungen und Aufwendungen für Zuführungen sind in der Ergebnisrechnung nicht einheitlich zugeordnet:

- Veränderungen bei den Pensions- und Beihilferückstellungen wurden zentral im Teilergebnishaushalt 900 gebucht, wobei die Aufwendungen für die Zuführungen zur Pensionsrückstellung außerdem im Budget Personalausgaben enthalten sind.
- Veränderungen bei den Rückstellungen für Altersteilzeitverpflichtungen, Lebensarbeitszeit und das Leistungsentgelt wurden dagegen der Ebene der Ämterteilhaushalte zugeordnet.

Empfehlung

Wir haben erneut eine Überprüfung der Zuordnungen i. S. einer einheitlichen Behandlung empfohlen.

Das Amt Kämmerei und Steuern hat daraufhin angekündigt, dass die Aufwendungen und Erträge aus den Pflichtrückstellungen für Pensionen, Beihilfe und Altersteilzeit ab dem Jahr 2011 dem Teilhaushalt 806 (*Sonstige Personalausgaben*) zugeordnet werden, in dem seit dem Haushaltsjahr 2008 u. a. die Aufwendungen für Versorgung und Beihilfen zentral dargestellt werden.

Sachverhalt

Erhebliche Unterschiede zu den Vorjahreswerten, insbesondere bei den Rückstellungen für Pensionen und Beihilfe, sind im Anhang erläutert.

Feststellungen

Bei den Erläuterungen im Anhang haben wir eine Verbesserung festgestellt.

In dem vorgenannten gemeinsamen Arbeitsgespräch wurde erörtert, dass die die Rückstellungsbilanzierung begründende Dokumentation so fortentwickelt werden soll, dass zu den einzelnen Rückstellungspositionen eine Sachverhaltsbegründung geführt und durch Belege ergänzt wird.

5.3.6.2 Sonstige Rückstellungen

Sachverhalt

Bei den sonstigen Rückstellungen sollte grundsätzlich geprüft werden, ob diese im Sinne von § 39 GemHVO-Doppik gebildet wurden.

Feststellung

Im Rahmen einer Abstimmung im Nachgang zum Jahresabschluss 2008 zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) sowie dem Revisionsamt unter Moderation eines Wirtschaftsprüfers wurden verschiedene strategische Festlegungen getroffen. Da diese Abstimmung erst im Dezember 2011 erfolgte, wäre laut dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) zum Teil eine Umsetzung dieser Vereinbarungen nicht mehr oder nur mit erheblichen Zeit- und Personalaufwand möglich:

- Belegbare und prüfbare Unterlagen

Durch § 33 Abs. 2 Satz 1 GemHVO-Doppik werden die Grundnormierungen bezüglich der doppelten Buchführung festgelegt:

„Die Eintragungen in den Büchern und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen müssen vollständig, richtig, zeitgerecht, geordnet und nachprüfbar vorgenommen werden.“

Aufgrund des getroffenen Konsenses sollen die Dokumentationsanforderungen ab 2010ff. angepasst werden.

Insoweit war eine operative Prüfung für den Jahresabschluss 2009 nur teilweise möglich.

- Verrechnung

Gemäß § 38 Abs. 2 GemHVO - Doppik dürfen Aufwendungen nicht mit Erträgen verrechnet werden.

Aufgrund der getroffenen Absprache wurde Einigung insoweit erzielt, dass die jährliche Inanspruchnahme auszuweisen ist. Auch kann zwar eine saldierte Buchung (Höherbewertung versus Inanspruchnahme) vorgenommen werden, soweit die oben genannte Vorschrift im Rahmen der Berichtspflicht im Jahresabschluss beachtet wird.

Bezüglich der Umsetzung dieser Vereinbarung besteht noch Klärungsbedarf zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) sowie dem Revisionsamt.

- Wertaufhellung

Wertaufhellende Tatsachen, die einen Vorgang betreffen, der im Berichtsjahr seine Wertbegründung hat, die aber in dem Zeitraum zwischen dem Bilanzstichtag und der Erstellung des Jahresabschlusses bekannt werden, sind bei der Bilanzierung der Rückstellung zu beachten.

Laut Mitteilung des Amtes Kämmerei und Steuern soll auch schon die gegenwärtige Handhabung so sein, dass nach dem Stichtag auftretende bessere Erkenntnisse zu rückstellungsrelevanten Sachverhalten berücksichtigt werden.

Zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) sowie dem Revisionsamt besteht jedoch noch Abstimmungsbedarf bezüglich des Zeitpunktes der Erstellung der jeweiligen Bilanzposition um somit festzulegen bis zu welchem Zeitpunkt Änderungen berücksichtigt werden sollten bzw. welche Wesentlichkeiten berücksichtigt werden müssen.

Dieses ist insoweit wichtig, da die Verwaltung gleichzeitig schon die folgenden Jahresabschlüsse bearbeitet. In diesem Fall ist jedoch gleichzeitig eine an die Erstellung direkt anschließende zeitnahe Prüfung notwendig.

Weiterhin ist auch eine Auflistung von wertaufhellenden Sachverhalten im Jahresabschluss notwendig, soweit eine Umsetzung nicht mehr erfolgt.

Empfehlung

Aufgrund der noch ausstehenden Abstimmung zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) sowie dem Revisionsamtes wird von weiteren Empfehlungen zunächst abgesehen.

5.3.7 Versorgungsrücklage

Sachverhalt

Nach § 1 i. V. m. § 13 des Hessischen Versorgungsrücklagengesetzes vom 15.12.1998 sind die Gemeinden verpflichtet, eine nach § 14a BBesG vorgeschriebene Versorgungsrücklage zu bilden.

Feststellung

Mit Inkrafttreten des Hessischen Versorgungsrücklagengesetzes zum 1. Januar 1999 wurde die Versorgungsrücklage bei der Stadt Kassel als interne kamerale Rücklage angelegt, stand zur Kassenbestandsverstärkung zur Verfügung und wurde intern verzinst.

Seit dem Übergang auf die Doppik wird diese Versorgungsrücklage Höhe von rd. 2,7 Mio. € als Davon-Position der Anteile an verbundenen Unternehmen (Aktiva) und in Höhe des Differenzbetrages zum Gesamtbestand der Rücklage bei den Verbindlichkeiten aus Verwahrungen (Passiva) ausgewiesen.

Die Versorgungsrücklage wird bisher jährlich durch entsprechende Zuführungen zu Lasten des Personal- und Versorgungsaufwandes erhöht.

Der Ausweis eines Teils der Versorgungsrücklage bei sonstigen Verbindlichkeiten ist unzutreffend. Nach einem Erlass des Hessischen Ministeriums der Finanzen können die Mittel der Versorgungsrücklage im Falle eines in Anspruch genommenen Kassenkredits aber in anderen bestehenden Aktiva-Positionen angelegt sein.

Der Personal- und Versorgungsaufwand wird durch die Zuführungen zur Versorgungsrücklage nicht verändert, da es sich hierbei um einen allein auf den Zahlungsmittelbestand bezogenen Geschäftsvorfall handelt.

Empfehlung

Wir haben die Korrektur der Buchungen in der Ergebnisrechnung und der Darstellung in der Bilanz empfohlen.

Das Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) hat daraufhin mitgeteilt, dass die erforderlichen Änderungen im Jahresabschluss 2010 vorgenommen werden. Gegen diese Vorgehensweise bestehen keine Bedenken.

6 Ergebnisrechnung

6.1 Inhalt und Umfang der Prüfung / Risikoanalyse

Die Ergebnisrechnung als zentrale Rechnung der doppischen Haushaltswirtschaft ist ein komplexes Zahlenwerk. Die vollständige Prüfung der Ergebnisrechnung ist weder vorgesehen noch praktisch durchführbar, da die personelle Ausstattung des Revisionsamtes hierfür nicht ausreicht.

Die Prüfung der Ergebnisrechnung erfolgte daher unter Anwendung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes. Dieser beinhaltet die Analyse des mit der Abschlussprüfung verbundenen Prüfungsrisikos. Prüfungsrisiken entstehen durch Fehler auf verschiedenen Ebenen der Verwaltung, z.B. in der Buchhaltung oder der Finanzberichterstattung. Ein weiteres Beispiel für ein Prüfungsrisiko ist das Entdeckungsrisiko, also die Tatsache, dass ein Fehler dem Abschlussprüfer verborgen bleiben kann.

Eine wichtige Grundlage für die Einschätzung des Prüfungsrisikos ist das in der Verwaltung vorhandene Interne Kontrollsystem (IKS). Das IKS umfasst alle von der Leitung festgelegten Grundsätze, Maßnahmen und Verfahren, die auf die organisatorische Umsetzung der Entscheidungen der Leitung bzw. der politischen Gremien unter Wahrung allgemeiner Wirtschaftlichkeits-, Sparsamkeits- und Sicherheitsgrundsätze gerichtet sind. Der Prüfer unter-

sucht das IKS, indem er beispielsweise Verwaltungsanweisungen auf aktuelle Rechtmäßigkeit prüft, Auskünfte über die tatsächliche Umsetzung von Rechtsvorschriften beim Personal einholt oder Verwaltungsabläufe mit ihrer buchhalterischen Dokumentation abgleicht.

Eine weitere Grundlage für die Durchführung einer risikoorientierten Prüfung ist die Festlegung von Risikofaktoren und die Gewichtung dieser Faktoren. Risikofaktoren in diesem Sinne sind:

- der Anteil eines Sachkontos an den Gesamtaufwendungen eines Bereichs,
- der Anteil des Sachkontos an der Summe der Ergebnisposition,
- die Veränderung des Saldos eines Sachkontos im Vergleich zum Vorjahr,
- die Frage, ob bezüglich des Sachkontos Beurteilungsspielräume (Ansatz, Ausweis, Bewertung) bestehen,
- die Frage, ob das Sachkonto in die Jahresabschlussprüfung des Vorjahres einbezogen wurde.

Die Auswertung der genannten Risikofaktoren hinsichtlich der Aufwands- und Ertragskonten führte zu der Entscheidung, welche Schwerpunkte bei der Prüfung der Ergebnisrechnung zu setzen sind.

6.2 Periodengerechte Zuordnung

Sachverhalt

Nach § 10 Abs.2 GemHVO-Doppik sind die Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushaltes in ihrer voraussichtlichen Höhe in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind. Damit wird der Ergebnishaushalt der Aufgabe gerecht, die Quellen und Ursachen des Ressourcenaufkommens und des Ressourcenverbrauches aufzuzeigen. Dies setzt allerdings voraus, dass stringent abgegrenzt wird, in welcher Periode (Haushaltsjahr) die Aufwendungen und Erträge wirtschaftlich verursacht werden, unabhängig von der tatsächlichen Zahlung (Nr.1 VV zu § 10 GemHVO-Doppik).

Auch die internen Leistungsverrechnungen, die nach dem Grundsatz der Vollständigkeit im Ergebnishaushalt abgebildet werden, sind periodengerecht zu veranschlagen. Damit wird die Planung des Ergebnisses verursachungsgerecht auf das Haushaltsjahr begrenzt.

Konkret auf die Veranschlagung bezogen bedeutet der Grundsatz der Jährlichkeit, insbesondere in Verbindung mit dem Grundsatz der Periodenabgrenzung und Kassenwirksamkeit sowie den anderen Veranschlagungsgrundsätzen:

- Erträge = sind in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, in dem sie wirtschaftlich entstehen,
- Aufwendungen = sind in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind.

Feststellungen

In folgenden Fällen ist die Nichtbeachtung der oben näher erläuterten Veranschlagungsgrundsätze zu beanstanden:

Feuerwehr

Wir hatten bereits im Vorjahr Veranlassung das Amt darauf hinzuweisen, künftig diese Grundsätze zu beachten. Obgleich die falsche zeitliche Zuordnung eingeräumt wurde, haben wir - auf den Berichtszeitraum bezogen - wiederum festgestellt, dass in einer ganz erheblichen Anzahl von Fällen aus den Bereichen „Entgelte für notärztliche Versorgung“ bzw. „Entgelte für NEF-Einsätze“ (Budget Rettungsdienste) nicht periodengerechte Buchungen vorgenommen worden waren.

Konkret handelt es sich um rd. 800 Fälle mit einem Volumen von rd. 116 T€ (Amtsbudget - 37 -) sowie um weitere rd. 580 Fälle mit einem Volumen von rd. 156 T€ (Budget Rettungsdienste), welche im Verlauf der ersten drei Monate des Jahres 2009 gebucht wurden, obgleich ihre wirtschaftliche Entstehung eindeutig dem Vorjahr zuzuordnen war.

Eine periodengerechte Buchung der Fälle wäre auf Grund der zeitlichen Gegebenheiten problemlos möglich gewesen.

Die im Rahmen einer Stellungnahme von der Feuerwehr geltend gemachte Auffassung, dass es sich hier „um regelmäßig wiederkehrende hohe Erträge der Stadt handele und diese aufgrund deren Nachschüssigkeit als Eigenart in der öffentlichen Verwaltung im ordentlichen Ergebnis zu buchen seien“ wird von uns geteilt. Allerdings nicht – wie geschehen – auf ein falsches Haushaltsjahr bezogen.

Auch die vom Fachamt ansonsten abgegebenen Einlassungen (u.a. sog. Schnittstellenproblematik) waren nicht geeignet, die von uns erhobenen Beanstandungen zu entkräften.

Sozialamt

Aufwendungen für die Bereiche „Bestattungskosten“ und „Abrechnungen von Krankenhilfeleistungen (§ 264 SGB V)“ wurden in Höhe von rd. 220 T€ nicht periodengerecht zugeordnet. Das Fachamt hat dies zugestanden und erklärt, dass durch quartalsweise bzw. zeitverzögerte Anforderungen der Krankenkassen eine periodengerechte Zuordnung arbeitsaufwen-

dig ist. Es wurde zugesagt Lösungen zu erarbeiten, die zukünftig den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechen.

Interne Leistungsverrechnungen

Die internen Leistungsverrechnungen finden im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten in verschiedenen Ämtern statt. Nach interner Abstimmung zwischen dem Leistungserbringer und dem Leistungsempfänger werden die sogenannten Verwaltungskostenanteile (VKA) in den Rechnungsstellen der Ämter (gegenseitig) gebucht und dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) zur Kenntnisnahme zugesandt. Die VKA sind nicht zahlungswirksam und heben sich im Ergebnis gegenseitig auf (Aufwand = Ertrag), nehmen also keinen Einfluss auf die Bilanz.

Im Zuge der Prüfung des Jahresabschlusses 2009 wurden die VKA-Buchungen der Jahre 2007 bis 2011 im Hinblick auf ihre periodengerechte Zuordnung untersucht.

Es ist festzustellen, dass die VKA–Abrechnungen häufig nicht periodengerecht gebucht wurden. Die Zuordnung der periodengerechten Buchung wurde anhand der Buchungstexte und des Buchungsdatums getroffen. Die Schwankungen in den Erträgen sind nicht unerheblich und daher nicht zu vernachlässigen.

Die Feststellungen wurden mit dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) erörtert und es wurde vereinbart, dass für die Jahre 2010 und folgende Umbuchungen vorgenommen werden. Außerdem soll in der Jahresabschlussverfügung nochmal ausdrücklich auf die periodengerechte Zuordnung hingewiesen werden.

Wirtschaftliche Unternehmen / Eigenbetriebe

Bei der Prüfung der Teilergebnisrechnungen der Eigenbetriebe und Beteiligungen wurde festgestellt, dass sogenannte End- /Spitzabrechnungen (z. B. bei den „Bäderabrechnungen“) jeweils im Folgejahr ertragsmäßig erfasst werden. Wir haben das Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) darauf hingewiesen, dass die Verfahrensweise dem Grundsatz der Periodengerechtigkeit im Sinne von § 40 Nr. 4 GemHVO-Doppik widerspricht und es sonst im Folgejahr zu einem außerordentlichen Aufwand oder Ertrag führen würde.

Von dort wurde zugesagt, dass - soweit es möglich ist - in der Zukunft periodengerecht gebucht wird.

Wir sind hierbei der Auffassung, dass aufgrund der zeitgleichen Bearbeitung der Folgejahre eine hinreichende Bestandssicherheit im Rahmen der Bilanzpositionen vorliegen muss.

Aus diesem Grund ist beabsichtigt, eine entsprechende Abstimmung unter Moderation eines Wirtschaftsprüfers herbeizuführen.

6.3 Anhang

Sachverhalt

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

Seit dem Jahresabschluss 2008 werden neben den wesentlichen Positionen der Vermögensrechnung auch solche der Ergebnisrechnung erläutert.

Ab dem Jahresabschluss 2009 erfolgen auch Erläuterungen zu wesentlichen Positionen der Finanzrechnung.

Empfehlung

Wir konnten feststellen, dass unsere Empfehlungen der Vorjahre hinsichtlich der rechtlichen Mindestanforderungen des Anhangs und des Rechenschaftsberichtes erfüllt wurden.

Für künftige Jahresabschlüsse erwarten wir eine stetige Verbesserung der Erläuterungen im Anhang und im Rechenschaftsbericht.

7 Finanzrechnung / Investitionen

7.1 Allgemeines

Die Finanzrechnung ist ein wesentlicher Bestandteil des Jahresabschlusses (§ 114s Abs. 2 Nr. 3 HGO). Sie besteht aus der Gesamtfinzrechnung (§ 47 GemHVO-Doppik) und den Teilfinanzrechnungen (§ 48 GemHVO-Doppik).

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

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

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

Die Gesamtfinzrechnung ist nach § 47 GemHVO-Doppik in zwei Varianten aufzustellen und zwar als indirekte (derivative) und als direkte Finanzrechnung.

Nach § 47 Abs. 1 GemHVO-Doppik ist die indirekte (derivative) Finanzrechnung die Regel-form, nach der sich auch die Darstellung des Gesamthaushalts (§ 3 GemHVO-Doppik) richtet.

Die indirekte (derivative) Finanzrechnung entspricht der im kaufmännischen Rechnungswesen bekannten Kapitalfluss- / Cashflow-Rechnung. Dabei werden die Zahlungsströme des Haushaltsjahres aus der Bilanz und der Ergebnisrechnung abgeleitet.

Zusätzlich ist nach § 47 Abs. 2 GemHVO-Doppik eine direkte Finanzrechnung aufzustellen. Im Gegensatz zur indirekten (derivativen) Finanzrechnung sind hier die tatsächlichen Zahlungsströme abzubilden. Bei der Stadt Kassel sollte diese Darstellung grundsätzlich über das Finanzverfahren „new system kommunal (nsk)“ erfolgen, in dem die Zahlungsströme direkt über sogenannte Finanzrechnungskonten gebucht werden.

7.2 Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung

7.2.1 Prüfung der direkten Finanzrechnung

Eine direkte Finanzrechnung nach § 47 Abs. 2 GemHVO-Doppik wurde durch die Verwaltung für das Haushaltsjahr 2009 nicht vorgelegt. Die Erstellung der direkten Finanzrechnung ist geprägt durch die Schwierigkeiten, die bei der Sachkontenumstellung auf den verbindlichen Kontenplan des Landes Hessen im März 2009 entstanden sind.

Das Dezernat für Finanzen, Beteiligungen und Soziales hat die Stadtverordnetenversammlung mit Schreiben vom 09.02.2010 hierüber informiert. In diesem Schreiben wurde eine schlüssige direkte Finanzrechnung für den Jahresabschluss 2010 angekündigt.

7.2.2 Prüfung der indirekten Finanzrechnung

Datengrundlage für die indirekte Finanzrechnung sind die Sachkonten der Vermögens- und Ergebnisrechnung, die um die nicht zahlungswirksamen Positionen bzw. Geschäftsvorfälle bereinigt werden. Aus diesen Daten wird dann die Finanzrechnung hergeleitet.

Für die Aufstellung der indirekten Finanzrechnung wurde die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft „Prof. Dr. Ludewig und Partner GmbH“ in Kassel vom Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) beauftragt. Die Beauftragung gilt auch für die Erstellung der Finanzrechnung 2010.

Wir haben eine Plausibilitätsprüfung der vorgelegten indirekten Finanzrechnung vorgenommen. Auskünfte wurden bereitwillig durch die Wirtschaftsprüfer erteilt.

Die Prüfung führte inhaltlich grundsätzlich zu keinen Beanstandungen. Die indirekte Finanzrechnung ist ordnungsmäßig erstellt und vorbildlich dokumentiert.

Im Einzelnen haben wir Gegenstand, Art und Umfang unserer Prüfungshandlungen in unseren Arbeitspapieren festgehalten.

Die Darstellung der fortgeschriebenen Haushaltsansätze und deren Vergleich mit dem Ergebnis des Haushaltsjahres – so wie es in dem verbindlichen Muster 15 zu § 47 Abs. 1 GemHVO-Doppik, Spalten 4 und 6 vorgesehen ist – konnte nicht erfolgen. Entgegen der gesetzlichen Grundlagen (§ 60 Nr. 8 GemHVO-Doppik) hat die Stadt Kassel für das Haushaltsjahr 2009 einen Finanzhaushalt nach der direkten Methode aufgestellt. Dies wurde durch die Aufsichtsbehörde beanstandet, so dass ab dem Haushalt 2010 der Finanzhaushalt nach der indirekten Methode erstellt wird.

Aufgrund der systembedingten Schwierigkeiten bei der Erstellung der Finanzrechnung in der Vergangenheit, war ein Vergleich des Jahresergebnisses mit dem Vorjahr nicht möglich.

7.3 Einhaltung der Haushaltsansätze des Finanzhaushaltes und Übertragung von Haushaltsermächtigungen

Von einer Prüfung der Einhaltung des Haushaltsplanes (§ 128 HGO und § 47 Abs. 1 GemHVO -Doppik) und die Übertragung von Haushaltsermächtigungen - insbesondere für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen - wurde aufgrund der Feststellungen zur direkten und indirekten Finanzrechnung (TZ. 7.2.1 und 7.2.2 sowie der fehlenden Teilfinanzrechnungen – TZ. 7.5) Abstand genommen.

7.4 Anhang und Rechenschaftsbericht

Hierzu wird auf die Ausführungen unter der TZ. 6.3 verwiesen.

7.5 Teilfinanzrechnungen

Neben der Gesamtf finanzrechnung (§ 47 GemHVO-Doppik) sind auch Teilfinanzrechnungen entsprechend den Teilhaushalten aufzustellen (§ 48 Abs. 1 GemHVO-Doppik).

Teilfinanzrechnungen wurden nicht vorgelegt. Eine Prüfung konnte somit nicht erfolgen.

Die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben war laut Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) für den Jahresabschluss 2009 vorgesehen (vgl. Schlussbericht 2008, TZ. 7.5). Dem wurde nicht nachgekommen.

Ordnungsmäßige Teilfinanzrechnungen stehen seit 2006 aus.

Die Vorgehensweise hinsichtlich der Erstellung der Teilfinanzrechnungen für das Haushaltsjahr 2010 wird noch zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) und der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft abgestimmt.

8 Rechenschaftsbericht und Anlagen zum Jahresabschluss

8.1 Rechtliche Anforderungen

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

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

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

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

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

Neben den vorstehend aufgeführten Anforderungen enthält die GemHVO - Doppik an verschiedensten Stellen weitere Regelungen zum Anhang.

8.2 Prüfungsfeststellungen

Sachverhalt

Seit dem Jahresabschluss 2008 werden neben den wesentlichen Positionen der Vermögensrechnung auch solche der Ergebnisrechnung erläutert.

Ab dem Jahresabschluss 2009 erfolgen auch Erläuterungen zu wesentlichen Positionen der Finanzrechnung.

Empfehlung

Wir konnten feststellen, dass unsere Empfehlungen der Vorjahre hinsichtlich der rechtlichen Mindestanforderungen des Anhangs und des Rechenschaftsberichtes erfüllt wurden.

Für künftige Jahresabschlüsse erwarten wir eine stetige Verbesserung der Erläuterungen im Anhang und im Rechenschaftsbericht.

9 Zentral bewirtschaftete Budgets

9.1 Bildung von Sammelnachweisen als „Budgets“

Sachverhalt

Abweichend von der GemHVO-Doppik, in der Sammelnachweise nicht mehr vorgesehen sind, wurden diese im Haushaltsplan 2009 – wie in den Jahren zuvor - in modifizierter Form beibehalten. Auf der Seite 8 des Haushaltsplans 2009 werden folgende ehemalige Sammelnachweise als ämterübergreifende Budgets definiert:

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

Auf den Seiten 9 bis 18 wird dann die Budgetübersicht der Einzelbudgets aufgeführt, was nach unserem Verständnis dem Deckungshinweis nach § 19 bzw. § 20 GemHVO-Doppik entspricht. Eine Aufstellung der in nsk gebildeten dezernatsübergreifenden Budgetebenen wird im Haushaltsplan nicht dargestellt.

Feststellungen

Die dezernatsbezogenen Budgets werden durch die Zuordnung zu Budgetebenen in nsk zu dezernatsübergreifenden Deckungskreisen mit beachtlichen Mittelansätzen zusammengefasst. Die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der in nsk gebildeten Deckungskreise ist weder im Haushaltsplan noch im Jahresabschluss gegeben.

Aufstellung der Budgetdefinition im Haushaltsplan (Seite 9 ff) und der im Finanzverfahren nsk eingerichteten Budgetebenen:

Budgets laut HH-Plan	Budgetebene in nsk	Budgetvolumen (Aufwand)
Energie, Reinigung Dezernat 1 bis 9	Gebäudewirtschaft Bauunterhaltung (BU), Energie, Reinigung *	17.680.730,00 €
Bauunterhaltung Hauptbudget		
Budget Mieten und Pachten Dezernat 0 bis 9	Mieten und Pachten	4.290.020,00 €
Personalausgaben Dezernat 0 bis 9	Personalausgaben	145.528.930,00 €
Unterhaltung der Grünanlagen Dezernat 0 bis 9	Unterhaltung der Grünanlagen	1.639.067,26 €
Budget Sachversicherungen, Umlagen Dezernat 0 bis 9	Sachversicherungen, Umlagen	2.392.980,00 €
Postgebühren und Versandkosten Dezernat 0 bis 9	Postgebühren und Versandkosten	856.200,00 €

Gemäß den Verwaltungsvorschriften zu § 19 und § 20 GemHVO-Doppik ist ein eindeutiger Deckungsvermerk im Haushaltsplan zur Festlegung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit anzubringen. Dieser eindeutige Deckungsvermerk - bezogen auf die Budgetebenen - fehlt unserer Ansicht nach im Haushaltsplan. Die gegenseitige Deckungsmöglichkeit wurde für die zentral bewirtschafteten Budgets nur im Finanzverfahren nsk definiert.

Empfehlung

Es wird empfohlen, die Definition der Budgetebenen der zentral bewirtschafteten Budgets inkl. der budgetierten Mittelansätze und der damit begründeten Deckungsfähigkeit im Haushaltsplan und im Jahresabschluss in geeigneter Form darzustellen.

9.2 Personalaufwendungen

Haushaltsrechtliche Prüfung

Sachverhalt

Abweichend von § 4 GemHVO-Doppik (Gliederung der Teilhaushalte) waren auch im Jahr 2009 für die Bewirtschaftung der Personalausgaben in Anlehnung an die früheren Sammelnachweise ämterübergreifende Einzelbudgets für die Haushaltsdezernate gebildet. Durch die Zuordnung zur Budgetebene Personalausgaben wurden diese Einzelbudgets zu einem dezernatsübergreifenden Deckungskreis zusammengefasst.

Feststellungen

Die Planansätze und die Ergebnisse dieser Budgets sind im Haushaltsplan und in der Gesamtergebnisrechnung nicht ausgewiesen; die in diesen Budgets bewirtschafteten Aufwendungen sind ausschließlich aus nsk auswertbar.

Teile der Personalaufwendungen sind in die Gesamtergebnisrechnung und in die Budgets unterschiedlich einbezogen, ohne dass im Haushaltsplan oder in der Jahresrechnung Kriterien für diese unterschiedliche Vorgehensweise erläutert sind.

Der Haushaltsplan 2009 war - anders als die Gesamtergebnisrechnung 2009 - noch nicht nach den verbindlichen Mustern der GemHVO-Doppik gegliedert. Von einem Vergleich des Ergebnisses 2009 mit den Haushaltsansätzen und den Vorjahresergebnissen auf der Ebene der Teilhaushalte haben wir auch für unsere Prüfung 2009 abgesehen.

Die Gegenüberstellung der Planansätze und der Rechnungsergebnisse zeigte beim Budget Personalausgaben (Budgetebene) Minderaufwendungen in Höhe von rd. 106 T€; in der Gesamtergebnisrechnung besteht dagegen eine Ansatzüberschreitung in Höhe von rd. 12 Mio. €. Die Überschreitungen der Planansätze in der Gesamtergebnisrechnung wurden im Anhang erläutert und sind im Wesentlichen mit den Auswirkungen der Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie den Zuführungen zu Rückstellungen begründet, für die im Jahr 2009 lediglich ein Ansatz für die Pensionsrückstellung geplant war.

Abweichend von den Ausführungen unter TZ. 6.3 des Rechenschaftsberichts wurden die erheblichen Abweichungen weder für die Organisationseinheiten noch für die Einzelbudgets Personalaufwendungen erläutert.

Empfehlung

Wie in den vorigen Schlussberichten empfehlen wir eine transparentere Darstellung der Budgetbildung und der dadurch festgelegten Deckungsfähigkeit.

Einzelne Personalaufwendungen und Personalkostenberechnungen

Beschreibung

Stichprobenweise wurden u. a. die Zahlung von Mehrarbeitsvergütung an Beamtinnen und Beamte und Erstattungen von Personalaufwendungen durch Dritte (z. B. aufgrund von Zuwendungsbescheiden oder aufgrund vertraglicher Regelungen) geprüft.

Für die Erstattung durch Dritte wurden durch die Personalverwaltung erstellte Personalkostenberechnungen unterschiedlichen Umfangs geprüft. Sie betrafen überwiegend Verwendungsnachweise für das Jugendamt(- 51 -), das Schulverwaltungsamt (- 40 -) und das Kulturamt (- 41 -) einschließlich Musikakademie.

Feststellung

Es ergaben sich keine nennenswerten Feststellungen.

9.3 Energie, Reinigung, Bauunterhaltung (BU)

Sachverhalt

Mit der Einführung der Doppik in 2006 wurden im neu geschaffenen Deckungskreis „Energie, Reinigung, BU“ wesentliche gebäudewirtschaftliche Aufwendungen und Erträge in einer Budgetebene zusammengefasst und für gegenseitig deckungsfähig erklärt. Die Bewirtschaftung der Mittel obliegt dem Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung (- 65 -) (ehem. Gebäudebewirtschaftung). Die Zusammenfassung ermöglicht eine flexible Budgetverwaltung mit entsprechend hoher Budgetverantwortung und einem Gesamtvolumen auf der Aufwandsseite von rd. 17,681 Mio. €, wovon rd. 17,338 Mio. € ausgegeben wurden.

Im Ergebnis sind Minderaufwendungen in Höhe von rd. 343 T€ festzustellen. Haushaltsreste zur Übertragung für das Jahr 2009 wurden nicht beantragt.

Feststellung

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.

9.3.1 Einzelfeststellungen zur Bauunterhaltung (BU)

Sachverhalt

Der ehemalige Deckungskreis der Gebäudeunterhaltung wurde bereits im Zuge der Doppikeinführung in 2006 im TeilHH der Gebäudewirtschaft auf der Kostenstelle 616110000 „Gebäudeunterhaltung -65-“ zentralisiert und in den Deckungskreis Energie, Reinigung und BU integriert.

Feststellung

Der fortgeschriebene Ansatz (inkl. ÜPL bzw. APL) in Höhe von 6,669 Mio. € wurde mit ergebniswirksamen Aufwendungen von 6,871 Mio. € belastet. Damit wurde der Haushaltsansatz der BU um rd. 202 T€ überschritten.

Im Haushaltsjahr 2009 wurden Rückstellungen für unterlassende Instandhaltung in Höhe von rd. 223 T€ gebildet.

Der Mehraufwand wurde über die in nsk eingerichtete Budgetebene im Rahmen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit ermöglicht. Allerdings fehlt es – wie unter TZ. 9.1 dargestellt – an einem entsprechenden Deckungsvermerk im Haushaltsplan 2009.

9.3.2 Einzelfeststellungen zum Budget Energie, Reinigung

Sachverhalt

Der modifizierte Sammelnachweis dient der zentralen Bewirtschaftung der Mittel für die Versorgung mit Energie und Wasser sowie die Gebäudereinigung durch die Gebäudewirtschaft. Für einen Soll-IST-Vergleich und die Beurteilung der Kostenentwicklung ist eine differenzierte Betrachtung der Kostenarten Energie inkl. Wasser und Gebäudereinigung anzustellen.

Sachverhalt: Energie inkl. Wasser

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 rd. 6,269 Mio. € veranschlagt.

Feststellung: Energie inkl. Wasser

Beschränkt man die Auswertung auf die reinen Energiekosten, so stehen Aufwendungen in Höhe von rd. 6,225 Mio. € einem fortgeschriebenen Ansatz in Höhe von rd. 6,269 Mio. € gegenüber. Es sind somit rein rechnerisch Minderaufwendungen in Höhe von rd. 44 T€ entstanden. Gegenüber dem Vorjahr, das mit rd. 5,605 Mio. € abschloss, ergab sich eine Erhöhung der Kosten für Energieversorgung um rd. 620 T€ oder 11,1 %. Die Steigerung begründet sich im Wesentlichen auf die gestiegenen Kosten und Verbräuchen bei den Wärmeenergieträgern (Fernwärme und Erdgas).

Sachverhalt: Reinigung

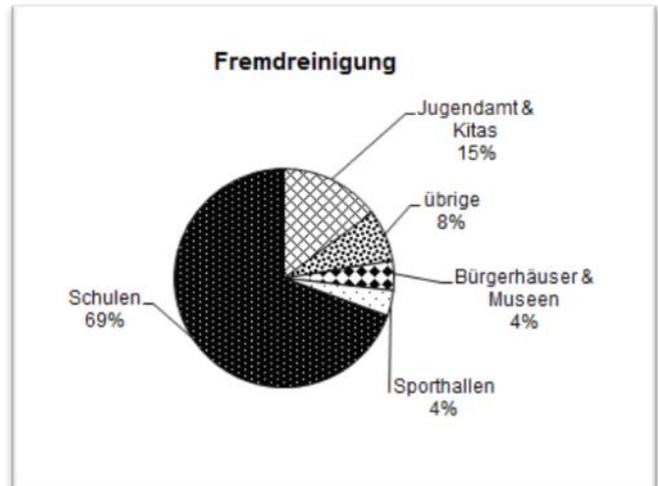
Die Mittel für die Reinigung der rd. 260 städtischen und einem Teil der angemieteten Gebäude und Einrichtungen waren im Berichtsjahr mit rd. 4,742 Mio. € veranschlagt.

Feststellung: Reinigung

Beschränkt man die Auswertung auf die Fremdreinigungskosten (Sachkonto „Fremdreinigung SN6“), so stehen den Ansätzen in Höhe von rd. 4,742 Mio. € Aufwendungen in Höhe von rd. 4,241 Mio. € gegenüber. Im Jahresergebnis sind Minderausgaben in Höhe von rd. 501 T€ festzustellen. Gegenüber dem Vorjahr, das mit rd. 4,188 Mio. € abschloss, ergab sich eine Erhöhung der Kosten um 53 T€ oder 1,3 %.

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

Bereich	Ausgaben	Prozent
Schulen	2.902.211,48	69,4%
Jugendamt & Kitas	620.728,78	14,8%
übrige	320.187,57	7,7%
Bürgerhäuser & Museen	181.733,06	4,3%
Sporthallen	156.936,98	3,8%
Gesamt	4.181.797,87	100,0%



Die Verteilung ist nahezu identisch mit der des letzten Berichtszeitraumes.

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 einfließt.

9.4 Mieten und Pachten

Sachverhalt

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 ausschließlich Ertrags- und Aufwandskonten für die Bewirtschaftung von eigenen und angemieteten Gebäuden oder Diensträumen. Die Mittelbewirtschaftung wurde hier der Gebäudewirtschaft zugeordnet.

Feststellungen

In dem Schlussbericht 2008 hatten wir empfohlen, dass die Budgetverantwortlichkeiten und damit auch die Budgetzuordnungen eindeutig und nachvollziehbar geregelt werden. Auch sollte der Zugriff (das Bebuchten) durch andere Organisationseinheiten auf zentral bewirtschaftete Budgets im Sinne einer eindeutigen Budgetverantwortlichkeit systemseitig durch Berechtigungen wirksam verhindert werden.

Für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 sind allerdings noch Fehlbuchungen von anderen Ämtern in das Budget festzustellen.

In Abstimmung zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -), dem Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung (- 65 -) und uns wurden die Zuordnungen der Budgets mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2011 überarbeitet und neu geordnet. Die für 2011 neu und eindeutig definierten Sachkonten (ausschließlich - 65 -) wiesen zweifelsfrei die Zuständigkeit der Gebäudewirtschaft für die Mittelbewirtschaftung aus.

Seitdem ist eine verbesserte Budgetkontrolle und –steuerung anhand der Werte in nsk durch die Gebäudewirtschaft möglich.

Aufgrund der oben dargestellten Veränderungen in nsk, sind seit 2011 keine Fehlbuchungen mehr erfolgt, die das Budget der Gebäudewirtschaft belasten.

10 Teilhaushalte der Ämter

10.1 Personal- und Organisationsamt

Haushaltsrechtliche Prüfung

Beschreibung

Die Erträge und Aufwendungen der Teilhaushalte Organisation und Personaldienste wurden stichprobenweise auf die zweckmäßige und wirtschaftliche Mittelverwendung sowie die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen geprüft.

Feststellung

Die Prüfung führte nicht zu nennenswerten Beanstandungen.

Empfehlung

Aufgrund von Einzelfeststellungen zu Buchungsbelegen und begründenden Unterlagen (Vorgaben durch die GemKVO) gaben wir Hinweise für die künftige Bearbeitung.

Disziplinarverfahren

Sachverhalt

Disziplinarverfahren werden vom Personal- und Organisationsamt (- 11 -) bearbeitet. Sofern wir über derartige Vorgänge berichten, erfolgt unsere Darstellung grundsätzlich beim Teilhaushalt dieses Amtes.

Feststellung

Zu dem noch anhängigen Disziplinarverfahren „Parkscheinautomaten“, über das wir im Schlussbericht 2008 berichtet haben, hat uns das Personal- und Organisationsamt (- 11 -) mit Schreiben vom 10.04.2012 zum Sachstand mitgeteilt, dass das Verfahren beim Verwaltungsgericht Kassel noch nicht abgeschlossen ist.

10.2 Kulturamt

Haushaltsrechtliche Prüfung

Beschreibung

Die Aufwendungen und Erträge des Amtes wurden stichprobenweise auf die zweckmäßige und wirtschaftliche Mittelverwendung sowie die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen geprüft.

Feststellung

Es ergaben sich keine Beanstandungen.

Prüfung von Verwendungsnachweisen

Beschreibung

Nach landesrechtlichen Bestimmungen waren Verwendungsnachweise über Landeszuwendungen (Zuweisungen KFA Museumsprojekte) zu prüfen.

Feststellung

Die Prüfungen führten zu keinen Beanstandungen.

10.3 Sozialamt / Arbeitsförderung Stadt Kassel GmbH (AFK) - ab 2011 Jobcenter -

Sachverhalt

Das Sozialamt ist für die Leistungsgewährung nach dem SGB XII (Sozialhilfe) zuständig. Die AFK erbringt Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende), die teilweise zu Lasten der Kommune abgerechnet werden. Dazu zählen u. a. die Eingliederung ins Arbeitsleben, die Übernahme von Unterkunft- und Heizkosten und die Abdeckung besonderer Bedarfe. Für die Leistungsbereiche steht uns ein Prüfungsrecht zu.

Aufgrund der Größe des Prüfbereiches, den wir im vorigen Schlussbericht ausführlich erläutert haben und der unverändert geblieben ist, konnten nur stichprobenhafte Schwerpunktprüfungen vorgenommen werden. Diese haben wir zumeist in der bewährten Form der begleitenden Prüfung durchgeführt.

Schwerpunkte waren u. a.

- Integrierte Sozialplanung – Einrichtung eines Bürgertreffs
- Anpassung angemessener Unterkunfts- und Betriebskosten
- Ambulant betreute Wohngemeinschaften
- Abrechnungsverfahren AFK - Stadt Kassel
- Leistungsakten

Bei letzterem Schwerpunkt wurden neben der ordnungsgemäßen Rechtsanwendung erneut die Wahrnehmung des internen Kontrollsystems (IKS) und das 4-Augen-Prinzip in den Vordergrund gestellt. Dies zusammen trägt zur Sicherheit des Zahlungsverkehrs und der rechtmäßigen Leistungsgewährung bei, schließt aber ein verbleibendes Restrisiko nicht gänzlich aus.

Feststellungen

Bei der Prüfung des Abrechnungsverfahrens haben wir überprüft, ob die von der AFK zu Lasten der Stadt Kassel erbrachten Leistungen den Vorgängen zuzuordnen und die Erstattungen richtig vorgenommen worden sind. In wenigen Fällen waren Nachfragen erforderlich, die geklärt werden konnten.

Verstöße gegen das Vier-Augen-Prinzip und gegen die Einhaltung des internen Kontrollsystems wurden nicht festgestellt.

Ungeachtet dessen haben wir Unterschlagungsfälle im Zuständigkeitsbereich anderer Sozialleistungsträger zum Anlass genommen, das Fachamt darüber zu unterrichten und gebeten zu prüfen, ob ähnliche Konstellationen vor Ort möglich wären. Das Fachamt hat daraufhin die vorgegebenen Kontrollmechanismen und Plausibilitätsvorgaben einer Prüfung unterzogen und die Zahlungsabläufe im DV-Verfahren OPEN PROSOZ per Arbeitsanweisung konkretisiert.

Uns wurde mitgeteilt, dass sich neben dem 4-Augen-Prinzip die konsequente Prüfung aller Neufälle und die stichprobenhafte Prüfung bei Falleinstellung durch die Sachgebietsleitungen bewährt haben. Eine darüber hinausgehende Prüfung aller Fälle könne zwar das Risiko von etwaigen Unregelmäßigen weiter reduzieren, sei aber aufgrund der personellen Ressourcen nicht zu leisten. Mit den vorhandenen Maßnahmen werde ein Höchstmaß an Sicherheit gewährleistet.

Grundsätzlich haben wir festgestellt, dass dort, wo Handlungsbedarf bestand, das Fachamt umgehend regelnd tätig geworden ist.

Auch die Umsetzung und Einhaltung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (Stichwort: Doppik) führte zu keinen nennenswerten Beanstandungen.

Empfehlungen

Nach Erörterung von Sachverhalten wurden sowohl mündlich als auch schriftlich gegebene Empfehlungen umgesetzt.

10.3.1 Kommunale Arbeitsförderung (KAF)

Sachverhalt

Der Kommunalen Arbeitsförderung obliegt die Planung, Organisation und Steuerung des städtischen "Zweiten Arbeitsmarktes". Dazu werden weiterhin Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen nach dem SGB II und XII durchgeführt. Die Projekte werden u .a. durch Zuwendungen des Landes Hessen und der Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Die Mittelverwendung ist durch Verwendungsnachweise zu belegen, die vom Revisionsamt zu prüfen sind.

Feststellungen

Die Mittelverwendung, der i. d. R. über mehrere Jahre laufenden Projekte, ist durch jährliche "Zwischenverwendungsnachweise" und zum Abschluss durch den „Gesamtverwendungsnachweis“ zu dokumentieren. Die Zusammenstellung und Prüfung des umfangreichen Zahlenmaterials ist sowohl für das erstellende Fachamt als auch die Revision zeitaufwendig. Die vorgelegten Nachweise entsprachen größtenteils den Vorgaben. Notwendige Korrekturen wurden vom Fachamt vorgenommen. Unsere Testate konnten wir daher uneingeschränkt erteilen.

10.4 Hochbau- und Gebäudebewirtschaftung

Sachverhalt

Die Einführung der Gebäudewirtschaft zu Beginn des Jahres 2005 wurde stufenweise bis ins Jahr 2006 vollzogen und im Jahr 2007 abgeschlossen. Mit der Einführung wurde das damalige Hochbauamt in Gebäudebewirtschaftung und aktuell in das Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung (- 65 -) umbenannt.

Das Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung (- 65 -) verwaltet aufgrund seiner Aufgabenstellung für alle städtischen und angemieteten Gebäude dezernats- und ämterübergreifend die Haushaltsmittel der beiden Budgetebenen „Energie, Reinigung und Bauunterhaltung (TZ. 9.3)“ sowie „Mieten und Pachten (TZ. 9.4)“.

Feststellung

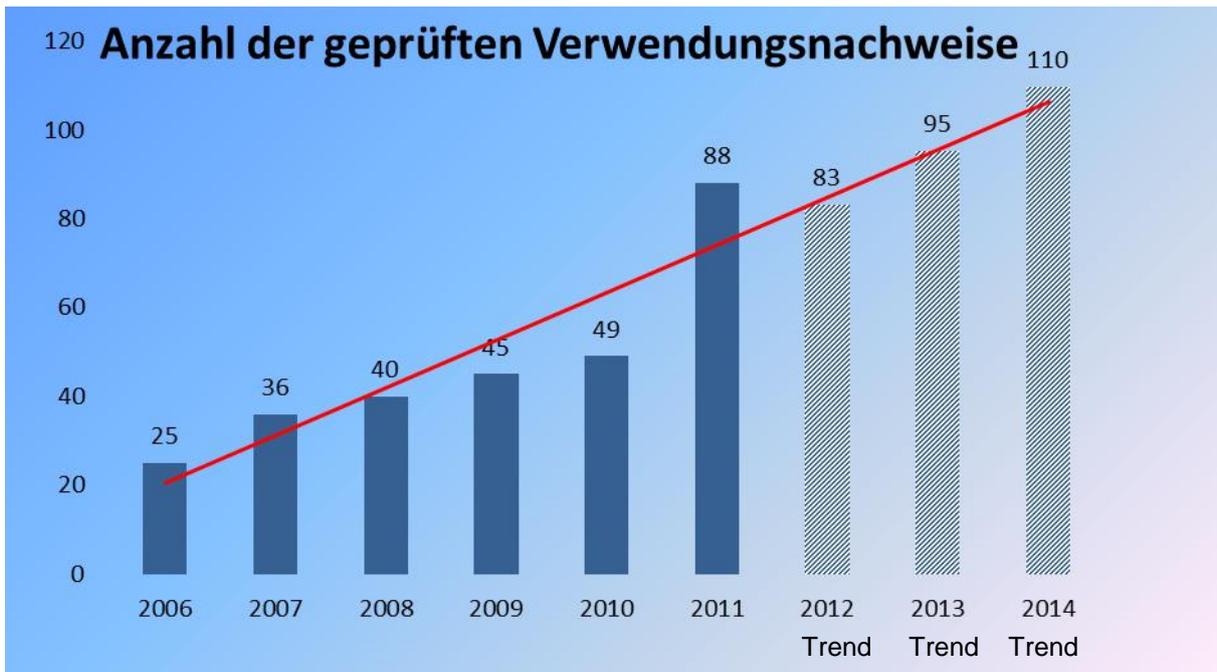
- Der bei TZ. 9.3.1 beschriebene Mehraufwand für Bauunterhaltung in Höhe von rd. 201,9 T€ wurde über die in nsk eingerichtete Budgetebene im Rahmen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit ermöglicht. Allerdings fehlt es an einem entsprechenden Deckungsvermerk im Haushaltsplan 2009. Es wird empfohlen einen eindeutigen Deckungsvermerk bei den künftigen Haushaltsplänen aufzunehmen.
- Die im Schlussbericht 2008 beschriebenen Probleme bezüglich der Budgetverantwortung und –kontrolle für die gebäudebezogenen Abgaben, Mieten und Mieteinnahmen wurden mit Wirkung zum Haushaltsjahr 2011 gelöst. Weitere Ausführungen zu dieser Thematik können TZ 9.4 entnommen werden.

10.5 Prüfung von Verwendungsnachweisen (VN)

Beschreibung

Zu den Aufgaben des Revisionsamtes gehört die Prüfung von Verwendungsnachweisen. Diese Prüfungsaufgabe ergibt sich unter anderem aus den Vorgaben der Zuwendungsgeber (Land, Bund und EU). In den VV zu § 44 LHO „Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften (ANBest-Gk)“ ist unter Ziffer 7.2 festgelegt: *„Unterhält der Zuwendungsempfänger eine eigene Prüfungseinrichtung, ist von dieser der Verwendungsnachweis vorher zu prüfen und die Prüfung unter Angabe ihres Ergebnisses zu bescheinigen.“* Noch weitergehende Anforderungen an die Prüfung stellen die Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung (RiLiSE), die am 01.07.2008 in Kraft getreten sind und Umfang und Inhalt der geforderten Prüfung dezidiert vorschreiben.

Dieser Aufgabenbereich hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Das Volumen der zu prüfenden Summen ist von 4,6 Mio. € in 2006 auf über 80,2 Mio. Euro in 2011 gestiegen. Die Anzahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise lag 2006 bei 25 VN und 2011 wurden von uns bereits 88 Verwendungsnachweise geprüft. Seit 2010 werden vermehrt Verwendungsnachweise aus dem Sonderinvestitionsprogramm geprüft. Der Anteil betrug 2010 18,4% und 2011 bereits 33%. Insgesamt wurden seit 2006 283 Verwendungsnachweise geprüft.



Geprüfte Verwendungsnachweise



Geprüfte Verwendungsnachweise ohne Sonderinvestitionsprogramm

Aber auch ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Prüfungen, die aus dem zeitlich begrenzten Sonderinvestitionsprogramm resultieren, steigt die Zahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise beständig von Jahr zu Jahr.

Feststellung

Neben dieser quantitativen Veränderung hat sich aufgrund der Vorgaben der Zuwendungsgeber die Prüfungsqualität hinsichtlich der Prüfungstiefe und -inhalte geändert.

Wird vom Zuwendungsgeber eine Feststellung darüber gefordert, ob der Verwendungsnachweis mit den Büchern übereinstimmt und ob die Prüfung Beanstandungen ergab, hängt der Arbeitsaufwand für die Prüfung im Wesentlichen vom Umfang des Verwendungsnachweises ab. Die Prüfungshandlung selbst ist einfach strukturiert. Im Fall der RiLiSE Vorgaben erfordert die Prüfung jedoch einen weitaus höheren Arbeitsaufwand. Der Zuwendungsempfänger hat gemäß Ziffer 24.1 der Richtlinien die Zwischen- und Schlussabrechnungen im Sinne der Nr. 7.2 ANBest-GK zu prüfen. Die Prüfung bezieht mit ein

- den fristgerechten Einsatz der Fördermittel und des zu erbringenden Eigenanteils,
- die zielgerichtete Verwendung der mit Fördermitteln erworbenen Grundstücke,
- die Ausschöpfung von Einnahmemöglichkeiten i.S.d. Nr. 7.5 dieser Richtlinien und
- die Einhaltung der Vergabevorschriften.

Zusätzlich hat die WI Bank einen Leitfaden zur Prüfung nach RiLiSE herausgegeben, der 6 weitere Prüffelder beschreibt, die in die Prüfung der Verwendungsnachweise nach RiLiSE einbezogen werden müssen.

Neben diesen allgemeingültigen Vorgaben zur Durchführung der Prüfung machen die Zuwendungsgeber zunehmend von der Möglichkeit Gebrauch, in den Zuwendungsbescheiden Auflagen für die Prüfung aufzunehmen. Ein Beispiel hierfür sind die Zuwendungsbescheide der GSUB (Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung), die für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das ESF Projekt „Jugend Stärken - 2. Chance“ betreut. Im Verwendungsnachweis soll bestätigt werden, dass

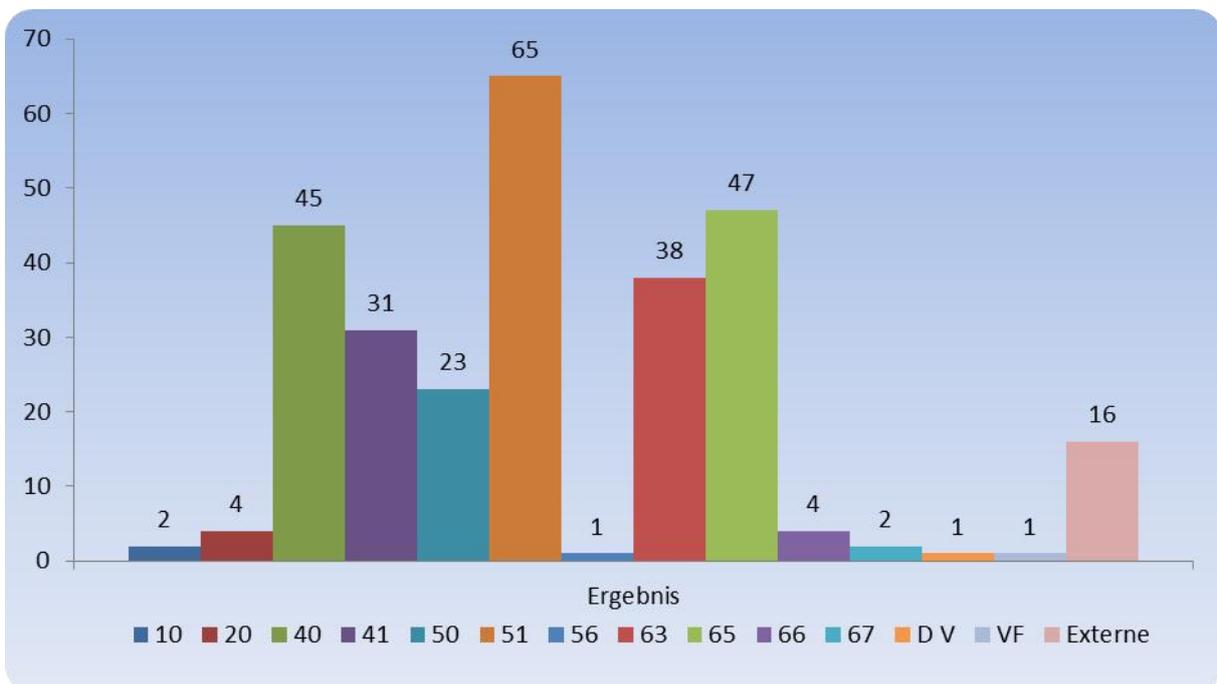
- die Bestimmungen des Zuwendungsbescheides,
- die allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung, beachtet wurden und dass
- die sachliche und rechnerische Richtigkeit,
- die zweckentsprechende Verwendung der Mittel des Verwendungsnachweise und sämtlicher Anlagen
geprüft wurde und bestätigt wird.

Der Verwendungsnachweis umfasst mit Anlagen ca. 750 DIN A4 Seiten.

Solche umfangreichen Prüfaufträge nehmen mehrere Wochen Prüfzeit in Anspruch und müssen im Revisionsamt vorrangig bearbeitet werden. Denn die Zuwendungsgeber machen die Zahlung laufender Abschläge für Projekte davon abhängig, dass geprüfte Verwendungsnachweise über die vorherige Periode vorliegen. Das bedeutet, dass bewilligte Auszahlungen an die Stadt Kassel erst erfolgen, wenn die Prüfung durch die Revision erfolgt ist. Dadurch steht das Revisionsamt unter Zeitdruck. Einerseits ist die Prüfung der Verwendungsnachweise bedingt durch die Bestimmungen über den Prüfumfang sehr zweitaufwendig und andererseits müssen die geprüften Verwendungsnachweise fristgerecht beim Zuwendungsgeber vorliegen, damit die folgenden Auszahlungen ebenfalls fristgerecht erfolgen und der Stadt keine finanziellen Nachteile entstehen.

Diese Entwicklung belastet nicht nur das Revisionsamt personell und zeitlich erheblich, sondern auch die beteiligten Fachämter, deren Aufgabe darin besteht, die umfangreichen und teils sehr detaillierten Verwendungsnachweise zu erstellen und mit allen für die Prüfung erforderlichen Anlagen und Nachweisen dem Revisionsamt zeitnah vorzulegen.

Von den insgesamt 10 Fachämtern, die 245 Verwendungsnachweise⁷ zur Prüfung vorgelegt haben, waren die Ämter - 40 -, - 51 - und - 65 - mit 60% der vorgelegten VN`s beteiligt.



⁷ ohne Sonderinvestitionsprogramm (Konjunkturprogramm)

Während sich die Zahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise von 2006 (25) bis 2010 (49) fast verdoppelt hat und 2011 (88) nochmals um 73% zugenommen hat, hat sich die Personalstärke im Revisionsamt von 2006 bis 2011 nicht verändert. Erst in 2011 und 2012 wurde eine bis dahin freie Stelle wiederbesetzt und eine halbe Stelle zur Bearbeitung von Verwendungsnachweisen eingerichtet.

Wir werden diese Entwicklung weiter beobachten und berichten.

11 Prüfungen von Baumaßnahmen

11.1 Technische Prüfung

Die technische Prüfung der Baumaßnahmen erfolgt baubegleitend und erstreckt sich auf alle Bereiche der Bauverwaltung und der Eigenbetriebe (Kasseler Entwässerungsbetrieb - 70 -, Die Stadtreiniger - 71 -). Sie umfasst die Prüfung einzelner Maßnahmen von der Ausschreibung bis zur Fertigstellung und Abrechnung.

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. Für die Zeit der Abwicklung der Konjunkturprogramme gilt eine Übergangsverfügung des Oberbürgermeisters vom 05.06.2009, wonach befristet vom 01.07.2009 bis zum 30.06.2012 die Wertgrenzen auf 50 T€ / 100 T€ erhöht wurden. Nach diesem Zeitpunkt tritt die alte Regelung wieder in Kraft.

Die Schwerpunkte der Prüfung liegen in der Anwendung technischer Vorschriften und allgemein anerkannter Regeln der Technik unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit. Die Einhaltung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), Verdingungsordnung für Leistungen (VOL), der haushaltsrechtlichen Vorschriften und der durch Erlass des Hess. Ministeriums des Innern und für Sport (HMdl vom 15.12.2008 zur „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“) vorgegebenen Maßnahmen wird besondere Bedeutung beigemessen.

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

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

Die beratende Tätigkeit der technischen Prüfer gewinnt immer mehr an Bedeutung. Festgestellte Mängel und Regelverletzungen werden mit den betreffenden Mitarbeitern der technischen Ämter besprochen und in gravierenden Fällen der Amts- oder Betriebsleitung auch schriftlich mitgeteilt.

Die von der Stadt Kassel zu vergebenden Bauleistungen werden nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ausgeschrieben. Im Vergabeerlass des Hess. Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 01.11.2007 wurden Vergabefreigrenzen festgelegt, die auch von der Stadt Kassel übernommen wurden. Hiernach können Aufträge ohne ein förmliches Verfahren bis zu einer Höhe von 50 T€ netto vergeben werden. Die inzwischen abgewickelten Konjunkturprogramme wurden durch den Vergabebeschleunigungserlass vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 18.03.2009 geregelt. Hiernach konnten Bauleistungen bis zum 31.12.2011 im beschleunigten Beschaffungsverfahren zur Stützung der Konjunktur bis 100 T€ freihändig und bis zu 1 Mio. € beschränkt ausgeschrieben werden. In dem Erlass wurde den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, auch für die Maßnahmen außerhalb der Konjunkturprogramme nach dem Beschleunigungserlass zu verfahren. Ein entsprechender Magistratsbeschluss hierfür liegt vor, wonach die Ämter der Stadtverwaltung ermächtigt wurden, die Regelungen des Vergabebeschleunigungserlasses auch für Vorhaben und Beschaffungsmaßnahmen außerhalb der Sonderkonjunkturprogramme anzuwenden.

Im Berichtsjahr wurden dem Revisionsamt von den Ämtern Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz – 63 -), Hochbau und Gebäudebewirtschaftung (- 65 -), Straßenverkehrs- und Tiefbauamt (- 66 -), Umwelt- und Gartenamt (- 67 -) und den Eigenbetrieben „Die Stadtreiniger Kassel“(- 70 -) und „Kasseler Entwässerungsbetrieb“ (- 71 -) insgesamt ca. 1040 Vorgänge (Vergaben/Rechnungen) mit einem Gesamtvolumen von ca. 101,6 Mio. € zur Prüfung vorgelegt.

Allgemeine Feststellungen

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

- Nachtragsangebote wurden uns nicht zeitnah vorgelegt, wie es die Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB) vorsehen, sondern erst mit der Schlussrechnung
- bei Vorlage der Schlussrechnung fehlte das Angebot
- das Abnahmeprotokoll fehlte bei Vorlage der Schlussrechnung oder war unvollständig (es enthielt z.B. noch Mängel, die noch nicht beseitigt waren bzw. deren Beseitigung noch nicht bescheinigt war)
- der im Angebot gewährte Nachlass wurde in der Schlussrechnung nicht abgesetzt; durch die baubegleitende Prüfung konnten die entsprechenden Nachlässe noch vor der Anweisung abgesetzt werden
- bei Auftragsvergaben fehlte der Preisspiegel
- falsche oder fehlende Feststellungsvermerke auf den Vorgängen gemäß der Gemeindekassenverordnung (GemKVO) und den Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB)

Einzelmaßnahmen

Erdablagerungen an der A44, Standort Nordshausen

Sachverhalt

Im Zuge der bautechnischen Prüfung wurde uns im Februar 2009 eine Bauvergabe des Umwelt- und Gartenamtes vorgelegt. Sie beinhaltete erdbautechnische Kontrolluntersuchungen als Fremdüberwachung. Gemäß der Vorlage sollte ein Kasseler Ing.-Büro mit den Leistungen betraut werden; die Auftragssumme belief sich auf ca. 143 T€. Die Submission wurde am 14.07.2008 durchgeführt.

Feststellung

Die Leistungsverzeichnisse wurden mittels Angebotseinholung vom Umwelt- und Gartenamt (- 67 -) mit Anschreiben vom 25.06.2008 an die Bieter versandt und um Abgabe eines Angebotes bis zum 14.07.2008 gebeten. In diesem Schreiben wurde darüber hinaus zum Ausdruck gebracht, dass das Bauvorhaben noch im Jahr 2008 begonnen werden sollte.

Aus uns nicht bekannten Gründen kam es jedoch zu Verzögerungen, so dass die Vergabe nunmehr erst ca. 8 Monate später erfolgen sollte. Es stellte sich uns die Frage, ob die Bieter ihre Angebote in der vorliegenden Form noch aufrecht erhielten. Entsprechende Erklärungen der Bieter, wonach sie sich noch an ihr Angebot gebunden fühlten, lagen den Vergabeunterlagen nicht bei. Gemäß §16 der Vergabe- und Vertragsordnungen für Bauleistungen (VOB/A + VOL/A) soll der Auftraggeber erst dann ausschreiben, wenn alle Verdingungsunterlagen fertiggestellt sind und die Leistung aus Sicht des Auftraggebers innerhalb der angegebenen Frist ausgeführt werden kann. Hierdurch sollen die Bieter geschützt und nicht unnötig strapaziert werden.

Wir haben außerdem festgestellt, dass das Angebot des Ing.-Büros aus Kassel, welches den Zuschlag erhalten sollte, erst am 16.07.2008 beim Umwelt- und Gartenamt (- 67 -) eingegangen war, also 2 Tage nach v.g. Submission. Im Begleitschreiben gewährte das Ing.-Büro 10 % Nachlass auf ihr Angebot und gelangte so von der zweiten an die erste Stelle in der Wertung.

Wir hatten seinerzeit Bedenken gegen die beabsichtigte Vergabe angemeldet, da die Wertung des verspätet eingegangenen Angebotes zu einer Bieterverschiebung geführt hatte und dadurch eine Gleichbehandlung aller Bieter nicht mehr gewährleistet war.

Das Umwelt- und Gartenamt (- 67 -) nahm u. a. wie folgt Stellung:

„Aufgrund der in o. g. Schreiben ausgedrückten Bedenken haben wir von einer Vergabe an den günstigsten Bieter abgesehen. Die Fremdüberwachung der Erdablagerung konnte zwischenzeitlich auch noch nicht anderweitig vergeben werden.“

Fuldauferweg

Sachverhalt

Gemäß Kurzmitteilung vom 09.02.2009 wurden wir darüber in Kenntnis gesetzt, dass die Ausschreibung zum Bau des Fuldauferweges durch eine beschränkte Ausschreibung erfolgen sollte. Als Begründung war angeführt, dass die Leistungen nach ihrer Eigenart nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmen in geeigneter Weise ausgeführt werden kann, besonders, wenn außergewöhnliche Fachkunde oder Leistungsfähigkeit oder Zuverlässigkeit erforderlich ist.

Feststellung

Gegen die beabsichtigte Vergabeart der beschränkten Ausschreibung haben wir unsere Bedenken geäußert und darauf aufmerksam gemacht, dass die Bausumme immerhin mit 720 T€ veranschlagt war. Da es sich hier lediglich um den Bau eines Wanderweges handelte, konnten wir die Begründung des Fachamtes nicht nachvollziehen.

Der Handkommentar zur VOB von Ingenstau / Korbion zum § 3 VOB/A, Arten der Vergabe, sagt hierzu:

„Bei einer beschränkten Ausschreibung ist die Gefahr unzulässiger Preisabsprachen der Bieter besonders groß. Je größer der Kreis der Unternehmen, die von dem Vergabeverfahren erreicht werden, desto breiter ist der Wettbewerb (§ 2 Nr.1 VOB/A) und desto wirtschaftlicher kann beschafft werden. Je förmlicher das Verfahren ausgestaltet ist, desto besser werde Gleichbehandlung (§ 2 Nr.2 VOB/A) und Transparenz garantiert.“

Wir baten das Fachamt um Darlegung der Gründe, warum bei dieser verhältnismäßig hohen Bausumme die von der VOB geforderten Voraussetzungen für eine beschränkte Ausschreibung als erfüllt anzusehen sind und keine Gefahr besteht, dass nicht beteiligte Firmen Einspruch erheben.

Empfehlung

Durch unsere Überzeugungsarbeit wurden die Bauarbeiten vom Umwelt- und Gartenamt (- 67 -) darauf hin öffentlich ausgeschrieben.

Kassel-Unterneustadt; Umbau Blücherstraße

Sachverhalt

Im November 2009 wurde uns vom Straßenverkehrsamt (- 66 -) die Schlussrechnung (419.016,95 €) und die Auftragsenerweiterung in Höhe von 54.520,47 € zur Prüfung vorgelegt. Die Blücherstraße hatte eine grundhafte Erneuerung erhalten. Mit den Bauarbeiten war eine Kasseler Firma betraut worden. Die Ing.-Leistungen wurden von einem hiesigen Büro erbracht.

Feststellung

Bei der Prüfung der Rechnung fiel auf, dass sie nicht gekennzeichnet war (durch Häkchen gekennzeichnete Prüfung). Stattdessen war vom beauftragten Ing.-Büro eine Prüfrechnung beigeheftet, die in Summe allerdings nicht mit der Originalrechnung der Firma übereinstimmte. Durch die von uns veranlasste Überarbeitung dieser Prüfrechnung konnte der zur Auszahlung anstehende Betrag um 7.796,48 € reduziert werden. Wir haben deutlich gemacht, dass wir in Zukunft Kontrollrechnungen in dieser Form nicht mehr akzeptieren, da sie zu fehleranfällig sind.

Die Schlussrechnung wies in einigen Positionen exorbitante Massenüberschreitungen auf (Vgl. Pos. 2.3.60 von 300 auf 1600 m² sowie Pos. 2.4.10 von 35 auf 297 m², etc.). Wir haben deutlich gemacht, dass hierdurch eine Preisspekulation geradezu begünstigt wird. Für diese Positionen hatte der Auftragnehmer im Vergleich zu den anderen Bietern sehr hohe Einheitspreise eingesetzt. Bereits auf der Vorlage zur Auftragsvergabe hatten wir auf die Preisspekulation hingewiesen.

Zu guter Letzt führte die von uns an das Straßenverkehrsamt (- 66 -) in Auftrag gegebene Vergleichsrechnung der ausgeführten Massen dazu, dass die seinerzeit beauftragte Firma nur noch an 4. Stelle rangiert. Die bei Ausschreibung an 3. Stelle liegende Firma wäre um ca. 54.000 € günstiger gewesen. Es stellte sich uns die Frage, inwieweit das beauftragte Ing.-Büro seinen vertraglichen Pflichten im erforderlichen Maße nachgekommen war und haben deutlich gemacht, dass sich u. E. die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme nicht nur bei der Submission und Auftragsvergabe sondern insbesondere bei der Schlussrechnung zeigt.

Das Straßen- und Tiefbauamt (- 66 -) nahm u. a. wie folgt Stellung:

„Das Thema Prüfrechnung wurde bereits in unserem Sachgebiet ausführlich diskutiert. Wir sind zu dem gleichen Ergebnis gekommen, dass diese Art der Prüfung fehleranfällig ist. Somit werden wir diese Art der Prüfung durch Ing.-Büros nicht mehr akzeptieren und diese dahingehend anweisen, die Prüfung in der Originalrechnung durchzuführen. Das Ing.-Büro ist dahingehend intensiv gerügt worden. Weitere Schritte behalten wir uns vor bzw. werden geprüft.“

Der Aussage zur Wirtschaftlichkeit explizit zum Zeitpunkt der Schlussrechnung stimmen wir vorbehaltlos zu. Die Frage, ob das Ing.-Büro seinen vertraglichen Verpflichtungen im erforderlichen Maße nachgekommen bzw. nicht nachgekommen ist, werden wir entsprechend bewerten.“

12 Kassenprüfungen

12.1 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 bei der Gemeindekasse und jeder ihrer Zahlstellen in jedem Jahr mindestens eine unvermutete Kassenprüfung und eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme vorzunehmen. Statt der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme kann eine zweite unvermutete Kassenprüfung vorgenommen werden.

Wir haben die Kassenprüfungen entsprechend der in § 40 Abs. 2 GemKVO normierten Kriterien stichprobenweise durchgeführt.

Über jede Prüfung ist gemäß § 41 Abs. 1 GemKVO ein Prüfungsbericht zu fertigen welcher dem Oberbürgermeister vorzulegen ist.

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

12.2 Durchführung der Prüfungen

12.2.1 Inhalt und Umfang

Sachverhalt

Wir haben im Rahmen der oben genannten gesetzlichen Vorgabe am 07.05.2009 und am 09.12.2009 zwei unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt. Die Kassenbestandsaufnahme war jeweils Bestandteil der Kassenprüfungen.

Das Bargeld und die Werte wurden jeweils 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 wieder stichprobenartig die Vollständigkeit bzw. Richtigkeit der im Verwahrgelass der Stadtkasse aufbewahrten Wertgegenstände, Urkunden usw. geprüft.

Die konkret getroffenen Feststellungen sind unten näher ausgeführt.

Einen besonderen Schwerpunkt stellte die Prüfung der Ursachen der im Verwahrgeldbereich aufgetretenen hohen Summen dar.

12.3 Prüfungsfeststellungen

12.3.1 Hohe Verwahrgeldstände

Feststellungen

Im Rahmen der von uns im Dezember 2009 vorgenommenen Kassenprüfung haben wir - bezogen auf den Verwahrgeldbereich – registriert, dass namhafte Beträge über den Verwahrgelddebitor gebucht werden, ohne dass diese in der Tendenz einen nachhaltigen Abbau erfahren haben.

Auf diesem Debitor werden eingenommene Beträge gebucht, welche vorläufig in Ermangelung korrekter Zahlungsmerkmale nicht zugeordnet werden können.

Wir haben dieses - leider bis heute noch immer aktuelle - Thema bei der folgenden Kassenprüfung aufgegriffen und das Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) um Stellungnahme gebeten. Da uns die abgegebene Antwort nicht hinreichend überzeugen konnte, haben wir uns der Problematik gesondert zugewandt.

Entsprechend den einschlägigen Regelungen der GemKVO darf die Gemeindekasse (u.a.) nur auf Grund einer schriftlichen, oder bei automatisierten Verfahren in elektronischer Form übermittelten Anordnung (Kassenanordnung), Zahlungen annehmen. Diese Zahlungsanordnungen sind unverzüglich zu erteilen, sobald der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen.

Diese Regelung trägt insbesondere dem Kassensicherheitsrechtlichen Aspekt Rechnung, da grundsätzlich nur die Beträge gebucht werden können, die vorher angeordnet wurden. In der Nichtbeachtung dieser Regelungen liegt damit eine deutliche Gefahr von Einnahmeverlusten für die Stadt Kassel.

Wir haben im Rahmen der anschließenden durch den Oberbürgermeister angeordneten Sonderprüfung zunächst eine Zählung aller Verwahrgeldfälle innerhalb des Zeitraumes 01.01.2010 – 30.06.2010 durchgeführt. Dabei hat sich eine Gesamtzahl von 3.275 Fällen ergeben.

Die diesen Fällen zugrunde liegenden Umsätze beliefen sich im ersten Halbj. 2010 auf

im Januar 2010: rd. 2,9 Mio. €,
im Februar 2010: rd. 3,6 Mio. €,
im März 2010: rd. 2,7 Mio. €,
im April 2010: rd. 22,9 Mio. €,
im Mai 2010: rd. 3,7 Mio. € und
im Juni 2010: rd. 10,7 Mio. €.

Diese Aufstellung macht auf Grund der daraus ersichtlichen relativen Konstanz der Summen deutlich, dass sich die Anzahl von Zu- bzw. Abgängen (etwa 500 – 600 Fälle/Monat) in etwa die Waage hält, und damit der zu fordernde zügige nachhaltige Abbau der Verwahrgelder nicht stattfindet.

Die besonders hohen Summen im April bzw. Juni 2010 waren im Wesentlichen zurückzuführen auf die Überweisung von Kommunaldarlehen, welche nach Auskunft des Fachamtes irrtümlich zunächst auf dem Verwahrgelddebitor gebucht worden waren.

Wir haben daraufhin die o.a. 3.275 Fälle entsprechend ihrem häufigsten Vorkommen - Ämter mit über 100 Fällen - (Umwelt- u. Gartenamt - 67 -; Ordnungsamt - 32 -; Kulturamt - 41 -; Personal- und Organisationsamt - 11 -; Kämmerei und Steuern - 20 -; Jugendamt - 51 -; Sozialamt - 50 -) hinsichtlich ihrer Entstehungsgründe vor Ort überprüft.

Zusammenfassend lassen sich die folgenden geltend gemachten Argumente bzw. festgestellten Gründe nennen:

- (individuelle) Zweckmäßigkeitserwägungen (z.B.: Unsicherheit darüber ob bzw. wie viel Geld eingeht; Abwarten des Eintritts der Rechtskraft eines Bescheides usw.)
- organisatorisch bedingte Hemmnisse;
- Befürchtung von Mehraufwand durch evtl. erforderlich werdende Rücknahme von Anordnungen;
- Relativierung der festgestellten Fallzahlen unter Hinweis auf die Amtsgröße;
- Angabe buchungstechnisch nutzloser Zahlungsdaten in versandten Bescheiden;
- Eingang von der Sollstellung abweichender Beträge bzw.
- Unkenntnis der einschlägigen kassen- bzw. haushaltsrechtlichen Regelungen.

Wir haben den Ämtern gegenüber daraufhin nochmals besonders deutlich gemacht, dass eine wirksame bzw. umfassende Sicherstellung des Forderungseinzugs zwingend die konsequente Einhaltung der in den §§ 6 und 7 GemKVO getroffenen Regelungen voraussetzt und diese keinesfalls zur Disposition stehen.

Eine derartige Verfahrensweise kann zu Einnahmeausfällen und damit zu wirtschaftlichem Schaden für die Stadt führen.

Durch das Verbuchen größerer Summen im Verwahrgeldbereich wird zudem unterjährig kein reales Bild der städtischen Forderungen und damit der zu erwartenden Einnahmeseite ausgewiesen.

In allen Fällen haben die von uns geprüften Ämter bekundet, die jeweiligen Geschäftsabläufe einer gesonderten Überprüfung unterziehen zu wollen, um so eine mögliche Reduzierung der Verwahrgeldfälle herbeizuführen.

Auf Grund des uns erteilten Prüfungsauftrages haben wir zu gegebener Zeit einen entsprechenden Bericht erstellt und dem Oberbürgermeister vorgelegt.

Anschließend wurden mit Verfügung -I- v. 07.10.2010 alle Ämter nochmals besonders auf die strikte Einhaltung der einschlägigen kassenrechtlichen Regelungen (§§ 6 (1) und 7 (2) GemKVO) hingewiesen.

Wir haben nach Ablauf eines weiteren halben Jahres anlässlich einer erneut durchgeführten Zählung festgestellt, dass es im 2. Halbjahr 2010 gegenüber dem ersten Halbjahr zu einer Zunahme um 255 Fälle (halbjahresbezogen: 3.530 Fälle) gekommen ist.

Es ist hier zwar zur Kenntnis zu nehmen, dass es bei einer ganzen Reihe städtischer Ämter zu einer mittleren bis starken Abnahme der Verwahrgeldfälle gekommen ist, allerdings sind demgegenüber bei sieben städtischen Ämtern z.T. erhebliche Zunahmen von Verwahrgeldfällen zu verzeichnen gewesen.

Im Laufe des Jahres 2010 sind insgesamt rd. 83,1 Mio. € über den Verwahrgelddebitor gebucht worden. Dieser Summe lagen insgesamt rd. 8.100 Verwahrgeldanzeigen zu Grunde.

Dabei wurde in ca. 6.000 Fällen erst die Annahmeanordnung angefertigt, nachdem das Geld auf einem städtischen Konto eingegangen war. Bei der sich ergebenden Differenz von rd. 2.000 Fällen lagen die Anordnungen zwar vor, konnten aber auf Grund unkorrekter Zahlungsangaben nicht zugeordnet werden.

Hier war zu beanstanden dass die ganz überwiegende Anzahl dieser Verwahrgelder, ihre Ursache im Versand von Zahlungsbescheiden durch die Ämter hatte. Trotz eindeutiger Hinweise unsererseits enthielten diese Bescheide nicht die für eine reibungslose Buchungsvornahme unerlässlichen Zahlungsmerkmale.

Diese Vorgehensweise bindet in weiten Teilen personelle Kapazitäten und ist damit auch in wirtschaftlicher Hinsicht unvertretbar.

Von daher wurden die vom Gesetzgeber normierten Vorgaben in deutlichem Umfang missachtet.

Empfehlung

Wie erwähnt ist festzustellen, dass bei einigen städtischen Ämtern eine weitere Verschlechterung der Situation eingetreten ist. Wir empfehlen daher die eingehende (auch organisatorische) Prüfung bzw. Optimierung der Geschäftsabläufe, einschließlich der wirksamen Umsetzung eines internen Kontrollsystems, um so nachhaltig Abhilfe zu schaffen.

Unabhängig hiervon ist unsererseits eine weitere Nachprüfung vorgesehen.

12.3.2 Unkorrekte Tagesabschlüsse (Kontotypänderung)

Feststellungen

Im Rahmen unserer am 09.12.09 durchgeführten Kassenprüfung hatten wir festgestellt, dass der uns vorgelegte Tagesabschluss zwar hinsichtlich der wiedergegebenen Kontostände zutreffend, allerdings im Übrigen sowohl in Bezug auf die genannten Summen der Finanzrechnung, wie auch hinsichtlich des ausgewiesenen Differenzbetrages unrichtig war.

Die aus der Finanzrechnung übernommenen Summen der Einzahlungen bzw. Auszahlungen ergaben deutlich nicht die als Saldo ausgewiesene Summe.

Wir haben zudem beanstandet, dass sich zwar die als Differenz ausgewiesene Summe rechnerisch aus dem Saldo der Summe der Bankkonten und der Summe der Finanzrechnung ergibt, wir allerdings diese Angaben als wertfrei betrachten mussten, da diese auf unrichtige Summen gestützt wurden und darüber hinaus nicht dem rechnerisch logischem Aufbau der fünf Summendarstellungen entsprachen.

Der entsprechend dem Muster vorzusehende, idealerweise differenzlose Tagesabschluss setzt vielmehr voraus, dass einerseits der Saldo zwischen der Summe der Bankkonten und der Summe der Finanzrechnung = -0- ist, und dass demgemäß die Summe der Finanzrechnung zwingend dem Saldo der Einzahlungen bzw. Auszahlungen der Finanzrechnung entspricht.

Dies war vorliegend nicht der Fall.

Wir haben daraufhin das Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) um Stellungnahme gebeten und außerdem empfohlen zu prüfen, ob in der Einrichtung des Kontenplanes für einzelne Finanzkonten der Kontotyp "Einzahlung" bzw. „Auszahlung“ nicht eingerichtet worden war.

In der anschließenden Stellungnahme des Amtes wurde sodann ausgeführt, dass der Tagesabschluss vom 09.12.2009 in der Tat eine Differenz aufwies.

Der für die Differenz i.H.v. 7.478,00 € verantwortliche Geschäftsfall sei bereits am 10.11.2009 entstanden, wobei dessen Ursache jedoch *„auf Grund der Komplexität des Sachverhaltes nicht sofort ermittelt und die Fehlerbereinigung nicht unmittelbar vorgenommen werden konnte“*.

Ein Hinweis in der Anlage zum Tagesabschluss vom 10.11.2009 erfolgte nicht, *„da die Differenz bis zur Korrektur in jedem Tagesabschluss gegenwärtig sei, und es sich hier nicht um einen Buchungsfehler im herkömmlichen Sinne handele, sondern um ein Grundsatzproblem“*.

Mit Schreiben vom 17.08.2010 wurde uns mitgeteilt, dass im Rahmen der Evaluierung des Kontenplanes jetzt die Kontotypen überprüft und richtig gestellt worden seien. Die Differenz habe sich aus der Summe der nicht bzw. falsch hinterlegten Konten ergeben.

Empfehlung

Wir empfehlen dringend künftig eine entsprechende Fehlerbereinigung zeitnah vorzunehmen.

12.4 Prüfung der Zahlstellen

Sachverhalt

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.

Bei der Kfz.-Zulassungsstelle, Außenstelle Baunatal haben sich die unten aufgeführten Sachverhalte ereignet:

Bei dieser Außenstelle handelt es sich im kassenrechtlichen Sinne um einen „Ableger“ der Hauptstelle (Zahlstelle), in der die einzelnen Mitarbeiter jeweils zu Gelderhebern i.S. von § 13 (2) der GemKVO bestellt wurden.

Die Regelungen der Dienstanweisung für die Stadtkasse gelten für die Zahlstellen der Stadt analog. Demgemäß ist bei Unstimmigkeiten, die nicht unmittelbar aufzuklären sind, sofort das Folgende zu veranlassen:

- Fernmündliche Unterrichtung des Amtsleiters oder seines Beauftragten und des Kassenverwalters, sowie schriftliche Meldung an den Kassenverwalter mit ausführlicher Darstellung des Sachverhaltes.
- Bei Verdacht oder konkretem Beweis für schuldhaftes Handeln sind sofort das Personalamt, das Revisionsamt und der Stadtkämmerer durch den Kassenverwalter zu informieren.

Feststellung

Im Zusammenhang mit festzustellenden Kassenfehlbeträgen bzw. Kassendifferenzen sind bei der o.a. Außenstelle innerhalb eines Zeitraumes von rd. 12 Monaten die nachfolgend beschriebenen Fälle aufgetreten. Aus Gründen der Übersichtlichkeit erfolgt die Aufzählung der Chronologie stichwortartig:

- Kassenfehlbetrag i.H.v. 208,50 € am 14.07.2009
 - schriftliche Darlegung des Sachverhaltes gegenüber dem zuständigen Abt.-Leiter erst 14 Tage nach Eintritt des Ereignisses;
 - widersprüchliche Darlegung des Sachverhaltes bezügl. des Einlegens der Geld-Briefumschläge in den Tresor;
 - geänderte Version des Ablaufs fünf Wochen nach Eintritt des Ereignisses;
 - Erstattung einer Strafanzeige gegen Unbekannt;
 - Fehlbetrag blieb unaufgeklärt;
 - Einstellung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft Kassel.
- Kassenfehlbetrag i.H.v. 234,50 € am 22.07.2010
 - Abhandenkommen des Tagesabschlusses inkl. Geldumschlag des Sachgebietsleiters aus dem Tresor;
 - Erstattung Strafanzeige am 28.07.2010 gegen Unbekannt;
 - Kassenfehlbetrag blieb unaufgeklärt.

- Kassendifferenzen
 - Kassendifferenzen auf Grund von Abrechnungsfehlern bei der jeweils gleichen Gelderheberin in 6 Fällen;
 - Auffinden einer 50,00 € Banknote im Abfallbehälter dieser Gelderheberin;
 - Nichtvornahme des Soll/Ist-Abgleiches durch diese Gelderheberin;
 - Auftreten weiterer drei Kassendifferenzen bei einer anderen Gelderheberin,
 - Vornahme von Buchungen nach ausgedrucktem Kassenabschluss durch diese andere Gelderheberin;
 - ebenfalls Nichtvornahme des Soll-IST-Abgleiches;
 - nachträgliches Auffinden einer Kassendifferenz (im geschlossenen Briefumschlag) im Schreibtisch einer Gelderheberin.

Unter Einbeziehung weiterer kleinerer, hier nicht explizit aufgeführter Differenzen, haben sich innerhalb eines Zeitraumes von 15 Monaten insgesamt 35 Vorfälle ergeben.

Der Vollständigkeit halber fügen wir hinzu, dass bis zum Redaktionsschluss dieses Berichtes zwei weitere Kassenfehlbeträge eingetreten sind, welche ebenfalls nicht aufgeklärt werden konnten.

Wir habe daraufhin dem Ordnungsamt (- 32 -) als zuständigem Fachamt u.a. mitgeteilt, dass wir auf Grund dieser gehäuft auftretenden Vorkommnisse nicht erkennen können, dass die mit der Wahrnehmung von Kassenaufgaben besonderen Pflichten, von den in Frage kommenden Mitarbeitern der Außenstelle Baunatal in der Weise erbracht wurden, welche hier mindestens erwartet werden muss.

Empfehlung

Wir haben dem Fachamt - sowie durchschriftlich dem Personal- und Organisationsamt (- 11 -) – dringend empfohlen, im Interesse der zu wahrenen Kassensicherheit zu prüfen, inwieweit entsprechende organisatorische Maßnahmen und personelle Umsetzungen zu ergreifen sind, um weiteren Schaden von der Stadt abzuwenden.

Unabhängig davon wurde zwischenzeitlich durch das Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) eine – speziell auf die Gegebenheiten der Außenstelle Baunatal – ausgerichtete Dienstweisung angefertigt, welche seit September 2011 in Kraft ist.

Es ist festzustellen, dass es seit etwa 2 Jahren nicht mehr zu relevanten Kassenvorfällen gekommen ist.

13 Prüfung von DV-Verfahren

13.1 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. Der Erlass wurde nahezu unverändert am 18.02.2010 (StAnz. 2010, S. 486) erneuert.

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.

Aktuell sind bei Stadt Kassel 16 finanzrelevante Verfahren im Einsatz. Davon wurden und werden 11 Verfahren durch uns geprüft. Neben den umfassenden Gesamtprüfungen bei den Verfahrenswechseln, waren eine Reihe von ergänzenden Prüfungen, die immer dann durchzuführen sind, wenn vom Verfahrenshersteller Verfahrensänderungen in Form neuer Versionen, neuer Releasestände (Entwicklungsstände) und auch Hotfixe (schnelle partielle Fehlerbereinigungen), jeweils zur Bereinigung von Programmfehlern, vorzunehmen.

Eine seriöse Erfüllung des nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO vorgegebenen Prüfungsauftrages von Verfahrensprüfungen einschließlich der Änderungen vor ihrer Anwendung ist in der Regel nicht zu leisten. Durch die Aufnahme einer Ausnahmeregelung im neuen Erlass zur Verfahrensprüfung (StAnz. 2010, S. 486) wurde unter II. Ziffer 4. versucht die Problematik durch die Möglichkeit einer begleitenden Prüfung zu entschärfen:

„4. Dem Erfordernis der Prüfung eines Verfahrens vor seiner Anwendung steht nicht entgegen, wenn das Verfahren vorläufig eingesetzt wird, die Prüfung hierbei begleitend stattfindet und sichergestellt ist, dass die Freigabe des Verfahrens erst nach Abschluss der Prüfung erfolgt.“

Der Ausnahmeerlass des HMDI verweist des Weiteren ausdrücklich auf die Möglichkeiten der kommunalen Gemeinschaftsarbeit und der Übernahme von Prüfungsergebnissen anderer Rechnungsprüfungsämter oder Prüfungseinrichtungen.

Die ekom21 - KGRZ Hessen hat sich in ihrer Satzung vom 01.01.2008, im § 3 Abs. 1 Ziff. 5, dazu verpflichtet finanzrelevanter Verfahren vor deren Einsatz zu prüfen bzw. prüfen zu lassen. Wegen des nicht unerheblichen Aufwandes werden jedoch die Verfahren, die wir über die ekom21 nutzen, nicht laufend - also jede Programmänderung – geprüft, sondern in Prüfungszyklen, die durchaus mehrere Jahre auseinander liegen können. So wurde das Ordnungswidrigkeitsverfahren OWI21 in der Programmversion 2.33 zuletzt von der Stadt Frankfurt am Main im Jahr 2005 geprüft. Aktuell befindet sich die Version 2.52.006 im Einsatz. Die nächste von der ekom21 geplante Verfahrensprüfung soll im Jahr 2013 stattfinden.

13.2 Verfahrensprüfungen im Finanzwesen

13.2.1 DV-System für die Finanzwirtschaft newsystem[®] kommunal- nsk -

Sachverhalt

Das aktuell gültige Zertifikat über die Verfahrensprüfung für die Module des doppelischen Finanzwesens wurde erneuert und ist nunmehr befristet bis zum 30. September 2014 gültig. Die Neu- bzw. Rezertifizierung wurde seitens der ekom21 in Verbindung mit der Infoma beauftragt. Auf der Grundlage eines überarbeiteten OKKSA - Kataloges (Offener Katalog für Kommunale Softwareanforderungen) wurde die Zertifizierung für nsk[®]Kommunal Hessen - Doppisches Finanzwesen – erteilt.

Wir waren Mitglied der Expertengruppe, die mit der Überarbeitung des Anforderungskataloges „Doppisches Finanzwesen“ befasst war. Die Beteiligung an der Überarbeitung des Kataloges verbinden wir mit der Erwartung, durch die Zusammenarbeit mit anderen hessischen Rechnungsprüfungsämtern, sowie die Nutzung von Katalog und Prüfungsbericht unseren Prüfungsaufwand minimieren zu können.

Die Prüfung selbst fand unter „Laborbedingungen“ statt, das heißt anhand eines Mandanten auf einer Mandantenbank. Die Anwendung des Ausnahmeerlasses zu § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO des HMdI (Anerkennung bzw. Übernahme der Verfahrensprüfung / des Testats) ist ohne ergänzende Anwendungsprüfung deshalb nicht möglich, weil unsere Verfahrensumgebung vom Muster abweicht. Als Voraussetzung für die Durchführung einer Anwendungsprüfung wurde von uns eine Aufstellung über die abweichenden Verfahrenseinstellungen gefordert, was uns seitens der ekom21 / Infoma zugesagt und über einen sogenannten Mandantenabgleich ermittelt werden sollte. Das Auswertprogramm für den Mandantenabgleich ist aktuell verfügbar und wird bei den Kunden der ekom21 angewandt. Allerdings lässt sich dieser Mandantenabgleich bei uns nicht anwenden. Er scheitert daran, dass wir einen neun- anstatt des sonst üblichen siebenstelligen Kontenplanes im System hinterlegt haben. Im Rahmen der Anpassung des Verfahrens an den neuen kommunalen Verwaltungskontenrahmen soll dieser nun auch bei uns von neun- auf siebenstellig umgestellt werden.

Wir erwarten, dass im Rahmen der Umstellung auf den siebenstelligen Kontenrahmen der Mandantenabgleich vorgenommen wird und wir das Ergebnis zur Kenntnisnahme bekommen werden. Wir betonen nochmals, dass der Mandantenabgleich Voraussetzung für die erforderliche Anwendungsprüfung nach § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO ist.

Feststellungen

Arbeits- und Dienstanweisung

Unsere bisherigen Anforderungen der Erstellung von Arbeits- und Dienstanweisungen und der Dokumentation der Systemeinstellung (Parametereinstellungen, Vergabe von Berechtigungen etc.) als Bestandteil eines Internen Kontrollsystems (IKS) halten wir weiterhin aufrecht.

Neben Arbeits- und Buchungsanweisungen sind klare Festlegungen der Zuständigkeiten, vor allem bei der Änderung und Pflege der Stammdaten und Systemparameter aus unserer Sicht zwingend und dringend zu regeln. Die Dokumentation der Änderungen zählt zu den notwendigen organisatorischen Maßnahmen beim Einsatz von nsk.

Zur Regelungen der Zuständigkeiten in nsk (Aufgabenabgrenzungen zwischen Administration, Rechnungsstellen, Haushaltsabteilung und Kasse gemäß den Bestimmungen der §§ 5 Abs. 5 Nr. 10 GemKVO und 33 Abs. 6 GemHVO) empfehlen wir eine Arbeits- und Buchungsanweisung zu erstellen, in der auch die Dokumentationspflichten festgelegt sein sollten.

Datenschutz

Die Feststellung bezüglich der fehlenden Einhaltung des Datenschutzes (Abgrenzung der Kreditoren und Debitorenbuchhaltung auf „zuständige“ AnwenderInnen) hat weiterhin Bestand. Eine von der ekom21 vorgestellte Lösung wäre nur durch individuelle Berechtigungscodes zu realisieren. Diese Lösung wird wegen des sehr hohen Aufwandes nicht umgesetzt.

Berechtigungskonzept

Unsere Empfehlung, gemeinsam mit der ekom21 ein Berechtigungskonzept zu entwickeln, wird ebenfalls weiterhin aufrechterhalten. Zwar befasst sich seit Ende des Jahres 2010 eine Arbeitsgruppe beim Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) mit dem Thema Berechtigungen und Stammdatenpflege, greifbare Ergebnisse über Strategien und Lösungen liegen uns jedoch bisher nicht vor.

Ein schriftliches Konzept und eine Dokumentation über die Vergabe von Berechtigungen ist aus unserer Sicht, sowohl aus Gründen der Datensicherheit als auch des Datenschutzes, unverzichtbar.

Finanzrechnung

Nach der Umstellung des Kontenplans stellte sich heraus, dass die gem. GemHVO-Doppik geforderte Finanzrechnung nicht im erforderlichen Umfang aus dem System heraus erstellt werden kann. Die Zusage, ab dem Jahresabschluss 2009 eine direkte Finanzrechnung aus dem System heraus automatisiert erstellen zu können, hat sich nicht erfüllt.

Verbindliche Muster

Die verbindlichen Muster aus der GemHVO-Doppik werden in Form von Kontenschemata in nsk hinterlegt. Kontenschemata ermöglichen den berechtigten Anwendern die Definition eigenen Auswertungen und sind daher ein wichtiges Instrument der Steuerung und der Auswertung für die Ämter. Der Schutz der Muster gegen Veränderungen kann durch entsprechende Einstellungen in den Benutzerrechten gewährleistet werden. Aufgrund des derzeit begrenzten Nutzerkreises wird von diesen individuellen Berechtigungen jedoch noch kein Gebrauch gemacht.

Wir empfehlen im Zuge der Umsetzung des Berechtigungskonzeptes die individuellen Berechtigungen anzuwenden und die verbindlichen Muster so vor unbeabsichtigten Veränderungen zu schützen.

Wir werden im nächsten Schlussbericht über die weiteren Entwicklungen berichten.

14 Prüfungen nach besonderem Auftrag

14.1 Sonderhaushalt der Lenoir'schen Stiftung

Sachverhalt

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 Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (Einnahme- / Überschussrechnung und Vermögensübersicht) zu führen. Ein Bericht über die Erfüllung des Stiftungszwecks ist zu erstellen. Mit Beschluss Nr. 397/2009 vom 09.11.2009 hat der Magistrat der Stadt Kassel in seiner Eigenschaft als Stiftungsvorstand beschlossen, rückwirkend ab dem Jahr 2007 die Bindung an die Rechnungslegungsvorschriften der Stadt Kassel aufzugeben und stattdessen die Mindestanforderungen nach Hessischem Stiftungsgesetz (HStiftG) und Abgabenordnung (AO) durch Erstellung einer Einnahme- Überschussrechnung, einer Vermögensübersicht und eines Berichtes über die Erfüllung des Stiftungszwecks zu erfüllen.

Gemäß § 116 HGO ist für die Stiftung als Treuhandvermögen ein eigener Haushaltsplan aufzustellen. Die Stadtverordnetenversammlung hat am 08.12.2008 die Haushaltssatzung 2009 und damit auch den Haushaltsplan 2009 incl. der Anlagen (u.a. auch den Haushaltsplan 2009 der Lenoir'schen Stiftung) beschlossen.

Der Stiftungsvorstand (Magistrat) hat als oberstes Verwaltungsorgan der Stiftung gem. § 116 HGO den Haushaltsplan formal aufzustellen und zu beschließen, bevor er den städtischen Gremien zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Eine Beschlussfassung durch den Magistrat in seiner Eigenschaft als Stiftungsvorstand erfolgte in dessen Sitzung am 18.08.2008.

Die Erträge und Aufwendungen wurden wie folgt festgesetzt:

Ergebnishaushalt:

• <u>Verwaltungsergebnis:</u>		
Erträge:	100,00 €	
Aufwendungen:	<u>102.200,00 €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		-102.100,00 €
• <u>Finanzergebnis:</u>		
Erträge:	102.000,00 €	
Aufwendungen:	<u>0,00 €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		<u>102.000,00 €</u>
• Ordentliches Ergebnis:		
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		-100,00 €
• <u>Außerordentliches Ergebnis:</u>		
Erträge:	100,00 €	
Aufwendungen:	<u>0,00 €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		<u>100,00 €</u>
Jahresbezogener Fehlbedarf insgesamt:		<u>0,00 €</u>

Ein Finanzhaushalt wurde nicht erstellt.

Mit Schreiben vom 10.11.2010 teilte uns das Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) 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 2009 durchzuführen.

Feststellungen

Die Prüfung ergab keine wesentlichen Beanstandungen. Der Bestätigungsvermerk wurde uneingeschränkt erteilt.

Ein entsprechender Magistratsbeschluss zur Feststellung des Jahresabschlusses 2009 wurde am 21.03.2011 gefasst.

Die der Stiftung zugeflossenen Einnahmen (61.940,65 €), die ausschließlich aus Kapitalerträgen herrühren, wurden im Berichtszeitraum ausschließlich für Stiftungszwecke verausgabt.

Der Jahresfehlbetrag (15.980,93 €) wurde aufgrund des oben genannten Magistratsbeschlusses durch Entnahme aus der Rücklage ausgeglichen.

14.2 Sonderhaushalt der Stiftung Brückner-Kühner

Sachverhalt

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.

Mit Beschluss Nr. 398/2009 vom 09.11.2009 hat der Magistrat der Stadt Kassel in seiner Eigenschaft als Stiftungsvorstand beschlossen, rückwirkend ab dem Jahr 2007 die Bindung an die Rechnungslegungsvorschriften der Stadt Kassel aufzugeben und stattdessen die Mindestanforderungen nach Hessischem Stiftungsgesetz (HStiftG) und Abgabenordnung (AO) durch Erstellung einer Einnahme- Überschussrechnung, einer Vermögensübersicht und eines Berichtes über die Erfüllung des Stiftungszwecks zu erfüllen. Eine entsprechende Anfrage bei der Stiftungsaufsicht im Vorfeld der Beschlussfassung wurde seitens des Regierungspräsidiums schriftlich unter der Voraussetzung der Einhaltung der Bestimmungen des Hessischen Stiftungsgesetzes zustimmend beschieden.

Gemäß § 116 HGO ist für die Stiftung als Treuhandvermögen ein eigener Haushaltsplan aufzustellen. Die Stadtverordnetenversammlung hat am 08.12.2008 die Haushaltssatzung 2009 und damit auch den Haushaltsplan 2009 incl. der Anlagen (u.a. auch den Haushaltsplan 2009 der Stiftung Brückner-Kühner) beschlossen.

Der Stiftungsvorstand (Magistrat) hat als oberstes Verwaltungsorgan der Stiftung gem. § 116 HGO den Haushaltsplan formal aufzustellen und zu beschließen, bevor er den städtischen Gremien zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Eine Beschlussfassung durch den Magistrat in seiner Eigenschaft als Stiftungsvorstand erfolgte in dessen Sitzung am 18.08.2008.

Die Erträge und Aufwendungen wurden wie folgt festgesetzt:

Ergebnishaushalt:

• <u>Verwaltungsergebnis:</u>		
Erträge:	17.200,00 €	
Aufwendungen:	<u>85.900,00 €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		-68.700,00 €
• <u>Finanzergebnis:</u>		
Erträge:	61.000,00 €	
Aufwendungen:	<u>0,00 €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		<u>61.000,00 €</u>
• Ordentliches Ergebnis:		
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		-7.700,00 €
• <u>Außerordentliches Ergebnis:</u>		
Erträge:	0,00 €	
Aufwendungen:	<u>0,00 €</u>	
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		<u>0,00 €</u>
Jahresbezogene Unterdeckung insgesamt:		<u>-7.700,00 €</u>

zu finanzieren durch Entnahme aus dem Stiftungskapital

Ein Finanzhaushalt wurde nicht erstellt.

Mit Schreiben vom 30.04.2010 teilte uns das Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) 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 2009 durchzuführen.

Feststellung

Die Prüfung ergab keine wesentlichen Beanstandungen. Der Bestätigungsvermerk wurde uneingeschränkt erteilt.

Ein entsprechender Magistratsbeschluss zur Feststellung des Jahresabschlusses 2009 wurde am 07.03.2011 gefasst.

Die der Stiftung zugeflossenen Einnahmen (146.055,39 €), die im Wesentlichen aus Kapitalerträgen herrühren, wurden im Berichtszeitraum ausschließlich für Stiftungszwecke verausgabte.

Der nicht benötigte Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben (11.729,03 €) wurde durch o.g. Magistratsbeschluss der Rücklage der Stiftung zugeführt.

Empfehlung

Vor dem Hintergrund der seit dem Jahre 2004 stetig gestiegenen „freien Rücklage“ nach § 58 Nr.7a AO sowie der „Betriebsmittelrücklagen“ nach § 58 Nr. 6 AO empfehlen wir eine weitere Rücklagenbildung mit der hessischen Finanzbehörde im Vorfeld abzustimmen, um auf diese Weise spätere Probleme im Zusammenhang mit der Anerkennung der Gemeinnützigkeit auszuschließen.

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

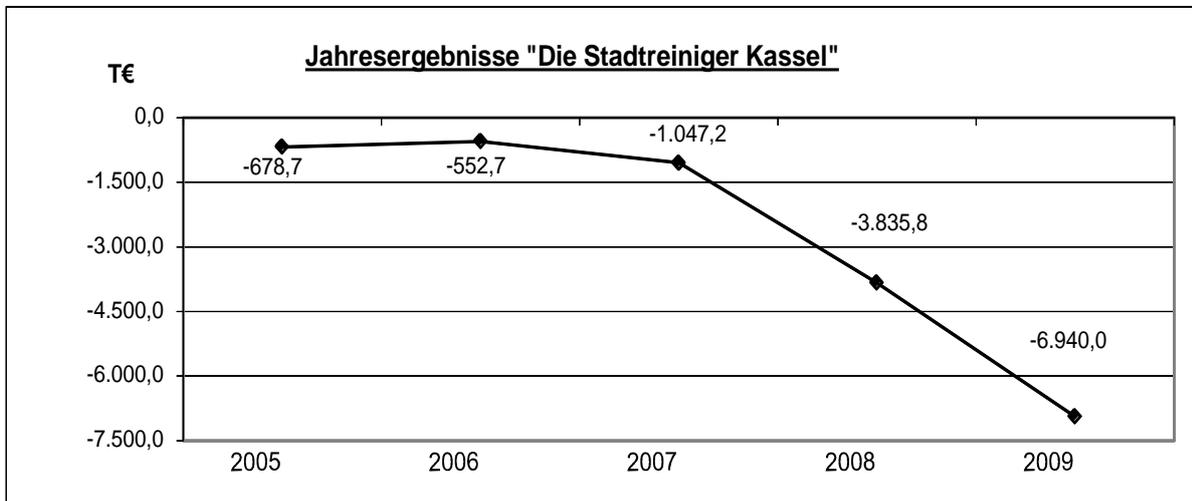
15.1 Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger Kassel“

Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes im Berichtsjahr

Ausgehend von dem testierten Jahresabschluss des Eigenbetriebes zum 31.12.2009 verschlechterte sich das Jahresergebnis im Vorjahresvergleich um 3.104,2 T€ auf nunmehr - 6.940,0 T€. Das Betriebsergebnis ist um rd. 2.136,5 T€ gesunken.

Betrachtet man die verschiedenen Gebührenbereiche, so ist festzustellen, dass sich das Jahresergebnis mit rd. - 6.077,0 T€ auf den Bereich „Restabfall“, mit - 666,3 T€ auf den Gebührenbereich „Straßenreinigung“ und mit - 196,7 T€ auf den Gebührenbereich „Bioabfall“ aufteilt.

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



Durch das Jahresergebnis 2009 in Höhe von – 6940,0 T€ sank der Anteil des Eigenkapitals an der gesunkenen Bilanzsumme auf 13,0 % (Vj. 27,1 %).

Wesentlicher Grund für diese Entwicklung ist der erhebliche Rückgang der Gebühreneinnahmen im Rahmen der Umsatzerlöse in Höhe von 2.098,6 T€, bedingt durch den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung.

In ihrer Sitzung am 08.11.2010 stellte die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Kassel den Jahresabschluss 2008 des Eigenbetriebes fest und stimmte der Entnahme des Jahresverlustes 2009 aus der Rücklage zu.

Die Rücklage des Eigenbetriebes entwickelte sich daher wie folgt:

Rücklagenentwicklung				
Bezeichnung	Gesamtbetrag T€	Restabfall T€	Bioabfall T€	Straßenreini- gung T€
Bilanzansatz 01.01.2009	13.617,0	13.781,8	131,9	- 296,7
Veränderung 2008	- 3.835,8	- 3.769,1	- 89,1	22,4
Bilanzansatz 31.12.2009	9.781,2	10.012,7	42,8	- 274,3
Veränderung 2009 ¹⁾	- 6.940,0	- 6.077,0	- 196,7	- 666,3
Endstand 2009)	<u>2.841,2</u>	<u>3.935,7</u>	<u>- 153,9</u>	<u>- 940,6</u>

*) Verrechnung erfolgt in der Bilanz 2010

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 2009 führte dies zu Zinsen i. H. v. 30,7 T€, die durch den Eigenbetrieb an die Stadt Kassel abgeführt wurden.

Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses

Der Jahresabschluss 2009 wurde von dem beauftragten Wirtschaftsprüfer mit einem uneingeschränkten Testat versehen und von der Stadtverordnetenversammlung am 08.11.2010 festgestellt.

Der Jahresverlust in Höhe von 6.940.023,89 € wurde der allgemeinen Rücklage entnommen.

Finanzieller Leistungsaustausch zwischen Stadt und Eigenbetrieb

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

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

Bezüglich des Jahresabschlusses zum 31.12.2009 erfolgte auskunftsgemäß eine Abstimmung mit dem Eigenbetrieb durch das Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) für die von der Kämmerei verwalteten Beträge.

Es wurde festgestellt, dass die Abrechnungen mit dem Eigenbetrieb bezüglich der wesentlichen Beträge periodengerecht erfolgten.

15.2 Kasseler Entwässerungsbetrieb

Allgemeine Angaben

Gegenstand des Eigenbetriebes: Ableitung und Behandlung von Abwässern einschließlich der Klärschlammbehandlung und -entsorgung. Weiter gehören zum Aufgabenbereich 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 (- 71 -) betreibt, erneuert und erweitert das öffentliche Entwässerungsnetz sowie sämtliche Nebenanlagen und das Zentralklärwerk.

Stammkapital: 13.000.000,00 €

Eigentümerin: Stadt Kassel

Vermögenslage

Zum Zwecke der Durchführung seiner Aufgaben wurde dem Eigenbetrieb zum Stichtag 01.01.1996 das gesamte Anlage- und Umlaufvermögen der ehemaligen Abteilung Stadtentwässerung des Tiefbauamtes übertragen. Als Gegenleistung übernahm der KEB (- 71 -) sämtliche Verbindlichkeiten. Über eine Laufzeit von 11,4 Jahren wurde eine Annuität festgeschrieben. Das Darlehen wurde im Jahr 2007 vollständig getilgt.

Das Gesamtvermögen hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 7,7 Mio. € vermindert, während das Anlagevermögen um rd. 1,3 Mio. € in Höhe der Differenz zwischen Anlagenzugängen und Anlagenabgängen bzw. Abschreibung angestiegen ist. Der Rückgang der Bilanzsumme ist im Wesentlichen auf die durch Darlehenstilgungen verursachte Abnahme der flüssigen Mittel zurückzuführen.

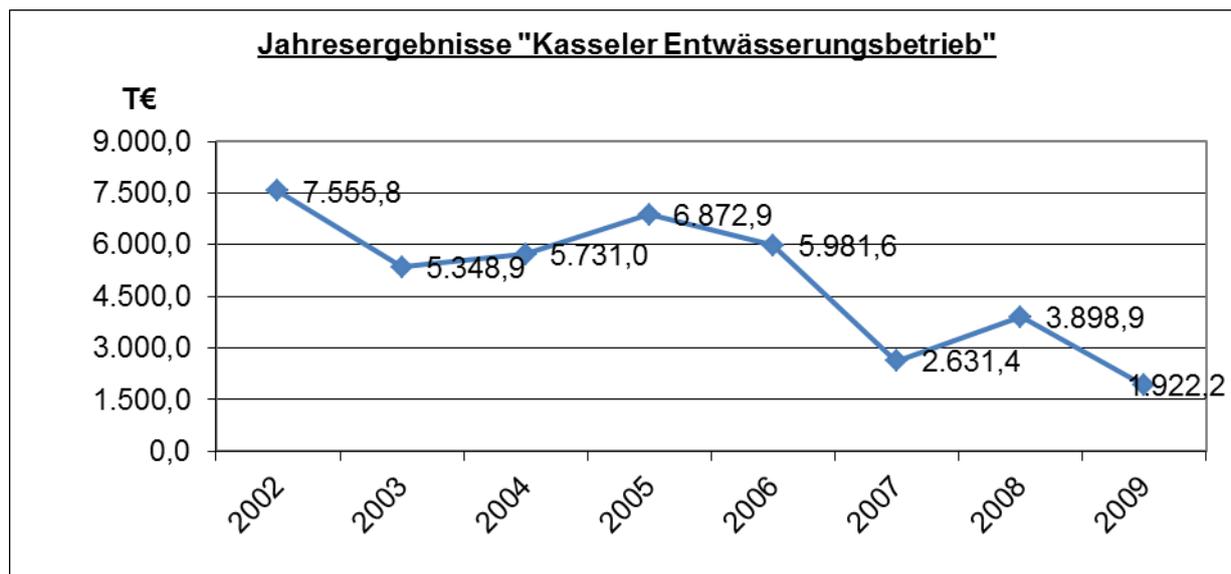
Die langfristigen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten verminderten im Jahr 2009 um 7,7 Mio. € auf 199,5 Mio. €. Im Geschäftsjahr wurden zur Finanzierung von Investitionen keine neuen Kredite aufgenommen.

Die zweckgebundenen Rücklagen des Eigenbetriebes entwickelten sich im Berichtsjahr wie folgt:

Bezeichnung	Gesamtbetrag T€	Abwasser T€	Abscheider T€
Bilanzansatz 01.01.2009:	68.701,8	67.921,5	780,3
Veränderung 2009:	<u>+ 1.851,5</u>	<u>+ 1.925,9</u>	<u>- 74,4</u>
Bilanzansatz 31.12.2009:	70.553,3	69.847,4	705,9

Ertragslage

Im Geschäftsjahr 2009 betrug der kaufmännische Jahresüberschuss 1.922,2 T€. Damit konnte der KEB (- 71 -) auch im 14. Jahr seines Bestehens ein positives Betriebsergebnis vorlegen. Die Entwicklung der jährlichen Geschäftsergebnisse des Eigenbetriebes in den letzten acht Jahren ist der folgenden Übersicht zu entnehmen:



Gebühren

Seit dem 01.01.1999 betragen die Gebühren für Schmutzwasser 2,27 €/m³ und die Gebühren für Regenwasser 0,74 €/m² zu entwässernde Fläche. Mit Wirkung vom 01.04.2008 wurden die Gebühren für Schmutzwasser auf 2,43 €/m³ und die Gebühren für Regenwasser auf 0,75 €/m² geringfügig angehoben. In 2009 erfolgte keine Gebührenanpassung.

Abscheiderentleerung

Um die nach der Satzung über die Abscheider Anlagen im Gebiet der Stadt Kassel festzulegenden Gebühren ermitteln zu können, werden die Aufwendungen und Erträge für die Abscheiderentleerung gesondert ermittelt.

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.

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 % nachgekommen. Im Jahr 2009 führte das bei einem Stammkapital i. H. v. 13,0 Mio. € zu Zinsen i. H. v. 780,0 T€, die durch den Eigenbetrieb an die Stadt Kassel abgeführt wurden.

Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses

Der Jahresabschluss 2009 wurde von dem beauftragten Wirtschaftsprüfer mit dem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk versehen und von der Stadtverordnetenversammlung am 04.10.2010 gemäß § 5 Nr. 11 EigBG festgestellt.

Nach dem o. g. Beschluss wurde der Überschuss des Geschäftsjahres 2009 in Höhe von 1,92 Mio. € auf neue Rechnung des Jahres 2009 vorgetragen. Eine abschließende Entscheidung über die Verwendung des Überschusses 2009 wurde im Rahmen der Feststellung des Jahresabschlusses 2010 durch die Stadtverordnetenversammlung am 26.09.2011 getroffen. Danach waren vom Gewinnvortrag 780,0 T€ an die Stadt Kassel als Eigenkapitalverzinsung abzuführen und 1,14 Mio. € der Rücklage Abwasser zuzuführen. Der Rücklage Abseider waren 94,5 T € zu entnehmen und der Rücklage Abwasser zuzuführen.

Investitionen

Als Folge des gestiegenen Umweltbewusstseins werden die Anforderungen an die Reinigungsleistung neuer moderner Kläranlagen ständig heraufgesetzt. Der KEB (- 71 -) 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 2009 wieder erhebliche Investitionen. So wurden im Jahr 2009 insgesamt rd. 13,0 Mio. € für Investitionen verausgabt, insbesondere 11,6 Mio. € für Neubau und Bauunterhaltung (Klärwerk und Kanal). Die Maßnahmen wurden durch die technische Revision begleitet und stichprobenartig geprüft.

16 Empfehlungen aus vorangegangenen Schlussberichten

Die nachfolgende Übersicht informiert über den Stand der Bearbeitung / Umsetzung von Empfehlungen aus dem Schlussbericht 2008 und vorangegangenen Schlussberichten, soweit diese nicht bereits zum Zeitpunkt der Beratung im Revisionsausschuss am 04.10.2011 erledigt waren.

(Stand: 30.04.2012)

Seite	Textziffer (SB 2007)	Empfehlung / Anregung	Bemerkung
40	4.3.3	Sammelanlagen Bildung von Sammelanlagen bezüglich der Städtebauförderprojekte 1998 bis 2005	Lt. Schreiben des Amtes Kämmeri und Steuern (- 20 -) wird auf ein Auflösen der Sammelanlagen verzichtet. Dies soll auch auf Grund erneuter Nachfrage nicht korrigiert werden.
Seite	Textziffer (SB 2008)	Empfehlung / Anregung	Bemerkung
40	5.3.7	Rückstellungen Darstellung des Verbrauchs von Rückstellungen	In einem gemeinsamen Arbeitsgespräch von - 14 – und - 20 – mit dem beratenden Wirtschaftsprüfer wurde als Ziel der künftige Ausweis von Inanspruchnahmen übereinstimmend festgestellt (TZ. 5.3.7.1)
40	5.3.7.1	Einheitliche Zuordnung der Aufwendungen und Erträge für Auflösungen und Zuführungen	Die Pflichtrückstellungen für Pensionen, Beihilfe und Altersteilzeit werden ab dem Jahr 2011 dem TeilHH 806 zugeordnet.
41	5.3.7.1	Verbesserung der Erläuterung von Veränderungen und der Dokumentation	Die Erläuterungen wurden verbessert. Im gemeinsamen Arbeitsgespräch mit dem Wirtschaftsprüfer wurde die Fortentwicklung der Dokumentation erörtert.
53	9.1	Budget Personalaufwendungen Transparentere Darstellung der Budgetbildung und der Deckungsfähigkeit	Die Empfehlung besteht weiter.

Diese Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Im Übrigen wird auf weitergehende Hinweise in diesem Schlussbericht verwiesen, die sich auf Empfehlungen der Vorjahre beziehen.

17 Schlussbemerkungen und Ausblick

Auch der vierte Schlussbericht auf der Basis der Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung bringt erneut zum Ausdruck, wie schwierig die frühe Umstellung für die Stadtverwaltung im Vergleich zum gesetzlich vorgeschriebenen Termin 01.01.2009 war.

Nach wie vor besteht in vielen Bereichen ein großer Anpassungsbedarf im Bereich der Umstellung des Haushaltswesens auf die „Doppik“.

Es wurde ein enormes Zeitpotenzial verwendet, den Jahresabschluss 2009 von unserer Seite zu prüfen, da der Abstimmungsbedarf mit dem Amt Kämmerei und Steuern (- 20 -) und weiteren Fachämtern weiterhin hoch ist. Die Qualität der uns vorgelegte Unterlagen muss sich in den nächsten Jahren verbessern, damit von unserer Seite die Dauer der Prüfung verkürzt werden kann. Derzeit müssen wir im Sinne einer risikoorientierten Prüfung innerhalb der Verwaltungsprüfung Prioritäten zugunsten der Jahresabschlussprüfung verschieben. Dies darf nicht dauerhaft zu einer Bindung der Kräfte führen. Es wird daran allerdings deutlich, dass der Umstellungsprozess auf die Doppik noch nicht abgeschlossen ist und sich weiter fortsetzen wird. Es hat sich allerdings bei der Prüfung dieses Jahresabschlusses gezeigt, dass es durch eine intensive Kommunikation zwischen dem Revisionsamt und dem Amt Kämmerei und Steuern zu vielfältigen konsensfähigen Lösungen gekommen ist und uns in vielfacher Hinsicht zugesichert wurde, unsere Empfehlungen nach und nach umzusetzen. Diesen gemeinsamen Weg sollten wir unbedingt beibehalten, weil nur so nachhaltige Verbesserungen bei der Ausgestaltung des Rechnungswesens erzielt werden können.

Wir knüpfen an unseren Bericht die Erwartung, dass in einigen von uns geprüften Fachämtern entsprechende organisatorische Maßnahmen ergriffen werden, die eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung innerhalb der Verwaltung ermöglichen. Es hat sich bei der Prüfung gezeigt, dass noch nicht in allen Bereichen der Stadtverwaltung das kamerale durch das doppelte Denken abgelöst wurde. Daran wird deutlich, dass die Einführung der Doppik nicht nur durch einen Umstellungs-, sondern auch durch einen Lernprozess geprägt ist.

Ein besonderes Augenmerk werden wir künftig auf die Prüfungen des Internen Kontrollsystems richten, um die Möglichkeit von dolosen Handlungen weitgehend zu verhindern.

Wir werden künftig den Weg der begleitenden Prüfung und Beratung fortsetzen. Es hat sich in der Zusammenarbeit mit vielen Fachämtern sehr bewährt, bestehende Unsicherheiten gemeinsam im Vorhinein zu klären.

Durch eine kontinuierliche und intensive Qualifizierung der Mitarbeiter des Revisionsamtes wollen wir auch für die Zukunft sicherstellen, dass wir eine der jeweiligen Weiterentwicklung von Recht und Verwaltung angepasste qualitativ hochwertige und für die städtischen Gremien nachvollziehbare Prüfung durchführen.

18 Prüfungsbestätigung

Der Jahresabschluss 2009 wurde vom Revisionsamt entsprechend den Vorschriften der §§ 128 und 131 HGO sowie den Vorschriften der GemHVO-Doppik geprüft.

Die Prüfung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2009 ist abgeschlossen und in diesem Schlussbericht zusammengefasst.

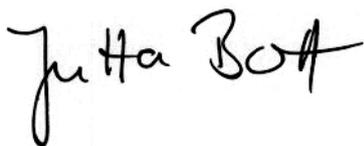
Hinsichtlich unserer Feststellungen und Anmerkungen verweisen wir auf die Sachteile dieses Berichts.

Eine abschließende Beurteilung des Haushaltsjahres bleibt jedoch nach Kenntnisnahme dieses Berichts der Stadtverordnetenversammlung vorbehalten.

Über eine Entlastung des Magistrats für den Jahresabschluss 2009 kann die Stadtverordnetenversammlung gemäß § 114u HGO nunmehr in eigener Verantwortung entscheiden.

Kassel, den 31.05.2012

Die Leiterin des Revisionsamtes
der Stadt Kassel

A handwritten signature in black ink that reads "Jutta Bott". The signature is written in a cursive, flowing style.

(Jutta Bott)

19 Anlagen

19.1 Vollständigkeitserklärung

Vorlage des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2009

Vollständigkeitserklärung

Für die Erstellung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2009 und die Richtigkeit der gegenüber dem Revisionsamt gemachten Angaben geben die Verantwortlichen in Kenntnis dieser Verpflichtung die nachfolgende Erklärung nach bestem Wissen und Gewissen ab:

Aufklärung und Nachweise

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

Herr Hedderich
Frau Saupe-Klinger
Herr Lühne
Herr Vogt

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

Bücher und Schriften

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

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

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

Jahresabschluss bzw. Rechenschaftsbericht

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

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

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

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

Kassel, den 8. Mai 2012



Dr. Jürgen Barthel, Stadtkämmerer



Rolf Hedderich, Kämmerei und Steuern

19.2 Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter

Stand: 01.11.2007 (Neu erst ab 15.12.2009)

Dezernat I Oberbürgermeister Bertram Hilgen	Dezernat II Finanzen, Beteiligungen und Soziales Stadtkämmerer Dr. Jürgen Barthel
10 Hauptamt ²⁾ 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) ³⁾
Dezernat III Kultur, Ordnung und Sicherheit Bürgermeister Thomas-Erik Junge	Dezernat IV unbesetzt
32 Ordnungsamt 36 Veterinärdienst und Lebensmittel- überwachung 37 Feuerwehr 41 Kulturamt und Denkmalpflege 70 Die Stadtreiniger Kassel ¹⁾	
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 ⁴⁾	60 Bauverwaltungsamt 62 Vermessung und Geoinformation 63 Stadtplanung und Bauaufsicht 64 Wohnungsamt 65 Gebäudewirtschaft 66 Straßenverkehrsamt 67 Umwelt- und Gartenamt 71 Kasseler Entwässerungsbetrieb ¹⁾

1) Eigenbetrieb

2) Die Geschäftsstelle für Ausländer-, Behinderten- und Seniorenbeirat ist dem Hauptamt zugeordnet

3) Übertragene Aufgaben nach SGB II

4) ab 01.01.2008 Zusammenlegung von – IG - und – VF - / bei Angelegenheiten des städtischen Personals nach dem HGIG ist – I - der zuständige Dezernent

19.3 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	Bundesagentur für Arbeit
BauGB	Baugesetzbuch
BAV	Budgetausgleichsvereinbarung
BGH	Bundesgerichtshof
BKF	Betriebswirtschaftlich-Kamerales-Finanzwesen
BStBl	Bundessteuerblatt
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
ekom21	ekom21-Kommunales Gebietsrechenzentrum Hessen

F

FAG	Finanzausgleichsgesetz
-----	------------------------

G

GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemHVO - Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung bei doppelter Buchführung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GoBS	Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme
GWG	Geringwertiges Wirtschaftsgut

H

HAR	Haushaltsausgabereise(e)
HBG	Hessisches Beamtengesetz
HBKG	Hessisches Gesetz für den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz
HDG	Hessisches Disziplinargesetz
HDSG	Hessisches Datenschutzgesetz
HE	Hilfeempfänger
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGRG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HMDI	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
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

KAG	Gesetz über kommunale Abgaben
KBV	Kriteriengeleitetes Stellenbesetzungsverfahren
KEB	Kasseler Entwässerungsbetrieb
KFA	Kommunaler Finanzausgleich

KGRZ	Kommunales Gebietsrechenzentrum
Kita	Kindertagesstätte
KST	Kostenstelle
KVG	Kasseler Verkehrs-Gesellschaft AG
KVKR	Kommunaler 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® 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
PBefG	Personenbeförderungsgesetz

R

RE	Rechnungsergebnis
RP	Regierungspräsidium

S

SAKD	Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung
SB	Schlussbericht
SGB	Sozialgesetzbuch
SK	Sachkonto
StAnz	Staatsanzeiger

T

TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
T€	Tausend Euro
Tul	Technikunterstützte Informationsverarbeitung
Tz	Textziffer

U

ÜPKKG	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
UhVorschG	Unterhaltsvorschussgesetz

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