

*Schlussbericht
des städtischen Revisionsamtes
zum Berichtsjahr 2018*

re|vision



Landeshauptstadt
Mainz

Hinweise:

- ❖ Dieser Bericht ist nur für den Dienstgebrauch bestimmt.
- ❖ Über die bei dienstlichen Tätigkeiten bekanntgewordenen Angelegenheiten ist Verschwiegenheit zu wahren.

Inhaltsverzeichnis

I	Abbildungsverzeichnis	VII
II	Abkürzungsverzeichnis	VIII
III	Literatur- bzw. Quellenverzeichnis	XI
IV	Ausgangslage	2
V	Wesentliche Prüfungsfeststellungen im Berichtsjahr 2018	4
VI	Zu den Aufgaben des 14 – Revisionsamtes der Stadt Mainz	16
VII	Zu den gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 112 I GemO	19
A.	<i>Prüfung des Jahresabschlusses sowie der Anlagen zum Jahresabschluss (§ 112 I 1 Nr. 1 GemO)</i>	<i>19</i>
B.	<i>Prüfung der Jahresabschlüsse der Sondervermögen, sofern die Prüfung nicht sachverständigen Abschlussprüfern vorbehalten ist (§ 112 I 1 Nr. 2 GemO)</i>	<i>20</i>
C.	<i>Prüfung des Gesamtabchlusses sowie der Anlagen zum Gesamtabchluss der Gemeinde (§ 112 I 1 Nr. 3 GemO)</i>	<i>20</i>
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	24
E.	<i>Prüfung, ob die Haushaltswirtschaft vorschriftsmäßig geführt worden ist (§ 112 I 1 Nr. 5 GemO)</i>	<i>24</i>
1.	Beschreibung des Aufgabenumfangs	24
2.	Einzelaufträge zu § 112 I 1 Nr. 5 GemO	24
a)	<i>Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport Überprüfung etwaiger Mehrfachauszahlungen</i>	<i>24</i>
b)	<i>Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport Detailprüfungen zur DA HKR AT</i>	<i>25</i>
c)	<i>Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport Prüfungen zu einer Vorabfassung der DA HKR V</i>	<i>27</i>
d)	<i>Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 gebuchte Forderungen der Landeshauptstadt Mainz – Struktur und Buchungen</i>	<i>29</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>35</i>

1.	Beschreibung des Aufgabenspektrums.....	35
2.	Darstellung einzelner Prüfungshandlungen zu § 112 I 1 Nr. 6 GemO.....	37
	a) <i>Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport</i>	
	<i>Abstimmung Finanzmittelkonten mit Finanzkonten.....</i>	37
	b) <i>Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport</i>	
	<i>Bargeldbestände in den städtischen Ämtern (Projektprüfung)</i>	39
	c) <i>Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport</i>	
	<i>Kassenautomaten als Zahlstellen im kassenrechtlichen Sinne.....</i>	43
	d) <i>Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport</i>	
	<i>Nachtragsmanagement</i>	45
	e) <i>Teilhaushalt 33 – Bürgeramt (mit Auswirkungen zum Teilhaushalt</i>	
	<i>20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport)</i>	
	<i>Aufklärung von Unregelmäßigkeiten bei der Abteilung für</i>	
	<i>Ausländerangelegenheiten.....</i>	46
	f) <i>Übersicht zur Prüfung summarischer Abrechnungen.....</i>	48
G.	Programmprüfungen (§ 112 I 1 Nr. 7 GemO)	50
H.	Prüfung delegierter Aufgaben (§ 112 I 2 GemO).....	53
I.	Verwendungsnachweisprüfungen als weitere Pflichtaufgabe.....	53
VIII	Zu den gesetzlich definierten Aufgaben nach § 112 II GemO	56
A.	Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände (§ 112 II Nr. 1 GemO).....	56
B.	Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und	
	Wirtschaftlichkeit (§ 112 II Nr. 2 GemO)	57
1.	Beschreibung der Aufgabe	57
2.	zusammengefasste Darstellung einzelner Prüfungsberichte	58
	a) <i>Teilhaushalt 10 – Hauptamt</i>	
	<i>Prüfung der Personalverwaltungssoftware.....</i>	58
	b) <i>Teilhaushalt 10 – Hauptamt</i>	
	<i>Prüfung der Ausgabe und Verwaltung von Dienstsiegeln</i>	59
	c) <i>Teilhaushalt 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport</i>	
	<i>Zuwendungen an Sportvereine</i>	62
	d) <i>Teilhaushalt 31 - Verkehrsüberwachungsamt</i>	
	<i>Nachprüfung zur umfassenden Vorjahresprüfung zum KFZZulKostRG.....</i>	64
	e) <i>Teilhaushalt 40 – Schulamt (i. V. m. 30 – Standes-, Rechts- und</i>	
	<i>Ordnungsamt)</i>	
	<i>Prüfung des Ablaufprozesses zur Beitreibung privatrechtlicher</i>	
	<i>Forderungen aus der Schulbuchausleihe</i>	66

f)	Teilhaushalt 45 – Gutenbergmuseum Sonderauftrag wegen des Verdachts von Unregelmäßigkeiten zu kassierten Eintrittsgeldern	66
g)	Teilhaushalt 452 – naturhistorisches Museum (i. V. m. 69 – GWM) Überprüfung ausstehender Brandschutzmaßnahmen	67
h)	Teilhaushalt 50 – Amt für soziale Leistungen Kosten der Gemeinschaftsunterkünfte.....	69
i)	Teilhaushalt 61 – Stadtplanungsamt Überprüfung von Gehwegschäden in der Niersteiner Straße	70
j)	Teilhaushalt 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften Veräußerung des Erbbaurechtes zum Schloss Waldthausen.....	70
C.	Prüfung von Anordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kasse (§ 112 II Nr. 3 GemO).....	71
1.	allgemein.....	71
2.	Baustellenkontrollen zur zeitnahen Rechnungskorrektur	72
D.	Laufende Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Sondervermögen (§ 112 II Nr. 4 GemO)	74
E.	Prüfung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde (§ 112 II Nr. 5 GemO).....	74
F.	Kassen-, Buch- und Betriebsprüfung bei der Hingabe eines Kredits oder Stellung von Sicherheiten (§ 112 II Nr. 6 GemO).....	74
G.	Prüfung von Vergaben (§ 112 II Nr. 7 GemO)	74
IX	Zur Revision der Informationssicherheit (Ziffer 3 II UA 2 RevO i. V. m. § 112 II GemO)	77
A.	allgemeine Ausführungen zu dieser strategisch wichtigen Aufgabe	77
B.	Zusammenfassung einzelner Prüfungsberichte zur Revision der Informationssicherheit	78
X	Zur zentralen Antikorruptionsstelle (Ziffer 3 II UA 3 RevO i. V. m. § 112 II GemO) ..	84
XI	Zu weiteren Aufgaben bzgl. externer Organisationseinheiten (Ziffer 3 II UA 4 RevO i. V. m. § 112 II GemO).....	85
A.	Allgemein	85
B.	Auflistung der in 2018 erfolgten Prüfungen zu externen Organisationseinheiten	86
C.	Zusammenfassung ausgewählter Prüfungsergebnisse zu externen Organisationseinheiten	87
a)	Zweckverband zur Erhaltung des Lennebergwaldes Jahresabschluss 2017.....	87

b)	<i>Zweckverband Layenhof/Münchwald</i>	
	<i>Jahresabschlusses 2017</i>	90
XII	Nachbetrachtung	93
XIII	Unterzeichnung	93

I **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Feststellungen zu Kassenanordnungen Abteilung 1	23
Abbildung 2: Feststellungen zu Kassenanordnungen Abteilung 2	23
Abbildung 3: Ausbau Große Langgasse	73
Abbildung 4: Lärmschutzwand am Lerchenberg.....	73
Abbildung 5: Sanierung Kaimauer	73
Abbildung 6: Kanalerneuerung Feldbergplatz	73
Abbildung 7: Serverschrank mit Schlüssel.....	80

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
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen
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
KFZZulKostRG	Landesgesetz über die Entrichtung rückständiger Kosten im Verfahren der Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr vom 19. Dezember 2006, GVBl. 2006, 441.
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
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VWA	Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Rheinland-Pfalz e. V.
ZBM	Zentrale Beteiligungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH
ZV SPNV	Zweckverband Schienen-Personen-Nahverkehr

III Literatur- bzw. Quellenverzeichnis

14 – *Revisionsamt der Landeshauptstadt Mainz*: Prüfungsbericht des städtischen Revisionsamtes zum Jahresabschluss der Landeshauptstadt Mainz Haushaltsjahr 2016 vom 3. März 2017.

dasselbe: Prüfungsbericht des städtischen Revisionsamtes zum Jahresabschluss der Landeshauptstadt Mainz Haushaltsjahr 2017 vom 25. April 2018.

dasselbe: Prüfungsbericht – Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 gebuchte Forderungen der Stadt Mainz – Struktur und Buchungen vom 17. Januar 2018.

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

Appt/Klomfaß: Insolvenzrecht – Basiswissen für Praktiker in Kreisen, Städten und Gemeinden, Siegburg: ²2014.

Berschens: Das ist der Vater der DSGVO, Handelsblatt (online) vom 27. Mai 2018 (abrufbar via www.handelsblatt.com/politik/international/jan-philipp-albrecht-das-ist-der-vater-der-dsgvo/22605018.html, zuletzt abgerufen am 7. Februar 2019).

Chee, Foo Yun: More than 95,000 data breach complaints since EU rules kicked in (Reuters) vom 25. Januar 2019, abrufbar via www.reuters.com/article/us-eu-dataprotection/more-than-95000-data-breach-complaints-since-eu-rules-kicked-in-idUSKCN1PJ16S (zuletzt abgerufen am 18. Februar 2019).

Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V. (Hg.): Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen, Siegburg: ²³2018 (Digitalausgabe; zitiert: Hdb. KRW, Kap. , S.).

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

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

Landeshauptstadt Mainz: Dienstanweisung Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Allgemeiner Teil, 17. September 2017 (zit. DA HKR AT, Stichwort, ggf. Ziff.).

Rovelli, Carlo: L'ordine del tempo, Mailand: 2017.

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: ⁴³2018 (Loseblattausgabe; zitiert: Autor, in: KVR, Gesetz § , Rn.).

Whitehead, Alfred North: Process and Reality – An Essay in Cosmology, New York: 1929.

Hinzu kommen Prüfungen von Verwendungsnachweisen, welche die ordnungsgemäße Mittelverwendung zu Fördermaßnahmen zu dokumentieren haben, oder die Überprüfung summarischer Abrechnungen, welche weiterführend nicht vertiefend im Schlussbericht behandelt werden. Ferner wird auf die Wiedergabe routinemäßiger Tätigkeiten wie z. B. zur Vornahme (zunehmend relevanter) Datenauswertungen, der Teilnahme an Gremien-, Projekt- oder Arbeitsgruppensitzungen oder Ähnlichem grundsätzlich verzichtet.

Abschließend ist anzumerken, dass im Revisionsamt im Jahre 2018 aufgrund mehrerer personeller Änderungen (Nachbesetzung einer Projektprüferstelle⁴ aufgrund Ruhestand, interne Umsetzungen und damit korrespondierende Stellenausschreibungsverfahren) die personelle Sollstärke in 2018 nicht erreicht wurde, was sich auf den Prüfungsumfang insgesamt verständiger Weise auswirkt.

⁴ Bzw. künftig ggf. stärker auf übergreifende Prozessebetrachtungen fokussierten Stelle, denn: Prozesse bilden eine wesentliche Ausgangsgröße (vgl. z. B. Rovelli, Carlo: L'ordine del tempo, Cap. 13 oder Whitehead, Alfred North: Process and Reality), weshalb eine übergreifend prozessorientierte Betrachtung dieser Prüferstelle gerade nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz sinnvoll erscheint.

V Wesentliche Prüfungsfeststellungen im Berichtsjahr 2018

Auf Grundlage höchst unterschiedlicher Aufgaben im Zuständigkeitsfeld des Revisionsamtes sowie auf Basis konkreter Einzelfälle wurden 2018 unterschiedlichste Prüfungsergebnisse herbeigeführt. Zu deren Bewertung gilt es zu berücksichtigen, dass eine Prüferstelle über weite Teile des Jahres 2018 unbesetzt blieb, was es aufzufangen galt. Über vergleichsweise kleinere Einzelaufträge, wiederkehrend routinemäßige Prüfungstätigkeiten wie besonders erwähnenswert zu den Jahresabschlüssen bzw. -rechnungen verschiedenster externer Organisationseinheiten waren erneut einige grundlegende Prüfungsergebnisse dem Oberbürgermeister vorzulegen. Als besonders nennenswerte Prüfungsfeststellungen des Berichtsjahres 2018 lassen sich festhalten:

Zwischenzeitlich beinahe routiniert, konnte durch fristgemäße Überlassung (überwiegend elektronischer) prüffähiger Unterlagen die **Prüfung des Jahresabschlusses** erfolgen. Für die zahlreichen Einzelfeststellungen bzw. die Bewertung des Jahresabschlusses 2017 insgesamt ist auf den zugehörigen Prüfungsbericht gesondert zu verweisen⁵. Heraus sticht der maßgeblich auf eine umfassende gesonderte Prüfung des Revisionsamtes zum gesamten Forderungsbestand der Landeshauptstadt Mainz⁶ zurückzuführende Rückgang vom Bilanzstichtag des 31. Dezember 2016 zu jenem des 31. Dezember 2017 von ca. 15,1 Mio. €, was einem Abbau von 20,13 % entspricht. Das Revisionsamt wird sich auch weiterhin dem effektiven Einzug von Forderungen widmen.

Bereits in den Vorjahren wurde auf die vergleichsweise neue⁷ wie komplexe Aufgabe zur **Prüfung des Gesamtabchlusses** eingegangen. Im letztjährigen Schlussbericht wurde so nach intensivem Austausch mit Amt 20 mitgeteilt, dass die ausstehenden Gesamtabchlüsse zu den Jahren 2015 und 2016 zur Prüfung im Jahre 2018 vorgelegt würden. Nach Überlegungen des Amtes 20 sollte auch der Gesamtabchluss 2017 in die erstmalige Prüfung mit aufgenommen werden. Nach zwischenzeitlichen Terminverschiebungen wurde festgelegt, die Erstellung der Gesamtabchlüsse so zu terminieren, dass im Mai 2019 dem Rechnungsprüfungsausschuss berichtet werden kann. Hinzuzuweisen ist wie im Schlussbericht des Vorjahres erneut darauf, dass es sich bei den – nunmehr drei – parallel zu prüfenden Gesamtabchlüssen nicht nur um eine neue Aufgabe handelt, sondern dass mit den jetzigen Strukturen und Abläufen gerade auch

⁵ Vgl. *Landeshauptstadt Mainz*: Prüfungsbericht des städtischen Revisionsamtes zum Jahresabschluss der Landeshauptstadt Mainz Haushaltsjahr 2017 vom 25. April 2018.

⁶ Vgl. dazu *Landeshauptstadt Mainz*: Prüfungsbericht – Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 gebuchte Forderungen der Stadt Mainz – Struktur und Buchungen vom 17. Januar 2018.

⁷ Gemäß § 15 I KomDoppikLG ist erstmals zum 31. Dezember 2015 ein Gesamtabchluss aufzustellen.

die Entwicklung der nächsten Jahre insoweit vorgezeichnet wird, weil sich nach dem Kontinuitätsgrundsatz an der Darstellung der Vorjahre zu orientieren ist.

Aufgrund der personellen Situation nochmals auf weniger Stichproben beschränkt wurde die wichtige Daueraufgabe der **Überprüfung von Kassenanordnungen** seitens aller Prüfer der Verwaltungsabteilung sowie der bautechnischen Prüfer. Zwar besteht primär – nach Einsatz des Revisionsamtes nunmehr auch wieder explizit klargestellt in der DA HKR AT⁸ – für die Stadtkasse ein umfassendes Prüf- und Beanstandungsrecht zu möglicherweise fehlerbehafteten Kassenanordnungen. Diese hat deshalb grundsätzlich wie aus eigenem Interesse heraus aufgrund ihrer seitens des Gesetzgebers vorgegebenen Sonderstellung nach § 106 GemO zu prüfen und nötigenfalls zu beanstanden, ob Fälligkeitstermine eingehalten und Skonto abgezogen wurde, richtig verbucht und die haushaltsrechtlichen Abgrenzungen korrekt sind, generell der Grundsatz des unbaren Zahlungsverkehrs umfassend praktiziert und z. B. bei Einkaufsfällen der zentrale Katalogeinkauf genutzt wird usw. Das Revisionsamt prüft in dieser Hinsicht erst sekundär, ob diese bewusst gerade aus der Perspektive der Kassensicherheit gesetzte starke Stellung der Stadtkasse auch gelebt wird. Besonders die Einhaltung ordnungsgemäßer Abläufe zum Kassenanordnungssystem, welches über die Gesamtorganisation hinweg ein Mehraugenprinzip herbeiführt, beugt deshalb etwaigen Manipulations- oder gar Unterschlagungsfällen vor.

In dieser Hinsicht gilt es ferner den überhaupt nur nachrangig zulässigen Einsatz von Bargeldern zurückzuführen, womit allgemein überzuleiten ist zur Aufgabe, ob die **Haushaltswirtschaft ordnungsgemäß** geführt wird. Darunter ist anteilig auch der Einsatz der Informationstechnologie wie der eingesetzten Programme zu betrachten. Festgestellt wurde insofern in 2018 ein – zumindest in Teilen – kritischer Einsatz eines sogenannten Barkassenmoduls⁹.

Zu dieser Aufgabe wurde ferner über das gesamte Jahr 2018 hinweg an einer umfassenden Stellungnahme zur DA HKR AT gearbeitet. Wie bereits im Schlussbericht 2017 erläutert, wurde der Erlass einer novellierten Fassung bereits in 2017 aufgrund erster Anpassungen seitens Amt 20 durch das Revisionsamt unterstützt, um überhaupt erstmals wieder seit langer Zeit eine inhaltlich mitunter dringende Aktualisierung gerade zur Absicherung der in den Fachbereichen zur Anwendung verpflichteten Mitarbeiterinnen

⁸ Vgl. Ziffer 3 zum Schlagwort 1.2.6 „Anordnungen“ der novellierten DA HKR AT vom 17. September 2017.

⁹ Allerdings im Rahmen eines erteilten Sonderauftrages zu einer danach umfassenden Ordnungsprüfung, weshalb Details zur Aufgabe des § 112 II Nr. 2 GemO folgen.

und Mitarbeiter herbeizuführen. Vor allem aus diesem Grunde sind allgemein an die Qualität besonders dieser Dienstanweisung hohe Anforderungen zu stellen. Schon in 2017 wurden jedoch weitere wesentlich zu überarbeitende Punkte benannt und angekündigt, dass in 2018 weitere Ausführungen zu Detailfragen seitens des Revisionsamtes geliefert werden, um die nunmehr seitens Amt 20 angedachte regelmäßige Aktualisierung der DA HKR AT direkt mit belastbaren Ausführungen zu Mindeststandards und ggf. verbesserter Abläufe zu unterstützen. Dieser begleitend zu anderen Prüfungstätigkeiten entwickelte Bericht konnte zwar in 2018 inhaltlich weitgehend zusammengestellt werden, dessen Erlass ist allerdings erst Anfang 2019 möglich, weshalb auf diese Thematik neuerlich im nächsten Schlussbericht einzugehen ist.

In diesem Zusammenhange ist darauf hinzuweisen, dass zu einer der ersten bedeutsamen Aufgaben der neuen Leitung der Abteilung 20.06 – Vergabe und Einkauf ebenso die Novellierung der DA HKR V erklärt wurde, welche ebenfalls seit mehreren Jahren anstand. Gerade im Bereich des Vergaberechtes kam es zu mehreren tiefgreifenden Gesetzesreformen und zudem beachtlichen technischen Fortentwicklungen seit der letzten Anpassung des Vergabebandes der DA HKR, wodurch die mit Beschaffungsfragen in den Fachbereichen betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern insofern in der aktuellen Dienstanweisung teils keine belastbare Grundlage mehr finden. In dieser Hinsicht wurde dem Revisionsamt ein Vorabentwurf vor Überleitung in das offizielle Änderungsverfahren der Dienstanweisung zu einer ersten Stellungnahme übermittelt. Weil dieser in mehrfacher Hinsicht bereits grundlegende Strukturfragen und Grundsätze tiefgreifend hinterfragte, wurden dazu mehrere Abstimmungsgespräche mit der Fachabteilung geführt, welche in einem entsprechenden Bericht des Revisionsamtes zum Jahresende mündeten. Darin wird insbesondere hervorgehoben, dass künftig als Regel von der eVergabe auszugehen ist (mit entsprechenden Folgen auch zum Dokumentmanagement), worauf die bisherige Entwurfsfassung so gar nicht näher einging. Auch Abgrenzungsfragen z. B. zwischen Oberschwellenverfahren nach EU-Recht und Unterschwellenverfahren nach nationalem Recht waren in dieser Fassung jedenfalls nicht besonders mitarbeiterfreundlich ausgestaltet, obwohl gerade diese im Fokus stehen. Ebenso ist der zentrale Katalogeinkauf nicht ausreichend eingebettet. All diese bereits jetzt vom Revisionsamt berichteten Punkte sollen möglichst umfassend in die nächste Entwurfsfassung eingepflegt werden, welche dann wohl auch in einer anwenderfreundlicheren Struktur mündet.

Auf den formal in 2018 vorgelegten umfassenden Prüfungsbericht zum Gesamtbestand der städtischen Forderungen wurde bereits beim Thema Jahresabschluss eingegangen. Die dort dargestellten bilanziellen bzw. ergebnisrelevanten Aspekte bilden jedoch nur einen Teil des systematischen Gesamtergebnisses ab. Ausfluss dieses Prüfungsberichtes sind

- ❖ mannigfaltige Rückschlüsse zur Buchführung (bis hin zur klaren Abgrenzung der einzelnen Komponenten der nach kommunaler Doppik sogenannten Drei-Komponentenrechnung,
- ❖ grundlegende kassenrechtliche Fragen wie z. B. zum Vorkasseverlangen im weitestmöglichen Sinne oder zur Erklärung von Auf- bzw. Verrechnungen¹⁰,
- ❖ effektive Vollstreckungsmaßnahmen, insbes. zu ggf. bevorrechtigten Forderungsarten,
- ❖ Offenstandszeiträume, Vorrang- oder Verjährungsfristen
- ❖ usw.

Vor diesen Hintergründen wurden weitergehende Empfehlungen gegeben mit der klaren Zielrichtung, auch über diesen Prüfungsbericht einen Beitrag für zukünftige Verbesserungen zum Forderungseinzug zu liefern.

Anmerkung:

Der in 2017 zu dieser umfassenden Prüfung nach Abstimmung mit Amt 20 gegebene Ausblick, dass in einem Anfangsschritt bereits mit dem Jahresabschluss 2017 erste Konsequenzen aus dem Prüfungsbericht gezogen würden, hat sich mit der dargestellten Rückführung des Forderungsbestandes um 20,13 % gegenüber dem Vorjahr realisiert. Der in diesem Ausblick seitens Amt 20 angekündigte Ausbau eines strategischen „Forderungsmanagements“, welches u. a. die im Prüfungsbericht genannten Aspekte aufgreifen soll, wurde in 2018 hingegen nicht abschließend herbeigeführt.

Im Schlussbericht 2017 als noch nicht endgültig aufgeklärt aus der Aufgabe der **dauernden Überwachung der Zahlungsabwicklung** wurde eine nicht erklärbare Differenz i. H. v. 185.104,46 € der Finanzmittelkonten der Finanzrechnung zu den Kassenbe-

¹⁰ Besonders bedeutsam zur Abwendung des Insolvenzrisikos, vgl. § 142 InsO bzgl. der Insolvenzfestigkeit effektiv verlangter Vorkasse sowie ausführlich zur Bedeutung von Auf- bzw. Verrechnungen *Appt/Klommaß*: Insolvenzrecht – Basiswissen für Praktiker in Kreisen, Städten und Gemeinden, Rn. 156 ff.

standskonten der Bilanz genannt. Dieser intern sogenannte „Schiefstand“ konnte nach intensivem Prüfeinsatz im Sommer 2018 aufgeklärt werden. Aufgrund fehlerhaft gesetzter Datenfelder zu einem abgegrenzten Buchungskreis lief „technisch“ dieser Betrag auf, es handelt sich insofern aber nicht um einen Fehlbetrag. Im Nachhinein lässt sich dies nun nicht mehr (technisch) bereinigen, weshalb dieses Ergebnis schlicht festzustellen war, weitere Folgemaßnahmen (jedenfalls ohne großen Verwaltungsaufwand) jedoch nicht möglich bzw. so auch – das Ergebnis betrachtend – nicht notwendig sind.

In diesem Zusammenhang ist auf die als stadtweite Projektprüfung in 2018 abgeschlossene Langzeitprüfung zu den Bargeldbeständen in den städtischen Ämtern einzugehen. Zunächst galt es darin hervorzuheben, dass überhaupt nur ausnahmsweise in nicht vermeidbaren Fällen Barzahlungsgeschäfte in den städtischen Fachstellen zulässig sind. Bereits daraus wurden diverse Folgen gezogen, beispielsweise wurde seitens der Abteilung für Kindertagesstätten darauf hin gänzlich auf die bis dato dort geführten Einzelbarkassen verzichtet. Die Verantwortlichkeiten bei der etwaigen Führung von Bargeschäften vor Ort wurden hinterfragt, was einerseits bereits anteilig zu Anpassungen in der novellierten DA HKR AT führte und andererseits besonders zu Kassenautomaten seitens Amt 20 in Frage gestellt wurde. Daraufhin wurde dann sogar eine gesonderte Prüfung zu der Frage, ob Kassenautomaten Zahlstellen im kassenrechtlichen Sinne darstellen – wie vom Revisionsamt umfassend dargelegt –, welche zwar im Mai 2018 inhaltlich, aufgrund Klärungsbedarf bei Amt 20 jetzt aber erst Anfang 2019 endgültig thematisch abgeschlossen werden kann. Aus alledem folgt, dass Barkassenführungen vor Ort in aller Regel bereits unwirtschaftlich sind (beispielsweise werden so auch Einkäufe über den zu nutzenden zentralen Katalogeinkauf zur Realisierung stadtweit einheitlich möglichst niedriger Einkaufspreise umgangen) und oft überdies gegen rudimentäre kassenrechtliche Vorgaben wie insbesondere den Grundsatz des unbaren Zahlungsverkehrs verstoßen. Dabei gilt es bereits an dieser Stelle zu betonen, dass gerade das Kassenrecht als einen wesentlichen Grundpfeiler auch Sicherheitsaspekte abzudecken versucht. Werden grundlegende kassenrechtliche Prinzipien (insbesondere Trennungsprinzipien bzw. Mehraugensysteme) gelebt, trägt dies maßgeblich zum Mitarbeiterschutz bei und kann bereits dadurch anteilig einer im Einzelfall denkbaren Unterschlagung präventiv vorbeugen.

Die ansonsten notwendigen **Kassenprüfungen** zur Stadtkasse selbst wurden im Jahre 2018 im vorgeschriebenen Mindestmaß erbracht. Auf die bereits im Schlussbericht 2017 angedeuteten wichtigen Folgefragen zum weitergehenden Ausbau eines moder-

nen gesamtstädtischen Liquiditätsmanagements konnte in 2018 jedoch nicht vertiefend seitens des Fachprüfers eingegangen werden, dies muss Folgejahren vorbehalten bleiben.

Im Rahmen des auf Initiative des Revisionsamtes installierten **Nachtragsmanagements** zu Bauaufträgen ließen sich in 2018 – gegenüber den Vorjahren nochmals gesteigert – deutliche Einsparungen i. H. v. von 3,42 Mio. € generieren. Worin die Ursachen solchermaßen großer Abweichungen zwischen den ursprünglichen Nachtragsangebotsforderungen und den nach Prüfungen spürbar gekürzten tatsächlich erteilten Nachtragsaufträgen liegen, soll in 2019 detaillierter seitens des Revisionsamtes hinterfragt werden.

Ebenfalls schon im Schlussbericht 2017 angekündigt, erfolgte seitens des Revisionsamtes die wichtige Kontrolle erfolgter **Programmabnahmen** jedenfalls dazu, „ob die bei der Finanzbuchhaltung der Gemeinde und ihrer Sondervermögen eingesetzten automatisierten Datenverarbeitungsprogramme vor ihrer Anwendung [seitens der Fachstellen] geprüft wurden“ (§ 112 I 1 Nr. 7 GemO). Es war festzustellen, dass von jedenfalls 54 im Echtbetrieb eingesetzten Programmen, welche zweifelsfrei die vorstehende Definition automatisierter Datenverarbeitungsprogramme mit Auswirkungen für die Finanzbuchhaltung erfüllen, 35 keine Programmfreigabe erteilt bekommen haben. Zu den erteilten Programmfreigaben in den verbleibenden Fällen war festzustellen, dass diese teils mehrere Jahre zurückliegen und insofern – insbesondere nach zwischenzeitlichen Programmaktualisierungen, Modulerweiterungen o. ä. – deren aktueller Aussagegehalt gemindert ist. Dieses Resultat führte zwischenzeitlich dazu, dass seitens Amt 10 die – vom Revisionsamt empfohlene – Arbeitsgruppe aller beteiligten Stellen zur generellen Neuaufstellung des Programmabnahmeverfahrens zwischenzeitlich für 2019 zugesagt wurde. Weil es sich auch um eine für die Aufgabe der Informationssicherheit besonders wichtige Fragestellung handelt, soll dabei aufgegriffen werden, dass künftig grundsätzlich alle stadtweit eingesetzten Programme (z. B. auch zu mobilen Endgeräten) einem Freigabeverfahren unterworfen werden, also auch solche Anwendungen, die über den Mindestwortlaut der vorzitierten Vorschrift hinaus eingesetzt werden. Seitens der KDZ wird dieses Ansinnen generell begrüßt, weil in diesem Zuge das Freigabeverfahren zugleich modernisiert und auf rein digitale Abläufe umgestellt werden soll, welche optimalerweise mit dem „Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten“ (Pflichtvorgabe nach Art. 30 DSGVO) abschließend vor der Überführung in den Echtbetrieb verknüpft werden könnte, was nicht nur aus dem Sicherheitsaspekt sinnvoll ist, sondern – ohne Mehraufwand – insbesondere auch der notwendigen Dokumentation dienen würde.

Auch in 2018 kam es zu einer Vielzahl von **Ordnungsprüfungen**. Bereits im Schlussbericht zum Jahre 2017 wurde die spezifische Prüfung in größerem Ausmaße festgestellter Kostenrückstände nach dem KFZZulKostRG zum 31 – Verkehrsüberwachungsamt dargestellt, welche nach der gesetzgeberischen Intention zur bewussten Stärkung der kommunalen Gläubiger an dieser Stelle in dieser Form so gar nicht bestehen dürften. Bei Offenständen von über 305 T€ wurde die Prüfung in 2017 beendet, verbunden mit der Darstellung einer möglichen Schrittfolge zu deren massivem Abbau binnen Jahresfrist und eine Nachprüfung für 2018 angekündigt. Insbesondere anlässlich geltend gemachter Personalnöte des Fachbereiches wurde diesem die Frist verlängert. Gleichwohl waren im Rahmen der Nachprüfung im Oktober 2018 mehr oder minder unverändert die Feststellungen des ursprünglichen Prüfungsberichtes zu bestätigen. Insbesondere ist nach wie vor keine Schnittstellenanbindung seitens des Amtes 20 zur Zulassungssoftware des Amtes 31 realisiert (obwohl dieses Schnittstellenanbindungsoptionen bietet, welche mit der staatlichen Finanzverwaltung sogar praktiziert werden), auch die vorgeschlagene Schrittfolge wurde nicht gezielt zu diesen besonders geregelten Kostenpositionen bei Amt 20 durchlaufen. Der seitens des Revisionsamtes ursprünglich erhoffte Effekt, mit einer grundlegenden Aufbereitung eines ausgewählt überschaubaren, jedoch in gewisser Weise bevorrechtigten Kostenerstattungsthemas Grundlagen zu schaffen, welche dann ähnlich auf andere Forderungsarten (zu anderen Fachbereichen) übertragen werden könnten, ließ sich so leider nicht herbeiführen.

In 2018 galt es einen Unterschlagungsfall auf Grundlage eines explizit dazu erteilten Sonderauftrages zur Ausländerabteilung des Amtes 31 seitens des Revisionsamtes aufzuklären. Im Ergebnis war festzustellen, dass jedenfalls in Einzelfällen vermeintliche Verwaltungsgebühren übererhoben wurden und tatsächlich kassierte Barbeträge über lange Zeiträume nicht an die Stadtkasse (weder direkt noch über die vorgesehene Einzahlung am Kassenautomaten) abgeführt wurden. Im Zuge dieser Prüfung galt es auch kassenrechtliche Fragen aufzugreifen (z. B. oblag es einzelnen Mitarbeitern von der Ermittlung der etwaigen Gebührenpflichtigkeit zu gestellten Anträgen über die konkrete Gebührekalkulation, deren Festsetzung und das darauf bezogene tatsächliche Einkassieren nebst Quittierung alles in Personalunion eigenständig abzuwickeln), die offenkundig jedenfalls in manchen Bereichen schlicht nicht gelebt werden. Deshalb entschloss sich das Revisionsamt, über die städtische Mitarbeiterzeitung in abstrakter Form nochmals basale kassenrechtliche Grundprinzipien in Erinnerung zu rufen, auch dort unter starker Betonung des Arbeitnehmerschutzes.

Als besonders beauftragter Ordnungsprüfung galt es zudem einem gemeldeten Verdacht nachzugehen, ob beim 451 – Gutenberg-Museum Eintrittsgelder in fünfstelliger Höhe nicht ordnungsgemäß ausgewiesen bzw. abgeführt worden sein könnten. Dieser Verdacht konnte nach intensiven Recherchen widerlegt werden. Allerdings wurde festgestellt, dass die Verdachtsmeldung nachvollziehbar war, weil die geführten Statistiken mit über 12.000 vermeintlichen Besuchern als deutlich zu hoch geführt wurden. Bei Heranziehung der tatsächlichen Besucherzahlen ergab sich folglich kein Fehlbetrag. Das 451 – Gutenberg-Museum hat seit dieser Prüfung die Besucherstatistiken umgestellt, um die tatsächlichen Besucherzahlen transparent auszuweisen.

Nicht zuletzt zurückzuführen auf eine deutlich verbesserungsfähige Aktenführung erfolgte über einen längeren Zeitraum die Überprüfung gewährter Zuschüsse an Sportvereine. Es kam zu mehreren Feststellungen, insbesondere zur Nutzung aktualisierter wie eindeutiger Bescheidmuster, der zweifelsfreien Entscheidung auf Grundlage entsprechender Stadtratsbeschlüsse (aufbauend auf dem allgemein gültigem Förderrecht, letztlich nach der LHO und dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften), der stringenten Vorprüfung, ob überhaupt förderwürdige Maßnahmen zum beantragten Zuschuss gegeben sind, der Frage entsprechender Nachweisungen, insbesondere bei der Notwendigkeit etwaiger Verwendungsnachweise usw. Weil immer wieder Nachfragen der Prüferin notwendig wurden, kann dieser zwar in 2018 inhaltlich abgeschlossene Prüfungsbericht tatsächlich erst Anfang 2019 ergehen.

Im Rahmen einer intensiven Vergleichsprüfung wurde seitens des Revisionsamtes hinterfragt, wie sich die Kosten der elf städtischerseits betriebenen Gemeinschaftsunterkünfte mit insgesamt 1.795 Plätzen für Flüchtlinge darstellen. Festzustellen war einerseits, dass die tatsächlichen Kosten je nach Gebäude teils deutlich auseinanderfallen, vor allen Dingen aber andererseits bei Abstellen auf die tatsächlich anfallenden Kosten zur Unterhaltung dieser Gemeinschaftsunterkünfte (anstatt nach veralteten Pauschalwerten, wie bislang praktiziert) sich deutlich höhere Beträge mit dem Bund abrechnen lassen. Selbst nach der im Prüfungsbericht vorsichtigsten Annahme erscheinen Mehreinnahmen im Bereich von bis zu 3,2 Mio. € als möglich. Die Fachbereiche wurden zur entsprechenden Realisierung aufgefordert.

In 2018 wurde ferner als Ordnungsprüfung an stichprobenartig ausgewählten Fällen der Stufensteigerung die Richtigkeit des beim 10 – Hauptamt eingesetzten Personalverwaltungsprogrammes festgestellt.

Ebenfalls in Bezug auf das 10 – Hauptamt erfolgte die Prüfung der allgemeinen Siegelführung. Festgestellt wurde u. a., dass teils die Übergabe der Siegelführung innerhalb der Fachbereiche ohne ausreichende Dokumentation und ohne Informationen dazu an das 10 – Hauptamt erfolgten. Insgesamt konnte in Bezug auf die Bestellung zur Siegelführung ein ordnungsgemäßes Verfahren festgestellt werden. Nicht näher in 2018 betrachtet wurde dabei die Frage, ob im Einzelnen bei den Fachbereichen aufgebrauchte Siegel überhaupt nach heutiger Rechtslage so immer noch erforderlich sind. Gerade in der Folge des eGovernment-Gesetzes und der allgemeinen Direktive zur Umstellung auf rein digitale Verwaltungsabläufe wird dies zunehmend relevant. Dabei gilt es auch hier zu beachten, dass weniger Siegelpflichten im Einzelfall insgesamt dazu beitragen mögen, dass Sicherheitsniveau gerade für die damit betrauten Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter anteilig zu erhöhen. Insofern wird es zu dieser Frage, auch aufgrund eines nunmehr aktuellen Falles, in 2019 gesonderter Prüfungstätigkeiten bedürfen.

Problematisch stellte sich die (Folge-)Prüfung bezüglich umzusetzender Brandschutzmaßnahmen zum 452 – Naturhistorischen Museum dar. Erstmals vor vielen Jahren wurde eine Liste fehlender bzw. nicht ausreichend umgesetzter Brandschutzmaßnahmen in einem Gutachten festgestellt. Diese sollen im Zuge verschiedener Baumaßnahmen ausgeräumt werden, wozu generell die GWM in der Verantwortung steht, da über diese sämtliche Baumaßnahmen koordiniert werden (bis hin zur Einholung etwaig notwendiger Baugenehmigungen bei Amt 60, von wo aus zu mehreren Teilabschnitten auch Baugenehmigungen vornehmlich wegen notwendiger Brandschutzmaßnahmen ausgesprochen wurden). Weil diese Arbeiten unverändert nicht abgeschlossen sind und ein endgültiger Abschluss mehrfach verschoben werden musste (aktuell für Sommer 2019 anvisiert), umgekehrt gerade in einem Museum aber mitunter hohes Publikumsaufkommen herrscht, wurde eine gesonderte Prüfung vornehmlich zur Feststellung des aktuellen Sachstandes seitens des bautechnischen Prüfers durchgeführt. Flankiert wurde dieser Prüfungsbericht um eine allgemeine Zusammenfassung eventuell drohender (interner) Haftungsgefahren bei etwaig auftretenden Schäden aufgrund von Brandschutzrisiken.

Aufgrund mittlerweile mehrjähriger Schwierigkeiten, Zahlungsrückstände zur Schulbuchausleihe zeitnah beizutreiben, bat Amt 40 selbst um anteilige Unterstützung durch das Revisionsamt, die mittels eines gesonderten Prüfungsauftrages ob der Bedeutung des Themas erfolgte. Es ist festzustellen, dass mehrere tausend Neufälle aktuell nur sehr arbeitsaufwändig über manuelle Listen wie Abfragen bis hin in die etwaig notwen-

dig werdende Vollstreckung (unter Beteiligung verschiedener interner Stellen) geführt werden können, was jedenfalls zu verzögerten Geldeingängen führt. Durch zielführende Gespräche auch unter Beteiligung von Amt 30 (dort ist derzeit die Beitreibung privatrechtlicher Forderungen jenseits der üblichen Abläufe des Finanzprogrammes gebündelt) konnte bereits in 2018 seitens des Revisionsamtes eine optimale Lösungsmöglichkeit durch Umstellung auf standardisierte Abläufe, beginnend mit Schnittstelleneinspielungen des Amtes 40 in das Finanzprogramm (mit dann bereits ersten anteiligen Entlastungen für Amt 20), so detailliert aufgezeigt werden, dass gar eine Überführung an das zentrale Mahngericht in Mayen wiederum per Schnittstelle für die Zukunft denkbar wäre. Allerdings würde dies einzelne Änderungen in der Organisation der Abläufe und jedenfalls andere Parametereinstellungen im Finanzprogramm voraussetzen, die so möglicherweise nur unter Einschaltung der Anbieterin des in die Finanzsoftware integrierten Vollstreckungsmoduls technisch realisiert werden können, was aufgrund deren Auslastung nach derzeitigem Stand erst in mehreren Monaten erfolgen würde (sofern denn die Abbildung über dieses Fachverfahren künftig überhaupt noch praktiziert wird). U. a. aus diesen Gründen kann dieser Prüfungsauftrag, welcher auch für andere städtische Bereiche mit privatrechtlichen Forderungen mustergültig eine Lösung bietet, erst in 2019 abgeschlossen werden.

Dass die seit 2015 neue Aufgabe der Revision der Informationssicherheit eine zunehmende strategische Bedeutung innerhalb des Revisionsamtes erlangt¹¹, zeigten in 2018 mehrere Prüfungen. Neben der regelmäßigen aktiven Teilnahme an amtsübergreifenden Arbeitsbesprechungen, in denen z. B. aktuelle Sicherheitsvorfälle, Grundsatzfragen zum städtischen Sicherheitsniveau oder zur IT-Infrastrukturabsicherung aus Prüfersicht zukunftsgerichtet begleitet werden, galt es insbesondere das Jahrhundertwerk der DSGVO¹², welche schon jetzt als internationales Vorbild dient¹³, nicht nur aus aktuellem Anlass sondern gerade wegen der Vielschichtigkeit der stadtweiten Konsequenzen aufzugreifen. Nicht zuletzt auf Grundlage spezifischer Schulungsmaßnahmen wurde noch vor deren endgültiger Anwendungspflicht ab dem 25. Mai 2018 im Rahmen eines für die geprüfte Einheit deutlich vereinfachten Verfahrens mittels eines Fragenkataloges versucht, aktuelle Bearbeitungsstände abzufragen und noch vor diesem Datum ggf. vereinzelt festzustellende Defizite bereinigen zu lassen. Die viele Teilfragen betreffende Prüfung konnte bis zum Jahreswechsel nicht abgeschlossen werden, eine endgültige

¹¹ In diesem Sinne vgl. bereits die entsprechenden Andeutungen im Schlussbericht 2017.

¹² Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

¹³ So explizit z. B. *Berschens*: Das ist der Vater der DSGVO, Handelsblatt (online) vom 27. Mai 2018.

Stellungnahme seitens des 10 – Hauptamtes steht noch aus.

Ferner wurde mittels einer vergleichsweise einfachen Prüfung die interne Wahrung von Sicherheitsstandards thematisiert. Nachdem richtigerweise seitens des 10 – Hauptamtes seit dem Jahre 2015 eine Vielzahl von Sensibilisierungsmaßnahmen erfolgten und z. B. unter Beteiligung des Revisionsamtes im Arbeitskreis Informationssicherheit allgemeine Standards zur Gewährleistung eines möglichst hohen Niveaus der Informationssicherheit durch eindeutige Regelungen bzw. Handlungsanweisungen herbeizuführen versucht wird, zielte dieser Prüfungsauftrag schlicht darauf ab, ob denn all dies auch innerhalb der Stadtverwaltung „gelebt“ wird, also tatsächlich bei den betroffenen Stellen – der thematischen Bedeutung angemessen – überhaupt ankommt. Demnach wurde vergleichsweise banal nach einem Zugangsschlüssel zu einem zentralen Serverraum (jenseits der KDZ) gefragt. Dieser wurde ohne jedwede weitere Nachfrage oder überhaupt einer Dokumentation ausgehändigt, so dass ein Zutritt nicht nur möglich wurde, sondern wegen dort wiederum auf dem Serverschrank steckendem Schlüssel ohne weitere Hindernisse ein Zugriff auf zentrale Infrastruktureinrichtungen im echten Falle spurlos möglich gewesen wäre. Dieser kurzgefasste Prüfungsbericht wurde umgehend seitens des 10 –Hauptamtes zum Anlass einer verschärften Schlüsselkontrolle genommen, möglicherweise sollen zudem zugehörige weitere Sensibilisierungsmaßnahmen erfolgen.

Nachdem im Vorjahr das Emailverhalten der städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerade im Hinblick auf kursierende Schadsoftware überprüft wurde, legte das Revisionsamt in 2018 den Fokus auf die Prüfung der Sicherheit des eigenen städtischen Internetangebotes. Unter Beteiligung einer externen Fachfirma wurde exemplarisch mit einem ersten Penetrationstest das Sicherheitsniveau des städtischen Angebotes der Geodaten kontrolliert. Besondere Gefahrenquellen gehen von diesem speziellen Internetangebot nicht aus, intern konnten in Bezug auf diese exemplarische Prüfung jedoch richtige Abläufe im Umgang mit diesen Ergebnissen bei der 16 – KDZ festgestellt werden. Festzuhalten war, dass eine bloß externe Vergabe (wie hier zu Penetrationstests) alleine nicht ausreicht, es bedarf auf Dauer einer versierten Gegenanalyse durch eigene IT-Spezialisten (maßgeblich bei der 16 – KDZ).

Zur ebenfalls beim Revisionsamt vergleichsweise jungen Aufgabe der Antikorruption wurde auch in 2018 wiederum eine Sensibilisierungsmaßnahme durchgeführt. Besondere Vorkommnisse zu dieser Aufgabe waren in 2018 nicht zu verzeichnen.

Einzugehen ist wiederum auf einzelne Prüfungstätigkeiten zu externen Organisationseinheiten, zu welchen dem Revisionsamt bestimmte Prüfungstätigkeiten übertragen wurden. Der gesetzgeberischen Intention eines Schlussberichtes folgend, wird dabei näher jedoch nur auf solche Tätigkeiten eingegangen, welche evtl. eine besondere Relevanz für künftige Steuerungsentscheidungen z. B. des Stadtvorstandes oder der kommunalen Gremien berühren bzw. ausnahmsweise einmal beachtliche Feststellungen liefern. Insgesamt betrachtet hat sich das Revisionsamt mit seinen begrenzten Personalressourcen zunächst wie überwiegend der Wahrnehmung der gesetzlich vorgeschriebenen (ggf. Pflicht-)Aufgaben mit unmittelbarem städtischen Bezug zu widmen. In diesem Sinne erwähnenswert ist erneut die Prüfung des Jahresabschlusses zum Zweckverband Lennebergwald, an welchem die Landeshauptstadt Mainz maßgeblich beteiligt ist. Nicht zuletzt aufgrund intensiven Einsatzes des Revisionsamtes in den Vorjahren und daraus folgenden Bereinigungsleistungen kann erstmals seit Umstellung auf die kommunale Doppik die fristgemäße Vorlage eines prüffähigen Jahresabschlusses positiv festgestellt werden. Inhaltlich kam es zu keinen weitergehenden Feststellungen, wobei zu betonen ist, dass zur Übertragung der nunmehr eigenständigen Kas senführung (unter Nutzung eines eigenen Bankkontos) durch den Zweckverband selbst aufgrund der erst kürzlich erfolgten Umstellung aktuell keine Prüferaussage getroffen werden kann.

VI Zu den Aufgaben des 14 – Revisionsamtes der Stadt Mainz

Zu der Aufgabenstruktur des Revisionsamtes an sich ergaben sich auch in 2018 keine Änderungen. Intern wurde allerdings zum Jahre 2018, wie bereits im Schlussbericht 2017 ausgeführt, die Aufgabenmatrix mit teils neuen bzw. insgesamt stärker abgegrenzten Einzelverantwortlichkeiten umfassend aktualisiert. Dadurch konnte insbesondere die schon seit langer Zeit stärker gewünschte Spezialisierung auf Verwaltungsprüfungen (Abteilung 1) und betriebswirtschaftlich bzw. bautechnische Prüfungen (Abteilung 2) erfolgreich herbeigeführt werden. Dies wird möglicherweise ab 2020 nochmals weitergeführt, um künftig ggf. sämtliche Jahresabschlussprüfungen in Abteilung 2 sinnvollerweise bei dort besonders fortgebildetem Prüferpersonal bündeln zu können und auch die zugehörigen EDV-technischen Abläufe insofern zu verschlanken. Weil die Aufgabenstruktur als solche allerdings insgesamt in 2018 unverändert blieb, kann sich bezüglich der nachfolgenden Darstellung der Einzelaufgaben kürzer gefasst werden, weil auf die insoweit unverändert zutreffenden Ausführungen in den Schlussberichten der Vorjahre verwiesen werden kann.

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:

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

1. die Prüfung des Jahresabschlusses sowie der Anlagen zum Jahresabschluss der Gemeinde,
2. die Prüfung der Jahresabschlüsse der Sondervermögen, sofern die Prüfung nicht sachverständigen Abschlussprüfern vorbehalten ist,
3. die Prüfung des Gesamtabchlusses sowie der Anlagen zum Gesamtabchluss der Gemeinde,
4. die Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses,
5. die Prüfung, ob die Haushaltswirtschaft vorschriftsmäßig geführt worden ist,
6. die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung der Gemeinde

und der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen,
7. die Kontrolle, ob die bei der Finanzbuchhaltung der Gemeinde und ihrer Sondervermögen eingesetzten automatisierten Datenverarbeitungsprogramme vor ihrer Anwendung geprüft wurden.

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

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

Darüber hinaus sind weitere Übertragungen¹⁴ nach § 112 II GemO möglich, auch dieser im Wortlaut:

„Der Bürgermeister kann dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen, insbesondere

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

¹⁴ Vgl. dazu erläuternd *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 14 a. E.

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 übertragenen Aufgaben dürfen gleichwohl nicht dazu führen, dass die gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 112 I GemO nicht vollumfänglich abgedeckt werden¹⁵. 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 Aufgaben des § 112 II GemO können weitere an das Revisionsamt übertragen werden. Insoweit steht dem Oberbürgermeister wie dem Revisionsamt ein Findungsrecht zu¹⁶. Dass dies möglich ist, verdeutlicht das Wort „insbesondere“. Auch davon wurde seitens des Oberbürgermeisters Gebrauch gemacht, hervorgehoben durch die Kreation der (strategisch) wichtigen Daueraufgabe der Revision der Informationssicherheit (vgl. Ziffer 3 II, UA 2 Revisionsordnung) sowie durch Zuweisung der zentralen Antikorruptionsstelle beim Revisionsamt (vgl. Ziffer 3 II, UA 3 Revisionsordnung). Hinzu kommen die bereits erwähnten Dauerprüfungsaufträge zu einzelnen wie konkret benannten externen Organisationseinheiten, welche mehr oder weniger weitgehend mit der Stadt Mainz verbunden sind (vgl. Ziffer 3 II, UA 4 Revisionsordnung).

Als Annexaufgabe ist dem Revisionsamt die Geschäftsführung für den Rechnungsprüfungsausschuss zugewiesen, wo auch dessen Geschäftsstelle angesiedelt ist (vgl. Ziffer 3 III Revisionsordnung). Im Jahre 2018 fanden zwei Rechnungsprüfungsausschusssitzungen statt. Anzumerken ist, dass dem städtischen Revisionsamt die benannten Aufgaben zur eigenen Wahrnehmung zugewiesen sind. Daneben kann zu den gesetzlichen Pflichtaufgaben des § 112 I GemO der Rechnungsprüfungsausschuss eigenständig selbst Prüfungshandlungen unterjährig vornehmen, weil insoweit seitens des Gesetzgebers dem Ausschuss bewusst keine „Beauftragung“ des städtischen Revisionsamtes erlaubt ist¹⁷.

Ferner ist das Revisionsamt unverändert unterstützend im Rahmen der Aus- und Fort-

¹⁵ 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.

¹⁶ Vgl. dazu *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 15.

¹⁷ Eine etwaig weitergehende Übertragung von Aufgaben darf insoweit nur über den Oberbürgermeister erfolgen, vgl. §§ 112 II, 28 II 2 GemO.

bildung aktiv. Gerade im Hinblick auf die angedeuteten Personalfindungsschwierigkeiten anlässlich der aktuellen Arbeitsmarktsituation wurden diese in 2018 dergestalt verstärkt, dass gegenüber Amt 10 als zentral für Ausbildungsfragen zuständigem Amt ein weiterer Raum für einen zweiten Ausbildungsplatz geschaffen wurde.

Wie in den Vorjahren ausgeführt, kann der Oberbürgermeister aus konkretem Anlass heraus dem Revisionsamt in allgemeiner Form (mithin weiterführend weisungsfrei) einen speziellen Einzelauftrag erteilen (hier umgangssprachlich oft unter dem Begriff eines „Sonderauftrages“ geführt)¹⁸. Wie bereits dargestellt, kam es in einzelnen Fällen auch in 2018 wiederum dazu. Zu bemerken ist, dass diese Einzelaufträge oftmals mit höherer Priorität (deshalb kommt es ja in aller Regel überhaupt erst zum Einzelauftrag) sowie durchaus häufiger mit engerem Zeitfenster abzarbeiten sind, wodurch in der Folge ggf. reguläre Prüfungsaufträge anteilig zurückgestellt werden müssen.

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 die Wichtigkeit, welche der Gesetzgeber der – auch in 2018: fristgemäßen – Prüfung des Jahresabschlusses sowie dessen Anlagen beimisst. Gleichwohl ist dies nicht überzustrapazieren. Es handelt sich schlussendlich um eine unter mehreren Pflichtaufgaben.

Im Vorfeld bzw. teils begleitend rief das Revisionsamt die noch aus Vorjahren anhängigen sogenannten „Optimierungsfelder“ in Erinnerung¹⁹.

Zur Jahresabschlussprüfung zum Haushaltsjahr 2017 wird auf den entsprechend umfassenden wie gesondert u. a. im Stadtrat behandelten Prüfungsbericht verwiesen²⁰. Zu betonen ist der mit ca. 15,1 Mio. € (20,13 %) gemindert festzustellende Forderungsgeamtbestand zum 31. Dezember 2017 in Relation zum vorangegangenen Bilanzstichtag

¹⁸ Vgl. dazu m. w. Nachw. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 15 sowie leicht ausführlicher dazu Schlussbericht 2017.

¹⁹ Vgl. dazu den Schlussbericht 2017, S. 16. Einzig jenes zu Mehrfachanlagen von Stammdaten ist inhaltlich unverändert nicht erledigt, weil nunmehr auf eine kommende Softwareumstellung des Finanzprogrammes gewartet werden soll, von der sich weitere Vereinfachungen zur Zusammenführung bestehender Mehrfachanlagen erhofft werden. Zu Neuanlagen wurden gleichwohl neue Routinen implementiert, welche Mehrfachanlagen ausschließen sollen.

²⁰ Vgl. ausführlich *Revisionsamt der Landeshauptstadt Mainz*: Prüfungsbericht des städtischen Revisionsamtes zum Jahresabschluss der Landeshauptstadt Mainz – Haushaltsjahr 2017 vom 25. April 2018.

des 31. Dezember 2016, welcher maßgeblich auf den gesonderten Prüfungsbericht des Revisionsamtes zu den gebuchten Forderungen zurückzuführen ist. Aber auch andere Veränderungen bedurften tiefergehender Prüfungstätigkeiten zum Jahresabschluss 2017, z. B. die (bilanziellen) Aus- bzw. Nachwirkungen der Auflösung der AGEM.

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.

Auch im Jahre 2018 wurde seitens des Revisionsamtes keine Prüfung gegenüber anderen Organisationseinheiten nach § 112 I 1 Nr. 2 GemO durchgeführt.

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

Unverändert gilt es, die Gesamtabschlüsse seit dem Jahre 2015 in geprüfter Form in die kommunalen Gremien zu bringen. Zwischenzeitlich war geplant, die drei Gesamtabschlüsse der Jahre 2015, 2016 und 2017 zum Herbst 2018 in prüffähiger Form seitens Amt 20 vorzulegen. Dies gelang aus unterschiedlichsten Gründen letztlich nicht, wes-

halb eine Neuterminierung dergestalt erfolgte, dass nunmehr in 2019 die zugehörige Vorlage an das Revisionsamt so vorgesehen ist, dass im Mai 2019 damit u. a. beginnend beim Rechnungsprüfungsausschuss in die Gremienbefassung konkret eingestiegen werden kann.

Dazu wurde wiederum an regelmäßigen Besprechungen mit Amt 20 bzw. sonstigen Abstimmungsgesprächen teilgenommen, die es vor- bzw. nachzubereiten galt. Zum Verständnis: Es gilt zu berücksichtigen, dass es sich nicht nur überhaupt um eine für das Revisionsamt gänzlich neue Prüfungsaufgabe handelt, sondern inhaltlich auf komplexer (da mehrschichtiger) Grundlage sehr hohe Werte zu prüfen sind, denen bereits der Gesetzgeber eine herausgehobene Aussagekraft beimisst. Mit den jetzt erstmaligen Prüfungen werden dabei Grundlagen für die dann jährlich wiederkehrende Aufgabe gesetzt, von denen in den Folgejahren möglicherweise nicht unbegründet abgewichen werden darf (alleine schon zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit), weshalb gerade jetzt belastbare Grundlagenarbeit unumgänglich ist.

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 zuständigen Prüfers wahrgenommen. Verbunden mit dieser Aufgabe erfolgt zugleich anteilig die laufende Prüfung der Zahlungsabwicklung allgemein im Sinne von § 26 II GemHVO. Dabei dient die Kontrolle der Finanzbuchhaltung auch der Sicherstellung einer umfassenden Kassensicherheit²¹. 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 unterfällt²². Diese Aufgabe ist seit 2018 grundsätzlich auf die Prüfer der Abteilung 1 des Revisionsamtes zu Verwaltungsprüfungen verteilt, in Bezug auf baubezogene Rechnungen zusätzlich den bautechnischen Prüfern der Abteilung 2.

Seit Wirksamkeit der novellierten Fassung der DA HKR AT ab dem 17. September 2017

²¹ 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.

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

lässt sich insoweit stärker seitens des Revisionsamtes darauf fokussieren²³, ob denn die Kassenanordnungen ordnungsgemäß primär seitens der Stadtkasse geprüft und nötigenfalls beanstandet wurden. Zwar besteht das Prüf- und Beanstandungsrecht der Stadtkasse²⁴ 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 noch dringlicher daran gearbeitet werden muss, dass wieder begründende Belege den Kassenanordnungen elektronisch beigelegt werden, dies auch zu den Annahmeanordnungen zu Einzahlungsfällen²⁵.

Wie in Vorjahren waren auch in 2018 häufige Feststellungen der Verweis auf die Nutzungspflicht des zentralen Katalogeinkaufes wie zum zentralen Rechnungseingang (anstelle bei den Fachstellen, was ein erhöhtes Fehlerpotential bis hin zu – in Einzelfällen festgestellten – Doppelzahlungen führt). Zu betonen ist insofern neuerlich, dass der städtischerseits vorgegebene zentrale Rechnungseingang dabei nicht nur unmittelbar der Wahrung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes nach § 93 III GemO dient, sondern auch mittelbar, denn nur so werden der Stadtkasse weitestgehend Aufrechnungen²⁶ ermöglicht – ein zentrales Element des Liquiditätsmanagements²⁷ der Stadtkasse (aufbauend auf der vorgeschriebenen Liquiditätsplanung des § 93 V 1 GemO).

²³ Zur zulässigen Bildung von Schwerpunkten und Stichproben der Rechnungsprüfer vgl. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 10.

²⁴ 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. KRW, Kap. 5.1, S. 1).

²⁵ Einem bereits lange erkannten Problem, welches auch im Rahmen der Überarbeitung der DA HKR AT thematisiert wurde. Die im Schlussbericht 2017 dargestellte Ankündigung des Amtes 20, die zugehörigen Finanzprogramme statt in 2017 in 2018 entsprechend erweitern zu wollen, gelang auch in 2018 nicht, die angekündigte Arbeitsgruppe wurde insofern nicht ins Leben gerufen.

²⁶ Vgl. zu Aufrechnungen im Überblick (inkl. Prüfungsschema) *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 58 ff., ausführlich Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V.: Hdb. KRW, Kap. 11.1.3.6, S. 14/3 ff. Zur Notwendigkeit der effektiven Vornahme möglicher Aufrechnungen zwecks Ausschluss des Insolvenzrisikos sodann *Appt/Klomfaß*: Insolvenzrecht – Basiswissen für Praktiker in Kreisen, Städten und Gemeinden, Rn. 156 ff.

²⁷ Siehe dazu ausführlich, insbesondere auch mit Darstellung der Anforderungen an die Kasse sowie gar weiterführender Möglichkeiten bis hin zur Bildung eines Liquiditätsverbundes, Hdb. KRW, Kap. 38.

Zusammenfassungen zur Prüfung von Kassenanordnungen²⁸:

a) Verwaltungsabteilung

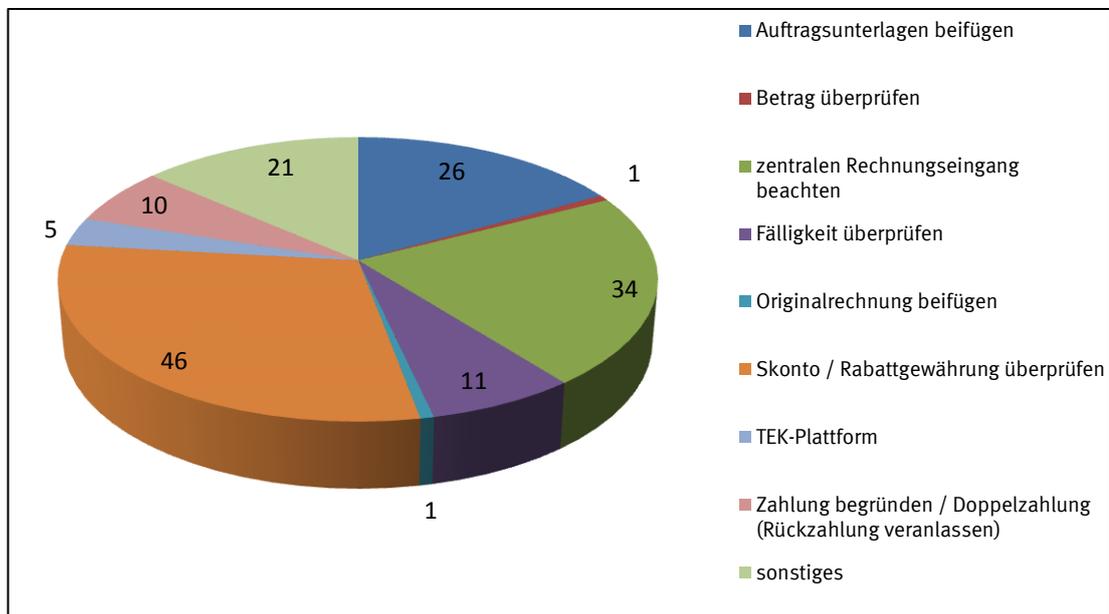


Abbildung 1: Feststellungen zu Kassenanordnungen Abteilung 1

b) Abteilung betriebswirtschaftliche und technische Prüfungen

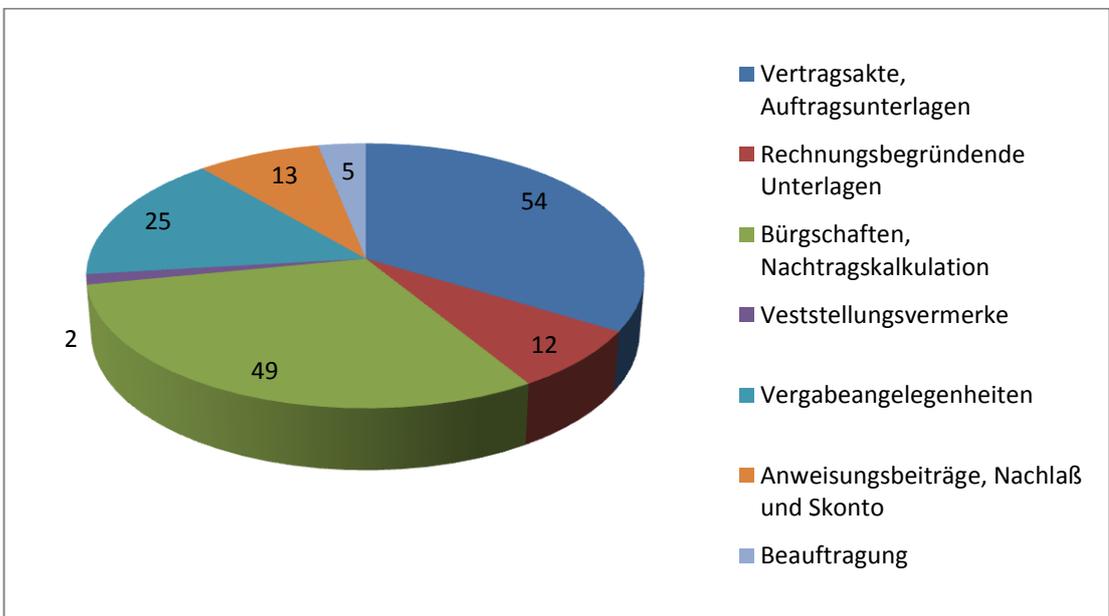


Abbildung 2: Feststellungen zu Kassenanordnungen Abteilung 2

²⁸ Pro Kassenanordnung können ggf. parallel mehrere Beanstandungen aus unterschiedlichen Gründen erfolgen.

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

Wie in den Vorjahren führte die Überprüfung der Unterhaltungskosten zum Staatstheater Mainz, welche anteilig vom Land Rheinland-Pfalz mit finanziert werden, zu keinen wesentlichen Feststellungen.

In ausgewählten Bereichen (37 – Feuerwehr, 67 – Grün- und Umweltamt) wurde der Bestand des beweglichen Anlagevermögens letztlich ohne gravierende Feststellungen überprüft.

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

1. Beschreibung des Aufgabenumfangs

Diese weitgefasste Aufgabe, umfasst wird beispielsweise

- ❖ die Kontrolle der Erträge und Aufwendungen bzw. Einzahlungen und Auszahlungen auf ihre tatsächliche Realisierung hin,
- ❖ die stete Wahrung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. § 93 III GemO),
- ❖ dies sowohl zur Einnahme- wie zur Ausgabenseite,²⁹

ist primär dem speziell zu 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport vorgesehenem Prüfer zugewiesen.

Über dessen Tätigkeiten hinaus sind folgende besondere Einzelaufträge anderer Prüferinnen bzw. Prüfer näher darzustellen:

2. Einzelaufträge zu § 112 I 1 Nr. 5 GemO

a) *Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport* *Überprüfung etwaiger Mehrfachauszahlungen*

Zur im Vorjahr dargestellten (System-)Prüfung auf etwaige Mehrfachauszahlungen hin, wozu als Ergebnis festgehalten wurde, dass das elektronische Verfahren aus Sicht des Revisionsamtes momentan nicht vollumfänglich den GoB und GoBD entspricht, konnte

²⁹ Vgl. weiterführend zu Aufgabeninhalten *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 10.

in 2018 keine Abhilfe festgestellt werden.

b) Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport
Detailprüfungen zur DA HKR AT

Über das gesamte Jahr 2018 hinweg erfolgten fachgebietsübergreifend wie projektorientiert Prüfungstätigkeiten zur weitergehenden Novellierung der Dienstanweisung Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Allgemeiner Teil (DA HKR AT), weil im Jahre 2017 lediglich die wesentlichen Feststellungen bzw. Hinweise des Revisionsamtes zur Neufassung berücksichtigt werden konnten.

In Bezug auf die DA HKR AT wird angeregt, künftig an einigen entscheidenden Stellen noch stärker als bisher Elemente zur Mitarbeiterentlastung einzuarbeiten³⁰. So wurde – ein erstes Beispiel – konkret im Vorfeld Amt 20 überlegt, jedenfalls zu Stammlieferanten die Möglichkeit in der DA HKR AT vorzusehen, dass Rechnungen ohne Angabe dieser verpflichtenden Mittelbindungsnummer³¹ seitens der Stelle für den zentralen Rechnungseingang zurückgegeben werden dürfen. Dort würde bei entsprechender Handhabung manueller Arbeitsaufwand und damit zugleich eine potentielle Fehlerquelle reduziert. Nur bei einer solchen Regelung wären ferner die Fachbereiche angehalten, jedenfalls zu Stammlieferanten bereits in den Verträgen einen entsprechenden Passus zur verpflichtenden Angabe eben dieser Mittelbindungsnummer in der Lieferantenrechnung einzufordern. Die jetzige Neufassung enthält zwar Ausführungen zur Mittelbindung, jedoch ohne diese Option.

Ein zweites Beispiel: Zu Stundungen wurde im Vorfeld konkret empfohlen, die seit Umstellung auf die kommunale Doppik gezielt geschaffene Möglichkeit des § 29 III GemHVO zu nutzen und zentral für Stundungsentscheidungen die Stadtkasse für zuständig zu erklären. In der jetzigen Neufassung wird hingegen unverändert die Zuständigkeit den verschiedenen Fachbereichen zugewiesen. Weil gerade Stundungen regelmäßig eine Betrachtung aller Offenstände eines Schuldners praktisch erfordern, führt die jetzt unverändert fortgeschriebene Regelung im Einzelfall zu dem unglücklichen

³⁰ Diese dabei möglichst papierlos durch Bereitstellung vollelektronischer Kommunikationswege, um letztlich auch dem E-Government-Gesetz (und zugehöriger Konkretisierungen) stärker Rechnung zu tragen. So wird häufig noch auf Papierwege abgestellt, z. B. zum Kassenanordnungswesen (wo die elektronische Anordnung eben nicht – entgegen der frühzeitig gegebenen Empfehlung – zum Standard erklärt wird) oder zu Mittelbindung (wo jedenfalls zu Baurechnungen verpflichtende Ausdrücke gefordert werden). Diese Zielrichtung könnte am Rande zugleich raumbezogene Archivressourcen minimieren – ein gerade im Hinblick auf die kommende Rathaussanierung bedeutsamer Faktor.

³¹ Wird eine Mittelbindungsnummer an prominenter (und somit vorzugebender) Stelle in der Lieferantenrechnung angegeben, kann – z. B. im Rahmen des Einscannens – automatisiert unmittelbar im System eine Buchungszuordnung z. B. zum Geschäftspartner, aber auch schon zu entsprechend hinterlegten Konten, erfolgen.

Ergebnis (gerade in Vergleichsverfahren³²), dass trotz z. B. vier zustimmender Fachbereiche letztlich eine Stundungslösung wegen eines ablehnenden Fachbereiches scheitert – in Bezug auf dann alle städtische Stellen. In der Folge sind notwendig weitere Beitreibungsmaßnahmen ohnehin wiederum seitens der Stadtkasse durchzuführen. Diese gemäß § 29 III GemHVO für zuständig zu erklären könnte Beitreibungsaufwand minimieren (und sich für den Schuldner ggf. gar kostengünstiger sowie weniger belastend gestalten).

Als Ergebnis dieser Prüfung ist festzuhalten, dass die DA HKR AT bereits durch die Novellierung am 17. September 2017 umfassende Änderungen und Ergänzungen erhalten hat, in Hinblick auf den Umfang der DA HKR AT und die ständig auftretenden Neuerungen, sei es rechtlicher Natur oder bspw. aber aufgrund von Digitalisierung der Verwaltung und entsprechender Umstellung von kassenrechtlichen Vorgängen, jedoch dauerhaft und regelmäßiger Änderungen und Ergänzungen bedarf. Im Rahmen dieser Prüfung wurden einzelne Schlagworte bzw. Abläufe detailtiefer begutachtet und Ergebnisse aus nachfolgenden Prüfungsaufträgen eingebunden.

Die in 2018 erarbeitete ausführlichere Stellungnahme soll daher zur nächsten Aktualisierung der DA HKR AT umfassend berücksichtigt werden, möglicherweise verbunden mit einer ggf. ohnehin zu Teilfragen notwendigen Korrektur.

Weil die Fortschreibung als dauerhafter Prozess zu verstehen ist, können auch die jetzigen Feststellungen bzw. Hinweise des Revisionsamtes aufgrund der Komplexität und der auch künftig erwartbaren Neuerungen (sowohl in rechtlicher, organisatorischer oder technischer Weise denkbar) nicht als abschließend angesehen werden. Mit diesen werden jedoch wesentliche Grundaussagen vermittelt.

Die künftig zu erhoffende stete Aktualität³³ würde in der Folge ferner die Akzeptanz in der gesamten Stadtverwaltung erhöhen, was ob der dann tatsächlich verstärkt DA-konformen Praxis zu weniger Fehlern führen wird, was wiederum den bis dato teils zu konstatierenden Bereinigungsbedarf (z. B. im Rahmen von Jahresabschlussarbeiten) zuvorderst bei Amt 20 minimieren kann und letztlich insoweit entsprechende Entlastungen erhoffen lässt.

³² Welche im Übrigen in der DA HKR AT überhaupt nicht gesondert geregelt werden.

³³ Eine Aktualisierung der DA HKR AT sollte ggf. anlassbezogen, sinnvollerweise jedoch mindestens jährlich erfolgen. Aufgrund der heutigen technischen Umgebung als datenbankgestützte Anwendung ist dies auch schnell herbeiführbar.

c) **Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport**
Prüfungen zu einer Vorabfassung der DA HKR V

Mit der am 18. April 2018 in Kraft getretenen Vergaberechtsreform wird die Überarbeitung der „Dienstanweisung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (DA HKR), Teil II – Vergabeordnung“ nunmehr dringend notwendig, nachdem schon in den Vorjahren – insbesondere zur großen Vergaberechtsreform in 2016 sowie anlässlich von geänderten eu-weiten Vorgaben – Änderungen nachzuvollziehen sind.

Das offizielle Verfahren zur Neufassung der DA HKR II wurde noch nicht eröffnet, jedoch erging der erste Änderungsentwurf der Abteilung 20.06. zur Vorabstellungnahme an das Revisionsamt im Jahre 2018.

Der Entwurf wurde einer intensiven Prüfung unterzogen. Insgesamt konnten 145 Anmerkungen erfasst werden, welche in mehreren Sitzungen zwischen Revisionsamt und der Abteilung Vergabe und Einkauf ausführlich besprochen wurden. Hieraus ergaben sich etliche Schwerpunkte, die in die Neufassung vollumfänglich eingearbeitet werden sollen.

Allgemein wurden der Aufbau, die Vorgaben zu konkreten Abläufen und die Verständlichkeit der DA HKR II immer wieder kritisch hinterfragt, gerade im Hinblick auf die Anwenderinnen und Anwender in den – teils vergabefernen und damit oft nicht speziell geschulten – städtischen Fachbereichen. Deshalb sollen in der Neufassung genauere Begriffsbestimmungen aufgenommen und die Systematik des Aufbaus überarbeitet werden um den teilweise schwer verständlichen Inhalt auch für den Laien greifbarer zu machen.

Um den derzeit unterschiedlichen Handhabungen im Unterschwellenbereich vorbeugen zu können, ist eine klare Festlegung der Wertgrenzen, ab denen ein Wettbewerb hergestellt werden muss, zwingend erforderlich. Auch muss die Stellung des elektronischen Katalogeinkaufes hervorgehoben und definiert werden. Für den bestellenden Fachbereich muss zweifelsfrei hervorgehen, unter welchen Bestellvoraussetzungen er wie handeln muss oder darf. Im selben Zuge ist die Aufgabe des Einkaufes der Abteilung 20.06. klarer abzugrenzen.

Einen weiteren Kernpunkt bilden die Ausführungen, ab wann das EU-Vergaberecht greift, bisher wurde in der DA HKR II *nicht* darauf eingegangen.

Die Neufassung soll künftig grundsätzlich auf die elektronische Vergabe und zusammenhängend grundsätzlich auf digitale und papierlose Abläufe abstellen. Dies, obwohl teils schon gesetzgeberisch vorgezeichnet (vgl. z. B. das E-Government-Gesetz), fand in der vorgelegten Entwurfsfassung bis dato keine Beachtung und soll nun sichergestellt werden.

Anmerkungen:

Insoweit kommt es zwecknotwendig auch zur Verzahnung mit dem zentralen Projekt zur Einführung eines stadtweiten Dokumentmanagementsystems. Ferner ergeben sich aus dieser Perspektive starke Bezüge zur Informationssicherheit. Auch wenn schon bisher z. B. Papierakten verloren oder nachträglich manipuliert werden konnten, stellen sich im Zuge einer vornehmlich digitalen Abwicklung gänzlich neue Fragestellungen, Beispiel: Wie ist zu verfahren, wenn eine im Einzelfall verpflichtend zu nutzende Vergabepattform temporär ausfällt? Oder: Sind automatisierte Prüfungsalgorithmen auf zulässige Feldeintragungen nutzbar? Umgekehrt gilt es seitens der Vergabestelle selbst darauf zu achten, dass z. B. auszuschreibende Programmbeschaffungen ihrerseits auf digitale Abläufe abstellen, gewisse Sicherungsmechanismen aus der Warte der Informationssicherheit nachgewiesen sind (z. B. durch entsprechende Textpassagen im Leistungsverzeichnis bzw. beigefügten vertraglichen Nebenbestimmungen usw.), wozu jüngst in einem Bericht des Revisionsamtes anlässlich eines Penetrationstestes auch gesondert hingewiesen wurde (vgl. dazu den gesonderten Bericht). Kurzum: Aufgaben der Informationssicherheit, sowohl seitens der Fachbereiche über die ggf. zwischenzuschaltende KDZ bis hin zur Revision, spielen immer weiter in Vergabefragen hinein und eröffnen damit künftig u. a. gänzlich neue wie strategisch bedeutsame Prüffelder.

Auf die Besonderheiten der IT Vergabe (z. B. hinsichtlich gesonderter Nebenbestimmungen wie der EVB-ITs) wird in der derzeitigen Entwurfsfassung nicht hingewiesen, worauf in Einzelprüfungen bereits eingegangen wurde. Deshalb sind die Vorgaben zur EDV-Beschaffung einzufügen und ggf. entsprechend hervorzuheben.

Anmerkungen:

In den Gesprächen mit Abteilung 20.06 wurde signalisiert, die Hinweise

und Feststellungen des Revisionsamtes in der kommend zur Unterschrift vorgesehenen Entwurfsfassung weitestgehend zu berücksichtigen.

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

Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 gebuchte Forderungen der Landeshauptstadt Mainz – Struktur und Buchungen

Anlässlich von Personal- und damit einher gehenden Zuständigkeitswechseln war u. a. die Bilanzposition der Forderungen neu zuzuordnen. In der Folge stellte sich bei der zugehörigen Prüfung des Jahresabschlusses 2016 heraus, dass es zu einer Vielzahl von Prüferfeststellungen kommt. Letztlich auch nach Abstimmung mit der seinerzeitigen Leitung des Amtes 20 wurden daraufhin im Prüfungsbericht zum Jahresabschluss nur ausgewählt wesentliche Feststellungen aufgenommen, darüber hinaus sodann aber eine gesonderte Prüfung des gesamten Forderungsbestandes auf der Basis der bereits ermittelten Bilanzwerte zum 31. Dezember 2016 in ausführlicher Form beauftragt. Ein Rückgriff auf tagesaktuelle Buchungen, was zusätzlichen Aufwand ausgelöst hätte, war bei dieser sodann unterjährig folgenden Prüfung nicht notwendig, weil grundlegende Fragen im Umgang mit Forderungsbuchungen aufzugreifen waren. Die Prüfung erstreckte sich in der Folge des verabschiedeten Jahresabschlusses 2016 von Herbst 2017 bis zur Vorlage des umfassenden Prüfungsberichtes Mitte Januar 2018. Wie bereits eingangs dieses Schlussberichtes erwähnt, konnten so im wiederum folgenden Jahresabschluss zum Jahre 2017 etliche der zwischenzeitlich auch in Einzelgesprächen kommunizierten Feststellungen schon teilweise berücksichtigt werden.

(1) Ausgewählte abstraktere Bemerkungen bzw. Feststellungen³⁴

- ❖ Zur Vornahme der Einzel- und Pauschalwertberichtigungen wird seitens des Amtes 20 auf eine interne Forderungsbewertungsrichtlinie zurückgegriffen. Deren Regelungen bedürfen der Überarbeitung³⁵, um einen – zu manchen Forderungsarten: kategorisch – verzerrten Forderungsausweis zu unterbinden. Amt 20 hat dazu eine leicht überarbeitete Fassung zwischenzeitlich herbeigeführt.
- ❖ 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 verzerrt hohen Forderungsausweis. Sofern im Einzelfall hinter solchen Buchungen eigentlich echte Forderungen gegenüber externen Schuldnern stehen, ist insoweit keine Buchungs-

³⁴ Teile A bis E des Prüfungsberichtes zu Kapitel VIII.

³⁵ Wobei die Kompetenzfrage zu beachten ist.

transparenz gegeben und es entsteht Bearbeitungsmehraufwand (bei der Stadtkasse, ggf. bei der Buchhaltung sowie bei den betroffenen budgetverwaltenden Stellen). 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 (ggf. können sogar Vorgänge lediglich in der Kosten- und Leistungsrechnung, damit selbst ohne Rückgriff auf die Ergebnisrechnung, gewollt sein³⁶). 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. U. a. solche Korrekturen erklären den anteiligen Rückgang des Forderungsgesamtbestandes.

- ❖ Festzustellen ist in diesem Zusammenhang die Vornahme lediglich von unbefristeten 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 (im Prüfungsbericht wird dazu als Beispiel auf Forderungen des Zulassungsbereiches nach dem KFZZulKostRG zurückgegriffen).
- ❖ Unverändert besteht die Stammdatenproblematik, auf dieses noch offene „Optimierungsfeld“ aus Vorjahren wurde bereits hingewiesen.
- ❖ Zu mehreren Sachkonten ist die fehlerhafte bzw. falsche Kontenauswahl festzustellen. Jedenfalls wirkt sich dies auf Auswertungsmöglichkeiten aus (z. B. nach bestimmten Schuldnergruppen), die im Einzelfall gar nicht mehr möglich sind. Insgesamt blieb unklar, warum teils eigene Sachkonten abweichend vom grundsätzlich verbindlichen Kontenrahmenplan des Landes kreiert 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).

³⁶ Dabei ist darauf hinzuweisen, dass bewusst unverändert keine konkreten Vorgaben zur Kosten- und Leistungsrechnung bestehen, vgl. dazu explizit das Vorwort zur DA HKR AT in der novellierten Fassung vom 17. September 2017.

Anmerkung:

Im Abschlussgespräch am 17. Januar 2018 wurde 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 angestrebte übereinstimmende 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).

(2) Ausgewählte Ergebnisse zu den Detailprüfungen einzelner Sachkonten³⁷

- ❖ 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 festzustellen.

- ❖ Zu einzelnen Forderungsbuchungen – z. B. zu Verpflegungskosten für Schulessen – wurde hinterfragt, ob bestimmte Forderungen entgegen bisheriger Praxis im Hinblick auf Vorteile der nachfolgenden Beitreibung nicht als öffentlich-rechtliche Forderungen abgerechnet werden könnten.

³⁷ In Anlehnung an Teil F des eigentlichen Prüfungsberichtes zu Kapitel VIII, auf welchen nötigenfalls für interessierte Leser weiterführend zu verweisen ist (denn Qualität ist das Produkt der Liebe zum Detail, *Andreas Tenzer*, Philosoph). Für den Schlussbericht gilt es insofern auf solche Feststellungen zurückzugreifen, denen übergreifend allgemeine Bedeutung gerade auch für zukünftige Maßnahmen beizumessen ist.

- ❖ Die Pflicht zur Vornahme möglicher Aufrechnungen wurde an mehreren Stellen betont, u. a. auch zur kategorischen Elimination andernfalls etwaiger Offenstände gegen abhängige Unternehmen. Die Pflicht zur Vornahme von Aufrechnungen leitet sich dabei ebenfalls – über Klarstellungen in der lokalen Dienstanweisung hinaus – aus dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz her. Ähnlich wie zur Vorkasse leuchtet auch hierzu ein, dass eine Aufrechnung jedwede weitere Beitreibung überflüssig macht (und zudem in ähnlicher Weise mitarbeiterschützend wirkt, weil – noch mehr bei unverbundenen Privatrechtssubjekten – bei etwaigen Insolvenzfällen aufgerechnete Beträge ebenfalls grundsätzlich insolvenzfest sind).
- ❖ Wertberichtigungen gegen verbundene Unternehmen sind generell nicht plausibel. Solche Konten sind kategorisch von einer Pauschalwertberichtigung auszunehmen.
- ❖ 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.
- ❖ Gemeindeanteile *am* Steueraufkommen wurden versehentlich *als* Steuerforderungen gegen das Land – über drei Buchungen mit 4.534.236,08 € – eingebucht. Dies verzerrt zumindest statistische Auswertungen und ist künftig durch korrekte Kontenansprache zu unterbinden.
- ❖ 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 Kassenanordnungswesen) herbeigeführt werden³⁸. Zu den inhaltlich bedeutsamen Zwangsgeldern ist dies für den Zugriff der Vollstreckungsstelle bis dahin vorab zu ermöglichen. Angedacht ist, dass die festsetzenden städtischen Stellen die fallzahlmäßig überschaubaren einzubuchenden Bescheide zu Zwangsgeldern unmittelbar elektronisch der Vollstreckungsstelle zur Vorhaltung für den konkreten Rückgriff zum Vollstreckungsfall übermitteln. Seitens der Vollstreckungsstelle wird das konkrete Vorgehen zur Übermittlung dabei mit dem jeweiligen Fachbereich individuell abgestimmt.

³⁸ Wobei sich darüber hinaus auch Implikationen für das kommende Dokumentmanagementsystem ergeben, in welchem diese begründenden Unterlagen – z. B. der Kostenbescheid – schließlich (ebenfalls) vorzuhalten sind.

- ❖ 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, wenngleich sich die Vollstreckungsstelle (im Rahmen des Möglichen) bemüht, diese ob ihrer besonderen Bedeutung bevorzugt zu vollstrecken.
- ❖ Eigene Bußgeldforderungen der Landeshauptstadt Mainz werden in großer Zahl als vermeintliche Amtshilfefälle fälschlich unter Konto „17630001 – Forderungen gegen Sonstige“ gebucht, was es umzustellen gilt.
- ❖ Tatsächliche Amtshilfefälle, wonach die Vollstreckungsstelle der Stadtkasse der Landeshauptstadt Mainz von anderen öffentlich-rechtlichen Gläubigern zur Vollstreckung gegen Mainzer Schuldner eingeschaltet wird, werden hingegen 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. Zu honorieren ist in diesem Zusammenhang, dass bereits während des Prüfungszeitraums eine praktische (Zwischen-)Lösung im Finanzprogramm seitens der Bilanzbuchhaltung eingerichtet wurde. 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.
- ❖ Die unter dem unzulässigen Konto „17991001 – Durchlaufende Posten“ i. H. v. unverändert 2.033.897,63 € festzustellende „Sammelpostenbuchung“ blieb bis zuletzt unklar, generell ist diese zu bereinigen.

Anmerkung:

Bereits beim nachfolgenden Jahresabschluss 2017 kam es seitens Amt 20 zu einer deutlichen Rückführung.

Der Prüfungsbericht sprach sodann mehrere Empfehlungen aus, darunter:

- ❖ 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.
- ❖ 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.
- ❖ Aufgrund der häufig aufgetretenen falschen Kontierung (sowie ggf. auch zur Bereichsabgrenzung³⁹) könnte die Stadtkasse verstärkt dazu angehalten werden, von ihrem umfassenden Prüf- und Beanstandungsrecht im Rahmen des Anordnungsfreigabeprozesses Gebrauch zu machen.
- ❖ Dabei sollte die Stadtkasse ihrerseits so weitgehend wie möglich durch passgenaue systemtechnische Einstellungen entlastet werden. Beispielsweise wird angeregt, Buchungen auf Konten zu öffentlich-rechtlichen Schuldner kategorisch für die Auswahl privater Schuldner zu sperren.
- ❖ 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.
- ❖ Gerade in Bezug auf Eigenbetriebe (darüber hinaus aber ggf. auch noch weitergehend auf andere stadtnahe Organisationseinheiten) 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 herbeizuführen⁴⁰. Dies minimiert insgesamt

³⁹ Vgl. auch dazu *Rechnungshof Rheinland-Pfalz*: Kommunalbericht 2017 vom 22. Juni 2017, S. 128.

⁴⁰ Welche technisch seitens unserer Finanzsoftware unterstützt wird, bis vor kurzem praktiziert zum Zweckverband

den Bearbeitungsaufwand und verhindert insoweit eine außenwirksame Auswertbarkeit unserer diesbezüglichen Buchungsvorgänge.

Anmerkungen:

Seitens der Amtsleitung 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.

- ❖ Ähnliches gilt in Bezug auf die regelmäßigen Abrechnungen mit dem Jobcenter. Zumindest aus wirtschaftlicher Sicht wird ob der hohen Fallzahlen unbedingt empfohlen, ob diese Ausgleiche nicht durch bloße virtuelle Verrechnungen zwischen dem Jobcenter und der Landeshauptstadt Mainz ausgeglichen werden können, die z. B. lediglich einmal im Quartal mittels einer tatsächlichen Gesamtüberweisung saldiert werden.

Abschließende Anmerkung zu dieser Prüfung insgesamt:

Wie bereits an einigen Stellen hervorgehoben, konnten in der Zwischenzeit bereits mehrere Folgen dieser festgestellten Ergebnisse verzeichnet werden. Namhaft ist der Rückgang des zum 31. Dezember 2017 bilanzierten Forderungsbestandes gegenüber dem Vorjahr um 20,13 %, was ./.. 15.097.701,43 € entspricht.

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

§ 112 I 1 Nr. 6 GemO fordert zunächst die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung der Gemeinde. Was darunter fällt, konkretisiert § 25 II GemHVO⁴¹:

Lennebergwald sogar zu einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit.

⁴¹ Zur Problematik des im Detail schwierigen Verhältnisses zwischen dem Begriff der Zahlungsabwicklung nach §§ 112 I

„¹Zur Zahlungsabwicklung gehören

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

²Jeder Zahlungsvorgang ist zu erfassen und zu dokumentieren.“

Ausgedehnt wird diese dauernde Überwachung sodann auch auf die Zahlungsabwicklung der Eigenbetriebe (definiert in § 86 GemO) einschließlich der Sonderkassen (vgl. § 82 GemO)⁴² – 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). Im Hinblick u. a. auf die gebotenen Prüfungen zu Zahlstellen⁴³ wurde die über das gesamte Jahr 2017 erstreckte Projektprüfung – wie im Schlussbericht 2017 in Ausblick gestellt – Anfang 2018 mit Ausführungen auch zu diesem Aspekt abgeschlossen. Im Projektprüfungsbericht wurde u. a. festgestellt, dass Kassenautomaten Zahlstellen darstellen. Dies wurde jedoch seitens Amt 20 in Frage gestellt. Deshalb wurde eine gesonderte Prüfung ausschließlich zu dieser Frage bei Amt 14 ausgelöst, welche das Ergebnis bestätigt. Seitens Amt 20 wird dieses Ergebnis unverändert kritisch gesehen, weshalb nach Zwischengesprächen auf Amtsebene nunmehr Anfang 2019 ein in dieser Hinsicht als inhaltlich abschließend gedachtes Fachgespräch zwischen dem Kassenverwalter und dem hiesigen Leiter der Abteilung für Verwaltungsprüfungen erfolgte. Sofern dieses Ergebnis seitens Amt 20 nunmehr übernommen werden sollte, wäre dies hinsichtlich etwaiger organisatorischer Änderungen gerade im Hinblick auf die Kassenautomaten sodann im Schlussbericht

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).

⁴² 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.

⁴³ 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.

2019 darzulegen.

Allgemein dient diese Aufgabe nach § 112 I 1 Nr. 6 GemO zugleich zur Vorbereitung des Jahresabschlusses⁴⁴, entsprechende Überschneidungen sind mithin unvermeidlich. Allgemein dient sie auch der Gewährleistung der Kassensicherheit⁴⁵.

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 muss⁴⁶ (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.

Anlässlich der Hinweise schon in früheren Schlussberichten zu ausstehenden Prüfungen zum Kommunalen Entschuldungsfonds ist darauf hinzuweisen, dass nunmehr in 2018 zu den Vorjahren bis einschließlich 2017 (basierend auf den je endgültigen Zahlenwerten nach Entlastungserteilungen zu den vorgelegten Jahresabschlüssen) die seitens Amt 20 der Aufsichtsbehörde gemeldeten Beträge gegengeprüft und letztlich bestätigt werden konnten. Es bedarf insoweit keiner vertiefenden Einzeldarstellung, weil einerseits keine wesentlichen Prüfungsfeststellungen getroffen wurden, andererseits aber vor allem zu jedem Jahr der im Plan mit dem Land seitens der Stadt zu erbringend vereinbarte Konsolidierungsbeitrag je deutlich übertroffen werden konnte, zu 2017 konkret mit 18.887.143,91 € gegenüber dem vertraglich zu erbringendem Betrag von 10.544.841,00 €.

2. Darstellung einzelner Prüfungshandlungen zu § 112 I 1 Nr. 6 GemO

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

⁴⁴ Vgl. bestätigend *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 11.

⁴⁵ Einem der zentralen Argumente für die herausragende Stellung des Kassenrechts, vgl. dazu *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 28 ff.

⁴⁶ Vgl. beispielsweise *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 11.

Bestand an Zahlungsmitteln sowie den Bestand auf den für den Zahlungsverkehr bei den Kreditinstituten eingerichteten Konten (Kassenistbestand) zu ermitteln und dem Bestand auf den für den Nachweis der Zahlungsmittel eingerichteten Finanzmittelkonten (Kassensollbestand) gegenüberzustellen. Die Ergebnisse werden in den Tagesabschluss (die sog. Tagesabstimmung) eingestellt und der Buchungstag abgeschlossen. Die unvermuteten Prüfungen bezogen sich auf die Tagesabstimmungen vom 24. April 2018 und vom 23. Oktober 2018 und führten zu keinen Bemerkungen.

Tagesabschluss	24.04.2018 €	23.10.2018 €
Kassensollbestand	13.002.004,76	6.978.056,23
./. Schwebeposten	11.981.092,26	2.453.651,89
Bereinigter Kassensollbestand	1.020.912,50	4.524.404,34
zu		
Kassenistbestand	1.020.912,50	4.524.404,34
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 vorgenommen Saldenabstimmgen zwischen den Finanzmittelkonten (Bilanz) und den Finanzkonten (Gesamtfinanzrechnung) wiesen wie das im Finanzprogramm hinterlegte Abgleichprogramm „Täglicher Abgleich der Finanzrechnung mit liquiden Mitteln“ lediglich eine Differenz von ./. 165,31 € aus. Dabei handelt es sich um eine unerledigte Rückzahlungsanforderung aus dem Buchungskreis 3200 (Fonds) mit dem Geschäftsbereich 3210 (Hospizienfonds). Eine zeitnahe Bereinigung wurde erbeten.

Bei der Prüfung wurde ferner eine Differenz zwischen den Finanzmittelkonten der Bilanz und dem Tagesabschluss festgestellt. Bei dem im Tagesabschluss mitaufgeführten Konto der Barkassenbestände/Handvorschüsse erfolgten Buchungen i. H. v. 2.724.207,24 €. Dabei handelte es sich um fehlerhafte Jahresabschlussbuchungen. Mit

den Buchungen wurden zwar die nach der Haushaltssystematik erforderlichen Ausweisungen der liquiden Mittel in der Finanzrechnung ausgewiesen. Jedoch erfolgten irrtümliche Kontierungen auf das Konto der Barkassenbestände. Die Bereinigung wurde zeitnah veranlasst.

Im Schlussbericht 2017 wurde zudem ausgeführt, dass die in 2017 vorgenommenen Saldenabstimmungen zwischen den Finanzmittelkonten (Bilanz) und den Finanzkonten (Gesamtfinanzrechnung) Differenzen auswiesen:

- ❖ 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, was jedoch nicht erfolgte. Erst Mitte 2018 (anlässlich der Prüfung zum Jahresabschluss 2017 des Zweckverbandes Lennebergwald) konnte – auf Initiative des Revisionsamtes hin - aufgeklärt werden, dass es sich um einen buchungstechnischen „Schiefstand“ im Finanzprogramm handelt, welcher auf eine insofern falsche manuelle Parametereinstellung zurückzuführen ist, was sich als solches nicht mehr rückgängig machen lässt, aber keine weiteren tatsächlichen Auswirkungen auf die Ergebnisse (weder der Landeshauptstadt Mainz noch des Zweckverbandes Lennebergwald) herbeiführt.

b) *Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport*
Bargeldbestände in den städtischen Ämtern (Projektprüfung)

In der Zeit von Dezember 2016 bis Dezember 2017⁴⁷ erfolgten insgesamt neun Prüfungen von Hand- und Wechselgeldvorschusskassen in drei Dezernaten nach Stichprobenauswahl (Dezernate I, IV und VI). Mit der sodann erst Anfang 2018 abgeschlossenen Prüfung wurden bisherige Zahlungsvorgänge beleuchtet. Es wurde überprüft, ob einzelne Kassen zurückgeführt werden können, sei es durch Abschaffung einzelner Hand- oder Wechselgeldvorschusskassen, sei es durch Umstellung auf andere Zahlungsmöglichkeiten, um insbesondere dem Grundsatz des unbaren Zahlungsverkehrs gerecht zu werden.

⁴⁷ Dieser Prüfungszeitraum erklärt, warum überwiegend noch auf die alten Regelungen der DA HKR I bzw. II abzustellen ist.

Darüber hinaus wurden die seit dem 1. Januar 2017 geltenden neuen Anforderungen an Registrierkassen (Aufzeichnung der Daten elektronisch, einzeln und unveränderbar und für mindestens zehn Jahre archivierbar) in die Prüfung einbezogen.

Hinsichtlich der im Stadthaus und der Zulassungsstelle vorhandenen Geldautomaten wurde überprüft,

- ❖ inwieweit Festlegungen hinsichtlich der Geldbestände, der Verbuchung und der organisatorischen Zuordnung getroffen wurden,
- ❖ inwieweit Festlegungen hinsichtlich Verantwortlichkeiten bestehen,
- ❖ ob Vereinbarungen existieren, die für alle gleichermaßen gelten, beispielsweise in einer Dienstvereinbarung oder einer Organisationsverfügung und
- ❖ welche präventiven Regelungen hinsichtlich möglicher Missbrauchsfälle vorliegen.

Im Rahmen der Prüfung der Hand- und Wechselgeldvorschüsse wurden die Geldbestände und Aufzeichnungen überprüft sowie die Belege gesichtet. Außerdem wurden der Zweck des Hand- bzw. Wechselgeldvorschusses, die Aufbewahrung, Verantwortlichkeiten, Vertretungsregelungen, Aufzeichnungs- und Abrechnungsmodalitäten und die Häufigkeit amtsinterner Prüfungen beleuchtet.

Ergebnisse aus den einzelnen Kassenprüfungen:

- ❖ Aus dem Verzeichnis des 20 – Amtes für Finanzen, Beteiligungen und Sport ging bei einer Vielzahl von Handvorschüssen nicht hervor, wer die/der Kassenverantwortliche ist. Die Bestandsliste ist zu überarbeiten.
- ❖ Im Amt 451 – Gutenberg-Museum stimmte der tatsächliche Kassenbestand nicht mit dem Bestandsverzeichnis des 20 – Amtes für Finanzen, Beteiligungen und Sport überein. Der Differenzbetrag ist vermutlich auf die Aufsummierung nicht abgeführter Tageseinnahmen zurückzuführen und mittels Annahmeanordnung einzuzahlen und damit zu korrigieren. Der Handvorschuss im Vorzimmer der Direktion, der zum Zeitpunkt der Prüfung mehr als 400 € betrug, ist zu hoch und auf ein Mindestmaß zu reduzieren.
- ❖ In mehreren geprüften Bereichen werden die Handkassen für die Beschaffung von Bedarfsartikeln geführt und um spontane Einkäufe zu erledigen. Die Bestellung über

den städtischen Online-Katalog wird nicht ausreichend bis überhaupt nicht genutzt, obwohl die DA-HKR II eine verpflichtende Nutzung für die Mitarbeiter/-innen vorschreibt.

- ❖ Bei den geprüften Jugendzentren werden Mieteinnahmen bar vereinnahmt. Kautionen und Spenden wurden beim Jugendzentrum Weisenau bar eingenommen und nicht im Kassenbuch aufgeführt. Grundsätzlich sind alle Ein- und Auszahlungen im Kassenbuch aufzulisten. Mieteinnahmen, sowie Kautionen und Spenden sind grundsätzlich bargeldlos abzuwickeln. Auch bei den Ausgaben ist zukünftig auf eine bargeldlose Zahlung zu achten (Kauf auf Rechnung, Aufwandsentschädigung per Überweisung).
- ❖ In den geprüften Bereichen werden Kalkulations- oder Textlisten zur Führung des Kassenbuches genutzt. Diese sind nicht revisionssicher.
- ❖ Es fanden nachweislich nur im Bereich Dezernat IV, 51 – Amt für Jugend und Familie, Soziale Stadt, vierteljährliche Kassenprüfungen statt. In den Jugendzentren fanden die Prüfungen ein- bis zweimal jährlich statt. In den anderen geprüften Bereichen wurden keine internen Kassenprüfungen durchgeführt. Die Abgabe der Kassenbücher zur Abrechnung stellen keine unvermuteten Kassenprüfungen dar. Die Ämter sind auf die Durchführung der internen Kassenprüfungen hinzuweisen. Hierzu ist die Neuregelung in der DA-HKR I (betragsabhängige Häufigkeit der Prüfung) zu beachten.
- ❖ Bei den einzelnen Kassenprüfungen wurde festgestellt, dass nicht allen Kassenverantwortlichen die Verantwortung im Umgang mit Bargeld bewusst ist. Übergaben erfolgten nicht immer unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips, Geld wurde nicht gezahlt, es wurden auch keine Übergabeprotokolle angefertigt. Ferner wurde nicht in allen Fällen ein sicherer Aufbewahrungsort für den Geldkassettenschlüssel gewählt. Auch wurde in einem Fall privates Geld mit städtischem Geld vermischt. Die Ämter sind auf die Verantwortlichkeit und die dazu notwendigen Schritte im Umgang mit städtischem Geld zu sensibilisieren.
- ❖ Im Bereich des Dezernates IV, 51 – Amt für Jugend und Familie, Schulsozialarbeit, ist der derzeitige Bargeldbestand in Höhe von 600 € nicht ausreichend versichert. Zur Gewährleistung des vollen Versicherungsschutzes ist der Bestand auf maximal

500 € zu reduzieren. Alternativ wäre ein Behältnis zu beschaffen, das eine Sicherheit auch gegen die Wegnahme des Behältnisses selbst gewährleistet. In den anderen geprüften Bereichen ergaben sich keine Beanstandungen.

- ❖ Der Bestand in den einzelnen Geldautomaten ist ausreichend versichert (da bei allen unter 100.000 €).

In der zum Prüfungszeitpunkt gültigen DA-HKR I waren keine umfassenden Regelungen zu den Hand- und Wechselgeldvorschüssen enthalten. Die Neufassung der DA-HKR AT sieht basale Regelungen vor, die jedoch noch zu ergänzen sind. Es ist beispielsweise festzulegen, wie mit Differenzbeträgen (Kassenfehlbeträgen oder Kassenmehrbeständen) umzugehen ist.

Auch die Vorschriften der DA-HKR I zu den Geldautomaten bedürfen weiterer Ergänzungen, z. B. durch eine Organisationsverfügung bzw. eine gesonderte – je im Einzelfall konkretisierende – Dienstanweisung. In einer Organisationsverfügung sind Festlegungen über den Höchstbestand an Zahlungsmitteln zu treffen. Ferner ist mindestens ein(e) Verwalter/-in und ein(e) Vertreter/-in der Zahlstelle zu bestimmen. In der Folge sind Zuständigkeitsabgrenzungen bzw. Verantwortlichkeiten gegenüber der/dem Kasserverwalter/-in zu treffen. Es wurde lediglich für die offiziell eingerichtete Zahlstelle bei der Bußgeldstelle im 31 – Verkehrsüberwachungsamt eine rudimentäre Organisationsverfügung erlassen (welche sich aktuell – ebenfalls auf Anmerkungen des Revisionsamtes hin – in der Überarbeitung befindet). Für die Geldautomaten im Stadthaus (Kreyßigflügel und Lauterenflügel) und den Geldautomaten im 31 - Verkehrsüberwachungsamt, Zulassungsstelle, wurde eine solche nicht verfügt. Es sind entsprechende Regelungen zu treffen.

Hinsichtlich der Befüllung der Geldautomaten fehlen abschließend schriftliche Festlegungen über den Zeitpunkt der Befüllung und Leerung. Schriftliche Festlegungen über Verantwortlichkeiten im jeweiligen Fachbereich im Umgang mit den Geldautomaten gibt es zudem nicht. Diese sind entsprechend zu treffen.

Hinsichtlich der neuen Regelungen zu den Registrierkassen besteht bei der Stadtverwaltung Mainz derzeit kein Handlungsbedarf. Es ist jedoch zu beachten, inwieweit sich die Änderungen des § 2b Umsatzsteuergesetzes auf die Registrierkassen auswirken.

Es wurden keine konkreten Regelungen zu Haftungsfragen getroffen, da der TVöD, das Landesbeamtengesetz und die AGA entsprechende Regelungen vorhalten.

Zusammengefasst einige der weitergehend wesentlichen Empfehlungen:

- ❖ Das 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport, Stadtkasse, hat aus eigenem Interesse die Fachbereiche weiter zu sensibilisieren, dass gemäß Punkt 3.9 der DA-HKR II für die Beschaffung von Bedarfsartikeln der elektronische Katalogeinkauf verpflichtend zu nutzen ist. Dort ggf. nicht aktuelle bzw. fehlende Artikel hat der Fachbereich auch in der Folge grundsätzlich nicht selbst zu beschaffen, sondern vielmehr die die Abteilung 20.06 – Vergabe und Einkauf um eine entsprechende Aufnahme im Katalogverfahren anzuhalten. Unter anderem ließe sich dies anteilig auch über die Stadtkasse beim Amt 20 im Rahmen der Prüfung (nötigenfalls Beanstandung) zugehöriger Kassenanordnungen selbst stärker steuern⁴⁸.
- ❖ Grundsätzlich ist zu überlegen, ob einzelne Handvorschüsse, welche lediglich für Beschaffungszwecke begründet wurden, durch die Nutzung des elektronischen Katalogeinkaufs gänzlich abgeschafft werden können. Dies würde einen weiteren Baustein dazu liefern, noch größere Mengeneffekte beim zentralen Einkauf zu realisieren und um grundlegende städtische Einkaufsvorgaben (z. B. hinsichtlich der Produktsicherheit oder deren sozialverträglichen Herstellung).

Hinsichtlich der hohen Umsätze im Amt 451 - Gutenberg-Museum wurde die Stadtkasse aufgefordert, eine Wirtschaftlichkeitsanalyse dahingehend durchzuführen, ob sich die Anschaffung eines einfachen Geldautomaten bereits ohne Berücksichtigung der positiven Auswirkungen auf die Kassensicherheit insbesondere wirtschaftlich darstellen würde.

c) *Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport*
Kassenautomaten als Zahlstellen im kassenrechtlichen Sinne

Wie vorstehend beschrieben, wurde im Jahre 2018 seitens des Revisionsamtes eine umfangreiche Prüfung Praxis dezentral abgewickelter Kassengeschäfte abgeschlossen. Trotz des langen Prüfungszeitraumes wurde seitens Amt 20 in dieser konkreten Form erst in der Abschlussbesprechung in Frage gestellt, ob die städtischen Kassenautomaten überhaupt eine Zahlstelle im kassenrechtlichen Sinne darstellen.

⁴⁸ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass das nunmehr wieder umfassende Prüf- und Beanstandungsrecht der Stadtkasse zu Kassenanordnungen maßgeblich durch Vertreter des Revisionsamtes im Zuge der Novellierung der DA HKR AT klarstellend herbeigeführt wurde. Diese starke Stellung gilt es mithin zu nutzen.

Daraufhin wurde dieser spezifische Prüfungsauftrag konkret zur Beantwortung der Frage „Unterfallen die städtischen Kassenautomaten dem kassenrechtlichen Begriff der Zahlstelle?“ aufgegriffen, welcher grundlegende Bedeutung auch für den zwischenzeitlichen Unterschlagungsfall bei Amt 33 entfaltet (vgl. gesonderten Bericht dazu). Die Prüfung kommt zu dem Ergebnis, dass es sich bei den städtischen Kassenautomaten um Zahlstellen im kassenrechtlichen Sinne handelt. Dabei wurde versucht, das in Frage stellen des Amtes 20 aus allen denkbaren Perspektiven abzubilden. Es wurde sowohl auf die alte Rechtslage (insbesondere zum Geltungszeitraum der früheren DA HKR I zur Beschaffung der jeweiligen Kassenautomaten) wie auf die aktuelle abgestellt. Nach allen Varianten stellt sich jedoch das Ergebnis ein, dass die städtischen Kassenautomaten Zahlstellen im kassenrechtlichen Sinne bilden.

Jedenfalls folgte maßgeblich aus dieser Prüfung⁴⁹, dass Amt 20 Regelungsdefizite anerkannte und grundsätzliche Regelungen sowohl zur Klassifizierung von Kassenautomaten wie darüberhinaus überhaupt zu Zahlstellen (konkret zur Bußgeldstelle bei Amt 31) veranlassen möchte.

Anmerkungen:

Intern bei Amt 20 wird aktuell ein neuer Entwurf zur konkreten Regelung der Zahlstelle bei der Bußgeldstelle vorbereitet. Diese ist nicht nur wegen den Unzulänglichkeiten der bestehenden Regelung notwendig, sondern vielmehr auch deshalb, weil sie nicht mehr zeitgemäß ist. Weder die Umstellung auf die Doppik noch – was wesentlich ist – die zwischenzeitlich bereits geraume Zeit praktizierte Kooperation mit dem Landkreis, die zur hiesigen Bearbeitung wie Vereinnahmung auch fremder Bußgelder gerade über diese Zahlstelle führt, sind nicht berücksichtigt.

Wegen der nachhaltigen Infragestellung des erfüllten Begriffs der Zahlstelle wurde der Prüfungsbericht bislang nicht abschließend vorgelegt (wenngleich bereits inhaltlich seit dem Sommer abgeschlossen und in Entwurfsform seither Amt 20 vorliegend), weshalb darüber erneut in 2019 zu berichten sein wird⁵⁰.

⁴⁹ Aber insbesondere auch aus der vorangegangenen Projektprüfung zum Umgang mit Bargeldern in den Fachbereichen wie schon zuvor durch die Hinweise des Revisionsamtes im Vorfeld der Novellierung der DA HKR AT im Jahre 2017.

⁵⁰ Dann auch auf der Grundlage des zu jener Zeit vermutlich vorliegenden Prüfungsberichtes des Landesrechnungshofes, sofern dieser – direkt oder indirekt – auch zu dieser Teilfrage Stellung beziehen sollte.

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

2016 ist seitens der Stadt Mainz ein zentrales Nachtragsmanagement zu Nachtragsforderungen bei Bau-, Lieferungs- und Dienstleistungen in 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport eingerichtet worden. Dort werden alle Nachträge, die über 10.000 € (brutto) liegen, bearbeitet. Das Verfahren ist entsprechend dem Rundschreiben 12/2016 festgelegt und verbindlich stadtweit anzuwenden. Ein Nachtrag beinhaltet einen zusätzlichen Vergütungsanspruch aufgrund einer geänderten oder zusätzlichen Leistung, die über die ursprüngliche vereinbarte Leistung hinausgeht oder hinter ihr zurückbleibt. Grundsätzlich sind solche Vergütungs- oder Mehrforderungen auf Abweichungen zwischen dem Leistungs-Ist und dem Leistungs-Soll (einschließlich Massenerhöhungen und -minderungen) zurückzuführen. Durch die Zentralisierung ist eine effizientere Bearbeitung möglich. Folgende Übersicht stellt die Ergebnisse für das Jahr 2016 bis 2018 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
2018	89 ⁵¹	7,77	4,35	3,42	44,02
∑	225	15,01	8,18	6,83	45,50

Die Differenzen zwischen tatsächlicher Nachtragsbeauftragung und den dazu ursprünglich eingereichten Nachtragsangeboten sind in einigen Fällen groß. Diese können auf falsch interpretierte Sachverhalte beruhen (z. B. ist ein seitens des Unternehmens vermeintlicher gestellter Nachtrag eigentlich schon Gegenstand der Beauftragung, also bereits eine geschuldete Leistung). Weiter kann eine bewusst hohe Preisgestaltung bei den Nachträgen seitens der Firmen die Begründung dafür liefern. Ggf. liefern unklare Regelungen (z. B. im Ursprungsvertrag) die Gründe. Diese Aufzählung ist nicht abschließend, zeigt aber andeutungsweise die Komplexität. Nicht nur die Differenz zwischen Nachtragsstellung und Nachtragsbeauftragung ist zu beachten, sondern auch warum es immer wieder zu Nachträgen bei den Bauausführungen kommt. Z. B. können auch häufige „Nutzerwünsche“ Nachträge begründen. Diese führen in der Regel zu Bauentwurfsänderungen, die unverzüglich eine Nachtragsforderung auslösen. Evtl. sind

⁵¹ Davon sind acht Vorgänge aktuell noch in Bearbeitung.

auch Lücken in den Leistungsbeschreibungen dafür heranzuziehen. Diese Sachverhalte werden von dem Revisionsamt in einer zukünftigen Prüfung untersucht werden.

e) *Teilhaushalt 33 – Bürgeramt (mit Auswirkungen zum Teilhaushalt 20 - Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport)*
Aufklärung von Unregelmäßigkeiten bei der Abteilung für Ausländerangelegenheiten

Bereits Anfang 2018 kam der Verdacht auf, dass im 33-Bürgeramt ein Mitarbeiter möglicherweise kassierte Bargelder nicht ordnungsgemäß abgeführt haben könnte, woraufhin im April 2018 das Revisionsamt zur entsprechenden Prüfung mit einem Sonderauftrag eingeschaltet wurde.

Nach intensiver Prüfung muss zusammengefasst werden, dass sich die im Prüfungsauftrag geäußerten Befürchtungen bewahrheiten: Es sind Unstimmigkeiten hinsichtlich vereinnahmter Verwaltungsgebühren festzustellen. Der verdächtige Mitarbeiter hat nach ausführlichen Gesprächen mit dem Prüfer letztlich von sich aus eingeräumt, für verschiedene Verwaltungsleistungen kassierte Bargeldbeträge nicht ordnungsgemäß an den städtischen Kassenautomaten oder anderweitig zugunsten des städtischen Bankkontos abgeführt zu haben.

Allerdings hat er glaubhaft sein Bedauern geäußert und eigenmotiviert einen Betrag zur möglichst vollumfänglichen Schadenswiedergutmachung i. H. v. 2.250 € umgehend nach Einleitung der Prüfung auf das städtische Bankkonto überwiesen. Ein Aufhebungsvertrag wurde ebenfalls von ihm schon während der Prüfungshandlungen bei der Personalabteilung des Amtes 10 unterschrieben.

Aufgrund des vornehmlich durch unzureichende Dokumentationen komplexen Prüfungsumfeldes ist es im Nachhinein sehr schwierig, auch nur näherungsweise den tatsächlichen Betrag des eingetretenen Schadens zu ermitteln – sowohl für Vertreter des Amtes 33 selbst wie für den Prüfer. Würde in dieser Hinsicht hilfsweise auf den Mittelwert vereinnahmter Beträge der Abteilung 33.1 der Jahre 2016 und 2017 abgestellt, ließe sich (ausdrücklich verbunden mit größeren Unsicherheitsvorbehalten) auf einen Betrag von 1.768,53 € abstellen. In Relation zu diesem Mittelwert, welcher verständlicherweise stark davon abhängt, auf welchen Zeitraum die Mittelwertberechnung abstellt, scheint die geleistete Wiedergutmachungszahlung jedenfalls näherungsweise plausibel. Eine weitergehende Annäherung an die konkretere Schadenshöhe mittels

aufwändiger Aktenanalyse (basierend auf einer Stichprobe) zunächst bei Amt 33 intern und sodann gegengeprüft seitens des Amtes 14 wurde versucht, führte letztlich aber nicht zu weiterführend verwertbaren Ergebnissen. Eine noch weitergehende Untersuchung zur Ermittlung der tatsächlichen Schadenssumme würde letztlich wohl eine vollständige Aktenanalyse notwendig machen und dabei auch die Befragung einzelner Antragstellerinnen bzw. Antragsteller erfordern. Fraglich bleibt, ob diese sich nach so langen Zeiträumen überhaupt noch belastbar an einzelne Zahlungsvorgänge erinnern können.

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass im Zuge der Prüfungshandlungen mehrere Versäumnisse des Amtes 33 festzustellen sind, die einer schnellstmöglichen Ausräumung bedürfen. Insbesondere wurde über ein Jahr hinweg keine amtsinterne Kontrolle der Bargeldablieferungen vorgenommen, auch wurden von dort aus unzulässige Quittungsvordrucke (insbesondere ohne Nummerierung und ohne Durchschlag bzw. anderweitig dauerhafte Dokumentation) vorgegeben.

Anmerkung:

Diese grundlegenden Versäumnisse wurden seitens des Revisionsamtes zum Anlass genommen, vom konkreten Fall losgelöst (und insofern abstrakt) basale kassenrechtliche Vorgaben zum Umgang mit Bargeldern stadtweit an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die interne Mitarbeiterzeitschrift zu transportieren. Die Quintessenz des umfangreichen Beitrages liegt darin, dass die kassenrechtlichen Vorgaben nicht bloß ein lästiges Übel darstellen sondern gerade dem Arbeitnehmerschutz dienen.

Aus dieser Sonderprüfung resultierten sodann teils weitere Prüfertätigkeiten, beispielsweise im Hinblick auf den Umgang mit städtischen Kassenautomaten überhaupt (sowie der Einforderung von grundsätzlichen Regelungen zu diesen, vgl. den gesonderten Bericht) oder indem das jedenfalls im geprüften Bereich eingesetzte sog. Barkassenmodul als zwischen die Fachanwendung und dem eigentlich zu Kassenvorgängen maßgeblichem städtischen Finanzprogramm kritisch hinterfragt wurde.

Anmerkung:

Darauf wurde seitens des neuen Amtsleiters von Amt 33 im Rahmen der Stellungnahme auch letztlich im Sinne des Revisionsamtes eingegangen. Mittelfristig soll eine Direktanbindung der Fachanwendung an die städti-

sche Finanzsoftware herbeizuführen versucht werden, was insoweit vollumfänglich den Ausführungen des Revisionsamtes im Prüfungsbericht entspräche. Dann wären buchungstechnisch Fälle wie dieser so jedenfalls nicht länger undokumentiert möglich. Zusätzlich wurde seitens des Amtes in der Zwischenzeit verfügt, dass in dieser Abteilung Bargelder nicht länger von dortigen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern angenommen werden dürfen. Entweder zahlen die Schuldner unbar (insbesondere über dort eingesetzte EC-Cashgeräte) oder bar über den städtischen Kassenautomaten. Sollte der primäre Kassenautomat ausfallen, ist ersatzweise der zweite Kassenautomat zwingend zu benutzen. Weil für die Zahlungen am Kassenautomaten inhaltlich sodann weiterführend die Stadtkasse zuständig ist, wäre insofern – zuvorderst unter der Warte der Kassensicherheit – auch das Kassenrecht gewahrt.

f) Übersicht zur Prüfung summarischer Abrechnungen

Vornehmlich im Rahmen der Prüfung ordnungsgemäßer Zahlungsabwicklung sind regelmäßig wiederkehrend verschiedenste Abrechnungsdaten zu unterschiedlichsten Zahlungsströmen zu überprüfen. Im Einzelfall können aus der Prüfung von summarischen Abrechnungsdaten auch vorbereitende Prüfungshandlungen im Hinblick auf Buchungen erwachsen, die für den Jahresabschluss relevant werden. Ebenso sind daraus folgende Ordnungsmäßigkeitsprüfungen denkbar. In 2018 waren folgende Abrechnungen seitens des Revisionsamtes – teils zeitaufwändig – zu prüfen:

Teilhaushalt	Abrechnungsgegenstand	Prüfdatum
Amt 50	Rückrechnung Summarische Abrechnung Grundsicherung 2013 - 2016	11.01.2018
	Grundsicherung Mittelabruf IV 2017	12.01.2018
	Landesblindengeld 2017	30.01.2018
	Landespflegegeld 2017	30.01.2018
	Abrechnung mit dem überörtlichen Träger der Jugendhilfe	07.02.2018
	Sozialhilfe 2. Halbjahr 2017	19.02.2018
	Grundsicherung Mittelabruf I 2018	16.04.2018
	Asyl 1. Halbjahr 2017	30.05.2018
	Asyl 2. Halbjahr 2017	30.05.2018
	Grundsicherung Nachmeldung 2017	10.07.2018
	Grundsicherung II. Quartal 2018	12.07.2018
	Grundsicherung Nachweis 2017 / Nachmeldung	01.08.2018
	Grundsicherung Nachweis 2018 / 2. Quartal 2018	01.08.2018
	Erstattung nach 136 SGB XII	06.08.2018
	Sozialhilfe 1. Halbjahr 2018	26.09.2018
	Grundsicherung III. Quartal aus 2018	23.10.2018
	Sozialhilfe Abschlag 2. Halbjahr 2018	22.11.2018
	Unterhaltsvorschuss	03.12.2018

Mit Blick in die Zukunft ist seitens des Revisionsamtes angedacht, u. a. diese Prüfungstätigkeiten weitergehend durch Einsatz vorhandener Fachsoftware (teil-)automatisiert so aufzubereiten, dass einerseits eine gewisse Regelmäßigkeit gewisser Abgleiche bereits systemseitig besser auf einheitlichen Datengrundlagen herbeigeführt werden kann und andererseits die manuellen Prüferhandlungen dadurch teils verringert werden mögen, um dadurch mehr Zeitanteile für die eigentlichen Bewertungsfragen zu schaffen. Beispielsweise wäre insbesondere nach einer Präsentation des Landesrechnungshofes bei der Arbeitstagung 18. Oktober 2018 in Koblenz denkbar, künftig eine gewisse Prüfroutine zum routinemäßigen Datenabgleich (z. B. quartalsweise oder gar monatlich) zwischen dem Fachverfahren der Sozialverwaltung und dem Finanzprogramm zu implementieren. Dies setzt jedoch einiges an Vorarbeit und belastbare Kenntnisse zur Datenanalyse voraus, weshalb auch in dieser Hinsicht gewisser Schulungsbedarf geboten ist.

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 überführen⁵², 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 in einem gewissen Mindestmaße dokumentiert. Zunächst wurde schon in 2017 – u. a. auch aus der Warte der Informationssicherheit – seitens des Revisionsamtes darauf hingewiesen, dass der gesamte Ablauf zu Programmprüfungen einer Überarbeitung zu unterziehen ist⁵³. 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. Schon im Schlussbericht 2017 wurde deshalb darauf hingewiesen, 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 künftig ausgedehnt werden, gerade auch unter dem Aspekt der stets zu wahrenden Informationssicherheit auf möglichst hohem Niveau. Aufgrund der schnellen Veränderungen gerade in diesem Sektor wurde schon damals angeregt, Abnahmeintervalle (je nach Relevanz der Software) vorzuge-

⁵² Vgl. dazu m. w. Nachw. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 13.

⁵³ 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.

ben, nicht mehr jedoch eine einmalige Abnahme auf ewige Zeiten bis zur etwaigen Abschaffung einer bestimmten Software hin.

Dessen ungeachtet wurde selbst das bisherige Programmabnahmeverfahren nicht zu allen Programmbeschaffungen bzw. -erweiterungen durchlaufen. Deshalb startete dazu bereits in 2016 ein spezieller Prüfungsauftrag zwecks Ermittlung, welche Programme mit Bezug zum Finanzwesen überhaupt einer Programmabnahmeprüfung unterzogen wurden, wie bereits im Schlussbericht 2017 berichtet. Nach zeitweiliger Zurückstellung dieses Auftrages wegen anderweitig notwendig gewordener Prüfungstätigkeiten konnte dieser Prüfungsauftrag nun in 2018 abgeschlossen werden.

Bei der Landeshauptstadt Mainz wurden im Jahr 2018 515 Fachanwendungen betrieben. § 107 II GemO schreibt vor, dass alle automatisierten Verfahren der Kassengeschäfte und des Rechnungswesens vor ihrer Anwendung zu prüfen sind. Es ist nach § 112 I Nr. 7 GemO Pflichtaufgabe der Revision zu kontrollieren, ob diese Prüfung erfolgt ist.

Die Prüfung des Revisionsamtes ergab, dass bei der Landeshauptstadt Mainz auf jeden Fall 54 Verfahren betrieben wurden, die Kassengeschäfte oder das Rechnungswesen betreffen. Diese Verfahren sind gemäß VV Nr. 4 zu § 107 II GemO vom Oberbürgermeister nach der Prüfung freizugeben. Über die Regelungen zum Freigabeverfahren hat der Oberbürgermeister gemäß § 29 II Nr. 2a GemHVO eine Dienstanweisung zu erlassen. Eine solche Dienstanweisung existiert nicht und muss noch erlassen werden. Das Revisionsamt hat hierzu die Bildung einer Arbeitsgruppe unter Federführung des Amtes 10 vorgeschlagen. Diese Arbeitsgruppe soll aus Mitarbeitenden der Ämter 10, 14, 20 und der KDZ bestehen und einen Vorschlag für eine Dienstanweisung erarbeiten, die Details des Freigabeverfahrens regelt.

Die Prüfung der 54 Verfahren ergab, dass es in 35 Fällen an einer Programmfreigabe fehlte. Obwohl es keine Regelungen zu dem Programmfreigabeverfahren gibt, hat sich bei der Landeshauptstadt Mainz seit weit über 10 Jahren ein Umlaufverfahren zur erfolgten Programmabnahme etabliert. Der zuständige Fachbereich bescheinigt die Programmfreigabe wobei mehrere städtische Stellen beteiligt werden. Der Personalrat prüft inwieweit Belange der Mitbestimmung tangiert sind. Die KDZ analysiert die technische Seite, wobei diese in aller Regel schon im Rahmen des Beschaffungsvorganges mit der jeweiligen Fachanwendung frühzeitig betraut ist. Ferner werden der behördliche Daten-

schutzbeauftragte und das Revisionsamt angehört. 19 Verfahren wurden in dieser Hinsicht freigegeben. Unter diesen Verfahren befinden sich führende städtische Finanzprogramm (die Programmabnahme erfolgte zur seinerzeitigen Programmeinführung) sowie die Fachverfahren der Sozial- und Personalverwaltung.

Anmerkungen:

In einem internen Gespräch wurde am 14. Januar 2019 seitens Vertreter des Amtes 10 gemeldet, dass in Kürze ein solcher Arbeitskreis unter beratender Beteiligung auch des Revisionsamtes einberufen wird. In diesem sollen grundsätzlich die bereits im Vorjahr diskutierten Aspekte zur künftig rein elektronischen Ausgestaltung des Prozesslaufs zu Programmabnahmen, zur Erweiterung auf sämtliche Fachanwendungen (auch Apps zu mobilen Endgeräten), die direkte Anbindung der erfolgten Programmabnahme an das verpflichtende (elektronische) Verfahrensverzeichnis der KDZ usw. berücksichtigt werden. Dadurch soll herbeigeführt werden, dass über die gesetzlich mindestens vorgegebene Programmabnahme zu solchen Anwendungen mit Finanzbuchhaltungsbezug sämtliche Anwendungen gerade auch unter der jedenfalls seit 2015 durch Organisationsverfügung strategischen wichtigen Gesamtaufgabe der Informationssicherheit betrachtet werden. So kann im Einzelfall selbst von einer bezüglich des Leistungsumfangs überschaubaren kleineren Endanwendung gleichwohl ein verhältnismäßig großes Gefahrenpotential ausgehen. Die solchermaßen angekündigt kommende Regelung in einer Dienstanweisung (vermutlich im Rahmen der Novellierung der sog. Dienstanweisung für neue Medien) soll dies klargestellt werden.

In diesem Zusammenhange wurde bereits im Vorfeld seitens des Revisionsamtes darauf hingewiesen (vgl. auch dazu bereits die Ausführungen im Schlussbericht 2017), dass eine solche Dienstanweisung nach § 29 II Nr. 2 GemHVO 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,“

Sinnvollerweise zu koppeln wäre ferner die Novellierung zum 28. Dezember 2016 bezüglich der seither ausführlichen Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) in § 28 X GemHVO⁵⁴. Die Dienstanweisung der Stadtverwaltung Mainz⁵⁵ erfüllt nur Teile dieser Vorgaben, zusätzlich sollte zudem die dortige Einbettung von Schnittstellenfragen berücksichtigt werden⁵⁶.

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 Verwendungsnachweisen⁵⁷ zu bestimmten Maßnahmen, zu denen

⁵⁴ Vgl. Verordnung vom 7. Dezember 2016 (GVBl. S. 597).

⁵⁵ 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).

⁵⁶ Vgl. zu den GoBDs bereits Ausführungen im Schlussbericht 2016 sowie dann in jenem zu 2017, zur Schnittstelleneinbettung sodann konkret den Schlussbericht 2016, S. 37.

⁵⁷ 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).

Fördermittel gewährt wurden. Mit dieser oftmals im Rahmen konkreter Zuwendungsbescheide zugewiesenen Aufgabe, die es dort im Einzelfall ggf. bei eindeutigen (z. B. ohnehin deutlich überschrittenem Fördermindestbetrag) oder nicht besonders risikorelevanten Vorgängen kritisch zu hinterfragen gelten kann, wird die ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel angestrebt. Zuvorderst bei öffentlich-rechtlichen Zuweisungen geht es darum, ob der mit der Förderung bestimmte Zweck auch tatsächlich erreicht wurde und die beabsichtigten Ziele – im Optimalfall dauerhaft – realisiert werden. Dementsprechend fokussieren sich diese Prüfungstätigkeiten auf die Zweckerreichung wie die Erfolgskontrolle.

Im Berichtszeitraum wurden 48 Verwendungsnachweisprüfungen durchgeführt (Vorjahr: 44), teils vergleichsweise zeitintensiv aufgrund der Vielzahl zu berücksichtigender Kostenbelege:

Teilhaushalt / Institution	Prüfbericht	Titel
10-Hauptamt	14.06.2018	Freundschaftskreis Mainz/Kigali 2017
40-Schulamt	21.02.2018	Pauschalförderung für die Einrichtung von Lesecken Grundschule Theodor-Heuß
42-Amt für Kultur und Bibliotheken	19.01.2018	Außenrückgabe-Container (öffentlich Bücherei für Anna-Seghers 2017)
	01.02.2018	Kunsthalle Mainz 2016
	09.03.2018	Römisch-Germanisches Zentralmuseum 2016
	06.04.2018	Landeszuwendung für die Stadtbibliothek Mainz
	07.05.2018	CineMayence 2017
	18.06.2018	Filmz 2017
	01.08.2018	Mainzer Meisterkonzerte 2017
	14.08.2018	Mainzer Musiksommer 2017
	21.08.2018	Lesesommer 2018
	07.12.2018	Ausstellung Biodiversität
	07.12.2018	Römisch-Germanisch-Zentralmuseum 2017
44-Peter-Cornelius-Konservatorium	20.02.2018	Musikschule 2017
	28.05.2018	Landeszuschuss Studienabteilung 2017

451-Gutenberg Museum	03.04.2018	Minipressen-Messe 2017
	01.08.2018	Forscherwerkstatt-Biodiversität
	21.08.2018	Landessammlung für Naturkunde 2017
51-Amt für Jugend und Familie	15.01.2018	Maßnahmen und Investitionen zur Verbesserung der Kindertagesbetreuung 2016
	13.03.2018	Projekt "Familienbildung im Netzwerk " 2017
	20.04.2018	Frühe Hilfen und Familienhebammen 2017
	27.04.2018	Neu- und Umbaumaßnahmen einer städt. Kindertagesstätte
	27.04.2018	Soziale Stadt, Regionalfenster Neustadt 09/17 - 03/18
	02.05.2018	Soziale Stadt, Regionalfenster Lerchenberg 09/17 - 03/18
	12.06.2018	Streetwork 2017
	18.06.2018	Kindertheaterfestival 2017
	27.06.2018	Betreuungsgeld 2017
	09.07.2018	Jobfux Realschule Budenheim/ Mainz-Mombach 07/2017-06/2018
	09.07.2018	Jobfux Realschule Plus Mainz-Lerchenberg 07/2017-06/2018
	09.07.2018	Jobfux Realschule Plus Anne-Frank Mainz 07/2017-06/2018
	09.07.2018	Jugendscout Stadt Mainz 07/2017-06/2018
	26.07.2018	Zwischenverwendungsnachweis SST Regionalfenster Neustadt 12/2016-07/2018
	30.08.2018	Soziale Stadt, Regionalfenster Mainz-Mombach 06/2016 - 06/2018
	17.09.2018	Schulsozialarbeit 2017
	17.09.2018	Open Ohr 2017
	31.10.2018	Woche der Kinderrechte
	07.12.2018	Ferienbetreuung 2018
07.12.2018	Stadtjugendring 2017	
61-Stadtplanungsamt	18.09.2018	Aktive Stadtzentren; 12. Mittelabruf vom 13.08.2018

67-Grün- und Umweltaamt	11.12.2018	Förderung Feldhamster-Vertragsnaturschutzmaßnahmen Stadt Mainz
69-Gebäudewirtschaft Mainz	16.02.2018	Gesamtsanierung Synagoge Mainz-Weisenau
	13.03.2018	Kirchenruine St. Christoph in Mainz
	16.08.2018	Fassadensanierung Kurfürstliches Schloss
	21.11.2018	Umbau Frauenlob-Gymnasium Mainz
75-Wirtschaftsbetrieb (AöR)	23.11.2018	Projekt Hopfengarten
stadtweit	24.05.2018	Summer in the City 2016
	17.09.2018	Sanierung und Umbau Geschäftsstelle Rhein Hessischer Turnerbund e. V.
	31.10.2018	Gutenberggesellschaft

VIII Zu den gesetzlich definierten Aufgaben⁵⁸ nach § 112 II GemO

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

Diese Aufgabe erfordert die vornehmlich tatsächliche Inaugenscheinnahme zu Vorräten, d. h. der zum Verbrauch bestimmten beweglichen Sachen wie beispielsweise Büromaterial, Reinigungsmittel, Bau- und Streumaterial oder auch Heizöl. Darüber hinaus sind andere Vermögensgegenstände zu kontrollieren, welche auch immaterieller Natur sein können, beispielsweise bestimmtes Know-how als wirtschaftlicher Vorteil zu bestehenden Rechten⁵⁹. Richtigerweise hat die Kommune grundsätzlich jegliche Vermögensgegenstände im Inventar gemäß § 31 I GemHVO auszuweisen. Insofern werden solchermaßen ausgewiesene Vermögensgegenstände bereits von der gesetzlichen Pflichtaufgabe des § 112 I 1 Nr. 1 GemO erfasst. Es handelt sich 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.

⁵⁸ Vgl. dazu *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.

⁵⁹ Vgl. zum Ganzen ausführlicher *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 15.

Bereits zur Pflichtaufgabe nach § 112 I 1 Nr. 1 GemO wurde auf die „Optimierungsfelder“ aus Vorjahren verwiesen, damit anteilig auch zu Fragen der Inventur.

Anmerkung:

Der Entwurf einer „Dienstanweisung Inventur“ liegt zwischenzeitlich vor, konnte aber noch nicht verabschiedet werden.

Weil in 2018 jedenfalls keine umfassende Inventur erfolgte, ist dem Revisionsamt insofern nur eine Stichprobenprüfung mit entsprechend eingeschränktem Aussagegehalt möglich. Solche erfolgten bei der 37 – Feuerwehr und dem 67 – Grün- und Umweltamt, eingegrenzt auf bewegliche Vermögensgegenstände. An vereinzelt Inventurstichprobenvorgängen des Amtes 20 selbst (insbesondere zum Kultur- und Schulbereich des Amtes 40, Abgrenzung von Vermögensgegenständen zu Lehrmaterialien des Landes) nahmen Prüferinnen bzw. Prüfer des Revisionsamtes begleitend teil.

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

1. Beschreibung der Aufgabe

Diese Aufgabe dient vorrangig dazu, Schwachstellen in der kommunalen Organisation aufzuspüren, mögliche Maßnahmen zu deren Behebung zu vermitteln und stellt deshalb eine der wichtigsten dar. 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 werden⁶⁰. Die Bedeutung dieser Aufgabe erklärt sich auch daher, dass grundlegende Fehler im Hinblick auf ein nicht ordnungsmäßiges, unweckmäßiges 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 wird⁶¹. 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

⁶⁰ Vgl. ausführlich (m. w. Nachw.) *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 16.

⁶¹ Vgl. *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 16.

insgesamt sicherzustellen. Die Analyse der Wirtschaftlichkeit ist im Rahmen der Rechnungsprüfung immer geboten und bedarf insofern keiner weitergehenden Erläuterung: Im Vordergrund steht die bestmögliche Nutzung von Ressourcen⁶².

2. zusammengefasste Darstellung einzelner Prüfungsberichte

a) *Teilhaushalt 10 – Hauptamt*

Prüfung der Personalverwaltungssoftware

Im Juni 2018 wurde die bei der Stadtverwaltung Mainz seit Januar 2004 eingesetzte Personalverwaltungssoftware zwei Prüfungen unterzogen.

1. Sind Mehrfachanlagen in der Personalmanagementsoftware möglich?

Es wurde die Anlage eines Personalfalles beleuchtet, von der Einstellung über die Abrechnung bis hin zum Austritt. Insbesondere wurde überprüft, ob durch die Einhaltung von Kontrollmechanismen verhindert wird, dass unzulässige Veränderungen vorgenommen werden. Beispielsweise soll durch die Einhaltung eines Vier-Augen-Prinzips gewährleistet werden, dass kein Personalfall angelegt werden kann, der nicht auch tatsächlich bei der Stadtverwaltung Mainz beschäftigt ist.

2. Stufensteigerungen

Das Tabellenentgelt bemisst sich bei den Beschäftigten nach der jeweiligen Entgeltgruppe (EG) und den für sie geltenden Stufen. Auch das Besoldungsrecht für Beamte(-)innen sieht Erfahrungszeiten vor. Es wurde anhand von ausgewählten Fällen stichprobenartig überprüft, ob Stufensteigerungen sowohl bei Beschäftigten als auch bei Beamte(n)/-innen bei Beschäftigungsbeginn, bei Veränderungen des Beschäftigungsverhältnisses, bei der Eingruppierung in eine höhere Entgeltgruppe bzw. einer Änderung der Besoldungsgruppe oder bei der Unterbrechung von Beschäftigungsverhältnissen richtig umgesetzt wurden. Auch wurden vergebene Berechtigungen im Programm beleuchtet.

Feststellungen im Rahmen der Prüfung:

⁶² Vgl. zum Ressourcenverbrauchskonzept zusammenfassend *Klomfaß*: Kommunales Kassenwesen, S. 82.

- ❖ Die Anlage von Personalfällen erfolgt zweckmäßig. Das unberechtigterweise doppelte Anlegen eines Personalfalles oder eines Pseudonyms ist nur durch ein Zusammenspiel zwischen verschiedenen amtsinternen Stellen möglich und dadurch unwahrscheinlich. Ausnahmen bilden ein Mitarbeiter der Personalabteilung und dessen Vertreter, die administrative Rechte auf den Stellenplan besitzen. Aufgrund mehrerer bestehender interner Kontrollmechanismen ist hier die Einhaltung eines Vier-Augen-Prinzips nicht zwingend erforderlich.
 - Das Verfahren der Personalabrechnung ist zweckmäßig gestaltet. Die Testabrechnung sollte noch auf Vollständigkeit der Fälle überprüft werden.
 - Die Vorgehensweise beim Austritt von Personal führte zu keinen Feststellungen.
 - Die Vorgehensweise bei der Datenerfassung und Zuordnung zu der entsprechenden Stufe ist zweckmäßig und führte zu keinen Feststellungen.
 - Eine Überarbeitung des Berechtigungskonzeptes für die Anwendung war bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht möglich. Ein solches soll im Zusammenhang mit der Umstellung eine Web-Oberfläche erstellt werden.
 - Die Eingaben und Veränderungen in der Anwendung erfolgen alleinig durch die/den jeweils zuständige(n) Personalsachbearbeiter/-in. Ein direkter Kontrollmechanismus ist damit nicht vorhanden. Aufgrund mehrerer vorhandener interner Kontrollmechanismen wird die Einhaltung eines Vier-Augen-Prinzips, das eine enorme Ausweitung der Personalkapazität erfordern würde, hier für nicht zwingend erforderlich gehalten.
- ❖ Bei der Umstellung der Anwendung auf eine Web-Oberfläche ist darauf zu achten, dass die Möglichkeit einer Protokollierung mit anschließender Auswertung und Prüfmöglichkeit durch das Revisionsamt gegeben ist.

b) *Teilhaushalt 10 – Hauptamt*

Prüfung der Ausgabe und Verwaltung von Dienstsiegeln

Im Juni 2018 wurde im Rahmen einer stichprobenartigen Prüfung das Führen und Aufbewahren von Dienstsiegeln beleuchtet⁶³. Es wurde überprüft, ob die in der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung der Stadtverwaltung Mainz und der Dienstanweisung Beglaubigungen vorgeschriebene Verfahrensweise beachtet bzw. angewandt wird und gesetzliche Regelungen eingehalten werden.

⁶³ Nicht näher geprüft wurde mithin, ob in den einzelnen Fachbereichen im Einzelfall überhaupt die tatsächlich unverändert aktuelle Notwendigkeit zum Aufbringen von Dienstsiegeln besteht. Diese Frage berührt eine für etwaig kommende Umstellprozesse auf eAkten wichtige Themenstellung und soll künftigen Prüfungen vorbehalten bleiben, auf welche diese in 2018 durchgeführte Prüfung insofern vorbereitet.

Bei der Stadtverwaltung Mainz sind insgesamt 255 Dienstsiegel im Einsatz. Die durchgeführte Stichprobe umfasste folgende Ämter mit insgesamt 10 Prüfungen:

- 10 – Hauptamt
- 30 – Standes-, Rechts- und Ordnungsamt
- 33 – Bürgeramt
- 51 – Amt für Jugend und Familie
- 60 – Bauamt

Für die unangekündigte Vor-Ort-Begehung wurde ein eigens hierfür entworfener Fragebogen verwendet, der entsprechend abgearbeitet wurde. Außerdem wurde der Aufbewahrungsort des/der Siegel(s) hinterfragt. Die Mitarbeiter/-innen stellten zudem einen Siegelabdruck für Prüfungszwecke zur Verfügung. Ferner überließen sie, soweit vorhanden, eine Kopie eines Prüfvermerks oder des Beauftragungsschreibens zum/zur Siegel-führer/-in.

Neben der Prüfung in den Fachämtern wurde das Beantragungsverfahren geprüft. Hierfür wurde das 10 – Hauptamt zur Verwaltung der Siegelführung befragt und stellte gewünschte Unterlagen und Vordrucke zur Verfügung.

Feststellungen:

- ❖ In den geprüften Ämtern werden ausschließlich Farbdruckstempel verwendet, deren Nummern mit den in der Liste des Hauptamtes geführten Nummern übereinstimmen.
- ❖ Die Siegel werden für Beglaubigungen und Beurkundungen und weiterhin für Verträge, Bescheinigungen, Verwendungsnachweise, Personalausweise, Änderungen in Kfz-Zulassungsbescheinigungen, Meldebescheinigungen, An- und Ummeldungen und Abmeldebestätigungen verwendet. Es stellte sich die Frage, ob es sich hierbei um wichtige Anlässe nach Nr. 5.4.9 der AGA handelt und tatsächlich ein Dienstsiegel verwendet werden muss. Die Formulierung „wichtige Anlässe“ in der AGA ist nicht eindeutig und lässt Interpretationsspielraum zu. Es wurde vorgeschlagen, die Formulierung zu konkretisieren und die AGA dahingehend zu überarbeiten.

Anmerkung:

Im Rahmen der verstärkt digitalen Aktenführung wird sich die Thematik

verstärkt hin zu Fragen der elektronischen Signatur, sicherer elektronischer Übertragungswege und damit zusammenhängender Themenstellungen verlagern (E-Justice-Initiative).

- ❖ Es wurden in allen Ämtern ausreichende Vertretungsregelungen getroffen.
- ❖ Trotz regelmäßiger Aktualisierung des Rundschreibens und Hinweise auf die Vorschriften der AGA, der DA Beglaubigungen und des Rundschreibens seitens des 10 – Hauptamtes, waren die hierin getroffenen Regelungen nicht in allen geprüften Bereichen bekannt. Auch fanden nicht in allen Bereichen Kontrollen hinsichtlich der Aufbewahrung der Siegel durch die Amtsleitung statt. Im Rundschreiben fehlt die Festlegung eines Turnus für die vorzunehmenden Kontrollen. Es wurde empfohlen, das Rundschreiben dahingehend zu ergänzen, dass mindestens jährliche Überprüfungen vorzunehmen sind. Weiterhin wurde empfohlen, die Mitarbeiter/-innen auf die sichere Aufbewahrung der Dienstsiegel hinzuweisen. Zwei geprüfte Ämter und eine Ortsverwaltung bewahrten ihre Siegel nicht gegen Missbrauch und Diebstahl gesichert auf.
- ❖ Trotz des Hinweises durch das 10 – Hauptamt bei der Bestellung eine(s)/r Siegelführer(s)/-in war nicht bei allen Mitarbeiter(n)/-innen bekannt, dass eine Nutzungsänderung der Siegel an das 10 – Hauptamt gemeldet werden muss. Weiterhin war teilweise nicht bekannt, dass Dienstsiegel, soweit diese entsorgt werden müssen, an das 10 – Hauptamt zurückgegeben werden müssen. Es wurde empfohlen, das Rundschreiben Nr. 22/2017 zur Aufbewahrung von Dienstsiegeln um einen entsprechenden Passus zu ergänzen, wenn nicht gar eine grundsätzliche Regelung jenseits von Rundschreiben präferabel ist.
- ❖ Das gesamte Beantragungs- und Genehmigungsverfahren im Zusammenhang mit der Siegelführung ist zweckmäßig gestaltet.
- ❖ Die Bestellung der Siegelführer erfolgt vorschriftsmäßig.
- ❖ Die Siegelführer/-innen und Vertreter/-innen werden ausreichend informiert und auf die Einhaltung bestehender Regelungen hingewiesen.
- ❖ Die im 10 – Hauptamt geführte Liste zur Verwaltung der Siegel war im Hinblick auf die Vertretungen der Siegelführer/-innen unvollständig und teilweise widersprüchlich zu den Angaben bei der Prüfung vor Ort geführt. Außerdem gab sie keine Auskunft über den Verwendungszweck der Siegel in den einzelnen Bereichen. Es wurde empfohlen, die Liste dahingehend zu aktualisieren und zu ergänzen. Eine jährliche Abfrage der aktuellen Daten in den einzelnen Ämtern zu einem festen Stichtag

(bspw. zum Jahresende) und eine damit verbundene Überprüfung des Verwendungszweckes wurde ebenso empfohlen.

- ❖ Eine Aktualisierung der DA Beglaubigung, die zum Zeitpunkt der Prüfung nicht auf dem aktuellen Stand war, wurde empfohlen.

**c) Teilhaushalt 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport
Zuwendungen an Sportvereine**

Im Amt 20 - Finanzen, Beteiligungen und Sport, 20.07 Sportverwaltung (nachfolgend Sportverwaltung) können eingetragene Mainzer Sportvereine Zuschüsse gemäß den städtischen Sportförderrichtlinien beantragen, zum Beispiel Gerätezuschüsse (Sportgeräte, Wertgrenze ab 500 €), Zuschüsse zu vereinseigenen Baumaßnahmen, Zuschüsse für die Anmietung von Sport-/Übungsflächen und Jubiläumszuschüsse⁶⁴. Durch gezielte Förderungsmaßnahmen sollen insbesondere die Sportvereine in die Lage versetzt werden, ihren Sportbetrieb auch bei steigenden Ansprüchen aufrechtzuerhalten und so weit wie möglich oder erforderlich zu erweitern⁶⁵. Das gesamte Antragsverfahren für diese Zuschüsse wurde einer Prüfung unterzogen. Konkret wurden sodann die Anträge der Sportvereine auf Zuwendungen in Form von Sportgerätezuschüssen überprüft.

Die Prüfung hat insbesondere ergeben, dass die Richtlinien für die Sportförderung der Stadt Mainz vom 30. Dezember 1979, zuletzt geändert durch den Sportausschuss am 12. Juli 2005, vor allem hinsichtlich der Sportgerätezuschüsse nicht hinreichend genug bestimmt sind. In vielerlei Hinsicht mangelt es an wichtigen Regelungen, wie beispielsweise der Berechnung der Zuschusshöhe, was dazu führt, dass die Sportverwaltung nicht ordnungsgemäß handeln kann. Das Revisionsamt hält deshalb eine Überarbeitung dieser Richtlinien für erforderlich. Ein entsprechender Anstoß erfolgte zumindest für den Teil der Zuschussberechnung durch Vorlage eines Berechnungsvorschlags beim zuständigen Dezernenten.

Aufgrund des zu den in 2018 erfolgten Prüfungshandlungen Anfang 2019 ergehenden Prüfungsberichts werden mehrere Feststellungen ausgesprochen sowie Empfehlungen, und Hinweise gegeben:

⁶⁴Vgl. weiterführend <http://mainz.de/vv/produkte/finanzverwaltung/sportfoerderung-mainzer-sportvereine.php>, zuletzt abgerufen am 27. November 2018.

⁶⁵Vgl. Richtlinien für die Sportförderung der Stadt Mainz vom 30. Dezember 1979, C2, 1. Allgemeines, 2. Absatz.

(1) Wesentliche Feststellungen

1. Die Bescheidvorlagen der Sportverwaltung sind zeitnah zu überarbeiten, weil bisher einige inhaltliche Lücken festzustellen sind. Ein Rückgriff auf Bescheidmuster, auch unter dem Aspekt einheitlicher Bescheide in der Verwaltung (die in Amt 20 oder anderen Fachbereichen im Zuwendungsbereich verwendet werden), wird angeraten. Nötigenfalls wäre das Amt 30 für rechtssichere Formulierungshilfen in Anspruch zu nehmen.

2. Die Maßgaben der Sportförderrichtlinie in Bezug auf die Auszahlungsmodalitäten werden nur teilweise eingehalten. Auch hier sollte entweder eine Aktualisierung der Sportförderrichtlinie dahingehend erfolgen, dass die Auszahlung auch vor Einreichung des Verwendungsnachweises erfolgen kann oder aber eine eindeutige Regelung im Bescheid formuliert werden, die den derzeitigen Vorgaben der Sportförderlinien entspricht. Die aktuelle Variante erweist sich als nicht genau genug.

3. Den Anordnungen sind begründende Unterlagen beizufügen. Dazu gehören zum Beispiel die Originalrechnung, der Bestellschein, der Bescheid, die Aufmaße, die Arbeitszeitnachweise usw. Anordnungen, die elektronisch bearbeitet werden, sind die begründenden Unterlagen elektronisch beizufügen⁶⁶. Zahlungsbegründende Unterlage stellt in diesem Fall also mindestens der Bewilligungsbescheid dar, der den genauen Zuschussbetrag zum Inhalt hat. Die DA HKR AT ist verbindlich und gilt für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Mainz einschließlich der Eigenbetriebe, deren Aufgabenbereich die Planung, Bewirtschaftung oder Rechnungslegung des städtischen Haushalts umfasst⁶⁷. Die Maßgaben der DA HKR AT sind daher zwingend einzuhalten.

4. Da in der Sportförderrichtlinie bezüglich des Verwendungsnachweises nichts speziell geregelt ist, gelten die Bestimmungen der DA HKR AT, sodass in Fällen, die einen über 1.000 € liegenden Zuschuss erhalten, ein Verwendungsnachweis wie vorgeannt beschrieben, vorzulegen ist. Solange nichts anderes geregelt wurde, kann von diesen Vorgaben auch nicht abgewichen werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Pflicht zur Vorlage von Verwendungsnachweisen keinen bloßen Selbstzweck darstellt, sondern gerade darüber das städtische Interesse gewahrt wird, ob den der mit den gegebenen Fördermitteln anvisierte Zweck auch tatsächlich im konkreten Einzelfall erreicht wird.

⁶⁶ Vgl. DA-HKR AT vom 17. September 2017, Anordnungen, 2. Verfahren, 2.6 Begründende Unterlagen.

⁶⁷ Vgl. DA-HKR AT vom 17. September 2017, 1. Allgemein, 1.0 Vorwort, Geltungsbereich, Inkrafttreten.

(2) Empfehlungen

1. Eine Aktualisierung der Sportförderrichtlinien unter Berücksichtigung folgender Aspekte:

- a) Aufnahme der Möglichkeit einen Zuschuss zu Defibrillatoren zu erhalten, die grundsätzlich zwar kein Sportgerät darstellen, allerdings in sehr engem Zusammenhang mit Sport stehen. Zu dieser immer aktueller werdenden Thematik sollte eine eigenständige, gesonderte Regelung in den Sportförderrichtlinien festgehalten werden.
- b) Die neuen, von der Sportverwaltung beim Dezernenten bereits vorgelegten und bewilligten Berechnungsgrundlagen für die Höhe der jeweiligen Zuschüsse sollten in die Sportförderrichtlinien aufgenommen werden, um eine eindeutige Berechnungsgrundlage herbeizuführen.

2. Die Berechnung eines Zuschusses und das entsprechende Ergebnis soll in der Akte unter dem jeweiligen Antragsvorgang schriftlich vermerkt werden. Dies trifft auch für die von der Sportverwaltung getroffenen Ausnahmeregelungen zu, da hier keinerlei Aktenvermerke vorhanden waren. Die Vorgänge sind für einen außenstehenden Dritten aus diesem Grund nicht immer nachvollziehbar. Es wird empfohlen eine ausführliche Dokumentation vorzunehmen, damit die getroffenen Entscheidungen schriftlich fixiert sind und auch im Nachhinein nachvollzogen werden können.

d) *Teilhaushalt 31 - Verkehrsüberwachungsamt*

Nachprüfung zur umfassenden Vorjahresprüfung zum KFZZulKostRG

Im Jahre 2017 wurde der Umgang mit dem KFZZulKostRG bei der Verkehrsabteilung des Amtes 31 geprüft. Es handelt sich um ein sehr knapp gehaltenes Gesetz, welches inhaltlich gleichwohl weitreichend ganz gezielt bestimmte kommunale Kfz-Forderungen bevorrechtigt. Hat eine Bürgerin bzw. ein Bürger aus früheren Zulassungsvorgängen Offenstände, kann er bis zu deren Bezahlung grundsätzlich keine Neuzulassung erwirken. Dieses Spezialgesetz entfaltet mithin bei entsprechender Umsetzung spürbare Einnahmeeffekte. Dieses inhaltlich sehr begrenzte Prüfungsfeld (betroffen sind ausschließlich kfz-bezogene Kostenrückstände) wurde dabei ganz bewusst in Bezug auf Amt 31 mit einem Prüfungsschwerpunkt in 2017 versehen: Sollten ggf. zu solchermaßen bevorrechtigten kommunalen Forderungen Rückstände und damit ggf. ein unzureichendes Umsetzen der gesetzgeberischen Ermächtigung festzustellen sein, lässt dies

Rückschlüsse noch mehr auf andere städtische Forderungsarten zu, welchen eine solchermaßen bevorrechtigte Beitreibbarkeit nicht zuteil wird.

In 2017 wurden im Zuge dieser gleichwohl nur mit begrenzten Prüfertagen vorzunehmenden Prüfung deutliche Defizite festgestellt. Insbesondere waren zum herangezogenen seinerzeitigen Bilanzstichtag des 31. Dezember 2016 Offenstände nur zu dem hier in Rede stehenden Kassenzeichenbereich von 305.482,77 € festzustellen, was eine effektive Umsetzung des KFZZulKostRG alleine deshalb schon ausschließt. Ferner wurde festgestellt, dass keine Schnittstelle zum städtischen Finanzprogramm eingerichtet ist⁶⁸, wodurch die Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter bei der Zulassungsstelle grundsätzlich praktisch gar nicht die Möglichkeit haben, aktuell antragstellende Bürgerinnen bzw. Bürger auf bestehende Kfz-Kostenrückstände hin zu überprüfen. Dies erscheint besonders deshalb erwähnenswert, weil eine solchermaßen automatisierte Rückstandsüberprüfung zum externen Finanzamt bezüglich dortig etwaiger Kfz-Steuerrückstände systemübergreifend funktioniert.

Um in 2017 die Prüfung nicht bloß mit der Feststellung negativer Ergebnisse abzuschließen, womit schließlich weder Amt 31 als budgetverwaltender Stelle noch Amt 20 als für die Buchführung und Beitreibung zuständiger Einheit weitergeholfen wäre, wurde eine stringente Schrittfolge zur zeitnahen Ermöglichung eines massiven Abbaus der bestehenden Kostenrückstände nach entsprechenden Abstimmungsgesprächen vorgeformuliert. Insbesondere durch den Einsatz moderner Technik und vergleichsweise neu implementierte (Vollstreckungs-)Abläufe war mit dieser ein möglichst arbeitsminimaler Abbau angedacht. Bereits während der 2017er Prüfung wurde deshalb transparent offen gelegt, dass es im Frühjahr 2018 zu einer Nachprüfung kommt.

Im Oktober 2018⁶⁹ ließ sich in der Nachprüfung lediglich feststellen, dass der Prüfungsbericht von 2017 in wesentlichen Teilen nicht umgesetzt wurde. So waren zum 30. September 2018 immer noch 289.165,82 € zum relevanten Kassenzeichenbereich als offen festzustellen, darunter weiterhin an sich abzugrenzende Forderungen der Fahrerlaubnisbehörde und insbesondere 2.515 offene Kassenzeichen, welche jedenfalls schon seit dem 31. Dezember 2016 zur Beitreibung anhängig sind (57,72 %). Die unerlässliche Schnittstelle zum städtischen Finanzprogramm besteht unverändert nicht.

⁶⁸ Obwohl dies seitens Amt 31 bereits im Jahre 2014 schriftlich von Amt 20, welches die Anbindungen an das städtische Finanzprogramm zu veranlassen hätte, eingefordert wurde und die zwischenzeitlichen i-Kfz-Reformen ihrerseits noch weitergehend eine solchermaßen tagesaktuelle Anbindungsmöglichkeit voraussetzen.

⁶⁹ Zuletzt wurde ein Aufschub der Nachprüfung aufgrund personeller Engpässe bei Amt 31 bis zum September 2018 gewährt.

Die vorgeschlagene Schrittfolge zum massiven Abbau der Kfz-Kostenrückstände wurde ersatzlos nicht durchlaufen.

e) *Teilhaushalt 40 – Schulamt (i. V. m. 30 – Standes-, Rechts- und Ordnungsamt)*
Prüfung des Ablaufprozesses zur Beitreibung privatrechtlicher Forderungen aus der Schulbuchausleihe

Ziel der Prüfung ist es festzustellen, inwiefern eine Optimierung des Ablaufprozesses zur Geltendmachung des Schadensersatzanspruchs der Stadt Mainz gegenüber dem Bürger aufgrund der fehlenden Rückgabe von Büchern oder Rückgabe beschädigter Bücher aus der Schulbuchausleihe möglich ist, um eine revisions sichere und zügige Fallbearbeitung unter Ausschöpfung der technischen Möglichkeiten und Wahrung des Wirtschaftlichkeitsgebotes (§ 93 III, 2. Var. GemO) zu gewährleisten.

Dadurch werden grundsätzlich Ablaufragen im (buchhalterischen) Umgang mit privatrechtlichen Forderungen aufgeworfen, die ggf. – schon jetzt sinnvolle – Änderungen im Finanzprogramm bzw. der Vollstreckungssoftware notwendig machen. Dazu erfolgten Gespräche mit dem betroffenen Fachbereich und mit Vertretern von Amt 20.

Die Prüfungshandlungen wurden im Jahr 2018 vollzogen, der Prüfungsabschluss nebst Berichterstellung ist jedoch erst Anfang 2019 möglich, weshalb darüber ausführlicher im Schlussbericht 2019 zu berichten sein wird.

f) *Teilhaushalt 45 – Gutenbergmuseum*
Sonderauftrag wegen des Verdachts von Unregelmäßigkeiten zu kassierten Eintrittsgeldern

Im Februar 2018 wurde das Revisionsamt anonym darüber informiert, dass aufgrund der offiziellen Besucherstatistik des Gutenbergmuseums der Verdacht im Raum steht, dass entweder den Besucherzahlen zu wenig Eintrittsgelder gegenüberstehen und ein Fehlbetrag in fünfstelliger Höhe vorliegt oder die vom Museum geführte Statistik nicht korrekt ist und ca. 12.000 Besucher zu viel in der Statistik aufgeführt sind. Dieser Umstand führte dazu, dass der Oberbürgermeister eine Sonderprüfung in Auftrag gab.

Im Rahmen der Prüfung konnte festgestellt werden, dass die Statistik des Gutenberg-Museums weiterer und detaillierter Erläuterungen bedarf, da nichtzahlende Besucher bei der Statistik der zahlenden Besucher miterfasst wurden, was als solches bis

dato nicht erkennbar war. Der daraus folgende Verdacht, dass den Besucherzahlen zu wenige Eintrittsgelder gegenüberstehen und ein hoher Fehlbetrag vorliegt, konnte letztlich nicht bestätigt werden. Als Ausfluss dieser Sonderprüfung des Revisionsamtes werden seither die Besucherzahlen seitens des Gutenbergmuseums statistisch deutlich getrennt abgefasst.

Anmerkung:

Ferner wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht im Hinblick auf die vergleichsweise hohen Einnahmen des Museums dort ein Kassenautomat eingesetzt werden könnte. Zu dessen etwaiger Wirtschaftlichkeit steht eine Einschätzung des Kassenverwalters der Stadtkasse unverändert aus.

g) Teilhaushalt 452 – naturhistorisches Museum (i. V. m. 69 – GWM)

Überprüfung ausstehender Brandschutzmaßnahmen

Im Anschluss an eine baubetriebliche Untersuchung abgeschlossener Bauprojekte durch eine externe Ingenieurgesellschaft wurde vom Revisionsamt die Umsetzung und der Sachstand der geforderten Brandschutzmaßnahmen gemäß der bestehenden Brandschutzkonzepte im Naturhistorischen Museum in Mainz geprüft. Das Ergebnis der Prüfung soll Aufschluss über die Umsetzung und Mängelbeseitigung geben.

Prüfungsgegenstand bildete das von der GWM beauftragte Brandschutzkonzept sowie die dazu gehörenden vier Ergänzungen, die aufgrund einer durchgeführten Gefahrenverhütungsschau durch einen Sachverständigen für baulichen Brandschutz erstellt wurden. Sie sollen die notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung der Landesbauordnung aufzeigen.

Zusätzlich wurde von der GWM zur Prüfung eine Übersicht, aus der der Soll- und Istzustand zum Brandschutzkonzept sowie der Erfüllungsgrad ersichtlich ist, angefordert.

Bei dem Naturhistorischen Museum handelt sich um ein unterkellertes fünfgeschossiges Gebäude in Massivbauweise. Den überwiegenden Teil bilden Museums- und Ausstellungsräume. Das Gebäude wird aufgrund seiner Bauhöhe und Funktion in die Gebäudeklasse 4 der LBO eingeordnet und als Sonderbau nach § 50 LBO eingestuft.

Da es sich bei der gesamten Baumaßnahme um eine Sanierung im Bestand unter dem laufenden Betrieb des Museums handelt, wurde die Umsetzung in drei Bauabschnitte unterteilt:

1. Bauabschnitt, Realisierungsphase im Jahre 2007
2. Bauabschnitt, Realisierungsphase im Jahr 2011
3. Bauabschnitt, Realisierungsphase geplant bis Frühjahr 2019

Die Prüfung, sowie die sich hieraus ergebenden Feststellungen erfolgten über den Zeitraum Dezember 2017 bis Oktober 2018. Eine Objekt-/Baustellenbegehung erfolgte im März 2018 mit dem zuständigen Bau-/Projektleiter und im Oktober 2018 mit dem Hausmeister. Ergänzende Arbeiten sowie die Berichtsabfassung erfolgten in den Räumlichkeiten des Revisionsamtes der Stadt Mainz.

Anhand der zur Verfügung gestellten Unterlagen wurden die Sollvorgaben gemäß dem Brandschutzkonzept einschließlich den Fortschreibungen und Ergänzungen mit den bautechnischen Istwerten verglichen und die Umsetzung in Vor-Ort-Terminen geprüft. Bei wesentlichen Abweichungen zwischen den Sollvorgaben und den Istwerten wurden denkbare Risiken identifiziert und einer Risikobewertung unterzogen.

Festzustellen ist, dass teilweise Baumaßnahmen am Gebäude des Naturhistorischen Museums über den Zeitraum von 2007 bis 2018 trotz festgestellter Brandschutzmängel, die sich aus einem Brandschutzkonzept nebst Feststellungen und Auflagen ergaben, nicht vollumfänglich umgesetzt bzw. abgeschlossen sind.

Weiter ist festzustellen, dass teilweise ausstehende (bauaufsichtsrechtliche) Fertigstellungsanzeigen zu den Baugenehmigungen selbst nach mehreren Jahren dem der Bauaufsicht beim 60 – Bauamt nicht vorliegen. Eine Bestätigung über die Erledigung der laut Brandschutzkonzept gemachten Feststellungen liegt somit nicht vor.

Anmerkung:

In der seit Mitte Februar 2019 vorliegenden Stellungnahme der GWM wird eine

Fertigstellung der Baumaßnahmen für Sommer 2019 anvisiert. Fertigstellungsanzeigen werden sodann dem Bauamt vorgelegt.

h) Teilhaushalt 50 – Amt für soziale Leistungen

Kosten der Gemeinschaftsunterkünfte

Die Landeshauptstadt Mainz betrieb Stand Juni 2018 elf Gemeinschaftsunterkünfte mit insgesamt 1.795 Plätzen für Flüchtlinge. Das Revisionsamt prüfte, wie viel diese Plätze kosten und stellte diese dem aktuell geforderten Kostenersatz gegenüber. Bei 85 %iger Belegung kosteten die Plätze zwischen 176,34 € und 572,34 € monatlich pro Person. Die durchschnittlichen Kosten beliefen sich auf 409,25 €. Bei einer 100 %igen Belegung beliefen sich die Kosten auf 347,46 €. Die je nach Unterkunft stark abweichenden Kosten liegen hauptsächlich im Alter der Unterkünfte begründet. Eine neue Unterkunft, wie Housing Area, verursacht beispielsweise höhere Kosten als die Alte Ziegelei. Während für die Housing Area noch Kredite zu bedienen sind, die sich in den Kosten niederschlagen, ist das bei der Alten Ziegelei nicht der Fall.

Die Leistungsbezieher nach dem AsylbLG können mit dem Land abgerechnet werden. Für diese wird eine Pauschale in Höhe von 848 € pro Person und Monat erstattet. Personen die anerkannt werden, wechseln in den Bereich des SGB II. Für diese gibt es keine Erstattung mehr. Dies waren zum 2. Januar 2018 60,4 % der Flüchtlinge. Das Amt für soziale Leistungen lässt sich für diese Personengruppe 153,39 € pro Monat und Person als Unterkunftskosten erstatten. Für Haushaltsangehörigen sind es lediglich 76,69 €. Die Beträge beruhen auf einer Verfügung, die über 10 Jahre alt ist. Die Beträge wurden seit dem nicht angepasst. Für diese Erstattung existiert derzeit keine Rechtsgrundlage, weshalb das Revisionsamt den Erlass einer entsprechenden Satzung empfohlen hat.

Im Rahmen der Zuständigkeiten beim Jobcenter zwischen den kommunalen Träger und dem Bund lässt sich das Jobcenter alle Kosten der Unterkunft von der Landeshauptstadt Mainz erstatten. Hierzu gehören auch die zuvor an die Stadt gezahlten Aufwände für die Flüchtlinge, die in Gemeinschaftsunterkünften wohnen. Die Stadt wiederum rechnet diese Aufwände pauschal mit dem Bund ab. Im März 2018 betrug die Bundeserstattung 47,49 % der Kosten der Unterkunft. Dieser Abrechnungsmodus hat zur Folge, dass bei Abrechnung der tatsächlichen Kosten der Gemeinschaftsunterkünfte die Bundeserstattung steigen würde. Bei einer Anpassung der Pauschale auf das Niveau der 85 %igen Belegung wären dies Einnahmeverbesserungen in Höhe von 3,9 Mio. €, bei einer Erhöhung auf das 100 %ige Niveau 3,2 Mio. €.

i) *Teilhaushalt 61 – Stadtplanungsamt*

Überprüfung von Gehwegschäden in der Niersteiner Straße

Im Stadtgebiet Mainz erfolgen jährlich ca. 2.400 Grabungen im Auftrag unterschiedlicher Versorgungs- bzw. Kommunikationsfirmen. Anlässlich einer konkreten Meldung zum Zustand der Gehwege in der Niersteiner Straße in Mainz-Laubenheim nach offenbar erfolgten Grabungen für Leitungsanschlüsse wurde ein gesonderter Prüfungsauftrag erteilt.

In dem Fall handelt es sich um Grabungen für Kabelanschlüsse, die am 18. Juli 2018 provisorisch verfüllt und mit Kaltasphalt geschlossen wurden. Nachdem die provisorische Schließung erledigt war, erfolgte eine Meldung an das 61 – Stadtplanungsamt, Abteilung 61.03 Straßenbetrieb. Nachdem die Meldung dort eingegangen war, beauftragten die Straßenmeister die endgültige Schließung und Wiederherstellung der Straßenbefestigung. Die Ausführung und Abrechnung erfolgten durch Vertragsfirmen auf Grundlage der Jahresunterhaltungsverträge.

Bei einer gemeinsamen Ortsbegehung mit dem zuständigen Bauleiter wurden die beschriebenen Gehwegschäden bestätigt. Es hat sich herausgestellt, dass man zum einschlämmen der Fugen zwischen verlegten Pflastersteinen eine falsche Sandkörnung verwendet hat. Bei Regenfällen führte dies dazu, dass die Schlämme im Unterbau versickerte, was wiederum zu Setzungen und Verschiebungen der Steine führte. Dieser Zustand wurde aber rechtzeitig vom verantwortlichen Bauleiter festgestellt und markiert. Die ausführende Firma wurde aufgefordert, die entstandenen Mängel zu beseitigen. Die Beseitigung erfolgte jedoch mit einer zeitlichen Verzögerung. Durch die Aktivitäten des Revisionsamtes vor Ort wurden die Nachbesserungen und Mängelbeseitigungen wesentlich beschleunigt. Eine endgültige Abnahme konnte dann am 18. August 2018 durch den zuständigen Bauleiter und Vertreter der beauftragten Firma erfolgen.

Letztlich wurde bei einer abschließenden Begehung festgestellt, dass alle angesprochenen Mängel ordnungsgemäß nachgebessert und beseitigt sind, unregelmäßige Fugen oder Absenkungen waren nicht mehr erkennbar.

j) *Teilhaushalt 80 – Amt für Wirtschaft und Liegenschaften*

Veräußerung des Erbbaurechtes zum Schloss Waldthausen

In einem Zeitungsartikel wurde ausgeführt, dass für das Schloss Waldthausen ein neuer

Eigentümer gesucht und Gespräche mit möglichen Investoren laufen würden. Da die Landeshauptstadt Mainz das gesamte Anwesen von Schloss Waldthausen gekauft und für die Verwertung einen Erbbaurechtsvertrag abgeschlossen hat, war eine Klärung der Eigentumsverhältnisse einschließlich einer Sondierung des Erbbaurechtsvertrags angezeigt. Weiterhin waren eventuelle Auswirkungen auf Bilanz und Rechnung sowie etwaige Risiken zu beachten.

Die Landeshauptstadt Mainz ist nach wie vor Eigentümerin des Grundstücks. Mit der Bestellung des Erbbaurechts ging das juristische Eigentum an den Gebäuden an den Erbbauberechtigten über. Der Erbbaurechtsvertrag hat eine Vertragslaufzeit von 99 Jahren bis 2086. Dafür erfolgten Zahlungen von einmaligen Ablösesummen von insgesamt 1,201 Mio. €.

Konkrete Risiken, welche die Bildung einer Rückstellung erforderlich machen würden, sind nicht ersichtlich. Bei Zeitablauf steht dem Erbbauberechtigten eine Entschädigung für die Gebäude in Höhe von 50 % des Restwertes zu. Dafür ist aber keine Rückstellung zu bilden. Dies schließt der Verordnungsgeber explizit aus. Für eine etwaige Entschädigung wären Anschaffungskosten einzustellen. Ggf. müssten rechtzeitig Haushaltsmittel veranschlagt werden.

Die avisierte Veräußerung des Erbbaurechtes durch den Erbbauberechtigten birgt grundsätzlich kein besonderes Risiko. Der Erbbauberechtigte kann nur das Erbbaurecht – und dies nur nach vorheriger schriftlicher Zustimmung der Landeshauptstadt Mainz – veräußern. Der neue Erbbauberechtigte übernimmt die sich aus dem Erbbaurechtsvertrag gegebenen Rechte und Verpflichtungen.

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

1. allgemein

Wie bereits ausgeführt, sind seitens des Revisionsamtes grundsätzlich nachträgliche (Stichproben-)Prüfungen vorgesehen. Wären alle buchungsbegründenden Unterlagen vor deren Ausführung zur Kontrolle vorzulegen, würde dies jedenfalls⁷⁰ dazu führen, dass

⁷⁰ Zu berücksichtigen wäre ferner der Verzögerungseffekt, entstehender Mehraufwand (auch systemtechnisch) durch Zwischenschaltung einer weiteren Organisationseinheit u. a. m.

- ❖ das Revisionsamtes mit Routineaufgaben überfrachtet wird und
- ❖ eine Art Freibriefmentalität bei den budgetverwaltenden Stellen entsteht, welche die Kassenanordnungen veranlassen⁷¹.

Dementsprechend erfolgt seitens des Revisionsamtes 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 praktiziert⁷².

2. Baustellenkontrollen zur zeitnahen Rechnungskorrektur

Im Jahr 2018 erfolgten insgesamt 105 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 erneut erleichterte. Als Folge der Vorortkontrollen ist die Rechnungsstellung durch die beauftragten Firmen und Subunternehmer wesentlich genauer und korrekter geworden. Beispiele:

⁷¹ Vgl. ausführlich – m. w. Nachw. – *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 20.

⁷² Zu Feststellungen der bautechnischen Prüfer zu vorgelegten Auszahlungsvorgängen vgl. bereits S. 25.



Abbildung 3: Ausbau Große Langgasse⁷³



Abbildung 4: Lärmschutzwand am Lerchenberg⁷⁴



Abbildung 5: Sanierung Kaimauer⁷⁵



Abbildung 6: Kanalerneuerung Feldbergplatz⁷⁶

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:

- ❖ Ausbau Große Langgasse,
Abschlagsrechnungen von 1.764.998,02 € (brutto) auf 1.184.419,06 € (brutto) korrigiert. Differenz: 580.578,96 €, entspricht minus 32,89%.
- ❖ Lärmschutzwand am Lerchenberg,
Abschlagsrechnungen von 964.581,61 € (brutto) auf 787.074,69 € (brutto) korrigiert. Differenz: 177.506,92 €, entspricht minus 18,40%.
- ❖ Sanierung Kaimauer Mainz (Rhein-km 498,9 – 499,0)
Abschlagszahlungen von 787.927,64 € (brutto) auf 735.443,49 € (brutto) korrigiert. Differenz: 52.484,15 €, entspricht minus 6,66 %.

⁷³ Bild: Stadt Mainz (2. Juli 2018).

⁷⁴ Bild: Stadt Mainz (16. April 2018).

⁷⁵ Bild: Stadt Mainz (24. August 2017).

⁷⁶ Bild: Stadt Mainz (19. Juni 2018).

- ❖ Mainz, Bustrasse Uni - Erweiterung
Abschlagszahlungen von 350.402,49 € (brutto) auf 330.595,50 € (brutto) korrigiert.
Differenz: 19.806,99 €, entspricht minus 5,65 %.

Bereits diese vier Beispiele führen zu eine Korrektur von minus 830.377,02 €.

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

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. In 2018 erfolgten keine gesonderten Prüfungen.

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 auch in 2018 nicht. Um jedoch künftig dieses Aufgabenfeld besetzen zu können, wurde mit Unterstützung einer externen Fachkraft im Dezember 2018 bis zum Januar 2019 ein Konzept ausgearbeitet, wie künftig Prüfungen aufgebaut werden könnten.

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 in 2018 nicht durchgeführt.

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

Die Vergabe ist seit jeher ein besonders sensibler Bereich und immer schon herausgehoben prüfungsrelevant. Der Begriff der Vergabe des § 112 II Nr. 7 GemO ist dabei weit zu fassen und z. B. nicht abhängig von Unterscheidungen nach öffentlicher Ausschrei-

bung, freihändiger Vergabe o. ä⁷⁷. Insofern werden auch Fragen des zentralen (Katalog-)Einkaufs erfasst. Konkret dazu erfolgten unterjährig auch etliche Feststellungen im Rahmen der Prüfung von Kassenanordnungen.

Das Vergaberecht hat sich in den letzten Jahren zu einer äußerst komplexen Materie gewandelt. Dies einerseits durch zunehmend elektronische Prozessläufe, welche speziell eingerichtete EDV und zugehörige Sachkenntnis voraussetzen, wodurch zunehmend auch Fragen der Informationssicherheit berührt werden, z. B. bei der Nutzung von Vergabeplattformen.

Die zeitintensive Stellungnahme zur Vorabfassung der DA HKR V als einer intern sehr wichtigen Handlungsanweisung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerade in den städtischen Fachbereichen ist dem Amt 20 zugegangen⁷⁸. Die anvisierte Neufassung wird die maßgebliche Grundlage künftiger Vergabeprüfungen bilden.

Eine schwierige Aufgabenstellung betraf der in 2018 abgeschlossene Prüfungsbericht zur Nachprüfung der Vergabe des Auftrages Sanierung BBS I, Mainz, Gebäude 6, Trockenbauarbeiten. Die Landeshauptstadt Mainz hat in Bezug auf Trockenbauarbeiten an der BBS I – Gebäude 6 ein offenes europaweites Vergabeverfahren eingeleitet. Der Ausschreibung lag eine Kostenschätzung in Höhe von insgesamt 237.500 € zugrunde, die durch den Objektplaner in Anlehnung an Referenzobjekte aus Gießen, Hofheim und Ebermannstadt ermittelt wurden. Im Rahmen des Submissionstermins gingen für die ausgeschriebenen Bauarbeiten zwei Angebote ein:

- | | | |
|----|---------|------------------------|
| 1) | Firma A | 385.371,27 € (brutto) |
| 2) | Firma B | 362.680,35 € (brutto). |

Aufgrund der deutlichen Kostenüberschreitung entschloss sich die Landeshauptstadt Mainz, die Ausschreibung gemäß § 17 EU Abs. 1 Nr. 1 VOB/A unter Benachrichtigung der Bieter aufzuheben.

Nachdem die Aufhebung der Vergabe von der Firma B in Frage gestellt wurde, übersandte die Landeshauptstadt Mainz der Firma B die Kostenschätzung, um die Überschreitung konkret zu belegen. Diese wurde jedoch von der Firma B insbesondere da-

⁷⁷ Vgl. weiterführend *Drysch*, in: KVR, GemO § 112, S. 23.

⁷⁸ Vgl. bereits S. 29.

hingehend beanstandet, dass die Preisermittlung fehlerhaft erfolgt sei und demnach keine realistische (belastbare) Kostenschätzung vorläge. Ferner seien einzelne Positionen im Leistungsverzeichnis mit 0 € bepreist. Nach entsprechenden Stellungnahmen der GWM sah sich die Firma B veranlasst, eine Überprüfung der Aufhebungsentscheidung durch die Vergabekammer Rheinland-Pfalz durchführen zu lassen.

Bei dem Verfahren vor der Vergabekammer schlossen die Landeshauptstadt Mainz und die Firma B einen Widerrufsvergleich. Danach verpflichtete sich die Firma B den Nachprüfantrag zurückzuziehen und die Landeshauptstadt Mainz stimmte der Rücknahme zu. Sodann erfolgte die Auftragsvergabe an die Firma B im Wege der freihändigen Vergabe nach nationalem Recht.

Die Prüfungshandlung des Revisionsamtes erfolgte im Rahmen einer Einzelfallprüfung. Der geschilderte Sachverhalt und Ablauf wurde hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit bezüglich der Aufhebung der Ausschreibung, der freihändigen Vergabe nach Aufhebung der Ausschreibung sowie der Herausgabe der Kostenschätzung, geprüft.

Im Nachhinein kann nicht beurteilt werden, wie die Entscheidung der Vergabe bei Vorliegen einer mangelfreien (bzw. jedenfalls mit weniger Mängeln behafteten) Kostenschätzung ausgefallen wäre, denn tatsächlich weisen 35 von 232 Leistungspositionen (ca. 15 %) Mängel aus.

Die Herausgabe der Kostenschätzung wäre nach Auffassung der Rechtsabteilung des 30 – Standes-, Rechts und Ordnungsamtes erst mit Durchführung des Nachprüfungsverfahrens angezeigt gewesen.

Die grundlegenden Mängel zur Kostenschätzung bei Aufhebung der Ausschreibung, zu deren Bestimmung maßgeblich auf eine Grundsatzentscheidung des Bundesgerichtshofes zurückgegriffen werden kann⁷⁹, schwächen die Rechtsposition der Landeshauptstadt Mainz.

Inwieweit die erfolgte freihändige Vergabe zu einem Schaden der Landeshauptstadt Mainz geführt hat, lässt sich im Nachhinein mit vertretbarem Aufwand nicht mit konkreten Beträgen feststellen. In der Regel führen freihändige Vergaben mangels Wettbewerb zu wirtschaftlichen Nachteilen.

⁷⁹ Vgl. BGH, Urteil vom 8. September 1998 – X ZR 99/96, BGHZ 139,280.

Ob im vorliegenden Fall der externe Objektplaner zur Haftung herangezogen werden kann, steht in der Folge außer Frage, da im vorliegenden Fall kein konkretisierter Schaden für die Landeshauptstadt Mainz ermittelt wurde.

Das Revisionsamt weist darauf hin, dass sowohl interne als auch extern erstellte Kostenschätzungen aus Gründen der (nötigenfalls gerichtlichen) „Belastbarkeit“ mit der notwendigen Sorgfalt erstellt werden müssen. Diese bilden die Grundlage für die Realisierbarkeit städtischer Projekte, aber auch Entscheidungshilfen für finanzpolitische Haushaltsdebatten. Die Förderfähigkeit bzw. -höhe richtet sich dabei normalerweise ebenfalls nach der Kostenschätzung.

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

A. allgemeine Ausführungen zu dieser strategisch wichtigen Aufgabe

Im Schlussbericht 2017 wurde umfassend dargestellt, dass es sich um eine vergleichsweise neue Aufgabe handelt, welche dem Revisionsamt in 2015 durch eine Organisationsverfügung übertragen wurde. Eine zunehmend auf digitale Abläufe setzende Kommunalverwaltung, was auch auf entsprechende Intentionen der Gesetzgeber zurückzuführen ist (vgl. z. B. das E-Government-Gesetz⁸⁰), sieht sich völlig neuen Gefahren ausgesetzt. So kann es zu ungewollten Zugriffen auf (städtische) Infrastruktureinrichtungen kommen (beispielsweise auf Kabelleitungen, Serverschränke, Einzelplatzrechner etc.), möglicherweise sind Datenschutzverstöße festzustellen oder es kommt zu Attacken über Internetverbindungen bzw. Emails. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe setzt nicht nur zusätzlich ein gewisses (daten-)technisches Grundverständnis voraus. Vielmehr gilt es auf der Grundlage möglichst langjähriger Verwaltungserfahrungen Potentiale denkbarer Ausfälle zukunftsgerichtet zu bewerten und sinnvolle Gegenmaßnahmen möglichst frühzeitig zu empfehlen.

Auch in 2018 wurde über das ganze Jahr hinweg regelmäßig am Arbeitskreis zur Informationssicherheit beratend teilgenommen. Wiederum wurden unterjährig Einschätzungen zu angedachten Einzelmaßnahmen geliefert und einzelne Sicherheitsvorfälle be-

⁸⁰ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung vom 25. Juli 2013, BGBl. I 2013, S. 2749.

wertet. Vorweggeschickt wird, dass ein im Dezember 2018 eingetretener Sicherheitsvorfall einer größeren Aktenvernichtung nebst Datenlöschung im Dezernat III dem Schlussbericht 2019 vorbehalten bleiben muss, weil bis zur Drucklegung dieses Schlussberichtes noch kein abschließender Prüfungsbericht vorlag.

B. Zusammenfassung einzelner Prüfungsberichte zur Revision der Informationssicherheit

Schon in 2016 wurde die Datenschutz-Grundverordnung⁸¹ (nachfolgend DSGVO) erlassen, die aufgrund der von ihr absehbar ausgehend weitreichenden Konsequenzen eine Übergangszeit zur Vorbereitung ließ und endgültig ab dem 25. Mai 2018 anzuwenden ist. Es handelt sich um ein Novum auf EU-Ebene mit internationaler Vorbildfunktion⁸². Sie birgt die umfassendste Reform des Datenschutzrechtes seit Jahrzehnten und löst auch darüber hinaus etliche Folgefragen zur Informationssicherheit insgesamt aus. Weil einerseits die Stadtverwaltung mit den ihr angeschlossenen Organisationseinheiten an verschiedensten Stellen von ihren Regelungen erfasst wird und andererseits absehbar war, dass die Umstellungsprozesse zeitlich bis zum 25. Mai 2018 zu bestimmten Punkten knapp wurde, versuchte das Revisionsamt mit einer begleitenden wie bewusst für den Fachbereich vereinfachten Prüfung im Rahmen eines Fragenkataloges die notwendigen organisatorischen Festlegungen zu unterstützen.

Gezielte Fragen wurden beispielsweise zur möglichst gerichtsfesten Ausgestaltung des jeweiligen Impressums der unterschiedlichen städtischen Internetseiten, zum Vorgehen bei beantragter behördlicher Selbstauskunft, zur fachübergreifend einheitlichen Form der Datenbereitstellung, zur Verifikation der künftig ausschließlich elektronisch antragstellenden Bürgerinnen und Bürger, zur Organisation der vorgegebenen Löschfristen, zur konkreten Ausgestaltung des erweiterten Verzeichnisses der Verarbeitungstätigkeiten, zu Meldepflichten, der Auftragsdatenverarbeitung usw. gestellt⁸³. Trotz Aufgreifens einzelner dieser vom Revisionsamt vermittelten Aspekte konnte der Fragenkatalog bis zur Drucklegung dieses Schlussberichtes nicht abschließend beantwortet werden,

⁸¹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

⁸² So explizit z. B. *Berschens*: Das ist der Vater der DSGVO, Handelsblatt (online) vom 27. Mai 2018.

⁸³ Den maßgeblichen Hintergrund mehrerer dieser Fragen bildet der Schutz städtischer Interessen. Zwar mag zutreffen, dass eine Kommunalverwaltung nicht im Fokus zur etwaigen Ahndung von Verstößen durch Bußgelder steht (obwohl dies auch gegenüber Behörden theoretisch denkbar wäre). Viel eher wahrscheinlich ist, dass sich mittelfristig die Stadtverwaltung privaten Anspruchstellern bei etwaigen Verstößen auf Schadenersatz hin ausgesetzt sehen könnte. Schon bis zum Januar 2019 wurden beispielsweise mehr als 95.000 Beschwerden wegen Verstößen gegen die DSGVO alleine bei den Datenschutzbeauftragten auf EU-Ebene anhängig (vgl. Chee, Foo Yun: More than 95,000 data breach complaints since EU rules kicked in (Reuters) vom 25. Januar 2019).

weshalb auf dieses Thema erneut wie dann abschließend im Schlussbericht 2019 eingegangen sein wird.

Schon seit geraumer Zeit wird seitens des Informationssicherheitsbeauftragten der Landeshauptstadt Mainz (angesiedelt bei Amt 10), die Verbesserung der räumlichen Situation einzelner Serverräume angestrebt, ganz konkret zu einem im Rathaus. Fragen der Verkabelung, Entfernung unzulässig dort seinerzeit abgestellter Gegenstände usw. waren schon mehrfach Thema im Arbeitskreis für Informationssicherheit. Daraufhin wurden auch die für die Hausverwaltung des Rathauses zuständigen Personen vom Informationssicherheitsbeauftragten sensibilisiert. Ob dazu zwischenzeitlich notwendige Vorgaben gemacht und diese auch gelebt werden, galt es zu überprüfen.

Eingebunden wurde der beim Revisionsamt eingesetzte Anwärter. Er gab abstimmungsgemäß an der Pforte an, von der 16 – KDZ zu kommen. Er müsse einen Rechner und zugehöriges Kabel aus dem besagten Serverraum mitnehmen. Der Revisor der Informationssicherheit begleitete ihn insoweit mit einigen Metern Abstand uneinsehbar, um je nach Gesprächsverlauf die Überprüfungsmaßnahme offen legen und erklären zu können. Der Anwärter bekam anstandslos und ohne weitergehende Nachweisungen sowie ohne Dokumentation den Schlüssel ausgehändigt.

Nach tatsächlichem Aufsuchen des Serverraumes (siehe Foto, nicht nur der Zutritt zum Raum, sondern wegen steckendem Schlüssel auch zum Server war möglich) wurde der Zimmerschlüssel ordnungsgemäß zurückgereicht und die Prüfung von Revisor offen gelegt. Es wurde als Ergebnis mitgeteilt, dass in diesen Raum grundsätzlich niemand unprotokolliert oder unbegleitet dürfe. Der sehr freundliche Kollege räumte daraufhin sofort seinen Fehler ein. Er erklärte jedoch glaubhaft, dass er über solche Zutrittsbeschränkungen nicht informiert sei. Dabei gelte es zu berücksichtigen, dass er gerade an jenem Tage lediglich aufgrund eines Personalausfalles an der Pforte kurzfristig vertretungsweise eingeteilt worden sei.



Abbildung 7: Serverschrank mit Schlüssel.

Folgen dieser Prüfung:

- ❖ Es kam zu einer Vorlage an die Mitglieder des Arbeitskreises zur Informationssicherheit mit dort intensiven Diskussionen zwecks Abstimmung, wie trotz zwischenzeitlich umfangreicher Sensibilisierungsmaßnahmen künftig effektiver bereits der schlechte Zutritt zu gewissen zentralen Räumen unterbunden werden könne. Denn die besten Strategien zur Informationssicherheit nützen nichts, wenn durch ungehinderte Zugriffe auf zentrale Infrastruktureinrichtungen letztlich die gesamte Netzinfrastruktur lahmgelegt werden könnte.
- ❖ Über den Arbeitskreis Informationssicherheit wurde insofern der Informationssicherheitsbeauftragte gebeten, innerhalb des Amtes 10 solchermaßen stadtweit eindeutige Vorgaben zum Umgang mit Zutritts- bzw. -griffsrisiken herbeizuführen, um effektiv (auch zu anderen städtischen Gebäuden) ein höheres Sicherheitsniveau zu erlangen.

Nachdem im Rahmen der mehrjährigen Planung der Prüfungsmaßnahmen die städtischen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter in 2017 über Email-Penetrationstests im Fokus standen, sollten diese sich in 2018 bewusst nicht direkt im Folgejahr erneut umfassenden Untersuchungen ausgesetzt sehen. Vielmehr wurde für 2018 hinterfragt, wie sicher ausgewählte eigene Internetseiten der Stadtverwaltung Mainz für deren Nutzer ausge-

staltet sind. Dazu wurde wiederum – kostenminimierend über den Landesrahmenvertrag – ein externes Fachunternehmen zur Durchführung des zugehörigen Penetrationstestes beauftragt, auf dessen technischen Ergebnissen dann die Prüfungshandlungen des Revisionsamtes selbst aufsetzen. Nach intensiver Abwägung wurde sich zunächst für eine Überprüfung des städtischen Geodatenportals entschieden, weil dieses einen vergleichsweise breiten Anwendungshorizont bietet und zudem auf einer modernen Open-Source-Datenbereitstellung fußt. Dazu ausgewählt einige wichtige Ergebnisse:

1. Die ausgehend von der städtischen Organisationsverfügung relevanten Grundschutzkataloge des BSI erfordern in der Folge grundsätzlich Sicherheitsvorgaben in Rede von Sicherheitskonzepten. Diese befinden sich erst im Entwurfsstadium und sind noch endgültig zu verabschieden. Diese Feststellung ist durchaus wichtiger, weil davon Folgemaßnahmen abhängen und diese insgesamt für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine wichtige Ausgangsgröße darstellen.
2. Die seitens der externen Fachfirma ermittelten Schwachstellen wurden einer zutreffenden Gegenbewertung der KDZ unterzogen, aus welcher die etwaig notwendigen Reinigungs- bzw. sonstigen Folgemaßnahmen von dieser eigenmotiviert weiter verfolgt werden (ggf. in weitergehender Abstimmung mit anderen Fachbereichen oder dem hinter dem Geodatenportal stehendem Zulieferer).
3. Letztlich kann zusammengefasst werden, dass das städtische Geodatenportal (in der neuen Programmumgebung) keine größeren Gefahrenquellen birgt und insofern – als exemplarisch ausgewählte Internetanwendung mit breitem Nutzerkreis – als vergleichsweise sicher eingestuft werden kann.
4. Die zugehörigen Abläufe bei der KDZ wie die strukturierte Nachbearbeitung zu dort eingehenden Penetrationstestergebnissen wird anlässlich dieses exemplarisch durchgeführten Penetrationstestes als gut eingestuft und gibt gerade dann, wenn tatsächlich künftig vor Echbetriebsaufnahme neuer Dienste grundsätzlich von dort aus Penetrationstests vorgenommen werden, derzeit keinerlei Anlass für weitergehend notwendige Prüfungsmaßnahmen.

Darüber hinaus wurden Empfehlungen ausgesprochen, darunter:

1. Die eigentlichen Geodaten (in Rede des Kartenmaterials) basieren vorbildlich bereits auf Open StreetMap-Daten, also mithin auf lizenzfreiem Datenmaterial („Open data“)⁸⁴. Dies sollte zum einen als Referenzmodell auch für andere städtische Entwicklungen dienen, stärker noch als bisher sog. Open Source-Lösungen zum Einsatz zu bringen, weil sich dies im Regelfall als die wirtschaftlichere Lösung im Vergleich zum Einsatz proprietärer Software erweist, zu deren Nutzung regelmäßige (und – programmabhängig – teils hohe) Lizenzgebühren zu entrichten sind. Dadurch lässt sich gezielt die in manchen Bereichen bereits deutliche Abhängigkeit von großen Programmanbietern mindern. Zum anderen wird durch die Forcierung von Open Source-Lösungen häufig im lokalen Umfeld überhaupt erst ein Anreiz gesetzt, neue Produkte (von dann ggf. lokal neu auftretenden Produzenten) zu schaffen, welcher evtl. nicht nur einen produktbezogenen Mehrwert (z. B. durch Schaffung neuer Lösungen oder Vereinfachungen) möglich macht sondern mittlerweile in Fachkreisen teils auch als Innovationsansatz zur (lokalen) Wirtschaftsförderung verstanden werden kann⁸⁵. Diesen Aspekt gilt es weiterführend aufzugreifen. So zeigte sich vorliegend, dass zwar überhaupt im Hintergrund auf Open StreetMap-Daten aufgebaut wird, die dann durch lokale Systemabhängigkeiten bzw. Anpassungen (hier zudem durch spezifisch zwischengeschaltete externe Softwareanbieter) doch wiederum so mainzspezifisch sind, dass eine weitergehende Übernahme der Ergebnisse einer vor kurzem ähnlich vorgegangenen Landesbehörde doch wieder nicht übernommen bzw. dem Grunde nach nicht analogiefähig übertragen werden konnten. Eine weitergehende (behördliche) Zusammenarbeit auf Open Source-Basis ist damit künftig begrüßenswert. Dafür spricht letztlich auch der Sicherheitsaspekt. Denn weil Open Source-Lösungen gerade schon begrifflich quelloffen ausgestaltet sind, ist letztlich allen Beteiligten eine vollumfängliche Überprüfung der Technologie möglich. Dies ist besonders relevant für auf besonderem Vertrauen aufbauende Einheiten, wie dies gerade auch für die Stadtverwaltung Mainz gilt.

Anmerkung:

Der Arbeitskreis Informationssicherheit hat daraufhin in seiner ersten Sitzung in 2019 festgehalten, dass Ausschreibungen künftig neutral ne-

⁸⁴ Ersichtlich über den OSM-Verweis im Impressum, abrufbar aus dem Geodatenportal heraus via www.mainz.de/service/impressum.php, zuletzt abgerufen am 25. Februar 2019.

⁸⁵ So wurde noch seitens der Obama-Regierung die „Federal Source Code Policy“ ausgegeben, welche bewusst bisher auch unter der Trump-Regierung fortgeführt wird. Danach sind die US-Bundesbehörden seither *verpflichtet*, mindestens 20 % notwendiger werdender neuer Softwarelösungen als Open Source-Lösung herbeizuführen (vgl. dazu Ziff. 5.1 der Federal Source Code Policy, abrufbar via <https://sourcecode.cio.gov/OSS/>, zuletzt abgerufen am 25. Februar 2019). Dies führte bereits jetzt dazu, dass mittlerweile die Bundesbehörden über dortige Portale zielgerichtet danach suchen, ob eine andere Behörde bereits für die lokal aufkommende Problemlage möglicherweise Open Source-Lösungen herbeigebracht hat, die dann – wiederum per Open Source Code – lediglich auf die lokalen Verhältnisse fortentwickelt werden. Über den Wirtschaftlichkeitseffekt hinaus entstanden in diesem Umfeld so, wohl durchaus häufiger durch zuvor nicht am Markt nennenswert in Erscheinung getretene bzw. gänzlich neue Programmanbieter, neue Lösungen.

ben denkbarer proprietärer Software auch Open-Source-Lösungsansätze berücksichtigen sollen.

2. Im Bericht angedeutet wurde bereits, dass die künftig standardmäßig notwendigen Penetrationstests zu *neuen* Diensten direkt über das zugehörige Vertragswerk bei der Vergabe (und damit letztlich verursachungsgerecht zu Lasten des Produktanbieters, welcher schließlich mit seinem Produkt ein gewisses Gewinninteresse verfolgt und überdies selbst ein ureigenstes Interesse an einer sicheren Produktlösung hat) berücksichtigt werden sollten. So lässt sich jedenfalls anteilig eine entsprechend verursachungsgerechte Finanzierung herbeiführen, denn der Programmanbieter wird die somit bereits vertragsrechtlich notwendige Penetration in seine Preise einkalkulieren. Besonders sichere wie am Markt etablierte Lösungen werden in der Folge mittelfristig geringere Kosten auslösen, so dass dies im Rahmen der Vergabe unter dem Aspekt der Informationssicherheit dann sogar zu Zuschlagsvorteilen führen kann. Betrachten lässt sich dies ggf. auch aus der umgekehrten Perspektive: Werden erst nach einem Penetrationstest Schwachstellen festgestellt, stellen diese zivilrechtlich letztlich ggf. Mängel dar, die dementsprechend das Mängelgewährleistungsrecht eröffnen. Die nachträgliche Fehlerbereinigung über das Mängelgewährleistungsrecht wird sich oftmals jedoch als durchaus aufwändiger herausstellen, als bei direkter Berücksichtigung über unmittelbar ausgewiesene Kostenpositionen⁸⁶.

3. Angeregt wird zudem, die Vornahme solcher Penetrationstest evtl. in dem zu novellierenden Programmabnahmeverfahren⁸⁷ zusätzlich elektronisch zu dokumentieren, was dann auch eine Rückkopplung in Bezug auf die solchermaßen bestätigte tatsächliche Durchführung zur erfolgten Beauftragung im Rahmen des Vergabeverfahrens herbeiführt (als Informationsgewinn und zusätzliches Sicherheitsmerkmal vor Freigabe eines Dienstes in den Echtbetrieb).

⁸⁶ Dass Vergaben künftig allgemein wesentlich stärker IT-bezogene Aspekte berücksichtigen müssen, zeigte bereits der Prüfungsbericht zur Software im Sozialbereich aus dem Jahre 2016, z. B. zur Verwendung der EVB-IT, vgl. *Revisionsamt der Landeshauptstadt Mainz*: Prüfungsbericht Vergabe von Datenverarbeitungs- oder Beratungsaufträgen an die Firma P. GmbH, S. 11, 27 oder 32.

⁸⁷ Welches künftig rein digital ausgestaltet werden soll und z. B. auch sog. Apps umfassen wird.

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

Korruption schädigt das Grundvertrauen des Bürgers in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit des Staates bzw. die Integrität der Wirtschaft. Daher ist es wichtig, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landeshauptstadt Mainz mit einer integren Grundhaltung agieren und Werte wie Unbestechlichkeit und Transparenz leben und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern auch vertreten. Für die Landeshauptstadt Mainz als moderne Verwaltung mit ihren vielfältigen Aufgaben auf fast allen Gebieten des täglichen Lebens ist soziale Verantwortung ein wichtiges Ziel.

Analog anderer Städte wurde die Aufgabe der Korruptionsprävention mit Wirkung zum 17. Mai 2016 dem Revisionsamt übertragen. Eine wesentliche Tätigkeit der zentralen Antikorruptionsstelle war, die Dienstanweisung zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption (DA Korruption) in der Fassung vom 26. November 2013 zu überarbeiten. Neue Verfahrensweisen und Regularien wurden in die DA Korruption eingearbeitet, die aktualisiert am 11. Mai 2018 in Kraft trat.

Mit dieser Dienstanweisung werden den Mitarbeiterinnen, Mitarbeitern und Führungskräften aller Ebenen der Landeshauptstadt Mainz 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.

Wesentliche Änderungen der neuen DA Korruption sind u.a. die Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz, das Vergabe- und Beschaffungswesen als besonderer Gefahrenbereich, Wertgrenzen und Ausnahmen vom Verbot der Annahme, das Verfahren über die Annahme von Zuwendungen nach vorheriger Zustimmung mittels Vordruck, Aufgaben und Zuständigkeiten der Antikorruptionsstelle, Verfahrensablauf bei aufkommendem begründetem Korruptionsverdacht, Zuständigkeiten für die Zustimmung von Annahmen von Geschenken sowie das nachgehen von (auch) anonymen Hinweisen.

Über die wesentlichen Neuerungen, Verfahrensweisen und Regularien wurden die Amtsleiterinnen und Amtsleiter in einer Informationsveranstaltung am 15. Juni 2018 informiert. Zusätzlich wurde eine Informationsveranstaltung über das Thema Korruption inkl. einer Vorstellung der städtischen DA Korruption als fester Bestandteil in das jährliche Fortbildungsprogramm der Landeshauptstadt Mainz integriert.

Zu den weiteren Tätigkeiten im Berichtszeitraum zählten u.a. die Prüfung und Bewertung von Korruptionshinweisen, Geschenkeannahme bzw. Vorteilsannahme/-gewährung, Unterstützung bei der Ausarbeitung amtsinterner Kontrollmechanismen (Vier-Augen-Prinzip), Beobachten und Bewerten von Korruptionsanzeichen. Der Antikorruptionsbeauftragte ist Ansprechpartner für alle Beschäftigten sowie Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung als zentrale Antikorruptionsstelle.

Insbesondere kam es im Berichtszeitraum zu zahlreichen Anfragen und Anträgen auf Zustimmung zur Annahme einer Zuwendung (Geschenken) oder zur Teilnahme an Veranstaltungen bzgl. kostenloser Einladung aus den verschiedensten Bereichen der Verwaltung oder Dezernaten. Hierbei handelte es i. d. R. um Zuwendungen, für die nach der DA-Korruption keine stillschweigende Genehmigung vorliegt. In diesen Fällen muss entschieden werden, ob die Zuwendung angenommen werden darf oder nicht oder die Zuwendung bei einem unvermeidbarem Zugang mit einem entsprechenden Begleitschreiben zurückgegeben oder zur Abholung bereitgestellt wird. Hierzu wurden entsprechende einheitliche Mustertextentwürfe durch die zentrale Antikorruptionsstelle entworfen und den betroffenen Fachämtern zur Verfügung gestellt.

Im Berichtszeitraum 2018 ging bei der Antikorruptionsstelle über die eigens dazu neu eingerichtete Emailadresse „antikorruptionsstelle@stadt.mainz.de“ durch einen Bürger eine vertrauliche Anfrage ein, mit der Bitte einer sachlichen Nachprüfung einer erteilten Baugenehmigung. Da diese Nachprüfung zum Jahreswechsel 2018/2019 jedoch noch nicht abgeschlossen werden konnte, kann erst im Berichtsjahr 2019 hierüber abschließend berichtet werden.

XI Zu weiteren 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 eine 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 Umfange Fördermittel von der Landeshauptstadt Mainz bezieht.

Nach bisheriger Praxis erstrecken sich die dem städtischen Revisionsamt insoweit übertragenen Aufgaben in aller Regel auf die Prüfung des jeweiligen Jahresabschlusses bzw. der jeweiligen -rechnung, 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 aufzugreifen⁸⁸ (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 2018 erfolgten Prüfungen zu externen Organisationseinheiten

Prüfungsbericht	externe Organisationseinheit	Titel des Prüfungsauftrages	Bilanz- bzw. Gesamtsumme
09.03.2018	Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH	Jahresgesamteinnahmen aus dem Verbundverkehr 2017	47.074.936,96 €
02.05.2018	Volkshochschule Mainz	Jahresrechnung 2017	298.338,81 €
16.05.2018	Mainzer Kammerspiele e. V.	Jahresrechnung 2016 und 2017	1.273.288,13 €
28.05.2018	Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH	Ausgleich von Preisermäßigungen	4.216.658,46 €
08.06.2018	Internationale Gutenberg-Gesellschaft e. V.	Jahresrechnung 2017	88.494,37 €
19.06.2018	Städtetag Rheinland-Pfalz e. V.	Jahresrechnung 2017	1.403.363,78 €

⁸⁸ Vgl. dazu bereits S. 2.

22.06.2018	Zweckverband zur Erhaltung des Lennebergwaldes	Jahresabschluss 2017	1.718.807,88 €
11.07.2018	SchUM Städte Speyer, Worms, Mainz e.V.	Jahresrechnung 2017	174.676,50 €
11.09.2018	Stiftung Deutsches Kabarettarchiv e. V.	Jahresrechnung 2017	467.573,88 €
24.10.2018	Schulverband Schule mit dem Förderschwerpunkt motorische Entwicklung	Jahresabschluss 2017	8.310.376,08 €
03.12.2018	Zweckverband Layenhof/Münchwald	Jahresabschluss 2017	929.016,46 €
12.12.2018	Verwaltungsakademie Mainz	Jahresabschluss 2017	105.027,08 €
19.12.2018	Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH	Erstattung von Fahrgeldausfällen für Schwerbehinderte	1.503.632,52 €

Zu erwähnen ist, dass aufgrund turnusmäßigen Wechsels erstmals zusätzlich die Jahresrechnung des Städtetages Rheinland-Pfalz e. V. zu prüfen war. Ähnlich neu war die Prüfung des Jahresabschlusses zum Schulzweckverband.

C. Zusammenfassung ausgewählter Prüfungsergebnisse zu externen Organisationseinheiten

a) *Zweckverband zur Erhaltung des Lennebergwaldes* *Jahresabschluss 2017*

Ausgenommen von der Jahresabschlussprüfung wurde einzig die faktisch nicht vollumfänglich durchgeführte Inventur. Ansonsten wurde bewusst keine weitergehende Einschränkung des Prüfungsumfanges vorgenommen.

Erstmals seit 2009 ist die fristgemäße Vorlage der vollständigen Jahresabschlussunterlagen binnen der nach §§ 7 I 1 Nr. 8, 1. Var. KomZG i. V. m. 108 IV GemO geltenden Halbjahresfrist zu loben. Insoweit machten sich die Ansätze der Rechnungsprüfer wie insbesondere des für den Zweckverband tätigen Geschäftsführers positiv bemerkbar.

Auch zum Haushaltsjahr 2017 ist ein Verstoß gegen die Pflicht zum Haushaltsausgleich festzustellen: Ausweislich der Haushaltssatzung wurde ein Jahresüberschuss von 314,00 € und ein Finanzmittelüberschuss von 37.814,00 € erwartet. Festzustellen sind hingegen ein Jahresfehlbetrag von -152.181,42 € sowie ein Finanzmittelfehlbetrag von -131.647,71 €. Damit wurde nicht nur wesentlich von der Haushaltssatzung sondern auch gegen die Pflicht zum Haushaltsausgleich nach §§ 7 I 1 Nr. 8 KomZG i. V. m. 94 IV, 2. Var. GemO verstoßen.

Unverändert bedarf es der klaren Aufgabentrennung mit Letztverantwortlichkeit einer explizit benannten Kassenverwalterin bzw. Kassenverwalters nebst Stellvertretung (vgl. §§ 7 I 1 Nr. 8 KomZG i. V. m. 106 II, I, 1. HS GemO). Zugehörig bedarf es einer klarstellenden Dienstanweisung zur näheren Bestimmung der Kassengeschäfte. Es wird eine vordringliche Aufgabe für die kommende neue Geschäftsführung des Zweckverbandes Lennebergwald sein, diesbezüglich klare Regeln herbeizuführen.

Es bedarf in Bezug auf das Spareinlagenkonto gänzlich einer Neuerteilung der Zeichnungsbefugnisse weg vom anordnungsbefugten Geschäftsführer sowie in Bezug auf beide Bankkonten intern klarstellender Regelungen, dass die genannten Personen (und nur diese jeweils gemeinsam im Sinne eines Vier-Augen-Prinzips) entsprechend Kassengeschäfte für den Zweckverband ausführen, aus welchen die sodann bei der jeweiligen Bank erfassten Zeichnungsbefugnisse (ggf. beschränkt auf Vertretungsfälle) resultieren.

Anmerkung:

Dies wurde im Nachgang der Prüfung kurzfristig herbeigeführt.

Die Vorteilhaftigkeit der jetzt eigenen Kassenführung ist noch nicht bewertbar. Ein zuvorderst wirtschaftlicher Vergleich wird erst in einigen Jahren möglich sein und muss somit ggf. Prüfungen der Folgejahre vorbehalten bleiben. Festzustellen ist allerdings schon jetzt, dass gerade zu den aktuellen Niedrigzinszeiten ein mit 18,75 % wesentlich zu hoher Überziehungszins vereinbart wurde.

Anmerkung:

Bereits bis zur Mitgliederversammlung konnte der (ohnehin lediglich im unwahrscheinlichen Falle heranzuziehende) Zinssatz seitens des Geschäftsführers neu verhandelt und auf 7 % reduziert werden.

Zunächst ist bezüglich der gebildeten Festwerte zum Holzvorrat auf die Berichte der Vorjahre zu verweisen, wonach es unverändert einer klarstellenden Regelung (auf Basis einer maßgeblichen Inventurrichtlinie) bedarf. Konkret wurde zu dieser Position erst in 2017 bewusst, dass entgegen dem früheren Wert resultierend aus Bewertungen des Forstamtes bereits von 1993 mit 892.410,40 € (dem insoweit übernommenem Bilanzwert bis einschließlich zum 31. Dezember 2016) nur noch 790.811,32 € als Bilanzwert zum Aufwuchs berücksichtigt werden dürfen, weil es schon in 2013 zu einer Neubewertung des Aufwuchses durch dieses kam. Weil der Geschäftsführer davon erst zufällig in 2017 Kenntnis erlangte, konnte er diesen Wert nur noch zum Bilanzstichtag des 31. Dezember 2017 berücksichtigen. Daraus folgt, dass letztlich ebenso zufällig die zugehörige Abschreibung das Jahresergebnis 2017 letztlich mit dem Differenzbetrag der Bilanzwerte 2016 zu 2017 i. H. v. 101.594 € belastet.

Erwähnenswert sind die in Summe mit 26.882 € zum Bilanzstichtag gebildeten sonstigen Rückstellungen. Insgesamt wird wegen des relativ gesehen überschaubaren Betrages der sonstigen Rückstellungen eine Änderung der Jahresabschlussunterlagen zum Jahre 2017 seitens des Revisionsamtes nicht eingefordert. Eine Beachtung der in diesem Prüfungsbericht zu dieser passiven Buchungsposition gegebenen grundsätzlichen Rahmenbedingungen wird gleichwohl zu künftigen Jahresabschlüssen erwartet.

Wie zum Vorjahr war sodann festzustellen⁸⁹, dass die Finanzrechnung *bewusst*⁹⁰ nicht auf erhebliche Abweichungen hin erläutert wurde, obwohl es solche auch in 2017 wiederum gab. Dies wiegt insofern schwer, weil es sich bei diesem Rechenwerk um das Kernelement der sog. Drei-Komponenten-Rechnung handelt, welches maßgeblich der dauerhaften Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit des Zweckverbandes dient. Die in ihr ausgewiesenen Bewegungen zu sogenannten durchlaufenden Geldern muss einer künftigen Prüfung vorbehalten bleiben.

Das Revisionsamt wurde sodann wiederum, wie in den Vorjahren bereits erfolgreich praktiziert, zur Vorstellung des Prüfungsergebnisses zur Verbandsversammlung eingeladen. Nach dortiger Präsentation, Beantwortung konkreter Fragen dazu und auch in Bezug auf andere dortige Tagesordnungspunkte lässt sich zusammenfassen, dass für die Folgejahre nunmehr von einer belastbaren Ausgangssituation für die ab 2019 kommende neue Geschäftsführung ausgegangen werden darf. Ein Kernanliegen der städti-

⁸⁹ Vgl. dazu *Revisionsamt der Landeshauptstadt Mainz*: Prüfung Jahresabschluss 2016, S. 28 f.

⁹⁰ Vgl. dazu den expliziten Ausschlussvermerk in der Anlage 1 zum Jahresabschluss, S. 4: „Ebenso wird aufgrund der geringen Investitionstätigkeit auf die Darstellung der erheblichen Abweichungen der Finanzrechnung verzichtet.“

schen Revision kann insoweit als erfüllt angesehen werden.

**b) Zweckverband Layenhof/Münchwald
Jahresabschlusses 2017**

Zu prüfen war der Jahresabschluss 2017 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. Unter Mithilfe des 20 – Amtes für Finanzen, Beteiligungen und Sport wurden alle Unterlagen nach den Vorgaben der kommunalen Doppik erstellt und lagen entsprechend zur Prüfung vor. Zur Erstellung der erforderlichen Vorlagen mussten die Werte jedoch teilweise manuell aus dem Finanzsystem der mittelbewirtschaftenden GVG entnommen werden. Bereits bei der Prüfung des Vorjahresabschlusses 2016 wurde durch das Revisionsamt festgestellt, dass eine Buchung auf HGB-Konten den Grundsätzen ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS) widerspricht. Die GVG wird diesbezüglich im Jahr 2019 erneut mit dem 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport in Kontakt treten und mögliche Lösungswege erörtern. Eine stichprobenartige Überprüfung einzelner übernommener Werte zeigte sodann keine weitergehenden Auffälligkeiten.

Dem Jahresabschluss waren neben dem Rechenschaftsbericht eine Anlagen-, Forderungs- und Verbindlichkeitenübersicht beigelegt. Eine Investitionsübersicht mit Planungsdaten des Haushaltsfolgejahres konnte eingesehen werden und spiegelt exakt den in der Haushaltssatzung festgesetzten Betrag wider.

Die Haushaltssatzung des Zweckverbandes Layenhof/Münchwald für das Jahr 2017 enthält alle in den §§ 7 Abs. 1 Nr. 8 KomZG i. V. m. 95 Abs. 2, 3 GemO genannten Mindestbestandteile einer Haushaltssatzung und trifft darüber hinaus eine Regelung hinsichtlich der Wertgrenze für einzeln darzustellende Investitionen.

Festgestellt wurde – positiv abweichend von der Haushaltsplanung – ein Jahresüberschuss in Höhe von 57.656,27 €.

Aufgrund der durch die GVG benötigten Hilfe durch das 20 – Amt für Finanzen, Beteiligungen und Sport für die Erstellung der Ergebnis- und Finanzrechnung wurde die Abgabefrist der Unterlagen überschritten. Dies wurde im Vorfeld dem 14 – Revisionsamt mitgeteilt.

Die Bilanzposition „Forderungen“ wurde aufgrund der Feststellungen bei der Prüfung des Vorjahresabschlusses 2016 näher beleuchtet. Ebenso die Berechnung der Abschreibungen. In der Bilanz wurden Forderungen in Höhe von 42.194,69 € für ausstehende Mieteinnahmen richtig ausgewiesen. Die Abschreibungen wurden einheitlich nach der Abschreibungsrichtlinie VV – AfA vorgenommen.

Insgesamt ließ sich feststellen, dass alle Bilanzpositionen korrekt ausgewiesen wurden.

Aufgrund der guten Ertragslage konnte der im Jahr 2016 entstandene Fehlbetrag um 57.656,27 € gesenkt werden. In der Bilanz wurde ein Wert in Höhe von 468.466,45 € als „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ korrekt ausgewiesen. Letztlich konnte in der Folge die Entlastungserteilung empfohlen werden.

Anmerkung:

Aufgrund der Schwierigkeiten mit dem vorangegangenen Jahresabschluss 2016 kam es anlässlich der Prüfung des Jahresabschlusses 2017 im Sommer 2018 zu einem gemeinsamen Termin unter Beteiligung der Verbandsvorsteherin und zwei Referentinnen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sowie eines Vertreters der städtischen Haushaltsabteilung auf Einladung der die Verwaltungsgeschäfte führenden GVG hin, an dem auch das Revisionsamt teilnahm. Die Referentinnen machten zunächst Ausführungen zu den Kreditaufnahmen der Vorjahre. Schlussendlich wurde betont, dass mit dem jetzt aktuellen Jahresabschluss 2017 und damit für die Zukunft eine ordnungsgemäße Kreditverbindlichkeitenverbuchung herbeigeführt würde. Wegen dieser Vorjahresproblematik wurde gleichwohl die Genehmigungspflicht nach § 103 IV Nr. 2 GemO wegen Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit angeordnet. Seitens des Revisors wurde daraufhin hervorgehoben, dass diese Anord-

nung, obwohl vermutlich sämtliche kommenden Auszahlungsbeträge die Unabweisbarkeitsschwelle überschreiten werden, verwaltungsintern spürbaren Aufwand ohne ersichtlichen Mehrwert auslösen wird (so unter Bezug auf das sogenannte interne „Freigabeverfahren“ jedenfalls nachgewiesen zur identischen Problemlage zum Haushalt der Landeshauptstadt Mainz selbst), was in der Folge intensiv diskutiert wurde.

XII Nachbetrachtung

Zu mehreren der dargestellten Prüfberichte wurden Feststellungen 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, 27. Februar 2019



Peter Huber

Leiter des 14 – Revisionsamtes der Stadt Mainz



Landeshauptstadt
Mainz

re|vision

Impressum:

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

Tel. o 61 31 - 12 22 25
Fax o 61 31 - 12 29 56

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