

[Deckblatt – wird gesondert seitens der Hausdruckerei erstellt]

Titel:

# Schlussbericht des städtischen Revisionsamtes zum Berichtsjahr 2017

[Rückseite Deckblatt]

## Inhaltsverzeichnis

I	Abbildungsverzeichnis .....	VII
II	Abkürzungsverzeichnis .....	VIII
III	Literatur- bzw. Quellenverzeichnis .....	XI
IV	Ausgangslage .....	2
V	Wesentliche Prüfungsfeststellungen im Berichtsjahr 2017 .....	4
VI	Zu den Aufgaben des 14 – Revisionsamtes der Stadt Mainz .....	12
VII	Zu den gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 112 I GemO .....	16
A.	<i>Prüfung des Jahresabschlusses sowie der Anlagen zum Jahresabschluss (§ 112 I 1 Nr. 1 GemO).....</i>	<i>16</i>
B.	<i>Prüfung der Jahresabschlüsse der Sondervermögen, sofern die Prüfung nicht sachverständigen Abschlussprüfern vorbehalten ist (§ 112 I 1 Nr. 2 GemO) .....</i>	<i>19</i>
C.	<i>Prüfung des Gesamtabchlusses sowie der Anlagen zum Gesamtabchluss der Gemeinde (§ 112 I 1 Nr. 3 GemO).....</i>	<i>19</i>
1.	Zur Prüfung des Konsolidierungskreises .....	19
2.	Weitere unterjährige Tätigkeiten zur Prüfungsaufgabe des Gesamtabchlusses.....	20
D.	<i>Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses (§ 112 I 1 Nr. 4 GemO) .....</i>	<i>21</i>
1.	allgemein.....	21
2.	Einzelaufträge zu § 112 I 1 Nr. 4 GemO .....	23
a)	<i>Teilhaushalt 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften Betriebsführung Bürgerhäuser .....</i>	<i>23</i>
b)	<i>Teilhaushalt 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften Unterhaltungskosten Staatstheater Mainz.....</i>	<i>24</i>
E.	<i>Prüfung, ob die Haushaltswirtschaft vorschriftsmäßig geführt worden ist (§ 112 I 1 Nr. 5 GemO).....</i>	<i>24</i>
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>26</i>
1.	Beschreibung des Aufgabenspektrums dieser Aufgabe.....	26
2.	Darstellung einzelner Prüfungshandlungen.....	27
a)	<i>Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport Abstimmung Finanzmittelkonten mit Finanzkonten.....</i>	<i>27</i>

b)	<i>Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport</i>	
	<i>Nachtragsmanagement .....</i>	29
c)	<i>Teilhaushalt 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften</i>	
	<i>Verwalterabrechnungen der Wohnbau Mainz GmbH für Immobilien</i>	
	<i>der Stadt Mainz.....</i>	29
d)	<i>Unvermutete Kassenprüfungen.....</i>	30
da)	16 – Kommunale Datenzentrale.....	31
db)	20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport .....	31
e)	<i>Übersicht zur Prüfung summarischer Abrechnungen.....</i>	32
<b>G.</b>	<b><i>Programmprüfungen (§ 112 I 1 Nr. 7 GemO) .....</i></b>	<b>33</b>
<b>H.</b>	<b><i>Prüfung delegierter Aufgaben (§ 112 I 2 GemO).....</i></b>	<b>36</b>
<b>I.</b>	<b><i>Verwendungsnachweisprüfungen als weitere Pflichtaufgabe.....</i></b>	<b>36</b>
<b>VIII</b>	<b>Zu den gesetzlich definierten freiwilligen Aufgaben nach § 112 II GemO .....</b>	<b>39</b>
<b>A.</b>	<b><i>Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände (§ 112 II Nr. 1 GemO).....</i></b>	<b>39</b>
1.	allgemein.....	39
2.	Prüfungsaufträge zu § 112 II Nr. 1 GemO in 2017.....	40
a)	37 - Feuerwehr.....	40
b)	44 - Peter-Cornelius-Konservatorium .....	41
<b>B.</b>	<b><i>Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und</i></b>	
	<b><i>Wirtschaftlichkeit (§ 112 II Nr. 2 GemO) .....</i></b>	<b>42</b>
1.	allgemein.....	42
2.	Prüfungstätigkeiten in 2017 zur DA HKR AT (Abschluss in 2018).....	42
3.	Einzelaufträge zu § 112 II Nr. 2 GemO .....	45
a)	Übersicht.....	45
b)	<i>Teilhaushalt 10 – Hauptamt</i>	
	<i>Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall .....</i>	46
c)	16 – Kommunale Datenzentrale	
	<i>Energieeffizienz des Rechenzentrums.....</i>	46
d)	<i>Teilhaushalt 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport.....</i>	47
da)	Derivate .....	47
db)	Zum Bilanzstichtag 31.12.2016 gebuchte Forderungen der Stadt Mainz...	49
e)	<i>Teilhaushalt 31 – Verkehrsüberwachungsamt</i>	
	<i>Sicherstellung des effektiven Einzugs von Kostenrückständen.....</i>	56
f)	<i>Teilhaushalt 33 – Bürgeramt</i>	
	<i>Personalausweisverfahren .....</i>	60

g)	Teilhaushalt 50 - Amt für soziale Leistungen Spitzabrechnung der Gemeinschaftsunterkünfte 2013 und 2014.....	61
h)	69 – Gebäudewirtschaft Mainz (Eigenbetrieb).....	62
ha)	Bindersanierung Dreifeldsporthalle BBS.....	62
hb)	Externe baubetriebliche Untersuchung abgeschlossener Bauprojekte .....	64
i)	Teilhaushalt 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften Weihnachtsmarkt: Bewachung.....	65
j)	Jobcenter (zu städtischen Aufgaben) Kosten der Unterkunft bei unter 25jährigen.....	66
C.	<b>Prüfung von Anordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kasse (§ 112 II Nr. 3 GemO).....</b>	<b>66</b>
1.	allgemein.....	66
2.	Laufende Prüfung bautechnischer Rechnungen .....	67
3.	Baustellenkontrollen zur zeitnahen Rechnungskorrektur .....	70
4.	Schwierige Planungsleistungen zur GFZ-Kaserne .....	72
D.	<b>Laufende Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Sondervermögen (§ 112 II Nr. 4 GemO) .....</b>	<b>73</b>
1.	allgemein.....	73
2.	Stiftungen und Fonds Verwalterabrechnung der Wohnbau Mainz GmbH 2015 .....	73
E.	<b>Prüfung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde (§ 112 II Nr. 5 GemO).....</b>	<b>74</b>
F.	<b>Kassen-, Buch- und Betriebsprüfung bei der Hingabe eines Kredits oder Stellung von Sicherheiten (§ 112 II Nr. 6 GemO).....</b>	<b>74</b>
G.	<b>Prüfung von Vergaben (§ 112 II Nr. 7 GemO) .....</b>	<b>74</b>
IX	<b>Zur Revision der Informationssicherheit (Ziffer 3 II UA 2 RevO i. V. m. § 112 II GemO).....</b>	<b>75</b>
A.	<b>allgemeine Ausführungen zu dieser gesetzlich (noch) nicht geregelten Aufgabe.....</b>	<b>75</b>
B.	<b>Zusammenfassung der Ergebnisse zu den Penetrationstests .....</b>	<b>76</b>
X	<b>Zur zentralen Antikorruptionsstelle (Ziffer 3 II UA 3 RevO i. V. m. § 112 II GemO).....</b>	<b>79</b>
XI	<b>Zu weiteren freiwilligen Aufgaben bzgl. externer Organisationseinheiten (Ziffer 3 II UA 4 RevO i. V. m. § 112 II GemO) .....</b>	<b>80</b>
A.	<b>Allgemein .....</b>	<b>80</b>
B.	<b>Auflistung der in 2017 erfolgten Prüfungen zu externen Organisationseinheiten .....</b>	<b>81</b>

<b>C. Zusammenfassung ausgewählter Prüfungsergebnisse zu externen Organisationseinheiten</b> .....	<b>82</b>
a) Zweckverband Lennebergwald – Nachkontrolle zum Prüfungsbericht zu den Jahresabschlüssen 2009 bis 2015 .....	82
b) Zweckverband Lennebergwald – Prüfung des Jahresabschlusses 2016 .....	83
c) Zweckverband Layenhof/Münchwald – Prüfung des Jahresabschlusses 2016 .....	85
<b>XII Nachbetrachtung</b> .....	<b>87</b>
<b>XIII Unterzeichnung</b> .....	<b>87</b>

## I      **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Fallzahlen bautechnische Rechnungen 2017 .....	67
Abbildung 2: Beanstandungen bautechnischer Prüfungen 2017 .....	70
Abbildung 3: Verkehrswegebauarbeiten Bahnhofstraße .....	71
Abbildung 4: Endausbau Isaak Fulda-Allee 1 .....	71
Abbildung 5: Neubau eines Regenrückhaltebeckens .....	71
Abbildung 6: Neubau einer Gymnastikhalle .....	71

## II Abkürzungsverzeichnis

a. E.	am Ende
Abs.	Absatz
ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
AfA	Absetzung für Abnutzungen
AGA	Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung
AKB	Antikorruptionsbeauftragter
AiB	Anlagen im Bau
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
BauGB	Baugesetzbuch
BgA	Betrieb gewerblicher Art
DA	Dienstanweisung
DA HKR AT	Dienstanweisung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (DA HKR – Allgemeiner Teil)
DA HKR V	dito, Vergabeordnung
ders.	derselbe
Dezernat V	Dezernat für Umwelt, Grün, Energie und Verkehr
Dezernat VI	Dezernat für Bauen, Denkmalpflege und Kultur
DV	Datenverarbeitung
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
IGS	integrierte Gesamtschule
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)
THV	Treuhandvermögen
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

*Cervantes Saavedra, Miguel de*: Der sinnreiche Junker Don Quijote von der Mancha - Erstes Buch (ursprüngliche Fassung: 1605).

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

*Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V. (Hg.)*: Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen, Siegburg: <sup>21</sup>2017 (Digitalausgabe; zitiert: Hdb. Kassen- und Rechnungswesen, Kap. , S.).

*Klomfaß, Ralf*: Kommunales Kassenwesen – Grundlagen für Ausbildung und Praxis auf Basis des rheinland-pfälzischen Rechts, Siegburg: <sup>1</sup>2011.

*ders.*: Zur Vornahme von Verrechnungen: Die Kassenführung bei Eigenbetrieben oder Zweckverbänden (Teil 1), in: KKZ 2017, 4 ff. und (Teil 1), in: KKZ 2017, 30 ff.

*Kutsche, Katharina/Tanriverdi, Hakan*: Ermittler knacken iPhone, in: SZ Nr. 34 vom 10. Februar 2018, S. 6.

*Murphy/Nagel*: The Myth of Ownership: Taxes and Justice, Oxford/New York: 2004.

*Revisionsamt der Landeshauptstadt Mainz*: Prüfungsbericht des städtischen Revisionsamtes zum Jahresabschluss der Landeshauptstadt Mainz – Haushaltsjahr 2016 vom 8. Mai 2017.

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

*dasselbe*: Prüfungsbericht Vergabe von Datenverarbeitungs- oder Beratungsaufträgen an die Firma XXX GmbH vom 28. Oktober 2016.

*dasselbe*: Schlussbericht des städtischen Revisionsamtes zum Berichtsjahr 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: <sup>41</sup>2017 (Loseblattausgabe; zitiert: Autor, in: KVR, Gesetz § , Rn.).

#### IV Ausgangslage

Seitens des Landes Rheinland-Pfalz ist gemäß § 112 VII 1 GemO vorgegeben, dass das 14 – Revisionsamt der Stadt Mainz (nachfolgend Revisionsamt) die zusammengefassten Ergebnisse seiner unterjährigen Prüfungen in einem Schlussbericht dem Stadtrat vorlegt. Diesem sollen damit als oberstem Kontrollgremium belastbare Informationen für die von ihm grundlegend wie zukunftsweisend zu treffenden Entscheidungen bereitgestellt werden. Die Berichtspflicht beschränkt sich dabei auf bedeutsame Ergebnisse erfolgter Prüfungstätigkeiten, lediglich formelle Unstimmigkeiten oder kleinere Fehler sollen dem Stadtrat nicht überfrachtend mitgeteilt werden<sup>1</sup>. Als Indizien dazu können dienen:

- ❖ Auswirkungen auf das Ergebnis des Jahresabschlusses                   oder
- ❖ die künftige Haushaltswirtschaft,
- ❖ Folgen für den Zustand der Stadtverwaltung                                   oder
- ❖ deren Handlungsfähigkeit.<sup>2</sup>

Durch eine solchermaßen erfolgende Beschränkung auf die Zusammenfassung für den Stadtrat relevanter Prüfungsergebnisse kommt es dabei nicht zu einer Kontrolllücke, wie sich ggf. vermuten ließe. Denn zu jedem Prüfungsauftrag ist das jeweilige Prüfergebnis dem Oberbürgermeister mitzuteilen, welcher daraus die je notwendigen Folgerungen zu ziehen hat (§ 112 VI GemO).

Wie mittlerweile anhand der Schlussberichte zu den Vorjahren bekannt, erfolgt die Gliederung dieses Schlussberichtes weitgehend der Struktur der zum 27. Juni 2016 erlassenen Revisionsordnung<sup>3</sup>. Diese fasst vorrangig die sich aus § 112 I GemO ergebenden Pflichtaufgaben, sodann sämtliche speziell nach § 112 II GemO freiwillig übertragenen Aufgaben zusammen, wobei sich einzelne Prüfungstätigkeiten auch auf externe Organisationseinheiten erstrecken. Hinzu kommt die unverändert als neu wie strategisch bedeutsam einzustufende Aufgabe des Revisionsamtes zur Informationssicherheitsrevision, die gerade in 2017 stadtweit belastbar in Erscheinung trat. Ferner ist auf die dem Revisionsamt zugewiesene Aufgabe der Korruptionsprävention einzugehen.

---

<sup>1</sup> Ausnahmsweise kann jedoch über nicht akzeptierte Feststellungen auch zu kleineren Feststellungen bzw. Beanstandungen zu berichten sein, vgl. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, Rn. 7.2.

<sup>2</sup> So exemplarisch *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, Rn. 7.2.

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

Hinzu kommen in fallzahlmäßig größerem Umfange Prüfungen von Verwendungsnachweisen, welche die ordnungsgemäße Mittelverwendung zu Fördermaßnahmen zu dokumentieren haben, oder die Überprüfung summarischer Abrechnungen.

Auf weitergehend routinemäßige Tätigkeiten wie z. B. die Teilnahme an Gremien-, Projekt oder Arbeitsgruppensitzungen von Prüfern oder zur Vornahme regelmäßiger Datenauswertungen etc. wird vertiefend nicht eingegangen.

## V Wesentliche Prüfungsfeststellungen im Berichtsjahr 2017

Im Jahre 2017 kam es wiederum zu einem vielschichtigen Potpourri unterschiedlichster Prüfungen des städtischen Revisionsamtes: Von regelmäßig wiederkehrenden Routineprüfungen (insbesondere zu einzelnen Jahresabschlüssen externer Organisationseinheiten oder zu Verwendungsnachweisen) über kleinere Einzelaufträge bis hin zu auch für die Folgejahre grundlegenden Untersuchungen. Daraus resultierten verständigerweise zahlreiche Feststellungen und Bemerkungen, die es relativ zur Verwaltungsgröße, dem Haushaltsvolumen, der Anzahl der Verwaltungsvorgänge sowie der städtischen Aufgabenvielfalt insgesamt einzuordnen gilt. Herausgehoben erwähnenswert sind dabei als wesentliche Prüfungsfeststellungen des Berichtsjahres 2017:

Zur **Prüfung des Jahresabschlusses** der Landeshauptstadt Mainz konnte auf Grundlage enger Abstimmung mit dem 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport dessen fristgemäße Vorlage prüffähiger Jahresabschlussunterlagen herbeigefügt werden. Grundsätzlich erfolgte die parallele Prüfung so frühzeitig, dass bereits am 28. Juni 2017 seitens des Stadtrates die einstimmige Entlastungserteilung erfolgte. Auf diesen Erfahrungen soll auch in den kommenden Jahren aufgebaut werden, so dass ein ähnliches Zeitfenster zum künftigen Regelfall wird, auf den sich entsprechend die Mitglieder des Stadtvorstandes, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Amt 20 wie auch Ausschuss- und Stadtratsmitglieder und interessierte Bürgerinnen und Bürger entsprechend einstellen können.

Die vergleichsweise neue Aufgabe zur **Prüfung des Gesamtabchlusses** lässt zunehmend ihr kommendes Ausmaß erkennen. Gemäß § 15 I KomDoppikLG ist erstmals zum 31. Dezember 2015 ein Gesamtabchluss aufzustellen. Die Gesamtabchlüsse zu den Jahren 2015 und 2016 werden dabei seitens des Amtes 20 zur Prüfung im Jahre 2018 vorgelegt werden. Diese komplexe wie zeitintensive Prüfung machte umfangreichere Vorarbeiten jedoch schon in 2017 beim Revisionsamt zwingend notwendig. So galt es die fundamentale Konsolidierung im Sinne des § 109 IV GemO gegenüber Amt 20 bereits im Jahre 2017 zu bestätigen, weil nur zu den so einbezogenen externen Organisationseinheiten überhaupt das entsprechende Zahlenmaterial in einem Gesamtabchluss zusammengeführt werden kann. Über diese Tätigkeiten hinaus wurde die Teilnahme an regelmäßig wiederkehrenden Abstimmungsgesprächen zur weitergehenden Vorbereitung des Gesamtabchlusses zwecknotwendig, die bereits dafür umfangreich Prüferzeiten in Anspruch nahmen. Ferner galt es in diesem Zusammenhang eine Spezi-

alsoftware abzunehmen, welche die Daten für den Gesamtabchluss zusammenführen und Auswertungen dazu ermöglichen soll. Die inhaltlichen Prüfungen zu den Gesamtab schlüssen 2015 und 2016 folgen gleichwohl erst in 2018, wozu dann nicht zu unter schätzende Prüferzeiten entsprechend freizuhalten sind. Zudem ist insoweit der Ver antwortungsgrad nicht zu unterschätzen, weil im Jahre 2018 die wesentlichen Rich tungsentscheidungen in Bezug auf den Gesamtabchluss für die Folgejahre getroffen werden, da sich die Prüfungen der Folgejahre grundsätzlich an der Vorgehensweise des jeweiligen Vorjahres orientieren sollen (sofern kein begründeter Abweichungsbedarf im Einzelfall gegeben ist).

Über die Daueraufgabe zur grundsätzlich stichprobenartigen **Überprüfung von Kassen anordnungen** konnte in 2017 die Stärkung des zentralen Katalogeinkaufes vorbereitend angezeigt werden, welche mit einem gesonderten Prüfungsauftrag in 2018 fortgeführt wird. Global auf die gesamte Stadtverwaltung Mainz betrachtet, soll dadurch eine kon sequentere Steuerung des städtischen Einkaufsverhaltens unterstützt werden, die be reits mittelfristig dann auch zu wirtschaftlicheren Einkaufspreisen führen wird, aber auch zur Etablierung gewisser Güterstandards.

Zur Aufgabe, ob die **Haushaltswirtschaft ordnungsgemäß** geführt wird, konnte in 2017 inhaltlich eine Prüfung abgeschlossen werden, welche Mehrfachzahlungen feststellte. Trotz moderner EDV und unter Einsatz gewisser Schutzmechanismen war in mehreren Fällen zu beanstanden, dass es zu Doppelzahlungen an Lieferanten kam, die im Einzel fall weder der Buchhaltung, noch dem jeweils budgetverwaltenden Bereich noch der Stadtkasse aufgefallen waren. Wenngleich absolut überwiegend aufgrund zeitnaher Rückforderung der in Rede stehenden Beträge kein über den Bearbeitungsaufwand hinausgehender Schaden festzustellen war, galt es für die Verwaltung seitens der Revi sion wertvolle Impulse zu setzen, Ansatzpunkte für potentielle Mehrfachzahlungen noch weitergehend kategorisch zu unterbinden. Im Rahmen einer künftigen Folgeprüfung wird zu bewerten sein, ob die nun angestoßenen Verbesserungen tatsächlich zu einer Fall minimierung beitragen.

Im Rahmen der **dauernden Überwachung der Zahlungsabwicklung** erkannte ein Prüfer des Revisionsamtes vergleichsweise frühzeitig, dass es – in Bezug auf den städtischen Buchungskreis – zu einer nicht erklärbaren Differenz i. H. v. 185.104,46 € zwischen den Finanzmittelkonten der Finanzrechnung und den Kassenbestandskonten der Bilanz kam. Diese Differenz konnte bis zum heutigen Tage nicht aufgeklärt und bereinigt wer-

den, weshalb letztlich eine Berichterstattung von Amt 20 an das Revisionsamt eingefordert wurde.

Im Rahmen des auf Initiative des Revisionsamtes installierten **Nachtragsmanagements** zu Bauaufträgen ließen sich auch in 2017 deutliche Einsparungen i. H. v. von ca. 2,21 Millionen € generieren.

Im Rahmen von **Kassenprüfungen** konnte zum Bankkontoguthaben der 16 – Kommunale Datenzentrale von über einer Million € herbeigeführt werden, dass diese kurzfristig nicht benötigten Mittel zur Rückführung der städtischen Verschuldung eingesetzt werden, wobei auch die KDZ davon profitiert, weil diese bis dato ein Verwarentgelt an die Bank zu entrichten hatte. Dabei wurden zukunftsweisend weitere Hinweise an Amt 20 für ein künftig evtl. weitergehendes modernes Liquiditätsmanagement gegeben.

Jedenfalls zu solchen Programmen, die einen (ggf. auch nur indirekten) Bezug zur Finanzsoftware haben, müssen **Programmabnahmen** erfolgen. Wenngleich – im Gegensatz teils zu anderen Bundesländern wie beispielsweise Nordrhein-Westfalen – diese nicht abschließend wie vollumfänglich der Revision inhaltlich als Aufgabe zugewiesen sind, ist seitens der Rechnungsprüfer gleichwohl sicherzustellen, dass innerhalb der Stadtverwaltung eingesetzte Programme überhaupt seitens der jeweiligen Fachbereiche in diesem Sinne abgenommen wurden. Deshalb ermittelte ein Prüfer in 2017 grundlegend, zu welchen Programmen diese schon jetzt verpflichtenden Programmabnahmen überhaupt erfolgt sind (mit Aktualitätsnachweis). Dieser Auftrag wird erst in 2018 abgeschlossen, weshalb dann darüber zu berichten sein wird. Sodann wurde erkannt, dass über den Bezug zur Finanzsoftware auch aus dem weiter an Gewicht gewinnendem Aspekt der Informationssicherheit Programmabnahmen nach gewissen Standards sehr sinnvoll sind. Deshalb konnte nicht zuletzt auf Anregung des Revisionsamtes hin in 2017 erreicht werden, dass ab 2018 eine gesonderte Arbeitsgruppe (unter Beteiligung auch eines Prüfers des Revisionsamtes) künftige Standards für Programmabnahmen erarbeiten wird, die zukünftig ausschließlich durch eine grundsätzlich papierlose Prozesssteuerung herbeigeführt werden sollen. Dabei ist über die tradiert auf PCs gemünzte Abnahme von Programmen im klassischen Sinne hinauszugehen, weil zunehmend auch sogenannte Apps für mobile Endgeräte von städtischen Bediensteten zu nutzen sind, für welche ein mindestens ebenso großer Grad der Informationssicherheit zum Tragen kommt<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Zumal gerade auf mobilen Endgeräten besonders kritische Informationen vorgehalten werden und diese selbst auf

Sodann kam es tradiert zu zahlreichen **Ordnungsprüfungen**. Von den Folgewirkungen her nicht zu unterschätzen sind dabei die über das gesamte Jahr 2017 hinweg erfolgten Prüfungstätigkeiten hin zur Novellierung der Dienstanweisung Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. Weil darin sehr wesentliche Grundlagen für die gesamte Stadtverwaltung festgelegt werden, nach denen sich im Einzelfall gar Zuständigkeiten wie Detailfragen der Organisation in den jeweiligen städtischen Fachbereichen ergeben, galt es seitens der Revision entsprechend gründlich auf Entwürfe des Amtes 20 einzugehen. Dabei ist daran zu erinnern, dass seitens des Revisionsamtes seit Umstellung auf die kommunale Doppik zum Jahre 2009 die seither zwingend notwendige Novellierung der früheren Altfassung eingefordert wurde (dies stellte zudem eines der Optimierungsfelder zur Jahresabschlussprüfung 2016 dar). Um überhaupt ein in Kraft setzen der novellierten Fassung noch in 2017 zu ermöglichen, wurde dabei seitens der Revision zweigleisig verfahren – was frühzeitig transparent gemacht wurde: Zunächst wurden in einem ersten Schritt besonders wesentliche Hinweise im Rahmen der eingeforderten Stellungnahme zum Erlass der Neufassung dieser Dienstanweisung an Amt 20 übermittelt. Diese konnten dabei so transportiert werden, dass gleichwohl ein in Kraft setzen noch in 2017 seitens des Revisionsamtes befürwortet werden konnte, weil ein Erlass in novellierter, wenngleich optimierungsfähiger Fassung für die Stadtverwaltung insgesamt als vorteilhafter erwogen wurde, als weiter zuzuwarten, bis die Feststellungen bzw. Bemerkungen des Revisionsamtes noch weitergehend seitens Amt 20 eingepflegt werden. Dazu wurde sodann der zweite Schritt bereits angekündigt, dass seitens des Revisionsamtes eine ausführliche Stellungnahme über das sehr umfangreiche Gesamtwerk dieser Dienstanweisung hinweg folgt. Diese umfassendere Begutachtung ist aktuell noch anhängig, darüber wird folglich weiterführend im Schlussbericht 2018 zu berichten sein.

Ein inhaltlich schwieriger Prüfungsauftrag wurde zur Überprüfung des Einsatzes von SWAPs sowie Derivaten im Allgemeinen erteilt. Vor dem Hintergrund konkreter Schadensfälle in anderen Städten (teils mit nachfolgenden Strafverfahren) sollte geprüft werden, ob solche Konstellationen zur Stadtverwaltung Mainz ausgeschlossen werden können, was sich im zugehörigen Prüfungsbericht bejahen ließ. Insbesondere konnte festgestellt werden, dass die Landeshauptstadt Mainz in dieser Hinsicht die Rahmenbedingungen ausreichend belastbar in einer spezifischen Dienstanweisung festgelegt hat, so dass den betroffenen Mitarbeitern die so eingegrenzten Handlungsmöglichkeiten klar erkennbar sind.

---

hohem Schutzniveau beinahe vollumfänglich ausgelesen werden können, vgl. aktuell „Ermittler knacken iPhone“, in: SZ Nr. 34 vom 10. Februar 2018, S. 6.

Ein großer Prüfungsauftrag erfolgte im Nachgang zur Jahresabschlussprüfung 2016 zum Gesamtbestand der städtischen Forderungen. Im Fokus standen dabei primär nicht bilanzielle oder ergebnisrelevante Aspekte, da diese schon im Rahmen der Jahresabschlussprüfung aufgegriffen wurden. Vielmehr ging es im Schwerpunkt um die Struktur und die Verbuchung der Forderungen, die nicht nur für die Finanzierung der Landeshauptstadt Mainz sondern auch hinsichtlich deren Außenwirkung bei effektiver Beitreibung elementar sind<sup>5</sup>. Nach langwierigen Prüfungstätigkeiten, die insbesondere nach fruchttrenden Gesprächen mit Vertretern des Amtes 20 über den gesamten Jahresverlauf in einem umfangreichen Prüfungsbericht mündeten, waren unterschiedlichste Feststellungen und teils Beanstandungen zu formulieren. Neben strukturellen Fehlern wie festzustellenden Abweichungen vom Landeskostenrahmenplan oder fehlerhaften Bereichsabgrenzungen (mit Bezügen auch zur Stammdatenproblematik, einem 2016er Optimierungsfeld der seinerzeitigen Jahresabschlussprüfungen) stellte ein wiederkehrendes Problem dar, dass Forderungseinbuchungen gegen die Landeshauptstadt Mainz selbst festzustellen waren. Dies löst für die Zukunft die Umstellung gewisser Verfahrensabläufe aus. Überwiegend wird mit solchermaßen bislang eingebuchter „Forderungen“ (die tatsächlich keine sind, eine – bilanziell wirksame – Selbstschuldnerschaft gibt es insoweit verständigerweise nicht) beabsichtigt, entstandene Aufwände auf andere städtische Stellen intern umzulegen. Einigkeit konnte insofern mit den Vertretern von Amt 20 herbeigeführt werden, dass es dazu gar keiner bilanziellen Buchungen (d. h. in der ersten der Drei-Komponenten-Rechnung) bedarf, sondern eine Abbildung rein innerhalb der Ergebnisrechnung (als zweiter Komponente) ausreicht<sup>6</sup>. Dazu muss jetzt wohl aber zunächst eine gesonderte Kassenanordnungsart installiert werden, die bisher technisch nicht zur Auswahl bereit steht. Festzustellen waren teils besonders alte Rückstände, in begrenzten Einzelfällen war die Forderungseinbuchung insgesamt nicht nachvollziehbar (was Bereinigungsbedarf auslöst). Hervorgehoben wurde, dass künftig wesentlich systematischer dort, wo rechtlich zulässig, vom Vorkasseverlangen (ggf. ferner von Aufrechnungen) Gebrauch zu machen ist. Es wurden zahlreiche weitergehende Empfehlungen für zukünftige Verbesserungen geliefert.

---

<sup>5</sup> Die Wahrnehmung effektiver Beitreibung im Außenverhältnis darf für die Wertschätzung der Stadtverwaltung insgesamt nicht unterschätzt werden. Tangiert wird nicht nur das Gerechtigkeitsempfinden insbesondere der stets pünktlich zahlenden Bürgerinnen und Bürger. Letztlich legitimiert der ordnungsgemäße Forderungseinzug und die damit einhergehende Eigenfinanzierung ganz grundsätzlich überhaupt erst den Freiheitsbegriff (vgl. dazu ggf. weiterführend *Murphy/Nagel: The Myth of Ownership: Taxes and Justice*, 2004).

<sup>6</sup> Sofern nicht gar „nur“ im Einzelfall eine Abbildung im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung gewollt ist (wenn man so möchte: als insofern hinzukommender vierter Komponente; vgl. dazu ggf. zum Verständnis weiterführend *Klomfaß: Kommunales Kassenwesen*, S. 73 f.).

*Ausblick:*

*Als Folge insbesondere dieser Prüfung zeichnet sich ab, dass der Forderungsbestand insgesamt seitens Amt 20 im Rahmen konzentrierter Aktionen deutlich zurückgeführt wird, was im Rahmen der kommenden Jahresabschlussprüfung vermutlich festzustellen sein wird. Für die Zukunft wird seitens Amt 20 der Ausbau eines strategischen „Forderungsmanagements“ vorbereitet, welches u. a. die im Prüfungsbericht genannten Aspekte aufgreifen wird.*

Zum 31 – Verkehrsüberwachungsamt kam es zu einer zwar spezifischen, inhaltlich jedoch (insbesondere für die betroffenen Mitarbeiter) gewichtigen Prüfung zum Kfz-ZulKostRG. Nach diesem speziellen Landesgesetz (welches es in ähnlicher Form auch in den anderen Bundesländern gibt) soll letztlich grundsätzlich deutschlandweit sichergestellt werden, dass Bürgerinnen und Bürger nur dann neue Zulassungsvorgänge herbeiführen können, sofern etwaige Kostenrückstände aus früheren kfz-bezogenen Fällen ausgeglichen sind. Dies setzt aber voraus, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kfz-Zulassungsstelle tagesaktuell diese im städtischen Finanzprogramm nötigenfalls vorzuhaltenden Kostenrückstände überhaupt abfragen können, was derzeit letztlich nicht praktikabel gewährleistet ist. Deshalb ist eine Kernfeststellung des Prüfungsberichtes, dass unbedingt zwischen dem Fachverfahren der Kfz-Zulassungsstelle und dem städtischen Finanzprogramm eine – technisch existente und Bezug auf Steuer rückstände des Landes Rheinland-Pfalz tatsächlich auch eingesetzte – Schnittstelle ebenso zu den eigenen städtischen Kostenrückständen freigeschaltet wird. Ferner setzt dies voraus, dass die Kostenrückstände ein überschaubares Ausmaß nicht überschreiten, zumal für solche Fälle nötigenfalls zielgerichtete Vollstreckungsmaßnahmen eingesetzt werden können. Festzustellen waren allerdings – von den Fallzahlen her – Kostenrückstände enormen Ausmaßes. Eine abschließende Prüfung all dieser Fälle machte deshalb in 2017 keinen Sinn. Deshalb wurde als Ergebnis ein gestuftes Vorgehen von Amt 31 in Zusammenarbeit mit Amt 20 initiiert, nach dem die Rückstandsfälle binnen Jahresfrist spürbar abzubauen sind. Für die erste Jahreshälfte 2018 wurde sodann eine Folgeprüfung angekündigt, welche die Reduktion überprüfen wird. Dies dabei mit dem Augenmerk, dass für die Zukunft – insbesondere aufgrund der notwendigen Schnittstellentechnik – solche Rückstandszahlen verhindert werden.

Bei der Prüfung der Spitzabrechnung der Gemeinschaftsunterkünfte 2013 und 2014 fiel auf, dass der zwischengeschalteten Wohnbau Mainz GmbH eine (aus Sicht der Stadt)

unwirtschaftlich hohe Verzinsung gewährt wird. Künftig sind wesentlich wirtschaftlichere Kreditfinanzierungen (um eine solche geht es in diesem Falle letztlich) über das städtischen Schulden- und Cashmanagement bei Amt 20 sicherzustellen.

Zu einer neugebauten Sporthalle war festzustellen, dass aufgrund unzulässig verwendeten Holzmaterials die Deckenkonstruktion Risse auswies. Wegen nicht ordnungsgemäß überwachter Gewährleistungsfristen kam es letztlich zu einem Schadenseintritt.

Der zur Bewachung des Weihnachtsmarkts geäußerte Verdacht des Abrechnungsbetruges konnte letztlich nicht erhärtet werden. Gleichwohl wurden Empfehlungen für die Minimierung etwaiger Betrugsmöglichkeiten für die Zukunft ausgesprochen.

Anlässlich einer schwierigen Vertragsgestaltung zur Nutzung der ehemaligen GFZ-Kaserne als Flüchtlingsunterkunft konnte aufgrund vorgebrachter Mängel letztlich durch Einsatz des Revisionsamtes der Rechnungsbetrag pauschal um 25 % gekürzt werden. Dies führte zu einer Reduzierung von 35.934,35 €.

Die strategisch zunehmende Bedeutung der Revision der Informationssicherheit, einer seit 2015 für das Revisionsamt neuen Aufgabe, spiegelte sich in 2017 durch den Abschluss des in zwei Wellen erfolgten stadtweiten Penetrationstests. Trotz zahlreicher Sensibilisierungsmaßnahmen insbesondere durch den städtischen Informationssicherheitsbeauftragten (angesiedelt beim 10 – Hauptamt der Landeshauptstadt Mainz) jedenfalls seit 2015 sind die Ergebnisse letztlich als ernüchternd einzustufen. Insbesondere gaben anlässlich der zweiten Emailattacke<sup>7</sup> auf der sogenannten „Landing-Page“ 130 Kolleginnen bzw. Kollegen (dies entspricht 5,4 % der attackierten Emailempfänger) ihre Benutzerkennung und das Passwort preis. Dies bietet Anlass, die bisherigen Sensibilisierungsmaßnahmen fortzuführen und ggf. gar zu intensivieren. Die Ergebnisse wurden anschließend vergleichsweise fruchtbringend verwertet. Seitens des zugehörigen Revisors der Informationssicherheit wurde verwaltungsintern in der Mitarbeiterzeitung ausführlich über die damit verbundenen Risiken berichtet und insofern Aufklärungsarbeit unternommen. Ferner wurde bei einer stadtinternen Veranstaltung für die zu EDV-Fragen pro Amt verantwortlichen Personen gezielt wie detailreich berichtet. Beides wurde jedenfalls insoweit gut aufgenommen, weil seither verstärkt Fragen zu dubiosen Emaileingängen gestellt werden, die ausnahmsweise nicht seitens der auf hohem Standard der KDZ eingesetzten Firewall herausgefiltert werden konnten. Zu ei-

---

<sup>7</sup> Diese erfolgte unter Zuhilfenahme eines spezialisierten externen Unternehmens.

nem kritischeren Umgang mit städtischer EDV konnten insoweit die städtischen Kolleginnen und Kollegen animiert werden.

Zur ebenfalls beim Revisionsamt vergleichsweise jungen Antikorruption konnte in 2017 eine größere Informationsveranstaltung durchgeführt werden. Der Erlass einer Dienst-anweisung Antikorruption in überarbeiteter Fassung wurde in 2017 weitgehend vorbereitet, wenngleich dieser erst in 2018 erfolgen wird.

Zu Prüfungstätigkeiten in Bezug auf externe Organisationseinheiten ist auf die Prüfungen zu den Zweckverbänden besonders hinzuweisen. Zunächst kam es zu einer Nachprüfung kritischer Feststellungen im Rahmen der Jahresabschlussprüfungen zum *Zweckverband Lennebergwald* des Vorjahres. Sodann war der Jahresabschluss 2016 dieses Zweckverbandes zu prüfen, bei welchem insbesondere auf die Beschaffung eines neuen Schleppers ausführlicher einzugehen war. Hinweise zum Umgang mit dessen Kassenmitteln waren ferner auch zu dieser Jahresabschlussprüfung zu geben. Die Prüfung des Jahresabschlusses 2016 zum *Zweckverband Layenhof/Münchwald* gestaltete sich unerwartet schwierig. Im Kern war die Einbuchung einer nicht existenten Forderung i. H. v. 250.000 € für eine ursprünglich erwartete Förderung Auslöser einer tiefergehenden Prüfung, die letztlich Grundsatzfragen zur Buchführung aufwarf. Schlussendlich wurde ein Jahresfehlbetrag von über einer Million € testiert, obwohl nach der letzten Haushaltsplanung eigentlich von einem Überschuss i. H. v. 50.000 € ausgegangen wurde. Diese umfangreiche Prüfung wird allerdings dazu führen, dass grundsätzliche Fragen nunmehr für die Zukunft dauerhaft einer Lösung zugeführt werden.

Nach alledem lässt sich festhalten, dass auch im Jahre 2017 die Bemühungen der Prüferinnen und Prüfer des städtischen Revisionsamtes kein Anschreiten gegen Windmühlen darstellten<sup>8</sup>, sondern vielmehr die von diesen gegebenen Hinweise und Empfehlungen weitgehend positiv aufgenommen wurden.

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu ursprünglich *Miguel de Cervantes Saavedra: Der sinnreiche Junker Don Quijote von der Mancha - Erstes Buch, 8. Kapitel.*

## VI Zu den Aufgaben des 14 – Revisionsamtes der Stadt Mainz

Zu der Aufgabenstruktur des Revisionsamtes ergaben sich in 2017 keine Änderungen. Dies ist insofern erwähnenswert, weil sich die Prüfer umfassend auf neue bzw. modifizierte Aufgaben einstellen müssen, wenn die sich daraus erhoffte Umsetzung zugehöriger Prüfungsfeststellungen umfassend im praktischen Alltag der Stadtverwaltung bemerkbar machen soll. Insofern wirkt eine nur gelegentliche Anpassung der Aufgabenstruktur durchaus positiv, weil sich dann die Prüfer stärker den eigentlich gedacht tiefgreifenden Prüfungsthemen widmen können.

### *Ausblick:*

*Eine solche Gelegenheit zur Anpassung der Aufgabenmatrix galt es allerdings zum Jahresanfang 2018 zu ergreifen. Dies ist einerseits der völlig neuen wie komplexen Prüfungsaufgabe zum kommenden Gesamtabchluss geschuldet. Ferner führt eine gewährte neue Prüferstelle zur entsprechenden Aufgabenneuzuordnung. Aus diesen Anlässen heraus wurde deshalb zum Jahresanfang 2018 die amtsinterne Aufgabenzuteilung vollständig überarbeitet. Dabei wurde eine möglichst langfristige tragfähige Lösung herbeigeführt.*

Weil es in 2017 hingegen nicht zu neuen bzw. modifizierten Aufgaben kam, kann die nachfolgende Aufgabenbeschreibung als solche eng an die Ausführungen zum Vorjahr angelehnt werden.

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

„<sup>1</sup>Der 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.

<sup>2</sup>Bei 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 Revisionsamt bei Verwendungsnachweisprüfungen zum Tragen.

Darüber hinaus sind weitere Übertragungen freiwilliger Aufgaben<sup>11</sup> 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,

---

<sup>11</sup> Zum Begriff vgl. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 14 a. E.

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 werden<sup>12</sup>. 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 wie dem Revisionsamt ein Findungsrecht zu<sup>13</sup>. Dass dies möglich ist, verdeutlicht das Wort „insbesondere“. Auch davon wurde seitens des Oberbürgermeisters Gebrauch gemacht.

So wurde die bisher gesetzlich nicht geregelte, gleichwohl (strategisch) wichtige 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 Zweck-

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Vgl. dazu *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 15.

verbands Layenhof-Münchwald 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 abzurechnen<sup>14</sup>.

Als Annexaufgabe ist dem Revisionsamt die Geschäftsführung für den Rechnungsprüfungsausschuss zugewiesen, wo auch dessen Geschäftsstelle angesiedelt ist (vgl. Ziffer 3 III Revisionsordnung). Auch im Jahre 2017 fanden zwei Rechnungsprüfungsausschusssitzungen statt. Es bedarf zu dieser Aufgabe keiner weitergehenden Vertiefung.

Ferner ist das Revisionsamt im Rahmen der Aus- und Fortbildung aktiv. Auch wenn darüber nicht weiterführend zu berichten ist, darf doch darauf hingewiesen werden, dass gerade in 2017 neue Impulse für die zeitweise dem Revisionsamt zugewiesenen Anwärter im Rahmen der Beamtenausbildung gesetzt werden konnten. Einzelne Prüfungsergebnisse wurden zudem im Rahmen von Veranstaltungen für ausgewählte Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterinnen der Stadtverwaltung präsentiert, so z. B. zu den Penetrationstests oder zur Antikorruption. Das Revisionsamt initiierte zudem in einer Art „Testballon“ eine gemeinsame Inhouse-Fortbildungsveranstaltung für mehrere Bereiche zum Ausschreibungswesen in Bezug auf Sozialleistungen mit Teilnehmern der Ämter 50 und 51, Mitarbeitern der Abteilung Vergabe- und Einkauf von Amt 20 und einer Juristin der Rechtsabteilung des Amtes 30.

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 Organisationsgefüge<sup>15</sup>. Dann hat er dazu ganz konkret einen speziellen Einzelauftrag zu erteilen<sup>16</sup>, welcher in der städtischen Verwaltungspraxis tradiert unter dem Begriff des „Sonderauftrages“ geführt wird.

---

<sup>14</sup> Was insoweit auch der vorwiegenden Sicherstellung der Ressourcen für die gesetzlichen Pflichtaufgaben des § 112 I GemO dient.

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

<sup>16</sup> Vgl. dazu m. w. Nachw. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 15.

## 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. Gleichwohl ist dies nicht überzustrapazieren. Es handelt sich schlussendlich um eine unter mehreren Pflichtaufgaben. Dieser Relativierung konnte in 2017 insofern Rechnung getragen werden, weil mit dem gemeinsamen „Kraftakt“<sup>17</sup> im Jahre 2016 alle zuvor ausstehenden Jahresabschlüsse abgeschlossen werden konnten, so dass im Jahre 2017 wiederum eine fristgemäße Vorlage wie Prüfung<sup>18</sup> der Jahresabschlussunterlagen erfolgte.

Zuvor ist jedoch nicht zu verschweigen, dass es noch aus dem Vorjahr sogenannte „Optimierungsfelder“ abzarbeiten gilt:

- ❖ Erlass ausstehender Dienstanweisungen,
- ❖ Vornahme einer Inventur auch als tatsächliche körperliche Bestandsaufnahme und
- ❖ Mehrfachanlagen von Stammdaten (vornehmlich zum Schlagwort „Dublettenadressen“).

Bereits in den Vorjahren wurde an verschiedensten Stellen bemerkt, dass nach der GemO wie der GemHVO unterschiedlichste **Dienstanweisungen** verpflichtend vorgesehen sind. Die teils fehlenden bzw. teils veralteten bisherigen Regelungen führten zu mannigfaltigen Schwierigkeiten in der Praxis. Nicht zuletzt auf maßgebliche Initiativen des Revisionsamtes führte das 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport (nachfolgend Amt 20) zum 17. September 2017 eine Novellierung der Dienstanweisung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (DA HKR – Allgemeiner Teil; nachfolgend DA HKR AT) herbei. Letztlich unterstützte das Revisionsamt das In-Kraft-Setzen, obwohl diese an mehreren Stellen noch Konkretisierungs- und Erläuterungsaufwand erfordert, weshalb dazu eine weitergehende Prüfung – dem Amt 20 gegenüber frühzeitig offen

---

<sup>17</sup> So *Garçon/Pusch*, Der neue Kämmerer vom 3. September 2016, S. 9.

<sup>18</sup> Auf den seit Umstellung auf die kommunaler Doppik deutlich umfassenderen Prüfungsaufwand und das seither noch stärker strukturierte wie systematische Vorgehen nebst entsprechender Dokumentation zur Qualitätssicherung ist neuerlich hinzuweisen, vgl. dazu *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 6. Dies verschärft sich ab 2018 ob der Hinzukommenden komplexen Prüfung des Gesamtabschlusses nochmals merklich.

gelegt – auch über den Jahreswechsel 2017 hinaus vom Revisionsamt erfolgt. Diese soll in einer nachfolgenden neuerlichen Aktualisierung zu den für die Praxis gerade in den Fachbereichen notwendigen Vorgaben führen. Über die zugehörigen Prüfungstätigkeiten ist im weiteren Verlauf dieses Schlussberichtes ob der Tragweite (sowohl inhaltlicher Art, wie im Hinblick auf die Etablierung möglichst lange gültiger Standards) detaillierter zu berichten.

Eine Dienstanweisung zur Kosten- und Leistungsrechnung gemäß § 12 III GemHVO existiert unverändert nicht. Amt 20 legte allerdings frühzeitig im Zuge der Novellierung der DA HKR AT gegenüber dem Revisionsamt offen, dass dies in einem ersten Schritt der Novellierung nicht zu regeln leistbar sei, weshalb dieser Part – auch ausweislich des Vorwortes der zwischenzeitlich novelliert in Kraft gesetzten DA HKR AT – zurückgestellt wurde.

Bereits Ende Oktober 2016 wurde festgestellt, dass die Dienstanweisung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen zu Vergabefragen (nachfolgend DA HKR V) aufgrund zwischenzeitlicher tiefgreifender Gesetzesreformen dringend überarbeitungsbedürftig ist<sup>19</sup>. Aufgrund weiterer Rechtsänderungen hat sich diese Notwendigkeit noch verschärft. Nicht zuletzt aufgrund der erforderlichen Neubesetzung der Leitung zur Abteilung Vergabe und Einkauf bei Amt 20 konnte dies geraume Zeit nicht angegangen werden. Ende Dezember 2017 wurde von deren neuem Leiter jedoch ein Entwurf zur Neufassung u. a. dem Revisionsamt zur Prüfung vorgelegt, die Anfang 2018 einsetzt und über die demfolgend im Schlussbericht 2018 zu berichten sein wird.

Eine **Inventur** in Rede der körperlichen Bestandsaufnahme wurde auch im Jahre 2017 nicht durchgeführt. Amt 20 kündigte insofern an, diese Thematik nach Überarbeitung der anstehenden Dienstanweisungen in Angriff zu nehmen.

Die **Mehrfachanlage von Stammdaten** ist unverändert problematisch, weitreichende Bereinigungen stehen weiterhin 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. Dies wurde in der Rechnungsprüfungsausschusssitzung im Jahre 2017 konkretisierend wiederholt.

---

<sup>19</sup> Vgl. dazu *Revisionsamt der Landeshauptstadt Mainz*: Prüfungsbericht Vergabe von Datenverarbeitungs- oder Beratungsaufträgen an die Firma XXX GmbH.

Diese insoweit verbleibend offenen Optimierungsfelder wurden entsprechend im Rahmen der Jahresabschlussprüfung zum Jahre 2016 (ausklammernd) berücksichtigt.

Ohne zum **Jahresabschluss 2016** vertiefend auf die Historie bis hin zur frühzeitigen Entlastungserteilung zum Sommer 2017 eingehen zu wollen, ist doch der wesentliche Grund der Fristwahrung gerade für die künftigen Jahresabschlüsse zu betonen: Dieser findet sich in einer tiefgehend aufeinander abgestimmten Ablaufsteuerung zwischen Amt 20 und dem Revisionsamt, stets unter engem Zeitplan. Dazu wurden, wie im Vorjahr, die Vorbereitungsarbeiten weitgehend abgestimmt und ein früher Buchungsschluss herbeigeführt. Die konkreten Prüfungstätigkeiten im Jahre 2017 bauten insoweit folglich maßgeblich auf vorbereitenden Maßnahmen bereits zum Ende 2016 auf, davon erwähnenswert

- ❖ die Prüfung der Plausibilität der eingerichteten Konten der Ergebnisrechnung zur Schaffung belastbarer Datengrundlagen,
- ❖ die Zusammenstellung von Bilanzierungsmethoden wie schon früh zu ersichtlichen -problemen,
- ❖ der Durchführung einer Informationsveranstaltung mit allen Fachbereichen sowie
- ❖ nachfolgender Detailplanung des konzentrierten Vorgehens.

Vor diesem Hintergrund konnte bereits Anfang Februar 2017 mit den ersten wie parallelen Prüfungshandlungen hinsichtlich des Inhalts und der Gliederung des Jahresabschlusses 2016 begonnen werden. Dabei konnte zum 9. Januar 2017 ein äußerst früher Buchungsschluss für die budgetverwaltenden Stellen realisiert werden (dazu der Abschluss von Erfolgskontenbuchungen zum 18. Januar 2017), so dass grundsätzlich die nachfolgenden Jahresabschlussarbeiten 2016 bereits zum 3. Februar 2017 abgeschlossen werden konnten. Ein zwar strammer, aber für die Zukunft beispielgebender Ablauf. Aus all dem erklärt sich, dass die Bemühungen der unterschiedlich beteiligten Verwaltungsmitarbeiter bereits in der Sitzung am 28. Juni 2017 in die einstimmige Entlastungserteilung mündeten.

*Ausblick:*

*Zum Jahresabschluss 2017 soll ähnlich wie zu 2016 eng abgestimmt vorgefahren werden, wobei im Detail nochmals weitergehend die gewonnenen Erfahrungen der Vorjahresarbeiten nutzbar gemacht werden.*

Hinsichtlich der einzelnen Ergebnisse zur Jahresabschlussprüfung zum Jahre 2016 wird weiterführend auf den entsprechenden Prüfungsbericht verwiesen<sup>20</sup>.

**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.“

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.

Weiterführend wurde im Jahre 2017 seitens des Revisionsamtes keine Prüfung gegenüber anderen Organisationseinheiten nach § 112 I 1 Nr. 2 GemO durchgeführt.

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

**1. Zur Prüfung des Konsolidierungskreises**

Für das Jahr 2015 ist erstmals der Gesamtabchluss für den „Konzern“ Stadtverwaltung Mainz zu erstellen. Am 20. September 2016 wurde durch eine Amtsverfügung des Amtes 20 eine Arbeitsgruppe gebildet, an deren Besprechungen das Revisionsamt regel-

---

<sup>20</sup> Vgl. ausführlich *Revisionsamt der Landeshauptstadt Mainz*: Prüfungsbericht des städtischen Revisionsamtes zum Jahresabschluss der Landeshauptstadt Mainz – Haushaltsjahr 2016 vom 8. Mai 2017.

mäßig teilnahm. Die Arbeitsgruppe hat dem Revisionsamt den Konsolidierungskreis vorab zur Prüfung vorgelegt, um eine belastbare Grundlage für weitere Arbeiten zu erhalten.

Der Konsolidierungskreis ergibt sich aus § 109 Abs. 4 GemO. Darüber hinaus ist dieser nach den weiteren Vorschriften des § 109 GemO in Tochterorganisationen, die unter beherrschendem Einfluss der Gemeinde stehen und Tochterorganisationen, die unter dem maßgeblichen Einfluss der Gemeinde stehen (assoziierte Unternehmen) zu unterscheiden. Für die beiden Arten von Tochterorganisationen sind unterschiedliche Konsolidierungsmethoden anzuwenden. Zur vollständigen Erfassung und richtigen Bewertung der Tatbestandsvoraussetzungen gemäß § 109 GemO hat die Arbeitsgruppe eine Matrix und ein Prüfschema erstellt, die als Grundlagen für alle Arbeiten rund um den Konsolidierungskreis dienen. Die Matrix und das Prüfschema sind aussagekräftig und nachvollziehbar dargestellt. Sie enthalten alle wesentlichen Tatbestandsvoraussetzungen zur Aufstellung des Konsolidierungskreises.

Die privatrechtlichen Betriebe der Stadt Mainz konnten unproblematisch erfasst und dem Konsolidierungskreis zugeführt werden, die Stiftungen und Zweckverbände wurden durch eine zusätzlich durchgeführte Abfrage bei den budgetverwaltenden Stellen ermittelt. Bei der Volkshochschule e. V. gab es noch Klärungsbedarf. Seitens der Revision wurde empfohlen, die durch die Lenkungsgruppe getroffene Entscheidung, keine weiteren Konsolidierungsschritte hinsichtlich der Volkshochschule zu unternehmen, im Abschlussbericht für den Gesamtabschluss näher zu erläutern.

Der Konsolidierungskreis gab ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild ab, so dass davon ausgegangen werden kann, dass alle Tochterorganisationen enthalten sind, die zum Konsolidierungskreis gehören.

Es wurde empfohlen, die zur Prüfung vorgelegte Entscheidungsmatrix als verbindliche Grundlage für weitere Arbeiten zu verwenden.

## **2. Weitere unterjährige Tätigkeiten zur Prüfungsaufgabe des Gesamtabschlusses**

Der Gesamtabschluss für den „Konzern“ Stadtverwaltung Mainz stellt ein Informationsinstrument dar. Er dient der Steuerung und Planung der Kommune.

Es waren folgende Vorbereitungsarbeiten durch das Amt 20 erforderlich:

- ❖ Festlegung des Konsolidierungskreises.
- ❖ Abgrenzung beherrschender Einfluss, maßgeblicher Einfluss und untergeordnete Bedeutung.
- ❖ Anschreiben an alle Tochterorganisationen, die zum Konsolidierungskreis gehören.
- ❖ Auswertung von Leistungsbeziehungen.
- ❖ Technische Anpassung der Kontenpläne (Überleitungstabellen). Gegebenenfalls Umgliederung von Konten im Einzelabschluss für zukünftige Konsolidierungen.
- ❖ Erstellung einer Gesamtabchlussrichtlinie.

Der Konsolidierungskreis wurde am 14. Februar 2017 durch die Revision abgenommen.

Zur Erstellung des Gesamtabchlusses wurde eine spezielle Software eingeführt. Im Rahmen einer Programmabnahme (vergleiche dazu den gesonderten Berichtspassus zur Pflichtaufgabe des § 112 I 1 Nr. 7 GemO) nahm die Revision Einsicht in die grundlegenden Funktionalitäten der Software.

Die Aufwendungen und Erträge sind bereits vollständig in die Spezialsoftware eingepflegt. Ferner wurden Wesentlichkeitsgrenzen festgelegt.

*Ausblick:*

*Die Summenabschlüsse der Jahre 2014 – 2016 der verbundenen Unternehmen wurden an die Revision zur Prüfung übergeben. Diese sind bis Mitte/Ende April 2018 zu prüfen, da ab diesem Zeitpunkt weitere systemseitige Konsolidierungsschritte vorgesehen sind (Kapital-, Aufwands- und Ertragskonsolidierung). Bis Ende April 2018 werden außerdem kleine und besondere Buchungsvorgänge vorgenommen. Im Mai 2018 erfolgt die Erstellung des Gesamtabchlusses durch das Amt 20. In den Monaten Juni/Juli 2018 erfolgt die abschließende Prüfung und Erstellung des Prüfungsberichtes durch die Revision.*

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

**1. allgemein**

Diese Aufgabe wird unterjährig maßgeblich seitens des langjährig für Amt 20 zuständi-

gen Prüfers wahrgenommen. Beispielsweise nimmt er dazu an unterschiedlichsten Terminen teil, wodurch zugleich die laufende Prüfung der Zahlungsabwicklung allgemein im Sinne von § 26 II GemHVO abgedeckt wird. Dabei dient die Kontrolle der Finanzbuchhaltung auch der Sicherstellung einer umfassenden Kassensicherheit<sup>21</sup>. Zeitnahe Prüfungsmaßnahmen zu Einzelvorgängen sollen dabei die fristgebundene Prüfung des Jahresabschlusses (mit seiner stärker summenorientierten Prüfung) entscheidend fördern.

Zu erwähnen ist ferner die stichprobenartige Belegprüfung, welche ebenfalls § 112 I 1 Nr. 4 GemO unterfällt<sup>22</sup>. Diese Aufgabe ist auf sämtliche Prüfer des Revisionsamtes nach deren Zuständigkeitsbereichen aufgeteilt, was diesen zugleich sinnvolle aktuelle Prüfungsansätze liefern kann. Zukünftig lässt sich insoweit möglicherweise stärker darauf fokussieren<sup>23</sup>, ob denn die Kassenanordnungen ordnungsgemäß primär seitens der Stadtkasse geprüft und nötigenfalls beanstandet wurden. Zwar besteht das Prüf- und Beanstandungsrecht der Stadtkasse<sup>24</sup> dem Grunde nach seit jeher, wurde aber erstmals seit Umstellung auf die kommunale Doppik in der novellierten DA HKR AT zum Herbst 2017 wieder „umfassend“ dort klargestellt. Die Stadtkasse kann ihrer Prüfungspflicht jedoch praktisch nur dann umfassend wie effektiv nachkommen, wenn ihr auch alle zur Beurteilung des jeweiligen Sachverhaltes notwendigen Informationen im Zuge der Kassenanordnungen übermittelt werden. Dies bedeutet, dass nunmehr noch dringlicher daran gearbeitet werden muss, dass wieder begründende Belege den Kassenanordnungen beigelegt werden (in elektronischer Form), dies auch zu den Annahmeanordnungen zu Einzahlungsfällen<sup>25</sup>. Insofern wurde bereits für 2017 angekündigt, die entsprechende Erweiterung des zugehörigen Finanzprogrammes durch eine Arbeitsgruppe vorbereiten zu lassen, was nunmehr jedoch erst in 2018 umfassender angegangen wird. Das Revisionsamt soll bei diesen Erweiterungen frühzeitig eingebunden werden.

In 2017 konnte über die stichprobenartige Kontrolle von Kassenanordnungen darauf

---

<sup>21</sup> Vgl. dazu *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 9, welcher hervorhebt dass die Kontrolle der Finanzbuchhaltung gleichwohl nicht den Schwerpunkt (in Bezug auf die hier in Rede stehende Aufgabe) bilden darf.

<sup>22</sup> Zur Zuordnung der Belegprüfung zu § 112 I 1 Nr. 4 GemO s. auch *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 10.

<sup>23</sup> Zur zulässigen Bildung von Schwerpunkten und Stichproben der Rechnungsprüfer vgl. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 10. Erst recht kommt grundsätzlich keine – ggf. kritisch zu qualifizierende – Visakontrolle in Betracht.

<sup>24</sup> Vgl. zum Beanstandungsrecht unter kommunaler Doppik einfürend *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 51 ff., wobei gerade die besondere Stellung des Kassenverwalters hervorsteicht, 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).

<sup>25</sup> Einem bereits lange erkannten Problem, welches auch im Rahmen der Überarbeitung der DA HKR AT thematisiert wurde.

eingewirkt werden, dass jedenfalls regelmäßige Bestellvorgänge über den zentralen Katalogeinkauf der Landeshauptstadt Mainz abzuwickeln sind. Nur so lassen sich besonders wirtschaftliche Einkaufspreise stadtweit erzielen. Ferner wurde anlässlich von Buchungsfällen zu einem Fachbereich der generelle Umgang in der kommunalen Doppik mit sogenannten durchlaufenden Geldern aufgegriffen (was u. a. vertiefend im Prüfungsbericht zu den städtischen Forderungen geprüft wurde und mit dem konkreten Fachbereich weiterführend im Frühjahr 2018 abzustimmen sein wird). Im Rahmen der Prüfung ausgewählter Kassenanordnungen führte weiterhin eine konkrete Beanstandung des Revisionsamtes dazu, dass Amt 20 selbst den zentralen Rechnungseingang konsequenter einfordert (was in einer stadtweiten Email der Hauptbuchhaltung Anfang 2018 mündete). Der städtischerseits vorgegebene zentrale Rechnungseingang dient dabei nicht nur unmittelbar der Wahrung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes des § 93 III GemO, sondern auch mittelbar, denn nur so werden der Stadtkasse weitestgehend Aufrechnungen<sup>26</sup> ermöglicht – ein zentrales Element des obligatorischen Liquiditätsmanagements<sup>27</sup> der Stadtkasse (aufbauend auf der vorgeschriebenen Liquiditätsplanung des § 93 V 1 GemO).

## 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 den Zeitraum 1. Januar bis 31. Mai 2017, wurden vom Revisionsamt anhand der vom 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften zur Verfügung gestellten Unterlagen geprüft.

Die Einnahmen lagen um 16.328,52 € unter den von der mainzplus Citymarketing GmbH bereits abgeführten Abschlagszahlungen für die Abführung der Nutzungsentgelte. Die Aufwendungen lagen i. H. v. 18.776,35 € unter den bereits von der Stadt Mainz ausgezahlten Abschlagszahlungen. Aufgrund der Mehreinnahmen lagen die zu zahlenden Betriebsführungsvergütungen um 1.274,65 € niedriger als die geleisteten Abschläge. Von der mainzplus Citymarketing GmbH waren 1.274,65 € an die Stadt Mainz

<sup>26</sup> Vgl. zu Aufrechnungen im Überblick (inkl. Prüfungsschema) *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 58 ff.

<sup>27</sup> 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.

und 35.104,87 € von der Stadt Mainz an die mainzplus Citymarketing GmbH aus der Jahresabrechnung 2017 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 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 876.458,89 €. Neben dem sich ergebenden Erstattungsanspruch von 438.229,44 € erfolgt noch eine einvernehmlich zwischen Land und Stadt festgelegte Zurechnung von 16 % für den Sachaufwand von städtischen Leistungen. Für das Jahr 2015 konnte somit eine abrechnungsfähige Endsumme von 508.346,16 € festgestellt werden. Das Amt 80 hat unter Berücksichtigung bereits geflossener Vorauszahlungen von 250.000 € den Restbetrag angefordert.

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

Allgemein wird diese Aufgabe primär seitens des speziell dem 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport zugeteiltem Prüfer erfüllt. Die Aufgabe ist zudem vor dem Hintergrund einzustufen, dass die schwierige Verschuldungslage der Landeshauptstadt Mainz vermuten lässt, dass sämtliche Abgaben vollständig wie zeitgerecht erhoben und die Ausschöpfung sonstiger Einnahmepotentiale<sup>28</sup> grundsätzlich seitens der Stadtverwaltung versucht wird.

In 2017 kam es inhaltlich anlässlich festgestellter Einzelfälle zu einer kritischen Prüfung dahingehend, ob es trotz modernen EDV-Einsatzes gleichwohl zu Mehrfachzahlungen an städtische Lieferanten kommen kann.

---

<sup>28</sup> Vgl. weiterführend zu dieser Aufgabe *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 10, wonach insbesondere Erträge und Aufwendungen bzw. Einzahlungen und Auszahlungen auf ihre tatsächliche Realisierung ebenso zu kontrollieren sind, wie die stete Wahrung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. § 93 III GemO), sowohl zur Einnahme- wie zur Ausgabenseite.

Die Landeshauptstadt Mainz nutzt seit dem 2. Januar 2012 ein spezielles EDV-Dokumentenmanagementverfahren in Verbindung mit einem für die Stadt programmierten Rechnungseingangsworkflow. Das vormals, papiergestützte Verfahren wurde umgestellt, da die Stadt in dem neuen, elektronischen Verfahren, einige Vorteile gegenüber dem bisherigen Verfahren sah. Die Vorteile eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) wären beispielsweise:

- Reduzierung der Räumlichkeiten, die für die Archivierung benötigt werden.
- Beschleunigung der Abläufe durch nicht mehr benötigte interne Postläufe.
- Verringerung der Skontoverluste durch Beschleunigung der Abläufe.
- Vermeidung von Doppelzahlungen.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob es trotz der Nutzung moderner EDV zu Doppelzahlungen bei der Stadt kommt.

Es wurden insgesamt ca. 83.000 Datensätze aus der Zeit zwischen dem 1. Januar 2016 und dem 30. September 2017 dahingehend geprüft, ob Zahlungen durch die Stadt doppelt geleistet wurden.

Aufgrund der Prüfung konnten 56 Doppelzahlungen (92.365,02 €) für den Zeitraum 1. Januar 2016 bis 30. September 2017 ermittelt werden. 15 Doppelzahlungen (79.078,75 €) wurden allerdings durch die Fachämter vor Prüfungsbeginn ermittelt. In diesen Fällen hat das interne Kontrollsystem der Ämter (jedenfalls nachträglich) funktioniert. In 41 Fällen wurden Doppelzahlungen aber nicht durch das Fachamt bemerkt oder vor Auszahlung durch die Stadtkasse verhindert. Hierdurch wäre ein Schaden in Höhe von 13.286,27 € entstanden. Die Beträge wurden aufgrund der Prüfung zurückgefordert. Das Amt 20 hat mehrere Maßnahmen im technischen Bereich ergriffen, um Doppelzahlungen in der Zukunft weiter zu minimieren.

Das elektronische Verfahren entspricht aus Sicht des Revisionsamtes momentan nicht vollumfänglich den GoB und GoBD. Es sind insbesondere die Dokumentationspflichten gemäß § 28 X, Nr. 3 GemHVO sicher zu stellen.

**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 GemHVO<sup>29</sup>:

„<sup>1</sup>Zur Zahlungsabwicklung gehören

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

<sup>2</sup>Jeder 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)<sup>30</sup> – ein nicht zu unterschätzendes Aufgabenspektrum.

Sowohl zur Zahlungsabwicklung der Gemeinde wie jener zu den Eigenbetrieben bedarf es überdies unvermuteter Kassenprüfungen. § 26 II GemHVO schränkt dies allerdings ein. Wird die Zahlungsabwicklung laufend überwacht, kann von einer unvermuteten Prüfung abgesehen werden. Dessen ungeachtet ist gleichwohl schon aufgrund der Größe der Stadt Mainz mindestens eine unvermutete Kassenprüfung pro Jahr ratsam (die in § 26 I GemHVO konkretisierte Grundregel), was regelmäßig seitens des Revisionsamtes alleine aus Sicherheitserwägungen übererfüllt wird. Im Hinblick u. a. auf die gebotenen Prüfungen zu Zahlstellen<sup>31</sup> (in Bezug auf die Landeshauptstadt Mainz insbesondere bezogen auf Kassenautomaten) erfolgte über das gesamte Jahre 2017 zwar eine tiefgreifende Prüfung auf Grundlage eines gesonderten (Projekt-)Auftrages, welcher auch Grundlagenarbeit für kommende Kassenprüfungen vor Ort (inklusive der Kassenauto-

<sup>29</sup> Zur Problematik des letztlich im Detail unklaren Verhältnisses zwischen dem Begriff der Zahlungsabwicklung nach §§ 112 I 1 Nr. 6 GemO, 25 GemHVO und jenem der Kassengeschäfte gemäß § 106 I, 1. HS GemO lässt sich aus dem Schlussbericht 2016 wiederholen, wie wichtig gerade an dieser Stelle die lokale Dienstanweisung zur Konkretisierung ist. Insofern hilft die novellierte DA HKR AT seit Herbst 2017 weiter, als dass dort klarstellend erstmals seit Umstellung auf die kommunale Doppik wiederum die Buchhaltung als Aufgabe zutreffend verortet wird (vgl. explizit Ziff. 1.2.49 DA HKR AT zum Stichwort der Kassengeschäfte).

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Vgl. zur unvermuteten Prüfungspflicht zu Zahlstellen *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 12. Eine solche setzt wiederum zwingend voraus, die Zahlstellen eindeutig (inklusive Zuständigkeitsabgrenzungen) definiert sind.

maten) liefern soll. Dieser konnte aufgrund der großen Aufgabenfülle jedoch nicht in 2017 abgeschlossen werden, erst Anfang 2018 wird mit dem Prüfungsbericht gerechnet.

Allgemein dient diese Aufgabe nach § 112 I 1 Nr. 6 GemO zugleich zur Vorbereitung des Jahresabschlusses<sup>32</sup>, entsprechende Überschneidungen sind mithin unvermeidlich. Allgemein dient sie auch der Gewährleistung der Kassensicherheit<sup>33</sup>.

Die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung umfasst insofern auch die schon zur Vorbereitung des Jahresabschlusses erwähnten Belegprüfungen, weil jedem Kassen- und Buchungsvorgang ein Beleg zugrunde liegen muss<sup>34</sup> (was insoweit § 25 II 2 GemHVO ergänzend aufgreift) – egal, ob auf der Einnahmen- oder der Ausgabenseite. Auf die notwendige Erweiterung des zugehörigen Finanzprogrammes ist insofern auch hier, wie bereits beschrieben, hinzuweisen.

Der Gesetzgeber geht vom Grundsatz einer nachträglichen Prüfung aus. Es wird insofern – sinnvollerweise – keine Visakontrolle als gesetzliche Pflichtaufgabe gefordert<sup>35</sup>. Zu wiederholen ist, dass dies zweckdienlicherweise jedoch voraussetzt, dass seitens der Stadtkasse vom deren umfassenden Prüf- und Beanstandungsrecht effektiv Gebrauch gemacht wird, um ggf. sicherheitsrelevante Kontrolllücken zu vermeiden. Insofern kann auf die entsprechenden Ausführungen zu § 112 I 1 Nr. 4 GemO verwiesen werden<sup>36</sup>.

## **2. Darstellung einzelner Prüfungshandlungen**

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

#### **1. Kassenbestandsprüfungen**

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

Deshalb hat die Stadtkasse für jeden Tag, an dem Zahlungen 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

<sup>32</sup> Vgl. bestätigend *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 11.

<sup>33</sup> Einem der zentralen Argumente für die herausragende Stellung des Kassenrechts, vgl. dazu *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 28 ff.

<sup>34</sup> Vgl. beispielsweise *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 11.

<sup>35</sup> Vgl. m. w. Nachw. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 11; Schwerpunkte und Stichproben sind insoweit zwecknotwendig.

<sup>36</sup> Vgl. bereits S. 22.

Bestand auf den für den Nachweis der Zahlungsmittel eingerichteten Finanzmittelkonten (Kassensollbestand) gegenüberzustellen. Die Ergebnisse werden in den Tagesabschluss (die sog. Tagesabstimmung) eingestellt und der Buchungstag abgeschlossen. Die unvermuteten Prüfungen bezogen sich auf die Tagesabstimmungen vom 21. Juni 2017 und vom 20. November 2017.

Die geprüften Tagesabschlüsse stellen sich wie folgt dar und führten zu keinen Bemerkungen:

Tagesabschluss	19.06.2017	20.11.2017
Kassensollbestand	7.912.412,09 €	7.442.864,47 €
./. Schwebeposten	6.091.986,75 €	6.398.830,91 €
Bereinigter Kassensollbestand	1.820.425,34 €	1.044.033,56 €
zu		
Kassenistbestand	1.820.425,34 €	1.044.033,56 €
Differenz	0,00 €	0,00 €

## 2. Abstimmung der Finanzmittelkonten mit den Finanzkonten

Die Finanzkonten beziehen sich auf die Finanzrechnung, in der alle zahlungswirksamen Vorgänge erfasst werden. Diese weisen in der Bilanz unter Berücksichtigung der Anfangsbestände an liquiden Mitteln zum 1. Januar eines Haushaltsjahres die Ab- und Zugänge bei den Banken, Kassenbeständen und sonstigen Konten aus.

Die während des Prüfungszeitraumes vorgenommenen Saldenabstimmungen zwischen den Finanzmittelkonten (Bilanz) und den Finanzkonten (Gesamtfinanzrechnung) wiesen Differenzen aus.

Mit Stand 26. Januar 2018 weist das Abgleichprogramm immer noch Differenzen zwischen Bilanz und Gesamtfinanzrechnung mit folgenden Salden aus:

- ❖ Abschlussgruppe 1000 mit einem Negativ-Saldo von 185.104,46 €,
- ❖ Abschlussgruppe 9100 mit einem positiven Saldo von 187.575,46 €.

Diese Differenzen sollten bis zum endgültigen Jahresabschluss 2017 bereinigt sein. Die Bereinigungen sind der Revision mitzuteilen.

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

**Nachtragsmanagement**

Seit 2016 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 sollten alle Nachträge, die über 10.000,00 € (brutto) lagen, bearbeitet werden. 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. Grundsätzlich sind solche Vergütungs- oder Mehrforderungen auf Abweichungen zwischen dem Leistungs-Ist und dem Leistungs-Soll (einschließlich Massenmehrungen) zurückzuführen. Folgende Übersicht stellt die Ergebnisse für das Jahr 2016 und 2017 dar:

Jahr	Anzahl der Nachtragseingänge	Ursprüngliches Nachtragsangebot Mio. €	Beauftragtes Nachtragsangebot Mio. €	Einsparung / Optimierung Mio. €	%
2016	59	2,97	1,77	1,20	40,40
2017	77	4,27	2,06	2,21	51,76
Σ	136	7,24	3,83	3,41	47,10

**c) 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		2015
Erträge aus der Hausverwaltung		685.847,35 €
./. Bewirtschaftungskosten		302.969,43 €
davon:		
lfd. Bewirtschaftungskosten	160.802,06 €	
Instandhaltungskosten	81.222,22 €	
Sanierungskosten	0,00 €	
Schönheitsreparaturen „Hegemag-Wohnung“	10.441,55 €	
Verwaltervergütung	50.503,60 €	
= Gesamtergebnis		382.877,92 €
./. Abschlagszahlungen		330.000,00 €
= <b>Guthaben (Forderung)</b>		<b>52.877,92 €</b>

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.

**d) Unvermutete Kassenprüfungen**

Im Jahre 2017 wurden unvermutete Kassenprüfungen in folgenden Bereichen durchgeführt:

Teilhaushalt / Institution	Prüfbericht
16 – Kommunale Datenzentrale (Eigenbetrieb, Sonderkasse)	21.11.2017
20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport (mit fünf zugehörigen Einzelprüfungen bei den budgetverwaltenden Stellen)	16.08.2017
451 – Gutenberg-Museum	02.02.2017

Diese endeten grundsätzlich ohne wesentliche Feststellungen.

Erwähnenswert ist die Prüfung bei der 16 – Kommunalen Datenzentrale, weil es sich einerseits um eine Sonderkasse handelt, die andererseits einen hohen Bestand liquider Mittel ausweist, sowie jene in Bezug auf das 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport, weil es zu einer teilweisen Verfahrensumstellung kam.

da) 16 – Kommunale Datenzentrale

Bei der KDZ wurde eine unvermutete Kassenprüfung durchgeführt. Übergaben im Vertretungsfall und unvermutete Kassenprüfungen des Eigenbetriebes wurden ordnungsgemäß protokolliert. Die Prüfung der Belege führte zu keinen Beanstandungen. Der Kassenbestand stimmte mit den Büchern überein. Neben der Barkasse wurde der Finanzmittelbestand der KDZ geprüft. Erstmals wurde festgestellt, dass die auf den Kontoauszügen nachgewiesenen Beträge nicht mit denen in der Finanzbuchhaltung übereinstimmten. Dies lag daran, dass aufgrund einer Vertretungssituation Belege noch nicht gebucht waren. Nach Buchung der Belege stimmten die Bestände auf den Bankkonten mit denen in der Finanzbuchhaltung überein. Weiter wurde festgestellt, dass die KDZ für Bankguthaben auf ihrem Konto bei der Sparkasse sogenannte Verwarentgelte zu entrichten hat. Dem Konzerngedanken Rechnung tragend ist es nicht nachvollziehbar, dass ein Eigenbetrieb einerseits für Bankguthaben Geld zu bezahlen hat und die Mutter ihrerseits Kredite aufnehmen muss. Beispielsweise der Entsorgungsbetrieb stellt der Mutter seine überschüssige Liquidität zur Verfügung. Auch hierfür wird bei der derzeitigen Zinssituation ein Verwarentgelt fällig, das der Entsorgungsbetrieb an die Mutter zu entrichten hat. Der Grund liegt darin, dass die Stadt derzeit für aufgenommene Kassenkredite Gelder am Kapitalmarkt bekommt und keine Zinsen zu entrichten hat. Bei diesem Modell bleiben die Gelder, die für Verwarentgelte entrichten werden allerdings im „Konzern“. Es wurde mit Amt 20 vereinbart, dass dieses Modell künftig auch mit der KDZ praktiziert wird.

db) 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport

Zur Leistung geringfügiger Barzahlung oder als Wechselgeld werden einzelnen Verwaltungsstellen oder Bediensteten Geldbeträge (Handvorschüsse) zur Verfügung gestellt. Die laufende Überwachung der ordnungsgemäßen Abwicklung obliegt den zuständigen Leitern der entsprechenden Verwaltungsstellen. Zum Jahresende müssen die Dienststellen zudem eine Bestandsbestätigung bei Amt 20, dort der Stadtkasse, abgeben.

Davon unabhängig werden vom Revisionsamt bei laufenden Prüfungen in den Ämtern

und Einrichtungen auch Bargeld- und Bestandskontrollen durchgeführt. Im Berichtsjahr 2017 wurden bei fünf Einrichtungen (Ämter, Eigenbetriebe und sonstigen Einrichtungen) die Bestände von Hand- und Wechselgeldvorschüssen geprüft. Bei den Bestandsaufnahmen ergaben sich keine besonderen Bemerkungen.

In 2017 erfolgte zudem eine komplette Buch- und Beleginventur aller Handvorschüsse. Dabei wurden die von der Stadtkasse zur Verfügung gestellten Bestandsnachweise mit den Verfügungen der Haushaltsabteilung und den entsprechenden Buchungsnachweisen im Finanzverfahren abgeglichen.

#### Wesentliche Feststellungen:

Bei diversen Handvorschüssen lagen zwischen den Bestandsnachweisen, den Verfügungen und den Buchungsnachweisen keine erforderlichen Übereinstimmungen vor. Hauptgrund war eine Zusammenführung einzelner Handvorschüsse (alle Schulen, Ortsverwaltungen und Jugendeinrichtungen) in drei Sammelhandvorschüsse. Die im Laufe der Zeit eingetretenen Veränderungen (z. B. Änderungen bei den verantwortlichen Personen, Ab- und Zugänge, Auflösungen und Neueinrichtungen von Handvorschüssen sowie Organisationsänderungen) wurden teilweise nicht ausreichend dokumentiert und verbucht.

Da sich die Sammelhandvorschüsse im Nachhinein als nicht hinreichend kassen- und revisionssicher erwiesen haben, wurden im Einvernehmen zwischen Fachämtern, der Stadtkasse und der Revision die Handvorschüsse wieder einzelnen unter Berücksichtigung der Änderungen im Finanzverfahren eingestellt.

Die Verfügungen aller Handvorschüsse und Bestandsnachweise werden derzeit noch abschließend aktualisiert.

#### ***e) 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 2017 waren folgende Abrechnungen seitens des Revisionsamtes – teils zeitaufwändig – zu prüfen:

Teilhaushalt	Abrechnungsgegenstand	Prüfdatum
Amt 20	Finanzausgleich - Schlüsselzuweisung C1	31.07.17
	Finanzausgleich - Schlüsselzuweisung C2	31.07.17
Amt 50	Grundsicherung, Mittelabruf IV. Quartal 2016	13.02.17
	Summarische Abrechnung Landessblindengeld 2016	01.03.17
	Summarische Abrechnung Landespflegegeld 2016	17.03.17
	Summarische Abrechnung Bundeserstattung Grundsicherung 2016	07.04.17
	Summarische Abrechnung Sozialhilfe 2. Hj. 2016	09.05.17
	Grundsicherung, Mittelabruf I. Quartal 2017	07.07.17
	Summarische Abrechnung Asyl 2. Hj. 2016	07.07.17
	Grundsicherung, Mittelabruf II. Quartal 2017	07.07.17
	Grundsicherung, Nachmeldung 2013	07.07.17
	Grundsicherung, Nachmeldung 2014	07.07.17
	Grundsicherung, Nachmeldung 2015	14.07.17
	Grundsicherung, Nachmeldung 2016	27.07.17
	Summarische Abrechnung Sozialhilfe 1. Hj. 2017	10.10.17
	Erstattung nach §136 SGB XII	21.11.17
	Grundsicherung, Mittelabruf III. Quartal 2017	28.11.17
	Summarische Abrechnung Sozialhilfe, Abschlag 2. Hj. 2017	13.02.17
Summarische Abrechnung, Unterhaltsvorschuss 2017	01.03.17	
Amt 51	Abrechnung der Jugendhilfe 2016	07.03.17

#### 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. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass 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 über-

führen<sup>37</sup>, müssen einer solchen Programmabnahme vor Überführung in den Echtbetrieb unterzogen werden. Dies greift folglich ferner zu Schnittstellentechniken.

Teils abweichend zu anderen Bundesländern obliegen dem Revisionsamt selbst *nicht* die inhaltlichen Prüfungen. Es hat vielmehr sicherzustellen, dass vor Überführung in den Echtbetrieb überhaupt eine Programmprüfung erfolgte. Dazu gibt es bei der Stadtverwaltung Mainz in Zusammenarbeit vom 10 – Hauptamt mit der 16 – Kommunalen Datenzentrale dem Grunde nach auch ein abgestimmtes Verfahren, das in einem standardisierten Vordruck enden soll, welcher die Beteiligung verschiedenster Stellen (z. B. auch dem Datenschutz oder dem Personalrat) vor dem Programmeinsatz dokumentiert. Dieses Verfahren wurde aber nicht zu allen Programmbeschaffungen bzw. -erweiterungen durchlaufen. Deshalb wurde dazu bereits in 2016 mit einem speziellen Prüfungsauftrag gestartet, einmal zu ermitteln, welche Programme mit Bezug zum Finanzwesen überhaupt einer Programmabnahmeprüfung unterzogen wurden und wie aktuell diese ist. Diese umfangreiche Prüfung konnte allerdings auch in 2017 nicht abgeschlossen werden. Erst in 2018 wird insoweit mit einem Ergebnis gerechnet.

Ferner wurde in 2017 – maßgeblich seitens des Revisionsamtes – initiiert, dass der gesamte Ablauf zu Programmprüfungen einer Überarbeitung unterzogen wird<sup>38</sup>. So entspricht der derzeitige Ablauf auf dem Papierwege nicht mehr dem Stand der Technik, ferner erweist er sich als viel zu zeitintensiv, auch könnte die 16 – Kommunale Datenzentrale wesentlich größere Vorteile im Hinblick auf die Bestandsnachweisungen aktiver Programme bei tiefergehenden Fragen ziehen. Ferner gilt es zu berücksichtigen, dass nicht länger nur klassische EDV-Programme für PCs sondern zunehmend auch Programme für mobile Endgeräte Auswirkungen entfalten, die klassischen Programmen mit Finanzbezug jedenfalls ebenbürtig werden können. Auch auf solche soll das Abnahmeverfahren ausgedehnt werden. Letztlich sollen bei alledem Aspekte der Informationssicherheit stärker in den Vordergrund geschoben werden. Dies wird auch erforderlich machen, künftig nicht einmal für alle Zeiten eine Programmabnahme durchzuführen. Vielmehr ist angedacht, Abnahmeintervalle (je nach Relevanz der Software) vorzugeben. Dazu wurde eine spezielle Arbeitsgruppe dem Grunde nach bestimmt, welche allerdings in 2017 nicht ihre Tätigkeit aufnehmen konnte, weil zunächst die Entwicklungen zur Datenschutzgrundverordnung (mit ihrem maßgeblichen In-Kraft-Treten zum 25. Mai 2018) abgewartet werden sollte. Hierüber wird folglich ausführlicher im

---

<sup>37</sup> Vgl. dazu m. w. Nachw. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 13.

<sup>38</sup> Basierend insbesondere auch schon auf früheren Anregungen und Empfehlungen des Revisionsamtes, vgl. dazu bereits *Revisionsamt der Landeshauptstadt Mainz*: Schlussbericht des städtischen Revisionsamtes zum Berichtsjahr 2016, S. 36 f.

Schlussbericht 2018 zu berichten sein.

Nach § 29 II Nr. 2 GemHVO wird eine Dienstanweisung gefordert, welche hinreichend bestimmt mindestens enthalten muss:

„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,“

In diesem Zusammenhang gilt – wiederholend zum Vorjahr – hervorzuheben, dass mit Wirkung zum 28. Dezember 2016 die ausführlichen Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) in § 28 X GemHVO aktualisiert wurden<sup>39</sup>. Die Dienstanweisung der Stadtverwaltung Mainz<sup>40</sup> erfüllt nur Teile dieser Vorgaben.

Im Jahre 2017 wurden seitens des Amtes 20 Vorbereitungen zur Zusammenführung bzw. zur Standardisierung von Schnittstellentechniken eingeleitet, die an die Finanzsoftware (optimalerweise bidirektional) angeschlossen sind. Auch wenn das Revisionsamt dabei noch nicht beteiligt wurde und insofern noch keine konkreten Prüfungen diesbezüglich vornahm, wird es diese Aspekte in der kommenden Arbeitsgruppe zu Programmabnahmen einfließen lassen. Dabei ist auf den bereits im letztjährigen Schlussbericht gegebenen Hinweisen aufzubauen<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Vgl. Verordnung vom 7. Dezember 2016 (GVBl. S. 597).

<sup>40</sup> Diese unter der Überschrift der Datensicherheit firmierende Dienstanweisung bezieht sich ausdrücklich nur auf das eigentliche Finanzprogramm. Die zu regelnden Punkte zur Freigabe von Verfahren (welche vielmehr extern voraussetzt werden, vgl. indizierend deren Ziffer 7 Abs. 1.: „Die ... genehmigt worden sind.“), zum Ausschluss der Datenmanipulationen usw. kommen nicht im abschließenden Sinne des § 29 II Nr. 2 GemHVO vor. Darauf wurde das Amt 20 in Bezug auf die Aktualisierung der Dienstanweisung für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen am Rande informiert (vgl. dazu schon den Schlussbericht zu 2016).

<sup>41</sup> Vgl. *Revisionsamt der Landeshauptstadt Mainz*: Schlussbericht des städtischen Revisionsamtes zum Berichtsjahr 2016, S. 37.

Die Landeshauptstadt Mainz hat sich in 2017 entschieden, eine Software „Erstellung eines Kommunalen Gesamtabschlusses“ zu verwenden. Zu der Ausschreibung für eine entsprechende Software sind insgesamt sieben Bewerbungen eingegangen. Lediglich eine Anbieterin erfüllte die 19 Kriterien des Anforderungskataloges der Landeshauptstadt Mainz vollständig. Die KDZ hat diese Konsolidierungssoftware implementiert, installiert und technisch qualitätsgesichert. Die erforderliche Programmabnahme ist in der Zeit vom 24. Januar 2017 bis zum 27. April 2017 durch diese, den Datenschutzbeauftragten der Stadt Mainz beim 10 – Hauptamt und durch das 14 - Revisionsamt erfolgt.

Die Prüfung der Konsolidierungssoftware durch das 14 – Revisionsamt erfolgte am 10. April 2017. Alle 19 Kriterien des Anforderungskataloges mit dem Schwerpunkt „Die Software muss in der Lage sein, die Salden und alle Einzelposten aus konzerninternen Lieferungs- und Leistungsbeziehungen aufzunehmen, um auch auf Einzelposten-Ebene eine Aufklärung von Differenzen vornehmen zu können“ wurden geprüft. Die Prüfung ergab keine Beanstandungen.

#### **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 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**

Auch durch andere Spezialvorschriften können dem Revisionsamt (gesetzliche) Pflichtaufgaben zugewiesen sein, wie das Wort „insbesondere“ in § 112 I 1 GemO anzeigt. Dem Revisionsamt obliegt in dieser Hinsicht als regelmäßig wiederkehrender Tätigkeit die Prüfung von Verwendungsnachweisen<sup>42</sup> zu bestimmten Maßnahmen, zu denen Fördermittel gewährt wurden. Mit dieser oftmals übertragenen wie aus Steuerungssicht

---

<sup>42</sup> 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).

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.

In der Zukunft gilt es allerdings ob der personellen Auslastung ggf. zu berücksichtigen, ob künftig weitere freiwillige Prüfungsaufgaben seitens des städtischen Revisionsamtes sinnvoll leistbar sein werden. Um dies belastbarer als bisher einschätzen zu können, wird die frühzeitige Kenntnisnahmemöglichkeit eingehender Zuwendungsbescheide beim Revisionsamt zunehmend diskutabel – bisher erhalten davon in aller Regel lediglich der jeweilige Fachbereich wie ggf. Amt 20 Kenntnis. Durch frühzeitige Kenntnisnahme des Revisionsamtes könnten so ggf. im Einzelfall überobligatorische Prüfungen abgewendet werden. Dabei ist auch für die verpflichtend wie sinnvoll durch das städtische Revisionsamt zu prüfenden Verwendungsnachweise gleichermaßen der (frühzeitige) elektronische Zugriff auf den jeweiligen Förderbescheid notwendig. Dies gilt ähnlich für Amt 20 im Hinblick auf die ordnungsgemäße Haushaltsplanung. Deshalb erfolgte bereits ein erstes Gespräch mit Amt 20, ob diese Förderbescheide (häufig zu – teils großen – Investitionsmaßnahmen) nicht künftig gar unmittelbar im Finanzprogramm (anstelle einer jetzt angedachten zusätzlichen Datenbanklösung) vorgehalten werden könnten. Diesen Ansatz gilt es auch in 2018 weiter zu verfolgen.

Im Berichtszeitraum wurden 44 Verwendungsnachweisprüfungen durchgeführt (Vorjahr: 42), teils vergleichsweise zeitintensiv aufgrund der Vielzahl zu berücksichtigender Kostenbelege:

Teilhaushalt / Institution	Prüfbericht	Titel
12-Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Wahlen	14.09.17	Baukasten Mainzer Fastnacht fair feiern
	25.09.17	"Fairer Textilführer Mainz"
20-Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport	11.12.17	Sportanlagenförderung, Neubau Gymnastikhalle
40-Schulamt	12.10.17	Projektförderung Lesecke IGS Anna Seghers
	01.12.17	Finanzhilfen für Ganztagschulen in Angebotsform, IGS Anna-Seghers
	18.12.17	Einrichtung Leseecken für die IGS Hechtsheim

42 - Amt für Kultur und Bibliotheken	05.01.17	Zuwendung für die öffentliche Bücherei Anna Seghers, hier: Schwerpunkt Sprache - neue Angebote für Flüchtlinge
	14.02.17	CineMayence 2015
	10.03.17	Landeszuwendung für die Stadtbibliothek 2016
	18.05.17	CineMayence 2016
	20.06.17	Naturhistorisches Museum Mainz , Landessammlung für Naturkunde 2016
	24.08.17	Filmz 2016
	13.09.17	Mainzer Musiksommer 2016
	18.10.17	Lesesommer 2017
	29.12.17	Öffentliche Bücherei Anna Seghers (Aufbau Grundbestand Audio D. Lernsysteme
44 - Peter-Cornelius-Konservatorium	07.03.17	Musikschule 2016
	26.04.17	Landeszuschuss Studienabteilung
451 - Gutenberg-Museum	07.04.17	Ausstellung "Am achten Tag Schuf Gott die Cloud" (Lutherdekade)
	27.09.17	Gutenberggesellschaft 2016
50 - Amt für soziale Leistungen	17.10.17	Frauenhaus 2016
51 - Amt für Jugend und Familie	25.07.17	Jobscout 2016/2017
	24.01.17	Neubau Kita Bezirkssportanlage Bretzenheim - Landeszuwendung
	24.01.17	Erweiterung Kita Sandflora Gonsenheim - Landeszuwendung
	14.03.17	Job-Coach 2016
	15.03.17	Familienbildung im Netzwerk 2016
	19.06.17	Open Ohr 2016
	21.06.17	Streetwork 2016
	25.07.17	Jobfux Anne-Frank Realschule plus Mainz 2016/2017
	25.07.17	Jobfux Realschule plus Budenheim/ Mainz-Mombach 2016/2017
	25.07.17	Jobfux Realschule plus Mainz-Lerchenberg 2016/2017
	30.08.17	Kindertheaterfestival 2016
	20.10.17	Schulsozialarbeit für 8 Mainzer Schulen 2016
	27.10.17	Stadtjugendring "Verwendung der Mittel Jugendpflegeetats 2016"

	27.10.17	"Woche der Kinderrechte" 2017 hier: Weltkindertagfest am 22.09.2017
	27.10.17	"Woche der Kinderrechte" 2017 hier: Aktionstag des Mainzer Bündnisses für Kinderrechte
	11.04.17	Netzwerke – Frühe Hilfen und Familienhebammen 2016
	23.05.17	Projekt "Gemeinsam statt einsam" 2016
	04.12.17	Soziale Stadt - Regionalfenster Neustadt 10/2016 bis 10/2017
	04.12.17	Soziale Stadt – Regionalfenster Mombach 10/2016 bis 08/2017
	04.12.17	Soziale Stadt – Regionalfenster Lerchenberg 09/2016 bis 08/2017
Dezernat IV – Soziales, Kinder, Jugend, Schule und Gesundheit	12.06.17	Förderung ehrenamtlicher Aktivitäten im Bereich des interkulturellen Dialogs und der Intergrationskooperation auf kommunaler Ebene 2016
	11.10.17	Mainzer Meisterkonzerte 2016
Mainzplus Citymarketing GmbH	27.04.17	Summer in the City 2015
unterhaus - Mainzer Forum Theater gGmbH	27.01.17	Institutionelle Zuwendung 2014/2015 und 2015/2016

## VIII Zu den gesetzlich definierten freiwilligen Aufgaben<sup>43</sup> nach § 112 II GemO

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

#### 1. allgemein

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 Rechten<sup>44</sup>. Richtigerweise hat die Kommune grundsätzlich jegliche Vermögensgegenstände im Inventar gemäß § 31 I GemHVO auszuweisen. Insofern werden solcher-

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Vgl. zum Ganzen ausführlicher *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 15.

maßen 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.

Wie bereits zur Pflichtaufgabe nach § 112 I 1 Nr. 1 GemO ausgeführt, steht unverändert eine umfassende Inventur aus. Insofern kann eine zugehörige Stichprobenprüfung des Revisionsamtes zur hier in Rede stehenden Aufgabe allenfalls mit eingeschränktem Aussagegehalt erfolgen. Gleichwohl erfolgten immerhin in zwei städtischen Bereichen Schwerpunktprüfungen:

## **2. Prüfungsaufträge zu § 112 II Nr. 1 GemO in 2017**

### **a) *37 - Feuerwehr***

Im Hinblick auf die Jahresabschlussprüfungen 2016 wurde bereits zuvor ein gesonderter Prüfungsauftrag zum Anlagenbestand der Feuerwehr erteilt. Die Feuerwehr ist mit ihren beiden Feuerwachen und den zahlreichen Freiwilligen Feuerwehren samt Gerätehäusern eines der Ämter mit dem größten Anlagenbestand. Eine vollständige Prüfung des Anlagebestandes war nicht möglich, es wurde sich bei der Prüfung durch risikoorientierte Auswahl auf folgende Bereiche fokussiert:

- Erfassung und Aktivierung aller Anlagen aus 2016
- Körperliche Inventur der 50 werthaltigsten Posten
- Körperliche Inventur der 50 ältesten Gegenstände
- Organisatorischer Ablauf (Meldung von Zu- u. Abgängen)
- Eigene Systematik bei der Vergabe der Inventarnummern

Vor Ort besucht wurden neben den beiden Hauptwachen die Gerätehäuser der freiwilligen Feuerwehren Ebersheim, Weisenau, Laubenheim und Mombach. Im Rahmen der Prüfung kam es zu folgenden Feststellungen:

- Bei allen Fahrzeugen mit dem amtlichen Kennzeichen MZ-FW wurden die Inventaraufkleber nicht aussagekräftig genug beschriftet, sodass ein direkter Abgleich mit der Anlagenbuchhaltung erschwert wurde.
- Acht der 50 ältesten Anlagengegenstände konnten nicht aufgefunden werden und wurden ohne Abgangsmeldung ausgesondert.
- Die Inventaraufkleber für einzelne Fahrzeuge fehlten gänzlich.
- Zwei Inventarnummern wurden doppelt vergeben.

Unabhängig der o.g. Feststellungen war festzuhalten, dass die Feuerwehr Organisationsprozesse und Arbeitsabläufe anwendet, die im Hinblick auf Bedeutung und Größe der Feuerwehr, sowie die Bedeutung der Anlagenbuchhaltung für die Doppik angemessen sind. Der gebuchte und tatsächliche Anlagenbestand stimmten überwiegend überein und vermittelten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild.

**b) 44 - Peter-Cornelius-Konservatorium**

Überprüft wurde anhand vorgeschalteter Geschäftsprozessanalysen das Vorhandensein wesentlicher Musikinstrumente als auch das lokale Ergreifen entsprechender Überwachungsmaßnahmen. Es wurde festgestellt, dass die Bestände vorhanden waren bzw. nachgewiesen werden konnten. Die vom Peter-Cornelius-Konservatorium genutzte Software ist so angelegt, dass er mit einem Minimum an Datenerfassung auskommen kann und alle wichtigen Informationen beinhaltet. Die jeweiligen Zugriffsrechte für Mitarbeiter lassen sich ganz individuell festlegen. Verbesserungsbedarf besteht im Bereich Neubeschaffungen von Instrumenten im Hinblick auf die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips, zum Thema Ausschreibungen und Dokumentation des Anlagenbestandes. Instrumentenversicherungen seitens des Peter-Cornelius-Konservatoriums existieren nicht, da diese das Budget sprengen würden. Aus diesem Grunde schließen die Benutzer (als Mieter) oftmals private Instrumentenversicherungen für den Schadensfall ab.

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

### **1. allgemein**

Diese Aufgabe stellt eine der wichtigsten 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 werden<sup>45</sup>. Die Bedeutung dieser Aufgabe erklärt sich auch daher, dass grundlegende Fehler im Hinblick auf ein nicht ordnungsmäßiges, unzweckmäßiges 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 wird<sup>46</sup>. 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 Vordergrund<sup>47</sup>.

Über das gesamte Jahr 2017 hinweg erfolgten fachgebietsübergreifend Prüfungstätigkeiten zur Novellierung der Dienstanweisung Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Allgemeiner Teil. Weil dabei nicht nur eines der aus 2016 herrührenden Optimierungsfelder angesprochen ist, sondern es sich insgesamt stadtweit um ein bedeutsames Grundlagenwerk zu diversen Verfahrensabläufen handelt, war sich der Novellierung seitens des Revisionsamtes intensiv zu widmen.

### **2. Prüfungstätigkeiten in 2017 zur DA HKR AT (Abschluss in 2018)**

Bereits im Dezember 2016 wurde dem 14 – Revisionsamt ein erster Arbeitsentwurf zur Aktualisierung der DA HKR AT seitens des Amtes 20 überlassen. Es erfolgte eine erste Sichtung des Entwurfs, welche dazu führte, dass zeitnah einige Stichworte zu über-

---

<sup>45</sup> Vgl. ausführlich (m. w. Nachw.) *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 16.

<sup>46</sup> Vgl. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 16.

<sup>47</sup> Vgl. zum Ressourcenverbrauchskonzept zusammenfassend *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 82.

schlägig erkannten Problemfeldern zurückgemeldet wurden. Daraus resultierend ergaben sich weitere längere Abstimmungsgespräche zwischen den Ämtern 20 und 14, um die erkannten Problematiken zu erläutern und mögliche Lösungswege zu erörtern. Letztendlich erfolgte ein umfangreicher Arbeitsauftrag an das Revisionsamt, eine gebündelte Vorlage der konkreten Änderungs- und Ergänzungsvorschläge beim Amt 20 einzureichen, welche sodann von diesen geprüft und abgestimmt werden sollte, verbunden mit einer anschließenden Rückmeldung an das Amt 14. In Anbetracht der Tatsache, dass die DA HKR AT ca. 100 Schlagworte umfasst (neu aufzunehmende Schlagwörter nicht inbegriffen), dauerte dieser Vorgang innerhalb des Revisionsamtes über mehrere Monate hinweg an. In regelmäßigen Abständen wurden Änderungs- und Ergänzungsvorschläge dem Amt 20 gebündelt vorgelegt. Schließlich erfolgte im Sommer 2017 die Vorlage einer umfangreichen Liste mit Feststellungen bzw. Empfehlungen zu einzelnen Schlagwörtern der Änderungsfassung. In einem weiteren Gespräch mit Amt 20 wurden die Hintergründe dieser Liste ausführlich erläutert und die Änderungsvorschläge besprochen. Hierbei wurde seitens des Amtes 20 mitgeteilt, dass die einfach umzusetzenden Empfehlungen bzw. Feststellungen schon jetzt in die geplante Aktualisierung der DA HKR AT einfließen werden (Bsp.: Streichen von Sätzen, einzelne Umformulierungen, formale Anpassungen wie Umstellung auf Landeshauptstadt Mainz etc.), zumal aufgrund Rückmeldung anderer Stellen ohnehin zahlreiche Änderungen vorzunehmen sind. Die übrigen Punkte, die größeren Änderungsbedarf bedeuten, werden erst für eine künftige Aktualisierung berücksichtigt.

Im August 2017 erging seitens des Amtes 14 schließlich eine Stellungnahme an das Amt 10 bezüglich der Neufassung der DA HKR AT, da einige wesentliche Änderungsbedarfe im vorliegenden Entwurf augenscheinlich wurden. Die in dieser Stellungnahme des Revisionsamtes schlagwortübergreifenden Feststellungen bzw. Empfehlungen sollten somit optimaler Weise schon zu diesem Zeitpunkt eingearbeitet werden. Diese umfassten konkret die Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzbuchhaltung, dass es keine grundsätzliche Vorgabe der elektronischen Form von Kassenanordnungen gibt sowie die unzureichenden Abgrenzungen in Bezug auf die Abteilung 20.08 Gebäude-Contracting.

Die seit 2009 notwendige Aktualisierung der DA HKR AT erfolgte sodann zum 17. September 2017. Diese berücksichtigte zwar wesentliche Änderungspunkte (noch) nicht, wohlgleich aber viele andere Ergänzungen. Nicht zuletzt auf Veranlassung des Amtes 14 wurde insbesondere das Schlagwort „Kassengeschäfte“ in der DA HKR AT eingefügt. Dies ist deshalb von wesentlicher Bedeutung, weil dort – erstmals seit Umstel-

lung auf die kommunale Doppik – wieder die Buchführung als Aufgabe darunter explizit subsumiert wird.

Seitens des Amtes 20 erfolgte die Novellierung der DA HKR AT nun als elektronische Fassung in zwei Datenbankformaten. Die DA HKR AT wird grundsätzlich nur noch elektronisch veröffentlicht. Künftig notwendige Aktualisierungen (z. B. gerade auch im Zuge von Gesetzes- oder Organisationsänderungen) können demnach leichter in regelmäßigen Abständen entsprechend den Vorgaben für Aktualisierungen von Dienstanweisungen vorgenommen werden. Ein so langes Zuwarten, wie es jetzt über mehrere Jahre hinweg stattfand, soll es demnach nicht mehr geben.

Nach „Inbetriebnahme“ der elektronischen Form fand ein weiteres Abstimmungsgepräch mit den Ämtern 14, 20 und 10 statt, da auch im Rahmen der Digitalisierung Problemfelder erkannt wurden, die es zeitnah zu ändern galt.

*Ausblick:*

*In diesem gemeinsamen Termin wurde die Thematik von inhaltlichen und redaktionellen Änderungen bzw. Anpassungen der elektronischen Fassung der DA HKR AT besprochen. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung hat das Amt 10 eine Sonderregelung getroffen, wonach redaktionelle Änderungen in der DA HKR AT ohne die gemäß Ziffer 1.2.4 der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung der Stadtverwaltung Mainz (AGA) grundsätzlich vorgeschriebene Unterrichtung des Hauptamtes täglich erfolgen können. Bei inhaltlichen Änderungen kann weiterhin nicht von dem in der AGA vorgeschriebenen Verfahren abgewichen werden.*

*Hintergrund war diesbezüglich auch, dass die Altfassungen der elektronischen Datenbank derzeit noch nicht archiviert werden können. Es kann daher nicht nachvollzogen werden, welcher Wortlaut zu einem konkreten Zeitpunkt galt. Seitens Amtes 20 wird hierzu gemeinsam mit der Kommunalen Datenzentrale Mainz (KDZ) nach einer akzeptablen Lösung gesucht, die die Möglichkeit zur Archivierung von Altfassungen (im Rahmen einer Versionsverwaltung) ermöglichen soll.*

Durch die Novellierung der DA HKR AT wurde nicht nur zwingend erforderlichen Regelungsbedürfnissen in theoretischer Hinsicht gefolgt, welche sich seit der Umstellung auf

die kommunale Doppik insbesondere durch ersatzlosen Wegfall der seinerzeitigen GemKVO ergaben. Vielmehr standen zumindest seit dieser Umstellung praktische Fragestellungen teils ungelöst gerade für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landeshauptstadt Mainz in den verschiedenen Fachbereichen offen, welche durch die vorgelegte Neufassung überwiegend beantwortet werden. Damit verbunden lässt sich die Hoffnung, dass einige grundlegende Abläufe künftig größere Akzeptanz aufgrund im Einzelfall klarer Handlungsanweisungen finden, was gerade für routinemäßige Vorgänge Entlastungen in allen betroffenen Arbeitsbereichen mit sich bringen dürfte.

Letztlich unterstützte das Revisionsamt das In-Kraft-Setzen, obwohl die aktualisierte Fassung der DA HKR AT an mehreren Stellen hinter notwendigen Regelungen zurückbleibt, weshalb dazu eine weitergehende Prüfung – dem Amt 20 gegenüber frühzeitig offen gelegt – auch über den Jahreswechsel 2017 hinaus seitens des Revisionsamt erfolgt. Darin werden einzelne Schlagworte bzw. Abläufe detailtiefer begutachtet und Ergebnisse aus nachfolgenden Prüfungsaufträgen eingebunden. Diese ausführlichere Stellungnahme soll dann zum Jahresende 2018 in der nächsten Novellierung umfassend berücksichtigt werden. Dies bietet zudem den Vorteil, dass aufgrund der jetzigen Aktualisierungen möglicherweise bis dahin festzustellende praktischer Umsetzungsschwierigkeiten bzw. ggf. sich im Einzelfall als missverständlich erweisende Vorgaben gleichermaßen korrigiert werden können.

### 3. Einzelaufträge zu § 112 II Nr. 2 GemO

#### a) *Übersicht*

Teilhaushalt	Prüfbericht	Titel
10 - Hauptamt	20.07.17	Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall
16 - KDZ (Eigenbetrieb)	26.07.17	Energieeffizienz im Rechenzentrum
20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport	03.11.17	Derivate
	17.01.18	Zum Bilanzstichtag 31.12.2016 gebuchte Forderungen der Stadt Mainz
31 - Verkehrsüberwachungsamt	20.01.17	Sicherstellung des effektiven Einzugs von Kostenrückständen
33 - Bürgeramt	02.08.17	Personalausweisverfahren
50 - Amt für soziale Leistungen	17.05.17	Spitzabrechnung der Gemeinschaftsunterkünfte 2013 und 2014

69- GWM (Eigenbetrieb)	15.09.17	Bindersanierung Dreifeldsporthalle BBS
	19.07.17	Externe baubetriebliche Untersuchung abgeschlossener Bauprojekte
80 - Amt für Wirtschaft und Liegenschaften	13.02.17	Weihnachtsmarkt: Bewachung
Jobcenter	07.04.17	Kosten der Unterkunft bei unter 25jährigen

**b) Teilhaushalt 10 – Hauptamt**  
**Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall**

Die Prüfung bezog sich auf das Verfahren der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall inklusive der Meldung an die Krankenkasse.

Hierbei wurden folgende Prüfungsschwerpunkte gewählt:

- ❖ Form und Zeitpunkt der Krankmeldungen an das Fach- und Hauptamt.
- ❖ Erfolgte Prüfungen, inwieweit es sich um eine erneute Arbeitsunfähigkeit infolge derselben Krankheit handelte.
- ❖ Information der Krankenkasse nach Ablauf des Zeitraums der Lohnfortzahlung.

Weiterhin wurden die Berechnung der Entgelthöhe und die Berechnung durch die Personalverwaltungssoftware überprüft.

Die Prüfung der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall führte zu keinen Beanstandungen. Sowohl die Verfahrensweise als auch die Berechnungen der Fehlzeiten und Entgelte waren nachvollziehbar und schlüssig.

Folgende Empfehlungen wurden ausgesprochen:

- ❖ Im Hinblick auf in der Vergangenheit immer wieder zu spät erfolgte Meldungen von Vorerkrankungszeiten durch die Krankenkasse sollte mit zeitnahen Wiedervorlagen gearbeitet werden, um die Krankenkasse ggf. an die Meldung zu erinnern.
- ❖ Die Zahlung eines Krankengeldzuschusses erfolgt auf Antrag der betroffenen Person. Die Mitarbeiter sollten über die Möglichkeit der Beantragung dieser zusätzlichen Leistungen informiert werden.

**c) 16 – Kommunale Datenzentrale**  
**Energieeffizienz des Rechenzentrums**

Die KDZ hat in der Vergangenheit eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt, um bei

steigender Kapazität den Anstieg der Energiekosten im Rechenzentrum zu verhindern. So wurden beispielsweise energiesparende Server angeschafft und Techniken zur Virtualisierung von Servern eingesetzt. Weiter setzt die KDZ die sogenannte „freie Kühlung ein“. Hierbei wird die kalte Außenluft in die Kühlung des Rechenzentrums einbezogen, damit die Klimageräte weniger in Anspruch genommen werden müssen. Durch die Bündelung der städtischen Stromnachfrage bei der GWM wurden günstige und über einen längeren Zeitraum stabile Preise sichergestellt. Eine Photovoltaikanlage produziert eigenen, umweltschonenden Strom, der gewinnbringend ins öffentliche Netz eingespeist wird.

Es findet ein Monitoring der Stromverbräuche statt. Die hieraus erlangten Erkenntnisse sind Voraussetzung für ein ressourcenschonendes Verhalten. Steigende Verbräuche können z. B. ein Indiz für technische Probleme sein. Somit wird durch das Monitoring die Ausfallsicherheit des Rechenzentrums erhöht.

#### **d) Teilhaushalt 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport**

##### da) Derivate

Im August 2017 hat beim Landgericht Mannheim ein Untreueprozess gegen eine frühere Oberbürgermeisterin und ehemalige Kämmerin begonnen. Sie sollen mit Spekulationsgeschäften (Swaps) einen Millionenschaden verursacht haben.

Dieser Fall begründete einen Prüfungsauftrag, verbunden mit dem Ziel festzustellen, ob die bei der Stadt Mainz getätigten Derivatgeschäfte – Swaps sind Derivatgeschäfte – im erlaubten Rahmen erfolgt sind.

In Rheinland-Pfalz bestehen keine gesetzlichen Regelungen zu kommunalen Derivatgeschäften. Die Befugnis zum Einsatz von Zinsderivaten leitet sich ab aus den für das jeweilige Haushaltsjahr genehmigten Kreditemächtigungen. Die daraus folgende Kreditkompetenz schließt die Konditionsgestaltung ein und beinhaltet auch die Befugnis zum Abschluss von Zinsderivaten.<sup>48</sup> Weiterhin wird die Verwaltung gemäß den Vollzugsbestimmungen zum jeweiligen Haushaltsplan zur Aufnahme von derivativen Geschäften ermächtigt.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> VV Ziffer 6 (Zinsderivate) zu § 103 GemO Investitionskredite sowie Ziffer 8.5.5 Haushaltsrechtliche Voraussetzungen zu § 103 Kommentar – GemO – Gemeindehaushaltsrecht Rheinland-Pfalz.

<sup>49</sup> Die Verwaltung ist ermächtigt, unter besonderer Beachtung des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, im Rahmen der Kreditbeschaffung ergänzende Vereinbarungen zu treffen, die der Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen durch Zinssicherung bei neuen Krediten und bestehenden Kre-

Die bei der Stadt eingesetzten Derivatgeschäfte beziehen sich ausschließlich auf Zinsderivatgeschäfte. Aktuell werden nur sogenannte Swap-Derivategeschäfte abgeschlossen.

Derivate Finanzinstrumente dürfen bei den Investitions- und den Liquiditätskrediten eingesetzt werden. Regelungen zum Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten enthält die Verwaltungsvorschrift Nr. 6 (Derivate) zu § 103 GemO und die Dienstanweisung Derivate. Danach darf der Betrag des Derivatgeschäftes nicht größer sein als der Kreditbetrag und die Laufzeit nicht länger ist als die Laufzeit des Kredites (Konnexität).

Bei der Stadt werden aktuell nur Swap-Derivate geführt. Diese werden nur zur Zinssicherung verwendet und sind alle gleich gelagert. Bei den Kreditgeschäften wurden die variablen Zinsvereinbarungen (Drei-Monats-Euribor) mit Zinsswaps abgesichert. Dabei wurde ein Festzinssatz für die Stadt vereinbart. Im Gegenzug übernimmt der Vertragspartner die im Kreditgeschäft festgelegten variablen Zinsen. Es handelt sich um reine Zinssicherungsgeschäfte. Etwaige Risiken durch Zinsänderungen sind nicht ersichtlich.

Im Liquiditätsbereich wurden sieben längerfristige Zinsswaps in Höhe von 499 Mio. € abgeschlossen. Diese Zinsswaps beziehen sich auf vier von der Stadt aufgelegten Anleihen (Wertpapiere die der Fremdfinanzierung dienen) in Höhe von 500 Mio. €. Für die übrigen Liquiditätskredite von 213 Mio. € wurden keine Zinssicherungsgeschäfte abgeschlossen, weil dies aufgrund des Negativzinsniveaus (Ende 9/2017 mit - 0,081 %) derzeit nicht angezeigt ist.

Die gebotene inhaltliche und zeitliche Konnexität erfordert, dass sich das Zinsderivatgeschäft und das Kreditgeschäft (hier: Anleihe) hinsichtlich Währung, Betrag und Laufzeit decken.

Die sieben Derivatgeschäfte sind in der Gesamtsumme zwar nicht höher als die der vier Anleihen. Allerdings fehlen teilweise die konkreten Bezüge zwischen den einzelnen Derivatgeschäften zu den einzelnen Anleihen. Dies betrifft sowohl die Beträge als auch die Laufzeiten.

Dem liegt zugrunde, dass bei der Stadt ein portfoliobezogener Abschluss von Derivatgeschäften gemäß der Dienstanweisung-Derivate praktiziert wurde. Danach darf ein

---

ditmarktschulden (Investitions-und Liquiditätskredite) dienen (Derivate). Der Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen ist über abgeschlossene Vereinbarungen zu unterrichten.

Finanzderivat mit einem oder mit mehreren Grundgeschäften (Portfolio) verbunden werden, wenn ein konkreter sachlicher und zeitlicher Zusammenhang besteht. Während der Laufzeit eines Derivates muss mindestens das entsprechende Volumen an Liquiditätskrediten ununterbrochen in Anspruch genommen werden. Dies ist bei der vorliegenden Gesamthöhe der Liquiditätskredite gegeben.

Die Prüfung hat ergeben, dass die Konnexität gemäß den Erfordernissen der Dienstweisung Derivate gegeben ist. Die Derivate werden nur zur Zinssicherung eingesetzt. Risiken sind nicht ersichtlich.

Der derzeit portfoliobezogene Abschluss von Derivatgeschäften wird künftig bei Neuabschlüssen auf Einzelabschlüsse umgestellt. Die Revision wird bei Neuabschlüssen informiert. Damit wird eine zeitnahe Überprüfung hinsichtlich der Zulässigkeiten einschließlich einer Risikoabschätzung sichergestellt.

db) Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 gebuchte Forderungen der Stadt Mainz

*(i) Ausgewählte Prüfungsergebnisse*

Diese Prüfung umfasst die genauere Betrachtung der gesamten Forderungskonten der Stadt Mainz in Bezug auf den im Mai erschienen Prüfungsbericht des städtischen Revisionsamtes zum Jahresabschluss der Landeshauptstadt Mainz des Haushaltsjahres 2016. Die Prüfung bezieht sich auf den Bilanzstichtag des 31. Dezember 2016, da ihr Schwerpunkt nicht tagesaktuelle Buchungen betrifft, sondern vielmehr grundlegende Fragen im Umgang mit Forderungsbuchungen allgemein aufgreift.

*a) Zusammenfassung zu den abstrakteren Bemerkungen bzw. Feststellungen*

1. Zur Vornahme der Einzel- und Pauschalwertberichtigungen wird seitens des Amtes 20 auf eine interne Forderungsbewertungsrichtlinie zurückgegriffen. Deren Regelungen bedürfen der Überarbeitung<sup>50</sup>. Amt 20 arbeitet derzeit an Neuregelungen und fertigte im Dezember 2017 einen ersten Entwurf dazu.

2. In zahlreichen Fällen – über unterschiedlichste Sachkonten und lange Zeiträume hinweg – muss festgestellt werden, dass Forderungen gegen die Landeshauptstadt Mainz selbst eingebucht sind. Dies führt zunächst zu einem überhöhten Forderungsausweis. Sofern im Einzelfall hinter solchen Buchungen eigentlich echte Forderungen

---

<sup>50</sup> Wobei die Kompetenzfrage (Beteiligung des Stadtrates) zu beachten ist.

gegenüber externen Schuldnern stehen, ist insoweit keine Buchungstransparenz gegeben und es entsteht Bearbeitungsmehraufwand. In zahlreichen Fällen sind Buchungen jedoch tatsächlich als (vermeintliche) Forderungen gegen die Landeshauptstadt Mainz selbst gedacht. Sich selbst gegenüber geschuldete Forderungen kann es aber nicht geben (spätestens durch Konfusion käme es zum Erlöschen). Im Verlauf der Prüfung zeigte sich, dass mit solchen Buchungen überwiegend gewollt ist, einzelnen Organisationsbereichen tatsächlich entstandene Aufwände von anderen Einheiten zu erstatten. Dazu sind jedoch lediglich Aufwands- bzw. Ertragsbuchungen in der Ergebnisrechnung, nicht jedoch Forderungs- sowie ggf. Verbindlichkeitsbuchungen in der Bilanz notwendig<sup>51</sup>. Die gleichwohl in hoher Zahl vorgenommenen Forderungsbuchungen, die zudem teils über lange Zeiträume nicht ausgeglichen wurden und in Einzelfällen sogar mangels Nachvollziehbarkeit wieder (ergebniswirksam) ausgebucht werden, sind zu korrigieren.

3. Zu beanstanden ist in diesem Zusammenhang die Vornahme lediglich von unbestimmten Niederschlagungen statt des unmittelbaren Ausbuchens zu solchen Forderungen, die durch ausnahmsweisen Verjährungseintritt unmittelbar erlöschen, wie dies insbesondere zu Abgaben der Fall ist, aber auch ansonsten spezialgesetzlich als Rechtsfolge eintreten kann<sup>52</sup>.

4. Unverändert besteht die Stammdatenproblematik. Damit ist gemeint, dass zu einem Schuldner mehrere Datensätze im Finanzprogramm existieren können, was jedenfalls Mehraufwand auslöst, schlimmstenfalls jedoch zu Folgefehlern führt. Es handelt sich bei dieser Problemlage um eines der noch offenen „Optimierungsfelder“, welche aus der eigentlichen Jahresabschlussprüfung seinerzeit herausgelöst wurde<sup>53</sup>. Diese besteht weitgehend unverändert. Insofern wird auf die Ausführungen bzw. bereits gegebenen Hinweise des noch abzuarbeitenden Optimierungsfeldes aus dem Jahre 2016 verwiesen.

5. Zu mehreren Sachkonten ist die fehlerhafte bzw. falsche Kontenauswahl festzustellen. Jedenfalls wirkt sich dies auf Auswertungsmöglichkeiten aus, die im Einzelfall gar nicht mehr möglich sind. Insgesamt bleibt unklar, warum teils eigene Sachkonten abweichend vom grundsätzlich verbindlichen Kontenrahmenplan des Landes kreiert

---

<sup>51</sup> Ggf. können sogar Vorgänge lediglich in der Kosten- und Leistungsrechnung, damit selbst ohne Rückgriff auf die Ergebnisrechnung, gewollt sein.

<sup>52</sup> Im Prüfungsbericht wird dazu als Beispiel auf Forderungen des Zulassungsbereiches nach dem KFZZulKostRG zurückgegriffen.

<sup>53</sup> Vgl. dazu auch den Hinweis im Schlussbericht des städtischen Revisionsamtes zum Berichtsjahr 2016, S. 14 oder das Protokoll zur Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 28. März 2017.

und bebucht wurden, obwohl dort passgenaue Konten im Einzelfall verfügbar sind, auf die hätte schlicht zurückgegriffen werden können. Zu verschiedenen Sachkonten bedarf es in der Folge der Umbuchung (jedenfalls der noch offenen Posten) auf das je zutreffende Sachkonto.

*Anmerkung:*

*Im Abschlussgespräch am 17. Januar 2018 wird seitens Amt 20 mitgeteilt, dass grundsätzlich die Nutzung der Konten gemäß Kontenrahmenplan angestrebt wird. Ursprünglich sei dieser auch zur Grundlage gemacht worden. Möglicherweise im Zusammenhang mit einer teilweisen Aktualisierung zahlreicher Konten vor etlichen Jahren im Rahmen einer Anpassung der Finanzsoftware ist vorstellbar, dass versehentlich dadurch abweichende Konten eingerichtet wurden. Seitens Amt 20 ist angedacht, im Rahmen der in einigen Jahren kommenden großen Systemumstellung der Finanzsoftware den Kontenrahmenplan ordnungsgemäß einzupflegen.*

Unberührt von dieser mit dem Kontenrahmenplan des Landes grundsätzlich angestrebt übereinstimmenden Konteneinrichtung ist hingegen schnellstmöglich sicherzustellen, dass beispielsweise Forderungsbuchungen gegen Privatrechtssubjekte nicht auf Konten eingebucht werden, die ausdrücklich auf Schuldner des öffentlichen Bereichs ausgelegt sind (und umgekehrt).

*b) Zusammengefasste Ergebnisse zu den Detailprüfungen der einzelnen Sachkonten*

6. Vorkasse ist dort, wo rechtlich zugelassen, schon aus dem Wirtschaftlichkeitsgebot folgend zu Verlangen. Wurde effektiv Vorkasse verlangt, kann es nachfolgend grundsätzlich nie einen beizutreibenden Offenstand geben, was extrem arbeitsentlastend für die Stadtkasse, ggf. die Buchhaltung wie nachfolgend die budgetverwaltenden Stellen wirkt. Außerdem dient dies dem Schutze der Mitarbeiter, denn bei im Einzelfall möglicher, tatsächlich aber nicht geforderter Vorkasse können sich bei Eintritt des Insolvenzfalles zum schuldnerischen Vermögen Forderungsausfälle realisieren, denen Eigenschadenpotential zukommt. In bestimmten Bereichen sind bereits eingetretene wirtschaftliche Nachteile aufgrund nicht (jedenfalls nicht effektiv) verlangter Vorkasse zu verzeichnen, was zu beanstanden ist.

*Anmerkung:*

*Im Abschlussgespräch am 17. Januar 2018 wird seitens Amt 20 zugesagt, bei den kommenden systematischen Befragungen der budgetverwaltenden Stellen insbesondere auch nach möglichem Vorkasseverlangen zu forschen. Sollte sich selbst nach Rückfrage von Amt 20 bei der jeweiligen Fachstelle möglicherweise der Eindruck erhärten, dass zu einer bestimmten Forderungsart – entgegen der Mitteilung der budgetverwaltenden Stelle – doch Vorkasse verlangen lassen könnte, bieten diese systematischen Daten des Amtes 20 dann ggf. zielgerichtete Prüfungsansätze für das Revisionsamt, dies zu hinterfragen, um nötigenfalls auch auf diese Weise das stadtweit einheitlich auszugestaltende Forderungsmanagement zu kräftigen.*

7. Gerade zu Konto 15111001 – Gebührenforderungen gegen verbundene Unternehmen wird auffällig, dass Aufrechnungen seitens der Stadtkasse diese Offenstände effektiv eliminieren könnten. Die Pflicht zur Vornahme von Aufrechnungen leitet sich dabei ebenfalls aus dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz her. Ähnlich wie zur Vorkasse leuchtet auch hierzu ein, dass eine Aufrechnung jedwede weitere Beitreibung überflüssig macht.
8. Wertberichtigungsbuchungen gegen verbundene Unternehmen sind generell nicht plausibel. Solche Konten sind kategorisch von einer Pauschalwertberichtigung auszunehmen.
9. Die Forderungen gegen den sonstigen öffentlichen Bereich werden grundsätzlich wegen vorgenommener Pauschalwertberichtigungen zu niedrig ausgewiesen, weil unter diesen Forderungskonten ausschließlich Forderungen gegen Schuldner des öffentlichen Bereichs gebucht werden können, welche generell qua Rechtsnormen als nicht ausfallgefährdet gelten.
10. Allgemein ist eine digitale Vorhaltung der Bescheide als notwendiger begründender Unterlage zu Kassenannahmeanordnungen anzustreben. Dies soll im Rahmen einer Arbeitsgruppe zur speziellen Finanzsoftware des digitalen Belegflusses (zum Kas-

senanordnungswesen) herbeigeführt werden<sup>54</sup>. Zu den inhaltlich bedeutsamen Zwangsgeldern ist dies für den Zugriff der Vollstreckungsstelle bis dahin vorab zu ermöglichen.

11. Festzustellen ist, dass zu den bis zum Herbst 2017 gebuchten Zwangsgeldern mangels Auswertbarkeit eine Korrektur zur Umstellung auf die vorgenannt eindeutigen Klassifizierungsmerkmale (zur nachfolgenden effektiven Vollstreckung) praktisch nicht umsetzbar ist. Seitens des Revisionsamtes wird insofern hingenommen, dass zu diesem Bestand bis dato gebuchter Zwangsgelder eine Abarbeitung nach bisheriger Praxis anhand der tatsächlich gebuchten Forderungsmerkmale erfolgt. Dies wird dazu führen, dass noch auf längere Sicht hin nicht sämtliche Zwangsgelder korrekt auswertbar sind und zu den im bisherigen Bestand befindlichen Zwangsgeldern – da aufgrund überwiegend ununterscheidbarer Buchungsmerkmale inmitten anderer Forderungen nicht treffsicher zu ermitteln – Beitreibungsversuche teils nur verzögert erfolgen werden, wengleich sich die Vollstreckungsstelle (im Rahmen des Möglichen) bemüht, diese ob ihrer besonderen Bedeutung bevorzugt zu vollstrecken.

12. Tatsächliche Amtshilfefälle, wonach die Vollstreckungsstelle der Stadtkasse der Landeshauptstadt Mainz von anderen öffentlich-rechtlichen Gläubigern zur Vollstreckung gegen Mainzer Schuldner eingeschaltet wird, werden fälschlich als eigene Forderungen sowie zudem (bereits bei bloßem Eingang des Amtshilfeersuchens) als Verbindlichkeit gebucht. Dadurch werden unzulässige bilanzrelevante Buchungen ausgelöst, welche zur Bilanzverlängerung und damit einen insoweit verzerrten Ausweis der Vermögens- wie Finanzierungssituation führen. Dies ist zu beanstanden. Zu honorieren ist in diesem Zusammenhang, dass bereits während des Prüfungszeitraums eine praktische (Zwischen-)Lösung im Finanzprogramm seitens der Bilanzbuchhaltung eingerichtet wurde (wengleich noch nicht vollumfänglich belastbar). Dadurch werden künftig Auswirkungen auf die Bilanz im Jahresabschluss kategorisch ausgeschlossen. In den Folgejahren wird es bei entsprechender Handhabung nicht länger zur Bilanzverlängerung kommen. Damit ist die Prüfungsfeststellung dann ausgeräumt.

13. Die unter dem unzulässigen Konto „17991001 – Durchlaufende Posten“ i. H. v. unverändert 2.033.897,63 € festzustellende „Sammelpostenbuchung“ bleibt<sup>55</sup> unklar und ist zu bereinigen. Amt 14 ist über die vorgenommenen Bereinigungen zu berichten.

---

<sup>54</sup> Wobei sich darüber hinaus auch Implikationen für das kommende Dokumentmanagementsystem ergeben, in welchem diese begründenden Unterlagen – z. B. der Kostenbescheid – schließlich (ebenfalls) vorzuhalten sind.

(ii) *Empfehlungen*

1. Zur Vornahme notwendiger Buchungen im Zusammenhang mit internen Leistungsverrechnungen wird die Landesempfehlung übernommen, eine gesonderte (Kassen-)Anordnungsform vorzusehen, vgl. VV Nr. 2 zu § 25 GemHVO.
  
2. Zur Pauschalwertberichtigung empfiehlt sich nach zwischenzeitlich mehreren vorliegenden Jahresabschlüssen auszuwerten, ob der Pauschalwertberichtigungssatz im Vergleich zu den tatsächlich erzielten Werten der letzten fünf Jahre angemessen ist.
  
3. Aufgrund der häufig aufgetretenen falschen Kontierung (sowie ggf. auch zur Bereichsabgrenzung<sup>56</sup>) könnte die Stadtkasse verstärkt dazu angehalten werden, von ihrem umfassenden Prüf- und Beanstandungsrecht im Rahmen des Anordnungsfreigabeprozesses Gebrauch zu machen. Dazu ist sie nicht zuletzt durch die novellierte DA HKR AT wieder klarstellend *umfassend* befugt. Würden erkennbar falsch kontierte Anordnungen nicht freigegeben, könnte dies die im Rahmen der Jahresabschlusserstellung regelmäßig unter spürbarem Zeitdruck arbeitende Bilanzgruppe merklich entlasten.
  
4. Dabei sollte die Stadtkasse ihrerseits so weitgehend wie möglich durch passgenaue systemtechnische Einstellungen entlastet werden. Beispielsweise wird angeregt, Buchungen auf Konten zu öffentlich-rechtlichen Schuldnern kategorisch für die Auswahl privater Schuldner zu sperren.
  
5. Gemäß zuletzt praktizierter Bewertungsrichtlinie wurden nur Fälle ab 10.000 € Offenstand einer Einzelwertberichtigung unterzogen. In Bezug auf schuldnerische Zivilrechtssubjekte, welche potentiell einem Insolvenzrisiko unterfallen, ist die Richtlinienregelung nicht ausreichend. Insofern sollte die Richtlinie über die bereits vorhandenen Differenzierungen hinaus (insbesondere nach Forderungsarten anhand der Vollstreckbarkeit) als weiteres (Stammdaten-)Kriterium eine zusätzliche nach der Rechtsnatur der Schuldner vorsehen.

---

<sup>55</sup> Vgl. dazu bereits *Revisionsamt der Landeshauptstadt Mainz*: Prüfungsbericht des städtischen Revisionsamtes zum Jahresabschluss der Landeshauptstadt Mainz – Haushaltsjahr 2016 vom 8. Mai 2017, S. 85.

<sup>56</sup> Vgl. auch dazu *Rechnungshof Rheinland-Pfalz*: Kommunalbericht 2017 vom 22. Juni 2017, S. 128.

6. Gerade in Bezug auf Eigenbetriebe<sup>57</sup>, ähnlich zum Jobcenter<sup>58</sup>, wird für die langfristige Zukunft zu prüfen angeregt, anstatt stets tatsächliche Zahlungsströme über Banken zu generieren, den Ausgleich mit der Kernverwaltung vielmehr über Verrechnungen unter Einsatz der technischen Einheitskasse herbeizuführen<sup>59</sup> – der wirtschaftlichsten Lösung<sup>60</sup>. Dies minimiert insgesamt den Bearbeitungsaufwand und verhindert insoweit eine außenwirksame Auswertbarkeit unserer diesbezüglichen Buchungsvorgänge.

*Anmerkungen:*

*Seitens des stellvertretenden Amtsleiters wurde im Abschlussgespräch am 17. Januar 2018 dargelegt, dass Amt 20 eine Umstellung auf Verrechnungslösungen als praktisch nicht realisierbar ansieht. Auch werden die wirtschaftlichen Vorteile einer solchen Lösung, sowohl in Bezug auf die Stadtverwaltung wie die Eigenbetriebe, seitens Amt 20 als nicht erheblich eingestuft. Der Prüfer betonte dazu, dass es sich um eine Empfehlung handelt. Inhaltlich verbleibt es, nach entsprechender Abwägung des Für und Wider einer solchen Verrechnungslösung, insoweit selbstverständlich maßgeblich bei einer Entscheidung des Amtes 20.*

*(iii) Allgemeine Abschlussbemerkungen zu dieser Prüfung*

Abstrakt darauf hinweisen lässt sich, dass Amt 20 u. a. auch auf die hier festgestellten Sachverhalte hin derzeit Vorbereitungen zum Aufbau eines zentralen Forderungsmanagements bei der Stadtkasse trifft. Dazu soll zunächst stadtweit über alle budgetverwaltenden Stellen hinweg ermittelt werden, welche Forderungsarten wo überhaupt auftreten können. Dazu wurde eine systematische Befragung seitens der Stadtkasse – so die Information im Gespräch am 12. Dezember 2017 – bereits in Bezug auf erste städtische Ämter eingeleitet. Auf Grundlage dieser aktuellen wie umfassenden Daten ist dann vorgesehen, insbesondere ein in dieser Form für die Stadtverwaltung neues Kennzahlensystem aufzubauen, welches künftig verbesserte Auswertungs- wie Steuerungsmöglichkeiten bieten soll. Angedachte Detaillösungen sind dazu allerdings im derzeitigen Stadium noch nicht „spruchreif“. In diese Überlegungen werden allerdings auch die Ergebnisse dieses Prüfungsberichtes einfließen.

---

<sup>57</sup> Darüber hinaus aber ggf. auch noch weitergehend auf andere stadtnahe Organisationseinheiten.

<sup>58</sup> Angeregt wurde eine z. B. quartalsweise Saldierung mit Gesamtüberweisungen.

<sup>59</sup> Welche technisch seitens unserer Finanzsoftware unterstützt wird.

<sup>60</sup> Zu den theoretischen Hintergründen sowie den sich einstellenden Vorteilen siehe *Klomfaß*: Zur Vornahme von Verrechnungen – Die Kassenführung bei Eigenbetrieben und Zweckverbänden, in: KKZ 2017, 4 ff. (Teil I) und 30 ff. (Teil II).

Zu Zwangsgeldern gilt es seitens der budgetverwaltenden Stellen wie insbesondere seitens der Stadtkasse (im Rahmen des Kassenanordnungsfreigabesystems wie anlässlich deren Beitreibung) die Buchung auf die speziell seit Herbst 2017 auf Veranlassung der Revision hin eingerichteten Konten sicherzustellen, um eine nötigenfalls zeitnahe Vollstreckung zu diesen inhaltlich bedeutsamen Ansprüchen zu realisieren.

**e) Teilhaushalt 31 – Verkehrsüberwachungsamt**

***Sicherstellung des effektiven Einzugs von Kostenrückständen***

Der zum Jahresbeginn erteilte Prüfungsauftrag erforderte zunächst die konkret anhängigen Kostenrückstände zum Zulassungsbereich zu untersuchen, auf welche das spezielle KFZZulKostRG<sup>61</sup> anzuwenden ist. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 ließen sich zu 4.603 Schuldnern 305.482,77 € zum Kassenzeichenbereich 51348.xxx als offenstehend feststellen, wovon allerdings mindestens 377 Kassenzeichen über 21.350,81 € Gebühren der Fahrerlaubnisbehörde betreffen, auf welche dieses Spezialgesetz keine Anwendung findet<sup>62</sup>.

Zu klären galt, wie zu bestehenden Kostenrückständen ein effektiver Einzug bei antragstellenden Bürgern seitens der Zulassungsstelle des 31 – Verkehrsüberwachungsamtes der Stadt Mainz sichergestellt wird. Dies ist aktuell nur rudimentär gewährleistet, weil Erkenntnisse zu Rückständen dort zunächst – mehr oder minder willkürlich – von entsprechenden Vermutungen der fallbearbeitenden Sachbearbeiter abhängen und sodann konkrete Rückstandsprüfungen – ausschließlich mittels manueller Abfragen – überhaupt von nur drei dazu freigeschalteten Personen vorgenommen werden können. Eine effektive Umsetzung des KFZZulKostRG ist demnach nur mit automatisierter Unterstützung im Tagesgeschäft praktikabel.

In der Folge sollte geprüft werden, wie die Beitreibung solcher Kostenrückstände seitens der Stadtkasse der Stadt Mainz erfolgt und insbesondere wie diese bestehende Kostenrückstände auf ein nicht vermeidbares Minimum begrenzt. Der besondere Motivationsaspekt des KFZZulKostRG – schließlich können solche Schuldner grundsätzlich landesweit keine Zulassungsvorgänge mehr erwirken – wird im Rahmen der Beitreibung bisher nicht weitergehend genutzt. Aufgrund vergangener Schwierigkeiten lässt sich in gewisser Weise erklären, warum Kfz-Kostenrückstände dieser Größenordnung aufgelaufen

---

<sup>61</sup> Landesgesetz über die Entrichtung rückständiger Kosten im Verfahren der Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr vom 19. Dezember 2006, GVBl. 2006, 441.

<sup>62</sup> Weshalb für die Zukunft eine Aufgliederung auf zwei unterschiedliche Kassenzeichenbereiche sinnvoll ist und von Amt 31 angestrebt wird.

sind<sup>63</sup>.

Letztlich war zu klären, wie denn landesweit – durchaus im Sinne der Stadt Mainz – Kostenrückstände so in elektronischer Form vorgehalten werden können, dass auch anderen Zulassungsbehörden des Landes Rheinland-Pfalz ein Einzug überhaupt ermöglicht wird. Dazu ließen sich zwei denkbare Wege ermitteln: Entweder durch Nutzung einer grundsätzlich bereits seitens des Landes vorgesehenen – speziellen wie tagesaktuellen – Datei zu Kfz-Kostenrückständen oder – insbesondere sofern eine solche Datei (noch) nicht nutzbar sein sollte – die Vorhaltung solcher Rückstände unmittelbar innerhalb der Software zur Bearbeitung der Zulassungsvorgänge selbst, die dazu eine grundsätzliche technische Möglichkeit vorsieht. Dass Abgleiche mit rückständigen Forderungen nicht nur theoretisch vorgesehen sondern auch praktisch handhabbar sind, beweisen die Abgleiche mit Kfz-Steuerückständen des Landes.

Die Untersuchungen führten zu verschiedenen Ergebnissen, davon ausgewählt:

1. Zur Ermöglichung des automatisierten Datenabgleichs zu bestehenden Kostenrückständen, welche im Finanzprogramm gebucht sind, ist eine technische Lösung notwendig. Diese zu realisieren ist insoweit tatsächlich einzig über das Competence Center Doppik beim 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport der Stadt Mainz möglich<sup>64</sup>.
2. Um einen massiven Abbau der Kostenrückstände zur praktikablen Handhabung des KFZZulKostRG zu erzielen, wird ein abgestimmtes Verfahren in fünf Schritten seitens des Revisionsamtes initiiert:

---

<sup>63</sup> Nachdem aber das zum Jahre 2013 geschaffene wie besonders effektive Vermögensauskunftsverfahren nunmehr belastbar in der Praxis angekommen ist und darüber hinaus zum April 2016 umfangreiche Verbesserungen vornehmlich zu Forderungspfändungen bei der Vollstreckungsstelle der Stadt Mainz realisiert werden konnten, sollten solche Schwierigkeiten für die Zukunft in Bezug auf die Beitreibung von Kfz-Kostenrückständen weitgehend ausgeräumt sein.

<sup>64</sup> Die Thematik ist dort bereits durch Schreiben der Zulassungsstelle vom 22. April 2014 anhängig. Eine Lösung bis zum 1. September 2017 war auch wegen des bundesweiten Projekts „i-Kfz“ dringlich.

- |   |   |
|---|---|
| 1. <i>Schritt</i><br>(März 2017)                      | Ermittlung sämtlicher Kfz-Kostenrückstände zu den 51348er-Kassenzeichen zum aktuellen Stand (Geschäftspartnerbuchhaltung der Stadtkasse in Abstimmung mit der Zulassungsstelle) |
| 2. <i>Schritt</i><br>(Ende März 2017)                 | Gezielter „Mahnlauf“ ausschließlich zum Kassenzeichenbereich 51348 (Geschäftspartnerbuchhaltung der Stadtkasse)   |
| 3. <i>Schritt</i><br>(Ende April 2017)                | Gebündelte Übergabe der verbleibenden Fälle an die Vollstreckungsstelle (Geschäftspartnerbuchhaltung in Zusammenarbeit mit der Vollstreckungsstelle der Stadtkasse)             |
| 4. <i>Schritt:</i><br>(Mai / Juni 2017)               | Bankverbindungsabfragen seitens der Vollstreckungsstelle beim Hauptzollamt und Antwortbearbeitung   |
| 5. <i>Schritt:</i><br>(Juli 2017 bis<br>Februar 2018) | Bankkontopfändungen / Überleitung zur Vermögensauskunft / ggf. Einstellung mangels Beitreibungserfolg (Vollstreckungsstelle der Stadtkasse)                                     |
| ab März 2018  | Folgeprüfung seitens des Revisionsamtes   |

3. Niederschlagungsfälle sind als Kfz-Kostenrückstände i. S. d. § 1 I KFZZulKostRG zu berücksichtigen und müssen folglich im Einzelfall solange zur Verweigerung eines neuen Zulassungsvorganges führen, bis diese endgültig beglichen sind.

4. Anlässlich zu tatsächlich in der Vergangenheit festgestellten Verjährungseintritten gilt künftig unbedingt sicherzustellen:

- a. Es darf ob der selbst steuerbaren Unterbrechungsmöglichkeiten nicht mehr zum Verjährungseintritt kommen.
- b. Unterläuft gleichwohl höchstausnahmsweise einmal im Einzelfall doch ein Verjährungseintritt, ist der Fall nicht als unbefristete Niederschlagung zu qualifizieren sondern unmittelbar seitens des Amtes 31 via Abgangsordnung seitens der Stadtkasse ausbuchen zu lassen.

5. Kostenbescheide sind künftig entweder mit sofortiger Fälligkeit mit *Bekanntgabe* der Kostenentscheidung zu versehen oder – so die Empfehlung – explizit mit einem konkreten Datum festzulegen.

6. Mit Blick auf den vom Land zwischen den verschiedenen Zulassungsbehörden angedachten Datenaustausch zu Kfz-Kostenrückständen, aber insbesondere zur effektiven Umsetzung des KFZZulKostRG im Tagesgeschäft der Zulassungsstelle, dort insbesondere zur Mitarbeiterunterstützung, bedarf es einer entsprechenden Rückstandsdatei. Dabei gilt es die zum 1. Oktober 2017 vorgesehene Umsetzung der nächsten Stufe des Projektes „i-Kfz“ mit dann noch stärkerer Unterstützung vollelektronischer Abwicklung zu berücksichtigen, die möglicherweise auch zur verstärkten Nutzung internetbasierter Zahlungsmethoden führen wird. Diese Rückstandsdatei ist dabei möglichst weitgehend tagesaktuell zu führen, was entsprechend zeitnahe Istzubuchungen seitens der Kasse voraussetzt<sup>70</sup>.

Ferner kam es zu mehreren Empfehlungen, auch dazu ausgewählt:

1. Zur eindeutigen Trennung von Kfz-Kostenrückständen, die dem KFZZulKostRG unterfallen, und den Gebührenfestsetzungen der Fahrerlaubnisbehörde des Amtes 31 ist die Schaffung eines gesonderten Kassenzeichenbereiches spätestens ab dem 1. Januar 2018 ratsam.

*Ausblick:*

*Dies ist offenkundig nicht erfolgt<sup>72</sup> und wird deshalb im Rahmen der Nachkontrolle vermutlich ab März 2018 seitens des Revisionsamtes erneut aufgegriffen.*

2. Seitens der Zulassungsstelle ist zu klären, ob eine zentrale Datei einer Gesamtliste aller kostenpflichtigen Fahrzeughalter in Rheinland-Pfalz tatsächlich existiert und für die Einstellung städtischer Kfz-Kostenrückstände genutzt werden könnte. Zusätzlich

---

<sup>70</sup> In diesem Zusammenhang ist seitens der Zulassungsstelle bei der Stadtkasse abzuklären, inwieweit der Kassenautomat häufiger als bislang wöchentlich geleert werden kann.

<sup>72</sup> Zum Beweis lassen sich beispielhaft die neu in 2018 erfolgten Einbuchungen zur Fahrerlaubnisbehörde zu Kassenzeichen 513489863623, 513489863631, 513489863658 oder 513489863666 nennen. Neben dem insofern unverändert buchenden Amt 31 wurde dies insoweit auch nicht von der Buchhaltung oder der Stadtkasse korrigierend aufgegriffen.

gilt zu klären, ob die angedachte Lösung innerhalb der Zulassungssoftware zeitnah realisierbar wäre<sup>74</sup>.

3. Der besondere Hinweistext, dass Zulassungsvorgänge bei bestehenden Kfz-Kostenrückständen landesweit grundsätzlich nicht möglich sind, sollte standardmäßig im Mahnvordruck zum Kassenzeichenbereich 51348 eingerichtet werden<sup>75</sup>. Diese Hervorhebung verspricht eine besondere Motivation zur Zahlung solcher Rückstände.

4. Eine systematische wie regelmäßig wiederkehrende (z. B. quartalsweise) eigenständige Kontrolle ausstehender Forderungsrückstände seitens des Amtes 31 ist empfehlenswert, auch zur Unterstützung der Leistungen der Stadtkasse.

**f) Teilhaushalt 33 – Bürgeramt**  
**Personalausweisverfahren**

Die Prüfung des Personalausweisverfahrens im 33 – Bürgeramt der Landeshauptstadt Mainz belegt, dass bestehende Regelungen durch Gesetze oder Dienstweisungen im Bürgerservice des Bürgeramts im Rahmen des Antragsverfahrens ordnungsgemäß eingehalten werden. Die Frage, ob das Antragsverfahren für Bundespersonalausweise (BPA) durch das Bürgeramt der Landeshauptstadt Mainz ordnungsgemäß erfolgt, kann damit positiv beantwortet werden. Es ergaben sich keine wesentlichen Anhaltspunkte für Prüfungsfeststellungen beim Personalausweisverfahren.

Die zu Beginn der Prüfung aufgeworfenen Fragestellungen werden nach Abschluss der Prüfung wie folgt beantwortet:

1. Die Antragstellerin / der Antragsteller kann unbemerkt keine falschen Daten abgeben, da selbst bei der Verwendung des Selbstbedienungsterminals ein nachträglicher Abgleich während der persönlichen Vorsprache bei der Sachbearbeiterin / dem Sachbearbeiter zwingend erfolgt. Es ist vielmehr festzustellen, dass durch diesen Vorgang ein funktionierendes „Internes Kontrollsystem“ im Bürgerservice vorhanden und auch funktionierend ist.

2. Sensible Daten wie beispielsweise Lichtbilder werden ausschließlich in dem dafür

---

<sup>74</sup> Dass eine solche Möglichkeit innerhalb der Zulassungssoftware technisch gegeben ist, zeigt die Programmbeschreibung.

<sup>75</sup> Bzw. zu dem ggf. neu für Kfz-Kostenrückstände einzurichtendem Kassenzeichenbereich.

vorgesehenen Personalausweisregister abgespeichert und hinterlegt. Zugriffe auf diese Daten können im Einzelfall EDV-technisch ausgewertet werden, da diese dokumentiert werden.

3. Aufgrund der durchgeführten Prüfung wurde festgestellt, dass einschlägige Gesetze, Verordnungen und Dienstanweisung ordnungsgemäß beachtet und darin enthaltene Regelungen entsprechend den Vorgaben umgesetzt werden.

Abschließend wird der Einsatz des Selbstbedienungsterminals positiv bewertet. Er bringt eine Zeitersparnis beim Antragsverfahren und könnte zukunftsorientiert dauerhaft als Faktor zur Reduzierung von Bearbeitungszeiten eingesetzt werden.

**g) Teilhaushalt 50 - Amt für soziale Leistungen**

***Spitzabrechnung der Gemeinschaftsunterkünfte 2013 und 2014***

Die Wohnbau Mainz GmbH (Wohnbau) verwaltet mehrere Gemeinschaftsunterkünfte zur Unterbringung von Flüchtlingen für die Landeshauptstadt Mainz. Für die Kosten, die für den Betrieb der Gemeinschaftsunterkünfte anfallen, zahlt die Stadt monatliche Abschläge an die Wohnbau. Diese Zahlungen werden mit den entstandenen Kosten einmal jährlich spitz abgerechnet. Die durch die Wohnbau vorgelegten Spitzabrechnungen sind hinsichtlich der dargestellten Forderungen und Verbindlichkeiten anhand der überlassenen Unterlagen nicht nachvollziehbar. Zudem entsprechen sie nicht den vertraglichen Vorgaben. Die Verträge sehen vor, dass die Bewirtschaftungskosten belegt werden und diese mit den Vorauszahlungen eines jeden Jahres verrechnet werden. Dies erfolgte nicht. Die Wohnbau führte in ihren Abrechnungen Überträge aus dem Vorjahr auf und berücksichtigte die Abschlusszahlung für das Vorjahr im laufenden Jahr. Abschläge für das neue Jahr wurden für die Abrechnung des Vorjahres herangezogen. Um nachzuvollziehen, wie hoch die Zahllast seitens der Wohnbau oder der Stadt ist, bedarf es der Vorlage von vertragsgemäßen Abrechnungen seitens der Wohnbau.

Die Wohnbau forderte zusätzliche Gelder an, sobald deren internes Konto der Liquidität bedurfte. Der Vertrag zwischen der Stadt und der Wohnbau sieht solche zusätzlichen Zahlungen nur vor, wenn Ersatzbeschaffungen notwendig sind, die nicht bereits in den Abschlägen enthalten sind. Es bedarf demnach einer eingehenden Begründung der Wohnbau, wenn zusätzliche Gelder angefordert werden. Eine bloße Liquiditätslücke auf dem Wohnbaukonto verpflichtet die Stadt nicht zu zusätzlichen Zahlungen.

Der Vertrag zwischen der Wohnbau und der Stadt sieht vor, dass die Wohnbau die städtischen Investitionen vorfinanziert und das Darlehen bzgl. der Baumaßnahme über zehn und das bzgl. der Erstaussstattung über ein Jahr getilgt wird. Für die Darlehen wurde ein Zinssatz von 4 % p.a. vereinbart. Eine Anfrage beim Schulden- und Cashmanagement der Stadt hat ergeben, dass es für die Stadt im Jahr 2012 möglich gewesen wäre, Darlehen mit vergleichbarer Laufzeit zu 1,85 % p.a. zu erhalten. Eine Finanzierung, die über die Stadt gelaufen wäre, hätte 23.023,01 € gespart. Aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus gestaltet sich darum die gewählte Vertragsgestaltung für die Stadt als unwirtschaftlich. Zeitlich später eröffnete Gemeinschaftsunterkünfte tragen diesem Umstand Rechnung. Die Investitionen werden über städtische Darlehen finanziert.

Die Zahlungen der Stadt an die Wohnbau hätten vertragsgemäß angepasst werden müssen. Nach Tilgung der Investition für die Erstaussstattung hätte der monatliche Vorauszahlungsbetrag um 4.256,95 € gesenkt werden müssen. Zum 31. Dezember 2012 hätte die Wohnbau der Stadt eine Abrechnung der tatsächlichen Kosten für die Erstaussstattung und der Baumaßnahme vorlegen müssen. Der sich daraus ergebene neue Tilgungsplan befand sich nicht in den Unterlagen des Amtes 50. Insofern hätte das Amt 50 bei der Wohnbau auf die Vorlage drängen müssen, damit die vertragsgemäße Anpassung der Zahlungen an die Wohnbau vorgenommen werden konnte.

Infolge der nicht vorgelegten Abrechnung der Investitionskosten kam es auf städtischer Seite zu einer Reihe von Fehlbuchungen. Die Anlage für die Erstaussstattung der Unterkunft wurde zum Beispiel doppelt angelegt. Fehlbuchungen in diesem Bereich führen dazu, dass Abschreibungen zum Jahresende nicht korrekt gebucht werden. Dies hat Auswirkungen auf das Jahresergebnis, da Abschreibungen Aufwendungen sind. Ebenso führt die falsche Zuordnung, ob es sich um investive oder konsumtive Buchungen handelt dazu, dass das Jahresergebnis verfälscht wird. Im Nachgang zu dieser Prüfung wurden Buchungen korrigiert. Eine vollständige Korrektur steht allerdings noch aus.

#### **h) 69 – Gebäudewirtschaft Mainz (Eigenbetrieb)**

##### **ha) Bindersanierung Dreifeldsporthalle BBS**

Die Dreifeldsporthalle der Berufsbildenden Schule I wurde im Rahmen des Konjunkturpaketes II (Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung von Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes – von der Bundesregierung im Januar 2009 beschlossen) in den Jahren 2010 und 2011 erbaut

und im August 2012 zur Nutzung übergeben. Bei einer Routinebegehung entdeckte der Hausmeister Schäden in Form von Rissen an den Hauptträgern des Daches. Daraufhin wurde die Sporthalle aufgrund von Zweifeln an der Tragfähigkeit hinsichtlich gerissener Brettschichtbinder aus Sicherheitsgründen gesperrt. Nach ersten Begutachtungen und statischen Berechnungen konnte die Sperrung kurzfristig wieder aufgehoben und die Sanierung der Brettschichtbinder durch eine Firma in die Wege geleitet werden.

Aufgrund der durchgeführten Sanierungsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung des Schulsportbetriebes ist der Stadt Mainz bisher ein Aufwand von rund 231.000 € entstanden.

Nach Einschätzung der Rechtsabteilung des Amtes 30 gibt es die Möglichkeit, Schadensersatzforderungen gegenüber dem Objektplaner (Planungsbüro) durchzusetzen, da dieser die Objektüberwachung (Leistungsphase 9 der HOAI) offensichtlich mangelhaft durchführte. Diese Forderung wurde von der GWM mit Unterstützung der Rechtsabteilung des Amtes 30 im Dezember 2017 bereits mit entsprechenden Fristen dem Objektplaner mitgeteilt. Ein Ergebnis liegt Stand Februar 2018 noch nicht vor und wird im Schlussbericht 2018 nachgereicht. Gegenüber der ausführenden Firma, die die Brettschichtbinder eingebaut hatte, sind Schadensersatzforderungen nach so langem Zeitablauf wohl schwierig durchzusetzen.

Die Revision empfiehlt nach Möglichkeit in ähnlich gelagerten Fällen, die in den Leistungsbildern „Gebäude und Innenräume“, „Freianlagen“, „Ingenieurbauwerke“, „Verkehrsanlagen“, „Tragwerksplanungen“ oder „technische Ausrüstung“ entstehen, die Leistungen einschließlich der Leistungsphase 9 (Objektbetreuung und Dokumentation) nach HOAI zu beauftragen.

Des Weiteren müssen im Rahmen eines funktionierenden internen Kontrollsystems die Objektbegehungen zu Mängelfeststellungen vor Ablauf der Gewährleistung gegenüber den ausführenden Unternehmen sichergestellt und die Abnahmen gegenüber den Objektplanern dokumentiert werden.

Im Zuge der Überarbeitung der DA-HKR V schlägt die Revision vor, die allgemeinen Regelungen zu Abnahmen und Umgang mit Mängelansprüchen klarstellend vorzugeben.

hb) Externe baubetriebliche Untersuchung abgeschlossener Bauprojekte

Sachverhalt:

Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigten, dass Bauvorhaben in technischer und zeitlicher Hinsicht kaum so ausgeführt werden, wie sie ursprünglich einmal geplant wurden. Hierzu wurde vom Herrn Oberbürgermeister eine externe Ingenieurgesellschaft für Baubetriebsberatung damit beauftragt, eine baubetriebliche Untersuchung an zwei ausgewählten Projekten durchzuführen. Es sollen konkrete bauablaufbezogene Untersuchungen der einzelnen Prozesse von Planung, Vergabe, Beauftragung, Ausführung, Abrechnung und des Nachtragswesens durchgeführt werden um Verbesserungspotenziale zu erkennen und um zukünftige Mehrkosten zu vermeiden bzw. zu reduzieren.

Ergebnis:

Als Voraussetzung für die Untersuchung wurden von Seiten der Ingenieurgesellschaft maßgebliche Projektunterlagen, Informationen und Dokumente von den Beteiligten angefordert.

Als Ergebnis ist festzustellen, dass die in digitaler Form als Download zur Verfügung gestellten Unterlagen nach eigenen Aussagen nicht den Anforderungen der beauftragten Ingenieurgesellschaft entsprachen und diese daher ihren Prüfauftrag, Untersuchungen durchzuführen die Aufschluss über die Qualität der Planungs-, Vergabe- sowie der einzelnen Bauprozesse geben sollten, aufgrund fehlender Unterlagen bzw. der nur unstrukturiert vorgelegten Unterlagen nicht erfüllen konnte.

Vom Fachamt wurden als Gründe hierfür der mehrfache personelle Wechsel der Projektleitung, Fachkoordinierung und Wechsel der externen Büros sowie ein Wechsel des digitalen Systems vorgetragen. Weiterhin würden die Unterlagen erst seit 2009 digital archiviert bzw. seien im ausgelagerten Archiv nur noch teilweise vorhanden. Auch eine Reduzierung des angedachten Projektzeitraumes war letztlich nicht zielführend.

Eine weitere Beauftragung und Bearbeitung durch die Ingenieurgesellschaft für Baubetriebsberatung war daher nicht mehr angeraten.

Fazit/Empfehlung:

Eine allumfassende Dokumentation bei (großen) Baumaßnahmen ist sowohl im Sinne des Eigenschutzes als auch für den Fall einer eventuellen Prüfung durch den Landes-

rechnungshof oder für den Fall von Rechtsstreitigkeiten zwingend erforderlich. Insbesondere sind fehlende oder mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, unzureichende Kostenermittlungen oder unvollständige Ausführungspläne zu Baubeginn häufig Ursache von Kostensteigerungen, Terminverzug oder Qualitätsmängeln.

Um zukünftig baubetriebliche Untersuchungen durchführen zu können, ist es zwingend erforderlich, dass als Mindestanforderung neben dem Führen einer Vertragsakte und der Beachtung der DA-HKR (insbesondere deren zweiten Bandes zur Vergabe) das Vorliegen

- a) einer lückenlosen Projektdokumentationen,
- b) klarer Projekt- und Teilprojektdefinitionen und
- c) von Kosten- und Zeitplänen

sichergestellt ist.

Durch die Gründung der Abteilung 20.08 – Gebäude-Contracting sollten u. a. die Bereiche Projektsteuerung und Controlling, insbesondere in Bezug auf die Kosten, optimiert werden.

***j) Teilhaushalt 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften  
Weihnachtsmarkt: Bewachung***

Ein Sozialversicherungsträger informierte die Stadt Mainz dahingehend, dass die mit der Bewachung der Weihnachtsmärkte von Mainz und Wiesbaden beauftragte Firma ggf. mehr Stunden in Rechnung gestellt hätte, als aus den Stundenaufzeichnungen hervorginge. Konkrete Angaben zur Aufteilung der Stunden nach den einzelnen Märkten konnten auch nach Rückfrage nicht vorgelegt werden. Die Stundenaufzeichnungen der Firma würden zu wichtigen Teilen nur pauschal vorliegen und zudem wären ggf. noch weitere Märkte, zumindest auch der Hochheimer Markt, mit einbezogen.

Die Revision hat die vorgelegten Abrechnungen der Weihnachtsmärkte Mainz von 2013 bis 2016 einer Prüfung unterzogen. Unter Einbeziehung der Leistungsverzeichnisse konnten in sachlicher und rechnerischer Hinsicht die Gesamtbeträge gemäß Rechnungsstellung

❖	2013	mit	28.014,98 €	bei 1.073 Gesamtstunden
❖	2014	mit	38.299,56 €	bei 1.569 Gesamtstunden
❖	2015	mit	38.479,84 €	bei 1.620 Gesamtstunden und
❖	2016	mit	40.724,18 €	bei 1.692 Gesamtstunden

festgestellt werden.

Bei der gegebenen Sachlage (dem 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften sind in der Vergangenheit keine Diskrepanzen aufgefallen) schlug das Revisionsamt vor, dass neben den bisher erfolgten Kontrollen (Schließung des Marktes, Ab- und Aufbau der Gitter etc.) und der Einholung von Stundenzetteln zusätzlich eine stichprobenartige Anwesenheitskontrolle des vorgegebenen Sicherheitspersonals durchgeführt wird.

Dem ist Amt 80 nachgekommen. Durch die veränderte Sicherheitslage erfolgt zudem eine dauerhafte Präsenz von den Beschäftigten der Marktverwaltung, womit eine tägliche Überprüfung des eingesetzten Sicherheitspersonals erfolgen kann.

#### *j) Jobcenter (zu städtischen Aufgaben)*

##### *Kosten der Unterkunft bei unter 25jährigen*

Im Februar 2017 erhielten rund 17.000 Personen in ca. 10.000 Fällen beim Jobcenter Mainz Leistungen nach dem SGB II. In 873 Fällen waren Personen unter 25 Jahren alt und bezogen als Haushaltsvorstand oder Lebenspartner Leitungen nach dem SGB II. In diesen Fällen nahm kein Elternteil die Rolle des Haushaltsvorstandes ein. Von diesen Fällen wurden im Rahmen einer Stichprobe 50 Fälle geprüft. In keinen dieser Fälle konnte eine fehlerhafte Anwendung des § 22 V SGB II festgestellt werden. Die Hilfestellung erfolgte rechtmäßig.

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

#### **1. allgemein**

Wie bereits ausgeführt<sup>76</sup>, sind seitens des Revisionsamtes grundsätzlich nachträgliche (Stichproben-)Prüfungen vorgesehen. Wären alle buchungsbegründenden Unterlagen vor deren Ausführung zur Kontrolle vorzulegen, würde dies jedenfalls<sup>77</sup> dazu führen,

<sup>76</sup> Vgl. bereits S. 26 ff. bzgl. der dauernden Aufgabe zur Überwachung der Zahlungsabwicklung als gesetzlicher Pflichtaufgabe nach § 112 I Nr. 6 GemO.

<sup>77</sup> Zu berücksichtigen wäre ferner der Verzögerungseffekt, entstehender Mehraufwand (auch systemtechnisch) durch Zwischenschaltung einer weiteren Organisationseinheit u. a. m.

dass

- ❖ das Revisionsamtes mit Routineaufgaben überfrachtet wird und
- ❖ eine Art Freibriefmentalität bei den budgetverwaltenden Stellen entsteht, welche die Kassenanordnungen veranlassen<sup>78</sup>.

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

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

## 2. Laufende Prüfung bautechnischer Rechnungen

Die Anzahl der abgenommenen Rechnungen des Jahres 2017 sowie die Entwicklung der vergangenen sieben Jahre sind der nachfolgenden Grafik zu entnehmen:

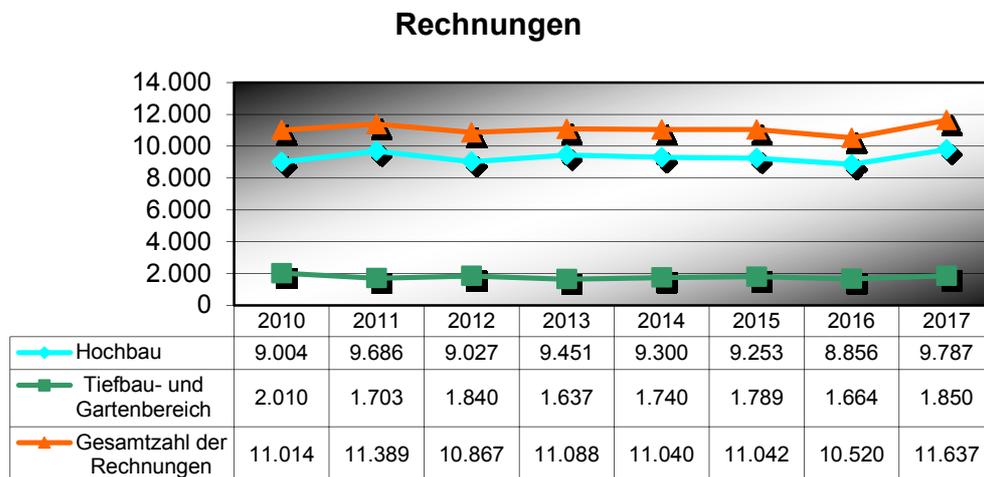


Abbildung 1: Fallzahlen bautechnische Rechnungen 2017

Wie in den Vorjahren waren mit Ausnahme des Eigenbetriebs Gebäudewirtschaft Mainz die zugeleiteten bautechnischen Rechnungen der städtischen Ämter und Eigenbetriebe (nach der Gesetzssystematik ausnahmsweise) vor der Auszahlung vom Revisionsamt

<sup>78</sup> Vgl. ausführlich – m. w. Nachw. – *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 20.

im Rahmen der Visakontrolle geprüft worden. Die GWM legte ihre bautechnischen Rechnungen wegen des dort angewandten Buchhaltungs- und Zahlungssystems allerdings erst wiederum 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 2017	Rechnungen	Prüfbemerkungen	Quote 2017
Hochbaubereich	9787	47	0,48 %
Tief- und Gartenbaubereich	1850	30	1,62 %

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

- (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 62 Fällen.
- (2) Original-Rechnungsbelege sind beizufügen: Massenberechnungen, Aufmaße, Stundenlohn- und Materialnachweise – beanstandet in 18 Fällen.
- (3) Sonstige vorzulegende Unterlagen: Aufgliederung der anrechenbaren Kosten, Abnahmebescheinigung, Vertragserfüllungs- Mängelanspruchsbürgschaften, Kalkulation, Nachtragskalkulation, Gewerbezentralregisterauszug – beanstandet in 30 Fällen.
- (4) Feststellungsvermerke anbringen bzw. vervollständigen: Auszahlungsanordnungen, Rechnungen, Massenberechnungen – beanstandet in 14 Fällen.
- (5) 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 Abteilung Vergabe und Einkauf des Amtes für Finanzen, Beteiligungen und Sport – beanstandet in 41 Fällen.
- (6) Zu überprüfende Beträge: Anweisungsbetrag, Rechnungsbetrag, Nachlass, Skonto, Stundenverrechnungssätze – beanstandet in 23 Fällen.
- (7) Folgende Abweichungen sind stets zu begründen: Auftragsüberschreitung, Zeitdifferenz Auftragserteilung – Arbeitsausführung – beanstandet in 15 Fällen.

## Beanstandungen 2017

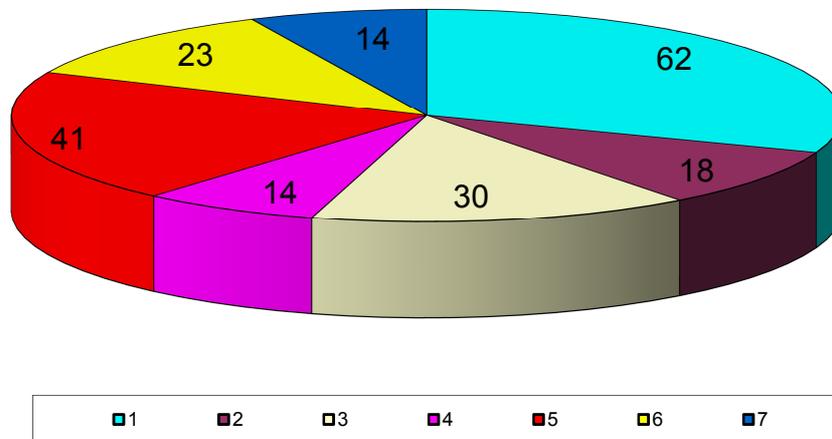


Abbildung 2: Beanstandungen bautechnischer Prüfungen 2017

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 2017 erfolgten insgesamt 101 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 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: Verkehrswegebauarbeiten Bahnhofstraße<sup>79</sup>

Abbildung 4: Endausbau Isaak Fulda-Allee 1<sup>80</sup>



Abbildung 5: Neubau eines Regenrückhaltebeckens<sup>81</sup>

Abbildung 6: Neubau einer Gymnastikhalle<sup>82</sup>

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:

- ❖ Verkehrswegebauarbeiten in der Bahnhofstraße, Abschlagsrechnungen von 1.235.097,02 € auf 1.038.543,73 € korrigiert. Differenz: 196.553,29 €, entspricht minus 15,91%.

<sup>79</sup> Bild: Stadt Mainz (8. Februar 2017).

<sup>80</sup> Bild: Stadt Mainz (21. Februar 2017).

<sup>81</sup> Bild: Stadt Mainz (1. September 2017).

<sup>82</sup> Bild: Stadt Mainz (11. Dezember 2017).

- ❖ Endausbau Isaack Fulda-Allee 1,  
Abschlagsrechnungen von 173.803,16 € auf 132.878,43 € korrigiert.  
Differenz: 40.924,73 €, entspricht minus 23,55%.
- ❖ Radweg entlang der K11  
Abschlagszahlungen von 190.169,88 € auf 171.338,84 € korrigiert.  
Differenz: 18.831,04 €, entspricht minus 9,90 %.

Bereits aus den genannten drei Beispielen geht eine Korrektur von minus 256.309,06 € hervor.

#### **4. Schwierige Planungsleistungen zur GFZ-Kaserne**

Mit Datum vom 8. August 2017 legte die Wohnbau Mainz GmbH eine Rechnung über erbrachte Planungsleistungen mit einem Gesamtvolumen von 143.737,40 € vor. Das Amt für soziale Leistungen bat zur fachlichen Prüfung der Rechnung das Revisionsamt um Unterstützung.

Die Stadt Mainz erwartete Ende 2015 für das Jahr 2016 steigende Zuweisungen von gerundet 2.000 Asylsuchenden. Es war absehbar, dass die bereitgestellten und eingerichteten Räume nicht ausreichen würden. Nach eingehenden Beratungen beschloss der Stadtrat am 2. Dezember 2015 einstimmig die Anmietung, Herrichtung, Ausstattung der Gebäude K1 und K2 der ehemaligen GFZ-Kaserne für die Unterbringung von Flüchtlingen sowie eine anschließende Betreuung durch die Wohnbau Mainz GmbH.

Nach Beauftragung der Wohnbau wurde das Projekt aufgrund zurückgehender Flüchtlingszahlen eingestellt. Die bis zu diesem Zeitpunkt erbrachten Leistungen wurden mit der oben genannten Rechnung angefordert.

Im Rahmen der Prüfung wurden formale Fehler festgestellt. Seitens des Auftragnehmers wurde keine vollständige Dokumentation gemäß HOAI-Vorgaben vorgelegt.

In einem Abstimmungsgespräch im Januar 2018 wurde der Rechnungsbetrag nachverhandelt und in gegenseitigem Einvernehmen aufgrund der vorgebrachten Mängel pauschal um 25 % gekürzt. Diese Kürzung entsprach einer Reduzierung von 35.934,35 €.

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 wird 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 2015**

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

Jahresabrechnung	2015
Erträge aus der Hausverwaltung	677.016,47 €
./. Bewirtschaftungskosten	256.154,87 €
davon:	
lfd. Bewirtschaftungskosten	178.602,95 €
Instandhaltungskosten	31.474,62 €
Sanierungskosten	16.791,30 €
Verwaltervergütung	29.286,00 €
= Gesamtergebnis	420.861,60 €
./. Abschlagszahlungen	269.000,00 €
= <b>Guthaben (Forderung)</b>	<b>151.861,60 €</b>

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 2017 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 nicht in 2017 durchgeführt.

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

Die Vergabe ist ein besonders sensibler Bereich und deshalb herausgehoben 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.<sup>83</sup>. 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. Bemerkbar machten sich verständlicherweise auch in 2017 die weitreichenden Reformschritte des Vergaberechts zum 18. April 2016<sup>84</sup>. Andeuten lassen sich die hinzukommenden Änderungen in Folge der

---

<sup>83</sup> Vgl. weiterführend *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 23.

<sup>84</sup> Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz - VergRModG) vom 17. Februar 2016 (BGBl. I S. 203), in Kraft getreten am 18. April 2016. Wiederholend zum Vorjahr ist darauf hinzuweisen, dass Prüfungen seither oft zweigleisig (abhängig von einer Vergabeentscheidung vor oder nach In Kraft treten dieser Reform) durchzuführen sind.

am 7. Februar 2017 im Bundesanzeiger bekannt gemachten Unterschwellenvergabeordnung<sup>85</sup>. Zwar wurden in 2017 Vergabeproofungen zu jedenfalls vier Verfahren sowie ein umfangreicher Pröfungsauftrag zum Katalogeinkauf der Stadtverwaltung Mainz begonnen. Aufgrund personeller Gründe konnten diese in 2017 jedoch nicht abgeschlossen werden. Mit Pröfungsberichten ist insofern Anfang 2018 zu rechnen.

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

### **A. allgemeine Ausführungen zu dieser gesetzlich (noch) nicht geregelten Aufgabe**

Die technische Verdichtung beinahe aller Arbeitsabläufe der Stadtverwaltung Mainz führt zu völlig neuen Gefahrenpotentialen. Einleuchtend ist: Je abhängiger die städtischen Bediensteten von der jeweils eingesetzten Technik sind, desto größer wirken sich etwaige Fehlfunktionen oder gar Ausfälle aus. Deshalb ist die Informationssicherheit seit geraumer Zeit ein zunehmend wichtig werdendes Themenfeld. Dies wurde frühzeitig seitens der Verwaltungsführung zum Anlass genommen im Zusammenhang mit der Informationssicherheit stehende Aufgaben mittels der Organisationsverfügung vom 1. Juni 2015 abzugrenzen und zu regeln. Neben sicherheitsrelevanten Tätigkeiten bei der KDZ kommt insbesondere dem Informationssicherheitsbeauftragten beim 10 – Hauptamt der Landeshauptstadt Mainz eine zentrale Schlüsselfunktion zu. Zu alledem wurde die Revision der Informationssicherheit dem städtischen Revisionsamt zugewiesen. Diese strategisch wichtige Aufgabe wurde in 2017 umfangreich seitens des städtischen Revisionsamtes wahrgenommen<sup>86</sup>.

Zu nennen ist die regelmäßige Aufgabe zur Teilnahme eines gesondert einberufenen Arbeitskreises zur Informationssicherheit. Neben der Vor- und Ausarbeitung grundsätzlicher Vorgaben bzw. Handlungsanweisungen (z. B. zu Mindeststandards städtischer EDV, zur Rechteverwaltung usw.) werden dort insbesondere Sicherheitsvorfälle aufgegriffen. Über einen standardisierten Ablauf soll – je nach gestuftem Schweregrad – eine kurzfristige Information bis hin zur Behördenleitung sichergestellt werden. Beispielsweise wären so Ausfälle kritischer EDV-Infrastruktur oder evtl. Angriffe auf das städtische Netz entsprechend zu melden und Gegen- bzw. Vorsichtsmaßnahmen (in aller Re-

---

<sup>85</sup> Vgl. BAnz AT 07.02.2017 B1.

<sup>86</sup> Vgl. grundlegend zu dieser neuen Aufgabe die ausführliche Abhandlung im Schlussbericht 2016 des städtischen Revisionsamtes, S. 65 ff.

gel seitens der gleichermaßen dort vertretenen KDZ) zu ergreifen.

Hervorzuheben in 2017 war die zweite Welle des bereits Ende 2016 begonnen Penetrationstests, welcher nachfolgend in internen Veranstaltungen zur weitergehenden Mitarbeitersensibilisierung, auch in der Mitarbeiterzeitschrift, verwertet wurde.

## **B. Zusammenfassung der Ergebnisse zu den Penetrationstests**

Dieser zum Jahresbeginn seitens des Leiters des Revisionsamtes erteilte Auftrag verfolgt das Ziel, über die eingeschaltete Dienstleisterin den zweiten Teil einer Phishing-Mail-Kampagne durchzuführen, welche diesmal schwerpunktmäßig auf das Erlangen von Benutzerzugangsdaten inklusive zugehöriger Passwörter abzielte. Es galt festzustellen, wie anfällig die Stadtverwaltung im Falle eines potentiellen Angriffes auf Emailadressen städtischer Empfänger wäre, um daraus Schutzmaßnahmen für die Zukunft abzuleiten. Der Prüfungsauftrag baute auf einem ersten Teil zum Ende des Jahres 2016 auf. Der Penetrationstest II wurde im vorgesehenen Zeitfenster wie geplant durchgeführt. Ausgewertet wurden die Reaktionen auf die Angriffsemail<sup>87</sup> im Zeitraum vom 9. bis 17. Februar 2017 – mit folgenden Werten:

- ❖ „Insgesamt wurden 2.408 Phishing-E-Mails in Phase 2 versandt, wobei 262 (10,9%) Mitarbeiter den Link in der E-Mail geöffnet und damit die Landing Page besucht haben.
- ❖ 60 (2,5%) Mitarbeiter haben außerdem nach dem Öffnen der E-Mail die darin enthaltenen Bilder nachgeladen.
- ❖ Auf der Landing-Page wurden 130 Mal (5,4%) die Kennung und das Passwort übermittelt, in dem auf dem Login-Button geklickt wurde.“<sup>88</sup>

Sowohl das Anklicken des Links, das Nachladen der Bilder sowie insbesondere die Übermittlung von Benutzerkennung nebst Passwort sind potentiell schädlich und hätten einem versiert durchgeführten Angriff möglicherweise entscheidende Ansatzpunkte geliefert.

Bei nur eingeschränkter Vergleichbarkeit der prozentualen Werte mit anderen Institutionen ließen sich diese nach den Erfahrungswerten der eingeschalteten Dienstleisterin

---

<sup>87</sup> Die in dieser Form nur durch Mitwirkung ausgewählter einzelner Vertrauenspersonen in der KDZ dadurch möglich war, dass ein basaler Schutzmechanismus für diese fingierte Attacke gezielt umgangen wurde.

<sup>88</sup> Abschlussbericht der externen Dienstleisterin vom 3. März 2017, S. 16.

grundsätzlich als „im allgemeinen Durchschnitt“ liegend einstufen<sup>89</sup>. Diese Aussage gälte aber einschränkend nur vor dem Hintergrund, wenn zuvor keine „Awareness-Maßnahmen“<sup>90</sup> durchgeführt worden wären. Dies trifft gerade auf die Landeshauptstadt Mainz nicht zu. Es wurden vergleichsweise umfangreiche wie häufige Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt. Besonders sticht insofern der letzte Wert zur Übermittlung (echter) Zugangsdaten in 5,4 % der Fälle hervor, der zugleich besonderes Schadenspotential anzeigt. Insofern sollten zumindest die Sensibilisierungsmaßnahmen fortgeführt werden.

Über diese Ergebnisse hinaus ergingen mehrere Empfehlungen:

1. Gemäß Ziffer 5 der Informationssicherheitsleitlinie sind für alle Verwaltungsprozesse mit Informationsverarbeitung und IT-Technik Sicherheitskonzepte zu erstellen, denen allgemein hohe Bedeutung beizumessen ist. Insbesondere ist angedacht, das jeweils konkrete Vorgehen bei Sicherheitsvorfällen darin zu beschreiben. Es wird empfohlen, diese Sicherheitskonzepte zu erlassen, um zeitnah einen belastbaren Rahmen für ggf. tatsächlich auftretende Sicherheitsvorfälle allen Beteiligten zur Verfügung zu stellen. Diese Sicherheitskonzepte gilt es sodann fortlaufend im notwendigen Ausmaße zu aktualisieren.
2. In 5,4 % der Fälle potentiell übermittelte Zugangsdaten bietet Anlass zu weiteren Sensibilisierungsmaßnahmen. Insofern sollten die bisherigen Informationskampagnen und Schulungsangebote fortgeführt werden.
3. Es empfiehlt sich zu klären, ob es überhaupt Bereiche gibt, die jenseits der typischen Netzwerkanmeldemasken zur Eingabe von Zugangsdaten in das städtische Netz auffordern müssen. Sollte es grundsätzlich keine solchen Bereiche geben, ließe sich klarstellend z. B. seitens des Informationssicherheitsbeauftragten wie z. B. auch der 16 – Kommunalen Datenzentrale mitteilen, dass nie via städtischer Emails auf externe Seiten zur Eingabe von Benutzerkennungen und Passwörter aufgefordert wird. Dadurch liefen die städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seltener Gefahr, einer anderweitig dubiosen Aufforderung zur entsprechenden Eingabe Folge zu leisten.

---

<sup>89</sup> Vgl. den Abschlussbericht der Dienstleisterin vom 3. März 2017, S. 16.

<sup>90</sup> Ebd., S. 16.

4. Es wird empfohlen, mittelfristig ein Single Sign-on-Verfahren zu realisieren. Weil sich danach grundsätzlich nur noch ein – besonders starkes – Passwort zu merken ist, würde dieses vermutlich wesentlich vertraulicher von den städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geschützt.

*Ausblick:*

*Dies wurde begründet im Jahre 2017 zunächst zurückgewiesen. Allerdings kommt es in 2018 zur umfassenden Überarbeitung des Rechkonzeptes. Zwar steht auch danach unverändert kein Wechsel zum Single Sign-on-Verfahren zu erwarten. Allerdings sollen hinter diesem Konzept stehende Überlegungen wesentlich stärker künftig einbezogen werden.*

5. Es wird die Prüfung angeregt, ob städtische Emailzugänge nicht generell durch (einmalige) Hinterlegung entsprechender Zertifikate zur Verifikation für eine standardmäßig verschlüsselte Emailkommunikation eingerichtet werden sollten. Sofern dies in einem ersten Schritt möglicherweise nicht für alle städtischen Emailzugänge realisierbar wäre, gilt es dies jedenfalls für solche Zugänge umzusetzen, die wiederkehrend zum Versand von Emails in größerer Anzahl genutzt werden. Dadurch könnte – in Kombination mit entsprechenden Informationsmaßnahmen – ein weiterer grundlegender Mosaikbaustein gelegt werden, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von der Offenlegung städtischer Zugangsdaten auf dubiosen Internetseiten abzuhalten.

*Ausblick:*

*Andere (Bundes-)Behörden fordern zwischenzeitlich die Umstellung auf verschlüsselte Emails (was seitens der 16 – Kommunale Datenzentrale bereits lange Zeit grundsätzlich unterstützt wird). Auch verpflichtet die Dienstanweisung neue Medien schon seit dem 21. September 2015 unter Ziffer 8.4 zur zwingenden Verschlüsselung bei Austausch personenbezogener Daten. Vor diesen Hintergründen wird deshalb diese Anregung in 2018 weitergehend von den zur Informationssicherheit zuständigen Stellen aufzugreifen sein.*

6. Letztlich wird geraten, im Rahmen digitaler Mitteilungen grundsätzlich persönliche Verantwortlichkeiten unter Namensnennung gemäß den ohnehin bestehenden Zuständigkeitsregelungen aktiv offenzulegen. Dies gilt jedenfalls zu solchen Emails, die an einen größeren Empfängerkreis adressiert oder regelmäßig wiederkehrend zu verfassen

sind. Mittelfristig dürfte dies zu einer noch besseren Ausbildung eines Gespürs für möglicherweise dubiose Emails beitragen. Auf den Versand von Emails (jedenfalls solcher in größerer Zahl) mit einem Absender wie „Team XY“ sollte grundsätzlich verzichtet werden.

## **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. Für die Landeshauptstadt Mainz als moderner Verwaltung mit vielfältigen Aufgaben auf fast allen Gebieten des täglichen Lebens ist soziale Verantwortung ein wichtiges Ziel. Nicht nur wirtschaftliche und rechtliche Überlegungen dürfen im Vordergrund stehen, sondern zunehmend prägen auch ethische Einflüsse entscheidend das Öffentlichkeitsbild. Korruption schädigt das Grundvertrauen des Bürgers in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit des Staates bzw. die Integrität der Wirtschaft und damit entscheidend das Öffentlichkeitsbild. Daher ist es wichtig, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung Mainz mit einer integren Grundhaltung agieren und Werte wie Unbestechlichkeit und Transparenz leben und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern auch vertreten.

### Weltweiter Anti-Korruptionstag

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 regelmäßig informiert werden. Hierzu wurde wieder der 9. Dezember 2017 als weltweiter Anti-Korruptions-Tag zum Anlass genommen, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu diesem Thema zu sensibilisieren. Zielgruppe waren die Mitarbeiter der Verwaltung, unabhängig von der Wahrnehmung korruptionsgefährdeter Aufgaben. Den Teilnehmer wurden grundlegende Informationen zum Thema der Korruptionsprävention vermittelt. Des Weiterem wurde auf die rechtlichen „Fallstricke“, z. B. im Bereich der Vorteilsnahme, hingewiesen und darüber informiert, wen sie im Zweifelsfall ansprechen können.

## Dienstanweisung zur (Anti-)Korruption

Die Dienstanweisung zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption (DA Korruption) vom 25. Januar 2005 in der aktuellen Fassung vom 26. November 2013 wurde im Laufe des Jahres 2017 von der Antikorruptionsstelle komplett überarbeitet sowie neue Verfahrensweisen und Regularien eingearbeitet. Die Dienstanweisung liegt dem Oberbürgermeister zur Unterschrift und Inkraftsetzung vor.

Den Mitarbeiterinnen, Mitarbeitern und Führungskräften aller Ebenen der Stadtverwaltung Mainz werden mit dieser Dienstanweisung über die gesetzlichen Regelungen hinaus Richtlinien für den Umgang mit korruptionsgefährdeten Sachverhalten zur Verfügung gestellt. Ziel ist, die Integrität der Verwaltung zu fördern und dadurch Korruptionsgefahren auf allen Ebenen der Stadtverwaltung Mainz entgegenzuwirken.

### **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 oder weil diese in größerem Umfang Fördermittel von der Landeshauptstadt Mainz bezieht<sup>91</sup>. 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 Rechtspersonlichkeiten handelt.

In aller Regel erstrecken sich die dem städtischen Revisionsamt insoweit freiwillig zu-

---

<sup>91</sup> Im letztgenannten Falle erfolgt eine schwerpunktmäßige Betrachtung dann allerdings regelmäßig von der Aufgabe der Verwendungsnachweisprüfung aus.

gewiesenen Aufgaben auf die Prüfung des jeweiligen Jahresabschlusses, wobei (insbesondere zu den Zweckverbänden) auch deutlich darüber hinausgehende Tätigkeiten (bis hin zur stichprobenartiger Kontrolle des Tagesgeschäftes) umfasst sein können.

Gemäß der vom Landesgesetzgeber verfolgten Zielrichtung, im Schlussbericht nur bedeutsame Ergebnisse aufzugreifen<sup>92</sup> (insbesondere solche mit zukunftsgerichteten Folgewirkungen), ist nicht auf ein jedes Prüfungsergebnis einzugehen, insbesondere nicht auf solche ohne Beanstandungen. Ausführlicher dargestellt werden deshalb nur Ergebnisse zu ausgewählten geprüften externen Organisationseinheiten.

#### B. Auflistung der in 2017 erfolgten Prüfungen zu externen Organisationseinheiten

externe Organisationseinheit	Prüfungsbericht	Titel des Prüfungsauftrages	Bilanz- bzw. Gesamtsumme
SchUM e. V.	20.02.17	Jahresabschluss 2016	90.931,11 €
Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH	07.03.17	Jahresgesamteinnahmen aus dem Verbundverkehr 2016	46.144.768 €
Volkshochschule Mainz e. V.	16.05.17	Jahresrechnung 2016	1.393.620,38 €
Internationale Gutenberg-Gesellschaft e. V.	24.05.17	Jahresrechnung für das Geschäftsjahr 2016	102.487,71 €
Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH	26.05.17	Ausgleich von Preisermäßigungen bei der Beförderung von Personen mit Zeitfahr ausweisen des Ausbildungsverkehrs	4.800.124,56 €
Zweckverband Lennebergwald	20.07.17	Nachkontrolle zum Prüfungsbericht zu den Jahresabschlüssen 2009 - 2015	./.
Zweckverband Lennebergwald	20.07.17	Prüfung des Jahresabschlusses 2016	2.017.962,30 €
Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH	20.12.17	Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personenverkehr 2016	4.800.124,56 €

<sup>92</sup> Vgl. dazu bereits S. 2.

Zweckverband Lay- enhof/Münchwald	29.12.17	Jahresabschluss 2016	10.441.200,85 €
Verwaltungs- und Wirtschaftsakade- mie e. V. (Teilanstalt Mainz)	25.01.18	Jahresabschluss 2016	983.782,61 €

### C. Zusammenfassung ausgewählter Prüfungsergebnisse zu externen Organisationseinheiten

#### a) Zweckverband Lennebergwald – Nachkontrolle zum Prüfungsbericht zu den Jahresabschlüssen 2009 bis 2015

Im Juli 2017 erfolgte eine umfassende Nachkontrolle zum vorgenannten Prüfungsbericht des Vorjahres. Als wesentliche Ergebnisse der Nachkontrolle heben sich ab:

- ❖ Die ausstehende Inventur wird nach Einschätzung des Geschäftsführers erst im Jahre 2018 möglich sein.
- ❖ Einige Grundlagendokumente wie die Verbandsordnung konnten in der Zwischenzeit überarbeitet in Kraft gesetzt werden. Andere (vornehmlich intern wirkende) wie die notwendige Dienstanweisung zu den Kassengeschäften oder der anzuwendenden Inventarisierungsregeln stehen noch aus.
- ❖ Für alle Fahrzeuge des Zweckverbandes wurde – über den Prüfungsbericht hinausgehend – eine Vollkaskoversicherung abgeschlossen, um Schadensfälle (wie festzustellen waren) ergebnisneutral abwickeln zu können.
- ❖ Die Zahlungsabwicklung wurde spürbar verbessert, offen stehende Forderungen wurden massiv abgebaut.
- ❖ Organisatorische Klarstellungen, insbesondere zur Aufgabenabgrenzung zwischen eigenen Bediensteten und Personal insbesondere des Amtes 20 der Stadtverwaltung Mainz, lagen zur Nachprüfung zwar noch nicht abschließend vor, waren zu jener Zeit aber bereits vorbereitet.
- ❖ Die (letztlich bestätigenden) Ausführungen im Prüfungsbericht zur finanztechnischen Einheitskasse fanden Erledigung, weil der Zweckverband vollumfänglich auf ein eigenes Bankkonto umstellte<sup>93</sup>.
- ❖ Die Verzinsungsfrage wurde seitens des Zweckverbandes mit Amt 20 der Stadtverwaltung Mainz im Wege einer letztlich pauschalierenden Gegenüberstellung unter

<sup>93</sup> Was nicht auf die Tätigkeiten des Revisionsamtes zurückzuführen ist.

gegenseitigem Verzicht aufgegriffen, wobei die Thematik anlässlich der Umstellung auf ein eigenes Bankkonto und erfolgte Vollausschüttung der bisher erwirtschafteten liquiden Mittel an den Zweckverband diesbezüglich künftige Verzinsungsfragen erledigte.

**b) Zweckverband Lennebergwald – Prüfung des Jahresabschlusses 2016**

Die Prüfung bezog sich auf den Jahresabschluss 2016. Weil faktisch keine vollständige Inventur mit darauf aufbauender Inventarisierung zu diesem Jahresabschluss erfolgte, blieben verständigerweise weitergehende Ausführungen dazu ausgenommen. Ansonsten wurde bewusst keine Einschränkung des Prüfungsumfanges vorgenommen. Ausgewählte Ergebnisse zu dieser Prüfung:

Zu beanstanden war die verspätete Vorlage. Nach §§ 7 I 1 Nr. 8, 1. Var. KomZG i. V. m. 108 IV GemO greift eine Halbjahresfrist zur Aufstellung des Jahresabschlusses.

Es kam zu Investitionen ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung. Insbesondere wurde ein Traktor nebst Schlepper zum 14. Dezember 2016 i. H. v. 169.099,00 € beschafft. Der Verstoß gegen zwingendes Haushaltsrecht war zu beanstanden.

*Hinweis:*

*Im Nachgang zur erfolgten Prüfung wurde die Haushaltssatzung 2017/18 vorgelegt und in einem ausführlichen Gespräch erläutert, dass der Beschaffungsvorgang einerseits separat durch die Verbandsversammlung beschlossen wurde (ein weiteres, zum Prüfungszeitraum nicht vorliegendes Beschlussprotokoll wurde nachgereicht). Andererseits wird durch die grundsätzlich Darstellung in der Haushaltssatzung 2017/18 nachvollziehbar, dass selbstverständlich keine Beschaffung ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung erfolgen sollte. Die konkrete Abwicklung des Beschaffungsvorganges mit tatsächlicher Beauftragung, Entgegennahme und Einsatz des Spezialfahrzeuges in 2016 wurde insofern gleichwohl formal nicht korrekt durchgeführt.*

Eben dieser Traktor nebst Schlepper wurde ohne öffentliche Ausschreibung beschafft. Ausnahmetatbestände sind aus den überlassenen Unterlagen heraus nicht ersichtlich. Der Verstoß gegen die Ausschreibungspflicht ist zu beanstanden. Der Eintritt eines konkreten Schadens lässt sich jedoch nicht feststellen.

In Bezug auf die Wahrnehmung der Kassengeschäfte im Rahmen der finanztechnischen Einheitskasse über ein Buchungskreisverrechnungskonto war insoweit einzig die fälschliche Buchung auf das Sachkonto 18392010 festzustellen. Das buchungstechnische Vorgehen als solches ist hingegen als wohl wirtschaftlichste Lösung festzustellen.

Im Jahre 2016 wurde ein Jahresfehlbetrag i. H. v. 75.095,66 € realisiert – entgegen der Haushaltsplanung, die von einem Überschuss i. H. v. 14.606 € ausging (Differenz: 89.701,66 €). Damit wurde gegen die Pflicht zum Haushaltsausgleich nach §§ 7 I 1 Nr. 8 KomZG i. V. m. 94 IV, 2. Var. GemO verstoßen. Dies war formal zu beanstanden.

Für noch nicht zum Jahresende 2016 abgerechnete Leistungen wurden keine Rückstellungen gebildet. Daraus folgt eine nicht ordnungsgemäße zeitliche Abgrenzung.

Erhebliche Abweichungen zur Ergebnisrechnung wurden ebensowenig wie zur Finanzrechnung nicht vollumfänglich wiedergegeben, was zu beanstanden war, weil es sich um eine für die Verbandsversammlung wichtige Entscheidungsgrundlage zur Entwicklung des Zweckverbandes handelt.

Der Rechenschaftsbericht zum Jahre 2016 wurde den Anforderungen des § 49 GemHVO ursprünglich nicht gerecht. Dabei ist anzumerken, dass sich dies seitens des Revisionsamtes im Zuge der Prüfung auch nicht mehr korrigierend aufgreifen ließ, weil der Rechenschaftsbericht erst nachträglich und insgesamt sehr spät zur Prüfung vorgelegt wurde.

*Hinweis:*

*Umgehend nach Fertigstellung des Prüfungsberichtes wurde seitens des Geschäftsführers der Rechenschaftsbericht für die Verbandsversammlung deutlich erweitert. Sämtliche Hinweise des Revisionsamtes wurden aufgegriffen. Dieser maßgeblich überarbeitete Rechenschaftsbericht konnte somit, ergänzend wie klarstellend zum Prüfungsbericht, der Verbandsversammlung als Vorlage zur Entlastungserteilung tatsächlich ordnungsgemäß bereitgestellt werden.*

Trotz einzelner Beanstandungen im Prüfungsbericht, die jedoch jedenfalls faktisch kein deutlich anderes Ergebnis im Nachhinein herbeiführen, ließ sich feststellen, dass der Jahresabschluss ein im Wesentlichen den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes

Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Zweckverbandes unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden vermittelt. In der Folge konnte – unter Berücksichtigung im Einzelnen im Prüfungsbericht dargestellter Maßnahmen – der Verbandsversammlung die entsprechende Entlastungserteilung empfohlen werden.

**c) Zweckverband Layenhof/Münchwald – Prüfung des Jahresabschlusses 2016**

Zu prüfen war der Jahresabschluss 2016 des Zweckverbandes Layenhof/Münchwald. Für die Erstellung des Jahresabschlusses sind zwingend die Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung zu beachten, die gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 8 KomZG für Zweckverbände gelten. Die Unterlagen sind nach diesen Vorschriften zur Verfügung zu stellen. Der Jahresabschluss wurde nach dem Handelsrecht aufgestellt, hätte jedoch nach doppelten Grundsätzen erstellt werden müssen. Dies war zu beanstanden.

Seitens der Aufsichtsbehörde wurde mehrfach bemängelt, dass für den Zweckverband Layenhof/Münchwald keine wirksame Haushaltssatzung nebst Haushaltsplan als Grundlage der Haushaltswirtschaft des Verbandes existiert. Durch dieses Versäumnis wurden Zuwendungsanträge für die Maßnahme „Konversionsprojekt ehemaliger amerikanischer Flugplatz Layenhof/Münchwald“ für die Jahre 2010 – 2012 in Höhe von insgesamt 3 Millionen € zurückgewiesen. Ab dem Jahr 2013 wurden keine Zuwendungsanträge mehr gestellt, dennoch wurden für das Jahr 2014 eine ursprünglich erwartete Zuwendung in Höhe von 200.000 € und für das Jahr 2015 ein weiterer Zuwendungsbetrag in Höhe von 50.000 € unter der Position „sonstige Vermögensgegenstände“ gebucht und mussten korrigiert werden. Dies veranlasste die Revision zu einer tiefergehenden Prüfung der Zuwendungsbeantragung und -gewährung für diesen Jahresabschluss. Nach der Sichtung entsprechender Unterlagen kann davon ausgegangen werden, dass mit weiteren Zuwendungen nicht zu rechnen war, da Grunderwerb grundsätzlich nicht gefördert wird.

Die mehrfache Nachforderung prüfungsrelevanter und korrigierter Unterlagen stellte ein Hemmnis dar. Auch resultierte hieraus ein wesentlich höherer Zeitaufwand für die Prüfung des Jahresabschlusses 2016 als ursprünglich geplant. Die Vorlage aller prüfungsrelevanten Unterlagen erfolgte nicht mehr innerhalb der Halbjahresfrist gemäß §§ 7 I 1 Nr. 8, 1. Var. KomZG i. V. m. 108 IV GemO und war damit verspätet.

Im Jahre 2016 wurde ein Jahresfehlbetrag i. H. v. 1.270.272,95 € realisiert – entgegen

der Haushaltsplanung, die von einem Überschuss i. H. v. 50.000 € ausging (Differenz: 1.320.272,95 €). Damit wurde gegen die Pflicht zum Haushaltsausgleich nach §§ 7 I 1 Nr. 8 KomZG i. V. m. 94 IV, 2. Var. GemO verstoßen.

Hauptursache für den hohen Jahresfehlbetrag war die Entnahme der fehlerhaft gebuchten Zuwendungen des Landes Rheinland-Pfalz i. H. v. 1.000.000 € aus dem konsumtiven Bereich und Überführung in den investiven Bereich durch die Bildung eines Sonderpostens auf der Passivseite der Bilanz und die Korrekturbuchung für die ursprünglich zwar erwartete, aber nicht gewährte Landeszuwendung in Höhe von 250.000 €. Die Buchung der erwarteten Landeszuwendung erfolgte ohne Rechtsgrund und war zu beanstanden.

Die Rückstellungsbildung für die Prüfung des Jahresabschlusses durch die Revision wurde versäumt und musste entsprechend nachgeholt werden.

Die Abschreibungen wurden nicht einheitlich nach der Abschreibungsrichtlinie VV – AfA vorgenommen.

In der Bilanz wurden keine Forderungen ausgewiesen. Die tatsächlich bestehenden Forderungen wurden bei den Verbindlichkeiten in Abzug gebracht. Das Saldierungs- und Verrechnungsverbot fordert ausdrücklich das Unterlassen von Verrechnungen. Die Durchführung einer vereinfachten Gewinnermittlungsmethode ist nicht zulässig und war zu beanstanden.

Trotz einzelner (teils ausgeräumter) Beanstandungen im Prüfungsbericht ließ sich feststellen, dass – nach Korrekturbuchung – der Jahresabschluss ein im Wesentlichen den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Zweckverbandes unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden vermittelt. Die entsprechende Entlastungserteilung konnte deshalb empfohlen werden.

*Ausblick:*

*Durch die Sanierung von Gebäuden werden in den nächsten Jahren höhere Mieteinnahmen generiert. Hierdurch ist zukünftig wieder mit einem positiven Jahresergebnis zu rechnen.*

## **XII 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.

## **XIII 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, 15. Februar 2018



---

Peter Huber

Leiter des 14 – Revisionsamtes der Stadt Mainz