

Schlussbericht

des Revisionsamtes
der Stadt Kassel
über die Prüfung des Jahresabschlusses

2021

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Rechtsstellung und Aufgaben des Revisionsamtes | 1 |
| 1.1 | Rechtsstellung des Revisionsamtes | 1 |
| 1.2 | Aufgaben des Revisionsamtes | 1 |
| 1.2.1 | Gesetzliche Prüfungsaufgaben (Pflichtaufgaben) | 1 |
| 1.2.2 | Übertragene Prüfungsaufgaben | 2 |
| 1.2.3 | Sonstige Prüfungsaufgaben | 2 |
| 1.3 | Schlussbericht 2021 | 3 |
| 1.3.1 | Vorlage der Schlussberichte an die Stadtverordnetenversammlung | 3 |
| 1.3.2 | Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes | 3 |
| 2 | Strategische Maßnahmen und Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen | 4 |
| 2.1 | Strategische Maßnahmen | 4 |
| 2.2 | Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der Jahresabschlussprüfung 2021 | 5 |
| 2.3 | Zuständigkeit bei der Aufstellung des Jahresabschlusses | 5 |
| 3 | Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses | 6 |
| 3.1 | Prüfungsauftrag | 6 |
| 3.2 | Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung | 6 |
| 3.2.1 | Prüfungsunterlagen | 6 |
| 3.2.2 | Auskunftserteilung | 7 |
| 3.3 | Prüfungsdurchführung | 7 |
| 3.4 | Besprechung der Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung | 9 |
| 4 | Haushalt 2021 | 9 |
| 4.1 | Haushaltssatzung | 9 |
| 4.2 | Ausgestaltung der doppelten Haushaltswirtschaft | 10 |
| 4.2.1 | Äußere Form des Haushaltsplanes und der Ergebnis- und Finanzrechnung | 11 |
| 4.2.2 | Produkthaushalt bzw. produktorientierter Haushalt | 12 |
| 4.2.3 | Angabe von Zielen und Kennzahlen | 13 |
| 5 | Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31. Dezember 2021 | 14 |
| 5.1 | Allgemeines | 14 |
| 5.2 | Prüfungsdurchführung/Risikoanalyse | 14 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 5.3 | Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz | 15 |
| 5.3.1 | Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen | 16 |
| 5.3.2 | Sonstige Ausleihungen (sonstige Finanzanlagen)..... | 18 |
| 5.3.3 | Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände, Wertberichtigungen auf Forderungen, Verwahrgelder | 18 |
| 5.3.4 | Inventur | 22 |
| 5.3.5 | Anlagenbuchhaltung..... | 22 |
| 5.3.6 | Sonstige Rückstellungen | 23 |
| 5.3.7 | Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung | 24 |
| 5.3.8 | Anteile an verbundenen Unternehmen | 25 |
| 5.3.9 | Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, und Sondervermögen..... | 26 |
| 6 | Ergebnisrechnung..... | 26 |
| 6.1 | Inhalt und Umfang der Prüfung..... | 26 |
| 6.2 | Weiterentwicklung des prüfungsunterstützenden Softwaretools | 28 |
| 6.3 | Gliederungscodes n7 | 29 |
| 7 | Finanzrechnung/Investitionen | 29 |
| 7.1 | Allgemeines | 29 |
| 7.2 | Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung..... | 30 |
| 7.3 | Einhaltung der Haushaltsansätze des Finanzhaushaltes und Übertragung von Haushaltsermächtigungen..... | 30 |
| 7.4 | Anhang | 31 |
| 7.5 | Teilfinanzrechnungen | 31 |
| 8 | Rechenschaftsbericht und Anlagen zum Jahresabschluss | 32 |
| 8.1 | Rechtliche Anforderungen | 32 |
| 8.2 | Zielsetzungen und Strategien..... | 33 |
| 8.3 | Darstellung von Chancen und Risiken | 33 |
| 9 | Zentral bewirtschaftete Budgets | 34 |
| 9.1 | Personalaufwendungen | 34 |
| 10 | Teilhaushalte, Budgets..... | 35 |
| 10.1 | Haushaltsrechtliche Prüfung..... | 35 |
| 10.2 | Prüfung von Verwendungsnachweisen..... | 35 |
| 10.3 | Ordnungsprüfung Fahrtenbücher | 37 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 11 | Prüfungen von Baumaßnahmen 2021 | 38 |
| 11.1 | Technische Prüfung..... | 38 |
| 11.2 | Allgemeine Feststellungen..... | 40 |
| 11.3 | Maßnahmenbezogene Feststellungen..... | 42 |
| 11.3.1 | Umbau Sozialgebäude Betriebshof, Nachtrag Lüftungsanlage (Auftrags- und Vergabenummer 2021-FW-008) | 42 |
| 11.3.2 | Langes Feld, Schlussrechnung Ausgleichsmaßnahmen Läusegraben (Auftrags-/Vergabenummer 2017-6711-14-1) | 43 |
| 11.3.3 | Ernst-Leinius-Schule, Vergabe Holzbauarbeiten (Auftrags-/Vergabenummer 2021-219-0003-1) | 43 |
| 11.3.4 | Victoria-Hochhaus, Schlussrechnung Sanitär-, Heizungs- und Lüftungsinstallationen (Auftrags-/Vergabenummer 2017-235-0002)..... | 44 |
| 11.3.5 | Rathaus Sanierung K-Flügel, Schlussrechnung Estricharbeiten (Auftrags-/Vergabenummer 2019-206-0007)..... | 45 |
| 11.3.6 | Rathaus Sanierung K-Flügel, Auftragserweiterungen Metallbau- und Fensterbauarbeiten (Auftrags-/Vergabenummer 2018-206-0075) und Gerüstbauarbeiten (Auftrags-/Vergabenummer 2018-206-0069)..... | 46 |
| 11.3.7 | TASK-Sporthalle, Schlussrechnung VHF-Fassade (Auftrags-/Vergabenummer 2019-265-0004)..... | 46 |
| 11.3.8 | Aufstockung Verwaltungsgebäude III - Gebäudeteil F, Schlussrechnung (Auftrags-/Vergabenummer 2018-T201-001) | 47 |
| 11.3.9 | Kläranlage, Vergabe Erneuerung der Regenüberlaufbauwerke (Auftrags-/Vergabenummer 2021-T215-001) | 48 |
| 11.3.10 | Bunsenstraße 125, Vergabe Wärme- und Stromversorgungsanlage (Auftrags-/Vergabenummer 2020-325-0017)..... | 48 |
| 11.3.11 | Rathaus K-Flügel, Elektroinstallation, Nachtragsvereinbarungen (Vergabenummer 2019-069-0001)..... | 49 |
| 11.3.12 | Rathaus K-Flügel, Heizungsinstallation, Nachtragsvereinbarungen (Vergabenummer 2019-214-0002)..... | 50 |
| 11.3.13 | Rathaus K-Flügel, Trockenbauarbeiten, Vergabe (Vergabenummer 2021-206-0013)..... | 50 |
| 11.3.14 | Victoria-Hochhaus, Herrichtung UG und EG, Lüftungs- und Heizungsinstallationen, Schlussrechnung (Vergabenummer 2017-235-0001) | 51 |
| 11.3.15 | Schule am Heideweg, Neubau und Mensa, Elektroinstallationen, Schlussrechnung (Vergabenummer 2019-072-0008)..... | 52 |
| 12 | Kassenprüfungen | 52 |
| 12.1 | Gesetzliche Grundlagen..... | 52 |
| 12.2 | Durchführung der Prüfungen..... | 53 |
| 12.2.1 | Inhalt und Umfang | 53 |
| 12.2.2 | Ergebnis der Kassenprüfungen | 54 |
| 12.2.3 | Prüfungsfeststellungen | 54 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 12.3 | Schließung der Barkasse | 55 |
| 12.4 | Dienstanweisungen für die Stadtkasse und für die Sonderkassen..... | 55 |
| 12.5 | Zahlstellenprüfung | 57 |
| 12.6 | Prüfungen der Sonderkassen der Eigenbetriebe | 57 |
| 12.6.1 | Gesetzliche Grundlagen, Inhalt und Umfang der Prüfung | 57 |
| 12.6.2 | Prüfungsergebnisse | 58 |
| 13 | Prüfung von Datenverarbeitungsverfahren (DV-Verfahren) | 58 |
| 13.1 | Prüfungserfordernis..... | 58 |
| 13.2 | Prüfungsauftrag | 59 |
| 13.3 | Rahmenbedingungen der Prüfungen..... | 59 |
| 13.4 | Aktueller Stand der Prüfungen | 60 |
| 13.5 | Verfahrensprüfungen im Finanzwesen | 62 |
| 13.5.1 | DV-System für die Finanzwirtschaft Infoma® newsystem® - n7 - | 62 |
| 13.5.2 | 2Charta®FlowManager (rw21) - Rechnungsworkflow | 63 |
| 14 | Wirtschaftliche Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist | 63 |
| 15 | Eigenbetrieb Die Stadtreiniger Kassel | 64 |
| 16 | Eigenbetrieb KASSELWASSER | 66 |
| 17 | Offene Prüfungsfeststellungen aus vorangegangenen Schlussberichten..... | 68 |
| 18 | Schlussbemerkungen und Ausblick | 70 |
| 19 | Prüfungsbestätigung | 71 |
| 20 | Anlagen | 73 |
| 20.1 | Vollständigkeitserklärung | 73 |
| 20.2 | Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter | 75 |
| 20.3 | Abkürzungen | 78 |

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 der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Rahmen der vorstehend genannten Pflichtaufgaben
- Unterstützung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften insbesondere mit Daten und Informationen zur Vorbereitung von Empfehlungen von allgemeiner Bedeutung (sogenannte nachschauende Berichtspflicht)

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 100 T € im Tiefbau und über 50 T € im Hochbau
- Prüfung der Wirtschaftsführung der städtischen Eigenbetriebe
- Prüfung der Betätigung der Stadt Kassel bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Stadt beteiligt ist (sog. „Betätigungsprüfung“)
- Kassen-, Buch- oder Betriebsprüfung, die sich die Stadt Kassel bei einer Beteiligung, bei der Hingabe eines Kredits oder sonst vorbehalten hat
- Prüfung des Jahresabschlusses des Zweckverbandes Raum Kassel (im zweijährigen Wechsel mit der Revision des Landkreises Kassel)
- Prüfung der städtischen Leistungen des Jobcenters Stadt Kassel
- Prüfung der Nachweise der ordnungsgemäßen Mittelverwendung über die den Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel (Fraktionsmittel)
- die Prüfung von Verfahren zur automatischen Datenverarbeitung im Finanzwesen vor ihrer Anwendung

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 auf einen Verwaltungsprüfer des Revisionsamtes.

1.3 Schlussbericht 2021

1.3.1 Vorlage der Schlussberichte an die Stadtverordnetenversammlung

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

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

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

Der Jahresabschluss 2021 wurde vom Magistrat am 16. Januar 2023 festgestellt und dem Revisionsamt am 18. Januar 2023 prüffähig vorgelegt.

Nach § 112 Abs. 5 HGO soll der Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten durch den Magistrat aufgestellt und die Stadtverordnetenversammlung unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichtet werden.

1.3.2 Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes

Die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens der Stadt Kassel auf die doppelte Buchführung im Jahr 2006 führte zwangsläufig zu einer teilweise geänderten Prüfungsdurchführung und Berichterstattung. Soweit sich im Rahmen des noch nicht ganz abgeschlossenen Umstellungsprozesses auf den neuen Produkthaushalt Erkenntnisse ergeben sollten, die eine weitere Veränderung unserer Schlussberichte sinnvoll erscheinen lassen, werden wir die entsprechenden Anpassungen künftig vornehmen.

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

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

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

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

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2021 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

Einzelne Prüfungsfeststellungen der letzten Jahre konnten während des aktuellen Prüfungszeitraumes ausgeräumt werden; bei anderen läuft die Klärung oder das Ausräumungsverfahren noch. Aus Zeitgründen war es nicht möglich, alle offenen Prüfungsfeststellungen zu bereinigen. Wir werden weiterhin gemeinsam mit dem Amt Kämmerei und Steuern sowie dem Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung Lösungen für diese Bereiche suchen. Es ist zu erwarten, dass Einvernehmen erzielt werden kann.

Die konstruktive Zusammenarbeit mit dem Amt Kämmerei und Steuern und den anderen Fachämtern sowie den Eigenbetrieben wurde weiterhin fortgesetzt. Insbesondere konnten die Beratungs- und Begleitleistungen (u.a. in einer Arbeitsgruppe) ausgebaut werden, welche regelmäßig zu Lösungsansätzen und zur Vermeidung von späteren Problemstellungen der Ämter beitragen konnten.

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 2021 sind in der nachfolgenden Zusammenfassung dargestellt.

2.2 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der Jahresabschlussprüfung 2021

- Es findet kein vollständiger Nachweis von internen Leistungsbeziehungen in den Teilergebnishaushalten und Teilergebnisrechnungen statt (vgl. Tz. 4.2.1).
- Die Prüfungsfeststellungen und verbundenen Risiken bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Stadtkasse konnten zwischenzeitlich teilweise ausgeräumt werden. (vgl. Tz. 12.1 – 12.6).
- Die Prüfungsfeststellungen sowie Risiken und Regelverstöße bei der Ausführung von Baumaßnahmen haben weiterhin zugenommen (vgl. Tz. 11). Aus diesem Grund wurde im Jahr 2022 eine gemeinsame Arbeitsgruppe aus Vertretern des Amtes für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung und des Revisionsamtes gebildet, die gemeinsam eine Aufnahme aller problematischen Prozessabläufe vollzieht, um Prozessoptimierungen auszuarbeiten und abzustimmen, welche kurzfristig zu einer Verbesserung der Bearbeitungsqualität führen sollen.

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

2.3 Zuständigkeit und Anforderungen für die Aufstellung des Jahresabschlusses

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

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

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

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

3 Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses

3.1 Prüfungsauftrag

Durch § 131 Abs. 1 Nr. 1 HGO in Verbindung mit § 128 HGO wird der Umfang der Prüfung des kommunalen Jahresabschlusses im Einzelnen geregelt. Danach ist der gem. § 112 Abs. 2 HGO aus Vermögensrechnung (Bilanz), Ergebnisrechnung und Finanzrechnung bestehende Jahresabschluss sowie ggf. der Gesamtabchluss im Sinne des § 112 a 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 2021 nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
- die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
- die Jahresabschlüsse nach § 112 HGO (Jahresabschluss und zusammengefasster Jahresabschluss/ Gesamtabchluss) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Kassel darstellen und
- der Rechenschaftsbericht sowie ggf. der Bericht zum zusammengefassten Jahresabschluss (Konsolidierungsbericht) eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Stadt Kassel vermittelt.

3.2 Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung

3.2.1 Prüfungsunterlagen

Der Jahresabschluss 2021 soll nach § 112 Abs. 9 HGO innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres (30. April 2022) aufgestellt werden.

Der Magistrat hat den „Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2021“ in seiner Sitzung am 16. Januar 2023 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ dem Revisionsamt am 18. Januar 2023 zur Prüfung zugeleitet.

Im Einzelnen wurden folgende Unterlagen (analog u. digital) zur Prüfung des Jahresabschlusses 2021 vorgelegt:

1. Schlussbilanz zum 31. Dezember 2021
2. Ergebnisrechnung 2021
3. Teilergebnisrechnungen 2021
4. Finanzrechnung 2021 (direkt)
5. Teilfinanzrechnungen 2021

6. Rechenschaftsbericht mit den Begründungen zu erheblichen Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen
7. Anhang zum Jahresabschluss zum 31. Dezember 2021
8. Übersicht über die in das Folgejahr zu übertragenden Haushaltsermächtigungen
9. Übersichten über den Stand
 - a. des Anlagevermögens
 - b. der Forderungen
 - c. der Verbindlichkeiten
 - d. der Rückstellungen
 - e. der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte
 - f. der fremden Finanzmittel
10. Summen- und Saldenliste zum 31. Dezember 2021
11. Alle Buchungsdaten aus dem Buchhaltungssystem n7 (über GoBD-Schnittstelle)

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

3.2.2 Auskunftserteilung und Vollständigkeitserklärung

Auftretende Fragestellungen im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2021 wurden prüfungsbegleitend zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern und dem Revisionsamt erörtert. Die von uns im Rahmen der Prüfung erbetenen Auskünfte, Aufklärungen und Nachweise wurden von den zur Auskunft berechtigten städtischen Mitarbeitern erbracht.

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

Das Revisionsamt hat für 2021 – wie in den Vorjahren – die Abgabe einer solchen Vollständigkeits-erklärung erbeten und erhalten.

3.3 Prüfungsdurchführung

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

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

Für die Jahresabschlussprüfung 2021 ergaben sich daher – auch unter Berücksichtigung unserer Erkenntnisse aus früheren Prüfungen – folgende Prüfungsschwerpunkte:

Vermögensrechnung (Bilanz):

- Anlagenbuchhaltung
- Inventur
- Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung
- Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände, Wertberichtigungen und Forderungen, Verwahrgelder, Forderungen aus Verwahrungen
- Verbindlichkeiten im Rahmen von Beteiligungen (Stadtkonzern)
- Vermögensgliederungscodes
- Formalprüfung und Vollständigkeitsprüfung, z. T. mittels Prüfungssoftware

Finanzrechnung:

- Systemprüfung der direkten Finanzrechnung
- Einhaltung des Haushaltsplanes
- Formalprüfung und Vollständigkeitsprüfung, z. T. mittels Prüfungssoftware

Ergebnisrechnung:

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

Aufgrund einer Novellierung der GemHVO zum Haushaltsjahr 2021 wurden einige verbindliche Muster zu den drei genannten Rechnungen geändert. Auch dies war Bestandteil unserer Prüfung. In Zusammenarbeit mit dem Amt Kämmerei und Steuern wurde dafür gesorgt, dass die formalen Vorgaben auch aktuell Anwendung finden.

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 2021 entsprechend der Prüfungsleitlinie (IDR-L) 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR) an dem Grundsatz der „Wesentlichkeit“ orientiert, d. h. die Prüfung ist so zu planen und durchzuführen, dass wesentliche Unrichtigkeiten und Verstöße mit hinreichender Sicherheit aufgedeckt werden. Unrichtigkeiten und Verstöße gelten als wesentlich, wenn sie wegen ihrer Größenordnung oder Bedeutung einen Einfluss auf den Aussagewert der Rechnungslegung für die Abschlussadressaten haben bzw. die wirtschaftliche Entscheidung der kommunalen Abschlussadressaten beeinflussen können.⁴

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

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

3.4 Besprechung der Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung

Wesentliche Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung zum 31. Dezember 2021 wurden am 26. Juni 2023 in einem Gespräch zwischen Vertretern des Revisionsamtes und des Amtes Kämmerei und Steuern erörtert.

4 Haushalt 2021

4.1 Haushaltssatzung

Die Stadtverordnetenversammlung beschloss am 13. Juli 2021 die Haushaltssatzung 2021 mit folgenden Festsetzungen:

| <u>Ergebnishaushalt:</u> | 2021 | Vergleich 2020 |
|---|---------------------|---------------------|
| ● <u>Verwaltungsergebnis:</u> | | |
| Erträge: | 836,7 Mio. € | 913,0 Mio. € |
| Aufwendungen: | <u>818,3 Mio. €</u> | <u>887,7 Mio. €</u> |
| Überschuss (+) / Fehlbedarf (-): | 18,4 Mio. € | 25,3 Mio. € |
| ● <u>Finanzergebnis:</u> | | |
| Erträge: | 8,8 Mio. € | 9,5 Mio. € |
| Aufwendungen: | <u>18,6 Mio. €</u> | <u>20,5 Mio. €</u> |
| Überschuss (+) / Fehlbedarf (-): | -9,8 Mio. € | -11,0 Mio. € |
| ● <u>Ordentliches Ergebnis:</u> | | |
| Überschuss (+) / Fehlbedarf (-): | 8,6 Mio. € | 14,3 Mio. € |
| ● <u>Außerordentliches Ergebnis:</u> | | |
| Erträge: | 3,1 Mio. € | 7,5 Mio. € |
| Aufwendungen: | <u>0,8 Mio. €</u> | <u>0,8 Mio. €</u> |
| Überschuss (+) / Fehlbedarf (-): | 2,3 Mio. € | 6,7 Mio. € |
| <u>Jahresbezogener Überschuss/Fehlbedarf insgesamt:</u> | 10,90 Mio. € | 21,0 Mio. € |

Finanzhaushalt:● **Laufende Verwaltungstätigkeit:**

Saldo Einzahlungen/Auszahlungen:

Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-): 37,1 Mio. € 41,2 Mio. €

● **Investitionstätigkeit:**

Einzahlungen: 33,2 Mio. € 84,2 Mio. €

Auszahlungen: 69,7 Mio. € 172,4 Mio. €

Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-): -36,5 Mio. € -88,2 Mio. €

● **Finanzierungstätigkeit:**

Einzahlungen: 115,7 Mio. € 134,5 Mio. €

Auszahlungen: 116,4 Mio. € 87,3 Mio. €

Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-): -0,6 Mio. € 47,2 Mio. €

Jahresbezogener Finanzmittelüberschuss/-fehlbedarf**insgesamt:** 0,0 Mio. € 0,2 Mio. €

4.2 Ausgestaltung der doppischen Haushaltswirtschaft

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

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

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

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

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

4.2.1 Äußere Form des Haushaltsplanes und der Ergebnis- und Finanzrechnung

Sachverhalt

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

Feststellung

Wie bereits in den zurückliegenden Haushaltsjahren werden im Haushaltsplan 2021 erneut die Erlöse und Kosten aus internen Leistungsbeziehungen nicht gesondert in den Teilergebnishaushalten nachgewiesen, vgl. § 4 Abs. 3 GemHVO und Muster 10 hierzu. Die Angaben über interne Leistungsbeziehungen fehlen auch in den entsprechenden Teilergebnisrechnungen. Diese sind jedoch gemäß § 48 Abs. 1 GemHVO vorgeschrieben.

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

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

Wie bereits in den Berichtsjahren seit 2013 wurden vom Amt Kämmerei und Steuern auch im Jahresabschluss 2021 nur solche Erträge und Aufwendungen separat ausgewiesen, die in Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt Kassel und ihren Eigenbetrieben sowie Eigengesellschaften entstanden sind. Ein Ausweis der internen Leistungen der Stadt Kassel ist damit nicht erfolgt.

Wir hatten dem Amt Kämmerei und Steuern in der Vergangenheit empfohlen, in diesem Zusammenhang das Gespräch mit der Aufsichtsbehörde zu suchen⁷. Das Amt teilte hierzu mit, dass in Absprache mit der Aufsichtsbehörde innere Verrechnungen in vollumfänglichem Maße erst mit der Einführung eines Produkthaushaltes abgebildet werden sollen. Diese Zusage wurde nicht eingehalten: Der Haushaltsplan 2020 wurde erstmalig als Produkthaushalt aufgestellt; ein Ausweis der internen Leistungsbeziehungen in den Teilhaushalten fand dennoch nicht statt⁸.

In den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2020⁹ war für den Haushalt 2021 eine „flächendeckende Leistungsverrechnung“ in Aussicht gestellt worden. Diesem Vorhaben hat die Verwaltung nicht entsprochen. In den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2021¹⁰ wurde die interne Leistungsverrechnung für den Haushalt 2022 angekündigt. Auch in den Haushaltsplänen 2022 und 2023 werden die internen Leistungsverrechnungen nicht vollständig abgebildet.

Die Darstellung der internen Leistungsbeziehungen in den Teilergebnisrechnungen ist ein wirksames Mittel der wirtschaftlichen Steuerung. Sie kann so die Politik bei Entscheidungen unterstützen, beispielsweise ob Prozesse verändert werden müssen.

Empfehlung

Um die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, sind die internen Leistungsverrechnungen endlich in die Planung und in die Buchführung der Stadt Kassel aufzunehmen.

4.2.2 Produkthaushalt bzw. produktorientierter Haushalt

Sachverhalt

Gemäß § 4 Abs. 1 und 2 GemHVO sind die Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalte entweder nach Produktgruppen, nach Produkten oder „produktorientiert nach der örtlichen Organisation“ zu gliedern. Werden Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation gegliedert, sind die der Organisationseinheit zugewiesenen örtlichen Produktgruppen und Produkte darzustellen. Die Stadt Kassel hat ihren Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 erstmalig als Produkthaushalt aufgestellt; die Gliederung erfolgt nach der örtlichen Organisation.

⁷ siehe Schlussbericht 2011, Seite 16

⁸ Die interne Leistungsverrechnung wurde in den Haushaltsplänen 2020 und 2021 „zu Erprobungszwecken vorerst nur in einem Fall abgebildet“, vgl. Haushaltsplan 2020 bzw. 2021, TZ 5.

⁹ Haushaltsplan Stadt Kassel 2020, Band I Seite 7, TZ 5.

¹⁰ Haushaltsplan Stadt Kassel 2021, Band I Seite 7, TZ 5

Feststellung

Die gesetzliche Forderung der Planung und Bewirtschaftung des Haushalts nach Produkten wird von der Verwaltung mit dem Haushaltsplan 2020 erstmalig umgesetzt. Der Haushalt ist nach Produktbereichen, Produktgruppen sowie nach Produkten gegliedert. Diese Gliederung ist hierarchisch, da mehrere Produkte eine Produktgruppe und mehrere Produktgruppen einen Produktbereich bilden.

Für die Gliederung der Teilhaushalte (Budgets)¹¹ wurde die örtliche Organisation¹² gewählt. Die Budgets sind im Wesentlichen so organisiert, dass mehrere Budgets innerhalb einer Budgetebene zusammengefasst sind und die Budgetebenen den Verantwortungsbereichen (Ämtern) entsprechen. Diese Gestaltung wird durch § 21 Abs. 1 GemHVO möglich gemacht¹³. Sie bringt es mit sich, dass die Planung der Ansätze auf den Produkten, die Bewirtschaftung der Ansätze jedoch innerhalb der ämterweise organisierten Budgetebenen erfolgt. Die Teilergebnisrechnung eines Produkts ist nicht aussagekräftig hinsichtlich der Frage, welche Ressourcen für das jeweilige Produkt aufgewendet werden müssen, da die Mittelströme zwischen den Produkten in Planung und Jahresabschluss nicht abgebildet werden¹⁴.

Empfehlung

Sinn und Zweck eines Produkthaushalts ist es, eine Output orientierte Steuerung der Verwaltung zu ermöglichen. Dabei handelt es sich um eine Form der Steuerung, die primär auf Zielsetzungen, den Ergebnissen des Verwaltungshandelns sowie den angestrebten Wirkungen basiert. Die Output Steuerung lässt sich nur erreichen, wenn Haushaltsplan und Jahresabschluss die Ressourcen erkennen lassen, die zur Erzeugung jedes Produkts aufgewendet werden müssen. Zur Erreichung dieser Transparenz sind weitere Schritte der Verwaltung nötig; insbesondere sind in den Teilhaushalten die internen Leistungsbeziehungen abzubilden (siehe auch TZ 4.2.1).

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.

¹¹ § 4 Abs. 1 Satz 3 GemHVO

¹² Daher handelt es sich um einen produktorientierten Haushalt.

¹³ Demnach können die Ansätze für Aufwendungen eines Budgets ganz oder teilweise für übertragbar erklärt werden.

¹⁴ Die fehlende Abbildung der internen Leistungsbeziehungen ist hierfür ein Beispiel, vgl. TZ. 4.2.1

Feststellung

Im Zuge der Umstellung auf einen produktorientierten Haushalt wurden die Ziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung in den Haushaltsplan¹⁵ aufgenommen. Zwischenzeitlich liegen anders als im Vorjahr Ergebnisdaten vor. Eine Beurteilung bzw. ein Vergleich der Aussagen des Haushaltsplans und des Jahresabschlusses hinsichtlich der Leistungsziele und Kennzahlen wurde nur teilweise vorgenommen und die Werte lediglich perspektivisch in den Rechenschaftsbericht mit einbezogen. Wir sehen hier die vorgegebenen gesetzlichen Bestimmungen nicht vollständig erfüllt.

Empfehlung

Die ausdrückliche Benennung und Bewertung aller Ziele und Kennzahlen sollte fester Bestandteil eines Jahresabschlusses sein. Die vom Gesetzgeber gewünschte Erfolgskontrolle und Steuerung der Haushaltswirtschaft sollte künftig auch im Hinblick auf § 28 GemHVO (unterjährige Berichtspflicht) gegenüber den Stadtverordneten über den Stand des Haushaltsvollzugs unter Einbeziehung von produktorientierten Zielen und Kennzahlen möglich sein. Wir werden die Entwicklung des Ziele- und Kennzahlensystems, insbesondere deren Auswertung im Rahmen des Jahresabschlusses, weiterhin betrachten.

5 Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31. Dezember 2021

5.1 Allgemeines

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

Der Jahresabschluss 2021 wurde vom Magistrat in seiner Sitzung am 16. Januar 2023 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ am 18. Januar 2023 dem Revisionsamt zur Prüfung zugeleitet. Auf der Basis dieses Entwurfs der Schlussbilanz, datiert auf den 2. Januar 2023, 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.

¹⁵ Teilergebnishaushalt der Produkte, ab Seite 183

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 auszuwählen¹⁶.

Der Fokus der Risikoanalyse lag bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2021 wie im Vorjahr auf dem ab 2020 umgesetzten produktorientierten Haushalt.

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

- Anlagenbuchhaltung
- Inventur
- Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung
- Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände, Wertberichtigungen und Forderungen, Verwahrgelder, Forderungen aus Verwahrungen
- Verbindlichkeiten im Rahmen von Beteiligungen (Stadtkonzern)
- Vermögensgliederungscodes
- Formalprüfung und Vollständigkeitsprüfung, z. T. mittels Prüfungssoftware

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

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

Notwendige Umbuchungen und Korrekturen einschließlich Erläuterung und Dokumentation wurden durch das Amt Kämmerei und Steuern umgesetzt

5.3 Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz

Im Rahmen der Prüfung des vorläufigen Jahresabschlusses in der Fassung vom 2. Januar 2023 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.

¹⁶ Institut der Rechnungsprüfer, IDR Prüfungsleitlinie 200, Tz. 32

Bei den nachfolgenden Ausführungen beschränken wir uns auf die Feststellung grundsätzlicher und systembedingter Fehler. Die einzelfallbezogenen Feststellungen haben wir in unseren Arbeitspapieren dokumentiert. Ungeachtet dessen verweisen wir auf die noch offenen Prüfungsfeststellungen der Vorjahre (siehe Tabelle Tz. 17).

5.3.1 Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen

Sachverhalt

Die Sachanlagen im Gemeingebrauch/das Infrastrukturvermögen stellen dem Umfang und der Höhe nach ein wesentliches Prüffeld innerhalb der Jahresabschlussprüfung dar. Das betrifft insbesondere auch die Nacherfassung und Bewertung des städtischen Baumbestandes im Rahmen der öffentlichen Grünflächen, deren Bilanzsumme 30 % des gesamten Infrastrukturvermögens der Stadt Kassel ausmacht.

Insgesamt beläuft sich der Baumbestand der Stadt Kassel auf einen Bilanzwert von ca. 48,2 Mio. €. Daher ist die Prüfung des Bewertungsverfahrens, das zu diesem Wert geführt hat, von Bedeutung. Der Baumbestand wird vom Amt Kämmerei und Steuern bilanztechnisch als ein Vermögensgegenstand behandelt.

Grünflächen, und damit auch der Baumbestand, im Zuständigkeitsbereich des Umwelt- und Gartenamtes waren in der Eröffnungsbilanz der Stadt Kassel zum 1. Januar 2006 nicht enthalten. Die Bewertung hierzu wurde im Laufe des Haushaltsjahres 2009 vorgenommen. Zum 31. Dezember 2012 wurden erneut Arbeiten zur Nachbewertung des Baumbestandes vorgenommen; die Werte wurden korrigiert und ergänzt.

Die vom Umwelt- und Gartenamt ermittelten Werte wurden anlässlich der Prüfungen der Jahresabschlüsse 2014, 2017 und 2018 vom Revisionsamt geprüft. Dabei kam es zu Beanstandungen hinsichtlich des bei der Bewertung des Baumbestandes angewandten Verfahrens. Auskunftsgemäß konnte das Umwelt- und Gartenamt die Bearbeitung der Baumwertermittlung aufgrund begrenzter personeller Kapazitäten und längerfristigem Personalausfall erst im Jahr 2020 fortführen.

Ausgehend von den Daten des vom Umwelt- und Gartenamt geführten und gepflegten städtischen Baumkatasters, welches sämtliche städtische Bäume beinhaltet, wurden die Werte des Baumbestandes der letzten Jahre bis zum 31. Dezember 2021 ermittelt. Das Umwelt- und Gartenamt hat eine umfangreiche Baumwertermittlungsdatei im Excel-Format entwickelt und im März 2022 dem Amt Kämmerei und Steuern zur Verfügung gestellt. Nach Abschluss des Auswertungsverfahrens durch das Amt Kämmerei und Steuern wurden im Jahresabschluss 2021 daraufhin Bilanzkorrekturen durchgeführt.

Um die künftige Fortschreibung des Baumbestandes zu sichern, sollen lt. Auskunft des Amtes Kämmerei und Steuern ab 1. Januar 2022 die Zu- und Abgänge mit den tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten auf eine separate unterjährige Anlagenkarte in der Anlagenbuchhaltung gebucht werden.

Dieses Verfahren soll ebenfalls für die als Straßenbegleitgrün gepflanzten Bäume des Straßenverkehrs- und Tiefbauamtes gelten. Der Bilanzwert der jeweiligen unterjährigen Anlagenkarte soll dann mit dem Zuwachs in der fortgeschriebenen Baumwertermittlungsdatei des Umwelt- und Gartenamtes verglichen und zum Stichtag in Einklang gebracht werden. Entsprechende Buchungen wären dann vom Amt Kämmerei und Steuern im Rahmen des jeweiligen Jahresabschlusses vorzunehmen.

Auf dieser Grundlage fand im Berichtsjahr eine erneute bilanzielle Prüfung des Baumbestandes durch das Revisionsamt statt.

Feststellungen

Wie dem Revisionsamt bekannt ist, wurde die Baumwertermittlungsdatei durch das Umwelt- und Gartenamt seit der Weitergabe an das Amt Kämmerei und Steuern im März 2022 nicht fortgeschrieben. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die Baumpflanzungen durch weitere Fachämter bisher keine Beachtung bei der Ermittlung der Korrekturen in der bilanziellen Bewertung des städtischen Baumbestandes durch das Amt Kämmerei und Steuern finden, obwohl sie im Baumkataster und der Baumwertermittlungsdatei des Umwelt- und Gartenamtes enthalten sind. Bei den durchgeführten Bilanzkorrekturen zum 31. Dezember 2021 wurden ausschließlich die durch das Umwelt- und Gartenamt angepflanzten Bäume bzw. die entsprechenden Anlagenkarten in der Buchhaltung betrachtet und an den durch das Umwelt- und Gartenamt ermittelten Wert des Baumbestandes angepasst. Durch dieses Vorgehen ist eine Doppelerfassung von Bäumen erfolgt. Auch in einigen anderen Bereichen besteht noch abschließender Klärungsbedarf.

Unter Berücksichtigung der bereits erfolgten Hinweise und insbesondere der o. g. Feststellungen, sowie den mit dem Amt Kämmerei und Steuern abgestimmten Korrekturbuchungen, ist der neu ermittelte Gesamtbilanzwert zum 31. Dezember 2021 für das Revisionsamt rechnerisch nachvollziehbar.

Empfehlung

Das Umwelt- und Gartenamt sollte sicherstellen, dass alle notwendigen Daten des Baumbestandes, auch über die des Baumkatasters hinaus, zur Bewertung und Bilanzierung fortlaufend lückenlos erfasst und vorgehalten werden. Es empfiehlt sich aus unserer Sicht, dass das Amt Kämmerei und Steuern zu dieser Thematik eine enge und zielführende unterjährige Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem Umwelt- und Gartenamt pflegt.

Das Amt Kämmerei und Steuern hat dafür Sorge zu tragen, dass sämtliche städtische Bäume buchhalterisch betrachtet und korrekt bewertet werden. Des Weiteren ist künftig eine bilanzielle Doppelbewertung von städtischen Bäumen zu vermeiden.

5.3.2 Sonstige Ausleihungen (sonstige Finanzanlagen)

Sachverhalt

Ausleihungen sind Teil des Finanzanlagevermögens. Unter den sonstigen Ausleihungen (Bilanzposition 1.3.6) werden daher langfristige Finanzforderungen ausgewiesen, die dazu bestimmt sind, dauerhaft dem Geschäftsbetrieb zu dienen (z.B. langfristige Darlehen). Differenziert wird hier zwischen gesicherten und ungesicherten Darlehen.

Feststellungen

Die Prüfung führte im Jahr 2020 zu wesentlichen Beanstandungen der genannten Bilanzposition.

Im Berichtsjahr 2021 wurden daraufhin die Ausleihungen an die GWG GmbH (Wohnungsbaudarlehen sowie die Wohnungsbaudarlehen aus Fehlbelegung) von der Bilanzposition 1.3.6. Sonstige Ausleihungen auf die Bilanzposition 1.3.2. Ausleihungen gegen verbundene Unternehmen i. H. v. 4.993.796,75 € umgliedert.

Diese Darlehen sind allesamt langfristige ungesicherte Darlehen gegenüber verbundenen Unternehmen der Stadt Kassel i. S. d. § 271 Abs. 2 HGB bzw. Tz. 11 der Hinweise zu § 49 GemHVO.

Bislang konnte mit dem Amt Kämmerei und Steuern jedoch noch kein Konsens bzgl. der Behandlung des Bäderdarlehens der Städtischen Werke AG (25.560.000,00 €) erzielt werden, welches auch im Berichtsjahr 2021 immer noch unter den sonstigen Ausleihungen ausgewiesen wird.

Die Städtische Werke AG ist über die Kasseler Verkehrs- und Versorgungs-GmbH ein verbundenes Unternehmen der Stadt Kassel.

Der Ausweis der Zinsforderungen aus diesen Ansprüchen, welche unter den sonstigen Vermögensgegenständen (Bilanzposition 2.3.5.) auszuweisen wären, befindet sich aktuell mit dem Amt Kämmerei und Steuern in Klärung.

5.3.3 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände, Wertberichtigungen auf Forderungen, Verwahrgelder

Sachverhalt

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

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

Schlussbericht 2021

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

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

Bestände an Forderungen und sonstigen Vermögensgegenständen

| Jahr | Bestand in Euro |
|-------------|------------------------|
| 2017 | 78.081.770,25 |
| 2018 | 70.351.197,23 |
| 2019 | 75.740.692,93 |
| 2020 | 89.539.361,46 |
| 2021 | 102.366.551,07 |

Empfehlung

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

Feststellungen

Unvollständiger Nachweis einzelner Forderungen

Der Stand zum 31. Dezember 2021 der Gesamtforderungen in Höhe von 102.366.551,07 Euro stimmte gemäß Nachweis aus dem Forderungsspiegel (Anlage II zum Jahresabschluss) und dem Auszug aus der Finanzbuchhaltung (Summen Saldenliste) überein.

Die Prüfung einzelner Forderungen konnte nicht abschließend erfolgen, weil diese nicht vollständig nachgewiesen werden konnten. Für eine weitergehende Prüfung fehlte es daher an einer notwendigen Voraussetzung. Hintergrund hierzu ist, dass von den Gesamtforderungen einzelne Forderungen in einer Größenordnung von rund 38 Millionen Euro nicht in der Debitorenbuchhaltung der Stadtkasse geführt wurden, sondern in anderen Nebenbuchhaltungen.

Das Revisionsamt wird diesen Umständen auch in der nächsten Jahresabschlussprüfung die gebührende Aufmerksamkeit widmen.

Empfehlung

Das Revisionsamt empfiehlt sämtliche Forderungen in der Debitorenbuchhaltung abzubilden und damit den gesetzlichen Anforderungen der Einzelnachweisbarkeit uneingeschränkt nachkommen zu können und Risiken zu reduzieren.

Wertberichtigungen auf Forderungen

Vom Amt Kämmerei und Steuern wurden im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten Wertberichtigungen auf die Forderungsbestände vorgenommen. Zunächst wurden hierfür Einzelwertberichtigungen anhand der Niederschlagungen ermittelt und gebucht. Anschließend wurden Beträge für die pauschalierte Einzelwertberichtigung und die Pauschalwertberichtigung ermittelt.

Die genannten Verfahren wurden nur auf die Bestände der Debitorenbuchhaltung angewendet. Hierbei wurden Forderungen gegen öffentliche Schuldner unter Verweis auf die hohe Bonität dieser Schuldner von der Einzelwertberichtigung ausgenommen.

Die weiter oben genannten Forderungen in einer Größenordnung von 38 Millionen Euro wurden ebenfalls von der Einzelwertberichtigung ausgenommen, obwohl diese Forderungen überwiegend lange Laufzeiten haben.

Empfehlung

Das Revisionsamt empfiehlt, bei den Wertberichtigungen auf Forderungen die in der GemHVO verankerten Grundsätze der Forderungsbewertung vollständig umzusetzen.

Für die Differenzierung der Schuldner in „öffentlich“ und „privat“ mangelt es an einer gesetzlichen Grundlage. Soweit einzelne Schuldner oder Gruppen von Schuldnern eine höhere Bonität aufweisen als andere, sollte sich dieses lediglich auf das Maß der Einzelwertberichtigung auswirken.

Auf die Notwendigkeit der Abzinsung langfristiger Forderungen sei insbesondere hingewiesen; diese ergibt sich aus §§ 41 Abs. 1, 43 Abs. 4 GemHVO¹⁷. Daher sind sämtliche Forderungen, auch solche in anderen Nebenbuchhaltungen, in die Wertberichtigung einzubeziehen.

Verwahrgelder

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

- 1) Es gibt eine Sollstellung in der Debitorenbuchhaltung; die Zuordnung der Zahlung zum richtigen Zahlungsvorgang scheitert an fehlenden Zuordnungsmerkmalen.
- 2) Es gibt keine Sollstellung in der Debitorenbuchhaltung. Der Zahlungsvorgang führt erst zur Sollstellung¹⁸.

¹⁷ Siehe auch Hinweise zu § 41 GemHVO, Nr. 14

¹⁸ Die Aufzählung der Fallgestaltungen ist nicht abschließend.

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 Zahlungsüberwachung¹⁹ nicht nachkommen kann.

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

Daraus folgen im Wesentlichen zwei Risiken: Das Risiko des Untergangs des Anspruchs durch Vergessen oder Verjährung sowie das Risiko doloser Handlungen^{20,21}.

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 die genannten Risiken.

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

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

Die Verwahrgelder entwickelten sich in der Vergangenheit folgendermaßen:

| Jahr | Debitorenkonto | Umsatz in Euro |
|------|----------------|----------------|
| 2017 | 5500117 | 113.693.117,01 |
| 2018 | 5500118 | 126.003.031,39 |
| 2019 | 5500119 | 166.149.379,30 |
| 2020 | 5500120 | 75.125.312,52 |
| 2021 | 5500121 | 24.329.329,05 |

Der Umsatz auf dem Verwahrgeldkonto hat im Berichtsjahr erneut stark abgenommen. Diese positive Entwicklung ist den zielgerichteten Bemühungen der Verwaltung, insbesondere der Zentralen Buchungsstelle, zu verdanken, die Verwahrgeldumsätze zu mindern und den damit verbundenen Risiken zu begegnen. Wir erwarten, dass die Verwahrgeldumsätze sich auf Grund der Bemühungen des Amtes Kämmerei und Steuern in den kommenden Haushaltsjahren weiter vermindern werden.

¹⁹ „Der Gemeindegeldkasse obliegen außerdem die Mahnung, Beitreibung und Einleitung der Zwangsvollstreckung...“, § 1 Abs. 1 Satz 2 GemKVO

²⁰ Dolose Handlungen sind vorsätzlich durchgeführte Handlungen zum Schaden der Stadt Kassel.

²¹ Die Aufzählung der Risiken ist nicht abschließend.

5.3.4 Inventur

Sachverhalt

Gemäß § 35 Absatz 1 GemHVO hat die Gemeinde u. a. für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz und danach für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres ihre Grundstücke, ihre Forderungen und Schulden, den Betrag ihres baren Geldes sowie ihre sonstigen Vermögensgegenstände genau zu verzeichnen und dabei den Wert der einzelnen Vermögensgegenstände und Schulden anzugeben (Inventar).

Weitergehende Regelungen ergeben sich aus der städtischen Inventurrichtlinie (ADGA II – 51.0²²).

Die Inventurunterlagen (insbesondere die Bestands- und Zähllisten) und das Inventar sind Bestandteile der Rechnungslegung. Die Inventur muss die gleichen formalen Grundsätze erfüllen wie das übrige Rechnungswesen. Für die Vorbereitung, Durchführung, Überwachung und Aufbereitung der Inventur sind daher die folgenden Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur zu beachten:

- Vollständigkeit der Bestandsaufnahme
- Richtigkeit der Bestandsaufnahme
- Einzelerfassung der Bestände
- Nachprüfbarkeit der Bestandsaufnahme
- Grundsatz der Wirtschaftlichkeit
- Grundsatz der Klarheit

Da sich die Prüfung auch auf die Planung und Durchführung der Vorratsinventur zu erstrecken hat,²³ haben wir die Inventurplanungen verschiedener städtischer Ämter zum 31. Dezember 2021 in unsere stichprobenartige Prüfung einbezogen. Es wurde auch in Teilbereichen beobachtend an der Inventurdurchführung teilgenommen, z. B. beim Kassensystem ZaSys.

Feststellung

Die stichprobenartige Prüfung ergab keine Beanstandungen.

5.3.5 Anlagenbuchhaltung

Sachverhalt

Bei der Anlagenbuchhaltung handelt es sich um einen Teilbereich der Finanzbuchhaltung des kommunalen Rechnungswesens. Gemäß § 32 Absatz 2 GemHVO hat die Gemeinde zur Erfüllung der nach Abs. 1 genannten Zwecke u. a. „...**die Lage ihres Vermögens**...nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aufzuzeichnen....“. Der Nachweis erfolgt gemäß § 108 Abs. 3 HGO über die Aktivierung in der Bilanz.

²² Geltungsbereich für alle Ämter ohne Eigenbetriebe

²³ vgl. Ziff. 73, 74 der Prüfungsleitlinie 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR): „Leitlinien zur Durchführung kommunaler Jahresabschlussprüfungen“

Die Anlagenbuchhaltung dient im Wesentlichen,

- der Dokumentation und dem Nachweis des städtischen Anlagenbestandes einschließlich der Buchungen der Zu- und Abgänge
- der Darstellung der monetären und bilanziellen Werte einschließlich der Veränderungen
- der Ermittlung und Buchung der Abschreibungen
- der Grundlage zum Stichtag des Jahresabschlusses und der Inventur
- der Unterstützung der KLR (Kosten- u. Leistungsrechnung)

Auf Grundlage der Vermögensrechnung (Bilanz) betrug zum Stichtag 31.12.2021 die Summe des städtischen Vermögens (Aktiva) 2.341.401.630,16 Euro (Seite 6 Jahresabschlussbericht 2021).

Die Erläuterungen der einzelnen Positionen des Anlagevermögens werden im Anhang zum Jahresabschluss ab Seite 32 dargestellt.

Feststellung

Die stichprobenartige Prüfung der Anlagenbuchhaltung einzelner Ämter ergab keine Beanstandungen.

5.3.6 Sonstige Rückstellungen

Sachverhalt

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

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

Im Rahmen der Prüfung der Teilergebnisrechnung 2021 für das Produkt 111 16 Beteiligungsmanagement wurden auch die im Berichtsjahr gebildeten Zuführungen zu den sonstigen Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten einer genaueren Betrachtung unterzogen.

Feststellungen

Die Höhe der zum 31. Dezember 2020 gebildeten Rückstellung für die Bäderabrechnung 2020 i. H. v. 1,3 Mio. € erwies sich nach Vorlage der Abrechnung im Juni 2021 als nicht vollständig auskömmlich, da die Abrechnung den Haushaltsansatz sowie die gebildete Rückstellung um 46.874,28 € überstieg.

Bei den für die folgenden Gesellschaften gebildeten Zuführungen zu den Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten ist fraglich, ob tatsächlich die Voraussetzungen für die Bildung einer Rückstellung vorliegen bzw. ob hier nicht eher eine Verbindlichkeit hätte bilanziert werden sollen, da sowohl die Höhe als auch das Bestehen bzw. die Inanspruchnahme der Verbindlichkeit nicht ungewiss gewesen sind:

- Flughafen GmbH Kassel (263.223,59 €)
- Kassel Marketing GmbH (1.290.000,00 €)

- Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH (127.000,00 €)
- documenta und Museum Fridericianum gGmbH (530.000,00 €).

Darüber hinaus gehende Feststellungen bzw. Beanstandungen wurden nicht getroffen.

Eine Rückmeldung vom Amt Kämmerei und Steuern über die Entwicklung eines gemeinsamen Konsenses zu dieser Thematik steht noch aus.

5.3.7 Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung

Sachverhalt

Unter der Bilanzposition 4.3 werden die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung ausgewiesen.

Die Stadt Kassel nimmt am Investitionsprogramm HESSENKASSE teil. Die HESSENKASSE ist ein Programm zur Entschuldung hessischer Kommunen von Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler Investitionen. Ziel dieses Programmes ist es, den vorhandenen Bestand an Kassenkrediten auf null zurückzuführen und sicherzustellen, dass das Mittel der Kassenkredite ausschließlich zur Deckung vorübergehender Liquiditätslücken genutzt wird.

Geprüft wurde, ob zum 31. Dezember 2021 keine Liquiditätskredite vorhanden waren.

Feststellungen

Gemäß § 49 Abs. 4 GemHVO wurden die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung korrekt auf der Passivseite der Bilanz unter Pos. 4.3 „Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung“ bilanziert. Zu Beginn des Haushaltsjahres 2021 waren laut Bankgegenkonto „Kassenkredite verschiedene Banken“ keine Kredite vorhanden. Unterjährig wurden zwischen dem 4. Oktober 2021 und dem 13. Oktober 2021 bei der Ing AG fünf Kredite zur Liquiditätssicherung in Höhe von insgesamt 11,6 Mio. Euro aufgenommen und in zwei Zahlungen am 14. Oktober 2021 und am 15. Oktober 2021 zurückgezahlt.

Die in Anlage 4 zum Jahresabschluss 2021 „Übersicht über den Stand der Verbindlichkeiten (Verbindlichkeitsspiegel)“ genannten Beträge „Gesamtbetrag zu Beginn des Haushaltsjahres“ und „Gesamtbetrag Ende des Haushaltsjahres“ stimmen mit den in der Bilanzposition 4.3 dargestellten Zahlen überein.

Die im Anhang zum Jahresabschluss 2021 unter Bilanzposition 4.3 getroffene Aussage „*durch die Beteiligung an der Hessenkasse hat die Stadt Kassel zum 31. Dezember 2021 keine Liquiditätskredite mehr auszuweisen*“ ist zutreffend.

Zum 31. Dezember 2021 waren keine Liquiditätskredite vorhanden.

Die Prüfung führte zu keinen Beanstandungen.

5.3.8 Anteile an verbundenen Unternehmen

Sachverhalt

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

Für das Berichtsjahr 2021 wurden die Zugänge bei den Buchwerten zum 31. Dezember 2021 einer genaueren Betrachtung unterzogen. Planmäßig wurde im Haushaltsjahr für die Kasseler Verkehrs- und Versorgungs-GmbH (KVV GmbH) eine Erhöhung des Buchwertes i. H. v. 10,0 Mio. € durchgeführt.

Dies wurde auf der Grundlage des 5. Nachtrags zum Konsolidierungsvertrag vom 21. Juli 2008 durchgeführt (gültig für die Jahre 2020 und 2021). Der Magistrat hat hierzu in der Sitzung vom 14. Dezember 2020 die Vorlage Nr. 493/2020 beschlossen.

Mit der Magistratsvorlage Nr. 12/2022 wurde eine Gesellschaftseinlage i. H. v. 850.000 € zur Stärkung des Eigenkapitals der Kassel Marketing GmbH beschlossen. Diese Mittel wurden im Haushalt 2021 in entsprechender Höhe eingestellt. Die Gesellschaft hat diesen Betrag in zwei Teilbeträgen für die Fertigstellung des dritten Bauabschnitts des Campingplatzes an der Giesenallee verwendet und abgerufen.

Feststellungen

Der Zugang des Buchwertes der Anteile an verbundenen Unternehmen zum 31. Dezember 2021 wird soweit für die KVV GmbH korrekt ausgewiesen.

Der Investitionskostenzuschuss für die Kassel Marketing GmbH wurde bei der Stadt Kassel im Anlagevermögen gebucht (Campingplatz Kassel Marketing). Die Gesellschaft selbst hat die Gesellschaftseinlage in voller Höhe der Kapitalrücklage zugeführt. Somit müsste die korrespondierende Buchung bei der Stadt Kassel zu einer Erhöhung des Buchwertes der betreffenden Beteiligung führen.

Da der Campingplatz bereits seit dem Jahr 2017 an die Kassel Marketing GmbH verpachtet wird, müssten an dieser Stelle auch die für die Jahre 2017 und 2018 erfolgten Einzahlungen in die Kapitalrücklage i. H. v. 750.000 € bzw. 150.000 € ebenfalls zu einer Erhöhung des Beteiligungsbuchwertes führen. Die erfolgte Absetzung für Abnutzung der Jahre 2017 bis 2021 wäre hierzu parallel zu korrigieren.

Die Gesellschaftseinlagen der Stadt Kassel bei der Kassel Marketing GmbH wurden zwischenzeitlich vom Amt für Kämmerei und Steuern für die Jahre 2017 und 2018, sowie 2021 i. H. v. insgesamt 1,75 Mio. € korrigiert und führen zu einer entsprechenden Erhöhung des ausgewiesenen Buchwertes der Gesellschaft zum 31.12.2021.

Die getätigten Kapitalentnahmen der Gesellschaft für die Jahre 2018 u. 2019, sowie 2021 i. H. v. rund 203 TEUR müssten ebenfalls noch korrigiert werden. Eine Rückmeldung dazu steht noch aus.

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

Sachverhalt

Unter der Bilanzposition 4.8 werden die Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und gegen Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, sowie Sondervermögen (z. B. Eigenbetriebe der Stadt Kassel) ausgewiesen.

Aufgrund des Vollständigkeitsprinzips des § 38 Abs. 1 GemHVO sind in der Bilanz das Anlagevermögen und das Umlaufvermögen, das Eigenkapital, die Sonderposten, die Rückstellungen, die Schulden sowie die Rechnungsabgrenzungsposten vollständig auszuweisen. Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die gemäß § 49 Abs. 4 GemHVO entsprechend zu untergliedern sind.

Unter dieser Bilanzposition wird ein Betrag von rund 1,3 Mio. € ausgewiesen, der im Berichtsjahr einer Prüfung unterzogen wurde.

Feststellungen

Die Prüfung dieser Bilanzposition war aufgrund der vom Amt Kämmerei und Steuern vorgelegten Unterlagen für diese Prüfung nicht möglich (siehe hierzu auch die Anmerkungen zu Punkt 5.3.3 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände).

Empfehlungen

Es wäre gerade auch vor dem Hintergrund der Aufstellung des Gesamtabchlusses wünschenswert, wenn diese Bilanzposition zukünftig mit davon-Vermerken untergliedert würde, um hier mehr Transparenz für die vorzunehmenden Konsolidierungen zu schaffen.

6 Ergebnisrechnung

6.1 Inhalt und Umfang der Prüfung

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

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

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

- Einhaltung des Haushaltsplanes
- periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen
- Einhaltung des Saldierungsverbots (§ 38 Abs. 2 GemHVO)

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

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

Produktorientierter Haushalt – Datenbankwechsel n7

Der seit der Einführung der Kommunalen Doppik bestehenden gesetzlichen Vorgabe, dass der städtische Haushalt auf Basis von Produkten zu planen und zu buchen ist, wurde mit dem Haushaltsjahr 2020 nachgekommen. Anfangsschwierigkeiten wurden behoben.

Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung

Die Umstellung des Haushalts der Stadt Kassel auf oben beschriebenen produktorientierten Haushalt stellt sich ab dem Jahr 2020 dergestalt dar, als die Teilhaushalte nicht wie bisher nach dem organisatorischen Aufbau der Dezernate und Ämter, sondern nach Produktbereichen, Produktgruppen und Produkten gegliedert sind. Diese Umstellung erforderte eine Umstellung der Prüfungspraxis, siehe hierzu die Erläuterungen unter Tz. 6.2 Weiterentwicklung des prüfungsunterstützenden Softwaretools.

Die neue Darstellungs- und Betrachtungsweise des Haushaltes – auf Produkte bezogen – hat auch Auswirkungen auf die Deckungsfähigkeit der Budgets (Mittel). Durch die neu strukturierten, insgesamt weiter gefassten Deckungskreise und Budgetebenen waren im Haushaltsjahr 2021 keine Haushaltsüberschreitungen festzustellen.

Aus Sicht des Revisionsamtes sollte zu den neuen Verknüpfungen zwischen den 113 Produkten und zugehörigen Budgets ein höherer Transparenzgrad entwickelt werden, welcher mit der Integration und Darstellung der gesetzlich geforderten internen Leistungsverrechnung erreicht werden kann.

Zentrale Buchungsstelle

Einer weiteren Empfehlung des Revisionsamtes wurde ebenfalls nachgekommen, nämlich der Einführung einer zentralen Buchungsstelle. So wurde zum 1. Dezember 2020 innerhalb des Amtes Kämmerei und Steuern eine neue Abteilung mit der Gliederungsziffer -205- Zentrale Buchungsstelle eingerichtet, die sukzessive das Buchungsgeschäft für die Fachämter übernimmt. Dadurch wird eine Qualitätssicherung in hohem Maße hergestellt. Durch eine einheitliche Buchungsweise werden die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung eingehalten und in den Vorjahren häufig festgestellte Fehler zunehmend vermieden, wie z. B. auch in den Teilergebnisrechnungen 2020,

- Verstöße gegen das Saldierungsverbot
- fehlender Skontoabzug
- Bebuchung falscher bzw. nicht plausibler Sachkonten/Nichteinhaltung des KVKR
- Verwendung eines falschen Buchungsdatums oder Fälligkeitsdatums
- Anordnung durch nicht Befugten (da selbst betroffen)
- Nichtbeachtung der Jahresabgrenzung

Wir gehen davon aus, dass die vorgenannten Fehler zukünftig weiter reduziert werden, indem die Zentrale Buchungsstelle nach und nach das Buchungsgeschäft für alle Fachämter übernimmt.

Prüfung der Haushaltsausgabereste

In die Prüfung der Teilergebnisrechnungen wurde auch die Prüfung der übertragenen Ausgabeermächtigungen, d. h. Haushaltsausgabereste des Haushaltsjahres 2020 nach 2021 sowie von 2021 nach 2022 miteinbezogen.

Feststellung

Die Planansätze der jeweiligen Budgetebenen zu den Produkten/Produktbereichen wurden eingehalten. Die produktscharfe Zuordnung der Haushaltsreste ist nicht in allen Fällen nachvollziehbar, da die Begründungen für die Bildung der Haushaltsreste auf der Basis der Budgetebene erfolgen, wohingegen die Haushaltsresteliste im Ergebnishaushalt sich auf Produkte bezieht. In der Summe entsprechen die zum Jahresabschluss 2020 gebildeten Haushaltsreste nach Produkten der gesamtstädtischen Haushaltsermächtigung.

Um nachvollziehen zu können, ob Reste möglicherweise bereits aus dem Vorjahr herrühren, wird dies in einer gesonderten Spalte genannt.

6.2 Weiterentwicklung des prüfungsunterstützenden Softwaretools

Bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2021 wurde erneut ein selbstentwickeltes Tool zur Unterstützung der Prüfung eingesetzt.

Die bei der erstmaligen Anwendung in der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse führten zu einer Anpassung und Weiterentwicklung des Tools. Das Tool bereitet dabei die exportierten Daten aus der städtischen Buchhaltungssoftware nach Produkten und Budgets systematisch auf und ermöglicht im Zuge der zu prüfenden Ergebnisrechnung / Teilergebnisrechnungen u. a. die Einhaltung der Budgets/der Budgetebenen programmunterstützt zu verifizieren.

Das Tool unterstützt somit die Informationsgewinnung und ergänzt die notwendige Vergleichbarkeit zu den Auswertungen der Daten aus der städtischen Buchhaltungssoftware.

So können Auffälligkeiten und Abweichungen durch gezielte weitergehende Auswertungen verschiedener Sachverhalte effizient ermittelt und dargestellt werden.

6.3 Gliederungscodes n7

Im Kontenplan der Stadt Kassel sind bei den einzelnen Sachkonten bestimmte Codes hinterlegt, die festlegen, ob das Konto der Bilanz, der Erfolgs- bzw. Ergebnisrechnung oder der Finanzrechnung zuzuordnen ist und an welcher Stelle dort genau (Gliederung).

Diese Codes wurden überprüft, auch mittels Prüfungssoftware. Abweichende Hinterlegungen wurden mit dem Amt Kämmerei und Steuern abgestimmt und in Einzelfällen korrigiert.

7 Finanzrechnung/Investitionen

7.1 Allgemeines

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

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

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

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

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

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

Bei der direkten Finanzrechnung werden die tatsächlichen Zahlungsströme abgebildet. Sie werden über das Finanzverfahren n7 grundsätzlich bei jedem Zahlungsvorgang automatisch (direkt) auf Finanzrechnungskonten gebucht. Voraussetzung für diese Automatikfunktion sind sogenannte Kontenverknüpfungen (Finanzbuchungsgruppen), die bei allen zahlungswirksamen Sachkonten zu hinterlegen sind.

7.2 Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung

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

- die Finanzrechnungskonten dem verbindlichen Kommunalen Verwaltungskontenrahmen (KVKR-Hessen) entsprechen,
- die Finanzrechnungskonten in die maßgebende Position der Finanzrechnung fließen (Muster 15 in Verbindung mit § 47 Abs. 2 GemHVO),
- bei allen zahlungswirksamen Bestands- und Erfolgskonten Finanzbuchungsgruppen hinterlegt sind,
- bei allen nicht zahlungswirksamen Bestands- und Erfolgskonten keine Hinterlegungen erfolgt sind,
- bei den Finanzbuchungsgruppen auch die maßgebenden Finanzrechnungskonten tatsächlich hinterlegt sind
- alle Finanzrechnungskonten tatsächlich in der Finanzrechnung Berücksichtigung finden.

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

7.3 Einhaltung der Haushaltsansätze des Finanzhaushaltes und Übertragung von Haushaltsermächtigungen

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

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

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

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

Ausgehend vom Haushaltsplan der Stadt Kassel, den übertragenen Haushaltsresten aus 2021 und den über- und außerplanmäßigen Bewilligungen des Haushaltsjahres sowie dem Abgleich mit der vorgelegten Finanzrechnung und dem Buchhaltungssystem n7 konnten wir die Daten und die Angaben im Jahresabschluss nachvollziehen.

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 wesentlichen Posten der Finanzrechnung sind im Anhang aufgeführt.

Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen (§ 51 Abs. 1 S. 2 GemHVO) sind im Anhang tabellarisch zusammengestellt (siehe Spalte Vergleich fortgeschriebener Ansatz/Ergebnis des Haushaltsjahres bei den Summenpositionen aus laufender Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit). Wesentliche Abweichungen sind im Rechenschaftsbericht S. 205 ff. erläutert.

7.5 Teilfinanzrechnungen

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

Teilfinanzrechnungen wurden seit 2020, also auch im Prüfungsjahr 2021, entsprechend der Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte und nicht wie bis 2019 entsprechend der städtischen Organisationsstruktur auf Ebene der Teil-, Amts- und Dezernatshaushalte vorgelegt. Damit ist eine wichtige Anforderung an die Darstellung, wie in den Schlussberichten der letzten Jahre wiederholt eingefordert, erfüllt.

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

Die geprüften Teilfinanzrechnungen entsprechen dem gesetzlich vorgeschriebenen Muster (Muster 17 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 Teilfinanzrechnungen der Produktbereiche, der Produktgruppen und der Produkte im Wesentlichen dahingehend untersucht, ob alle darin ausgewiesenen Beträge mit der gesamten Finanzrechnung übereinstimmen.

Die ausgewiesenen Beträge können beginnend von den Teilfinanzrechnungen der Produktbereiche bis hin zur gesamten Finanzrechnung nachvollzogen werden.

Abweichungen von den Plan-Ist-Ansätzen sind im Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss 2021 erläutert, ebenso die Übertragung der Haushaltsreste.

Feststellung

Es sind auch Buchungen ausgewiesen, die keinem Produktbereich zugeordnet sind, d. h. Buchungen erfolgten ohne die Eingabe der Kostenträger. Durch das Amt Kämmerei und Steuern wurde mitgeteilt, dass zwischenzeitlich entsprechende Korrekturbuchungen erfolgt seien und ab dem Jahr 2022 keine Buchungen ohne Produktzuordnung mehr erfolgen.

8 Rechenschaftsbericht und Anlagen zum Jahresabschluss

8.1 Rechtliche Anforderungen

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

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

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

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

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

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

8.2 Zielsetzungen und Strategien

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

Mittlerweile wurden Ziele und Kennzahlen definiert. Seit dem Haushaltsjahr 2014 bis zum Haushaltsjahr 2019 werden diese Ziele und Kennzahlen in einem den Haushaltsplan ergänzenden Teil dargestellt. Mit Einführung des produktorientierten Haushaltsplanes 2020 wurden Produkte definiert und dazugehörige Produktziele festgelegt. Auch wurden die dazugehörigen Kennzahlen weiter ausdifferenziert und dem jeweiligen Teilergebnishaushalt vorangestellt. Angaben über den Stand der Aufgabenerfüllung der aktualisierten Kennzahlen können erstmals aus der Ergebnisspalte 2020 des Haushaltsplanes 2022 bzw. aus der Ergebnisspalte 2021 des Haushaltsplanes 2023 entnommen werden. Im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2021 sind keine Angaben hierüber gemacht worden. Eine Analyse der zukünftigen Ziel- und Produktorientierung der Stadt anhand der definierten Ziele und der hierfür errechneten Kennzahlen wäre im Rahmen des Rechenschaftsberichtes durchaus wünschenswert und sollte in Zukunft ins Auge gefasst werden. Die Bemühungen des Amtes Kämmerei und Steuern gehen dahin, dies ab dem Jahr 2022 umsetzen zu können.

8.3 Darstellung von Chancen und Risiken

Sachverhalt

Im Rahmen eines Rechenschaftsberichtes soll auf die künftige Entwicklung bedeutsamer Chancen und Risiken eingegangen werden. Dabei sollen die darzustellenden Prognosen den Adressaten des Jahresabschlusses und des Rechenschaftsberichtes die Einschätzung des Magistrats über die weitere Entwicklung der Stadt offenlegen, um ihnen eine Beurteilung der Lage zu erleichtern. Auch sollen die Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung bei zukunftsbezogenen Steuerungsentscheidungen, insbesondere bei der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung und das Investitionsprogramm, unterstützt werden. Hinsichtlich der Art und Form der Darstellung gibt es keine Vorgaben durch die GemHVO. Die einmal gewählte Darstellungsform ist allerdings in den folgenden Haushaltsjahren beizubehalten, damit der Vergleich mit dem Vorjahr erleichtert wird. Auf welchen Zeitraum sich die Prognose zu erstrecken hat, ist – wie für den handelsrechtlichen Lagebericht – nicht rechtlich festgelegt. Ein zwei- bis dreijähriger Betrachtungszeitraum kann als angemessen angesehen werden. Gleichzeitig sind aufgrund anzuwendender handelsrechtlicher Bestimmungen Chancen und Risiken gleichwertig nebeneinander zu stellen, es ist getrennt darüber zu berichten und Saldierungen sind nicht zulässig. Es soll erreicht werden, dass weder ein zu positives Bild noch eine zu vorsichtige Darstellung der künftigen Entwicklung der Stadt vermittelt wird.

Feststellung

Unter Hinweis auf die in 2021 fortwährenden Auswirkungen der Corona-Pandemie und der mit Anfang 2022 begonnenen Ukraine Flüchtlingskrise wurde die Verlässlichkeit der getroffenen Zukunftsprognose unter Berücksichtigung dieser extremen Rahmenbedingungen neu bewertet.

In dem vorliegenden Rechenschaftsbericht 2021 werden wie auch in den Vorjahren unter Punkt 7. „Zukunftsprognose“ im Sinne von Risiken und Chancen themenbezogen getrennt erläutert.

Die einzelnen Aussagen basieren auf den Ergebnissen des Berichtsjahres, sind zukunftsbezogen und haben den Charakter von mit Plandaten unterlegten nachvollziehbaren Prognosen.

Der Betrachtungszeitraum geht – wie aus einzelnen Formulierungen („in den nächsten Jahren“) abzuleiten ist – über das folgende Haushaltsjahr hinaus.

Die thematische Auswahl der unter Punkt 7. dargestellten Inhalte

- 7.1 Bereich der Sozialen Sicherung
- 7.2 Bereich Jugendhilfe
- 7.3 Bereich Tagesbetreuung von Kindern
- 7.4 Allgemeine Finanzwirtschaft

sind Ergebnis der Einschätzung des Magistrates.

Die Chancen und Risiken wurden im Einzelnen mit den maßgeblichen Daten einschließlich Quellenangaben dargestellt und entsprechend erläutert. Die Einschätzungen zu der Entwicklung und den möglichen Auswirkungen der Folgejahre sind begründet und nachvollziehbar.

Gleiches gilt für die getroffenen Einschätzungen zu den formulierten Zielen im Rahmen des Resümees.

9 Zentral bewirtschaftete Budgets

9.1 Personalaufwendungen

Sachverhalt

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

Feststellungen

Es ergaben sich lediglich unwesentliche Beanstandungen.

10 Teilhaushalte, Budgets

10.1 Haushaltsrechtliche Prüfung

Wir haben der Prüfung der Budgets auf Basis der Produkte bzw. der Produktgruppen/-bereiche bzw. der Budgetebenen folgende Prüfungsschwerpunkte zu Grunde gelegt:

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

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

10.2 Prüfung von Verwendungsnachweisen

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

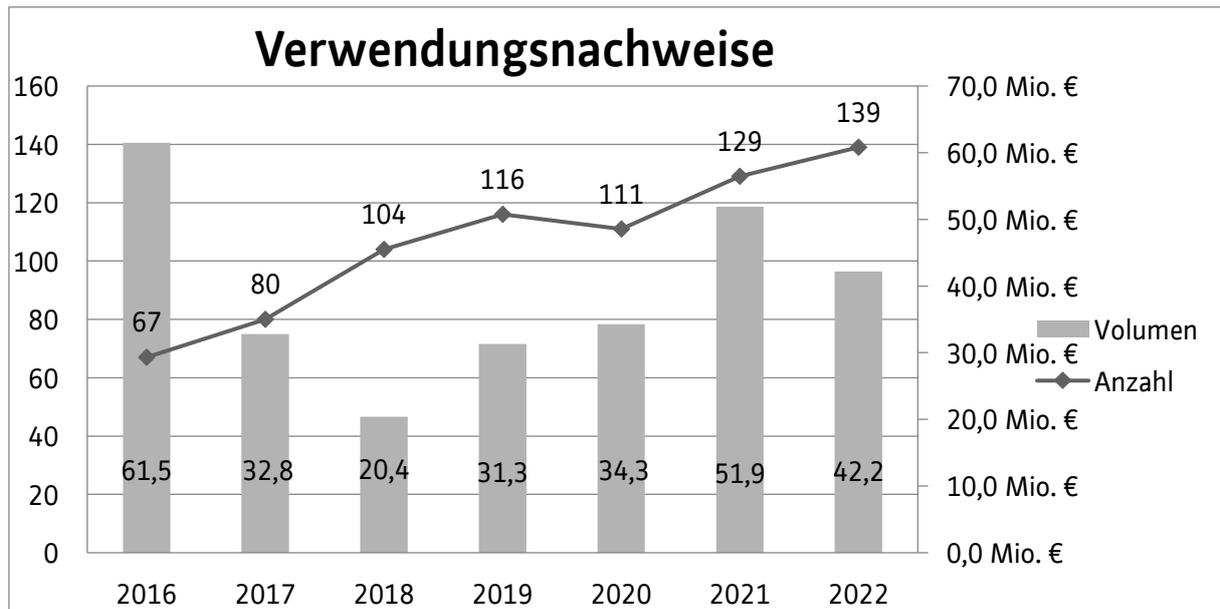
„Unterhält der Zuwendungsempfänger eine eigene Prüfungseinrichtung, ist von dieser der Verwendungsnachweis vorher zu prüfen und die Prüfung unter Angabe ihres Ergebnisses zu bescheinigen.“

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

Im Jahr 2021 ist die Zahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise im Vergleich zu den Vorjahren erneut gestiegen. Wie aus der untenstehenden Grafik abzulesen ist, nimmt die Anzahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise kontinuierlich zu und hat mit dem Haushaltsjahr 2021 einen bisherigen absoluten Höhepunkt erreicht, der auch vom Jahr 2022 nochmals übertroffen wird.

Bei insgesamt 129 geprüften Verwendungsnachweisen mit einem Volumen von 51,9 Mio. € im Jahr 2021 ist erkennbar, wie nachhaltig und kontinuierlich zunehmend die risikoorientierte Prüfung durch diese Prüfungen in 2021 beeinflusst bzw. überlagert wurde. In den kommenden Jahren wird dieser Wert weiter ansteigen, da durch ein zusätzliches städtisches Investitionsvolumen aufgrund des KIP und folgender Investitionsförderprogramme („Hessen macht Schule“, Investitionspaket Hessenkasse) aber auch aufgrund immer weiterer Projektfördermaßnahmen u. a. im Schul- und Sozialbereich (z. B. Schülerticket, EFRE, Liquiditätsprüfung Hessenkasse) die Zahl der Verwendungsnachweisprüfungen dauerhaft zunehmen wird.

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



Die abgebildete Statistik bestätigt unsere Wahrnehmung, dass der relativ konstante Prüfaufwand je Verwendungsnachweis tendenziell einem immer geringer werdenden Fördervolumen gegenübersteht. Während in den Jahren 2016 und früher das Fördervolumen je Verwendungsnachweis durchschnittlich rd. 1 Mio. € betrug, entwickelte sich dieser Wert wesentlich zurück und beläuft sich im Jahr 2021 auf rd. 400 T €. Der kritische Betrachter mag daraus seine eigenen Schlüsse ziehen.

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

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

Um der ständig steigenden Anzahl an Verwendungsnachweisprüfungen Rechnung zu tragen, wurde auf Initiative des Revisionsamtes eine Art Fördermittelcontrolling eingeführt, die zum einen eine einheitliche und optimierte Bearbeitung von Verwendungsnachweisen sicherstellt, zum anderen aber auch die Fachämter und auch das Revisionsamt in die Lage versetzt, jederzeit einen aktuellen Überblick über sämtliche laufende fördermittelfinanzierte sowohl investive wie auch nichtinvestive Maßnahmen zu haben. Es versetzt Fachämter und Revisionsamt insbesondere in die Lage, die Antrags- und Vorlagefristen transparent zu überwachen, um letztlich einer Fördermittlerückforderung bei Nichteinhaltung von Form und Fristen vorzubeugen.

Dennoch haben all diese effizienzsteigernden Maßnahmen nicht verhindern können, dass, aufgrund der enormen Fallzahlsteigerung durch Verdoppelung zwischen den Jahren 2016 und 2021, das Revisionsamt einen Personalmehrbedarf hat geltend machen müssen, um auch weiterhin seinen originären gesetzlichen Aufgaben ordnungsgemäß nachkommen zu können. Während die Prüfung des Jahresabschlusses nach § 131 HGO eine gesetzliche Aufgabe für das Revisionsamt darstellt, ergibt sich die Prüfung von Verwendungsnachweisen lediglich indirekt durch die Akquirierung von Fördermitteln und die damit einhergehende Unterwerfung unter die jeweiligen Förderrichtlinien des Fördermittelgebers.

Wir werden die Entwicklung der Verwendungsnachweise weiter beobachten und darüber berichten.

10.3 Ordnungsprüfung Fahrtenbücher

Sachverhalt

Bei Fahrtenbüchern handelt es sich um „begründende Unterlagen“ i. S. von § 34 Abs. 4 GemHVO. Gemäß § 33 Abs. 2 und 3 GemHVO müssen die Eintragungen in Büchern und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen vollständig, richtig, zeitgerecht, geordnet und nachprüfbar vorgenommen werden. Die Bedeutung von verwendeten Abkürzungen, Ziffern, Buchstaben oder Symbolen muss im Einzelfall eindeutig festgelegt sein. Bei visuell lesbarer Buchführung sind die Eintragungen urkundenecht vorzunehmen. Eine Eintragung oder eine Aufzeichnung darf nicht in einer Weise verändert werden, dass der ursprüngliche Inhalt nicht mehr feststellbar ist. Auch solche Veränderungen dürfen nicht vorgenommen werden, deren Beschaffenheit es ungewiss lässt, ob sie ursprünglich oder erst später vorgenommen worden sind.

Der Bundesfinanzhof hat für das Steuerrecht die Anforderungen an Fahrtenbücher konkretisiert (u. a. Urteil vom 1. März 2012). Danach müssen die Aufzeichnungen mit vertretbarem Aufwand auf ihre Richtigkeit hin überprüfbar sein.

Nach ADGA II 48 Ziff. 1.7 und Ziff. 1.8 Richtlinie über die dienstliche Benutzung privateigener Kraftfahrzeuge (Privatkraftfahrzeugrichtlinie) wird zum Nachweis der zurückgelegten Fahrstrecken und als Berechnungsgrundlage für die Wegstreckenentschädigung ein Fahrtenbuch geführt. Jede Fahrt wird unter Angabe des Fahrtzweckes und des Kilometerstandes so eingetragen, dass eine Prüfung der ausgewiesenen Fahrstrecke möglich ist.

Die Wegstreckenentschädigung ist gem. § 4 Abs. 5 Hess. Reisekostengesetz (HRKG) innerhalb von 6 Monaten zu beantragen.

Auf den o. a. Vorgaben basierend wurde eine stichprobenhafte Ordnungsprüfung von Fahrtenbüchern zu den für das Jahr 2021 eingetragenen und abgerechneten Fahrten von verschiedenen Ämtern durchgeführt. Inwieweit die Angaben inhaltlich zutreffend sind, war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Feststellungen

Es wurde festgestellt, dass die Eintragungen durch die Inhaber, oder durch die Personen, welche für die Abrechnung zuständig waren, in vielen Fällen den an ein Fahrtenbuch zu stellenden Anforderungen nicht in vollem Umfang entsprechen.

- Die Bescheinigung „sachlich /rechnerisch richtig“ war teilweise unvollständig oder nicht vorhanden.
- Die Ausschlussfrist von 6 Monaten gem. § 4 Abs. 5 HRKG wurde teilweise nicht beachtet, was zu einer zu viel ausgezahlten Wegstreckenentschädigung führte.
- Teilweise ergaben sich bei der Nachrechnung der abrechenbaren Kilometer oder der ausgezahlten Wegstreckenentschädigung Differenzen.
- In einem Einzelfall wurde eine nicht erstattungsfähige Fahrt abgerechnet.
- Gehäuft wurden die Daten zum Tag der Fahrt, zum Fahrzweck, zur Fahrstrecke und dem Kilometerstand unvollständig und/oder unzureichend angegeben.
- Bei geänderten oder gestrichenen Eintragungen waren teilweise weder Grund, noch Zeitpunkt oder Verursacher erkennbar.

Empfehlung

Die von der stichprobenhaften Prüfung betroffenen Fachämter wurden über die Feststellungen informiert. Es wurde empfohlen die betreffenden Personen inklusive der Personen, welche für die Abrechnung zuständig sind, auf die Einhaltung der Anforderungen an die Führung und Abrechnung von Fahrtenbüchern hinzuweisen. Darüber hinaus ist dringend darauf zu achten, die Ausschlussfrist einzuhalten, um einen wirtschaftlichen Schaden für die Stadt Kassel zu vermeiden.

Alle betroffenen Fachämter haben eine Stellungnahme abgegeben und versichert, die Vorgaben künftig zu beachten und einzuhalten.

11 Prüfungen von Baumaßnahmen 2021

11.1 Technische Prüfung

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

Die Legitimation der technischen Prüfung hat ihren Ursprung in den städtischen Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB), der Revisionsordnung in Verbindung mit der Hessischen Gemeindeordnung sowie der Verfügung des Oberbürgermeisters vom 8. Dezember 2017/11. Mai. 2021.

Hiernach sind die entsprechenden Fachämter ab dem 1. Januar 2018 verpflichtet, dem Revisionsamt alle Vergaben und Schlussrechnungen für Bauleistungen über netto 50 T € im Hochbaubereich und über 100 T € im Tiefbaubereich zur Prüfung vorzulegen.

Die Schwerpunkte der Prüfung liegen in der Anwendung technischer Vorschriften und allgemein anerkannter Regeln der Technik unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmäßigkeit, Transparenz und Zweckmäßigkeit. Unser Ziel ist es, dass durch die Einhaltung der zuvor genannten Grundsätze das gesamte Verwaltungshandeln gefördert und die geprüften Ämter in ihren eigenen Überwachungspflichten unterstützt werden, wobei der Erfolg der Prüfungen grundsätzlich von der Akzeptanz der geprüften Stellen abhängt.

Der Einhaltung der nachfolgenden Verordnungen, Erlasse und Gesetze wurden im Prüfbereich Bauen und Technik im Jahr 2021 besonderer Bedeutung beigemessen:

- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB)
- Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) in Einzelfällen, seit 1. September 2021 ersetzt durch die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)
- Hessisches Vergabe- und Tariftreuegesetz (HVTG)
- Hessische Vergabeerlasse vom 26. März 2019 sowie vom 10. August 2021
- Vergaberichtlinie für Bauleistungen der Stadt Kassel (VRB)
- Haushaltsrechtliche Vorschriften
- Vergabeverordnung (VgV)
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB)
- Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 15. Mai 2015 zur „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“
- Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen, aktualisiert am 18. November 2019
- Erlass zur Regelung bauvertraglicher Fragen für die Bewältigung der Corona-Pandemie vom 23. März 2020
- Erlass zum Umgang mit COVID-19-Pandemie bedingten Mehrkosten auf Baustellen vom 17. Juni 2020
- Erlass vom 21. Mai 2021 zur Verwendung von Stoffpreisgleitklauseln wegen Lieferengpässen und Stoffpreisänderungen diverser Baustoffe

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

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

Durch die Vielzahl der zuvor bereits genannten einzuhaltenden Gesetze, Regelungen, Erlasse und Verordnungen werden die Prüfungen der vorgelegten Vorgänge immer komplexer. Daher versuchen wir in Zusammenarbeit mit dem Zentralen Vergabemanagement ZVM die geprüften Stellen mit unseren Feststellungen zu unterstützen und zeigen Auffälligkeiten sowie festgestellte Mängel und Regelverletzungen bei den betreffenden Mitarbeitern der technischen Ämter und Eigenbetriebe an, so dass ein Gegensteuern durch die geprüften Stellen möglich ist. In besonderen Fällen informieren wir zudem die Amts- und Betriebsleitungen, ggf. die zuständigen Dezernenten.

Die von der Stadt Kassel zu vergebenden Bauleistungen müssen gemäß § 2 VgV nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ausgeschrieben werden.

Am 19. Dezember 2014 ist zudem das Hessische Vergabe- und Tariftreugesetz (HVTG) in Kraft getreten, welches zuletzt am 12. Juli 2021 novelliert wurde. Das HVTG ersetzte das Hessische Vergabegesetz und ist für die Vergabe und Ausführung öffentlicher Aufträge des Landes Hessen sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände und ihrer Eigenbetriebe (öffentliche Auftraggeber) verbindlich anzuwenden. Es enthält u. a. Regelungen zur Tarifvertragsbindung, zur Vorschaltung von Teilnahmewettbewerben vor beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben, zum Nachweis der Bieterreignung, zur Vorlage und weiteren Behandlung der Urkalkulation, Möglichkeiten zur Nachforderung fehlender Unterlagen, zur Vertragsstrafe und Sperre bzw. Ausschluss von Bewerbern und Bieterern.

Der zum 26. März 2019 in Kraft getretene - zuletzt durch Erlass vom 10. August 2021 geänderte - gemeinsame Runderlass zum öffentlichen Auftragswesen vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen komplettiert das v. g. Gesetz.

Darüber hinaus wurden auch im Jahr 2021 eine Vielzahl von Corona-Sonderregeln weitergeführt, die zu Erleichterungen im Rahmen der Bauvergaben führen sollten und grundsätzliche Regelungen zur Abwicklung und Abrechnung von Baumaßnahmen beinhalteten.

Im Berichtsjahr 2021 wurden dem Revisionsamt von den Ämtern Hochbau und Gebäudebewirtschaftung, Straßenverkehrs- und Tiefbauamt, Umwelt- und Gartenamt und den Eigenbetrieben KASSELWASSER sowie Die Stadtreiniger Kassel insgesamt 614 Vorgänge (Vergaben/Nachträge/Rechnungen) mit einem Gesamtvolumen von ca. 147 Mio. € zur Prüfung vorgelegt, was bezogen auf die Volumina zum Corona-Vorjahr 2020 einer Steigerung in Höhe von rd. 70 % bzw. einer Steigerung gegenüber dem Jahr 2019 von ca. 22 % entspricht.

Zusätzlich zur regelhaft begleitenden Prüfung der verschiedenen Maßnahmen bzw. Vorgänge (Ausschreibungen, Aufträge, Rechnungen, Nachträge, Baudokumentationen wie Tagesberichte, Lieferscheine, Aufmaße und Stundennachweise) führten wir auch Baustellenbesuche sowie Teilnahmen an Abnahmen und anderen Terminen mit den Fachämtern und Eigenbetrieben durch.

11.2 Allgemeine Feststellungen

Im nachfolgenden haben wir einige allgemeine, sich wiederholende Feststellungen aufgelistet, die uns auch in diesem Berichtsjahr wieder bei allen zu prüfenden Ämtern und Eigenbetrieben aufgefallen sind:

- Nachtragsangebote wurden dem Revisionsamt nicht zeitnah vorgelegt, wie es die Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB) vorsehen, sondern erst verspätet und mitunter nach Ausführung der Zusatzleistungen bzw. zusammen mit Vorlage der Schlussrechnung.
- Nachtragsangebote wurden nicht nach den Vorgaben der VOB möglichst vor Ausführung oder zumindest zeitnah verhandelt und beauftragt, sondern z. T. erst nach erfolgten Abnahmen im Rahmen der Schlussrechnungsvorlage.

Schlussbericht 2021

- Abnahmeprotokolle waren unvollständig (sie enthielten z. B. noch Mängel oder Restarbeiten, die noch zu beheben bzw. deren Erledigung noch nicht freigemeldet waren); sie beinhalteten fehlerhafte Eintragungen, u. a. fehlten wichtige Eintragungen/Dokumentationen.
- Es waren falsche oder auch fehlende Feststellungsvermerke auf den Vorgängen festzustellen, die gemäß der Gemeindekassenverordnung (GemKVO) und den Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB) gefordert sind.
- Bei Vergaben wurden die zu verwendenden Formblätter der Vergabehandbücher (VHB bzw. HVA B-StB) teilweise unvollständig oder missverständlich ausgefüllt.
- Mitunter wurden Dokumente des Vergabehandbuchs bei Ober- und Unterschwellenvergaben vertauscht, insbesondere zum Nachunternehmerinsatz.
- Bei Vergaben wurden Vorgaben/Feststellungen aus dem Protokoll zur Prüfung der Angebotsunterlagen des Zentralen Vergabemanagements nicht umgesetzt, bzw. nicht nachvollziehbar dokumentiert (z. B. notwendige Preisaufklärungen, Bieter-Ausschlussprüfungen oder Nachforderungen fehlender Unterlagen).
- Die nach ADGA vorgesehenen Vorgaben, dass direkt beim Fachamt eingehende Dokumente, Schriftverkehr etc. mit einer Eingangsbestätigung zu versehen sind, wurden teilweise nur unzureichend eingehalten, so dass eine belastbare Aussage z. B. zum Ablauf von Fristen, Hemmungen etc. in diesen Fällen dem Grunde nach nicht möglich war oder zumindest erschwert wurde. Gleiches war bei den Dokumentationspflichten von extern beauftragten Fachplanern festzustellen.
- Bei Schlussrechnungen wurde vereinzelt gegen die Abrechnungsgrundlagen verstoßen.
- Lieferscheine und Stundenzettel lagen z. T. nur unvollständig vor und/oder enthielten nicht alle erforderlichen Angaben bzw. waren nicht nachvollziehbar. Des Weiteren lagen Stundenzettel mitunter nur als eingescannte, teils unlesbare Dokumente vor.
- Gleiches gilt für die mit Schlussrechnung vorzulegenden Bautagebücher, die vereinzelt auch komplett fehlten.
- Es fehlten Aufmaße bzw. Abzeichnungen zur Legitimation/Anerkennung der Aufmaße. Aufmaße wichen von den Mengenangaben der vorgelegten zugehörigen Rechnungsunterlagen ab.
- Bei augenscheinlich niedrigen Preisen im Angebot wurde es versäumt, Aufklärung zu betreiben und die Auskömmlichkeit und Angemessenheit der Preise zu prüfen.
- Teilweise wird noch immer von der Vorgabe der produktneutralen Ausschreibung nach VOB/A § 7 abgewichen. Begründete Abweichungen wurden z. T. nicht ausreichend dokumentiert.
- Erneut wurden bei einzelnen Maßnahmen Stundenlohnarbeiten in großem Ausmaß festgestellt, obwohl Stundenlohnarbeiten nach VOB dem Grunde nach lediglich für unvorhergesehene Arbeiten in geringem Umfang zum Tragen kommen sollen.
- Die Bearbeitungsstände auf der RIB-Plattform entsprechen nach wie vor z. T. nicht den Bearbeitungsständen der Handakten. Der Forderung zur Umsetzung der elektronischen Vergabe in Verbindung mit der Einführung der E-Akte und zukünftigen papierlosen Verwaltung wird daher z. T. nur unzureichend Genüge getan.

- Die gemäß VOB vorgesehene Prüffrist zur Auszahlungsanweisung bei Schlussrechnungen wurde vereinzelt überschritten. Ferner wurde bei einigen Maßnahmen die Prüffrist auf 60 Tage verlängert, ohne dass dies aufgrund der besonderen Natur oder Merkmale der Vereinbarung sachlich gerechtfertigt war.
- Die Vorgaben der Richtlinie 111 des Vergabehandbuches zur Zulassung mehrerer Hauptangebote bei Ausschreibungen mit Produktabfragen wird des Öfteren nicht eingehalten.
- Bei Ausschreibungen mit Produktabfragen werden die abgefragten und von den Bietern angegebenen Produkte bzw. Eintragungen z. T. nicht ausreichend geprüft und bewertet bzw. die Prüfung nicht ausreichend dokumentiert.
- Die Bearbeitungsqualität bei extern beauftragten Architekten- und Ingenieurleistungen hat auch bei den im Jahr 2021 vorgelegten Vorgängen weiterhin abgenommen, zudem zeigen sich bei einzelnen Projektbeteiligten nach wie vor Defizite bei der Anwendung des Vergaberechts. Eine hohe Personalfuktuation belastet zusätzlich die Projekte. Eine den Erfordernissen entsprechende Überwachung bzw. eigenverantwortliche Kontrolle/Bearbeitung durch die Fachämter kann in diesen Fällen durch die Eigenauslastung nur vereinzelt festgestellt werden.
- Vermehrt ist festzustellen, dass die Wiedervorlage bei zurückgegebenen und zu überarbeitenden Vorgängen einen derartigen Zeitverzug aufweist, dass Sachverhalte mitunter bereits überholt sind bzw. eine neue Einarbeitung in die Aktenlage erforderlich wird, wodurch die Personalressourcen bei allen Beteiligten unnötig belastet werden.

11.3 Maßnahmenbezogene Feststellungen

11.3.1 Umbau Sozialgebäude Betriebshof, Nachtrag Lüftungsanlage (Auftrags- und Vergabenummer 2021-FW-008)

Im Rahmen des Umbaus des Sozialgebäudes auf dem Betriebsgelände hat uns der Eigenbetrieb Die Stadtreiniger Kassel bzgl. eines Nachtrags zur Lüftungsanlage um Rücksprache gebeten. Da dem Revisionsamt zu diesem Vorgang keine Vergabe zur Prüfung vorgelegt worden war, haben wir uns auf der Vergabeplattform den Bearbeitungsstand angesehen.

Hierbei haben wir festgestellt, dass das Gewerk Lüftung beauftragt wurde, ohne dass die Vergabeunterlagen – wie in den Vergaberichtlinien für Bauleistungen der Stadt Kassel VRB vorgegeben – dem Revisionsamt zur Prüfung vorgelegt wurden.

Bei Einsicht auf die Vergabeplattform haben wir zudem festgestellt, dass weitere vorlagepflichtige Vergaben unterschiedlicher Gewerke mit einem Gesamtvolumen von ca. 1 Mio. € beauftragt wurden, ohne dass auch diese Vergaben zur Prüfung vorgelegt wurden. Da es sich somit um keinen Einzelfall handelte, haben wir beim Eigenbetrieb nachgefragt und um Stellungnahme zum Sachverhalt gebeten.

Der Eigenbetrieb antwortete daraufhin, dass ihr zuständiger Bauingenieur langfristig erkrankt sei und weitere Beschäftigte des Eigenbetriebs bis dato nicht mit Ausschreibungen für Bauleistungen betraut waren. Ferner sei es diesen Beteiligten, die die Aufgaben stellvertretend übernommen haben, nicht bewusst gewesen, dass Vergaben zur Prüfung dem Revisionsamt vorzulegen sind. Ein Blick in die ADGA-Regelungen, in denen der grundsätzliche Ablauf geregelt ist, sei seitens des Eigenbetriebes unterblieben.

Es wurde zugesichert, dass künftig die Vorgaben der Vergaberichtlinien für Bauleistungen beachtet und vollumfänglich umgesetzt werden.

11.3.2 Langes Feld, Schlussrechnung Ausgleichsmaßnahmen Läusegraben (Auftrags-/Vergabenummer 2017-6711-14-1)

Am 15. Februar 2021 wurde dem Revisionsamt der o. g. Vorgang vom Umwelt- und Gartenamt zur Prüfung vorgelegt. Die Prüfung der Schlussrechnung ergab eine Vielzahl von Auffälligkeiten und Feststellungen. U. a. war das Revisionsamt nicht zur Abnahme eingeladen worden, es fehlten Abzeichnungen zur Anerkennung von Nachweisen, der in Abzug gebrachte Sicherheitseinbehalt war zu gering, für eingesetzte Nachunternehmer fehlten die Tariftreueerklärungen und der Ausführungstermin wurde um ca. zweieinhalb Jahre überschritten.

Das Fachamt begründete die Nichteinladung zur Abnahme mit der Corona-Sondersituation und war davon ausgegangen, dass eine Einladung daher nicht erforderlich sei. Ferner wurden Abzeichnungen nachgeholt und der zu gering bemessene Sicherheitseinbehalt angepasst. Eine Überschreitung des Fertigstellungstermins habe nicht vorgelegen, da die Bauhauptmaßnahme fristgerecht fertiggestellt worden sei. Die Abnahme wurde jedoch erst nach Beendigung der vertraglich vereinbarten Pflanzenpflege durchgeführt. Durch die Übernahme dieses Termins in das Abnahmeprotokoll sei es zu den angezeigten Unstimmigkeiten gekommen.

11.3.3 Ernst-Leinius-Schule, Vergabe Holzbauarbeiten (Auftrags-/Vergabenummer 2021-219-0003-1)

Am 22. September 2021 wurde dem Revisionsamt der o. g. Vergabevorgang vom Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung zur Prüfung vorgelegt.

Beim vorgelegten Vorgang wurde als Vergabe ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb nach VOB/A EU § 3 durchgeführt. Nach erfolgter Angebotseinholung wurden die Angebote am 30. Juli 2021 submittiert. Es waren zwei Angebote eingegangen, die zwischen 2,52 Mio. € und 3,1 Mio. € lagen. Der Zuschlag sollte daraufhin auf das überarbeitete und auf 2,47 Mio. € nachverhandelte Angebot des Mindestbietenden erfolgen.

Da alle Nachforderungen und Nachverhandlungen sowie der damit verbundene Datenaustausch von den Projektbeteiligten nicht über die RIB-Plattform erfolgten, stimmten die vorgelegten Unterlagen nicht mit den auf der Plattform hinterlegten Bieterangaben überein (Angebotschreiben, Angebot etc.).

Weil zudem die durch das Verhandlungsverfahren abgeänderten Dokumente nicht nachträglich auf die Plattform hochgeladen wurden, war eine lückenlose und nachvollziehbare Dokumentation nicht sichergestellt. Zudem war der diesbezügliche – über den Fachplaner getätigte – Schriftverkehr ebenso nicht lückenlos der Akte beigefügt. Aus diesem Grund konnte von uns auch nicht belastbar beurteilt werden, ob gesetzte Fristen ordnungsgemäß eingehalten wurden.

Eine reversionssichere Prüfung der vorgelegten Vergabe anhand der dem Revisionsamt vorgelegten Unterlagen war somit – insbesondere aufgrund der mangelhaften und unvollständigen Dokumentation – dem Grunde nach nicht möglich. Um den engen Terminplan der Gesamtmaßnahme nicht zu gefährden, haben wir den Vorgang am 29. September 2021 in die Eigenverantwortung an das Fachamt zurückgegeben und eine umfassende Überarbeitung und Ergänzung der Dokumentation empfohlen. Der Magistrat hat dieser Vergabe am 4. Oktober 2021 zugestimmt, der Auftrag wurde daraufhin erteilt.

11.3.4 Victoria-Hochhaus, Schlussrechnung Sanitär-, Heizungs- und Lüftungsinstallationen (Auftrags-/Vergabenummer 2017-235-0002)

Am 17. Oktober 2021 wurde dem Revisionsamt der o. g. Vorgang vom Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung zur Prüfung vorgelegt.

Die Prüfung der Schlussrechnung ergab eine Vielzahl von Auffälligkeiten und Feststellungen, insbesondere zum Nachtragsmanagement. So wurden Positionen anerkannt, die zuvor im Rahmen der Nachtragsbearbeitung gestrichen wurden. Stundenlohnarbeiten wurden umfangreich in Nachträgen zusammengefasst und mit unterschiedlichen Einheitspreisen abgerechnet.

Ferner wurden Stundenlohnarbeiten abgerechnet, die auf Nachweisen gestrichen wurden. Darüber hinaus wurden Zusatzarbeiten abgerechnet, für die keine Nachweise vorlagen. In dem mit der Schlussrechnung eingereichten Sammelnachtrag Nr. 11 in einer Höhe von 90 T € wurden teilweise zusätzliche Leistungen aufgeführt und abgerechnet, die nach Aktenlage vom Fachplaner nicht anerkannt bzw. für erforderlich gehalten wurden.

Die Nachtragsunterlagen waren bis zu zwei Jahre alt und enthielten keine Kalkulationsnachweise. Zudem wurden Zusatzleistungen abgerechnet, für die weder formell bearbeitete bzw. beauftragte Nachträge noch entsprechende Angebote vorlagen.

In der Schlussrechnung wurde gegen Abrechnungsgrundlagen verstoßen und Pauschalpositionen in Einheitspreispositionen umgewandelt. Ferner gab es Unregelmäßigkeiten bei Aufmaßen, sodass z. T. die in den Aufmaßen aufgeführten Mengen nicht mit der Schlussrechnungsaufstellung übereinstimmten. Trotz durchgeführter Auftragserweiterung wurde die Auftragssumme nochmals um 70 T € überschritten.

Aufgrund der Vielzahl der Auffälligkeiten haben wir die Rechnung zur Überarbeitung und mit der Bitte um Wiedervorlage und Stellungnahme an das Fachamt zurückgegeben.

Die Stellungnahme wurde entgegen den Vorgaben der ADGA nicht durch das Fachamt, sondern vom Fachplaner abgegeben. Der Sachbearbeiter des Fachamtes führte lediglich aus, dass die Schlussrechnung vom Fachplaner umfassend überarbeitet worden sei und fehlende Unterlagen soweit möglich ergänzt worden wären. Eine Beteiligung bzw. Beantwortung durch die Leitungsebene des geprüften Amtes – wie in der ADGA vorgesehen – ist nicht erfolgt bzw. dokumentiert.

Bei Durchsicht des Rücklaufs haben wir festgestellt, dass viele der angezeigten Punkte nicht beantwortet, abgestellt oder aufgeklärt wurden. Daraufhin haben wir die Prüfung abgebrochen, den Vorgang in die Eigenverantwortung des Fachamtes zurückgegeben und eine nochmalige grundsätzliche Überarbeitung empfohlen.

11.3.5 Rathaus Sanierung K-Flügel, Schlussrechnung Estricharbeiten (Auftrags-/Vergabenummer 2019-206-0007)

Am 24. November 2021 wurde dem Revisionsamt der o. g. Vorgang vom Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung zur Prüfung vorgelegt.

Die Prüfung der Schlussrechnung ergab eine Vielzahl von Auffälligkeiten und Feststellungen. Die Abnahme der Leistung wurde deutlich zu spät durchgeführt, da mit Ausnahme einer kleinen Fläche alle Estrichaufbauten bereits mit Bodenbelägen bedeckt waren und die Hauptleistungen der auszuführenden Arbeiten somit nicht mehr sichtbar waren. Weiterhin wurde ein Sicherheitseinbehalt in unzutreffender Höhe in Abzug gebracht. Obwohl eine Vertragsstrafe vereinbart war, wurde diese trotz Terminüberschreitung um eineinhalb Jahre nicht von der Schlussrechnungssumme abgezogen.

Ferner wurden Stundenlohnarbeiten in größerem Umfang abgerechnet, für die keine vollständigen Nachweise vorlagen. Darüber hinaus wurden Zusatzleistungen abgerechnet, für die es weder formell beauftragte Nachträge noch entsprechende Angebote gab. Dokumentationsunterlagen zu den verbauten Materialien lagen ebenfalls nur unvollständig vor. Aus den vorgenannten Gründen haben wir den Vorgang zur Überarbeitung und Wiedervorlage an das Fachamt zurückgegeben.

Das Fachamt antwortete daraufhin, dass keine Zwischenabnahmen vorgesehen gewesen seien und die Höhe des Sicherheitseinhalts korrigiert worden sei. Die Terminüberschreitung sei auf die Vorgewerke zurückzuführen, so dass die Vertragsstrafe nicht in Abzug gebracht worden sei. Die Stundenlohnarbeiten seien nach Auskunft des Fachplaners vollständig und Dokumentationsunterlagen im Übrigen nicht gefordert.

Das Revisionsamt prüft neben der rechnerischen Richtigkeit der Schlussrechnung auch die Vollständigkeit der Unterlagen sowie ordnungsgemäßes und nachvollziehbares Handeln der Projektbeteiligten, unter Berücksichtigung der technischen Vorschriften und allgemein anerkannten Regeln.

Da der erneut vorgelegte Vorgang sowie die Stellungnahme des Fachamtes diese Vorgaben nicht ausreichend beachtet bzw. umgesetzt haben und nicht alle angezeigten Sachverhalte vollständig und nachvollziehbar aufgeklärt wurden, haben wir die Schlussrechnung in die Eigenverantwortung des Fachamtes zurückgegeben und eine nochmalige Überprüfung der angezeigten Punkte empfohlen.

11.3.6 Rathaus Sanierung K-Flügel, Auftragserweiterungen Metallbau- und Fensterbauarbeiten (Auftrags-/Vergabenummer 2018-206-0075) und Gerüstbauarbeiten (Auftrags-/Vergabenummer 2018-206-0069)

Am 1. bzw. 10. September 2021 wurden dem Revisionsamt die o. g. Vorgänge vom Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung zur Prüfung vorgelegt.

Bei Durchsicht der Nachtragsunterlagen wurde festgestellt, dass Nachtragsangebote zusammengefasst und nunmehr erstmals zur Prüfung eingereicht wurden, obwohl die entsprechenden Angebote z. T. über ein bis zwei Jahre alt und die Arbeiten längst ausgeführt waren. Festzustellen war weiterhin, dass die Nachträge vom Fachplaner weitestgehend zeitnah bearbeitet wurden, eine Weiterbearbeitung nebst formeller Beauftragung durch das Fachamt jedoch nicht erfolgt ist, so dass es zu der verspäteten Vorlage kam.

Nachträge sind nach den Vorgaben der VOB und VRB zeitnah zu bearbeiten, zudem dem Revisionsamt zur Prüfung vorzulegen. Das Revisionsamt soll nach den ihm übertragenen Aufgaben baubegleitend prüfen. Durch das zuvor beschriebene vom Fachamt an den Tag gelegte Nachtragsmanagement wurden diese Vorgaben außer Kraft gesetzt.

Das Fachamt begründete die verspätete Vorlage mit fehlender Personalkapazität. Durch Umstrukturierung im Amt werde man versuchen, die Defizite aufzuholen. Gleichfalls würden nochmals alle projektleitenden Mitarbeiter darauf hingewiesen, die einschlägigen Vorgaben zukünftig einzuhalten.

11.3.7 TASK-Sporthalle, Schlussrechnung VHF-Fassade (Auftrags-/Vergabenummer 2019-265-0004)

Am 9. August 2021 wurde dem Revisionsamt der o. g. Vorgang vom Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung zur Prüfung vorgelegt.

Die Prüfung der Schlussrechnung ergab eine Vielzahl von Auffälligkeiten und Feststellungen. So war nicht eindeutig dokumentiert, ob die geforderten Dokumentationsunterlagen und Nachweise zur Tariftreue und Mindestlohn für die vom Auftragnehmer eingesetzten Nachunternehmer vorlagen. Ferner wurden Nachtragsleistungen abgerechnet, für die weder Angebote noch ordnungsgemäß ausgearbeitete formelle Nachtragsvereinbarungen vorlagen.

Weiterhin wurden Abweichungen zwischen den Mengenansätzen der Aufmaße und der Schlussrechnung festgestellt. Zudem bestand aufgrund einer doppelt angewiesenen Abschlagszahlung eine Überzahlung in Höhe von rd. 10 T €. Aus vorgenannten Gründen haben wir den Vorgang am 16. August 2021 zur Überarbeitung, Wiedervorlage und Stellungnahme an das Fachamt zurückgegeben. Eine Antwort haben wir nicht erhalten.

11.3.8 Aufstockung Verwaltungsgebäude III - Gebäudeteil F, Schlussrechnung (Auftrags-/Vergabenummer 2018-T201-001)

Dem Revisionsamt wurde am 11. März 2021 der o. g. Vorgang vom Eigenbetrieb KASSELWASSER zur Prüfung vorgelegt.

Die vorgelegte Schlussrechnung bestand entgegen der vertraglichen Festlegung aus zwei separaten Teilschlussrechnungen ohne Feststellung der Gesamtabrechnungssumme. In den Teilschlussrechnungen waren Nachtragsleistungen in Höhe von 415 T € und 66 T € enthalten. Auf den zugehörigen Nachtragsangeboten fehlten die Feststellungsvermerke der rechnerischen, technischen und wirtschaftlichen Prüfung. Eine formelle Beauftragung der Nachträge lag ebenso nicht vor.

Aufgrund der Tatsache, dass zwei separate Rechnungen zu einem Gesamtauftrag vorgelegt wurden und die Dokumentation über die Prüfung und Beauftragung der insgesamt 39 Nachträge fehlte, war es dem Revisionsamt nicht möglich, den Schlussrechnungsvorgang im Hinblick auf Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu prüfen.

Der Vorgang wurde daher am 15. März 2021 mit Prüfbemerkung in die Eigenverantwortung von KASSELWASSER zurückgegeben und um Stellungnahme gebeten.

Der Eigenbetrieb erklärte in seiner Stellungnahme, dass die Trennung der Schlussrechnung in zwei Teilschlussrechnungen aus dem zeitweise abgesenkten Mehrwertsteuersatz auf 16 % resultierte. Der Auftragnehmer wurde gebeten, zusätzlich den Gesamtabrechnungsbetrag (Summe beider Teilschlussrechnungen) nachträglich zu bestätigen. Weiterhin wurde die Zusammensetzung der Nachtragsleistungen erläutert, die maßgeblich aus der mangelnden Bausubstanz und Fehlern im Leistungsverzeichnis resultierten. Letztendlich wurde die Auftragssumme aufgrund anderer Mengenverschiebungen lediglich um 175 T € überschritten.

Aufgrund der Komplexität und des Umfangs der Maßnahme sowie der erforderlichen mehrfachen Überarbeitung der Schlussrechnungsunterlagen durch den Fachplaner räumte KASSELWASSER ein, dass die Vollständigkeit der Unterlagen vom Eigenbetrieb selbst nicht bewertet werden kann. KASSELWASSER konnte jedoch bestätigen, dass für alle abgerechneten Positionen nachprüfbare Aufmaße, Abrechnungszeichnungen und Massenberechnungen eingereicht wurden und sämtliche Mängel und Restleistungen behoben bzw. ausgeführt wurden.

11.3.9 Kläranlage, Vergabe Erneuerung der Regenüberlaufbauwerke (Auftrags-/Vergabenummer 2021-T215-001)

Dem Revisionsamt wurde am 2. August 2021 der o. g. Vorgang vom Eigenbetrieb KASSELWASSER zur Prüfung vorgelegt.

Die Prüfung der Vergabe führte zu einer Vielzahl von Auffälligkeiten und Feststellungen, so wurden bspw. in den „Besonderen Vertragsbedingungen“ Terminvorgaben nicht eindeutig benannt, ferner sollte die Vergabe auf der Grundlage unterschiedlicher Wertungskriterien erfolgen. U. a. sollten Umweltfaktoren bewertet und bei der Vergabeentscheidung berücksichtigt werden, ohne dass jedoch alle damit verbundenen Leistungspositionen in Bezug gebracht wurden, so dass diese Bewertung – unserer Ansicht nach – nur unzureichend erfolgte.

Darüber hinaus wurden Nebenangebote eingereicht, die von der ursprünglich vorgesehenen Ausführung abwichen. Die Wertung der Nebenangebote war anhand der vorgelegten Unterlagen für Projektaußenstehende nicht ausreichend und nachvollziehbar dokumentiert, so dass auch hier eine Bewertung durch das Revisionsamt nicht möglich war.

Aus diesen Gründen haben wir den Vorgang in die Eigenverantwortung des Eigenbetriebs zurückgegeben und die nochmalige Prüfung des Sachverhaltes empfohlen.

11.3.10 Bunsenstraße 125, Vergabe Wärme- und Stromversorgungsanlage (Auftrags-/Vergabenummer 2020-325-0017)

Dem Revisionsamt wurde am 15. September 2021 der o. g. Vorgang vom Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung zur Prüfung vorgelegt.

Nach Einsicht in die Unterlagen haben wir die Prüfung abgebrochen, da die Prüfung und Wertung des einzigen eingegangenen Angebotes nach Aktenlage nur unzureichend vom Fachamt durchgeführt und dokumentiert wurde und eine Nachvollziehbarkeit für Projektaußenstehende nicht gegeben war. Das ZVM hatte bezüglich des vorliegenden Angebotes bereits auf Auffälligkeiten hingewiesen, die vom Fachamt aufzuklären waren. So fehlten bspw. Angaben zur Eignung des Bieters, die vom Fachamt nach Aktenlage nicht aufgeklärt wurden.

Ferner fehlten Kalkulationsunterlagen, die mit dem Angebot vom Bieter abzugeben waren. Das Fachamt forderte diese Unterlagen nach, der Bieter hat diese jedoch nicht abgegeben, was einen Ausschlussgrund nach den Vorgaben der VOB darstellt.

Nach Aussage des Fachamtes wurden die Kalkulationsgrundlagen anderweitig aufgeklärt, so dass im Nachhinein auf die Vorlage der nachgeforderten Unterlagen verzichtet wurde.

In welcher Form die Aufklärung erfolgte, wurde jedoch nicht dokumentiert, obwohl das Angebot den Schätzwert um 64 % überschreitet und somit eine Wirtschaftlichkeitsprüfung gemäß VOB zwingend durchzuführen ist, da auf auffällig hohe Angebote nach § 16d VOB/A der Zuschlag nicht erteilt werden darf.

Das Fachamt begründete die Nichtaufklärung der Eignung damit, dass das Unternehmen bekannt sei. Weiterhin erklärte das Fachamt, dass eine Preisaufklärung stattgefunden hätte und der Schätzwert auf der Vergabeplattform aufgrund zuletzt durchgeführter Änderungen an der Leistungsbeschreibung nicht aktuell gewesen sei. Die abgegebenen Preise würden den momentan üblichen Marktpreisen entsprechen. Das Fachamt führte zudem aus, dass es den Zuschlag auf das einzige eingereichte Angebot erteilen müsse, um die Arbeiten in dem vorgesehenen Umfang und Zeitraum ausführen zu können. Abschließend erklärte das Fachamt, dass alle vergaberelevanten Kriterien berücksichtigt und bewertet worden seien.

Unabhängig von der Stellungnahme durch das Fachamt, wurde die Angebotsprüfung und -wertung nicht nachvollziehbar und transparent dokumentiert. Die Feststellungsvermerke/Bestätigungen der rechnerischen, technischen und wirtschaftlichen Prüfung fehlten bei der Wiedervorlage noch immer.

Wir haben daraufhin den Vorgang in die Eigenverantwortung des Fachamtes zurückgegeben. Der Auftrag wurde erteilt.

11.3.11 Rathaus K-Flügel, Elektroinstallation, Nachtragsvereinbarungen (Vergabenummer 2019-069-0001)

Dem Revisionsamt wurden mehrfach Nachtragsvereinbarungen für die auszuführenden Elektroinstallationen im Rathaus vorgelegt. Das Projekt wird durch ein externes Büro betreut, die federführende Verantwortung liegt beim Amt Hochbau- und Gebäudebewirtschaftung.

Bei Einsicht in die Vorgänge wurde eine Vielzahl an Auffälligkeiten und Problemen festgestellt, sodass die vorgelegten Nachtragsvereinbarungen zur Überarbeitung und mit der Aufforderung zur Wiedervorlage an das Fachamt zurückgegeben wurden. Eine zeitnahe Wiedervorlage erfolgte nicht, darüber hinaus wurden Nachtragsvereinbarungen z. T. vor deren erneuter Wiedervorlage beauftragt, ohne dass unsere Feststellungen und Empfehlungen angemessene Berücksichtigung fanden.

Die später vorgelegten Nachtragsvereinbarungen in einer Gesamthöhe von rd. 600 T € lassen auf ein langwieriges, fehlerbehaftetes, intransparentes, unwirtschaftliches und gegen die Vorgaben der VOB und ADGA verstoßendes Verhalten schließen.

Die uns übertragene Aufgabe zur baubegleitenden Prüfung konnten wir daher in diesem Fall nicht erfüllen, die notwendigen Unterlagen wurden uns nicht rechtzeitig vorgelegt.

Die Projektbeteiligten waren von Beginn an den Ihnen übertragenen Aufgaben zur Nachtragsbearbeitung nicht im erforderlichen Maße nachgekommen.

Bei Maßnahmen dieser Größenordnung sieht das Vergabehandbuch (VHB) vor, dass sich der Auftraggeber eine Urkalkulation des Auftragnehmers vorlegen lässt. Die vertraglich geschlossenen Vereinbarungen haben diese Vorgaben berücksichtigt. Der Auftragnehmer wäre demnach verpflichtet gewesen, auf Verlangen der Vergabestelle (bzw. des Fachamtes) eine Urkalkulation zur Beurteilung der Angemessenheit der angebotenen Preise vorzulegen. Daher haben wir bereits bei der ersten Nachtragsvereinbarung hierauf hingewiesen. Anhand der Urkalkulation wäre es möglich gewesen, die neuen Einheitspreise der Nachtragsleistungen fundiert auf Grundlage des Hauptangebotes zu überprüfen und zu beurteilen. Die Urkalkulation wurde nicht angefordert, eine fundierte wirtschaftliche Prüfung nach den Vorgaben des VHB ist nicht erfolgt.

11.3.12 Rathaus K-Flügel, Heizungsinstallation, Nachtragsvereinbarungen (Vergabenummer 2019-214-0002)

Dem Revisionsamt wurden mehrfach Nachtragsvereinbarungen für die auszuführenden Heizungsinstallationen im Rathaus vorgelegt. Das Projekt wird durch ein externes Büro betreut, die federführende Verantwortung liegt beim Amt Hochbau- und Gebäudebewirtschaftung.

Die Bearbeitung der Nachtragsvereinbarungen zeigte auch bei dieser Maßnahme eine Vielzahl von Auffälligkeiten und eklatanten Problemen insbesondere zur Prüfung der Angemessenheit der angebotenen Einheitspreise der Zusatzleistungen auf. Im März 2021 haben wir mit einer Prüfbemerkung über die Probleme informiert. Fristen zur Überarbeitung und Stellungnahme sind daraufhin ergebnislos verstrichen.

Im Mai 2021 haben wir mit einer erneuten Prüfbemerkung das Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung informiert. Wir haben mehrfach an die von uns erbetene Stellungnahme erinnert, die wir aber erst im April 2023 zusammen mit der Schlussrechnung erhalten haben. Eine wesentliche und nachvollziehbare Verbesserung in der Nachtragsbearbeitung wurde nicht erreicht, sodass ein wirtschaftlicher Umgang mit Haushaltsmitteln bei den vorgelegten Vorgängen der Nachtragsvereinbarungen fraglich erscheint.

11.3.13 Rathaus K-Flügel, Trockenbauarbeiten, Vergabe (Vergabenummer 2021-206-0013)

Dem Revisionsamt wurde eine Akte mit einer Direktvergabe für Trockenbauarbeiten im Rathaus K-Flügel vorgelegt. Das Projekt wird durch ein externes Büro betreut, die federführende Verantwortung liegt beim Amt Hochbau- und Gebäudebewirtschaftung.

Eine Direktvergabe war notwendig geworden aufgrund der Schlechtleistung des ursprünglich beauftragten Auftragnehmers der Trockenbauarbeiten. Diesem Auftragnehmer hatte das Fachamt gekündigt und in Abstimmung mit dem Rechtsamt eine Neuvergabe durchgeführt.

Aus der Stellungnahme vom Rechtsamt ging hervor, dass der Auftraggeber einer Schadensminderungspflicht unterliegt. Mit Verweis auf die Regelungen des Vergabehandbuchs wurde empfohlen, die ehemals am Wettbewerb beteiligten Bieter zu berücksichtigen oder anderweitig Vergleichsangebote einzuholen.

Der vorgesehene Bieter gehörte nicht zum alten Bieterkreis, Vergleichsangebote wurden ebenfalls keine eingeholt. Hierfür mag es nachvollziehbare Gründe gegeben haben, diese waren in den vorliegenden Unterlagen jedoch nicht ausreichend dokumentiert. Im Hinblick auf eine rechtssichere Kündigung nebst angedrohter Schadensersatzforderungen ist eine lückenlose, nachvollziehbare und belastbare Dokumentation jedoch unerlässlich. Die uns vorliegende Dokumentation erfüllte diese Anforderungen nicht.

Aus den Unterlagen ging zudem hervor, dass die uns zur Prüfung vorgelegte Direktvergabe über 362 T € bereits mündlich beauftragt war und mit den Arbeiten bereits begonnen worden waren. Da auch mündliche Vergaben rechtlich einen Vertragsabschluss darstellen, war eine Prüfung durch das Revisionsamt zu diesem Zeitpunkt nicht mehr zielführend.

Auf grundlegende Bedenken und formale Verfahrensfehler kann nach erfolgter Auftragsvergabe nicht mehr angemessen reagiert werden. Der Vorgang wurde daher mit der Empfehlung, die Dokumentation der Direktvergabe zu überarbeiten und zu ergänzen, in die Eigenverantwortung des Fachamtes zurückgegeben.

11.3.14 Victoria-Hochhaus, Herrichtung UG und EG, Lüftungs- und Heizungsinstallationen, Schlussrechnung (Vergabenummer 2017-235-0001)

Dem Revisionsamt wurde eine Schlussrechnung über Heizungs- und Lüftungsinstallationsarbeiten im Victoria-Hochhaus vorgelegt. Das Projekt wird durch ein externes Büro betreut, die federführende Verantwortung liegt beim Amt Hochbau- und Gebäudebewirtschaftung.

Die Schlussrechnung wurde von uns über einen Zeitraum von rund fünf Monaten dreimal an das Fachamt unter anderem aufgrund falscher Mengen und abweichender Einheitspreise zur Überarbeitung zurückgegeben. Bei der vierten Vorlage der Unterlagen waren weiterhin Auffälligkeiten und Probleme festzustellen.

Zudem hat auch hier mit einer Stellungnahme entgegen den Vorgaben der ADGA der Fachplaner geantwortet. Der Sachbearbeiter des Fachamtes führte lediglich aus, dass die Schlussrechnung vom Fachplaner umfassend überarbeitet worden sei und fehlende Unterlagen – soweit möglich – ergänzt worden seien. Eine Beteiligung bzw. Beantwortung durch die Leitungsebene – wie in der ADGA vorgesehen – war auch hier nicht erfolgt bzw. dokumentiert.

Da einige der von uns angezeigten Punkte nicht bearbeitet bzw. beantwortet wurden und eine nochmalige Vorlage keine Verbesserung erwarten ließ, haben wir den Vorgang zur erneuten Überarbeitung in die Eigenverantwortung des Fachamtes zurückgegeben.

11.3.15 Schule am Heideweg, Neubau und Mensa, Elektroinstallationen, Schlussrechnung (Vergabenummer 2019-072-0008)

Dem Revisionsamt wurden mehrfach Nachtragsvereinbarungen für Elektroinstallationen in der Schule am Heideweg vorgelegt. Das Projekt wird durch ein externes Büro betreut, die federführende Verantwortung liegt beim Amt Hochbau- und Gebäudebewirtschaftung.

Zum Zeitpunkt unserer Feststellungen betrug die ursprüngliche Auftragssumme rd. 436 T €. Diese sollte durch die vorgelegten Nachtragsvereinbarungen auf rd. 592 T € erhöht werden. Die Summe neuer Leistungen betrug dabei rd. 344 T €. Für rd. 188 T € sollten Leistungen entfallen.

Darüber hinaus waren erneute Kostensteigerungen zu erwarten, da noch weitere Nachtragsangebote bereits aktenkundig angemeldet waren. Bei Einsicht in die vorgelegten Nachtragsunterlagen stellten wir fest, dass sich auch hier die Bearbeitung als langwierig, fehlerbehaftet, intransparent und unwirtschaftlich erwies und zudem gegen die Vorgaben der VOB und ADGA-Regelungen verstieß. U. a. waren Nachtragsleistungen bereits abgerechnet. Darüber hinaus sollten Stundenlohnarbeiten in einem Umfang von 1370 Stunden nachbeauftragt werden, obwohl Stundenlohnarbeiten gemäß den Vorgaben der VOB nur für unvorhersehbare Arbeiten und in geringem Umfang zur Ausführung kommen sollen.

Ein Abgleich mit der Urkalkulation des Auftragnehmers zur Bewertung der Angemessenheit der Preise ist nach Aktenlage ausgeblieben. Kosten, die nicht in den Verantwortungsbereich der Stadt Kassel fielen, sollten beauftragt werden, ohne dass vorgesehen war, diese an den jeweiligen Verursacher weiter zu berechnen. Durch die schleppende Bearbeitung und Überschreitung von Ausführungsfristen entstanden Mehrkosten, die bei fristgerechter Bearbeitung vermeidbar gewesen wären.

Wir haben daraufhin am 23. Juni 2021 das Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung über die auffälligen Sachverhalte in Kenntnis gesetzt. Im Oktober 2021 haben wir eine Antwort auf den Anhang unserer Prüfbemerkung erhalten. Die eigentliche Prüfbemerkung wurde dabei nicht beantwortet.

12 Kassenprüfungen

12.1 Gesetzliche Grundlagen

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

Nach § 27 Abs. 1 GemKVO sind bei der Gemeindekasse und jeder ihrer Zahlstellen in jedem Jahr mindestens eine unvermutete Kassenprüfung und eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme vorzunehmen.

Statt der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme kann eine zweite unvermutete Kassenprüfung vorgenommen werden. Überwacht das Revisionsamt dauernd die Kasse oder wurde eine unvermutete überörtliche Kassenprüfung vorgenommen, kann auch von der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme abgesehen werden.

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

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

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

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

12.2 Durchführung der Prüfungen

12.2.1 Inhalt und Umfang

Der am Prüfungstag zum Kassenschluss erzeugte Periodenabschluss weist den aktuellen Bargeldbestand des automatischen Kassentresors (AKT), aufgeschlüsselt nach Banknoten- und Münzensorten, aus. Von der Kassiererin ist bei den Prüfungen noch das im Tresor vorhandene Wechselgeld (Rollengeld und Bündelgeld) vorzuzählen.

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

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

Darüber hinaus werden in jeder Kassenprüfung weitere relevante Themen aufgegriffen.

Auch im Jahr 2021 wurden aufgrund der Kontaktbeschränkungen wegen der Corona-Pandemie in den Kassenräumen lediglich der Abschluss der Barkasse und die Aufnahme des Bargeldbestandes im Beisein der Prüfer durchgeführt. Der Aufenthalt der Prüfer in der Stadtkasse wurde auf ein Mindestmaß beschränkt.

12.2.2 Ergebnis der Kassenprüfungen

Im Rahmen der oben genannten gesetzlichen Vorgaben wurde am 23. März 2021 eine unvermutete Kassenprüfung sowie am 9. Dezember 2021 eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme durchgeführt.

Die Richtigkeit des Tagesabschlusses vom 23. März 2021 konnte durch das Revisionsamt bescheinigt werden. Der festgestellte Kassenbestand stimmte am Prüfungstag im Soll und Ist überein.

Die Kassenbestandsaufnahme ergab lediglich geringfügige, bereits aus vorangegangenen Prüfungen bekannte Feststellungen aus dem Bereich „Dokumentation“.

Auch die Richtigkeit des Tagesabschlusses vom 9. Dezember 2021 konnte durch das Revisionsamt bescheinigt werden. Der festgestellte Kassenbestand stimmte am Prüfungstag im Soll und Ist überein.

12.2.3 Prüfungsfeststellungen

Liquiditätskredite

Nach § 4 der Haushaltssatzung 2020 betrug der zulässige Höchstbetrag der Liquiditätskredite 30 Mio. €. Die Haushaltssatzung für das Jahr 2021 wurde erst am 13. Oktober 2021 rechtskräftig. Hiernach betrug der zulässige Höchstbetrag der Liquiditätskredite lt. Genehmigung des Regierungspräsidiums 20 Mio. €.

Am Tag der Kassenprüfung vom 23. März 2021 und am Tag der Kassenbestandsaufnahme vom 9. Dezember 2021 waren keine Liquiditätskredite aufgenommen worden.

Bargeldhöchstbestand

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

Im gesamten Prüfungszeitraum der Kassenprüfung vom 23. März 2021 (14. Dezember 2020 bis 23. März 2021) und am Tag der Kassenbestandsaufnahme am 9. Dezember 2021 wurde der höchstzulässige Bargeldbestand nicht überschritten.

Automatischer Kassentresor (AKT)

Im gesamten Prüfungszeitraum der Kassenprüfung vom 23. März 2021 (14. Dezember 2020 bis 23. März 2021) traten bei dem AKT keine Fehler auf. Anlässlich der Kassenbestandsaufnahme am 9. Dezember 2021 teilte die Kassiererin auf Nachfrage mit, dass es in der Zeit vom 23. März 2021 bis zum 8. Dezember 2021 mehrere kleinere Störungen und einen halbtägigen Totalausfall des AKT gegeben hat.

Dokumentation

Das Revisionsamt hatte dem Amt Kämmerei und Steuern in vergangenen Jahren wiederholt eine Überarbeitung der, über die Software des AKT erzeugten, Dokumentation der Barkassenvorgänge empfohlen. Nach Aussage des Software-Herstellers lassen sich manche Vorgänge aber in der vorhandenen Dokumentation nicht abbilden. Hier wäre eine kostenpflichtige Erweiterung der Software notwendig. Die technischen Probleme wurden plausibel dargelegt, eine Änderung würde auskunftsgemäß Kosten verursachen, die in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen. Dessen ungeachtet bleibt ein Mangel in der lückenlosen Dokumentation der Barkassenvorgänge bestehen. Da aus den o.a. Gründen seitens der Stadtkasse keine Änderung der Software beabsichtigt ist, wird das Revisionsamt zukünftig in den unterjährigen Prüfungsberichten diese Tatsache zwar weiterhin feststellen, allerdings auf eine Stellungnahme des Amtes Kämmerei und Steuern verzichten.

12.3 Schließung der Barkasse

Am 9. Februar 2021 und am 12. Februar 2021 war die Barkasse geschlossen. Gründe hierfür waren lt. den Periodenabschlüssen beigefügten Vermerken Krankheit der Kassiererin bzw. fehlendes Personal (Kassensicherheit). Die Schließung wurde lt. den Vermerken in Absprache mit dem Kassenverwalter vorgenommen.

Aufgrund technischer Probleme war die Stadtkasse am 29. November 2021 vormittags geschlossen.

12.4 Dienstanweisungen für die Stadtkasse und für die Sonderkassen

In der ADGA II werden unter lfd. Nummer 40.00 bis 40.20 verschiedene Dienstanweisungen und Richtlinien der Stadtkasse aufgeführt.

Eine bereits im Rahmen der Kassenprüfung vom 12. Dezember 2017 vorgenommene Überprüfung der Dienstanweisungen und Richtlinien der Stadtkasse hatte ergeben, dass die in den Dienstanweisungen und Richtlinien genannten Rechtsgrundlagen und zitierten Vorschriften nicht dem aktuellen Stand entsprachen, die organisatorischen Bezeichnungen der Ämter sowie die übrigen verwendeten Begrifflichkeiten dem aktuellen Stand angepasst werden müssten und die in den jeweiligen Dienstanweisungen und Richtlinien zitierten „Anlagen“ im Intranet einsehbar sein sollten. Daher hatte das Revisionsamt bereits im Schlussbericht 2017 auf die Notwendigkeit der Überarbeitung hingewiesen.

Lediglich die Dienstanweisung für Zahlstellen (ADGA II Ziff. 40.1) wird durch die Stadtkasse seit 2012 mit Unterbrechungen überarbeitet. Die bisher durch die Stadtkasse vorgelegten Entwürfe einer neuen Dienstanweisung für die Zahlstellen der Stadtkasse und Sonderkassen wurden durch das Revisionsamt bis zum März 2019 begleitend geprüft. Zahlreiche ausführlich formulierte Änderungsvorschläge wurden bislang von der Stadtkasse aus unbekanntem Gründen nicht umgesetzt. Die begleitende Prüfung wurde im März 2019 beendet und die Stadtkasse wurde darauf hingewiesen, dass eine Überprüfung der gültigen Dienstanweisungen im Rahmen der regelmäßigen Kassenprüfungen vorgenommen werden wird.

Mit der Stellungnahme vom 11. Januar 2021 zum Prüfungsbericht der Kassenprüfung vom 14. Dezember 2020 hat das Amt Kämmerei und Steuern über einen geplanten Fortschritt bei drei der Dienstanweisungen berichtet. Am 1. November 2021 sind folgende überarbeitete Dienstanweisungen in Kraft getreten: Dienstanweisung Stadtkasse (ADGA II, Ziff. 40.00), Dienstanweisung Zahlstellen (ADGA II, Ziff. 40.01) und Dienstanweisung Gelderheber (ADGA II, Ziff. 40.02).

In Bezug auf die Überarbeitung der übrigen Dienstanweisungen und Richtlinien, die im Hinblick auf dort angegebene rechtliche Grundlagen, organisatorische Gegebenheiten und verwendete Begrifflichkeiten dringend überarbeitungsbedürftig sind, wurde keine Aussage getroffen.

Wie eine noch im November 2021 erfolgte Durchsicht der Dienstanweisung Stadtkasse und der Dienstanweisung Zahlstellen ergab, bestanden erneut Unstimmigkeiten in Bezug auf die bei der Stadt Kassel eingerichteten Zahlstellen. Dieser Sachverhalt wurde dem Amt Kämmerei und Steuern schriftlich mitgeteilt. Eine Reaktion hierauf erfolgte nicht.

Bezüglich der zu erstellenden Dienstanweisung Sonderkassen wurde in der Stellungnahme vom 11. Januar 2021 mitgeteilt, dass die Arbeiten an dieser Dienstanweisung wegen der angedachten Organisationsänderungen der Eigenbetriebe zunächst kurzzeitig eingestellt worden seien. Die Arbeiten seien wiederaufgenommen worden, da der angedachte zeitliche Rahmen verworfen worden sei. Auch die Dienstanweisung Sonderkassen solle demnächst dem Oberbürgermeister zur Unterschrift vorgelegt werden.

Die Dienstanweisung Sonderkassen wurde zwischenzeitlich erstellt und ist zum 1. September 2022 in Kraft getreten. Es ist beabsichtigt, diese Dienstanweisung im Rahmen der laufenden Sonderkassenprüfung abschließend zu überprüfen.

Darüber hinaus wurde vom Amt Kämmerei und Steuern eine Dienstanweisung für die in der Stadtverwaltung genutzten Kassenautomaten erstellt, unter ADGA II, Ziff. 40.20 veröffentlicht und zum 15. Juni 2021 in Kraft gesetzt.

12.5 Zahlstellenprüfung

Nach § 27 Abs. 1 GemKVO sind bei jeder Zahlstelle der Gemeindekasse jährlich mindestens eine unvermutete Kassenprüfung und eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme vorzunehmen. Um dieser gesetzlichen Vorgabe nachkommen zu können, ist es erforderlich, dass bekannt ist, bei welcher Organisationseinheit durch die Stadtkasse eine Zahlstelle eingerichtet worden ist und wer die handlungsberechtigten Personen sind. Bei der Stadt Kassel existieren nach wie vor unterschiedliche, innerhalb der Dienstanweisungen 40.00 und 40.01 abweichende, Verzeichnisse der eingerichteten Zahlstellen.

Davon abgesehen wurden aufgrund der Kontaktbeschränkungen wegen der Corona-Pandemie im Jahr 2021 keine Zahlstellenprüfungen durchgeführt.

12.6 Prüfungen der Sonderkassen der Eigenbetriebe

12.6.1 Gesetzliche Grundlagen, Inhalt und Umfang der Prüfung

Bei der Prüfung der Sonderkassen der Eigenbetriebe handelt es sich um Pflichtaufgaben des Revisionsamtes gemäß § 131 Abs. 1 Nr. 3 HGO. Demnach gehört die dauernde Überwachung der Kassen der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen zu den Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes²⁴.

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

Die unvermuteten Prüfungen der Sonderkassen wurden am 24. Juni und am 21. Dezember 2020 vorgenommen. Schwerpunkt der Prüfungen war das Verfahren zur Erstellung unterjähriger Tagesabschlüsse der Sonderkassen. Gemäß § 30 i. V. m § 22 Abs. 1 GemKVO hat die Sonderkasse für jeden Tag, an dem Zahlungen bewirkt worden sind, Tagesabschlüsse zu erstellen. Die Tagesabschlüsse sind von allen Personen, die an der Ermittlung der Grundlagen der Tagesabschlüsse beteiligt sind, zu unterschreiben. In der vorangegangenen Prüfung der Sonderkassen war festgestellt worden, dass die Stadtkasse zu diesem Zeitpunkt keine Abschlüsse der Sonderkassen angefertigt hatte. Vielmehr waren die Konten der Sonderkassen als der Stadtkasse zugehörig behandelt und in den dortigen Tagesabschluss einbezogen worden.

²⁴ Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Kassel trägt die Bezeichnung Revisionsamt, § 2 der Revisionsordnung der Stadt Kassel; ADGA II Nr. 38

12.6.2 Prüfungsergebnisse

Feststellung

Es wurde festgestellt, dass Kassensoll- und Kassenistbestand der Sonderkassen an den Prüfungstagen übereinstimmte.

Es wurde darüber hinaus festgestellt, dass die unterjährigen Tagesabschlüsse in der bisherigen Art und Weise der Aufstellung und Dokumentation weiterhin nicht rechtskonform sind. Die gemäß § 30 i. V. m. § 22 Abs. 1 S. 3 GemKVO vorgesehenen Unterschriften der an der Ermittlung der Tagesabschlüsse beteiligten Personen sowie des Kassenverwalters sind in den Dokumenten der jeweiligen Tagesabschlüsse nicht vorhanden. Die erforderlichen Daten der Buchhaltungen der Eigenbetriebe werden täglich elektronisch der Stadtkasse zugesandt. Die Stadtkasse prüft die Unterlagen und archiviert sie. Ein lesender Zugriff auf die Unterlagen durch das Revisionsamt ist jederzeit möglich.

Empfehlung

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

Im Rahmen eines vom Amt für Kämmerei und Steuern initiierten Termins (Februar 2023) wurde die bestehende Empfehlung des Revisionsamtes um die Möglichkeit ergänzt, innerhalb des Prozesses einer digitalen Dokumentation von Tagesabschlüssen auch die formal vorgegebene nötige Unterschrift einer Kassenleitung entsprechend auf eine digitale Signatur umzustellen. Die hierzu erforderlichen Instrumente (Software) sind im Hause verfügbar. Das Amt Kämmerei und Steuern versichert den bestehenden Prozess der Tagesabschlüsse Sonderkassen (Eigenbetriebe) schnellstmöglich auf digitale Dokumentation einschließlich digitaler Signatur umzustellen und damit die gesetzlichen Vorgaben erfüllen zu können.

13 Prüfung von Datenverarbeitungsverfahren (DV-Verfahren)

13.1 Prüfungserfordernis

Aus § 111 Abs. 2 HGO und den haushaltsrechtlichen Bestimmungen (§ 33 Abs. 5 Nr. 1 GemHVO und § 5 Abs. 5 Nr. 1 GemKVO) ergibt sich ein Prüfungserfordernis finanzrelevanter Verfahren für die Gemeinden.

Gemäß den vorgenannten Bestimmungen müssen die Ämter dafür Sorge tragen, dass finanzrelevante Verfahren von einer Prüfstelle geprüft werden, bevor diese zum Einsatz freigegeben werden dürfen. Der Nachweis über die Prüfung ist dabei in geeigneter Weise, zum Beispiel durch Prüftestate und eine Prüfungsdokumentation, zu belegen.

Dabei sind die rechtlichen Vorgaben der GemHVO, der GemKVO und die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD)²⁵ zu berücksichtigen.

13.2 Prüfungsauftrag

Mit der Novellierung der HGO im Mai 2020²⁶ wurde die gesetzliche Aufgabenübertragung der Prüfung finanzrelevanter Verfahren nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO als Pflichtaufgabe eines Rechnungsprüfungsamtes aufgehoben und ersatzlos gestrichen. Mit Verfügung vom 13. April 2022 übertrug der Oberbürgermeister die Prüfung finanzrelevanter Verfahren im Sinne des § 5 Gemeindekassenverordnung (GemKVO) und des § 33 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) nach § 131 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) dem Revisionsamt. Die Aufgabenübertragung wurde auch in die Revisionsordnung (ADGA II Nr. 38) übernommen.

13.3 Rahmenbedingungen der Prüfungen

Beim Revisionsamt der Stadt Kassel wird seit Jahren versucht, trotz geringer personeller Ressourcen der Prüfungsaufgabe weitgehend gerecht zu werden. Sei es durch eigene Verfahrensprüfungen oder durch Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Revisions- bzw. Rechnungsprüfungsämtern mittels Austausches der Prüfungsergebnisse.

Die Verfahrensprüfungen sind laufende Vorgänge und werden daher nicht auf den Zeitraum der Jahresabschlussprüfung begrenzt, sondern darüber hinaus betrachtet. Die nachfolgenden Ausführungen beinhalten daher auch Entwicklungen und Feststellungen aus den Jahren 2022 und 2023.

Die wachsende Automatisierung von Kassensystemen, Online-Zahlungsverfahren und die Verzahnung der Fachverfahren mit dem Finanzverfahren (Einsatz von Schnittstellen zur Sollstellung und Einnahmeverwaltung im Finanzverfahren) verursachen einen stetig anwachsenden Prüfungsbedarf und -aufwand. Auch sind Verfahrensprüfungen keine einmalig vorzunehmenden Prüfungshandlungen. Jede Verfahrensänderung bewirkt eine ergänzende Prüfung bezüglich der finanzrelevanten Module und Funktionen des DV-Verfahrens.

Der Grundsatz der Prüfung vor der Anwendung (§ 131 Abs. 1 Ziffer 4 HGO alte Fassung) war längst durch die begleitende Prüfung auf Grundlage des Ausnahmeerlasses²⁷ des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport als Regel abgelöst worden. Durch die Aufhebung des § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO ist jedoch auch der Ausnahmeerlass hinfällig. In der Praxis sind dennoch weiterhin nur begleitende Prüfungen realistisch. Vorhergehende Prüfungen und Testate dürften weiter die große Ausnahme sein. Die Verfahrensweise der begleitenden Prüfung mit vorläufigen Freigaben durch die Ämter wird daher erhalten bleiben. Dies findet auch seinen Niederschlag in der Praxis der Verfahrensfreigaben.

²⁵ BMF-Schreibens vom 14. November 2014 - IV A 4 - S 0316/13/10003, BStBl I S. 1450 („Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff [GoBD]“)

²⁶ Nr. 26 – Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen – 15. Mai 2020

²⁷ Erlass vom 4. Mai 2016 - StAnz. 21/2016 S. 546. Durch Änderung des § 131 Abs. 1 Nr.4 HGO ebenfalls aufgehoben.

In der ADGA II 29 Ziffer 4.3 (RRL TUI) ist festgelegt, was die Fachämter bei der Freigabe von DV-Anwendungen (auch finanzrelevante Verfahren) beachten müssen. Die Verantwortung für die ordnungsgemäße Verarbeitung der Daten im DV-Verfahren trägt im Übrigen stets das einsetzende und freigebende Fachamt.

Der im Revisionsamt eingesetzte DV-Prüfer ist zusätzlich der behördliche Datenschutzbeauftragte. Die Kombination von DV-Prüfung und Datenschutz hat sich seit langem bewährt und bringt durchaus Synergieeffekte mit sich. Allerdings führte die Einführung/Umsetzung der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO), die zum 25. Mai 2018 unmittelbar anzuwendendes Recht in allen EU-Mitgliedsstaaten geworden ist, zu einem Anstieg der Beratungs- und Kontrollaufgaben des Datenschutzbeauftragten und seiner Stellvertretung. Die zusätzlichen Aufgaben im Bereich des Datenschutzes beanspruchen die Personalressourcen des Datenschutzbeauftragten und seiner Vertretung auf Dauer. Durch Umverteilungen und Neuordnung der Aufgaben wird intern versucht diesem Umstand gerecht zu werden.

13.4 Aktueller Stand der Prüfungen

Einige laufende begleitende DV-Prüfungen konnten aus Kapazitätsgründen nicht abgeschlossen bzw. fortgeführt werden. Gründe dafür waren:

- Durch die neuen Aufgabenstellungen der DS-GVO sowohl an den DSB als auch an die Verwaltung haben sich die Anfragen an den DSB mittlerweile, ausgehend vom Jahr 2018, mehr als verdoppelt. Die in der DS-GVO gestärkten Betroffenenrechte wurden mit gesetzlich festgelegten Fristen versehen, die einzuhalten sind und daher einer vordringlichen Bearbeitung bedürfen.
- In den Jahren 2021 und 2022 sorgten weitere besondere Umstände (andauernde Corona - Pandemie, ein Sondereinsatz zur Abarbeitung des Meldestaus von Covid-Fällen beim Gesundheitsamt, sowie ein weiterer Sondereinsatz zur Bewältigung der Ukraine-Krise) zusätzlich zu Einschränkungen und Umverteilung der Personalkapazität.

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

Newsystem Infoma Version 7 (n7)

Für eine Fortsetzung bzw. den Abschluss der Anwendungsprüfung ist ein schriftliches Berechtigungskonzept und eine Dienstanweisung für den Einsatz des Finanzverfahrens erforderlich. Beides liegt nicht vor. Änderungen aufgrund von Updates und strukturelle Anpassungen (die Umstellung auf einen Produkthaushalt und Einführung des Modern Clients) wurden begleitend geprüft.

- 2Charta FlowManager - Rechnungsworkflow - (rw21)
Die flächendeckende Einführung wurde Anfang des Jahres 2020 umgesetzt. Probleme bei der Verarbeitung der per Buchungsschnittstelle vom rw21 an das Finanzwesen n7 übertragenen Buchungssätze verhindern bislang den Abschluss der Prüfung.

- HESS-Kassensystem
Im Kassensystem sind aktuell sechs Kassenautomaten und 87 EC-Cash-Terminals eingebunden (Stand 1. Januar 2022). Die Verwaltung beabsichtigt weitere Kassenautomaten und EC-Cash-Terminals für das Gesundheitsamt in das Kassensystem zu integrieren und dadurch das ämterübergreifende System zu erweitern. Die Einrichtung und Einbindung in das Kassensystem sind weitestgehend erfolgt. Mit Wirkung zum 15. Juni 2021 trat eine seit längerem von uns empfohlene Dienstanweisung (DA) für den Einsatz der Kassenautomaten und der EC-Cash-Terminals in Kraft. Einige aber längst nicht alle unsere Empfehlungen, die wir anhand des Entwurfs der DA im August 2019 mitgeteilt hatten, wurden dabei berücksichtigt. Die Prüfungen der DA und der umfangreichen Dokumentationen des Kassensystems sind noch nicht abgeschlossen.
- „KKG Kommunale Beitragssachbearbeitung“
Die Prüfung konnte aus Kapazitätsgründen nicht fortgeführt werden.
- wbv – wohnberechtigungsverwaltung
Die Prüfung ist abgeschlossen. Der Prüfungsbericht konnte aus Kapazitätsgründen noch nicht erstellt werden.
- OPEN/PROSOZ
Das Sozialhilfeverfahren wird laufend im Auftrag der ekom21 KGRZ Hessen geprüft. Insbesondere die häufigen Änderungen in der Sozialgesetzgebung des SGB XII, des SGB IX und des Asylrechts führen zu Updates im Verfahren, die zeitnah begleitend geprüft werden müssen.
- webKITA Kita-Verwaltungs- und Abrechnungsprogramm
Das Verfahren webKITA als Nachfolgeverfahren des Verfahrens eKITA wird begleitend geprüft. Die Einführung/Umstellung begann im Frühjahr 2019. Programmweiterungen und neue Funktionen bedürfen noch der Prüfung. Aus verschiedenen Gründen (u. a. Personalausfälle und -wechsel, Umstrukturierungen des Amtes) verzögerte sich die laufende Prüfung und konnte noch nicht abgeschlossen werden. Der Abschluss der Prüfung ist für das aktuelle Jahr 2023 geplant.

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

13.5 Verfahrensprüfungen im Finanzwesen

13.5.1 DV-System für die Finanzwirtschaft Infoma® newsystem® – n7 –

Für die Infoma newsystem Version 7 (n7) liegt uns ein aktuelles Prüfzertifikat der TÜV Informationstechnik GmbH (TÜV-IT) vor. Die Gültigkeit dieses Zertifikates ist auf den 30. April 2023 begrenzt.

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

Ein maßgeblicher Schwerpunkt der Anwendungsprüfung ist die Prüfung des Berechtigungskonzeptes und einer Dienstanweisung für den Einsatz des Finanzverfahrens. Wie in den Schlussberichten der Vorjahre bereits mehrfach ausgeführt wurde, liegt uns weder ein schriftliches Berechtigungskonzept noch eine entsprechende Dienstanweisung vor. Daran hat sich bis zum Redaktionsschluss auch nichts geändert.

Diese Anforderungen sind unter Ziffer 17 des Schlussberichts „Offene Feststellungen aus vorausgegangenen Schlussberichten“ festgehalten.

Im Sommer 2022 wurde das doppelte Finanzverfahren INFOMA® newsystem® der Firma Axians Infoma GmbH von der ekom21 auf eine neue Client-Version „Modern Client“ umgestellt. Die finanzrelevanten Funktionen wurden dadurch im Grunde nicht verändert.

Im Zuge bzw. in Folge der Umstellung sind allerdings folgende Feststellungen bemerkenswert:

1. Das Finanzverfahren wird seither als Webanwendung ausgeführt. Der Zugriff erfolgt über einen Webbrowser.
2. Die Umstellung des Clients brachte eine grundlegend veränderte Oberfläche mit sich. Die Änderungen mussten sich die Anwenderinnen und Anwender (User) autodidaktisch aneignen, Schulungen wurden nicht angeboten. Es wurde auf Erklärvideos in n7 verwiesen.
3. Die bisherigen Anwenderprofile wurden auf die neue Version portiert. Das bisherige Profil für die Revisionsämter wurde hierbei jedoch nicht portiert. Die in diesem Profil speziell an den Bedürfnissen der Revision angepassten Funktionen und Abfragen müssen seither in Form einer Individualisierung von jedem User aus dem Bereich der Revisionsämter selbst erstellt und gepflegt werden.

4. Für die Mandanten der Stadt Kassel (n7 Datenbank bis 2019 und ab 2020) kam es zu einer fehlerhaften Übertragung bei den User-Berechtigungen seitens der ekom21. Einige User waren mit falschen Berechtigungen versehen. Die Korrektur der Berechtigungen wurde seitens des Amtes Kämmerei und Steuern bei der ekom21 umgehend gefordert. Die Bereinigung hatte jedoch 3 ½ Wochen (4. Juli 2022 bis 28. Juli 2022) gedauert.

13.5.2 2Charta®FlowManager (rw21) - Rechnungsworkflow

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

Die Prüfung des finanzrelevanten Verfahrens rw21 beinhaltet auch die Prüfung der unterschiedlichen Schnittstellen zum Finanzverfahren n7. Denn über die Schnittstellen findet ein regelmäßiger Datenaustausch und -abgleich (z. B. Kreditoren und Debitoren und Budgetdaten) zwischen den beiden Verfahren statt. Die Schnittstellen bergen jedoch Schwachstellen, denn jedes Programmupdate und strukturelle Änderungen an der Datenbank können ungewollte Fehlerquellen mit sich bringen.

In den letzten Berichten hatten wir über Problembereiche/Mängel bei Buchungen in n7 im Zusammenhang mit der Verarbeitung von Buchungsvorgängen aus dem rw21 berichtet. Nachdem im Jahr 2019 von uns keine Doppelzahlung festgestellt worden war, sind in den Folgejahren 2020 und 2021 wieder einige Mehrfachverarbeitungen aufgetreten, die auch zu Mehrfachzahlungen geführt hatten.

Auf Nachfrage beim Amt Kämmerei und Steuern wurden die Mehrfachbuchungen mit Bedienungsfehlern bei der Bearbeitung in n7 erklärt.

Wir empfehlen daher wiederholt, das Interne Kontrollsystems (IKS) für den Verarbeitungsprozess der Rechnungsbearbeitung zu verbessern. Dazu sollten vorgenannte Prüf- und Berichtsprozesse in Arbeits- oder Dienstanweisungen aufgenommen bzw. entsprechende Anweisungen neu erstellt werden.

Des Weiteren empfehlen wir, mit der ekom21 und den Herstellern der Verfahren n7 und dem rw21 die Fehlerursachen möglichst programmseitig zu verhindern.

14 Wirtschaftliche Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist

Sachverhalt

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

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

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

Feststellung

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

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

Die Prüfungen führten zu keinerlei Beanstandungen.

15 Eigenbetrieb Die Stadtreiniger Kassel

Inhalt und Umfang der Prüfung

Durch den Oberbürgermeister wurde dem Revisionsamt die Prüfung der Wirtschaftsführung des Eigenbetriebes Die Stadtreiniger Kassel im Sinne von § 131 Abs. 2 Ziff. 5 HGO als weitere ständige Aufgabe übertragen. Die Wirtschaftsführung des Eigenbetriebes hat erhebliche Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft der Stadt.

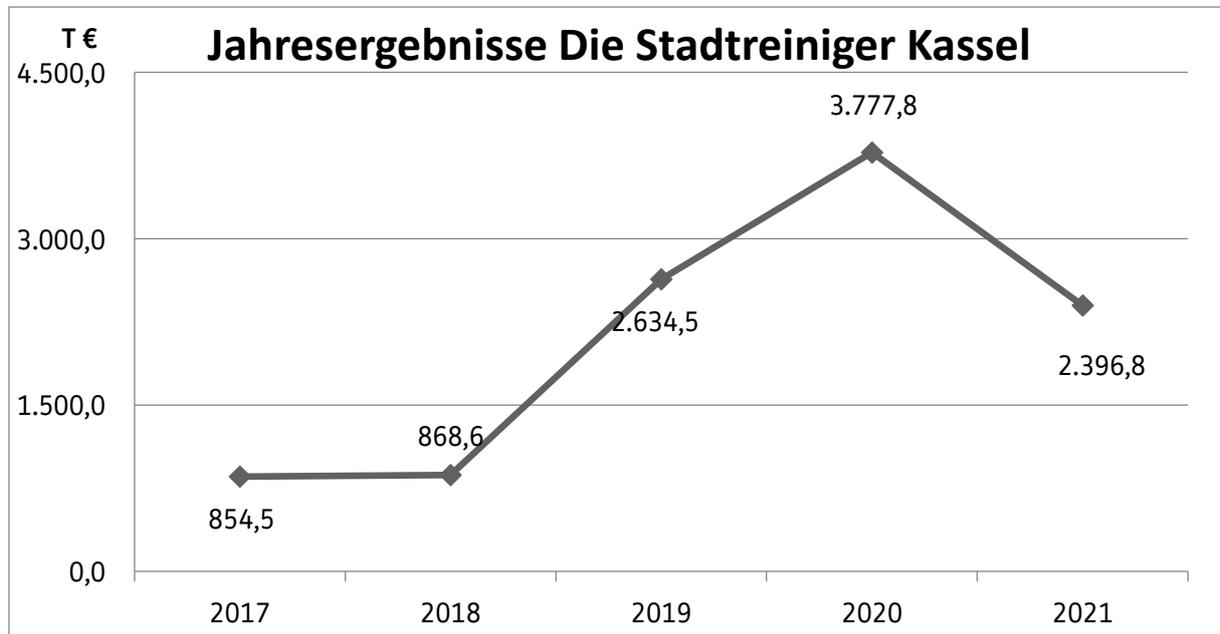
Durch die Prüfung des Eigenbetriebes soll sichergestellt werden, dass der Eigenbetrieb im Einklang mit den Vorschriften wirtschaftlich und sparsam geführt wird. Die Prüfung bezieht sich auf die Fragen, ob der Wirtschaftsplan eingehalten wurde und eine stetige Erfüllung der Aufgaben des Eigenbetriebes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

In die stichprobenhafte Prüfung der Wirtschaftsführung des Eigenbetriebes haben wir die Beschlussvorlagen für die städtischen Gremien einschließlich der Betriebskommission des Eigenbetriebes und auch die kassenmäßige Abwicklung der Zahlungsvorgänge zwischen Stadt und Eigenbetrieb einbezogen. Auch die Berichte über die Jahresabschlussprüfung²⁸ wurden ausgewertet.

²⁸ Der Jahresabschluss des Eigenbetriebes wird von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft.

Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes im Berichtsjahr

Das Jahresergebnis verschlechterte sich von 3.777,8 T € (2020) auf 2.396,8 T €. Die Entwicklung der jährlichen Geschäftsergebnisse des Eigenbetriebes ist der folgenden Übersicht zu entnehmen:



Der Jahresüberschuss 2020 (3.777,8 T €) wurde gemäß dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 8. November 2021 der allgemeinen Rücklage zugeführt.

Die Bilanzsumme hat sich von 36.245,04 T € (2020) auf 37.750,85 T € erhöht.

Der Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme erhöhte sich von 31,7 % auf 36,6 %.

Die Rücklage des Eigenbetriebes entwickelte sich wie folgt:

| Rücklagenentwicklung (Abweichungen rundungsbedingt) | | | |
|---|---------------------|-------------------------|-------------------------|
| Bezeichnung | Gesamtbetrag T € | Abfallentsorgung T € | Straßenreinigung T € |
| Bilanzansatz 01.01.2021 | <u>7.203,7</u> | <u>6.196,2</u> | <u>1.007,5</u> |
| Entnahme (./.) / Zuführung | <u>3.777,9</u> | <u>3.744,0</u> | <u>33,9</u> |
| Bilanzansatz 31.12.2021 | <u>10.981,6</u> | <u>9.940,2</u> | <u>1.041,4</u> |

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 1. Januar 2006 durch eine Verzinsung des Eigenkapitals von jährlich 6 % nachgekommen. Im Jahr 2021 führte dies bei einem Stammkapital i. H. v. 511,3 T € zu einem Zinsertrag i. H. v. 30,7 T €, der durch den Eigenbetrieb an die Stadt Kassel abgeführt wurde.

Finanzieller Leistungsaustausch zwischen Stadt und Eigenbetrieb

Der finanzielle Leistungsaustausch zwischen der Stadt und dem Eigenbetrieb wie auch die Verzinsung des Eigenkapitals wird über das Produkt 61201 „Sonstige Allgemeine Finanzwirtschaft“ abgerechnet.

Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses

Der Jahresabschluss 2021 wurde mit Datum vom 24. Juni 2022 von dem beauftragten Wirtschaftsprüfer mit einem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk versehen.

Die Feststellung des Jahresabschlusses durch die Stadtverordnetenversammlung erfolgte in der Sitzung vom 17. Oktober 2022.

16 Eigenbetrieb KASSELWASSER

Inhalt und Umfang der Prüfung

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

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

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

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

Wesentliche Feststellungen ergaben sich dabei nicht.

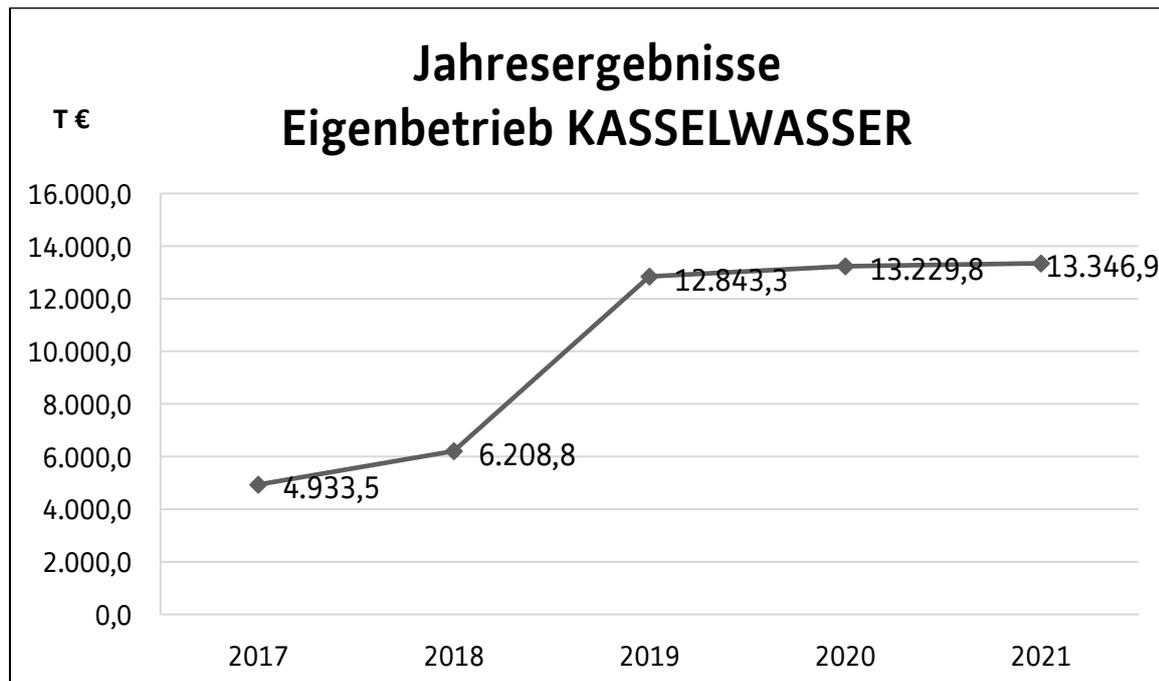
Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes im Berichtsjahr

Die Bilanzsumme des Eigenbetriebes hat sich um 8,4 Mio. € auf 380,8 Mio. € erhöht. Das Anlagevermögen hatte zum Ende des Jahres einen Bestand von 297,7 Mio. € und lag damit um 12 Mio. € höher im Vergleich zum Vorjahr. Die Rücklagen betragen zum Ende des Berichtsjahres 124,4 Mio. € (2020: 112,3 Mio. €).

Die Verbindlichkeiten betragen zum Ende des Berichtsjahres 198,2 Mio. €, davon 166,9 Mio. € mittel- und langfristige Fremdmittel. Die Eigenkapitalquote lag zum Stichtag 31. Dezember 2021 bei 41,2 Prozent (2020: 40,6).

Im Berichtsjahr 2021 betrug der kaufmännische Jahresüberschuss 13,3 Mio. €. Der Eigenbetrieb konnte bereits im 25. Jahr seines Bestehens ein positives Betriebsergebnis vorlegen.

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



Eigenkapitalverzinsung

Gemäß § 11 Abs. 5 EigBGes soll der Jahresgewinn des Eigenbetriebes in der Regel so hoch bemessen sein, dass neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird. Das Regierungspräsidium hat der Stadt Kassel zur Auflage gemacht, bei den Eigenbetrieben im Sinne einer Eigenkapitalverzinsung einen Ertrag für den städtischen Haushalt zu erwirtschaften. Dieser Auflage wird ab dem 1. Januar 2006 durch eine Verzinsung des Eigenkapitals von jährlich 6 % nachgekommen. Im Jahr 2021 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.

Feststellung des Jahresabschlusses

Der Jahresabschluss 2021 wurde vom Magistrat am 11. Juli 2022 festgestellt.

Der Stadtverordnetenversammlung wurde in der Sitzung vom 19. September 2022 folgende Vorlage zum Beschluss vorgelegt:

„Der Jahresabschluss und der Lagebericht nebst Erfolgsübersicht des Eigenbetriebes KASSELWASSER zum 31.12.2021 wird festgestellt. Die Gewinnverwendung wird wie folgt beschlossen: Das Jahresergebnis der Sparte Abwasser in Höhe von EUR 13.346.929,75 soll auf neue Rechnung vorgetragen werden.“

Die Gewinnverwendung wird wie folgt beschlossen: Das Jahresergebnis der Sparte Abwasser in Höhe von TEUR 6.606,0 soll auf neue Rechnung vorgetragen werden. Aus dem zum 31. Dezember 2021 bestehenden Gewinn-/Verlustvortrag in der Bilanz der Sparte Abwasser, in Höhe von TEUR 12.853,0 soll im Geschäftsjahr 2021 die Ausschüttung der Eigenkapitalverzinsung in Höhe von TEUR 780,0 an die Stadt Kassel erfolgen.

Das nach der Eigenkapitalverzinsung verbleibende Jahresergebnis 2020, welches mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung in 2021 in den Gewinn-/Verlustvortrag eingestellt wurde, soll in Höhe von TEUR 12.566,9 der zweckgebundenen Rücklage zugeführt werden. Diese Zuführung erfolgt nach den Satzungsregelungen für den Abwasserentsorgungsbereich mit einem Gewinn von TEUR 12.644,2 und für den Bereich Abscheider mit einem Verlust von TEUR 77,2. Das Jahresergebnis 2021 der Sparte Trinkwasser in Höhe von TEUR 159,5 soll auf neue Rechnung vorgetragen werden.“

17 Offene Prüfungsfeststellungen aus vorangegangenen Schlussberichten

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

Stand Jahresabschlussprüfung für das Jahr 2021

| Nr. | Prüfungsfeststellung | Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss | Sachstand |
|-----|---|--|--|
| 1 | Unbebaute Grundstücke | | |
| 1.1 | <p>Datenintegrität Der Mangel an Datenintegrität, der bereits beim Jahresabschluss 2008 festgestellt wurde, soll ausgeräumt werden. Dem Vorschlag des Revisionsamtes, die umfangreiche Excel-Liste durch eine Datenbanklösung zu ersetzen, die dafür Sorge trägt, dass die geschützten Daten während der Verarbeitung nicht beschädigt oder verändert werden und an allen erforderlichen Stellen einer Datenübertragung die relevanten Daten aus dem Datenstrom rekonstruierbar sind, wird entsprochen.</p> <p>Die Problematik wurde durch den Übergang des Buchungsgeschäfts an die Zentrale Buchungsstelle (ZBS – Abteilung -205- des Amtes Kämmerei und Steuern) im Laufe des Jahres 2021 gelöst.</p> | | <p>erledigt</p> <p>s. unten unter Ziffer 1.2</p> |

Schlussbericht 2021

| | | | |
|-----|---|--|--|
| 1.2 | <p>Buchhalterische Abwicklung von Geschäftsvorfällen</p> <p>Die buchhalterische Abwicklung von Geschäftsvorfällen im Bereich der unbebauten Grundstücke erfolgt nach der Übernahme durch die ZBS unmittelbar in n7. Der Abgang der Buchwerte und die entsprechende Ausbuchung der Buchwerte wird zusammen mit der Vereinnahmung des Kaufpreises vorgenommen.</p> <p>Aus der Buchhaltung ist nun erkennbar, ob der Verkauf eines Grundstücks einen außerordentlichen Ertrag oder einen außerordentlichen Verlust ergeben hat.</p> | | <p>erledigt</p> <p>Eine detaillierte Prüfung der neuen Vorgehensweise bei der Buchung erfolgt in Kürze.</p> |
| 2 | <p><u>Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen</u></p> | | |
| 2.1 | <p>Bewertung des Baumbestandes</p> <p>Bereits beim Jahresabschluss 2014 gab es Beanstandungen hinsichtlich des bei der Bewertung des Baumbestandes angewandten Verfahrens.</p> <p>Ob dem Vorschlag des Revisionsamtes, dass Grundlage der Bewertung des Baumbestandes die tatsächlich bei der Pflanzung und Herstellungspflege der Bäume entstandenen Kosten sein sollen, nachgekommen wurde oder ob künftig ein bilanzieller Festwert geführt wird, in dem sich wertmäßige Änderungen des Baumbestandes niederschlagen, kann derzeit noch nicht beurteilt werden.</p> | <p>Dem Amt für Kämmerei und Steuern liegt eine Baumwertermittlungsdatei des Umwelt- und Gartenamtes vor. Diese wurde dem Revisionsamt übermittelt, als sie vom Amt Kämmerei und Steuern abschließend ausgewertet und als prüffähig erachtet wurde. Sie beinhaltet Anschaffungs- und Herstellungskosten des städtischen Baumbestandes bis zum Stichtag 31. Dezember 2021.</p> | <p>teilweise erledigt</p> <p>siehe TZ 5.3.1</p> |
| 3 | <p><u>Sonderkassen der Eigenbetriebe</u></p> | | |
| 3.1 | <p>Tagesabschlüsse</p> <p>Die erforderlichen Unterschriften der an der Ermittlung der Tagesabschlüsse beteiligten Personen sowie des Kassenverwalters sind in den Dokumenten der jeweiligen Tagesabschlüsse nicht vorhanden (siehe Tz 12.6).</p> | <p>Die Umsetzung war bereits im Rahmen der Beantwortung der Fragen zum Schlussbericht 2020 angekündigt worden.</p> | <p>noch offen</p> |

18 Schlussbemerkungen und Ausblick

Dieser Schlussbericht zeigt ebenso wie die Schlussberichte der letzten Jahre, dass die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik mit allen Inhalten kein einfacher und schneller Prozess war und ist. Der Umstellungsprozess bei der Stadt Kassel ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Die Umstellung in 2020 auf den produktorientierten Haushalt und dem damit einhergehenden Mandantenwechsel (Buchhaltungssoftware n7 – ekom21) hat dies einmal mehr gezeigt. Eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Optimierung sind sinnvoll und erforderlich.

Die Inkraftsetzung der Revisionsordnung der Stadt Kassel durch den Oberbürgermeister im Jahr 2018 erleichterte in den Folgejahren unsere Arbeit. Die Revisionsordnung dient dabei der Transparenz hinsichtlich Rechtsstellung und Aufgaben sowie der strukturellen Festlegung der Befugnisse und Pflichten aller an einer Prüfung beteiligten Stellen und stellt somit eine übersichtliche Leitlinie für eine kollegiale und respektvolle Zusammenarbeit bei Prüfungen des Revisionsamtes auf der Grundlage der Hessischen Gemeindeordnung dar.

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

Durch den Abschluss der Prüfung des Jahresabschlusses 2021 ist die Stadt Kassel auf dem aktuellen Stand. Risikoorientierte Prüfungen stellen vor dem Hintergrund der ständigen Erweiterung der Aufgabenbereiche der Revisionsämter zurzeit jedoch leider die Ausnahme dar.

Mit der Unterstützung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften insbesondere mit Daten und Informationen zur Vorbereitung von Empfehlungen von allgemeiner Bedeutung (sogenannte nachschauende Berichtspflicht) sind die Aufgaben des Revisionsamts umfassender und vielschichtiger geworden.

Weiterhin steigt das Investitionsvolumen der Stadt Kassel, bedingt durch immer wieder neu aufgelegte und erweiterte Fördermittelprogramme durch Bund, Land und EU, und damit auch das Prüfungsvolumen der Technischen Revision kontinuierlich an. Die technische Revision ist gehalten, im Rahmen seines Prüfauftrags baubegleitend die wirtschaftliche und rechtmäßige Umsetzung der Baumaßnahmen sicherzustellen. Damit einher geht ein enormer Anstieg der Fallzahlen bei den Prüfungen von Verwendungsnachweisen (2014: 35 Fälle, 2021: 129 Fälle). Beide Entwicklungen verursachen einen erheblichen Mehraufwand.

Effizienzsteigernde Maßnahmen (Einführung Fördermittelcontrolling, Inkraftsetzung einer normierenden revisionsinternen Arbeitsanweisung) und Fallzahlenenkungen durch Verdoppelung der Aufgriffsgrenzen vermochten den Mehraufwand eine Zeit lang auszugleichen. Mittlerweile zeigen unsere internen Kontrollsysteme, insbesondere der Abgleich zwischen Prüfungsplanung und –durchführung, dass die Wahrnehmung unserer gesetzlichen Aufgaben nicht unerheblich gefährdet ist. Wie unter Tz. 10.2 dargestellt, überlagern die von den Zuwendungsgebern geforderten Prüfungen immer stärker und nachhaltiger die risikoorientierte Prüfung. In den kommenden Jahren wird dieser Wert weiter signifikant ansteigen.

Nicht nur durch ein zusätzliches städtisches Investitionsvolumen, sondern auch durch eine Vielzahl von Projektfördermaßnahmen werden insbesondere im Schul- und Sozialbereich die Anzahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise dauerhaft gesteigert werden. Aus Sicht der Revisionsämter und im Hinblick auf die Konnexität zwischen Fördermittelgewährung und Prüfaufwand wäre es wünschenswert, wenn die Fördermittelgeber dazu übergehen würden, den Kommunen mehr zweckfreie Finanzmittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung zu stellen, um so kommunale Selbstverwaltung zu stärken.

Um Fördermittelverlusten durch nicht fristgerechte Prüfungen der Verwendungsnachweise vorzubeugen und um auch weiterhin dem gesetzlichen Prüfauftrag nach § 131 HGO nachkommen zu können, hat das Revisionsamt personellen Mehrbedarf geltend gemacht.

Wir streben an, dass unsere Prüfungsergebnisse und dieser Bericht von den geprüften Fachämtern als Unterstützung gesehen werden, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerledigung zu gewährleisten und im Bedarfsfall zu optimieren. Die Mitarbeiter der Fachämter erhalten nicht nur Feststellungen mit Beanstandungscharakter, sondern im Einzelfall auch allgemeine Hinweise, Empfehlungen und Vorschläge zu Veränderungen im Verwaltungsablauf oder für Leistungsprozesse.

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

Dass das Revisionsamt auch zukünftig seiner Aufgabenstellung gerecht wird, werden wir durch kontinuierliche und intensive Qualifizierungen der Prüfer des Revisionsamtes weiterhin sicherstellen. Dies ist eine Voraussetzung für die jeweilige Weiterentwicklung von Recht und Verwaltung und somit können auch für neue Prüffelder wie z.B. für Digitalisierung oder Nachhaltigkeitskennzahlen im Haushaltsplan qualitativ hochwertige und für die städtischen Gremien nachvollziehbare Prüfungen stattfinden.

19 Prüfungsbestätigung

Nach dem Ergebnis der Prüfung hat das Revisionsamt dem als Anlage zu diesem Bericht beigefügten Jahresabschluss sowie dem Rechenschaftsbericht der Stadt Kassel zum 31. Dezember 2021 den folgenden uneingeschränkten Prüfungsvermerk erteilt:

Wir haben den Jahresabschluss – bestehend aus Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung sowie Anhang – unter Einbeziehung der Buchführung und den Rechenschaftsbericht der Stadt Kassel für das Haushaltsjahr 2021 geprüft. Die Buchführung und die Aufstellung von Jahresabschluss und Rechenschaftsbericht nach den gemeindefinanziellen Vorschriften liegen in der Verantwortung des Magistrates. Unsere Aufgabe ist es, auf der Grundlage der von uns durchgeführten Prüfung eine Beurteilung über den Jahresabschluss unter Einbeziehung der Buchführung und über den Rechenschaftsbericht abzugeben. Ferner ist eine Aussage über die Einhaltung des Haushaltsplanes zu treffen und ob die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft gegeben ist.

Schlussbericht 2021

Wir haben unsere Jahresabschlussprüfung nach § 128 HGO vorgenommen. Die Prüfung ist so zu planen und durchzuführen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße, die sich auf die Darstellung des durch den Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und durch den Rechenschaftsbericht vermittelten Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wesentlich auswirken, mit hinreichender Sicherheit erkannt werden. Bei der Festlegung der Prüfungshandlungen werden die Kenntnisse über die Geschäftstätigkeit und über das wirtschaftliche und rechtliche Umfeld der Stadt Kassel sowie die Erwartungen möglicher Fehler berücksichtigt. Im Rahmen der Prüfung werden die Wirksamkeit des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems sowie Nachweise für die Angaben in Buchführung, Jahresabschluss und Rechenschaftsbericht überwiegend auf der Basis von Stichproben beurteilt. Die Prüfung umfasst die Beurteilung der angewandten Bilanzierungsgrundsätze und der wesentlichen Einschätzungen des Magistrates sowie die Würdigung der Gesamtdarstellung des Jahresabschlusses und des Rechenschaftsberichts. Wir sind der Auffassung, dass unsere Prüfung eine hinreichend sichere Grundlage für unsere Beurteilung bildet.

Unsere Prüfung hat zu keinen wesentlichen Einwendungen geführt.

Nach unserer Beurteilung aufgrund der bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse entspricht der Jahresabschluss den gesetzlichen Vorschriften und den ergänzenden Bestimmungen der kommunalen Satzungen und vermittelt unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt.

Der Rechenschaftsbericht steht in Einklang mit dem Jahresabschluss, vermittelt insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage der Stadt Kassel und stellt die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dar. Der Haushaltsplan 2021 wurde eingehalten. Die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft ist im Wesentlichen gegeben.

Kassel, 31. Juli 2023

Der Leiter des Revisionsamtes
der Stadt Kassel



Thomas Bergmann

20 Anlagen

20.1 Vollständigkeitserklärung

Vorlage des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2021

Vollständigkeitserklärung

Für die Erstellung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2021 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 Rios
Herr Vogt
Herr Lühne
Frau Behr
Herr Zaun
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, 13. Juni 2023



Christian Geselle, Oberbürgermeister und Stadtkämmerer



Stefan Rios, Kämmerei und Steuern

20.2 Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter

Stand: 1. Januar 2021

| | |
|--|---|
| Dezernat I Oberbürgermeister Christian Geselle 1. Vertreter: Bürgermeisterin Ilona Friedrich 2. Vertreter: Stadtrat Dirk Stochla IK Konzernbüro 10 Hauptamt 11 Personal- und Organisationsamt 14 Revisionsamt 20 Kämmerei und Steuern 23 Liegenschaftsamt 30 Rechtsamt 52 Sportamt | Dezernat II Bürgerangelegenheiten und Soziales Bürgermeisterin Ilona Friedrich 1. Vertreter: Stadträtin Ulrike Gote 2. Vertreter: Stadträtin Susanne Völker 33 Bürgeramt 50 Sozialamt 56 Jobcenter Stadt Kassel ²⁾ |
| Dezernat III Ordnung, Sicherheit und Verkehr Stadtrat Dirk Stochla 1. Vertreter: Stadtbaurat Christof Nolda 2. Vertreter: Stadträtin Ulrike Gote 32 Ordnungsamt 36 Lebensmittelüberwachung und Tiergesundheit 37 Feuerwehr 66 Straßenverkehrs- und Tiefbauamt 70 Die Stadtreiniger Kassel ¹⁾ | Dezernat IV Kultur Stadträtin Susanne Völker 1. Vertreter: Oberbürgermeister Christian Geselle 2. Vertreter: Stadtbaurat Christof Nolda 41 Kulturamt |
| Dezernat V Jugend, Frauen, Gesundheit und Bildung Stadträtin Ulrike Gote 1. Vertreter: Stadträtin Susanne Völker 2. Vertreter: Bürgermeisterin Ilona Friedrich 40 Amt für Schule und Bildung 51 Jugendamt 53 Gesundheitsamt Region Kassel 59 Kindertagesbetreuung Kassel VF Frauenbüro ³⁾ | Dezernat VI Stadtentwicklung, Bauen und Umwelt Stadtbaurat Christof Nolda 1. Vertreter: Stadtrat Dirk Stochla 2. Vertreter: Oberbürgermeister Christian Geselle 60 Bauverwaltungsamt 62 Vermessung und Geoinformation 63 Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz 65 Hochbau und Gebäudebewirtschaftung 67 Umwelt- und Gartenamt 71 KASSELWASSER ¹⁾ |

1) Eigenbetrieb

2) Übertragene Aufgaben nach SGB II

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

Stand: 1. August 2021

| | |
|--|--|
| Dezernat I Oberbürgermeister Christian Geselle | Dezernat II Bürgerangelegenheiten und Soziales Bürgermeisterin Ilona Friedrich |
| 1. Vertreter: Bürgermeisterin Ilona Friedrich 2. Vertreter: Stadtrat Dirk Stochla | 1. Vertreter: Stadträtin Ulrike Gote 2. Vertreter: Stadträtin Susanne Völker |
| IK Konzernbüro 10 Hauptamt 11 Personal- und Organisationsamt 14 Revisionsamt 16 Büro der Stadtverordnetenversammlung 20 Kämmerei und Steuern 23 Liegenschaftsamt 30 Rechtsamt | 33 Bürgeramt 50 Sozialamt 56 Jobcenter Stadt Kassel ²⁾ |
| Dezernat III Ordnung, Sicherheit und Sport Stadtrat Dirk Stochla | Dezernat IV Kultur Stadträtin Susanne Völker |
| 1. Vertreter: Stadtbaurat Christof Nolda 2. Vertreter: Stadträtin Ulrike Gote | 1. Vertreter: Oberbürgermeister Christian Geselle 2. Vertreter: Stadtbaurat Christof Nolda |
| 32 Ordnungsamt 36 Lebensmittelüberwachung und Tiergesundheit 37 Feuerwehr 52 Sportamt 70 Die Stadtreiniger Kassel ¹⁾ | 41 Kulturamt |
| Dezernat V Jugend, Gesundheit, Bildung und Chancengleichheit Stadträtin Ulrike Gote | Dezernat VI Stadtentwicklung, Bauen, Umwelt und Verkehr Stadtbaurat Christof Nolda |
| 1. Vertreter: Stadträtin Susanne Völker 2. Vertreter: Bürgermeisterin Ilona Friedrich | 1. Vertreter: Stadtrat Dirk Stochla 2. Vertreter: Oberbürgermeister Christian Geselle |
| 40 Amt für Schule und Bildung 51 Jugendamt 53 Gesundheitsamt Region Kassel 59 Kindertagesbetreuung Kassel VC Amt für Chancengleichheit ³⁾ | 60 Bauverwaltungsamt 62 Vermessung und Geoinformation 63 Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz 65 Hochbau und Gebäudebewirtschaftung 66 Straßenverkehrs- und Tiefbauamt 67 Umwelt- und Gartenamt 71 KASSELWASSER ¹⁾ |

1) Eigenbetrieb

2) Übertragene Aufgaben nach SGB II

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

Schlussbericht 2021

Stand: 22. Dezember 2021

| | |
|--|--|
| Dezernat I Oberbürgermeister Christian Geselle | Dezernat II Bürgerangelegenheiten und Soziales Bürgermeisterin Ilona Friedrich |
| 1. Vertreter: Bürgermeisterin Ilona Friedrich 2. Vertreter: Stadtrat Dirk Stochla | 1. Vertreter: Stadträtin Dr. Susanne Völker |
| IK Konzernbüro 10 Hauptamt 11 Personal- und Organisationsamt 14 Revisionsamt 16 Büro der Stadtverordnetenversammlung 20 Kämmerei und Steuern 23 Liegenschaftsamt 30 Rechtsamt | 33 Bürgeramt 40 Amt für Schule und Bildung 50 Sozialamt 53 Gesundheitsamt Region Kassel 56 Jobcenter Stadt Kassel ²⁾ VC Amt für Chancengleichheit ³⁾ |
| Dezernat III Ordnung, Sicherheit und Sport Stadtrat Dirk Stochla | Dezernat IV Kultur Stadträtin Dr. Susanne Völker |
| 1. Vertreter: Stadtbaurat Christof Nolda 2. Vertreter: Bürgermeisterin Ilona Friedrich | 1. Vertreter: Oberbürgermeister Christian Geselle 2. Vertreter: Stadtbaurat Christof Nolda |
| 32 Ordnungsamt 36 Lebensmittelüberwachung und Tiergesundheit 37 Feuerwehr 52 Sportamt 70 Die Stadtreiniger Kassel ¹⁾ | 41 Kulturamt 51 Jugendamt 59 Kindertagesbetreuung Kassel |
| Dezernat V Jugend, Gesundheit, Bildung und Chancengleichheit unbesetzt | Dezernat VI Stadtentwicklung, Bauen, Umwelt und Verkehr Stadtbaurat Christof Nolda |
| | 1. Vertreter: Stadtrat Dirk Stochla 2. Vertreter: Oberbürgermeister Christian Geselle |
| | 60 Bauverwaltungsamt 62 Vermessung und Geoinformation 63 Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz 65 Hochbau und Gebäudebewirtschaftung 66 Straßenverkehrs- und Tiefbauamt 67 Umwelt- und Gartenamt 71 KASSELWASSER ¹⁾ |

1) Eigenbetrieb

2) Übertragene Aufgaben nach SGB II

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

20.3 Abkürzungen

A

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

B

| | |
|----|-----------------|
| BU | Bauunterhaltung |
|----|-----------------|

D

| | |
|----|-------------------|
| DV | Datenverarbeitung |
|----|-------------------|

E

| | |
|--------|---|
| EDV | elektronische Datenverarbeitung |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EigBG | Eigenbetriebsgesetz |
| ekom21 | ekom21-Kommunales Gebietsrechenzentrum Hessen |

G

| | |
|--------|--|
| GemHVO | Gemeindehaushaltsverordnung |
| GemKVO | Gemeinekassenverordnung |
| GoBD | Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff |
| GWB | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung |
| GVBl | Gesetz- und Verordnungsblatt |

H

| | |
|--------|---|
| HASOKA | Hardware- und Softwarekataster |
| HGIG | Hessisches Gleichberechtigungsgesetz |
| HGO | Hessische Gemeindeordnung |
| HMdluS | Hess. Ministerium des Inneren und Sport |
| HRKG | Hess. Reisekostengesetz |
| HVTG | Hess. Vergabe- und Tariftreuegesetz |

I

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

K

| | |
|------|------------------------------------|
| Kita | Kindertagesstätte |
| KIP | Kommunalinvestitionsprogramm |
| KVKR | Kommunaler Verwaltungskontenrahmen |

M

| | |
|--------|----------------|
| Mio. € | Millionen Euro |
|--------|----------------|

N

| | |
|-----|---|
| nsk | newsystem®kommunal (DV-System für die Finanzwirtschaft) |
|-----|---|

O

| | |
|-------|--|
| OKKSA | Offener Katalog Kommunaler Softwareanforderung |
|-------|--|

R

| | |
|---------------|---|
| rd. | rund |
| RIB-Plattform | e-Vergabe Plattform zur elektronischen Durchführung von Vergaben für öffentliche Aufträge |

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 |

U

| | |
|------|---------------------------------|
| UVgO | Unterschwellenvergabeverordnung |
|------|---------------------------------|

V

| | |
|-------|---|
| VgV | Vergabeverordnung |
| VHB | Vergabehandbuch |
| VOB | Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen |
| VOB/B | Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen / Teil B |
| VOL | Verdingungsordnung für Leistungen |
| VRB | Vergaberichtlinien |

Z

| | |
|-----|-----------------------------|
| ZVM | Zentrales Vergabemanagement |
|-----|-----------------------------|

Kassel documenta Stadt

Magistrat
Revisionsamt
Obere Königsstraße 8
34117 Kassel
Telefon 0561 787 7072
E-Mail: revisionsamt@kassel.de