

*Schlussbericht
des städtischen Revisionsamtes
zum Berichtsjahr 2016*

re|vision



Landeshauptstadt
Mainz

Inhaltsverzeichnis

I	Abbildungsverzeichnis	VII
II	Abkürzungsverzeichnis	VIII
III	Literatur- bzw. Quellenverzeichnis	XI
IV	Ausgangslage	1
V	Wesentliche Prüfungsfeststellungen im Berichtsjahr 2016	3
VI	Zu den Aufgaben des 14 – Revisionsamtes der Stadt Mainz	9
VII	Zu den gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 112 I GemO	12
A.	<i>Prüfung des Jahresabschlusses sowie der Anlagen zum Jahresabschluss (§ 112 I 1 Nr. 1 GemO).....</i>	<i>12</i>
B.	<i>Prüfung der Jahresabschlüsse der Sondervermögen, sofern die Prüfung nicht sachverständigen Abschlussprüfern vorbehalten ist (§ 112 I 1 Nr. 2 GemO)</i>	<i>15</i>
C.	<i>Prüfung des Gesamtabchlusses sowie der Anlagen zum Gesamtabchluss der Gemeinde (§ 112 I 1 Nr. 3 GemO).....</i>	<i>16</i>
D.	<i>Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses (§ 112 I 1 Nr. 4 GemO)</i>	<i>16</i>
1.	allgemein	16
2.	Einzelaufträge zu § 112 I 1 Nr. 4 GemO.....	18
a)	<i>Teilhaushalt 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften Betriebsführung Bürgerhäuser</i>	<i>18</i>
b)	<i>Teilhaushalt 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften Unterhaltungskosten Staatstheater Mainz.....</i>	<i>18</i>
E.	<i>Prüfung, ob die Haushaltswirtschaft vorschriftsmäßig geführt worden ist (§ 112 I 1 Nr. 5 GemO).....</i>	<i>19</i>
1.	Einordnung der Aufgabe	19
2.	Prüfung des kommunalen Entschuldungsfonds 2015	19
3.	Prüfung der Gesamtzusammenfassung zur Erweiterung der Rheingoldhalle.....	24
F.	<i>Dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung der Gemeinde und der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen (§ 112 I 1 Nr. 6 GemO).....</i>	<i>24</i>
1.	Beschreibung des Aufgabenspektrums dieser Aufgabe	24
2.	Darstellung einzelner Prüfungshandlungen	26
a)	<i>Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport Abstimmung Finanzmittelkonten mit Finanzkonten.....</i>	<i>26</i>

b)	<i>Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport Nachtragsmanagement</i>	27
c)	<i>Teilhaushalt 50 - Amt für soziale Leistungen i. V. m. dem Jobcenter Darlehen für Mietschulden nach § 22 Abs. 8 SGB II</i>	28
d)	<i>Teilhaushalt 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften Verwalterabrechnungen der Wohnbau Mainz GmbH für Immobilien der Stadt Mainz.....</i>	29
e)	<i>Unvermutete Kassenprüfungen.....</i>	30
f)	<i>Übersicht zur Prüfung summarischer Abrechnungen.....</i>	32
G.	<i>Programmprüfungen (§ 112 I 1 Nr. 7 GemO)</i>	34
H.	<i>Prüfung delegierter Aufgaben (§ 112 I 2 GemO).....</i>	37
I.	<i>Verwendungsnachweisprüfungen als weitere Pflichtaufgabe.....</i>	38
VIII	<i>Zu den gesetzlich definierten freiwilligen Aufgaben nach § 112 II GemO</i>	42
A.	<i>Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände (§ 112 II Nr. 1 GemO).....</i>	42
B.	<i>Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 112 II Nr. 2 GemO)</i>	43
1.	<i>allgemein</i>	43
2.	<i>Einzelaufträge zu § 112 II Nr. 2 GemO.....</i>	44
a)	<i>Übersicht.....</i>	44
b)	<i>Teilhaushalt 10 – Hauptamt Reisekosten.....</i>	44
c)	<i>Teilhaushalt 30 – Rechts- und Ordnungsamt Verwarnungsgelder</i>	46
d)	<i>Teilhaushalt 51 – Amt für Jugend und Familie Fallzahlprüfung kritischer Sorgerechtsfälle</i>	48
C.	<i>Prüfung von Anordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kasse (§ 112 II Nr. 3 GemO).....</i>	50
1.	<i>allgemein</i>	50
2.	<i>Laufende Prüfung bautechnischer Rechnungen</i>	50
3.	<i>Baustellenkontrollen zur zeitnahen Rechnungskorrektur.....</i>	54
D.	<i>Laufende Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Sondervermögen (§ 112 II Nr. 4 GemO)</i>	56
1.	<i>allgemein</i>	56
2.	<i>Stiftungen und Fonds Verwalterabrechnung der Wohnbau Mainz GmbH 2014.</i>	56
E.	<i>Prüfung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde (§ 112 II Nr. 5 GemO).....</i>	57
F.	<i>Kassen-, Buch- und Betriebsprüfung bei der Hingabe eines Kredits oder Stellung von Sicherheiten (§ 112 II Nr. 6 GemO).....</i>	57
G.	<i>Prüfung von Vergaben (§ 112 II Nr. 7 GemO)</i>	58

1.	allgemein	58
2.	Übersicht.....	58
3.	16 – Kommunale Datenzentrale (Eigenbetrieb) Gebrauchte Softwarelizenzen .	58
4.	69 – Gebäudewirtschaft Mainz (Eigenbetrieb)	59
	a) Architekten- u. Ingenieurverträge Kita Berliner Viertel.....	59
	b) Auftragsvergabe Fa. E. GmbH.....	59
	c) Auftragsvergabe Fa. C. KG.....	62
IX	Zur Revision der Informationssicherheit (Ziffer 3 II UA 2 RevO i. V. m. § 112 II GemO)	65
A.	allgemeine Ausführungen zu dieser neuen Aufgabe.....	65
B.	Informationssicherheit in Gebäuden, Sicherheit in passiven Datennetzen	66
C.	Erster Penetrationstest Dezember 2016.....	67
X	Zur zentralen Antikorruptionsstelle (Ziffer 3 II UA 3 RevO i. V. m. § 112 II GemO) ..	69
XI	Zu weiteren freiwilligen Aufgaben bzgl. externer Organisationseinheiten (Ziffer 3 II UA 4 RevO i. V. m. § 112 II GemO)	71
A.	Allgemein	71
B.	Auflistung.....	71
C.	Darstellung dieser Prüfungsaufträge zu den Aufgaben nach Ziffer 3 II UA 4 RevO	72
	a) Gutenberg-Gesellschaft e. V. – Prüfung Jahresbericht 2015.....	72
	b) Mainzer Verkehrsgesellschaft GmbH.....	73
	ba) Jahresgesamteinnahmen 2015 aus dem Verbundverkehr	73
	bb) Prüfung des Ausgleichs von Preisermäßigungen	73
	bc) Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen.....	74
	c) SchUM e. V. (über Amt 10) – Jahresabschluss 2015.....	74
	d) Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie e. V. – Jahresabschluss 2015.....	75
	e) Volkshochschule Mainz e. V.	76
	ea) Jahresabschluss 2015	76
	eb) Verwendungsnachweisprüfungen für Vorbereitungskurse zum Erwerb von Schulabschlüssen	77
	f) Zweckverband Layenhof/Münchwald – Prüfung Jahresabschluss 2015.....	78
	g) Zweckverband Lennebergwald – Prüfung der Jahresabschlüsse 2009 bis 2015	78

XII	Spezielle Einzelaufträge („Sonderaufträge“) als freiwillige Aufgabe nach § 112 II GemO	83
	A. Allgemein	83
	B. Auflistung der Sonderaufträge	84
	C. Darstellung dieser Sonderaufträge	84
	a) 50 – Amt für soziale Leistungen und 51 – Amt für Jugend und Familie, Sonderprüfung Vergabe von Datenverarbeitungs- oder Beratungsaufträgen	84
	b) Deutsches Kabarettarchiv e. V. – Prüfung der Geschäftsführung	87
XIII	Nachbetrachtung	88
XIV	Unterzeichnung	89

I **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Fallzahlen bautechnischer Rechnungen 2016.....	51
Abbildung 2: Beanstandungen bautechnischer Prüfungen 2016	53
Abbildung 3: Umbau Spielplatz Im Töngeshof	55
Abbildung 4: Verkehrswege, Aufmaßprüfung.....	55
Abbildung 5: Neugestaltung Hopfengarten	55
Abbildung 6: Vorgeschlagener Ablaufplan zur Informationssicherheit	67

II Abkürzungsverzeichnis

a. E.	am Ende
Abs.	Absatz
ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
AfA	Absetzung für Abnutzungen
AGA	Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung
AGEM	Grundstücksentwicklung Mainz - AGEM - Anstalt des öffentlichen Rechts
AKB	Antikorruptionsbeauftragter
AiB	Anlagen im Bau
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
BauGB	Baugesetzbuch
BgA	Betrieb gewerblicher Art
DA	Dienstanweisung
DA-HKR	Dienstanweisung Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (DA HKR I = Band I, DA HKR II = Band II)
ders.	derselbe
Dezernat V	Dezernat für Umwelt, Grün, Energie und Verkehr
Dezernat VI	Dezernat für Bauen, Denkmalpflege und Kultur
DV	Datenverarbeitung
EAV	Einnahmenaufteilungsvertrag
EB	Eigenbetrieb
e. V.	Eingetragener Verein
EVP	EDV-Verbindungsperson
EWB	Einzelwertberichtigung
FI	Finanzwesen
Finanzverwaltung	20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport
ff.	fort folgende
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung

GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Grundstücksverwaltungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH
GWG	Geringwertiges Wirtschaftsgut
GWM	Eigenbetrieb Gebäudewirtschaft Mainz
Hdb.	Handbuch
Hg	Herausgeber
HGB	Handelsgesetzbuch
Hj	Haushaltsjahr
i. d. R.	in der Regel
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V.
IDW PS	IDW Prüfungsstandard
i. H. v.	in Höhe von
IKS	Internes Kontrollsystem
i. V. m	in Verbindung mit
KDZ	Eigenbetrieb Kommunale Datenzentrale
KEF	Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz
Kita	Kindertagesstätte
KKZ	Kommunal-Kassen-Zeitschrift
KP II	Konjunkturpaket II
KPMG	KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
LOGA	Integriertes Personalabrechnungs- und Personalverwaltungssystem
m. w. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MVG	Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH
o. a.	oben angeführt
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RevO	Revisionsordnung
SAP	SAP-Finanzverfahren (Systeme, Anwendungen, Produkte)
SPAZ	Mainzer Gesellschaft für berufsbezogene Bildung und Beschäftigung gGmbH
THV	Treuhandvermögen

TZM	TechnologieZentrum Mainz GmbH
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VWA	Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Rheinland-Pfalz e. V.
ZBM	Zentrale Beteiligungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH
ZVS	Zentrale Verdingungsstelle
ZV SPNV	Zweckverband Schienen-Personen-Nahverkehr

III Literatur- bzw. Quellenverzeichnis

App, Michael[†]/Klomfaß, Ralf: Insolvenzrecht – Basiswissen für Praktiker in Kreisen, Städten und Gemeinden, Siegburg: ²2014.

Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V. (Hg.): Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen, Siegburg: ²⁰2016 (Loseblattausgabe; zitiert: Hdb. Kassen- und Rechnungswesen, Kap. , S.).

Garçon, Stefan/Pusch, Gerold: Erfolgreiche Aufholjagd, in: Der Neue Kämmerer vom 3. September 2016, S. 9.

Klewitz-Hommelsen, Sayeed/Bonin, Hinrich (Hg.): Die Zeit nach dem E-Government (Band 2), Münster: 2005.

Klomfaß, Ralf: Kommunales Kassenwesen – Grundlagen für Ausbildung und Praxis auf Basis des rheinland-pfälzischen Rechts, Siegburg: ¹2011.

ders.: Und er ist es doch: Zum Kassenverwalter als Leiter der kommunalen Vollstreckungsbehörde, in: KKZ 2012, 154 ff.

ders.: Zur Vornahme von Verrechnungen: Die Kassenführung bei Eigenbetrieben oder Zweckverbänden (Teil 1), in: KKZ 2017, 4 ff.

Landeshauptstadt Mainz: Mitteilung 4/2105 zur Organisationsverfügung zur „Neuorganisation der Informationssicherheit bei der Stadtverwaltung Mainz“ vom 1. Juni 2015.

Levermann, Diana: Fachverband veröffentlicht bundesweite Studie zum „Liquiditätsmanagement in Kommunen“, in: KKZ 2015, 97 ff.

Plattner, Hasso/Leukert, Bernd: The in-memory revolution – how SAP HANA enables business of the future, Cham: 2015.

Revisionsamt der Landeshauptstadt Mainz: Prüfungsberichte (Kurzberichte) des städtischen Revisionsamtes zu den Jahresabschlüssen der Landeshauptstadt Mainz zu den Haushaltsjahren 2012 bis 2014 sowie dem entsprechenden Prüfungsbericht zum

Haushaltsjahr 2015.

dasselbe: Revisionsordnung (RevO) der Landeshauptstadt Mainz vom 27. Juni 2016.

Stubenrauch, Hubert (Hg.): Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz – Gemeindeordnung (GemO), Landkreisordnung (LKO), Bezirksordnung (BezO), Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (KomZG), Kommunalwahlgesetz (KomWG) mit KomWO (Gesetzestexte), Kommentar aus dem Sammelwerk „Praxis der Kommunalverwaltung“, Wiesbaden: ³⁹2015 (Loseblattausgabe; zitiert: *Autor*, in: KVR, Gesetz § , Rn.).

Wischmeyer, Nils: So schnell wie eine Email, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 230 vom 5. Oktober 2016, S. 17 (zitiert: *Wischmeyer*, SZ Nr. 230 vom 5. Oktober 2016, S. 17).

prävention. Zum 27. Juni 2016 wurde sodann erstmals eine Revisionsordnung³ erlassen, welche grundlegende wie wichtige Abgrenzungen enthält und Klarstellungen insbesondere zum breiten Aufgabenspektrum des Revisionsamtes trifft. Deren Struktur folgt die Gliederung dieses Schlussberichtes.

³ Vollständige Bezeichnung: Revisionsordnung (RevO) der Landeshauptstadt Mainz vom 27. Juni 2016.

V Wesentliche Prüfungsfeststellungen im Berichtsjahr 2016

Bei den vom Revisionsamt durchgeführten Prüfungen ergaben sich verständigerweise auch im Jahre 2016 unterschiedlichste Feststellungen bzw. Bemerkungen, die es gleichwohl in Relation zur Verwaltungsgröße, dem Haushaltsvolumen, der Anzahl der Verwaltungsvorgänge sowie der Vielfalt der Aufgaben mit teils schwierigen Arbeitsbedingungen zu gewichten gilt.

Hervorzuheben gilt gleich eingangs die präventive Wirkung, welche die Prüfungstätigkeiten regelmäßig entfaltet. Sowohl in der Hinsicht, dass den überprüften Bereichen aktuell bewusst wird, hin und wieder einer Überprüfung zu unterfallen, was in der Regel von den Verantwortlichen der überprüften Bereiche auch in 2016 begrüßt wurde, weil dadurch eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung dokumentiert werden kann. So erklärt sich, dass meist bereitwillig prüffähige Unterlagen zur Verfügung gestellt wurden. Ferner lassen sich vorsorgliche Wirkungen dergestalt erkennen, dass mit im Rahmen der Prüfungen seitens der Revisoren gegebenen Empfehlungen bzw. teils schon aufgrund bloßer Fragestellungen Prozessabläufe für die Zukunft weiter optimiert werden. Auch in 2016 wurde so beispielhaft bei der an sich mehr oder minder routinemäßigen Überprüfung von Bargeldbeständen bei den jeweiligen Organisationseinheiten generell thematisiert, ob denn die Bargeldverwaltung als solche in Bezug auf die konkrete Aufgabenerledigung noch zeitgemäß ist. Die Vorhaltung von Bargeldbeständen erfasst dabei nicht nur sicherheitsrelevante Aspekte⁴ – sie verursacht auch Aufwand (vom regelmäßigen Nachzählen der Istbeträge über Bestandsabgleiche, Quittungsdrucken bis hin zu Verbuchungs- und letztlich Archivierungsvorgängen). Ungeachtet der Tatsache, dass sich in bestimmten Fallkonstellationen Barzahlungen nicht kategorisch ausschließen lassen bzw. teils sogar notwendig sind, begann die Revision mit einem gesonderten Prüfungsauftrag Ende Dezember 2016 solche Fragestellungen gezielter zu hinterfragen (dieser Auftrag wird erst Anfang 2017 abgeschlossen, worauf im Schlussbericht 2017 einzugehen sein wird). Dabei wird besonders betrachtet, ob die Implementierung (moderner⁵) Bezahlmethoden nicht nur allgemein auf das Interesse der Mainzer Bürgerinnen und Bürgern stößt sondern insbesondere in manchen Bereichen auch die Zahlungsmoral beflügeln könnte. Solche Aspekte zum Umgang mit städtischen Forderun-

⁴ Aktuelle Fälle schilderte der Vertreter des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz in einer Prüfertagung im Herbst 2016 im Mainzer Rathaus; frühere Fälle sowie Überblick zur Kassensicherheit bei *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 28 ff., allgemein ferner Hdb. Kassen- und Rechnungswesen, Kap. 4.5, S. 4 f.

⁵ Insbesondere Internetbezahlverfahren, vgl. Hdb. Kassen- und Rechnungswesen, Kap. 10.3, S. 26/1. Dies auch im Hinblick auf das von der EZB forcierte und geplant zum November 2017 europaweit angedachte Instant Payment, vgl. dazu *Wischmeyer*, in: SZ Nr. 230 vom 5. Oktober 2016, S. 17.

gen, die sodann in aktuelle Fragen des nach § 93 V 1 GemO obligatorischen Liquiditätsmanagements überleiten⁶, wird das Revisionsamt auch in den Folgejahren – ggf. unter Bezugnahme auf vergleichsweise neu verfügbare Techniken – forcieren.

Ein besonders arbeits- wie zeitintensives und sodann erfolgreiches Aufgabengebiet stellte im Jahre 2016 die auf Initiative des Revisionsamtes ausgelöste parallele Prüfung der Jahresabschlüsse 2012 bis einschließlich 2015 dar. Auch wenn nicht in vollumfänglicher Tiefe sämtliche Felder berücksichtigt werden konnten – sogenannte Optimierungsfelder wurden zur nachträglichen Abarbeitung in Abstimmung mit dem 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport ausgeklammert –, ist jedoch erstmals seit der Umstellung auf die kommunale Doppik nunmehr die fristgemäße und damit gesetzeskonforme Vorlage von Jahresabschlüssen realisiert. Diese Prüfung gleich mehrerer Jahresabschlüsse erforderte besonderen Einsatz sämtlicher Prüferinnen und Prüfer, darüber hinaus bei dem für die Koordination mit Amt 20 für zuständig erklärtem Revisor sowie beim für die Jahresabschlussprüfungen insgesamt verantwortlichen Abteilungsleiter. Diese Prüfungstätigkeiten mündeten nicht nur in entsprechenden Entlastungserteilungsbeschlüssen im Juli 2016 seitens des Stadtrates. Im Zuge dieser Prüfungen wurden zugleich arbeitsbegleitend neue Funktionalitäten in einem speziellen Prüfungsprogramm umfassender eingesetzt und damit insgesamt belastbare Grundlagen auch für die Prüfung in den Folgejahren gelegt.

In der zweiten Jahreshälfte wurde sodann mit ersten Vorbereitungsschritten zur kommenden Prüfung des Gesamtabchlusses nach § 113 GemO begonnen. Dessen Fertigstellung ist jedoch erst für das Jahr 2017 geplant, weshalb materielle Prüfungshandlungen besonders im Jahre 2017 anstehen.

Im Rahmen der Prüfung der Leistungen zum kommunalen Entschuldungsfonds bezogen auf das Jahr 2015 lässt sich feststellen, dass ein Betrag von knapp über 5 Millionen € über den vertraglich zu erbringenden Konsolidierungsbeitrag von 10.544.841,00 € generiert werden konnte.

Nach Prüfungsfeststellungen des Revisionsamtes über mehrere Jahre hinweg konnte eine zentrale Bearbeitung von Nachtragsrechnungen realisiert werden. Durch ein solchermaßen konzentriertes und von der Revision begleitetes Vorgehen konnten – grund-

⁶ Ein bundesweit auf kommunaler Ebene zunehmend in den Vordergrund rückendes Thema, vgl. zusammenfassend *Levermann*: Fachverband veröffentlicht bundesweite Studie zum „Liquiditätsmanagement in Kommunen“, in: KKZ 2015, 97 ff.

sätzlich ungerechtfertigte – Rechnungsbeträge von gerundet 1,2 Millionen € (brutto) gekürzt werden.

Das Jobcenter verrechnet teilweise auch Leistungen der Stadt Mainz. Anlässlich Prüfungen bei anderen Kommunen wurden zu einem begrenzten Aufgabenspektrum Abrechnungsvorgänge zwischen den beiden Behörden einer Prüfung unterzogen. Wenngleich – insofern grundsätzlich abweichend wie bei den Prüfungsergebnissen zu anderen Kommunen – überwiegend keine Schäden zu Lasten der Stadt Mainz eingetreten sind, waren diverse Abrechnungsschwierigkeiten wie -fehler festzustellen, welche sowohl das 50 – Amt für soziale Leistungen wie das Revisionsamt auch in den Folgejahren beschäftigen werden.

Zu den erforderlichen Programmprüfungen, welche insbesondere der Sicherstellung manipulationssicherer Software mit Bezug zu Finanzvorgängen dient, wird zunehmend eine in gewissen Zeitabständen regelmäßig wiederkehrende Abnahme bedeutsam. Diese Aufgabe verfolgt dabei vornehmlich Schutzaspekte für die städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Eine erste Erhebung zeigte, dass bereits nicht zu allen im Einsatz befindlichen Programmen gültige (interne) Programmabnahmen vorliegen. Diese insoweit in 2016 aufgegriffene Aufgabe wird 2017 vertieft und wird auch in den Folgejahren verstärkter Betrachtung (auch hinsichtlich der internen Regularien) bedürfen.

Insbesondere im Rahmen einer Verwendungsnachweisprüfung wurde auch aus einem anderen Blickwinkel heraus augenscheinlich, welche umfassende Relevanz Vergabeentscheidungen beizumessen ist. In diesem Zusammenhang wurde auch der zentrale Katalogeinkauf neuerlich thematisiert. Schon im Rahmen der routinemäßigen Prüfung von Kassenanordnungen wird immer wieder einmal beanstandet, dass Beschaffungen nicht über diesen abgewickelt wurden. Dabei gilt es dann allerdings umgekehrt zwingend sicherzustellen, dass in diesem auch nur Preise entweder auf Grundlage erfolgter Ausschreibungen oder wenigstens nach Einholung mehrerer Vergleichsangebote basieren – die Unterscheidung ist dabei überwiegend betragsabhängig – und zudem wirksame Rahmenverträge die Grundlage bilden. Nicht zuletzt auf Wunsch der Abteilung Vergabe und Einkauf beim Amt 20, die eine möglichst umfassende tatsächliche Nutzung des obligatorischen Katalogeinkaufes hinsichtlich einer Massegenerierung in großer Zahl zur Preisverhandlung fordert, wird dieser auch 2017 seitens der Revision im Fokus der Betrachtungen bleiben.

Damit zusammen hängt u. a. eine in 2016 erfolgte Überprüfung von Reisekostenabrechnungen. Neben einzelnen Feststellungen, die eine veränderte Vorgehensweise für die Zukunft erfordern, wird danach insgesamt eine Einbindung auch von Dienstreiseleistungen in den städtischen Katalogeinkauf angestrebt.

Im Bereich des Jugendamtes führte eine Überprüfung kritischer Sorgerechtsfälle zwar zu dem Ergebnis, dass die derzeit vorgesehenen Richtwerte zur maximal pro sachbearbeitender Person zulässigen Gesamtzahl an Sorgerechtsfällen eingehalten werden, dies aber bei Personalausfällen schon schwierig wird und insbesondere Gefährdungspotential bei zu starker Personalauslastung mit dann möglicherweise schädigenden Folgen auch für die Stadt Mainz wahrscheinlich wird.

Im Rahmen der Baustellenkontrollen lässt sich auch zum Jahre 2016 festhalten, dass häufigere Prüfungstätigkeiten vor Ort zu einer besseren Qualität der Firmenabrechnungen maßgeblich beitragen, damit letztlich zu insgesamt niedrigeren Auszahlungen seitens der Stadt Mainz.

Im Rahmen der Überprüfung von Vergabeentscheidungen wurden in 2016 mehrere Male – teils deutliche – Verstöße gegen das bzw. jedenfalls Schwierigkeiten im Umgang mit dem Vergaberecht festgestellt. Wenngleich es sich bei diesem seit jeher um eine komplexe Materie handelt, was sich aufgrund der Vergaberechtsreform zum 18. April 2016 neuerlich umfassend zeigt, bedeutet dieses aber gerade im Umkehrschluss: Eben weil die Komplexität des Vergaberechts als solches nichts neues ist, müssen Vergabeentscheidungen umso gründlicher vorbereitet und bis zum Abschluss gehandhabt werden, zumal in der Folge nicht selten Mehrausgaben für die Stadt Mainz insgesamt die Folge bilden können. Selbst unter Berücksichtigung schon statistisch nicht auszuschließender Fehler gilt es demnach jedoch umso mehr, jedenfalls schwere Vergaberechtsverstöße wenn nicht kategorisch auszuschließen, so doch jedenfalls durch Vorsichtsmaßnahmen (insbesondere z. B. durch interne Kontrollsysteme, durch Wahl neutraler Auftragsvergabeverfahren usw.) weitgehend zu minimieren. Vor diesem Hintergrund wird die Prüfung von Vergabeentscheidungen auch in den Folgejahren regelmäßig tiefgreifende Prüfungen des Revisionsamtes erfordern – verbunden mit entsprechendem Personaleinsatz.

In aller Munde sind Gefahren der Informationssicherheit. Besonders Behörden (aber auch viele mittelständische wie große Unternehmen) sehen sich elektronischen Angrif-

fen ausgesetzt. Weil gerade die öffentliche Verwaltung besonderes Vertrauen in Anspruch nimmt, wirken potentielle unberechtigte Zugriffe auf – ggf. zwangsweise – erhobene Daten besonders schädigend. Ferner erfordern beinahe alle städtischen Leistungen den Einsatz moderner Datenverarbeitungstechniken. Durch die grundsätzlich kostenminimale Bündelung führen Ausfälle dann aber zu weitreichenden Konsequenzen – beispielsweise von vorübergehend nicht möglicher telefonischer Erreichbarkeit ganzer Verwaltungsbereiche über vorübergehend ausgeschlossene Meldeabfragen oder Zulassungen, was wiederum bei einem breitem Publikum umgehend negativ aufschlägt. Dies verdeutlicht, warum die Revision der Informationssicherheit zu Recht zu einer seit dem 1. Juni 2015 neuen und direkt besonders bedeutsamen Aufgabe führte. Anlässlich einzelner konkreter Auslöser sowie einer geplanten Maßnahme am Jahresende waren in diesem neuen Themenspektrum tiefergehende Prüfungstätigkeiten in 2016 durchzuführen. Diese Aufgabe wird die Revision in den Folgejahren zunehmend – auch vor dem Hintergrund beispielsweise des E-Government-Gesetzes⁷ – tiefgreifend fordern.

Nicht ganz so intensiv, gleichwohl grundlegend wird die im Jahre 2016 neu zugewiesene Aufgabe der Korruptionsprävention. Unwahrscheinlich zu erwarten steht die Aufdeckung tatsächlicher Korruption im Einzelfall (was dann ohnehin die Abgabe an staatliche Stellen bis hin zur Staatsanwaltschaft zur Folge hätte). Vielmehr steht der Mitarbeiterschutz im absoluten Vordergrund. Es geht im Rahmen dieser Aufgabe um die Sicherstellung gelebter interner Kontrollsysteme und vorbeugender Aufklärung, weshalb insbesondere Schulungs- und Informationskampagnen vorgesehen sind.

Im Rahmen der weiteren freiwillig übertragenen Aufgaben fällt die Prüfung der Jahresabschlüsse 2009 bis einschließlich 2015 des Zweckverbandes zur Erhaltung des Lennebergwaldes besonders ins Auge. Seit Umstellung auf die kommunale Doppik wurde bislang – trotz mehrfacher Initiativen des Revisionsamtes – kein solcher prüffähig vorgelegt. Als nun jedoch auch die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Vorlage von Haushaltsplänen den Nachweis belastbarer Daten zu den Vorjahren einforderte, konnte seitens des Revisionsamtes ein kompaktes, wenngleich für alle Beteiligten äußerst arbeitsintensives Vorgehen zur zeitgleichen Erstellung wie parallelen Prüfung aller ausstehenden Jahresabschlüsse bis einschließlich 2015 bis zur Verbandsversammlung im Dezember 2016 erfolgreich realisiert werden. Damit wurde zugleich ein belastbarer „Neuanfang“ für die Geschäftsführung dieses Zweckverbandes zum Haushaltsjahr 2017 ermöglicht, zu welchem ohnedies die Buchführung umgestellt wurde. Auch wenn es zu

⁷ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung vom 25. Juli 2013, BGBl. I, S. 2749 ff.

mehreren Feststellungen sowie einigen Empfehlungen kam, ist somit erstmals seit Jahren nunmehr die fristgemäße Erstellung und nachfolgend gesetzeskonforme Prüfung von Jahresabschlüssen überhaupt wieder möglich.

Letztlich gilt es zwei sehr anspruchsvolle Sonderaufträge des Oberbürgermeisters zu erläutern.

Anlässlich von intensiven Recherchen eines zielstrebig vorgehenden Journalisten in Bezug auf eine konkrete Softwarefirma, welche zahlreiche deutsche Behörden mit einem als marktbeherrschend zu bezeichnendem Programm bedient – so auch die Stadt Mainz –, galt es Vergabeabläufe ganz konkret in Bezug auf diese Firma zu begutachten. Konkrete Rechtsverstöße, wie vom Journalisten vermutet, ließen sich in Bezug auf die Stadtverwaltung Mainz zum Betrachtungszeitraum nicht feststellen. Gleichwohl zeigt diese Prüfung einerseits Ansätze auf, wie die Prozessläufe zur Beschaffung von IT-Leistungen besser innerhalb der Stadtverwaltung Mainz aufgestellt werden könnten und wie wichtig andererseits standardisierte Abläufe gerade zu Vergabeentscheidungen im Hinblick auf den Arbeitnehmerschutz wirken.

Ausgelöst durch Feststellungen einer Bundesprüfbehörde wurden eklatante Defizite in der Geschäftsführung zum Deutschen Kabarettarchiv e. V. bekannt. Daraufhin wurde eine zusätzliche Prüfung durch das städtische Revisionsamt beauftragt. Dieses prüfte aus nochmals anderer, tiefergehender Perspektive und stellte zahlreiche weitere problematische Vorgänge fest, die mittlerweile auch in verschiedenen Folgemaßnahmen mündeten.

VI Zu den Aufgaben des 14 – Revisionsamtes der Stadt Mainz

Grundsätzlich ergeben sich die Aufgaben des Revisionsamtes nach § 112 GemO und darauf konkretisierend aufbauend aus Ziffer 3 der Revisionsordnung⁸, welche zum 27. Juni 2016 erstmals erlassen wurde. Darin werden zunächst die gesetzlichen Pflichtaufgaben des § 112 I GemO deklaratorisch wiedergegeben, dieser auszugsweise⁹ im Wortlaut:

„¹Der Rechnungsprüfungsausschuss und das Rechnungsprüfungsamt haben insbesondere folgende Aufgaben:

1. die Prüfung des Jahresabschlusses sowie der Anlagen zum Jahresabschluss der Gemeinde,
2. die Prüfung der Jahresabschlüsse der Sondervermögen, sofern die Prüfung nicht sachverständigen Abschlussprüfern vorbehalten ist,
3. die Prüfung des Gesamtabchlusses sowie der Anlagen zum Gesamtabchluss der Gemeinde,
4. die Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses,
5. die Prüfung, ob die Haushaltswirtschaft vorschriftsmäßig geführt worden ist,
6. die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung der Gemeinde und der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen,
7. die Kontrolle, ob die bei der Finanzbuchhaltung der Gemeinde und ihrer Sondervermögen eingesetzten automatisierten Datenverarbeitungsprogramme vor ihrer Anwendung geprüft wurden.

²Bei delegierten Aufgaben sind Entscheidungen und Verwaltungsvorgänge von erheblicher finanzieller Bedeutung auch dann in die Prüfung des Jahresabschlusses nach Satz 1 Nr. 1 einzubeziehen, wenn die Zahlungsvorgänge durch den Träger der Aufgabe selbst vorgenommen werden.“

Das Wort „insbesondere“ in § 112 I 1 GemO zeigt an, dass es Pflichtaufgaben geben kann, die aus anderen Rechtsvorschriften erwachsen. Dies kommt für das städtische

⁸ Revisionsordnung (RevO) der Landeshauptstadt Mainz vom 27. Juni 2016.

⁹ § 112 I 3 GemO bezieht sich auf Ortsgemeinden und hat für die Stadt Mainz deshalb keine Auswirkung.

Revisionsamt bei Verwendungsnachweisprüfungen zum Tragen.

Darüber hinaus sind weitere Übertragungen freiwilliger Aufgaben¹⁰ nach § 112 II GemO möglich, auch dieser im Wortlaut:

„Der Bürgermeister kann dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen, insbesondere

1. die Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände,
2. die Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit,
3. die Prüfung von Anordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kasse im Hinblick darauf, ob die einzelnen Beträge sachlich und rechnerisch richtig sowie ordnungsgemäß begründet und belegt sind,
4. die laufende Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Sondervermögen,
5. die Prüfung der Betätigung der Gemeinde als Gesellschafter, Aktionär, Träger oder Mitglied in Gesellschaften oder anderen Vereinigungen des privaten Rechts oder in der Rechtsform der Anstalt oder der Körperschaft des öffentlichen Rechts,
6. die Kassen-, Buch- und Betriebsprüfung, soweit sich die Gemeinde eine solche Prüfung bei einer Beteiligung, bei der Hingabe eines Kredits, bei der Stellung von Sicherheiten oder sonst vorbehalten hat,
7. die Prüfung von Vergaben.“

Davon hat der Oberbürgermeister vollumfänglich in zulässiger Art und Weise Gebrauch gemacht, vgl. Ziffer 3 II, UA 1 Revisionsordnung. Die solchermaßen freiwillig übertragenen Aufgaben dürfen gleichwohl nicht dazu führen, dass die gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 112 I GemO nicht vollumfänglich abgedeckt werden¹¹. Aus diesem Grunde kommt dem Revisionsamt zu diesen Aufgaben ein vergleichsweise breiter Ermessensspielraum zu, inwieweit es Prüfungen ausdehnt oder beschränkt (vgl. dazu auch § 112 IV Nr. 2 GemO).

Über die bereits gesetzlich normierten freiwilligen Aufgaben des § 112 II GemO können weitere an das Revisionsamt übertragen werden. Insoweit steht dem Oberbürgermeister

¹⁰ Zum Begriff vgl. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 14 a. E.

¹¹ So auch m. w. Nachw. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 15, welcher insbesondere die personelle Belastbarkeit des Rechnungsprüfungsamtes vor Übertragung von Aufgaben nach § 112 II GemO hervorhebt.

wie dem Revisionsamt ein Findungsrecht zu¹². Dass dies möglich ist, verdeutlicht das Wort „insbesondere“. Auch davon wurde seitens des Oberbürgermeisters Gebrauch gemacht.

So wurde die neue wie zunehmend wichtig werdende Aufgabe der Revision der Informationssicherheit an das Revisionsamt übertragen (vgl. Ziffer 3 II, UA 2 Revisionsordnung).

Zusätzlich wurde die zentrale Antikorruptionsstelle beim Revisionsamt angesiedelt (vgl. Ziffer 3 II, UA 3 Revisionsordnung).

Ferner wurden Prüfungsaufträge zu konkret benannten, externen Organisationseinheiten übertragen, die mehr oder weniger weitgehend mit der Stadt Mainz verbunden sind (vgl. Ziffer 3 II, UA 4 Revisionsordnung). Danach ist das Revisionsamt beispielsweise dauerhaft zur Prüfung der Volkshochschule Mainz e. V. oder beispielsweise des Zweckverbands Lennebergwald ermächtigt. Diese Prüfungen setzen gleichwohl voraus, dass diese Organisationseinheiten ihrerseits (insbesondere, sofern diese eine eigenständige juristische Person darstellen) die Prüfungsaufgaben insofern übereinstimmend an die Stadt Mainz übertragen haben. Zu nicht-städtischen Organisationseinheiten hat das Revisionsamt den im Zuge der Prüfungen entstandenen sachlichen wie insbesondere personellen Aufwand nach den Richtlinien des Landes abzurechnen¹³.

Als Annexaufgabe ist dem Revisionsamt die Geschäftsführung für den Rechnungsprüfungsausschuss zugewiesen, wo auch dessen Geschäftsstelle angesiedelt ist (vgl. Ziffer 3 III Revisionsordnung). Im Jahre 2016 fanden zwei Rechnungsprüfungsausschusssitzungen statt. Es bedarf zu dieser Aufgabe keiner weitergehenden Vertiefung.

Schlussendlich kann es vorkommen, dass der Oberbürgermeister seitens des Revisionsamtes eine ganz bestimmte Aufgabe erledigt wissen möchte – im Rahmen der Zuständigkeit, insbesondere in Abhängigkeit von der Stellung des Revisionsamtes im Organisationsgefüge¹⁴. Dann hat er dazu ganz konkret einen speziellen Einzelauftrag zu erteilen¹⁵, welcher in der städtischen Verwaltungspraxis tradiert unter dem Begriff des „Sonderauftrages“ geführt wird.

¹² Vgl. dazu *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 15.

¹³ Was insoweit auch der vorwiegenden Sicherstellung der Ressourcen für die gesetzlichen Pflichtaufgaben des § 112 I GemO dient.

¹⁴ Vgl. dazu m. w. Nachw. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 15.

¹⁵ Vgl. dazu m. w. Nachw. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 15.

Grundsätzlich münden die Prüfungshandlungen des Revisionsamtes in Prüfungsberichten, die gemäß § 112 VI 1 GemO dem Oberbürgermeister vorgelegt werden. Zu sämtlichen Prüfungen, die sich auf all die vorgenannten Aufgaben beziehen, hat das Revisionsamt darüber hinaus einen Schlussbericht zu fertigen, welcher dem Stadtrat vorzulegen ist (§§ 112 VII 1, 28 II 1 GemO). Dessen Gliederung folgt dabei zweckdienlicherweise ab dem Jahre 2016 der Aufgabengliederung nach der Revisionsordnung.

VII Zu den gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 112 I GemO

A. Prüfung des Jahresabschlusses sowie der Anlagen zum Jahresabschluss (§ 112 I 1 Nr. 1 GemO)

Die Benennung gleich unter Nr. 1 des § 112 I 1 GemO verdeutlicht schon allgemein die Wichtigkeit, welche der Gesetzgeber der Prüfung des Jahresabschlusses sowie dessen Anlagen beimisst. Das erste Halbjahr 2016 wurde diesem Anspruch besonders gerecht, weil in einem „Kraftakt“¹⁶ die ausstehenden Jahresabschlüsse nach Initiative und sodann in enger Abstimmung mit dem Revisionsamt seitens des 20 – Amtes für Finanzen, Beteiligungen und Sport überhaupt erst einmal für die Jahre 2012 bis einschließlich 2015 zu erstellen waren. Dass danach Jahresabschlüsse gleich mehrerer Jahre (grundsätzlich zwecks Ermöglichung von Gremienbeschlüssen bis zum Sommer 2016 parallel zur Erstellung) zu prüfen waren, deutet an sich schon den enormen Prüfungsaufwand an. Hinzu kommt¹⁷, dass sich die Prüfung eines Jahresabschlusses nebst dessen Anlagen unter kommunaler Doppik deutlich umfassender gestaltet, als dies zur früheren Kameralistik der Fall war¹⁸. Dies erfordert umso mehr ein gut strukturiertes, systematisches und zur Qualitätssicherung angemessen dokumentiertes Vorgehen¹⁹. Dem wurde durch eine koordinierte wie straffe Zeitplanung entsprochen. Aufbauend auf den bereits im Dezember 2015 begonnenen Vorarbeiten wie

- ❖ der Prüfung der Plausibilität der eingerichteten Konten der Ergebnisrechnung zur Schaffung belastbarer Datengrundlagen,
- ❖ die Festlegung des Verfahrens der zeitgleichen Erstellung wie Prüfung von Jahresabschlüssen zu mehreren Jahren,
- ❖ die Zusammenstellung von Bilanzierungsmethoden wie schon früh ersichtlichen

¹⁶ So *Garçon/Pusch*, Der neue Kämmerer vom 3. September 2016, S. 9.

¹⁷ Weiterhin gilt zu berücksichtigen, dass für diese Jahresabschlussprüfungen umfassend eine gesondert eingerichtete Prüfersoftware genutzt wurde, welche die jeweiligen Prüfer zusätzlich erlernen mussten.

¹⁸ Vgl. zur Abgrenzung der unterschiedlichen Buchführungssystem exemplarisch herauführend *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 73 ff.

¹⁹ Vgl. dazu *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 6.

- problemen,
- ❖ der Durchführung einer Informationsveranstaltung mit allen Fachbereichen sowie
- ❖ nachfolgender Detailplanung des konzentrierten Vorgehens bis zur Behandlung im Stadtrat

wurde gleich Anfang Januar 2016 mit ersten zugehörigen Prüfungshandlungen hinsichtlich des Inhalts und der Gliederung des Jahresabschlusses 2015 begonnen. Daraufhin folgten erste Jahresabschlussbuchungen, so dass der Buchungsschluss zum 29. Januar 2016 festgelegt werden konnte. Bis zum 31. März 2016 wurden dann die eigentlichen Jahresabschlussdokumente einschließlich aller Anlagen seitens des Amtes 20 erstellt, die überwiegend parallel bereits in die Prüfung überführt wurden. Am 1. April 2016 konnte so das Zahlenwerk für den Jahresabschluss 2015 endgültig abgeschlossen werden. Darauf basierend folgten ab dem 4. April bis zum 4. Mai 2016 die abschließenden inhaltlichen Prüfungshandlungen unter gleichzeitiger Vorbereitung des Entwurfs eines Prüfungsberichtes. So konnte am 11. Mai 2016 eine abschließende Besprechung mit Amt 20 erfolgen, welcher wiederum zeitnah der Versand des Prüfungsberichtes folgte.

Für den Rechnungsprüfungsausschuss wurde sodann Mitte Juni 2016 dessen eigener Prüfungsbericht gemäß § 113 III 1, 1. Var. GemO vorbereitet, so dass zu allen Jahren von 2012 bis einschließlich 2015 die Vorlage im Stadtrat am 12. Juli 2016 erfolgen konnte.

Bei alledem galt als vorrangige Maxime, überhaupt Jahresabschlüsse bis einschließlich zum Vorjahr herbeizuführen, um ab sofort wieder den gesetzlichen Fristen entsprechen zu können. Dieses Formalziel konnte insbesondere in Zusammenarbeit mit dem 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport erreicht werden²⁰. Hinsichtlich der inhaltlichen Feststellungen bedarf es an dieser Stelle keiner vertiefenden Ausführungen, insofern kann auf die gesonderten Berichte des Revisionsamtes zu den Jahresabschlussprüfungen verwiesen werden²¹, die Gegenstand ausführlicher Beratungen nicht nur in Stadtvorstand wie Ältestenrat sondern insbesondere des Rechnungsprüfungsausschusses wie des Stadtrates waren.

Zu erwähnen ist, dass aufgrund der stark verdichteten Erstellung wie Prüfung von Jahresabschlüssen gleich zu mehreren Jahren – in Abstimmung mit den vorstehend be-

²⁰ Aber auch die einfließenden Bereinigungsarbeiten einzelner Fachbereiche gilt es zu erwähnen.

²¹ Vgl. generell dazu die Kurzberichte des städtischen Revisionsamtes zu den Jahresabschlüssen der Landeshauptstadt Mainz 2012 bis 2014 sowie ausführlich den Prüfungsbericht zum Haushaltsjahr 2015.

nannten Stellen – nicht sämtliche bis dahin nicht endgültig geklärten Aufgaben abgedeckt werden konnten. Vielmehr als wurden sog. „Optimierungsfelder“ ausgeklammert:

- ❖ Erlass ausstehender Dienstanweisungen,
- ❖ Vornahme einer Inventur auch als tatsächliche körperliche Bestandsaufnahme,
- ❖ Korrektur der Pensionsrückstellungen,
- ❖ Mehrfachanlagen von Stammdaten (vornehmlich zum Schlagwort „Dublettenadressen“),
- ❖ weitreichende Auflösung der Position „Anlagen im Bau“.

So bildet beispielsweise ein großes Manko, welches sich stadtverwaltungswweit bemerkbar macht, dass lediglich eine Dienstanweisung für das Haushalts- und Kassenrechnungswesen (konkret in Rede von Band I) vorliegt, die noch aus kameralen Zeiten datiert und folglich die mannigfaltigen Änderungen nach Umstellung auf die kommunale Doppik nicht abdeckt. Als weiteres Beispiel führt auch die Mehrfachanlage von Stammdatensätzen zu beachtlichen Schwierigkeiten in der arbeitsalltäglichen Aufgabenerledigung. Diese Optimierungsfelder sollten grundsätzlich bis zum Jahresende 2016 abgearbeitet werden (mit Ausnahme der vorgenannten Stammdatenproblematik, die aufgrund der schieren Masse von Datensätzen bis dato absehbar nicht endgültig bereinigbar sein würde).

Anmerkungen:

- Der Erlass der nach GemHVO seit Umstellung auf die kommunale Doppik erforderlichen Dienstanweisungen wird seitens des 20 – Amtes für Finanzen, Beteiligungen und Sport grundsätzlich gebündelt im Wege der Aktualisierung der Dienstanweisung Haushalts- und Kassenrechnungswesen, Band I (kurz: DA HKR I) angestrebt. Nach internen Vorbereitungen wurde zum 31. Januar 2017 ein erstes Abstimmungsgespräch mit dem Revisionsamt abgehalten. Absehbar notwendig werden mehrere Gespräche. Ein Erlass der aktualisierten Fassung zum Sommer 2017 wird anvisiert.
- Eine Inventur in Rede der körperlichen Bestandsaufnahme wird nach Maßgabe der Überarbeitung der anstehenden Dienstanweisung erfolgen.
- Die Korrektur der Pensionsrückstellungen konnte bis Ende 2016 umgesetzt werden.
- Die Mehrfachanlage von Stammdaten ist unverändert problematisch, weitreichende Bereinigungen stehen unverändert aus. In der Rechnungsprüfungsausschusssitzung vom 14. Dezember 2016 wurde insofern seitens der Abteilung Finanzbuchhaltung und Competence Center Doppik vom 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und

Sport berichtet, dass damit möglicherweise nicht vor der nächsten größeren Programmumstellung zu rechnen sei, die womöglich ab Mitte 2019 vorzubereiten sein wird.

- Die Positionen zu „Anlagen im Bau“ konnten aufgelöst werden.

Nunmehr gilt es für die Folgejahre zunehmend – dem gesetzlichen Anspruch gemäß – vertiefende Prüfungshandlungen zum Jahresabschluss durchzuführen, welcher schließlich unter kommunaler Doppik einen zentralen Bestandteil der Haushaltswirtschaft bildet²².

Ausblick: In die Prüfung des Jahresabschlusses 2016 wurde Mitte Februar 2017 eingestiegen, um optimalerweise eine Behandlung des Jahresabschlusses 2016 schon in geprüfter Form in der Junisitzung des Stadtrates herbeiführen zu können²³.

Abschließend festhalten lässt sich insofern, dass aufgrund des abgestimmten Kraftaktes im Jahre 2016 nunmehr regelmäßig zeitnahe Jahresabschlüsse erstellt und unter Wahrung der gesetzlichen Fristen auch geprüft werden können.

B. Prüfung der Jahresabschlüsse der Sondervermögen, sofern die Prüfung nicht sachverständigen Abschlussprüfern vorbehalten ist (§ 112 I 1 Nr. 2 GemO)

§ 80 I GemO definiert zunächst Sondervermögen, im Wortlaut:

„Sondervermögen der Gemeinde sind

1. das Gemeindegliedervermögen (§ 83),
2. das Vermögen nichtrechtsfähiger Stiftungen,
3. wirtschaftliche Unternehmen ohne Rechtsfähigkeit und öffentliche Einrichtungen, für die auf Grund gesetzlicher Vorschriften oder einer Satzung Sonderrechnungen geführt werden,
4. rechtlich unselbständige Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen für die Bediensteten der Gemeinde,
5. rechtlich unselbständige Sondervermögen nach § 14 a des Bundesbesoldungsgesetzes.“

²² So *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 5.

²³ Zur Vorlage binnen sechs Monaten vgl. § 108 IV GemO, zur Feststellung des geprüften Jahresabschlusses bis zum 31. Dezember des Folgejahres vgl. § 114 I 1 GemO.

Die bedeutsamsten Sondervermögen bilden insoweit gemäß Ziffer 3 die städtischen Eigenbetriebe (vgl. § 86 I GemO). Zu diesen wurde die jeweilige Jahresabschlussprüfung jedoch stets externen Wirtschaftsprüfern übertragen, so dass insgesamt im Jahre 2016 seitens des Revisionsamtes keinerlei Prüfung nach § 112 I 1 Nr. 2 GemO durchzuführen war.

C. Prüfung des Gesamtabchlusses sowie der Anlagen zum Gesamtabchluss der Gemeinde (§ 112 I 1 Nr. 3 GemO)

Erste Prüfungsschritte zum Gesamtabchluss wurden insbesondere zur Abgrenzung des Konsolidierungskreises zwar bereits parallel zu den Gesamtabchlussarbeiten des 20 – Amtes für Finanzen, Beteiligungen und Sport Ende 2016 begonnen. In diese Prüfung ist jedoch erst vertiefend ab 2017 einzusteigen, weil erst zu dessen Jahresende mit der Vorlage des Gesamtabchlusses zu rechnen ist.

D. Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses (§ 112 I 1 Nr. 4 GemO)

1. allgemein

Die Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses wird einerseits über einen speziell dem 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport zugeteiltem Rechnungsprüfer auch unterjährig sichergestellt, welcher insoweit korrekterweise „nicht zuvörderst der Kontrolle der Finanzbuchhaltung im Hinblick auf eine umfassende Kassensicherheit“²⁴ nachkommt (wenngleich sich Überschneidungen selbstredend ergeben können). Vor diesem Hintergrund nimmt dieser Rechnungsprüfer beispielsweise unterjährig Termine wahr, wodurch er der laufenden Prüfung der Zahlungsabwicklung allgemein im Sinne von § 26 II GemHVO gerecht wird. Diese zeitnahen Prüfungsmaßnahmen sollen, gerade in Bezug auf die Größe der Stadtverwaltung Mainz mit aktuell über 4.000 Mitarbeitern, die fristgebundene Prüfung des Jahresabschlusses entscheidend entlasten. Dadurch soll zweckmäßigerweise gewährleistet werden, dass im Rahmen der Jahresabschlussprüfungen eben nicht der Gesamtbestand von Einzelvorgängen einer intensiven Prüfung unterzogen werden muss sondern insoweit auf schon erfolgte Prüfungsmaßnahmen aufgebaut werden kann. Ande-

²⁴ Drysch, in: KVR, GemO § 112, S. 9.

rerseits wird § 112 I 1 Nr. 4 GemO mittels der laufenden Belegprüfung gewahrt²⁵. Diese Aufgabe ist auf sämtliche Prüfer des Revisionsamtes nach verschiedenen Bereichen aufgeteilt. Sie dient insoweit verständigerweise gleichermaßen der Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses, weil ein Kassen- oder Buchungsvorgang auf Grundlage eines Beleges erfolgen muss (auch zu Einzahlungsfällen²⁶). Die Prüfung von Kassenanordnungen kann sich dabei häufig auf die ordnungsgemäße Wahrnehmung des Beanstandungsrechtes der Stadtkasse beschränken²⁷. Dies setzt aber verständigerweise voraus, dass eben dieses Beanstandungsrecht belastbar in einer Dienstanweisung geregelt²⁸ und effektiv praktiziert wird. Dies ist nicht der Fall. Die Überarbeitung der DA HKR I stellt dabei eines der „Optimierungsfelder 2016“²⁹ dar und befindet sich aktuell in der grundsätzlich abschließenden Abstimmung mit dem Revisionsamt, bei welcher das Prüf- und Beanstandungsrecht der Stadtkasse bereits thematisiert wurde. Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang, dass sich ob der schiereren Masse an Buchungsvorgängen das Revisionsamt hinsichtlich der Belegprüfung auf Schwerpunkte wie Stichproben beschränken muss³⁰. Dieser Aspekt erfordert aber umso mehr, dass ein umfassendes Prüf- und Beanstandungsrecht seitens der Stadtkasse praktiziert wird, um ggf. gar sicherheitsrelevante Kontrolllücken zu vermeiden.

Erwähnenswert ist, dass im Rahmen der Beanstandung von Kassenanordnungen seitens des Revisionsamtes erreicht werden konnte, dass das bisher im Buchführungsprogramm standardmäßig als sofort fällig eingestellte Buchungsdatum richtigerweise so geändert wurde, dass nunmehr das – regelmäßig später liegende – tatsächliche Fälligkeitsdatum erfasst wird. Dies entspricht dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz des § 93 III GemO, weil einerseits die effektive Zahlung seitens der Stadtkasse erst bei Eintritt der Fälligkeit so sichergestellt ist. Andererseits werden künftig Aufrechnungen³¹ wesentlich weitergehend ermöglicht – ein zentrales Element des obligatorischen Liquiditätsmana-

²⁵ Zur Zuordnung der Belegprüfung zu § 112 I 1 Nr. 4 GemO s. auch *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 10.

²⁶ Einem aktuell teils unverändert bestehendem Problem, welches im Rahmen der Überarbeitung der DA HKR I (als einem der „Optimierungsfelder 2016“) bereits thematisiert wurde. Künftig soll auch zu diesen Vorgängen ein – optimalerweise elektronischer – Beleg vorgehalten werden.

²⁷ Vgl. zum Beanstandungsrecht unter kommunaler Doppik einfürend *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 51 ff., wobei gerade die besondere Stellung des Kassenverwalters hervorsteht, welcher letztlich diese Beanstandungen – auch nach dem Trennungsprinzip – zu verantworten hat, vgl. dazu weiterführend *Klomfaß*: Und er ist es doch: Zum Kassenverwalter als Leiter der kommunalen Vollstreckungsbehörde, in: KKZ 2012, 154 ff.; zum auch unter kommunaler Doppik zwingend erforderlichem mehrstufigem Buchungsverfahren sowie zum Trennungsprinzip – Trennung von Haushaltsausführung und Erledigung von Kassengeschäften – vgl. Hdb. Kassen- und Rechnungswesen, Kap. 5.1, S. 1).

²⁸ Was derzeit nicht gegeben ist, Hintergrund: Die aktuelle DA HKR I besteht noch aus Zeiten der Kameralistik, als dieses Prüf- und Beanstandungsrecht der Kasse gesondert in der GemKVO geregelt war. Diese ist bekanntermaßen wie bewusst jedoch mit Umstellung auf die kommunale Doppik abgeschafft worden. Seither besteht folglich eine lokale Regelungslücke.

²⁹ Welche als thematische Ausklammerungen im Rahmen der Jahresabschlussprüfungen zu den Jahren 2012 bis 2015 über Ältestenrat, Rechnungsprüfungsausschuss und Stadtrat zur nachträglichen Abarbeitung mitgetragen wurden.

³⁰ Zur Zulässigkeit vgl. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 10. Erst recht kommt grundsätzlich keine – schon an sich kritisch zu qualifizierende – Visakontrolle in Betracht.

³¹ Vgl. zu Aufrechnungen im Überblick (inkl. Prüfungsschema) *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 58 ff.

gements³² der Stadtkasse (aufbauend auf der vorgeschriebenen Liquiditätsplanung des § 93 V 1 GemO) und ein großer Schutz für denkbar spätere Insolvenzfälle³³, sofern ein Zahlungsempfänger zugleich städtischer Schuldner sein sollte³⁴.

2. Einzelaufträge zu § 112 I 1 Nr. 4 GemO

a) *Teilhaushalt 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften* *Betriebsführung Bürgerhäuser*

Die im Rahmen der Betriebsführung für die Bürgerhäuser erstellten Rechnungen über die verauslagten Aufwendungen bzw. über die Betriebsführungsvergütungen, sowie der Gutschriften über die vereinnahmten Mieten und Nebenkosten der einzelnen Bürgerhäuser der mainzplus Citymarketing GmbH für das Kalenderjahr 2015 wurden vom Revisionsamt anhand der vom Amt für Wirtschaft und Liegenschaften zur Verfügung gestellten Unterlagen geprüft.

Die Einnahmen lagen um 13.538,39 € über den von der mainzplus CITYMARKETING GmbH bereits abgeführten Abschlagszahlungen für die Abführung der Nutzungsentgelte. Die Aufwendungen lagen i. H. v. 40.617,12 € unter den bereits von der Stadt Mainz ausgezahlten Abschlagszahlungen. Aufgrund der Mehreinnahmen lagen die zu zahlenden Betriebsführungsvergütungen um 1.324,24 € höher als die geleisteten Abschläge. Von der mainzplus CITYMARKETING GmbH waren 54.155,51 € an die Stadt Mainz und 1.324,24 € von der Stadt Mainz an die mainzplus CITYMARKETING GmbH aus der Jahresabrechnung 2015 abzuführen.

b) *Teilhaushalt 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften* *Unterhaltungskosten Staatstheater Mainz*

Das Land Rheinland-Pfalz verpflichtete sich gemäß Theatervertrag zur Übernahme der hälftigen Kosten für die Unterhaltung und Instandsetzung der Theatergebäude. Zur Ermittlung des Erstattungsbetrages hat das 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften

³² Siehe dazu ausführlich, insbesondere auch mit Darstellung der Anforderungen an die Kasse sowie gar weiterführender Möglichkeiten bis hin zur Bildung eines Liquiditätsverbundes, Hdb. Kassen- und Rechnungswesen, Kap. 38.

³³ Die große Bedeutung der Aufrechnungen erklärt sich vor dem Insolvenzrisiko. So dürfen ordnungsgemäß aufgerechnete Beträge selbst bei späterem Insolvenzeintritt grundsätzlich behalten werden (diese sind grundsätzlich nicht anfechtbar), vgl. dazu ausführlich *App[†]/Klomfaß*: Insolvenzrecht – Basiswissen für Praktiker in Kreisen, Städten und Gemeinden, Rn. 156 ff.

³⁴ Was dazu allerdings die Eindeutigkeit der zugrundeliegenden Stammdaten erfordert. Dies erklärt u. a. die Wichtigkeit des zugehörigen „Optimierungsfeldes“ 2016, wie bereits beschrieben. Ferner deutet dies die Vorteile an, die sich aus digitalen (mit der Finanzsoftware verknüpften bzw. darin implementierten) Bürgerakten ergeben, vgl. dazu weiterführend *Lucke*, in: *Klewitz-Hommelsen/Bonin (Hg.)*: Die Zeit nach dem E-Government, S. 110 ff. Im Hinblick auf die kommenden Möglichkeiten der Finanzsoftware wird sich dies zunehmend einfacher abbilden lassen, vgl. dazu vertiefend *Plattner/Leukert*: The in-memory revolution – how SAP HANA enables business of the future.

dem Revisionsamt eine Zusammenstellung der Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten für das Staatstheater Mainz zur Prüfung vorgelegt.

Der als Basis für die Erstattung festgestellte Nettoaufwand (die gezahlte Mehrwertsteuer ist grundsätzlich als Vorsteuer optimierbar) bezifferte sich auf insgesamt 956.649,51 €. Neben dem sich ergebenden Erstattungsanspruch von 478.324,76 € erfolgt noch eine einvernehmlich zwischen Land und Stadt festgelegte Zurechnung von 16 % für den Sachaufwand von städtischen Leistungen. Für das Jahr 2014 konnte somit eine abrechnungsfähige Endsumme von 554.856,22 € festgestellt werden. Das Amt 80 hat unter Berücksichtigung bereits geflossener Vorauszahlungen von 200.000 € den Restbetrag angefordert.

E. Prüfung, ob die Haushaltswirtschaft vorschriftsmäßig geführt worden ist (§ 112 I 1 Nr. 5 GemO)

1. Einordnung der Aufgabe

Nach § 112 I 1 Nr. 5 GemO ist die vorschriftsmäßige Führung der Haushaltswirtschaft zu prüfen. Darunter fällt beispielsweise die Überwachung, ob die im Haushaltsplan ausgewiesenen Erträge und Aufwendungen bzw. Einzahlungen und Auszahlungen auch tatsächlich ein- bzw. ausgingen. Exemplarisch ist danach auf der Einnahmeseite zu prüfen, ob sämtliche Abgaben vollständig wie zeitgerecht erhoben wurden, wo Haushaltsabweichungen auftraten und ob zu sämtlichen Vorgängen immer der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. § 93 III GemO) gewahrt wurde³⁵. Ausgehend von der allgemeinen Einschätzung, dass aufgrund der Haushaltslage der Stadt Mainz unverändert zwangsläufig regelmäßig davon ausgegangen werden kann, dass sämtliche Einnahmequellen auszuschöpfen versucht und unnötige Ausgaben ohnehin vermieden werden, wurde diese Aufgabe schwerpunktmäßig bearbeitet. Eine solche Schwerpunktsetzung ist dabei gerade in Relation zur Personalausstattung geboten. Allgemein wird diese Aufgabe gleichermaßen seitens des speziell dem 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport zugeteiltem Prüfer wahrgenommen.

2. Prüfung des kommunalen Entschuldungsfonds 2015

Allgemein auf die Finanzen der Stadt Mainz bezogen erfolgte die Prüfung des kommu-

³⁵ Vgl. weiterführend *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 10.

nenal Entschuldungsfonds 2015.

Der Stadtrat hatte in seiner Sitzung am 3. November 2010 beschlossen, dass die Stadt Mainz dem kommunalen Entschuldungsfonds (nachfolgend KEF) beitrifft. Der Entschuldungsfonds trat zum 1. Januar 2012 in Kraft und läuft 15 Jahre. Mit dem KEF-Beitritt hat sich die Stadt Mainz verpflichtet, ab dem Haushaltsjahr 2012 einen jährlichen Konsolidierungsbeitrag von 10.544.841,00 € über 15 Jahre hinweg zu leisten. Im Gegenzug erhält die Stadt bis 2026 jährlich 21,2 Mio. € als Zuweisung aus dem KEF.

Prüfung der Einzelmaßnahmen:

Die Prüfungen wurden auf die Zahlenwerte des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2015 unter Einbeziehung der tatsächlichen Kassenwirksamkeit bezogen. Der Jahresabschluss 2015 am 12. Juli 2016 im Stadtrat festgestellt. Da die Prüfungshandlungen danach erfolgten, liegen endgültige Zahlenwerte vor.

Im Konsolidierungsvertrag (unter Berücksichtigung des 1. Änderungsvertrages) sind insgesamt 40 Einzelmaßnahmen aufgeführt. Die dort aufgeführten Nummern 31, 36 und 37 bleiben wegen der Übersichtlichkeit bestehen, die Maßnahmen wurden gestrichen.

Zu den Prüfungen wurden die von der Finanzverwaltung erstellten und von den budgetverwaltenden Stellen eingeholten Unterlagen zu den Einzelmaßnahmen herangezogen. Auf Basis dieser detaillierten und übersichtlichen Unterlagen konnten die Sachverhalte gut nachvollzogen werden. Änderungsbedarfe wurden während des Prüfungszeitraums in Zusammenarbeit mit den budgetverwaltenden Stellen veranlasst und erledigt. Die vorgelegten Unterlagen wurden mittels Beleg- und Finanzprogrammauswertungen unter Einbeziehung der Gremienbeschlüsse überprüft.

Wesentliche Prüfungsbemerkungen:

Maßnahme Nr. 5 „Erhöhung Entgelte Feuerwehr“

Bei der Maßnahme konnte bisher nur die Erhöhung der Stundensätze für Brandsicherheitswachen umgesetzt werden. Die Erhöhung der Pauschalsätze für sonstige Leistungen (Türöffnungen u. a.) konnte noch nicht umgesetzt werden. Die Ermittlung der Kosten gestaltet sich unter anderem wegen der mit einzubeziehenden Fahrzeug- und Geräte-

kosten sowie der Beachtung und Klärung rechtlicher Fragen als nicht unproblematisch. Zudem wurden noch die Novellierungen des Brand- und Katastrophenschutzgesetzes (LBKG) mitberücksichtigt. Derzeit wird die Neukonzeption der erforderlichen Satzung veranlasst.

Maßnahme Nr. 6 „Zuschussreduzierung Staatstheater Mainz um 300.000 €“

Der Stadtrat hat am 19. März 2015 eine Erhöhung der jährlichen städtischen Zuschüsse für die Staatstheater Mainz GmbH ab dem 1. August 2015 zur Deckung der anteiligen Betriebskosten von 11,806 Mio. € um 750.000 € auf 12,556 Mio. € beschlossen.

Bereits im Jahr 2015 erfolgte eine außerplanmäßige Bereitstellung von Haushaltsmitteln in Höhe von 312.500 € (5/12 von 750.000 €). Die bereits in 2015 veranlasste Zuschusserhöhung übersteigt damit die jährlich eingeplante Konsolidierung in Höhe von 300.000 €. Der Konsolidierungsbeitrag wird daher mit 0,00 € angesetzt.

Da die Zuschusserhöhung mit dem Land Rheinland-Pfalz abgestimmt wurde und der vertraglich vereinbarte Gesamtkonsolidierungsbetrag von 10,545 Mio. € weiterhin erbracht bzw. deutlich überschritten wird, bedarf es noch abschließender Vereinbarungen mit dem Land. Entsprechendes sollte bei dem nächsten Änderungsvertrag mit berücksichtigt werden.

Maßnahme Nr. 19 „Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B um 40 auf 440 Punkte“

Der Hebesatz der Grundsteuer B wurde satzungsgemäß von 400 auf 440 v. H. festgesetzt. Aufgrund der zu erwartenden Einnahmeerhöhungen wurde im Konsolidierungsvertrag mit Wirkung zum 1. Januar 2012 eine planmäßige Konsolidierung von 2,9 Mio. € eingestellt. Der tatsächliche Konsolidierungsbeitrag lag bisher immer über den Planwerten.

Für die zwischenzeitlich erfolgte Erhöhung des Hebesatzes von 440 auf 480 v. H. wird von Seiten der Stadt ebenfalls eine Berücksichtigung als Konsolidierungsbeitrag angestrebt. Eine entsprechende Ausweisung ist aber erst zulässig, wenn mit dem Land Rheinland-Pfalz eine Vereinbarung getroffen und die Erhöhung in dem Konsolidierungsvertrag (Änderungsvertrag) aufgenommen wird.

Maßnahme Nr. 24 „Gewinnausschüttung Kommunale Datenzentrale“

Die Gewinnausschüttung der Kommunalen Datenzentrale war nur 2012 vertraglich zur Konsolidierung verpflichtet. Es erfolgt aber jedes Jahr eine erneute Prüfung auf Einbeziehung zur Konsolidierung. Für das aktuelle Berichtsjahr 2015 wurden danach 100.000,00 € zur Konsolidierung eingestellt.

Maßnahme Nr. 26 „Neuausschreibung Versicherungen“

Bei der Maßnahme musste die Geeignetheit als Konsolidierungsmaßnahme zur Disposition gestellt werden. Im Nachhinein stellte sich heraus, dass bei den Reduzierungen auch Versicherungen von Eigenbetrieben und stadtnahen Unternehmen tangiert wurden. Zudem stehen versicherungstechnische Umstände (stetig hinzukommende oder wegfallende Risiken, Neuvergaben, Anpassungen von Versicherungssummen etc.) einer nachhaltigen Vergleichbarkeit entgegen.

Daher besteht Einvernehmen zwischen dem 30 – Rechts- und Ordnungsamt, dem 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport und dem Revisionsamt, die Maßnahme bei der nächsten Änderungsvereinbarung entsprechend mit einzubeziehen.

Das 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport hat sich nunmehr mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier dahingehend verständigt, dass der Konsolidierungsbeitrag mangels Geeignetheit mit 0,00 € angesetzt wird. Dies gilt auch rückwirkend mit dem Konsolidierungsbeginn ab 2013.

Zusammenstellung der geprüften Maßnahmen:

Nr.	Maßnahme	Beschlüsse Stadtrat/Gremien	Konsolidierung Plan -€-	Konsolidierung Beitrag -€-
1	Abschaffung Vereinsregelung/Miete	Beschluss Stadtrat vom 16.02. und 14.12.2011	36.881,06	56.301,06
2	Fahrzeugpool Dezernenten	Beschluss Stadtrat vom 16.02. und 14.12.2011	47.380,01	47.750,72
3	Herausgabe eines Amtsblattes für öffentliche Bekanntmachungen	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	175.754,26	226.166,46
4	Erhöhung der Kostenbeteiligung der Landkreise MZ-BIN und AZ-WO an der Feuerwehr-Leitstelle	08.12.2011 (Schriftverkehr OB mit Landräten); 1. Änderungsvereinbarung in 6/2012	117.000,00	117.000,00
5	Erhöhung der Entgelte Feuerwehr	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011 und 05.09.2012	80.000,00	91.722,99
6	Zuschussreduzierung Staatstheater um 300.000 Euro	Beschluss Stadtrat vom 03.06.2011	300.000,00	0,00

Nr.	Maßnahme	Beschlüsse Stadt- rat/Gremien	Konsolidierung Plan -€-	Konsolidierung Beitrag -€-
7	Reduzierung der Haushaltsmittel für den Medienerwerb der Stadtbibliothek	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	91.594,89	72.928,18
8	Übernahme der Verluste Frankfurter Hof durch die ZBM	Beschluss Stadtrat vom 23.11.2010	864.929,00	864.929,00
9	Umsetzung Bibliotheken-Konzept, insbes. wissenschaftlicher Teil	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	518.506,78	489.208,00
10	Neuordnung der Gebühren der Musikausbildungsstätte Peter Cornelius Konservatoriums (PCK)	Beschluss Stadtrat vom 15.06.2011; Entgeltordnung	93.552,00	116.854,87
11	Kinderfreundliches Mainz (Ausgabenreduzierung)	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	17.482,24	15.431,31
12	Abschluss eines Vertrages über den Betrieb der öffentlichen Beleuchtung	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	667.566,94	1.189.341,90
13	Optimierungen im Bereich des Grünamtes und Kleingartenverein	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	234.516,12	61.608,09
14	Reduzierung des Zuschusses an die Touristik Centrale Mainz (TCM)	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011 und 31.10.2012	321.475,00	321.475,00
15	Privatisierung/Kostenreduzierung bei den öffentlichen Toiletten (Städt. Bedürfnisanstalten)	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	165.943,33	134.276,63
16	Übernahme Verluste Congress Centrum Mainz (CCM)	Beschluss Stadtrat vom 23.11.2010	1.290.000,00	1.290.000,00
17	Vermögensveräußerung im Liegenschaftsbereich	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	500.000,00	267.034,78
18	Reduzierung der Telekommunikationskosten	Beschluss Stadtrat vom 16.02. und 14.12.2011	350.000,00	735.320,85
19	Erhöhung der Grundsteuer B um 40 Punkte auf 440 Punkte	Beschluss Stadtrat vom 01.02.2012	2.950.000,00	3.092.966,66
20	Dividenden Zentrale Beteiligungs-gesellschaft der Stadt Mainz/ Ausschüttung Stadtwerke Mainz AG	Beschluss Stadtrat vom 23.11.2010	1.618.645,21	1.618.825,54
21	Erhöhung der Hundesteuer	Beschluss Stadtrat vom 01.02.2012	453.165,55	324.529,77
22	Anhebung der Vergnügungssteuer - Änderung des Steuersatzes und Festlegung Mindeststeuersatz	Beschluss Stadtrat vom 01.02.2012	539.482,54	2.948.521,18
23	Dividenden Sparkasse	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	211.674,84	211.674,84
24	Gewinnausschüttung Kommunale Datenzentrale	Beschluss Stadtrat vom 05.09.2012	0,00	100.000,00
25	Übernahme der Verluste der Spaz g GmbH durch die ZBM	Beschluss Stadtrat vom 31.10.2012	258.480,33	259.147,00
26	Neuausschreibung Versicherungen	Verwaltungsentscheid	68.500,00	0,00
27	Vermietung Brückenturm am Rathaus	Verwaltungsentscheid	40.000,00	39.600,00
28	Parkkartentoptimierung Amtsleiter/Stadtrat	Beschluss Stadtrat vom 16.02.2011	6.203,00	8.563,71
29	Aufgabe der Fahrtkostenerstattung bei Privatschulen	Beschluss Stadtrat vom 13.06.2012	32.039,40	34.035,30
30	Kündigung der Mitgliedschaft in der Kultur Region Frankfurt-Rhein-Main	Beschluss Stadtrat vom 09.05.2012	19.923,70	19.923,70
32	Erweiterung der kommunalen Geschwindigkeitsüberwachung um eine fahrzeugunabhängige Messanlage	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	170.433,40	176.110,33
33	Peter Cornelius Konservatorium (Personalmaßnahme)	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	236.277,85	-34.098,05
34	Jugendzentren (Personalmaßnahme)	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	102.809,61	101.808,00
35	Neustrukturierung der Ortsverwaltungen (Personalmaßnahme)	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	90.577,23	80.868,00
38	Küchenkräfte in den Schulen (Personalmaßnahme)	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	126.904,61	160.732,12
39	Volontariate reduzieren (Personalmaßnahme)	Beschluss Stadtrat vom 14.12.2011	65.862,00	65.862,00
40	Erhöhung der Bürgerschaftsprämien	Beschluss Stadtrat vom 01.10.2014	244.750,00	264.750,00

	Summen Konsolidierung	13.108.310,90	15.571.169,94
	Geschuldeter Konsolidierungsbeitrag	10.544.841,00	10.544.841,00
	Überschreitung	2.563.469,90	5.026.328,94

Fazit:

Der von der Stadt Mainz für das Abrechnungsjahr 2015 erbrachte Konsolidierungsbeitrag von 15.571.169,94 € liegt um 5.026.328,94 € über dem vertraglich zu erbringendem Konsolidierungsbeitrag von 10.544.841,00 €.

3. Prüfung der Gesamtzurwendung zur Erweiterung der Rheingoldhalle

Für die Erweiterung der Rheingoldhalle wurden der Stadt Mainz mit Bescheiden vom 10. Januar 2005 und 22. Mai 2007 des Ministerium des Innern und für Sport insgesamt 8.800.000,00 € aus dem Landeshauptstadtansatz gewährt. Grundlage der Bewilligung bildeten zuwendungsfähige Kosten in Höhe von 13.200.000,00 € (netto).

Nach einer baufachlichen Stellungnahme der SGD-Süd vom 15. Dezember 2015 und einem Nachtrag vom 29. Juli 2016 wurden der Baumaßnahme insgesamt 13.607.763,38 € (netto), 15.662.789,28 € (brutto) zu Grunde gelegt und als förderfähige Gesamtbaukosten anerkannt. Damit errechnet sich ein Kostenanstieg von 407.763,38 € (netto). Die förderfähigen Gesamtbaukosten liegen damit um rund 1.300.000,00 € (brutto) noch immer unterhalb der ursprünglich angesetzten rund 17.000.000,00 € (brutto). Durch Ergänzung und Aktualisierung der Kostenzusammensetzung bekam die Stadt Mainz noch eine Zahlung von 271.842,26 € (netto). Die umfangreiche Prüfung seitens des Revisionsamtes konnte die letztgenannten Zahlenwerte und damit die Vorgehensweise bestätigen.

F. Dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung der Gemeinde und der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen (§ 112 I 1 Nr. 6 GemO)

1. Beschreibung des Aufgabenspektrums dieser Aufgabe

§ 112 I 1 Nr. 6 GemO fordert zunächst die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung der Gemeinde. Was darunter fällt, konkretisiert § 25 II GemHVO³⁶:

³⁶ Zur Problematik, dass die GemHVO lediglich die Zahlungsabwicklung beschreibt, gemäß § 106 I, 1. HS GemO die

„¹Zur Zahlungsabwicklung gehören

1. die Annahme von Einzahlungen,
2. die Leistung von Auszahlungen,
3. die Verwaltung der Finanzmittel,
4. das Mahnwesen und die Zwangsvollstreckung.

²Jeder Zahlungsvorgang ist zu erfassen und zu dokumentieren.“

Ausgedehnt wird diese dauernde Überwachung sodann auch auf die Zahlungsabwicklung der Eigenbetriebe (definiert in § 86 GemO) einschließlich der Sonderkassen (vgl. § 82 GemO)³⁷ – ein nicht zu unterschätzendes Aufgabenspektrum.

Sowohl zur Zahlungsabwicklung der Gemeinde wie jener zu den Eigenbetrieben bedarf es überdies unvermuteter Kassenprüfungen. Dies schränkt § 26 II GemHVO allerdings ein. Danach kann von einer unvermuteten Prüfung abgesehen werden, sofern die Zahlungsabwicklung laufend überwacht wird. Dessen ungeachtet ist gleichwohl alleine schon aufgrund der Größe der Stadt Mainz mindestens eine unvermutete Kassenprüfung (die in § 26 I GemHVO konkretisierte Grundregel) pro Jahr ratsam, was regelmäßig seitens des Revisionsamtes schon alleine aus Sicherheitserwägungen heraus auch übererfüllt wird. Hervorzuheben ist, dass danach auch jede Zahlstelle unvermutet zu überprüfen ist³⁸, was eine eindeutige Definition von Zahlstellen voraussetzt (beispielsweise auch in Bezug auf Kassenautomaten). Auch an dieser Stelle wird folglich eine belastbare Festlegung zunächst in der auf Kassengeschäfte bezogenen Dienstanweisung relevant, auf die dann konkret bezogen die jeweiligen Zahlstellen entsprechend abzubilden sind. Insbesondere dieser Aspekt wird im Rahmen eines gesonderten Prüfungsauftrages zur Kassenführung, der bereits Ende 2016 eingeleitet, aber erst in 2017 abgeschlossen werden kann, aufgegriffen. Gleichlaufend wurde diese Thematik seitens des Revisionsamtes bereits im ersten Abstimmungsgespräch am 31. Januar 2017 in Bezug auf das Optimierungsfeld zum Erlass von Dienstanweisungen dem 20 – Amt für

Kasse jedoch sämtliche Kassengeschäfte zu erledigen hat, welche als Begriff nicht weiter definiert werden, anreißend *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 30 f. Umgekehrt stellen nicht zwingend sämtliche nach § 25 II 1 GemHVO benannten Aufgaben der Zahlungsabwicklung immer ein Kassengeschäft dar. So wird die Verwaltungsvollstreckung zwar nicht als Kassengeschäft i. S. v. § 106 I GemO subsumiert, aufgrund spezieller gesetzlicher Zuweisung nach § 19 I 1 LVwVG handelt es sich trotzdem (und sinnvollerweise) um eine Aufgabe der Kasse, vgl. dazu – m. w. Nachw. – *Klomfaß*: Und er ist es doch: Zum Kassenverwalter als Leiter der kommunalen Vollstreckungsbehörde, in: KKZ 2012, 154 (156). Auch an dieser Stelle zeigt sich einmal mehr die Bedeutung lokaler Dienstanweisungen zum Kassenwesen der Gemeinde, die seit Umstellung auf die kommunale Doppik (und damit einhergehender Abschaffung der früheren GemKVO) obligatorisch sind und deshalb auch als eines der sog. Optimierungsfelder aufgegriffen ist.

³⁷ Zur Sonderkasse als einziger gesetzlicher Ausnahme zum Grundsatz der Einheitskasse vgl. *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 27 ff. (speziell S. 33 f.). Zur Fehlannahme, dass die Kassenführung zu solchen Sonderkassen in der Praxis wesentlich flexibler handhabbar sei, als zur eigentlichen kommunalen Kasse vgl. *Klomfaß*: Zur Vornahme von Verrechnungen: Die Kassenführung bei Eigenbetrieben oder Zweckverbänden (Teil 1), in: KKZ 2017, 4 ff.

³⁸ Vgl. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 12.

Finanzen, Beteiligungen und Sport als regelungsbedürftigem Punkt offengelegt. Allgemein dient diese Aufgabe nach § 112 I 1 Nr. 6 GemO zugleich zur Vorbereitung des Jahresabschlusses³⁹, entsprechende Überschneidungen sind mithin unvermeidlich. Allgemein dient sie auch der Gewährleistung der Kassensicherheit – einem der zentralen Argumente für die herausragende Stellung des Kassenrechts⁴⁰.

Die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung umfasst auch Belegprüfungen, weil jedem Kassen- und Buchungsvorgang ein Beleg zugrunde liegen muss⁴¹ (was insoweit § 25 II 2 GemHVO ergänzend aufgreift) – egal, ob auf der Einnahmen- oder der Ausgabenseite. Vor dem Hintergrund, dass diese Aufgabe zugleich der Vorbereitung des Jahresabschlusses dient, folgt dies schon logisch. Oftmals reicht zur ordnungsgemäßen Dokumentation, die einen Zahlungs- oder Buchungsvorgang nachvollziehbar macht, allerdings kein losgelöster Einzelbeleg, weshalb auch an dieser Stelle der lokalen Dienstanweisung zur konkreten Vorgabe verpflichtend mitzuliefernder Belege eine grundlegende wie steuernde Bedeutung zukommt.

Zu erwähnen gilt, dass diese gesetzliche Pflichtaufgabe bewusst wie sinnvollerweise keine Visakontrolle fordert sondern vom Grundsatz einer nachträglichen Prüfung ausgeht, wobei sich auf Schwerpunkte und Stichproben beschränkt werden kann⁴². Dies setzt aber zweckdienlicherweise voraus, dass seitens der Stadtkasse vom deren eigenem Prüf- und Beanstandungsrecht regelmäßig Gebrauch gemacht wird, um ggf. sicherheitsrelevante Kontrolllücken zu vermeiden. Insofern kann auf die entsprechenden Ausführungen zu § 112 I 1 Nr. 4 GemO verwiesen werden⁴³.

2. Darstellung einzelner Prüfungshandlungen

a) *Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport* *Abstimmung Finanzmittelkonten mit Finanzkonten*

Die Finanzkonten sind die Ein- und Auszahlungskonten der Finanzrechnung. Faktisch können sie als Unterkonten der Finanzmittelkonten angesehen werden, welche in der Bilanz den Kassenbestand (Barkassen) und die Bankguthaben ausweisen. Die beiden Salden sollten gleichwohl summarisch übereinstimmen.

³⁹ Vgl. bestätigend *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 11.

⁴⁰ Vgl. dazu ausführlicher *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 28 ff.

⁴¹ Vgl. beispielsweise *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 11.

⁴² Vgl. m. w. Nachw. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 11.

⁴³ Vgl. bereits S.17.

Eine vorgenommene Saldenabstimmung zwischen Finanzmittelkonten und den Finanzkonten gemäß der Gesamtfinanzzrechnung wies eine Differenz von 454,52 € aus.

Es handelte sich um Geschäftsvorfälle, welche sich aus den Altdatenbeständen des vormaligen Finanzverfahrens begründen. Bei den Dateneinspielungen mit Bezug auf Altdatenbestände fehlen teilweise die notwendigen Zuordnungen zu den erforderlichen Finanzpositionen. In Anbetracht der erheblichen Anzahl an übernommenen Altdaten ist die Anzahl der notwendigen Korrekturen sehr gering.

Mit einem im Finanzverfahren hinterlegten Abstimmungsprogramm werden täglich etwaige Differenzen angezeigt und nach Ursachenermittlung zeitnah bereinigt.

b) *Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport*
Nachtragsmanagement

Seit einiger Zeit ist seitens der Stadt Mainz ein zentrales Nachtragsmanagement von Nachtragsforderungen bei Bau-, Lieferungs- und Dienstleistungen in 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport eingerichtet worden. Dort wurden alle Nachträge, die über 10.000,00 € (brutto) lagen, bearbeitet. Das Verfahren ist entsprechend dem Rundschreiben 12/2016 festgelegt und verbindlich stadtweit anzuwenden. Ein Nachtrag beinhaltet einen zusätzlichen Vergütungsanspruch aufgrund einer geänderten oder zusätzlichen Leistung, die über die ursprüngliche vereinbarte Leistung hinausgeht oder hinter ihr zurückbleibt. Grundsätzlich sind solche Vergütungs- oder Mehrforderungen auf Abweichungen zwischen dem Leistungs-Ist und dem Leistungs-Soll (einschließlich Massenmehrungen und -minderungen) zurückzuführen. Durch die Zentralisierung ist eine effizientere Bearbeitung möglich. Die Revision hat Lesezugriff auf die aktuelle Nachtragsliste des Amtes 20. Im Berichtsjahr 2016 sind 59 Nachtragseingänge mit einem Gesamtvolumen von 2,97 Mio. € (brutto) zu verzeichnen gewesen. Nach Prüfung erfolgte letztendlich eine Beauftragung von rd. 1,77 Mio. € (brutto). Damit ist eine „Einsparung“ von rd. 1,2 Mio. € (brutto) erzielt worden. Die Zentralisierung ist jedenfalls gegenüber den vorherigen Verfahren zu favorisieren und ist bei stringenter Einhaltung ein probates Mittel, Nachträge VOB-konform zu bearbeiten sowie ein guter Filter unberechtigte oder überhöht gestellte Nachträge auszusortieren.

c) *Teilhaushalt 50 - Amt für soziale Leistungen i. V. m. dem Jobcenter*

Darlehen für Mietschulden nach § 22 Abs. 8 SGB II

Die Jobcenter bewilligen nach dem SGB II neben Leistungen des Bundes auch kommunale Leistungen. Die kommunalen Leistungen werden von den Jobcentern auf dafür vorgesehene Buchungsstellen gebucht und mit den kommunalen Trägern abgerechnet. Hierfür gibt es kalendertäglich eine Liste, die Buchungen für und gegen die kommunalen Träger enthält. Die Liste ist nach den Finanzpositionen der Bundesagentur für Arbeit gegliedert. Die Bereitstellung dieser Listen erfolgt über eine webbasierte Anwendung. Der jeweilige Tagessaldo wird täglich vom Konto der Landeshauptstadt Mainz abgebucht. Das 50 – Amt für soziale Leistungen erstellt die hierfür erforderliche Sammelzahlungsanordnung.

Durch eine Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für Soziales, Jugend und Familie des Deutschen Städtetages wurde das Revisionsamt auf mögliche Fehlbuchungen bei den Jobcentern aufmerksam. Prüfungen die beispielsweise durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Köln (2009) oder dem Hamburgischen Rechnungshof (2013) durchgeführt wurden, ergaben Fehlbuchungen zu Lasten der kommunalen Träger.

Alle Jobcenter nutzten seit ihrer Gründung ein einheitliches Verfahren, mit dem die Hilfefälle verwaltet und zahlbar gemacht werden. Nach Aufdeckung systembedingter Fehler wurde ein neues Fachverfahren entwickelt, um das bisherige abzulösen. Beim Jobcenter Mainz wurden die Buchungen bis August 2014 durch das bisherige Verfahren ausgelöst. Die Umstellung auf das Nachfolgeverfahren erfolgte von September 2014 bis ungefähr März 2015.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, in wie weit Fehlbuchungen beim Jobcenter zu Schäden bei der Landeshauptstadt Mainz führen.

Zusammenfassend konnte festgestellt werden, dass Schäden zu Lasten der Landeshauptstadt Mainz entstanden sind, sich aber die Ergebnisse dieser Prüfung nicht mit den Feststellungen anderer Prüfungseinrichtungen, die seit längerem publiziert werden, decken. Es gibt zwar Fehlbuchungen im großen Umfang, diese führen jedoch in den meisten Fällen nicht zu konkreten Schäden.

Das 50 – Amt für soziale Leistungen und das Jobcenter müssen durch laufende Quali-

tätskontrollen sicherstellen, dass auch künftig keine Schäden zu Lasten des kommunalen Trägers im nennenswerten Umfang entstehen.

d) Teilhaushalt 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften
Verwalterabrechnungen der Wohnbau Mainz GmbH für Immobilien der Stadt Mainz

Die Wohnbau Mainz GmbH verwaltet städtische Immobilien mit vermieteten Wohn- und Gewerbeeinheiten gemäß den Festlegungen in den jeweiligen Verwalterverträgen. Im laufenden Wirtschaftsjahr (Kalenderjahr) werden monatliche Abschlagszahlungen geleistet, deren Höhe nach Vereinbarung festgesetzt wird. Die Höhe der Abschlagszahlungen wird auf Grundlage der Halbjahresabrechnungen überprüft und ggf. entsprechend angepasst. Die endgültige Abrechnung erfolgt erst nach Ablauf des Wirtschaftsjahres mit Gegenüberstellung der Erträge (Einzahlungen) aus der Hausverwaltung und den Bewirtschaftungskosten (Auszahlungen) gemäß der von der Wohnbau erstellten Jahresabrechnung. Die Jahresabrechnung wies folgendes Ergebnis aus:

Jahresabrechnung	2014
Erträge aus der Hausverwaltung	673.183,21 €
./. Bewirtschaftungskosten	344.211,03 €
davon:	
lfd. Bewirtschaftungskosten	187.003,38 €
Instandhaltungskosten	106.692,15 €
Verwaltervergütung	50.515,50 €
= Gesamtergebnis	328.972,18 €
./. Abschlagszahlungen	320.000,00 €
= Guthaben (Forderung)	8.972,18 €

Die Überprüfung der Abrechnung führte in sachlicher und rechnerischer Hinsicht zu keinen Bemerkungen. Es gab Übereinstimmung mit den auf den Bankkonten nachgewiesenen Beständen. Eine stichprobenweise Überprüfung der Rechnungsbelege, insbesondere der nicht mit den Mietern abrechnungsfähigen Kosten, führte zu keinen Feststellungen. Das Guthaben (Restforderung) wurde nach erfolgter Prüfung zeitnah von der Wohnbau Mainz GmbH beglichen.

e) *Unvermutete Kassenprüfungen*

Im Jahre 2016 wurden unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt:

Teilhaushalt / Institution	Prüfbericht
37 – Feuerwehr	04.04.2016
42 – Amt für Kultur und Bibliotheken	20.06.2016
20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport	10.11.2016
16 – Kommunale Datenzentrale Mainz (Eigenbetrieb)	02.12.2016

Diese endeten ohne besondere Feststellungen, weshalb anstelle einer detaillierten Beschreibung aller vier Prüfungen lediglich exemplarisch die etwas umfangreichere Prüfung zu Amt 20 zum allgemeinen Verständnis herauszugreifen ist.

Die Finanzmittelkonten sind am Schluss des Buchungstages oder vor Beginn des folgenden Buchungstages gemäß § 25 VI GemHVO mit den Finanzmittelbeständen abzugleichen.

Deshalb hat die Stadtkasse für jeden Tag, an dem Zahlungen (Ein- und Auszahlungen) bewirkt worden sind, den Bestand an Zahlungsmitteln sowie den Bestand auf den für den Zahlungsverkehr bei den Kreditinstituten eingerichteten Konten (Kassenistbestand) zu ermitteln und dem Bestand auf den für den Nachweis der Zahlungsmittel eingerichteten Finanzmittelkonten (Kassensollbestand) gegenüberzustellen.

Die Ergebnisse werden in den Tagesabschluss eingestellt und der Buchungstag abgeschlossen. Die Richtigkeit wird von der Leitung der Girokasse und dem Kassenverwalter durch Unterschrift bescheinigt.

Die Prüfungen bezogen sich auf die Tagesabschlüsse⁴⁴ vom 18. und vom 19. Oktober 2016. Es erfolgten jeweils unvermutete (nicht angekündigte) Kassenprüfungen. Die Festlegung der zu prüfenden Tagesabschlüsse wurde vom Revisionsamt getroffen. Ge-

⁴⁴ Zum heute geläufigerem Begriff der *Tagesabstimmung* seit Umstellung auf der kommunale Doppik vgl. exemplarisch *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 91. Dieser neue Begriff bringt besser zum Ausdruck, dass neben der schon immer geforderten Gegenüberstellung von Soll- und Istbestand nunmehr auch eine Darstellung der Finanzkonten notwendig ist. Dies resultiert daher, dass im Rahmen der Drei-Komponenten-Rechnung (vgl. dazu ebd., S. 83 f.) die Finanzkonten Grundlage der Finanzrechnung bilden, ferner durch Ertrags- und Aufwandsbuchungen jedoch letztlich parallel die Sachkonten der liquiden Mittel, die letztlich in der Bilanz auszuweisen sind, verändert werden. Weil diese Rechnungskreise in Rheinland-Pfalz bewusst getrennt zu führen sind, ist dann sinnvollerweise in der Tagesabstimmung zugleich ein Abgleich der unterschiedlichen Rechnungssysteme vorzunehmen.

prüft wurden die korrekten Ausweisungen der Bestandssummen, gegliedert nach

- Kassensollbestand,
- Schwebepostenbestand,
- Kassenistbestand

sowie der Abgleich von Kassensollbestand zum Kassenistbestand.

Der Kassensollbestand stellt den gebuchten Kassenbestand dar und setzt sich aus dem Kassensollbestand des Vortages und den Ein- und Auszahlungen des aktuellen Buchungstages zusammen. Zur Abstimmung mit dem Kassenistbestand sind die Schwebepostenbestände – Anteile des gebuchten Kassenbestandes, die aber noch nicht im Kassenistbestand enthalten sind – zu berücksichtigen. Die Abstimmung konnte anhand der Zeitbücher (bzw. heutiger Begriff: Journale, § 28 IV 1, 1. Var. GemHVO⁴⁵) nachvollzogen werden.

Der Kassenistbestand stellt den tatsächlichen Bestand an Guthaben und Bankkonten dar und wird vor dem Abschluss des Buchungstages von der Leitung der Girokasse erfasst. Zur Kontrolle werden die Kassenistbestände mit den entsprechenden Kontoauszügen der Banken abgestimmt.

Die Tagesabschlüsse werden gemäß den gesetzlichen Vorgaben arbeitstäglich erstellt. Es bestehen keine rückständigen Abschlüsse. Die Tagesabschlüsse werden im Finanzprogramm vorgehalten und zusätzlich gesichert. Somit ist eine hinreichende Dateisicherung und jederzeitige Verfügbarkeit gegeben.

Die geprüften Tagesabschlüsse stellen sich wie folgt dar:

⁴⁵ Vgl. zum Journal kurzgefasst *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 87.

Tagesabschluss	18.10.2016	19.10.2016
Kassensollbestand	6.321.388,00 €	8.875.003,65 €
./.. Schwebeposten	4.478.374,54 €	4.634.776,76 €
Bereinigter Kassensollbestand	1.843.013,46 €	4.240.226,89 €
zu		
Kassenistbestand	1.843.013,46 €	4.240.226,89 €
Differenz	0,00 €	0,00 €

Fazit:

- Die Kassensollbestände – unter Berücksichtigung der Schwebeposten – entsprechen den Kassenistbeständen.
- Die Kassenistbestände wurden mit den Kontobeständen der vorgelegten Bankbelege abgestimmt und stimmen überein.

Es liegen keine Differenzen vor.

f) Übersicht zur Prüfung summarischer Abrechnungen

Vornehmlich im Rahmen der Prüfung ordnungsgemäßer Zahlungsabwicklung sind regelmäßig wiederkehrend verschiedenste Abrechnungsdaten zu unterschiedlichsten Zahlungsströmen zu überprüfen. Im Einzelfall können aus der Prüfung von summarischen Abrechnungsdaten auch vorbereitende Prüfungshandlungen im Hinblick auf Buchungen erwachsen, die für den Jahresabschluss relevant werden. Ebenso sind daraus folgende Ordnungsmäßigkeitsprüfungen denkbar. In 2016 waren folgende Abrechnungen seitens des Revisionsamtes – teils zeitaufwändig – zu prüfen:

Teilhaushalt	Abrechnungsgegenstand	Prüfdatum
50 - Amt für soziale Leistungen	Asylabrechnung 2. Hj 2015	19.02.2016
	Sozialhilfeabrechnung 2. Hj 2015	25.02.2016
	Grundsicherung; Mittelabruf I. Quartal 2016	11.04.2016
	Asylabrechnung 2. Hj 2015	01.07.2016
	Asylabrechnung Krankenhilfe 2011	01.07.2016
	Grundsicherung; Mittelabruf II. Quartal 2016	04.07.2016
	Grundsicherung Nachmeldung 2015	04.07.2016

	Asylabrechnung Krankenhilfe 2012	07.07.2016
	Summarische Abrechnung Sozialhilfe 1. Hj. 2016	25.07.2016
	Asylabrechnung Krankenhilfe 2013	07.07.2016
	Summarische Abrechnung Sozialhilfe Endabrechnung 2012	15.09.2016
	Summarische Abrechnung "Selbst bestimmen - Hilfe nach Maß für behinderte Menschen", Endabrechnung 2012	15.09.2016
	Summarische Abrechnung "Selbst bestimmen - Hilfe nach Maß für behinderte Menschen", Endabrechnung 2013	19.09.2016
	Summarische Abrechnung Sozialhilfe Endabrechnung 2013	19.09.2016
	Summarische Abrechnung Sozialhilfe Endabrechnung 2014	19.09.2016
	Summarische Abrechnung Sozialhilfe Endabrechnung 2015	19.09.2016
	Grundsicherung; Mittelabruf III. Quartal 2016	10.10.2016
51 - Amt für Jugend und Familie	Abrechnung Jugendhilfe zum Abrechnungsjahr 2015, Quote 2016	16.02.2016

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass sich womöglich die Zunahme der der Stadt Mainz zugewiesenen Flüchtlinge auch in erhöhtem Prüferinsatz niederschlagen wird, wozu aufgrund des Nachlaufs der Abrechnungen allerdings aktuell keine belastbaren Werte ausgewiesen werden können. Wiedergegeben werden kann gleichwohl die Entwicklung der jährlichen Gesamtzahlen zugewiesener Flüchtlinge:

Jahr	Anzahl zugewiesener Personen
2014	528
2015	1.868
2016	1.166

G. Programmprüfungen (§ 112 I 1 Nr. 7 GemO)

Diese Aufgabe fordert nach dem Wortlaut des § 112 I 1 Nr. 7 GemO die Kontrolle, ob die bei der Finanzbuchhaltung der Gemeinde und ihrer Sondervermögen eingesetzten automatisierten Datenverarbeitungsprogramme vor ihrer Anwendung geprüft wurden. Hervorzuheben ist dabei zunächst, dass nicht – wie teils in anderen Bundesländern der Fall – dem Revisionsamt selbst die inhaltliche Prüfung obliegt. Es hat vielmehr sicherzustellen, dass vor Überführung in den Echtbetrieb überhaupt eine Programmprüfung erfolgte. Dazu gibt es bei der Stadtverwaltung Mainz in Zusammenarbeit mit der 16 – Kommunalen Datenzentrale dem Grunde nach auch ein abgestimmtes Verfahren, das in einem standardisierten Vordruck endet, welcher die Beteiligung verschiedenster Stellen (z. B. auch dem Datenschutz) vor dem Programmeinsatz dokumentiert. Dieses Verfahren wurde aber nicht zu allen Programmbeschaffungen bzw. -erweiterungen durchlaufen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass jedenfalls von § 112 I 1 Nr. 7 GemO sämtliche Programme umfasst sind, die unmittelbare Auswirkungen auf die Rechnungssystem der Finanzbuchhaltung haben, zu denken ist insofern nicht bloß an die Finanzsoftware selbst. Insbesondere solche „Zulieferprogramme“, die Ansprüche oder Verpflichtungen der Stadt Mainz ermitteln, feststellen und Daten dann zur Weiterverarbeitung bzw. -verwendung in die Finanzsoftware überführen⁴⁶, müssen einer solchen Programmabnahme vor Überführung in den Echtbetrieb unterzogen werden. Dies greift folglich ferner zu Schnittstellentechniken.

Nach § 29 II Nr. 2 GemHVO muss die Dienstanweisung hinreichend bestimmt sein und mindestens Bestimmungen enthalten über:

„den Einsatz von automatisierter Datenverarbeitung in der Finanzbuchhaltung mit Festlegungen über:

- a) die Freigabe von Verfahren,
- b) die Berechtigungen im Verfahren,
- c) die Dokumentation der eingegebenen Daten und ihrer Veränderungen,
- d) die Identifikationen innerhalb der sachlichen und zeitlichen Buchung,
- e) die Nachprüfbarkeit von elektronischen Signaturen,
- f) die Sicherung und Kontrolle der Verfahren,
- g) die Abgrenzung der Verwaltung von Informationssystemen und automatisierten Verfahren von der fachlichen Sachbearbeitung und der Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung,“

⁴⁶ Vgl. dazu m. w. Nachw. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 13.

In diesem Zusammenhang gilt hervorzuheben, dass mit Wirkung zum 28. Dezember 2016 § 28 X GemHVO aktualisiert wurde⁴⁷:

„¹Bei der Buchführung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung (DV-Buchführung) muss unter Beachtung der Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) nach Maßgabe des Schreibens des Bundesministeriums der Finanzen an die obersten Finanzbehörden der Länder vom 14. November 2014, IV a 4 - S 0316/13/10003, (BStBl. I S. 1450) sichergestellt werden, dass:

1. nur dokumentierte, freigegebene und gültige Programme verwendet werden,
2. die Daten vollständig und richtig erfasst, eingegeben, verarbeitet und ausgegeben werden,
3. nachvollziehbar dokumentiert ist, wer wann welche Daten eingegeben oder verändert hat,
4. in das automatisierte Verfahren nicht unbefugt eingegriffen werden kann,
5. die gespeicherten Daten nicht verloren gehen und nicht unbefugt verändert werden können,
6. die gespeicherten Daten bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfristen der Bücher jederzeit in angemessener Frist lesbar und maschinell auswertbar sind,
7. Berichtigungen der Bücher protokolliert und die Protokolle wie Belege aufbewahrt werden,
8. elektronische Signaturen mindestens bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfristen der Bücher nachprüfbar sind,
9. die Unterlagen, die für den Nachweis der richtigen und vollständigen Ermittlung der Ansprüche und Zahlungsverpflichtungen sowie für die ordnungsgemäße Abwicklung der Buchführung und des Zahlungsverkehrs erforderlich sind, einschließlich eines Verzeichnisses über den Aufbau der Datensätze und die Dokumentation der eingesetzten Programme und Verfahren bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfristen der Bücher verfügbar bleiben,

⁴⁷ Vgl. Verordnung vom 7. Dezember 2016 (GVBl. S. 597).

10. die Verwaltung von Informationssystemen und automatisierten Verfahren von der fachlichen Sachbearbeitung und der Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung verantwortlich abgegrenzt wird.

²Abweichend von den entsprechenden Bestimmungen der GoBD gilt § 30. § 42 bleibt unberührt.“

An mehreren Stellen wird folglich schon rechtlich das Erfordernis umfassender Dokumentation (sowohl der eingesetzten Programme selbst, deren Tests und Abnahme, wie der Datengrundlagen) überbordend deutlich. U. a. die Frage der Dokumentation wurde dabei auch praktisch im Jahre zu einem wichtigen Gegenstand eines Sonderauftrages des Oberbürgermeisters gerade in Bezug auf die Beschaffung von IT-Leistungen.

Zwar existiert bei der Stadtverwaltung Mainz eine spezielle Dienstanweisung unter der Überschrift der Datensicherheit, diese bezieht sich aber ausdrücklich nur auf das eigentliche Finanzprogramm, wodurch lediglich ein Bruchteil der Vorgaben des § 29 II Nr. 2 GemHVO abdeckt wird. Diese DA beschäftigt sich überwiegend mit dem Berechtigungskonzept des Finanzprogramms. Die zu regelnden Punkte zur Freigabe von Verfahren⁴⁸, zum Ausschluss der Datenmanipulationen usw. kommen nicht im abschließenden Sinne des § 29 II Nr. 2 GemHVO vor. Dementsprechend bedarf es zumindest einiger Ergänzungen, die bereits im ersten Abstimmungsgespräch mit dem 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport in Bezug auf die Aktualisierung der Dienstanweisung für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen übermittelt wurden.

Bei der Freigabe von Verfahren wird dabei seitens des Revisionsamtes empfohlen, Routinen zur Freigabe nicht nur bei erstmaliger Programmbeschaffung sondern besonders auch zu den danach vorzunehmenden Programmupdates, Modulerweiterungen o. ä. zu definieren⁴⁹ und hinsichtlich des Ablaufes – in Abstimmung insbes. mit KDZ, Datenschutz, ggf. IT-Sicherheit wie nötigenfalls Personalrat⁵⁰ – klare Abläufe vorzugeben. Möglicherweise lässt sich dazu auf den kürzlich eingegangenen Fragenkatalog als Anlage des Rundschreibens 7/2017 des Städtetages Rheinland-Pfalz⁵¹ aufbauen. Überbordend wichtig ist dabei aus Sicht der Revision, dass zu Programmfreigaben – gerade auch zu Programmerweiterungen, Updates mit neuen Funktionalitäten usw. – ausrei-

⁴⁸ Welche die bestehende Dienstanweisung vielmehr extern voraussetzt, vgl. indizierend deren Ziffer 7 Abs. 1. („Die ... genehmigt worden sind.“).

⁴⁹ Insofern ist Ziffer 12 der bestehenden Dienstanweisung zur Datensicherheit mit einer Beschränkung von nur „grundlegenden Änderungen am Produktivsystem“ bereits zu eng bestimmt. Dort bleibt ferner unklar, warum nur die erstmalige (möglicherweise lange Zeit zurückliegende) Beauftragung von Fremdfirmen sowie nur der Datenexport *in* Fremdverfahren prüfungsrelevant sein sollen.

⁵⁰ Benannt sind die im bisherigen Standardvordruck zu Programmfreigaben aufgeführten Adressaten.

⁵¹ Schreiben vom 3. Januar 2017, Az. 022-09.

chende Programmdokumentationen, welche vornehmlich die tatsächlich im System ausgeführten Funktionen bzw. Abfragen und weniger bloße Bildschirmmasken erörtern, sowie freigabespezifische und vorhergehend durchgeführte Tests dem Vordruck zur Programmfreigabe beigelegt sind, welcher die zu beteiligenden Stellen auch effektiv vor der Echtbetriebsaufnahme einbindet.

Gerade vor dem Hintergrund, dass zunehmend wie grundsätzlich begrüßenswerterweise Daten im Finanzprogramm eingespielt werden, macht die notwendige Dokumentation und Sicherung in Bezug auf ggf. manipulative Veränderungen von Daten *im Vorfeld* relevant⁵². In diesem Zusammenhang sind auch die zu nutzenden Schnittstellenprogramme sowie der zugehörigen Abläufe (unter steter Sicherstellung insbes. des Vier-Augen-Prinzips) zu beschreiben, zumal, wenn diese Abweichungen bzw. Ausnahmen zum ansonsten in der DA HKRI vorgegebenen Prozesslauf zum Kassenanordnungswesen darstellen. Änderungen an der Schnittstellentechnik oder zugehöriger Verfahrensabläufe sind dem folgend ebenfalls, ähnlich einer Programmabnahme, vor Überführung in den Echtbetrieb entsprechenden Prüfungen (ggf. darüber hinaus regelmäßig wiederkehrend) zu unterziehen. Für eine entsprechende Ausdehnung, gerade vor dem Hintergrund der hohen Sicherheitsrelevanz, wird sich das Revisionsamt dafür in 2017 verstärkt einsetzen.

Dazu vorbereitend wurde bereits Ende 2016 seitens eines Prüfers begonnen, überhaupt einmal den aktuellen Stand der Programmfreigaben zu städtischen Programmen zu ermitteln, welche das standardisierte Freigabeverfahren durchlaufen haben. Die darauf folgende Prüfung, warum zu einzelnen Programmen möglicherweise keine Freigabeverfahren durchlaufen wurden, ist jedoch in 2017 anhängig und wird dementsprechend im kommenden Schlussbericht aufgegriffen werden.

H. Prüfung delegierter Aufgaben (§ 112 I 2 GemO)

Nach dieser Vorschrift sind auch zu delegierten Aufgaben Entscheidungen und Verwaltungsvorgänge von erheblicher finanzieller Bedeutung in die Prüfung des Jahresabschlusses nach § 112 I 1 Nr. 1 GemO einzubeziehen, wenn die Zahlungsvorgänge durch den Träger der Aufgabe selbst vorgenommen werden. Sofern dies vorkommt, wird dies

⁵² Wenn Datenmanipulationen im Vorfeld auch bewusst erfolgen können – erinnerlich ist insofern der Vortrag von Herrn Feigel vom Rechnungshof Rheinland-Pfalz im Herbst 2016 im Rahmen einer Arbeitstagung bei der Stadt Mainz, welcher auf einen aktuellen Bereicherungsfall aufgrund manipulierter Steuerstammdatensätze zurückzuführen ist –, gelten diese der Absicherung dienenden Vorgaben vornehmlich der wesentlich häufiger vorkommenden unbewussten oder versehentlichen Veränderungen, die nachträglich dann möglicherweise nicht mehr rekonstruierbar sind.

durch die Definition von Erheblichkeitswerten im Rahmen der Jahresabschlussprüfung berücksichtigt, weshalb auf die Ausführungen zu § 112 I 1 Nr. 1 GemO verwiesen werden kann.

I. Verwendungsnachweisprüfungen als weitere Pflichtaufgabe

§ 112 I 1 GemO signalisiert durch das Konzept „insbesondere“, dass (gesetzliche) Pflichtaufgaben auch durch andere Spezialvorschriften vorgegeben werden können. Dem Revisionsamt obliegt in dieser Hinsicht als regelmäßig wiederkehrender Tätigkeit die Prüfung von Verwendungsnachweisen⁵³ zu bestimmten Maßnahmen, zu denen Fördermittel gewährt wurden. Mit dieser oftmals übertragenen wie aus Steuerungssicht dann auch sinnvollen Verwendungsnachweisprüfung des Revisionsamtes wird die ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel angestrebt. Zuvorderst bei öffentlich-rechtlichen Zuweisungen geht es darum, ob der mit der Förderung bestimmte Zweck auch tatsächlich erreicht wurde und die beabsichtigten Ziele – im Optimalfall dauerhaft – realisiert werden. Dementsprechend fokussieren sich diese Prüfungstätigkeiten auf die Zweckerreichung wie die Erfolgskontrolle.

Im Berichtszeitraum wurden 42 Verwendungsnachweisprüfungen durchgeführt, teils vergleichsweise zeitintensiv aufgrund der Vielzahl zu berücksichtigender Kostenbelege:

Teilhaushalt / Institution	Prüfbericht	Titel
20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport	19.10.2016	Ergänzung förderfähiger Kosten Rheingoldhalle
33 - Bürgeramt	26.02.2016	LI-Rückkehr 2005 - Verwendungsnachweis für 2015
40 - Schulamt	05.08.2016	Finanzhilfen für Ganztagschulen IGS Mainz-Bretzenheim
	05.08.2016	Pauschalförderung für die Einrichtung von Leseecken IGS Anne-Seghers

⁵³ Insbesondere nach Ziffer 11.2 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 der Landeshaushaltsordnung, verweisend maßgeblich auf Ziffer 8.2 der Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung („ANBest-I“ als Anlage 2 der vorgenannten Verwaltungsvorschrift) bzw. entsprechend zur Projektförderung („ANBest-P“ als Anlage 3 zur vorgenannten Verwaltungsvorschrift).

42 - Amt für Kultur und Bibliotheken	15.02.2016	Bücherei als Lernort für Schüler/-innen
	18.04.2016	Landeszufwendung für den Ausbau des wissenschaftlichen Buchbestandes und für die Restaurierung von Altbeständen
	04.07.2016	Musiksommer 2015
	11.07.2016	Mainzplus Citymarketing "Heimat I-Teile von Edgar Reitz
	20.07.2016	FILMZ 2015
	27.09.2016	Kunsthalle Mainz 2015
	27.10.2016	Förderung der VW-Stiftung
	11.11.2016	Mainzer Kammerspiele 2015
	05.12.2016	Mainzer Meisterkonzerte 2015
	21.12.2016	Beschaffung von Büchern für den Lesesommer 2016
	27.12.2016	Römisch-Germanisches Zentralmuseum 2015
44 - Peter-Cornelius-Konservatorium	17.02.2016	Förderung des Landesverbandes der Musikschulen in Rheinland-Pfalz e. V. 2015
	21.06.2016	Landeszuschuss Studienabteilung
451 - Gutenberg-Museum	15.02.2016	Minipresse 2015
	16.06.2016	(Teil-)Verwendungsnachweis zur Ausstellung "am 8. Tag schuf Gott die Cloud"
	26.10.2016	Gutenberg Gesellschaft e.V. (jährlicher Zuschuss der Stadt Mainz)
452 - Naturhistorisches Museum	04.02.2016	Projektförderung MuseobilBOX 2015
	25.02.2016	Projektförderung 2015 der Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz, Landesammlung Naturkunde
50 - Amt für soziale Leistungen	22.08.2016	Frauenhaus
	15.12.2016	Soziale Stadt, Regionalfenster Mombach
	15.12.2016	Soziale Stadt, Regionalfenster Neustadt

51 - Amt für Jugend und Familie	15.03.2016	Landeszuschuss Projekt "Seniorenpolitisches Gesamtkonzept"
	22.03.2016	Landeszuschuss "Job-Coach Projekt"
	17.06.2016	Projekt „Streetwork“
	28.06.2016	Open-Ohr-Festival
	03.08.2016	Neubau städtische Kita Mainz-Mombach Alter Kerbeplatz
	03.08.2016	Neubau städtische Kita Familienzentrum Schillstraße Mainz-Oberstadt
	03.08.2016	Neubau/Erweiterung katholische Kita Maria Heimsuchung, Mainz-Laubenheim
	04.08.2016	Projekt Jugendscout Stadt Mainz
	04.08.2016	Projekt Jobfux Realschule Plus Anne-Frank Mainz
	04.08.2016	Projekt Jobfux Realschule Plus Mainz-Lerchenberg
	04.08.2016	Projekt Jobfux Realschule Plus Budenheim/Mainz-Mombach
	29.08.2016	Kindertheaterfestival
	28.09.2016	Schulsozialarbeit in der Stadt Mainz 2015
	29.09.2016	Open Ohr Festival 2015
	13.10.2016	Soziale Stadt, Regionalfenster Lerchenberg, Zwischennachweis
	07.11.2016	Projekt "Woche der Kinderrechte 2016"
14.11.2016	Jugendpflegetat 2015	

Ein Verwendungsnachweis führte nach umfangreicherem Prüfungsaufwand zu Folgefragen, welcher deshalb etwas ausführlicher hervorzuheben ist:

Für das 41. Open Ohr Festival gewährte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier eine Zuwendung in Höhe von 26.000,00 € als Festbetragsfinanzierung. Die Gesamtausgaben für das Open Ohr Festival beliefen sich auf rund 450.000,00 €.

Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises sind einige formelle Mängel aufgefallen. Diese betrafen insbesondere

- die Vertragsgestaltung,
- fehlende Unterschriften und Bestellscheine,
- Zeiträume der Rechnungsstellung,
- Pfandkosten,
- Ausschreibungen der Versorgungsstände.

Die ersten vier Punkte konnten in einem Gespräch mit den Projektverantwortlichen erörtert und geklärt werden. Hinsichtlich des letzten Punktes fand ein gesondertes Gespräch mit der Abteilung Vergabe und Einkauf statt. Für das 41. Open Ohr Festival wurden Aufträge teilweise nach einer Ausschreibung der Leistung (z. B. für die Anmietung der Zelte, Sanitäreinrichtungen und Kassencontainer) oder nach Einholung von Vergleichsangeboten (z. B. Sanitätsdienst, Brauerei, Gastronom, Müllreinigung Gebäude, Anmietung Bauzäune, Strominstallation) vergeben; in mehreren Fällen erfolgten keine Ausschreibungen (z. B. für grafische Leistungen, den Druck von Flyern und Plakaten sowie für die Anmietung von Fahrzeugen). Da es sich bei diesen Leistungen um Auftragsvolumen von je weniger als 10.000 € handelt, ist eine Ausschreibung nicht erforderlich. Für den Plakat- und Flyerdruck und die Mietfahrzeuge sollen zukünftig jedoch drei bis fünf Vergleichsangebote eingeholt werden.

Es stellte sich für weitere Leistungen die Frage, inwieweit diese der Ausschreibungspflicht unterliegen, z. B. für die Beauftragung des Sicherheitsdienstes, den Zeltplatzbetreiber und die Versorgungsstände. Die Thematik konnte erst nach einer weiteren Prüfung seitens der Abteilung Vergabe und Einkauf geklärt werden. Der Projektverantwortliche hat hierzu schriftlich eine Empfehlung von der Abteilung Vergabe und Einkauf erhalten. Das Revisionsamt wurde zeitgleich darüber informiert. Durch die langjährige Erfahrung mit dem Sicherheitsdienst und dem Zeltplatzbetreiber und dem damit verbundenen Vertrauensverhältnis hält die Abteilung Vergabe und Einkauf eine Ausschreibung nicht für erforderlich. Im Hinblick darauf, dass bei den Versorgungsständen der Wettbewerb sehr eingeschränkt ist und man zudem ein vielfältiges Angebot haben möchte, hält die Abteilung Vergabe und Einkauf auch hier eine Ausschreibung für nicht erforderlich.

In den Fällen, in denen keine Ausschreibung erforderlich ist, ist zu prüfen, ob diese Aufträge über den zentralen Katalogeinkauf abgewickelt werden können. Sollte dies nicht möglich sein, sind zumindest drei bis fünf Vergleichsangebote einzuholen.

VIII Zu den gesetzlich definierten freiwilligen Aufgaben⁵⁴ nach § 112 II GemO

A. Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände (§ 112 II Nr. 1 GemO)

Diese Aufgabe erfordert die vornehmlich tatsächliche Inaugenscheinnahme zu Vorräten, d. h. der zum Verbrauch bestimmten beweglichen Sachen wie beispielsweise Büromaterial, Reinigungsmittel, Bau- und Streumaterial oder auch Heizöl. Darüber hinaus sind andere Vermögensgegenstände zu kontrollieren, welche auch immaterieller Natur sein können, beispielsweise bestimmtes Know-how als wirtschaftlicher Vorteil zu bestehenden Rechten⁵⁵. Richtigerweise hat die Kommune grundsätzlich jegliche Vermögensgegenstände im Inventar gemäß § 31 I GemHVO auszuweisen. Insofern werden solchermaßen ausgewiesene Vermögensgegenstände bereits von der gesetzlichen Pflichtaufgabe des § 112 I 1 Nr. 1 GemO erfasst. Es handelt sich insofern jedoch nicht um eine Überschneidung. Bei der hiesigen Aufgabe geht es vielmehr darum, einen tatsächlichen Vergleich zwischen dem Soll (dem im Inventar ausgewiesenem Bestand) zum Ist (den tatsächlich vor Ort vorfindbaren Vermögensgegenständen) durchzuführen. Insofern ist festzustellen, ob wirklich alle Vermögensgegenstände erfasst sind und ferner, ob diese pfleglich wie wirtschaftlich verwaltet werden. Diese Aufgabe geht mithin deutlich über eine bloß ordnungsgemäße Ausweisung hinaus.

Weil im Jahre 2016 mehrere Jahresabschlüsse zu den Jahren 2012 bis einschließlich 2015 parallel erstellt und sodann geprüft wurden, konnten nicht alle vorgeschriebenen Aufgaben in der gebotenen rechtlichen Tiefe umfassend praktisch durchgeführt werden. Insofern wurden verschiedene Optimierungsfelder zu solchen Aufgaben definiert, deren Bearbeitung wie nachfolgende Prüfung seitens des Revisionsamtes im Zuge der vorrangig zu realisierenden Fertigstellung dieser Jahresabschlüsse nicht leistbar waren. Diese sollten im Nachgang zur Fertigstellung wie Prüfung dieser Jahresabschlüsse abgearbeitet werden, vgl. dazu insbesondere auch die Behandlung zu den Optimierungsfeldern im Rechnungsprüfungsausschuss am 9. Juni 2016. Eines dieser Optimierungsfelder

⁵⁴ Zum Begriff vgl. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 14 f. Freiwillige Aufgaben lassen sich demnach aufgrund des Wortlautes „insbesondere“ des § 112 II GemO seitens des Bürgermeisters oder des Rechnungsprüfungsamtes kreieren.

⁵⁵ Vgl. zum Ganzen ausführlicher *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 15.

stellt die Inventur (im Sinne der Durchführung körperlicher Bestandsaufnahmen) dar. Definiert wurde, dass jedenfalls in gewisser Regelmäßigkeit (drei bis maximal fünf Jahre) eine neuerliche körperliche Bestandsaufnahme geboten ist. Die letzte wie einzige umfassende Inventur erfolgte insoweit zur Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009. Weil mithin in 2016 keine umfassende körperliche Bestandsaufnahme bereits zur Erstellung der Jahresabschlüsse erfolgte, wurden keine darüber hinausgehenden besonderen Prüfungshandlungen zur freiwilligen Aufgabe nach § 112 II Nr. 1 GemO seitens des Revisionsamtes ergriffen.

B. Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 112 II Nr. 2 GemO)

1. allgemein

Diese Aufgabe stellt eine der wichtigsten überhaupt dar, dient sie doch vorrangig dazu, Schwachstellen in der kommunalen Organisation aufzuspüren und zu beheben. Dabei geht es nicht darum, falsch bearbeitete Einzelfälle aufzuzeigen sondern solche Fehler und Mängel im Verwaltungsablauf zu untersuchen, die mangels Offenkundigkeit nur durch methodisches Vorgehen erkennbar werden⁵⁶. Die Bedeutung dieser Aufgabe erklärt sich auch daher, dass grundlegende Fehler im Hinblick auf ein nicht ordnungsmäßiges, unzuweckmäßiges oder unwirtschaftliches Vorgehen oft öffentlichkeitswirksam werden.

Zu prüfen ist unter der Ordnungsmäßigkeit die Einhaltung von Rechtsnormen, womit zugleich die Haushalts- und Wirtschaftsführung unter Wahrung eigener Satzungsregelungen bis hin zu rechnungstechnischen oder buchhalterischen Vorgaben erfasst wird⁵⁷. Die Zweckmäßigkeit hinterfragt die optimale Ausgestaltung von Arbeits- und Prozessabläufen, insbesondere bei solchen Vorgängen, die mehrere Organisationseinheiten übergreifend betreffen, um eine zielführende Erledigung der zu erfüllenden Aufgabe insgesamt sicherzustellen. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit ist Legion und bedarf keiner umfangreich weitergehenden Erläuterung: Vornehmlich steht die bestmögliche Nutzung von Ressourcen im Vordergrund⁵⁸.

⁵⁶ Vgl. ausführlich (m. w. Nachw.) *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 16.

⁵⁷ Vgl. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 16.

⁵⁸ Vgl. zum Ressourcenverbrauchskonzept zusammenfassend *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 82.

2. Einzelaufträge zu § 112 II Nr. 2 GemO

a) *Übersicht*

Teilhaushalt	Prüfbericht	Titel
10 - Hauptamt	12.12.2016	Reisekosten
30 - Rechts- und Ordnungsamt	28.07.2016	Verwarnungsgelder
51 - Amt für Jugend und Familie	04.08.2016	Fallzahlprüfung kritischer Sorgerechtsfälle

b) *Teilhaushalt 10 – Hauptamt*

Reisekosten

Bei der Ausstellung von Fahrkarten durch ein seitens der Stadtverwaltung eingeschaltetes Reisebüro werden dreifach Serviceentgelte berechnet. Dies wurde zum Anlass genommen, die Reisekosten und insbesondere die Vertragsgestaltung mit der Auftragnehmerin einer Prüfung zu unterziehen.

Feststellungen:

- In einem Rundschreiben aus dem Jahr 2007 wurden alle städtischen Mitarbeiter/-innen darüber informiert, dass sie eine Buchung von Bahnfahrkarten über ein früher eingeschaltetes Reisebüro vornehmen oder aber selbst online Fahrkarten buchen können. Daraus resultierend ergibt sich für die städtischen Mitarbeiter/-innen keine Verpflichtung, Reisebuchungen zwingend über das genannte Reisebüro abzuwickeln. Das Rundschreiben hat mit Ablauf des Jahres 2012 seine Gültigkeit verloren.
- Ursprünglich wurde kein formaler Vertrag mit dem Reisebüro geschlossen. Notwendige vertragliche Regelungen, wie z. B. Laufzeit, Gebührenanpassungen und die Nutzung des Großkundenrabattes über den Städtetag Rheinland-Pfalz wurden nicht getroffen.
- Vor der erstmaligen Beauftragung des früheren Reisebüros wurde keine Ausschreibung über die Abteilung Vergabe und Einkauf vorgenommen. Zwar war das Auftragsvolumen zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt, es hätte jedoch aus den Auftragssummen an das Reisebüro aus den Vorjahren zu einem späteren Zeitpunkt

erkannt werden müssen, dass eine öffentliche oder beschränkte Ausschreibung durch die Abteilung Vergabe und Einkauf nach den Punkten 3.1 und 3.3 DA-HKR II hätte erfolgen müssen.

- Im Jahr 2012 übergab das frühere Reisebüro seinen Kundenstamm an das heutige. Es erfolgte auch zu diesem Zeitpunkt keine Ausschreibung und keine vertragliche Regelung.
- Laut einer aktuellen Gebührenabfrage durch das 10 – Hauptamt beim aktuellen Reisebüro werden seit dem 1. Januar 2014 folgende Servicegebühren berechnet: 10 % auf den Fahrpreis, 1,00 € für die Sitzplatzreservierung pro Strecke sowie 8,00 € pro Rechnung.
- Als Mitglied des Städtetages Rheinland-Pfalz kann die Stadt Mainz den Großkundenrabatt der Deutschen Bahn AG in Höhe von 5 % nutzen. Trotz entsprechender Information an die Mitarbeiter/-innen per Rundschreiben wurde dieser nicht ausreichend genutzt.
- Es gibt mehrere Anbieter von Online-Lösungen zur Realisierung einer einheitlichen Online-Buchungs-Infrastruktur, die mittels einer Schnittstelle an den zentralen Katalogeinkauf angebunden werden können. Die Reisebuchungen sollten zukünftig über ein solches Online-Portal erfolgen. Das Amt 10 setzt sich zwecks Realisierung mit der Abteilung Vergabe und Einkauf in Verbindung.
- Per Aktenvermerk legte das Hauptamt fest, dass bei Dienst- und Fortbildungsreisen grundsätzlich nur eine Erstattung der zweiten Wagenklasse erfolgt. Dies wurde den Mitarbeitern/-innen in einem Rundschreiben im Jahr 2007 entsprechend mitgeteilt. Gemäß § 5 I 2 Landesreisekostengesetz Rheinland-Pfalz (LRKG) werden für Bahnfahrten von mindestens dreistündiger Dauer zu einem Geschäftsort außerhalb des Landes jedoch die entstandenen Fahrkosten der nächsthöheren Klasse erstattet. Gemäß § 3 I 3, 2. HS LRKG i. V. m. dem Kommentar zu § 3 LRKG kann entgegen der Regelung in § 5 I 2 des LRKG zwar eine niedrigere Reisekostenvergütung festgelegt werden, dies kann jedoch nur im Einvernehmen mit den Berechtigten erfolgen. Ferner ist nach § 3 I 3 LRKG bei der Anordnung oder Genehmigung der Dienstreise oder des Dienstgangs über die Höhe der Reisekostenvergütung zu entscheiden.

Sowohl die Festlegung des Hauptamtes per Aktenvermerk, als auch die Mitteilung an die Mitarbeiter/-innen per Rundschreiben, ist nicht im Einvernehmen mit den Mitarbeitern/-innen erfolgt. Zudem ist das Rundschreiben älter als fünf Jahre und damit nicht mehr gültig. Auch erfolgte die Festlegung nicht im Einzelfall bei der Anordnung oder Genehmigung der Dienstreise.

Das 10 – Hauptamt wurde zu den einzelnen Punkten um Stellungnahme bis zum 28. Februar 2017 gebeten. Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Berichts stand die Stellungnahme des 10 – Hauptamtes noch aus.

c) Teilhaushalt 30 – Rechts- und Ordnungsamt

Verwarnungsgelder

Am 19. und 20. Juli 2016 wurde in den Diensträumen der Abteilung Öffentliche Sicherheit und Ordnung des Rechts- und Ordnungsamtes eine Prüfung bezüglich des Umganges mit vereinnahmten Verwarnungsgeldern durchgeführt. Nach § 56 I des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) kann bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten die Verwaltungsbehörde, handelnd durch seine Bediensteten, den Betroffenen verwarnen und ein Verwarnungsgeld von fünf bis fünfundfünfzig Euro erheben. Über die Verwarnung, die Höhe des Verwarnungsgeldes und die Zahlung oder die etwa bestimmte Zahlungsfrist wird gemäß § 56 III OWiG eine Bescheinigung erteilt.

Es wurde überprüft, ob die während des Zeitraumes 1. Januar 2015 bis 30. Juli 2016 rund 9.000 € erhobenen Verwarnungsgelder, vollständig und zeitnah eingezahlt wurden. Die stichprobenartige Überprüfung bei 14 Kolleginnen und Kollegen aus den Bereichen Lebensmittelkontrolle und Zentraler Vollzugs- und Ermittlungsdienst (nachfolgend ZVED) wurde festgestellt, dass man in zwei Fällen noch im Besitz von alten und nicht vollständig aufgebrauchten Verwarnungsgeldblöcken war, obwohl diese bereits erneuert wurden und eingezogen hätten werden müssen. In einem anderen Fall wurden 185 € an Verwarnungsgeldern nicht eingezahlt, sondern mehrere Monate in den Umkleideräumen in einem Spint gelagert.

Weiter wurde geprüft ob der Bestand an Verwarnungsgeldblöcken vollständig nachgewiesen werden konnte. Eine handschriftlich geführte Liste über ausgegebene Verwarnungsgeldblöcke informiert nicht über den Soll-Bestand der Verwarnungsgeldblöcke. So konnte nicht sichergestellt werden ob Blöcke, die vorhanden sein müssten, fehlen.

Die Rückgabe von Verwarnungsgeldblöcken wird nicht vollumfänglich dokumentiert.

Gegenstand weiterer Prüfung war die Feststellung ob der Arbeitsprozess revisionsicher ist. Über das Programm „KErmitt“ kann bei Verwarnungen durch den ZVED, die im Nachgang zu Einsatzaufträgen oder im Rahmen von normalen Streifenfahrten entstehen, vermerkt werden, ob Verwarnungsgelder erhoben und vereinnahmt wurden. Eine entsprechende Handhabung konnte praktisch jedoch nicht festgestellt werden. Verwarnungen im Rahmen von Streifenfahrten werden nicht gesondert dokumentiert. Weiter wurde festgestellt, dass nicht alle Verwarnungen die notwendigen Personalien des Betroffenen enthalten. Hier ist eine Verbindung zwischen Vorgang, Betroffenen, Einzahlendem und Buchung im Einzelfall nicht möglich. Losgelöst von den Stichproben wurde in einigen Fällen ergänzend festgestellt, dass in der Barkasse nicht der Name des Einzahlers eingetragen wurde, sondern die Namen der Betroffenen. Dies macht eine Verbindung zum Vorgang kaum möglich. Quittungen werden bei Einzahlung der Verwarnungen immer ausgestellt, jedoch im Bereich des ZVED unterschiedlich weiterverarbeitet. In Einzelfällen waren Quittungen nicht auffindbar. Der Arbeitsprozess im Bereich des ZVED ist zusammenfassend nicht revisionsicher.

Im Bereich der Lebensmittelkontrolle gibt es die Möglichkeit, erhobene Verwarnungsgelder mit allen notwendigen Daten und Hinweisen in das Verfahren „BALVI“ einzutragen. Der Arbeitsprozess ist revisionsicher.

Im Rahmen der Prozessanalyse wurde weiter geprüft, ob geeignete Kontrollmechanismen zur Feststellung von inhärenten Risiken vorhanden sind. Die Kolleginnen und Kollegen, die neue Verwarnungsgeldblöcke ausgeben, prüfen vermutlich nicht, ob alte Verwarnungsgeldblöcke vollständig verwendet und verbucht wurden. Aufgrund der Abwesenheit der zuständigen Kollegin konnte dies jedoch nicht durch Befragen belegt werden. Aus der Feststellung, dass einzelne Verwarnungsgeldblöcke nicht ausgetragen sind, obwohl neue ausgegeben wurden, kann dies jedoch schlussgefolgert werden.

Nach eigenen Aussagen des Rechts- und Ordnungsamtes wurde Bedarf für ein neues Software-Verfahren im Bereich des ZVED angemeldet und in den Haushaltsplanungen des Rechts- und Ordnungsamtes entsprechende Mittel vorgesehen. Die Notwendigkeit in Bezug auf die o.g. Prüfungsinhalte kann durch die getroffenen Feststellungen bestätigt werden, um den Arbeitsprozess revisionsicher zu machen.

Die bisherige Liste der ausgegebenen Verwarnungsgeldblöcke sollte um den

Soll-Bestand an Verwarnungsgeldblöcken ergänzt werden, sodass eine einfache Bestandskontrolle möglich wird. Die Liste der ausgegebenen und zurückgegebenen Verwarnungsgeldblöcke sollte darüber hinaus aufgearbeitet und aktualisiert werden.

Es sollte eine interne Risikokontrolle bei der Neuausgabe von Verwarnungsgeldblöcken installiert werden (Prüfung, ob alle Durchschläge vorhanden sind und ob zu den Durchschlägen Quittungen vorhanden sind).

Es sollten organisatorische Regelungen geschaffen werden, die festlegen in welchen Abständen bzw. in welchem Rhythmus Verwarnungsgelder einzuzahlen sind. Die organisatorischen Regelungen sollten auch beinhalten, wie die Quittungen aufbewahrt werden. Hier sind mögliche Synergien mit den zu installierenden Mechanismen zur Risikokontrolle denkbar.

d) *Teilhaushalt 51 – Amt für Jugend und Familie*
Fallzahlprüfung kritischer Sorgerechtsfälle

Aufgrund der deutschlandweit hin und wieder bekannt werdenden Fälle von Kindesmisshandlungen und Kindesvernachlässigungen wurde die Fallzahlbeschränkung gemäß § 55 SGB VIII geprüft (maximal 50 Vormundschaften und Pflegschaften je Vollzeitstelle).

Feststellungen:

Die Gesetzesauflage kann aufgrund unbesetzter Stellen und der Langzeiterkrankung einer Kollegin bereits seit einem längeren Zeitraum nicht erfüllt werden.

Im Jahr 2014 mussten 193 Fälle durch 2,5 Stellen bearbeitet werden; im Jahr 2015 277 Fälle durch 4 Stellen. Im Jahr 2016 erfolgte aufgrund des Zustroms der minderjährigen unbegleiteten Flüchtlinge eine Aufstockung auf 7 Stellen für die Bearbeitung von 285 Fällen. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren noch nicht alle Stellen besetzt. Mit einer vollen Stellenbesetzung war frühestens im Herbst 2016 zu rechnen. Eine Stelle wird sodann jedoch für Leitungsaufgaben freigestellt, sodass maximal 6 Stellen für die Bearbeitung von 285 Fällen verbleiben. Dies würde mit 47,5 Fällen pro Sachbearbeiter/Sachbearbeiterin zwar dem gesetzlichen Anspruch genügen, eine hinreichende Be-

arbeitung und Kontaktpflege ist bei dieser Fallzahl jedoch nur eingeschränkt möglich. Eine Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendhilfe sprach sich in einer Stellungnahme für eine Zahl von 30 – 50 Fällen aus.

Nach neuesten Hochrechnungen aus dem Wachstum der Bevölkerung und Migrationen fehlen 4,5 Stellen in der Abteilung Allgemeiner Sozialer Dienst und besondere soziale Dienste. Mit den bereits beantragten Stellen soll ein neues Team (Teamleitung zuzüglich dreieinhalb Stellen) gebildet werden. Zusätzlich wurden beim Hauptamt aufgrund des massiven Zustroms aus den Flüchtlingsgebieten fünf weitere Stellen im Allgemeinen sozialen Dienst angefordert.

Für Vertretungsfälle sind Regelungen getroffen und waren nicht zu beanstanden.

Die problematische Bürosituation lässt keine vertraulichen Gespräche zu. Die Einrichtung eines Besprechungszimmers wird für dringend erforderlich gehalten. Auch wird hinsichtlich einer lückenlosen Aktenführung eine Laptopsausstattung für die Erfassung der Gespräche außerhalb des Arbeitsplatzes als sinnvoll erachtet.

Die unbesetzten Stellen sollten schnellstmöglich besetzt werden, um der gesetzlichen Fallzahlbeschränkung gerecht zu werden. Da auch nach der Vollbesetzung aller Stellen eine ausreichende Kontaktpflege oft nicht möglich sein wird, ist eine weitere Stellenerhöhung für den Bereich Beistandschaften, Pflugschaften und Vormundschaften zu überdenken, insbesondere aufgrund möglicher Schadensersatzansprüche, die aufgrund verletzter Aufsichtspflicht gegen die Stadt gerichtet werden könnten. Die Haftungsansprüche ergeben sich aus den §§ 1833, 832 und 839 BGB in Verbindung mit Art 34 GG und wenden sich nicht gegen die Person des Vormunds, sondern gegen die Behörde.

Anmerkung: Im Februar 2017 wurde die Situation erneut analysiert. Gemäß Rückmeldung aus dem 51 – Amt für Jugend und Familie sind Stand Januar 2017 für den Bereich Beistandschaften, Pflugschaften und Vormundschaften sechseinhalb Stellen besetzt. Für eine weitere Teilzeitstelle

ist das Auswahlverfahren bereits abgeschlossen. Sie wird im Frühjahr 2017 besetzt.

Fazit: Die Fallzahlbeschränkung gemäß § 55 SGB VIII ist erfüllt.

C. Prüfung von Anordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kasse (§ 112 II Nr. 3 GemO)

1. allgemein

Wie bereits ausgeführt⁵⁹, sind seitens des Revisionsamtes grundsätzlich nachträgliche (Stichproben-)Prüfungen vorgesehen. Wären alle buchungsbezüglichen Unterlagen vor deren Ausführung zur Kontrolle vorzulegen, würde dies maßgeblich⁶⁰ zu zweierlei führen:

- ❖ Überlastung des Revisionsamtes mit Routineaufgaben und
- ❖ Entwicklung einer Freibriefmentalität bei den budgetverwaltenden Stellen, welche die Kassenanordnungen veranlassen⁶¹.

Dementsprechend erfolgt seitens des Revisionsamtes richtigerweise grundsätzlich keine Visakontrolle vor der Ausführung von Kassenanordnungen. Dies setzt allerdings voraus, dass eine grundsätzliche Prüfung seitens der Stadtkasse bei Freigabe der Kassenanordnungen erfolgt⁶², um überhaupt eine durchgängige Prüfung vorzuhalten.

Eine Ausnahme hin zur Visakontrolle unter Ausnutzung der Möglichkeit des § 112 II Nr. 3 GemO wird derzeit zu bautechnischen Auszahlungsvorgängen praktiziert.

2. Laufende Prüfung bautechnischer Rechnungen

Die Anzahl der abgenommenen Rechnungen des Jahres 2016 sowie die Entwicklung der vergangenen acht Jahre sind der nachfolgenden Grafik zu entnehmen:

⁵⁹ Vgl. bereits S. 26 ff. bzgl. der dauernden Aufgabe zur Überwachung der Zahlungsabwicklung als gesetzlicher Pflichtaufgabe nach § 112 I Nr. 6 GemO.

⁶⁰ Zu berücksichtigen wäre ferner der Verzögerungseffekt, entstehender Mehraufwand (auch systemtechnisch) durch Zwischenschaltung einer weiteren Organisationseinheit u. a. m.

⁶¹ Vgl. ausführlich – m. w. Nachw. – *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 20.

⁶² Vgl. dazu insbes. ebenfalls S. 2.

Rechnungen

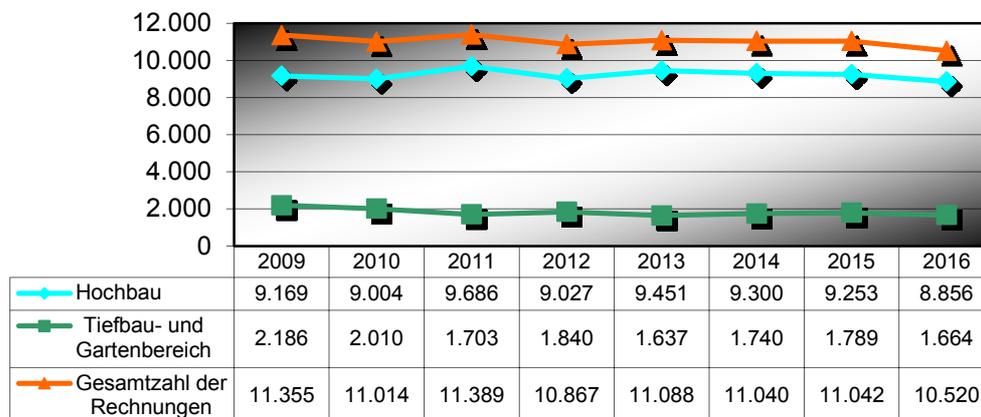


Abbildung 1: Fallzahlen bautechnischer Rechnungen 2016

Wie in den Vorjahren waren mit Ausnahme des Eigenbetriebs Gebäudewirtschaft Mainz die zugeleiteten bautechnischen Rechnungen der städtischen Ämter und Eigenbetriebe vor der Auszahlung vom Revisionsamt im Rahmen der Visakontrolle geprüft worden. Die GWM legte ihre bautechnischen Rechnungen wegen des dort angewandten Buchhaltungs- und Zahlungssystems erst nach Anweisung der Rechnungen dem Revisionsamt zur Prüfung vor.

Die Prüfung erfolgte nach folgenden Kriterien:

- Formale Richtigkeit und Vollständigkeit von Belegen, Auszahlungsanordnungen und Abrechnungsunterlagen, Auftragsschreiben, Nachlässen und Verhandlungsniederschriften,
- Einhaltung der Vergabevorschriften und der Vertragsbedingungen gemäß der städtischen Dienstanweisung für das Haushalts- und Kassenwesen, Wertgrenzen und Vergabevermerke,
- Vorliegen ordnungsgemäßer Pläne, Aufmaße, Stundennachweise, Abnahmebescheinigungen und Bürgschaften,
- Übereinstimmung der abgerechneten Mengen mit den Aufmaßen, Abrechnungsplänen und Massenberechnungen,
- Richtigkeit der vereinbarten Einheitspreise und Stundenlohnverrechnungssätze,

- Berücksichtigung der Abschlagszahlungen, Preisnachlässe und Skontovereinbarungen und
- Beachtung der Bedingungen des Hauptauftrages bei Nachträgen und ausreichende Begründung über Art und Umfang der zusätzlichen oder geänderten Leistungen.

In dem Berichtsjahr sind insgesamt folgende schriftliche Prüfbemerkungen erfolgt:

Haushaltsjahr 2016	Rechnungen	Prüfbemerkungen	Quote 2016
Hochbaubereich	8.856	39	0,44 %
Tief- und Gartenbaubereich	1.664	33	1,98 %

Die Prüfbemerkungen wurden den budgetverwaltenden Stellen mit einem überarbeiteten standardisierten Formular digital übermittelt. Wesentliche Prüfbemerkungen hierbei waren (Mehrfachnennungen möglich):

- (1) Folgende Auftragsunterlagen sind stets beizufügen: Vertragsakten, Originalangebot, Prüfung und Wertung der Angebote, Vergabebeschluss des Wirtschaftsausschusses, Zweitschrift des Auftragsschreibens, Bestellschein, Preisspiegel, Einheitliche Formblätter, Verdingungsverhandlung, Auftragsabwicklungsblatt – beanstandet in 44 Fällen.
- (2) Original-Rechnungsbelege sind beizufügen: Massenberechnungen, Aufmaße, Stundenlohn- und Materialnachweise – beanstandet in 5 Fällen.
- (3) Sonstige vorzulegende Unterlagen: Aufgliederung der anrechenbaren Kosten, Abnahmebescheinigung, Vertragserfüllungs- Mängelanspruchsbürgschaften, Kalkulation, Nachtragskalkulation, Gewerbezentralregisterauszug – beanstandet in 32 Fällen.
- (4) In Vergabeangelegenheiten: Begründung der freihändigen Vergabe, das Fehlen der vorbehaltlosen Annahme der Schlussrechnung gemäß § 16 Nr. 3 (2) der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB/B), Abwicklung des Vorgangs über die Ab-

teilung Vergabe und Einkauf des Amtes für Finanzen, Beteiligungen und Sport – beanstandet in 27 Fällen.

(5) Zu überprüfende Beträge: Anweisungsbetrag, Rechnungsbetrag, Nachlass, Skonto, Stundenverrechnungssätze – beanstandet in 11 Fällen.

(6) Folgende Abweichungen sind stets zu begründen: Auftragsüberschreitung, Zeitdifferenz Auftragserteilung – Arbeitsausführung – beanstandet in 12 Fällen.

Verteilung:

Beanstandungen 2016

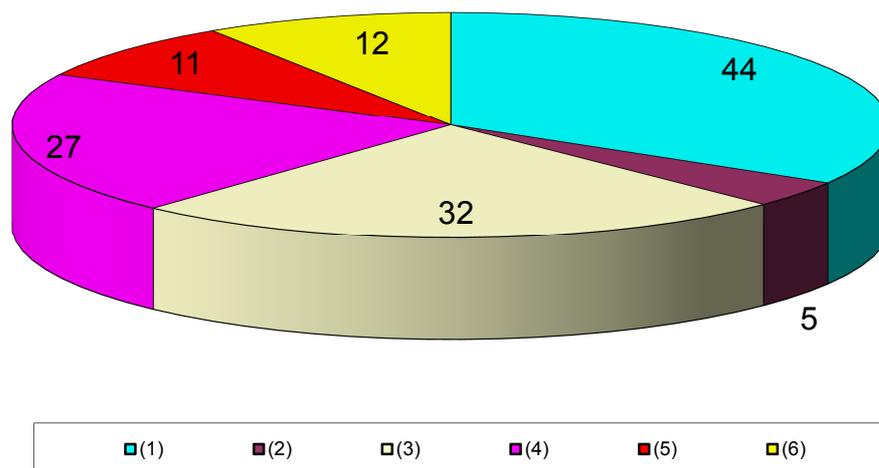


Abbildung 2: Beanstandungen bautechnischer Prüfungen 2016

Das Revisionsamt war unterjährig in den Bereichen VOB, Vergabeordnung, Aufmaße, Abrechnung, Erstellung von Leistungsverzeichnissen, Auswertung von Angeboten, Nachtragskalkulationen usw. beratend tätig. Besprechungen, Klärungen von Sachverhalten vor Ort mit den Bauleitern und den Vertretern von Ingenieurbüros ermöglichten einen effizienteren Ablauf hinsichtlich der Rechnungsbearbeitung. Dies bleibt auch Zielrichtung für die kommenden Jahre.

3. Baustellenkontrollen zur zeitnahen Rechnungskorrektur

Im Jahr 2016 erfolgten insgesamt 90 Baustellenbesuche und Baubesprechungen sowohl während der Baumaßnahmen als auch nach deren Beendigung. Die Kontrollen bezogen sich auf konstruktiven Ingenieurbau, Kanalbau und Entwässerung, Neubau- und Sanierungsmaßnahmen im Hochbaubereich, Außenanlagen und Ausgleichsflächen im Aufgabengebiet Umwelt sowie Kinderspielplätze im Grünbereich. Schwerpunkte bildeten unter anderem:

- Planungsgerechte Ausführung,
- Vertragsunterlagen und Aktenführung,
- Aufmaße und Stundenlohnabrechnungen,
- Einsatz der aufgeführten Mannschaften und Geräte sowie
- Bauabnahmen.

Durch den Einsatz von Fotodokumentationen wurden vorgefundene Situationen auf den Baustellen und die dort festgestellten Mängel veranschaulicht, was die Zusammenarbeit mit den betroffenen Bauleitern bei der Fehlerbearbeitung erleichterte. Als Folge der Vorortkontrollen ist die Rechnungsstellung durch die beauftragten Firmen und Subunternehmer wesentlich genauer und korrekter geworden. Beispiele:



Abbildung 3: Umbau Spielplatz Im Töngeshof⁶³



Abbildung 4: Verkehrswege, Aufmaßprüfung⁶⁴



Abbildung 5: Neugestaltung Hopfengarten⁶⁵

⁶³ Bild: Stadt Mainz (08. Februar 2017).

⁶⁴ Bild: Stadt Mainz (25. August 2016).

⁶⁵ Bild: Stadt Mainz (25. August 2016).

Durch Aufmaßprüfungen auf der Baustelle in den Bereichen Erd- und Rohbauarbeiten, Straßen- und Kanalbau, Außenanlagen usw. konnten gestellte Rechnungen nach unten korrigiert und Überzahlungen vermieden werden. Beispiele:

- Neugestaltung Hopfengarten,
 1. Abschlagsrechnung von 41.629,01 € (brutto) auf 30.943,52 € (brutto): minus 25,67%.
- Brücke Johann-Friedrich-von-Pfeiffer-Weg,
 1. Abschlagsrechnung von 76.770,40 € (brutto) auf 55.575,98 € (brutto): minus 27,61%.
- Umbau Spielplatz Im Töngeshof,
 1. Abschlagsrechnung von 5.773,56 € (brutto) auf 3.988,56 € (brutto): minus 30,92%.
 2. Abschlagsrechnung von 14.915,76 € (brutto) auf 10.641,60 € (brutto): minus 28,66%.

D. Laufende Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Sondervermögen (§ 112 II Nr. 4 GemO)

1. allgemein

Sondervermögen werden in § 80 I GemO definiert. Allgemein relevant sind nach dessen Nr. 2 das Vermögen nichtrechtsfähiger Stiftungen oder nach dessen Nr. 3 wirtschaftliche Unternehmen ohne Rechtsfähigkeit, worunter nach § 86 GemO Eigenbetriebe zu subsumieren sind. Zu letztgenannten erfolgten in 2016 keine gesonderten Prüfungen, in Bezug auf Stiftungsvermögen kam es zu einer Prüfung.

2. Stiftungen und Fonds

Verwalterabrechnung der Wohnbau Mainz GmbH 2014

Die Wohnbau Mainz GmbH verwaltet Immobilien von Stiftungen und Fonds mit vermieteten Wohn- und Gewerbeeinheiten gemäß den Festlegungen in den jeweiligen Verwalterverträgen. Im laufenden Wirtschaftsjahr (Kalenderjahr) werden monatliche Abschlagszahlungen geleistet, deren Höhe nach Vereinbarung festgesetzt wird. Die Höhe der Abschlagszahlungen wird auf Grundlage der Halbjahresabrechnungen überprüft und ggf. entsprechend angepasst. Die endgültigen Abrechnungen erfolgen erst nach Ablauf des Wirtschaftsjahres mit Gegenüberstellung der Erträge (Einzahlungen) aus der Haus-

verwaltung und den Bewirtschaftungskosten (Auszahlungen) gemäß der von der Wohnbau erstellten Jahresabrechnungen. Die Jahresabrechnungen wiesen folgendes Ergebnis aus:

Jahresabrechnung	2014
Erträge aus der Hausverwaltung	632.893,21 €
./. Bewirtschaftungskosten	251.673,98 €
davon:	
lfd. Bewirtschaftungskosten	182.516,13 €
Instandhaltungskosten	39.871,95 €
Verwaltervergütung	29.285,90 €
= Gesamtergebnis	381.219,23 €
./. Abschlagszahlungen	278.000,00 €
= Guthaben (Forderung)	103.219,23 €

Die Überprüfung der Abrechnungen führte in sachlicher und rechnerischer Hinsicht zu keinen Bemerkungen. Es gab Übereinstimmung mit den auf den Bankkonten nachgewiesenen Beständen. Eine stichprobenweise Überprüfung der Rechnungsbelege, insbesondere der nicht mit den Mietern abrechnungsfähigen Kosten, führte zu keinen Feststellungen. Das Guthaben (Restforderung) wurde nach erfolgter Prüfung zeitnah von der Wohnbau Mainz GmbH beglichen.

E. Prüfung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde (§ 112 II Nr. 5 GemO)

Unter dieser Nummer kann die Betätigung der Gemeinde als Gesellschafter, Aktionär, Träger oder Mitglied in Gesellschaften oder anderen Vereinigungen des privaten Rechts oder in der Rechtsform der Anstalt oder der Körperschaft des öffentlichen Rechts geprüft werden. Solche erfolgten in 2016 jedoch nicht.

F. Kassen-, Buch- und Betriebsprüfung bei der Hingabe eines Kredits oder Stellung von Sicherheiten (§ 112 II Nr. 6 GemO)

Prüfungshandlungen zu dieser Aufgabe, die beispielsweise der Kontrolle der Werthaltigkeit einer überlassenen Sicherheit dienen, wurden ebenfalls in 2016 durchgeführt.

G. Prüfung von Vergaben (§ 112 II Nr. 7 GemO)

1. allgemein

Die Vergabe ist ein besonders sensibler Bereich und deshalb besonders prüfungsrelevant. Der Begriff der Vergabe des § 112 II Nr. 7 GemO ist dabei besonders weit zu fassen und z. B. nicht abhängig von Unterscheidungen nach öffentlicher Ausschreibung, freihändiger Vergabe o. ä.⁶⁶. Insofern werden auch Fragen des zentralen (Katalog-)Einkaufs erfasst. Hervorzuheben ist, dass sich durch die Schaffung des EU-Binnenrechts, insbesondere mit der Unterscheidung in Abhängigkeit von Schwellenwerten, das Vergaberecht zu einer äußerst komplexen Materie gewandelt hat und sich deshalb zugehörige Prüfung besonders personalintensiv ausprägen. Bedeutsam ist in Bezug auf das Berichtsjahr die umfassende wie weitreichende Reform des Vergaberechts zum 18. April 2016⁶⁷. Prüfungen sind seither oft zweigleisig (abhängig von einer Vergabeentscheidung vor oder nach In Kraft treten dieser Reform) durchzuführen.

2. Übersicht

Teilhaushalt	Prüfbericht	Titel
16 - Kommunale Datenzentrale	09.12.2016	Gebrauchte Softwarelizenzen
69 - Gebäudewirtschaft Mainz	08.03.2016	Architekten- u. Ingenieurverträge Kita Berliner Viertel
	25.10.2016	Auftragsvergabe Fa. E. GmbH
	25.10.2016	Auftragsvergabe Fa. C. KG

3. 16 – Kommunale Datenzentrale (Eigenbetrieb)

Gebrauchte Softwarelizenzen

Softwarehändler werben damit, dass sich durch die Anschaffung von „gebrauchten Lizenzen“ bei bestimmten Lizenzmodellen 30 % der Kosten sparen lassen. Die aktuelle Rechtsprechung hat die legale Möglichkeit des Erwerbs solcher Lizenzen bestätigt. Bei den für die Stadt in Frage kommenden Softwareprodukten handelt es sich vorwiegend

⁶⁶ Vgl. weiterführend *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 23.

⁶⁷ Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz - VergRModG) vom 17. Februar 2016 (BGBl. I S. 203), in Kraft getreten am 18. April 2016.

um Standardsoftware. Die hierfür benötigten Lizenzen bezieht die KDZ derzeit aus einem Rahmenvertrag des Landes Rheinland-Pfalz. Bei künftigen, eigenen Ausschreibungen wird die KDZ „gebrauchte Lizenzen“ mit einbeziehen.

4. 69 – Gebäudewirtschaft Mainz (Eigenbetrieb)

a) *Architekten- u. Ingenieurverträge Kita Berliner Viertel*

Es wurde eine gutachterliche Stellungnahme der Gütestelle Honorar- und Vergaberecht e. V. (GHV) bezüglich der abgerechneten Architekten- und Ingenieurverträge zur Kindertagesstätte Berliner Viertel (in Modulbauweise) erstellt. Die GHV wurde dazu bereits im Jahre 2015 beauftragt. Die Stellungnahme beinhaltet eine Vielzahl von Feststellungen die man die man wie folgt zusammenfassen kann:

- 1) Die Unterlagen zeigen, dass weder der Auftraggeber noch die Planer gemäß Richtlinien, Normen, Gesetzen und insbesondere nicht gemäß den abgeschlossenen Verträgen gearbeitet haben.
- 2) Die Chronologie zeigt, dass wenig systematisch vorgegangen wurde, und dass Leistungen ohne Vertrag in Anspruch genommen wurden.
- 3) Verträge wurden ohne Dokumentation geändert oder gekündigt.
- 4) Ein größerer durchsetzbarer Schaden für die Stadt Mainz ist für den Unterzeichner nicht erkennbar. Einerseits wurde zu viel Honorar vereinbart, andererseits wurden die Mindestsätze der HOAI unterschritten. Oder es wurden Honorare vereinbart, aber nicht abgerechnet.

Das Revisionsamt schließt sich grundsätzlich den Feststellungen der GHV an, jedoch mit der Ergänzung: Die Tatsache, dass nach Aussage der GHV für die Stadt Mainz kein von großer Bedeutung durchsetzbarer Schaden entstanden ist, darf jedoch nicht zu einer wertmäßigen Saldierung der Einzelfeststellungen in der Schadenswertung führen. Vielmehr muss jede Feststellung gegen einzuhaltende rechtliche Normen und Vorschriften im Einzelfall bewertet werden.

b) *Auftragsvergabe Fa. E. GmbH*

Vorauszuschicken ist, dass sich diese Prüfung auf einen Sachverhalt vor dem

18. April 2016 bezieht, damit noch auf das frühere, hier angewandte Recht der VOL/ A und VOF. Ab diesem Datum trat eine neue Vergabeordnung mit teils anderen Rechtsvorschriften in Kraft.

Aus dem Quartalsbericht II/2016 der Abteilung 20 08 Gebäude-Contracting ging hervor, dass die Gebäudewirtschaft Mainz (GWM; Eigenbetrieb) im Jahr 2015 die E. GmbH mit Erstellung von Zustandsdiagnosen beauftragt hatte, deren Auswertung und Zusammenfassung für alle Feuerwehrgerätekäuser, ausgenommen der neuen Feuerwache 2. Der Auftrag zur Überprüfung der Gerätekäuser wurde nicht als Gesamtauftrag vergeben, sondern in einzelne, kleine Aufträge geteilt, die bis auf die Feuerwache 1 jeweils unter 10.000 € lagen.

Die Gesamtmaßnahme war im Wirtschaftsplan der GWM mit 97.000 € eingestellt. Die im Quartalsbericht II/2016 aufgeführte Auswertung aus dem Finanzprogramm weist insgesamt 19 Buchungsposten im Gesamtvolumen von 129.174,50 € (brutto) auf. 17 Positionen jeweils zu 6.545 € (gesamt 111.265 €), eine Position zu 12.852 € und eine Position zu 5.057,50 €. Die Abteilung Vergabe und Einkauf wurde in das Vergabeverfahren nicht eingebunden, ebenso wurde der Werkausschuss nicht beteiligt. Fraglich war ob die Buchungen im Finanzprogramm korrekt abgebildet waren. Die Stadt Mainz verfügt lediglich über zwölf Feuerwachen, inklusive der neuen Feuerwache II, die jedoch auf Grund der Fertigstellung in 2015 keiner Zustandsdiagnose bedurfte. Die GWM wurde aufgefordert die nicht plausiblen Buchungen zu erklären. Dabei wurde festgestellt, dass einige Buchungen fälschlicherweise doppelt ausgelöst wurden. Die GWM bereinigte diese daraufhin.

Tatsächlich kam es nur zu elf gleichlautenden Einzelaufträgen im Rahmen der Zustandsdiagnosen, mit einem Gesamtvolumen von insgesamt 78.302 €. Die Zusammenfassung und Auswertung der Diagnosen in Form eines Masterplanes wurde mit 5.027 € ebenso einzeln beauftragt.

Sechs der im Bericht der Abteilung Gebäude-Contracting aufgeführten Positionen wurden nicht als Aufträge vergeben. Somit lag das Gesamtauftragsvolumen unter der Wertgrenze von 100.000 € und musste nicht, wie durch die Abteilung Gebäude-Contracting moniert, dem Werkausschuss vorgelegt werden.

Nach Punkt 2.2 der DA-HKR II ist es unzulässig, einen größeren Auftrag in mehrere klei-

ne Aufträge zu teilen, um hierdurch die Vorschriften über die Vergabeart zu umgehen.

Es wurde festgestellt, dass das Leistungsverzeichnis zur Überprüfung des Gerätehauses der Feuerwache I und den anderen zehn Gerätehäusern identisch ist, lediglich die Größe der Feuerwache führte zu einem Mehraufwand, aus dem sich der höhere Preis ergibt. Die Zusammenfassung der Zustandsdiagnosen in einen Masterplan ist eine Maßnahme, die in direkter Verbindung mit den Zustandsdiagnosen steht und den Abschluss der Maßnahme darstellt. Somit ist festzustellen, dass es sich bei allen drei Auftragsarten um einen Gesamtauftrag handelt, der nicht in insgesamt zwölf Kleinaufträge hätte gesplittet werden dürfen. Ein Verstoß gegen Punkt 2.2 der DA-HKR II liegt vor.

Das Auftragsplitting führt dazu, dass weitere Vorschriften der DA-HKR II umgangen wurden. Nach Punkt 4.1.4 DA-HKR sind Aufträge über 10.000 € durch die Abteilung Vergabe und Einkauf zu vergeben.

Nach Punkt 6.1 DA-HKR sind die Verdingungsunterlagen für Bauleistungen (VOB, Teil A), für Lieferungen und Leistungen (VOL / A), sowie Freiberufliche Leistungen (VOF) der Abteilung Vergabe und Einkauf, grundsätzlich im Entwurf zur Vorprüfung vorzulegen. Nach Punkt 6.4 DA-HKR legen Eigenbetriebe alle Freihändigen Vergaben oberhalb von 10.000 € der Abteilung Vergabe und Einkauf zur vergaberechtlichen Prüfung vor. Die Auftragsvergabe durch die Werkleitung kann erst erfolgen, wenn die Abteilung Vergabe und Einkauf bestätigt hat, dass keine vergaberechtlichen Bedenken bestehen. Die Abteilung Vergabe und Einkauf wurde bei der Auftragsvergabe an die E. GmbH nicht beteiligt.

Nach § 3 III VOL A ist eine freihändige Vergabe zulässig, wenn die Leistung nach ihrer Eigenart nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmen in geeigneter Weise ausgeführt werden kann, besonders wenn außergewöhnliche Eignungen (§ 2 I S. 1 VOL / A) erforderlich sind oder eine öffentliche Ausschreibung aus anderen Gründen (z. B. Dringlichkeit, Geheimhaltung usw.) unzumutbar ist. Das Erstellen der geforderten Zustandsdiagnosen unterliegt keinen Anforderungen, die nur die E. GmbH hätte erfüllen konnte, noch war sie bereits speziell mit den Gerätehäusern vertraut. Ausnahmen auf Grund von Dringlichkeit oder sonstigen allgemeinen Belangen lagen nicht vor. Eine öffentliche Ausschreibung hätte zwingend erfolgen müssen.

Im Rahmen der, entgegen den Vorschriften der DA-HKR II und VOL/ A, durchgeführten

freihändigen Vergabe wurde festgestellt, dass neben dem Angebot der E. GmbH keine weiteren Vergleichsangebote eingeholt wurden. Somit fand kein Wettbewerb statt. Nach Punkt 3.5. DA-HKR II soll der Wettbewerb (auch bei Preiseinziehungen) durchgeführt und drei bis fünf schriftliche Angebote eingeholt werden.

Weiter wurde festgestellt, dass vor der Beauftragung der E. GmbH Zustandsdiagnosen, durch einen Mitarbeiter der GWM durchgeführt wurden und ein Masterplan erstellt wurde. Nach Aussage der GWM konnte diese Ausarbeitung jedoch nicht verwendet werden, da kein Mitarbeiter der GWM über die hierzu benötigten Qualifikationen verfügt, um eine umfangreich verwertbare Zustandsdiagnose zu erstellen. Hierzu wären vorab Mitarbeiterschulungen notwendig gewesen.

Eine bei der GWM zum 1. Dezember 2016 angeforderte Stellungnahme wurde dem Revisionsamt, auch nach mehrfachen Erinnerungen, bisher nicht zugeleitet.

c) Auftragsvergabe Fa. C. KG

Aufgrund eines nachgewiesenen schulischen Bedarfs wurde im Jahr 2014 für das Rabanus-Maurus-Gymnasium auf dem Grundstück der Mainzer Stadtwerke AG in der Raimundstraße 21 ein temporäres Containerarsenal mit zwei Klassenräumen, einem Lehrerstützpunkt und Sanitäranlagen errichtet. Die Maßnahme wurde durch das Amt 20, Abteilung Vergabe und Einkauf öffentlich ausgeschrieben und an die Firma C. KG vergeben.

Die Verträge wurden für 24 Monate geschlossen. Im Vorfeld war abzusehen, dass die Container mit hoher Wahrscheinlichkeit über die Laufzeit von 24 Monaten hinaus benötigt werden. Die zur Erweiterung des Schulbedarfs vorgesehene und im Jahr 2015 gekaufte Immobilie war definitiv zum Ende des Schuljahres 2015/2016 nicht bezugsfertig, da bestehende Mietverhältnisse in diesem Gebäude erst im Jahr 2019 beendet werden und der Umbau erst dann beginnen kann. Die 69 – Gebäudewirtschaft Mainz (GWM) beabsichtigte die Verträge vor deren Ablauf zu verlängern. Eine Verlängerungsoption war in den Verträgen jedoch nicht vorgesehen.

Im Mai 2016 wurde der GWM durch das 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften mitgeteilt, dass das Grundstück in der Raimundstraße ab September 2016, auf Grund von Eigenbedarf der Mainzer Stadtwerke AG, nicht mehr zur Verfügung stehen wird und die Container zu räumen sind.

Da die Container weiterhin benötigt werden, um den durch die Schulbaurichtlinie vorgegebenen Raumbedarf zu decken, wurde durch die GWM ein neuer Standort gesucht. Mitte Juni 2016 wurde der Standort 117er Ehrenhof ausgewählt.

Die Abteilung Vergabe und Einkauf erhielt am 24. Juni 2016 durch die GWM eine Anfrage zur freihändigen Vergabe an die Firma C. KG. Der Auftrag umfasst die Umstellung der provisorisch errichteten Klassenraumcontainer von dem bislang genutzten Grundstück der Stadtwerke auf den 117er Ehrenhof. Vergaberechtlich wurde durch die Abteilung Vergabe und Einkauf festgestellt, dass der in 2014 mit der Firma C. KG geschlossene Vertrag zum Ende des Schuljahres 2015/2016 ausläuft. Eine Verlängerungsoption war nicht vorgesehen. Die freihändige Vergabe war hier, aus vergaberechtlicher Sicht, nicht zu rechtfertigen, da weder eine besondere Dringlichkeit noch eine geringfügige Auftragsverlängerung zu subsumieren waren, da seit damaliger Auftragsvergabe bekannt war, dass nach zwei Jahren, unabhängig des Standortwechsels, die Containeranlage weiterhin benötigt wird. Die ablehnende Entscheidung zur freihändigen Vergabe wurde der GWM am 30. Juni 2016 schriftlich mitgeteilt.

Der Auftrag wurde trotz Ablehnung durch die Werkleitung der GWM vergeben. Dies wurde mit Schreiben vom 30. Juni 2016 der Abteilung Vergabe und Einkauf bekannt gegeben, worauf das Revisionsamt eingeschaltet wurde.

Der Auftrag an die Firma C. KG liegt mit 63.780,43 € oberhalb der 10.000 € Grenze. Somit war eine öffentliche Ausschreibung erforderlich. Von der öffentlichen Ausschreibung kann nach Punkt 3.1 DA-HKR II abgesehen werden, wenn die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen. Eine Möglichkeit der Leistungsvergabe ist die freihändige Vergabe nach Punkt 3.5 der DA-HKR II. Eigenbetriebe sind nach Punkt 4.1.4 und 6.4 der DA-HKR II verpflichtet, alle freihändigen Vergaben oberhalb von 10.000 € der Abteilung Vergabe und Einkauf zur vergaberechtlichen Prüfung vorzulegen. Die Auftragsvergabe durch die Werkleitung kann erst erfolgen, wenn die Abteilung Vergabe und Einkauf bestätigt hat, dass keine vergaberechtlichen Bedenken bestehen. Die Werkleitung hätte den Auftrag nach Ablehnung der Abteilung Vergabe und Einkauf somit nicht freihändig vergeben dürfen⁶⁸.

Anzumerken ist, dass das Umsetzen der Container auf einen neuen Standort, während des bestehenden Vertragsverhältnisses, nur durch die Firma C. KG hätte erfolgen kön-

⁶⁸ Es gilt hervorzuheben, dass auf Grund der zum 18. April 2016 in Kraft getretenen Vergaberechtsreform die VOL/ A und die VOF keinen Bestand mehr haben. Die DA HKR II wurde bisher noch nicht an das neue Recht angepasst.

nen. Eine andere Firma wäre nicht befugt, fremdes Eigentum bewegen zu dürfen. Es handelt sich bei der erfolgten Auftragsvergabe jedoch um einen neuen Vertragsabschluss über weitere zwei Jahre, somit befinden wir uns außerhalb der bestehenden Verträge.

Zum Zeitpunkt der Beauftragung am 30. Juni 2016 war die Zeit für eine öffentliche Ausschreibung zu kurz, da das Schuljahr 2016/2017 bereits am 29. August 2016 begann. Da die Schule den vorgegebenen Raumbedarf ohne die zusätzliche Containerlösung nicht gewährleisten konnte, kam für die GWM nur die freihändige Vergabe in Betracht.

Erschwerend ist in der weiteren Prüfungshandlung festgestellt worden, dass neben dem Angebot der Firma C. KG keine weiteren Vergleichsangebote eingeholt wurden. Auch im Rahmen der freihändigen Vergabe soll nach Punkt 3.5. der DA-HKR II in jedem Fall (auch bei Preiseinziehung) der Wettbewerb durchgeführt werden. Die Argumentation der GWM, die alten Angebote als Richtwert genutzt zu haben, kann nach zwei Jahren und einem anderen Umfang des Auftrages (ohne Sanitärcontainer) nicht akzeptiert werden.

Es liegen von Seiten der GWM Verstöße gegen die Vergabegrundsätze der DA-HKR II der Stadt Mainz und das allgemeine Vergaberecht vor. Der Auftrag hätte grundsätzlich erneut ausgeschrieben werden müssen.

Da es in den Bereichen der Schul- und Kinderbetreuung vermehrt zur Schaffung von Übergangslösungen mit Containern kommen wird, wurde seitens des Revisionsamtes empfohlen, im Leistungsverzeichnis zur Ausschreibungen solcher Maßnahmen immer eine Verlängerungsoption mit Preisanpassungsklausel aufzunehmen, um eine höhere Flexibilität zu gewähren. Ferner wurde empfohlen, die Verträge, mindestens sechs Monate vor deren Auslaufen auf Wiedervorlage zu legen, um einen denkbar weiteren Bedarf an Containern oder ähnlichem abklären zu können. Dieser Zeitraum ist ausreichend für Verlängerungsoptionen oder gegebenenfalls eine neue Ausschreibung. Die „Dringlichkeit“ für freihändige Vergaben würde so kategorisch entfallen.

IX Zur Revision der Informationssicherheit (Ziffer 3 II UA 2 RevO i. V. m. § 112 II GemO)

A. allgemeine Ausführungen zu dieser neuen Aufgabe

Die Entwicklung der Informationstechnologie und deren zunehmende Durchdringung aller Lebensbereiche⁶⁹ führen zu neuen Anforderungen an die Informationssicherheit – auch in den Kommunen. So ist es heute wichtiger denn je, den Bürgerinnen und Bürgern glaubwürdig zu vermitteln, dass ihre Daten vor unberechtigten Dritten geschützt sind und dass die Daten korrekt sind.

Die Verwaltungsleitung der Stadtverwaltung Mainz ist sich dieser Verantwortung bewusst und sieht die Erforderlichkeit, den gewachsenen Anforderungen und größeren Risiken Rechnung zu tragen. Insbesondere sind die aktuellen Sicherheitskonzepte zu modifizieren sowie neue Organisationsstrukturen zu etablieren. Hierbei orientiert sich die Stadtverwaltung Mainz an den verbreiteten Standards zur Informationssicherheit (BSI-Grundschutz oder vergleichbare Standards), an den Vorgaben der Leitlinie zur Informationssicherheit des IT-Planungsrates und an den Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände).

Der Oberbürgermeister hat mit Organisationsverfügung vom 1. Juni 2015 neue Organisationseinheiten geschaffen, die sich in unterschiedlicher Ausprägung mit diesen Zielen befassen.

Gemäß § 112 II GemO wurden dem Revisionsamt dazu folgende Aufgaben übertragen⁷⁰:

- ❖ Prüfung der Sicherheitsmaßnahmen und des Informationssicherheitsprozesses
- ❖ Berichterstattung über deren Umsetzung, Aktualität, Vollständigkeit und Angemessenheit, Feststellung des Sicherheitsniveaus der Informationssicherheit
- ❖ Feststellen des Sicherheitsniveaus der Informationssicherheit
- ❖ Untersuchung von Sicherheitsvorfällen

⁶⁹ Vgl. zur steigenden Bedeutung der Informationssicherheit exemplarisch die Erpressung eines großen österreichischen Hotels aufgrund Sperrung der Zimmerschlüssel seitens Hackern oder die Lösegeldforderung zur Freischaltung eines Krankenhauses in Kalifornien (ähnliches Vorkommnis gab es in Neuss), New York Times vom 10. Februar 2017, S. 5.

⁷⁰ Vgl. Landeshauptstadt Mainz, Mitteilung 4/2015 vom 1. Juni 2015, S. 2.

Im Jahr 2016 wurde das Revisionsamt zunehmend zu den Sitzungen des Arbeitskreises für Informationssicherheit eingeladen um dort Themen zu beurteilen und u. a. auch begleitend zu prüfen.

Mit folgenden Thematiken (beispielhaft und nicht abschließend) wurde sich seitens der Revision befasst, auch wenn diese nicht alle in einem Prüfungsbericht mündeten.

- Funktionale Benutzerzugänge
- Workflow Sicherheitsvorfälle
- Bildschirmsperre
- Stellungnahme zur Informationssicherheitsleitlinie
- Stellungnahmen zu Dienstanweisungen
- Sicherheit in Gebäuden
- Sicherheit in passiven Datennetzen

B. Informationssicherheit in Gebäuden, Sicherheit in passiven Datennetzen

Am 3. März 2016 wurden an dem Gebäude der Bonifazius-Türme Rückbauarbeiten im Auftrag der ehemaligen Mieterin in den Bonifazius-Türmen durchgeführt und hierbei in der Tiefgarage Glasfaserkabel der Stadtverwaltung durchtrennt. Hierdurch kam es im Service-Center 115 zu einem Totalausfall und in der Öffentlichen Bücherei zu einem teilweisen Ausfall.

Im Februar 2016 wurde im Gutenberg-Museum eine DSL-Leitung unterbrochen, die zur Steuerung der Gebäudeleittechnik notwendig ist. Wie zu dieser Unterbrechung kam, blieb ungeklärt.

Der erstgenannte Vorfall wurde offiziell als Sicherheitsvorfall gemäß den Vorgaben des Arbeitskreises Informationssicherheit behandelt, da das Sicherheitsziel der Verfügbarkeit deutlich eingeschränkt. Beide Vorfälle zeigten anschaulich, dass es ohne größere Anstrengungen möglich war, Zugang zu sensiblen Schalt- und Verteilerkomponenten der Stadtverwaltung zu erhalten.

Das Revisionsamt hat im Rahmen der Prüfung die Empfehlung ausgesprochen Anstrengungen zu unternehmen um ein dem BSI-Grundsatz zuträgliches Schutzniveau zu

erreichen. In der Gesamtbetrachtung wurde seitens des Revisionsamtes folgender Prozess vorgeschlagen:

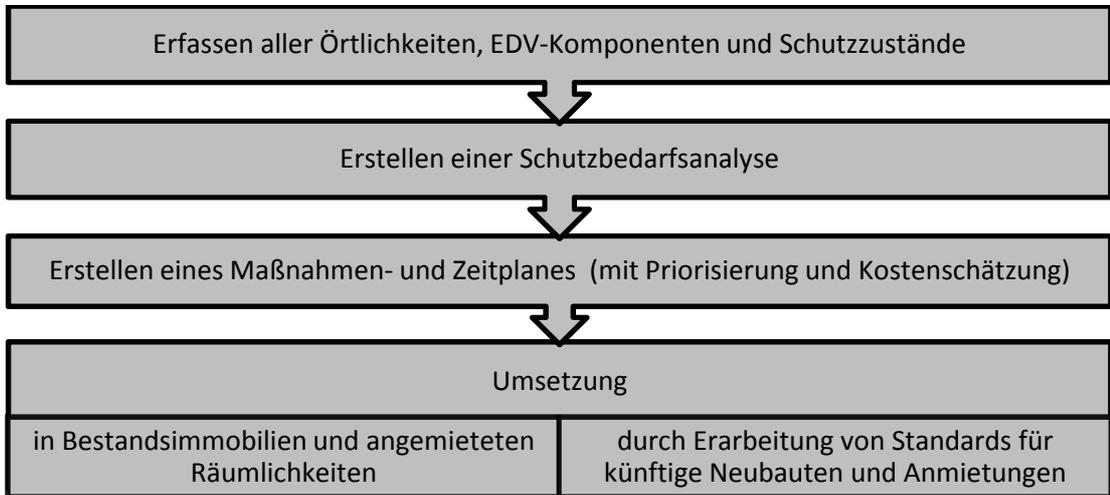


Abbildung 6: Vorgeschlagener Ablaufplan zur Informationssicherheit

C. Erster Penetrationstest Dezember 2016

Die informationstechnische Sicherheit kann durch einen sorglosen Umgang mit E-Mails und deren Anhängen gefährdet werden. So besteht beispielsweise das Risiko, dass durch Malware in E-Mail-Anhängen (sog. Phishing-Mails) Schadsoftware in das interne Netzwerk eingeschleust wird und darüber vertrauliche Informationen durch Angreifer ausgespäht werden könnten. Neue Sicherheitsrisiken lauern in unterschiedlicher Gestalt auf Webseiten und sozialen Medien, aber auch in etablierten Diensten wie E-Mail. Durch neue Techniken und altbewährte Strategien gelingt es Angreifern, technische Vorkehrungen zu umgehen, um über den internen Mitarbeiter als „Schwachstelle“ anzugreifen. Generell sind technische Prozesse und IT-Technik allein nicht ausreichend um Daten durch die Umsetzung von IT-Sicherheitsmaßnahmen in Unternehmen angemessen abzusichern.

Um zu erreichen, dass Informationssicherheit bei der Stadt Mainz ein essentieller Bestandteil der Unternehmenskultur wird, wurden in den Jahren 2015 und 2016 verschiedene Methoden und Maßnahmen etabliert und umgesetzt, vor allem mit dem Ziel, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Informationssicherheit zu sensibilisieren.

Mit der Phishing-Mail-Kampagne (Penetrationstest) wird die E-Mail-Sicherheit (Teilaspekt der Informationssicherheit) gemessen und so in Kombination mit dem noch

durchzuführenden Teil II (folgend im 1. Quartal 2017) eine Aussage über die Wirksamkeit der bisherigen Sensibilisierungsmaßnahmen getroffen.

Teil I der Phishing-Mail-Kampagne sollte prüfen, ob die Mitarbeitenden der Stadt Mainz in der Lage sind, eine Phishing Mail anhand von einfachen Kriterien zu erkennen. Die erste E-Mail wurde daher in Form einer einfach fingierten Bewerbungs-Mail erstellt. Die E-Mails enthielten jeweils Links zu einer fingierten Web-Seite (Landing-Page), auf der die Empfänger dazu veranlasst wurden, Download-Links zu klicken.

Es ergaben sich folgende zahlenmäßige Feststellungen:

- Ca. 79% der Aktivitäten erfolgten am ersten Tag, in den Folgetagen wurden nur noch wenige Aktivitäten gezählt.
- 225 mal (9,34 %) wurden Bilder nachgeladen
- 364 mal (15,12 %) wurde der Link angeklickt
- 237 mal (9,84 %) wurden Daten übermittelt (durch Download)

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Jahr 2015 und 2016 umfangreiche Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt und Fortbildungen angeboten wurden, ist das Ergebnis des Penetrationstests Teil I als kritisch einzustufen. Es wird dringend empfohlen, die Sensibilisierung weiter zu betreiben.

Darüber hinaus konnten folgende Feststellungen am Tag des Versandes der fingierten E-Mails getroffen werden:

- Einige EVPs erkannten relativ zügig die fingierten E-Mails und informierten die jeweiligen Kolleginnen und Kollegen.
- Das Amt 10 veranlasste in Zusammenarbeit mit der KDZ einen Newsletter, der auf die bestehende (fingierte) Gefahr hinwies.
- Der Service der KDZ, der über die Penetration (Teil I) nicht in Kenntnis gesetzt wurde, hat bereits nach den ersten Hinweisen auf einen möglichen Befall von Schadsoftware Handlungen unternommen und die Rechner vom Netz nehmen lassen.
- Der Download der in der E-Mail integrierten Bilder sollte systemseitig geblockt sein. In Einzelfällen war jedoch festzustellen, dass der Download zulässig war und automatisch erfolgte.

Das zeitnahe und konkrete Hinweisen mittels Newsletter ist sinnvoll und sollte in geeigneter Art und Weise beibehalten werden, wenn ähnliche Bedrohungen und Bedrohungslagen bestehen.

Weitere Feststellungen und Empfehlungen können sich evtl. noch durch den ausstehenden Bericht der für die eigentliche Penetration eingeschalteten Firma ergeben, welcher nach Abschluss des Teils II gefertigt wird.

X Zur zentralen Antikorruptionsstelle (Ziffer 3 II UA 3 RevO i. V. m. § 112 II GemO)

Analog anderer Städte wurde die Aufgabe der Korruptionsprävention mit Wirkung zum 17. Mai 2016 dem Revisionsamt übertragen. Seither wird die Funktion des Antikorruptionsbeauftragten (AKB) durch einen Mitarbeiter des Revisionsamtes wahrgenommen, welcher dazu erfolgreich den Zertifizierungslehrgang zum „Antikorruptionsbeauftragten in der öffentlichen Verwaltung“ absolvierte.

Gemäß der Dienstanweisung zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption (DA Korruption) sind die wesentlichen Aufgaben die Prävention von Korruption, die Organisation der Aus- und Fortbildung in diesem Bereich, die Prüfung von Korruptionshinweisen, die Hilfestellung bei der Bewertung von korruptionsverdächtigen Sachverhalten, Kontaktstelle zu anderen Verwaltungen und Behörden, Öffentlichkeitsarbeit und vor allem die Schaffung eines zentralen Ansprechpartners für alle Mitarbeiter sowie Bürgerinnen und Bürger.

Korruption ist ein Phänomen, das in vielfältigsten Variationen mit unterschiedlichsten Facetten auftreten kann. Diese Erscheinungsvielfalt macht es unmöglich, einzelne Maßnahmen zu entwickeln, die geeignet sind, Korruption in allen Erscheinungsformen zu verhindern und geht alle an: Gesellschaft, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit des Staates, insbesondere auch in die Demokratie. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung unverzichtbar.

Das Ziel ist es, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken. Zu einer der wesentlichen Maßnahme hierzu zählt die Sensibilisierung der Mitarbeite-

rinnen und Mitarbeiter.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten in regelmäßigen Abständen über das von der Stadt Mainz verfolgte Ziel der Korruptionsprävention und die in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen informiert werden. Anlass diesbezüglicher Aktivitäten ist nicht der pauschale Verdacht einer fehlenden Integrität der Beschäftigten. Im Mittelpunkt sollen vielmehr die Erhaltung des Vertrauens der Öffentlichkeit in eine von persönlichen Vorteilen unabhängige Führung der Dienstgeschäfte sowie der Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Korruptionsversuchen wie vor ungerechtfertigten Verdächtigungen stehen.

Um bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein entsprechendes Problembewusstsein zu erreichen, sollten sie über die unterschiedlichen Erscheinungsformen von Korruption, über die Rechtslage und die Rechtsfolgen von Korruption sowohl in disziplinarrechtlicher als auch in strafrechtlicher Hinsicht informiert werden.

Hierzu eignete sich für eine erste Maßnahme der 9. Dezember 2016 besonders. Die Vereinten Nationen haben den 9. Dezember zum weltweiten Anti-Korruptions-Tag erklärt. Sie wollen damit ein stärkeres Bewusstsein für das Phänomen Korruption und seine Auswirkungen schaffen. In diesem Jahr stand der Tag unter dem Motto "Break the Corruption Chain" (zu Deutsch: Durchbruch die Korruptionkette). Ziel der Kampagne war es unter anderem zu zeigen, wie Korruption Demokratie und Rechtsstaatlichkeit untergräbt, zu Menschenrechtsverletzungen führt, Märkte verzerrt und dazu beiträgt, dass organisierte Kriminalität und Terrorismus gedeihen.

Hierzu wurden an diesem Tag ein Seminar zur Grundsensibilisierung für die Mitarbeiter der Verwaltung, unabhängig von der Wahrnehmung korruptionsgefährdeter Aufgaben angeboten und durchgeführt. Insgesamt nahmen an dem Seminar zur Grundsensibilisierung ca. 30 Personen teil.

XI Zu weiteren freiwilligen Aufgaben bzgl. externer Organisationseinheiten (Ziffer 3 II UA 4 RevO i. V. m. § 112 II GemO)

A. Allgemein

Zu bestimmten Vorgängen externer Organisationseinheiten wird gewünscht, dass die (teils vorgeschriebene) Rechnungsprüfung seitens des Revisionsamtes der Stadt Mainz durchgeführt wird. Zu den externen Organisationseinheiten, bei welchen dies regelmäßig wiederkehrend der Fall sein soll, erfolgte insofern eine klarstellende Auflistung unter Ziffer 3 II UA 4 RevO. Teilweise begründet sich die Wahrnehmung der Prüfungstätigkeiten beim Revisionsamt darin, weil die Stadt Mainz möglicherweise Anteile an der externen Organisationseinheit hält. Insofern kann im Einzelfall denkbar sein, dass im Zuge der Beteiligung das eigene Prüfungsrecht vorbehalten wurde, wodurch diese Prüfungstätigkeiten dem § 112 II Nr. 6 GemO zurechnungsfähig wären. Weil dies überwiegend nicht im Rahmen der Beteiligung erfolgt, werden entsprechend korrespondierende Gremienbeschlüsse der externen Organisationseinheit jedenfalls dann zur Rechnungsprüfung durch das städtische Revisionsamt erforderlich, wenn es sich bei diesen um eigenständige Rechtspersönlichkeiten handelt.

B. Auflistung

Teilhaushalt / Institution	Prüfbericht	Titel
Gutenberg-Gesellschaft e. V.	17.06.2016	Prüfung Jahresbericht 2015
Mainzer Verkehrsgesellschaft GmbH	10.03.2016	Jahresgesamteinnahmen 2015 aus dem Verbundverkehr
	27.05.2016	Prüfung des Ausgleichs von Preisermäßigungen
	30.12.2016	Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen
SchUM e. V. (über Amt 10)	31.03.2016	Jahresabschluss 2015
Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie e. V.	26.01.2016	Jahresabschluss 2015

Volkshochschule Mainz e. V.	26.04.2016	Jahresabschluss 2015
	01.08.2016	Verwendungsnachweisprüfungen für Vorbereitungskurse zum Erwerb von Schulabschlüssen
Zweckverband Layenhof/ Münchwald	20.07.2016	Prüfung Jahresabschluss 2015
Zweckverband Lenneberg- wald	17.11.2016	Prüfung Jahresabschlüsse 2009 - 2015

C. Darstellung dieser Prüfungsaufträge zu den Aufgaben nach Ziffer 3 II UA 4 RevO

a) *Gutenberg-Gesellschaft e. V. – Prüfung Jahresbericht 2015*

Diese Prüfung wurde vom Oberbürgermeister auf Dauer verfügt⁷¹ und beinhaltet im Wesentlichen die Prüfung der Verbuchung aller Veränderungen auf den geführten Bestandskonten und die Erstellung einer ordnungsgemäßen Jahresrechnung. Danach stellt sich die Jahresrechnung 2015 wie folgt dar:

Einnahmen: 96.424,74 €
Ausgaben: 86.864,19 €
Ergebnis: 9.560,25 €

Die Stadt Mainz gewährt der Gutenberg-Gesellschaft e. V. die mietfreie Nutzung der Räumlichkeiten. Daneben erhielt die Gesellschaft Zuwendungen in Höhe von 19.804 €. Die Gutenberg-Gesellschaft wiederum hat dem Gutenberg-Museum der Stadt Mainz 10.000 € für den Ankauf der Sammlung „Frese“ gespendet.

Die Einnahmen der Mitgliedsbeiträge sind im Jahre 2015 angestiegen, was ausschließlich auf die Begleichung offenstehender Mitgliedsbeiträge in Höhe von 14.034 € aus den Vorjahren zurück zu führen ist. Somit stehen noch Beiträge in Gesamthöhe von 4.410 € aus. Insgesamt konnten in 2015 lediglich 14 neue Mitglieder gewonnen werden, wohingegen 71 Mitglieder aus dem Gutenberg-Gesellschaft e. V. austraten. Die Mitgliederzahl beläuft sich aktuell auf insgesamt 862 Personen, wovon insgesamt 53 Mitglieder im Ausland wohnhaft sind.

⁷¹ Vgl. Ziff. 3 II a. E. der Revisionsordnung.

Die Kosten des Jahrbuches betragen rund 40.000 € und damit 1.000 € mehr im Vergleich zum Vorjahr. Die Auflage wurde von 1.038 auf 1.073 Exemplare erhöht. Nennswerte Erlöse aus dem Verkauf wurden nicht generiert.

Die Prüfung ergab keine wesentlichen Bemerkungen.

b) Mainzer Verkehrsgesellschaft GmbH

ba) Jahresgesamteinnahmen 2015 aus dem Verbundverkehr

Für die Einnahmenaufteilung aus dem Verbundverkehr sind die Jahresgesamteinnahmen der Lokalen Nahverkehrsorganisationen gemäß des Einnahmenaufteilungsvertrages (nachfolgend EAV) entweder durch einen Wirtschaftsprüfer oder die gemeindliche Rechnungsprüfung zu bestätigen/testieren.

Am 9. und 10. März 2016 wurde durch das Revisionsamt die Jahresgesamteinnahmen 2016 gemäß § 2 des EAV i. H. v. 44.555.127,22 € aus dem Verbundverkehr überprüft und testiert.

Die Prüfung der Angaben erfolgte anhand der zur Verfügung gestellten Unterlagen. Die Einnahmen waren ordnungsgemäß gebucht und stimmen mit der Einnahmemeldung überein. Die rechnerische Richtigkeit wurde mittels einer Auswertung des Finanzprogramms festgestellt, die Daten wurden ordnungsgemäß aus der Buchführung abgeleitet und stimmten mit der Einnahmemeldung überein.

bb) Prüfung des Ausgleichs von Preisermäßigungen

Aufgrund des Landesgesetzes über den Ausgleich von Preisermäßigungen bei der Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs vom 19. August 2014⁷² ist ab dem Ausgleichsjahr 2014 nur noch ein Ausgleich nach dieser landesrechtlichen Vorschrift möglich. Das bisher praktizierte bundesrechtliche Verfahren nach § 45a Personenbeförderungsgesetz wird durch dieses neue Verfahren ersetzt und beruht im Wesentlichen auf dem Ausgleich des Differenzbetrages zwischen der verbilligten Zeitkarte des Ausbildungsverkehrs und der entsprechenden „Jedermann“-Zeitkarte als Referenzkarte.

⁷² GVBl. 2014 S. 179.

Der Ausgleichsanspruch ist entweder durch einen Wirtschaftsprüfer oder einer durch die zuständige Behörde anerkannte Stelle zu bestätigen bzw. testieren. Anhand der zur Verfügung gestellten Unterlagen erfolgte am 23. Mai 2016 durch das Revisionsamt der Stadtverwaltung Mainz die Überprüfung der Richtigkeit der Angaben in der Ausgleichsberechnung i. H. v. 4.175.404,13 €.

bc) Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen

Der Prüfungsauftrag bezieht sich auf die Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personenverkehr nach §§ 145 ff SGB IX für das Jahr 2015.

Für die Erlangung von Landeszuschüssen (Rheinland Pfalz und Hessen) zur Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personenverkehr erstellt die Mainzer Verkehrsgesellschaft jährlich den erforderlichen Nachweis. Die Prüfung des Nachweises hat entweder durch einen Wirtschaftsprüfer oder die gemeindliche Rechnungsprüfung zu erfolgen.

Am 21. Dezember 2016 erfolgte durch das Revisionsamt die Überprüfung des Nachweises über die Fahrgeldausfälle im öffentlichen Personennahverkehr bei der unentgeltlichen Beförderung von Schwerbehinderten. Der entsprechende Prüfvermerk für das Kalenderjahr 2015 wurde abgegeben.

c) **SchUM e. V. (über Amt 10) – Jahresabschluss 2015**

Mit Schreiben vom 23. Oktober 2014 wurde dem Revisionsamt durch den Oberbürgermeister gemäß § 112 Abs. 2 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO) übertragen, den Jahresabschluss des SchUM Städte Speyer, Worms, Mainz e. V. (nachfolgend SchUM e. V.) zu prüfen.

Die Unterlagen des Vereins gingen über das 10-Hauptamt am 18. März 2016 bei dem Revisionsamt ein und wurden einer Prüfung unterzogen.

Bis zur endgültigen Aufnahme der Geschäfte im Spätjahr 2015 kam es bereits zu einigen Ausgaben für den SchUM e. V. Diese wurden über die Mitgliedskommunen getragen und von den beschlossenen und einzuzahlenden Zuwendungen in Abzug gebracht. Die

Städte Speyer und Mainz haben hierzu die Originalrechnungen ihrer Ausgaben eingereicht. Die Stadt Worms hat lediglich Auflistungen im Rahmen des Jahresabschlusses zur Verfügung gestellt.

Die rechnungsbegründenden Unterlagen der Stadt Worms mussten dem Jahresabschluss beigelegt werden.

In der Ausgabenübersicht des Dezember 2015 setzte sich der Gesamtbetrag aus den Teilbeträgen 1.329,31 € und 36,32 € zusammen. In Summe wies die Ausgabenübersicht 12.145,19 € aus. Die Korrektur eines Übertragungsfehlers wurde veranlasst und umgehend umgesetzt.

Der eingereichte Jahresabschluss wurde strukturiert vorgelegt, zu den Ausgaben lagen rechnungsbegründende Unterlagen vor. Stichprobenartig wurden Rechnungen mit den Auszahlungen verglichen. Hierbei ergaben sich keine Feststellungen.

Die getroffenen Feststellungen standen einer möglichen Entlastung des Vorstandes nicht im Wege.

d) *Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie e. V. – Jahresabschluss 2015*

Die Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Rheinland-Pfalz e. V., Teilanstalt Mainz hat nach § 3 der Satzung den Zweck, auf wissenschaftlicher Grundlage die allgemeine und berufliche Fortbildung der Beamten und Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sowie die Angehörigen der privatwirtschaftlichen Unternehmen aller Art zu fördern.

Der Jahresabschluss 2015 wurde in Anlehnung an die Vorschriften der §§ 242 bis 256a und der §§ 264 bis 288 HGB aufgestellt.

Die Bilanzsumme betrug zum 31. Dezember 2015 insgesamt 974.759,81 €. Das Eigenkapital inklusive der gebildeten Rücklagen betrug 914.282,92 €. Das Jahresergebnis bildete einen Jahresfehlbetrag i. H. v. 32.490,08 €, welcher in das Eigenkapital eingeflossen ist. Die Prüfung ergab keine nennenswerten Bemerkungen.

e) **Volkshochschule Mainz e. V.**

ea) Jahresabschluss 2015

Die Prüfung der Jahresrechnung zum 31. Dezember 2015 der Volkshochschule Mainz e. V. ist vom Oberbürgermeisters nach § 112 II GemO übertragen⁷³ und obliegt gemäß § 10 der Vereinssatzung der Volkshochschule Mainz e. V. dem Revisionsamt der Stadt Mainz. Der dem geprüften Ergebnis der Finanzbuchhaltung entsprechende Jahresabschluss stellt sich wie folgt dar:

+	Einnahmen	4.007.232,49 €
./.	Ausgaben	3.838.763,42 €
=	Mehreinnahmen	168.469,07 €
+	Übertrag aus Vorjahr	2,88 €
=	Kumuliertes Ergebnis zum 31.12.2014	168.471,95 €
+	Rücklagen	1.040.447,01 €
=	Sollbestand zum 31.12.2014	1.208.918,96 €

Die ordnungsgemäß in das Geschäftsjahr 2015 vorgetragenen Endbestände:

+	Kasse	2.222,88 €
+	Sparkasse	152.717,39 €
+	Termingelder	1.000.326,26 €
=	Zwischensumme	1.155.266,53 €
+	Forderungen und Verbindlichkeiten gemäß Jahresabschluss	53.652,43 €
=	Istbestand zum 31.12.2014	1.208.918,96 €

Zusammenfassend ist festzustellen, dass aufgrund der durchgeführten stichprobenweisen Prüfungshandlungen die Aufzeichnungen und der Jahresabschluss bzw. die Jahresrechnung zum 31. Dezember 2015 den Grundsätzen der Klarheit, Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit entsprechen. Die Aufzeichnungen des Geschäftsjahres für den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2015 sind ordnungsgemäß und vollständig.

Die Rücklagenbildung des Vereins wurde geprüft und festgestellt, dass aufgrund des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2015 ausreichend frei verfügbare Finanzmittel zur Verfügung stehen. Eine Bestandsgefährdung liegt auf der Basis des Jahresab-

⁷³ Als dauerhafte Aufgabe, vgl. Ziff. 3 II a. E. der Revisionsordnung.

schlusses zum 31. Dezember 2015 nicht vor. Neben der Entlastung des Vorstandes für das Geschäftsjahr 2015 wurde die Zuführung des Jahresüberschusses i. H. v. 168.340,00 € zu den Rücklagen empfohlen.

eb) Verwendungsnachweisprüfungen für Vorbereitungskurse zum Erwerb von Schulabschlüssen

Das Land gewährt als besondere Zuwendung nach § 15 des Weiterbildungsgesetzes (WBG), den Volkshochschulen (VHS) sowie den Landesorganisationen der Weiterbildung, die nach dem Weiterbildungsgesetz staatlich anerkannt sind, Zuwendungen zu den Kosten von Kursen zur Vorbereitung auf die Prüfungen für Nichtschülerinnen und Nichtschüler zum Erwerb

- ❖ der Qualifikation der Berufsreife (Abschlusszeugnis der Hauptschule),
- ❖ des qualifizierten Sekundarabschlusses I (Abschlusszeugnis der Realschule),
- ❖ der Fachoberschulreife sowie
- ❖ des Abiturs.

Zuwendungen werden für die laufenden notwendigen Personalausgaben für die mit der Durchführung der Vorbereitungskurse befassten Lehrkräfte sowie für eine Orientierungsberatung als Festbetragsfinanzierung im Rahmen einer Projektförderung gewährt.

Die Zuwendungsempfänger reichen bis spätestens 31. August eines Jahres den Verwendungsnachweis bei der zuständigen Behörde ein. Die zuständige Behörde erlässt aufgrund der dann vorliegenden Angaben den endgültigen Zuwendungsbescheid. Die Auszahlung der Zuwendung erfolgt nach Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises.

Die VHS hat dem Revisionsamt die Verwendungsnachweise über die durchgeführten Kurse die zum Erwerb des qualifizierten Sekundarabschlusses I (Abschlusszeugnis der Realschule) und der Qualifikation der Berufsreife (Abschlusszeugnis der Hauptschule) führen zur Prüfung fristgemäß vorgelegt.

Es ergaben sich keine Feststellungen, die Ausgaben waren notwendig, es wurde wirtschaftlich und sparsam verfahren und die Angaben stimmten mit den Büchern und Belegen überein.

f) Zweckverband Layenhof/Münchwald – Prüfung Jahresabschluss 2015

Das Revisionsamt hat gemäß § 112 II GemO den Jahresabschluss 2015 des Zweckverbandes Layenhof/Münchwald geprüft. Der Jahresabschluss sollte aus einer Ergebnis-, Finanzrechnung, der Bilanz und dem Anhang bestehen. Vorgelegt zur Prüfung wurden:

- der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2015, bestehend aus
 - Bilanz
 - Ergebnisrechnung
 - Anhang
 - Anlagenspiegel
 - Anlagengitter
 - Anlagenbewegungen
 - Anlagenzugänge
 - Excel-Auswertungen
 - SAP-Auszüge

- der Rechenschaftsbericht,

- die Rechnungs- und Buchhaltungsbelege des Jahres 2015.

Nach analytischen Prüfungshandlungen wurden im Sinne eines risikoorientierten Prüfungsansatzes vereinzelte Bilanzpositionen näher betrachtet sowie die Rechnungsbelege stichprobenweise geprüft. Der Jahresabschluss sowie dessen Anlagen vermitteln ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

g) Zweckverband Lennebergwald – Prüfung der Jahresabschlüsse 2009 bis 2015

Nach Bemühungen schon in den Vorjahren und jetziger konkreter Initiative des Revisionsamtes konnten in einer konzentrierten Aktion erstmals Jahresabschlüsse seit Umstellung auf die kommunale Doppik vorgelegt werden. Die Prüfung bezog sich auf die Jahresabschlüsse 2009 bis einschließlich 2015, mit Schwerpunktsetzung auf den aktuellen Werten zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2015. Schon anhand sieben zeitgleich zu prüfender Jahresabschlüsse lässt sich der vergleichsweise große Prüfungsumfang erkennen. Mit Ausnahme einer Betrachtung von Vorgängen zur Inventur bzw. darauf basierender Inventarisierung wurde gleichwohl bewusst keine weitergehende Ein-

schränkung des Prüfungsumfanges vorgenommen. Denn durch eine möglichst umfassende Prüfung soll mit Blickrichtung auf mehrere zum Jahre 2017 angedachte Umstellungen der Geschäftsführung ein Neustart auf belastbaren Daten ermöglicht werden. Insbesondere wegen der angedachten Umstellung der Buchführung waren deshalb an verschiedenen Stellen auch Folgewirkungen auf die Kassengeschäfte zu prüfen.

Zu beanstanden ist zu den Jahren 2009 bis 2014 die verspätete Vorlage der Jahresabschlussunterlagen. Nach §§ 7 I 1 Nr. 8, 2 KomZG i. V. m. 114 I 1, 2 GemO hat die Vorlage so rechtzeitig zu erfolgen, dass bis zum 31. Dezember des Folgejahres eine Beschlussfassung über die Entlastungserteilung möglich ist. Dies gilt es gerade im Hinblick auf Haushaltsvorlage- bzw. ggf. -genehmigungsverfahren zu wahren, vor allen Dingen aber aus Eigeninteresse der für den Zweckverband tätigen Personen.

Festgestellt wurde, dass unverändert EDV der Staatsforsten eingesetzt wird, ohne dass dies Berücksichtigung in der Bilanz (weder auf der Aktiv- noch der Passivseite) fände. Zu diesem Punkt wurde zudem eine schon frühere Feststellung des Revisionsamtes ignoriert. Sofern – entgegen der Erwartung – die EDV nicht binnen der ersten Jahreshälfte 2017 auf den Zweckverband umgestellt wird, sind entsprechende Bilanzpositionen zu bilden.

Auffällig wurde, dass ein Neufahrzeug des Zweckverbandes im Dezember 2013 einen Totalschaden erlitt, der mangels (Schaden-)Ersatzansprüchen unmittelbar einen Buchverlust von 20.223,00 € auslöste. Festgestellt wurde, dass insbesondere keine Erstattung durch eine Versicherung erfolgen konnte, weil das Fahrzeug – wie alle – nur haftpflichtversichert wurde. Dabei ist der Geschäftsführung zugute zu halten, dass sie sich der Stadt Mainz für Versicherungsfragen bediente und insofern die unzureichende Versicherung letztlich nicht ihr anzulasten ist. In der Folge, auch weil der Vorgang buchungstechnisch korrekt abgewickelt ist, kommt es nicht zu einer Beanstandung. Die Geschäftsführung ist jedoch aufgefordert, zu hochwertigen Fahrzeugen einen evtl. umfassenderen Versicherungsschutz herbeizuführen.

Im Rahmen der Prüfung der Forderungskonten wurde zunächst bewusst, dass nunmehr Mehraufwand bei der Hauptbuchhaltung anfiel, weil Kontenfindungsmerkmale nicht korrekt zugewiesen waren (vereinzelt kam es ferner zu fehlerhaften Bereichsabgrenzungen). Deshalb wird eine bessere Erfassqualität zu Kassenanordnungen allgemein angemahnt (auch im Hinblick auf die Stammdaten zu Schuldnern), die im Rahmen des

Prozesses zur Anordnungsfreigabe spätestens seitens der eingeschalteten Kasse über deren Beanstandungsrecht widrigenfalls zurückzuweisen wären.

Dadurch wurden generell die Kassengeschäfte augenscheinlich. Der Vorstandsvorsteher wird insofern angehalten, zeitnah bis zum Ende des ersten Quartals 2017 eine Dienstweisung zu Kassengeschäften zu erlassen. Dies ist schon jetzt vorgeschrieben und erforderlich (beispielsweise im Hinblick auf den grundsätzlich unbaren Zahlungsverkehr, die Vornahme von – vorgeschriebenen wie geforderten – Aufrechnungen, stete Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips, Trennung von Anordnung und Istvollzug etc.). Noch dringlicher wird eine solche Dienstweisung allerdings für den Fall, sofern der Zweckverband tatsächlich ein eigenes Bankkonto nutzt.

Beanstandet wird die quantitativ wie qualitativ kassensicherheitsrelevante Forderungsabwicklung über die als sog. Handvorschuss eingerichtete Wechselgeldkasse des Revierförsters. Zunächst gilt es klarstellend hervorzuheben, dass der Grundsatz der unbaren Abwicklung des Zahlungsverkehrs selbst dann greift, wenn keine Dienstweisung zu Kassengeschäften besteht (herleitbar aus dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz des § 93 III GemO). Insofern sind seitens der Geschäftsführung in Verbindung mit der zuständigen Kasse Lösungen zu finden, welche Fälle möglicherweise gänzlich unbar abgewickelt werden können (z. B. durch Vorabüberweisungen, Einsatz von EC-Cash-Geräten, evtl. Nutzung des Lastschriftverfahrens o. ä.). Nur zu nicht anderweitig abwickelbaren Fällen wäre sodann weitgehend Vorkasse zu verlangen, um denkbare Forderungsausfälle (aber auch schon ein Mahn- oder Vollstreckungsverfahren) jedenfalls zu minimieren oder gar gänzlich auszuschließen. Dazu braucht es dann, in Abhängigkeit von erwartbaren Fallzahlen wie jeweiliger Betragshöhe, eine belastbare kassenrechtliche Regelung. Für tatsächlich verbleibende Ausnahmefälle bar zu kassierender (Vorkasse-)Beträge ist zukünftig binnen 14 Tagen die effektive Istzubuchung durch die zuständige Kasse sicherzustellen.

Weil der Zweckverband jedenfalls bisher kein eigenes Bankkonto führte, bediente er sich zur Abwicklung von Zahlungsvorgängen desjenigen der Stadt Mainz, was ökonomisch äußerst sinnvoll ist (und modernen Anforderungen an ein Liquiditätsmanagement insofern gerecht wird). Um Zahlungsvorgänge danach über das Bankkonto der Stadt Mainz überhaupt abwickeln zu können, wurden im Finanzprogramm Verrechnungskonten sowohl beim Zweckverband wie bei der Stadt Mainz eingerichtet. Die Abwicklung der Zahlungsvorgänge über diese stellt die wohl wirtschaftlichste Vorgehensweise dar

und ist insofern nicht zu beanstanden. Allerdings sollte – bei etwaig weiterer Nutzung dieser vorwiegend (buchungs-)technischen Methode – dazu eine klarstellende Regelung erlassen werden (gerade mit einem gegenseitigen Verjährungseinredeverzicht), weil über diese Verrechnungskonten in der Folge Forderungen bzw. Verbindlichkeiten zwischen dem Zweckverband und der Stadt Mainz entstehen.

Solchermaßen ist zwischenzeitlich zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2015 ein Forderungsbetrag über 447.380,64 € zugunsten des Zweckverbandes gegenüber der Stadt Mainz im Hinblick auf eigentlich gegebene liquide Mittel aufgelaufen. Insofern stellt sich die Frage der Verzinsung zugunsten des Zweckverbandes. Eine solche wurde bisher nie durchgeführt. Insofern ist die Geschäftsführung aufgefordert, mit der Stadtkasse Mainz, welcher jedenfalls bisher die Kassengeschäfte nach der Verbandsordnung übertragen sind, eine Klärung mit Zielrichtung einer entsprechenden Gutschrift zugunsten des Zweckverbandes bis zum Ende des ersten Quartals 2017 herbeizuführen. Auch wenn es sich im Einzelfall um durchaus beachtliche Beträge handeln kann, führt die unterlassene Verzinsung nicht soweit, dass dadurch die Entlastung in Bezug auf die Jahresabschlüsse insgesamt in Frage gestellt werden könnte.

Für den Zweckverband wurde schon deutlich vor der Umstellung auf die kommunale Doppik ein Schutzfonds eingerichtet, welcher zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2015 über 172.835,09 € valuiert. Bei der Errichtung der Eröffnungsbilanz kam es dabei zu einer fehlerhaften bilanziellen Zuordnung seitens des seinerzeit eingeschalteten externen Wirtschaftsprüfers, was in den Folgejahren zutreffend seitens der Hauptbuchhaltung der Stadt Mainz korrigiert wurde (und sich insofern nicht auf die Ergebnisrechnung auswirkt). Allerdings stellte sich schon 2004 im Rahmen einer Prüfung durch den Rechnungshof des Landes Rheinland-Pfalz die Frage, ob dieser Schutzfonds materiell überhaupt noch benötigt wird, erst Recht aber vor dem Hintergrund einer schon damals als niedrig eingestuften Verzinsung. Letztgenanntes Argument greift bei der aktuellen Zinsfestschreibung von nur 0,1 % – bei nur noch geringer Zinsbindungsfrist – aktuell umso mehr. Demnach ist eine Vorlage an die Verbandsversammlung empfohlen, über den weiteren Erhalt dieses Schutzfonds zu befinden.

Dem Schutzfonds wurden Beträge für den Solidaritätszuschlag wie die Kapitalertragssteuer belastet. Der Zweckverband ist dazu aber gar nicht zahlungsverpflichtet. Dem Geschäftsführer, der ohnehin bereits Gespräche mit dem Finanzamt führt, wird bis zum Jahresende 2016 aufgetragen, möglichst umfassend entsprechend in der Vergangenheit

geleistete Beträge zurückzufordern.

Auf der Passivseite wurden die letztlich geringfügige Erhöhung der Kapitalrücklage sowie die Umgliederung des bereits erwähnten Schutzfonds geprüft. Beide Vorgänge wurden buchhalterisch korrekt und wohlbegründet umgesetzt.

Die anteilige Rückstellung für die jetzige Prüfung der Jahresabschlüsse durch das Revisionsamt wurde ersichtlich zu niedrig angesetzt, was aber nur eine Feststellung mit unwesentlichem Auswirkungsgrad auslöst, zumal die Begleichung der angefallenen Kosten im laufenden Haushaltsjahr aufgrund ausreichender Reserven gewährleistet ist.

Anmerkung: Die Verwaltungskosten der Prüfungstätigkeiten des 14 – Revisionsamtes wurden fristgemäß zum 22. Dezember 2016 zugunsten der Stadt Mainz i. H. v. 11.074,43 € entrichtet.

Im Rechenschaftsbericht wird seitens der Geschäftsführung auf die Personalausstattung eingegangen. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass gerade bei nur wenigen für den Zweckverband tätigen Mitarbeitern die bisherige Wahrnehmung der doch umfangreicheren Kassengeschäfte durch davon schon organisatorisch abgetrenntes Personal aus Sicherheitsgründen auch künftig sinnvoll erscheint – gerade zum Schutz des für den Zweckverband eingesetzten Personals. Mithin bleibt zu erwägen, auch künftig die Stadtkasse Mainz mit der Wahrnehmung der Kassengeschäfte zu betrauen und dadurch weitgehend Synergieeffekte zu kassieren.

Feststellungen des Prüfungsberichtes:

Das Revisionsamt stellte nach §§ 7 I Nr. 8 KomZG i. V. m. 113 I 1 GemO fest, dass die Jahresabschlüsse ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Zweckverbandes unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden vermitteln.

Ferner stellte es fest, dass der Rechenschaftsbericht mit dem Jahresabschluss 2015 und den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen in Einklang stehen und die sonstigen Angaben nicht eine falsche Vorstellung von der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Zweckverbandes erwecken (§§ 7 I Nr. 8 KomZG i. V. m. 113 II 1 GemO).

Die Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung sind zutreffend dargestellt (§§ 7 I Nr. 8 KomZG i. V. m. 113 II 2 GemO).

Empfehlungen des Prüfungsberichtes:

Auf Grundlage dieser Feststellungen empfahl das Revisionsamt – unter Berücksichtigung im Einzelnen dargestellter Maßnahmen – der Verbandsversammlung die entsprechenden Entlastungserteilungen.

Anmerkung: Die Verbandsversammlung erteilte am 1. Dezember 2016 entsprechende Entlastungen. Erstmals seit Jahren kann der Zweckverband Lennebergwald seine Buchführung sowie die Kassengeschäfte damit auf geprüfte Jahresabschlüsse stützen.

XII Spezielle Einzelaufträge („Sonderaufträge“) als freiwillige Aufgabe nach § 112 II GemO

A. Allgemein

Zu berücksichtigen ist, dass die Revisionsordnung – wie gesehen – erstmals zur Mitte des Jahres 2016 erlassen wurde. Dies begründet, warum manche Prüfungsaufträge in der Praxis bis dahin teils als „Sonderaufträge“ bezeichnet wurden, was seither eindeutiger wie korrekter tatsächlich nur noch für nicht planmäßige Prüfungsvorgänge mit spezieller Zielrichtung der Fall sein wird.

Unter dem Begriff Sonderauftrag wird beim Revisionsamt tradiert ein solcher des Oberbürgermeisters verstanden, nach welchem es ganz spezifische Einzelfragen zu beantworten gilt.

Im Berichtsjahr hat der Oberbürgermeister dem Revisionsamt zwei so verstandene Sonderaufträge gemäß § 112 II GemO erteilt:

B. Auflistung der Sonderaufträge

Teilhaushalt / Institution	Prüfbericht	Titel
50 – Amt für soziale Leistungen und 51 – Amt für Jugend und Familie	28.10.2016	Vergabe von Datenverarbeitungs- oder Beratungsaufträgen
Deutsches Kabarettarchiv e. V.	04.11.2016	Prüfung der Geschäftsführung

Gerade zu solchen Sonderprüfungen sind dem Oberbürgermeister nach § 112 VI 1 GemO Prüfungsberichte vorzulegen, welche meist fristgebunden sind.

C. Darstellung dieser Sonderaufträge

a) *50 – Amt für soziale Leistungen und 51 – Amt für Jugend und Familie, Sonderprüfung Vergabe von Datenverarbeitungs- oder Beratungsaufträgen*

Fraglich wurde in der zweiten Jahreshälfte anlässlich journalistischer Ermittlungen, ob eine bestimmte Programmanbieterin möglicherweise Einfluss auf Beschaffungen von EDV-Leistungen genommen haben könnte. Ausweislich des Sonderauftrages des Oberbürgermeisters vom 16. September 2016 war zunächst festzustellen, welche Aufträge der verschiedenen Fachämter und der KDZ in den vergangenen sechs Jahren an die Programmanbieterin gingen. Feststellen ließen sich seitens der Fachämter (über den städtischen Haushalt abgewickelt) zehn Aufträge über 14.777,42 € und 21 Aufträge seitens der KDZ über 150.860,86 €, zusammen 31 Aufträge über den Mindestauftragswert von 165.638,28 € (bzw. 175.837,80 € bei Berücksichtigung zusätzlicher Zahlungen).

Darüber hinaus war ausweislich des Wortlautes des Sonderauftrages festzustellen, ob die Bedarfsermittlung und Auftragserteilung bzw. Vergabe ordnungsgemäß erfolgten. Dies konnte im Rahmen bestehender Vorgaben bestätigt werden.

Darüber hinaus wurden trotz des unverändert abstrakt bestehenden Verdachts keine konkreten Anhaltspunkte für etwaig bestehende Interessenkonflikte im Rahmen der Prüfung ersichtlich.

Festzustellen war anlässlich dieses Sonderauftrages, dass zuvorderst wegen der zum 18. April 2016 in Kraft getretenen Vergaberechtsreform Regelungsdefizite bestehen,

welche vornehmlich durch Aktualisierung der DA HKR II dringend behoben werden sollten, weil fortlaufend Vergabeentscheidungen zu treffen sind und insoweit sowohl die Fachbereiche, die KDZ als auch die Abteilung Vergabe und Einkauf selbst andernfalls möglicherweise angreifbare Vergabeentscheidungen treffen. Dazu wurde die Vorlage einer aktualisierten Fassung bis zum Ablauf des ersten Quartals 2017 seitens des Revisionsamtes gefordert und in diesem Zeitfenster aufgrund der schon begonnenen Überarbeitung der DA HKR auch als machbar eingestuft. In diesem Zusammenhang bietet es sich an, darin bisher nicht gesondert abgebildete Abläufe zu EDV-Beschaffungen oder damit einhergehender Schulungs- oder Beratungsaufträge ebenfalls stadtweit einheitlich vorzugeben.

Letztlich ist zu beanstanden, dass entgegen schon jetzt bestehender rudimentärer Vorgaben der DA HKR I Kassenauszahlungsanordnungen derzeit lediglich die eigentlichen Rechnungen, nicht jedoch Bestellscheine oder Auftragsschreiben beigefügt sind, was bislang den Einstellungen des digitalen Belegsystems geschuldet ist, was es gleichwohl für die Zukunft sinnvollerweise zu beheben gilt.

Darüber hinaus wurden mehrere Empfehlungen ausgesprochen, welche generelle Fragen zu EDV-Beschaffungsvorgängen berühren:

1. Hinsichtlich der Beschaffung notwendiger Lizenzen zur Programmnutzung sollte überlegt werden, ob ggf. ein gemeinsamer Kontingenteinkauf beispielsweise mit anderen Behörden künftig realisiert werden kann. So nutzen insbesondere zahlreiche rheinland-pfälzische Kommunen ebenfalls Produkte der Programmanbieterin, ferner werden solche gemeinsamen Kontingenteinkäufe (z. B. über Landesrahmenverträge o. ä.) zu Programmen anderer Anbieter in Einzelfällen bereits praktiziert. Neben zu erwartenden Einsparungen aufgrund niedrigerer durchschnittlicher Lizenzkosten könnten darüber hinaus evtl. solche Beschaffungsvorgänge bei Abwicklung z. B. über einen Rahmenvertrag vergaberechtlich noch weniger angreifbar für die Stadt Mainz sein, sofern sie dies überhaupt sind.
2. Im Hinblick auf künftig evtl. notwendige Datenzugriffe ließe sich – losgelöst vom Fokus auf die hier in Rede stehende Programmanbieterin – ggf. prüfen, inwieweit die eigentlichen Daten der Stadt Mainz so ausgelagert vom übrigen Programm sicher auf Servern der KDZ gespeichert werden könnten (z. B. im Rahmen einer Containerlösung), dass Mitarbeiter der KDZ oder ggf. auch andere Spezialanbieter darauf sinnvoll Zugriff

nehmen könnten. Dies würde in der Folge möglicherweise Teilnehmerwettbewerbe zu Spezialanwendungen ermöglichen (z. B. für statische Auswertungen, Verknüpfung mit anderen Datenbeständen etc.) und damit die oft zitierte Abhängigkeit von der Programmanbieterin aufgrund deren wohl marktbeherrschenden Stellung etwas eindämmen. Nicht verschwiegen werden soll gleichwohl, dass dies vornehmlich eine schwierige Frage der Vertragsausgestaltung berührt und insofern eine enge Abstimmung der Abteilung Vergabe und Einkauf, vermutlich unter Zuhilfenahme der Rechtsabteilung, mit Vertretern der KDZ sowie der Informationssicherheit voraussetzt.

3. Es empfiehlt sich, die DA HKR I in Bezug auf das Prüf- und Beanstandungsrecht zur Freigabe von Kassenanordnungen auf das Vorhandensein bestimmter zahlungsbe gründender Unterlagen auszudehnen. Die bloße formale Prüfung im Rahmen der Freigabe von Kassenanordnungen z. B. auf Beifügung gewisser Formblätter zu EDV-Schulungsmaßnahmen könnte die erforderliche Dokumentation von Vergabeentscheidungen zusätzlich absichern und zugleich für eine einheitliche Belegvorhaltung sorgen. Dazu wäre allerdings sicherzustellen, wie ohnehin künftig erforderlich, dass im digitalen Belegsysteem über die Rechnung hinaus auch Auftragsunterlagen vorgehalten werden können.

4. Die Vorgehensweise der Programmanbieterin, auf Seiten des Auftraggebers freie Mitarbeiter zu beschäftigen, ist zwar ungewöhnlich und bleibt nicht frei von Kritik. Gleichwohl stellt sie damit keinen Einzelfall dar. Ggf. empfiehlt sich, in die Vordrucke (schon zur abschließenden Bedarfsfeststellung wie insbesondere) zu Vergabeentscheidungen eine kurzgefasste Formel mit aufzunehmen, dass jedenfalls die diese Vergabeentscheidung bestätigende städtische Person in keiner nach § 6 VgV genannten Beziehung zum jeweiligen Auftragnehmer steht (und dadurch einen etwaig vergabe rechtlich problematischen Interessenkonflikt auslösen könnte). Zwar verhindert verständigerweise eine solche Formel nicht, dass möglicherweise gleichwohl von der insoweit mitwirkenden städtischen Person eine Beziehung im Sinne des § 6 VgV eingegangen oder fortgeführt wird. Würde eine solche später jedoch aufgedeckt, z. B. im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahrens eines unterlegenen Wettbewerbers, könnte versucht werden, der Stadt denkbar entstehende Nachteile oder gar Schäden gegenüber dieser wissentlich falsch bestätigenden Person geltend zu machen.

5. Empfohlen wird – wohl unter Beteiligung der Rechtsabteilung wie der Informationssicherheit–, besondere Vertragsbedingungen zu EDV-Beschaffungsvorgängen oder

zugehöriger Leistungen zu definieren, ggf. differenziert nach unterschiedlichen Beschaffungsvorgängen⁷⁴. Auch wenn sich dies nach Gesprächen mit Vertretern der KDZ gerade gegenüber Programmanbietern mit marktbeherrschender Stellung als schwierig erweisen sollte, gilt es dies gleichwohl verstärkt zu versuchen. So gibt es ähnliche Schwierigkeiten beispielsweise im Baubereich, wo gleichwohl die städtischen Vertragsbedingungen durchgesetzt werden. Hier könnte sich der Abschluss von gebündelten Rahmenverträgen mit der Programmanbieterin zusätzlich als vorteilhaft erweisen, weil diese sich bei stärkerer Konzentration auf der Nachfrageseite ggf. eher auf abweichende Vertragsbedingungen einlassen muss. Lassen sich später, wie befürchtet, im Einzelfall tatsächlich die eigenen Bedingungen nicht durchsetzen, wäre dies wenigstens zu dokumentieren.

b) Deutsches Kabarettarchiv e. V. – Prüfung der Geschäftsführung

Im Nachgang zu den Prüfungen des Bundesverwaltungsamtes anlässlich der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Geschäftsführung des Deutschen Kabarettarchivs e. V. (DKA) für die Jahre 2013 – 2015 wurden im Rahmen einer Sonderprüfung nach § 112 II GemO im Wesentlichen dessen Feststellungen aufgegriffen und stichprobenartig daraufhin überprüft, inwieweit die von der Geschäftsführung angezeigten Maßnahmen zur Wiederherstellung der ordnungsgemäßen Geschäftsführung tatsächlich umgesetzt wurden.

Bei der Durchführung der Sonderprüfung wurden teilweise Unrichtigkeiten und Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften und die sie ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen festgestellt. Dabei wurden Verstöße gegen die Inventarisierungs- und Aufzeichnungspflicht und teilweise Verstöße gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 93 III GemO) festgestellt.

Diese Feststellungen führten zu dem Prüfungsergebnis, dass für den Zeitraum 2013 - 2015 die ordnungsgemäße Geschäftsführung nur eingeschränkt vorlag.

Aufgrund der stichprobenartigen Überprüfung, inwieweit die von der Geschäftsführung angezeigten Maßnahmen zur Wiederherstellung der zukünftigen ordnungsgemäßen Geschäftsführung auch umgesetzt wurden, kann nach Einschätzung des Revisionsamtes davon ausgegangen werden, dass die ordnungsgemäße Geschäftsführung ab 2016

⁷⁴ Wie beispielsweise auf Bundesebene praktiziert, vgl. www.cio.bund.de/Web/DE/IT-Beschaffung/EVB-IT-und-BVB/Aktuelle_EVB-IT/aktuelle_evb_it_node.html, zuletzt abgerufen am 10. Januar 2017.

mit der korrekten und vollständigen Umsetzung der aufgezeigten Maßnahmen wieder vorliegt.

Das Revisionsamt schlug zur weiteren Verbesserung die Vorlage einer vierteljährlichen Sachberichtsdarstellung an den Vereinsvorstand, intensive Fortbildungen im Stiftungs- und Vereinsrecht sowie im Vergaberecht für die Beschäftigten des DKA, die Anschaffung und Einführung einer standardisierten Buchhaltungssoftware für Vereine sowie den Vorstandsbeschluss über die jährliche Prüfung der Jahresrechnung durch das Revisionsamt der Stadt Mainz vor.

Mittlerweile wurde ein entsprechender Prüfungsauftrag durch den Oberbürgermeister an das Revisionsamt auch für die künftigen Jahre erteilt.

Jahresergebnisse DKA	2013	2014	2015
Einnahmen	468.493,35 €	469.267,25 €	525.532,47 €
Ausgaben	468.610,86 €	468.899,24 €	530.361,06 €
Überschuss/Fehlbetrag	-117,51 €	368,01 €	-4.828,59 €

XIII Nachbetrachtung

Viele sich aus den Prüfberichten ergebenden Feststellungen wurden bereits ausgeräumt. Soweit diese noch nicht vollständig beseitigt sind, überprüft und begleitet das Revisionsamt die notwendige Ausräumung, wie zu den jeweiligen Einzelberichten hervorgehoben.

XIV Unterzeichnung

Der Schlussbericht des Revisionsamtes kann nach § 112 VII 1 GemO letztlich dem Stadtrat mit der Anmerkung vorgelegt werden, dass die Feststellungen bzw. Bemerkungen zu den Einzelprüfungen sich unter Berücksichtigung der Verwaltungsgröße, des Haushaltsvolumens, der Anzahl der Verwaltungsvorgänge wie der Vielfalt der Aufgaben mit teils schwierigen Arbeitsbedingungen in vertretbaren Grenzen halten.

Mainz, 3. März 2017

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Peter Huber', written in a cursive style.

Peter Huber

Leiter des 14 – Revisionsamtes der Stadt Mainz



Landeshauptstadt
Mainz

re|vision

Impressum:

Revisionsamt
Rathaus
Jockel-Fuchs-Platz 1
Postfach 3820 | 55028 Mainz

Tel 0 61 31 - 12 22 25

Fax 0 61 31 - 12 29 56

revisionsamt@stadt.mainz.de
www.mainz.de