

Inhaltsverzeichnis

	Seite	
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 2012	3
1.3.1	Vorlage des Schlussberichtes an die Stadtverordnetenversammlung	3
1.3.2	Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes	4
2	Strategische Maßnahmen und Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen	5
2.1	Strategische Maßnahmen	5
2.2	Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungs- feststellungen aus der Jahresabschlussprüfung 2012	6
3	Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses	7
3.1	Prüfungsauftrag	7
3.2	Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung	8
3.2.1	Prüfungsunterlagen	8
3.2.2	Auskunftserteilung	9
3.3	Prüfungsdurchführung	9
3.4	Besprechung der Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung	11
4	Haushalt 2012	12
4.1	Haushaltssatzung	12
4.2	Ausgestaltung der doppelischen Haushaltswirtschaft	13
4.2.1	Äußere Form des Haushaltsplanes und der Ergebnis- und Finanzrechnung	14
4.2.2	Produkt- bzw. produktorientierter Haushalt	15
4.2.3	Angabe von Zielen und Kennzahlen	16
4.2.4	Bildung von Sammelnachweisen als „Budgets“	17

	Seite	
5	Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31.12.2012	19
5.1	Allgemeines	19
5.2	Prüfungsdurchführung / Risikoanalyse	20
5.3	Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz	21
5.3.1	Nachzuhönder Wertansatz für öffentliche Grünflächen	21
5.3.2	Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen	22
5.3.3	Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Beteiligungen	24
5.3.4	Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	25
5.3.5	Anlagen im Bau	32
5.3.6	Personalrückstellungen	32
5.3.7	Versorgungsrücklage	33
6	Ergebnisrechnung	34
6.1	Inhalt und Umfang der Prüfung / Risikoanalyse	34
6.2	Wesentliche Prüfungsfeststellungen	35
6.3	Anhang	35
7	Finanzrechnung / Investitionen	35
7.1	Allgemeines	35
7.2	Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung	36
7.3	Einhaltung der Haushaltsansätze des Finanzhaushaltes und Übertragung von Haushaltsermächtigungen	38
7.4	Anhang	39
7.5	Teilfinanzrechnungen	39
8	Rechenschaftsbericht und Anlagen zum Jahresabschluss	40
8.1	Rechtliche Anforderungen	40
8.2	Zielsetzungen und Strategien	41
9	Zentral bewirtschaftete Budgets	41
9.1	Personalaufwendungen	41
9.2	Energie, Reinigung, Bauunterhaltung (BU)	43
9.2.1	Einzelfeststellungen zur Bauunterhaltung (BU)	43
9.2.2	Einzelfeststellungen zum Budget Energie, Reinigung	44

	Seite	
10	Teilhaushalte der Ämter	45
10.1	Haushaltsrechtliche Prüfung	45
10.2	Prüfung von Verwendungsnachweisen	46
10.3	Schulverwaltungsamt	47
10.4	Ordnungsamt (Ausländerbehörde)	49
11	Prüfungen von Baumaßnahmen	52
11.1	Technische Prüfung	52
11.2	Allgemeine Feststellungen	54
11.3	Einzelmaßnahmen	55
11.3.1	Ausbau Rathauskreuzung, südlicher Gleisbogen	55
11.3.2	Rathaus, Flursanierung Hauptgebäude	55
11.3.3	Schenkebierstanne -Fußgängerüberführung Kiefernweg- Auftragsergänzung Sondervorschlag	57
12	Kassenprüfungen	57
12.1	Gesetzliche Grundlagen	57
12.2	Durchführung der Prüfungen	58
12.3	Verwahrgelder	61
13	Prüfung von Datenverarbeitungsverfahren (DV- Verfahren)	64
13.1	Grundsätzliches zum Prüfungsauftrag nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO	64
13.2	DV-System für die Finanzwirtschaft newsystem® kommunal - nsk -	65
14	Prüfungen nach besonderem Auftrag	66
14.1	Sonderhaushalte der Lenoir'schen Stiftung und der Brückner-Kühner-Stiftung	66
14.2	Einsatz mobiler Geschwindigkeitsmessenanlagen	67
15	Sondervermögen (Eigenbetriebe) und wirtschaftliche Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist	67
15.1	Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger Kassel“	68
15.2	KASSELWASSER (bis 31.03.2012: Kasseler Entwässerungsbetrieb)	70
16	Offene Prüfungsfeststellungen aus vorangegangenen Schlussberichten	73

	Seite	
17	Schlussbemerkungen und Ausblick	78
18	Prüfungsbestätigung	79
19	Anlagen	80
19.1	Vollständigkeitserklärung	80
19.2	Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter	82
19.3	Abkürzungen	83

1 Rechtsstellung und Aufgaben des Revisionsamtes

1.1 Rechtsstellung des Revisionsamtes

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

1.2 Aufgaben des Revisionsamtes

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

1.2.1 Gesetzliche Prüfungsaufgaben (Pflichtaufgaben)

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

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

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

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

1.2.2 Übertragene Prüfungsaufgaben

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

Dem Revisionsamt der Stadt Kassel wurden folgende Aufgaben ständig übertragen:

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

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

1.2.3 Sonstige Prüfungsaufgaben

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

In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende ständige Prüfungsaufgaben zu nennen:

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

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

1.3 Schlussbericht 2012

1.3.1 Vorlage des Schlussberichtes an die Stadtverordnetenversammlung

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

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

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

Durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 23.05.2005 erfolgte die Umstellung der Haushaltswirtschaft der Stadt Kassel auf die doppelte Buchführung mit Wirkung vom 01.01.2006. Diese Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens und die zeitgleiche Einführung eines neuen Datenverarbeitungsverfahrens für das Finanzwesen sowie die Erstellung der Eröffnungsbilanz und des doppelten Jahresabschlusses zum 31.12.2006 war mit erheblichem Aufwand für die Verwaltung, aber auch mit erheblichem Prüfungsaufwand für das Revisionsamt verbunden.

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

Der Jahresabschluss 2011 war der erste doppelte Jahresabschluss der Stadt Kassel, bei dem die in der HGO normierte Frist zur Beschlussfassung und Entscheidung über die Entlastung des Magistrats durch die Stadtverordnetenversammlung eingehalten wurde. Der Jahresabschluss 2012 wurde dem Revisionsamt am 09.10.2013 zur Prüfung vorgelegt.

Die Stadt Kassel war und ist damit im Umstellungsprozess weiter als die meisten hessischen Kommunen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts (Stand 01.04.2014) waren erst rd. 6 % der Jahresabschlüsse 2012 der hessischen Kommunalverwaltungen (Landkreise, Städte und Gemeinden) geprüft.

1.3.2 Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes

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

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

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

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

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2012 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

Für die Erstellung des Jahresabschlusses 2012 wurden Leistungen einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht mehr in Anspruch genommen.

Auftretende Fragestellungen im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2012 wurden prüfungsbegleitend zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern und dem Revisionsamt erörtert.

Es konnten allerdings noch nicht alle Problembereiche bereinigt werden. Wir werden gemeinsam mit dem Amt Kämmerei und Steuern Lösungen für diese Problembereiche suchen. In Fällen, in denen kein Einvernehmen erzielt werden kann, ist ggf. die Beratung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Anspruch zu nehmen oder die Aufsichtsbehörde einzuschalten.

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

Mit dem Amt Kämmerei und Steuern und den anderen Fachämtern sowie den Eigenbetrieben wurden vielfältige Prüfungsfeststellungen erörtert. Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der Prüfung des Jahresabschlusses 2012 sind in der nachfolgenden Zusammenfassung dargestellt.

2.2 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der Jahresabschlussprüfung 2012

Nr.	Prüfungsfeststellung	Schlussbericht Tz.
A.	Haushaltsplan und Teilhaushalte /-rechnungen	
1.	Kein 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.	Öffentliche Grünanlagen - fehlende Dokumentation über die Nachbewertung von Grünanlagen i. H. v. ca. 105 Mio. €	5.3.1
2.	Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen - Unterschiedliche Bilanzierung von Werterhöhungen	5.3.2
3.	Forderungen - unzureichende Dokumentation des Forderungsbestandes und der Wertberichtigungen, Höhe der Verwahrgelder	5.3.4
C.	Teilhaushalte der Ämter	
1.	Nichtbeachtung haushaltsrechtlicher Vorschriften	10.3
D.	Technische Prüfung	
1.	Ausbau Rathauskreuzung	11.3.1
2.	Rathaus, Flursanierung Hauptgebäude	11.3.2
3.	Schenkebierstanne - Fußgängerüberführung Kiefernweg -	11.3.3
E.	Kassenprüfung	
1.	Forderungsbewertung	12.2
2.	Automatischer Kassentresor	12.2
3.	Verwahrgelder	12.3

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 ordnungsgemäßer 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 Gesamtabschluss 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 2012 nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
- die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
- die Jahresabschlüsse nach § 112 HGO (Jahresabschluss und zusammengefasster Jahresabschluss/ Gesamtabschluss) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Kassel darstellen und
- der Rechenschaftsbericht sowie ggf. der Bericht zum zusammengefassten Jahresabschluss (Konsolidierungsbericht) eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Stadt Kassel vermittelt.

Ein zusammengefasster Jahresabschluss (Gesamtabschluss) im Sinne des § 112 Abs. 5 HGO war nicht vorzulegen bzw. zu prüfen, denn mit Änderung der Hessischen Gemeindeordnung zum 24.03.2010 hat der Hessische Landtag den Termin für die Aufstellung des ersten kommunalen Gesamtabschlusses auf den 31.12.2015 festgelegt.

3.2 Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung

3.2.1 Prüfungsunterlagen

Der Jahresabschluss 2012 soll nach § 112 Abs. 9 HGO innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres (30.04.2013) aufgestellt werden.

Der Magistrat hat den „Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2012“ in seiner Sitzung am 07.10.2013 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ dem Revisionsamt zur Prüfung zugeleitet.

Im Einzelnen wurden folgende Unterlagen zur Prüfung des Jahresabschlusses 2012 vorgelegt:

1. Schlussbilanz zum 31.12.2012
2. Gesamtergebnisrechnung 2012
3. Teilergebnisrechnungen 2012
4. Gesamtfinanzrechnung 2012 (direkt)
5. Teilfinanzrechnungen 2012
6. Rechenschaftsbericht mit den Begründungen zu erheblichen Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen
7. Anhang zum Jahresabschluss zum 31.12.2012
8. Übersicht über die in das Folgejahr zu übertragenden Haushaltsermächtigungen
9. Übersichten über den Stand
 - a. des Anlagevermögens
 - b. der Forderungen
 - c. der Verbindlichkeiten
 - d. der Rückstellungen
 - e. der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte
 - f. der fremden Finanzmittel
10. Summen- und Saldenliste zum 31.12.2012

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

3.2.2 Auskunftserteilung

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

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

Das Revisionsamt hat für 2012 – wie im Vorjahr – die Abgabe einer solchen Vollständigkeitserklärung erbeten und erhalten.

3.3 Prüfungsdurchführung

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

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2012 ergaben sich insbesondere auf Grund unserer Erkenntnisse aus der Prüfung der Jahresabschlüsse 2006 bis 2011 folgende Prüfungsschwerpunkte:

Vermögensrechnung (Bilanz):

- Sachanlagevermögen
- Anteile an verbundenen Unternehmen
- Beteiligungen
- Wertpapiere des Anlagevermögens
- Forderungen
- Flüssige Mittel
- Aktive Rechnungsabgrenzungsposten
- Eigenkapital

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

- Sonderposten / Investitionsbeiträge
- Rückstellungen (insbesondere Personal- und sonstige Rückstellungen)
- Verbindlichkeiten
- Passive Rechnungsabgrenzungsposten

Finanzrechnung:

- Systemprüfung der direkten Finanzrechnung
- Einhaltung des Haushaltsplanes

Ergebnisrechnung:

- Einhaltung des Haushaltsplanes
- periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen

Als zusätzliche Schwerpunkte:

- Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke und allgemeine Umlagen
- Aufwendungen für Zuweisungen, Zuschüsse und Kostenerstattungen sowie besondere Finanzaufwendungen
- außerordentliche Erträge

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 2012 entsprechend der Prüfungsleitlinie (IDR-L) 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR) an dem Grundsatz der „Wesentlichkeit“ orientiert, d. h. die Prüfung ist so zu planen und durchzuführen, dass wesentliche Unrichtigkeiten und Verstöße mit hinreichender Sicherheit aufgedeckt werden. Unrichtigkeiten und Verstöße gelten als wesentlich, wenn sie wegen ihrer Größenordnung oder Bedeutung einen Einfluss auf den Aussagewert der Rechnungslegung für die Abschlussadressaten haben bzw. die wirtschaftliche Entscheidung der kommunalen Abschlussadressaten beeinflussen können.³

Da sich die Prüfung auch auf die Planung und Durchführung der Vorratsinventur zu erstrecken hat,⁴ haben wir die Inventurplanungen zum 31.12.2012 verschiedener städtischer Ämter in unsere stichprobenartige Prüfung einbezogen. In Einzelfällen haben wir auch beobachtend an der Inventurdurchführung der betreffenden Ämter teilgenommen.

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

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

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

3.4 Besprechung der Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung

Wesentliche Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung zum 31.12.2012 wurden am 28.05.2014 in einem Gespräch zwischen Vertretern des Revisionsamtes und des Amtes Kämmerei und Steuern erörtert.

4 Haushalt 2012

4.1 Haushaltssatzung

Die Stadtverordnetenversammlung beschloss am 12.12.2011 die Haushaltssatzung 2012 mit folgenden Festsetzungen:

Ergebnishaushalt:	2012	Vergleich 2011
• <u>Verwaltungsergebnis:</u>		
Erträge:	635,1 Mio €	589,1 Mio €
Aufwendungen:	<u>663,8 Mio €</u>	<u>642,5 Mio €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		-28,7 Mio €
		-53,4 Mio €
• <u>Finanzergebnis:</u>		
Erträge:	4,8 Mio €	4,8 Mio €
Aufwendungen:	<u>26,4 Mio €</u>	29,7 Mio €
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		-21,6 Mio €
		-24,9 Mio €
• <u>Ordentliches Ergebnis:</u>		
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		-50,3 Mio €
		-78,3 Mio €
• <u>Außerordentliches Ergebnis:</u>		
Erträge:	1,5 Mio €	1,7 Mio €
Aufwendungen:	<u>0,3 Mio €</u>	0,3 Mio €
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		1,2 Mio €
		1,4 Mio €
<u>Jahresbezogener Fehlbedarf insgesamt:</u>		-49,1 Mio €
		-76,9 Mio €
<u>Finanzhaushalt:</u>		
• <u>Laufende Verwaltungstätigkeit:</u>		
Saldo Einzahlungen/Auszahlungen:		
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		-10,7 Mio €
		-42,6 Mio €
• <u>Investitionstätigkeit:</u>		
Einzahlungen:	21,5 Mio €	22,6 Mio €
Auszahlungen:	<u>73,0 Mio €</u>	58,0 Mio €
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		-51,5 Mio €
		-35,4 Mio €
• <u>Finanzierungstätigkeit:</u>		
Einzahlungen:	82,7 Mio €	77,1 Mio €
Auszahlungen:	<u>56,5 Mio €</u>	69,0 Mio €
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		26,2 Mio €
		8,1 Mio €
<u>Jahresbezogener Finanzmittelfehlbedarf insgesamt:</u>		-36,0 Mio €
		-69,9 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 ordnungsgemäße 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.“⁵

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 Stadt die richtigen Entscheidungen zu treffen. Das Revisionsamt übernimmt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle: Die Prüfung des Jahresabschlusses gemäß § 128 Abs. 1 HGO.

⁵ Zitat aus: Bennemann/Daneke/Meiß u.a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, Bd. II, § 92 Kommentar HGO, TZ 1

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 2012 erneut die Erlöse und Kosten aus internen Leistungsbeziehungen nicht gesondert in den Teilergebnishaushalten nachgewiesen, vgl. § 4 Abs. 3 GemHVO und Muster 10 hierzu. Die Angaben über interne Leistungsbeziehungen fehlen auch in den entsprechenden Teilergebnisrechnungen. Diese sind gemäß § 48 Abs. 1 GemHVO vorgeschrieben.

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

Damit bezweckt der Verordnungsgeber, dass eine verursachungsgerechte Zuordnung von Ressourcenaufkommen und –verbrauch möglich wird. Diese Zuordnung kann der Gesamtergebnisplan nicht leisten, weil sich in ihm die Aufwendungen und Erträge aus internen Leistungsverrechnungen ausgleichen.“⁶

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

⁶Zitat aus: Dr. David Rauber in Amerkamp/Kröckel/Rauber: Gemeindehaushaltsrecht Hessen, Kommentar, Rdnr. 45 zu § 4 GemHVO-Doppik.

- 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

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

In ihrer Neufassung erlaubt die GemHVO die Wahl zwischen der direkt und der indirekt erstellten Finanzrechnung (§ 47 Abs. 1 GemHVO). Die Stadt Kassel hat sich für die direkte Methode entschieden.

Empfehlung

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

4.2.2 Produkt- bzw. produktorientierter Haushalt

Sachverhalt

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

Feststellung

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

Der Forderung aus § 4 Abs. 2 Satz 2 GemHVO, dass im Falle der Gliederung der Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation die der Organisationseinheit zugewiesenen örtlichen Produktgruppen und Produkte darzustellen sind, wird nicht entsprochen. Aus dem Haushaltsplan ist daher nicht ersichtlich, welches Produkt welche Ressourcen in Anspruch nimmt. Der vorliegende Haushaltsplan weist somit zwei Planungssysteme nebeneinander auf:

Den Produktbereichsplan einerseits, der das Haushaltsergebnis in Produktbereiche und Produktgruppen gliedert und die Teilhaushalte andererseits, die nach Kostenstellen gegliedert sind. Eine Verbindung zwischen beiden Systemen lässt sich beim Lesen des Haushaltsplans nur ausnahmsweise herstellen, nämlich dann, wenn der Produktbereich mit dem Teilhaushalt übereinstimmt. Es mangelt nach wie vor an der Darstellung der Produktgruppen und Produkte innerhalb der Teilhaushalte.

Das Amt Kämmerei und Steuern hat angekündigt, den Empfehlungen der vorangegangenen Schlussberichte zu folgen und den Haushaltsplan nach 2015 als Produkthaushalt aufzustellen. Der Grund für die verzögerte Umsetzung liegt nach Auskunft des Amtes Kämmerei und Steuern in den personellen Rahmenbedingungen.

4.2.3 Angabe von Zielen und Kennzahlen

Sachverhalt

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

Feststellung

Der Haushaltsplan 2012 enthält eine „Bilanzanalyse Stadt Kassel“ mit der Überschrift „Analyse und Steuerung über Kennzahlen“. Die insgesamt 13 Auswertungen sind, soweit es sich um Bilanzanalysen handelt, auf die Vergangenheit gerichtet; Gegenstand der Betrachtungen ist der Gesamthaushalt.

In 7 Auswertungen ist das Haushaltsjahr 2010 und in 6 Fällen das Haushaltsjahr 2011 die letzte Periode, die in den Auswertungen Berücksichtigung findet.

Die Anforderung aus § 4 Abs. 2 GemHVO, in den Teilhaushalten Leistungsziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung anzugeben, wurde nicht umgesetzt. Auch im Haushaltsplan 2013 finden sich keine Leistungsziele und Kennzahlen in den Teilhaushalten.

Für das Haushaltsjahr 2014 hat die Verwaltung Schritte unternommen, die zur Darstellung von Zielen und Kennzahlen in den Teilhaushalten führen sollen. In der vorgelegten Broschüre⁷ heißt es hierzu unter „Vorbemerkung“:

„Wir haben daher die gesetzlich vorgegebenen Produktbereiche und Produktgruppen dargestellt und diese Produktbereiche und Produktgruppen wurden den Teilhaushalten zugeordnet. Die dort aufgeführten Ziffern sind auf dem Formblatt zu verwenden. (...)“

Mit den vorliegenden Darstellungen soll ein Einstieg in ein gesetzlich vorgeschriebenes Kennzahlensystem vorgenommen werden. Aufgrund der Größe der Verwaltung und der damit verbundenen Bindung von personellen Ressourcen kann dies nur schrittweise geschehen und wird immer wieder einer qualitativen Überprüfung unterzogen werden müssen.“

Wir werden anlässlich der Prüfung der Jahresabschlüsse ab 2014 die Entwicklung des Ziele- und Kennzahlensystems kritisch begleiten.

4.2.4 Bildung von Sammelnachweisen als „Budgets“

Sachverhalt

Abweichend von der GemHVO, in der Sammelnachweise nicht mehr vorgesehen sind, wurden diese im Haushaltsplan 2012 – wie in den Jahren zuvor – in modifizierter Form beibehalten. Auf der Seite 9 des Haushaltsplans 2012 werden folgende ehemalige Sammelnachweise als ämterübergreifende Budgets aufgeführt:

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

Auf den Seiten 11 bis 22 des Haushaltsplanes werden die definierten Einzelbudgets in einer Budgetübersicht dargestellt. Jedes Budget verfügt unter anderem über eine eindeutige Kennzeichnung (Code), eine Beschreibung und eine Zuordnung zu einer Budgetebene. Die Budgetebenen sind nur mittels einer Budgetebenen-Kennzeichnung definiert.

⁷Stadt Kassel, Kämmerei und Steuern: „Ziele und Kennzahlen zum Haushaltsplan 2014“

Die Klartextangaben für die Budgetebenen-Bezeichnung, die es in nsk gibt, werden im Haushaltsplan nicht wiedergegeben. Einzelbudgets, die derselben Budgetebene zugeordnet sind, sind dadurch für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt. Das Merkmal für die gegen- oder einseitige Deckungsfähigkeit wird über das Merkmal gebend / nehmend klassifiziert.

Budgetübersicht 2012					
Code	Beschreibung	Budgetebene	Gliederungs-code	Art der Budgetierung	Gebend/Nehmend
7-00111-A001	Energie, Reinigung Dezernat 1	7-010-001	1	Brutto	Gebend/Nehmend
7-00112-A001	Energie, Reinigung Dezernat 2	7-010-001	2	Brutto	Gebend/Nehmend
7-00113-A001	Energie, Reinigung Dezernat 3	7-010-001	3	Brutto	Gebend/Nehmend
7-00115-A001	Energie, Reinigung Dezernat 5	7-010-001	5	Brutto	Gebend/Nehmend
7-00116-A001	Energie, Reinigung Dezernat 6	7-010-001	6	Brutto	Gebend/Nehmend
7-00118-A001	Energie, Reinigung Dezernat 8	7-010-001	8	Brutto	Gebend/Nehmend
7-00119-A001	Energie, Reinigung Dezernat 9	7-010-001	9	Brutto	Gebend/Nehmend
7-00210-A001	Budget Mieten und Pachten Dezernat 0	7-020-001	0	Brutto	Gebend/Nehmend
7-00211-A001	Budget Mieten und Pachten Dezernat 1	7-020-001	1	Brutto	Gebend/Nehmend
7-00212-A001	Budget Mieten und Pachten Dezernat 2	7-020-001	2	Brutto	Gebend/Nehmend
7-00213-A001	Budget Mieten und Pachten Dezernat 3	7-020-001	3	Brutto	Gebend/Nehmend

Feststellungen

Die auf Seite 9 des Haushaltsplanes benannten ehemaligen Sammelnachweise Budget Energie, Beleuchtung und Budget Reinigung sind in der Budgetübersicht auf der Seite 11 des Haushaltsplanes als „Energie, Reinigung Dezernat ...“ zusammengefasst. Das Budget Geschäftsausgaben erscheint auf Seite 12 des Haushaltsplanes mit geänderter Bezeichnung als „Postgebühren und Versandkosten Dezernat ...“.

Außerdem wurden folgende dezernatsbezogene Budgets gebildet:

- Budget Mieten und Pachten Dezernat ...
- Budget Telefonkosten Dezernat ...
- Unterhaltung Außenanlagen Dezernat ...

Die dezernatsbezogenen Budgets werden durch die Zuordnung zu einer Budgetebene zu einem dezernatsübergreifenden Deckungskreis zusammengefasst. Das Einzelbudget 7-65002-A001 Bauunterhaltung Hauptbudget wurde über die Budgetebene 7-010-001 mit den Budgets Energie, Reinigung Dezernat ... zusammengeführt und bildet so einen gemeinsamen Deckungskreis.

Folgende Mittel, inkl. übertragener Haushaltsausgabereste, waren in 2012 den Budgetebenen zugeordnet:

Code	Beschreibung	gültig ab ...	gültig bis ...	Budgetierte Erträge	Budgetierte Aufwendungen
7-010-001	Energie, Reinigung, BU	2006	2014	-45.000,00	17.578.240,00
7-020-001	Mieten und Pachten	2007	2014	-1.056.910,00	4.961.100,00
7-030-001	Personalausgaben	2007	2014	0,00	158.547.510,72
7-040-001	Unterhaltung der Grünanlagen	2007	2014	0,00	1.962.553,74
7-050-001	Sachversicherungen	2007	2014	0,00	2.532.090,00
7-060-001	Postgebühren und Versandkosten	2007	2014	0,00	803.100,00
7-070-001	Budget Telefonkosten	2009	2014	0,00	42.190,00
7-080-001	Budget Unterh. Außenanlagen	2009	2014	0,00	397.000,00

Unsere Empfehlung aus vorausgegangenem Schlussberichten, die Aufstellung der ämterübergreifenden Budgets auf Seite 9 vollständig und mit übereinstimmenden Bezeichnungen aus der Budgetübersicht (Seiten 11 ff) wieder zu geben, wurde mit dem Entwurf des Haushaltsplanes 2014 umgesetzt. Auch der nach § 4 Abs. 1 letzter Satz GemHVO zu bestimmende Verantwortungsbereich für die Budgetebenen wird im Haushaltsplanentwurf 2014 benannt.

Empfehlung

Zum besseren Verständnis und zur Beurteilung der Entwicklung sollten die Budgetwerte der Ansätze und der Vorjahresergebnisse noch angegeben werden.

5 Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31.12.2012

5.1 Allgemeines

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

Der Jahresabschluss 2012 wurde vom Magistrat in seiner Sitzung vom 07.10.2013 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ dem Revisionsamt zur Prüfung zugeleitet. Auf der Basis dieses Entwurfs der Schlussbilanz, datiert auf den 23.09.2013, 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 auszuwählen⁸.

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

- Sachanlagevermögen
- Anteile an verbundenen Unternehmen
- Beteiligungen
- Wertpapiere des Anlagevermögens
- Forderungen
- Flüssige Mittel
- Aktive Rechnungsabgrenzungsposten
- Eigenkapital
- Sonderposten / Investitionsbeiträge
- Rückstellungen (insbesondere Personal- und sonstige Rückstellungen)
- Verbindlichkeiten
- Passive Rechnungsabgrenzungsposten

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.

⁸ Institut der Rechnungsprüfer, IDR Prüfungsleitlinie 200 Tz. 32

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

5.3 Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz

Im Rahmen der Prüfung des vorläufigen Jahresabschlusses in der Fassung vom 23.09.2013 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. 16).

Die entsprechenden Korrekturen werden in den Jahresabschlüssen 2013 ff. erfolgen.

5.3.1 Nachzuholender Wertansatz für öffentliche Grünflächen

Sachverhalt

Grünflächen im Zuständigkeitsbereich des Umwelt- und Gartenamtes mit einer Gesamtgröße von 657 Hektar waren in der Bilanz zum 31.12.2008 wertmäßig nicht enthalten. Die Bewertung wurde im Laufe des Haushaltsjahres 2009 nachgeholt. Es wurde Vermögen in einer Größenordnung von 90 Mio. € erfolgsneutral nachaktiviert. Der Sachverhalt war Gegenstand von Feststellungen in den Schlussberichten 2009 bis 2011.

Das Umwelt- und Gartenamt hat auf den 31.12.2012 erneut Arbeiten zur Neubewertung von Grünflächen vorgenommen und Werte korrigiert und ergänzt. Der Umfang der vorgenommenen Werterhöhungen beträgt 15.626.902 €.

Feststellung

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

Die Daten und Verfahren wurden vom Revisionsamt im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2009 einer Plausibilitätsprüfung unterzogen.

Eine weitergehende materielle Prüfung der Datengrundlage konnte bisher nicht erfolgen. Hierfür mangelt es nach wie vor an Dokumentationsunterlagen, welche die Nachbewertungsarbeiten einer Prüfung erschließen.

Auch hinsichtlich der Fortschreibungs- und Ergänzungsarbeiten des Umwelt- und Gartenamtes auf den 31.12.2012 gilt das oben Gesagte: Es mangelt auch hier an Dokumentationen, die die vorgenommenen Arbeiten prüfbar machen.

Die beschriebenen Arbeiten des Umwelt- und Gartenamtes führten bisher insgesamt zu einer Erhöhung des Nettovermögens der Stadt Kassel, also des Eigenkapitals, im Umfang von 105.196.877 €. Diese Werterhöhung konnte vom Revisionsamt nicht geprüft werden.

Empfehlung

Aus Sicht des Revisionsamtes ist es notwendig, Arbeiten mit erheblicher bilanzieller Auswirkung in prüffähiger Form zu dokumentieren. Nur dann ist eine Prüfung in angemessener Form möglich.

5.3.2 Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen

Mit der Prüfung der Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen konnten wir uns von der Vollständigkeit dieser Bilanzposition überzeugen. Zur Werthaltigkeit und zur Werterhöhung wurden Feststellungen getroffen.

a) Werthaltigkeit

Sachverhalt

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

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

Nach Nr. 9 der Verwaltungsvorschriften zu § 43 GemHVO-Doppik⁹ ist bei der Bewertung grundsätzlich die Werthaltigkeit zum Bilanzstichtag (31.12.2012) maßgeblich.

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

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

Feststellung

Laut Mitteilung des Amtes Kämmerei und Steuern wurden dort die Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer bezüglich der Beteiligungsgesellschaften ausgewertet und beurteilt, ob zu erkennende Risiken oder bestandsgefährdende Tatsachen entsprechend berücksichtigt wurden.

Als Dokumentation wurde von dem Amt Kämmerei und Steuern eine Liste vorgelegt, die zu ausgewählten Gesellschaften folgende Angaben enthält:

- Höhe der Beteiligung in € und Prozent
- Geleisteter Anteil in € und Prozent
- Zugänge, Abgänge und Korrekturen in €
- Eigenkapital laut Bilanz zum 31.12.2012 und 2011 in € und
- Hinweise auf Wertminderung lt. Wirtschaftsprüfung

Weiterhin wird bestätigt, dass die Werthaltigkeit der Beteiligungen geprüft wurde.

b) Werterhöhung

Feststellung

In wenigen Einzelfällen korrespondiert die Bilanzierung bei der Stadt nicht mit der Bilanzierung bei den Gesellschaften. In diesen Fällen ist bei der Erstellung des Jahresabschlusses ggf. eine Abstimmung zwischen der Stadt und der jeweiligen Gesellschaft vorzunehmen.

Spätestens mit der Erstellung des Gesamtabchlusses zum 31.12.2015 sollte sich diese Problematik erledigt haben.

⁹ Die GemHVO (Doppik) wurde mit Änderung der GemHVO vom 27.12.2011 ersetzt. Hinweise zur „neuen“ GemHVO wurden erst am 22.01.2013 erlassen. Bis zum Erlass dieser Hinweise wurden die entsprechenden Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik analog angewendet. Daher erfolgt an einigen Stellen in diesem Schlussbericht noch ein Verweis auf die Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik.

5.3.3 Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Beteiligungen

a) Saldenbestätigungen

Sachverhalt

Analog Tz. 12.2 und 16.3 der Verwaltungsvorschrift zu § 59 GemHVO-Doppik müssen bezüglich der Forderungen bzw. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen Saldenbestätigungen vorliegen.

Feststellung

Diese Saldenbestätigungen liegen vor. Abweichungen bei der Abstimmung der Salden im Bereich der Forderungen und Verbindlichkeiten sollen sich nach der im Frühjahr 2014 erfolgten Kontenplanumstellung erledigen. Derzeit ist eine Abstimmung aufgrund einer Vielzahl von Dubletten (also der Mehrfachanlage desselben Debtors bzw. Kreditors) nur mit einem nicht zu vertretenden Mehraufwand möglich.

Empfehlung

Nach Bereinigung der Dubletten und der Kontenplanumstellung ist durch das Fachamt zu prüfen, ob die derzeitigen Abstimmungsprobleme beseitigt sind.

b) Bilanzielle Zuordnung

Sachverhalt

Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung werden auch die ausgewiesenen Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber Tochtergesellschaften geprüft.

Feststellung

Im Rahmen der Prüfung wurde festgestellt, dass unter den Bilanzpositionen Forderungen bzw. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen und Beteiligungsunternehmen lediglich gegenüber einer Beteiligung eine Forderung ausgewiesen wurde.

Weitere Forderungen bzw. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen und Beteiligungsunternehmen wurden nicht ausgewiesen.

Aufgrund der vorgenannten Problematik der Dubletten und der damit einhergehenden Ungewissheit bezüglich der tatsächlichen Höhe der Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen und Beteiligungsunternehmen wurde vom Amt Kämmerei und Steuern grundsätzlich keine Unterscheidung zwischen diesen Forderungen und Verbindlichkeiten und den Forderungen und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen getroffen.

Empfehlung

Aufgrund des Hinweises des Amtes Kämmerei und Steuern auf die Kontenplanumstellung erübrigt sich zunächst eine gesonderte Empfehlung.

Im Jahresabschluss sollte jedoch auf die praktizierte Vorgehensweise hingewiesen werden.

5.3.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

Sachverhalt

Gegenstand der Prüfung des Jahresabschlusses waren erneut die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände. In diesem Bereich der Bilanz kommt ein erheblicher Anteil des städtischen Vermögens zum Ansatz: Die Stadt Kassel hatte zum 31.12.2012 Außenstände von etwa 59 Mio. €. Die Forderungen sind dem Forderungsspiegel - Anlage 2 zum Jahresabschluss - zu entnehmen. Der Forderungsspiegel gibt Auskunft über die Art des Entstehens sowie das Alter der Forderungen. Er wird gespeist durch sogenannte Forderungssammelkonten. Die Forderungssammelkonten lassen sich prinzipiell auflösen in einzelne Schuldnerkonten, die sogenannten Debitorenkonten. Grundsätzlich kann somit jede Forderungsart aufgegliedert werden in Einzelforderungen.

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

Feststellungen

Bestände an Forderungen und sonstigen Vermögensgegenständen

Zum 31.12.2012 beträgt der Gesamtbestand der Forderungen der Stadt Kassel 58.782.041,03 €. Er hat - ausweislich des Forderungsspiegels - im Haushaltsjahr 2012 um 6.597.764,53 € abgenommen.

Im Haushaltsjahr 2011 war der Forderungsbestand noch um über 10 Mio. € angewachsen.

Der Gesamtbestand an Forderungen der Stadt Kassel hat sich seit dem ersten Jahresabschluss zum 31.12.2006 folgendermaßen entwickelt (alle Angaben in €):

2006:	36.508.616,75
2007:	40.433.185,97
2008:	44.322.436,16
2009:	41.070.184,24
2010:	55.014.490,31
2011:	65.379.805,56
2012:	58.782.041,03

Erhebliche Abnahmen, ca. 6,9 Mio. €, hat es im Berichtsjahr bei den Steuerforderungen gegeben.

Der Forderungsbestand beträgt ca. neun Prozent der Gesamterträge des Haushaltsjahres (676.014.021,60 €). Das ist im Vergleich zum Haushaltsjahr 2011 eine Verbesserung um ca. einen Prozentpunkt.

Empfehlung

Die genannten Zahlen zeigen, dass sich die Anstrengungen zur Verbesserung des Forderungsmanagements im Haushaltsjahr 2012 positiv ausgewirkt haben. Die eingeleiteten Maßnahmen sollten weiterhin konsequent umgesetzt werden.

Nachweis der Forderungen in der Buchhaltung

Jede Forderung einer Person (des Gläubigers) richtet sich unabhängig von der Art ihrer Entstehung gegen eine natürliche oder juristische Person (den Schuldner).

Die Buchhaltung hat diese Verhältnisse abzubilden. Soweit sie das nicht tut, ist sie nicht ordnungsgemäß. Eine tiefer gehende Prüfung der Forderungen trifft dann auf Grenzen. Daraus entstehen die nachfolgend beschriebenen Risiken.

Der Gesamtbetrag der Forderungen der Stadt Kassel i. H. v. 58.782.041,03 € lässt sich nur zum Teil, nämlich i. H. v. 15.490.432,16 €, auf offene Posten der Debitorenbuchhaltung zurückführen. Der restliche Betrag, 43.291.608,87 €, wurde durch Sachbuchungen ohne Berührung der Debitorenbuchhaltung dokumentiert. Die Schuldner dieses Betrages gehen aus der Buchhaltung nicht unmittelbar hervor. Die Position setzt sich aus Beträgen zusammen, die durch direktes Bebuchen der Forderungssammelkonten entstanden sind.

Diese Arbeitsweise ist regelwidrig, da das System von Haupt- und Nebenbuchhaltung ausgehebelt wird. Ein Abgleich zwischen den Daten der Haupt- und der Nebenbuchhaltung ist nicht oder nur mit sehr hohem manuellem Aufwand möglich. Die mangelhafte Debitorenbuchhaltung wurde in der Vergangenheit begründet mit den Umstellungsarbeiten zur Doppik, fehlenden Kenntnissen, den Problemen mit der Software nsk und wechselnden Kontenplänen.

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

Berichtsjahr	Summe der Forderungen	davon nicht in der Debitorenbuchhaltung	in Prozent
2008	44.322.436,16	10.536.259,62	23,77
2009	41.070.184,24	20.447.172,09	49,79
2010	55.014.490,31	37.002.802,59	67,26
2011	65.379.805,56	39.477.657,55	60,38
2012	58.782.041,03	43.291.608,87	73,65

Die nicht in der Debitorenbuchhaltung enthaltenen Forderungen werden nicht maschinell überwacht. Dieser Zustand ist verbesserungsbedürftig.

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

Von der Stadtkasse wurde in der Vergangenheit zugesichert, dass im Rechnungsjahr 2010 bzw. spätestens im Rechnungsjahr 2011 „die Abweichung zwischen Debitorenabstimmung und Gesamtforderungen im Forderungsspiegel erläutert werden“. Es hieß damals weiter: „In Zukunft werden sämtliche Forderungen ausschließlich über die Debitorenbuchhaltung abgewickelt.“ (Schreiben der Stadtkasse vom 03.05.2012).

Der Jahresabschluss 2012 zeigt jedoch eine andere Entwicklung.

Empfehlung

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

Wertberichtigungen

Wertberichtigungen auf Forderungen wurden auf den 31.12.2012 auf die gleiche Weise vorgenommen wie in den Vorjahren.

Die Forderungsart „Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen, Transferleistungen, Investitionszuweisungen und -zuschüssen und Investitionsbeiträgen“ wurde einer Einzelwertberichtigung (EWB) unterzogen. Die EWB beträgt 703.089,75 €, das entspricht etwa 1,8 % der Forderungssumme von 40.077.853,56 €. Es handelt sich durchgehend um Niederschlagungen, also Wertberichtigung im Umfang von 100 % der betreffenden Forderung.

Bei der Forderungsart „Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben“ findet sich die Position „pauschalierte Einzelwertberichtigung“. Für das Berichtsjahr wurde von der Stadtkasse ein Wertberichtigungsbedarf von 6.863.408,09 € ermittelt.

Da der Wertberichtigungsbedarf um 222.382,45 € geringer ist als derjenige des Vorjahrs, wurde die Wertberichtigungsposition um diesen Betrag vermindert und ein entsprechender außerordentlicher Ertrag gebucht.

Das Verfahren der „pauschalierten Einzelwertberichtigung“ wurde im Jahr 2011 mit dem Amt Kämmerei und Steuern und dem beratenden Wirtschaftsprüfer vereinbart. Es trägt dem Umstand Rechnung, dass die verwendete Software nsk zur qualifizierten Einzelwertberichtigung bisher kein Instrumentarium bietet. Das Verfahren soll vorläufig Anwendung finden, es hat nicht die Qualität einer Dauerlösung.

In den Erläuterungen der Stadtkasse heißt es u.a.:

„Da alle Ausfallrisiken bereits bei der pauschalierten Einzelwertberichtigung berücksichtigt werden, wird auf eine Pauschalwertberichtigung verzichtet.“

Weiter heißt es in den Erläuterungen:

„Eine Bewertung der Ausfallrisiken von manuell eingebuchten Forderungen wurde nicht vorgenommen, da es sich hierbei um Forderungen gegenüber Schuldnern handelt, bei denen keine Risiken bestehen.“

Durch die Pauschalwertberichtigung sollen auch andere Faktoren als das Ausfallrisiko berücksichtigt werden (z.B. Abzinsung, Refinanzierungszins, Inflation). Durch das praktizierte Verfahren ist dies nicht gewährleistet. Darüber hinaus besteht auch bei öffentlichen Schuldnern grundsätzlich ein -wenn auch geringes- Ausfallrisiko.

Die Tatsache, dass die Anwendung der pauschalierten Einzelwertberichtigung zu einer Zuschreibung, also einer Werterhöhung, führt, ist durch die Abnahme der Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben um ca. 7,5 Mio. € bedingt (2011: 15,7 Mio. €, 2012: 8,2 Mio. €).

Die Forderungsart „Forderungen aus Lieferungen und Leistungen“ schließlich wurde laut Jahresabschlussbericht auch einer Einzelwertberichtigung unterzogen. Es handelt sich hierbei wiederum um endgültige Niederschlagungen, also um Wertberichtigungen auf den Betrag „0“.

Die Durchsicht des Kontoblatts 249 100 000, „Einzelwertberichtigungen zu Forderungen aus Lieferungen und Leistungen“ lässt deutlich werden, dass hier überwiegend nicht privatrechtliche, sondern öffentlich-rechtliche Forderungen ausgebucht wurden.

Es handelt sich um Säumniszuschläge, Mahngebühren und Vollstreckungsgebühren, wobei im Buchungstext oft ausdrücklich vermerkt ist, dass es sich um öffentlich-rechtliche Vorgänge handelt.

Empfehlung

Wertberichtigungen sind für jede Forderungsart gesondert vorzunehmen. Dabei ist die Reihenfolge Einzelwertberichtigungen - Pauschalwertberichtigung einzuhalten. Die Bewertung sollte so dokumentiert werden, dass sich ein sachverständiger Dritter in angemessener Zeit einen Überblick über die Bewertungsarbeiten sowie über die Werthaltigkeit des Forderungsbestandes verschaffen kann.

Das Amt Kämmerei und Steuern hat in der Besprechung der Prüfungsergebnisse angekündigt, diese Empfehlung im Jahresabschluss 2013 umzusetzen.

Verwahrgelder

Nachfolgend stellen wir die bilanziellen Auswirkungen der Verwahrgeldproblematik dar. Die kassenrechtlichen Aspekte sind unter Tz. 12.3 ausgeführt.

Bei den Verwahrgeldkonten handelt es sich um Sammelkonten, die bei Zahlungseingängen aus den verschiedensten Gründen bebucht werden. Diese Verwahrgeldkonten waren Gegenstand einer Sonderprüfung im Jahr 2010. Ziel war es damals, die Ursachen für die hohen Verwahrgeldumsätze und –bestände zu finden und eine Veränderung anzustoßen. Die Problematik soll hier kurz dargestellt werden.

Ein Zahlungseingang wird dann auf einem Verwahrgeldkonto gebucht, wenn er 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 Sollstellung¹⁰.

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 Zahlungsüberwachung nicht nachkommen kann. Insoweit kann sie ihren gesetzlichen Auftrag aus § 1 Abs. 1 Satz 2 GemKVO¹¹ nicht erfüllen.

Die Sollstellung eines Anspruchs der Stadt Kassel wird durch Erteilung einer Kassenanordnung und deren maschineller Buchung vorgenommen. Verantwortlich hierfür ist die Rechnungsstelle des Fachamtes, in welchem 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^{12,13}.

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

¹⁰ Die Aufzählung der Fallgestaltungen ist nicht abschließend.

¹¹ „Der Gemeindekasse obliegen außerdem die Mahnung, Beitreibung und Einleitung der Zwangsvollstreckung...“

¹² Dolose Handlungen sind vorsätzlich durchgeführte Handlungen zum Schaden der Stadt Kassel.

¹³ Die Aufzählung der Risiken ist nicht abschließend.

Auf die Unzulänglichkeiten in 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 07.10.2010 eine Verfügung erließ, der zufolge „Zahlungsanordnungen nach § 7 Abs. 2 GemKVO“ unverzüglich zu erteilen sind. Die Verfügung war an alle Ämter gerichtet.

Eine Verbesserung der Verwahrgeldsituation ist allerdings nicht eingetreten. Aus nachfolgender Tabelle ist ersichtlich, dass die Verwahrgeldumsätze seit 2010 kontinuierlich zunehmen, und zwar in der Größenordnung von 10 Mio. € pro Jahr.

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

Bereits in den Schlussberichten der Vorjahre wurde auf die Bedeutung der debitorischen Verwahrgelder hingewiesen. Wir verweisen erneut auf die fortbestehenden Risiken, die ein Tolerieren der hohen Verwahrgeldumsätze, Fallzahlen sowie Bestände birgt. Die Dauer der korrekten Zuordnung und Buchung der auf den Verwahrgeldkonten eingegangenen Zahlungen ist aus der folgenden Tabelle ersichtlich (alle Angaben in €; das Jahr 2013 wurde der Vollständigkeit halber aufgenommen).

Debitorenkonto/ Stand 31.12.	5500108	5500109	5500110	5500111	5500112
2008	1.121.703,31	- entfällt -	- entfällt -	- entfällt -	- entfällt -
2009	43.740,99	12.040.243,10	- entfällt -	- entfällt -	- entfällt -
2010	4.218,64	2.972,10	753.249,17	- entfällt -	- entfällt -
2011	4.181,14	2.967,54	14.331,24	578.349,39	- entfällt -
2012	0,00	0,00	2.209,55	181.734,49	1.231.536,04
2013	- entfällt -	- entfällt -	0,00	12.778,28	4.533,81

Die Aufstellung zeigt, dass die in den jeweiligen Haushaltsjahren bebuchten Verwahrgeldkonten erst nach mindestens drei Jahren wieder auf „0“ zurückgeführt sind. So lange braucht es, bis alle eingegangenen und auf den Verwahrgeldkonten gebuchten Beträge dem richtigen Debitor und dem richtigen Verwaltungs- bzw. Geschäftsvorgang zugeordnet worden sind.

Diese Arbeiten sind eigentlich im normalen Geschäftsablauf innerhalb des Haushaltsjahres bzw. innerhalb der von § 112 Abs. 9 HGO vorgesehenen vier Monate zu erledigen.

Empfehlung

Wir empfehlen weiterhin eine ämterübergreifende Organisationsuntersuchung hinsichtlich der Frage, welche Faktoren in den Arbeitsabläufen der Fachämter für die hohen Verwahrgeldumsätze ursächlich sind. Anschließend sollte ein Arbeitskonzept für die Rechnungsstellen der Fachämter erstellt werden, das sich an den Erfordernissen der Gemeindekassenverordnung orientiert. Schließlich sollten Arbeitsanweisungen für diejenigen Bediensteten erarbeitet werden, die in den Fachämtern im Bereich Rechnungswesen tätig sind. Die Arbeitsanweisungen sollten sowohl den Anforderungen der Gemeindekassenverordnung als auch den Bedürfnissen des jeweiligen Fachamts genügen.

5.3.5 Anlagen im Bau

Sachverhalt

Bei der Bilanzposition 1.2.6 (*geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau*) i. H. v. 37.759.763,71 € fand eine stichprobenartige Buchprüfung von verschiedenen Anlagen im Bau statt.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen besteht Klärungsbedarf. Im Rahmen des sukzessiven Qualitätsverbesserungsprozesses der Anlagenbuchhaltung wird das Revisionsamt die Prüfungsfeststellungen mit dem Amt Kämmerei und Steuern erörtern. Über die weitere Entwicklung der Anlagenbuchhaltung wird in zukünftigen Schlussberichten informiert.

5.3.6 Personalarückstellungen

Sachverhalt

Die gebildeten Rückstellungen (Anlage 3 zum Jahresabschluss) und die Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden sind im Anhang dargestellt. Wesentliche Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr durch Zuführungen und aufgrund von Umbuchungen im Jahr 2011 sind für die Ergebnisrechnung im Anhang und im Rechenschaftsbericht und für die Vermögens- und Schuldenentwicklung im Rechenschaftsbericht erläutert.

Ansätze für Erträge aus Auflösungen und Aufwendungen für Zuführungen waren im Ergebnishaushalt 2012 wie in den Vorjahren ausschließlich für die Pensionsrückstellungen veranschlagt.

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

Feststellungen

Für eine vollständige Darstellung der Fortentwicklung von Rückstellungspositionen ist der Verbrauch der Rückstellungen auszuweisen. In der Rückstellungsübersicht 2012 sind Inanspruchnahmen für Lebensarbeitszeit der Beamten und für das Leistungsentgelt nach dem TVöD dargestellt. Das Amt Kämmerei und Steuern hat mitgeteilt, dass zukünftig Inanspruchnahmen auch für die Pflichtrückstellungen ausgewiesen werden.

Gemäß § 41 Abs. 6 GemHVO ist bei der Ermittlung des Wertansatzes der Pensionsrückstellungen ein Rechnungszinsfuß von 6 % anzuwenden. Wenn dieser Zinsfuß höher ist als der von der Deutschen Bundesbank bekanntgegebene Abzinsungszinssatz, sind nach den Hinweisen des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport zu § 39 GemHVO die sich daraus ergebenden höheren Rückstellungswerte im Anhang zum Jahresabschluss anzugeben. Vom Amt Kämmerei und Steuern wurde uns mitgeteilt, dass eine Erläuterung nach Vorlage des diesbezüglichen Wertgutachtens ab 2013 erfolgen wird.

5.3.7 Versorgungsrücklage

Sachverhalt

Im Schlussbericht 2009 berichteten wir über den unzutreffenden Ausweis der Versorgungsrücklage bei den sonstigen Verbindlichkeiten und die unzutreffende Buchung der Zuführungen zu Lasten des Personal- und Versorgungsaufwandes und empfahlen die Korrektur der Buchungen in der Ergebnisrechnung und der Darstellung in der Bilanz. Das Amt Kämmerei und Steuern hat mit dem Jahresabschluss 2011 Korrekturbuchungen nach Empfehlungen des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport vorgenommen.

Die Versorgungsrücklage weist nach der Berechnung des Amtes Kämmerei und Steuern zum 31.12.2012 einschließlich Zinsen einen Betrag i. H. v. 12.735.958,74 € aus.

Feststellung

Der Ausweis der Versorgungsrücklage als Sondervermögen i. H. v. 10.590.213,13 € ist sachgerecht, aus unserer Sicht aber i. H. v. 2.145.745,61 € unvollständig, weil das Sondervermögen in Höhe des rechnerischen Gesamtbestandes der Versorgungsrücklage (12.735.958,74 €) auszuweisen wäre. Die Finanzierung des Sondervermögens als „Kassenkredit inneres Darlehen“ entspricht ebenfalls grundsätzlich den haushaltsrechtlichen Regelungen; der Kassenkredit wäre aber in Höhe des Gesamtbestandes der Versorgungsrücklage – somit um 4.072.777,11 € höher – auszuweisen.

Empfehlung

Das Sondervermögen und der „Kassenkredit inneres Darlehen“ sollten in Höhe des Gesamtbestandes der Versorgungsrücklage ausgewiesen werden. Falls von einer Korrektur abgesehen wird, sind die Gründe für die Abweichungen an geeigneter Stelle im Jahresabschluss zu erläutern.

Das Amt Kämmerei und Steuern will die Korrekturen im Jahresabschluss 2014 vornehmen.

6 Ergebnisrechnung

6.1 Inhalt und Umfang der Prüfung / Risikoanalyse

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

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

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

- Einhaltung des Haushaltsplanes
- periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen
- Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke und allgemeine Umlagen
- Aufwendungen für Zuweisungen, Zuschüsse und Kostenerstattungen sowie besondere Finanzaufwendungen
- außerordentliche Erträge

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

6.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Schlussberichtsrelevante Feststellungen haben sich nicht ergeben.

6.3 Anhang

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

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

In den Jahren 2009 bis 2011 wurde die Finanzrechnung in indirekter Form durch eine beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aufgestellt. Die Gründe hierfür haben wir in den vergangenen Jahren ausführlich beschrieben.

Für das Haushaltsjahr 2012 wurde erstmalig durch das Amt Kämmerei und Steuern eine direkte Finanzrechnung aufgestellt und vorgelegt. Die Zusage aus dem Revisionsausschuss vom 17.04.2013 zur Vorlage einer direkten Finanzrechnung für den Jahresabschluss 2012 wurde eingehalten.

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

7.2 Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung

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

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

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

Bei ordnungsmäßigen Verknüpfungen und Hinterlegungen im Finanzverfahren nsk fallen grundsätzlich nur noch manuelle Buchungen im Rahmen der Jahresabschlusserstellung an.

Die Erstellung der Finanzrechnung 2012 war für das Amt Kämmerei und Steuern mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden. Die Gründe hierfür liegen nach Angaben des Amtes in der Umstellung des städtischen Kontenplanes auf den verbindlichen Kommunalen Verwaltungskontenrahmen (KVKR) zum 01.01.2009.

Im Rahmen dieser Umstellungsarbeiten musste eine Vielzahl von Konten neu nummeriert werden. Ein konzeptioneller Fehler des Softwareherstellers soll dabei ursächlich für die Hinterlegung von falschen Finanzbuchungsgruppen bei ca. 390 Sachkonten gewesen sein. Folgewirkungen zeigten sich durch die bereits aufgelaufenen Buchungen auf diesen Sachkonten bis zum Jahresabschluss 2012.

Für die Erstellung einer korrekten direkten Finanzrechnung für das Rechnungsjahr 2012 wurden nach Angaben des Amtes Kämmerei und Steuern die fehlerhaften Posten über einen Zeitraum von 8 Monaten manuell ermittelt und umgebucht.

Bis 2012 waren insgesamt ca. 12.700 Posten manuell zu korrigieren. Eine zugesagte technische Unterstützung des Softwareherstellers erwies sich lt. Kämmerei und Steuern als ungeeignet, so dass der erhebliche manuelle Aufwand erforderlich war.

Eine Prüfung dieser Vielzahl von Korrekturbuchungen durch uns ist nicht erfolgt, da sie zu einem nicht vertretbaren Prüfungsaufwand geführt hätte. Wir erachteten es für zielführender, die in die Zukunft wirkende Systematik der Finanzrechnung zu prüfen.

Die Prüfung der automatisierten als auch der manuellen Buchungsvorgänge wird - wegen dem immensen Datenvolumen - ab dem Jahresabschluss 2013 von uns mittels Prüfungssoftware (beschafft Ende März 2014) erfolgen.

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

Erläuternder Hinweis:

Grundsätzlich muss der „Bestand am Ende des Haushaltsjahres“ der Finanzrechnung (-1.079,65 €) mit der aktiven Bilanzposition „2.4 Flüssige Mittel“ (216.509,26 €) übereinstimmen. Da aber zum Jahresabschluss 2012 (Stichtag 31.12.2012) die Girokonten bei der Kasseler Sparkasse „überzogen“ waren, gilt für die Bilanz das sogenannte Saldierungsverbot.

Der negative Bankbestand der Kasseler Sparkasse darf nicht mit positiven Bankbeständen anderer Geldinstitute bilanziell verrechnet werden. Daher sind alle positiven Bankbestände (216.509,26 €) auf der Aktivseite der Bilanz und alle negativen Bankbestände (217.588,91 €) auf der Passivseite als sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Kreditgebern auszuweisen. In der Finanzrechnung sind die tatsächlichen Einzahlungen und Auszahlungen in der Endsumme saldiert darzustellen, nämlich (216.509,26 € - 217.588,91 € =) -1.079,65 €.

7.3 Einhaltung der Haushaltsansätze des Finanzhaushaltes und Übertragung von Haushaltsermächtigungen

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

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

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

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

Ausgehend vom Haushaltsplan der Stadt Kassel, den übertragenen Haushaltsreste aus 2011 und den über- und außerplanmäßigen Bewilligungen des Haushaltsjahres sowie dem Abgleich mit der vorgelegten Finanzrechnung und dem Buchhaltungssystem nsk konnten wir die Daten und die Angaben im Jahresabschluss nachvollziehen.

7.4 Anhang

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

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

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

Die Angaben im Anhang beziehen sich im Wesentlichen auf die Erläuterung der Summenpositionen der Finanzrechnung. Die wesentlichen Positionen der Finanzrechnung (z. B. Auszahlungen für Baumaßnahmen, Auszahlungen für Investitionen in das Finanzanlagevermögen usw.) werden im Jahresabschluss 2012 noch nicht erläutert.

Der Anhang befindet sich im Amt Kämmerei und Steuern derzeit in der Neustrukturierungsphase. Spätestens für den Jahresabschluss 2014 wird der Anhang zur Finanzrechnung in neuer Form vorliegen.

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 2012 erläutert, ebenso die Übertragung der Haushaltsreste.

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

8 Rechenschaftsbericht und Anlagen zum Jahresabschluss

8.1 Rechtliche Anforderungen

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

§ 51 GemHVO regelt in Verbindung mit den analog anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik 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 Verwaltungsvorschriften zu § 51 GemHVO-Doppik).

Im Anhang sind u. a. die wesentlichen Positionen der Vermögensrechnung, der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung sowie deren wesentliche Abweichungen im Jahresvergleich entsprechend § 50 GemHVO 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. Ab dem Haushaltsjahr 2014 werden diese Ziele und Kennzahlen in einer den Haushaltsplan ergänzenden Broschüre dargestellt. Angaben über den Stand der Aufgabenerfüllung können dann erstmals im Jahresabschluss zum 31.12.2014 erfolgen.

9 Zentral bewirtschaftete Budgets

9.1 Personalaufwendungen

Haushaltsrechtliche Prüfung

Sachverhalt

Abweichend von § 4 GemHVO (Gliederung der Teilhaushalte) waren für die Bewirtschaftung der Personalausgaben wie in den Vorjahren für die Haushaltsdezernate ämterübergreifende Einzelbudgets gebildet. Durch die Zuordnung zur Budgetebene Personalausgaben wurden diese Einzelbudgets zu einem dezernatsübergreifenden Deckungskreis zusammengefasst.

Feststellungen

Die Planansätze und die Ergebnisse dieser Budgets sind im Haushaltsplan und in der Gesamtergebnisrechnung nicht ausgewiesen; sie sind ausschließlich in nsk definiert und nur in diesem Verfahren auswertbar.

Der Haushaltsplan und die Haushaltssatzung 2012 enthalten wie die bisherigen Haushaltspläne seit der Umstellung auf die Doppik keine Vermerke zur übergreifenden Deckungsfähigkeit der Personalaufwendungen und zur Budgetverantwortung. Wir hatten in den Vorjahren empfohlen, die Regelung der Deckungsfähigkeit in die Haushaltssatzung und in den Haushaltsplan aufzunehmen und die Verantwortung für die Mittelbewirtschaftung zu benennen. Ab dem Haushaltsplan 2014 ist der Budgetübersicht nunmehr eine erweiterte Erläuterung zur Bildung von Budgets vorangestellt. Die zahlungswirksamen Aufwendungen innerhalb der Budgetebenen werden darin für gegenseitig deckungsfähig erklärt. Ebenfalls ab dem Haushaltsplan 2014 wird die Budgetverantwortung der bewirtschaftenden Ämter für die zentralen Budgets dargestellt.

Teile der Personalaufwendungen (insbesondere die Zuführungen zu Rückstellungen) sind in die Gesamtergebnisrechnung und in die nsk-Budgets unterschiedlich einbezogen. Die Gegenüberstellung der Planansätze und der Rechnungsergebnisse zeigt deshalb unterschiedliche Ergebnisse: laut der Gesamtergebnisrechnung wurden die fortgeschriebenen Haushaltsansätze der Personal- und Versorgungsaufwendungen um rd. 3,5 Mio. € unterschritten, beim nsk-Budget Personalausgaben (Budgetebene) errechneten sich Wenigeraufwendungen i. H. v. rd. 5,5 Mio. €.

Haushaltsansätze für Personalrückstellungen waren wie in den Vorjahren ausschließlich für die Pensionsrückstellungen veranschlagt.

Die Unterschreitung der Haushaltsansätze und die Wenigeraufwendungen im Vergleich zum Vorjahr 2011 sind für die Gesamtergebnisrechnung im Anhang und im Rechenschaftsbericht erläutert.

Abweichend von der Beschreibung in Tz. 5.2.3 des Rechenschaftsberichts, wonach wesentliche Plan-Ist-Abweichungen auf der 2. Budgetebene erläutert sind, erfolgte die Erläuterung von Abweichungen bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen für die nsk-Budgetebene „Personalaufwand“.

Prüfung einzelner Personalaufwendungen und Personalkostenberechnungen

Beschreibung

Stichprobenweise wurde u. a. die Zahlung von Jubiläumsgeld an Tarifbeschäftigte und von Jubiläumszuwendungen an Beamtinnen und Beamte sowie die Leistung und Vereinnahmung von Personalkostenerstattungen geprüft.

Für die Erstattung durch Dritte wurden durch die Personalverwaltung erstellte Personalkostenberechnungen unterschiedlichen Umfangs geprüft. Sie betrafen überwiegend Verwendungsnachweise für das Jugendamt, das Schulverwaltungsamt und das Kulturamt.

Feststellung

Es ergaben sich keine Beanstandungen.

9.2 Energie, Reinigung, Bauunterhaltung (BU)

Sachverhalt

Mit der Einführung der Doppik in 2006 wurden im neu geschaffenen Deckungskreis „Energie, Reinigung, BU“ wesentliche gebäudewirtschaftliche Aufwendungen und Erträge in einer Budgetebene zusammengefasst und für gegenseitig deckungsfähig erklärt. Die Bewirtschaftung der Mittel obliegt dem Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung (ehem. Gebäudebewirtschaftung).

Die Zusammenfassung ermöglicht eine flexible Budgetverwaltung mit entsprechend hoher Budgetverantwortung und einem Gesamtvolumen auf der Aufwandsseite von rd. 17,578 Mio. €, tatsächlich wurden rd. 18,142 Mio. € ausgegeben.

Im Ergebnis sind Mehraufwendungen i. H. v. rd. 564 T € festzustellen.

Feststellung

Zur Beurteilung der Kostenentwicklung, bezogen auf die unterschiedlichen Kostenarten, ist eine differenzierte Betrachtung und Beurteilung notwendig. Daher werden die Kostenarten nachfolgend getrennt dargestellt.

9.2.1 Einzelfeststellungen zur Bauunterhaltung (BU)

Sachverhalt

Der ehemalige Deckungskreis der Gebäudeunterhaltung wurde bereits im Zuge der Doppikeinführung in 2006 im Teilhaushalt der Gebäudewirtschaft zentralisiert und in den Deckungskreis Energie, Reinigung und BU integriert.

Feststellung

Der fortgeschriebene Ansatz i. H. v. rd. 6,263 Mio. € wurde mit ergebniswirksamen Aufwendungen von rd. 6,122 Mio. € belastet. Damit wurde der Haushaltsansatz der BU um rd. 141 T € unterschritten.

9.2.2 Einzelfeststellungen zum Budget Energie, Reinigung

Sachverhalt

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

Sachverhalt: Energie inkl. Wasser

Die Mittel für die Energieversorgung (Wärme, Strom und Wasser) der rd. 260 städtischen sowie der angemieteten Gebäude und Räume waren im Berichtsjahr mit rd. 6,656 Mio. € veranschlagt.

Feststellung: Energie inkl. Wasser

Beschränkt man die Auswertung auf die Energiekosten inkl. Wasser, so stehen Aufwendungen i. H. v. rd. 7,060 Mio. € einem fortgeschriebenen Ansatz i. H. v. rd. 6,656 Mio. € gegenüber. Es sind somit rein rechnerisch Mehraufwendungen i. H. v. rd. 404 T € entstanden. Im Vergleich zum Vorjahr, das mit rd. 6,440 Mio. € abschloss, ergab sich eine rechnerische Erhöhung der Aufwendungen für Energieversorgung um rd. 620 T € oder rd. 9,63 %.

Sachverhalt: Reinigung

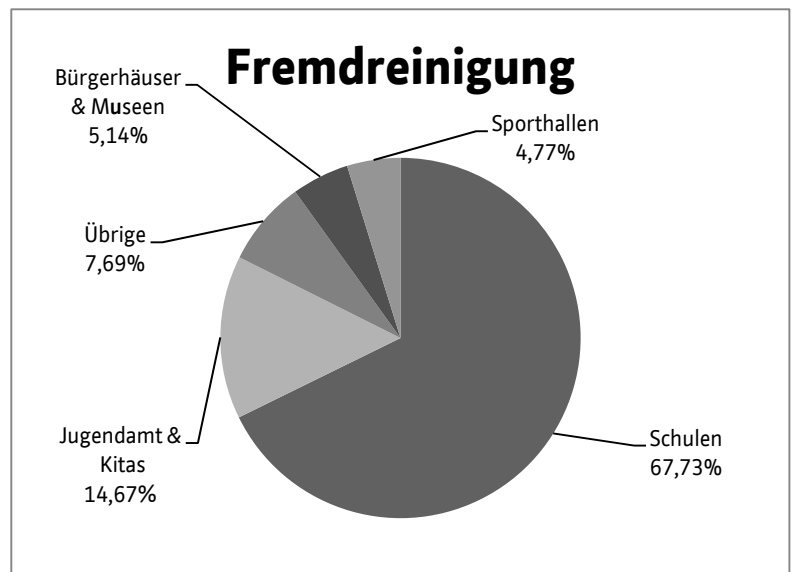
Die Mittel für die Gesamtreinigung der rd. 260 städtischen sowie einem Teil der angemieteten Gebäude und Einrichtungen waren im Berichtsjahr mit rd. 4,660 Mio. € veranschlagt.

Feststellung: Reinigung

Beschränkt man die Auswertung auf die Fremdreinigungskosten, so stehen den Ansätzen i. H. v. rd. 4,600 Mio. € Aufwendungen i. H. v. rd. 4,905 Mio. € gegenüber. Im Jahresergebnis sind Mehrausgaben i. H. v. rd. 305 T € festzustellen. Gegenüber dem Vorjahr, das mit rd. 4,674 Mio. € abschloss, ergab sich eine Erhöhung der Kosten um rd. 231 T € oder rd. 4,94 %.

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

Bereich	Aufwendungen	Prozent
Schulen	3.321.933,88 €	67,73%
Jugendamt & Kitas	719.254,86 €	14,67%
übrige	377.092,55 €	7,69%
Bürgerhäuser & Museen	252.220,93 €	5,14%
Sporthallen	234.054,01 €	4,77%
Gesamt	4.904.556,23 €	100,00%



Die Verteilung ist nahezu identisch mit der des letzten Berichtszeitraumes.

Nicht enthalten sind die Aufwendungen, die durch Eigenreinigung entstanden sind, da diese im Wesentlichen als Personalkosten in die Teilergebnisrechnung der Gebäudewirtschaft einfließen.

10 Teilhaushalte der Ämter

10.1 Haushaltsrechtliche Prüfung

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

- Einhaltung des Haushaltplans
- Periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen
- Kostenersatzleistungen und -erstattungen
- Sonstige ordentliche Erträge

Diese Prüfung führte bei den Fachämtern nicht zu wesentlichen Prüfungsfeststellungen.

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 Ziffer 7.2 festgelegt:

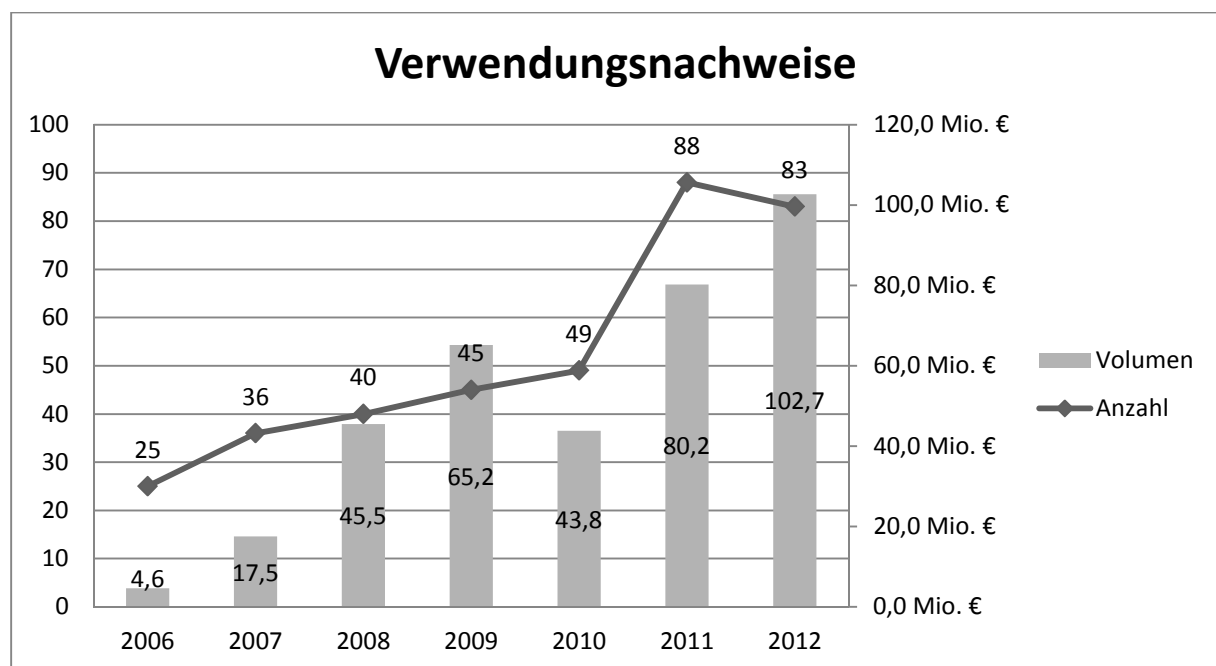
„Unterhält der Zuwendungsempfänger eine eigene Prüfungseinrichtung, ist von dieser der Verwendungsnachweis vorher zu prüfen und die Prüfung unter Angabe ihres Ergebnisses zu bescheinigen.“

Noch weitergehende Anforderungen an die Prüfung stellen die Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung (RiLiSE), die am 01.07.2008 in Kraft getreten sind und Umfang und Inhalt der geforderten Prüfung dezidiert vorschreiben.

Im Jahr 2012 ist die Zahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise im Vergleich zum Vorjahr bei einem gestiegenen Volumen nur leicht gesunken.

So wurden von uns im Jahr 2012 insgesamt 83 Verwendungsnachweise mit einem Volumen von 102,7 Mio. € geprüft.

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



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

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

Wir werden die Entwicklung der Verwendungsnachweise weiter beobachten und berichten.

10.3 Schulverwaltungsamt

Bildung und Teilhabe; Überplanmäßige Ausgaben Hardwarebeschaffung für Mittagsverpflegung

Sachverhalt

Am 21.09.2011 wurden vom Schulverwaltungsamt überplanmäßige Aufwendungen i. H. v. insgesamt 80 T € beantragt. Eine Mitzeichnung des Antrags erfolgte durch das Sozialamt.

Der Antrag wurde damit begründet, dass die Abwicklung der Mittagsverpflegung im Rahmen der Umsetzung des „Bildung und Teilhabe-Paketes“ in den Schulsekretariaten zu einem immensen Arbeitsaufwand führen würde, da dort die Nachweise über die in Anspruch genommenen Leistungen (bezuschusste Mittagessen) zu führen seien. Die mit den beantragten Mitteln zu beschaffende Hard- und Software solle diesen zusätzlichen Arbeitsaufwand auf ein erträgliches Maß begrenzen.

Die Mittel wurden durch den Stadtkämmerer am 10.10.2011 genehmigt.

Der Auftrag über die Lieferung der Hardware für 53.607,07 € wurde am 09.12.2011 erteilt und am 16.03.2012 bezahlt. Die Rechnung über die „Vorort-Anwenderschulung“ wurde bereits am 22.12.2011 i. H. v. 1.286,39 € beglichen.

Zu diesem Zeitpunkt lag weder eine Stellungnahme des Personal- und Organisationsamtes zur technischen Umsetzbarkeit im Städtischen Netz vor noch hatte der Städtische Datenschutzbeauftragte eine Stellungnahme zu den datenschutzrechtlichen Aspekten des geplanten Softwareeinsatzes vorgelegt. Auch lag zum Zeitpunkt des Erwerbs im Schulverwaltungsamt keine abschließende Erkenntnis vor, ob die Konzeption der täglichen Essensausgabe mit der Software abbildbar sein würde. Dass dies nicht der Fall ist, hat das Schulverwaltungsamt erst im Laufe des Jahres 2012 festgestellt.

Bis Mai 2014 wurden weder die bereits bezahlten Schulungen durchgeführt noch wurde die beschaffte Hardware tatsächlich eingesetzt.

Das Schulverwaltungsamt plant jetzt nach eigener Aussage den zukünftigen Einsatz in anderen Schulmensen. Wann konkret mit einer Umsetzung zu rechnen ist, hat das Schulverwaltungsamt nicht mitgeteilt.

Feststellung

Es wurden weder die Vorgaben des § 92 Abs. 2 HGO (die Haushaltsführung der Gemeinde ist sparsam und wirtschaftlich zu führen) noch die Verwaltungsvorschriften zu § 12 GemHVO-Doppik (bei der Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung ist auch der Gesamtnutzen der Maßnahme zu berücksichtigen) beachtet.

Die für 2011 geltenden Bewirtschaftungsgrundsätze der Stadt Kassel wurden ebenfalls nicht beachtet. Nach Ziffer 2.2.1 waren Aufwendungen nur dann zu leisten, wenn Sie zur Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar waren. Seit 2012 werden die Aufgaben in den Schulsekretariaten ohne die beschaffte Hardware erledigt. Ein Grund für die Beantragung außerplanmäßiger Mittel und die kurzfristige Beschaffung Ende 2011 ist nicht erkennbar.

Die Vorgehensweise des Schulverwaltungsamtes entspricht nicht den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.

Empfehlung

Wir empfehlen, bei Aufwendungen strenge Kriterien anzulegen und die gesetzlichen Vorgaben zu beachten. Insbesondere bei Beschaffungen im IT-Bereich durch die Fachämter sollten Mittel erst dann bereitgestellt werden, wenn positive Stellungnahmen der IT-Abteilung und des Datenschutzbeauftragten vorliegen. Dies gilt auch für die Genehmigung von außer- und überplanmäßigen Aufwendungen.

10.4 Ordnungsamt (Ausländerbehörde)

(ab 2014 Bürgeramt Abteilung für Zuwanderung und Integration Stadt und Landkreis Kassel)

Die Abteilung wurde von uns im Rahmen der vorgesehenen Prüfplanung aufgesucht.

In Kassel leben ca. 30.000 ausländische Mitbürger, deren Anzahl in den letzten Jahren insgesamt leicht rückläufig ist. Grundsätzlich erfolgt die anzahlmäßige Zuteilung auf die 28 Sachbearbeiter der Abteilung nach Buchstabengruppen. Es existieren vier Sachgebiete für den Bereich Aufenthaltsgenehmigung und -beendigung.

Wir haben uns zunächst durch Einsichtnahme in, nach dem Zufallsprinzip stichprobenartig ausgewählte, Akten davon überzeugt, dass

- die Aktenführung sowohl im Hinblick auf inhaltliche Nachvollziehbarkeit des jeweiligen Vorganges, wie auch der richtigen Anwendung der ausländerrechtlichen Bestimmungen,
- die Vollständigkeit bzw. chronologische Abfolge der Unterlagen sowie
- die korrekte Anwendung der Gebührenordnung gegeben ist.

Die Gebührenerhebung erfolgt durch Begleichung des fälligen Betrages am Kassenautomaten der Ausländerabteilung. Die jeweilige Höhe der Gebühren richtet sich nach dem Gebührenverzeichnis, welches nach Tatbeständen der Aufenthalts-Verordnung gegliedert ist. Die Sachbearbeiter sind nicht einzeln zu Gelderhebern bestellt worden, da Barerhebungen ausgeschlossen werden. Im Falle eines technisch bedingten Ausfalls des Automaten wird die Erhebung der Gebühr durch die Zahlstelle der Verwaltungsabteilung des Amtes wahrgenommen. Von ausländischen Mitbürgern gewünschte ec-Kartenzahlung wird seit kurzem ebenfalls über die genannte Zahlstelle ermöglicht.

Auf Grund eines separat eingerichteten Zählwerkes ist der Nachweis über die durch ausländische Mitbürger vorgenommenen ec-Kartenzahlungen jederzeit nachweisbar. Die jeweiligen Einzahlungsquittungen werden der Ausländerkarte beigelegt.

Hinsichtlich eines vorhandenen bzw. praktizierten Internen Kontrollsystems (IKS) ist festzuhalten, dass in Anlehnung an einen gemeinsamen Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport, des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, des Hessischen Sozialministeriums und des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten vom 01.11.2002 am 04.12.2007 eine Arbeitsanweisung durch das Ordnungsamt erstellt wurde, welche „die gesicherte Aufbewahrung, Verwaltung und Ausgabe von Reisedokumenten und Vordrucken für ausländerrechtliche, amtliche Urkunden“ zum Gegenstand hat.

Die Anweisung listet zunächst die sicherungsbedürftigen Vordrucke und Dokumente auf, regelt die Behandlung bzw. Ausgabe derselben nach Posteingang, sieht die Führung von Bestands- und Ausgabelisten vor, legt die Verwahrung bzw. die Vernichtung der Vordrucke usw. fest, schreibt Kontrollmechanismen und die Verwahrung von Schlüsseln vor.

In Gegenwart des Abteilungsleiters wurde die praktische Umsetzung der in der genannten Arbeitsanweisung vorgegebenen Regelungen an einem Sachbearbeiterarbeitsplatz nachvollzogen. Dabei ergab sich kein Anlass für Beanstandungen.

Daneben wurde ein sog. rollierendes System dergestalt eingerichtet, dass in jährlichen Abständen sog. Fallneuzuordnungen bzw. Buchstabenneuaufteilungen vorgenommen werden. Alle drei Jahre findet eine generelle Neuverteilung der jeweiligen Zuständigkeiten statt. Dieses Verfahren entspricht damit den hierzu im sog. Antikorruptionserlass festgelegten Regelungen.

Darüber hinaus wird innerhalb der sog. offenen Sprechzeiten die buchstabenrelevante Zuteilung umgesteuert, d. h. damit erhält jeder Sachbearbeiter auch Kunden, die ansonsten anderen Kollegen zugeordnet sind.

Bezüglich der technisch vorzusehenden Maßnahmen im Zusammenhang mit der gesicherten Verwahrung der Dokumente sind - soweit aus Gründen der Statik oder sonstigen Raumgründen die vorzusehenden Wertschutzschränke nicht aufgestellt werden können - Wertbehältnisse einer bestimmten Widerstandsklasse (s. gemeinsamen Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport, des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, des Hessischen Sozialministeriums und des Hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 17.03.2008) zu beschaffen.

Das Ordnungsamt hat das statische Problem mit der Beschaffung einer Stahlschrank-Sonderanfertigung, die den speziellen Belangen der Abteilung Rechnung trug, gelöst. Der Stahlschrank befindet sich in einem separaten kleinen Raum und ist nur mittels elektronischen Schlüssels betretbar. Der Schrank selbst verfügt über rd. dreißig voneinander unabhängige, einzeln verschließbare Fächer, in die durch die jeweiligen Sachbearbeiter die zu verwahrenden Dokumente bei Dienstschluss eingelegt bzw. zu Dienstbeginn wieder entnommen werden.

Der von der Ausländerbehörde erteilte Aufenthaltstitel (Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis, Daueraufenthalt-EG, Blaue Karte EU) wurde bisher als Etikett in das entsprechende Dokument eingeklebt.

Seit dem 01.09.2011 wird der „elektronische Aufenthaltstitel“ (eAT) als gesondertes Dokument im Kreditkartenformat mit elektronischer Zusatzfunktion erteilt und ausgehändigt. Das Verfahren gilt auch für Bescheinigungen über ein Aufenthaltsrecht (Aufenthaltskarte, Daueraufenthaltskarte und Daueraufenthaltskarte für Schweizer). Im Karteninneren besitzt der eAT einen kontaktlosen Chip, auf dem biometrische Merkmale (Lichtbild und -nach Vollendung des 6. Lebensjahres- zwei Fingerabdrücke), Nebenbestimmungen (Auflagen) und persönliche Daten gespeichert sind. Zusätzlich enthält der Chip einen elektronischen Identitätsnachweis sowie die Möglichkeit, eine elektronische Signatur zu nutzen.

Im Zusammenhang mit dem Verfahrensablauf bei der Begleichung von Abschiebungskosten wurde deutlich, dass die in einem internen Vermerk beschriebene Praxis bezüglich des Zeitpunktes der vorzunehmenden Sollstellung (Relevanz: Verwahrgeldproblematik) zu kritisieren ist.

Die Ausländerabteilung macht in diesem Zusammenhang geltend, dass in Fällen, in denen der Schuldner sich im Ausland aufhält und von dort wegen sog. beabsichtigtem Befristungsantrag einen Leistungsbescheid erhält, keine Sollstellung erfolgt, da Beitreibungsversuche als aussichtslos eingestuft werden. Gleichzeitig wurde uns demgegenüber allerdings mündlich die Auskunft erteilt, dass in etwa bei 40-50 % dieser Fälle durchaus eine Zahlung erfolgt. Das Abstellen auf eine vermeintliche Aussichtslosigkeit allein rechtfertigt allerdings keinesfalls den Verzicht auf die Sollstellung des Betrages, da die nach §§ 6 und 7 GemKVO zu fordernden Kriterien insgesamt erfüllt sind und von daher das von der Ausländerabteilung aus praktischen Erwägungen selbst eingeräumte Ermessen auszuschließen ist.

Wir haben dies im Rahmen der Prüfung als Anlass genommen, mündlich auf die einschlägigen Regelungen der GemKVO zu verweisen und gleichzeitig darum gebeten, künftig entsprechend derselben zu verfahren. Im gleichen Zusammenhang war bereits im Rahmen einer durchgeführten Prüfung der städtischen Verwahrgelder, bezogen auf das Kalenderjahr 2010, von Seiten des Amtes zugesagt worden, dass „das mit uns geführte Gespräch zum Anlass genommen werde, weiter an der Verbesserung der jetzigen Situation zu arbeiten“.

Daher hat uns erstaunt, dass die Ausländerabteilung darum bat, *„aufgrund der notwendigen Umsetzungsarbeiten hier im Haus (zur Korrektur der o. g. Problematik) ein entsprechendes Schriftstück zur Sachverhaltsdarstellung zu übersenden“*.

Wir haben sodann erneut dargelegt, dass die Vornahme der Sollstellung des Betrages erst nach dessen Eingang, zu beanstanden ist. Wir haben deutlich gemacht, dass unabhängig von der Frage, wie hoch jeweils individuell die Wahrscheinlichkeit eines Geldeinganges eingeschätzt werden mag, gem. §§ 6 und 7 GemKVO die Sollstellung eines Betrages unverzüglich vorzunehmen ist.

Gleichzeitig haben wir nochmals darum gebeten, den Sachverhalt zum Anlass zu nehmen, alle weiteren vergleichbaren kassenrechtlichen Vorgänge des Amtes in diesem Sinne zu überprüfen.

Das Amt hat uns daraufhin mit Schreiben vom 09.01.2012 mitgeteilt, dass der Verfahrensablauf „umgehend mit der Abteilung - 325 -¹⁴ zusammen geändert wird, sodass die Sollstellungen unverzüglich vorgenommen werden“.

Eine Verbesserung der Situation ist hier zwar eingetreten, allerdings ist festzustellen, dass die bereits in zurückliegenden Schlussberichten dargelegte Verwahrgeldproblematik insgesamt weiterhin zunimmt (s. Tz. 12.3).

11 Prüfungen von Baumaßnahmen

11.1 Technische Prüfung

Die technische Prüfung ist Bestandteil der kommunalen Rechnungsprüfung. Das Revisionsamt der Stadt Kassel führt diese Prüfleistung baubegleitend durch und hat hierdurch die Möglichkeit, auf Vergabe-, Ausführungs- und Abrechnungsabläufe zeitnah einzuwirken. Das Aufgabengebiet erstreckt sich auf alle Bereiche der Bauverwaltung und der Eigenbetriebe („KasselWasser“ -bis 31.03.2012 Kasseler Entwässerungsbetrieb- und „Die Stadtreiniger“). Sie umfasst die Prüfung einzelner Maßnahmen von der Ausschreibung über die Ausführung bis hin zur Fertigstellung, Abnahme und Abrechnung.

Durch Verfügung des Oberbürgermeisters vom 26.05.1999 sind die entsprechenden Fachämter verpflichtet, alle Vergaben, Teil- und Schlussrechnungen für Bauleistungen über 25 T € im Hochbaubereich und über 50 T € im Tiefbaubereich dem Revisionsamt zur Prüfung vorzulegen. Für die Zeit der Abwicklung der Konjunkturprogramme galt eine Übergangsverfügung des Oberbürgermeisters vom 05.06.2009, wonach befristet vom 01.07.2009 bis zum 30.06.2012 die Wertgrenzen auf 50 T € / 100 T € erhöht wurden. Seit 01.07.2012 gilt wieder die ursprüngliche Regelung.

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

¹⁴Gemeinsame Ausländerbehörde -Stadt und Landkreis Kassel-

Neben dem wirtschaftlichen Effekt für die Stadt als Auftraggeber können auch die Bieter darauf vertrauen, dass bei der Wertung der Angebote gleiche Maßstäbe zugrunde gelegt werden und keine unzulässige Bevorzugung erfolgt oder andere regelwidrige Vergabeentscheidungen getroffen werden. Innerhalb des weiten Aufgabenspektrums im technischen Bereich kommt der Prüfung der Vergaben von Bauleistungen eine herauszuhebende Bedeutung zu.

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

Die von der Stadt Kassel zu vergebenden Bauleistungen werden nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ausgeschrieben. Im „Vergabeerlass“ (gemeinsamer Runderlass des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport, des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung und des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 01.11.2007) wurden Vergabefreigrenzen festgelegt, die auch von der Stadt Kassel übernommen wurden. Hiernach können Aufträge ohne ein förmliches Verfahren bis zu einer Höhe von 50 T € netto vergeben werden.

Die Abwicklung der Konjunkturprogramme wurde durch den Vergabebeschleunigungserlass (gemeinsamer Runderlass des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport, des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung und des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 18.03.2009) geregelt; er wurde inzwischen mit gemeinsamem Runderlass vom 26.11.2012 bis Ende 2013 verlängert. Hiernach konnten und können Bauleistungen im beschleunigten Beschaffungsverfahren zur Stützung der Konjunktur bis 100 T € freihändig und bis zu 1 Mio. € beschränkt ausgeschrieben werden.

Mit dem Erlass wurde den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, auch für Maßnahmen außerhalb der Konjunkturprogramme nach dem Beschleunigungserlass zu verfahren. Ein entsprechender Magistratsbeschluss hierfür liegt vor, wonach die Ämter der Stadtverwaltung ermächtigt werden, die Regelungen des Vergabebeschleunigungserlasses auch für Vorhaben und Beschaffungsmaßnahmen außerhalb der Sonderkonjunkturprogramme anzuwenden.

Am 01.07.2013 ist das Hessische Vergabegesetz in Kraft getreten. Dieses Gesetz gilt für die Vergabe und Ausführung öffentlicher Aufträge des Landes Hessen sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände und ihrer Eigenbetriebe (öffentliche Auftraggeber). In diesem Gesetz wurden die Vergabefreigrenzen aus dem v. g. Vergabebesleunigungserlass (100 T € und 1 Mio. €) übernommen. Außerdem enthält es u. a. die Tarifvertragsbindung für öffentliche Aufträge, die Vorschaltung von Interessenbekundungsverfahren vor beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben ab 100 T € Auftragswert, den Nachweis der Eignung, die Vorlage und weitere Behandlung der Urkalkulation, die Vertragsstrafe und Sperre sowie die Zahlungsmodalitäten.

Im Berichtsjahr wurden dem Revisionsamt von den Ämtern Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz, Hochbau und Gebäudebewirtschaftung, Straßenverkehrs- und Tiefbauamt, Umwelt- und Gartenamt und den Eigenbetrieben „Die Stadtreiniger Kassel“ und „KasselWasser“ (bis 31.03.2012 Kasseler Entwässerungsbetrieb) insgesamt ca. 670 Vorgänge (Vergaben/Rechnungen) mit einem Gesamtvolumen von ca. 98,9 Mio. € zur Prüfung vorgelegt.

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

11.2 Allgemeine Feststellungen

Einige Feststellungen wiederholten sich im Berichtsjahr, auf die wir nachfolgend eingehen:

So wurden uns Nachtragsangebote nicht – wie es die Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB) vorsehen – zeitnah, sondern erst zusammen mit der Schlussrechnung vorgelegt. Einige Abnahmeprotokolle waren unvollständig; sie enthielten z. B. noch Mängel oder Restarbeiten, die noch zu beheben bzw. deren Erledigung noch nicht bescheinigt war. In einigen Fällen waren falsche oder fehlende Feststellungsvermerke gemäß der Gemeindegeldverordnung (GemKVO) und den Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB) zu verzeichnen.

11.3 Einzelmaßnahmen

11.3.1 Ausbau Rathauskreuzung, südlicher Gleisbogen

Im Januar 2012 erhielten wir von der KVG¹⁵ über das Straßenverkehrs- und Tiefbauamt eine Rechnung i. H. v. brutto 158.175 € über Gleisbauarbeiten an der Rathauskreuzung. Der Rechnung war offensichtlich eine Kostenübernahmeerklärung der Stadt Kassel vorausgegangen. Der Vorgang beinhaltete ein Abnahmeprotokoll, in dem Mängel bzw. Restarbeiten aufgeführt waren, die noch nicht beseitigt waren.

Wir haben beanstandet, dass wir weder bei der Beauftragung noch bei der förmlichen Abnahme beteiligt wurden; auch fehlten die Kostenübernahmeerklärung bzw. das Auftragschreiben sowie das Angebot. In diesem Punkt wurden die Vergaberichtlinien der Stadt Kassel nicht beachtet.

Der Vorgang wurde aus v. g. Gründen mit den entsprechenden Hinweisen an das Straßenverkehrs- und Tiefbauamt zurückgesandt; eine Prüfung durch uns erfolgte nicht.

11.3.2 Rathaus, Flursanierung Hauptgebäude

Die v. g. Arbeiten zur Sanierung der Rathausflure wurden nach vorausgegangener beschränkter Ausschreibung an eine ortsansässige Firma vergeben. Der Bestellzettel vom 07.05.2010 schließt mit einer Auftragssumme von 146.290,87 € einschl. 19 % Mehrwertsteuer ab. Am 02.07.2010 erfolgte aufgrund eines Nachtragsangebotes des Auftragnehmers vom 26.06.2010 eine Auftragsweiterung i. H. v. brutto 43.735,48 €.

Die Prüfung der dem Revisionsamt vorgelegten Schlussrechnungsunterlagen führte zu folgenden Anmerkungen:

- Die in der Rechnung genannten Positionsnummern stimmten nicht mit denen des Bauvertrages überein.
- Im Nachtrag vom 26.06.2010 wurde für alle Leistungspositionen die gleiche Pos.-Nr. vergeben. Diese Nummerierung ist somit nicht eindeutig, zudem stimmt sie nicht mit der Nummernvergabe in der Schlussrechnung überein.

¹⁵Kasseler Verkehrs-Gesellschaft Aktiengesellschaft

- Die Nachtragsposition „Alten Dispersions-Farbanstrich kompl. abkratzen“ wurde mit einem Mengenansatz von 710,00 m² angeboten. Abgerechnet wurden jedoch 1.486,75 m². Diese deutliche Massenüberschreitung von mehr als 100 % wurde nicht begründet und es wurde seitens des Auftraggebers versäumt, gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 VOB/B einen neuen Einheitspreis zu vereinbaren.
- Eine Massenüberschreitung von mehr als 100 % (1.544,90 m² statt der im Nachtrag angebotenen 650,00 m²) liegt auch in der Nachtragsposition „Alten Plastikfarbanstrich abkratzen“ vor. Auch hier wurde diese deutliche Mehrmenge nicht begründet und es wurde ebenfalls versäumt, einen neuen, günstigeren Einheitspreis zu vereinbaren.
- Im Nachtrag vom 26.06.2011 wurde ein Verrechnungssatz für Stundenlohnarbeiten angeboten, da diese Leistung im ursprünglichen Leistungsumfang nicht enthalten war. Lohnstunden sind i. d. R. für kleinere Arbeiten vorgesehen, die zum Zeitpunkt der Ausschreibungserstellung noch nicht absehbar sind. Im vorliegenden Falle wurde trotz detailliertem Einheitspreisvertrag die ungewöhnliche hohe Summe von 272 Lohnstunden abgerechnet.
- Gemäß Schlussrechnung wurden u. a. Arbeiten nach Aufwand (Stundenlohn) abgerechnet, die jedoch Leistungspositionen des bestehenden Bauvertrages zuzuordnen waren oder als Nebenleistungen (Reinigung des Baufeldes, Aufsaugen von Strahlwasser usw.) keinen Anspruch auf gesonderte Vergütung haben.
- Auf dem Stundenlohnzettel VI waren Arbeiten erfasst, die aus Verschmutzungen vorausgegangener Gewerke resultierten. Wir baten um Mitteilung, ob die hierdurch entstandenen Kosten an die Verursacher weiterberechnet wurden. Dies wurde uns bestätigt.
- In den Vorbemerkungen zum Bauvertrag war explizit beschrieben, dass die Arbeitsbereiche durch Staubschutzwände abzusichern sind. Das Nacharbeiten von „Nahtbereichen“ nach Rückbau dieser Schutzmaßnahmen berechtigt nicht zu Mehrforderungen. Eine Vergütung dieser Leistung über Stundenlohnarbeiten ist entsprechend der Vorbemerkungen des Bauvertrages auszuschließen.
- In der Schlussrechnung sollte das Schützen vor Verunreinigungen von bereits bearbeiteten Bereichen über Stundenlohnarbeiten abgerechnet werden. Der Auftragnehmer hat hierzu keine Berechtigung, da er seine Leistung bis zur Abnahme vor Fremdbeeinflussung eigenverantwortlich zu schützen hat. Lt. § 12 Abs. 6 der VOB/B geht die Gefahr erst mit der Abnahme an den Auftraggeber über.
- Die den Abrechnungsunterlagen beigelegten Aufmaße waren nur vom Auftragnehmer unterschrieben und sind den Leistungspositionen des Bauvertrages nur mit erhöhtem Prüfaufwand zuzuordnen. Es fehlt die direkte Zuordnungsmöglichkeit (Übereinstimmung der Positionierung) LV – Aufmaße – Massenzusammenstellung – Schlussrechnung.
- Gemäß Bauvertrag hat der Auftragnehmer „Bautagesberichte täglich anzufertigen und der Bauleitung auszuhändigen“. In den Abrechnungsunterlagen waren diese Berichte jedoch nicht enthalten.
- Die Auszahlungsanordnung der 8. Abschlagsrechnung/Abschlagszahlung war in den vorgelegten Unterlagen nicht enthalten.

Mit Stellungnahme des Amtes Hochbau und Gebäudebewirtschaftung vom 20.01.2012 und in direkten Unterredungen mit der örtlichen Bauüberwachung wurden die beanstandeten Punkte erörtert und geklärt.

11.3.3 Schenkebierstanne – Fußgängerüberführung Kiefernweg- Auftragsergänzung Sondervorschlag

Im April 2012 wurde uns das Nachtragsangebot über 69.271,04 € zur Prüfung vorgelegt. Gemäß dem beiliegenden Vermerk wies das vom Auftragnehmer beauftragte Ingenieurbüro darauf hin, dass das gemäß Bauvertragsplan freigegebene Konzept statisch und konstruktiv nicht umzusetzen sei, da die Stahlmengen zu niedrig angesetzt seien. Weiterhin gab der Auftragnehmer den Hinweis, dass für die vorgesehene Bauweise ein Traggerüst und der Verguss der Dübeltaschen nicht ausgeschrieben waren.

Die zur Herstellung des Brückenbauwerkes erforderlichen Leistungen wurden vom Auftragnehmer darauf hin im Nachtrag benannt.

Des Weiteren hat die Baufirma im Zuge der Erstellung ihrer Ausführungsplanung einen Sondervorschlag bezüglich der Herstellung des Überbaues mit Stahlverbundträgern angeboten. Ein Sondervorschlag ist jedoch zusammen mit dem Hauptangebot abzugeben.

Die Verhandlung des Nachtragsangebotes ergab schließlich Mehrkosten i. H. v. brutto 75.089,05 €. Da der angebotene Sondervorschlag um 5.818,01 € günstiger als das Nachtragsangebot war, bautechnische Vorteile bot sowie eine kürzere Bauzeit erwarten ließ, wurde dem Sondervorschlag der Vorzug gegeben.

Wir haben in einem Schreiben an das Straßenverkehrs- und Tiefbauamt die v. g. Vorkommnisse und Versäumnisse beanstandet und empfohlen, dieses bei der abschließenden Honorarermittlung des beauftragten Ingenieurbüros entsprechend zu berücksichtigen und uns hierüber zu berichten.

Die Antwort steht noch immer aus.

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.

Durch die Kassenprüfung ist entsprechend § 28 Abs. 2 GemKVO 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 sowie auf den für den Zahlungsverkehr bei Kreditinstituten errichteten Konten notwendigen Umfang nicht überschreitet,
- die verwahrten Wertgegenstände und die anderen Gegenstände vorhanden sind und
- im Übrigen die Kassengeschäfte ordnungsgemäß und wirtschaftlich erledigt werden.

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

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

12.2 Durchführung der Prüfungen

Inhalt und Umfang

Sachverhalt

Wir haben im Rahmen der oben genannten gesetzlichen Vorgabe am 27.06.2012 und am 20.12.2012 eine unvermutete Kassenprüfung durchgeführt. Die Kassenbestandsaufnahme war jeweils Bestandteil der Kassenprüfungen.

Das Bargeld und die Werte wurden jeweils vom Kassierer vorgezählt, die Bank-, Sparkassen- und Postbankguthaben unter Berücksichtigung der Schwebeposten von den Prüfern aus den Kontoauszügen, Kontogegenbüchern und den maschinellen Tagesabschlüssen ermittelt. Es ergaben sich keine Beanstandungen.

In unregelmäßigen Abständen haben wir wieder stichprobenartig die Vollständigkeit bzw. Richtigkeit der im Verwahrgehalt der Stadtkasse aufbewahrten Wertgegenstände, Urkunden usw. geprüft.

Die hierzu getroffenen Feststellungen sind unten näher ausgeführt.

Prüfungsfeststellungen

Bereinigung von Altforderungen

Wir haben im Rahmen unserer Prüfung am 27.06.2012 festgestellt, dass unter Berücksichtigung der bereits einer pauschalen Einzelwertberichtigung unterzogenen älteren Forderungen (Stichtag: 31.12.2005) diese noch mit einem Bestand von rd. 2,3 Mio. € in der Debitorenbuchhaltung enthalten waren.

Da auf Grund des Alters dieser Forderungen in nahezu allen Fällen eine nennenswerte Werthaltigkeitsprüfung derselben ausgeschlossen werden konnte, war deren Weiterführung (es handelte sich dabei um rd. 1.500 Einzelfälle / Debitoren) aus unserer Sicht unwirtschaftlich.

Um zu verhindern, dass diese Fälle mit in den Datenbestand des neuen Vollstreckungs-Moduls übernommen werden, hatten wir dem Amt Kämmerei und Steuern deren grundlegende Bereinigung vor dem Übernahmzeitpunkt empfohlen.

Daneben haben wir um Vorlage der entsprechenden Verwaltungsvorgänge zu sechs bestimmten Debitoren gebeten, bei denen die Fälligkeit sich auf um 16-19 Jahre zurückliegende Forderungen bezog. Das Fachamt hat uns sodann mit Schreiben vom 20.08.2012 u. a. mitgeteilt, dass von dort versucht werde, seit ca. 2 ½ Jahren die bestehenden Altforderungen auf ihre Werthaltigkeit hin zu überprüfen. Hierzu sei man in ca. 95 % der Fälle auf die Mithilfe der Fachämter angewiesen.

Eine „ständige“ Überwachung der einzelnen offenen Posten der Fachämter sei wegen fehlender Personalressourcen durch das Amt Kämmerei und Steuern, Abteilung Kassenwesen nicht möglich.

Gleichzeitig wurde eingeräumt, „dass durch die Umstellung auf die kfm. Buchführung viele Anforderungen von Personenkontonummern übernommen wurden, die vorher hätten bereinigt werden müssen“.

Zu den sechs erwähnten Debitoren wurde ausgeführt, dass in einem Fall erneut bereinigt werde, in vier Fällen die Forderung verjährt und in einem Fall unbefristet niedergeschlagen worden sei.

Wartungsvertrag zum automatischen Kassentresor

Die Abwicklung von Bargeldgeschäften im Kassenbetrieb sollte gem. Planung der Stadtkasse künftig mit Hilfe eines automatischen Kassentresors (AKT) erfolgen.

Am 08.04.2011 wurde durch das Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung ein entsprechender Auftrag an eine Firma erteilt. Auf dem Bestellzettel war vermerkt, dass der Auftrag für die Serviceleistung separat von der Stadtkasse erteilt wird. Der AKT wurde nach unseren Erkenntnissen im Juli 2011 geliefert.

Nachdem zunächst vorgesehen war, das Gerät im sog. „stand-alone“-Betrieb (kein Anschluss an das städtische Datennetz) zu führen, wurde dies nicht weiterhin priorisiert, da zwischenzeitlich die Erkenntnis gereift war, dass das Gerät eine Fernwartung benötigt.

Auf Grund dieser Tatsache wurde vom Personal- und Organisationsamt, Abteilung Informationstechnologie die Aufgabe übernommen, einen entsprechenden Wartungsvertrag abzuschließen. Dieser wurde am 04.05.2012 rückwirkend zum 01.08.2011 abgeschlossen.

Im Rahmen der von uns vorgenommenen Prüfung am 27.06.2012 haben wir festgestellt, dass der AKT seit dem Zeitpunkt seiner Anlieferung auf Grund vielfältiger technischer bzw. softwarebedingter Mängel praktisch noch nicht im Echtbetrieb eingesetzt war.

Die eingesetzten Kassierer waren auf Grund dieser Tatsache gehalten, weiterhin ausschließlich den bisher eingesetzten alten Kassenautomaten für die vorzunehmenden Kassengeschäfte zu nutzen.

Die Tatsache, dass der AKT (Anschaffungskosten: rd. 70 T €) für einen Zeitraum von rd. einem Jahr seiner Zweckbestimmung allenfalls unvollkommen entsprochen hatte und dennoch der rückwirkende Abschluss eines Wartungsvertrages vollzogen wurde, hat aus unserer Sicht die folgenden Fragestellungen aufgeworfen:

- Welche relevanten Zahlungen gegenüber dem Auftragnehmer - außer der Begleichung der Anschaffungskosten - wurden bisher vorgenommen?
- In wie vielen Fällen musste die liefernde Firma auf Mängel aufmerksam gemacht werden bzw. mit welchem Erfolg (Dokumentation)?
- Wurden auf Grund der sich häufenden Mängel zivilrechtliche Ansprüche gegenüber der Lieferfirma geltend gemacht?
- Welche vertragliche Absicherung bezüglich der Wartungs- und Serviceleistungen bestanden im Zeitraum von August 2011 bis zum April 2012?

- Welche Umstände haben dazu geführt, dass ein Zeitraum von über neun Monaten für den Abschluss eines Wartungsvertrages erforderlich wird?
- Worin besteht die Notwendigkeit zur Rückdatierung eines Wartungsvertrages für einen Zeitraum von mehr als neun Monaten, wenn gleichzeitig das Wartungsobjekt durchgängig nicht einsetzbar war?

In seiner Stellungnahme vom 20.08.2012 hat das Amt Kämmerei und Steuern u. a. dargelegt, bisher insgesamt 2.085,89 € für Wartung gezahlt zu haben.

Eine vertragliche Absicherung im Zeitraum August 2011 bis April 2012 bestand demgemäß nicht. Daher habe man die Rückdatierung des Wartungsvertrages vorgenommen. Die Arbeiten wurden durch die Firma „im Vertrauen auf den noch abzuschließenden Wartungsvertrag ohne bestehende Vertragsverpflichtung durchgeführt“.

Die liefernde Firma habe auf Mängelanzeigen kurzfristig reagiert und die Schulungen für die Mitarbeiter in der Testphase vertragsmäßig realisiert. Man habe erst in der ersten Testphase systembedingte Änderungsanforderungen an die Software festgestellt, wofür zunächst entsprechende Anschlussmöglichkeiten geschaffen werden mussten. Diese wiederum mussten vom Personal- und Organisationsamt, Abteilung Informationstechnologie geprüft und mit der Softwarefirma abgestimmt werden. Der hierfür erforderliche zeitliche Aufwand sei erheblich gewesen.

Aus welchem Grund letztlich kein Vertragsabschluss (Systemvertrag–Serviceschein / Wartung) zum Zeitpunkt spätestens der Inbetriebnahme des AKT erfolgt ist, war der Stellungnahme nicht zu entnehmen.

12.3 Verwahrgelder

Sachverhalt

Eine wirksame bzw. umfassende Sicherstellung des Forderungseinzugs setzt u. a. zwingend die konsequente Einhaltung der in den §§ 6 und 7 GemKVO getroffenen Regelungen voraus.

Der Stadtkasse als der für die Zahlungsüberwachung zuständigen Stelle ist es nur dann möglich, diese Aufgabe vollumfänglich wahrzunehmen, wenn vorher die der Stadt zustehenden Beträge zum Soll gestellt worden sind.

Diese Sollstellung ist immer dann unverzüglich vorzunehmen, wenn die folgenden Voraussetzungen feststehen:

- die Verpflichtung zur Leistung,
- der / die Zahlungspflichtige,
- der Betrag und
- die Fälligkeit

Wir hatten diese Thematik bereits im Jahr 2010 anlässlich einer Kassenprüfung aufgegriffen und nach anschließendem Prüfauftrag einen umfangreichen Bericht hierzu angefertigt (siehe hierzu auch Tz. 5.3.4). Dabei wurde von uns darauf hingewiesen, dass die in einigen Ämtern auch praktizierten Handlungsweisen (Geldeingang vor Anordnung) nicht im Einklang mit den anzuwendenden rechtlichen Grundlagen stehen, denn eine unabhängige und vollumfängliche Überwachung der Geldeingänge ist in jedem Fall nur dann möglich, wenn vorher angeordnet wurde.

Allein bezogen auf ausschließlich diesen Sachverhalt im Verwahrgeldbereich besteht sehr deutlich die Gefahr des Untergangs der Forderung und damit einhergehend eines entsprechenden Einnahme-Verlustes für die Stadt Kassel. Da der konkrete Nachweis in diesem Zusammenhang nur über einen unverhältnismäßig hohen Aufwand zu führen ist, kann dennoch faktisch in diesen Fällen bei Zugrundelegung von lediglich 1 ‰ der jeweils in der unter Tz. 5.3.4 aufgeführten Tabelle genannten Summen als finanzieller Verlust ausgegangen werden. Orientiert an den dort genannten Ergebnissen entstehen damit Verluste für die Stadt Kassel i. H. v. jährlich rd. 100 T €.

Bereits mit Schreiben vom 07.12.2006 hat das Amt Kämmerei und Steuern, gerichtet an alle städtischen Ämter, festgestellt, „*dass gegenüber der korrekt vorzunehmenden Sollstellung die geübte Praxis zum Teil anders aussieht*“. So würden Bescheide, Rechnungen etc. erstellt, „*ohne dass eine entsprechende Sollstellung im nsk-Verfahren veranlasst wird*“.

Auch in den vom Magistrat jährlich beschlossenen Bewirtschaftungsgrundsätzen wird klar festgelegt, dass Erträge rechtzeitig und vollständig zu buchen sind.

Nach Erstellung unseres Berichtes hat der Oberbürgermeister mit Verfügung vom 07.10.2010 angeordnet, künftig die kassenrechtlichen Vorgaben konsequent zu befolgen bzw. die in Frage kommenden Fälle auf das objektiv unvermeidbare Maß zu reduzieren. Zu diesem Zeitpunkt hatten wir von einer jährlichen Anzahl von 8.153 Fällen auszugehen.

Feststellungen

Zwischenzeitlich sind die Fallzahlen weiter angestiegen, so dass dringend die Verabschiedung gegensteuernder Maßnahmen erforderlich ist. Die nachstehende Darstellung der Entwicklung in diesem Bereich soll die Problematik verdeutlichen:

Jahr	Anzahl der Fälle
2010	8.153
2011	8.042
2012	11.634
2013	11.891

Obgleich anlässlich der von uns durchgeführten Prüfung seitens der betroffenen Ämter die Absicht erklärt worden war, für einen Rückgang der Verwahrgeldfälle zu sorgen, sind deutliche Zunahmen festzustellen.

Empfehlung

Da die vorstehend beschriebenen Maßnahmen keine positiven Auswirkungen zur Folge hatten, empfehlen wir nochmals dringend mittels entsprechender Organisationsuntersuchungen die Verwaltungsabläufe dezidiert zu prüfen und zu optimieren.

Dies sollte anschließend in entsprechenden Dienstanweisungen verbindlich geregelt werden (siehe auch Tz. 5.3.4).

Anderenfalls ergibt sich aus unserer Sicht die billigende Inkaufnahme einer weiteren negativen Entwicklung der Situation und damit auch die Möglichkeit des Eintritts von Vermögensschäden.

13 Prüfung von Datenverarbeitungsverfahren (DV-Verfahren)

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

Am grundsätzlichen Prüfungsauftrag nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO hat sich auch nach der Novellierung der HGO vom 16.12.2011 (GVBl. I Seite 786) nichts Wesentliches geändert. Durch die neu erlassenen Hinweise¹⁶ zur HGO wurde jedoch konkretisiert, welche Verfahren insbesondere im Hinblick auf die ADV-Verfahren im Rechnungswesen dieser Prüfpflicht unterliegen.

„4. Unter dem Begriff „ADV-Verfahren im Finanzwesen“ fällt nicht nur das Verfahren zur DV-Buchführung, für das in § 33 Abs. 5 GemHVO Mindestanforderungen bestimmt sind, die vom Bürgermeister nach Abs. 6 dieser Vorschrift zu konkretisieren sind, sondern auch Verfahren wie z. B. für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans, für die Veranlagung von Steuern, Gebühren, Beiträgen, für die Berechnung von Löhnen, Gehältern, Entschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten, für die Kosten- und Leistungsrechnung.“

Durch die Hinweise hat sich das Spektrum beispielsweise um die Kosten- und Leistungsrechnung erweitert, da diese bislang nicht als finanzrelevanter Verfahrensteil angesehen wurde.

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

Die vorgenannten Hinweise zur HGO und die wachsende Automatisierung und Verzahnung der Fachverfahren mit dem Finanzverfahren (Sollstellungen im Finanzverfahren via Schnittstelle) verursachen allerdings einen stetig anwachsenden Prüfungsaufwand. Dieser kann nur durch Verlagerung der Wahrnehmung von Prüfungsaufgaben bewältigt werden und geht somit zu Lasten anderer Prüfungshandlungen.

¹⁶ Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) – Sechster Teil – StAnz. 2013, Seite 1295

¹⁷ Erlass vom 03.02.1999 – StAnz. Seite 559

Aktuell sind bei der Stadt Kassel 17 finanzrelevante Verfahren im Einsatz. Davon werden 12 Verfahren durch uns laufend geprüft. Das Sozialhilfeverfahren OPEN/PROSOZ prüfen wir dabei im Auftrag der ekom21 KGRZ Hessen laufend.

13.2 DV-System für die Finanzwirtschaft newsystem® kommunal - nsk -

Sachverhalt

Das aktuelle Zertifikat über die Verfahrensprüfung für die Module des doppelten Finanzwesens ist befristet bis zum 30.09.2014 gültig.

Grundlage für das Zertifikat ist eine Prüfung unter „Laborbedingungen“, was heißt, dass sie auf Basis eines Mandanten in einer Mandantenbank durchgeführt wurde.

Die Anwendung des Ausnahmeerlasses zu § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport (Anerkennung bzw. Übernahme der Verfahrensprüfung / des Testats) ist ohne ergänzende Anwendungsprüfung deshalb nicht möglich, weil die Verfahrensumgebung der Stadt Kassel vom Muster abweicht. Eine ergänzende Prüfung, sogenannte Anwendungsprüfung, durch das örtlich zuständige Revisionsamt ist daher notwendig. Erst danach kann eine Freigabe des Verfahrens nach § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO i. V. m. § 33 Abs. 5 Nr. 1 GemHVO und § 5 Abs. 5 Nr. 1 GemKVO erteilt werden.

Als Voraussetzung für die Durchführung einer Anwendungsprüfung wurde von uns eine Aufstellung über die abweichenden Verfahrenseinstellungen gefordert, was uns seitens der ekom21 und des Herstellers Infoma zugesagt und über einen sogenannten Mandantenabgleich ermittelt werden sollte. Das Auswertprogramm für den Mandantenabgleich ist bei der ekom21 verfügbar. Der Mandantenabgleich war bisher bei der Stadt Kassel nicht anwendbar, weil die Stadt Kassel einen neun- statt des sonst üblichen siebenstelligen Kontenplanes im System hinterlegt hatte.

Umstellung des KVKR von neun auf sieben Ziffern

Die Umstellung auf den siebenstelligen KVKR wurde am 17.03.2014 vollzogen. Dank der guten Abstimmung, Vorbereitung und der intensiven Tests durch die ekom21 und das Amt Kämmerei und Steuern erfolgte die Umstellung ohne größere Probleme.

Der Mandantenabgleich kann nun vorgenommen werden. Sobald uns die Ergebnisse vorliegen, werden wir mit der Anwendungsprüfung nach § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO beginnen.

SEPA-Einführung

Neben der Umstellung des KVKR war eine weitere umfangreiche Anpassung im Finanzwesen und anderen Fachverfahren, in denen Bankverbindungen verarbeitet werden, zu realisieren – die Umstellung auf den SEPA-Zahlungsverkehr. Diese Umstellung wurde von uns begleitet.

Die Umstellung selbst verlief ohne größere Probleme, war allerdings aufwendiger als zunächst zu vermuten war und hat die betroffenen Mitarbeiter in den Fachbereichen entsprechend belastet.

Anforderungen aus vorherigen Schlussberichten

Aufgrund der vorgenannten umfangreichen Verfahrensanpassungen (SEPA und KVKR) im Finanzwesen wurden einige Anforderungen aus Vorjahren seitens der Verwaltung zurückgestellt. So sind nachfolgende Anforderungen im Wesentlichen nicht weiter verfolgt worden:

- Internes Kontrollsystem (IKS)
- Arbeits- und Dienstanweisung
- Datenschutz
- Berechtigungskonzept

Empfehlung

Wir empfehlen in Zusammenarbeit mit dem Verfahrenshersteller systemseitige Lösungen für vorgenannte Probleme zu entwickeln und bis zu deren Realisierung organisatorische Maßnahmen festzulegen.

Wir werden im nächsten Schlussbericht über die weiteren Entwicklungen berichten.

14 Prüfungen nach besonderem Auftrag

14.1 Sonderhaushalte der Lenoir'schen Stiftung und der Brückner-Kühner-Stiftung

In der Vergangenheit wurden auch die Jahresabschlüsse der Sonderhaushalte „Lenoir'sche Stiftung“ und „Brückner-Kühner-Stiftung“ durch das Revisionsamt geprüft. Aufgrund geänderter Anforderungen der Stiftungsaufsicht wurde bereits auf eine Prüfung des Jahresabschlusses 2011 der „Brückner-Kühner-Stiftung“ verzichtet.

Am 23.09.2013 beschloss der Magistrat, auf die Prüfung der Jahresabschlüsse der selbstständigen Stiftungen (Lenoir'sche Stiftung und Brückner-Kühner-Stiftung) durch das Revisionsamt ab dem Geschäftsjahr 2012 zu verzichten.

14.2 Einsatz mobiler Geschwindigkeitsmessenlagen

Der Oberbürgermeister hatte uns am 29.11.2012 den Auftrag nach § 131 Abs. 2 HGO erteilt, die im Zusammenhang mit den vom Ordnungsamt beschafften mobilen Geschwindigkeitsmessenlagen eingetretenen Sachverhalte lückenlos zu ermitteln.

Wir haben die Prüfung in der Zeit vom 05.12.2012 mit zeitlichen Unterbrechungen bis zum 22.03.2013 durchgeführt. Die daraus resultierenden Erkenntnisse haben wir in unserem Prüfbericht vom 08.04.2013 umfassend dargelegt.

Der Bericht wurde in anonymisierter Form den städtischen Gremien zugänglich gemacht, weswegen wir an dieser Stelle auf eine Wiedergabe der Inhalte verzichten. Die im Bericht dargelegten Feststellungen können auf Grund ihrer Bedeutung bzw. ihres Umfangs nur als schwerwiegend bezeichnet werden.

Abschließend merken wir an, dass derzeit noch die sich aus den Sachverhalten ergebenden personal- bzw. zivilrechtlichen Konsequenzen von den in Frage kommenden Institutionen geprüft werden.

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

Inhalt und Umfang der Prüfung

Durch Beschluss des Magistrats der Stadt Kassel vom 16.10.2000 wurde dem Revisionsamt die sog. „Betätigungsprüfung“ im Sinne von § 131 Abs. 2 Ziff. 6 HGO als weitere ständige Aufgabe übertragen.

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

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

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

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

Darüber hinaus erfolgte auch eine stichprobenartige Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe.

Aufgrund der aufeinander folgenden Prüfungen der städtischen Jahresabschlüsse sowie von Personalabgängen erfolgte die Betätigungsprüfung nachrangig.

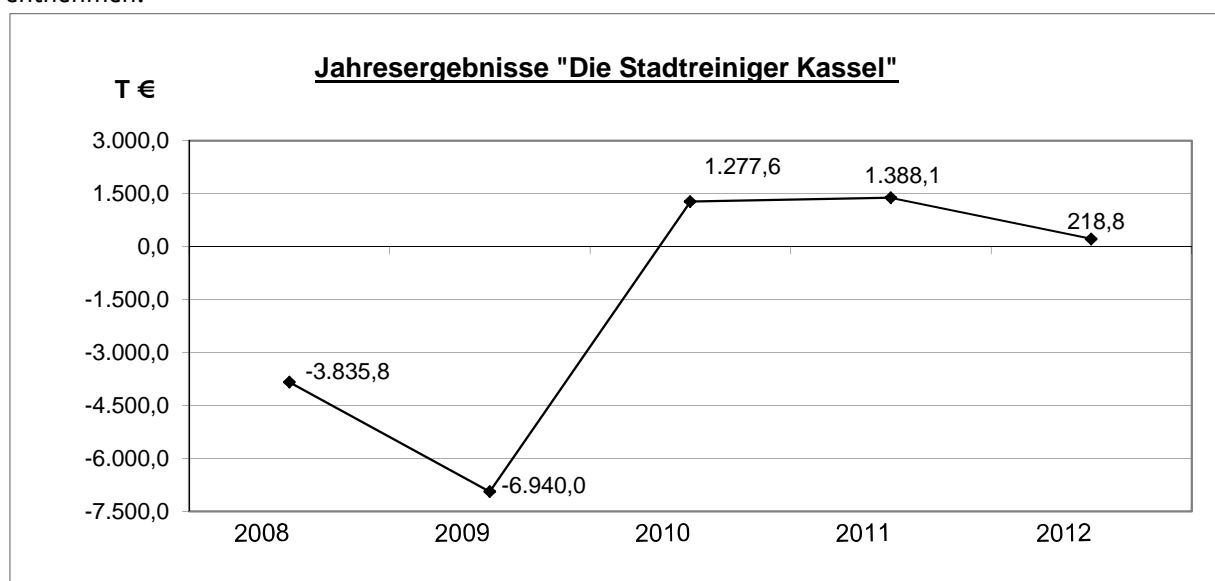
15.1 Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger Kassel“

Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes im Berichtsjahr

Ausgehend von dem testierten Jahresabschluss des Eigenbetriebes zum 31.12.2012 verschlechterte sich das Jahresergebnis im Vorjahresvergleich von 1.388,1 T € um -1.169,3 T € auf 218,8 T € (siehe nachstehende Tabelle). Das Betriebsergebnis ist hierbei von 2.271,8 T € um rd. -1.120,3 T € auf 1.151,5 T € gesunken.

Betrachtet man die verschiedenen Gebührenbereiche, so ist festzustellen, dass sich das Jahresergebnis mit 283,9 T € auf den Bereich „Restabfall“, mit 214,9 T € auf den Gebührenbereich „Straßenreinigung“ und mit -280,0 T € auf den Gebührenbereich „Bioabfall“ aufteilt (siehe Tabelle Rücklagenentwicklung).

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



Durch das Jahresergebnis 2012 i. H. v. 218,8 T € stieg der Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme nur unwesentlich von 20,2 % auf 20,4 %.

Die Bilanzsumme hat sich um 831,0 T € auf 30.664,6 T € erhöht.

Die Rücklage des Eigenbetriebes entwickelte sich wie folgt:

Rücklagenentwicklung				
Bezeichnung	Gesamtbetrag T €	Restabfall T €	Bioabfall T €	Straßenreinigung T €
Bilanzansatz 01.01.2012	<u>4.118,8</u>	<u>5.347,7</u>	<u>- 94,1</u>	<u>- 1.134,8</u>
Veränderung 2011	<u>1.388,1</u>	<u>125,7</u>	<u>- 11,7</u>	<u>1.274,1</u>
Bilanzansatz 31.12.2012	<u>5.506,9</u>	<u>5.473,4</u>	<u>- 105,8</u>	<u>139,3</u>
Veränderung 2012*)	<u>218,8</u>	<u>283,9</u>	<u>- 280,0</u>	<u>214,9</u>
Endstand 2012*)	<u>5.725,7</u>	<u>5.757,3</u>	<u>- 385,8</u>	<u>354,2</u>

*) Verrechnung erfolgt in der Bilanz 2012

Eigenkapitalverzinsung

Gemäß § 11 Abs. 5 Eigenbetriebesgesetz (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 01.01.2006 durch eine Verzinsung des Eigenkapitals von jährlich 6 % nachgekommen. Im Jahr 2012 führte dies bei einem Stammkapital i. H. v. 511,3 T € zu einem Zinsertrag i. H. v. 30,7 T €, der durch den Eigenbetrieb an die Stadt Kassel abgeführt wurde.

Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses

Der Jahresabschluss 2012 wurde von dem beauftragten Wirtschaftsprüfer mit einem uneingeschränkten Testat versehen und von der Stadtverordnetenversammlung am 18.11.2013 festgestellt.

Der Jahresüberschuss i. H. v. 218.761,64 € wurde der Allgemeinen Rücklage zugeführt.

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.

Es wurde festgestellt, dass die Abrechnungen mit dem Eigenbetrieb bezüglich der wesentlichen Beträge unter Berücksichtigung der Fiktion eines Erstellungszeitraums bis zum 31.03. des Folgejahres periodengerecht erfolgten.

15.2 KASSELWASSER (bis 31.03.2012: Kasseler Entwässerungsbetrieb)

Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebs im Berichtsjahr

Das Gesamtvermögen hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,1 Mio. € erhöht, wobei das Anlagevermögen um rd. 6,6 Mio. € angestiegen ist. Dies ist durch die in 2012 erfolgten Anlagenzugänge begründet.

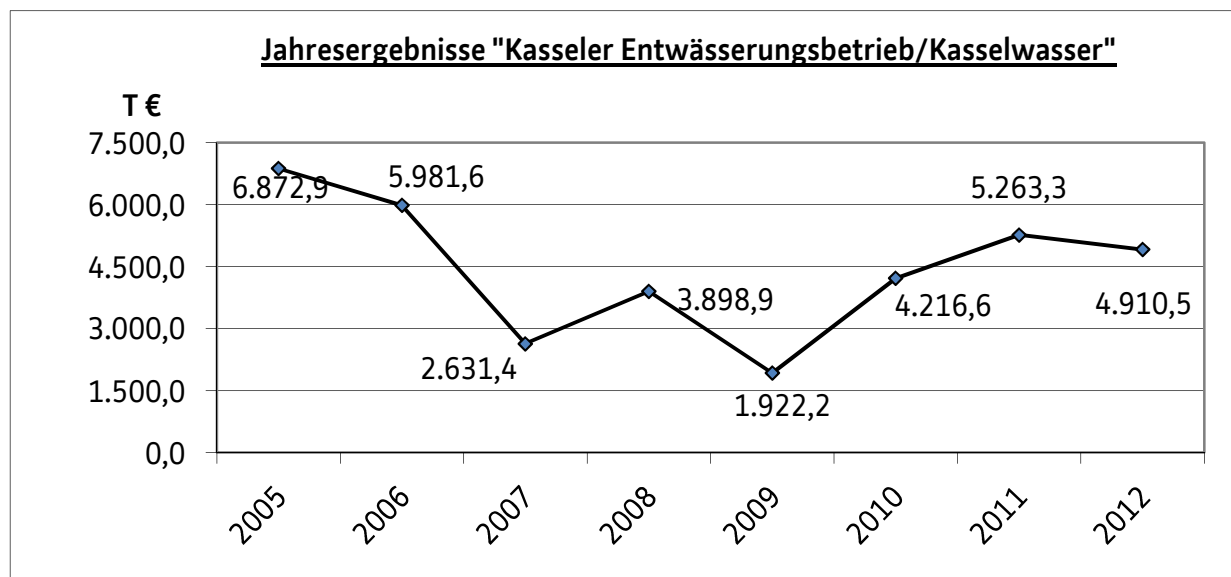
Weiterhin sind die Forderungen an die Stadt Kassel um rd. 7,0 T € und der Bestand des Girokontos um 11,5 T € gestiegen.

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

Bezeichnung	Gesamtbetrag T €	Abwasser T €	Abscheider T €
Bilanzansatz 01.01.2012:	74.814,4	74.264,4	550,0
Entnahme:	-84,5	0	-84,5
Zuführung:	<u>+ 3.521,1</u>	<u>+3.521,1</u>	<u>0,0</u>
Bilanzansatz 31.12.2012:	78.251,0	77.785,5	465,5

Im Berichtsjahr 2012 betrug der kaufmännische Jahresüberschuss 4.910,5 T €. Damit konnte der Eigenbetrieb auch im 17. Jahr seines Bestehens ein positives Betriebsergebnis vorlegen.

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



Mit Wirkung vom 01.04.2008 wurden die Gebühren für Schmutzwasser auf 2,43 €/m³ und die Gebühren für Regenwasser auf 0,75 €/m² festgesetzt. In 2012 erfolgte wie schon in den Vorjahren keine Gebührenanpassung.

Abscheider

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

Finanzieller Leistungsaustausch zwischen Stadt und Eigenbetrieb

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

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

Eigenkapitalverzinsung

Gemäß § 11 Abs. 5 EigBG soll der Jahresgewinn des Eigenbetriebes in der Regel so hoch bemessen sein, dass neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird. Das Regierungspräsidium hat der Stadt Kassel zur Auflage gemacht, bei den Eigenbetrieben im Sinne einer Eigenkapitalverzinsung einen Ertrag für den städtischen Haushalt zu erwirtschaften. Dieser Auflage wird ab dem 01.01.2006 durch eine Verzinsung des Eigenkapitals von jährlich 6 % nachgekommen. Im Jahr 2012 führte das bei einem Stammkapital i. H. v. 13 Mio. € zu Zinsen i. H. v. 780 T €, die durch den Eigenbetrieb an die Stadt Kassel abgeführt wurden.

Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses

Der Jahresabschluss 2012 wurde von dem beauftragten Wirtschaftsprüfer mit dem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk versehen und von der Stadtverordnetenversammlung am 7.10.2013 gemäß § 5 Nr. 11 EigBG festgestellt.

Nach dem o. g. Beschluss werden die Gewinne i. H. v. insgesamt 4.910,5 T € auf neue Rechnung des Jahres 2013 vorgetragen.

Von dem Gewinnvortrag 2012 ist der die abzuführende Eigenkapitalverzinsung (780,0 T €) übersteigende Betrag von 4.483,3 T € der Rücklage Abwasser zuzuführen. Der Rücklage Abscheider sind 53,9 T € (Verlust 2011) zu entnehmen und der Rücklage Abwasser zuzuführen.

16 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 2012

Nr.	Prüfungsfeststellung	Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss	Sachstand
1	Unbebaute Grundstücke		
1.1	Anlagenverzeichnis Die Abweichungen zwischen den Werten lt. Finanzbuchhaltung und lt. Anlagenverzeichnis wurden sukzessive abgebaut. Die komplette Übereinstimmung wurde für den Jahresabschluss 2012 angekündigt.	Erledigung im Jahresabschluss 2012 zugesagt	Erledigt im Jahresabschluss 2012
1.2	Datenintegrität Der Mangel an Datenintegrität, der bereits beim Jahresabschluss 2008 festgestellt wurde, wurde bisher nicht ausgeräumt. Dem Vorschlag des Revisionsamtes, die umfangreiche Excel-Liste durch eine Datenbanklösung zu ersetzen, die dafür Sorge trägt, dass die geschützten Daten während der Verarbeitung nicht beschädigt oder verändert werden und an allen erforderlichen Stellen einer Datenübertragung die relevanten Daten aus dem Datenstrom rekonstruierbar sind, wurde bisher nicht nachgekommen. Hierzu wurde seitens des Liegenschaftsamts und des Amtes Kämmerei und Steuern nicht die Notwendigkeit eines Handlungsbedarfs gesehen.	Inzwischen ist eine technische Umsetzung erfolgt	Ein Abstimmungsgespräch zwischen dem Liegenschaftsamtsamt und dem Revisionsamt stand zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch aus

Nr.	Prüfungsfeststellung	Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss	Sachstand
1.3	<p>Buchhalterische Abwicklung von Geschäftsvorfällen Die buchhalterische Abwicklung von Geschäftsvorfällen im Bereich der unbebauten Grundstücke erfolgt nach wie vor dergestalt, dass Verkäufe in voller Höhe in Form eines Verkaufserlöses in der Finanzbuchhaltung gebucht werden. Der Abgang der Buchwerte der verkauften Grundstücke findet nicht im Zusammenhang mit dem Grundstücksverkauf unmittelbare buchhalterische Berücksichtigung. Die entsprechende Ausbuchung der Buchwerte wird nach Eingang des Kaufgeldes und somit nach Übergabe des wirtschaftlichen Eigentums auf den Erwerber (spätestens jedoch am Ende des Jahres) vorgenommen. Die Ausbuchung des Restbuchwertes findet in Form einer „Gutschrift“ gegen das Ertragskonto statt. Häufig sind Korrekturbuchungen unumgänglich, da in einer Vielzahl von Verkaufsfällen (Verkauf von Teilflächen) die exakte Ermittlung von Ertrag und Buchwert erst nach Vorlage des Messungsergebnisses vorgenommen werden kann.</p> <p>Diese Verfahrensweise der buchhalterischen Behandlung der Grundstücksverkäufe wurde in der Vergangenheit bei Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern, dem Liegenschaftsamt und dem Revisionsamt abgestimmt. Das Revisionsamt hatte jedoch seinerzeit auf den Übergangscharakter dieser Vorgehensweise hingewiesen und zu einem Einwirken auf den Softwareanbieter aufgefordert, damit das Finanzbuchhaltungsprogramm nsk eine ordnungsmäßige Buchung von Teilabgängen ermöglicht.</p> <p>Die von der Verwaltung gewählte Brutto-Buchung mit anschließender Korrektur des Ertrages sollte durch eine Netto-Buchung ersetzt werden. Dabei ist zu differenzieren zwischen Verkaufserlösen, die über dem Buchwert (Konto 5910, Erträge) und Verkaufserlösen, die unter dem Buchwert (Konto 7941, Verluste) liegen. Es sollte aus der Finanzbuchhaltung erkennbar sein, ob der Verkauf eines Grundstücks einen außerordentlichen Ertrag oder einen außerordentlichen Verlust ergeben hat.</p> <p>Hierzu wurde seitens des Liegenschaftsamts und dem Amt Kämmerei und Steuern keine Zusage erteilt.</p>		offen

Nr.	Prüfungsfeststellung	Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss	Sachstand
2	Anlagen im Bau		
2.1	Negativer Buchwert von Anlagen im Bau Bei der Auflösung von Anlagen im Bau wurden mehr Herstellungskosten umgebucht, als tatsächlich auf der Anlage aufgelaufen waren. Zum Stichtag 31.12.2011 hatten vier Anlagen im Bau einen negativen Buchwert von insgesamt -96.647,62 €, während im Vorjahr noch 17 Anlagen im Bau einen negativen Buchwert von insgesamt -1.443.914,96 € hatten.	Qualitätsprüfung für 2010 bzw. 2011 zugesagt	Erledigt Zum Bilanzstichtag 31.12.2012 wurden keine Anlagen im Bau mit negativen Buchwerten festgestellt.
3	Grünanlagen		
3.1	Nachzuholender Wertansatz für öffentliche Grünflächen Vermögen in einer Größenordnung von 90 Mio. € wurde nachträglich zum 01.01.2009 aktiviert.	Vom Umwelt- und Gartenamt war eine Dokumentation der Nachbewertungsarbeiten in Aussicht gestellt worden.	offen
4	Anteile an verbundenen Unternehmen		
4.1	Werthaltigkeit Mangels ausreichender Dokumentation seitens der Verwaltung konnte im Rahmen des Jahresabschlusses 2011 keine Prüfung erfolgen.		erledigt im Jahresabschluss 2012
5	Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen und beteiligten Unternehmen		
5.1	Saldenbestätigungen Saldenbestätigungen lagen entweder nicht oder nicht vollständig vor. Ein entsprechendes Abstimmungsgespräch hat mit dem Amt Kämmerei und Steuern für den Jahresabschluss 2009 stattgefunden.		erledigt im Jahresabschluss 2012

Nr.	Prüfungsfeststellung	Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss	Sachstand
6	<u>Forderungen</u>		
6.1	<u>Werthaltigkeit</u> Die Werthaltigkeit der Forderungen wird derzeit noch immer nicht vollends gem. der nach § 43, Tz. 10 GemHVO vorzusehenden Weise umgesetzt. Insbesondere die vorzunehmende Unterscheidung nach Risikoklassen, die Anwendung realistischer Abschreibungsquoten, sowie die daran nachweisbare Summe der pauschalen Wertberichtigung bedürfen der Anpassung.	Eine weitere Optimierung der Situation wurde für den Jahresabschluss 2013 zugesagt. In diesem soll erstmals die Summe der pauschalen Wertberichtigung ausgewiesen werden.	Noch offen
6.2	<u>Verwahrgelder</u> Trotz Einflussnahme durch den Oberbürgermeister (Verfügung vom 07.10.2010) das Revisionsamt und das Amt Kämmerei und Steuern hat sich die Situation gemäß einer hier vorgelegten Statistik weiterhin verschlechtert. Entsprechend den darin angegebenen Werten von 2010 (8.153 Fälle) ist ein deutlicher Anstieg (2012 = 11.634 Fälle) zu verzeichnen.		Keine Verbesserung/ weiterhin offen
7	<u>Rückstellungen</u>		
7.1	<u>Pensionsrückstellungen</u>		
7.1.1	<u>Buchung der Zuführungen zur Pensionsrückstellung im Budget Personalausgaben</u> Entgegen der sonstigen Personalarückstellungen wird die Zuführung zur Pensionsrückstellung im Budget Personalausgaben ausgewiesen. Die Zuordnung zum Personalkostenbudget wird vom Amt Kämmerei und Steuern damit begründet, dass nur für diese Rückstellung Haushaltsansätze geplant werden.		offen
7.1.2	<u>Buchung von Inanspruchnahmen und Umbuchungen</u> Inanspruchnahmen von Pensionsrückstellungen werden buchhalterisch nicht dargestellt.	Die Darstellung der Inanspruchnahmen wurde für künftige Jahresabschlüsse in Aussicht gestellt.	offen

Nr.	Prüfungsfeststellung	Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss	Sachstand
7.2	<u>Rückstellungen für Beihilfeverpflichtungen</u>		
7.2.1	Buchung von Inanspruchnahmen und Umbuchungen Inanspruchnahmen von Beihilferückstellungen werden buchhalterisch nicht dargestellt.		offen
7.3	<u>Rückstellung für Altersteilzeit</u>		
7.3.1	Keine Darstellung von Inanspruchnahmen Es werden lediglich Zuführungen und Auflösungen gebucht. Inanspruchnahmen werden nicht dargestellt.		offen
8	<u>nsk</u>		
8.1	Fehlendes Berechtigungskonzept Ein schlüssiges Berechtigungskonzept für den Einsatz von nsk steht noch aus. Dazu zählen auch eine allgemeine Arbeitsanweisung zum Einsatz und der Nutzung von nsk, sowie spezielle Arbeitsanleitungen über unterschiedliche Vorgänge (Anlagenbuchhaltung, Aktivierung von Anlagen im Bau usw.), die im Buchungsgeschäft einheitlich angewendet werden sollten und nur unvollständig vom Amt Kämmerei und Steuern zur Verfügung gestellt werden.	offen	Keine Änderung: Seit Ende des Jahres 2010 befasst sich eine Arbeitsgruppe im Amt Kämmerei und Steuern mit dem Thema Berechtigungen und Stammdatenpflege; Ergebnisse liegen bisher nicht vor. Das Amt Kämmerei und Steuern wurde mit Schreiben vom 07.05.2014 um Sachstandsmitteilung gebeten.

Nr.	Prüfungsfeststellung	Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss	Sachstand
9	<u>Finanzrechnung</u>		
9.1	<u>Direkte Gesamtfinanzrechnung</u>		
9.1.1	Ordnungsmäßigkeit Eine ordnungsgemäße direkte Gesamtfinanzrechnung (§ 47 Abs 2 GemHVO-Doppik) steht seit 2006 aus.	ist zugesagt für 2012	erledigt im Jahresabschluss 2012
9.2	<u>Teilfinanzrechnungen</u>		
9.2.1	Ordnungsmäßigkeit Ordnungsgemäße Teilfinanzrechnungen (§ 48 GemHVO-Doppik) werden seit Einführung der Doppik nicht vorgelegt.	ist zugesagt für 2012	erledigt im Jahresabschluss 2012

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

17 Schlussbemerkungen und Ausblick

Auch dieser Schlussbericht zeigt – wie die Schlussberichte der letzten Jahre –, dass die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik kein einfacher Prozess war und ist. Der Umstellungsprozess bei der Stadt Kassel ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Eine kontinuierliche Weiterentwicklung ist – auch im Hinblick auf den erstmals zum 31.12.2015 aufzustellenden Gesamtabschluss – erforderlich.

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

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

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 weiter den Weg der begleitenden Prüfung und Beratung fortsetzen. Diese Vorgehensweise hat sich in den letzten Jahren bewährt. Begleitende Prüfung und Beratung ermöglichen auch eine konstruktive Zusammenarbeit mit den verschiedenen Fachämtern.

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

18 Prüfungsbestätigung

Der Jahresabschluss 2012 wurde vom Revisionsamt entsprechend den Vorschriften der §§ 128 und 131 HGO sowie den Vorschriften der GemHVO geprüft.

Die Prüfung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2012 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 2012 entscheidet die Stadtverordnetenversammlung gemäß § 114 HGO in eigener Verantwortung.

Kassel, den 25. Juni 2014

Der Leiter des Revisionsamtes
der Stadt Kassel



(Wolfram Schäfer)

19 Anlagen

19.1 Vollständigkeitserklärung

Vorlage des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2012

Vollständigkeitserklärung

Für die Erstellung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2012 und die Richtigkeit der gegenüber dem Revisionsamt gemachten Angaben geben die Verantwortlichen in Kenntnis dieser Verpflichtung die nachfolgende Erklärung nach bestem Wissen und Gewissen ab:

Aufklärung und Nachweise

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

Herr Hedderich
Frau Saupe-Klinger
Herr Lühne
Herr Busch

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

Bücher und Schriften

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

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

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

Jahresabschluss bzw. Rechenschaftsbericht

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

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

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

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

Kassel, den 02. Juni 2014



Dr. Jürgen Barthel, Stadtkämmerer



Rolf Hedderich, Kämmerei und Steuern

19.2 Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter

Stand: 01.01.2012

<p>Dezernat I</p> <p>Oberbürgermeister Bertram Hilgen</p>	<p>Dezernat II</p> <p>Finanzen, Beteiligungen und Soziales</p> <p>Stadtkämmerer Dr. Jürgen Barthel</p>
<p>IG Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters ²⁾</p> <p>10 Haupt- und Bürgeramt</p> <p>11 Personal- und Organisationsamt</p> <p>14 Revisionsamt</p> <p>16 Büro der Stadtverordnetenversammlung</p> <p>30 Rechtsamt</p> <p>41 Kulturamt</p>	<p>20 Kämmerei und Steuern</p> <p>23 Liegenschaftsamt</p> <p>50 Sozialamt</p> <p>56 Jobcenter Stadt Kassel ³⁾</p>
<p>Dezernat III</p> <p>Sport, Ordnung und Sicherheit</p> <p>Bürgermeister Jürgen Kaiser</p>	<p>Dezernat IV</p> <p>unbesetzt</p>
<p>32 Ordnungsamt</p> <p>36 Amt für Verbraucherschutz und Tiergesundheit</p> <p>37 Feuerwehr</p> <p>52 Sportamt</p> <p>70 Die Stadtreiniger Kassel ¹⁾</p>	
<p>Dezernat V</p> <p>Jugend, Schule, Frauen, Gesundheit</p> <p>Stadträtin Anne Janz</p>	<p>Dezernat VI</p> <p>Verkehr, Umwelt, Stadtentwicklung und Bauen</p> <p>Stadtrat Dr. Joachim Lohse</p>
<p>40 Schulverwaltungsamt</p> <p>51 Jugendamt</p> <p>53 Gesundheitsamt Region Kassel</p> <p>VF Frauenbüro ⁴⁾</p>	<p>60 Bauverwaltungsamt</p> <p>62 Vermessung und Geoinformation</p> <p>63 Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz</p> <p>65 Hochbau und Gebäudebewirtschaftung</p> <p>66 Straßenverkehrs- und Tiefbauamt</p> <p>67 Umwelt- und Gartenamt</p> <p>71 Kasseler Entwässerungsbetrieb¹⁾</p>

1) Eigenbetrieb

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

3) Übertragene Aufgaben nach SGB II

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

19.3 Abkürzungen

A

ADV automatisierte Datenverarbeitung

AKT Automatischer Kassentresor

B

BU Bauunterhaltung

D

DV Datenverarbeitung

E

EDV elektronische Datenverarbeitung

EigBG Eigenbetriebsgesetz

ekom21 ekom21-Kommunales Gebietsrechenzentrum Hessen

G

GemHVO Gemeindehaushaltsverordnung

GemHVO-Doppik Gemeindehaushaltsverordnung bei doppelter Buchführung

GemKVO Gemeindekassenverordnung

GVBl Gesetz- und Verordnungsblatt

H

HGO Hessische Gemeindeordnung

I

IDR Institut der Rechnungsprüfer

IDR-L Prüfungsleitlinie des Instituts der Rechnungsprüfer

IKS Internes Kontrollsystem

IT Informationstechnologie

K

KGRZ Kommunales Gebietsrechenzentrum

Kita Kindertagesstätte

KVKR Kommunaler Verwaltungskontenrahmen

M

Mio. € Millionen Euro

N

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

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 für Bauleistungen für die Stadtverwaltung Kassel