

Inhaltsverzeichnis

1	Rechtsstellung und Aufgaben des Revisionsamtes	1
1.1	Rechtsstellung des Revisionsamtes.....	1
1.2	Aufgaben des Revisionsamtes.....	1
1.2.1	Gesetzliche Prüfungsaufgaben (Pflichtaufgaben)	1
1.2.2	Übertragene Prüfungsaufgaben	2
1.2.3	Sonstige Prüfungsaufgaben	2
1.3	Schlussbericht 2018.....	3
1.3.1	Vorlage der Schlussberichte an die Stadtverordnetenversammlung.....	3
1.3.2	Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes	3
2	Strategische Maßnahmen und Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen	4
2.1	Strategische Maßnahmen	4
2.2	Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der Jahresabschlussprüfung 2018	5
2.3	Zuständigkeit bei der Aufstellung des Jahresabschlusses	5
3	Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses	6
3.1	Prüfungsauftrag	6
3.2	Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung.....	6
3.2.1	Prüfungsunterlagen.....	6
3.2.2	Auskunftserteilung.....	7
3.3	Prüfungsdurchführung.....	8
3.4	Besprechung der Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung.....	9
4	Haushalt 2018	9
4.1	Haushaltssatzung	9
4.2	Ausgestaltung der doppelten Haushaltswirtschaft	11
4.2.1	Äußere Form des Haushaltsplanes und der Ergebnis- und Finanzrechnung.....	11
4.2.2	Produkthaushalt bzw. produktorientierter Haushalt	13
4.2.3	Angabe von Zielen und Kennzahlen	14
4.2.4	Information der städtischen Gremien zur Bildung und Übertragung von Haushaltsausgabenresten.....	15

5	Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31. Dezember 2018	16
5.1	Allgemeines	16
5.2	Prüfungsdurchführung / Risikoanalyse.....	16
5.3	Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz	17
5.3.1	Geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse	18
5.3.2	Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken.....	18
5.3.3	Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen hier: Bewertung des Baumbestandes	19
5.3.4	Anteile an verbundenen Unternehmen	20
5.3.5	Wertpapiere des Anlagevermögens / Versorgungsrücklage	21
5.3.6	Sonstige Ausleihungen (Sonstige Finanzanlagen)	21
5.3.7	Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände, Wertberichtigungen auf Forderungen, Verwahrgelder	22
5.3.8	Aktive Rechnungsabgrenzungsposten	27
5.3.9	Sonderrücklagen / Stiftungskapital	28
5.3.10	Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	29
5.3.11	Rückstellung für die Sanierung von Altlasten	30
5.3.12	Sonstige Rückstellungen	30
5.3.13	Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, Sondervermögen	31
5.3.14	Sonstige Verbindlichkeiten	33
5.3.15	Beurteilung des Kontrollumfeldes.....	34
5.3.16	Feststellung von Fehlerrisiken in der Rechnungslegung	35
6	Ergebnisrechnung	35
6.1	Inhalt und Umfang der Prüfung / Risikoanalyse	35
6.2	Wesentliche Prüfungsfeststellungen	36
6.2.1	Abgrenzung periodenfremder Aufwendungen.....	36
6.2.2	Teilergebnisrechnungen.....	37
6.3	Anhang zur Ergebnisrechnung.....	37
7	Finanzrechnung / Investitionen	37
7.1	Allgemeines	37
7.2	Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung	38

7.3	Einhaltung der Haushaltsansätze des Finanzhaushaltes und Übertragung von Haushaltsermächtigungen.....	39
7.4	Anhang zur Finanzrechnung	40
7.5	Teilfinanzrechnungen	40
8	Rechenschaftsbericht und Anlagen zum Jahresabschluss.....	41
8.1	Rechtliche Anforderungen	41
8.2	Zielsetzungen und Strategien	41
9	Zentral bewirtschaftete Budgets	42
9.1	Personalaufwendungen	42
10	Teilhaushalte der Ämter	43
10.1	Haushaltsrechtliche Prüfung.....	43
10.2	Prüfung von Verwendungsnachweisen.....	44
10.3	Prüfung der Erhebung von Straßenbeiträgen durch das Bauverwaltungsamt.....	45
10.4	Prüfung der Abwicklung von Verfahren zur Erteilung von Baugenehmigungen beim Amt für Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz.....	46
11	Prüfungen von Baumaßnahmen	46
11.1	Technische Prüfung.....	46
11.2	Allgemeine Feststellungen.....	48
11.3	Maßnahmenbezogene Feststellungen.....	49
11.3.1	Kita Dr. Hermann-Haarmann-Haus: Gebäudetechnik.....	49
11.3.2	Fridtjof-Nansen-Liegenschaft: Elektroinstallationen Toilettenräume	50
11.3.3	Fridtjof-Nansen-Liegenschaft: Elektroinstallationen Garderobenräume.....	51
11.3.4	Kulturzentrum Schlachthof: Zimmerarbeiten.....	51
11.3.5	Goethegymnasium 2: Lüftungsinstallationen	52
12	Kassenprüfungen	53
12.1	Gesetzliche Grundlagen.....	53
12.2	Durchführung der Prüfungen.....	54
12.2.1	Inhalt und Umfang	54
12.2.2	Ergebnis der Kassenprüfungen	54
12.2.3	Prüfungsfeststellungen	54
12.3	Zahlstellenprüfung	56
12.4	Dienstanweisungen	57

12.5	HESSENKASSE.....	58
12.6	Prüfungen der Sonderkassen der Eigenbetriebe	59
12.6.1	Gesetzliche Grundlagen, Inhalt und Umfang der Prüfung	59
12.6.2	Prüfungsergebnisse	59
13	Prüfung von Datenverarbeitungsverfahren (DV-Verfahren)	60
13.1	Grundsätzliches zum Prüfungsauftrag nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO.....	60
13.2	Verfahrensprüfungen im Finanzwesen	62
13.2.1	DV-System für die Finanzwirtschaft Infoma® newsystem® - N7 -	62
13.2.2	2Charta-FlowManager (rw21) - Rechnungsworkflow.....	64
14	Wirtschaftliche Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist.....	65
15	Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger Kassel“	66
16	Sondervermögen (Eigenbetriebe) KASSELWASSER	68
17	Offene Prüfungsfeststellungen aus vorangegangenen Schlussberichten	71
18	Schlussbemerkungen und Ausblick	73
19	Prüfungsbestätigung	74
20	Anlagen	75
20.1	Vollständigkeitserklärung.....	75
20.2	Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter	77
20.3	Abkürzungen.....	79

1 Rechtsstellung und Aufgaben des Revisionsamtes

1.1 Rechtsstellung des Revisionsamtes

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

1.2 Aufgaben des Revisionsamtes

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

1.2.1 Gesetzliche Prüfungsaufgaben (Pflichtaufgaben)

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

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

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

¹Vgl. Zahradnik in Kommunalverfassungsrecht Hessen, HGO-Kommentar, zu § 131, Tz. 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 100 T € im Tiefbau und über 50 T € im Hochbau
- Prüfung der Wirtschaftsführung der städtischen Eigenbetriebe
- Prüfung der Betätigung der Stadt Kassel bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Stadt beteiligt ist (sog. „Betätigungsprüfung“)
- Kassen-, Buch- oder Betriebsprüfung, die sich die Stadt Kassel bei einer Beteiligung, bei der Gewährung eines Kredits oder sonst vorbehalten hat
- Prüfung des Jahresabschlusses des Zweckverbandes Raum Kassel (im zweijährigen Wechsel mit der Revision des Landkreises Kassel)
- Prüfung der städtischen Leistungen des Jobcenters Stadt 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 als zeitlich befristet wahrzunehmende Aufgaben anzusehen sind.

1.2.3 Sonstige Prüfungsaufgaben

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

In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende ständige Prüfungsaufgaben zu nennen:

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

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

1.3 Schlussbericht 2018

1.3.1 Vorlage der Schlussberichte an die Stadtverordnetenversammlung

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

Dieser Schlussbericht bildet die Grundlage für die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung über den Jahresabschluss und die Entlastung des Magistrats. Er ist daher gemeinsam mit dem Jahresabschluss durch den Magistrat der Stadtverordnetenversammlung zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen (§ 113 HGO). Dabei können die Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses und die sich anschließenden Entlastungsverfahren getrennt voneinander abgewickelt werden.²

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

Der Jahresabschluss 2018 wurde fristgerecht vom Magistrat am 29. April 2019 festgestellt und am selben Tag vorgelegt.

Der erstmalig zum 31. Dezember 2015 aufzustellende Gesamtabchluss wurde vom Amt Kämmerei und Steuern im ersten Quartal 2019 vorgelegt. Die Ergebnisse der sich daran anschließenden Prüfung durch das Revisionsamt werden in einem separaten Schlussbericht, nur den Gesamtabchluss betreffend, erfasst.

1.3.2 Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes

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

Darüber hinaus werden unsere wesentlichen Prüfungsfelder dargestellt.

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

² Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) – Sechster Teil –, zu § 114: Entlastung, Ziffer 2.

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

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2018 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 Strategische Maßnahmen und Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

2.1 Strategische Maßnahmen

Auftretende Fragestellungen im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 wurden prüfungsbegleitend zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern und dem Revisionsamt erörtert.

Zum Sachstand der offenen Prüfungsfeststellungen verweisen wir auf die Übersicht unter Tz. 17.

Einzelne Prüfungsfeststellungen der letzten Jahre konnten während des Prüfungszeitraumes ausgeräumt werden; bei anderen läuft das Ausräumungsverfahren noch. Aus Zeitgründen war es nicht möglich, alle offenen Prüfungsfeststellungen zu bereinigen. Wir werden weiterhin gemeinsam mit dem Amt Kämmerei und Steuern Lösungen für diese Bereiche suchen.

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

Mit dem Amt Kämmerei und Steuern und den anderen Fachämtern sowie den Eigenbetrieben wurden vielfältige Prüfungsfeststellungen erörtert. Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 sind in der nachfolgenden Zusammenfassung dargestellt.

2.2 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der Jahresabschlussprüfung 2018

Nr.	Prüfungsfeststellung	Schlussbericht Tz.
A.	Haushaltsplan und Teilhaushalte /-rechnungen	
1.	Kein vollständiger Nachweis von internen Leistungsbeziehungen in den Teilergebnishaushalten und Teilergebnisrechnungen	4.2.1
2.	Fehlende Darstellung von Produkten und Produktgruppen in den Teilergebnishaushalten und /-rechnungen	4.2.2
3.	Fehlende Angabe von Leistungszielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung	4.2.3
B.	Vermögensrechnung (Bilanz)	
1.	Forderungen – Anstieg des Forderungsbestandes, unzureichende Dokumentation des Forderungsbestandes und der Wertberichtigungen, Höhe der Verwahrgelder	5.3.7

2.3 Zuständigkeit bei der Aufstellung des Jahresabschlusses

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

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

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

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

3 Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses

3.1 Prüfungsauftrag

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

- der Haushaltsplan eingehalten ist,
- die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
- bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung im Jahr 2018 nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
- die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
- die Jahresabschlüsse nach § 112 HGO (Jahresabschluss und zusammengefasster Jahresabschluss/ Gesamtabchluss) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Kassel darstellen und
- der Rechenschaftsbericht sowie ggf. der Bericht zum zusammengefassten Jahresabschluss (Konsolidierungsbericht) eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Stadt Kassel vermittelt.

Ein zusammengefasster Jahresabschluss (Gesamtabchluss) im Sinne des § 112 Abs. 5 HGO war für das Haushaltsjahr 2018 bis zum 30. September 2019 aufzustellen. Über die Prüfung werden wir in einem gesonderten Bericht informieren.

3.2 Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung

3.2.1 Prüfungsunterlagen

Der Jahresabschluss 2018 soll nach § 112 Abs. 9 HGO innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres (30. April 2019) aufgestellt werden.

Der Magistrat hat den „Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2018“ in seiner Sitzung am 29. April 2019 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ dem Revisionsamt zur Prüfung zugeleitet.

Im Einzelnen wurden folgende Unterlagen zur Prüfung des Jahresabschlusses 2018 vorgelegt:

1. Schlussbilanz zum 31. Dezember 2018
2. Ergebnisrechnung 2018
3. Teilergebnisrechnungen 2018
4. Finanzrechnung 2018 (direkt)
5. Teilfinanzrechnungen 2018
6. Rechenschaftsbericht mit den Begründungen zu erheblichen Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen
7. Anhang zum Jahresabschluss zum 31. Dezember 2018
8. Übersicht über die in das Folgejahr zu übertragenden Haushaltsermächtigungen
9. Übersichten über den Stand
 - a. des Anlagevermögens
 - b. der Forderungen
 - c. der Verbindlichkeiten
 - d. der Rückstellungen
 - e. der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte
 - f. der fremden Finanzmittel
10. Summen- und Saldenliste zum 31. Dezember 2018
11. Alle Buchungsdaten aus dem Buchhaltungssystem N7 (über GDPdU-Schnittstelle)

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

3.2.2 Auskunftserteilung

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

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

Das Revisionsamt hat für 2018 – wie im Vorjahr – die Abgabe einer solchen Vollständigkeitserklärung erbeten und erhalten.

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

3.3 Prüfungsdurchführung

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

Für die Jahresabschlussprüfung 2018 ergaben sich – auch unter Berücksichtigung unserer Erkenntnisse aus früheren Prüfungen – folgende Prüfungsschwerpunkte:

Vermögensrechnung (Bilanz):

- Geleistete Investitionszuweisungen und Zuschüsse
- Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte
- Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken
- Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen
- Anteile an verbundenen Unternehmen
- Wertpapiere des Anlagevermögens / Versorgungsrücklage
- Sonstige Ausleihungen (Sonstige Finanzanlagen)
- Forderungen / Sonstige Vermögensgegenstände
- Aktive Rechnungsabgrenzungsposten
- Sonderrücklagen
- Rückstellungen
- Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen
- Sonstige Verbindlichkeiten
- Formalprüfung und Vollständigkeitsprüfung mittels Prüfungssoftware

Finanzrechnung:

- Systemprüfung der direkten Finanzrechnung
- Einhaltung des Haushaltsplanes
- Formalprüfung und Vollständigkeitsprüfung mittels Prüfungssoftware

Ergebnisrechnung:

- Einhaltung des Haushaltsplanes
- periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen
- Einhaltung des Saldierungsverbots (§ 38 Abs. 2 GemHVO)
- ordnungsmäßiger Ausweis (insbesondere Einhaltung des Kommunalen Verwaltungskontenrahmens nach § 33 Abs. 4 GemHVO)
- Belegprüfung als Schwerpunktprüfung
- Wertberichtigungen auf Forderungen
- Formalprüfung und Vollständigkeitsprüfung mittels Prüfungssoftware

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 2018 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

Da sich die Prüfung auch auf die Planung und Durchführung der Vorratsinventur zu erstrecken hat,⁵ haben wir die Inventurplanungen verschiedener städtischer Ämter zum 31. Dezember 2018 in unsere stichprobenartige Prüfung einbezogen. In Einzelfällen haben wir auch beobachtend an der Inventurdurchführung der betreffenden Ämter teilgenommen.

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

3.4 Besprechung der Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung

Wesentliche Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung zum 31. Dezember 2018 wurden am 24. September 2019 in einem Gespräch zwischen Vertretern des Revisionsamtes und des Amtes Kämmerei und Steuern erörtert.

4 Haushalt 2018

4.1 Haushaltssatzung

Die Stadtverordnetenversammlung beschloss am 11. Dezember 2017 die Haushaltssatzung 2018 mit folgenden Festsetzungen:

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

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

Ergebnishaushalt:	2018	Vergleich 2017
● Verwaltungsergebnis:		
Erträge:	825,9 Mio. €	813,7 Mio. €
Aufwendungen:	<u>806,6 Mio. €</u>	<u>783,8 Mio. €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		19,3 Mio. €
● Finanzergebnis:		
Erträge:	11,7 Mio. €	12,2 Mio. €
Aufwendungen:	<u>23,7 Mio. €</u>	<u>28,8 Mio. €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		-12,0 Mio. €
● Ordentliches Ergebnis:		
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		7,3 Mio. €
● Außerordentliches Ergebnis:		
Erträge:	1,8 Mio. €	1,1 Mio. €
Aufwendungen:	<u>1,4 Mio. €</u>	<u>0,7 Mio. €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		0,4 Mio. €
<u>Jahresbezogener Überschuss/Fehlbedarf insgesamt:</u>		7,7 Mio. €
<u>Jahresbezogener Überschuss/Fehlbedarf insgesamt:</u>		13,7 Mio. €
<u>Finanzhaushalt:</u>		
● Laufende Verwaltungstätigkeit:		
Saldo Einzahlungen/Auszahlungen:		
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		34,4 Mio. €
● Investitionstätigkeit:		
Einzahlungen:	61,8 Mio. €	35,4 Mio. €
Auszahlungen:	<u>94,8 Mio. €</u>	<u>61,7 Mio. €</u>
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		-33,0 Mio. €
● Finanzierungstätigkeit:		
Einzahlungen:	121,1 Mio. €	80,2 Mio. €
Auszahlungen:	<u>71,0 Mio. €</u>	<u>68,4 Mio. €</u>
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		50,1 Mio. €
<u>Jahresbezogener Finanzmittelüberschuss/-fehlbedarf insgesamt:</u>		51,5 Mio. €
<u>Jahresbezogener Finanzmittelüberschuss/-fehlbedarf insgesamt:</u>		28,9 Mio. €

4.2 Ausgestaltung der doppischen Haushaltswirtschaft

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

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

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

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

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

4.2.1 Äußere Form des Haushaltsplanes und der Ergebnis- und Finanzrechnung

Sachverhalt

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

Feststellung

Wie bereits in den zurückliegenden Haushaltsjahren werden im Haushaltsplan 2018 erneut die Erlöse und Kosten aus internen Leistungsbeziehungen nicht gesondert in den Teilergebnishaushalten nachgewiesen, vgl. § 4 Abs. 3 GemHVO und Muster 10 hierzu. Die Angaben über interne Leistungsbeziehungen fehlen auch in den entsprechenden Teilergebnisrechnungen. Diese sind jedoch gemäß § 48 Abs. 1 GemHVO vorgeschrieben.

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

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

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

Beispiele für interne Leistungsbeziehungen:

- zentrale Beschaffung, zentrale Lagerverwaltung
- zentrale Telefondienste
- Bereitstellung von Verwaltungsgebäuden und – räumen für die Verwaltung
- Dienste der Kämmerei: Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Investitionsberatung, Steuerberatung, Kreditbeschaffung u. a.
- Tätigkeiten der Stadtkasse für die Ämter und Einrichtungen (Buchführung, Zahlungsverkehr, Forderungsmanagement)
- Prüfungs- und Beratungstätigkeiten des Revisionsamtes
- Erwerb, Veräußerung und Bewirtschaftung von Grundvermögen durch das Liegenschaftsamt
- Rechtsberatung, Prozessführung durch das Rechtsamt
- Planung, Bau und Unterhaltung von Grün- und Freiflächen für andere Ämter durch das Umwelt- und Gartenamt
- Einstellung, Betreuung, Führung und Qualifikation des Personals durch das Personalamt

Wie bereits in den Berichtsjahren seit 2013 wurden vom Amt Kämmerei und Steuern auch im Jahresabschluss 2018 solche Erträge und Aufwendungen separat ausgewiesen, die in Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt Kassel und ihren Eigenbetrieben sowie Eigengesellschaften entstanden sind. Ein Ausweis der internen Leistungen der Stadt Kassel ist damit nicht erfolgt.

Wir hatten dem Amt Kämmerei und Steuern in der Vergangenheit empfohlen, in diesem Zusammenhang das Gespräch mit der Aufsichtsbehörde zu suchen⁸. Das Amt teilte hierzu mit, dass in Absprache mit der Aufsichtsbehörde innere Verrechnungen in vollumfänglichem Maße erst mit der Einführung eines Produkthaushaltes abgebildet werden sollen.

Eine Rechtsgrundlage für diese Verfahrensweise gibt es nicht.

Die Verwaltung hat zwischenzeitlich die Strukturen eines Produkthaushaltes erarbeitet. Im nächsten Schritt sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, im Jahre 2020 einen Produkthaushalt aufzustellen. Ab diesem Zeitpunkt sollten auch die internen Leistungsbeziehungen abgebildet werden.

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

⁸siehe Schlussbericht 2011, Seite 16

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

Empfehlung

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

4.2.2 Produkthaushalt bzw. produktorientierter Haushalt

Sachverhalt

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

Feststellung

Die Gliederung der Teilhaushalte erfolgte im Haushaltsplan 2018 nach der örtlichen Organisation. Es wurde ein Produktbereichsplan aufgestellt, der dem entsprechenden Muster der GemHVO folgt. Der Produktbereichsplan bildet die gesetzlich vorgesehenen Produktbereiche sowie die Produktgruppen mit den haushaltmäßigen Ergebnissen ab. Er richtet sich dabei nach den gesetzlichen Vorgaben der Finanzstatistik (§ 4 Abs. 2 GemHVO).

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

Empfehlung

Wie unter Tz. 4.2.1 bereits ausgeführt, hat die Verwaltung zwischenzeitlich die Strukturen eines Produkthaushaltes erarbeitet. Ein produktorientierter Haushaltsplanentwurf 2020 war bei Redaktionsschluss den Gremien bereits zur Beratung vorgelegt worden.

4.2.3 Angabe von Zielen und Kennzahlen

Sachverhalt

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

Feststellung

Der Haushaltsplan 2018 enthält ab Seite 75 eine „Bilanzanalyse Stadt Kassel“ mit der Überschrift „Analyse und Steuerung über Kennzahlen“. Die insgesamt 12 Auswertungen sind, soweit es sich um Bilanzanalysen handelt, auf die Vergangenheit gerichtet; Gegenstand der Betrachtungen ist der Gesamthaushalt.

Der Haushaltsplan 2018 enthält ab Seite 97 eine Rubrik „Ziele und Kennzahlen“. Dargestellt werden die Produkte in den Produktgruppen, Produktbereichen und Teilhaushalten⁹. Zu den Produkten sind Mengen ausgewiesen. Diese Mengen werden in den Spalten „Ergebnis 2016“, „Plan 2017“ sowie „Plan 2018“ aufgeführt.

Die beschriebene Darstellung findet sich nicht für alle Teilhaushalte. Bei einigen Bereichen sind die Tabellen leer. Dem Leser des Haushaltsplans erschließt sich nicht, warum es für wichtige Verwaltungsteile wie z. B. das Amt Kämmerei und Steuern oder das Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung keine Beiträge gibt.

Die hier gewählte Darstellungsweise kann derzeit die gesetzlich geforderte Darstellung von Leistungszielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung noch nicht bieten. Grund hierfür ist im Wesentlichen der fehlende Produkthaushalt. Darüber hinaus sind die aufgeführten Daten unvollständig. Jedoch kommen die Bemühungen der Verwaltung zum Ausdruck, die geforderten Zahlen künftig zur Verfügung zu stellen.

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

⁹ siehe hierzu auch 4.2.2

Empfehlung

Die im Haushaltplan gewählte Darstellung sollte Ziele und Kennzahlen aller Verwaltungsteile umfassen.

4.2.4 Information der städtischen Gremien zur Bildung und Übertragung von Haushaltsausgaberesten

Ergeben sich im Haushaltsvollzug organisatorische Änderungen bzw. Zuständigkeitsänderungen oder sollen Maßnahmen aufgrund besserer fachlicher Kompetenzen durch ein anderes Amt durchgeführt werden, werden die entsprechenden Haushaltsansätze dem ausführenden Amt zur Verfügung gestellt. Weil für genau diesen Zweck bereits Mittel in ausreichender Höhe im Haushalt veranschlagt sind, genügt regelmäßig die Umsetzung der Haushaltsansätze. Die städtischen Gremien werden in Form von Listen über die erfolgten Umsetzungen informiert. Weiter erfolgt eine Darstellung im Jahresabschluss in der Anlage 1 zum Rechenschaftsbericht: Liste „zusätzlich bewilligte Umsetzungen von Haushaltsansätzen“.

Nach § 21 GemHVO können Ansätze für Aufwendungen eines Budgets für übertragbar erklärt werden. Mit § 7 der Haushaltssatzung erfolgt diese Regelung für die Ansätze für Aufwendungen in den Budgets. Gebildete Haushaltsausgabereste werden mit dem Jahresabschluss, der Anlage 2 zum Rechenschaftsbericht, den Gremien bekanntgegeben. Wurden Haushaltsausgabereste aus dem Vorjahr über das abgeschlossene Haushaltsjahr hinaus weiter übertragen, werden sie in einer Spalte „davon aus dem Vorjahr“ gesondert ausgewiesen. Haushaltsausgabereste stellen eine zusätzliche Ausgabeermächtigung für das Jahr, in das sie übertragen werden, dar.

Sachverhalt

Das Sachgebiet Landschaftsplanung wurde in 2018 vom Amt für Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz zum Umwelt und Gartenamt verlagert. Die städtischen Gremien wurden mit der Beschlussvorlage Nr. 441/2018 „Mittelumsetzungen von Haushaltsansätzen aufgrund unterjähriger organisatorischer Veränderungen; -Kenntnisnahme Liste b/2018-“ und der Anlage 1 zum Rechenschaftsbericht über die Umsetzung der Ausgabeermächtigungen für 2018 informiert. Mit dem Jahresabschluss 2017 gebildete Haushaltsausgabereste wurden im Verlauf des Jahres 2018 durch das Amt Kämmerei und Steuern im Finanzverfahren N7 zwischen den beteiligten Ämtern umgesetzt. Eine Unterrichtung der Gremien zur Umsetzung der Haushaltsausgabereste ist versäumt worden.

Für die Teilhaushalte 200 (Kämmerei und Steuern) und 11001 (Organisation) waren mit dem Jahresabschluss 2017 Haushaltsausgabereste gebildet worden. Mit dem Jahresabschluss 2018 wurden diese ganz bzw. zum Teil weiter nach 2019 übertragen. In der Anlage 2 zum Rechenschaftsbericht erfolgt kein Hinweis darauf, dass die Haushaltsausgabereste, zum Teil, aus dem Vorjahr (aus 2017) übernommen wurden.

Feststellung

Die städtischen Gremien wurden in Einzelfällen nicht vollständig darüber informiert, dass Haushaltsausgabereste zwischen Ämtern übertragen bzw. aus den Vorjahren gebildete Haushaltsausgabereste weiter in das Folgejahr übertragen wurden.

Empfehlung

Die städtischen Gremien sollten grundsätzlich zu allen Haushaltsausgaberesten informiert werden, wenn Umsetzungen zwischen Ämtern oder Weiterübertragungen in Folgejahre vorgenommen werden.

5 Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31. Dezember 2018

5.1 Allgemeines

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

Der Jahresabschluss 2018 wurde vom Magistrat in seiner Sitzung am 29. April 2019 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ dem Revisionsamt zur Prüfung zugeleitet. Auf der Basis dieses Entwurfs der Schlussbilanz, datiert auf den 1. April 2019, haben wir unsere entsprechenden Prüfungshandlungen durchgeführt.

5.2 Prüfungsdurchführung / Risikoanalyse

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

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

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

¹⁰ Institut der Rechnungsprüfer, IDR Prüfungsleitlinie 200, Tz. 32

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

- Geleistete Investitionszuweisungen und Zuschüsse
- Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte
- Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken
- Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen
- Anteile an verbundenen Unternehmen
- Wertpapiere des Anlagevermögens / Versorgungsrücklage
- Sonstige Ausleihungen (Sonstige Finanzanlagen)
- Forderungen / Sonstige Vermögensgegenstände
- Aktive Rechnungsabgrenzungsposten
- Sonderrücklagen
- Rückstellungen
- Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen
- Sonstige Verbindlichkeiten
- Formalprüfung und Vollständigkeitsprüfung mittels Prüfungssoftware

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

Gemeinsames Ziel ist es, den 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.

Notwendige Umbuchungen wurden durch das Amt Kämmerei und Steuern zeitnah umgesetzt.

5.3 Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz

Im Rahmen der Prüfung des vorläufigen Jahresabschlusses in der Fassung vom 1. April 2019 haben wir verschiedenste Prüfungsfeststellungen getroffen. Diese Prüfungsfeststellungen wurden während der laufenden Prüfung dem Amt Kämmerei und Steuern zeitnah zugeleitet.

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

Ungeachtet dessen verweisen wir auf die noch offenen Prüfungsfeststellungen der Vorjahre (siehe Tabelle Tz. 17).

5.3.1 Geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse

Sachverhalt

Gemäß § 38 Abs. 4 GemHVO werden unter der Bilanzposition 1.1.2 die von der Stadt Kassel geleisteten Investitionszuweisungen und -zuschüsse als immaterielle Vermögensgegenstände ausgewiesen.

Im Rechenschaftsbericht werden gemäß § 51 Abs. 1 GemHVO die erheblichen Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen (Plan-Ist-Abweichungen) dargestellt und erläutert. Der für das Müllheizkraftwerk gewährte Investitionszuschuss (Investitionsnummer 900 9816 400) wurde für das Berichtsjahr 2018 eingehender betrachtet und die auf der Seite 223 des Rechenschaftsberichts aufgeführten Begründungen für die Abweichungen nachvollzogen.

Feststellung

Im Rahmen der Prüfungshandlungen festgestellte Beanstandungen wurden zwischenzeitlich durch das Amt Kämmerei und Steuern korrigiert.

Darüber hinaus ergaben sich keine weitergehenden Beanstandungen.

5.3.2 Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken

Sachverhalt

Unter der Bilanzposition 1.2.2 Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken werden alle Hochbauten berücksichtigt.

Im Rahmen einer Schwerpunktprüfung wurde die Bilanzierung des Victoria-Hochhauses und die Bilanzfähigkeit einer Baumaßnahme an der Feuerwache II geprüft.

Feststellung

Bei dieser Prüfung fiel auf, dass Baukosten an der Feuerwache II in Höhe von rd. 56 T € nicht die Voraussetzungen der Bilanzierungsfähigkeit im Sinne des § 41 GemHVO i. V. m. Nr. 7 der Hinweise zu § 41 GemHVO erfüllen. Es handelt sich hierbei nicht um bilanzierungsfähige Herstellungskosten, sondern um Erhaltungsaufwendungen.

Empfehlung

Dem Amt Kämmerei und Steuern wird empfohlen, künftig noch genauer zwischen bilanzierungsfähigen Herstellungskosten und nicht bilanzierungsfähigen Erhaltungsaufwendungen im Sinne der GemHVO zu differenzieren. Es besteht Einvernehmen, dass deren Abgrenzung schwierig ist, und dass über die kommunalen Spitzenverbände auf den Gesetzgeber eingewirkt werden sollte, die Unterscheidung zu vereinfachen.

5.3.3 Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen hier: Bewertung des Baumbestandes

Sachverhalt

Grünflächen im Zuständigkeitsbereich des Umwelt- und Gartenamtes mit einer Gesamtgröße von 657 Hektar und einem Gesamtwert in einer Größenordnung von ca. 100 Mio. Euro waren in der Eröffnungsbilanz der Stadt Kassel auf den 1. Januar 2006 nicht enthalten. Die Bewertung hierzu wurde im Laufe des Haushaltsjahres 2009 vorgenommen. Auf den 31. Dezember 2012 wurden erneut Arbeiten zur Neubewertung von Grünflächen vorgenommen; die Werte wurden korrigiert und ergänzt.

Die vom Umwelt- und Gartenamt ermittelten Werte wurden anlässlich der Prüfung des Jahresabschlusses 2014 vom Revisionsamt geprüft. Dabei kam es zu Beanstandungen hinsichtlich des bei der Bewertung des Baumbestandes angewandten Verfahrens. Die Fortschreibung der damals ermittelten Werte war Gegenstand der Prüfung des Jahresabschlusses 2018.

Der Baumbestand der Stadt Kassel verkörpert einen Buchwert von ca. 46,4 Mio. Euro. Daher ist die Prüfung der Bewertungsverfahren, die zu diesem Wert geführt haben, von Bedeutung.

Feststellung

Der Baumbestand wird vom Umwelt- und Gartenamt bilanztechnisch als ein Vermögensgegenstand behandelt¹¹. Ausgehend von den Daten des städtischen Baumkatasters wird der Buchwert des Baumbestandes ermittelt. Hierzu bedient sich das Amt einer Excel-Datei, in die verschiedene Daten einfließen.

Bei diesen Daten handelt es sich beispielsweise um die Anschaffungskosten der Gehölze, um Kosten der Pflanzung, der Herstellungspflege sowie Kapitalkosten.

Für die im Baumkataster enthaltenen Bäume wurden typisierte Anschaffungskosten angesetzt. Auch für die Herstellungspflege werden die Kosten typisiert; es wurden also keine tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten ermittelt und in die Wertermittlung einbezogen. Stattdessen wurden für die einzelnen Baumarten feste Anschaffungskosten angenommen. Für die Herstellungspflege wurden Pauschalkosten angesetzt. Kapitalkosten wurden als „Verzinsung der Kosten der angewachsenen Gehölze“ berücksichtigt. Die Summe dieser Kosten bildete einen Festwert.

Der Festwert wurde auch im Haushaltsjahr 2018 unverändert in der Bilanz geführt. Zu- und Abgänge im Baumbestand wurden nicht bei dem Festwert berücksichtigt, sondern als Aufwand gebucht.

Kapitalkosten wurden hierbei nicht berücksichtigt.

¹¹ Zwar erlaubt die Anlagenbuchhaltung des Verfahrens N7 grundsätzlich die Erfassung eines jeden Baums einzeln in der Anlagenbuchhaltung. Dieses Vorgehen ist jedoch aus praktischen Gründen nicht durchführbar.

Empfehlung

Grundlage der Bewertung des Baumbestandes sollten die tatsächlich bei Pflanzung und Herstellungspflege der Bäume entstandenen Anschaffung- bzw. Herstellungskosten sein. Das Umwelt- und Gartenamt sollte dafür Sorge tragen, dass die hierfür notwendigen Daten erfasst und vorgehalten werden.

Soweit für den städtischen Baumbestand ein bilanzieller Festwert geführt wird, sollten sich wertmäßige Änderungen des Baumbestandes bei diesem Festwert niederschlagen.

5.3.4 Anteile an verbundenen Unternehmen

Sachverhalt

Als Anteile an verbundenen Unternehmen (Bilanzposition 1.3.1) werden diejenigen städtischen Eigengesellschaften erfasst, an denen die Stadt Kassel mehr als 50 % der Stimmrechte hält und damit einen beherrschenden Einfluss ausüben kann.

Für das Berichtsjahr 2018 wurden die Zugänge bei den Buchwerten zum 31. Dezember 2018 (+ 8,5 Mio. €) einer genaueren Betrachtung unterzogen. Im Haushaltsjahr erfolgte lediglich für die Kasseler Verkehrs- und Versorgungs-GmbH (KVV GmbH) und die Tagungszentrum Stadthalle Kassel GmbH (TSK GmbH) eine Erhöhung der Buchwerte.

Bei der KVV GmbH wurde auf der Grundlage des 3. Nachtrags zum Konsolidierungsvertrag vom 21. Juli 2008 eine planmäßige Kapitalerhöhung in Höhe von 7,5 Mio. € durchgeführt. Der Magistrat hat hierzu in der Sitzung vom 14. November 2016 die Vorlage Nr. 413/2016 beschlossen.

Bei der TSK GmbH wurde der Buchwert um 1,0 Mio. € erhöht; die Stadt Kassel hat eine entsprechende Zahlung in die Kapitalrücklage der Gesellschaft geleistet und darüber hinaus 1,329 Mio. € an Verlustausgleich. In der Magistratssitzung am 5. März 2018 wurde die Vorlage Nr. 58/2018 über den Wirtschaftsplan der TSK GmbH für das Jahr 2018 genehmigt und beschlossen. Darin wurde der Zuschuss zur Bestandssanierung i. H. v. 1,0 Mio. € sowie der Zuschuss zum Verlustausgleich i. H. v. 1,329 Mio. € beschlossen.

Feststellungen

Die Zugänge der Buchwerte der Anteile an verbundenen Unternehmen zum 31. Dezember 2018 werden dem Grunde nach korrekt ausgewiesen.

Zur Kapitalerhöhung bei der KVV GmbH sollte erwähnt werden, dass von der im Jahr 2017 vorgenommenen Kapitalerhöhung 200 T € noch nicht eingezahlt wurden. Darüber hinaus wurde von der Passivierung einer entsprechenden Verbindlichkeit im Jahresabschluss abgesehen.

Von der Werthaltigkeit beider Beteiligungen ist grundsätzlich auszugehen.

5.3.5 Wertpapiere des Anlagevermögens / Versorgungsrücklage

Sachverhalt

Nach § 1 i. V. m. § 12 des Hessischen Versorgungsrücklagengesetzes (HVersRücklG) vom 12. September 2018, gültig ab 1. Januar 2019 (GVBl. 2018,577), sind die Gemeinden verpflichtet, ein Sondervermögen zur Sicherung ihrer Versorgungsleistungen zu errichten. Dieses gebildete Sondervermögen besteht aus der Versorgungsrücklage (Sonderrücklage).

Die Versorgungsrücklage in Höhe von rd. 17,2 Mio. € ist, entsprechend der gesetzlichen Vorgaben, in der Bilanz der Stadt Kassel unter der Position Aktiva 1.3.5 Wertpapiere des Anlagevermögens unter dem Punkt c) Sondervermögen ausgewiesen.

Die jährlichen Zuführungen zur Versorgungsrücklage werden durch das Personal- und Organisationsamt berechnet und dem Amt Kämmerei und Steuern mitgeteilt. Ergänzend zu den gemeldeten Beträgen wird vom Amt Kämmerei und Steuern noch eine Zinsberechnung vorgenommen.

Grundlage für die jährliche Zuführungsberechnung sind die Summen der im Haushaltsjahr ausgezahlten Dienst- und Versorgungsbezüge sowie auch die Dienstbezüge der städtischen Beamten, die im Jobcenter eingesetzt sind und für die die Stadt Kassel eine Personalkostenerstattung erhält.

Die Finanzierung der Versorgungsrücklage erfolgt durch die Passivierung von Verbindlichkeiten (s. Passiva Position 4.9 sonstige Verbindlichkeiten)

Gegenstand der Prüfung war die Nachvollziehbarkeit der vom Personal- und Organisationsamt vorgenommenen Berechnungen, die richtige Übernahme der Beträge vom Amt Kämmerei und Steuern in das Finanzsystem sowie die Nachvollziehbarkeit der Veränderungen durch Zuführungen zu den entsprechenden Sachkonten und die richtige Fortschreibung des Buchwertes im Anlagevermögen.

Feststellungen

Die Prüfung führte lediglich zu unwesentlichen Beanstandungen.

5.3.6 Sonstige Ausleihungen (Sonstige Finanzanlagen)

Sachverhalt

Unter der Bilanzposition 1.3.6 sonstige Ausleihungen (Sonstige Finanzanlagen) werden Kapitalforderungen gegenüber Dritten, denen langfristig Darlehen zur Verfügung gestellt wurden, ausgewiesen. Insgesamt schließt die Bilanzposition mit 58,5 Mio. € ab. Die Höhe der Sonstigen Finanzanlagen sind dem Anlagespiegel (Anlage 1 zum Jahresabschluss) zu entnehmen.

Für diese Bilanzposition wurde eine Prüfung der Bestandsnachweise in Bezug auf Vollständigkeit und die nachgewiesenen Beträge durchgeführt. Weiterhin wurden die Verfahrensabläufe bei der Darlehensaufnahme und der Verwaltung der Darlehen betrachtet.

Feststellungen

Unter dieser Bilanzposition werden 268 Einzeldarlehen zusammengefasst. Diese Darlehen werden im Verwaltungsprogramm „mzins“ geführt. Für jedes Darlehen wird ein aus diesem Programm erzeugter Zins- und Tilgungsplan erstellt. Dieser Zins- und Tilgungsplan stellt die Grundlage für die Erfassung der Tilgungsraten in N7 dar. Zur Sollstellung werden aus „mzins“ Fälligkeitslisten erstellt, die die für die Erfassung notwendigen Daten enthalten. Die Auszahlung von Wohnungsbaudarlehen erfolgt nach Anforderung. Der Darlehensnehmer beantragt die Voll- oder Teilauszahlung im Bauverwaltungsamt. Nach Prüfung der Zulässigkeit anhand des Bautenstandes wird der Antrag an das Amt Kämmerei und Steuern weitergeleitet, wo die Buchung zur Auszahlung veranlasst wird.

Die Prüfung führte zu keinen Beanstandungen.

5.3.7 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände, Wertberichtigungen auf Forderungen, Verwahrgelder

Sachverhalt

Die Höhe der Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände sind dem Forderungsspiegel (Anlage 2 zum Jahresabschluss) zu entnehmen. Der Forderungsspiegel gibt Auskunft über die Art des Entstehens sowie das Alter der Forderungen. Er wird gespeist durch sogenannte Forderungssammelkonten. Diese lassen sich prinzipiell auflösen in einzelne Schuldnerkonten, die Debitorenkonten. Grundsätzlich kann somit jede Forderungsart in Einzelforderungen aufgegliedert werden.

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

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

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

Feststellungen**Bestände an Forderungen und sonstigen Vermögensgegenständen**

2006	36.508.616,75
2007	40.433.185,97
2008	44.322.436,16
2009	41.070.184,24
2010	55.014.490,31
2011	65.379.805,56
2012	58.782.041,03
2013	83.752.762,92
2014	69.492.435,92
2015	64.613.201,29
2016	74.990.290,21
2017	78.081.770,25
2018	70.351.197,23

Empfehlung

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

Unklarheiten in der Darstellung der Forderungen

Zwischen der Debitorenbuchhaltung und der Finanzbuchhaltung besteht laut Amt Kämmerei und Steuern eine Differenz in Höhe von ./ 2.211.722,29 Euro. Das Amt hat in Aussicht gestellt, diese Differenz aufzuklären. In Haushaltsjahren ab 2020 sollen Differenzen nicht mehr auftreten. Bereits im Rahmen der Prüfung der Jahresabschlüsse vergangener Haushaltsjahre wurde vom Revisionsamt beanstandet, dass große Teile der städtischen Forderungen sich nicht auf Debitorenkonten (Schuldnerkonten) zurückführen ließen.

Empfehlung

Wir weisen erneut darauf hin, dass die Buchhaltung so einzurichten und zu betreiben ist, dass sich sämtliche Forderungen zumindest am Abschlussstichtag durch offene Posten der Debitorenbuchhaltung begründen lassen. Die Zahlen des Forderungsspiegels sollten sich auf einfache Weise aus der Debitorenbuchhaltung herleiten lassen.

Abweichungen bei der Liste der offenen Posten

Mit den Unterlagen zum Jahresabschluss wurde uns von der Stadtkasse eine Liste der offenen Posten (OP-Liste) übersandt. Der Bestand an offenen Forderungen wird in dieser Liste mit 72.801.534,22 Euro angegeben. Die Auswertung sämtlicher Debitorenbuchungen, die uns von der ekom21 zur Verfügung gestellt wurden, weist hingegen einen Bestand von 72.623.344,22 Euro aus. Der Mehrbetrag an Forderungen in Höhe von 178.190,00 Euro wurde von der Stadtkasse nicht aufgeklärt.

Empfehlung

Abweichungen in OP-Listen sollten sich mit geringem Aufwand aufklären lassen. Die Abweichungen sind bereits im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten aufzuklären und zu erläutern.

Wertberichtigungen auf Forderungen

Das Verfahren zur Wertberichtigung auf Forderungen durch die Stadtkasse wurde im Vergleich zu früheren Berichtsjahren verbessert.

Zunächst wurden Einzelwertberichtigungen anhand der Niederschlagungen ermittelt und gebucht. Da diese Vorgehensweise zur Erfassung der Einzelrisiken nicht ausreichend ist, wurde anschließend, wie in den Vorjahren auch, das Verfahren der pauschalierten Einzelwertberichtigung angewendet. Hierfür wurden die Forderungen altersmäßig geschichtet. Die Forderungen aus Jahren vor 2016 wurden mit 0 %, aus 2016 mit 20 %, aus 2017 mit 60 %, und aus 2018 mit 75 % bewertet. Forderungen gegen Körperschaften des öffentlichen Rechts, etwa das Land Hessen, wurden nicht auf diese Weise wertberichtigt.

Die Anwendung der Pauschalwertberichtigung schließlich erfolgt auf alle verbleibenden Forderungen, soweit diese noch werthaltig sind, in Höhe von einem Prozent.

Dem Revisionsamt wurden von der Stadtkasse teilweise ungeeignete Unterlagen zur Prüfung vorgelegt. So fanden sich beispielsweise Buchungslisten ohne Summenausdruck. Summen und Salden, die in einem einfachen logischen Zusammenhang stehen sollten, ließen diesen Zusammenhang nicht erkennen.

Empfehlung

Die Dokumentation der Wertberichtigungsarbeiten ist insgesamt verbesserungsbedürftig. Das Revisionsamt empfiehlt die jährliche Überprüfung und Anpassung der oben genannten Bewertungsmaßstäbe anhand der in der Vergangenheit tatsächlich ausgefallenen Forderungen. Die Stadtkasse sollte das Zahlenwerk transparenter aufarbeiten und dort, wo Zahlen nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen, Erläuterungen beifügen. Wir verweisen auf § 112 Abs. 1 HGO i. V. m. § 238 Abs. 1 S. 2 und 3 HGB¹².

¹² „Der Jahresabschluss ist nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen und muss klar und übersichtlich sein. Die Buchführung muss so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermitteln kann. Die Geschäftsvorfälle müssen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen.“

Verwahrgelder

Bei den Verwahrgeldkonten handelt es sich um Sammelkonten, die von der Stadtkasse bei Zahlungseingängen ausnahmsweise bebucht werden. Das ist dann der Fall, wenn die Zahlung vom zuständigen Buchhalter nicht umgehend einer Sollstellung auf einem Debitorenkonto (Schuldnerkonto) zugeordnet werden kann. Die Gründe hierfür sind vielfältig; es lassen sich aber zwei Gruppen von Gründen unterscheiden:

- 1) Es gibt eine Sollstellung in der Debitorenbuchhaltung; die Zuordnung der Zahlung zum richtigen Zahlungsvorgang scheitert an fehlenden Zuordnungsmerkmalen.
- 2) Es gibt keine Sollstellung in der Debitorenbuchhaltung. Der Zahlungsvorgang führt erst zur Sollstellung¹³.

Fallgruppe 2) wird vom Revisionsamt als problematischer angesehen als Fallgruppe 1), weil die Stadtkasse bei fehlender Sollstellung einer Rechnung bzw. eines Bescheides ihrer Aufgabe der Zahlungsüberwachung¹⁴ nicht nachkommen kann.

Die Sollstellung eines Anspruchs der Stadt Kassel wird grundsätzlich durch Erteilung einer Kassenanordnung und deren maschineller Buchung vorgenommen. Verantwortlich hierfür ist die Rechnungsstelle des Fachamtes, in dem der Anspruch entsteht. Wird die Kassenanordnung nicht erstellt, erfährt die Stadtkasse nichts von dem Zahlungsanspruch, sie kann ihn demzufolge auch nicht verfolgen und durchsetzen.

Daraus folgen im Wesentlichen zwei Risiken: Das Risiko des Untergangs des Anspruchs durch Vergessen oder Verjährung sowie das Risiko doloser Handlungen^{15,16}.

Zwar wird von der Stadtkasse und den Fachämtern zugesichert, dass auch die nicht in der Buchhaltung befindlichen Ansprüche überwacht werden. Jedoch entspricht ein solches Verfahren weder den gesetzlichen Anforderungen noch beseitigt es die genannten Risiken.

Auf die Unzulänglichkeiten im Zusammenhang mit den Verwahrgeldern wurden die Fachämter in der Vergangenheit mehrfach vom Amt Kämmerei und Steuern hingewiesen. Auch führte der Prüfbericht des Revisionsamtes von 2010 dazu, dass der Oberbürgermeister am 7. Oktober 2010 eine Verfügung erließ, der zufolge „Zahlungsanordnungen nach § 7 (2) GemKVO“ unverzüglich zu erteilen sind. Die Verfügung war an alle Ämter gerichtet.

Bereits in den Schlussberichten vergangener Haushaltsjahre wurde von uns wiederholt auf die Bedeutung der debitorischen Verwahrgelder hingewiesen. Hier soll erneut auf die Risiken hingewiesen werden, die in hohen Verwahrgeldumsätzen, Fallzahlen und Beständen zum Ausdruck kommen.

¹³ Die Aufzählung der Fallgestaltungen ist nicht abschließend.

¹⁴ „Der Gemeindekasse obliegen außerdem die Mahnung, Beitreibung und Einleitung der Zwangsvollstreckung...“, § 1 Abs. 1 Satz 2 GemKVO

¹⁵ Dolose Handlungen sind vorsätzlich durchgeführte Handlungen zum Schaden der Stadt Kassel.

¹⁶ Die Aufzählung der Risiken ist nicht abschließend.

Die Verwahrgelder entwickelten sich in der Vergangenheit folgendermaßen:

Jahr	Debitorenkonto	Umsatz in Euro
2008	5500108	126.561.353,15
2009	5500109	83.394.872,94
2010	5500110	83.148.560,31
2011	5500111	91.429.051,51
2012	5500112	101.914.705,49
2013	5500113	111.719.038,22
2014	5500114	126.458.517,95
2015	5500105	122.598.032,18
2016	5500116	102.879.169,86
2017	5500117	113.693.117,01
2018	5500118	126.003.031,39

Der Umsatz auf den Verwahrgeldkonten ist nach wie vor hoch.

Der Sachverhalt ist auf unterschiedliche Ursachen an verschiedenen Stellen der Verwaltung zurückzuführen. Wir haben zur Kenntnis genommen, dass das Amt Kämmerei und Steuern in Zusammenarbeit mit den Fachämtern an Lösungen arbeitet, die zu einer Minderung der beschriebenen Verwahrgeldumsätze führen. Die Bemühungen in dieser Hinsicht müssen fortgesetzt und verstärkt werden.

Die Entwicklung der Verwahrgelder wird auch weiterhin einer der Prüfungsschwerpunkte des Revisionsamtes bleiben.

Bestandsnachweise der Forderungen aus Verwahrungen

Sachverhalt

Aus dieser Bilanzposition wurde der Bereich „Forderungen aus Verwahrungen“ betrachtet.

Gemäß der Jahresabschlussverfügung für das Haushaltsjahr 2018 ist festzustellen, ob die Verwah- und Vorschusskonten ordnungsgemäß abgerechnet wurden. Die Fachämter haben daher bis Ende März 2019 für jedes Verwah- und Vorschusskonto einen Bestandsnachweis an das Amt Kämmerei und Steuern zu senden. Diese gemeldeten Zahlen sollten sich unter der Bilanzposition 2.3.5 Sonstige Vermögensgegenstände wiederfinden.

Geprüft wurden die Vollständigkeit der Bestandsnachweise sowie die Übereinstimmung mit Anlage 6 des Jahresabschlusses 2018 („Übersicht über fremde Finanzmittel“) in Bezug auf die dargestellten Sachkonten und die ausgewiesenen Beträge.

Im Laufe der Prüfung wurde das Amt Kämmerei und Steuern bezüglich der Feststellungen um Stellungnahme gebeten. Dadurch konnte der überwiegende Teil der Beanstandungen ausgeräumt werden. Eine weitere angeforderte Stellungnahme lag bis zur Erstellung des Schlussberichts noch nicht vor.

Feststellungen

Für zwei Vorschusskonten liegen keine Bestandsnachweise oder andere Unterlagen vor, aus denen sich die im Jahresabschluss dargestellten Beträge ergeben würden. In der Stellungnahme des Amtes Kämmerei und Steuern heißt es hierzu, dass ein Bestandsnachweis bei diesen Konten nicht zu führen sei.

Bedingt dadurch ist festzustellen, dass für den Bereich „Forderungen aus Verwahrungen“ zum 31. Dezember 2018 lediglich eine Gesamtsumme in Höhe von ca. 285 T € belegt wurde. Die Abweichung zu der im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2018 ausgewiesenen Gesamtsumme beträgt ca. 781 T €.

Empfehlung

Das Revisionsamt empfiehlt dem Amt Kämmerei und Steuern die Überwachung der vollständigen und zeitgerechten Vorlage der Bestandsnachweise sowie einen Abgleich der nachgewiesenen Zahlen mit der Buchhaltung. Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass für jedes Konto aus diesem Bereich ein Bestandsnachweis zu erstellen ist.

5.3.8 Aktive Rechnungsabgrenzungsposten

Sachverhalt

Unter der Bilanzposition 3 der Aktiva werden aktive Rechnungsabgrenzungsposten (ARAP) ausgewiesen. Dabei handelt es sich um Auszahlungen, die vor dem Abschlussstichtag zahlungswirksam geworden sind, aber erst Aufwand für eine bestimmte Zeit nach dem Abschlussstichtag darstellen. Aufgrund der gesetzlichen Vorschriften besteht eine Aktivierungspflicht. Der Anwendungsbereich der ARAP betrifft vor allem Zahlungen im Monat Dezember 2018, die aufgrund gesetzlicher bzw. vertraglicher Pflichten das Leistungsdatum 1. Januar des Folgejahres tragen, wie z. B. Sozial- und Jugendhilfeleistungen sowie Gehälter der Beamten und Versorgungsempfänger für den Monat Januar 2019.

Feststellungen

Es war festzustellen, dass sich die Ämter der Stadtverwaltung grundsätzlich an die Vorgaben des Amtes Kämmerei und Steuern halten, die die Vorlage buchungsbelegender Unterlagen für die Bildung der ARAP vorsehen, wenngleich nicht in der gleichen Güte und Einheitlichkeit. In Einzelfällen fehlten buchungsbelegende Unterlagen oder es wurde auf das falsche Sachkonto gebucht. Das Amt Kämmerei und Steuern sicherte zu, dafür Sorge zu tragen, dass die entsprechenden Korrekturen vorgenommen und künftig die Unterlagen vollständig und in einem einheitlichen Standard vorgelegt werden.

Weiterhin war festzustellen, dass die Darstellung der ARAP im Anhang zum Jahresabschluss wenig transparent war. Das Amt Kämmerei und Steuern folgte der Empfehlung des Revisionsamtes, sodass die Darstellung im Anhang zum Jahresabschluss übersichtlicher gegliedert wurde.

5.3.9 Sonderrücklagen / Stiftungskapital

Sachverhalt

Unter der Bilanzposition 1.2.3 Sonderrücklagen werden Rücklagen für die Erziehungshilfen Auguste Förster sowie den Rettungsdienst ausgewiesen. Weiterhin wird darunter das Stiftungskapital erfasst und weiter aufgegliedert in Stiftungsgrundstücke und Finanzmittel/Liquide Mittel. Insgesamt werden unter dieser Position 9,5 Mio. € ausgewiesen. Der Anteil der Finanzmittel/Liquide Mittel im Stiftungskapital in der Sonderrücklage beträgt 6,2 Mio. €. Bei diesen Finanzmitteln handelt es sich um Gelder rechtlich unselbstständiger Stiftungen.

Geprüft wurde der Zugang der Finanzmittel/Liquiden Mittel im Stiftungskapital.

Feststellungen

Gemäß § 23 Abs. 2 GemHVO ist für Sondervermögen nach § 115 Abs. 1 Nr. 2 der HGO eine Sonderrücklage zu bilden. Nach § 115 Abs. 1 Nr. 2 HGO ist Sondervermögen, das Vermögen der rechtlich unselbstständigen Stiftungen. In denen unter Pos. 1.2.3 Sonderrücklagen angegeben Beträgen zu Finanzmittel/Liquide Mittel befinden sich neben den Geldern der unselbstständigen Stiftungen auch die Finanzmittel aus Nachlässen. Die Kasseler Kunstpreis Dr. Wolfgang-Zippel-Stiftung wurde im Anteil 1/3 als Erbe eines Nachlasses eingesetzt. Durch einen Beschluss zur Erbaueinandersetzung wurde ein Teilbetrag in Höhe von 500 T € an die Stiftung ausgeschüttet. Im Rahmen des besonderen Abschlusses der Stiftungen für das Haushaltsjahr 2018 schließen die unselbstständigen Stiftungen und Nachlässe mit einem Saldo in Höhe von 499.716,78 € ab. Durch die Zuführung des Nachlasses in Höhe von 500 T € verbleibt ein Fehlbetrag in Höhe von 283,22 €. Dieser Fehlbetrag ist der Rücklage des Stiftungsvermögens zu entnehmen.

Die Erhöhung des Stiftungskapitales der unselbstständigen Stiftungen in Höhe von rd. 500 T € ist zutreffend.

Die Prüfung führte zu keinen Beanstandungen.

5.3.10 Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen

Sachverhalt

Für die Rückstellungen gemäß § 39 Abs. 1 bis 3 GemHVO (Pflichtrückstellungen für Pensionen, Beihilfe und Altersteilzeit) sind die Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden im Anhang dargestellt.

Grundlage der Bewertung sind danach Gutachten der KVK BeamtenVersorgungskasse.

Die zur Berechnung der Rückstellungen notwendigen Daten werden von der KVK jährlich für die aktiven Beamten den von der Stadt Kassel übermittelten Datensätzen und für die Leistungsempfänger den bei der KVK geführten Unterlagen entnommen.

Die Vollständigkeit der in den Gutachten der KVK aufgeführten Personen bzw. Personengruppen war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Für das Haushaltsjahr 2018 bestand die Möglichkeit, für die Berechnung der Pensions- und Beihilferückstellung entweder die bisherigen Heubeck-Richttafeln 2005 G oder die neuen Heubeck-Richttafeln 2018 G zugrunde zu legen. Bei den genannten Richttafeln handelt es sich um die versicherungsmathematischen und biometrischen Berechnungsgrundlagen. Von der KVK wurden für beide Möglichkeiten Berechnungen vorgelegt. Hierbei hat sich das Amt Kämmerei und Steuern für die Berechnung auf Grundlage der aktuellen Richttafeln 2018 G entschieden.

Im Rahmen unserer bisherigen Prüfungen hatten wir dem Personal- und Organisationsamt und dem Amt Kämmerei und Steuern empfohlen zu prüfen, ob ggf. frühere Beamte, die in der Vergangenheit von der Stadt Kassel zu anderen Dienstherren gewechselt sind und bei denen der Versorgungsfall noch nicht eingetreten ist, für die zukünftig aber eine anteilige Leistungsverpflichtung der Stadt Kassel entstehen wird, in den an die KVK übermittelten Daten bisher nicht berücksichtigt sind.

Das Personal- und Organisationsamt hat mitgeteilt, dass der v. g. Personenkreis zwischenzeitlich vollständig geprüft wurde und in das nächste Gutachten der KVK für das Jahr 2019 mitaufgenommen wird.

Stichprobenhaft geprüft wurden die sich aus den Gutachten im Vergleich zum Vorjahr ergebenden Veränderungen (Zuführungen bzw. Auflösungen).

Feststellungen

Eine Empfehlung zur Darstellung der Auswirkungen durch den Wechsel der Richttafeln auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage im Anhang zum Jahresabschluss hat das Amt Kämmerei und Steuern umgesetzt.

Darüber hinaus ergaben sich keine Beanstandungen.

5.3.11 Rückstellung für die Sanierung von Altlasten

Sachverhalt

In 2018 gab es einen Zugang für die Rückstellung für die Sanierung von Altlasten. Es handelt sich dabei um eine Zuführung in Höhe von 10 Mio. € für die Durchführung der Altlastensanierung des Kleingartengeländes Fackelteich sowie die Herstellung einer Ersatzfläche für den Kleingartenverein.

Feststellung

Zur Einbuchung der o. g. Rückstellung liegen folgende buchungsbegründende Unterlagen gemäß § 34 Abs. 4 GemHVO vor:

- Rückstellungsblatt des Umwelt- und Gartenamtes, Kategorie Sanierung von Altlasten, lt. Vordruck des Amtes Kämmerei und Steuern, dieser ist korrekt ausgefüllt
- inhaltlicher Vermerk, der weder Verfasser, Datum noch Unterschrift trägt
- Kostenaufstellung, mit Datum, jedoch ohne Unterschrift
- Buchungsbeleg des Amtes Kämmerei und Steuern über die Einbuchung der Rückstellung
- Magistratsbeschluss

Die Einbuchung der Rückstellung ist korrekt. Der Nachweis wurde erbracht. Die Dokumentation sollte verbessert werden.

5.3.12 Sonstige Rückstellungen

Sachverhalt

Unter der Bilanzposition 3.5 Sonstige Rückstellungen werden alle vorhersehbaren Risiken und Verluste, die bis zum Abschlussstichtag entstanden sind, berücksichtigt. Damit wird dem Imparitätsprinzip Rechnung getragen (§ 40 Nr. 1 GemHVO und § 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB).

Die Bildung einer Rückstellung für ungewisse Verbindlichkeiten setzt das Bestehen einer nur ihrer Höhe nach ungewissen Verbindlichkeit oder aber die hinreichende Wahrscheinlichkeit des künftigen Entstehens einer Verbindlichkeit dem Grunde nach – deren Höhe zudem ebenfalls ungewiss sein kann – voraus. Darüber hinaus muss der Schuldner ernsthaft mit der Inanspruchnahme rechnen.

Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2018 wurden drei Schwerpunkte bei der Prüfung der sonstigen Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten gesetzt und einer Prüfung unterzogen. Diese waren im Einzelnen:

- die stichprobenartige Durchsicht der vorgelegten Jahresabschlussunterlagen / Prüfung der Dokumentation
- Rückstellung für den Bäderbetrieb
- Rückstellung für Erstattung bereits gezahlten Kaufgeldes

Feststellungen

Bei der stichprobenartigen Durchsicht der vorgelegten Jahresabschlussunterlagen fiel auf, dass nicht immer die Kopien von den entsprechenden Buchungsbelegen und die dazu gehörigen buchungsbegründenden Unterlagen vollständig vorliegen. Aufgrund der vorgelegten Dokumentationstiefe wird nicht selten eine Plausibilitätsprüfung der einzelnen Rückstellungen erschwert.

Bei der Prüfung der Zuführung zur Rückstellung für den Bäderbetrieb i. H. v. 2,5 Mio. € ergaben sich keine Beanstandungen.

Rückstellungen für Erstattung bereits gezahlten Kaufgeldes wurden in Höhe von 3,1 Mio. € gebucht. Im Rahmen der stichprobenartigen Prüfung konnte die rechnerische Ermittlung von Teilbeträgen nachvollzogen werden – hieraus haben sich keine Beanstandungen ergeben.

Empfehlung

Dem Amt Kämmerei und Steuern wird empfohlen, die Dokumentationstiefe bezüglich der sonstigen Rückstellungen bei künftigen Jahresabschlüssen zu optimieren.

5.3.13 Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, Sondervermögen

Sachverhalt

Unter der Position 4.8. der Vermögensrechnung werden die Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und gegen Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, sowie Sondervermögen, etwa Eigenbetriebe der Stadt Kassel, ausgewiesen. Aufgrund des Vollständigkeitsprinzips des § 38 Abs. 1 GemHVO sind in der Vermögensrechnung das Anlagevermögen und das Umlaufvermögen, das Eigenkapital, die Sonderposten, die Rückstellungen, die Schulden sowie die Rechnungsabgrenzungsposten vollständig auszuweisen. Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die gemäß § 49 Abs. 4 GemHVO entsprechend zu untergliedern sind.

Feststellung

Ausweislich der Kreditorenbuchhaltung der Stadtkasse hat die Stadt Kassel gegenüber ihrem Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger Kassel“ Verbindlichkeiten in Höhe von 2.136.298,03 Euro. Die oben genannte Bilanzposition 4.8 weist jedoch nur Verbindlichkeiten in Höhe von 11.759,18 Euro aus. Es wurde festgestellt, dass die Verbindlichkeiten gegenüber dem Eigenbetrieb fälschlich unter der Position 4.6. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen wurden. Der Eigenbetrieb ist ein Sondervermögen gemäß § 115 Abs. 1 Nr. 3 HGO i. V. m. § 10 Abs. 1 EigBGes. Die Verbindlichkeiten sind daher unter der Position 4.8. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und gegen Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, und Sondervermögen auszuweisen.

Empfehlung

Verbindlichkeiten – und im Übrigen auch Forderungen – der Stadt Kassel gegen ihre Eigenbetriebe sollten unter den richtigen Positionen der Vermögensrechnung ausgewiesen werden. Gesetzliche Grundlage hierfür ist § 49 GemHVO.

Sachverhalt

In der Bilanz des Eigenbetriebes Die Stadtreiniger Kassel werden alle Forderungen gegen die Stadt Kassel vollständig ausgewiesen. Grundlage dieser Forderungen sind Leistungen, die vom Eigenbetrieb an die Stadt Kassel im Berichtsjahr erbracht wurden.

Die betreffenden Geschäftsvorfälle sollten sich auch in der Vermögensrechnung der Stadt Kassel widerspiegeln. § 38 Abs. 1 GemHVO sieht vor, dass in der Vermögensrechnung u. a. die Schulden vollständig auszuweisen sind.

Feststellung

Ausweislich des geprüften Jahresabschlussberichts des Eigenbetriebes Die Stadtreiniger Kassel bestehen Forderungen des Eigenbetriebes gegen die Stadt in Höhe von 3.327.945,62 Euro. Grundlage der Forderungen sind Reinigungs- und Winterdienstleistungen des Eigenbetriebes, Abfallgebühren und Steuerrückforderungen.

Verbindlichkeiten gegen den Eigenbetrieb werden in der Vermögensrechnung der Stadt Kassel nur in Höhe von 2.136.298,03 Euro ausgewiesen. Die Differenz in Höhe von 1.191.647,59 Euro stellt eine finanzielle Belastung dar, die wirtschaftlich in das Berichtsjahr 2018 gehört¹⁷, aber nicht in der Vermögensrechnung der Stadt Kassel abgebildet wird.

Empfehlung

Das Amt Kämmerei und Steuern sollte im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten dafür Sorge tragen, dass Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber den Eigenbetrieben zeitnah und vollständig abgestimmt werden. Soweit deutliche Abweichungen in den gegenseitigen Verpflichtungen bestehen, sollten diese aufgeklärt werden.

¹⁷ § 40 Nr. 3 GemHVO: „Aufwendungen und Erträge des Haushaltsjahres sind unabhängig von den Zeitpunkten der entsprechenden Zahlungen im Jahresabschluss zu berücksichtigen.“

5.3.14 Sonstige Verbindlichkeiten

Sachverhalt

Aus dieser Bilanzposition wurde der Bereich „Verbindlichkeiten aus Verwahrungen“ betrachtet.

Gemäß der Jahresabschlussverfügung für das Haushaltsjahr 2018 ist festzustellen, ob die Verwahr- und Vorschusskonten ordnungsgemäß abgerechnet wurden. Die Fachämter haben daher bis Ende März 2019 für jedes Verwahr- und Vorschusskonto einen Bestandsnachweis an das Amt Kämmerei und Steuern zu senden. Diese gemeldeten Zahlen sollten sich unter der Bilanzposition 4.9 wiederfinden.

Geprüft wurden die Vollständigkeit der Bestandsnachweise sowie die Übereinstimmung mit Anlage 6 des Jahresabschlusses 2018 („Übersicht über fremde Finanzmittel“) in Bezug auf die dargestellten Sachkonten und die ausgewiesenen Beträge.

Im Laufe der Prüfung wurde das Amt Kämmerei und Steuern bezüglich der Feststellungen um Stellungnahme gebeten. Dadurch konnte ein Teil der Beanstandungen ausgeräumt werden. Eine weitere angeforderte Stellungnahme lag bis zur Erstellung des Schlussberichts noch nicht vor.

Feststellungen

Zum Prüfungszeitpunkt lagen für zahlreiche Verwahrkonten keine Bestandsnachweise oder andere Unterlagen vor, aus denen sich die im Jahresabschluss dargestellten Beträge ergeben würden. Ein Teil der fehlenden Bestandsnachweise wurde durch das Amt Kämmerei und Steuern bei verschiedenen Ämtern nachgefordert und nachgereicht.

In einigen Fällen stimmen die Bestandsnachweise nicht mit den in Anlage 6 dargestellten Beträgen überein, es besteht aber Übereinstimmung beim Abgleich der Anlage 6 mit Sachkonten-Auswertungen aus N7.

Einige der vorgelegten Bestandsnachweise sind nicht in die Bilanzposition eingeflossen. Die Begründung hierfür ergab sich aus der Stellungnahme des Amtes Kämmerei und Steuern.

Es ist festzustellen, dass für den Bereich „Verbindlichkeiten aus Verwahrungen“ zum 31. Dezember 2018 lediglich eine Gesamtsumme in Höhe von ca. 1,4 Mio. € durch Belege nachgewiesen wurde. Die Abweichung zu der im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2018 ausgewiesenen Gesamtsumme beträgt ca. 1,7 Mio. €.

Das Amt Kämmerei und Steuern vertritt in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass für einige Sachkonten keine Bestandsnachweise zu erstellen seien.

Empfehlung

Das Revisionsamt empfiehlt dem Amt Kämmerei und Steuern die Überwachung der vollständigen und zeitgerechten Vorlage der Bestandsnachweise sowie einen Abgleich der nachgewiesenen Zahlen mit der Buchhaltung. Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass für jedes Konto aus diesem Bereich ein Bestandsnachweis zu erstellen ist.

5.3.15 Beurteilung des Kontrollumfeldes

Sachverhalt

Im Sinne einer risikoorientierten Jahresabschlussprüfung ist u. a. das Kontrollrisiko abzuschätzen (Beurteilung des Kontrollumfeldes). Kontrollrisiken stellen die Gefahr dar, dass Fehler durch das interne Kontrollsystem der Verwaltung nicht verhindert oder aufgedeckt und korrigiert werden.

Mittels Datenanalysen hat das Revisionsamt deshalb Untersuchungen zur Wirksamkeit des internen Kontrollsystems der Verwaltung, in Bezug auf die Kontrolle, Erfassung und Verarbeitung rechnungslegungsrelevanter Vorgänge vorgenommen.

Feststellungen

Wesentliche Feststellungen waren,

- dass Buchungstexte in der Buchhaltung unvollständig, nicht aussagefähig oder gar nicht vorhanden waren,
- dass Buchungstexte dem Namen des Sachkontos entsprachen.

Aufgrund dieser Feststellungen teilte das Amt Kämmerei und Steuern schriftlich mit, dass man regelmäßig die Verwaltung in der „AG Rechnungswesen“ auf die Bedeutung der Buchungstexte hinweist. Um den Hinweisen Nachdruck zu verleiten, werde ab dem Haushaltsjahr 2019 das Amt Kämmerei und Steuern stichprobenhafte, qualitätssichernde Maßnahmen unterjährig durchführen.

5.3.16 Feststellung von Fehlerrisiken in der Rechnungslegung

Sachverhalt

Mittels Datenanalysen hat das Revisionsamt untersucht, ob Fehlerrisiken in der Rechnungslegung vorhanden sind. Hierbei kann es sich z. B. um ungewöhnliche Geschäftsvorfälle handeln. Bei einem hohen Standardisierungsgrad der Buchhaltung kommt es zu einer relativ geringen Fehleranfälligkeit in der Verarbeitung des Buchungssstoffes. Es war daher zu untersuchen, ob z. B. Aufwandsbuchungen ohne Kreditor, Ertragsbuchungen ohne Debitor, Abschreibungsbuchungen ohne Anlage usw. erfasst worden sind. Ebenso war zu untersuchen, ob Ertragskonten im Soll oder Aufwandskonten im Haben angesprochen werden.

Feststellungen

Bei der Analyse der Ertragsbuchungen ist – wie in den letzten beiden Jahresabschlussprüfungen – aufgefallen, dass u. a. Buchungen ohne die Herkunftsart „Debitor“ vorgenommen worden sind.

Bereits im vergangenen Jahr hatte das Amt Kämmerei und Steuern mitgeteilt, das Problem sei der ekom21 bekannt und sollte durch den Hersteller des Buchhaltungsprogramms bereinigt werden.

Unsere erneute Feststellung hat dazu geführt, dass das Amt Kämmerei und Steuern nochmals die ekom21 zum Thema „Ertragsbuchungen ohne Herkunftsart“ angeschrieben hat.

Letzter Sachstand zu diesem Thema ist, dass auskunftsgemäß der Hersteller des Buchhaltungsprogramms voraussichtlich mit dem nächsten „Release“ das Problem gelöst haben wird.

Die Analyse der Aufwandsbuchungen hat ebenfalls zu Feststellungen geführt, die jedoch durch das Amt Kämmerei und Steuern, mittels Um- und Korrekturbuchungen behoben werden konnten.

6 Ergebnisrechnung

6.1 Inhalt und Umfang der Prüfung / Risikoanalyse

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

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

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

- Einhaltung des Haushaltsplanes
- periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen
- Einhaltung des Saldierungsverbots (§ 38 Abs. 2 GemHVO)
- ordnungsmäßiger Ausweis (insbesondere Einhaltung des Kommunalen Verwaltungskontenrahmens nach § 33 Abs. 4 GemHVO)
- Wertberichtigungen auf Forderungen
- Formal- und Vollständigkeitsprüfung mittels Prüfungssoftware
- Belegprüfung

Bei den nachfolgenden Ausführungen beschränken wir uns auf die Feststellung grundsätzlicher und systembedingter Fehler.

6.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

6.2.1 Abgrenzung periodenfremder Aufwendungen

Die Abgrenzung periodenfremder Aufwendungen und Erträge zum außerordentlichen Ergebnis hat in der Vergangenheit immer wieder zu Auslegungsfragen der Gemeindehaushaltsverordnung geführt. Wir hatten dem Amt Kämmerei und Steuern im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2016 empfohlen, Kontakt mit der Aufsichtsbehörde aufzunehmen.

Im Oktober 2017 fand ein Gespräch mit der Aufsichtsbehörde statt. Ergebnis der Besprechung war, dass die Bestimmungen zu § 58 Nr. 5a GemHVO beim Land Hessen derzeit überarbeitet werden.

Nach Auskunft des Amtes Kämmerei und Steuern seien die Vertreter des Landes Hessen zu dem Schluss gekommen, dass die bisherige zwingende Auslegung des Paragraphen nicht praxisorientiert sei. Es bestehe der Wunsch, die bisherige Auslegung aufzuweichen, so dass die vermeintlich periodenfremden Aufwendungen und Erträge künftig auf das laufende Geschäftsjahr zu buchen seien. Periodenfremde und damit außerordentliche Buchungen sollen die absolute Ausnahme sein.

Bis zu einer endgültigen Festlegung durch das Land Hessen werden wir die Zuordnung der periodenfremden Aufwendungen und Erträge nicht weiter beanstanden.

Bei Redaktionsschluss lag noch keine gesetzliche Neuregelung des Landes Hessen vor.

6.2.2 Teilergebnisrechnungen

Neben der gesamten Ergebnisrechnung (§ 46 GemHVO) sind Teilergebnisrechnungen entsprechend den Teilhaushalten aufzustellen (§ 48 Abs. 1 GemHVO).

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

In den Teilergebnisrechnungen werden die Aufwendungen und Erträge der Stadt Kassel im Einzelnen dargestellt.

Feststellung

Die Summe aller Teilergebnisrechnungen auf Dezernats- oder Amtsebene entspricht den maßgebenden Positionen der Ergebnisrechnung. Die Buchungsdaten sind somit vollständig erfasst.

Die Teilergebnisrechnungen auf Dezernatsebene stimmen mit der Summe der maßgebenden Ämter überein. Die Prüfung führte zu keinen Beanstandungen.

6.3 Anhang zur Ergebnisrechnung

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

Die wesentlichen Posten der Ergebnisrechnung sind im Anhang erläutert.

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

7 Finanzrechnung / Investitionen

7.1 Allgemeines

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

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

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

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

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

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

Bei der direkten Finanzrechnung werden die tatsächlichen Zahlungsströme abgebildet. Sie werden über das Finanzverfahren N7 grundsätzlich bei jedem Zahlungsvorgang automatisch (direkt) auf Finanzrechnungskonten gebucht. Voraussetzung für diese Automatikfunktion sind sogenannte Kontenverknüpfungen (Finanzbuchungsgruppen), die bei allen zahlungswirksamen Sachkonten zu hinterlegen sind.

7.2 Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung

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

- die Finanzrechnungskonten dem verbindlichen Kommunalen Verwaltungskontenrahmen (KVKR-Hessen) entsprechen
- die Finanzrechnungskonten in die maßgebende Position der Finanzrechnung fließen (Muster 16 in Verbindung mit § 47 Abs. 2 GemHVO)
- bei allen zahlungswirksamen Bestands- und Erfolgskonten Finanzbuchungsgruppen hinterlegt sind
- bei allen nicht zahlungswirksamen Bestands- und Erfolgskonten keine Hinterlegungen erfolgt sind
- bei den Finanzbuchungsgruppen auch die maßgebenden Finanzrechnungskonten tatsächlich hinterlegt sind
- alle Finanzrechnungskonten tatsächlich in der Finanzrechnung Berücksichtigung finden.

Nach unserer Auffassung ist durch die Systemprüfung eine hinreichende Prüfungssicherheit gegeben. Unsere Systemprüfung führte inhaltlich zu unwesentlichen Feststellungen in Bezug auf die Finanzrechnung, die keinen Einfluss auf die Darstellung der tatsächlichen Finanzlage der Stadt Kassel haben.

7.3 Einhaltung der Haushaltsansätze des Finanzhaushaltes und Übertragung von Haushaltsermächtigungen

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

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

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

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

Ausgehend vom Haushaltsplan der Stadt Kassel, den übertragenen Haushaltsresten aus 2017 und den über- und außerplanmäßigen Bewilligungen des Haushaltsjahres sowie dem Abgleich mit der vorgelegten Finanzrechnung und dem Buchhaltungssystem N7 konnten wir die Daten und die Angaben im Jahresabschluss nachvollziehen.

Sachverhalt

Bei der Übertragung der Haushaltsreste 2017 in das Haushaltsjahr 2018 wurde bei einem Haushaltsrest des Sportamtes nur ein Teilbetrag nach 2018 übertragen. Der übrige Teil in Höhe von einer Million Euro wurde erst am 8. Januar 2019 rückwirkend in das Haushaltsjahr 2018 eingebucht.

Feststellung

Durch die verspätete Einbuchung besteht im fortgeschriebenen Haushaltsansatz 2018 eine Abweichung in Höhe von einer Million Euro.

Empfehlung

Es sollte künftig darauf geachtet werden, dass Haushaltsreste unmittelbar nach ihrer Kenntnisnahme durch die Stadtverordnetenversammlung in N7 erfasst und somit dem Haushalt wieder zugeführt werden.

7.4 Anhang zur Finanzrechnung

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

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

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

Die wesentlichen Posten der Finanzrechnung sind im Anhang aufgeführt.

Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen (§ 51 Abs. 1 S. 2 GemHVO) sind im Anhang tabellarisch zusammengestellt (siehe Spalte Vergleich fortgeschriebener Ansatz / Ergebnis des Haushaltsjahres bei den Summenpositionen aus laufender Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit). Wesentliche Abweichungen sind im Rechenschaftsbericht S. 188 ff. erläutert.

7.5 Teilfinanzrechnungen

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

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

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

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

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

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

Abweichungen von den Plan-Ist-Ansätzen sind im Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss 2018 erläutert, ebenso die Übertragung der Haushaltsreste.

Die Darstellung von Produkten, Produktgruppen und Produktbereichen in den Teilfinanzhaushalten ist noch nicht erfolgt (siehe hierzu auch Tz. 4.2.2). Die Darstellung soll im Haushaltsjahr/Jahresabschluss 2020 erfolgen.

8 Rechenschaftsbericht und Anlagen zum Jahresabschluss

8.1 Rechtliche Anforderungen

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

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

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

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

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

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

8.2 Zielsetzungen und Strategien

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

Mittlerweile wurden Ziele und Kennzahlen definiert. Seit dem Haushaltsjahr 2014 werden diese Ziele und Kennzahlen in einem den Haushaltsplan ergänzenden Teil dargestellt. Angaben über den Stand der Aufgabenerfüllung können aus der Ergebnisspalte 2017 im Haushaltsplan 2019 entnommen werden. Im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2018 sind keine Angaben hierüber gemacht worden. Eine Analyse der zukünftigen Ziel- und Produktorientierung der Stadt anhand der definierten Ziele und der hierfür errechneten Kennzahlen wäre im Rahmen des Rechenschaftsberichtes wünschenswert und sollte in Zukunft ins Auge gefasst werden. Die Bemühungen des Amtes Kämmerei und Steuern gehen dahin, dies ab dem Jahr 2020 umsetzen zu können.

9 Zentral bewirtschaftete Budgets

9.1 Personalaufwendungen

Haushaltsrechtliche Prüfung

Sachverhalt

Die Personalaufwendungen waren im Haushaltsplan entsprechend § 4 GemHVO (Bildung von Teilhaushalten) für jeden gebildeten Teilergebnishaushalt veranschlagt; die Rechnungsergebnisse sind für alle Teilergebnisrechnungen ausgewiesen.

Im Finanzverfahren N7 sind zur (zentralen) Bewirtschaftung der Personalausgaben ämterübergreifende Einzelbudgets für die Haushaltsdezernate gebildet. Diese Einzelbudgets sind durch die Zuordnung zur Budgetebene Personalausgaben zu einem dezernatsübergreifenden Deckungskreis zusammengefasst.

Im Haushaltsplan (Erläuterung der Bildung von Budgets) wurden die Ansätze für zahlungswirksame Aufwendungen der in einer Budgetebene zusammengefassten Budgets „grundsätzlich für gegenseitig deckungsfähig“ erklärt.

Feststellungen

Mehrere unter den Positionen 11 und 12 (Personal- und Versorgungsaufwendungen) der Ergebnisrechnung aufgeführte Sachkonten für Personalaufwendungen waren den N7 - Personalkostenbudgets nicht zugeordnet. Die Gegenüberstellung der Planansätze und der Rechnungsergebnisse zeigt deshalb unterschiedliche Ergebnisse: ausweislich der Ergebnisrechnung 2018 wurde die Summe der fortgeschriebenen Haushaltsansätze der Personal- und Versorgungsaufwendungen um rd. 1,1 Mio. € überschritten, für das N7-Budget Personalausgaben waren auf der Budgetebene Wenigeraufwendungen in Höhe von rd. 0,2 Mio. € zu verzeichnen.

Die Ansatzüberschreitungen und die im Vergleich zum Ergebnis des Vorjahres höheren Aufwendungen für Personal- und Versorgungsaufwendungen sind - bezogen auf die Ergebnisrechnung - im Anhang und im Rechenschaftsbericht erläutert.

Die Plan-Ist-Abweichung auf der N7-Budgetebene ist im Rechenschaftsbericht dargestellt und ausführlich begründet.

Prüfung einzelner Personalaufwendungen und Personalkostenberechnungen

Sachverhalt

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

Feststellungen

Es ergaben sich lediglich unwesentliche Beanstandungen.

10 Teilhaushalte der Ämter

10.1 Haushaltsrechtliche Prüfung

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

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

Wegen der Abgrenzung von periodenfremden Aufwendungen und Erträgen zum außerordentlichen Ergebnis verweisen wir auf Tz. 6.2.1 dieses Schlussberichtes.

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

10.2 Prüfung von Verwendungsnachweisen

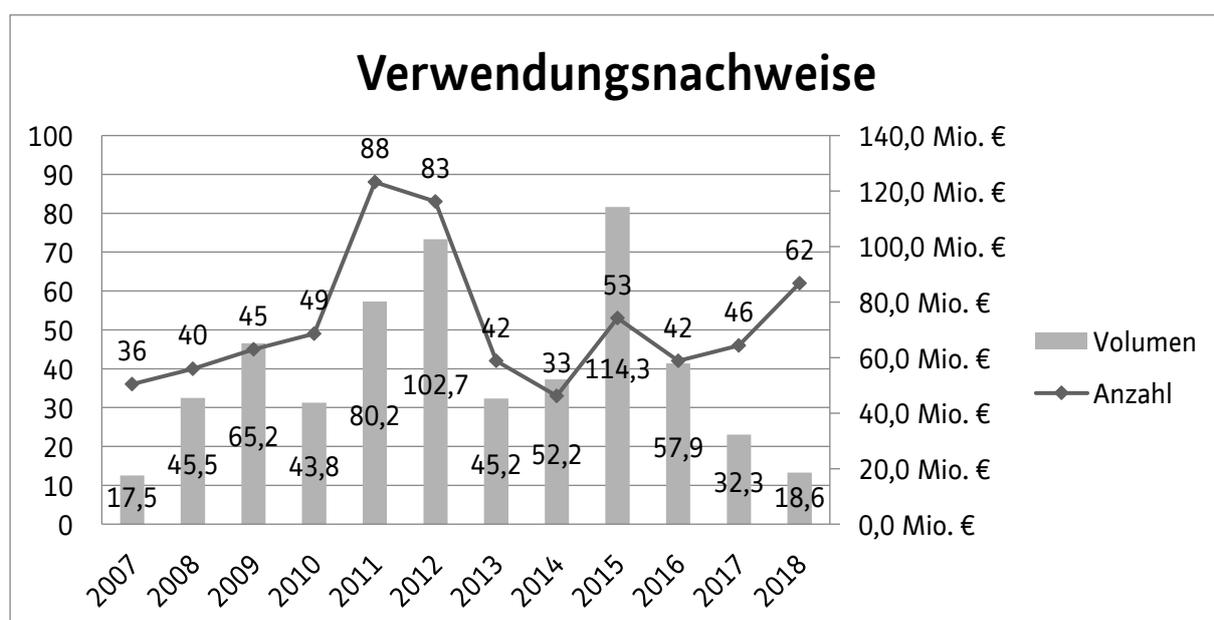
Zu den Aufgaben des Revisionsamtes gehört die Prüfung von Verwendungsnachweisen. Diese Prüfungsaufgabe ergibt sich unter anderem aus den Vorgaben der Zuwendungsgeber (Land, Bund und EU). In den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung „Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung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

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

Noch weitergehende Anforderungen an die Prüfung stellen die Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung (RiLiSE), die am 2. Oktober 2017 in Kraft getreten sind und Umfang und Inhalt der geforderten Prüfung dezidiert vorschreiben.

Im Jahr 2018 ist die Zahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise im Vergleich zum Vorjahr um rd. 35 % gestiegen und bestätigt die letztjährige Prognose. Sie bewegt sich damit oberhalb des Niveaus von 2010 und nähert sich den bisherigen Spitzenwerten der Jahre 2011 und 2012, die durch die Abwicklung des seinerzeitigen Sonderinvestitionspaketes belastet waren.

Bei insgesamt 62 geprüften Verwendungsnachweisen mit einem Volumen von 18,6 Mio. € im Jahr 2018 ist erkennbar, wie nachhaltig die risikoorientierte Prüfung durch diese Pflichtprüfungen in 2018 beeinflusst bzw. überlagert wurde. In den kommenden Jahren wird dieser Wert weiter ansteigen, da durch ein zusätzliches städtisches Investitionsvolumen aufgrund des KIP in Höhe von rd. 41 Mio. € bis zum 31. Dezember 2020 und folgender Investitionsförderprogramme („Hessen macht Schule“, Investitionspaket Hessenkasse) aber auch aufgrund weiterer Projektfördermaßnahmen u. a. im Schul- und Sozialbereich (z. B. Schülerticket, EFRE, Liquiditätsprüfung Hessenkasse) die Zahl der Verwendungsnachweisprüfungen dauerhaft zunehmen wird. Die Entwicklung der letzten Jahre ist in der nachstehenden Grafik dargestellt:



Das Volumen der zu prüfenden Verwendungsnachweise lag im Jahr 2018 zwischen 3 T € und 4,9 Mio. € bei einem Durchschnitt von 0,3 Mio. €.

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

Diese Situation belastet auch die beteiligten Fachämter, deren Aufgabe darin besteht, die umfangreichen und teils sehr detaillierten Verwendungsnachweise zu erstellen und mit allen für die Prüfung erforderlichen Anlagen und Nachweisen dem Revisionsamt zeitnah vorzulegen.

Wir werden die Entwicklung der Verwendungsnachweise weiter beobachten und berichten.

10.3 Prüfung der Erhebung von Straßenbeiträgen durch das Bauverwaltungsamt

Sachverhalt

Im Rahmen der risikoorientierten Prüfung wurde die Erhebung von Straßenbeiträgen durch das Bauverwaltungsamt geprüft.

Feststellung

Die Prüfung führte zu keinen wesentlichen Beanstandungen.

Fehlerhafte Buchungen in der Anlagenbuchhaltung wurden im Verlauf der Prüfung korrigiert.

Empfehlung

Es wird empfohlen, die Arbeitsabläufe zwischen den an der Erhebung beteiligten Ämtern Bauverwaltungsamt und Straßenverkehrs- und Tiefbauamt enger abzustimmen. Durch die getroffene politische Entscheidung, künftig auf die Erhebung von Straßenbeiträgen zu verzichten, wird das Prüffeld künftig entfallen.

10.4 Prüfung der Abwicklung von Verfahren zur Erteilung von Baugenehmigungen beim Amt für Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz

Sachverhalt

Geprüft wurde die Abwicklung von Verfahren zur Erteilung von Baugenehmigungen beim Amt für Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz.

Feststellungen

Die Prüfung führte zu keinen wesentlichen Beanstandungen, lediglich hinsichtlich des Geschäftsablaufes wurde vereinzelt Optimierungsbedarf festgestellt.

Empfehlung

Die Erarbeitung eines Leitfadens zur Vereinheitlichung der Sachbearbeitung wird empfohlen.

Weiter wird die Überprüfung der rechtlichen und vertraglichen Grundlagen der Prüftätigkeiten des Statikers im Amt für Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz empfohlen. Privatrechtliche Prüfungen des Statikers werden bis zur zweifelsfreien Klärung seitens der geprüften Stelle vorläufig ausgesetzt.

11 Prüfungen von Baumaßnahmen

11.1 Technische Prüfung

Die technische Prüfung der Baumaßnahmen erfolgt baubegleitend und erstreckt sich auf alle Bereiche der Bauverwaltung sowie der Eigenbetriebe der Stadt Kassel (KASSELWASSER, Die Stadtreiniger). Sie umfasst die Prüfung einzelner Maßnahmen von der Ausschreibung/Vergabe über die Prüfung von Nachträgen und Auftragsweiterungen bis zur Fertigstellung und abschließenden Abrechnung.

Die Legitimation der technischen Prüfung hat ihren Ursprung in den städtischen Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB), der Revisionsordnung sowie der aktualisierten Verfügung des Oberbürgermeisters vom 8. Dezember 2017. Hiernach sind die entsprechenden Fachämter ab dem 1. Januar 2018 verpflichtet, dem Revisionsamt alle Vergaben und Schlussrechnungen für Bauleistungen über 50 T € im Hochbaubereich und über 100 T € im Tiefbaubereich zur Prüfung vorzulegen.

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

Der Einhaltung der nachfolgenden Verordnungen, Erlasse und Gesetze werden im Prüfbereich Bauen und Technik besonderer Bedeutung beigemessen:

- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen VOB
- Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) in Einzelfällen
- Hessisches Vergabe- und Tariftreuegesetz (HVTG)
- Hessische Vergabeerlasse vom 22. November 2016 und 1. Januar 2018
- Haushaltsrechtlichen Vorschriften
- Vergabeverordnung (VgV)
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB)
- Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 20. November 2015 zur „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“

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

Innerhalb des weiten Aufgabenspektrums im technischen Bereich kommt der Prüfung der Vergaben von Bauleistungen eine hervorzuhobende Bedeutung zu. Fehler an dieser ersten Nahtstelle im Maßnahmenablauf sind nach Auftragsvergabe in der Regel irreparabel und könnten bei Zuwiderhandlungen zu Nachprüfverfahren und Schadensersatzforderungen durch benachteiligte Bieter oder Zuwendungsgeber führen.

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

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

Am 19. Dezember 2014 ist das Hessische Vergabe- und Tariftreuegesetz (HVTG) in Kraft getreten. Dieses ersetzt das Hessische Vergabegesetz vom 25. März 2013 und gilt für die Vergabe und Ausführung öffentlicher Aufträge des Landes Hessen sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände und ihrer Eigenbetriebe (öffentliche Auftraggeber). Es enthält u. a. Regelungen zur Tarifvertragsbindung, zur Vorschaltung von Interessenbekundungsverfahren vor beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben, zum Nachweis der Bieterreife, zur Vorlage und weiteren Behandlung der Urkalkulation, Möglichkeiten zur Nachforderung fehlender Unterlagen, zur Vertragsstrafe und Sperre bzw. Ausschluss von Bewerbern und Bietern sowie zu Zahlungsmodalitäten.

Der zum 1. Januar 2018 in Kraft getretene ergänzende gemeinsame Runderlass zum öffentlichen Auftragswesen vom Hessischen Ministerium der Finanzen komplettiert das v. g. Gesetz.

Im Berichtsjahr 2018 wurden dem Revisionsamt von den Ämtern Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz, Hochbau und Gebäudebewirtschaftung, Straßenverkehrs- und Tiefbauamt, Umwelt- und Gartenamt und den Eigenbetrieben „Die Stadtreiniger Kassel“ und „KASSELWASSER“ insgesamt 719 Vorgänge (Vergaben/Rechnungen) mit einem Gesamtvolumen von ca. 113 Mio. € zur Prüfung vorgelegt, was bezogen auf die Volumina einer Steigerung zum Vorjahr in Höhe von ca. 62,6 % entspricht.

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

11.2 Allgemeine Feststellungen

Im nachfolgenden haben wir einige allgemeine, sich wiederholende Feststellungen aufgelistet, die uns in diesem Berichtsjahr aufgefallen sind:

- Nachtragsangebote wurden dem Revisionsamt nicht zeitnah vorgelegt, wie es die Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB) vorsehen, sondern erst verspätet und mitunter nach Ausführung der Zusatzleistungen bzw. zusammen mit Vorlage der Schlussrechnung.
- Das Abnahmeprotokoll war unvollständig (es enthielt z. B. noch Mängel oder Restarbeiten, die noch zu beheben bzw. deren Erledigung noch nicht freigemeldet waren); es beinhaltete fehlerhafte Eintragungen, u. a. fehlten wichtige Eintragungen.
- Das Revisionsamt wurde entgegen der Vorgaben der VRB nicht zu Abnahmen eingeladen.
- Falsche oder fehlende Feststellungsvermerke auf den Vorgängen, die gemäß der Gemeindekassenverordnung (GemKVO) und den Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB) gefordert sind.
- Bei Vergaben wurden die zu verwendenden Formblätter des Vergabehandbuchs (VHB) teilweise unvollständig ausgefüllt. Zudem wurde oft nur das beauftragte Ing.-Büro im Allgemeinen bzw. das Fachamt an sich als verantwortliche Person eingetragen und auf die Benennung des konkret zuständigen Entscheidungsträgers verzichtet.
- Lieferscheine und Stundenzettel lagen z. T. lediglich in Kopie vor und/oder enthielten nicht alle erforderlichen Angaben.
- Aufmaße fehlten, bzw. Abzeichnungen zur Legitimation der Aufmaße fehlten.
- Aufmaße wurden bei der Rechnungsprüfung einseitig durch den Auftraggeber geändert.
- Bei augenscheinlich niedrigen Preisen im Angebot wurde es versäumt, Aufklärung zu betreiben und eine Preisbestätigung bzw. Auskömmlichkeit vom Bieter abzufordern.
- Teilweise wird immer noch von der Vorgabe der produktneutralen Ausschreibung nach VOB/A § 7 abgewichen.
- Bei einzelnen Maßnahmen wurden ausufernde Stundenlohnarbeiten festgestellt, obwohl Stundenlohnarbeiten nach VOB dem Grunde nach lediglich für unvorhergesehene Arbeiten in geringem Umfang zum Tragen kommen sollen.

- Abweichend vom vorgesehenen Verfahrensablauf wurden vereinzelt Schlussrechnungen angewiesen, bevor die Akten dem Revisionsamt zur Prüfung vorgelegt wurden.
- Bei schriftlichen Angebotsabgaben wurde vereinzelt versäumt, die Angebote durch die Vergabestelle zu stanzen.
- Die Bearbeitungsstände auf der RIB-Plattform entsprechen mitunter nicht den Bearbeitungsständen der Handakten. Der Forderung zur Umsetzung der elektronischen Vergabe in Verbindung mit der Einführung der E-Akte und zukünftigen papierlosen Verwaltung wird daher z. T. nur unzureichend Genüge getan.
- Die gemäß VOB vorgesehene Prüffrist zur Auszahlungsanweisung bei Schlussrechnungen wurde vereinzelt deutlich überschritten.

11.3 Maßnahmenbezogene Feststellungen

11.3.1 Kita Dr. Hermann-Haarmann-Haus: Gebäudetechnik

Dem Revisionsamt wurde am 3. April 2018 die Schlussrechnung über gebäudetechnische Arbeiten an o. g. Kindertagesstätte vorgelegt. Die Prüfung führte zu zahlreichen Feststellungen. So entfielen von 100 Rechnungspositionen 24 auf Nachtragsleistungen. D. h., die Preisbildung nahezu jeder vierten Rechnungsposition war nicht dem Wettbewerb unterworfen. Die rechnerisch, technisch und wirtschaftliche Feststellung der Nachtragsprüfung erfolgte ca. ein Jahr nach Nachtragseingang. Die Nachtragsverhandlungen/Preisvereinbarungen wurden nicht protokolliert. Die der Rechnung beigefügten Aufmaße wurden im Zeitraum 6. Juni 2017 bis 11. März 2018 erstellt, aber erst am 9. April 2018 durch den Auftraggeber gegengezeichnet. Auf die gemäß Bauvertrag beauftragte und vorgesehene Sachverständigenabnahme gemäß Vorgabe der allgemein gültigen Prüfverordnung wurde nach Aussage des Amtes für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung unter Hinweis auf die VOB-Abnahme verzichtet.

11.3.2 Fridtjof-Nansen-Liegenschaft: Elektroinstallationen Toilettenräume

Dem Revisionsamt wurde am 31. Oktober 2018 die Schlussrechnung über elektrotechnische Installationsarbeiten an o. g. Maßnahme vorgelegt. Die Prüfung führte zu zahlreichen Feststellungen. So wurden u. a. auf dem Abnahmeprotokoll weder der Tag der Abnahme noch die daran teilgenommenen Personen benannt. Weiterhin fehlt die Feststellung, ob die erbrachte Leistung überhaupt abgenommen wurde. Laut Bauvertrag war eine Bauzeit vom 30. Januar 2017 bis zum 30. Juni 2017 vereinbart. Bei der Beauftragung der Nachtragsleistungen am 30. Mai 2017 wurde explizit erklärt: „*Die Ausführungsfrist wird nicht berührt*“. Das Abnahmeprotokoll benennt jedoch eine Bauzeit von Februar 2017 bis Dezember 2017. Den dem Revisionsamt vorgelegten Schlussrechnungsunterlagen war weder eine Behinderungsanzeige noch ein Antrag auf Bauzeitverlängerung mit entsprechender Zustimmung durch den Auftraggeber zu entnehmen. Weiterhin konnte nicht festgestellt werden, ob das nach Vergabehandbuch Teil 4 zu führende Bautagebuch erstellt wurde. Die Nachträge 3, 4 und 5 waren nicht mit den erforderlichen Feststellungsvermerken versehen. Auf den Stundenlohnzetteln und den Aufmaßen fehlte das Datum der Erstellung sowie das Datum der Prüfung und Anerkennung durch den Auftraggeber. Die unter verschiedenen Ordnungsziffern vertraglich zu liefernden Dokumentationen und Bestandspläne wurden in der Schlussrechnung nicht erfasst und abgerechnet. Eine Bestätigung, ob diese nunmehr vollständig vorliegen, ist vom Fachamt bislang nicht erfolgt. Die zur Schlussrechnung einer Baumaßnahme unabdingbar gehörende Massenberechnung war ebenfalls nicht in den eingereichten Unterlagen enthalten. Die Schlussrechnung wurde daraufhin zur Überarbeitung und Wiedervorlage an das Fachamt zurückgegeben. Trotz unserer Prüfbemerkung vom 9. November 2018, in der eine Wiedervorlage erbeten wurde, wurde der Schlussrechnungsbetrag ohne Testat des Revisionsamtes am 22. November 2018 ausgezahlt. Die Stellungnahme und die Wiedervorlage der Rechnungsunterlagen erfolgte ca. 7 Monate später. Zahlreiche Feststellungen der Prüfbemerkung blieben jedoch unbeantwortet.

Unser Schreiben vom 24. Juni 2019 mit der Bitte um erneute Klarstellung der noch offenen Punkte ist bisher unbeantwortet.

11.3.3 Fridtjof-Nansen-Liegenschaft: Elektroinstallationen Garderobenräume

Dem Revisionsamt wurde am 31. Oktober 2018 die Schlussrechnung über elektrotechnische Installationsarbeiten an o. g. Maßnahme vorgelegt. Auch diese Prüfung führte zu zahlreichen nahezu identischen Feststellungen, wie unter Punkt 11.3.2 aufgeführt.

Neben den Unregelmäßigkeiten bei der Abnahmedokumentation, Bauzeitverlängerung, Nachtragsmanagement, Stundenlohnnachweisen, fehlender Aufmaßdokumente, wurde zusätzlich festgestellt, dass ein Großteil der Rechnungsprüfung durch den vom Fachamt beauftragten Fachplaner mit Bleistift erfolgte und somit eine Dokumentenechtheit nicht gegeben ist.

Die Schlussrechnung wurde auch hier zur Überarbeitung und Wiedervorlage an das Fachamt zurückgegeben. Trotz unserer Prüfbemerkung vom 15. November 2018, in der eine Wiedervorlage erbeten wurde, wurde der Schlussrechnungsbetrag ohne Testat des Revisionsamtes am 23. November 2018 ausgezahlt. Die Stellungnahme und die Wiedervorlage der Rechnungsunterlagen erfolgte ebenso ca. 7 Monate später. Zahlreiche Feststellungen der Prüfungsbemerkung blieben jedoch unbeantwortet.

Unsere Prüfbemerkung vom 24. Juli 2019 mit der Bitte um erneute Klarstellung der noch offenen Punkte ist bisher unbeantwortet.

11.3.4 Kulturzentrum Schlachthof: Zimmerarbeiten

Für die Zimmerarbeiten der Baumaßnahme Kulturzentrum Schlachthof beauftragte das Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung ein ortsansässiges Architekturbüro mit der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen, der Vorbereitung der Vergabe, der Bauüberwachung und der Abrechnung.

Nachdem bereits bei den Vergabeunterlagen einige Fehler durch das Revisionsamt festgestellt und dem Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung schriftlich mitgeteilt wurden, führte auch die Schlussrechnung zu mehreren Beanstandungen, die selbst nach zweimaliger Rückgabe an das Fachamt nicht behoben wurden. So waren u. a. Aufmaße z. T. nur als Kopie vorhanden und nicht vom Auftragnehmer und Auftraggeber unterschrieben, Stundenlohnzettel nur von einer Vertragspartei mit Namenskürzel abgezeichnet, das Abnahmeprotokoll nur unvollständig ausgefüllt, die deutliche Bauzeitüberschreitung nicht begründet u. ä..

Die vertraglich vereinbarte dreiprozentige Mängelanspruchsbürgschaft wurde nach Aussage der Rechnungsstelle nicht rechtzeitig und erst nach Anmahnung durch das Revisionsamt eingefordert. Entgegen der schriftlichen Bitte um Überarbeitung und Wiedervorlage wurde die Schlussrechnung ohne Testat des Revisionsamtes ausgezahlt.

Gemäß Vertrag vom 28. August 2017 sollte die Baumaßnahme am 8. Dezember 2017 abnahmereif vollendet sein. Auf den Nachtragsbeauftragungen vom 21. Februar 2018 und 9. Juli 2018 wurde ausdrücklich erklärt, dass die Ausführungsfrist hiervon nicht berührt wird. Auf dem Abnahmeprotokoll vom 9. August 2018 wird eine Bauzeit von November 2017 bis Juli 2018 benannt, demnach wurde die vertraglich vereinbarte Bauzeit um ca. 7 ½ Monate überschritten. Die für die Überschreitung der Bauzeit vorgesehene Vertragsstrafe wurde nicht herangezogen. In der Stellungnahme des Fachamtes wurde dies damit begründet, dass der Auftragnehmer diesen Umstand nicht zu vertreten habe. Vom Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung wurde als Begründung mitgeteilt, dass die geschilderten Beanstandungen der Hektik des Arbeitsalltags geschuldet seien und zur Minimierung der Fehlerquote Laufzettel eingeführt würden.

11.3.5 Goethegymnasium 2: Lüftungsinstallationen

Die Projektleitung der Baumaßnahme wurde über das Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung an ein externes Ingenieurbüro vergeben. Bei Prüfung der Schlussrechnung durch das Revisionsamt wurden, neben kleineren formalen Fehlern, Fehler in den Aufmaßen und eine Überzahlung in Höhe von rund 6.000,00 € festgestellt.

Laut Bauvertrag wurde eine Bauzeit mit Vertragsstrafe vereinbart. Die Bauzeit wurde deutlich überschritten, es liegen keine Informationen zur Bauzeitverlängerung vor. Trotzdem wurde keine Vertragsstrafe einbehalten, darüber hinaus sind keine Dokumentationen zur Aufklärung des Sachverhaltes aktenkundig. Es wurden zusätzliche Leistungen in Höhe von ca. 3.500,00 € abgerechnet, die zwischen Ingenieurbüro und Auftragnehmer frei verhandelt wurden, eine Einbeziehung des Auftraggebers konnte nicht festgestellt werden, Dokumentationen hierzu fehlen. Es wurden drei unterschiedliche Formulare zur Erfassung der Aufmaße verwendet, neben dieser z. T. nicht nachvollziehbaren und unübersichtlichen Art der Aktenführung enthielten die Aufmaße Fehler. Durch die Fehler in den Aufmaßen war der Endbetrag der vorgelegten geprüften Rechnung folgerichtig falsch.

Die Maßnahmenakte wurde drei Mal - über das Fachamt - an das externe Büro zur Überarbeitung zurückgegeben. Der dritte Rücklauf vom Ingenieurbüro war wiederum fehlerbehaftet. Eine erneute Korrektur durch das Ingenieurbüro lies keine Verbesserung erwarten, deshalb wurde die nach wie vor dem Grunde nach nicht prüfbare Rechnung in die Eigenverantwortung des Fachamtes übergeben. Das Fachamt wurde zusätzlich im Dezember 2018 aufgefordert, eine Stellungnahme zu dem Vorgang abzugeben und einen Nachweis über die Rückbuchung der Überzahlung vorzulegen. Trotz mehrfacher Erinnerung liegt bisher weder eine Stellungnahme noch der angeforderte Nachweis vor.

12 Kassenprüfungen

12.1 Gesetzliche Grundlagen

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

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

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

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

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

Über jede Prüfung ist gemäß § 29 Abs. 1 GemKVO ein Prüfungsbericht zu fertigen; er ist dem Oberbürgermeister vorzulegen. Der Prüfungsbericht muss die Art und den Umfang der Prüfung angeben sowie die wesentlichen Feststellungen der Prüfung und etwaige Erklärungen von Kassenbediensteten hierzu enthalten.

12.2 Durchführung der Prüfungen

12.2.1 Inhalt und Umfang

Der am Prüfungstag zum Kassenschluss erzeugte Periodenabschluss weist den aktuellen Bargeldbestand des automatischen Kassentresors (AKT), aufgeschlüsselt nach Banknoten- und Münzensorten, aus.

Von dem Kassierer bzw. der KassiererIn ist bei den Prüfungen nur noch das im Tresor vorhandene Wechselgeld (Rollengeld und Bündelgeld) vorzuzählen.

Die Bank-, Sparkassen- und Postbankbestände werden unter Berücksichtigung der Schwebeposten von den Prüfern aus den Kontoauszügen, Kontogegenbüchern und den maschinellen Tagesabschlüssen ermittelt.

Es folgt eine Prüfung der von der Stadtkasse zur Verfügung gestellten Periodenabschlüsse unter anderem auf Vollständigkeit, erforderliche Unterschriften sowie Einhaltung des zulässigen Höchstbestandes der Barkasse.

12.2.2 Ergebnis der Kassenprüfungen

Im Rahmen der oben genannten gesetzlichen Vorgaben wurde am 19. April 2018 sowie am 27. November 2018 eine unvermutete Kassenprüfung durchgeführt.

Bei beiden Kassenprüfungen gab es lediglich geringfügige Beanstandungen.

Die Richtigkeit der Tagesabschlüsse vom 19. April 2018 und vom 27. November 2018 konnte durch das Revisionsamt bescheinigt werden. Der jeweils festgestellte Kassenbestand stimmte an den Prüfungstagen im Soll und Ist überein.

12.2.3 Prüfungsfeststellungen

Kassenkredite

Am Tag der Kassenprüfung vom 19. April 2019 wurde der lt. Haushaltssatzung zulässige Höchstbetrag der Kassenkredite eingehalten. Zum Zeitpunkt der zweiten Kassenprüfung am 27. November 2019 waren keine Kassenkredite aufgenommen worden.

Automatischer Kassentresor (AKT)

Auch im Jahr 2018 traten bei dem AKT einige Fehler bei Einzahlungen, Wechselgeldvorgängen, abgebrochenen Buchungsvorgängen sowie Systemstörungen auf, die zu Buchungsdifferenzen in den Periodenabschlüssen führten. Die Zahl der Störungen ist, gemessen an der Zahl der täglich vorkommenden Einzahlungs- und Wechselvorgängen, jedoch nicht wesentlich.

In keinem Fall lag eine Differenz in der Finanzbuchhaltung vor.

Bargeldhöchstbestand

Der höchstzulässige Bargeldbestand der Barkasse der Stadtkasse zum Zeitpunkt des Kassenschlusses ist mit Verfügung des Stadtkämmerers vom 10. September 2013 auf 100 T € festgesetzt worden. Die Überschreitung bedarf der ausdrücklichen Zustimmung des Kassenverwalters oder seines Stellvertreters. Sie ist schriftlich auf dem jeweiligen Tagesabschluss zu begründen und vom Kassierer und vom Kassenverwalter abzuzeichnen. Der Bargeldbestand ist aus Gründen der allgemeinen Kassensicherheit auf ein Mindestmaß zu beschränken; nur in Ausnahmefällen sollten Beträge bis zum höchstzulässigen Bestand in den Kassenräumen verwahrt werden.

Im Jahr 2018 wurde dieser höchstzulässige Bargeldbestand einmal überschritten (Kassenprüfung vom 27. November 2018). Eine Begründung hierzu fehlte ebenso wie die separate Unterschrift des Kassenverwalters.

Das Amt Kämmerei und Steuern hat die künftige Beachtung zugesagt.

Dokumentation

Das Revisionsamt hatte dem Amt Kämmerei und Steuern wiederholt eine Überarbeitung der, über die Software des AKT erzeugten, Dokumentation der Barkassenvorgänge empfohlen.

Nach Aussage des Software-Herstellers lassen sich manche Vorgänge in der vorhandenen Dokumentation nicht abbilden. Hier wäre eine kostenpflichtige Erweiterung der Software notwendig. Auskunftsgemäß liegen die Aufwendungen für diese Erweiterungen nach Angaben des Software-Herstellers im fünfstelligen Bereich, sodass Kosten und Nutzen weit auseinanderliegen.

Darüber hinaus gab es sowohl vom Software-Hersteller als auch in den Stellungnahmen des Amtes Kämmerei und Steuern zu den einzelnen Auswertungen diverse Erklärungen, die die Darstellung der Barkassenvorgänge nachvollziehbar machen.

Verwahrtgelass

Im Rahmen der im Jahr 2018 durchgeführten Kassenprüfungen wurde das Verwahrtgelass stichprobenartig geprüft. Hierzu gehörte auch eine Nachschau auf die Prüfungen des Verwahrtgelasses im Jahr 2017. Gegenstand der zurückliegenden Prüfungen war die Durchsicht der verwahrten Gegenstände daraufhin, ob der Einlieferungsgrund noch besteht oder die Notwendigkeit zur Verwahrung noch gegeben ist.

Lt. Ziff. 17.2 der DA über die Verwahrung von Wertgegenständen obliegt die Verwaltung der Wertgegenstände den einliefernden Ämtern. Unsere Prüfungen ergaben, dass einige der zur Verwahrung gegebenen Dokumente und Gegenstände im Laufe der Jahre in Vergessenheit geraten sind. Daher haben wir dem Amt Kämmerei und Steuern empfohlen, die Ämter, die Gegenstände im Verwahrgelass eingeliefert haben, anzuschreiben und um Prüfung zu bitten, ob der Einlieferungsgrund noch besteht.

Die Nachfragen aus den Prüfungen wurden durch das Amt Kämmerei und Steuern beantwortet, die angesprochenen Sachverhalte geklärt und der Bestand des Verwahrgelasses konnte bereinigt werden.

Die aktuelle Prüfung des Jahres 2018 ergab keine Beanstandungen.

12.3 Zahlstellenprüfung

Zur Vorbereitung der Prüfung der Zahlstellen muss bekannt sein, welche Zahlstellen bei der Stadtverwaltung Kassel eingerichtet sind. Zurzeit existieren diverse Verzeichnisse der bei der Stadt Kassel eingerichteten Zahlstellen. Zuletzt erhielten wir auf eine schriftliche Anforderung von der Stadtkasse ein Verzeichnis der aktuellen Zahlstellen mit Stand 8. November 2016. Laut diesem Verzeichnis sind bei der Stadtverwaltung folgende Zahlstellen eingerichtet:

- -32- Ordnungsamt
- -32- Verwarngeldstelle
- -33- Standesamt
- -33- Einwohnerservice
- -51- Erziehungshilfen Auguste Förster
- -67- Umwelt - und Gartenamt

Anzumerken ist, dass die „-32- Verwarngeldstelle“ genannte Zahlstelle nicht korrekt bezeichnet ist. Im Verwaltungsgliederungsplan des Ordnungsamtes gibt es keine derartige organisatorische Bezeichnung. Wie anlässlich einer Prüfung festgestellt wurde, handelt es sich hierbei um die Abteilung -324- „Verkehrsüberwachung“.

Die Zahlstelle beim Umwelt- und Gartenamt wurde im Februar 2018 aufgelöst.

Obwohl die Zahlstelle bei der Zulassungsstelle Kassel aufgelöst wurde, wurden im Jahr 2018 vom Amt Kämmerei und Steuern mehrere Mitarbeiter der Zulassungsstelle zu stellvertretenden Zahlstellenverwaltern benannt, wobei der Bestellung nicht zu entnehmen ist, für welche Zahlstelle sie erfolgte. Entsprechende Anfragen an das Amt Kämmerei und Steuern aus den Jahren 2017 und 2018 blieben unbeantwortet.

Wir empfehlen der Stadtkasse erneut, die Liste der Zahlstellen zeitnah den organisatorischen Veränderungen anzupassen.

Folgende Zahlstellen wurden im Jahr 2018 durch das Revisionsamt geprüft:

- Ordnungsamt
 - Verwaltung (-326-) Prüfung am 3. Mai 2018
Prüfung am 14. November 2018
- Bürgeramt
 - Standesamt (-331-) Prüfung am 23. Juli 2018
 - Einwohnerservice (-332-) Prüfung am 25. April 2018
Prüfung am 31. Oktober 2018
- Jugendamt
 - Erziehungshilfen Auguste Förster Prüfung am 4. Juli 2018
Prüfung am 5. Dezember 2018
- Umwelt- und Gartenamt
 - Prüfung am 4. Juli 2018
(Zahlstelle am 6. Februar 2018 aufgelöst)

Die Prüfungen führten zu keinen oder lediglich geringfügigen Beanstandungen.

12.4 Dienstanweisungen

In der ADGA II werden unter lfd. Nummer 40.00 bis 40.16 verschiedene DA und Richtlinien der Stadtkasse aufgeführt. Im Rahmen der Kassenprüfung vom 23. November 2017 wurden die derzeit gültigen Dienstanweisungen und Richtlinien der Stadtkasse geprüft.

Die Prüfung der vorhandenen DA und Richtlinien für die Stadtkasse ergab, dass diese Vorschriften einer Überarbeitung bedürfen. Bereits im Schlussbericht 2017 hatten wir die Überarbeitung der vorhandenen Regelungen empfohlen, die bis heute nicht erfolgt ist.

Aus diesem Grund empfehlen wir erneut die Überarbeitung der vorhandenen Regelungen dahingehend, dass

- die in den DA genannten Rechtsgrundlagen und zitierten Vorschriften dem heutigen Stand entsprechen,
- die organisatorischen Bezeichnungen der Ämter sowie die übrigen verwendeten Begrifflichkeiten dem aktuellen Stand angepasst werden und
- die in den jeweiligen DA und Richtlinien zitierten „Anlagen“ ebenfalls im Intranet eingestellt werden.

Im Rahmen der angesprochenen Kassenprüfung nicht betrachtet wurde die *DA für Zahlstellen* (ADGA II Ziff. 40.1), da diese DA durch die Stadtkasse seit 2012 mit Unterbrechungen überarbeitet wurde und derzeit immer noch nicht abgeschlossen ist.

Die bisher durch die Stadtkasse vorgelegten Entwürfe einer neuen „DA für die Zahlstellen der Stadtkasse und Sonderkassen“ wurden durch das Revisionsamt geprüft und mit diversen Feststellungen und ausführlichen Empfehlungen zurückgegeben. Im November 2018 erhielt das Revisionsamt erneut Entwürfe der DA Sonderkassen, DA Zahlstellen, DA Gelderheber und der DA Stadtkasse. Die Prüfung der Entwürfe ergab, dass auch diese Ausfertigungen nochmals überarbeitungsbedürftig waren. Zahlreiche ausführlich formulierte Änderungsvorschläge wurden bislang von der Stadtkasse nicht umgesetzt.

12.5 HESSENKASSE

Die HESSENKASSE ist ein Programm zur Entschuldung hessischer Kommunen von Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler Investitionen. Um am Investitionsprogramm teilnehmen zu können, müssen die Kommunen nachweisen, dass sie ihre Liquidität ohne Inanspruchnahme von Kassenkrediten sicherstellen können. Rechtsgrundlage ist das Hessenkassegesetz (Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen) vom 25. April 2018 (GVBl. I Seite 59).

Die Stadt Kassel nimmt am Investitionsprogramm HESSENKASSE teil. Aufgrund dieser Teilnahme musste die Stadt Kassel bis zum Stichtag 31. August 2018 ihre Liquiditätskredite auf null zurückfahren.

In diesem Zusammenhang war nach § 14 des Hessenkassegesetzes der Kassenkreditbestand der Kommune, die eine Investitionsförderung beantragt hat, zu einem bestimmten Stichtag (hier: 31. August 2018) zu prüfen. Die Prüfung umfasst die Höhe und Verwendung der Kassenkredite sowie deren Notwendigkeit zur Sicherstellung der Liquidität der Kommune zu dem Stichtag.

Das Revisionsamt hat am 14. November 2018 die gemäß § 14 Hessenkassegesetz vorgesehene Prüfung durchgeführt.

Unserer Prüfung lagen zugrunde

- der kassenmäßige Tagesabschluss inkl. Buchungen mit Wertstellung zum 31. August 2018,
- Saldenbestätigungen der Banken über den Stand aller bestehenden Bankkonten mit Wertstellung zum 31. August 2018,
- Saldenbestätigungen der Banken über den Stand der zur Ablösung vorgesehenen Kassenkreditverbindlichkeiten mit Wertstellung zum 31. August 2018,
- die Kontoauszüge aller Banken,
- eine Übersicht des Bestandes der Kassenkredite (Summen-Saldenliste Sachkonten),
- die vorgelegten Saldenmitteilungen der Kreditinstitute zum 31. August 2018,
- die Vollständigkeitserklärung der Gemeindekasse vom 22. Oktober 2018 zum vorgelegten Tagesabschluss sowie den Saldenbestätigungen gem. § 14 Hessenkassegesetz.

Die im Tagesabschluss verzeichneten Barbestände der Barkassen/ Handvorschüsse/ Betriebsmittelvorschüsse wurden anforderungsgemäß nicht geprüft, sondern mit den im Tagesabschluss ausgewiesenen Werten übernommen.

Die Kassenkreditfreiheit zum Stichtag 31. August 2018 konnte bestätigt werden.

12.6 Prüfungen der Sonderkassen der Eigenbetriebe

12.6.1 Gesetzliche Grundlagen, Inhalt und Umfang der Prüfung

Bei der Prüfung der Sonderkassen der Eigenbetriebe handelt es sich um Pflichtaufgaben des Revisionsamtes gemäß § 131 Abs. 1 Nr. 3 HGO. Demnach gehört die dauernde Überwachung der Kassen der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen zu den Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes¹⁸.

Die Regelungen der Gemeindekassenverordnung gelten für Sonderkassen entsprechend (§ 30 GemKVO). Die Prüfung der Sonderkassen der Eigenbetriebe findet daher im gleichen gesetzlichen Rahmen statt wie die Prüfung der Stadtkasse (Tz. 12.1).

Die unvermuteten Prüfungen der Sonderkassen wurden am 7. Juni und am 5. Dezember 2018 vorgenommen. Schwerpunkt der Prüfungen war das Verfahren zur Erstellung unterjähriger Tagesabschlüsse der Sonderkassen. Gemäß § 30 i. V. m § 22 Abs. 1 GemKVO hat die Sonderkasse für jeden Tag, an dem Zahlungen bewirkt worden sind, Tagesabschlüsse zu erstellen. Die Tagesabschlüsse sind von allen Personen, die an der Ermittlung der Grundlagen der Tagesabschlüsse beteiligt sind, zu unterschreiben. In der vorangegangenen Prüfung der Sonderkassen war festgestellt worden, dass die Stadtkasse zu diesem Zeitpunkt keine Abschlüsse der Sonderkassen angefertigt hatte. Vielmehr waren die Konten der Sonderkassen als der Stadtkasse zugehörig behandelt und in den dortigen Tagesabschluss einbezogen worden.

12.6.2 Prüfungsergebnisse

Feststellung

Die Prüfungen der Sonderkassen der Eigenbetriebe konnte nicht durchgeführt werden, da die Stadtkasse keine Tagesabschlüsse für die Sonderkassen der Eigenbetriebe aufgestellt hat. Die Prüfung ergab darüber hinaus, dass Vorbereitungsarbeiten zur regelmäßigen Erstellung der Tagesabschlüsse bereits stattgefunden hatten. So werden die erforderlichen Daten der Buchhaltungen der Eigenbetriebe täglich elektronisch der Stadtkasse zugesandt. Die Stadtkasse prüft die Unterlagen und archiviert sie. Ein lesender Zugriff auf die Unterlagen durch das Revisionsamt ist jederzeit möglich. Die formalen Anforderungen an den Tagesabschluss gemäß § 30 i. V. m § 22 Abs. 1 GemKVO werden nicht eingehalten.

¹⁸ Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Kassel trägt die Bezeichnung Revisionsamt, § 2 der Revisionsordnung der Stadt Kassel; ADGA II Nr. 38

Empfehlung

Das Revisionsamt hat in den jeweiligen Prüfberichten auf die Dringlichkeit der Aufgabe hingewiesen, Tagesabschlüsse der Sonderkassen der Eigenbetriebe in der gesetzlich vorgesehenen Weise zu erstellen. Wir empfehlen, das Verfahren zur Erstellung von Tagesabschlüssen für die Sonderkassen, insbesondere die Hinterlegung der erforderlichen Unterschriften, schnellstmöglich zu erarbeiten.

Feststellung

Die Prüfung ergab, dass die Stadtkasse noch keine Dienstanweisungen für die Sonderkassen der Eigenbetriebe errichtet hat. Dem Revisionsamt liegen zwar Entwürfe solcher Dienstanweisungen vor, diese sind jedoch bis zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses des vorliegenden Berichts nicht in Kraft gesetzt worden. Die Dienstanweisungen für den zu regelnden Bereich der Sonderkassen sind dringend erforderlich. Sie stellen eine einheitliche und rechtstreue Bearbeitung der von den Kassen zu bearbeitenden Geschäftsvorfälle sicher. Das Revisionsamt hat mehrfach auf Risiken im Zusammenhang mit fehlenden Dienstanweisungen hingewiesen.

Empfehlung

Wir empfehlen, die betreffenden Dienstanweisungen abschließend zu formulieren und schnellstmöglich in Kraft zu setzen.

13 Prüfung von Datenverarbeitungsverfahren (DV-Verfahren)

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

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

Die Verfahrensprüfungen sind laufende Vorgänge und werden daher nicht auf den Zeitraum der Jahresabschlussprüfung begrenzt, sondern darüber hinaus betrachtet. Daher sind nachfolgend auch Entwicklungen und Feststellungen aus dem Jahr 2019 – bis zum Redaktionsschluss – berücksichtigt.

Beim Revisionsamt der Stadt Kassel wird seit Jahren versucht, trotz geringer personeller Ressourcen der Prüfungsverpflichtung gemäß § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO weitgehend gerecht zu werden. Sei es durch eigene Verfahrensprüfungen oder durch Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Revisions- bzw. Rechnungsprüfungsämtern mittels Austausch der Prüfungsergebnisse im Sinne des Ausnahmeerlasses¹⁹. Die Hinweise zur HGO, die wachsende Automatisierung (Kassensysteme statt Gelderheber) und die Verzahnung der Fachverfahren mit dem Finanzverfahren (Einsatz von Schnittstellen zur Sollstellung im Finanzverfahren) verursachen einen stetig anwachsenden Prüfungsaufwand.

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

Der Grundsatz der Prüfung vor der Anwendung (§ 131 Abs. 1 Ziffer 4 HGO) ist daher längst durch die begleitende Prüfung auf Grundlage des Ausnahmeerlasses des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport als Regel abgelöst worden.

Einige laufende DV-Prüfungen konnten aus Kapazitätsgründen nicht abgeschlossen bzw. fortgeführt werden. Der Grund dafür: Der im Revisionsamt eingesetzte DV-Prüfer ist zusätzlich behördlicher Datenschutzbeauftragter und bereits seit Ende 2017 vordringlich mit der Umsetzung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen der EU Datenschutz-Grundverordnung, die zum 25. Mai 2018 unmittelbar anzuwendendes Recht in allen EU-Mitgliedsstaaten geworden ist, beschäftigt. Auch nach Ablauf des Umsetzungsprozesses werden neue, zusätzliche Aufgaben aus dem Bereich des Datenschutzes (Kontrolle und Beratung) die Personalressourcen auf Dauer beanspruchen. Durch Umverteilungen und Neuordnung der Aufgaben wird intern versucht, diese Situation im Laufe des kommenden Jahres zu verbessern.

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

- 2Charta FlowManager (rw21) - Rechnungsworkflow –
Die flächendeckende Einführung hat sich weiter verzögert. Das Ziel der Einführung des Verfahrens in allen Ämtern bis Ende 2017 konnte nicht eingehalten werden. Bis Redaktionsschluss wurde noch nicht in allen Ämtern der Rechnungsworkflow eingeführt.
- HESS-Kassensystem
Im Kassensystem sind aktuell fünf Kassenautomaten und mehrere EC-Cash-Terminals eingebunden. Die Verwaltung beabsichtigt, weitere Kassenautomaten und EC-Cash-Terminals für das Kulturamt und das Gesundheitsamt in das Kassensystem zu integrieren und dadurch das ämterübergreifende System zu erweitern. Zwei neue Kassenautomaten wurden im September 2018 für das Bürgeramt geliefert. Die Einrichtung und Einbindung in das Kassensystem ist weitestgehend erfolgt. Es fehlt jedoch noch eine Dienstanweisung für den Einsatz der Kassenautomaten und der EC-Cash-Terminals. Ein Entwurf wurde uns im August 2019 zur Kenntnisnahme zugesandt. Es wurden mehrere Empfehlungen und Hinweise für Ergänzungen der Dienstanweisung an die Verwaltung gegeben. Die begleitende Prüfung ist daher noch nicht abgeschlossen.

¹⁹ Erlass (aktuelle Fassung) vom 4. Mai 2016 - StAnz. 21/2016, S. 546

- „KKG Kommunale Beitragssachbearbeitung“, die Prüfung konnte aus Kapazitätsgründen nicht fortgeführt werden.
- wbv – wohnberechtigtungsverwaltung
Die Prüfung der (Wieder-)Einführung der Fehlbelegungsabgabe ist abgeschlossen. Der Prüfungsbericht konnte aus Kapazitätsgründen noch nicht erstellt werden.
- Das Sozialhilfeverfahren OPEN/PROSOZ wird laufend im Auftrag der ekom21 KGRZ Hessen begleitend geprüft. Der Prüfungsaufwand wird der ekom21 hierbei in Rechnung gestellt.
- webKITA Kita-Verwaltungs- und Abrechnungsprogramm
Das Verfahren webKITA löst das alte Verfahren eKITA ab. Die Einführung/Umstellung erfolgte im Frühjahr 2019.

Alle anderen Verfahren werden anlassbezogen bei bzw. nach Programmänderungen (Updates) ebenfalls begleitend geprüft, sofern die Änderungen finanzrelevante Module und Funktionen betreffen.

13.2 Verfahrensprüfungen im Finanzwesen

13.2.1 DV-System für die Finanzwirtschaft Infoma® newsystem® - N7 -

Sachverhalt

Im Sommer 2016 wurde das doppische Finanzwesen INFOMA® newsystem® der Firma Axians Infoma GmbH von der ekom21 auf die Version 7.x (N7) umgestellt.

Für die Version N7 (newsystem® NKR/NKFsystem Version 7) liegt uns ein aktuelles Prüfzertifikat der TÜV Informationstechnik GmbH (TÜV-IT) vor. Die Gültigkeit dieses Zertifikates ist auf den 31. Dezember 2020 begrenzt.

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

Aufgrund der vorgenannten Kapazitätsprobleme konnte die Anwendungsprüfung bisher nicht wieder aufgenommen werden. Die anstehende Umstellung des Haushaltsplanes auf einen Produkthaushalt ab dem Jahr 2020 werden wir zum Anlass nehmen, das Finanzverfahren zu prüfen.

Bei der Umstellung auf einen Produkthaushalt sollten die Erfahrungen der Vorjahre berücksichtigt werden und ein besonderes Augenmerk auf die Funktionstüchtigkeit der Schnittstellen zu den Fachverfahren gelegt werden. Daher wiederholen wir unsere Empfehlung, Systemumstellungen zeitlich gut zu koordinieren und umfassende Funktionstests von Schnittstellen im Vorfeld der Umstellung mit dem Hersteller bzw. der ekom21 zu vereinbaren, und sich die Funktionsfähigkeit zusichern zu lassen.

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

Anforderungen aus vorherigen Schlussberichten

Folgende Anforderungen an die Verwaltung aus Vorjahren bestehen weiterhin:

- Vervollständigung des Internen Kontrollsystem (IKS) bezüglich des Einsatzes des Finanzverfahrens N7
- Erstellung eines schriftlichen und prüfbareren Berechtigungskonzepts
- Dienstanweisung zur Dar- und Klarstellung der Funktionstrennung, der Verantwortlichkeiten und der Aufgaben im Finanzverfahren

Internes Kontrollsystem (IKS)

Die Hessische Gemeindeordnung (HGO), die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO), die Gemeindegeldverordnung (GemKVO) und die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) enthalten Vorgaben bezüglich der notwendigen Regelungen beim Einsatz automatisierter Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen. Darüber hinaus ist bei der Verarbeitung personenbezogener Daten das Hessische Datenschutzgesetz (HDSG) zu berücksichtigen. Zusammenfassend beschreibt die Gesamtheit aller aufeinander abgestimmten und miteinander verbundenen Regelungen, Maßnahmen und Kontrollen das sogenannte Interne Kontrollsystem (IKS). Das IKS in Bezug auf den Einsatz des Finanzverfahrens N7 ist hier Prüfungsobjekt. Insbesondere ein schriftliches Berechtigungskonzept und eine Dienstanweisung stellen wichtige Bestandteile des IKS dar. Diese sollten in prüffähiger Form erstellt und den betroffenen Mitarbeitern zugänglich gemacht werden.

Berechtigungskonzept

Die Anforderung der Vorlage eines Berechtigungskonzepts für den Einsatz des Finanzverfahrens Newsystem® Kommunal® (nsk) wird seit Jahren seitens vieler Revisionsämter gestellt. Die ekom21 hat Ende des Jahres 2013 für ihre Kunden eine Berechtigungsstruktur auf Basis standardisierter Rollen aufgestellt. Im Laufe des Jahres 2014 wurden die Berechtigungsprofile überarbeitet und verfeinert. Das Amt Kämmerei und Steuern hatte auf Basis der rund 60 Profile zuletzt 29 Anwendergruppen definiert, denen die rd. 400 Anwenderinnen und Anwender zugeordnet wurden. Die Anwendung des neuen Berechtigungskonzeptes wurde mit der Umstellung auf die Version N7 flächendeckend eingeführt und war Ende 2016 abgeschlossen.

Laut letzter Mitteilung des Amtes Kämmerei und Steuern wurden die Zugriffsberechtigungen für die ab 2020 gültige Datenbank (Produkthaushalt) durch die Einführung von Berechtigungscodes nochmal verfeinert und verbessert. Durch den Einsatz von Berechtigungscodes wird der Zugriff auf die Buchungsdaten soweit eingeschränkt, dass die Anwender nur noch die Daten sehen, die zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Damit ist eine langjährige datenschutzrechtliche Anforderung an das Verfahren erfüllt.

Es liegt jedoch noch immer kein schriftliches, nachvollziehbares Berechtigungskonzept vor. Ein Termin für die Erstellung des schriftlichen Berechtigungskonzepts wurde nicht genannt, auch liegt uns bisher keine Dokumentation der 29 Anwendergruppen und der Berechtigungscodes vor.

Dienstanweisung und Arbeitsanweisungen

Auch die Erstellung einer Dienstanweisung (DA) oder einheitlicher Arbeits- und Buchungsanweisungen wurde vom Amt Kämmerei und Steuern als „schwer umsetzbar“ bezeichnet.

In einer DA sind insbesondere die Zuständigkeiten für die verschiedenen Funktionsbereiche (Administration, Benutzerverwaltung, HH-Planung, Kasse, dezentrale Rechnungsstellen, Steuern und Abgaben, Vollstreckung usw.) verbindlich festzulegen.

Arbeits- und Buchungsvorgaben sollen die Buchführung regeln und einheitliche Verfahrensweisen gewährleisten. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass in unserer dezentralen Organisation der Buchführung deren Ausführung in sehr unterschiedlicher Weise und Qualität erfolgt. Die Einrichtung der Arbeitsgruppe Rechnungswesen (AG REWE) und die im Intranet veröffentlichten Arbeitshilfen haben hier noch keine nachhaltige Verbesserung ergeben. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die eingerichtete zentrale Geschäftsbuchführung ihre Aufgabe der Qualitätskontrolle wahrnimmt und eine Verbesserung bewirken wird.

Wir stellen fest, dass uns schriftliche und prüffähige Unterlagen noch immer nicht vorliegen. Unsere vorgenannten Anforderungen halten wir daher weiterhin aufrecht.

Wir werden im nächsten Schlussbericht über die weiteren Entwicklungen berichten.

13.2.2 2Charta-FlowManager (rw21) - Rechnungsworkflow

Im Rahmen der Einführung des finanzrelevanten Rechnungsworkflows 2Charta-Flowmanager, kurz rw21 genannt, findet seit der sukzessiven Einführung im Jahr 2015 eine begleitende Prüfung nach § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO statt.

Die Prüfung des finanzrelevanten Verfahrens rw21 beinhaltet auch die Prüfung der Schnittstellen zum Finanzverfahren N7. Denn über verschiedene Schnittstellen findet ein Datenaustausch und -abgleich (z. B. Kreditoren und Debitoren und Budgetdaten) zwischen den beiden Verfahren statt. Insbesondere die Schnittstellen bergen noch Schwachstellen, die im Rahmen der Prüfung zu Feststellungen und Korrekturbedarf geführt haben.

In den letzten beiden Berichten hatten wir über Problembereiche/Mängel bei Buchungen in N7 im Zusammenhang mit der Verarbeitung von Buchungsvorgängen aus dem rw21 berichtet. Einige Probleme traten seitdem nicht mehr auf. So wurden bei der Verarbeitung von Auszahlungsvorgängen aus dem rw21 in N7 keine weiteren Mehrfachauszahlungen festgestellt. Allerdings wurden dem Revisionsamt keine Unterlagen, aus denen die ergriffenen Maßnahmen, die zur Fehlerbehebung geführt haben sollen, vorgelegt.

Vereinzelte treten noch immer Probleme/Fehler bei der Überleitung von Buchungen auf. Insbesondere bei Buchungsvorgängen mit mehreren Positionen (auf mehrere Sachkonten oder Investitionsnummer) treten Fehler in der Verarbeitung auf. Dabei ist festzustellen, dass die im rw21 erfassten und angeordneten Auszahlungsbeträge von den tatsächlich ausgezahlten Beträgen in N7 abweichen. In derartigen (Einzel-)Fällen ist es bisher nicht gelungen, die Ursachen zu ermitteln und damit die Fehlerquelle zu beseitigen.

Wir empfehlen hier wiederholt, intensiv mit der ekom21 und den Herstellern (Infoma für N7 und Lorenz für rw21) die Ursachen zu ermitteln und die Fehler abzustellen. Dabei sollten die Fehler und die erwarteten Anforderungen an den/die Hersteller nach Programmanpassungen konkreter gefasst und mit Fristsetzung erfolgen.

14 Wirtschaftliche Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist

Sachverhalt

Durch Beschluss Nr. 345/2000 des Magistrats der Stadt Kassel vom 16. Oktober 2000 wurde dem Revisionsamt die sog. „Betätigungsprüfung“ im Sinne von § 131 Abs. 2 Ziff. 6 HGO als weitere ständige Aufgabe übertragen.

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

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

Feststellung

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

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

Die Prüfungen ergaben keinerlei Beanstandungen.

15 Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger Kassel“

Inhalt und Umfang der Prüfung

Durch den Oberbürgermeister wurde dem Revisionsamt die Prüfung der Wirtschaftsführung des Eigenbetriebes „Die Stadtreiniger Kassel“ im Sinne von § 131 Abs. 2 Ziff. 5 HGO als weitere ständige Aufgabe übertragen.

Die Wirtschaftsführung des Eigenbetriebes hat erhebliche Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft der Stadt.

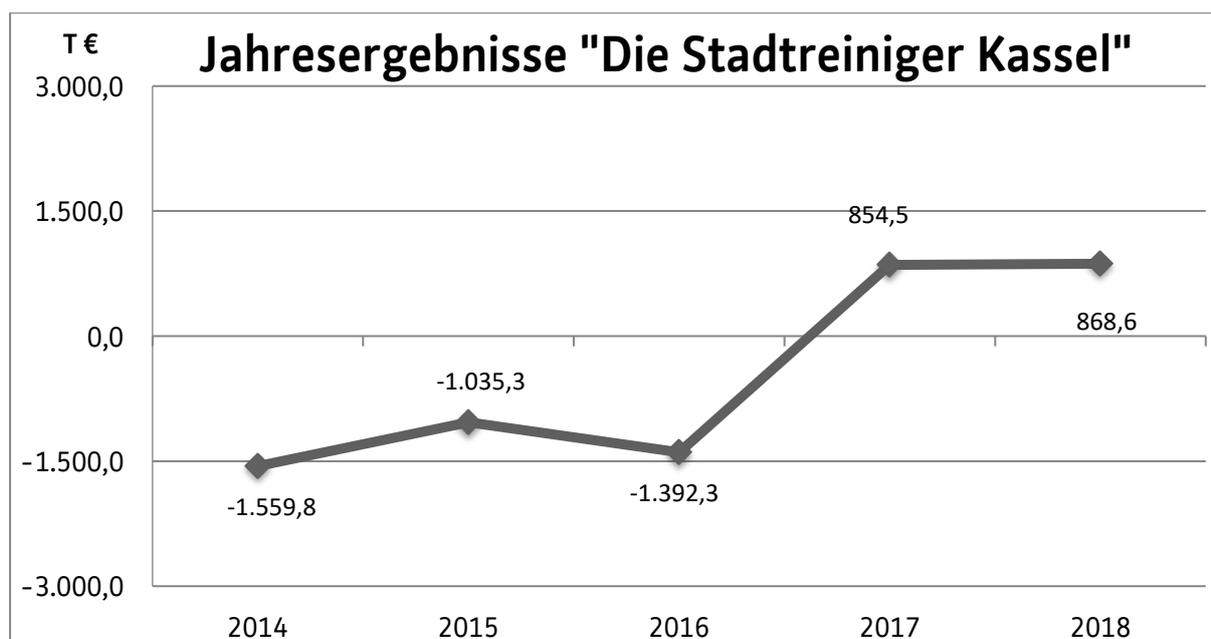
Durch die Prüfung des Eigenbetriebes soll sichergestellt werden, dass der Eigenbetrieb im Einklang mit den Vorschriften wirtschaftlich und sparsam geführt wird. Die Prüfung bezieht sich auf die Fragen, ob der Wirtschaftsplan eingehalten wurde und eine stetige Erfüllung der Aufgaben des Eigenbetriebes gewährleistet ist.

In die stichprobenhafte Prüfung der Wirtschaftsführung des Eigenbetriebes haben wir die Beschlussvorlagen für die städtischen Gremien einschließlich der Betriebskommission des Eigenbetriebes und auch die kassenmäßige Abwicklung der Zahlungsvorgänge zwischen Stadt und Eigenbetrieb einbezogen. Auch die Berichte über die Jahresabschlussprüfung²⁰ wurden ausgewertet.

Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes im Berichtsjahr

Das Jahresergebnis verbesserte sich von 854,5 T € (2017) auf 868,6 T €. Die Entwicklung der jährlichen Geschäftsergebnisse des Eigenbetriebes ist der folgenden Übersicht zu entnehmen:

²⁰ Der Jahresabschluss des Eigenbetriebes wird von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft.



Der Jahresüberschuss 2017 (854,5 T €) wurde gemäß dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 8. November 2018 der allgemeinen Rücklage zugeführt.

Die Bilanzsumme hat sich von 27.326,2 T € auf 26.726,2 T € vermindert.

Durch den Gewinn des Wirtschaftsjahres und die Minderung der Bilanzsumme erhöhte sich der Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme von 15,4 % auf 19 %.

Die Rücklage des Eigenbetriebes entwickelte sich wie folgt:

Rücklagenentwicklung			
Bezeichnung	Gesamtbetrag	Abfallentsorgung	Straßenreinigung
	T €	T €	T €
Bilanzansatz 01.01.2018	<u>2.846,1</u>	<u>1.062,6</u>	<u>1.783,5</u>
Entnahme (./.) / Zuführung	854,5	1.013,6	-159,1
Bilanzansatz 31.12.2018	<u>3.700,6</u>	<u>2.076,2</u>	<u>1.624,4</u>

Eigenkapitalverzinsung

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

Das Regierungspräsidium hat der Stadt Kassel zur Auflage gemacht, bei den Eigenbetrieben im Sinne einer Eigenkapitalverzinsung einen entsprechenden Ertrag für den städtischen Haushalt zu erwirtschaften. Dieser Auflage wird ab dem 1. Januar 2006 durch eine Verzinsung des Eigenkapitals von jährlich 6 % nachgekommen. Im Jahr 2018 führte dies bei einem Stammkapital i. H. v. 511,3 T € zu einem Zinsertrag i. H. v. 30,7 T €, der durch den Eigenbetrieb an die Stadt Kassel abgeführt wurde.

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.

Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses

Der Jahresabschluss 2018 wurde mit Datum vom 17. Mai 2019 von dem beauftragten Wirtschaftsprüfer mit einem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk versehen.

Die Feststellung des Jahresabschlusses durch die Stadtverordnetenversammlung ist zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Berichts noch nicht erfolgt.

16 Sondervermögen (Eigenbetriebe) KASSELWASSER

Inhalt und Umfang der Prüfung

Durch den Oberbürgermeister wurde dem Revisionsamt die Prüfung der Wirtschaftsführung des Eigenbetriebes KASSELWASSER im Sinne von § 131 Abs. 2 Ziff. 5 HGO als weitere ständige Aufgabe übertragen.

Die Wirtschaftsführung des Eigenbetriebes hat erhebliche Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft der Stadt.

Durch diese Prüfung soll insbesondere festgestellt werden, ob der Eigenbetrieb im Einklang mit den für ihn geltenden Vorschriften sowie wirtschaftlich und sparsam geführt wird, der Wirtschaftsplan eingehalten wurde und eine stetige Erfüllung der Aufgaben des Eigenbetriebes gewährleistet ist.

Bereits in der Vergangenheit haben wir in unsere grundsätzlich stichprobenartige Prüfung insbesondere die Beschlussvorlagen für die städtischen Gremien und die haushaltsrechtliche Abwicklung der Zahlungen zwischen der Stadt und dem Eigenbetrieb einbezogen. In diesem Zusammenhang wurden die Berichte über die Jahresabschlussprüfungen sowie die Protokolle der Beiratssitzungen ausgewertet.

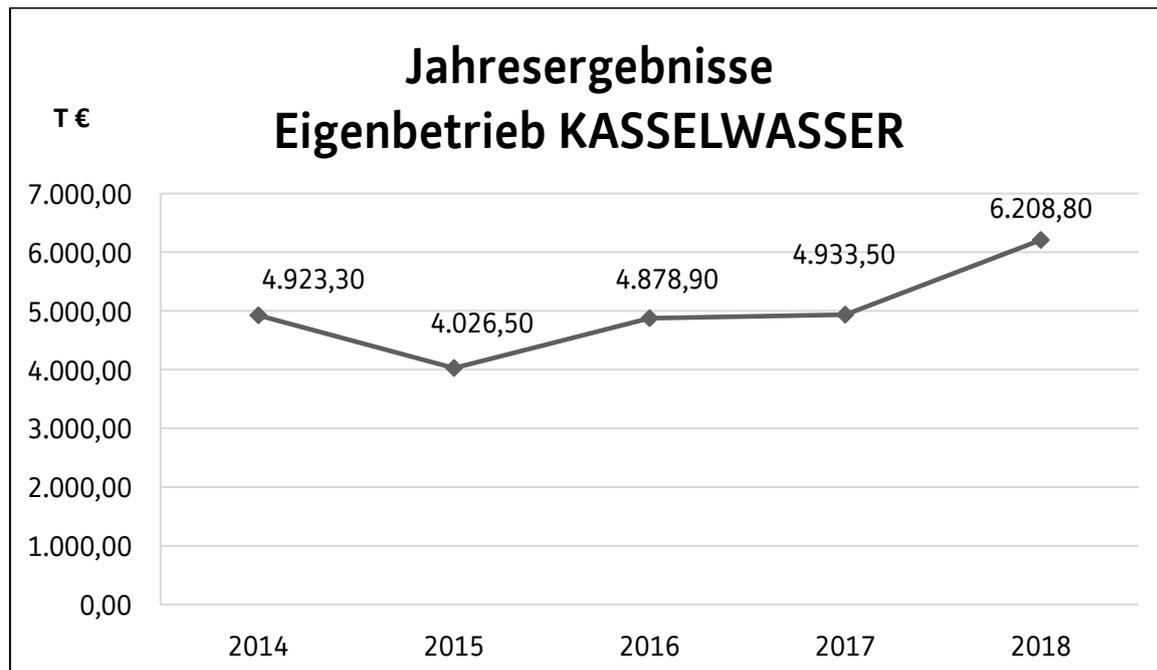
Wesentliche Feststellungen ergaben sich dabei nicht.

Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes im Berichtsjahr

Die Bilanzsumme des Eigenbetriebes hat sich um 6,5 Mio. € auf 350,1 Mio. € reduziert.

Im Berichtsjahr 2018 betrug der kaufmännische Jahresüberschuss 6.208,8 T €. Damit konnte der Eigenbetrieb auch im 23. Jahr seines Bestehens ein positives Betriebsergebnis vorlegen.

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



Mit Wirkung vom 1. April 2008 wurden die Gebühren für Schmutzwasser auf 2,43 €/m³ und die Gebühren für Niederschlagswasser auf 0,75 €/m² festgesetzt. Bei der im Jahre 2012 übernommenen Wassersparte erfolgten ebenfalls keine Veränderungen in der Höhe der Gebühr. Die Trinkwassergebühr beträgt 2,00 €/m³ (netto) zuzüglich einer Grundgebühr für Nennleistung der Hauptwasserzähler.

Eigenkapitalverzinsung

Gemäß § 11 Abs. 5 EigBG soll der Jahresgewinn des Eigenbetriebes in der Regel so hoch bemessen sein, dass neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird. Das Regierungspräsidium hat der Stadt Kassel zur Auflage gemacht, bei den Eigenbetrieben im Sinne einer Eigenkapitalverzinsung einen Ertrag für den städtischen Haushalt zu erwirtschaften. Dieser Auflage wird ab dem 1. Januar 2006 durch eine Verzinsung des Eigenkapitals von jährlich 6 % nachgekommen. Im Jahr 2018 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 2018 wurde von dem beauftragten Wirtschaftsprüfer mit dem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk versehen und vom Magistrat am 12. August 2019 festgestellt.

Der Stadtverordnetenversammlung wurde in der Sitzung vom 23. September 2019 folgende Vorlage zum Beschluss vorgelegt:

„Das Jahresergebnis der Sparte Abwasser in Höhe von TEUR 6.470,6 soll auf neue Rechnung vorgetragen werden.

Aus dem zum 31. Dezember 2018 bestehenden Gewinn-/Verlustvortrag, Teilbereich Abwasser, in Höhe von TEUR 4.860,2 soll im Geschäftsjahr 2019 die Ausschüttung der Eigenkapitalverzinsung in Höhe von TEUR 780,0 an die Stadt Kassel erfolgen. Das nach der Eigenkapitalverzinsung verbleibende Jahresergebnis von TEUR 4.080,2, welches mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung in 2018 in den Gewinn-/Verlustvortrag eingestellt wurde, soll in Höhe von TEUR 4.112,6 der zweckgebundenen Rücklage zugeführt werden. Diese Zuführung erfolgt nach den Satzungsregelungen für den Abwasserentsorgungsbereich mit einem Gewinn von TEUR 4.134,8 und für den Bereich Abscheider mit einem Verlust von TEUR 22,2. Bezüglich des Verlustes im Bereich Abscheider soll die zum 31. Dezember 2018 noch bestehende zweckgebundene Rücklage Abscheider in Höhe von TEUR 22,2 verwendet werden. Der darüber hinausgehende Verlust bleibt als Verlustvortrag in Höhe von TEUR 32 bestehen.

Das negative Jahresergebnis der Sparte Trinkwasser in Höhe von TEUR 261,8 soll auf neue Rechnung vorgetragen werden.“

Hinweis

Bei Redaktionsschluss des Schlussberichtes 2018 lag noch keine Niederschrift über das Beschlussergebnis zum Jahresabschluss 2018 des Eigenbetriebes KASSELWASSER durch die Stadtverordnetenversammlung vor.

17 Offene Prüfungsfeststellungen aus vorangegangenen Schlussberichten

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

Stand Jahresabschlussprüfung für das Jahr 2018

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

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

18 Schlussbemerkungen und Ausblick

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

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

Mit der Prüfung von Anstalten des öffentlichen Rechts und der Prüfung von Gesamtab schlüssen (sowie der Vorbereitung auf deren Prüfung) sind neue Aufgaben auf das Revisionsamt zugekommen. Die Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe und die Prüfung der städtischen Leistungen des Jobcenters Stadt Kassel sind ebenfalls als ständige Aufgabe dem Revisionsamt übertragen worden. Dadurch werden zusätzlich Ressourcen gebunden. Im Rahmen einer differenzierten Aufgabenbetrachtung durch das Personal- und Organisationsamt wurde ein Personalmehrbedarf anerkannt und im Stellenplan 2019 final umgesetzt. Die Erfüllung des Prüfauftrages nach der HGO wird dadurch ermöglicht.

Sorge bereitet dagegen der stetige Anstieg der Zahl der Prüfungen von Verwendungsnachweisen. Diese von den Zuwendungsgebern geforderten Pflichtprüfungen überlagern immer stärker und nachhaltiger die risikoorientierte Prüfung. In den kommenden Jahren wird dieser Wert weiter kräftig ansteigen, da nicht nur durch ein zusätzliches städtisches Investitionsvolumen, sondern auch durch verschiedene neuere Projektfördermaßnahmen im Schul- und Sozialbereich (vgl. Textziffer 10.2) die Anzahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise dauerhaft gesteigert wird. Aus Sicht der Revisionsämter und im Hinblick auf die Konnexität zwischen Fördermittelgewährung und Prüfaufwand wäre es wünschenswert, wenn die Fördermittelgeber dazu übergehen würden, den Kommunen mehr zweckfreie Finanzmittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung zu stellen, um so kommunale Selbstverwaltung zu stärken, indem personeller Mehraufwand vermieden wird. Sollte diese Entwicklung weiter voranschreiten, ist ein personeller Mehrbedarf nicht auszuschließen.

Die Revisionsordnung der Stadt Kassel wurde zum 1. April 2018 durch den Oberbürgermeister in Kraft gesetzt. Sie dient der Transparenz hinsichtlich Rechtsstellung und Aufgaben sowie der strukturellen Festlegung der Befugnisse und Pflichten aller an einer Prüfung beteiligten Stellen und stellt somit eine übersichtliche Leitlinie für eine kollegiale und respektvolle Zusammenarbeit bei Prüfungen des Revisionsamtes auf der Grundlage der Hessischen Gemeindeordnung dar.

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

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

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

19 Prüfungsbestätigung

Der Jahresabschluss 2018 wurde vom Revisionsamt entsprechend den Vorschriften der §§ 128 und 131 HGO sowie den Vorschriften der GemHVO geprüft.

Die Prüfung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2018 ist abgeschlossen und in diesem Schlussbericht zusammengefasst.

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

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

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

Über eine Entlastung des Magistrats für den Jahresabschluss 2018 entscheidet die Stadtverordnetenversammlung gemäß § 114 HGO in eigener Verantwortung.

Kassel, den 8. November 2019
Der Leiter des Revisionsamtes
der Stadt Kassel



(Thomas Bergmann)

20 Anlagen

20.1 Vollständigkeitserklärung

Vorlage des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2018

Vollständigkeitserklärung

Für die Erstellung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2018 und die Richtigkeit der gegenüber dem Revisionsamt gemachten Angaben geben die Verantwortlichen in Kenntnis dieser Verpflichtung die nachfolgende Erklärung nach bestem Wissen und Gewissen ab:

Aufklärung und Nachweise

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

Herr Schäfer
Herr Rios
Herr Lühne
Herr Busch
Herr Zaun
Herr Schütz

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

Bücher und Schriften

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

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

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

Jahresabschluss bzw. Rechenschaftsbericht

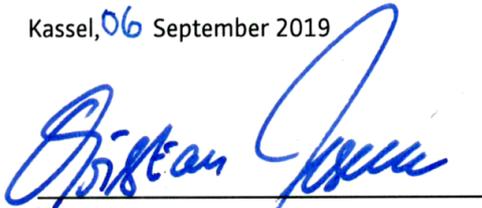
Der Jahresabschluss beinhaltet alle bilanzierungspflichtigen Vermögenswerte, Verpflichtungen, Rückstellungen, Wagnisse und Abgrenzungen, sämtliche Aufwendungen und Erträge und sämtliche Ein- und Auszahlungen. Der Anhang enthält nach meiner Überzeugung alle erforderlichen Angaben.

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

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

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

Kassel, 06 September 2019



Christian Geselle, Oberbürgermeister und Stadtkämmerer



Wolfram Schäfer, Kämmerei und Steuern

20.2 Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter

Stand: 1. Januar 2018

Dezernat I Oberbürgermeister Christian Geselle 1. Vertreter: Bürgermeisterin Ilona Friedrich 2. Vertreter: Stadtrat Dirk Stochla	Dezernat II Bürgerangelegenheiten und Soziales Bürgermeisterin Ilona Friedrich 1. Vertreter: Stadträtin Anne Janz 2. Vertreter: Stadträtin Susanne Völker
IG Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters 10 Hauptamt 11 Personal- und Organisationsamt 14 Revisionsamt 16 Büro der Stadtverordnetenversammlung 20 Kämmerei und Steuern 23 Liegenschaftsamt 30 Rechtsamt 52 Sportamt	33 Bürgeramt 50 Sozialamt 56 Jobcenter Stadt Kassel ²⁾
Dezernat III Ordnung, Sicherheit und Verkehr Stadtrat Dirk Stochla 1. Vertreter: Stadtbaurat Christof Nolda 2. Vertreter: Stadträtin Anne Janz	Dezernat IV Kultur Stadträtin Susanne Völker 1. Vertreter: Oberbürgermeister Christian Geselle 2. Vertreter: Stadtbaurat Christof Nolda
32 Ordnungsamt 36 Lebensmittelüberwachung und Tiergesundheit 37 Feuerwehr 66 Straßenverkehrs- und Tiefbauamt 70 Die Stadtreiniger Kassel ¹⁾	41 Kulturamt
Dezernat V Jugend, Frauen, Gesundheit und Bildung Stadträtin Anne Janz 1. Vertreter: Stadträtin Susanne Völker 2. Vertreter: Bürgermeisterin Ilona Friedrich	Dezernat VI Stadtentwicklung, Bauen und Umwelt Stadtbaurat Christof Nolda 1. Vertreter: Stadtrat Dirk Stochla 2. Vertreter: Oberbürgermeister Christian Geselle
40 Amt für Schule und Bildung 51 Jugendamt 53 Gesundheitsamt Region Kassel VF Frauenbüro ³⁾	60 Bauverwaltungsamt 62 Vermessung und Geoinformation 63 Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz 65 Hochbau und Gebäudebewirtschaftung 67 Umwelt- und Gartenamt 71 KASSELWASSER ¹⁾

1) Eigenbetrieb

2) Übertragene Aufgaben nach SGB II

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

Stand: 1. September 2018

Dezernat I Oberbürgermeister Christian Geselle 1. Vertreter: Bürgermeisterin Ilona Friedrich 2. Vertreter: Stadtrat Dirk Stochla	Dezernat II Bürgerangelegenheiten und Soziales Bürgermeisterin Ilona Friedrich 1. Vertreter: Stadträtin Anne Janz 2. Vertreter: Stadträtin Susanne Völker
IG Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters 10 Hauptamt 11 Personal- und Organisationsamt 14 Revisionsamt 20 Kämmerei und Steuern 23 Liegenschaftsamt 30 Rechtsamt 52 Sportamt	33 Bürgeramt 50 Sozialamt 56 Jobcenter Stadt Kassel ²⁾
Dezernat III Ordnung, Sicherheit und Verkehr Stadtrat Dirk Stochla 1. Vertreter: Stadtbaurat Christof Nolda 2. Vertreter: Stadträtin Anne Janz	Dezernat IV Kultur Stadträtin Susanne Völker 1. Vertreter: Oberbürgermeister Christian Geselle 2. Vertreter: Stadtbaurat Christof Nolda
32 Ordnungsamt 36 Lebensmittelüberwachung und Tiergesundheit 37 Feuerwehr 66 Straßenverkehrs- und Tiefbauamt 70 Die Stadtreiniger Kassel ¹⁾	41 Kulturamt
Dezernat V Jugend, Frauen, Gesundheit und Bildung Stadträtin Anne Janz 1. Vertreter: Stadträtin Susanne Völker 2. Vertreter: Bürgermeisterin Ilona Friedrich	Dezernat VI Stadtentwicklung, Bauen und Umwelt Stadtbaurat Christof Nolda 1. Vertreter: Stadtrat Dirk Stochla 2. Vertreter: Oberbürgermeister Christian Geselle
40 Amt für Schule und Bildung 51 Jugendamt 53 Gesundheitsamt Region Kassel VF Frauenbüro ³⁾	60 Bauverwaltungsamt 62 Vermessung und Geoinformation 63 Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz 65 Hochbau und Gebäudebewirtschaftung 67 Umwelt- und Gartenamt 71 KASSELWASSER ¹⁾

1) Eigenbetrieb

2) Übertragene Aufgaben nach SGB II

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

20.3 Abkürzungen

A

ADGA	Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung der Stadt Kassel, Teil I und Teil II
ADV	automatisierte Datenverarbeitung
AKT	Automatischer Kassentresor
ARAP	aktive Rechnungsabgrenzungsposten

B

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

D

DA	Dienstanweisung
DV	Datenverarbeitung

E

EDV	elektronische Datenverarbeitung
EigBG	Eigenbetriebsgesetz
ekom21	ekom21-Kommunales Gebietsrechenzentrum Hessen

G

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

H

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

I

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

K

Kita	Kindertagesstätte
KVKR	Kommunaler Verwaltungskontenrahmen

M

Mio. € Millionen Euro

N

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

O

OKKSA Offener Katalog Kommunaler Softwareanforderung

R

rd. rund

S

SEPA Single Euro Payments Area (Einheitlicher Euro-Zahlungsverkehrsraum)

SGB Sozialgesetzbuch

StAnz Staatsanzeiger

T

TVöD Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst

T € Tausend Euro

Tz. Textziffer

V

VOB Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen

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

VOL Verdingungsordnung für Leistungen

VRB Vergaberichtlinien