

Schlussbericht

des Revisionsamtes
der Stadt Kassel
über die Prüfung des Jahresabschlusses

2022

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	1
1.2.3	Sonstige Prüfungsaufgaben	2
1.3	Schlussbericht 2022	2
1.3.1	Vorlage der Schlussberichte an die Stadtverordnetenversammlung	2
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 2022	4
2.3	Zuständigkeit bei der Aufstellung des Jahresabschlusses	5
3	Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses	5
3.1	Prüfungsauftrag	5
3.2	Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung	5
3.2.1	Prüfungsunterlagen	5
3.2.2	Auskunftserteilung	6
3.3	Prüfungsdurchführung	6
3.4	Besprechung der Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung	8
4	Haushalt 2022	8
4.1	Haushaltssatzung	8
4.2	Ausgestaltung der doppelten Haushaltswirtschaft	9
4.2.1	Äußere Form des Haushaltsplanes und der Teilergebnisrechnungen	10
4.2.2	Produkthaushalt bzw. produktorientierter Haushalt	12
4.2.3	Angabe von Zielen und Kennzahlen	13
5	Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31. Dezember 2022	13
5.1	Allgemeines	13
5.2	Prüfungsdurchführung/Risikoanalyse	13
5.3	Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz	14

Schlussbericht 2022

5.3.1	Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen	15
5.3.2	Ausleihungen an verbundene Unternehmen	16
5.3.3	Forderungen gegen verbundene Unternehmen und gegen Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, und Sondervermögen.....	17
5.3.4	Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände, Wertberichtigungen auf Forderungen, Verwahrgelder	17
5.3.5	Inventur	20
5.3.6	Anlagenbuchhaltung.....	22
5.3.7	Sonstige Rückstellungen	23
5.3.8	Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung	24
5.3.9	Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und gegen Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, und Sondervermögen	25
6	Ergebnisrechnung.....	25
6.1	Inhalt und Umfang der Prüfung.....	25
6.2	Weiterentwicklung des prüfungsunterstützenden Softwaretools.....	27
7	Finanzrechnung/Investitionen	28
7.1	Allgemeines	28
7.2	Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung.....	28
7.3	Einhaltung der Haushaltsansätze des Finanzhaushaltes und Übertragung von Haushaltsermächtigungen.....	29
7.4	Anhang	29
7.5	Teilfinanzrechnungen	30
8	Rechenschaftsbericht und Anlagen zum Jahresabschluss	31
8.1	Rechtliche Anforderungen	31
8.2	Zielsetzungen und Strategien.....	31
8.3	Darstellung von Chancen und Risiken	32
9	Zentral bewirtschaftete Budgets	33
9.1	Personalaufwendungen	33
10	Teilhaushalte der Ämter.....	33
10.1	Haushaltsrechtliche Prüfung.....	33
10.2	Prüfung von Verwendungsnachweisen.....	34
10.3	Anwendung ADGA II 31 – Allgemeine Vergaberichtlinien (AVR) der Stadt Kassel.....	35
11	Prüfungen von Baumaßnahmen 2022	36
11.1	Technische Prüfung.....	36

Schlussbericht 2022

11.2	Allgemeine Feststellungen	39
11.3	Maßnahmenbezogene Feststellungen.....	41
11.3.1	Rathaus Sanierung K-Flügel Schlussrechnung Bodenbelagsarbeiten (Auftrags-/ Vergabenummer 2020-206-0008).....	41
11.3.2	Rathaus Sanierung K-Flügel Schlussrechnung Trockenbauarbeiten (Auftrags-/ Vergabenummer 2021-206-0013).....	42
11.3.3	Auefeldschule, Vergabe Trockenbauarbeiten (Auftrags-/ Vergabenummer 2021-723-0006).....	43
11.3.4	Partielle Sanierung Fasanenhof Vergabe 3. BA (Auftrags-/ Vergabenummer 2022-T1303-001).....	44
11.3.5	Heinrich-Schütz-Schule, Vergabe Elektroinstallationen (WLAN) Digitalpakt Schule (Auftrags-/ Vergabenummer 2022-215-0006-1).....	45
11.3.6	Elisabeth-Knippling-Schule, Vergabe Elektroinstallationen (WLAN) Digitalpakt Schule (Auftrags-/Vergabenummer 2021-215-0006-1).....	45
11.3.7	Ernst-Leinius-Schule, Vergabe Lüftungsinstallationen (Auftrags-/ Vergabenummer 2020-268-0003-1 -> Eilbedürftigkeit)	46
11.3.8	Rathaus Sanierung K-Flügel, Schlussrechnung Baustelleneinrichtung (Auftrags-/ Vergabenummer 2018-206-0068).....	47
11.3.9	Rathaus Sanierung K-Flügel Schlussrechnung Metallbau- und Schlosserarbeiten (Auftrags-/ Vergabenummer 2020-206-0001).....	48
11.3.10	Recyclinghof Langes Feld, Vergabe Inlinersanierung (Auftrags-/ Vergabenummer unbekannt)	48
12	Kassenprüfungen	50
12.1	Gesetzliche Grundlagen.....	50
12.2	Durchführung der Prüfungen.....	50
12.2.1	Inhalt und Umfang	50
12.2.2	Ergebnis der Kassenprüfungen	51
12.2.3	Prüfungsfeststellungen	51
12.3	Schließung der Barkasse	53
12.4	Nachschau „Anlagerichtlinien und Anlagen“	53
12.5	Zahlstellenprüfung	53
12.6	Dienstanweisungen für die Stadtkasse und für die Sonderkassen.....	54
12.7	Prüfungen der Sonderkassen der Eigenbetriebe	55
12.7.1	Gesetzliche Grundlagen, Inhalt und Umfang der Prüfung	55
12.7.2	Prüfungsergebnisse	55

13	Prüfung von Datenverarbeitungsverfahren (DV-Verfahren)	56
13.1	Prüfungserfordernis.....	56
13.2	Prüfungsauftrag	57
13.3	Rahmenbedingungen der Prüfungen.....	57
13.4	Aktueller Stand der Prüfungen	57
13.5	Verfahrensprüfungen im Finanzwesen	59
13.5.1	DV-System für die Finanzwirtschaft Infoma® newsystem® – n7 -	59
13.5.2	2Charta®FlowManager (rw21) - Rechnungsworkflow	59
13.5.3	HESS-Kassensystem	60
14	Wirtschaftliche Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist	61
15	Eigenbetrieb „Die Stadtreiniger Kassel“	62
16	Eigenbetrieb “KASSELWASSER“	64
17	Offene Prüfungsfeststellungen aus vorangegangenen Schlussberichten.....	66
18	Nachschauprüfung nach § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO	67
18.1	222. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“	68
19	Schlussbemerkungen und Ausblick	79
20	Prüfungsbestätigung	80
21	Anlagen	82
21.1	Vollständigkeitserklärung.....	82
21.2	Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter	84
21.3	Abkürzungen	87

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.

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

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

- 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 2022

1.3.1 Vorlage der Schlussberichte an die Stadtverordnetenversammlung

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

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

Die Stadtverordnetenversammlung hat über den geprüften Jahresabschluss 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 2022 wurde vom Magistrat am 19. Juni 2023 festgestellt und dem Revisionsamt vollständig prüffähig am 24. August 2023 vorgelegt.

1.3.2 Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes

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

Die Auswahl der enthaltenen Beiträge erfolgte 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 wechselseitig weibliche bzw. männliche Form dieser Begriffe verzichtet.

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2022 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 Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) – Sechster Teil -, zu § 114: Entlastung, Ziffer 2.

2 Strategische Maßnahmen und Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

2.1 Strategische Maßnahmen

Auftretende Fragestellungen im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2022 wurden prüfungsbegleitend zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern und dem Revisionsamt erörtert.

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

Einzelne Prüfungsfeststellungen der letzten Jahre konnten während des 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 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 nachfragebezogenen Beratungs- und Begleitleistungen ausgebaut werden, welche regelmäßig 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 2022 sind in der nachfolgenden Zusammenfassung dargestellt.

2.2 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der Jahresabschlussprüfung 2022

- 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 nicht abgenommen (vgl. Tz. 11). Die Reduzierung war das erklärte Ziel der im Jahr 2022 gegründeten gemeinsamen Arbeitsgruppe aus Vertretern des Amtes für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung und des Revisionsamtes. Die gemeinsame Aufnahme aller problematischen Prozessabläufe sowie die Ausarbeitung und Abstimmung von erforderlichen Verfahrensabläufen sollte zu einer Verbesserung der Bearbeitungsqualität führen. Um dieses Ziel zu erreichen und die Verfahrensabläufe dauerhaft zu strukturieren, wurden vom Fachamt u. a. Checklisten zur Vorgangsbearbeitung eingeführt. Da die Checklisten aber nach wie vor nicht bei allen Vorgängen bzw. z. T. nur unzureichend angewendet werden, hat sich ein einheitlicher Bearbeitungs- und Qualitätsstandard bis heute nicht etabliert. Somit besteht weiterhin erheblicher Verbesserungsbedarf.

2.3 Zuständigkeit bei der Aufstellung des Jahresabschlusses

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

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

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

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

3 Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses

3.1 Prüfungsauftrag

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

- der Haushaltsplan eingehalten ist,
- die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
- bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung im Jahr 2022 nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
- die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
- die Jahresabschlüsse nach § 112 HGO (Jahresabschluss und zusammengefasster Jahresabschluss/Gesamtabschluss) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Kassel darstellen und
- der Rechenschaftsbericht sowie ggf. der Bericht zum zusammengefassten Jahresabschluss (Konsolidierungsbericht) eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Stadt Kassel vermittelt.

3.2 Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung

3.2.1 Prüfungsunterlagen

Der Jahresabschluss 2022 soll nach § 112 Abs. 9 HGO innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres (30. April 2023) aufgestellt werden.

Der Magistrat hat den „Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2022“ in seiner Sitzung am 19. Juni 2023 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ dem Revisionsamt am 24. August 2023 zur Prüfung zugeleitet.

Im Einzelnen wurden folgende Unterlagen zur Prüfung des Jahresabschlusses 2022 vorgelegt:

1. Schlussbilanz zum 31. Dezember 2022
2. Ergebnisrechnung 2022
3. Teilergebnisrechnungen 2022
4. Finanzrechnung 2022 (direkt)
5. Teilfinanzrechnungen 2022
6. Rechenschaftsbericht mit den Begründungen zu erheblichen Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen
7. Anhang zum Jahresabschluss zum 31. Dezember 2022
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 2022
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

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 2022 - wie im Vorjahr - die Abgabe einer solchen Vollständigkeitserklärung 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“

Schlussbericht 2022

Für die Jahresabschlussprüfung 2022 ergaben sich – 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 2022 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 zusätzliche Prüfungshandlungen in Bezug auf das interne Kontrollsystem (IKS) durchgeführt. Darüber hinaus fließen die Erkenntnisse aus der unterjährigen Verwaltungsprüfung in die Prüfungshandlungen zur Prüfung des IKS mit ein (z. B. Kassenprüfungen, die prüferische Begleitung verwaltungsinterner Veränderungsprozesse, aber auch Magistratsvorlagen und Vorlagen an die Stadtverordnetenversammlung).

3.4 Besprechung der Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung

Wesentliche Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung zum 31. Dezember 2022 wurden am 18. März 2024 in einem Gespräch zwischen Vertretern des Revisionsamtes und des Amtes Kämmerei und Steuern erörtert und protokolliert.

4 Haushalt 2022

4.1 Haushaltssatzung

Die Stadtverordnetenversammlung beschloss am 13. Dezember 2021 und am 18. Juli 2022 (Nachtrag) die Haushaltssatzung 2022 mit folgenden Festsetzungen:

<u>Ergebnishaushalt:</u>	2022	Vergleich 2021
● <u>Verwaltungsergebnis:</u>		
Erträge:	911,7 Mio. €	836,7 Mio. €
Aufwendungen:	<u>903,3 Mio. €</u>	<u>818,3 Mio. €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		8,4 Mio. €
● <u>Finanzergebnis:</u>		
Erträge:	9,5 Mio. €	8,8 Mio. €
Aufwendungen:	<u>16,9 Mio. €</u>	<u>18,6 Mio. €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		-7,4 Mio. €
● <u>Ordentliches Ergebnis:</u>		
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		1,0 Mio. €
● <u>Außerordentliches Ergebnis:</u>		
Erträge:	2,8 Mio. €	3,1 Mio. €
Aufwendungen:	<u>1,4 Mio. €</u>	<u>0,8 Mio. €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):		1,4 Mio. €
<u>Jahresbezogener Überschuss/Fehlbedarf insgesamt:</u>		2,4 Mio. €
<u>Finanzhaushalt:</u>		
● <u>Laufende Verwaltungstätigkeit:</u>		
Saldo Einzahlungen/Auszahlungen:		
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):		30,0 Mio. €
● <u>Investitionstätigkeit:</u>		

Schlussbericht 2022

Einzahlungen:	36,2 Mio. €	33,2 Mio. €
Auszahlungen:	<u>86,3 Mio. €</u>	<u>69,7 Mio. €</u>
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):	-50,1 Mio. €	-36,5 Mio. €
• <u>Finanzierungstätigkeit:</u>		
Einzahlungen:	92,1 Mio. €	115,8 Mio. €
Auszahlungen:	<u>72,0 Mio. €</u>	<u>116,4 Mio. €</u>
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):	20,1 Mio. €	-0,6 Mio. €
<u>Jahresbezogener Finanzmittelüberschuss/-fehlbedarf</u>		
<u>insgesamt:</u>	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €

4.2 Ausgestaltung der doppelten 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.

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.

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

4.2.1 Äußere Form des Haushaltsplanes und der Teilergebnisrechnungen

Sachverhalt

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

Feststellung

Wie bereits in den zurückliegenden Haushaltsjahren werden im Haushaltsplan 2022 erneut die Erlöse und Kosten aus internen Leistungsbeziehungen nicht bzw. nicht vollständig in den Teilergebnishaushalten nachgewiesen, vgl. § 4 Abs. 3 GemHVO und Muster 9 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 Kämmerei: Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Investitionsberatung, Steuerberatung, Kreditbeschaffung, Buchführung u. a.
- Tätigkeiten der Stadtkasse für die Ämter und Einrichtungen (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 2022 nur solche Erträge und Aufwendungen separat ausgewiesen, die in Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt Kassel und ihren Eigenbetrieben sowie Eigengesellschaften entstanden sind. In den Teilergebnisrechnungen der 16 Produktbereiche wurden bei zwölf Produktbereichen interne Leistungsverrechnungen gar nicht ausgewiesen. Bei einem weiteren Produktbereich wurden keine diesbezüglichen Kosten angegeben, bei drei weiteren Produktbereichen keine Erlöse.

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 seitdem nicht statt⁸.

Eine Rechtsgrundlage für diese Verfahrensweise gibt es nicht.

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 wird nun die interne Leistungsverrechnung für den Haushalt 2022 angekündigt¹¹, aber wiederum nicht berücksichtigt.

Das Amt Kämmerei und Steuern hat die Abbildung der internen Leistungsverrechnung (ILV) zwischenzeitlich im Haushalt 2024 implementiert. Eine ILV der IST-Zahlen ist für den Jahresabschluss 2024 vorgesehen.

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, sollten die internen Leistungsverrechnungen in die Planung und in die Buchführung der Stadt Kassel aufgenommen werden. Im Hinblick auf die Implementierung im Haushalt 2024 werden wir die Umsetzung im Rahmen der kommenden Jahresabschlüsse prüfen.

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

¹¹ Auch in den Haushaltsplänen 2022 und 2023 werden die internen Leistungsverrechnungen nicht abgebildet.

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.

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)¹² wurde die örtliche Organisation¹³ 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 gemacht¹⁴. 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 werden¹⁵.

Empfehlung

Sinn und Zweck eines Produkthaushalts ist es, eine outputorientierte 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 Outputsteuerung 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.

¹² § 4 Abs. 1 Satz 3 GemHVO

¹³ Daher handelt es sich um einen produktorientierten Haushalt.

¹⁴ Demnach können die Ansätze für Aufwendungen eines Budgets ganz oder teilweise für übertragbar erklärt werden.

¹⁵ Die fehlende Abbildung der internen Leistungsbeziehungen ist hierfür ein Beispiel, vgl. 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.

Feststellung

Im Zuge der Umstellung auf einen produktorientierten Haushalt wurden die Ziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung in den Haushaltsplan¹⁶ aufgenommen. Anders als in früheren Haushaltsjahren, wurden in den Teilhaushalten produktorientierte Ziele in Tabellenform aufgeführt. Es werden zunächst Angaben zur Anzahl der erstellten Produkte bzw. Dienstleistungen gemacht (Fallzahlen). Hinsichtlich der Ressourcen werden das Jahresergebnis je Einwohner in Euro sowie der Kostendeckungsgrad des Produkts in Prozent angegeben. Die Zahlen sind für das Ergebnis 2020 sowie die Planzahlen 2021 und 2022 ersichtlich. Ferner gibt es eine Erläuterungsspalte, in welcher erforderlichenfalls Angaben gemacht wurden.

Den gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich der Ziele und Kennzahlen ist damit Genüge getan.

5 Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31. Dezember 2022

5.1 Allgemeines

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

Der Jahresabschluss 2022 wurde vom Magistrat in seiner Sitzung am 19. Juni 2023 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ am 24. August 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.

¹⁶ Teilergebnishaushalte, ab Band II Seite 13

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

Das Risiko, dass Fehler unentdeckt bleiben, gilt es so weit wie möglich einzuschränken. Eine willkürliche Auswahl der zu prüfenden Bereiche reicht jedoch nicht aus, vielmehr sind die zu prüfenden Bereiche sorgfältig und nachvollziehbar auszuwählen¹⁷.

Der Fokus der Risikoanalyse lag bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2022 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.

¹⁷ Institut der Rechnungsprüfer, IDR Prüfungsleitlinie 200, Tz. 32

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

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

5.3.1 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 rd. 30 % des gesamten Infrastrukturvermögens der Stadt Kassel ausmacht.

Insgesamt beläuft sich der Baumbestand der Stadt Kassel auf einen Bilanzwert von rd. 48,2 Mio. € (Stichtag 31.12.2021). 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 laut Mitteilungen (Schreiben vom 22. Dezember 2023 des Amtes Kämmerei und Steuern) alle Ämter ihre gepflanzten Bäume auf einer bestimmten jährlichen Anlagenkarte buchen. Dies soll spätestens ab dem Haushaltsjahr 2023 erfolgen. Das Umwelt- und Gartenamt meldet künftig dem Amt Kämmerei und Steuern insbesondere die Bestandsmehrungen und Bestandsminderungen des entsprechenden Jahres. Der Bilanzwert der jeweiligen unterjährigen Anlagenkarte soll mit der fortgeschriebenen Baumwertermittlungsdatei abgeglichen und zum Bilanzstichtag in Einklang gebracht werden. Entsprechende Buchungen erfolgen vom Amt Kämmerei und Steuern im Rahmen des jeweiligen Jahresabschlusses.

Des Weiteren teilte das Amt Kämmerei und Steuern mit Schreiben vom 26. März 2024 mit, dass das bisherige Bewertungsverfahren des städtischen Baumbestandes noch weiter optimiert werden soll.

Es ist beabsichtigt in einem der nächsten Jahresabschlussprüfungen die Bewertung des städtischen Baumbestandes erneut zu prüfen.

5.3.2 Ausleihungen an verbundene Unternehmen

Sachverhalt

Ausleihungen sind Teil des Finanzanlagevermögens. Unter den Ausleihungen an verbundene Unternehmen (Bilanzposition 1.3.2) werden daher langfristige Finanzforderungen gegenüber verbundenen Unternehmen ausgewiesen, die dazu bestimmt sind, dauerhaft dem Geschäftsbetrieb zu dienen (z.B. langfristige Darlehen). Differenziert wird zwischen gesicherten und ungesicherten Darlehen.

Feststellungen

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2020 führte zu Beanstandungen bei den sonstigen Ausleihungen (Bilanzposition 1.3.6).

Unter dieser Bilanzposition wurden einerseits ungesicherte Wohnungsbaudarlehen gegenüber verbundenen Unternehmen ausgewiesen (GWG GmbH) und andererseits das sogenannte Bäderdarlehen gegenüber der Städtischen Werke AG, ebenfalls ungesichert.

Der Bilanzansatz der Wohnungsbaudarlehen wurde vom Amt Kämmerei und Steuern im Jahresabschluss 2021 bereits entsprechend umgegliedert.

Das Bäderdarlehen mit einem Bilanzansatz von 24,12 Mio. € wurde zum Jahresabschluss 2022 auf die Bilanzposition 1.3.2 umgegliedert.

Nach wie vor besteht noch kein gemeinsamer Konsens über die Behandlung der Zinsforderungen aus diesen Darlehen. Dies wird zum Jahresabschluss 2023 mit dem Amt Kämmerei und Steuern nochmals bilateral erörtert. Die Zinsen aus diesen Forderungen müssten u. E. unter den sonstigen Vermögensgegenständen ausgewiesen werden.

5.3.3 Forderungen gegen verbundene Unternehmen und gegen Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, und Sondervermögen

Sachverhalt

Grundsätzlich ist zwischen Ausleihungen an verbundene Unternehmen (Anlagevermögen) und Forderungen gegen verbundene Unternehmen (Umlaufvermögen) zu unterscheiden. Der Unterschied zu den Ausleihungen besteht hierbei in der kürzeren Laufzeit.

Feststellung

Die ausgewiesenen Salden der Bilanzposition 2.3.4 konnten formal nachvollzogen werden.

Dennoch gibt es Anhaltspunkte, die darauf schließen lassen, dass auf den zugeordneten Sachkonten Buchungen vorgenommen werden, die originär anderen Sachkonten und damit auch anderen Bilanzpositionen zuzuordnen wären. Diese Feststellung wurde bereits im Schlussbericht für das Berichtsjahr 2021 getroffen.

Mit dem Amt Kämmerei und Steuern wurde jedoch im Rahmen der Schlussbesprechung zum Jahresabschluss 2022 vereinbart, dass das Thema bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2023 erneut aufgegriffen wird, um eine finale Klärung des Sachverhaltes mit dem Amt Kämmerei und Steuern herbeizuführen.

Empfehlung

Aufgrund der erfolgten Kontendurchsicht für diese Bilanzposition wird eine Überprüfung der Buchungen auf den entsprechenden Sachkonten hinsichtlich der betroffenen Debitoren sowie der dort gebuchten Sachverhalte auch weiterhin empfohlen.

5.3.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände, Wertberichtigungen auf Forderungen, Verwahrgelder

Sachverhalt

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

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

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

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

Feststellungen

Bestände an Forderungen und sonstigen Vermögensgegenständen laut Forderungsspiegel

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
2022	89.206.690,72

Empfehlung

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

Unvollständiger Nachweis einzelner Forderungen

Der Stand zum 31. Dezember 2022 der Gesamtforderungen in Höhe von 89.206.690,72 € stimmte gemäß Nachweis aus dem Forderungsspiegel (Anlage 2 zum Jahresabschluss) und dem Auszug aus der Finanzbuchhaltung (Summen Saldenliste) unter Berücksichtigung von erfolgten Korrekturbuchungen durch das Amt Kämmerei und Steuern überein.

Eine eingehendere Prüfung einzelner Forderungen aus der Nebenbuchhaltung (Darlehensmodul) im Sinne der Datenintegrität aus dem Modul konnte noch nicht erfolgen. Für diese Prüfung fehlte es an einer wesentlichen Voraussetzung. Dem Revisionsamt wurden erst im Jahr 2023 die Leserechte für dieses Modul zur Verfügung gestellt. Eine parallele Einarbeitung in das Modul und die Prüfung der entsprechenden Darlehen konnte leider aus Zeitgründen und Personalengpässen nicht erfolgen.

Hintergrund ist die Tatsache, dass Forderungen in Größenordnung von 35,5 Mio. € nicht in der Debitorenbuchhaltung der Stadtkasse geführt werden, sondern gesondert in einer Nebenbuchhaltung. Nach Auskunft und Erläuterung des Amtes Kämmerei und Steuern wurden sämtliche städtischen Forderungen, die in dem Darlehensmodul abgebildet werden, für das Jahr 2023 vollständig neu aufgestellt und dabei sichergestellt, dass die Daten in der Nebenbuchhaltung der Jahre 2022 und früher unverändert verfügbar bleiben.

Das Revisionsamt wird in der nächsten Jahresabschlussprüfung die betroffenen Forderungsteile im Rahmen der neu aufgestellten Nebenbuchhaltung (Darlehensmodul) dahingehend mit der notwendigen Sorgfalt prüfen.

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. Forderungen aus der Nebenbuchhaltung mit überwiegend langen Laufzeiten gegen öffentliche Schuldner (z. B. Forderungen i.H.v. 35,5 Mio. Euro gegenüber Bund u. Land Hessen) wurden in die Prüfung der Wertberichtigungen zwar ebenfalls miteinbezogen. Nach Auskunft des Amtes für Kämmerei und Steuern ist man allerdings aufgrund der uneingeschränkten Werthaltigkeit dieser Forderungen zu dem Ergebnis gekommen von einer Wertberichtigung für das Jahr 2022 absehen zu können.

Empfehlung

Das Revisionsamt empfiehlt, bei der Überprüfung zu den Wertberichtigungen auf Forderungen die in der GemHVO verankerten Grundsätze der Forderungsbewertung vollständig umzusetzen, d.h. auch bei werthaltigen Forderungen gegenüber öffentlichen Schuldnern eine kontinuierliche Überprüfung vorzunehmen.

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 GemHVO¹⁸. 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 Sollstellung¹⁹.

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 Zahlungsüberwachung²⁰ 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.

¹⁸ Siehe auch Hinweise zu § 41 GemHVO, Nr. 14

¹⁹ Die Aufzählung der Fallgestaltungen ist nicht abschließend.

²⁰ „Der Gemeindekasse obliegen außerdem die Mahnung, Beitreibung und Einleitung der Zwangsvollstreckung...“, § 1 Abs. 1 Satz 2 GemKVO

Daraus folgen im Wesentlichen zwei Risiken: Das Risiko des Untergangs des Anspruchs durch Vergessen oder Verjährung sowie das Risiko doloser Handlungen^{21,22}.

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
2022	5500122	32.391.164,05

Der Umsatz auf dem Verwahrgeldkonto hat sich im Berichtsjahr erhöht. Wir erwarten, dass die Verwahrgeldumsätze sich auf Grund der Bemühungen des Amtes Kämmerei und Steuern in den kommenden Haushaltsjahren weiter vermindern werden.

Das Revisionsamt wird der Entwicklung der Verwahrgelder auch weiterhin die notwendige Aufmerksamkeit schenken.

5.3.5 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).

²¹ Dolose Handlungen sind vorsätzlich durchgeführte Handlungen zum Schaden der Stadt Kassel.

²² Die Aufzählung der Risiken ist nicht abschließend.

Weitergehende Regelungen ergeben sich aus der städtischen Inventurrichtlinie (ADGA II, Regelung: 51.0²³) und der Inventarrichtlinie (ADGA II, Regelung: 37).

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,²⁴ haben wir die Inventurplanungen verschiedener städtischer Ämter zum 31. Dezember 2022 in unsere stichprobenartige Prüfung einbezogen. Es wurde auch in Teilbereichen beobachtend an der Inventurdurchführung teilgenommen.

Als Schwerpunktprüfung haben wir im Rahmen dieser Jahresabschlussprüfung zudem das Verfahren und die Durchführung der Inventur betrachtet. Dazu wurde die Dokumentation sowie die Unterlagen zur Durchführung der Inventur von den Fachämtern gesichtet. Bei der Prüfung sollte die Grundplausibilität und die Vollständigkeit der Inventur berücksichtigt werden.

Die Fachämter führen Zähllisten, in denen alle Veränderungen (Zu- und Abgänge) der beweglichen Vermögensgegenstände erfasst werden. Aufgrund dieser Listen, kann das Fachamt nachvollziehen, ob und an welchem Standort sich der bewegliche Vermögensgegenstand befindet. Für die Durchführung der Inventur werden aus dem Fachverfahren n7 der Bericht „Anlagen Inventurliste“ gezogen. In dieser Anlagen Inventurliste sind alle Vermögensgegenstände des jeweiligen Amtes aufgeführt. Bei der Durchführung der Inventur werden durch die zuständigen Sachbearbeiter/innen die Zähllisten mit der jeweiligen Anlagen Inventurliste abgeglichen.

Feststellungen

Die stichprobenartige Prüfung ergab keine wesentlichen Beanstandungen.

Sofern bei der durch die Fachämter durchgeführten Inventur der Abgleich der Zähllisten und der Anlagen Inventurlisten aus n7 jeweils kein erkennbares GWG-Merkmal aufgeführt ist, kann das Fachamt unter Umständen nicht mehr nachvollziehen, ob alle beweglichen Vermögensgegenstände in der Anlagenbuchhaltung korrekt erfasst sind und damit die erforderliche Vollständigkeit der Inventur gegeben ist.

²³ Geltungsbereich für alle Ämter ohne Eigenbetriebe

²⁴vgl. Ziff. 73, 74 der Prüfungsleitlinie 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR): „Leitlinien zur Durchführung kommunaler Jahresabschlussprüfungen“

Empfehlung

Für die Inventur sollten die Fachämter grundsätzlich mit einer standardisierten Zählliste einschließlich einer Kennung für geringwertige Wirtschaftsgüter arbeiten, um Veränderungen zu dokumentieren, den Abgleich zum Vorjahr durchführen und eine korrekte Übernahme in der Anlagenbuchhaltung gewährleisten zu können.

5.3.6 Anlagenbuchhaltung

Sachverhalt

Bei der Anlagenbuchhaltung handelt es sich um einen Teilbereich der Finanzbuchhaltung des kommunalen Rechnungswesens.

Gemäß § 32 Abs. 2 GemHVO hat die Gemeinde zur Erfüllung der nach Abs. 1 genannten Zwecke u. a. „...**die Lage ihres Vermögens**...nach den Grundsätzen ordnungsmäßigen Buchführung aufzuzeichnen....“. Der Nachweis erfolgt gemäß § 108 Abs. 3 HGO über die Aktivierung in der Bilanz.

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. Dezember 2022 die Summe des städtischen Vermögens (Aktiva) 2.363.435.001,51 € (Seite 6 Jahresabschlussbericht 2022).

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

Ämterspezifische Feststellungen

Das Amt Feuerwehr betreibt in seinem Bereich eine eigene softwareunterstützte Anlagenbuchhaltung (BFTZ). Dem Amt Kämmerei und Steuern werden vom Amt Feuerwehr die Neubeschaffungen und zu aktivierende Anlagen ab einem Wert in Höhe von 1.000 € sowie Wertminderungen oder zu verschrottende Anlagen gemeldet. Für die Aktivierung bzw. Ausbuchung der Anlagen ist das Amt Kämmerei und Steuern zuständig und führt auf Grund der Meldung des Amtes Feuerwehr die Buchung aus. Das Amt Feuerwehr übermittelt dem Amt Kämmerei und Steuern die Anlagennummern, unter welcher die Anlagen in n7 ein- oder ausgebucht werden sollen. Aufgrund der Vorgaben der Buchungsmerkmale des Amtes Feuerwehr gibt es in der Anlagenbuchhaltung der Stadt Kassel in n7 und in der Anlagenbuchhaltung der Feuerwehr (BFTZ) entsprechende Querverweise, aufgrund derer ein Abgleich der Anlagenbuchhaltungen erfolgen kann. Anhand der Anlagenbuchhaltung in n7 kann nicht nachvollzogen werden, welche Ausstattung sich auf welchem Fahrzeug befindet, da die einzelnen Ausstattungsgegenstände (z. B. Defibrillator oder Kettensäge) als separate Anlage in n7 gebucht werden.

Gemäß telefonischer Auskunft des Amtes Feuerwehr wird ausschließlich eine Buchinventur durchgeführt.

Ämterspezifische Empfehlungen

Das Amt Kämmerei und Steuern sollte in regelmäßigen Abständen, spätestens alle 3 Jahre (§ 35 Abs. 2 GemHVO), die Anlagenbuchhaltung aus n7 mit der Anlagenbuchhaltung des Amtes Feuerwehr abstimmen, um zu überprüfen, dass alle relevanten Vermögensgegenstände in der städtischen Anlagenbuchhaltung korrekt enthalten sind.

Eine regelmäßige Abstimmung zwischen den beiden Anlagenbuchhaltungen (BFTZ und n7) ist notwendig, da die städtische Finanzbuchhaltung in n7 und die hierin integrierte Anlagenbuchhaltung, das federführende Buchhaltungssystem ist.

Allgemeine Empfehlung

Das Amt Kämmerei und Steuern sollte die einzelnen Fachämter an die Einhaltung der ADGA II Regelung: 37, Ziffer 3.1.4 Geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) erinnern und auf Einhaltung dieser Regelung achten. Die Regelung: 37 sollte inhaltlich auf die aktuell gültigen Werte überprüft und entsprechend geändert werden.

Allgemeine Feststellung

Die stichprobenartige Prüfung der Anlagenbuchhaltung einzelner Ämter ergab darüber hinaus keine Beanstandungen.

5.3.7 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.

Feststellungen

Für die Flughafen GmbH Kassel wurden in 2021 und auch in 2022 Rückstellungen für die hoheitlichen Kosten gebildet (516,5 T € bzw. 430,4 T €), wovon in 2022 nur 214,7 T € in Anspruch genommen wurden.

Im Berichtsjahr wurden dagegen, anders als in den Vorjahren, keine Rückstellungen für die Bäderabrechnung der Städtischen Werke AG, die Kassel Marketing GmbH oder die documenta und Museum Fridericianum gGmbH gebildet. Die Ansätze im Haushaltsplan wurden so geplant, dass sie tatsächlich auskömmlich für das Berichtsjahr gewesen sind. Der Ansatz für diese Rückstellungen betrug in den Vorjahren rd. 3,1 Mio. €.

Damit wurde der Empfehlung des Revisionsamtes aus den vorherigen Schlussberichten schließlich Folge geleistet.

5.3.8 Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung

Sachverhalt

Unter der Bilanz-Position 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 2022 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 1. Januar 2022 und dem 31. Dezember 2022 keine Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen.

Die in Anlage 4 zum Jahresabschluss 2022, „Übersicht über den Stand der Verbindlichkeiten (Verbindlichkeitsspiegel)“ genannten Beträge „Gesamtbetrag zu Beginn des Haushaltsjahres“ und „Gesamtbetrag Ende des Haushaltsjahres“ stimmen mit den in der Bilanz-Position 4.3 dargestellten Zahlen überein.

Die im Anhang zum Jahresabschluss 2022 unter Bilanz-Position 4.3 getroffene Aussage: „durch die Beteiligung an der Hessenkasse hat die Stadt Kassel zum 31. Dezember 2022 keine Liquiditätskredite mehr auszuweisen“ ist zutreffend.

Zum 31. Dezember 2022 waren keine Liquiditätskredite vorhanden.

Die Prüfung führte zu keinen Beanstandungen.

5.3.9 Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und gegen 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 6,4 Mio. € ausgewiesen, der im Berichtsjahr einer Prüfung unterzogen wurde.

Feststellungen

Die Prüfung dieser Bilanzposition konnte anhand der vom Amt Kämmerei und Steuern vorgelegten Unterlagen nachvollzogen werden.

Die Prüfung führte zu keinen Beanstandungen im Rahmen der durchgeführten Stichprobe hinsichtlich der ausgewählten Sachkonten.

Empfehlungen

Wünschenswert wäre für diese Bilanzposition eine Aufgliederung des ausgewiesenen Saldos. Dies wäre bei der Höhe des Bilanzansatzes durchaus gerechtfertigt.

Auch vor dem Hintergrund der Aufstellung des Gesamtabchlusses wäre es wünschenswert, wenn diese Bilanzposition zukünftig mit einem davon-Vermerk untergliedert würde, um hier auch 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).

Schlussbericht 2022

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 2022 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 2021,

- 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 2021 nach 2022 miteinbezogen.

Feststellung

Die Planansätze der jeweiligen Budgetebenen zu den Produkten/Produktbereichen wurden überwiegend 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 2021 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.

In den Teilergebnisrechnungen der Budgetebenen -20E-, -23E- und -66E- konnten die Planansätze nicht eingehalten werden. Zudem wurden im Zuge des Jahresabschlusses aus den Budgetebenen -20E- und -66E- Haushaltsausgabereste gebildet und in das Jahr 2023 übertragen. Auf Nachfrage erläutert das Amt für Kämmerei und Steuern die Bewilligung dieser Budgetüberschreitungen mit begründeten Rückstellungserfordernissen und die Nutzung der erforderlichen Budgetdeckung aus dem städtischen Gesamthaushalt.

Im Rahmen der Schlussbesprechung der Jahresabschlussprüfung zwischen dem Amt für Kämmerei und Steuern und dem Revisionsamt wurde hierzu vereinbart, dass es mit dem Haushaltsjahr 2024 ein neues formales Verfahren vergleichbar der Anträge auf über- und außerplanmäßige Ausgaben in Zuständigkeit des Amtes Kämmerei und Steuern geben soll.

Das Revisionsamt wird im Zuge der nächsten Jahresabschlüsse diesen Sachverhalt erneut aufgreifen.

6.2 Weiterentwicklung des prüfungsunterstützenden Softwaretools

Seit der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 wird ein selbstentwickeltes Softwaretool zur Unterstützung der Prüfungstätigkeit im Revisionsamt eingesetzt.

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

Mit Hilfe des Tools können Auffälligkeiten und Abweichungen durch gezielte weitergehende Auswertungen verschiedener Sachverhalte effizient ermittelt und dargestellt werden.

Die in den Prüfungen der Jahresabschlüsse 2020 und 2021 gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse führten zu weiteren Anpassungen und Weiterentwicklungen des Tools.

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 2022, 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 Produktebereiche bis hin zur gesamten Finanzrechnung nachvollzogen werden.

Abweichungen von den Plan-Ist-Ansätzen sind im Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss 2022 erläutert, ebenso die Übertragung der Haushaltsreste.

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 2022 sind jedoch 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.

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 erneutem Hinweis auf die in 2022 fortwährenden Auswirkungen der Corona-Pandemie und der mit Anfang 2022 begonnenen Ukraine Flüchtlingskrise und den Folgen wie Energiepreiserhöhungen und Inflation, wurde die Verlässlichkeit der getroffenen Zukunftsprognose unter Berücksichtigung dieser extremen Rahmenbedingungen neu bewertet.

In dem vorliegenden Rechenschaftsbericht 2022 werden wie auch in den Vorjahren unter Punkt 7. „Zukunftsprognose“ (ab Seite 254) 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 (ab Seite 263).

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.

Feststellung

Es ergaben sich lediglich unwesentliche Beanstandungen.

10 Teilhaushalte der Ämter

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

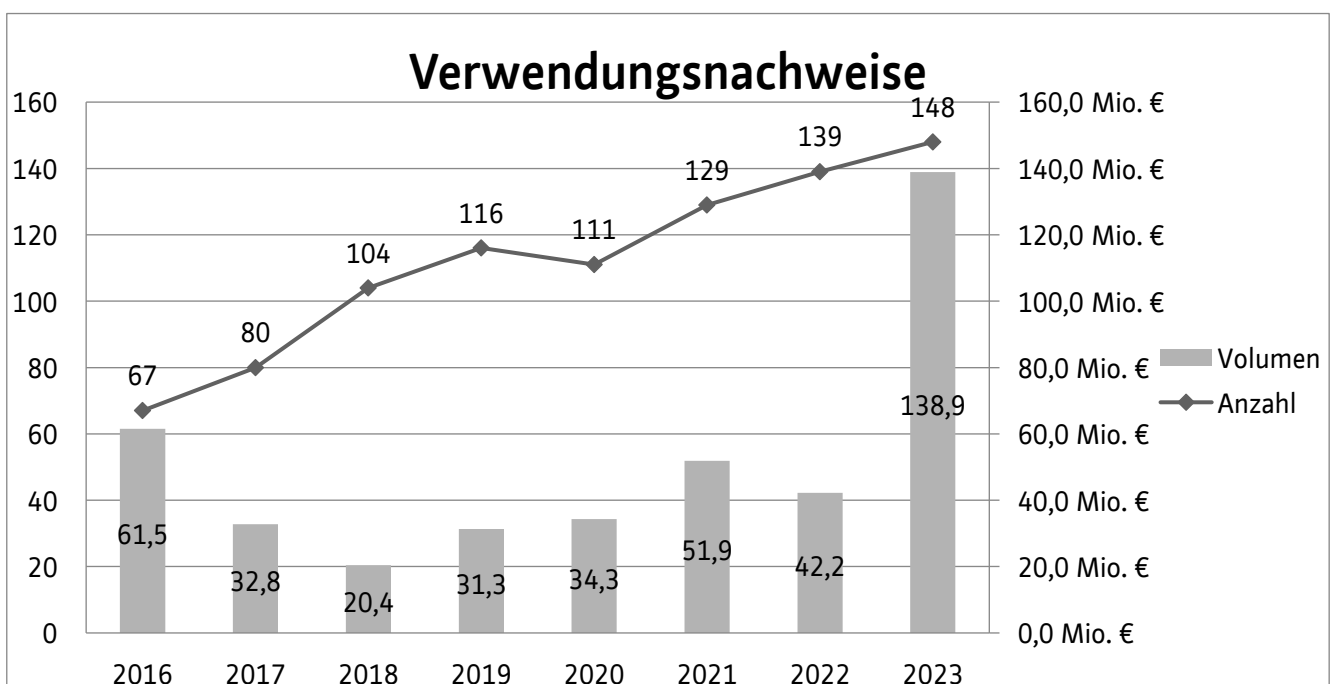
Zu den Aufgaben des Revisionsamtes gehört die Prüfung von Verwendungsnachweisen. Diese Prüfungsaufgabe ergibt sich unter anderem aus den Vorgaben der Zuwendungsgeber (Land, Bund und EU). In den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung „Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung 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 2022 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 139 geprüften Verwendungsnachweisen mit einem Volumen von 42,2 Mio. € im Jahr 2022 ist erkennbar, wie nachhaltig und kontinuierlich zunehmend die risikoorientierte Prüfung durch diese Prüfungen in 2022 beeinflusst bzw. überlagert wurde. In den kommenden Jahren ist dieser Wert weiter angestiegen, in 2023 bereits 148, 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 2022 auf rd. 304 T €. Der kritische Betrachter mag daraus seine eigenen Schlüsse ziehen. Doch bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln sollte die Frage nach der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen dringend in den Prozess der Fördermittelakquise implementiert werden.

Gleichwohl nimmt die Prüfung eines Verwendungsnachweises bis zu mehrere 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 Fördermittelrückforderung 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 2022, das Revisionsamt einen Personalmehrbedarf hat geltend machen müssen, um auch weiterhin seinen originären gesetzlichen Aufgaben ordnungsgemäß nachkommen zu können. Ein entsprechender Mehrbedarf fand seine Berücksichtigung im Stellenplan 2024. 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 berichten.

10.3 Anwendung ADGA II 31 – Allgemeine Vergaberichtlinien (AVR) der Stadt Kassel

Sachverhalt

Die gültigen Allgemeinen Vergaberichtlinien der Stadt Kassel (AVR) sind am 1. September 2017 als ADGA II Regelung: 31 in Kraft getreten. Aus dem städtischen Intranetverzeichnis sowie aus der geltenden AVR ist zu entnehmen, dass seit Inkraftsetzung der genannten Richtlinien keine Ergänzungen bzw. Änderungen erfolgt sind.

Am 2. September 2017 wurde die Unterschwellenverordnung für alle Bundesbehörden eingeführt. Die Unterschwellenverordnung des Bundes findet auf Ebene der Bundesländer keine Anwendung, da jedes Bundesland seine eigene Unterschwellenverordnung beschließen muss. Das Land Hessen hat ihre Unterschwellenverordnung am 1. September 2021 in Kraft gesetzt. Diese löst die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) ab. Des Weiteren haben sich seit Inkrafttreten der AVR die EU-Schwellenwerte geändert.

Feststellungen

Bei der Durchsicht der ADGA II Regelung: 31 wurde festgestellt, dass die aktuell gültigen Schwellenwerte, gemäß des Vergabe- und Tariftreuegesetzes des Landes Hessen in Verbindung mit der Unterschwellenvergabeverordnung nicht in die AVR eingearbeitet wurden.

Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2022 hat das Revisionsamt das Amt Bauverwaltung, Wohnen und Vergabemanagement auf den Sachverhalt hingewiesen.

Das Amt Bauverwaltung, Wohnen und Vergabemanagement hat mit Schreiben vom 20. März 2024 daraufhin Stellung genommen und dem Revisionsamt mitgeteilt, dass sich die AVR und die Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB, ADGA II Regelung: 30) in Überarbeitung befinden. Sie werden zu gemeinsamen Vergaberichtlinien zusammengeführt. Eine Beschlussfassung im Magistrat soll noch dieses Jahr erfolgen.

Die momentan gültigen AVR der Stadt Kassel entsprechen nicht mehr vollständig den gesetzlichen Vorgaben und können durch die Anwendung zu nicht rechtskonformen Vergaben führen. Hierdurch können wirtschaftliche Risiken für die Stadt Kassel entstehen. Weiterhin könnte die Stadt Kassel durch negative Berichterstattung aufgrund einer nicht rechtskonformen Arbeitsanweisung und einer hierdurch resultierenden Schadenersatzklage öffentlich negativ wahrgenommen werden.

11 Prüfungen von Baumaßnahmen 2022

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). Sie umfasst die Prüfung der städtischen Baumaßnahmen von der Ausschreibung/Vergabe über die Prüfung von Nachträgen und Auftragsweiterungen bis zur Fertigstellung und abschließenden Abrechnung.

Die Legitimation der technischen Prüfung hat ihren Ursprung in den städtischen Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB), der Revisionsordnung 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, der ADGA-Regelungen und den allgemein anerkannten 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 wurde in der Abteilung Bauen und Technik im Jahr 2022 besondere Bedeutung beigemessen:

- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen VOB
- Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)
- Hessisches Vergabe- und Tariftreuegesetz (HVTG)
- Hessische Vergabeerlasse vom 26. März 2019 sowie vom 10. August/1. September 2021
- Vergaberichtlinie für Bauleistungen der Stadt Kassel (VRB)
- Allgemeine Vergaberichtlinien der Stadt Kassel (AVR)
- 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 bis 20. März 2022
- Erlass zum Umgang mit COVID-19-Pandemie bedingten Mehrkosten auf Baustellen vom 17. Juni 2020 bis 20. März 2022
- 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 Mitarbeitenden 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.

Besonders wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang eine positive Fehlerkultur, bei der Versäumnisse und Fehler offen angesprochen werden und konstruktiv mit diesen umgegangen wird. Ziel hierbei sollte für alle Beteiligten sein, aus den Auffälligkeiten bzw. Fehlern zu lernen, um zukünftig gemeinsam besser zu werden.

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

Am 1. März 2015 ist zudem das Hessische Vergabe- und Tariftreuegesetz (HVTG) in Kraft getreten, welches zuletzt am 12. Juli 2021 novelliert wurde. Das HVTG ersetzt 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 Bietereignung, zur Vorlage und weiteren Behandlung der Urkalkulation, Möglichkeiten zur Nachforderung fehlender Unterlagen, zur Vertragsstrafe und Sperre bzw. Ausschluss von Bewerbern und Bieterern.

Der zum 1. September 2021 in Kraft getretene Runderlass zum öffentlichen Auftragswesen vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen komplettiert das v. g. Gesetz.

Darüber hinaus wurden auch im Jahr 2022 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. Diese liefen jedoch gemäß Aufhebungserlass zum 20. März 2022 aus.

Im Berichtsjahr 2022 wurden dem Revisionsamt von den Ämtern Hochbau und Gebäudebewirtschaftung, Straßenverkehrs- und Tiefbauamt, Umwelt- und Gartenamt und den Eigenbetrieben „KASSELWASSER“ sowie „Die Stadtreiniger“ insgesamt 424 Vorgänge (Vergaben/Nachträge/Rechnungen) mit einem Gesamtvolumen von rd. 118 Mio. € zur Prüfung vorgelegt, was bezogen auf das Volumen zum Coronajahr 2020 einer Steigerung in Höhe von rd. 37 % bzw. einer Verringerung gegenüber dem Jahr 2021 um ca. 20 % entspricht.

Zurückzuführen ist diese Verringerung des Prüfvolumens u. a. auf das Ausscheiden eines technischen Prüfers in den Ruhestand zum 1. Juli 2022. Eine Nachbesetzung konnte erst zum 1. Mai 2024 realisiert werden. Bei Kapazitätsauslastung wurden aufgrund dieses Sachverhalts vereinzelt Vorgänge an die Fachämter und Eigenbetriebe ungeprüft zurückgegeben.

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 aufgefallen sind:

- Nachtragsangebote wurden dem Revisionsamt nicht zeitnah vorgelegt, wie es die Vergaberichtlinien für Bauleistungen der Stadt Kassel (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, so dass somit auch gegen die Vorgaben und Regelungen der Nachtragsbearbeitung des Vergabehandbuchs verstoßen wird.
- 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 Nachunternehmereinsatz.
- Bei Vergaben wurden Vorgaben/Feststellungen aus dem Protokoll zur Prüfung der Angebotsunterlagen des Zentralen Vergabemanagements nicht umgesetzt, bzw. nicht nachvollziehbar dokumentiert (z. B. notwendige Preisauflärungen, 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, werden nach wie vor mitunter nur unzureichend eingehalten, so dass eine belastbare Aussage z. B. zum Ablauf von Fristen, Hemmungen etc. in diesen Fällen dem Grunde nach nicht möglich ist oder zumindest erschwert wird, insbesondere bei digitaler Kommunikation per E-Mail. 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.
- Es fehlten Aufmaße, bzw. Abzeichnungen zur Legitimation / Anerkennung der Aufmaße. Aufmaße wichen von den Mengenangaben der vorgelegten Rechnungsunterlagen ab.

Schlussbericht 2022

- Teilweise wird noch immer von den Vorgaben der produktneutralen Ausschreibung nach VOB/A § 7 abgewichen. Begründete Abweichungen wurden z. T. nicht ausreichend dokumentiert. Darüber hinaus sahen Ausschreibungsunterlagen mitunter keine Eintragungen gleichwertiger Produkte von Bietern vor, so dass auch dadurch gegen die Vorgaben der VOB verstoßen wurde.
- Bei Ausschreibungen mit Produktabfragen wurden die abgefragten und von den Bietern angegebenen Produkte bzw. Eintragungen z. T. nicht ausreichend geprüft und bewertet, bzw. die Prüfung 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 Vergabe-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/digitalen 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 weiterhin des Öfteren nicht eingehalten.
- Die Bearbeitungsqualität bei extern beauftragten Architekten- und Ingenieurleistungen ist auch bei den im Jahr 2022 vorgelegten Vorgängen weiterhin vielfach nur ungenügend bzw. mangelhaft, 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 Rathaus Sanierung K-Flügel Schlussrechnung Bodenbelagsarbeiten (Auftrags-/ Vergabenummer 2020-206-0008)

Dem Revisionsamt wurde die o. g. Schlussrechnung erstmals am 3. Mai 2022 zur Prüfung vorgelegt. Der Vorgang wurde von einem externen Büro bearbeitet, die Betreuung erfolgte durch das Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung. Bei Erstvorlage der Schlussrechnung (rd. 500 T €) haben wir festgestellt, dass grundlegende Abrechnungsunterlagen fehlten und die vorgelegte Rechnung somit nicht prüfbar war.

Aufgrund weiterer vergleichbarer Sachverhalte im Rahmen der Sanierung des K-Flügels haben wir entsprechend ADGA II Regelung: 38, § 15 Absatz 1 Revisionsordnung diesen Vorgang von wesentlicher Bedeutung neben der Amtsleitung auch die Dezernentenebene informiert und über die mangelhafte und unvollständige Zusammenstellung der Rechnungsunterlagen in Kenntnis gesetzt. Weiterhin haben wir das Fachamt um Überarbeitung der Schlussrechnung, Ergänzung der Unterlagen und Stellungnahme gebeten. In der Stellungnahme des Fachamtes wurde angegeben, dass fehlende Personalkapazitäten die qualitative Überarbeitung des Vorgangs behindert hätten.

Das Fachamt bestätigte im Übrigen in seiner Stellungnahme, dass die Qualität der Bearbeitung seinen eigenen Ansprüchen und den berechtigten Forderungen des Ordnungsgebers und damit auch des Revisionsamtes nicht genügen. Zu den fehlenden Unterlagen wurde mitgeteilt, dass verschiedene Unterlagen nur digital vorlägen und diese auf Anforderung eingesehen werden können. Bei der anschließenden Einsicht der digitalen Unterlagen stellten wir fest, dass diese mitunter unvollständig und z. T. fehlerbehaftet waren. Aus diesem Grund mussten wir die Rechnung zu einer erneuten Überarbeitung an das Fachamt zurückgeben.

Trotz viermaliger Rückgabe und Überarbeitung durch das Fachamt bzw. den Fachplaner haben wir keine abschließend prüfbaren Unterlagen erhalten. Weitere Überarbeitungen waren absehbar nicht erfolgversprechend. Aus diesem Grund konnten wir dem Vorgang kein Prüftestat erteilen und haben diesen in die Eigenverantwortung des Fachamtes zurückgeben müssen.

Festzustellen war in diesem Zusammenhang, dass die digitale Ablage von Unterlagen nur unzureichend erfolgte. Projektbeteiligte waren teilweise nicht in der Lage, digital abgelegte Unterlagen aufzufinden und zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus waren verfügbare digitale Unterlagen häufig nicht lesbar, ungeordnet, unvollständig und fehlerbehaftet.

Das zukünftig angestrebte Ziel einer vollständig digitalen Bearbeitung und Ausarbeitung einer elektronischen Akte kann bei einer derartigen Bearbeitungsweise und unstrukturierten Ablage nicht erreicht werden. Daher sollte das Fachamt diese Prüfungsfeststellung zum Anlass nehmen, qualitätssichernde Standards zur digitalen Bearbeitung auszuarbeiten, zu verstetigen und nachvollziehbar umzusetzen.

11.3.2 Rathaus Sanierung K-Flügel Schlussrechnung Trockenbauarbeiten (Auftrags- / Vergabenummer 2021-206- 0013)

Dem Revisionsamt wurde der o. g. Vorgang am 16. August 2022 zur Prüfung vorgelegt. Der Vorgang wurde von einem externen Büro bearbeitet, das Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung hat dieses Büro betreut.

Die Leistung wurde ursprünglich durch einen anderen Auftragnehmer ausgeführt. Diesem wurde wegen Schlechtleistung der Auftrag gekündigt und gleichzeitig wurden Schadensersatzforderungen angemeldet. Bereits im Jahr 2021 wurde uns die Direktvergabe für die offenen Restleistungen zur Prüfung vorgelegt. Auf die seinerzeit festgestellten Auffälligkeiten haben wir mit Prüfbemerkung vom 27. Juli 2021 (siehe Schlussbericht 2021) das Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung hingewiesen. Die zwei schwerwiegendsten und wesentlichsten Probleme waren eine ungenügende Dokumentation und die Ausschreibung von Stundenlohnarbeiten in einem Umfang von bis zu 1.000 Stunden.

Bei der ungenügenden Dokumentation handelte es sich im Wesentlichen um Unterlagen zur rechtssicheren Aufrechterhaltung der Schadensersatzforderungen. Die Ausschreibung der Stundenlohnarbeiten im vorgesehenen Umfang widersprach den Vorgaben der VOB und war zudem auch aufgrund der Tatsache unzulässig, dass bei Nachfolgeleistungen aufgrund angemeldeter Schadensersatzforderungen dem Grunde nach nur Leistungen vergeben und beauftragt werden dürfen, die im ursprünglichen Auftrag enthalten waren. Eine eindeutige Zuweisung der Leistungen zum gekündigten Auftragsverhältnis muss möglich und sichergestellt sein. Diese Zuweisung ist bei der Ausschreibung von Stundenlohnarbeiten nicht oder nur mit erheblichem Aufwand möglich.

Aufgrund unserer Hinweise hat das Fachamt am 27. Juli 2021 die Vergabeakte zusammen mit einem Begleitschreiben (die Auftragshöhe betreffend) dem zuständigen Dezernenten zur Abzeichnung vorgelegt.

In diesem Schreiben bestätigte das Fachamt dem Dezernenten, dass die seitens des Revisionsamtes empfohlenen Ergänzungen für die Akte zeitnah zusammengestellt und der Akte beigelegt würden.

Wie zuvor bereits aufgeführt wurde uns die Schlussrechnungsakte am 16. August 2022 vorgelegt. Die vom Fachamt angekündigten Ergänzungen lagen der Akte nicht bei. In der Schlussrechnung sollten 2.690,5 Stunden ohne entsprechende Nachweise in einer Höhe von insgesamt 161.685,60 € abgerechnet werden.

Wir haben die Schlussrechnung am 22. August 2022 ohne Testat in die Eigenverantwortung des Fachamtes zurückgeben müssen, die Amtsleitung sowie die Dezernenten haben wir entsprechend informiert.

Das Fachamt teilte uns als Antwort mit, dass die Nachweise zwischenzeitlich prüfbar vorliegen würden und eine Schadensersatzforderung nicht erforderlich würde, da die Zahlungen an den gekündigten Trockenbauer rechtzeitig eingestellt worden wären.

11.3.3 Auefeldschule, Vergabe Trockenbauarbeiten (Auftrags-/ Vergabenummer 2021-723-0006)

Am 18. Februar 2022 wurde dem Revisionsamt die o. g. Vergabe vom Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung zur Prüfung vorgelegt. Bei der Ausschreibung handelte es sich um ein EU-Verfahren, an das erhöhte Anforderungen (vor allem in Bezug auf die Dokumentation) zu stellen sind.

Bei der Durchsicht der Unterlagen wurde festgestellt, dass die Ausschreibungsunterlagen zahlreiche formale Fehler (u. a. falsche Formblätter, fehlerhafte Angaben in der Aufforderung zur Angebotsabgabe) enthielten, die sich bei der Prüfung und Wertung der Angebote vergaberechtlich als problematisch herausstellten. Bei allen drei Bietern, die ein Angebot eingereicht hatten, fehlten Unterlagen bzw. Angaben. Zudem gab es bei zwei Bietern widersprüchliche Angaben bzgl. des Herstellers des ausgeschriebenen Bühnensystems sowie zu den Nachunternehmerleistungen.

Der Auftrag sollte bei Erstvorlage der Akte an den Mindestbietenden mit einem Volumen von 323 T € vergeben werden. Der Vorgang konnte von uns jedoch nicht abschließend geprüft werden, da wesentliche Sachverhalte zur Bietereignung, zum Nachunternehmereinsatz und zu den Herstellerangaben des Bühnensystems nicht dokumentiert waren. Die Akte wurde daher mit Prüfbemerkung vom 24. Februar 2022 zur Überarbeitung an das Fachamt zurückgegeben.

Als uns am 15. März 2022 die Akte erneut vorgelegt wurde, sollte der Zuschlag mit 387 T € an den drittplatzierten Bieter erteilt werden, da nach Auffassung des Fachamtes die beiden anderen Bieter wegen nicht fristgerechter Vorlage weiterer, nachgeforderter Unterlagen ausgeschlossen werden müssten. Die diesbezüglich auf der Vergabe-Plattform hinterlegte Dokumentation war jedoch nicht plausibel. Augenscheinlich wurde die Aufforderung, weitere Unterlagen vorzulegen, gar nicht an die Bieter versandt. Der Ausschluss wäre somit ggf. ungerechtfertigt gewesen, was bei EU-Vergaben zu einem Nachprüfverfahren und damit zu Verzögerungen in der Bauabwicklung sowie zu Mehrkosten bei den Folgewerken führen kann. Um die Maßnahme aufgrund des Terminfortschritts nicht weiter zu blockieren, wurde der Vorgang mit einer zweiten Prüfbemerkung in die Eigenverantwortung des Fachamtes zurückgegeben und die Überprüfung der ordnungsgemäßen Nachforderung empfohlen.

Im Nachgang stellte sich heraus, dass die Nachforderungen tatsächlich nicht korrekt versendet wurden und vom Fachamt wiederholt werden mussten. Der Zuschlag wurde letztendlich an den zweitplatzierten Bieter mit 340 T € erteilt.

Wegen formaler Fehler, mangelhafter Dokumentation und Unsicherheiten bei der Anwendung der Vergabe-Plattform waren alle drei Bieter zu jeweils unterschiedlichen Zeitpunkten im Verfahren für den Zuschlag vorgesehen. Hieraus ist zu erkennen, dass bei der vorliegenden Vergabe die Anforderungen an das Transparenz- und Gleichbehandlungsgebot nach § 97 GWB und die Dokumentationspflicht gem. § 8 VgV nicht erfüllt wurden. Ein Verstoß gegen diese Anforderungen gefährdet die Recht- und Ordnungsmäßigkeit eines Vergabeverfahrens.

11.3.4 Partielle Sanierung Fasanenhof Vergabe 3. BA (Auftrags- / Vergabenummer 2022-T1303-001)

Im Mai 2022 wurde uns vom Eigenbetrieb KASSELWASSER die o. g. Vergabe zur Prüfung vorgelegt.

Bei Durchsicht der Unterlagen wurde festgestellt, dass seitens KASSELWASSER eigene Zusätzliche Vertragsbedingungen den Vertragsunterlagen beigefügt wurden, in denen Abweichungen zur VOB/B sowie zusätzliche BGB-Paragrafen enthalten waren.

Der öffentliche Auftraggeber ist verpflichtet, bei Vergabeverfahren die VOB anzuwenden, die, sofern sie als Ganzes und unverändert vereinbart wird, AGB-rechtlich privilegiert ist. Änderungen, wie von KASSELWASSER über die Zusätzlichen Vertragsbedingungen vorgenommen, führen dazu, dass die rechtliche Privilegierung erlischt und der Bauvertrag von der rechtlichen Bindung nach VOB in das bürgerliche Recht nach BGB „abrutscht“. Da dies erhebliche Nachteile für den öffentlichen Auftraggeber haben kann, ist der VOB-konformen Gestaltung der Vertragsunterlagen eine erhebliche Bedeutung beizumessen.

Weiterhin wurde festgestellt, dass mit dem Bieter, der den Zuschlag erhalten soll, ein Bietergespräch durchgeführt wurde. Aus dem Protokoll konnte bereits eine mündliche Auftragserteilung abgeleitet werden, obwohl das Vergabeverfahren noch nicht abgeschlossen und noch keine Prüfung durch das Revisionsamt erfolgt war. Bieter- bzw. Aufklärungsgespräche dienen dazu, erhebliche Zweifel am Angebotsinhalt oder der Eignung des Bieters auszuräumen, um eine abschließende inhaltliche Bewertung des Angebotes vornehmen zu können. Es dürfen lediglich Sachverhalte gem. den Vorgaben des § 15 VOB/A abgefragt werden. Vorliegend wurden im Bietergespräch vornehmlich Abläufe besprochen, die erst nach Zuschlagserteilung relevant werden und mit dem eigentlichen Aufklärungserfordernis gem. VOB in keinem Zusammenhang standen. Diese Praxis wurde auch bei anderen Maßnahmen von KASSELWASSER festgestellt.

Wegen der festgestellten Abweichungen von der VOB und der mündlichen Zuschlagserteilung im Bietergespräch, was beides im Nachgang nicht mehr zu beheben war, konnte kein Prüftest ausgestellt werden. Die Maßnahme wurde in die Eigenverantwortung von KASSELWASSER mit Prüfbemerkung vom 17. Mai 2022 und der Bitte um Stellungnahme zurückgegeben.

Die Stellungnahme von KASSELWASSER erhielten wir am 2. Juni 2022. Hierin wurde zugesichert, die Abweichungen und Ergänzungen zur VOB/B zu überarbeiten, damit die rechtliche Privilegierung der VOB künftig gewährleistet werden kann. Die Umsetzung konnten wir bereits bei den nachfolgenden Vergaben feststellen. Bzgl. der mündlichen Zuschlagserteilung wurde erklärt, dass Aussagen, die als mündlicher Zuschlag angesehen werden können, künftig vermieden werden sollen.

Da eine Vermischung von Bietergesprächen mit Bauanlaufbesprechungen vergaberechtliche Risiken bergen, wurde KASSELWASSER empfohlen, Bietergespräche grundsätzlich nur dann durchzuführen, wenn sie für die Beurteilung und Wertung des Angebotes zwingend notwendig sind. Diese Empfehlung wurde bisher noch nicht vollumfänglich von KASSELWASSER verinnerlicht.

11.3.5 Heinrich-Schütz-Schule, Vergabe Elektroinstallationen (WLAN) Digitalpakt Schule (Auftrags- / Vergabenummer 2022-215-0006-1)

Dem Revisionsamt wurden am 22. September 2022 die Vergabeunterlagen der o. g. öffentlich ausgeschriebenen Maßnahme vorgelegt.

Wie schon das Zentrale Vergabemanagement (ZVM) mit dem Protokoll zur „Prüfung der Angebotsunterlagen“ vom 5. September 2022 darauf hingewiesen hatte, konnte der Bieter gemäß den Ausführungen seines Begleitschreibens die Ausführungsfristen nicht einhalten. Angebote, die Einschränkungen gegenüber den in den Vergabeunterlagen geforderten Leistungsmerkmalen oder anderen Bedingungen enthalten, sind nach § 16 VOB/A Nr. (1) Abs. 2 jedoch auszuschließen.

In der Vergabeempfehlung des Fachplaners wurde auf diesen Sachverhalt nicht eingegangen. Ferner ging aus den dem Revisionsamt vorgelegten Unterlagen nicht hervor, ob dieser Sachverhalt vom Fachamt erkannt, aufgeklärt und entsprechend bewertet wurde.

Daher beanstandeten wir den zur Prüfung eingereichten Vorgang, der im Übrigen kein Einzelfall war, siehe Vergabevorgang Elektroinstallationsarbeiten (WLAN) Goetheschule II (2022-215-0003-2), der den gleichen Sachverhalt aufwies.

Das Fachamt antwortete mit Stellungnahme vom 4. Oktober 2022, dass Sie den angezeigten Sachverhalt und die Hinweise des ZVM übersehen haben, der Auftragnehmer jedoch aufgefordert wurde, die ursprünglich vorgesehenen Termine zu bestätigen und sein Begleitschreiben zurückzuziehen. Der Auftrag wurde daraufhin erteilt.

Am 26. September 2023 wurde uns die Schlussrechnung zum Vorgang zur Prüfung vorgelegt. Der Akte war zu entnehmen, dass direkt nach Auftragserteilung eine Nachtragsvereinbarung über 0,00 € vereinbart wurde. Diese beinhaltete lediglich eine Terminanpassung, die der Ankündigung des Unternehmers aus seinem zurückgezogenen Angebots-Begleitschreiben nachträglich Rechnung trug.

Da der Schlussrechnungsvorgang zudem unvollständig war und weitere Auffälligkeiten aufwies, haben wir diesen mit Kurzmitteilung vom 29. September 2023 zur Überarbeitung an das Fachamt zurückgegeben. Eine Wiedervorlage und Stellungnahme haben wir bis Redaktionsschluss nicht erhalten.

11.3.6 Elisabeth-Knippling-Schule, Vergabe Elektroinstallationen (WLAN) Digitalpakt Schule (Auftrags- /Vergabenummer 2021-215-0006-1)

Dem Revisionsamt wurden am 22. August 2022 die Vergabeunterlagen der o. g. öffentlich ausgeschriebenen Maßnahme vorgelegt. Das Submissionsergebnis des einzigen Bieters betrug 233 T € und überstieg die Kostenschätzung, die mit 136 T € ermittelt war, um 97 T €, d. h. um 71,5 %.

Die Akte wurde daraufhin mit Kurzmitteilung vom 23. August 2022 zur Überprüfung bzw. Überarbeitung an das Fachamt zurückgegeben. Angezeigt wurde insbesondere, dass der Auftrag vergeben werden sollte, obwohl dessen Angebotssumme weit über der Kostenschätzung lag und aus der Akte nicht hervorging, ob bei der beabsichtigten Beauftragung die Grundsätze der VOB/A zur Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden und die Beauftragung zu einem angemessenen oder unangemessen hohen Preis erfolgen sollte.

Bei Durchsicht des am 15. September 2022 erneut vorgelegten und vom Fachamt überarbeiteten Vorgangs war den Vergabeunterlagen zu entnehmen, dass nach Rücksprache mit dem Bieter der Leistungsumfang reduziert werden sollte. Die Angebotssumme würde sich demnach von 233 T € (brutto) auf 190 T € (brutto) reduzieren.

Da es sich beim vorgelegten Vorgang um eine öffentliche Ausschreibung handelte und nicht um eine freihändige Vergabe, ist eine solche – vom Fachamt beabsichtigte – Anpassung bzw. Leistungsreduzierung unstatthaft und widerspricht den Vergabegrundlagen nach VOB/A § 15, nach denen Verhandlungen, besonders über die Änderung der Angebotsinhalte oder der Preise im Vergabeverfahren unzulässig sind.

Diese aus unserer Sicht rechtswidrige Vorgehensweise war somit als unzulässiger Eingriff in das Ausschreibungsverfahren zu werten. Daher beanstandeten wir den zur Prüfung eingereichten Vorgang, gaben diesen in die Eigenverantwortung an das Fachamt zurück und baten um entsprechende Stellungnahme.

Das Fachamt teilte uns daraufhin mit, dass der Auftrag – nach Rücksprache mit dem Amt für Schule und Bildung in vollem Umfang und wie ursprünglich vorgesehen – beauftragt würde. Man wolle diesen Weg trotz des hohen Angebotes gehen, da es sich bei vorgelegter Vergabe bereits um das 2. Ausschreibungsverfahren handelte und man bei Neuausschreibung befürchten müsse, keine Angebote zu erhalten.

11.3.7 Ernst-Leinius-Schule, Vergabe Lüftungsinstallationen (Auftrags- / Vergabenummer 2020-268-0003-1 -> Eilbedürftigkeit)

Am 19. April 2022 wurde dem Revisionsamt der o. g. Vorgang vom Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung zur Prüfung vorgelegt. Die Prüfung der Vergabeunterlagen ergab eine Vielzahl von Auffälligkeiten und Feststellungen, insbesondere zu formalen Anforderungen und zum zeitlichen Ablauf. Die vorgegebene Bindefrist konnte aufgrund der Beauftragungsregelungen (Stillhaltefrist) bei Oberschwellenvergaben nicht eingehalten werden. Darüber hinaus war aufgrund der Auftragshöhe die Zuständigkeit des Dezernats überschritten. Die Vergabeentscheidung war im Magistrat zu treffen.

Wir haben daraufhin den Vorgang mit Kurzmitteilung vom 20. April 2022 und Anzeige der Auffälligkeiten an das Fachamt zur Überarbeitung und mit der Bitte um Wiedervorlage zurückgegeben.

Am 28. Juni 2022 erreichte uns eine Mail zum Vorgang. In dieser war aufgeführt, dass man übersehen habe, dass die Vorlage im Magistrat zu erfolgen habe. Daher sei nunmehr zwingend eine Eilvergabe über die Dezernenten nach § 70 HGO durchzuführen, damit die Zeitschiene im Projekt gehalten werden kann.

Die Vergabe wurde uns daraufhin am 29. Juni 2022 übergeben. Da wir nur einen halben Arbeitstag Zeit hatten, die Vergabeunterlagen zu sichten, war eine fundierte und umfassende Prüfung nicht möglich. Aus diesem Grund haben wir lediglich die formellen Anforderungen überprüft. Das Fachamt hatte diesbezüglich einen Vermerk erstellt, in dem aufgeführt war, dass sämtliche Auffälligkeiten und Feststellungen unserer Kurzmitteilung vom 20. April 2022 abgestellt und erfüllt worden wären. Bei Einsicht in die Unterlagen mussten wir jedoch feststellen, dass trotz dieser Zusage weitere formelle Auffälligkeiten bestanden, so war z. B. die Abfrage beim Wettbewerbsregister noch nicht erfolgt/ nicht dokumentiert, gleiches galt für die Abfrage zur Einhaltung der Russlandsanktionen, die bei Oberschwellenvergaben zwingend durchzuführen war. Neben anderen Punkten hatte neben uns auch das ZVM bereits mit dem Protokoll zur Prüfung der Angebotsunterlagen vom 27. Januar 2022 auf diese Punkte hingewiesen und das Fachamt entsprechend informiert.

Dem Vorgang konnte daraufhin nur ein eingeschränktes Testat erteilt werden, auf die weiterhin bestehenden Auffälligkeiten haben wir mit Prüfbemerkung vom 29. Juni 2022 hingewiesen.

Im gleichen Projekt wurden uns die Vergabeunterlagen zur Beauftragung des Gewerks der Heizungsinstallationen vorgelegt. Auch diesen Vorgang mussten wir aus den annähernd gleichen Gründen zur Überarbeitung und Wiedervorlage an das Fachamt zurückgeben.

Eine Wiedervorlage ist nicht erfolgt. Als uns im weiteren Projektverlauf eine Auftragsenerweiterung zur Prüfung der Heizungsinstallationen vorgelegt wurde, konnten wir sehen, dass der Auftrag durch das Fachamt/Dezernat erteilt wurde, ohne das Revisionsamt gemäß den ADGA-Regelungen zu beteiligen.

11.3.8 Rathaus Sanierung K-Flügel, Schlussrechnung Baustelleneinrichtung (Auftrags-/ Vergabenummer 2018-206-0068)

Dem Revisionsamt wurde am 22. Dezember 2021 der o. g. Vorgang vom Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung zur Prüfung vorgelegt. Die Prüfung der Schlussrechnungsunterlagen ergab eine Vielzahl von Auffälligkeiten und Feststellungen, insbesondere fehlte das Abnahmeprotokoll, Aufmaße, Stundennachweise und weitere Dokumentationen. Daher haben wir den Vorgang mit Kurzmitteilung vom 3. Januar 2022 zur Überarbeitung und Wiedervorlage an das Fachamt zurückgegeben.

Bei Durchsicht des am 10. März 2022 nach Überarbeitung vorgelegten Vorgangs fehlten die angezeigten Unterlagen und Dokumentationen weiterhin, so dass wir diesen erneut am selben Tag zur nochmaligen Überarbeitung zurückgeben mussten.

Mit Schreiben vom 28. März 2022 teilte uns das Fachamt u. a. mit, dass die Original-Stundennachweise abhandengekommen seien und keine lesbaren Stundenzettel vorgelegt werden können.

Da auch keine anderweitigen aussagekräftigen Unterlagen zur Rechnungsprüfung vorgelegt wurden und auch die bereits bei Vorlage von Nachtragsvereinbarungen angezeigten Auffälligkeiten nicht in Gänze aufgeklärt wurden, war eine Prüfung der Schlussrechnung somit nicht möglich. Wir mussten den Vorgang mit Prüfbemerkung vom 1. April 2022 in die Eigenverantwortung des Fachamtes und ohne Prüftestat zurückgeben.

11.3.9 Rathaus Sanierung K-Flügel Schlussrechnung Metallbau- und Schlosserarbeiten (Auftrags- / Vergabenummer 2020-206-0001)

Dem Revisionsamt wurde am 22. Dezember 2021 der o. g. Vorgang vom Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung zur Prüfung vorgelegt. Die Prüfung der Schlussrechnungsunterlagen ergab eine Vielzahl von Auffälligkeiten und Feststellungen, u. a. zur Terminüberschreitung und der nicht in Ansatz gebrachten vereinbarten Vertragsstrafe sowie zu Zusatzleistungen, zu denen es keine Nachtragsbeauftragungen gab. Darüber hinaus war die Prüffrist nach den Vorgaben der VOB bei Vorlage der Unterlagen bereits überschritten. Daher gaben wir die Schlussrechnung mit Kurzmitteilung vom 3. Januar 2022 zur Überarbeitung zurück.

Am 7. Februar 2022 wurden uns die Unterlagen erneut vorgelegt. Es fehlten weiterhin die Aufmaße/Mengenzusammenstellung, die Positionsnummern der Schlussrechnung stimmten z. T. nicht mit denen des Bauvertrags überein, darüber hinaus war auf einigen Stundennachweisen vermerkt, dass diese entgegen den Vorgaben der VOB/B § 15 um bis zu 1,5 Jahren nach Vorlage erst anerkannt/abgezeichnet wurden. Zudem wurden Prüfeintragungen mit Bleistift und somit nicht dokumentenecht vorgenommen.

Da eine Prüfung somit weiterhin nicht möglich war und die von uns angezeigten Auffälligkeiten und gestellten Fragen z. T. unbeantwortet blieben, haben wir den Vorgang mit Kurzmitteilungen vom 9. Februar 2022 und 24. Februar 2022 zu weiteren Überarbeitungen zurückgegeben.

Nach dreimaliger Rückgabe haben wir die Prüfung der ungenügend bzw. mangelhaft bearbeiteten Schlussrechnung abgebrochen und den Vorgang mit Prüfbemerkung vom 1. April 2022 in die Eigenverantwortung des Fachamtes zurückgegeben, da eine weitere Rückgabe keine Qualitätsverbesserung erwarten ließ.

11.3.10 Recyclinghof Langes Feld, Vergabe Inlinersanierung (Auftrags- / Vergabenummer unbekannt)

Auf dem Gelände des Recyclinghofes Langes Feld sollten Sanierungsarbeiten am vorhandenen Kanalnetz durchgeführt werden. Daher wurde dem Revisionsamt vom Eigenbetrieb Die Stadtreiniger ein Vermerk zur Auftragsvergabe und ein Angebot vorgelegt. Gemäß Vermerk wurde auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet. Es war vorgesehen, den Auftrag ohne Einholung von Gegenangeboten zu vergeben.

Entgegen der Zusicherung vom 6. Juli 2021 künftig die Vorgaben der Vergaberichtlinien für Bauleistungen VRB einzuhalten (siehe Schlussbericht 2021), wurden die hierin verbindlich vorgegebenen Regelungen sowie die Vergaberegulungen und Vorgaben der VOB somit erneut nicht eingehalten. Weder wurde beim Vorgang das Zentrale Vergabemanagement (ZVM) beteiligt, noch die zwingend vorgeschriebene Nutzung der Vergabepattform bei Auftragsvergabe durchgeführt, so dass somit auch gegen die Vorgaben der Allgemeinen Vergaberichtlinien (AVR) verstoßen wurde. Aus diesem Grund haben wir mit Prüfbemerkung vom 2. März 2022 um Stellungnahme gebeten.

Mit Schreiben vom 11. März 2022 teilten uns Die Stadtreiniger mit, dass auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet wurde, da bereits im Jahr 2018 diese Dienstleistung öffentlich ausgeschrieben wurde und es sich hierbei um eine Teilleistung aus diesem Auftrag handeln würde. Der Umlauf an das Revisionsamt sollte lediglich der Kenntnisnahme dienen, ohne dass eine Prüfung durch das Revisionsamt erfolgen sollte.

Als Reaktion hierauf schrieben wir die Stadtreiniger mit Schreiben vom 21. März 2022 an und baten um Zuleitung der Unterlagen und Nennung der Vergabenummer des Vergabeverfahrens aus 2018.

Die Vergabenummer wurde uns daraufhin mitgeteilt, zu den Unterlagen teilte der Eigenbetrieb mit, dass diese vor Ort einzusehen wären, eine Vorlage zur Prüfung erfolgte nicht.

Bei Einblick auf die Vergabeplattform konnten wir sehen, dass die Maßnahme aus 2018 im Jahr 2020 abgeschlossen, abgenommen und schlussgerechnet war.

Daher hatten wir erneut um Vorlage weiterer Unterlagen gebeten, die begründeten, dass es sich hierbei um eine Teilleistung aus dem genannten Vertragsverhältnis handelt. Mit weiterem Schriftverkehr wurde uns mitgeteilt, dass die Sachbearbeitung erkrankt sei und durch einen Hackerangriff digital gespeicherte Vorgänge unwiederbringlich gelöscht worden wären, vorhandene Ordner aber nach Terminvereinbarung eingesehen werden können.

Da wir die Ordner nicht einsehen, sondern den Vorgang ordnungsgemäß und fundiert prüfen wollten, war die Vorlage der Unterlagen nach den Vorgaben § 11 der Revisionsordnung erforderlich. Die Vorlage erfolgte aufgrund der zuvor genannten Begründungen aber trotz weiterer Anforderung nicht.

Gesamtbewertung maßnahmenbezogene Feststellungen unter Ziffer 11.3:

Wie den zuvor aufgeführten Sachverhaltsbeschreibungen zu entnehmen ist, war das Bauvorhaben Rathaus Sanierung K-Flügel „im negativen Sinn“ das auffälligste Bauvorhaben. Neben den zuvor aufgeführten Einzelmaßnahmen mussten im Jahr 2022 weitere Schlussrechnungsvorgänge trotz z. T. mehrmaliger Rückgaben aufgrund unvollständiger Rechnungsunterlagen und z. T. nicht nachvollziehbarer Dokumentationen ohne Prüfstatt in die Eigenverantwortung des Fachamtes für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung zurückgegeben werden.

Es handelte sich hierbei um die Gewerke bzw. Schlussrechnungsvorgänge der:

1. Gerüstbauarbeiten 2018-206-0069
2. Rohbauarbeiten 2019-206-0005
3. Rohbaufertigteile 2019-206-0017
4. Abgasanlage 2019-206-0031
5. Metallbauarbeiten/ Brandschutztüren 2019-206-0047
6. Sanitärinstallationen 2019-214-0001
7. Gebäudereinigung 2021-206-0002
8. Verblendmauerwerk 2021-206-0007-1

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 2022 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 5. Juli 2022 eine unvermutete Kassenprüfung sowie am 13. Dezember 2022 eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme durchgeführt.

Die Richtigkeit des Tagesabschlusses vom 5. Juli 2022 konnte durch das Revisionsamt nicht bescheinigt werden. Der festgestellte Kassenbestand stimmte am Prüfungstag nicht im Soll und Ist überein. Es ergaben sich zwei verschiedene Differenzbeträge. Bei der Kassenbestandsaufnahme am 5. Juli 2022 betrug der Differenzbetrag 25.296.711,09 €.

Gemäß den vorgelegten Unterlagen der Stadtkasse vom 5. Juli 2022 sollte der Differenzbetrag zwischen Soll und Ist 25.296.761,09 € betragen. Es ergab sich ein Differenzbetrag zwischen der Kassenbestandsaufnahme und der von der Stadtkasse vorgelegten Unterlagen in Höhe von 50,00 €.

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

Die Richtigkeit des Tagesabschlusses vom 13. Dezember 2022 konnte durch das Revisionsamt bescheinigt werden. Der festgestellte Kassenbestand stimmte am Prüfungstag im Soll und Ist überein.

12.2.3 Prüfungsfeststellungen

Abweichung zwischen Soll- und Ist-Kassenbestand

Laut Stellungnahme der Stadtkasse handelt es sich bei der Differenz zwischen Soll und Ist um noch nicht gebuchte Posten, die aufgrund von Buchungsproblemen (Umstellung der Buchungssoftware n7 auf NewSystem Modern Client) nicht erfasst werden konnten. Die nicht gebuchten Beträge wurden auf dem Tagesabschluss vom 5. Juli 2022 handschriftlich aufgeführt. Am 7. Juli 2022 war die Kasse mit der Erfassung wieder auf dem Laufenden. Der ermittelte Bargeldbestand sowie die Salden der Bankkonten stimmten am 7. Juli 2022 mit dem erzeugten Tagesabschluss überein.

Woraus sich die zweite Differenz zwischen Kassenbestandsaufnahme und den Unterlagen der Stadtkasse in Höhe von 50,00 € ergibt, konnte nicht ermittelt werden.

Liquiditätskredite

Nach § 4 der Haushaltssatzung 2022 betrug der zulässige Höchstbetrag der Liquiditätskredite 20 Mio. €.

Am Tag der Kassenprüfung am 5. Juli 2022 und am Tag der Kassenbestandsaufnahme am 13. Dezember 2022 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 5. Juli 2022 (9. Dezember 2021 bis 5. Juli 2022) wurde der zulässige Kassenhöchstbestand dreiundzwanzigmal überschritten. Alle Überschreitungen wurden begründet und durch den Kassenverwalter oder dessen Stellvertreterin abgezeichnet. Am Tag der Kassenbestandsaufnahme am 13. Dezember 2022 wurde der höchstzulässige Bargeldbestand nicht überschritten.

Automatischer Kassentresor (AKT)

Im gesamten Prüfungszeitraum der Kassenprüfung vom 5. Juli 2022 (9. Dezember 2021 bis 5. Juli 2022) traten bei dem AKT sieben Fehler auf, die zu Buchungsdifferenzen führten. Laut den meisten auf den Periodenabschlüssen angebrachten Erläuterungen kam es dadurch nicht zu Kassendifferenzen. Es lagen allerdings auch Periodenabschlüsse vor, auf denen diese Aussage fehlte, so dass nicht abschließend beurteilt werden kann, ob tatsächlich keine Kassendifferenzen vorlagen.

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 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

Vom 7. Februar 2022 bis 9. Februar 2022 war die Barkasse krankheitsbedingt geschlossen. Auskunftsgemäß war die Stadtkasse in der Zeit vom 28. November 2022 bis zum 2. Dezember 2022 personalbedingt geschlossen.

12.4 Nachschau „Anlagerichtlinien und Anlagen“

Im Prüfungsbericht zur Kassenprüfung vom 10. Dezember 2019 wurde ausgeführt: „mit den Hinweisen des Hessischen Innenministeriums zu Geldanlagen und Einlagensicherung vom 29. Mai 2018 wurde festgelegt, dass die Kommunen im Vorfeld von Geldanlagen Anlagerichtlinien, die die Sicherheitsanforderungen, die Verwaltung der Geldanlage durch die Kommune und regelmäßige Berichtspflichten regeln, zu erlassen haben“.

Diese Richtlinien sind von der jeweiligen kommunalen Vertretungskörperschaft (hier: Stadtverordnetenversammlung) zu beschließen. Auf Nachfrage nach dem aktuellen Stand in Bezug auf die Anlagerichtlinien hat das Konzernbüro mit Schreiben vom 3. August 2022 mitgeteilt, dass die Anlagerichtlinie final überprüft ist und für eine Kapitalanlage einsetzbar ist. Die Stadt Kassel plant zurzeit keine Kapitalanlagen. Freie Liquidität wird vorrangig zur vorzeitigen Rückzahlung/Tilgung von Darlehen verwandt. Sollte sich zukünftig die Möglichkeit ergeben, dass freie Liquidität für einen längeren Zeitraum zur Verfügung stünde, könnte die Anlagerichtlinie verabschiedet werden und somit die Grundlage für eine Anlage geschaffen werden.

Zwischenzeitlich wurde seitens des Amtes Kämmerei und Steuern ein verwaltungsseitiger Entwurf einer Anlagerichtlinie erarbeitet und befindet sich aktuell noch in Abstimmung.

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 2022 keine Zahlstellenprüfungen durchgeführt.

12.6 Dienstanweisungen für die Stadtkasse und für die Sonderkassen

In der ADGA II Regelung: 40.00 bis 40.20 werden verschiedene Dienstanweisungen und Richtlinien die Stadtkasse betreffend aufgeführt.

Eine bereits im Rahmen der Kassenprüfung vom 12. Dezember 2017 vorgenommene Überprüfung der Dienstanweisungen und Richtlinien der Stadtkasse hatte ergeben, dass die Dienstanweisungen und Richtlinien nicht den aktuellen gültigen Rechtsgrundlagen entsprechen. Zum Teil werden auch nicht mehr gültige Rechtsgrundlagen in den Richtlinien und Dienstanweisungen aufgeführt. Des Weiteren müssten die organisatorischen Bezeichnungen der Ämter sowie die übrigen verwendeten Begrifflichkeiten dem aktuellen Stand angepasst werden und die in den jeweiligen Dienstanweisungen und Richtlinien zitierten „Anlagen“ im Intranet einsehbar sein. Daher hatte das Revisionsamt bereits im Schlussbericht 2017 auf die Notwendigkeit der Überarbeitung hingewiesen.

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 Regelung: 40.00), Dienstanweisung Zahlstellen (ADGA II Regelung: 40.01) und Dienstanweisung „Gelderheber“ (ADGA II Regelung: 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, wurden vom Amt Kämmerei und Steuern keine konkreten Aussagen 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 im November 2021 im Einzelnen schriftlich mitgeteilt. Im Dezember 2022 teilte das Amt Kämmerei und Steuern mit, dass die Dienstanweisung Stadtkasse und die Dienstanweisung Zahlstellen zeitnah angepasst werden. Darüber, ob und wie die übrigen Unstimmigkeiten überarbeitet bzw. beseitigt werden sollen, wurde keine Aussage getroffen.

Die Dienstanweisung „Sonderkassen“ wurde zwischenzeitlich erstellt und ist zum 1. September 2022 in Kraft getreten.

Darüber hinaus wurde vom Amt Kämmerei und Steuern eine Dienstanweisung für die in der Stadtverwaltung genutzten Kassenautomaten erstellt, unter ADGA II Regelung: 40.20 veröffentlicht und zum 15. Juni 2021 in Kraft gesetzt (siehe auch Ziffer 13.5.3 dieses Schlussberichtes).

Weiterhin teilte das Amt Kämmerei und Steuern mit, dass die übrigen Dienstanweisungen im Jahr 2023 evaluiert werden sollen.

12.7 Prüfungen der Sonderkassen der Eigenbetriebe

12.7.1 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 Rechnungsprüfungsamtes²⁵.

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 04. Juli und am 22. Dezember 2022 vorgenommen. Schwerpunkt der Prüfungen war das Verfahren zur Erstellung unterjähriger Tagesabschlüsse der Sonderkassen. Gemäß § 30 i. V. m § 22 Abs. 1 GemKVO hat die Sonderkasse für jeden Tag, an dem Zahlungen bewirkt worden sind, Tagesabschlüsse zu erstellen. Die Tagesabschlüsse sind von allen Personen, die an der Ermittlung der Grundlagen der Tagesabschlüsse beteiligt sind, zu unterschreiben. In der vorangegangenen Prüfung der Sonderkassen war festgestellt worden, dass die Stadtkasse zu diesem Zeitpunkt keine Abschlüsse der Sonderkassen angefertigt hatte. Vielmehr waren die Konten der Sonderkassen als der Stadtkasse zugehörig behandelt und in den dortigen Tagesabschluss einbezogen worden.

12.7.2 Prüfungsergebnisse

Feststellung

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

Aufgrund eines Hackerangriffs auf die EDV des Eigenbetriebs Die Stadtreiniger konnten im Monat Juni und Juli 2022 keine digitalen Daten für die Tagesabschlüsse übermittelt werden. Durch den Hackerangriff waren zunächst sowohl die Buchhaltung als auch das E-Mail-System betroffen. Der Betrieb der Sonderkasse konnte dennoch sichergestellt werden.

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.

²⁵ Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Kassel trägt die Bezeichnung Revisionsamt, § 2 der Revisionsordnung der Stadt Kassel; ADGA II Nr. 38

Empfehlung

Das Revisionsamt hat in den jeweiligen Prüfberichten auf die Dringlichkeit der Aufgabe erneut 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 und umzusetzen.

Auf die Möglichkeit einer digitalen Signatur wurde in der Vergangenheit bereits hingewiesen.

13 Prüfung von Datenverarbeitungsverfahren (DV-Verfahren)

13.1 Prüfungserfordernis

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

Gemäß den vorgenannten Bestimmungen muss die Verwaltung 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)²⁶ zu berücksichtigen. Der Grundsatz der Prüfung vor der Freigabe zur Anwendung war längst durch die begleitende Prüfung abgelöst worden. In der Praxis sind aufgrund der Komplexität der Verfahren und fehlender Ressourcen für eine Vorabprüfung nur begleitende Prüfungen realistisch. Die Verfahrensweise der begleitenden Prüfung mit vorläufigen Freigaben durch die Ämter ist daher der Regelfall. Dies findet auch seinen Niederschlag in der Praxis der Verfahrensfreigaben. In der ADGA II Regelung: 29 Ziffer 4.3 (RRL TUI) ist festgelegt, was die Fachämter bei der Freigabe von DV-Anwendungen (auch nicht finanzrelevanter Verfahren) beachten müssen.

Die Verantwortung für die ordnungsgemäße Verarbeitung der Daten im DV-Verfahren trägt im Übrigen stets das einsetzende und freigebende Fachamt.

²⁶ 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]“)

13.2 Prüfungsauftrag

Mit der Novellierung der HGO im Mai 2020²⁷ wurde die gesetzliche Aufgabenübertragung der Prüfung finanzrelevanter Verfahren nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO (alte Fassung) 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 GemKVO und des § 33 der GemHVO nach § 131 Abs. 2 der HGO dem Revisionsamt. Die Aufgabenübertragung wurde auch in die Revisionsordnung (ADGA II Regelung: 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 Prüfungshandlung. Jede Verfahrensänderung bewirkt eine ergänzende Prüfung bezüglich der finanzrelevanten Module und Funktionen des DV-Verfahrens.

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 Synergieeffekte mit sich.

13.4 Aktueller Stand der Prüfungen

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

- Die Einführung/Umsetzung der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO), die zum 25. Mai 2018 unmittelbar anzuwendendes Recht in allen EU-Mitgliedsstaaten geworden ist, führte zu einem Anstieg der Beratungs- und Kontrollaufgaben des Datenschutzbeauftragten und seiner Stellvertretung. Die in der DS-GVO gestärkten Betroffenenrechte wurden mit gesetzlich festgelegten Fristen versehen, die einzuhalten sind und daher einer vordringlichen Bearbeitung bedürfen.
Durch die neuen Aufgabenstellungen der DS-GVO sowohl an den DSB als auch an die Verwaltung haben sich die Anfragen an den DSB, ausgehend vom Jahr 2018, mehr als verdoppelt. Die zusätzlichen Aufgaben im Bereich des Datenschutzes beanspruchen die Personalressourcen des Datenschutzbeauftragten und seiner Vertretung auf Dauer.

²⁷ Nr. 26 – Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen – 15. Mai 2020

Schlussbericht 2022

- Im Jahr 2022 kam es zusätzlich zu Einschränkungen durch einen Sondereinsatz des Prüfers zur Bewältigung der Ukraine-Krise.

Durch Umverteilungen und Neuordnung der Aufgaben wird intern, versucht diesem Umstand gerecht zu werden.

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

- **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. Über die Prüfung wird regelmäßig ein Bericht erstellt und an die ekom21 gesandt.
- **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 noch immer nicht vor, siehe hierzu auch offene Prüfungsfeststellung aus vorangegangenen Schlussberichten unter Ziffer 17. Die begleitende Prüfung ruht daher.
- **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 verhinderten bislang den Abschluss der Prüfung. Nach derzeitiger Planung wird die Prüfung im Jahr 2024 voraussichtlich abgeschlossen, siehe hierzu auch die weiteren Ausführungen unter Ziffer 13.5.2.
- **HESS-Kassensystem**
Die Ablösung von Zahlstellen mit teilweise manuell geführten Barkassen durch die Einführung und den verwaltungsweiten Einsatz von automatisierten Zahlungssystemen wurde bereits im Jahr 2014 begonnen. Das finanzrelevante Zahlungssystem der Fa. HESS Cash System GmbH (ZaSys) wurde im Jahr 2014 in der Kfz-Zulassungsstelle des Bürgeramtes eingeführt. Es löste ein bis dato bestehendes und geprüftes Kassensystem ab. Die begleitende Prüfung des finanzrelevanten Verfahrens findet seither statt. Weitere Ausführungen sind unter Ziffer 13.5.3 zu finden.
Die weitere Prüfung hängt von der Fassung eines schriftlichen Berechtigungskonzeptes ab.
- **„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.
- **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 Kindertagesbetreuung Kassel) verzögerte sich die laufende Prüfung und konnte noch nicht abgeschlossen werden.

- OK.Bau elektronisches Baugenehmigungsverfahren
Das bisherige Baugenehmigungsverfahren muss aufgrund geänderter Anforderungen durch ein neues Verfahren mit integrierter eAkte abgelöst werden. In dem sogenannten Ablösungsprojekt ist der Prüfer sowohl als Verfahrensprüfer als auch Datenschutzbeauftragter, seit Juni 2023 involviert. Die Umstellung befindet sich aktuell in der Pilotierungsphase. Eine begleitende Prüfung findet hier statt.

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

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 Prüfzertifikat der TÜV Informationstechnik GmbH (TÜV-IT) vor. Die Gültigkeit dieses Zertifikates ist auf den 30. April 2023 begrenzt. Der TÜV-IT teilte im März 2023 mit, dass sich die Folgezertifizierung verzögern wird. Neuere Information lagen zum Redaktionsschluss nicht vor.

Grundlage für das Zertifikat ist eine Prüfung unter „Laborbedingungen“, das heißt, dass sie auf Basis eines Mustermantanten in einer Musterdatenbank durchgeführt wurde. Die Übertragung der Verfahrensprüfung bzw. Anerkennung des Zertifikats ist ohne ergänzende Anwendungsprüfung nicht möglich, weil die örtliche Verfahrensumgebung und verschiedene individuelle Verfahreneinstellungen vom geprüften Mustermantanten abweichen können. Eine ergänzende Prüfung, die sogenannte Anwendungsprüfung, durch die örtlich zuständige Prüfungseinrichtung (das Revisionsamt) ist daher notwendig. Erst danach kann eine Freigabe des Verfahrens nach § 33 Abs. 5 Ziffer 1 GemHVO und § 5 Abs. 5 Ziffer 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 vorausgegangen Schlussberichten“ festgehalten.

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. Daten über 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, 2021 und 2022 wieder einige Mehrfachverarbeitungen aufgetreten, die auch zu Mehrfachzahlungen geführt hatten.

Auf Nachfrage beim Amt Kämmerei und Steuern wurden die Mehrfachbuchungen bestätigt und mit Bedienungsfehlern bei der Bearbeitung in n7 erklärt. Die weitere Bearbeitung der Feststellungen erfolgte in der Zuständigkeit und Verantwortung des Amtes Kämmerei und Steuern.

Laut Mitteilung des Amtes Kämmerei und Steuern wurde das Interne Kontrollsystems (IKS) für den Verarbeitungsprozess der Rechnungsbearbeitung verbessert. Die Schnittstellendaten sollen nun von dort systematisch und zeitnah auf Doppelzahlungen geprüft werden. Bei Feststellungen würden entsprechende Maßnahmen veranlasst. Eine Dokumentation wird hierüber nicht geführt.

Die Prüfung der Buchungsvorgänge der Schnittstellendaten in n7 ergab für das Jahr 2023, dass vier doppelte Buchungssätze festzustellen waren. Diese wurden jedoch durch Stornierungen oder Gutschriften bereinigt.

Unsere Empfehlung die Prüf- und Berichtsprozesse in Arbeits- oder Dienstanweisungen, die es bislang hierzu nicht gibt, aufzunehmen und die Prüfprozesse nachvollziehbar zu dokumentieren, halten wir weiterhin aufrecht.

13.5.3 HESS-Kassensystem

Das finanzrelevante Zahlungssystem der Fa. HESS Cash System GmbH ZaSys wurde im Jahr 2014 in der Kfz-Zulassungsstelle des Bürgeramtes eingeführt. Es löste ein bis dato bestehendes und geprüftes Kassensystem ab.

Im Zahlungssystem werden alle Zahlungsvorgänge (bar und unbar) verarbeitet, protokolliert und gespeichert. Die Zahlungsvorgänge können dabei an den am Zahlungssystem angeschlossenen Kassenautomaten, über das im Kassenautomaten integrierte EC-Cash-Gerät oder an angebundenen EC-Cash-Geräten an den Bedienplätzen der Beschäftigten (Einzahlungssysteme) vorgenommen werden. Über das Zahlungssystem werden auch die jeweiligen Kassenabschlüsse erstellt.

Das Zahlungssystem und die angeschlossenen Einzahlungssysteme wurden seit ihrer Einführung ständig erweitert.

Im Laufe der Prüfung wurden seit 2014 immer wieder Unterlagen der Verfahrensdokumentation und der Vorgangsverarbeitung angefordert und geprüft. Ein ebenfalls gefordertes schriftliches Berechtigungskonzept wurde bislang nicht erstellt. Dies wurde vom ursprünglich federführenden Bürgeramt mit dem laufenden Prozess der Weiterentwicklung und der Ausweitung der Kassenautomaten und Einzahlungssysteme auf mehrere Ämter und der notwendigen Anpassung der damaligen Dienstanweisung für die Zahlstellen, die vom Amt Kämmerei und Steuern zu erstellen war, begründet. Bereits zu diesem Zeitpunkt wiesen wir auf die Notwendigkeit der Neufassung der Dienstanweisungen für die Zahlstellen hin.

Eine Projektgruppe unter Leitung des Bürgeramtes befasste sich ab dem Jahr 2017 mit der Neuordnung und verwaltungsweiten Einführungen des Kassensystems. Die Administration des Zahlungssystems wurde im Zuge der Erweiterung der Einzahlungssysteme und der Neuordnung der Zuständigkeiten vom Amt Kämmerei und Steuern übernommen. Dadurch wechselte der Adressat der Anforderung zur Erstellung eines Berechtigungskonzeptes vom Bürgeramt auf das Amt Kämmerei und Steuern.

Mit Wirkung zum 15. Juni 2021 wurde die Dienstanweisung – ADGA II Regelung: 40.20 „Dienstanweisung Kassenautomaten für die Bedienung und Betreuung von Kassenautomaten und EC-Cash Terminals in Geldannahmestellen der Stadt Kassel“ (nachfolgend „DA Kassenautomaten“) in Kraft gesetzt. Einige aber längst nicht alle unsere Empfehlungen, die wir anhand des Entwurfs der DA vom August 2019 mitgeteilt hatten, wurden dabei berücksichtigt.

Im Kassensystem waren mit Stand vom 1. Januar 2022 sechs Kassenautomaten und 87 EC-Cash-Terminals eingebunden. Die Verwaltung beabsichtigt weitere Kassenautomaten und EC-Cash-Terminals u. a. für das Gesundheitsamt in das Kassensystem zu integrieren.

Die weitere Prüfung hängt maßgeblich von dem noch zu erstellenden schriftlichen Berechtigungskonzept ab. Bis zum Abschluss dieses Berichts lag uns kein Berechtigungskonzept vor.

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 Aufsichtsratsitzungen 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.

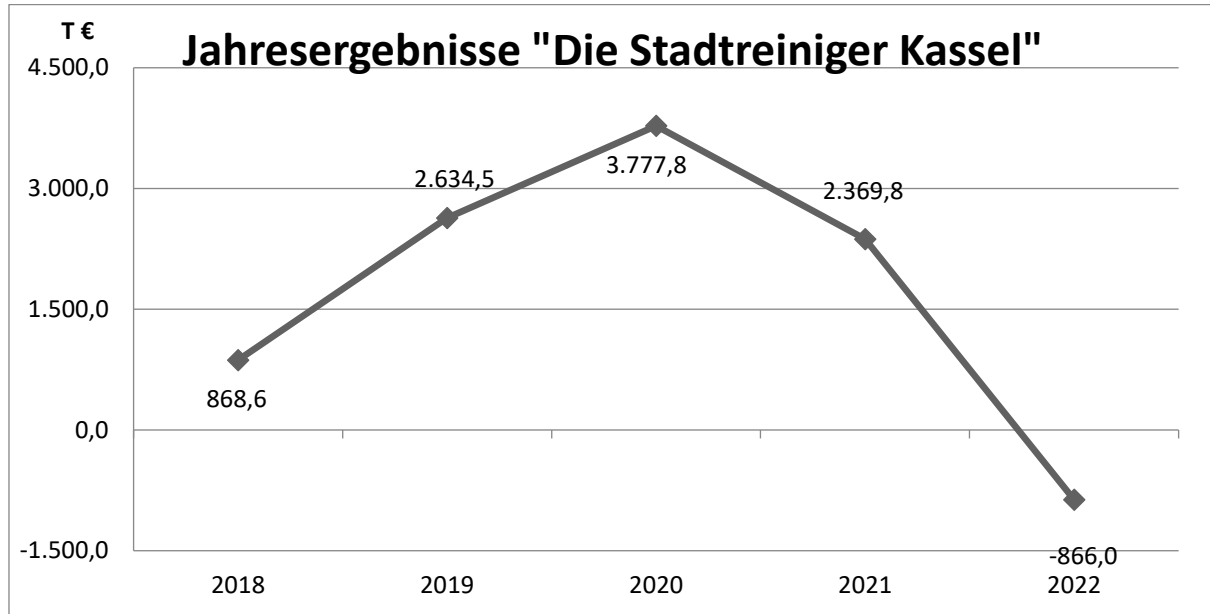
Durch die Prüfung des Eigenbetriebes soll sichergestellt werden, dass der Eigenbetrieb im Einklang mit den Vorschriften wirtschaftlich und sparsam geführt wird. Die Prüfung bezieht sich auf die Fragen, ob der Wirtschaftsplan eingehalten wurde und eine stetige Erfüllung der Aufgaben des Eigenbetriebes 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 2.396,8 T € (2021) auf – 866,0 T €. Die Entwicklung der jährlichen Geschäftsergebnisse des Eigenbetriebes ist der folgenden Übersicht zu entnehmen:



Der Jahresüberschuss 2021 (2.396,8 T €) wurde gemäß dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 17. Oktober 2022 der allgemeinen Rücklage zugeführt. Die Bilanzsumme hat sich von 37.950,9 T € (2021) auf 34.834,3 T € vermindert. Der Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme erhöhte sich von 36,6 % auf 37,4 %. Die Rücklage des Eigenbetriebes entwickelte sich wie folgt:

Rücklagenentwicklung (Abweichungen rundungsbedingt)			
Bezeichnung	Gesamtbetrag T €	Abfallentsorgung T €	Straßenreinigung T €
Bilanzansatz 01.01.2022	<u>10.981,6</u>	<u>9.940,2</u>	<u>1.041,4</u>
Entnahme (./.) / Zuführung	<u>2.369,8</u>	<u>3.749,9</u>	<u>- 1.353,1</u>
Bilanzansatz 31.12.2022	<u>13.378,4</u>	<u>13.690,1</u>	<u>-311,7</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 2022 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 2022 wurde mit Datum vom 21. Juni 2023 von dem beauftragten Wirtschaftsprüfer mit einem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk versehen.

Die Feststellung des Jahresabschlusses durch die Stadtverordnetenversammlung erfolgte in der Sitzung vom 16. Oktober 2023.

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.

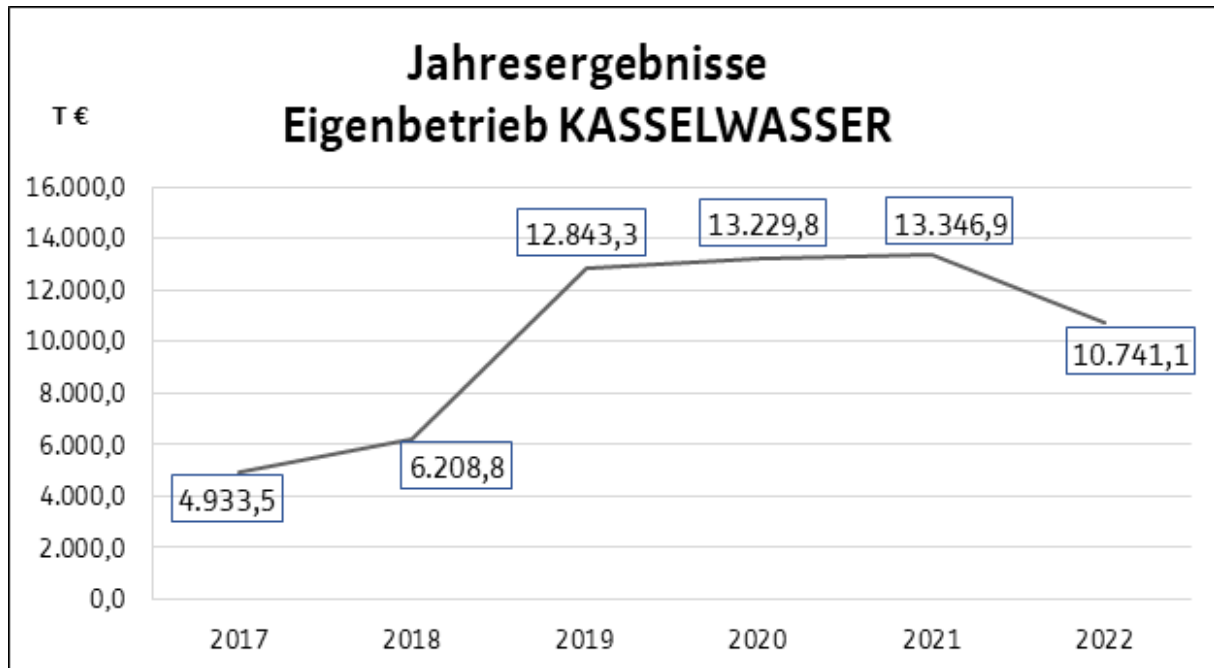
Bereits in der Vergangenheit haben wir in unsere grundsätzlich stichprobenartige Prüfung insbesondere die Beschlussvorlagen für die städtischen Gremien und die haushaltsrechtliche Abwicklung der Zahlungen zwischen der Stadt und dem Eigenbetrieb einbezogen. In diesem Zusammenhang wurden die Berichte über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

Wesentliche Feststellungen ergaben sich dabei nicht.

Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes im Berichtsjahr

Die Bilanzsumme des Eigenbetriebes betrug zum Stichtag 31. Dezember 2022 384,15 Mio. € und lag damit 3,35 Mio. € höher zum Vorjahr. Das Anlagevermögen hatte zum Ende des Jahres einen Bestand von 357,1 Mio. € und lag damit um 8 Mio. € höher im Vergleich zum Vorjahr. Die Rücklagen betragen zum Ende des Berichtsjahres 136,9 Mio. € (2021: 124,4 Mio. €). Die Verbindlichkeiten betragen zum Ende des Berichtsjahres 191,23 Mio. €, davon 154,9 Mio. € mittel- und langfristige Fremdmittel.

Die Eigenkapitalquote lag zum Stichtag 31. Dezember 2022 bei 43,6 Prozent (2021: 41,2). Im Berichtsjahr 2022 betrug der kaufmännische Jahresüberschuss 10,7 Mio. €. Der Eigenbetrieb konnte bereits im 26. 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 2022 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 2022 wurde vom Magistrat am 3. Juli 2022 festgestellt.

Der Stadtverordnetenversammlung wurde in der Sitzung vom 12. September 2023 folgende Vorlage zum Beschluss vorgelegt:

„Der Jahresabschluss und der Lagebericht nebst Erfolgsübersicht des Eigenbetriebes KASSELWASSER zum 31.12.2022 wird festgestellt. Die Gewinnverwendung wird wie folgt beschlossen: Das Jahresergebnis der Sparte Abwasser in Höhe von 10.741,1 T € soll auf neue Rechnung vorgetragen werden. Aus dem zum 31. Dezember 2022 bestehenden Gewinn-/Verlustvortrag in der Bilanz der Sparte Abwasser, in Höhe von 6.606,0 T € soll im Geschäftsjahr 2022 die Ausschüttung der Eigenkapitalverzinsung in Höhe von 780,0 T € an die Stadt Kassel erfolgen.“

Das nach Eigenkapitalverzinsung verbleibende Jahresergebnis 2021, welches mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung in 2022 in den Gewinn-/Verlustvortrag eingestellt wurde, soll in Höhe von 5.826,0 T € der zweckgebundenen Rücklage zugeführt werden. Diese Zuführung erfolgt nach den Satzungsregelungen für den Abwasserentsorgungsbereich mit einem Gewinn von 5.906,9 T € und für den Bereich Abscheider mit einem Verlust von 80,9 T €. Da die Rücklage für Abscheider aufgebraucht ist, bleibt dort ein Verlustvortrag in Höhe von 408,6 T € bestehen. Das Jahresergebnis 2022 der Sparte Trinkwasser in Höhe von 12,5 T € 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 2022

Nr.	Prüfungsfeststellung	Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss	Sachstand
1	<u>5.3.1 Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen – Bilanzierung städtischer Baumbestand</u>		
1.1	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 rd. 30 % des gesamten Infrastrukturvermögens der Stadt Kassel ausmacht. Insgesamt beläuft sich der Baumbestand der Stadt Kassel auf einen Bilanzwert von rd. 48,2 Mio. € (Stichtag 31.12.2021). 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.	Für die Sicherstellung der künftigen Fortschreibung des Baumbestandes, sollen laut Mitteilungen (Schreiben vom 22. Dezember 2023 des Amtes Kämmerei und Steuern) alle Ämter ihre gepflanzten Bäume auf einer bestimmten jährlichen Anlagenkarte buchen. Dies soll spätestens ab dem Haushaltsjahr 2023 erfolgen. Das Umwelt- und Gartenamt meldet künftig dem Amt Kämmerei und Steuern insbesondere die Bestandsminderungen und Bestandsminderungen des entsprechenden Jahres. Der Bilanzwert der jeweiligen unterjährigen Anlagenkarte soll mit der fortgeschriebenen Baumwertermittlungsdatei abgeglichen und zum Bilanzstichtag in Einklang	In einem der nächsten Jahresabschlussprüfungen wird die Bewertung des städtischen Baumbestandes erneut geprüft

Schlussbericht 2022

		<p>gebracht werden. Entsprechende Buchungen erfolgen vom Amt Kämmerei und Steuern im Rahmen des jeweiligen Jahresabschlusses.</p> <p>Des Weiteren teilte das Amt Kämmerei und Steuern mit Schreiben vom 26. März 2024 mit, dass das bisherige Bewertungsverfahren des städtischen Baumbestandes noch weiter optimiert werden soll.</p>	
2	<u>Schriftliches Berechtigungskonzept für n7</u>		
2.1	<p>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 ausgeführt wurde, liegt uns weder ein schriftliches Berechtigungskonzept noch eine Dienstanweisung vor.</p>	<p>Laut letzter Mitteilung vom Amt Kämmerei und Steuern vom 2. Dezember 2020 sollte mittelfristig ein Berechtigungskonzept erstellt werden.</p>	<p>Kein neuer Sachstand.</p> <p>Das Revisionsamt wartet weiterhin auf die zugesagte mittelfristige Erstellung des n7-Berechtigungskonzeptes.</p>
3	<u>Sonderkassen der Eigenbetriebe</u>		
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 auch in 2022 nicht vorhanden (siehe Tz 12.7.2).</p>	<p>Im Zuge der Sonderkassenprüfung in 2023 konnten die notwendigen Unterschriften bei den Tagesabschlüssen bestätigt werden.</p>	<p>Erledigt.</p>

18 Nachschauprüfung nach § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO

Im Rahmen der Novellierung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) wurden den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern in Hessen Aufgaben der überörtlichen Prüfung zugeordnet.

Gemäß § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO ist das Revisionsamt der Stadt Kassel nunmehr damit betraut, eine Nachschauprüfung hinsichtlich der Feststellungen und Empfehlungen der überörtlichen Prüfung seiner in der Stadt Kassel vorgenommenen Prüfungen durchzuführen.

18.1 222. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“

Grundlage unserer Prüfung sind die unter Ziffer 1.5 des Schlussberichtes vom 28. April 2021 aufgeführten „Zusammengefasste Prüfungsergebnisse“. In der im Folgenden aufgeführten Feststellungsliste sind in der Spalte „Nachschau“ die jeweilige Feststellung bzw. Empfehlung sowie die Stellungnahme des zuständigen Amtes/Dezernates zum Stand der Umsetzung bzw. Nennung der Gründe, warum es bislang zu keiner Umsetzung gekommen ist.

Stand: 21. März 2024

Nr.	Zust. Amt	Thematische Einordnung	Nachschau	Sachstand
1	-20-	Haushaltslage und Haushaltsstruktur	1.1 Die rechnerische Tilgungsdauer der investiven Schulden beläuft sich mit 22 Jahren oberhalb der Warngrenze von 20 Jahren. Dies wird als nicht sachgerecht angesehen.	
		Beurteilung Umsetzung: <input type="checkbox"/> umgesetzt <input checked="" type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Die rechnerische Tilgungsdauer setzt sich aus einer Vielzahl von aufgenommenen Darlehen zusammen. Im Sinne der Risikominimierung und unter der Abwägung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten variieren die Darlehenslaufzeiten und damit auch die Tilgungszeiträume. Mittlerweile werden vermehrt Laufzeiten von unter 20 Jahren ausgewählt, da dies meist wirtschaftlicher ist, als eine Laufzeit oberhalb der Warngrenze.	
			1.2 Die Hebesätze Grundsteuer B und Gewerbesteuer liegen unterhalb der Nivellierungshebesätze. Dies sollte vermieden werden.	
	-20-	Beurteilung Umsetzung: <input type="checkbox"/> umgesetzt <input checked="" type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Die Höhe der Hebesätze ist abhängig von den örtlichen Gegebenheiten und von der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune. In den letzten Jahren war es nicht erforderlich, den Hebesatz im Vergleich zu anderen Kommunen zu erhöhen. Dadurch liegen die städtischen Hebesätze mittlerweile unterhalb der Nivellierungswerte.	

Schlussbericht 2022

2		Betätigungen	2.1 Der Beteiligungsbericht 2018 wurde am 17. August 2020 beschlossen. Der Hess. Rechnungshof sieht dies nicht als sachgerecht an.	
	-IB-	Beurteilung Umsetzung: <input checked="" type="checkbox"/> umgesetzt <input type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Aufgrund personeller Vakanzen und hohem Arbeitsaufkommen hatte sich die Erstellung des Beteiligungsberichts verzögert. Aktuell erfolgt die zeitnahe Umsetzung.	
			2.2 Der Hess. Rechnungshof empfiehlt, die Anzahl der Aufsichtsratsmandate je Mandatsträger zu reduzieren.	
	-IB-	Beurteilung Umsetzung: <input type="checkbox"/> umgesetzt <input checked="" type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Die Reduzierung der Aufsichtsratsmandate wird angestrebt, liegt allerdings in der Entscheidungskompetenz der Fraktionen.	
			2.3 Der Stadt Kassel wird empfohlen darauf hinzuwirken, dass die Prüfungsrechte gemäß § 54 HGrG zugunsten des überörtlichen Prüfungsorgans eingeräumt werden.	
	-IB-	Beurteilung Umsetzung: <input checked="" type="checkbox"/> umgesetzt <input type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Die Einräumung der Prüfungsrechte sind standardmäßig in den Gesellschaftsverträgen verankert.	
3		Gesamtabschluss	3.1 Der Hess. Rechnungshof empfiehlt die Gesamtabschlüsse zeitnah aufzustellen.	
	-20-	Beurteilung Umsetzung: <input type="checkbox"/> umgesetzt <input type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input checked="" type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Der Gesamtabschluss wurde am 29. April 2024 durch den Magistrat festgestellt. Im Weiteren soll von der Regelung des § 112a Satz 1 HGO Gebrauch gemacht werden, sodass der nächste Gesamtabschluss zum 31. Dezember 2021 aufgestellt wird. Durch das „Aussetzen“ der Gesamtabschlüsse 2017 bis 2020 kann eine zeitnahe Aufstellung sukzessive gewährleistet werden.	
4	-59-	Wirtschaftlichkeit ausgewählter Aufgabenbereiche	4.1 Kinderbetreuung 4.1.1 Der Stadt Kassel wird empfohlen, das Angebot der Schulkinderbetreuung an Schulen auszubauen und auf Formen in Kindertageseinrichtungen zu verzichten (EVP 1,0 Mio. €).	

Schlussbericht 2022

		Beurteilung Umsetzung: <input checked="" type="checkbox"/> umgesetzt <input type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Einer von insgesamt 10 Standorten befindet sich noch in der Umsetzung. Der Neubau befindet sich zurzeit in Planungsphase 0.	
	-59-		4.1.2 Wohnadressen und Identitäten der angemeldeten Kinder werden nicht mit dem jeweiligen Einwohnermeldeamt abgeglichen. Der Hess. Rechnungshof empfiehlt, diesen Abgleich zu implementieren.	
		Beurteilung Umsetzung: <input checked="" type="checkbox"/> umgesetzt <input type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Der Abgleich wird spätestens seit dem 1. März 2022 im Rahmen der Einführung von Kibeka entsprechend durchgeführt.	
	-59-		4.1.3 Der rechnerische Stundensatz bei den Elternbeiträgen für die U3-Betreuung lag weit unter der Zielgröße. Der Hess. Rechnungshof empfiehlt, diesen anzupassen.	
		Beurteilung Umsetzung: <input type="checkbox"/> umgesetzt <input checked="" type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Der Stundensatz wird mit Änderung der Satzung Kita zum 1. August 2024 umgesetzt.	
	-59-		4.1.4 Der rechnerische Stundensatz bei der Betreuung von Schulkindern in Kindertageseinrichtungen lag unter der Zielgröße. Er sollte angepasst werden.	
		Beurteilung Umsetzung: <input type="checkbox"/> umgesetzt <input checked="" type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Der Stundensatz wird bei der nächsten Änderung der Satzung Grundschul Kinder angepasst.	
	-59-		4.1.5 Das Vorgehen in Kassel, den Beitrag für das jüngere Kind um 50 % zu ermäßigen, erachtet der Hess. Rechnungshof als nicht sachgerecht an. Er empfiehlt, sich bei der Ausgestaltung der Ermäßigungsregelungen an Darmstadt und Frankfurt am Main zu orientieren oder alternativ das günstigere Kind zu ermäßigen.	
		Beurteilung Umsetzung: <input type="checkbox"/> umgesetzt <input checked="" type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Die Ausgestaltung der Ermäßigungsregelung wird im Rahmen der nächsten Satzungsänderung geprüft.	

Schlussbericht 2022

			<p>4.2 Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe</p> <p>4.2.1 Mit 193 VZÄ je 100.000 Einwohner in der Verwaltung der Sozialen Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe hatte die Stadt Kassel den höchsten Wert im Vergleich.</p>	
	-IV-/ -V-	<p>Beurteilung Umsetzung:</p> <p><input type="checkbox"/> umgesetzt</p> <p><input type="checkbox"/> nicht umgesetzt</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> teilweise umgesetzt</p>	<p>Die städtischen Ämter sind kontinuierlich bestrebt, die Prozesse innerhalb der Ämter zu optimieren und die Personalbedarfsplanung auf das erforderliche Maß zu beschränken.</p>	
			<p>4.3 Schulträgeraufgaben</p> <p>4.3.1 Die überörtliche Prüfung empfiehlt, die geringe Auslastung der Schulen bei der Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes im Hinblick auf die Bedarfsbemessung zu berücksichtigen.</p>	
		<p>Beurteilung Umsetzung:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> umgesetzt</p> <p><input type="checkbox"/> nicht umgesetzt</p> <p><input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt</p>	<p>Die Fortschreibung des Schulentwicklungsplans ist ab 2024 in Vorbereitung. Die Auslastung der Schulen unterliegt in den letzten Jahren stetiger Veränderungen. Diese werden generell bei der Erstellung des Schulentwicklungsplans und der Bedarfsbemessung berücksichtigt.</p>	
5	-11-	Personalmanagement	<p>5.1 Personalbedarfsplanung</p> <p>5.1.1 Um einen gesicherten Wissenstransfer zu garantieren, wird der Stadt Kassel empfohlen, Datenbanken innerhalb der Verwaltung aufzubauen.</p>	
		<p>Beurteilung Umsetzung:</p> <p><input type="checkbox"/> umgesetzt</p> <p><input type="checkbox"/> nicht umgesetzt</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> teilweise umgesetzt</p>	<p>Fluktuation unter den Mitarbeitenden erforderte konkrete Überlegungen zum Umgang mit einem drohenden Wissens- und Erfahrungsverlust. Um durch den vermehrt zu erwartenden Fluktuationsprozess einen Wissensverlust und damit Nachteile für die Arbeitgeberin Stadt Kassel zu vermeiden, war es notwendig, ein Konzept zum strukturierten, verständlichen und zielorientierten Wissens- und Erfahrungstransfer in der</p>	

Schlussbericht 2022

			<p>Stadtverwaltung zu etablieren. Ziel des in 2018 entwickelten Konzeptes ist es, ein praktikables, ressourcenschonendes und qualitätssicherndes Phasenmodell zu nutzen, welches bei Stellenneubesetzungen den notwendigen Transfer von Wissen sicherstellt.</p> <p>Insbesondere Mitarbeitende in Führungspositionen und Schlüsselpositionen mit individuellen Alleinstellungsmerkmalen bündeln ein enormes Wissenspotential in der Stadtverwaltung. Daher ist bei Stellenwiederbesetzungen derartiger Positionen ein systematischer und „moderierter Wissenstransfer“ notwendig und sinnvoll.</p> <p>Darüber hinaus wurde ein Konzept für eine Wissensdatenbank ausgearbeitet. Darauf aufbauend wird eine Wissensdatenbank bereits im Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung eingesetzt und getestet. Ziel ist es, allen Ämtern zu ermöglichen, eine Wissensdatenbank auf der Grundlage des bei Amt Hochbau und Gebäudebewirtschaftung erstellten Pilotprojektes zu ermöglichen.</p>	
	-11-		<p>5.2 Stellenplan</p> <p>5.2.1 Der Hess. Rechnungshof stellt eine durchschnittliche Abweichung zwischen Planstellen zur Ist-Besetzung von 11,4 % fest. Er empfiehlt der Stadt Kassel, die Diskrepanzen zu untersuchen und die Notwendigkeit der nicht besetzten Stellen zu prüfen.</p>	
		<p>Beurteilung Umsetzung:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> umgesetzt</p> <p><input type="checkbox"/> nicht umgesetzt</p> <p><input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt</p>	<p>Die ausführlichen Erläuterungen des Personal- und Organisationsamtes in der Stellungnahme vom 23.02.2021 sind im Prüfbericht bedauerlicherweise nur marginal berücksichtigt worden. Die im Prüfbericht aufgeführten Erläuterungen des Personal- und Organisationsamtes (vgl. Seite 234, 235 und 236 des endgültigen</p>	

			<p>Prüfberichts) haben zu keiner differenzierten Darstellung geführt.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die auf Seite 237 in Zeile 10 bis 16 enthaltene Schlussfolgerung, dass sich die Stadt Kassel von der Stadtverordnetenversammlung mehr Planstellen genehmigen lässt als nötig, ist nach wie vor nicht richtig. Es werden seit jeher nur die Planstellen zur Einrichtung vorgeschlagen, die nach sorgfältiger Prüfung notwendig erscheinen. <p>Da die Gründe, weshalb es ganzjährig zu Diskrepanzen in der Soll-Ist-Situation kommt, in der Stellungnahme des Personal- und Organisationsamtes vom 23.02.2021 ausführlich gegenüber der Prüfungsgesellschaft dargelegt wurden, ist eine Untersuchung der Diskrepanzen bereits erfolgt. Die Prüfungsfeststellung kann vor diesem Hintergrund als erledigt angesehen werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Der Anstieg bei der Unterbesetzung lässt sich nach wie vor insbesondere mit der deutlich gestiegenen Anzahl an Aufgaben (somit auch Planstellen) und dem „Phänomen“ des niedrigen Stellenbesetzungsgrads zum 30. Juni eines jeden Jahres (rechtliche Verpflichtung nach § 5 Abs. 2 Hessische Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) erklären). <p>Hinzu kommen eine steigende Personalfuktuation, das allmähliche Ausscheiden der „Babyboomer“ sowie zunehmende Personalgewinnungsschwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt (sog. „Arbeitnehmer-Markt“).</p>	
	-11-		<p>5.3 Vergütungssystematik</p> <p>5.3.1 Der Hess. Rechnungshof empfiehlt, die Pauschalprämien der Leistungsentgelte zu überarbeiten.</p>	

Schlussbericht 2022

		Beurteilung Umsetzung: <input type="checkbox"/> umgesetzt <input checked="" type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Die zum Zeitpunkt der vergleichenden Prüfung gültige Dienstvereinbarung nach § 18 TVöD ist zum 31. Dezember 2022 außer Kraft getreten. Zum 1. Januar 2023 ist eine Dienstvereinbarung nach § 18a TVöD mit zwei Pauschalzahlungen pro Kalenderjahr in Kraft getreten. Wir befürworten weiterhin eine leistungsunabhängige Auszahlung der zusätzlichen Vergütung, die ergebnisorientierte Einmalzahlung ist entfallen. Hintergrund dieser Entscheidung ist die langjährige Erfahrung mit unserem Vorläuferkonzepten und den damit verbundenen Widerständen bei der Belegschaft, der Personalvertretung und – vor allem – bei den Führungskräften des Hauses. Aus haushaltswirtschaftlichen Gründen haben wir uns weiterhin gegen leistungsorientierte Besoldungsbestandteile entschieden, da diese Zahlungen zusätzlich ohne Reduzierung von bisherigen Besoldungsbestandteilen erfolgen würden.	
6	-11-	Digitalisierung des Verwaltungshandelns	6.1 Der Stadt Kassel wird empfohlen, die Onlineverfügbarkeit von untersuchten Verwaltungsleistungen zu erhöhen.	
		Beurteilung Umsetzung: <input type="checkbox"/> umgesetzt <input type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input checked="" type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Siehe Anhang zu 6.1 (S. 78).	
	-20-		6.2 Die An- und Abmeldung eines Hundes sollte digital möglich sein. Es gibt die Empfehlung, Satzungen und Formulare hinsichtlich Digitalisierbarkeit von Verwaltungsvorgängen zu untersuchen und ggf. zu überarbeiten.	
		Beurteilung Umsetzung: <input checked="" type="checkbox"/> umgesetzt <input type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Die An- und Abmeldung eines Hundes ist seit November 2021 auch Online über die Online-Services auf www.kassel.de möglich.	

Schlussbericht 2022

	-20-		6.3 Die Erteilung eines SEPA-Lastschriftmandats sollte digital möglich sein.	
		Beurteilung Umsetzung: <input type="checkbox"/> umgesetzt <input type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input checked="" type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Für folgende Dienstleistungen ist die Erteilung eines SEPA-Lastschriftmandats digital möglich: Hundesteuer, Gewerbesteuer, Zweitwohnungssteuer, Spielapparatesteuer, Grundsteuer und Grundstücksabgaben. Für weitere Dienstleistungen wird die digitale Erteilung geprüft.	
	-10-/ -16-		6.4 Ein digitaler Sitzungsdienst für die Gremien der Stadt Kassel wird empfohlen.	
		Beurteilung Umsetzung: <input checked="" type="checkbox"/> umgesetzt <input type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Auf Antrag der CDU-Fraktion hat die Stadtverordnetenversammlung am 1. Februar 2021 den Beschluss gefasst, verbindlich für alle Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung internetfähige Tablet-PCs im Laufe der neuen Wahlperiode einzuführen (Vorlage Nr. 101.18.1848). Nach einer intensiven Vorbereitung in einer interfraktionell zusammengesetzten Arbeitsgruppe hat die Stadtverordnetenversammlung in ihren Sitzungen am 27. Februar 2023 und 17. Juli 2023 über notwendige Anpassungen in der Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung und in der Satzung über die Entschädigung von Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung und ehrenamtlich Tätigen entschieden (Vorlage Nr. 101.19.719 und 101.19.833). Seit dem Monat Oktober 2023 werden den Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Ausschüsse die für den Sitzungsdienst notwendigen Unterlagen elektronisch bzw. digital zur Verfügung gestellt, sofern uns die Mitglieder eine ladungsfähige E-Mail-Adresse mitgeteilt haben. Beratungsunterlagen werden ausschließlich in der Sitzungs-App oder im Politischen	

			Informationssystem auf der Homepage der Stadt Kassel angeboten.	
7	-67-	Umwelt-/Klimaschutz und Mobilität	7.1 Der Stadt wird empfohlen, den Umsetzungsstand der Maßnahmen zu prüfen und hierfür eine systematische Erfassung am dargestellten Beispiel der Stadt Offenbach am Main für jedes Konzept zu nutzen.	
		Beurteilung Umsetzung: <input type="checkbox"/> umgesetzt <input checked="" type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Aktuell betreibt die Stadt Kassel noch kein geeignetes Instrument um die Wirkung einzelner Klimaschutzmaßnahmen abzubilden. Klimaschutzkonzepte werden üblicherweise auf Grundlage einer THG-Bilanz, Potenzialanalyse und darauf basierenden Szenarien für die THG-Reduktion entwickelt. Diese Elemente bilden nicht nur die Basis für ein darauffolgendes Klimaschutz-Monitoring/-Controlling. Sie können insbesondere zu einem versachlichenden Dialog- und Abwägungsprozess im Sinne des Klimaschutzes beitragen: Sie schaffen einen Überblick über die Notwendigkeit bzw. das sinnvolle Ausgestalten von Maßnahmen und können damit die Lenkung und Wirkung von Investitionsentscheidungen verbessern bzw. beschleunigen. Gekoppelt mit Kostenfunktionen lassen sich auch Investitionssummen berechnen. Ein solch systematischer, datenbasierter Potenzial- und Szenarienprozess ist im Zuge der Entwicklung der Klimaschutzstrategie Kassel 2030 bisher nicht geführt worden. ClimateOS bietet die Möglichkeit, die Abhängigkeiten und (Wechsel-) Wirkungen verschiedener in einer Klimaschutzstrategie definierte Maßnahmen im Sinne solcher Szenarien spielerisch und interaktiv begreifbar zu machen, indem die investierten Aktivitäten und Ressourcen bearbeitet und die entsprechenden Wirkungen hinsichtlich THG-Reduktion unmittelbar illustriert werden. Die Software zeigt damit auch den tatsächlichen Beitrag einzelner Reduktionsmöglichkeiten (z. B. Verkehrsverlagerung oder Ausbau Photovoltaik) zur Zielerreichung auf. Auf diese Weise könnte ein fachlich fundierter	

Schlussbericht 2022

			<p>und faktenbasierter Dialogprozess angeregt werden.</p> <p>Aufgrund dieser Funktionalität wäre ClimateOS eine geeignete und innovative Plattform für das Monitoring städtischer Klimaschutzaktivitäten und würde ermöglichen, diese systematisch, strukturiert, umfassend und visuell ansprechend darzustellen. Da bisher die Personalressourcen für die Einführung und dauerhafte Verwendung eines solchen Tools fehlt, wird seitens des Amtes Hochbau und Gebäudebewirtschaftung diesbezüglich ein Stellenplanantrag zur Einrichtung einer adäquaten Stelle gestellt.</p>	
8	-20-/ alle Ämter	Ordnungsmäßigkeitsprüfung	<p>8.1 Prüfung von Zuschüssen</p> <p>8.1.1 Ein Anteil der von der Stadt Kassel gewährten Zuschüsse ist der öffentlichen Finanzkontrolle dadurch entzogen, als in 20 % bzw. 70 % der Fälle die Stadt Kassel bzw. die überörtliche Prüfung nicht über die entsprechenden Prüfungsrechte verfügen. In jedem Fall seien die entsprechenden Verwendungsnachweise einzuholen und zu prüfen. Des Weiteren sollte die Einholung der Prüfungsrechte nachgeholt werden. Eine Überwachung sollte anhand einer gesamtstädtischen zentralen Zuwendungsdatenbank erfolgen.</p>	
		<p>Beurteilung Umsetzung:</p> <p><input type="checkbox"/> umgesetzt</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> nicht umgesetzt</p> <p><input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt</p>	<p>Die städtischen Zuwendungsrichtlinien werden derzeit von einer Arbeitsgruppe grundlegend überarbeitet. Bei der Überarbeitung wird der durch die vgl. Prüfung aufgeworfene Themenkomplex ebenfalls erörtert.</p>	
	-20-		<p>8.2 Ordnungsmäßigkeit der finanzstatistischen Meldung (Jahresrechnungsstatistik)</p> <p>8.2.1 Der Stadt Kassel wird empfohlen, die Feststellungen zum Anlass zu nehmen, künftig – vor Abgabe der finanzstatistischen Meldungen – Abgleiche mit der Gesamtfinanzrechnung</p>	

Schlussbericht 2022

			vorzunehmen sowie auf korrekte Produktzuordnung der Zahlungsströme zu achten.	
		Beurteilung Umsetzung: <input checked="" type="checkbox"/> umgesetzt <input type="checkbox"/> nicht umgesetzt <input type="checkbox"/> teilweise umgesetzt	Im Rahmen der 222. vgl. Prüfung wurde die finanzstatistische Meldung des Jahres 2019 ausgewertet. Zum damaligen Zeitpunkt erfolgte die Rechnungslegung organisationsbezogen, sodass die statistische Meldung nach Produkten/Produktgruppen manuell vorgenommen werden musste. Zwischenzeitlich erfolgt die Rechnungslegung produktorientiert, sodass eine Zuordnung automatisiert erfolgt und mit dem statistischen Landesamt abgestimmt ist. Dadurch konnten fehlerhafte Zuordnungen erheblich reduziert werden.	

Zu 6.1

Erläuterung -11-:

Im Personal- und Organisationsamt ist die zentrale Koordination zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) verortet. Daher kann ein Gesamtüberblick über die aktuell verfügbaren OZG-Leistungen gegeben und der Quervergleich zum Stand von Anfang 2023 angestellt werden:

	Stand 19. Januar 2023	Stand 29. November 2023
für die Kernverwaltung der Stadt Kassel (ohne Eigenbetriebe) OZG-relevante LeiKa-Leistungen, davon:	269	279
<ul style="list-style-type: none"> mit Status „warten“ (d.h. vom Land Hessen noch nicht zur Verfügung gestellt) 	114 (42,3 %)	96 (34 %)
<ul style="list-style-type: none"> mit Status „in Betrieb“ 	79 (29,3 %)	116 (42 %)
davon im Verwaltungsportal Hessen veröffentlicht und somit OZG-konform	26 (ca. 1/3)	64 (mehr als die Hälfte)
<ul style="list-style-type: none"> mit Status „in Bearbeitung“ 	76 (28,3 %)	67 (24 %)

Anhand der Tabelle wird deutlich, dass knapp die Hälfte der OZG-relevanten LeiKa-Leistungen bereits in Betrieb sind. Innerhalb weniger Monate sind 37 neue Leistungen hinzugekommen. Diese Entwicklung wird sich – mit allen Abhängigkeiten, die bei der OZG-Umsetzung auf kommunaler Ebene eine Rolle spielen – aller Voraussicht nach auch in 2024 fortsetzen.

19 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 ist 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 doppelten Rechnungswesens nachhaltig erreicht werden.

Durch den Abschluss der Prüfung des Jahresabschlusses 2022 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 durch die Prüfung der Umsetzung der Feststellungen der überörtlichen Prüfung, die 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, 2022: 139 Fälle). Beide Entwicklungen verursachen einen erheblichen Mehraufwand.

Effizienzsteigernde Maßnahmen (Einführung Fördermittelcontrolling, Inkraftsetzung einer normierenden revisionsinternen Arbeitsanweisung) und Fallzahlsenkungen 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 voraussichtlich weiter kräftig 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 und im Stellenplan 2024 zur Verfügung gestellt bekommen.

Wir hoffen, 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.

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

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

20 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 2022 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 2022 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 2022

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 2022 wurde eingehalten. Die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft ist im Wesentlichen gegeben.

Kassel, 3. Juni 2024

Der Leiter des Revisionsamtes
der Stadt Kassel



Thomas Bergmann

21 Anlagen

21.1 Vollständigkeitserklärung

Vorlage des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2022

Vollständigkeitserklärung

Für die Erstellung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2022 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
Frau Brostmeyer
Herr Zaun

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, 02.09. 2024



Matthias Nölke, Stadtkämmerer



Stefan Rios, Kämmerei und Steuern

21.2 Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter

Stand: 1. Januar 2022

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

Schlussbericht 2022

Stand: 1. Juni 2022

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 Nicole Maisch 2. 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 50 Sozialamt 56 Jobcenter Stadt Kassel ²⁾
Dezernat III Ordnung, Sicherheit, Verkehr und Sport Stadtrat Dirk Stochla	Dezernat IV Kultur Stadträtin Dr. Susanne Völker
1. Vertreter: Stadtbaurat Christof Nolda 2. Vertreter: Stadträtin Nicole Maisch	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 Nicole Maisch	Dezernat VI Stadtentwicklung, Bauen und Umwelt Stadtbaurat Christof Nolda
1. Vertreter: Stadträtin Dr. 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 2022

Stand: 1. August 2022

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 Nicole Maisch 2. Vertreter: Stadträtin Dr. Susanne Völker
IK Konzernbüro 10 Hauptamt 11 Personal- und Organisationsamt 12 Stadt Kassel Akademie 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 Dr. Susanne Völker
1. Vertreter: Stadtbaurat Christof Nolda 2. Vertreter: Stadträtin Nicole Maisch	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 Nicole Maisch	Dezernat VI Stadtentwicklung, Bauen, Umwelt und Verkehr Stadtbaurat Christof Nolda
1. Vertreter: Stadträtin Dr. 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

21.3 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
GWG	Geringwertige Wirtschaftsgut
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

L

LeiKa-Leistungen	Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung
------------------	--

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
THG	Treibhausgas

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