

# Schlussbericht

des Revisionsamtes  
der Stadt Kassel  
über die Prüfung des Jahresabschlusses

## 2020

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Rechtsstellung und Aufgaben des Revisionsamtes.....</b>	<b>1</b>
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 2020.....	3
1.3.1	Vorlage der Schlussberichte an die Stadtverordnetenversammlung.....	3
1.3.2	Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes .....	3
<b>2</b>	<b>Strategische Maßnahmen und Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen .....</b>	<b>4</b>
2.1	Strategische Maßnahmen.....	4
2.2	Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der Jahresabschlussprüfung 2020 .....	4
2.3	Zuständigkeit bei der Aufstellung des Jahresabschlusses .....	5
<b>3</b>	<b>Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses.....</b>	<b>5</b>
3.1	Prüfungsauftrag .....	5
3.2	Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung.....	6
3.2.1	Prüfungsunterlagen .....	6
3.2.2	Auskunftserteilung.....	6
3.3	Prüfungsdurchführung.....	7
3.4	Besprechung der Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung.....	8
<b>4</b>	<b>Haushalt 2020.....</b>	<b>8</b>
4.1	Haushaltssatzung .....	8
4.2	Ausgestaltung der doppischen Haushaltswirtschaft .....	10
4.2.1	Äußere Form des Haushaltsplanes und der Ergebnis- und Finanzrechnung.....	10
4.2.2	Produkthaushalt bzw. produktorientierter Haushalt .....	12
4.2.3	Angabe von Zielen und Kennzahlen .....	13

<b>5</b>	<b>Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31. Dezember 2020</b> .....	13
5.1	Allgemeines .....	13
5.2	Prüfungsdurchführung/Risikoanalyse .....	14
5.3	Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz .....	15
5.3.1	Sonstige Ausleihungen .....	15
5.3.2	Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände, Wertberichtigungen auf Forderungen, Verwahrgelder .....	16
5.3.3	Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen und Beteiligungen .....	19
5.3.4	Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses .....	20
5.3.5	Sonderrücklagen/Stiftungskapital .....	20
5.3.6	Versorgungsrücklage .....	21
5.3.7	Sonstige Rückstellungen .....	22
5.3.8	Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung .....	22
<b>6</b>	<b>Ergebnisrechnung</b> .....	23
6.1	Ergänzung der Prüfsoftware .....	23
6.2	Inhalt und Umfang der Prüfung .....	24
<b>7</b>	<b>Finanzrechnung/Investitionen</b> .....	26
7.1	Allgemeines .....	26
7.2	Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung .....	27
7.3	Einhaltung der Haushaltsansätze des Finanzhaushaltes und Übertragung von Haushaltsermächtigungen .....	27
7.4	Anhang zur Finanzrechnung .....	28
7.5	Teilfinanzrechnungen .....	28
<b>8</b>	<b>Rechenschaftsbericht und Anlagen zum Jahresabschluss</b> .....	29
8.1	Rechtliche Anforderungen .....	29
8.2	Zielsetzungen und Strategien .....	30
8.3	Darstellung von Chancen und Risiken .....	30
<b>9</b>	<b>Zentral bewirtschaftete Budgets</b> .....	32
9.1	Personalaufwendungen .....	32
<b>10</b>	<b>Teilhaushalte, Budgets</b> .....	32
10.1	Haushaltsrechtliche Prüfung .....	32
10.2	Prüfung von Verwendungsnachweisen .....	32

## Schlussbericht 2020

<b>11</b>	<b>Prüfungen von Baumaßnahmen</b> .....	34
11.1	Technische Prüfung.....	34
11.2	Allgemeine Feststellungen.....	36
11.3	Maßnahmenbezogene Feststellungen.....	38
11.3.1	Erweiterung Ganztage Grundschule Heideweg, öffentliche Ausschreibung, Vergabe der Mensa-Kücheneinrichtung (Vergabenummer 2020-038-0001).....	38
11.3.2	Martin-Luther-King Schule, Schlussrechnung Elektroinstallationen (Vergabenummer 2018-065-0021).....	39
11.3.3	Rathaus K-Flügel, Schlussrechnung Abbrucharbeiten Fassade (Vergabenummer 2018-206-0070).....	40
11.3.4	Rathaus - Sanierung K-Flügel, Vergabe „Werk- und Natursteinarbeiten“ (Vergabenummer 2019-206-0055).....	40
11.3.5	Sanierung der Pumpstation Auedamm, Vergabe von Zimmererarbeiten (Vergabenummer 2020-T200-002).....	41
11.3.6	Straßenerneuerung Wolfsgraben - Höheweg - Grenzweg, Los 2 -Grenzweg (Vergabenummer KS19B66210001).....	42
11.3.7	Baumpflanzungen Leipziger Straße (Vergabenummer 2020-6711-12-01).....	42
11.3.8	Valentin-Traudt-Schule, Erweiterung Ganztage und Mensa, Prüfung der Schlussrechnung Erd- und Rohbauarbeiten (Vergabenummer 2019-072-0011).....	43
11.3.9	Friedrichsgymnasium, Erneuerung Notbeleuchtung, Prüfung der Schlussrechnung (Vergabenummer 2016-201-0003).....	44
11.3.10	Wilhelmsgymnasium, Vernetzungsarbeiten/ Elektroinstallationen, Prüfung einer Nachtragsvereinbarung (Vergabenummer 2019-096-0001).....	44
11.3.11	Großsporthalle Auepark, Energetische Sanierung – Lüftungsinstallationen, Prüfung einer Nachtragsvereinbarung (Vergabenummer 2018-069-0007).....	45
<b>12</b>	<b>Kassenprüfungen</b> .....	45
12.1	Gesetzliche Grundlagen.....	45
12.2	Durchführung der Prüfungen.....	46
12.2.1	Inhalt und Umfang.....	46
12.2.2	Ergebnis der Kassenprüfungen.....	47
12.2.3	Prüfungsfeststellungen.....	47
12.3	Schließung der Barkasse.....	48
12.4	Liste Gelderheber, Liste Handvorschüsse.....	49
12.5	Zahlstellenprüfung.....	50
12.6	Dienstanweisungen für die Stadtkasse und für die Sonderkassen.....	50

## Schlussbericht 2020

12.7	Prüfungen der Sonderkassen der Eigenbetriebe .....	51
12.7.1	Gesetzliche Grundlagen, Inhalt und Umfang der Prüfung .....	51
12.7.2	Prüfungsergebnisse .....	51
<b>13</b>	<b>Prüfung von Datenverarbeitungsverfahren (DV-Verfahren).....</b>	<b>53</b>
13.1	Prüfungserfordernis.....	53
13.2	Prüfungsauftrag .....	53
13.3	Rahmenbedingungen der Prüfungen.....	54
13.4	Aktueller Stand der Prüfungen .....	54
13.5	Verfahrensprüfungen im Finanzwesen .....	56
13.5.1	DV-System für die Finanzwirtschaft Infoma® newsystem® – n7 - .....	56
13.5.2	2Charta®FlowManager (rw21) - Rechnungsworkflow .....	56
<b>14</b>	<b>Wirtschaftliche Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist .....</b>	<b>57</b>
<b>15</b>	<b>Eigenbetrieb Die Stadtreiniger Kassel.....</b>	<b>58</b>
<b>16</b>	<b>Sondervermögen (Eigenbetriebe) KASSELWASSER.....</b>	<b>60</b>
<b>17</b>	<b>Offene Prüfungsfeststellungen aus vorangegangenen Schlussberichten .....</b>	<b>62</b>
<b>18</b>	<b>Schlussbemerkungen und Ausblick.....</b>	<b>65</b>
<b>19</b>	<b>Prüfungsbestätigung .....</b>	<b>67</b>
<b>20</b>	<b>Anlagen.....</b>	<b>69</b>
2.1	Vollständigkeitserklärung .....	69
20.2	Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter .....	71
20.3	Abkürzungen .....	73

# **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 HGO<sup>1</sup>.

### **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,

---

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

wobei die in dieser Vorschrift enthaltene Aufzählung möglicher Prüfungsaufgaben nicht als abschließend anzusehen ist.

- Begleitende technische Prüfung von Auftragsvergaben über 100 T € im Tiefbau und über 50 T € im Hochbau
- Prüfung der Wirtschaftsführung der städtischen Eigenbetriebe
- Prüfung der Betätigung der Stadt Kassel bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Stadt beteiligt ist (sog. „Betätigungsprüfung“)
- Kassen-, Buch- oder Betriebsprüfung, die sich die Stadt Kassel bei einer Beteiligung, bei der Hingabe eines Kredits oder sonst vorbehalten hat
- Prüfung des Jahresabschlusses des Zweckverbandes Raum Kassel (im zweijährigen Wechsel mit der Revision des Landkreises Kassel)
- Prüfung der städtischen Leistungen des Jobcenters Stadt Kassel
- 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 Hessischen Gemeindeordnung wahrgenommen. Der Oberbürgermeister übertrug diese Aufgaben auf einen Verwaltungsprüfer des Revisionsamtes.

## **1.3 Schlussbericht 2020**

### **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.<sup>2</sup>

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

Der Jahresabschluss 2020 wurde vom Magistrat am 13. September 2021 festgestellt und dem Revisionsamt am 14. September 2021 vorgelegt. Im Verlauf der Prüfung stellte sich heraus, dass wesentliche Unterlagen fehlten bzw. grundlegende Übereinstimmungen nicht gegeben waren. Erst nach Vervollständigung und Korrektur der Daten durch das Amt Kämmerei und Steuern, die bis in den Juli 2022 reichten, konnte die Prüfung fortgesetzt und abgeschlossen werden.

Der Gesamtabchluss zum 31. Dezember 2016 wurde bisher nicht vorgelegt. Die Ergebnisse einer sich daran anschließenden Prüfung durch das Revisionsamt werden in einem separaten Schlussbericht nur den Gesamtabchluss betreffend erfasst.

### **1.3.2 Aufbau und Inhalt des Schlussberichtes**

Die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens der Stadt Kassel auf die doppelte Buchführung führte zwangsläufig zu einer teilweise geänderten Prüfungsdurchführung und Berichterstattung. Soweit sich im Rahmen des 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 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.

---

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

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 analog Ziff. 100 Abs. 3 der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung der Stadt Kassel (ADGA) bei allen Formulierungen auf die wechselseitige weibliche bzw. männliche Form dieser Begriffe verzichtet.

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2020 ist mit der Erstellung dieses Berichts abgeschlossen. Die Feststellungen beruhen im Wesentlichen auf dem jeweils aktuellen Kenntnisstand zum Zeitpunkt der Berichtserstellung. Davon abweichende Termine sind im Einzelfall angegeben.

## **2 Strategische Maßnahmen und Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen**

### **2.1 Strategische Maßnahmen**

Aufgetretene Fragestellungen im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 wurden prüfungs- begleitend 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 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 und auch ausgebaut.

Mit dem Amt Kämmerei und Steuern und den anderen Fachämtern sowie den Eigenbetrieben wurden vielfältige Prüfungsfeststellungen erörtert. Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 sind in der nachfolgenden Zusammenfassung dargestellt.

### **2.2 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der Jahresabschlussprüfung 2020**

- Es findet kein vollständiger Nachweis von internen Leistungsbeziehungen in den Teilergebnis- haushalten und Teilergebnisrechnungen statt (vgl. Tz. 4.2.1).

- Die Risiken bei der der Führung der Stadtkasse kumulieren sich mittlerweile über mehrere Jahre durch eine nachhaltige Nichtberücksichtigung der gesetzlichen und städtischen Regelungen (vgl. Tz. 12.1 – 12.7).
- Die Risiken und Regelverstöße bei der Ausführung von Baumaßnahmen nehmen seit Jahren kontinuierlich zu (vgl. Tz. 11.).

## **2.3 Zuständigkeit bei der Aufstellung des Jahresabschlusses**

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

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

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

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

## **3 Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses**

### **3.1 Prüfungsauftrag**

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

- der Haushaltsplan eingehalten ist,
- die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
- bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung im Jahr 2020 nach den geltenden Vorschriften verfahren wurde,
- die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
- die Jahresabschlüsse nach § 112 HGO (Jahresabschluss und zusammengefasster Jahresabschluss/ Gesamtabchluss) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Kassel darstellen und
- der Rechenschaftsbericht sowie ggf. der Bericht zum zusammengefassten Jahresabschluss (Konsolidierungsbericht) eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Stadt Kassel vermittelt.

## 3.2 Prüfungsunterlagen und Auskunftserteilung

### 3.2.1 Prüfungsunterlagen

Der Jahresabschluss 2020 soll nach § 112 Abs. 9 HGO innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres (30. April 2021) aufgestellt werden.

Der Magistrat hat den „Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2020“ in seiner Sitzung am 13. September 2021 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ dem Revisionsamt am 14. September 2021 zur Prüfung zugeleitet. Zum Teil wurden Unterlagen nachgereicht.

Im Einzelnen wurden folgende Unterlagen zur Prüfung des Jahresabschlusses 2020 vorgelegt:

1. Schlussbilanz zum 31. Dezember 2020
2. Ergebnisrechnung 2020
3. Teilergebnisrechnungen 2020
4. Finanzrechnung 2020 (direkt)
5. Teilfinanzrechnungen 2020
6. Rechenschaftsbericht mit den Begründungen zu erheblichen Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen
7. Anhang zum Jahresabschluss zum 31. Dezember 2020
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 2020
11. Alle Buchungsdaten aus dem Buchhaltungssystem n7 (über GDPdU-Schnittstelle)

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

### 3.2.2 Auskunftserteilung

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

Entsprechend der Prüfungsleitlinie (IDR-L) 200 des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR) soll der Rechnungsprüfer von der geprüften Gebietskörperschaft eine Vollständigkeitserklärung einholen. Die Vollständigkeitserklärung „stellt eine umfassende Versicherung der geprüften Kommune über die Vollständigkeit der erteilten Auskünfte und Nachweise dar und wird üblicherweise von den gesetzlichen

*Vertretern abgegeben, die damit auch ihre Verantwortlichkeit für die Buchführung und die Aufstellung von Jahresabschluss und Rechenschaftsbericht zum Ausdruck bringen“.<sup>3</sup>*

Das Revisionsamt hat für 2020 – 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.

Für die Jahresabschlussprüfung 2020 ergaben sich – auch unter Berücksichtigung unserer Erkenntnisse aus früheren Prüfungen – folgende Prüfungsschwerpunkte:

Vermögensrechnung (Bilanz):

- Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen
- sonstige Ausleihungen
- Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände, Wertberichtigungen und Forderungen, Verwahrgelder
- Versorgungsrücklage
- sonstige Rückstellungen
- Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung
- sonstige Verbindlichkeiten
- 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

---

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

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 2020 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.<sup>4</sup>

Da sich die Prüfung auch auf die Planung und Durchführung der Vorratsinventur zu erstrecken hat<sup>5</sup>, haben wir die Inventurplanungen verschiedener städtischer Ämter zum 31. Dezember 2020 in unsere stichprobenartige Prüfung einbezogen. Aufgrund der Corona-Pandemie haben wir auf die beobachtende Teilnahme an der Inventurdurchführung der betreffenden Ämter verzichtet.

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 2020 wurden am 4. August 2022 in einem Gespräch zwischen Vertretern des Revisionsamtes und des Amtes Kämmerei und Steuern erörtert.

## **4 Haushalt 2020**

### **4.1 Haushaltssatzung**

Die Stadtverordnetenversammlung beschloss am 9. Dezember 2019 die Haushaltssatzung 2020 sowie am 28. September 2020 den Nachtrag zum Haushaltsplan 2020 mit folgenden Festsetzungen:

---

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

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

## Schlussbericht 2020

<b><u>Ergebnishaushalt:</u></b>	2020	Vergleich 2019
● <b><u>Verwaltungsergebnis:</u></b>		
Erträge:	913,0 Mio. €	857,9 Mio. €
Aufwendungen:	<u>887,7 Mio. €</u>	<u>848,5 Mio. €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):	25,3 Mio. €	9,4 Mio. €
● <b><u>Finanzergebnis:</u></b>		
Erträge:	9,5 Mio. €	12,3 Mio. €
Aufwendungen:	<u>20,5 Mio. €</u>	<u>19,5 Mio. €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):	-11,0 Mio. €	-7,2 Mio. €
● <b><u>Ordentliches Ergebnis:</u></b>		
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):	<b>14,3 Mio. €</b>	<b>2,2 Mio. €</b>
● <b><u>Außerordentliches Ergebnis:</u></b>		
Erträge:	7,5 Mio. €	7,7 Mio. €
Aufwendungen:	<u>0,8 Mio. €</u>	<u>0,9 Mio. €</u>
Überschuss (+) / Fehlbedarf (-):	<b>6,7 Mio. €</b>	<b>6,8 Mio. €</b>
<b><u>Jahresbezogener Überschuss/Fehlbedarf insgesamt:</u></b>	<b>21,0 Mio. €</b>	<b>9,0 Mio. €</b>
<b><u>Finanzhaushalt:</u></b>		
● <b><u>Laufende Verwaltungstätigkeit:</u></b>		
Saldo Einzahlungen/Auszahlungen:		
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):	41,2 Mio. €	35,8 Mio. €
● <b><u>Investitionstätigkeit:</u></b>		
Einzahlungen:	84,2 Mio. €	72,7 Mio. €
Auszahlungen:	<u>172,4 Mio. €</u>	<u>87,4 Mio. €</u>
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):	-88,2 Mio. €	-14,7 Mio. €
● <b><u>Finanzierungstätigkeit:</u></b>		
Einzahlungen:	134,5 Mio. €	63,0 Mio. €
Auszahlungen:	<u>87,3 Mio. €</u>	<u>55,7 Mio. €</u>
Finanzmittelüberschuss (+) / -fehlbedarf (-):	47,2 Mio. €	7,3 Mio. €
<b><u>Jahresbezogener Finanzmittelüberschuss/-fehlbedarf insgesamt:</u></b>	<b>0,2 Mio. €</b>	<b>28,4 Mio. €</b>

## 4.2 Ausgestaltung der doppischen Haushaltswirtschaft

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

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

*„Mit § 92 HGO werden die allgemeinen Haushaltsgrundsätze normiert. Allgemeine Haushaltsgrundsätze gelten für die gesamte Haushaltswirtschaft der Gemeinde. Darunter fallen die (kurzfristige) Haushaltsplanung genauso wie die (mittelfristige) Ergebnis- und Finanzplanung, die Ausführung, die Abschluss-erstellung, 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.“<sup>6</sup>*

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

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

### 4.2.1 Äußere Form des Haushaltsplanes und der Ergebnis- und Finanzrechnung

#### Sachverhalt

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

#### Feststellung

Wie bereits in den zurückliegenden Haushaltsjahren werden im Haushaltsplan 2020 erneut die Erlöse und Kosten aus internen Leistungsbeziehungen bis auf wenige Ausnahmen (siehe im Folgenden) nicht gesondert in den Teilergebnishaushalten nachgewiesen, vgl. § 4 Abs. 3 GemHVO und Muster 10 hierzu. Die Angaben über interne Leistungsbeziehungen fehlen auch in den entsprechenden Teilergebnisrechnungen. Diese sind jedoch gemäß § 48 Abs. 1 GemHVO vorgeschrieben.

---

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

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

*Damit bezweckt der Verordnungsgeber, dass eine verursachungsgerechte Zuordnung von Ressourcen- aufkommen und –verbrauch möglich wird. Diese Zuordnung kann der Gesamtergebnisplan nicht leisten, weil sich in ihm die Aufwendungen und Erträge aus internen Leistungsverrechnungen ausgleichen.“<sup>7</sup>*

Beispiele für interne Leistungsbeziehungen:

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

Wie seit dem Berichtsjahr 2013 beanstandet, wurden vom Amt Kämmerei und Steuern auch im Jahres- abschluss 2020 nur solche Erträge und Aufwendungen separat ausgewiesen, die in Leistungsbeziehun- gen zwischen der Stadt Kassel und ihren Eigenbetrieben sowie Eigengesellschaften entstanden sind. Ein Ausweis der internen Leistungen der Stadt Kassel ist damit nicht erfolgt.

Wir hatten dem Amt Kämmerei und Steuern in der Vergangenheit empfohlen, in diesem Zusammenhang das Gespräch mit der Aufsichtsbehörde zu suchen<sup>8</sup>. Das Amt teilte hierzu mit, dass in Absprache mit der Aufsichtsbehörde innere Verrechnungen in vollumfänglichem Maße erst mit der Einführung eines Produkthaushaltes abgebildet werden sollen. Diese Zusage wurde nicht eingehalten: Der Haushaltsplan 2020 wurde erstmalig als Produkthaushalt aufgestellt; ein Ausweis der internen Leistungsbeziehungen in den Teilhaushalten fand dennoch nicht statt<sup>9</sup>.

In den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2020<sup>10</sup> wurde für den Haushalt 2021 eine „flächendeckende Leistungsverrechnung“ in Aussicht gestellt.

---

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

<sup>8</sup> siehe Schlussbericht 2011, Seite 16

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Haushaltsplan Stadt Kassel 2020, Band I Seite 7, Tz. 5.

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 unverzüglich in die Planung und in die Buchführung der Stadt Kassel aufgenommen werden.

## **4.2.2 Produkthaushalt bzw. produktorientierter Haushalt**

### **Sachverhalt**

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

### **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 wurde die produktbezogene Darstellung gewählt. Die Budgets sind hingegen nach der örtlichen Organisation strukturiert. Sie 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 gemacht<sup>11</sup>. 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, weil die Mittelströme zwischen den Produkten in Planung sowie Jahresabschluss und den dazugehörigen Budgets bzw. Budgetebenen nicht abgebildet werden<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Demnach können die Ansätze für Aufwendungen eines Budgets ganz oder teilweise für übertragbar erklärt werden.

<sup>12</sup> Die fehlende Abbildung der internen Leistungsbeziehungen ist hierfür ein Beispiel, vgl. Tz. 4.2.1

## 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 in den Teilhaushalten die internen Leistungsbeziehungen abzubilden.

### 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 Haushaltsplan<sup>13</sup> aufgenommen. Da die Daten erstmalig zur Verfügung gestellt werden, sind bisher nur Plan-, jedoch noch keine Ergebnisdaten verfügbar. Eine Beurteilung der Aussagen des Haushaltsplans und des Jahresabschlusses hinsichtlich der Leistungsziele und Kennzahlen kann daher noch nicht vorgenommen werden.

Wir werden die Entwicklung des Ziele- und Kennzahlensystems hinsichtlich Art, Umfang und Eignung der zur Verfügung gestellten Daten weiterhin betrachten.

## 5 Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31. Dezember 2020

### 5.1 Allgemeines

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

Der Jahresabschluss 2020 wurde vom Magistrat in seiner Sitzung am 13. September 2021 aufgestellt und mit „Anlagen und Anhang“ am 14. September 2021 dem Revisionsamt zur Prüfung zugeleitet. Auf

---

<sup>13</sup> Teilergebnishaushalt der Produkte, ab Seite 183

der Basis dieses Entwurfs der Schlussbilanz, datiert auf den 3. September 2021, haben wir unsere entsprechenden Prüfungshandlungen durchgeführt.

## 5.2 Prüfungsdurchführung/Risikoanalyse

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

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

Das Risiko, dass Fehler unentdeckt bleiben, gilt es so weit wie möglich einzuschränken. Eine willkürliche Auswahl der zu prüfenden Bereiche reicht jedoch nicht aus, vielmehr sind die zu prüfenden Bereiche sorgfältig und nachvollziehbar auszuwählen<sup>14</sup>.

Der Fokus der Risikoanalyse lag bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 erstmals auf dem ab diesem Haushaltsjahr umgesetzten produktorientierten Haushalt. Für die Ämter bzw. Produktbereiche wurden umfangreiche Übersichten aufgestellt, die die Verknüpfungen der Budgets mit den Produkten nachzeichnen.

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:

- Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen
- sonstige Ausleihungen
- Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände, Wertberichtigungen und Forderungen, Verwahrgelder
- Versorgungsrücklage
- sonstige Rückstellungen
- Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung
- sonstige Verbindlichkeiten
- 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

---

<sup>14</sup> Institut der Rechnungsprüfer, IDR Prüfungsleitlinie 200, Tz. 32

städtischen Gremien die erforderlichen Informationen über die wirtschaftliche Lage der Stadt Kassel zur Verfügung stellt.

### **Feststellung**

Notwendige Umbuchungen und Korrekturen einschließlich Erläuterung und Dokumentation wurden durch das Amt Kämmerei und Steuern umgesetzt. Darüber hinaus bestehende Differenzen wurden erläutert und plausibilisiert (s. a. Tz. 5.3.2).

## **5.3 Grundsätzliche Prüfungsfeststellungen zum Entwurf der Schlussbilanz**

Im Rahmen der Prüfung des vorläufigen Jahresabschlusses in der Fassung vom 3. September 2021 haben wir verschiedenste Prüfungsfeststellungen getroffen. Diese Prüfungsfeststellungen wurden während der laufenden Prüfung dem Amt Kämmerei und Steuern zeitnah zugeleitet.

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

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

### **5.3.1 Sonstige Ausleihungen**

#### **Sachverhalt**

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

#### **Feststellungen**

Die Prüfung führte zu wesentlichen Beanstandungen der genannten Bilanzposition.

Im Berichtsjahr 2020 wurden unter dieser Bilanzposition ungesicherte Wohnungsbaudarlehen i. H. v. 5.114.291,84 € ausgewiesen. Diese Darlehen sind jedoch allesamt langfristige Darlehen gegenüber der GWG der Stadt Kassel mbH und somit gegenüber einem verbundenen Unternehmen, die nicht auf dieser Bilanzposition auszuweisen sind.

Darüber hinaus ist in dieser Bilanzposition das Bäderdarlehen gegenüber der Städtische Werk AG i. H. v. 27 Mio. € ausgewiesen.

### Empfehlung

Die Wohnungsbaudarlehen müssen vollständig auf die Bilanzposition 1.3.2 Ausleihungen an verbundene Unternehmen umgegliedert werden.

Bei dem Darlehen an die Städtische Werke AG ist zu prüfen, inwiefern es sich um ein verbundenes Unternehmen handelt und eine Umgliederung ggf. notwendig ist.

Zu beiden Punkten wurde seitens des Amtes Kämmerei und Steuern für den Jahresabschluss 2021 eine Umbuchung bzw. zum 2. Sachverhalt eine Klärung zugesichert.

## 5.3.2 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 alle im Kontenplan ausgewiesenen und bebuchten Forderungskonten. Einige hiervon sind sogenannte Forderungssammelkonten. Diese lassen sich auflösen in einzelne Schuldnerkonten, die Debitorenkonten. Grundsätzlich kann somit jede Forderungsart aufgegliedert werden in Einzelforderungen.

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

Wichtig für die Aussagekraft des städtischen Jahresabschlusses, speziell der Vermögensrechnung, ist die Werthaltigkeit des Forderungsbestandes. Aufgrund anderer Prüfungsschwerpunkte wurden die Wertkorrekturen bei der Prüfung des Jahres 2020 keiner tiefergehenden Prüfung unterzogen.

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

### Feststellungen

#### Bestände an Forderungen und sonstigen Vermögensgegenständen

Jahr	Bestand in Euro
2016	74.990.290,21
2017	78.081.770,25
2018	70.351.197,23
2019	75.740.692,93
2020	89.539.361,46

## Empfehlung

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

## Unklarheiten in der Darstellung der Forderungen

Es wurde festgestellt, dass zwischen der Debitorenbuchhaltung und der Finanzbuchhaltung eine Differenz in Höhe von 24.411.645,10 Euro besteht. Forderungen in dieser Höhe sind nicht in der Debitorenbuchhaltung der Stadt Kassel enthalten; gleichwohl sind sie in der Vermögensrechnung enthalten und im Forderungsspiegel ausgewiesen. Nach Auskunft des Amtes Kämmerei und Steuern handelt es sich hierbei um Forderungen im Zusammenhang mit den Konjunkturprogrammen des Bundes und des Landes Hessen „SIP - Sonderinvestitionsprogramm“ und „KIP - Kommunalinvestitionsprogramm“. Da diesen Forderungen Verbindlichkeiten in Form von langfristig aufgenommenen Darlehen gegenüberstehen, sind die Forderungen über das Darlehensmodul einseh- und nachvollziehbar. Das Darlehensmodul stellt analog zur Debitorenbuchhaltung eine weitere Nebenbuchhaltung dar.

Weitere Abweichungen, die bei Vorlage des Jahresabschlusses vom Revisionsamt festgestellt wurden, hat das Amt Kämmerei und Steuern bereits durch umfassende Korrekturbuchungen bereinigt.

Nach Auskunft des Amtes Kämmerei und Steuern ergab sich bei der Migration der Daten von 2019 zu 2020 im Bereich der Forderungen und Verbindlichkeiten eine Differenz i. H. v. 16.749,94 € aus technischen Gründen der Buchhaltungssoftware, die nicht mehr korrigiert werden konnte. Die Differenz wurde gegenüber dem Revisionsamt belegt und begründet. Eine Auswirkung auf die städtische Ertrags- und Vermögenslage oder ein wirtschaftlicher Schaden sind durch den Vorgang nicht entstanden.

## Feststellung

Auskunftsgemäß lassen sich sämtliche relevanten Informationen zu den SIP- und KIP-Darlehen aus dem Darlehensmodul ermitteln, sodass ein Abgleich zwischen Haupt- und Nebenbuchhaltung möglich ist.

## 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, diese lassen sich in zwei Gruppen unterscheiden:

1. Es gibt eine Sollstellung in der Debitorenbuchhaltung; die Zuordnung der Zahlung zu der Sollstellung scheitert an fehlenden Merkmalen (z. B. Akten-/Kassenzeichen).

2. Es gibt noch keine Sollstellung in der Debitorenbuchhaltung. Der Zahlungsvorgang (Geldeingang) führt erst zu der Sollstellung<sup>15</sup>.
3. Darüber hinaus gibt es noch durchlaufende Posten.

Die Fallgruppe 2) wird vom Revisionsamt als problematischer angesehen, weil die Stadtkasse bei fehlender Sollstellung einer Rechnung bzw. eines Bescheides ihrer Aufgabe der Zahlungsüberwachung<sup>16</sup> nicht bzw. erschwert nachkommen kann.

Die Sollstellung einer Forderung 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. Ohne Kassenanordnung kann die Stadtkasse den Zahlungsanspruch weder vereinnahmen, noch verfolgen und durchsetzen.

Im Wesentlichen folgen daraus zwei Risiken: Das Risiko des Forderungsverlustes durch Vergessen oder Verjährung, sowie das Risiko doloser Handlungen<sup>17,18</sup>.

Zwar wird von der Stadtkasse und den Fachämtern zugesichert, dass auch die nicht in der Buchhaltung befindlichen Forderungen 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 unter Verweis auf die Verfügung des Oberbürgermeisters vom 7. Oktober 2010 hingewiesen, der zufolge „Zahlungsanordnungen nach §§ 6 (2) und 7 (2) GemKVO“ unverzüglich zu erteilen sind.

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:

---

<sup>15</sup> Die Aufzählung der Fallgestaltungen ist nicht abschließend.

<sup>16</sup> „Der Gemeindekasse obliegen außerdem die Mahnung, Beitreibung und Einleitung der Zwangsvollstreckung..“, § 1 Abs. 1 Satz 2 GemKVO

<sup>17</sup> Dolose Handlungen sind vorsätzlich durchgeführte Handlungen zum Schaden der Stadt Kassel.

<sup>18</sup> Die Aufzählung der Risiken ist nicht abschließend.

Jahr	Debitorenkonto	Umsatz in Euro
2009	5500109	83.394.872,94
2010	5500110	83.148.560,31
2011	5500111	91.429.051,51
2012	5500112	101.914.705,49
2013	5500113	111.719.038,22
2014	5500114	126.458.517,95
2015	5500105	122.598.032,18
2016	5500116	102.879.169,86
2017	5500117	113.693.117,01
2018	5500118	126.003.031,39
2019	5500119	166.149.379,30
2020	5500120	75.125.312,52

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

Das Revisionsamt wird die Entwicklung der Verwahrgelder weiter beobachten.

### 5.3.3 Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen und Beteiligungen

#### 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 konnten formal nachvollzogen werden. Jedoch gibt es hierbei inhaltliche Aspekte zu berücksichtigen, die darauf schließen lassen, dass die Salden einerseits nicht ausschließlich Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen betreffen und andererseits Sachverhalte unter dieser Bilanzposition subsummiert werden, die originär einer anderen Bilanzposition zuzuordnen wären.

**Empfehlung**

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

**5.3.4 Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses****Sachverhalt**

Auf der Seite 43 des Jahresabschlusses 2020 wird erläutert, dass die Zuführung zu den Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zu einer Steigerung um rund 9 Mio. € von 161,6 Mio. € auf 170,6 Mio. € geführt habe. Bei den Rücklagen aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses sei eine Steigerung um rund 2,7 Mio. € erfolgt.

Anhand der o. g. Seite im Jahresabschluss 2020 wurde die Entwicklung der Beträge nachvollzogen. Weitere Ausführungen befinden sich auf den Seiten 46 und 47 sowie 63 und 64 des Jahresabschlusses 2020. Die zuzuführenden Beträge im Jahr 2020 sind in der Ergebnisrechnung 2019 ausgewiesen.

**Feststellung**

Die Prüfung ergab keine Beanstandungen. Die Zuführung zu den Rücklagen konnte rechnerisch nachvollzogen werden. Sie ist plausibel. Die Zahlen sind korrekt und lassen sich aus dem Bestand zum 31. Dezember 2019 und der Zuführung, die sich aus der Ergebnisrechnung 2019 ergibt, entwickeln.

**5.3.5 Sonderrücklagen/Stiftungskapital****Sachverhalt**

Unter der Bilanzposition 1.2.3 Sonderrücklagen werden die Rücklagen für die Erziehungshilfen Auguste Förster sowie den Rettungsdienst ausgewiesen.

Weiterhin sind darunter das Stiftungskapital sowie die Stiftungsgrundstücke der rechtlich unselbständigen Stiftungen aufgeführt.

Insgesamt werden unter dieser Bilanzposition 5,9 Mio. € ausgewiesen.

Geprüft wurde in diesem Zusammenhang der Gründungsvorgang der Vereinigten Wohltätigkeitsstiftung der Stadt Kassel.

**Feststellungen**

Gemäß § 23 Abs. 2 GemHVO ist für Sondervermögen nach § 115 Abs. 1 Nr. 2 der HGO eine Sonderrücklage zu bilden. Dieses Sondervermögen stellt Vermögen der rechtlich unselbständigen Stiftungen dar.

Im Berichtsjahr wurde die Vereinigte Wohltätigkeitsstiftung der Stadt Kassel gegründet, eine rechtlich selbständige Stiftung. Das hierzu erforderliche Stiftungskapital wurde per Grundstückseinlage (1.434.310,20 €) und per Bareinlage (2.889.197,98 €) eingebracht. Eine Bilanz der Stiftung auf den 31. Dezember 2020 wurde durch das Konzernbüro vorgelegt.

Das für die Gründung der Vereinigte Wohltätigkeitsstiftung der Stadt Kassel eingebrachte Kapital wurde der Sonderrücklage entnommen, so dass sich das unter der Bilanzposition Sonderrücklagen ausgewiesene Stiftungskapital sowie die Stiftungsgrundstücke der rechtlich unselbständigen Stiftungen um die eingebrachten Beträge entsprechend vermindert hat.

Die Anerkennung der Stiftung durch das Regierungspräsidium Kassel erfolgte im Juli 2020.

Inwieweit im Sinne der unselbständigen Stiftungen beim Gründungsvorgang der Vereinigten Wohltätigkeitsstiftung der Stadt Kassel entsprochen wurde, war nicht Gegenstand der Prüfung.

Die Prüfung führte zu keinen wesentlichen Beanstandungen.

### **5.3.6 Versorgungsrücklage**

#### **Sachverhalt**

Nach § 2 i. V. m. § 1 des Hess. Versorgungsrücklagengesetzes vom 15. Dezember 1998 in der bis zum 28. Februar 2014 gültigen Fassung sind die Gemeinden ab 1999 verpflichtet, eine nach § 14a Abs. 2, 2a und 3 BBesG vorgeschriebene Versorgungsrücklage zu bilden.

Nach den Bestimmungen des § 14a Abs. 1 BBesG in der bis zum 31. Dezember 2017 gültigen Fassung, werden Versorgungsrücklagen als Sondervermögen aus der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen nach Abs. 2 gebildet.

Mit der Änderung des HVersRücklG in der ab 1. März 2014 bis zum 31. Dezember 2018 gültigen Fassung wurde § 2 dieses Gesetzes dahingehend geändert, dass § 14a Abs. 2, 2a und 3 BBesG durch die Bestimmungen des § 17 Abs. 2 und 3 des HBesG ersetzt wurden.

§ 17 HBesG wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2019 aufgehoben. Entsprechende Regelungen sind ab 1. Januar 2019 in § 2 HVersRücklG enthalten.

Auf diesen Grundlagen bildet die Stadt Kassel seit 1999 eine Versorgungsrücklage.

Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung wurde eine Plausibilitätsprüfung über die richtige Ermittlung der Höhe der Versorgungsrücklage durchgeführt.

#### **Feststellungen**

Es ergaben sich 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.

Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2020 wurde bei der Prüfung der sonstigen Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten die Zuführung zur Rückstellung für den Bäderzuschuss i. H. v. 1,3 Mio. € einer genaueren Betrachtung unterzogen.

#### **Feststellungen**

Bei der Prüfung der Zuführung zur Rückstellung für den Bäderbetrieb i. H. v. 1,3 Mio. € ergaben sich keinerlei Beanstandungen bezüglich der Höhe der zum 31. Dezember 2020 gebildeten Rückstellung.

Ab dem Berichtsjahr 2021 ist der Ansatz im Haushalt für den Bäderzuschuss deutlich höher bemessen als in den Jahren davor (7,4 Mio. €) und somit wurde die gebildete Zuführung zur Rückstellung entsprechend geringer angesetzt. Hier wurde den Empfehlungen des Revisionsamtes aus den vorherigen Schlussberichten schließlich Folge geleistet.

### **5.3.8 Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung**

#### **Sachverhalt**

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

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

Geprüft wurde, ob zum 31. Dezember 2020 keine Liquiditätskredite vorhanden waren.

## Feststellungen

Gemäß § 49 Abs. 4 GemHVO wurden die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung korrekt auf der Passivseite unter Pos. 4.3 „Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für die Liquiditätssicherung“ bilanziert. Zu Beginn des Haushaltsjahres 2020 waren laut Bankgegenkonto „Kassenkredite verschiedene Banken“ keine Kredite vorhanden. Unterjährig wurden zwischen dem 20. Januar 2020 und dem 17. Juli 2020 bei der Nederlandse Waterschapsbank, der Varengoldbank AG Hamburg und der Ing AG sieben Kredite zur Liquiditätssicherung in Höhe von insgesamt 109 Mio. Euro aufgenommen und in sieben Zahlungen zwischen dem 5. Februar 2020 und dem 5. Oktober 2020 zurückgezahlt.

Die in Anlage 4 zum Jahresabschluss 2020, „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 (Pos. 4.3) dargestellten Zahlen überein.

Die im Anhang zum Jahresabschluss 2020 unter Pos. 4.3 getroffene Aussage *„durch die Beteiligung an der Hessenkasse hat die Stadt Kassel zum 31. Dezember 2020 keine Kassen- bzw. Liquiditätskredite mehr auszuweisen“* ist zutreffend.

Zum 31. Dezember 2020 waren keine Kassen- bzw. Liquiditätskredite vorhanden.

Die Prüfung führte zu keinen Beanstandungen.

## 6 Ergebnisrechnung

### 6.1 Ergänzung der Prüfsoftware

Mit der Einführung des produktorientierten Haushaltes 2020 mussten auf Basis notwendiger Analysen auch die bisherigen Prozesse zur Prüfung des Jahresabschlusses der Ergebnisrechnung auf die neuen Anforderungen umgestellt werden.

Um die geänderten haushaltstechnischen Strukturen, Zusammenhänge und Zuordnungen der Produkte und Budgets wirkungsvoll in die Jahresabschlussprüfung einbeziehen zu können, wurde innerhalb des Revisionsamtes ein neues (eigenes) Tool entwickelt und als Ergänzung der Prüfungssoftware 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.

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

Mit dem zusätzlichen Tooleinsatz und den daraus generierten Auswertungen und Ergebnisdaten konnten die Herausforderungen zur Prüfung des ersten produktorientierten Jahresabschlusses und damit die erforderliche Gewährleistung der Prüfungsfeststellungen maßgeblich unterstützt werden. Die gewonnenen Daten und Erkenntnisse gewährleisteten auch die Weiterentwicklung und den zukünftigen Einsatz des Tools.

## 6.2 Inhalt und Umfang der Prüfung

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

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

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

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

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

### Produktorientierter Haushalt – Datenbankwechsel n7

Der seit der Einführung der Kommunalen Doppik bestehenden gesetzlichen Vorgabe, dass der städtische Haushalt auf Basis von Produkten zu planen und zu buchen ist, wurde mit dem Haushaltjahr 2020 nachgekommen. Aufgrund der weitreichenden Umstellungserfordernisse im Buchhaltungssystem n7 wurde durch das Amt Kämmerei und Steuern in Zusammenarbeit mit der ekom21 eine Lösung gefunden, bei der ab dem Jahr 2020 ein sogenannter neuer Mandant eingerichtet wurde. Dabei wurden die auf dem bis zum 31. Dezember 2019 gültigen Mandanten vorhandenen Daten in aufwändigen Migrationschritten in den ab dem 1. Januar 2020 gültigen Mandanten überführt. In dem Zuge der Umstellung hat sich das Amt Kämmerei und Steuern zum Ziel gesetzt, vorhandene Fehler im System, wie z. B. falsche Hinterlegungen in der Anlagenbuchhaltung und beim Forderungsmanagement, zu bereinigen. Dies führte zu unvorhersehbaren Schwierigkeiten und weiteren Fehlern, die schließlich behoben worden sind.

### **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 „Ergänzung der Prüfsoftware“.

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 2020 keine Haushaltsüberschreitungen festzustellen.

Aus Sicht des Revisionsamtes sollte zu den neuen Verknüpfungen zwischen den 112 Produkten und zugehörigen Budgets ein höherer Transparenzgrad entwickelt werden, welcher mit der Integration und Darstellung der gesetzlich geforderten internen Leistungsverrechnung erreicht werden kann.

### **Zentrale Buchungsstelle**

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

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

Wir gehen davon aus, dass die vorgenannten Fehler zukünftig weiter reduziert werden.

### **Prüfung der Haushaltsausgabestelle**

In die Prüfung der Teilergebnisrechnungen wurde auch die Prüfung der übertragenen Ausgabeermächtigungen, d. h. Haushaltsausgabestelle des Haushaltsjahres nach 2020 miteinbezogen.

## **Feststellung**

Die Summe der Teilergebnisrechnungen entsprechen der gesamtstädtischen Haushaltsermächtigung. Die Planansätze der jeweiligen Budgetebenen zu den Produkten/Produktbereichen wurden eingehalten.

Die Umstellung des Haushalts auf den produktorientierten Haushalt und die damit einhergegangene Umstellung des sogenannten Mandanten in n7 von 2019 nach 2020 hatte ebenfalls Folgen auf die Übertragung der Haushaltsausgabereste. In einigen Fällen ist die Zuordnung der Reste auf die neuen Produkte nicht eindeutig aus dem jeweiligen Antrag zu erkennen. In Einzelfällen wurden Anträge unzureichend begründet. Ob Reste möglicherweise bereits aus dem Vorjahr (Haushaltsjahr 2018) herrühren, war teilweise nicht nachvollziehbar.

Das Amt Kämmerei und Steuern hat erklärt, zukünftig eindeutige Begründungen zur Übertragung der Haushaltsreste sicherzustellen.

## **Weitere Empfehlungen**

In verschiedenen Fällen wurde dem Amt Kämmerei und Steuern empfohlen, Korrekturbuchungen bezüglich Kostenstelle, Kostenträger bzw. Sachkonto vorzunehmen.

Die Anwendung der lt. § 60 GemHVO vorgeschriebenen Mustervordrucke könnte noch weiter optimiert werden. Hierzu wurden bei der aktuellen Prüfung ebenso wie auch im Vorjahr bereits Empfehlungen ausgesprochen.

# **7 Finanzrechnung/Investitionen**

## **7.1 Allgemeines**

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

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

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

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

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

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

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

## **7.2 Ordnungsmäßigkeit der Finanzrechnung**

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

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

Nach unserer Auffassung ist durch die Systemprüfung eine hinreichende Prüfungssicherheit gegeben. Unsere Systemprüfung 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 2019 und den über- und außerplanmäßigen Bewilligungen des Haushaltsjahres sowie dem Abgleich mit der vorgelegten Finanzrechnung und dem Buchungssystem n7 konnten wir die Daten und die Angaben im Jahresabschluss nachvollziehen.

## **7.4 Anhang zur Finanzrechnung**

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

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

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

Die wesentlichen Posten der Finanzrechnung sind im Anhang aufgeführt.

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

## **7.5 Teilfinanzrechnungen**

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

Teilfinanzrechnungen wurden für das Prüfungsjahr entsprechend der 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 18 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.

### **Feststellung**

Es sind auch Buchungen ausgewiesen, die keinem Produktbereich zugeordnet sind, d. h. die Buchungen erfolgten ohne Kostenträger. Durch das Amt Kämmerei und Steuern wurde mitgeteilt, dass Einzahlungen in Höhe von 17.125,26 € und Auszahlungen in Höhe von 119.643,39 € ohne Kostenträger gebucht wurden. Dieses Problem sei bei der Buchung verschiedener Zuschüsse vorgekommen. Mittlerweile seien Korrekturbuchungen vorgenommen worden. Für die Zukunft seien derartige Falschbuchungen in n7 ausgeschlossen.

Abweichungen von den Plan-Ist-Ansätzen sind im Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss 2020 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 der letzten Jahre hatten wir ausführlich dargelegt, dass im Rechenschaftsbericht Angaben über den Stand der Aufgabenerfüllung mit den Zielsetzungen und Strategien darzustellen sind.

Mittlerweile wurden Ziele und Kennzahlen definiert. Seit dem Haushaltsjahr 2014 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 noch zu genehmigenden Haushaltsplanes 2022 entnommen werden. Im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2020 sind keine Angaben hierüber gemacht worden. Eine Analyse der zukünftigen Ziel- und Produktorientierung der Stadt anhand der definierten Ziele und der hierfür errechneten Kennzahlen wäre im Rahmen des Rechenschaftsberichtes durchaus wünschenswert und sollte in Zukunft ins Auge gefasst werden. Die Bemühungen des Amtes Kämmerei und Steuern gehen dahin, dies ab dem Jahr 2022 umsetzen zu können.

## **8.3 Darstellung von Chancen und Risiken**

### **Sachverhalt**

Im Rahmen eines Rechenschaftsberichtes soll auf die künftige Entwicklung bedeutsamer Chancen und Risiken eingegangen werden. Dabei sollen die darzustellenden Prognosen den Adressaten des Jahresabschlusses und des Rechenschaftsberichtes die Einschätzung des Magistrats über die weitere Ent-

wicklung 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**

In dem vorliegenden Rechenschaftsbericht 2020 werden wie auch in den Vorjahren unter Punkt 7. „Zukunftsprognosen“ 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 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 Allgemeine Finanzwirtschaft

ist 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 den möglichen Auswirkungen der Folgejahre sind nachvollziehbar.

## **9 Zentral bewirtschaftete Budgets**

### **9.1 Personalaufwendungen**

#### **Sachverhalt**

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

#### **Feststellungen**

Es ergaben sich lediglich unwesentliche Beanstandungen.

## **10 Teilhaushalte, Budgets**

### **10.1 Haushaltsrechtliche Prüfung**

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

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

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

### **10.2 Prüfung von Verwendungsnachweisen**

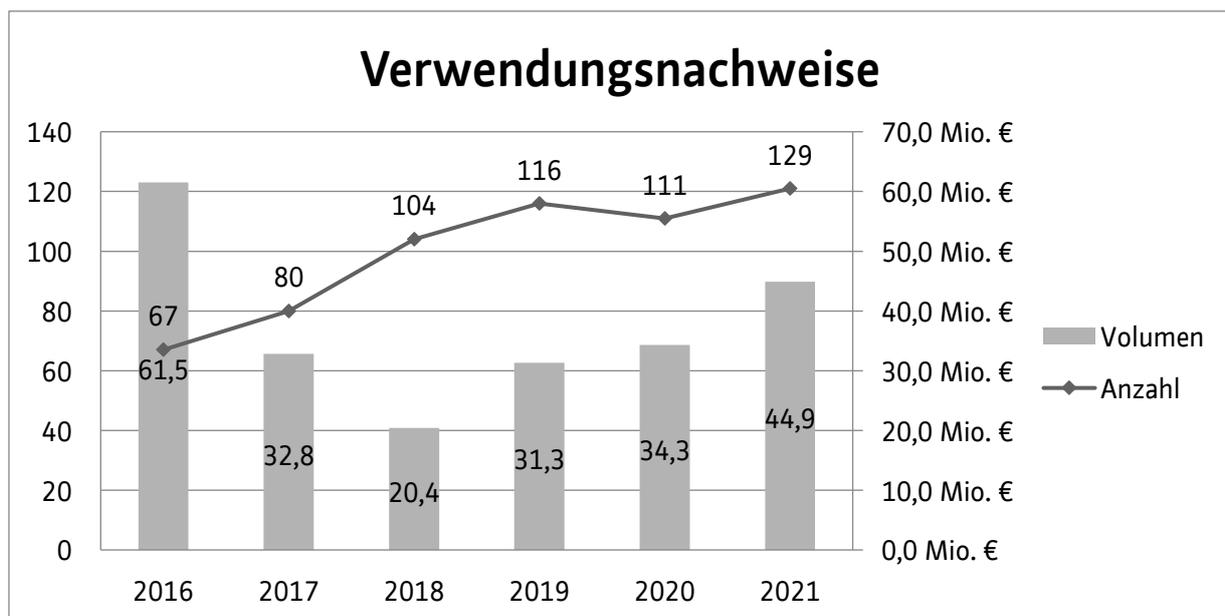
Zu den Aufgaben des Revisionsamtes gehört die Prüfung von Verwendungsnachweisen. Diese Prüfungsaufgabe ergibt sich unter anderem aus den Vorgaben der Zuwendungsgeber (Land, Bund und EU). In den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung „Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung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

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

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

Im Jahr 2020 ist die Zahl der zu prüfenden Verwendungsnachweise COVID-19 bedingt im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunken. Trotzdem wird die von uns prognostizierte Entwicklung mit den Zahlen der Jahre 2021 und 2022 bestätigt. 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 sogar im Jahr 2022 aufgrund der Auswertung der von den Fachämtern angemeldeten Maßnahmen nochmals übertroffen werden wird (ca. 153).

Bei insgesamt 111 geprüften Verwendungsnachweisen mit einem Volumen von 34,3 Mio. € im Jahr 2020 ist erkennbar, wie nachhaltig und kontinuierlich zunehmend die risikoorientierte Prüfung durch diese Prüfungen in 2020 beeinflusst bzw. überlagert wurde. In den kommenden Jahren wird dieser Wert weiter ansteigen, da durch ein zusätzliches städtisches Investitionsvolumen aufgrund des KIP und folgender Investitionsförderprogramme („Hessen macht Schule“, Investitionspaket Hessenkasse) aber auch aufgrund immer weiterer Projektfördermaßnahmen u. a. im Schul- und Sozialbereich (z. B. Schülerticket, EFRE, Liquiditätsprüfung Hessenkasse) die Zahl der Verwendungsnachweisprüfungen dauerhaft zunehmen wird. Die Entwicklung der letzten Jahre ist in der nachstehenden Grafik dargestellt:



Die abgebildete Statistik beinhaltet erstmals auch die separat durchzuführenden Verwendungsnachweisprüfungen der Maßnahme bezogenen Personalkosten, deren statistische Aufzeichnung erst im Jahr 2016 begonnen wurde. Sie bestätigt darüber hinaus 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 2020 auf rd. 310 T €. Der kritische Betrachter mag daraus seine eigenen Schlüsse ziehen.

Gleichwohl nimmt die Prüfung eines Verwendungsnachweises bis zu mehreren Wochen in Anspruch. Da die Zuwendungsgeber die Zahlung laufender Abschläge für Projekte davon abhängig machen, dass

geprüfte Verwendungsnachweise über die vorherige Periode vorliegen, müssen die Verwendungsnachweise im Revisionsamt vorrangig bearbeitet werden. Das bedeutet, dass bewilligte Auszahlungen an die Stadt Kassel erst erfolgen, wenn die Prüfung durch die Revision erfolgt ist. Die geprüften Verwendungsnachweise müssen daher fristgerecht beim Zuwendungsgeber vorliegen, damit die folgenden Auszahlungen ebenfalls fristgerecht erfolgen und der Stadt keine finanziellen Nachteile entstehen. Dabei ist der Prüfaufwand unabhängig von der Höhe des Förderbetrags.

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

Um der ständig steigenden Anzahl an Verwendungsnachweisprüfungen Rechnung zu tragen, wurde auf Initiative des Revisionsamtes eine Art Fördermittelcontrolling eingeführt, die zum einen eine einheitliche und optimierte Bearbeitung von Verwendungsnachweisen sicherstellt, zum anderen aber auch die Fachämter und auch das Revisionsamt in die Lage versetzt, jederzeit einen aktuellen Überblick über sämtliche laufende fördermittelfinanzierte sowohl investive wie auch nichtinvestive Maßnahmen zu haben. Es versetzt Fachämter und Revisionsamt insbesondere in die Lage, die Antrags- und Vorlagefristen transparent zu überwachen, um letztlich einer 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 2020, das Revisionsamt einen Personalmehrbedarf hat geltend machen müssen, um auch weiterhin seinen originären gesetzlichen Aufgaben ordnungsgemäß nachkommen zu können. Während die Prüfung des Jahresabschlusses nach § 131 HGO eine gesetzliche Aufgabe für das Revisionsamt darstellt, ergibt sich die Prüfung von Verwendungsnachweisen lediglich indirekt durch die Akquirierung von Fördermitteln und die damit einhergehende Unterwerfung unter die jeweiligen Förderrichtlinien des Fördermittelgebers.

Wir werden die Entwicklung der Verwendungsnachweise weiter beobachten und berichten.

## **11 Prüfungen von Baumaßnahmen**

### **11.1 Technische Prüfung**

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

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

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

Der Einhaltung der nachfolgenden Verordnungen, Erlasse und Gesetze wurden im Prüfbereich Bauen und Technik im Jahr 2020 besonderer Bedeutung beigemessen:

- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen VOB
- Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) in Einzelfällen
- Hessisches Vergabe- und Tariftreuegesetz (HVTG)
- Hessische Vergabeerlasse vom 22. November 2016, 1. Januar 2018 und 26. März 2019
- haushaltsrechtliche Vorschriften
- Vergabeverordnung (VgV)
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB)
- Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 20. November 2015 zur „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“
- Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen, aktualisiert am 18. November 2019
- erstes und zweites Corona-Steuerhilfegesetz
- Erlass zur Regelung bauvertraglicher Fragen für die Bewältigung der Corona-Pandemie vom 23. März 2020
- Erlass zum Umgang mit COVID-19-Pandemie bedingten Mehrkosten auf Baustellen vom 17. Juni 2020
- Erlass zur befristeten Absenkung des allgemeinen und ermäßigten Umsatzsteuersatzes vom 30. Juni 2020

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 Ausschreibungsgrundlagen 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.

Die beratende Tätigkeit der technischen Prüfer nimmt durch die Vielzahl der zuvor bereits genannten einzuhaltenden Gesetze und Regelungen immer mehr an Bedeutung zu. Darüber hinaus werden Auffälligkeiten und festgestellte Mängel sowie Regelverletzungen mit den betreffenden Mitarbeitern der technischen Ämter und der Eigenbetriebe besprochen und ggf. der Amts- und Betriebsleitung schriftlich mitgeteilt, so dass ein Gegensteuern durch die geprüften Stellen möglich ist.

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

Am 19. Dezember 2014 ist zudem das Hessische Vergabe- und Tariftreugesetz (HVTG) in Kraft getreten, geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2017. Dieses ersetzte das Hessische Vergabegesetz vom 25. März 2013 und gilt für die Vergabe und Ausführung öffentlicher Aufträge des Landes Hessen sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände und ihrer Eigenbetriebe (öffentliche Auftraggeber). Es enthält u. a. Regelungen zur Tarifvertragsbindung, zur Vorschaltung von Interessenbekundungsverfahren vor beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben, zum Nachweis der Bieter-eignung, zur Vorlage und weiteren Behandlung der Urkalkulation, Möglichkeiten zur Nachforderung fehlender Unterlagen, zur Vertragsstrafe und Sperre bzw. Ausschluss von Bewerbern und Bietern.

Der zum 1. Januar 2018 in Kraft getretene - zuletzt durch Erlass vom 14. April 2020 geänderte sowie durch Erlass vom 14. September 2020 konsolidierte - ergänzende gemeinsame Runderlass zum öffentlichen Auftragswesen vom Hessischen Ministerium der Finanzen komplettiert das v. g. Gesetz.

Darüber hinaus wurden im Jahr 2020 eine Vielzahl von Corona-Sonderregeln eingeführt, die zu Erleichterungen im Rahmen der Bauvergaben führen sollten und grundsätzliche Regelungen zur Abwicklung und Abrechnung von Baumaßnahmen beinhalteten.

Im Berichtsjahr 2020 wurden dem Revisionsamt von den Ämtern Hochbau und Gebäudebewirtschaftung, Straßenverkehrs- und Tiefbauamt, Umwelt- und Gartenamt und dem Eigenbetrieb KASSELWASSER insgesamt 670 Vorgänge (Vergaben/Rechnungen) mit einem Gesamtvolumen von ca. 86 Mio. € zur Prüfung vorgelegt, was bezogen auf die zur Prüfung eingereichten Vorgänge, einer Reduzierung zum Vorjahr in Höhe von rd. 13 % entspricht.

Zurückzuführen war diese zeitlich begrenzte Reduzierung auf die Corona-Pandemie, die alle Beteiligten vor große Herausforderungen stellte, nicht zuletzt durch den einmonatigen Lockdown und weitere nachfolgende Einschränkungen zum Schutz der Gesundheit. Arbeitsprozesse mussten neu organisiert und ausgearbeitet werden, so dass sich eine neue Routine – unter Berücksichtigung aller Auflagen – erst entwickeln musste.

Unabhängig davon haben wir auch im Jahr 2020 baubegleitend geprüft und die uns vorgelegten verschiedenen Vorgänge (Ausschreibungen, Aufträge, Rechnungen, Nachträge, Baudokumentationen wie Tagesberichte, Lieferscheine, Aufmaße und Stundennachweise) überprüft. Weiterhin haben wir Baustellenbesuche durchgeführt sowie an Abnahmen, Besprechungen und anderen Terminen der Fachämter mit Architektur- und Ingenieurbüros sowie den bauausführenden Firmen teilgenommen.

## **11.2 Allgemeine Feststellungen**

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

- Nachtragsangebote wurden dem Revisionsamt nicht zeitnah vorgelegt, wie es die Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB) vorsehen, sondern erst verspätet und mitunter nach Ausführung der Zusatzleistungen bzw. zusammen mit Vorlage der Schlussrechnung.

Schlussbericht 2020

---

- 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.
- 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.
- Falsche oder fehlende Feststellungsvermerke auf den Vorgängen, die gemäß der Gemeinde-kassenverordnung (GemKVO) und den Vergaberichtlinien für Bauleistungen (VRB) gefordert sind.
- Bei Vergaben wurden die zu verwendenden Formblätter des Vergabehandbuchs (VHB) teilweise unvollständig oder missverständlich ausgefüllt.
- Mitunter wurden Dokumente des Vergabehandbuchs bei Ober- und Unterschwellenvergaben vertauscht.
- Nicht delegierbare Vergabeschritte wurden vereinzelt von Fachplanern ausgeführt, obwohl diese hoheitlichen Aufgaben vom Fachamt /öffentlichen Auftraggeber durchzuführen sind.
- Die nach ADGA vorgesehenen Vorgaben, dass direkt beim Fachamt eingehende Dokumente, Schriftverkehr etc. mit einer Eingangsbestätigung zu versehen sind, wurden teilweise nur unzureichend eingehalten, so dass eine belastbare Aussage z. B. zum Ablauf von Fristen, Hemmungen etc. in diesen Fällen dem Grunde nach nicht möglich war oder zumindest erschwert wurde. Gleiches war bei den Dokumentationspflichten von 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. enthielten nicht nachvollziehbare Angaben.
- Gleiches gilt für die mit Schlussrechnung vorzulegenden Bautagebücher, die vereinzelt auch komplett fehlten.
- Aufmaße fehlten, bzw. Abzeichnungen zur Legitimation der Aufmaße fehlten. Aufmaße wichen von den Mengenangaben der vorgelegten zugehörigen Rechnungen ab.
- Bei augenscheinlich niedrigen Preisen im Angebot wurde es zum Teil versäumt, Aufklärung zu betreiben und eine Preisbestätigung bzw. Auskömmlichkeit vom Bieter abzufordern.
- Teilweise wird noch immer von der Vorgabe der produktneutralen Ausschreibung nach VOB/A § 7 abgewichen.

- Erneut wurden bei einzelnen Maßnahmen Stundenlohnarbeiten in großem Ausmaß festgestellt, obwohl Stundenlohnarbeiten nach VOB dem Grunde nach lediglich für unvorhergesehene Arbeiten in geringem Umfang zum Tragen kommen sollen.
- Die Bearbeitungsstände auf der RIB-Plattform entsprechen nach wie vor z. T. nicht den Bearbeitungsständen der Handakten. Der Forderung zur Umsetzung der elektronischen Vergabe in Verbindung mit der Einführung der E-Akte und zukünftigen papierlosen Verwaltung wird daher z. T. nur unzureichend Genüge getan.
- Die gemäß VOB vorgesehene Prüffrist zur Auszahlungsanweisung bei Schlussrechnungen wurde vereinzelt überschritten.
- Die Vorgaben der Richtlinie 111 des Vergabehandbuches zur Zulassung mehrerer Hauptangebote bei Ausschreibungen mit Produktabfragen wird des Öfteren nicht eingehalten.
- Bei Ausschreibungen mit Produktabfragen werden die abgefragten und von den Bietern angegebenen Produkte bzw. Eintragungen z. T. nicht ausreichend geprüft und bewertet bzw. die Prüfung nicht ausreichend dokumentiert.
- Gemäß Grundsatzparagraph 2 der VOB soll zur Risikominimierung und Kostensicherheit mit der Ausschreibung von Leistungen erst begonnen werden, wenn alle Vergabeunterlagen fertiggestellt sind. Festzustellen ist, dass teilweise grundlegende Unterlagen (Statiken, Brandschutzgutachten usw.) sowie Entscheidungen (Nutzungskonzepte, Qualitätskriterien usw.) zum Zeitpunkt der Ausschreibung noch nicht vorliegen bzw. noch nicht abschließend geklärt wurden, wodurch es im Bauablauf zu Behinderungen, Umplanungen und Nachtragsleistungen, einhergehend mit Verzögerungen sowie Kosten- und Auslastungssteigerungen der Projektbeteiligten, kommt.
- Die Bearbeitungsqualität bei extern beauftragten Architekten- und Ingenieurleistungen nimmt zunehmend ab, zudem haben die Projektbeteiligten Defizite im Vergaberecht und 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.

## **11.3 Maßnahmenbezogene Feststellungen**

### **11.3.1 Erweiterung Ganztage Grundschule Heideweg, öffentliche Ausschreibung, Vergabe der Mensa-Kücheneinrichtung (Vergabenummer 2020-038-0001)**

Ausgeschrieben war die Kücheneinrichtung für die Ganztageerweiterung der Heidewegschule. Drei Angebote waren eingegangen. Nach Vergabevermerk des Fachamtes für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung vom 19. Februar 2020 stellte der Mindestbietende das wirtschaftlichste Angebot, dieses sei ferner als auskömmlich zu werten, darüber hinaus lägen kein Ausschlussgründe vor.

Die Prüfung des Revisionsamtes führte zu nachfolgendem Ergebnis:

Nach dem Protokoll der Angebotsprüfung durch das Zentrale Vergabemanagement des Bauverwaltungsamtes sollte der Mindestbietende wegen Änderungen an den Ausschreibungsunterlagen an zwei Positionen ausgeschlossen werden. Nach Aktenlage hatte der Mindestbietende für diese zwei Positionen angegeben, dass Einzelleistungen der Positionsbeschreibungen nicht möglich bzw. nicht erlaubt seien. Beide handschriftlichen Eintragungen wurden durch das Fachamt bestätigt und anerkannt.

Die zweit- und drittplatzierten Bieter haben keine einschränkenden Eintragungen im Leistungsverzeichnis bei den zuvor genannten Positionen vorgenommen, allerdings haben beide Folgebietler keinerlei Eintragungen zu geforderten Fabrikatsangaben diverser Kucheneinrichtungen gemacht.

Darüber hinaus war das Angebot des Erstbieters über 20 % günstiger als die Angebote der Folgebietler. Aufklärungen zur Prüfung der Auskömmlichkeit des Angebotes wurden nach Aktenlage aber nicht durchgeführt.

Zudem fehlten weitere Unterlagen zur Wertung der Angebote, die jedoch nicht nachgefordert werden konnten, da eine Nachforderung fehlender Unterlagen in den Vergabeunterlagen unüblicher Weise nicht vereinbart war.

Der Vorgang wurde von uns beanstandet, da der Gleichbehandlungsgrundsatz, das Transparenzgebot und der Wettbewerbsgrundsatz im vorgelegten Vergabevorgang nicht eingehalten wurden.

Die Ausschreibung wurde daraufhin vom Fachamt aufgehoben, die Neuausschreibung führte zu keinen Beanstandungen.

### **11.3.2 Martin-Luther-King Schule, Schlussrechnung Elektroinstallationen (Vergabenummer 2018-065-0021)**

Am 25. Februar 2020 wurde dem Revisionsamt der o. g. Vorgang vom Amt für Hochbau und Gebäudewirtschaftung zur Prüfung vorgelegt. Die Prüfung der Schlussrechnung ergab eine Vielzahl von Auffälligkeiten und Feststellungen, die zum Abbruch der Prüfung führten.

U. a. gab es Unregelmäßigkeiten bei Nachträgen, die z. T. vom Fachamt nicht formell bearbeitet wurden, Nummerierungen bei Positionsnummern wurden mitunter missverständlich und doppelt sowie nicht VOB-konform vorgenommen. Darüber hinaus wurden Zusatzleistungen abgerechnet, die weder im Leistungsverzeichnis noch in den Zusatzleistungen der Nachträge aufgeführt bzw. beinhaltet waren. Des Weiteren konnten Abweichungen bei Einheitspreisen festgestellt werden. Die Freimeldung der bei der Abnahme festgestellten Mängel lag lediglich vom Auftragnehmer vor, eine Bestätigung des Auftraggebers fehlte.

Neben weiteren formellen Mängeln, wie fehlenden Eingangsstempeln und undatierten Stundennachweisen, wurde u. a. auch der Fertigstellungstermin um sechs Monate überschritten, ohne dass hierzu Erläuterungen oder Bauzeitfortschreibungen aktenkundig waren. Ferner fehlte das Gesamtaufmaß und die durch den Fachplaner durchgeführte Prüfung erfolgte teilweise mit Bleistift und somit nicht dokumentenecht.

Aus vorgenannten Gründen hatten wir den Vorgang zur Überarbeitung, Stellungnahme und Wiedervorlage an das Fachamt zurückgegeben.

Entgegen den Regelungen nach ADGA haben wir eine Antwort auf unsere Feststellungen vom Fachplaner und nicht vom Fachamt erhalten, so dass dadurch auch die vom Fachamt zu bearbeitenden Mängel nicht abgestellt wurden. Ein weiterer Rücklauf an das Fachamt führte zu keinen wesentlichen Qualitätsverbesserungen. Insbesondere das Verwaltungshandeln im Bereich der Nachtragsbearbeitung war weiterhin ungenügend, woraufhin wir die Prüfung abgebrochen und den Vorgang ohne Testat in Eigenverantwortung an das Fachamt zurückgegeben haben.

### **11.3.3 Rathaus K-Flügel, Schlussrechnung Abbrucharbeiten Fassade (Vergabenummer 2018-206-0070)**

Am 20. Februar 2020 wurde dem Revisionsamt der o. g. Vorgang vom Amt für Hochbau und Gebäudewirtschaftung zur Prüfung vorgelegt. Die Prüfung der Schlussrechnung ergab die nachfolgenden Auffälligkeiten/Feststellungen:

Nach den Vorgaben des VHB Formblattes 214 war vereinbart, dass eine Sicherheitsleistung für Mängelansprüche zu leisten war. Der Akte war nicht zu entnehmen, ob diese eingereicht wurde. Abzüge in der Rechnung waren ebenfalls nicht erfolgt. Darüber hinaus wurden mit der Schlussrechnung Nachträge eingereicht. Ob diese wirtschaftlich geprüft wurden, war gemäß Feststellungsvermerk nicht dokumentiert. Eine Vorgangsbearbeitung durch das Fachamt war nicht erkennbar, so dass eine formelle Beauftragung nebst Freigabe durch die Amtsleitung dem Grunde nach nicht stattgefunden hat. Darüber hinaus waren die in den Nachträgen aufgeführten Leistungen seit langem ausgeführt, so dass die Vorgaben der Vergaberichtlinie für Bauleistungen der Stadt Kassel VRB und der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen VOB zur zeitnahen Bearbeitung nicht eingehalten wurden.

Wir haben den Vorgang zur Überarbeitung, Stellungnahme und Wiedervorlage an das Fachamt zurückgegeben. Nach Überarbeitung und Wiedervorlage konnte die Prüfung abgeschlossen werden. Weitere Unregelmäßigkeiten zum Bautagebuch und zum Aufmaß wurden dem Fachamt zur eigenverantwortlichen Überprüfung angezeigt.

### **11.3.4 Rathaus - Sanierung K-Flügel, Vergabe „Werk- und Natursteinarbeiten“ (Vergabenummer 2019-206-0055)**

Zur Ausschreibung der o. g. Vergabe waren acht Angebote eingegangen, deren Angebotssummen zwischen 201 T € und 599 T € brutto lagen, wobei der Mindestbietende nach Vergabeempfehlung des Fachplaners sowie des Projektsteuerers den Zuschlag erhalten sollte.

Mit Angebotsabgabe waren Angaben zu Leistungspositionen gefordert, gleichfalls waren weitere Erklärungen bzw. Nachweise zur Eignungsprüfung angefragt.

Wie bereits das Zentrale Vergabemanagement des Bauverwaltungsamtes im Rahmen der Prüfung der Angebotsunterlagen festgestellt und angezeigt hat, haben diese Angaben beim Erstbieter gefehlt. Gemäß den weiteren Vorgaben der Zentralen Vergabestelle waren diese fehlenden Erklärungen und

Nachweise bzw. Unterlagen mit einer Frist von sechs Kalendertagen nachzufordern, was der Fachplaner auch getan hat.

Nachdem der Bieter keine Unterlagen zur Aufklärung fristgerecht nachgereicht hat, hat der Fachplaner diese Unterlagen erneut nachgefordert und eine weitere Nachfrist eingeräumt. Der Bieter hat daraufhin die fehlenden Unterlagen nachgereicht.

Dieses erneute Nachfordern mit Fristverlängerung sieht die aktuelle VOB allerdings nicht vor. Der Bieter war nach Verstreichen der Erstfrist nach § 16 a EU Absatz 5 VOB/A zwingend auszuschließen.

Daher haben wir den Vorgang beanstandet, da er gegen die Vorgaben der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) verstößt. Um den Ablauf der Gesamtmaßnahme nicht zu gefährden, haben wir den Vorgang in die Eigenverantwortung an das Amt für Hochbau und Gebäudebewirtschaftung zurückgegeben und empfohlen, zu überprüfen, ob der Vergabevorgang rechtmäßig zurückversetzt werden sollte. Gleichfalls haben wir dringend empfohlen, den Fördermittelgeber über den Sachstand zu informieren und mit ihm das weitere Vorgehen abzustimmen.

Obwohl wir mit Rückgabe des Vorgangs um Stellungnahme gebeten haben, ist eine Antwort nicht erfolgt.

### **11.3.5 Sanierung der Pumpstation Auedamm, Vergabe von Zimmererarbeiten (Vergabenummer 2020-T200-002)**

Dem Revisionsamt wurde am 9. November 2020 der Vergabeordner für die Zimmererarbeiten an der Pumpstation Auedamm zur Prüfung vorgelegt.

Den Unterlagen war zu entnehmen, dass die öffentliche Ausschreibung vom 9. Juli 2020 zu keinem wertbaren Angebot führte und diese daraufhin gemäß VOB/A § 17 Absatz 1 Satz 1 aufgehoben wurde. Im Nachgang erfolgte über das Architekturbüro eine Preisabfrage bei sieben Holzbaubetrieben, von denen nur zwei ein Angebot unterbreiteten. Diese Angebote wurden dem Revisionsamt nur in Kopie vorgelegt. Sie trugen lediglich einen Stempel „fachtechnisch und rechnerisch geprüft“ des Architekturbüros, die „rechnerische, technische und wirtschaftliche Prüffeststellung“ des Eigenbetriebes KASSELWASSER fehlte.

Mit der Ausführung beauftragt werden sollte ein regionales Holzbauunternehmen, die Auftragssumme wurde mit brutto 96.155,49 € beziffert. Über die Angebotsöffnung wurden keine Angaben gemacht. Dieses zweite Ausschreibungsverfahren erfolgte zudem ohne Rücksprache mit dem Revisionsamt, ohne Beteiligung des Zentralen Vergabemanagements und ohne Anwendung der elektronischen Ausschreibungs-/Vergabepattform.

Wir haben den Vorgang ohne Testat in die Eigenverantwortung von KASSELWASSER zurückgegeben. In der Stellungnahme vom 23. November 2020 sicherte KASSELWASSER zu, „Die korrekte formale Vorgehensweise wird in Zukunft ... beachtet“.

### **11.3.6 Straßenerneuerung Wolfsgraben - Höheweg - Grenzweg, Los 2 -Grenzweg (Vergabenummer KS19B66210001)**

Dem Revisionsamt wurden am 20. Oktober 2020 die Schlussrechnungen Nr. 2000-204 und 2000-106 zu o. g. Maßnahme zur Prüfung vorgelegt.

Aufgrund zahlreicher Beanstandungen wurden die Unterlagen noch am gleichen Tag an das Fachamt zur Überarbeitung und Wiedervorlage zurückgegeben. Die Wiedervorlage erfolgte am Morgen des 2. November 2020. Im Beisein des zuständigen Mitarbeiters des Fachamtes erfolgte eine Vorabdurchsicht, die wiederum zur Zurückweisung des Vorganges führte.

Am Nachmittag des 2. November 2020 übergab ein Mitarbeiter des vom Fachamt beauftragten Ing.-Büros die nun „final“ überarbeiteten Rechnungsunterlagen dem Revisionsamt, ohne dass diese durch das zuständige Fachamt vorab nochmals eingesehen bzw. geprüft wurden.

Dies haben wir beanstandet und mit Prüfbemerkung vom 5. November 2020 darauf hingewiesen, dass es gemäß den Vergaberichtlinien für Bauleistungen der Stadt Kassel dem Fachamt obliegt, die von Architektur- bzw. Ingenieurbüros betreuten Vorgänge stichprobenartig zu kontrollieren und diese Überwachungsleistung zu dokumentieren.

Das Straßenverkehrs- und Tiefbauamt hat mit seiner Antwort vom 3. Februar 2021 mitgeteilt, dass zukünftig eine intensivere Betreuung und Prüfung der Leistungen extern beauftragte Ingenieurbüros erfolgen soll.

### **11.3.7 Baumpflanzungen Leipziger Straße (Vergabenummer 2020-6711-12-01)**

Dem Revisionsamt wurden am 4. Dezember 2020 die Vergabeunterlagen der öffentlich ausgeschriebenen Maßnahme „Baumpflanzungen Leipziger Straße“ vorgelegt.

Das Submissionsergebnis bzw. die Angebotssumme des einzigen Bieters betrug 195.323,10 € und überstieg die Kostenschätzung um ca. 98 %.

Den Vergabeunterlagen war zu entnehmen, dass, nach Rücksprache mit dem Bieter, der Leistungsumfang den vorhandenen Haushaltsmitteln angepasst, d. h. deutlich reduziert, werden sollte.

Diese aus unserer Sicht unzulässige Vorgehensweise führte zu folgenden Feststellungen:

Bevor ein öffentlicher Auftraggeber einen Bedarf ausschreibt und ein damit verbundenes Vergabeverfahren einleitet, hat er die notwendige Ausschreibungsreife sicherzustellen. Diese Ausschreibungsreife beinhaltet insbesondere die Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel. Zur Ermittlung dieser Finanzmittel hat der Auftraggeber den Wert der ausgeschriebenen Leistungen in Form einer belastbaren Kostenschätzung mit Sicherheitsaufschlag zu ermitteln. Im vorliegenden Fall scheint die Kosten-

schätzung nicht die tatsächlichen Anforderungen/Randbedingungen berücksichtigt zu haben. Die Abweichung von ca. 98 % zum tatsächlichen Angebotspreis hätte aufgeklärt werden müssen.

Die nach der Submission vorgenommene Reduzierung des Leistungsumfanges war hingegen als unzulässiger Eingriff in das Ausschreibungsverfahren zu werten. Hier wurden Firmen von ihrer Ausschreibungsteilnahme ausgeschlossen, die bei Kenntnis des geringeren Arbeitsvolumens möglicherweise ein Angebot vorgelegt hätten.

Zudem wurden Einheitspreise zur Baustelleneinrichtung und Verkehrssicherung nach erfolgter Submission und vor Auftragsvergabe nachverhandelt. Dies ist gemäß VOB/A § 15 nicht statthaft.

Die Bindefrist endete darüber hinaus am 29. November 2020. Um eine Verlängerung wurde der Bieter erst am 1. Dezember 2020 ersucht. Mit Prüfbemerkung vom 7. Dezember 2020 haben wir daher unsere Feststellungen angezeigt und den Vorgang an das Umwelt- und Gartenamt mit der Bitte um Stellungnahme zurückgegeben. Eine Antwort haben wir nicht erhalten.

### **11.3.8 Valentin-Traudt-Schule, Erweiterung Ganztage und Mensa, Prüfung der Schlussrechnung Erd- und Rohbauarbeiten (Vergabenummer 2019-072-0011)**

Dem Revisionsamt wurde die Schlussrechnung über Erd- und Rohbauarbeiten an der Valentin-Traudt-Schule vorgelegt. Das Projekt wird durch ein externes Büro betreut, die federführende Verantwortung liegt beim Amt Hochbau- und Gebäudebewirtschaftung. Das Revisionsamt hat eine Stichprobenprüfung bezüglich Übereinstimmung der Einheitspreise, der Mengen und des Leistungsspektrums durchgeführt. Wegen einer Vielzahl an festgestellten Problemen musste die Rechnungsprüfung abgebrochen werden. Die Rechnung wurde zur Überarbeitung an das Fachamt zurückgegeben, die Feststellungen beispielhaft aufgeführt. Auf Wunsch des Fachamtes wurden die Probleme in einem persönlichen Gespräch erörtert.

Bei erneuter Vorlage der Rechnung wurde ein Teil der Probleme beseitigt, einige Auffälligkeiten wurden nicht bearbeitet, andere nur unvollständig. Aus diesem Grund wurde die Rechnung zusammen mit einer Prüfbemerkung zur Überarbeitung an das Fachamt zurückgegeben. Dem Fachamt wurde empfohlen, eine eigene Prüfrechnung zu erstellen, da das externe Büro offensichtlich seinen gestellten Aufgaben nur unzureichend nachkommt. Auf Wunsch des Fachamtes wurden die Probleme bei einem Ortstermin nochmals erörtert. Das externe Büro hat die Rechnung daraufhin zum dritten Mal überarbeitet, die dann über das Fachamt dem Revisionsamt abermals vorgelegt wurde, ohne jedoch die empfohlene Prüfrechnung zu erstellen.

Da trotz mehrfacher Überarbeitung weiterhin Auffälligkeiten festzustellen waren, hat das Revisionsamt daraufhin den Prüfvorgang endgültig abgebrochen und die Rechnung in die Eigenverantwortung des Fachamtes zurückgegeben.

### **11.3.9 Friedrichsgymnasium, Erneuerung Notbeleuchtung, Prüfung der Schlussrechnung (Vergabenummer 2016-201-0003)**

Dem Revisionsamt wurde die Schlussrechnung über Elektroarbeiten im Friedrichsgymnasium vorgelegt. Das Projekt wurde durch ein externes Büro betreut, die federführende Verantwortung lag beim Amt Hochbau- und Gebäudebewirtschaftung.

Das Revisionsamt hat die Rechnung stichprobenhaft geprüft und eine Nachschau zu vorangegangenen Nachtragsvereinbarungen vorgenommen. Es wurde festgestellt, dass durch das Revisionsamt aufgezeigte Mängel in vorgelegten Nachtragsvereinbarungen nicht behoben wurden.

Eine weitere Nachtragsvereinbarung hätte gemäß Ziffer 3.4 der Vergaberichtlinien der Stadt Kassel dem Revisionsamt zur Prüfung vorgelegt werden müssen, dies war nicht erfolgt. Der Akte lagen sechs weitere Nachtragsangebote des Auftragnehmers bei, die jedoch formal nicht beauftragt wurden. Diese Nachtragsleistungen wurden dann in weiten Teilen in der Schlussrechnung abgerechnet.

Ferner waren in der Ausschreibung 200 Stunden für unvorhergesehene Arbeiten enthalten. Abgerechnet wurden rund 1500 Stunden. Dies entsprach ungefähr einem Viertel der Rechnungssumme. Zudem wurde der Fertigstellungstermin um rund 2,5 Jahre überschritten, woraufhin das Fachamt zusätzliche, vom Auftragnehmer angezeigte, erhöhte Stundenlohnpreise akzeptiert hat.

Die Prüfung hatten wir aufgrund einer Vielzahl von Feststellungen abgebrochen, den Vorgang mit Prüfbemerkung in die Eigenverantwortung des Fachamtes und mit der Bitte um Stellungnahme zurückgegeben. Das Fachamt antwortete und führte daraufhin aus, dass die Rechnung unter Berücksichtigung der Feststellungen intern nochmals überarbeitet wurde.

### **11.3.10 Wilhelmsgymnasium, Vernetzungsarbeiten/ Elektroinstallationen, Prüfung einer Nachtragsvereinbarung (Vergabenummer 2019-096-0001)**

Dem Revisionsamt wurde eine Nachtragsvereinbarung über Elektroarbeiten im Wilhelmsgymnasium vorgelegt. Das Projekt wurde durch ein externes Büro betreut, die federführende Verantwortung lag beim Amt Hochbau- und Gebäudebewirtschaftung.

Die Nachtragsvereinbarung wurde rund acht Monate nach Erstellung der ersten Nachtragsangebote eingereicht. Das externe Büro begründete das verspätete Einreichen der Unterlagen mit dem Beginn der Corona-Pandemie, obwohl zwei der in der Nachtragsvereinbarung beinhalteten Angebote bereits vor dem Beginn der Pandemie vorlagen.

Aus den Unterlagen war zu entnehmen, dass die Ausschreibung unvollständig ausgearbeitet war. Neben umfangreichen Massenmehrungen wegen mangelnden Vorplanungen waren auch fehlende Abstimmungen der Projektbeteiligten erkennbar. Dies hatte dazu geführt, dass die vorgesehene Bauzeit um rund 21 Monate überschritten wurde und sich die Abrechnungssumme, bezogen auf die ursprüngliche Auftragssumme, verdoppelt hat.

Durch die ungenügende Vorplanung wurde auch die Kostenschätzung zu niedrig angesetzt. Dadurch wurde für das Elektrogewerk eine Freihändige Vergabe durchgeführt.

Bei einer korrekten Kostenschätzung hätte eine öffentliche Ausschreibung stattfinden müssen, so dass durch diese Handlungsweise der Wettbewerb unzulässig eingeschränkt und zudem gegen die Vorgaben der VOB/A § 2 Absatz 1 Satz 3 verstoßen wurde.

Das Revisionsamt hat den Vorgang zusammen mit einer Prüfbemerkung zur Überarbeitung und mit der Bitte um Stellungnahme an das Fachamt zurückgegeben. Die uns zur Prüfung vorgelegten Unterlagen nebst Stellungnahme lassen den Schluss zu, dass das externe Büro die ihm übertragenen Aufgaben nur unzureichend erledigt hat. Das Fachamt führte in seiner Stellungnahme in diesem Zusammenhang auf, die amtsinterne Bearbeitung auf Basis der angezeigten Feststellungen bei zukünftigen Projekten verbessern zu wollen.

### **11.3.11 Großsporthalle Auepark, Energetische Sanierung – Lüftungsinstallationen, Prüfung einer Nachtragsvereinbarung (Vergabenummer 2018-069-0007)**

Dem Revisionsamt wurden Nachtragsvereinbarungen über unterschiedliche Nachtragsangebote zu Lüftungsinstallationen in der Großsporthalle Auepark vorgelegt. Das Projekt wurde durch ein externes Büro betreut, die federführende Verantwortung lag beim Amt Hochbau- und Gebäudebewirtschaftung. Bei der Prüfung der Vorgänge haben wir zur dritten Nachtragsvereinbarung auf einige Probleme und Auffälligkeiten hingewiesen und um deren Überarbeitung gebeten. Bei Vorlage der vierten Nachtragsvereinbarung waren die festgestellten Probleme nicht abschließend geklärt. Zusätzlich wurden neue Probleme bzw. Auffälligkeiten - resultierend aus der Überarbeitung und Neuvorlage - festgestellt. So sollten unter anderem Leistungen beauftragt werden, die im Hauptauftrag bereits enthalten waren. Daher haben wir die Nachtragsvereinbarung mit einer Prüfbemerkung zur Prüfung, Bearbeitung und Stellungnahme an das Fachamt zurückgegeben.

Die Unterlagen wurden uns erneut vorgelegt. Die neuen Unterlagen haben keine wesentlichen Verbesserungen erkennen lassen und beinhalteten neben den angezeigten fachlichen Problemen auch formale Bearbeitungsprobleme auf Verwaltungsebene, die im Widerspruch zu den Vorgaben der ADGA standen.

Daher haben wir den Vorgang erneut zur Überarbeitung und mit der Bitte um Stellungnahme an das Fachamt zurückgeben. Die Unterlagen wurden uns daraufhin – trotz Erinnerung – nicht wieder vorgelegt. Die Schlussrechnung zu diesem Vorgang wurde ebenso bis heute nicht zur Prüfung vorgelegt.

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

## **12.2 Durchführung der Prüfungen**

### **12.2.1 Inhalt und Umfang**

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

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

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

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

Darüber hinaus werden in jeder Kassenprüfung weitere relevante Themen aufgegriffen.

Aufgrund der damaligen Kontaktbeschränkungen wegen der Corona-Pandemie wurden im Jahr 2020 in den Kassenräumen lediglich der Abschluss der Barkasse und die Aufnahme des Bargeldbestandes im Beisein der Prüfer durchgeführt. Im Bereich der Barkasse war die Einhaltung der Abstandsregeln ohne Probleme möglich. Im Übrigen wurde der Aufenthalt der Prüfer in der Stadtkasse auf ein Mindestmaß beschränkt.

## 12.2.2 Ergebnis der Kassenprüfungen

Im Rahmen der oben genannten gesetzlichen Vorgaben wurde am 22. Juni 2020 eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme sowie am 14. Dezember 2020 eine unvermutete Kassenprüfung durchgeführt.

Die Richtigkeit des Tagesabschlusses vom 22. Juni 2020 konnte durch das Revisionsamt bescheinigt werden. Der festgestellte Kassenbestand stimmte am Prüfungstag im Soll und Ist überein.

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

Der am 14. Dezember 2020 festgestellte Kassenbestand stimmte am Prüfungstag im Soll und Ist nicht überein. Die Differenz betrug rd. 132 T €.

Die Kassenprüfung ergab erhebliche Beanstandungen in den Bereichen „Kassenbestand am Prüfungstag“, „Vertretungsregelung in der Barkasse“, „Liste der Gelderheber“ und „Liste der Handvorschüsse“. Eine wiederholte Feststellung ergab sich für den Prüfungsbereich „Überarbeitung der Dienstanweisung für die Stadtkasse“ (einschließlich der Erstellung einer Dienstanweisung für die „Sonderkassen“).

## 12.2.3 Prüfungsfeststellungen

### Abweichung zwischen Soll- und Ist-Kassenbestand am 14. Dezember 2020

Lt. Stellungnahme der Stadtkasse handelt es sich bei der Differenz um eine fehlende Ausgabebuchung. Der zu zahlende Betrag wurde zwar vom Bankkonto eingezogen, konnte aber aufgrund von Buchungsproblemen nicht in der Buchhaltung erfasst werden. Lt. Stellungnahme der Stadtkasse konnte die Ausgabebuchung nach Behebung des Problems verarbeitet werden.

### Kassenkredite

Nach § 4 der Haushaltssatzung 2020 betrug der zulässige Höchstbetrag der Kassenkredite 30 Mio. €.

Am Tag der Kassenbestandsaufnahme vom 22. Juni 2020 wurde der lt. Haushaltssatzung zulässige Höchstbetrag der Kassenkredite eingehalten, am Tag der Kassenprüfung vom 14. Dezember 2020 waren keine Kassenkredite 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.

Am Tag der Kassenbestandsaufnahme am 22. Juni 2020 wurde dieser höchstzulässige Bargeldbestand nicht überschritten. Im gesamten Prüfungszeitraum der Kassenprüfung vom 14. Dezember 2020 (22. Juni 2020 bis 14. Dezember 2020) wurde der höchstzulässige Bargeldbestand ebenfalls nicht überschritten.

### **Automatischer Kassentresor (AKT)**

Auch im Jahr 2020 traten bei dem AKT einige Fehler bei Einzahlungen, Wechselgeldvorgängen und abgebrochenen Buchungsvorgängen auf, die zu Buchungsdifferenzen in den Periodenabschlüssen der Barkasse führten. Allerdings lag in keinem Fall eine Differenz in der Finanzbuchhaltung vor. Die Zahl der Störungen ist jedoch, gemessen an der Zahl der täglich vorkommenden Einzahlungs- und Wechselvorgänge, nicht wesentlich.

### **Dokumentation**

Das Revisionsamt hatte dem Amt Kämmerei und Steuern in vergangenen Jahren wiederholt eine Überarbeitung der, über die Software des AKT erzeugten, Dokumentation der Barkassenvorgänge empfohlen. Nach Aussage des Software-Herstellers lassen sich manche Vorgänge aber in der vorhandenen Dokumentation nicht abbilden. Hier wäre eine kostenpflichtige Erweiterung der Software notwendig.

Die technischen Probleme wurden plausibel dargelegt, die 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**

Im August, im November und im Dezember 2019 war die Barkasse aufgrund der Abwesenheit der Hauptkassiererin an insgesamt 4 Tagen geschlossen. Eine Vertretung gab es zu diesen Zeitpunkten nicht.

Auskunftsgemäß wurde im März 2020 in der Stadtkasse eine neue Mitarbeiterin eingestellt, die uns im Juni 2020 bei Abwesenheit der Kassiererin als deren Vertretung genannt wurde.

Eine formelle Bestellung dieser Mitarbeiterin zur stellvertretenden Kassiererin hatte das Revisionsamt bis zum Prüfungszeitpunkt 14. Dezember 2020 nicht erhalten.

Gem. § 9 Abs. 5 der DA für die Stadtkasse werden Kassierer, Zahlstellenverwalter und Gelderheber im Einvernehmen mit dem Personalamt vom Kassenverwalter bestellt. Somit ist auch die Stellvertreterin der Hauptkassiererin förmlich zu bestellen. Diese Vorschrift wurde nicht beachtet.

Die Empfehlung des Revisionsamtes aus dem Dezember 2019, zeitnah für eine Vertretungsregelung in der Stadtkasse zu sorgen, wurde formell erst am 4. Januar 2021 mit der Bestellung der Mitarbeiterin zur stellvertretenden Kassiererin umgesetzt.

## **12.4 Liste Gelderheber, Liste Handvorschüsse**

Im Rahmen der Kassenprüfung vom 14. Dezember 2020 hatten wir das Amt Kämmerei und Steuern um die Übersendung aktueller Listen der Gelderheber und der Handvorschüsse gebeten. Die letzte durch das Amt Kämmerei und Steuern zugesandte Aufstellung aller ernannten Gelderheber/-innen erhielten wir im April 2018 („Stand 23.03.2018“).

Danach haben wir keine weiteren, den aktuellen organisatorischen und personellen Gegebenheiten entsprechenden, Aufstellungen erhalten.

Hand- und Betriebsmittelvorschüsse sind Teil des Kassenbestandes der Stadt Kassel (Bargeld außerhalb der Stadtkasse). Gem. § 110 HGO erledigt die Gemeindekasse alle Kassengeschäfte der Gemeinde. Die Gemeinde hat, wenn sie ihre Kassengeschäfte nicht durch eine Stelle außerhalb der Gemeindeverwaltung besorgen lässt, einen Kassenverwalter und einen Stellvertreter zu bestimmen.

Lt. § 1 GemKVO gehört zu den Kassengeschäften u. a. die Verwaltung der Kassenmittel.

Nach dem derzeit gültigen Aufgabengliederungsplan des Amtes Kämmerei und Steuern gehört zum Aufgabenbereich der Stadtkasse die Kassen- und Geldverwaltung, somit liegt die Verantwortung für die Aktualität der Listen und damit die Verantwortung für die Überwachung, wo und wieviel Bargeld sich außerhalb der Kassenräume befindet, bei dem nach § 110 HGO zu bestimmenden Kassenverwalter.

In Bezug auf die Vollständigkeit und Aktualität der Liste der Gelderheber verweist das Amt Kämmerei und Steuern auf die Dienstanweisung, nach der die Gelderheber von den Fachämtern benannt und vom Kassenverwalter mit besonderem Bestellungsschreiben bestellt werden. Diesbezügliche Personalwechsel oder sonstige Organisationsänderungen sind dem Kassenverwalter durch die Fachämter unverzüglich mitzuteilen.

Dennoch muss die Stadtkasse im Rahmen ihres eigenen „Internen Kontrollsystems“ (IKS) auch hier eine Überwachungsfunktion wahrnehmen, da es sich bei der Bestellung von Gelderhebern um einen Ausnahmetatbestand vom Grundsatz des § 12 Abs. 2 Satz 1 GemKVO (Bindung von Annahme und Auszahlung von Zahlungsmitteln an die Räume der Gemeindekasse) handelt und die Stadtkasse sowohl nach § 110 HGO als auch nach § 1 der GemKVO für alle Kassengeschäfte zuständig ist.

## 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, von den Dienstanweisungen 40.00 und 40.01 abweichende, Verzeichnisse der eingerichteten Zahlstellen.

Davon abgesehen wurden aufgrund der damaligen Kontaktbeschränkungen wegen der Corona-Pandemie im Jahr 2020 keine Zahlstellenprüfungen durchgeführt.

## 12.6 Dienstanweisungen für die Stadtkasse und für die Sonderkassen

In der ADGA II werden unter lfd. Nummer 40.00 bis 40.16 verschiedene Dienstanweisungen und Richtlinien der Stadtkasse aufgeführt.

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

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

Mit der Stellungnahme vom 11. Januar 2021 zum Prüfungsbericht der Kassenprüfung vom 14. Dezember 2020 hat das Amt Kämmerei und Steuern über einen geplanten Fortschritt bei drei der Dienstanweisungen berichtet. Diese überarbeiteten Dienstanweisungen sollten nach den Ausführungen des Amtes Kämmerei und Steuern dem Oberbürgermeister demnächst zur Unterschrift vorgelegt werden. Die drei überarbeiteten Dienstanweisungen sind am 1. November 2021 in Kraft getreten.

Bezüglich der Dienstanweisung „Sonderkassen“ wurde in der Stellungnahme mitgeteilt, dass die Arbeiten an dieser Dienstanweisung wegen der angedachten Organisationsänderungen der

Eigenbetriebe zunächst kurzzeitig eingestellt worden seien. Die Arbeiten seien wiederaufgenommen worden, da der angedachte zeitliche Rahmen verworfen worden sei. Auch die Dienstanweisung „Sonderkassen“ solle demnächst dem Oberbürgermeister zur Unterschrift vorgelegt werden.

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

## **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 Rechnungsprüfungsamtes<sup>19</sup>.

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

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

### **12.7.2 Prüfungsergebnisse**

#### **Feststellung**

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

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.

---

<sup>19</sup> Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Kassel trägt die Bezeichnung Revisionsamt, § 2 der Revisionsordnung der Stadt Kassel; ADGA II Nr. 38

§ 22 Abs. 1 S. 3 GemKVO vorgesehenen Unterschriften der an der Ermittlung der Tagesabschlüsse beteiligten Personen sowie des Kassenverwalters sind in den Dokumenten der jeweiligen Tagesabschlüsse nicht vorhanden. Die erforderlichen Daten der Buchhaltungen der Eigenbetriebe werden täglich elektronisch der Stadtkasse zugesandt. Die Stadtkasse prüft die Unterlagen und archiviert sie. Ein lesender Zugriff auf die Unterlagen durch das Revisionsamt ist jederzeit möglich.

### **Empfehlung**

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

### **Feststellung**

Die Zahlungsanordnungen enthalten die notwendigen Angaben, jedoch werden keine zahlungsbegründenden Belege (Eingangs- und Ausgangsrechnungen) den Zahlungsanordnungen beigelegt, so dass zahlungsbegründende Unterlagen nicht mit den Zahlungsanordnungen in der Sonderkasse aufbewahrt werden. Diese Verfahrensweise führt dazu, dass eine Plausibilitätsprüfung durch denjenigen Mitarbeiter der Sonderkasse, der die Zahlung auslöst, nicht möglich ist.

### **Empfehlung**

Das Revisionsamt empfiehlt die Anwendung der in der Dienstanweisung der Stadtkasse verankerten Regelungen zu Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung auch bei den Sonderkassen der Eigenbetriebe.

### **Feststellung**

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

### **Empfehlung**

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

## **13 Prüfung von Datenverarbeitungsverfahren (DV-Verfahren)**

### **13.1 Prüfungserfordernis**

Mit der Novellierung der HGO im Mai 2020<sup>20</sup> wurde die gesetzliche Aufgabenübertragung der Prüfung finanzrelevanter Verfahren nach § 131 Abs. 1 Ziff. 4 HGO als Pflichtaufgabe des Rechnungsprüfungsamtes/des Revisionsamtes aufgehoben und ersatzlos gestrichen. Der gesetzliche Prüfauftrag für das Rechnungsprüfungsamt ist damit entfallen.

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

Durch die Änderung der HGO am 15. Mai 2020 hat sich an der Verantwortung der Fachbereiche (Ämter) nichts geändert. Die Ämter müssen weiterhin 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 HGO, der GemHVO, der GemKVO und die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD)<sup>21</sup> zu berücksichtigen.

Aus den Bestimmungen des Gemeindehaushaltsrechts (GemHVO und GemKVO) ergibt sich für die Kommunen weiterhin ein Prüfungsauftrag für finanzrelevante Verfahren. Mit Verweis auf die Aufgabenbeschreibung der Revisionsordnung (ADGA II Ziffer 38) ergab sich für die Prüfungspraxis auch keine Änderung.

Im Arbeitskreis der IKT<sup>22</sup>-Prüfer in Hessen unter Leitung des Revisionsamtsleiters der Stadt Frankfurt am Main geht man übereinstimmend davon aus, dass die Prüfungsaufgabe weiterhin durch die Rechnungsprüfungs- und Revisionsämter der Kommunen wahrgenommen werden muss. Der Arbeitskreis hat seine Zusammenarbeit daher unverändert fortgeführt.

### **13.2 Prüfungsauftrag**

Mit Verfügung vom 13. April 2022 übertrug der Oberbürgermeister die Prüfung finanzrelevanter Verfahren im Sinne des § 5 Gemeindekassenverordnung (GemKVO) und des § 33 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) nach § 131 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) dem Revisionsamt. Die entsprechende Änderung der Revisionsordnung folgte am 1. Mai 2022.

---

<sup>20</sup> Nr. 26 – Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen – 15. Mai 2020

<sup>21</sup> 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]“)

<sup>22</sup> IKT = Informations- und Kommunikationstechnik

### 13.3 Rahmenbedingungen der Prüfungen

Das Revisionsamt der Stadt Kassel ist seit Jahren bestrebt, 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 Austausch 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 2021 und 2022.

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

Der Grundsatz der Prüfung vor der Anwendung (§ 131 Abs. 1 Ziffer 4 HGO alte Fassung) war längst durch die begleitende Prüfung auf Grundlage des Ausnahmeerlasses<sup>23</sup> des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport als Regel abgelöst worden. Durch die Aufhebung des § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO ist jedoch auch der Ausnahmeerlass hinfällig. In der Praxis sind dennoch weiterhin nur begleitende Prüfungen realistisch und erforderlich. Vorhergehende Prüfungen und Testate dürften weiter die große Ausnahme sein. Die Verfahrensweise der begleitenden Prüfung mit vorläufigen Freigaben durch die Ämter, in deren Verantwortung der Einsatz der Verfahren stattfindet, wird daher erhalten bleiben.

### 13.4 Aktueller Stand der Prüfungen

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

- Der im Revisionsamt eingesetzte DV-Prüfer ist zusätzlich der behördliche Datenschutzbeauftragte. Bereits seit Ende 2017 ist dieser mit zusätzlichen Beratungs- und Kontrollaufgaben der EU Datenschutz-Grundverordnung, die zum 25. Mai 2018 unmittelbar anzuwendendes Recht in allen EU-Mitgliedsstaaten geworden ist, beschäftigt. Die zusätzlichen Aufgaben im dem Bereich des Datenschutzes beanspruchen die Personalressourcen des Datenschutzbeauftragten und seiner Vertretung auf Dauer. Durch Umverteilungen und Neuordnung der Aufgaben wird intern versucht diese Situation zu verbessern.
- Die andauernde Corona-Pandemie, ein Sondereinsatz zur Abarbeitung des Meldestaus von COVID-Fällen beim Gesundheitsamt, sowie ein weiterer Sondereinsatz zur Bewältigung der Ukraine-Krise, führten zusätzlich zu Einschränkungen und Umverteilung der Personalkapazität.

---

<sup>23</sup> Erlass vom 4. Mai 2016 - StAnz. 21/2016 S. 546. Durch Änderung des § 131 Abs. 1 Nr.4 HGO ebenfalls aufgehoben.

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

- Newsystem Infoma Version 7 (n7)  
Für eine Fortsetzung bzw. den Abschluss der Anwendungsprüfung ist ein schriftliches Berechtigungskonzept und eine Dienstanweisung für den Einsatz des Finanzverfahrens erforderlich. Beides liegt nicht vor. Änderungen aufgrund von Updates und strukturelle Anpassungen (z. B. Umstellung auf einen Produkthaushalt) wurden begleitend geprüft.
- 2Charta FlowManager - Rechnungsworkflow - (rw21)  
Die flächendeckende Einführung wurde Anfang des Jahres 2020 umgesetzt. Probleme bei der Verarbeitung der per Buchungsschnittstelle von rw21 an das Finanzwesen n7 übertragenen Buchungssätze verhindern bislang den Abschluss der Prüfung.
- HESS-Kassensystem  
Im Kassensystem sind aktuell sechs Kassenautomaten und 87 EC-Cash-Terminals eingebunden (Stand 1. Januar 2022). Die Verwaltung beabsichtigt, weitere Kassenautomaten und EC-Cash-Terminals für das Gesundheitsamt in das Kassensystem zu integrieren und dadurch das ämterübergreifende System zu erweitern. Die Einrichtung und Einbindung in das Kassensystem ist weitestgehend erfolgt. Mit Wirkung zum 15. Juni 2021 trat eine seit längerem von uns empfohlene Dienstanweisung (DA) für den Einsatz der Kassenautomaten und der EC-Cash-Terminals in Kraft. Einige, aber längst nicht alle unserer Empfehlungen, die wir anhand des Entwurfs der DA im August 2019 mitgeteilt hatten, wurden dabei berücksichtigt. Die Prüfungen der DA und der umfangreichen Dokumentationen des Kassensystems sind noch nicht abgeschlossen.
- KKG Kommunale Beitragssachbearbeitung  
Die Prüfung konnte aus Kapazitätsgründen nicht fortgeführt werden
- wbv - wohnberechtigtungsverwaltung  
Die Prüfung ist abgeschlossen. Der Prüfungsbericht konnte aus Kapazitätsgründen noch nicht erstellt werden.
- OPEN/PROSOZ  
Das Sozialhilfverfahren 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 begleitend geprüft werden.  
Der Prüfungsaufwand wird der ekom21 in Rechnung gestellt.
- webKITA Kita-Verwaltungs- und Abrechnungsprogramm  
Das Verfahren webKITA als Nachfolgeverfahren des Verfahrens eKITA wird begleitend geprüft. Die Einführung/Umstellung begann im Frühjahr 2019. Programmerweiterungen und neue Funktionen bedürfen noch der Prüfung. Aus verschiedenen Gründen (u. a. Personalausfälle und -wechsel, Umstrukturierungen des Amtes) verzögerte sich die laufende Prüfung und konnte noch nicht abgeschlossen werden. Der Abschluss der Prüfung ist für das aktuelle Jahr 2022 geplant.

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

## **13.5      Verfahrensprüfungen im Finanzwesen**

### **13.5.1    DV-System für die Finanzwirtschaft Infoma® newsystem®           - n7 -**

Im Sommer 2016 wurde das doppische Finanzverfahren INFOMA® newsystem® der Firma Axians Infoma GmbH von der ekom21 auf die Version 7.x (n7) umgestellt.

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

Grundlage für das Zertifikat ist eine Prüfung unter „Laborbedingungen“, das heißt, dass sie auf Basis eines Mustermandanten in einer Musterdatenbank durchgeführt wurde. Die Anwendung des Ausnahmeverfahrens zu § 131 Abs. 1 Ziffer 4 HGO (alte Fassung) des HMdLuS (Anerkennung bzw. Übernahme der Verfahrensprüfung / des Testats) ist ohne ergänzende Anwendungsprüfung deshalb nicht uneingeschränkt möglich, weil die örtliche Verfahrensumgebung und verschiedene Verfahrenseinstellungen vom Mustermandanten abweichen können. Eine ergänzende Prüfung, die sogenannte Anwendungsprüfung, durch das örtlich zuständige Revisionsamt ist daher notwendig. Erst danach kann eine Freigabe des Verfahrens nach § 131 Abs. 1 Ziffer 4 HGO (alte Fassung) i. V. m. § 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. Laut Mitteilung des Amtes Kämmerei und Steuern vom 2. November 2020 sollte mittelfristig ein Berechtigungskonzept erstellt werden.

Es bleibt festzustellen, dass uns schriftliche und prüffähige Unterlagen bereits mehrfach angekündigt wurden, eine Umsetzung jedoch noch immer nicht erfolgte.

### **13.5.2    2Charta®FlowManager (rw21) - Rechnungsworkflow**

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

Die Prüfung des finanzrelevanten Verfahrens rw21 beinhaltet auch die Prüfung der unterschiedlichen Schnittstellen zum Finanzverfahren n7. Denn über die Schnittstellen findet ein regelmäßiger Datenaustausch und -abgleich (z. B. Kreditoren und Debitoren und Budgetdaten) zwischen den beiden

Verfahren statt. Die Schnittstellen bergen jedoch Schwachstellen, denn jedes Programmupdate und strukturelle Änderungen an der Datenbank können ungewollte Fehlerquellen mit sich bringen.

In den letzten Berichten hatten wir über Problembereiche/Mängel bei Buchungen in n7 im Zusammenhang mit der Verarbeitung von Buchungsvorgängen aus dem rw21 berichtet. Nachdem im Jahr 2019 von uns keine Doppelzahlung festgestellt worden war, sind in den Folgejahren 2020 und 2021 wieder einige Mehrfachverarbeitungen aufgetreten, die auch zu Mehrfachzahlungen geführt hatten. Anhand der Buchungen bei den Kreditorenposten konnte festgestellt werden, dass alle Buchungen mit zeitlichem Versatz durch Gegenbuchungen reguliert wurden. Es ist anhand der Buchungen jedoch nicht nachzuvollziehen, wann und von wem die Mehrfachbuchungen festgestellt wurden. Antworten dazu haben wir bislang nur in unzureichender Art erhalten. So findet nach unserem Kenntnisstand keine regelmäßige Überprüfung auf Mehrfachübertragungen, die zu Auszahlungen führen, statt.

Die Mehrfachbuchungen wurden mit Bedienungsfehlern bei der Bearbeitung in n7 erklärt. Wir empfehlen die Schnittstellendaten des rw21 in n7 (sogenannte Beleghistorie) regelhaft auf Mehrfachbuchungen zu überprüfen. Feststellungen sollten uns mitgeteilt werden, um unnötige (Doppel-)Prüfungen zu vermeiden.

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

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

## **14 Wirtschaftliche Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist**

### **Sachverhalt**

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

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

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

### **Feststellung**

Wir haben daher, so wie auch bereits in den vergangenen Jahren, in unsere grundsätzlich stichprobenartige Prüfung insbesondere die Beschlussvorlagen für die städtischen Gremien und die haushalts-

rechtliche Abwicklung der Zahlungen zwischen der Stadt und den Gesellschaften mit einbezogen. In diesem Zusammenhang wurden die Berichte über die Jahresabschlussprüfungen sowie die Protokolle der Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen der unmittelbaren Kapitalbeteiligungen ausgewertet.

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

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.

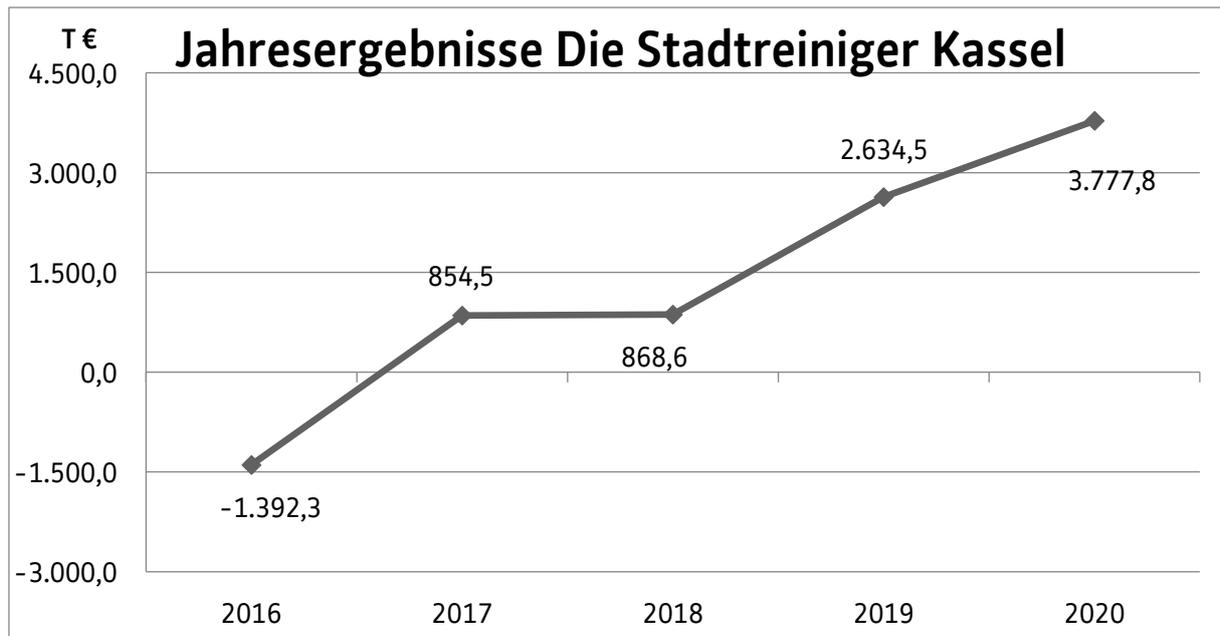
In die stichprobenhafte Prüfung der Wirtschaftsführung des Eigenbetriebes haben wir die Beschlussvorlagen für die städtischen Gremien einschließlich der Betriebskommission des Eigenbetriebes und auch die kassenmäßige Abwicklung der Zahlungsvorgänge zwischen Stadt und Eigenbetrieb einbezogen. Auch die Berichte über die Jahresabschlussprüfung<sup>24</sup> wurden ausgewertet.

### **Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes im Berichtsjahr**

Das Jahresergebnis verbesserte sich von 2.634,5 T € (2019) auf 3.777,8 T €. Die Entwicklung der jährlichen Geschäftsergebnisse des Eigenbetriebes ist der folgenden Übersicht zu entnehmen:

---

<sup>24</sup> Der Jahresabschluss des Eigenbetriebes wird von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft.



Der Jahresüberschuss 2019 (2.634,5 T €) wurde gemäß dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 2. November 2020 der allgemeinen Rücklage zugeführt.

Die Bilanzsumme hat sich von 27.992,97 T € (2019) auf 36.245,04 T € erhöht.

Der Anteil des Eigenkapitals an der Bilanzsumme erhöhte sich von 27,5 % auf 31,7 %.

Die Rücklage des Eigenbetriebes entwickelte sich wie folgt:

<b>Rücklagenentwicklung</b>			
Bezeichnung	Gesamtbetrag	Abfallentsorgung	Straßenreinigung
	T €	T €	T €
Bilanzansatz 01.01.2020	<u>4.569,2</u>	<u>3.449,4</u>	<u>1.119,8</u>
Entnahme (./.) / Zuführung	<u>2.634,5</u>	<u>2.746,8</u>	<u>./112,3</u>
Bilanzansatz 31.12.2020	<u>7.203,7</u>	<u>6.196,2</u>	<u>1.007,5</u>

### Eigenkapitalverzinsung

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

Das Regierungspräsidium hat der Stadt Kassel zur Auflage gemacht, bei den Eigenbetrieben im Sinne einer Eigenkapitalverzinsung einen entsprechenden Ertrag für den städtischen Haushalt zu erwirtschaften. Dieser Auflage wird ab dem 1. Januar 2006 durch eine Verzinsung des Eigenkapitals von jährlich 6 % nachgekommen. Im Jahr 2020 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 2020 wurde mit Datum vom 22. Juni 2021 von dem beauftragten Wirtschaftsprüfer mit einem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk versehen.

Die Feststellung des Jahresabschlusses durch die Stadtverordnetenversammlung erfolgte in der Sitzung vom 8. November 2021.

# **16 Sondervermögen (Eigenbetriebe) KASSELWASSER**

## **Inhalt und Umfang der Prüfung**

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

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

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

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

Wesentliche Feststellungen ergaben sich dabei nicht.

## **Wirtschaftliche Entwicklung des Eigenbetriebes im Berichtsjahr**

Die Bilanzsumme des Eigenbetriebes hat sich um 18,2 Mio. € auf 372,4 Mio. € erhöht.

Das Anlagevermögen hatte zum Ende des Jahres einen Bestand von 632,6 Mio. € und lag damit um 17,3 Mio. € höher im Vergleich zum Vorjahr.

Die Rücklagen betragen zum Ende des Berichtsjahres 112,3 Mio. € (2019: 106,5 Mio. €).

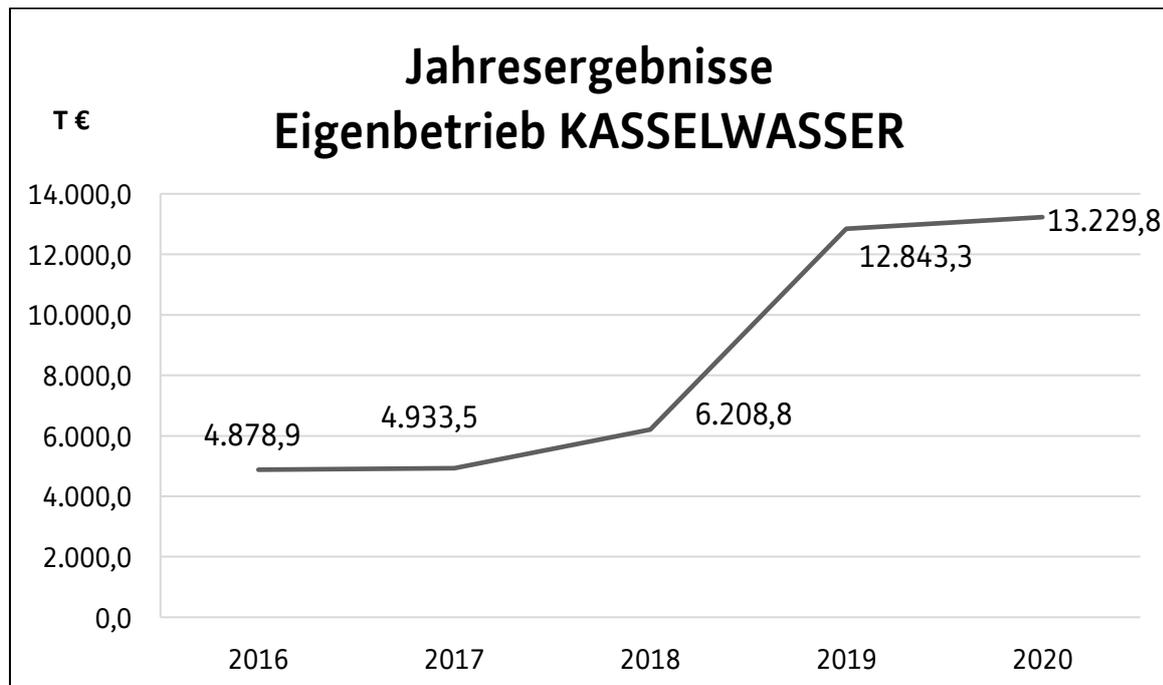
Die Verbindlichkeiten betragen zum Ende des Berichtsjahres 199,1 Mio. €, davon 169,2 Mio. € mittel- und langfristige Fremdmittel.

Die Eigenkapitalquote lag zum Stichtag 31. Dezember 2020 bei 40,6 Prozent.

Im Berichtsjahr 2020 betrug der kaufmännische Jahresüberschuss 13,2 Mio. €.

Der Eigenbetrieb konnte bereits im 24. Jahr seines Bestehens ein positives Betriebsergebnis vorlegen.

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



Mit Wirkung vom 1. Januar 2019 wurden die Gebühren für Schmutzwasser auf 2,86 €/m<sup>3</sup> und die Gebühren für Niederschlagswasser auf 0,82 €/m<sup>2</sup> neu festgesetzt. Bei der im Jahre 2012 übernommenen Wassersparte erfolgte keine Veränderung in der Höhe der Trinkwassergebühr. Die Trinkwassergebühr im Berichtsjahr beträgt 2,00 €/m<sup>3</sup> (netto) zuzüglich einer Grundgebühr für Nennleistung der Hauptwasserzähler.

### 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 2020 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 2020 wurde vom Magistrat am 12. Juli 2021 festgestellt.

Der Stadtverordnetenversammlung wurde in der Sitzung vom 13. September 2021 folgende Vorlage zum Beschluss vorgelegt:

*„Der Jahresabschluss und der Lagebericht nebst Erfolgsübersicht des Eigenbetriebes KASSELWASSER zum 31.12.2020 wird festgestellt.“*

*Die Gewinnverwendung wird wie folgt beschlossen: Das Jahresergebnis der Sparte Abwasser in Höhe von EUR 13.346.929,75 soll auf neue Rechnung vorgetragen werden. Aus dem zum 31. Dezember 2020 bestehenden Gewinn-/Verlustvortrag in der Bilanz der Sparte Abwasser, in Höhe von EUR 12.852.954,29 soll im Geschäftsjahr 2021 die Ausschüttung der Eigenkapitalverzinsung in Höhe von EUR 780.000,00 an die Stadt Kassel erfolgen. Das nach der Eigenkapitalverzinsung verbleibende Jahresergebnis, welches mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung in 2020 in den Gewinn-/Verlustvortrag eingestellt wurde, soll in Höhe von EUR 12.219.244,64 der zweckgebundenen Rücklage zugeführt werden. Diese Zuführung erfolgt nach den Satzungsregelungen für den Abwasserentsorgungsbereich mit einem Gewinn von EUR 12.323.337,91 und für den Bereich Abscheider mit einem Verlust von EUR 104.093,27. Da die Rücklage für Abscheider aufgebraucht ist, bleibt dort ein Verlustvortrag in Höhe von EUR 250.383,62 bestehen. Das negative Jahresergebnis der Sparte Trinkwasser in Höhe von EUR 117.072,44 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 2020

Nr.	Prüfungsfeststellung	Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss	Sachstand
1	<b><u>Unbebaute Grundstücke</u></b>		
1.1	<p><b>Datenintegrität</b> Der Mangel an Datenintegrität, der bereits beim Jahresabschluss 2008 festgestellt wurde, soll ausgeräumt werden. Dem Vorschlag des Revisionsamtes, die umfangreiche Excel-Liste durch eine Datenbanklösung zu ersetzen, die dafür Sorge trägt, dass die geschützten Daten während der Verarbeitung nicht beschädigt oder verändert werden und an allen erforderlichen Stellen einer Datenübertragung die relevanten Daten aus dem Datenstrom rekonstruierbar sind, wird entsprochen.</p> <p>Die Entwicklung einer Datenbank auf Grundlage von MS Access wurde zwischenzeitlich abgeschlossen. Eine Lösung, die die Einzelbewertung der städtischen Grundstücke und deren Darstellung ermöglicht, ist angedacht.</p>	<p>Eine Lösung, die die Einzelbewertung der städtischen Grundstücke und deren Darstellung ermöglicht, ist angedacht. Dazu wurde bereits ein Kick-Off bezüglich einer anderen Software, die sich bereits in anderen städtischen Ämtern im Einsatz befindet (pit-kommunal), terminiert.</p>	<p><b>erledigt</b></p> <p><b>s. unten unter Ziffer 1.2</b></p>
1.2	<p><b>Buchhalterische Abwicklung von Geschäftsvorfällen</b> Die buchhalterische Abwicklung von Geschäftsvorfällen im Bereich der unbebauten Grundstücke erfolgt nach wie vor dergestalt, dass Verkäufe in voller Höhe in Form eines Verkaufserlöses in der Finanzbuchhaltung gebucht werden. Der Abgang der Buchwerte der verkauften Grundstücke findet nicht im Zusammenhang mit dem Grundstücksverkauf unmittelbare buchhalterische Berücksichtigung. Die entsprechende Ausbuchung der Buchwerte wird nach Eingang des Kaufgeldes und somit nach Übergabe des wirtschaftlichen Eigentums auf den Erwerber (spätestens jedoch am Ende des Jahres) vorgenommen. Die Ausbuchung des Restbuchwertes findet in Form einer „Gutschrift“ gegen das Ertragskonto statt. Häufig sind Korrekturbuchungen unumgänglich, da in einer Vielzahl von Verkaufsfällen (Verkauf von</p>	<p>Eine Lösung mit der bereits eingesetzten Finanzsoftware n7 ist in Arbeit. Die Umsetzung ist bis Ende des Jahres 2022 geplant, sodass sie voraussichtlich im Jahresabschluss Berücksichtigung finden wird.</p>	<p><b>in Bearbeitung</b></p> <p>Das Revisionsamt wird weiterhin die Verwaltung bei der Suche einer Lösung konstruktiv begleiten.</p>

## Schlussbericht 2020

Nr.	Prüfungsfeststellung	Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss	Sachstand
	<p>Teilflächen) die exakte Ermittlung von Ertrag und Buchwert erst nach Vorlage des Messungsergebnisses vorgenommen werden kann.</p> <p>Diese Verfahrensweise der buchhalterischen Behandlung der Grundstücksverkäufe wurde in der Vergangenheit bei Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens zwischen dem Amt Kämmerei und Steuern, dem Liegenschaftsamt und dem Revisionsamt abgestimmt. Das Revisionsamt hatte jedoch seinerzeit auf den Übergangscharakter dieser Vorgehensweise hingewiesen und zu einem Einwirken auf den Softwareanbieter aufgefordert, damit das Finanzbuchhaltungsprogramm nsk eine ordnungsmäßige Buchung von Teilabgängen ermöglicht.</p> <p>Die von der Verwaltung gewählte Brutto-Buchung mit anschließender Korrektur des Ertrages sollte durch eine Netto-Buchung ersetzt werden. Dabei ist zu differenzieren zwischen Verkaufserlösen, die über dem Buchwert (Konto 5910, Erträge) und Verkaufserlösen, die unter dem Buchwert (Konto 7941, Verluste) liegen. Es sollte aus der Buchhaltung erkennbar sein, ob der Verkauf eines Grundstücks einen außerordentlichen Ertrag oder einen außerordentlichen Verlust ergeben hat.</p>		
2	<p><b><u>Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen</u></b></p>		
2.1	<p><b>Bewertung des Baumbestandes</b></p> <p>Bereits beim Jahresabschluss 2014 gab es Beanstandungen hinsichtlich des bei der Bewertung des Baumbestandes angewandten Verfahrens.</p> <p>Ob dem Vorschlag des Revisionsamtes, das Grundlage der Bewertung des Baumbestandes die tatsächlich bei der Pflanzung und Herstellungspflege der Bäume entstandenen Kosten sein sollen, nachgekommen oder ob künftig ein bilanzieller Festwert geführt wird, in dem sich wertmäßige Änderungen des Baumbestandes niederschlagen, kann derzeit noch nicht beurteilt werden.</p>	2021	noch offen unverändert

Nr.	Prüfungsfeststellung	Ankündigung der Umsetzung durch das Amt Kämmerei und Steuern für Jahresabschluss	Sachstand
	Dem Amt für Kämmerei und Steuern liegt eine Fortschreibungsdatei des Umwelt- und Gartenamtes vor. Diese wird dem Revisionsamt übermittelt, sobald sie abschließend ausgewertet und als prüffähig erachtet wird.		
<b>3</b>	<b><u>Sonderkassen der Eigenbetriebe</u></b>		
<b>3.1</b>	<b>Tagesabschlüsse</b>  Die erforderlichen Unterschriften der an der Ermittlung der Tagesabschlüsse beteiligten Personen sowie des Kassenverwalters sind in den Dokumenten der jeweiligen Tagesabschlüssen nicht vorhanden (siehe Tz 12.7).		<b>noch offen</b>
<b>3.2</b>	<b>Dienstanweisungen für die Sonderkassen</b>  Dienstanweisungen für den zu regelnden Bereich der Sonderkassen sind dringend erforderlich. Die Stadtkasse hat bis jetzt noch keine Dienstanweisungen für die Sonderkassen erlassen (siehe Tz 12.7).	Es liegen zwar Entwürfe solcher Dienstanweisungen vor, sind aber noch nicht in Kraft gesetzt worden.	<b>noch nicht erledigt</b>

## 18 Schlussbemerkungen und Ausblick

Dieser Schlussbericht zeigt ebenso wie die Schlussberichte der letzten Jahre, dass die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik mit allen Inhalten kein einfacher und schneller Prozess war und ist. Der Umstellungsprozess bei der Stadt Kassel ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Die Umstellung in 2020 auf den produktorientierten Haushalt und dem damit einhergehenden Mandantenwechsel (Buchhaltungssoftware n7 – ekom21) hat dies einmal mehr gezeigt. Eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Optimierung 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 dem Amt Kämmerei und Steuern konsensfähige Lösungen für anstehende Fragen zu vereinbaren. Nur so kann die Ausgestaltung und der gewollte Nutzen des doppischen Rechnungswesens nachhaltig erreicht werden.

Durch den Abschluss der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 ist die Stadt Kassel auf dem aktuellen Stand. Risikoorientierte Prüfungen stellen vor dem Hintergrund der Bewältigung der Corona-Pandemie und der Auswirkungen des Ukrainekriegs zurzeit jedoch leider die Ausnahme dar.

Mit der Prüfung von Anstalten des öffentlichen Rechts und der Prüfung von Gesamtab schlüssen sind die Aufgaben des Revisionsamts umfassender und vielschichtiger geworden. Die Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe und die Prüfung der städtischen Leistungen des Jobcenters Stadt Kassel sind ebenfalls als ständige Aufgabe dem Revisionsamt übertragen worden.

Seit Jahren 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 Prüfungsauftrags 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: 153 Fälle erwartet). Beide Entwicklungen verursachen einen erheblichen Mehraufwand.

Effizienzsteigernde Maßnahmen (Einführung Fördermittelcontrolling) und Fallzahlenkungen durch Verdoppelung der Aufgriffsgrenzen vermochten den Mehraufwand eine Zeit lang auszugleichen. Mittlerweile zeigen unsere internen Kontrollsysteme, insbesondere der Abgleich zwischen Prüfungsplanung und -durchführung, dass die Wahrnehmung unserer gesetzlichen Aufgaben nicht unerheblich gefährdet ist. Wie unter Tz. 10.2 dargestellt, überlagern die von den Zuwendungsgebern geforderten Prüfungen immer stärker und nachhaltiger die risikoorientierte Prüfung. In den kommenden Jahren wird dieser Wert weiter 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 wird. Aus Sicht der Revisionsämter und im Hinblick auf die Konnexität zwischen Fördermittelgewährung und Prüfaufwand wäre es wünschenswert, wenn die Fördermittelgeber dazu übergehen würden, den Kommunen mehr zweckfreie Finanzmittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung zu stellen, um so kommunale Selbstverwaltung zu stärken.

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

Wir 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.

## **19 Prüfungsbestätigung**

Nach dem Ergebnis der Prüfung hat das Revisionsamt dem als Anlage zu diesem Bericht beigefügten Jahresabschluss sowie dem Rechenschaftsbericht der Stadt Kassel zum 31. Dezember 2020 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 2020 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.

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.

Schlussbericht 2020

---

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 2020 sowie dessen Nachtrag wurde eingehalten. Die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft ist im Wesentlichen gegeben.

Kassel, 22. August 2022

Der Leiter des Revisionsamtes  
der Stadt Kassel



Thomas Bergmann

## **20 Anlagen**

### **2.1 Vollständigkeitserklärung**

Vorlage des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2020

#### **Vollständigkeitserklärung**

Für die Erstellung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2020 und die Richtigkeit der gegenüber dem Revisionsamt gemachten Angaben geben die Verantwortlichen in Kenntnis dieser Verpflichtung die nachfolgende Erklärung nach bestem Wissen und Gewissen ab:

#### **Aufklärung und Nachweise**

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

Herr Rios  
Herr Vogt  
Herr Lühne  
Frau Behr  
Herr Zaun  
Herr Busch

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

#### **Bücher und Schriften**

Die Bücher und Schriften einschließlich der zum Verständnis der Buchführung erforderlichen Unterlagen und Belege wurden vollständig vorgelegt.

In den Unterlagen der Finanzbuchhaltung sind alle Geschäftsvorfälle, die für das Haushaltsjahr buchungspflichtig waren, erfasst.

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

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

**Jahresabschluss bzw. Rechenschaftsbericht**

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

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

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

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

Kassel, 29.07.2022



Christian Geselle, Oberbürgermeister und Stadtkämmerer



Stefan Rjos, Kämmerei und Steuern

## 20.2 Dezernatsverteilungsplan mit Bezeichnung der städtischen Ämter

Stand: 1. Januar 2020

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

1) Eigenbetrieb

2) Übertragene Aufgaben nach SGB II

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

Stand: 1. Dezember 2020

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

1) Eigenbetrieb

2) Übertragene Aufgaben nach SGB II

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

## 20.3 Abkürzungen

### A

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

### B

BBesG	Beamtenbesoldungsgesetz
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
GDPdU	Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen
GoBD	Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt

### H

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

### I

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

**K**

Kita	Kindertagesstätte
KIP	Kommunalinvestitionsprogramm
KVKR	Kommunaler Verwaltungskontenrahmen

**M**

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

**N**

n7	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

**V**

VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VRB	Vergaberichtlinien

**Kassel** documenta Stadt

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