



# RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ

---

Prüfung  
der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Zentrale Beteiligungsgesellschaft  
der Stadt Mainz mbH

Az.: 3-P-7005-32-2/2019  
Speyer, 1. Dezember 2020

---

Diese Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz sind urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig. Eine Weitergabe an Dritte ist nur bei dienstlicher Notwendigkeit gestattet.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Allgemeines .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Wesentliches Ergebnis .....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Gründung und weitere Entwicklung.....</b>	<b>5</b>
	3.1 Gründungsintension .....	5
	3.2 Masterplan 2014/2015 .....	8
	3.3 Aktueller Status und zukünftige Strategie .....	9
<b>4</b>	<b>Beteiligungsmanagement .....</b>	<b>19</b>
	4.1 Organisation, Mehrfachstrukturen.....	19
	4.2 Vorlage- und Berichtspflicht .....	21
	4.3 Beteiligungssteuerung.....	23
	4.3.1 Umsetzung der Vorgaben des MPCGK .....	25
	4.3.2 Fehlende Zielvorgaben .....	27
	4.3.3 Fehlende Regelungen zu Leistungsverpflichtungen .....	29
	4.3.4 Unzureichendes Berichts- und Informationswesen.....	30
	4.3.5 Unterstützung und Berichte für die städtische Beteiligungsverwaltung .....	31
	4.3.6 Nicht auszuschließende Interessenkonflikte.....	33
	4.3.7 Zusammenfassung.....	34
<b>5</b>	<b>Aufsichtsrat .....</b>	<b>35</b>
	5.1 Zahl der Aufsichtsratsmitglieder.....	35
	5.2 Selbstevaluation .....	36
	5.3 Zustimmungsvorbehalte .....	36
	5.4 Gäste bei Aufsichtsratssitzungen .....	37
<b>6</b>	<b>Geschäftsführung.....</b>	<b>38</b>
	6.1 Selbstkontrahierung .....	38
	6.2 Geschäftsführersitzungen .....	38
	6.3 Bewertungsrichtlinie .....	40
	6.4 Geschäftsverteilung .....	42
<b>7</b>	<b>Haushaltswirtschaft.....</b>	<b>43</b>
	7.1 Erfolgsplan .....	43
	7.2 Vermögens- und Finanzpläne .....	43
	7.3 Veranschlagungsgrundsätze.....	43
	7.4 Gewinn- und Verlustrechnung.....	44
	7.5 Bilanzen.....	45
	7.6 Konzernabschluss .....	46
	7.6.1 Konzerngewinn- und -verlustrechnung .....	46
	7.6.2 Konzernbilanz.....	47

<b>8</b>	<b>Personalwirtschaft .....</b>	<b>48</b>
8.1	Anzahl der Mitarbeiter .....	48
8.2	Stellenübersicht.....	48
8.3	Stellenbeschreibungen, Stellenbewertungen.....	49
8.4	Arbeitszeiterfassung (Vertrauensarbeitszeit).....	49
8.5	Stellenbedarf .....	50
8.6	Beschäftigungsverhältnis Prokurist.....	51
8.7	Freiwillige Jahressonderzahlungen.....	58
8.8	Fortbildung .....	58
<b>9</b>	<b>Mietverträge .....</b>	<b>62</b>
9.1	Objekt: Schillerplatz.....	62
9.2	Objekt: Altes Weinlager.....	63
<b>10</b>	<b>Dienstleistungsverträge.....</b>	<b>64</b>
10.1	Entgeltkalkulationen .....	64
10.2	Vertragsanpassungen .....	64

Abbildungsverzeichnis:

- Abbildung 1: Darstellung der intendierten Trennung der betriebswirtschaftlichen Steuerungskreise
- Abbildung 2: Unmittelbare Beteiligungen der Zentrale Beteiligungsgesellschaft der Stadt Mainz (ZBM)

## 1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat aufgrund §§ 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. c, 110 Abs. 5 GemO in Verbindung mit § 111 Abs. 1 LHO die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Zentrale Beteiligungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH<sup>1</sup> geprüft<sup>2</sup>.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahre ab 2014. Soweit erforderlich, wurden auch Vorgänge aus früheren Jahren einbezogen. Der Schwerpunkt lag auf Geschäftsvorgängen der jüngeren Zeit. Die Prüfung beschränkte sich auf Stichproben.

Geleitet wurde die Prüfung von Frau Vizepräsidentin Dr. Wimmer-Leonhardt. Mit der Durchführung waren Herr Regierungsdirektor Wagner, Herr Rechnungsrat Meyer, Frau Regierungsoberinspektorin Jaensch und Herr Regierungsoberinspektor Marelja beauftragt.

Die örtlichen Erhebungen fanden von April bis Juli 2019 mit Unterbrechungen statt. Der Entwurf der Prüfungsmitteilungen wurde am 27. April 2020 übersandt. Äußerungen der Geschäftsführung vom 23. Juni 2020 und vom 19. August 2020 sind – soweit erforderlich – in den Prüfungsmitteilungen kursiv dargestellt.

Die Jahresabschlüsse waren gemäß § 89 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GemO in Verbindung mit § 16 Abs. 3 des Gesellschaftsvertrags durch einen sachverständigen Abschlussprüfer im Sinne des § 319 Abs. 1 Satz 1 HGB bis zum Jahr 2018 geprüft. Die geprüften Konzernabschlüsse lagen bis zum Jahr 2018 vor. Uneingeschränkte Bestätigungsvermerke waren jeweils erteilt.

Die Gesellschafterversammlung hatte bis zum Wirtschaftsjahr 2018 die Jahresabschlüsse festgestellt und dem Geschäftsführer sowie dem Aufsichtsrat Entlastung erteilt.

Feststellungen von geringer Bedeutung, bei denen erwartet werden kann, dass sie nach den Erörterungen im Rahmen der Prüfung beachtet werden, sind in den Prüfungsmitteilungen nicht enthalten.

Die zitierten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes und des Landes können bei Bedarf im Internet unter folgenden Adressen aufgefunden werden:

Bundesrecht: <http://www.gesetze-im-internet.de/index.html>,

Landesrecht: <http://www.landesrecht.rlp.de/Jportal/portal/page/bsrlpprod.psml>.

---

<sup>1</sup> Nachfolgend auch als ZBM oder Gesellschaft bezeichnet.

<sup>2</sup> Gesonderte Prüfungsverfahren wurden mit Schreiben vom 19. Juli 2018 (Az.: 6-P-7005-22-3/2018) für die Stadt Mainz sowie mit Schreiben vom 26. Juni 2019 (Az.: 3-P-7005-32-3/2019) für die Mainzer Stadtwerke AG (MSW) eröffnet.

## 2 Wesentliches Ergebnis

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Zentralen Beteiligungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH (ZBM) im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

Die ZBM wurde 2010 gegründet, um im Hinblick auf die zunehmend komplexeren Konzernstrukturen und variierenden Organisations- und Rechtsformen innerhalb des städtischen Beteiligungsportfolios die Transparenz und Effizienz der städtischen Beteiligungssteuerung zu verbessern. Auch waren die Entlastung des städtischen Haushalts und die Möglichkeit der Erwirtschaftung von Gewinnen durch die ZBM leitende Motive zur Gründung der ZBM. So lagen dem Gründungsbeschluss mittelfristige Optimierungs- und Gewinnpotentialschätzungen von jährlich 3,4 Mio. € zugrunde. Eine Evaluation darüber, inwieweit diese Prognose erzielt wurde, war nicht vorhanden. Auch war fraglich, ob und in welchem Umfang die ZBM auch zukünftig an den städtischen Haushalt Dividenden leisten kann, da die Ausschüttung der ZBM im Wirtschaftsjahr 2018 bereits unter Inanspruchnahme der Gewinnrücklagen erfolgte (Nr. 3.3).

Der Gründungsbeschluss des Stadtrates sah bedeutsame Meilensteine zur Implementierung der ZBM als Finanz- und Steuerungsholding bis Ende 2011 vor. So sollte beispielsweise ein zentrales Liquiditätsmanagement mit der ZBM als Cash-Pool-Führerin eingeführt werden. Diese Planungen waren zeitlich und inhaltlich überholt. Das Finanzmanagement der ZBM inklusive deren Liquiditätskontrolle hatte die Mainzer Stadtwerke AG übernommen. Von dem ursprünglichen Masterplan und dem darauf basierenden Umsetzungskonzept, welche die stufenweise Einbringung von Gesellschaften in die ZBM vorsahen, wurde zeitlich und inhaltlich abgewichen. Wesentliche Ziele und Effekte wurden damit (noch) nicht erreicht. Dies erforderte eine Evaluierung des Vorgehens beziehungsweise auch der Gründungskonzeption. Gremieninformation sowie eine Beschlussfassung des Stadtrates über eine aktualisierte Gesamt- und Beteiligungsstrategie waren angezeigt (Nr. 3.3).

Bei der Beteiligungssteuerung bestanden Anhaltspunkte für Doppelstrukturen, da innerhalb des Gesamtkonzerns mehrere Organisationseinheiten mit dieser Thematik befasst waren und beispielsweise getrennt voneinander weitgehend identische Auswertungen vornahmen. Kommunalrechtliche Vorlage- und Berichtspflichten wurden nicht beachtet. So wurde beispielsweise die Aufsichtsbehörde über Neugründungen im ZBM-Konzern sehr häufig erst nach deren notarieller Beurkundung informiert (Nrn. 4.1. und 4.2).

Teilweise wurden projektbezogene Dienstleistungen außerhalb des Unternehmensgegenstandes wahrgenommen, unter anderem im Zusammenhang mit dem Gutenberg-Marathon, den das Sportamt der Stadt Mainz veranstaltet (Nr. 4.3).

Vorgaben des Public Corporate Governance Kodex der Landeshauptstadt Mainz (MPCGK), wie etwa die Maßgabe, dass Wirtschaftspläne und mittelfristige Finanzplanungen erforderliche Erläuterungen zu Einzelpositionen und beabsichtigten Investitionen enthalten sollen, wurden nicht immer konsequent eingehalten (Nr. 4.3.1).

Vorlagen für aktuelle Strategiebeschlüsse des Stadtrates als Grundlage für eine zentrale Beteiligungssteuerung oder gar eine Gesamtstrategie mit Blick auf die Beteiligungen des Stadtkonzerns waren nicht nachgewiesen. Auch in Bezug auf die Beteiligungsgesellschaften der ZBM lagen keine ausreichenden Zielvorgaben vor. Allenfalls bestanden vereinzelt Zielvereinbarungen mit Geschäftsführungsorganen, welche in der Regel als Grundlage für variable Vergütungsbestandteile dienten (Nrn. 4.3.2 und 4.3.3).

Berichts- und Informationswesen bedurften der Überprüfung. So fanden sich beispielsweise wesentliche strategische Entscheidungen von Tochter- und Beteiligungsgesellschaften regelmäßig nicht als Tagesordnungspunkte von Aufsichtsratssitzungen. Hierzu zählten unter anderem der Wiedereinstieg in den Strom- und Gasvertrieb, die langfristige Ausstattung der Fahrzeugflotte mit Elektro- und Wasserstoffbussen, bedeutsame Immobilien- und Beteiligungsprojekte (Nr. 4.3.4).

Die gemeinderechtlich vorgelagerten Befassungsrechte des Stadtrates waren nicht immer sichergestellt. So wurden etwa Änderungen von Gesellschaftsverträgen, Unternehmensgründungen und der Erwerb von Geschäftsanteilen im ZBM-Konzern beurkundet, ohne dass der Stadtrat vorher involviert wurde. Teilweise befasste sich der Stadtrat mit den Angelegenheiten im Nachhinein (Nr. 4.3.5).

Mögliche Interessenskonflikte durch Personenidentitäten galt es im Konzernsteuerungsinteresse der ZBM aufzulösen (Nr. 4.3.6).

Die Mitgliederzahl des Aufsichtsrates war im Verhältnis zur Bedeutung der Gesellschaft mit 21 Personen vergleichsweise hoch. Es bestand Bedarf für eine Selbstevaluation des Gremiums mit einer Ergebnisdokumentation. Satzungsrechtliche Zustimmungsvorbehalte galt es zu beachten. So erfolgte beispielsweise eine Satzungsänderung der Mainzer Stadtwerke AG ohne vorherige Zustimmung des Aufsichtsrates der ZBM. Die Teilnahme von Gästen, wie etwa von Geschäftsführern beherrschter Tochter- und Beteiligungsgesellschaften an Aufsichtsratssitzungen war nicht immer legitimiert (Nr. 5).

Ohne sachliche Notwendigkeit waren die Geschäftsführer generell vom Verbot der Selbstkontrahierung befreit (Nr. 6.1).

Für das Sitzungsmanagement der Geschäftsführersitzungen bestand Optimierungsbedarf, da zum Beispiel Niederschriften nicht im Original vorgehalten wurden oder Sitzungen oft nicht in der vorgeschriebenen Regelmäßigkeit stattfanden (Nr. 6.2).

Bewirtungsbelege enthielten oft keine beziehungsweise unzureichende Angaben zu Teilnehmern oder Anlässen. Die Regelungen zur Beurteilung der Angemessenheit von Bewirtungen waren nicht hinreichend konkretisiert. Insbesondere war die Geschäftsüblichkeit von Essen allein zwischen Vertretern des Stadtvorstandes oder mit dem Stadtkonzern angehörigen Personen – außerhalb besonderer Anlässe – nicht erkennbar (Nr. 6.3).

Die Geschäftsverteilungsregelung war nicht aktuell (Nr.6.4).

Die jährlichen Wirtschaftspläne enthielten keine Stellenübersicht (Nr. 8.2). Die für sachgerechte Stellenbewertungen erforderliche Stellenbeschreibungen fehlten (Nr. 8.3).

Die Regelungen zur Arbeitszeiterfassung bedurften der Überprüfung. So wurden beispielsweise Kurzzeiterkrankungen der Mitarbeiter (1-2 Tage) nicht immer protokolliert. Gesetzliche Aufzeichnungspflichten waren nicht gewährleistet (Nr. 8.4).

Grundlagen für die Ermittlung des Personalbedarfs fehlten. Dies erforderte eine Organisationsuntersuchung der Geschäfts- und Aufgabenbereiche (Nr. 8.5).

Das Beschäftigungsverhältnis eines Mitarbeiters war im Hinblick auf die arbeitsvertraglichen Vereinbarungen insbesondere bezogen auf die Aspekte „Grundvergütung“, „variable Vergütung (Bonus)“, „Nebentätigkeiten“, „Entgeltfortzahlung“ und „Direktversicherung“ insgesamt überprüfungsbedürftig (Nr. 8.6).

Freiwillige Jahressonderzahlungen im Einzelfall wurden ohne ein objektives Bemessungssystem geleistet (Nr. 8.7).

Bei gewährten Fortbildungen wurde dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend Rechnung getragen. Für die Teilnahme an Veranstaltungen im Ausland bestand kein nachweisbares Erfordernis (Nr. 8.8).

Die angemieteten Geschäftsräume waren mit überhöhtem Mietaufwand verbunden und für den eigenen Personalbestand der ZBM zu groß. Die Nebenkosten eines Vermietungsobjektes wurden nicht sachgerecht abgerechnet, d. h. aufgrund einer fehlerhaft übertragenen Einzelposition wurde monatlich zu wenig vereinnahmt (Nr. 9).

Leistungen für Dritte wurden ohne betriebswirtschaftliche Kalkulationen erbracht. Vereinbarte Entgelte waren überprüfungsbedürftig. So wurden beispielsweise die von der ZBM für die Bürgerhäuser erbrachten Dienstleistungen nicht sachgerecht, d.h. kostendeckend vergütet (Nr. 10).

### 3 Gründung und weitere Entwicklung

#### 3.1 Gründungsintension

Infolge der Krisenerfahrungen um die Wohnbau Mainz GmbH (WBM) und die Mainzer Aufbaugesellschaft mbH (MAG) waren die städtische Beteiligungsverwaltung und die Beteiligungsstrukturen der Stadt Mainz seit 2008 Gegenstand politischer Diskussionen gewesen.

Die seinerzeit zugespitzte Finanzkrise hatte Misswirtschaft, riskante Derivatgeschäfte, teure Prestigeobjekte sowie unzureichende Kontroll- und Steuerungsmechanismen offenbart. Eine Insolvenz der vorgenannten kommunalen Unternehmen konnte nur mit Hilfe von Umstrukturierungen, Vermögensveräußerungen sowie hohen Bürgschaften und Kapitalverstärkungen der Stadt Mainz abgewendet werden.

Vor diesem Hintergrund hatte sich mit Grundsatzbeschluss vom 10. Februar 2010 (Vorlage: 0306/2010) der Stadtrat der Stadt Mainz mehrheitlich für die Gründung einer zentralen Beteiligungsgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH entschieden<sup>3</sup>.

Zur Begründung verweist der Ratsbeschluss auf die zunehmend komplexeren Strukturen und variierenden Organisations- und Rechtsformen innerhalb des städtischen Beteiligungsportfolios und dem Erfordernis, durch eine einheitliche, klar gegliederte und zentral steuerbare Organisationsstruktur die Transparenz und Effizienz der städtischen Beteiligungssteuerung zu verbessern. Die deshalb vom Stadtrat angestrebte Gründung einer Holdinggesellschaft in der Rechtsform einer GmbH und die damit verbundene Reorganisation des Beteiligungsportfolios bot nach damaliger Auffassung des Stadtrates zudem mittelfristig die Chance für eine Entlastung des städtischen Haushalts und langfristig sogar die Möglichkeit der Erwirtschaftung von Gewinnen durch die ZBM und damit die Ausschüttung von Dividenden an die Stadt Mainz.

Zur Gesamthematik führte am 25. August 2010 der Stadtrat gemäß § 35 Abs. 2 GemO eine Anhörung von mehreren Sachverständigen durch<sup>4</sup>.

In der darauffolgenden Stadtratssitzung wurde am 1. September 2010 mehrheitlich die Gründung einer zentralen Beteiligungsgesellschaft (ZBM) und eine damit verbundene Steuerungs- und Holdingsstruktur beschlossen (Vorlagen: 1471/2010 und 1224/2010).

Für die weitere Vorgehensweise sollten die Ergebnisse einer zwischenzeitlich beauftragten Analyse der KPMG<sup>5</sup> maßgeblich sein<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Die Beschlussvorlage basierte auf einem gemeinsamen Antrag der Fraktionen von SPD, Grüne und FDP.

<sup>4</sup> Die Anhörung erfolgte auf Grundlage eines Minderheitenantrags von 17 Mitgliedern der CDU-Stadtratsfraktion.

<sup>5</sup> Vgl. KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Gründung einer Zentralen Beteiligungsgesellschaft durch die Landeshauptstadt Mainz, Untersuchung als Basis für eine Analyse gemäß § 92 Abs. 1 GemO (Stand: Juni 2010).

<sup>6</sup> Vgl. hierzu auch die protokollierten Ausführungen des damals zuständigen Finanzdezernenten in der Stadtratssitzung vom 1. September 2010.

Danach sollte die ZBM – im Rahmen der kommunalrechtlichen Vorgaben und Grenzen und unter der Kontrolle der Stadt Mainz – zu einer Steuerungs- und Finanzholding für die von ihr gehaltenen Gesellschaften und Beteiligungen entwickelt werden.

Ausgerichtet an einem **von der Stadt Mainz vorzugebenden strategischen Gesamt-rahmen** für ihre wirtschaftliche Betätigung sowie die ihrer unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungsgesellschaften sollte die ZBM

- die konkrete wirtschaftliche und unternehmerische Steuerung der einzelnen ZBM-Gesellschaften übernehmen,
- individuelle Maßnahmen und Anforderungen für die ZBM-Gesellschaften formulieren und nachhalten,
- geeignete Finanzierungs- und Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, koordinieren und/oder zentralisieren sowie
- als reine Holdinggesellschaft daneben kein eigenes, operatives Geschäft betreiben<sup>7</sup>.

Die städtische Beteiligungsverwaltung wiederum sollte sich nach Implementierung der geplanten Holdingstruktur auf die betriebswirtschaftliche Steuerung und das Management der ZBM sowie der unmittelbar bei der Stadt Mainz verbleibenden Eigen- und Beteiligungsgesellschaften, der Anstalten öffentlichen Rechts sowie der städtischen Eigenbetriebe fokussieren.

In Bezug auf die Beteiligungen der ZBM sollte – unbeschadet der kommunalrechtlich vorgesehenen Kontroll- und Einflussrechte – nur noch die ZBM direkte Koordinierungs- und betriebswirtschaftliche Steuerungsaufgaben wahrnehmen<sup>8</sup>.

Ziel der Aufgabenteilung war somit die Etablierung zweier strukturell grundsätzlich voneinander unabhängiger betriebswirtschaftlicher Steuerungskreise: einem Steuerungskreis zwischen der Stadt Mainz und ihren dann zahlenmäßig erheblich reduzierten Eigen- und Beteiligungsgesellschaften (Steuerungskreis 1) sowie einem neu zu schaffenden Steuerungskreis zwischen der von der Stadt Mainz kontrollierten ZBM und den ZBM-Gesellschaften (Steuerungskreis 2).

---

<sup>7</sup> Vgl. hierzu KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Gründung einer Zentralen Beteiligungsgesellschaft durch die Landeshauptstadt Mainz, Kapitel B II Abschnitt 2.1, S. 22.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Gründung einer Zentralen Beteiligungsgesellschaft durch die Landeshauptstadt Mainz, Kapitel B II Abschnitt 2.2.1. S. 22.

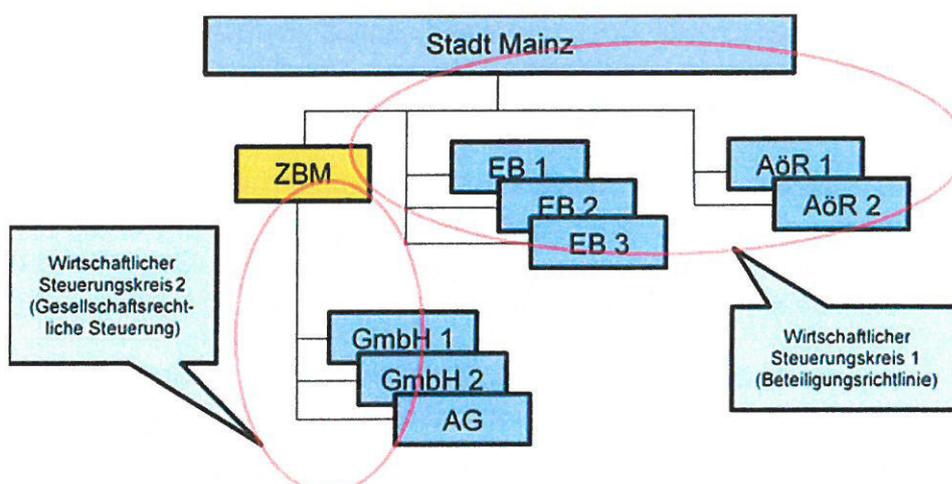


Abbildung 1: Darstellung der intendierten Trennung der betriebswirtschaftlichen Steuerungskreise<sup>9</sup>

Vor diesem Hintergrund wurde die Zentrale Beteiligungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH (ZBM) mit Gesellschaftsvertrag vom 15. September 2010 gegründet und am 23. November 2010 in das Handelsregister eingetragen (Amtsgericht Mainz, HRB 43019).

Gegenstand der Gesellschaft ist nach § 2 des Gesellschaftsvertrages „der Erwerb, die Errichtung von, die Beteiligung an, die Veräußerung und die Verwaltung von Unternehmen und Beteiligungen deren Gesellschaftszweck die Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Stadt Mainz ist“<sup>10</sup>. Hinzu kommt „die Erbringung von Dienstleistungen für die Stadt Mainz – soweit Fragen der wirtschaftlichen Steuerung der städtischen Beteiligungsgesellschaften betroffen sind – und für ihre Beteiligungen, insbesondere deren Steuerung und Koordination in betriebswirtschaftlicher, organisatorischer und finanzieller Hinsicht in Übereinstimmung mit den kommunalpolitischen Zielen und Aufgaben der Stadt Mainz und den geltenden rechtlichen Bestimmungen“<sup>11</sup>.

Außerdem gibt der Gesellschaftsvertrag vor, dass die Regelungen in der Gemeindeordnung bezüglich der kommunalen Einflussnahme auf die Organe der Gesellschaft, soweit nicht zwingende gesetzliche Bestimmungen des Gesellschaftsrechts entgegenstehen, vorrangig zu beachten sind<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Vgl. KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Gründung einer Zentralen Beteiligungsgesellschaft durch die Landeshauptstadt Mainz, Kapitel B II Abschnitt 2.2.1. S. 23.

<sup>10</sup> § 2 Abs. 1 S. 1 Gesellschaftsvertrag.

<sup>11</sup> § 2 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag.

<sup>12</sup> § 2 Abs. 3 Gesellschaftsvertrag.

### 3.2 Masterplan 2014/2015<sup>13</sup>

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PWC) untersuchte im Jahr 2014 die Möglichkeiten zur Einbringung von direkten städtischen Beteiligungen in die Konzernstruktur der ZBM.

Beabsichtigt war die Bündelung der einzelwirtschaftlichen Aktivitäten in der Konzernstruktur der ZBM, welche um die Segmente „Stadtentwicklung“, „Städtische Bildung & Soziales“ sowie „Versorgung“ erweitert werden sollte. Gegenstand des Auftrags waren folgende städtische Beteiligungen:

Mainzer Aufbaugesellschaft (MAG), Wohnbau Mainz GmbH (WBM), Grundstücksverwaltungsgesellschaft der Stadt Mainz (GVG), Rheingoldhalle GmbH & Co. KG inkl. Rheingoldhalle Verwaltungs-GmbH (RGH), Mainzer Alten- und Wohnheime gGmbH (MAW), Parken in Mainz GmbH (PMG), Werkstätten für behinderte Menschen Mainz GmbH (WfB).

Wegen der damals erwarteten Neufassung des § 8 c Abs. 1 S. 5 KStG (sog. Konzernklausel)<sup>14</sup> erfolgte die Fertigstellung des Masterplans erst Ende 2015. PWC merkte ausdrücklich an, dass die Feststellungen auf Angaben beruhten, die zeitlich teilweise deutlich vor dem Gutachtendatum lagen, weshalb die Gutachter empfahlen, die Sachverhalte vor einer Umsetzung auf Aktualität zu prüfen<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Vgl. PricewaterhouseCoopers GmbH (PWC), Masterplan zur Einbringung städtischer Beteiligungen in die ZBM vom 30. November 2015.

<sup>14</sup> Die Regelung betrifft insbesondere den Untergang von steuerlichen Verlustvorträgen bei Beteiligungserwerben und konzerninternen Umstrukturierungen.

<sup>15</sup> Vgl. PricewaterhouseCoopers GmbH (PWC), a. a. O., S. 11.

### 3.3 Aktueller Status und zukünftige Strategie

Der Aufbau- und Projektierungsprozess dauert für die ZBM auch nach eigenen Angaben unverändert an.

Alleingesellschafter der ZBM ist die Stadt Mainz. Das Unternehmen hält aktuell sieben direkte Beteiligungen<sup>16</sup>.

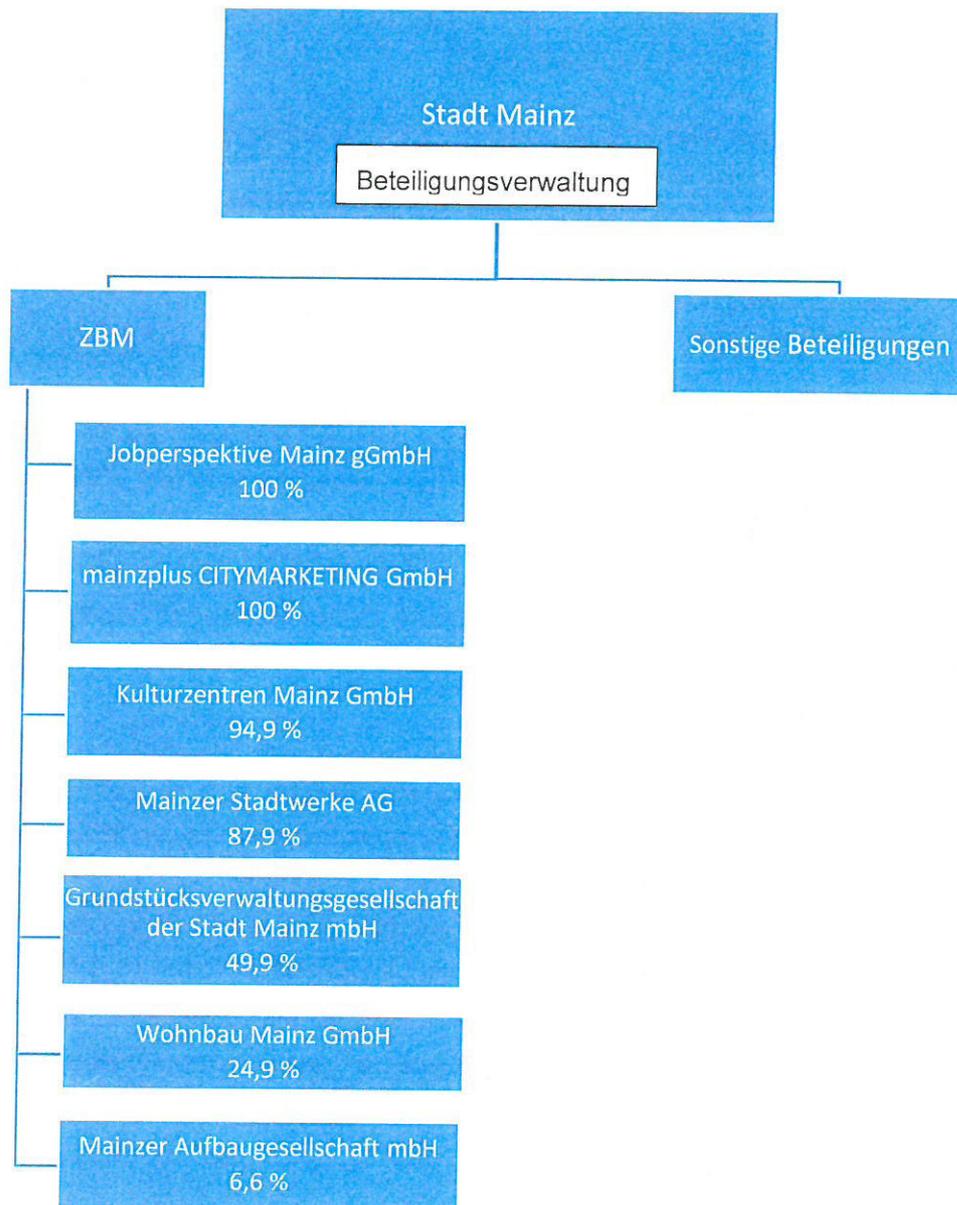


Abbildung 2: Unmittelbare Beteiligungen der Zentrale Beteiligungsgesellschaft der Stadt Mainz (ZBM)

<sup>16</sup> Stand: 19. November 2019.

Ursprüngliches Ziel war der schrittweise Aufbau einer Holding, der bis zum Ende des Jahres 2011 möglichst alle wesentlichen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften der Stadt Mainz auf die ZBM übertragen werden<sup>17</sup>.

Zum Ende der örtlichen Erhebungen hielt die Stadt Mainz unmittelbar Anteile an 21 Gesellschaften, u. a. an der Mainzer Stadtwerke AG, der Wohnbau Mainz GmbH, der Parken in Mainz GmbH, der Grundstücksverwaltungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH, der Mainzer Aufbaugesellschaft mbH, der Mainzer Alten- und Wohnheime gGmbH, der Mainzer Bürgerhäuser GmbH & Co. KG<sup>18</sup>. Dies sind städtische Gesellschaften von durchaus wesentlicher Bedeutung.

Ein aktueller inhaltlich und zeitlich konkretisierter Projektstatus zur Strukturierung der Beteiligungsverwaltung sowie die daraus zukünftig abzuleitenden kurz-, mittel- und langfristigen Umsetzungsphasen war weder bei der ZBM noch bei der gesamtverantwortlichen Beteiligungsverwaltung vorhanden und lag dementsprechend auch den kommunalen Entscheidungsgremien nicht vor. Letzteres ist insbesondere aus nachfolgenden Gründen aber erforderlich:

- 1) Der Stadtrat als oberstes Willensbildungsorgan der Stadt Mainz hat sich seit den Grundsatzdiskussionen in den Jahren 2008/2009 vor allem infolge der zwischenzeitlichen Kommunalwahlen in seiner personellen Zusammensetzung deutlich verändert. Damit einhergehende abweichende Intentionen und sich daraus ableitende Vorgaben können nicht ausgeschlossen werden.
- 2) Aktuelle beteiligungsspezifische Gesamtstrategien wurden dem Rat nicht vorgelegt. Sachlich begründbare und transparente Gremienentscheidungen werden hierdurch erschwert.
- 3) Der Gründungsbeschluss sah bedeutsame Meilensteine zur Implementierung der ZBM als Finanz- und Steuerholding bis zum 31. Dezember 2011 vor<sup>19</sup>. So wurde für das Wirtschaftsjahr 2011 beispielsweise die Implementierung eines zentralen Liquiditätsmanagements mit der ZBM als Cash-Pool-Führerin beschlossen<sup>20</sup>.  
  
Diese Planungen sind zeitlich und inhaltlich überholt. Das Finanzmanagement der ZBM inklusive der laufenden Liquiditätskontrolle hat die MSW übernommen. Ein zentrales Cash-Management besteht nach eigenen Angaben nicht<sup>21</sup>.
- 4) Die mit der geplanten Einbringung weiterer städtischer Beteiligungsgesellschaften in die ZBM verbundenen wirtschaftlichen, steuerlichen, rechtlichen Auswirkungen

---

<sup>17</sup> Vgl. unter anderem Stadtratsbeschluss vom 1. September 2010 (Vorlage: 1224/2010).

<sup>18</sup> Angabe dem Beteiligungsbericht 2018 entnommen. Hinzu kommen drei Eigenbetriebe: Entsorgungsbetrieb der Stadt Mainz, GWM – Gebäudewirtschaft Mainz, Kommunale Datenzentrale Mainz.

<sup>19</sup> Vgl. unter anderem Stadtratsbeschluss vom 1. September 2010 (TOP 38; Beschlussvorlage: 1224/2010) sowie KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Gründung einer Zentralen Beteiligungsgesellschaft durch die Landeshauptstadt Mainz, Kapitel B II Abschnitt 3.1, S. 27.

<sup>20</sup> Vgl. Stadtratsbeschluss vom 13. April 2011 (TOP 58.7; Beschlussvorlage: 0539/2011).

<sup>21</sup> Vgl. unter anderem KPMG AG, Prüfungsbericht zum Jahresabschluss 2018 der ZBM, Prüfung nach § 53 HGrG, Fragenkreis 3: Planungswesen, Rechnungswesen, Informationssystem und Controlling.

sowie Risiken wurden im Jahr 2014 geprüft sowie gutachterlich Ende November 2015 bewertet<sup>22</sup>.

Die Gutachter schlossen bereits damals veränderte Sachverhalte nicht aus und empfahlen, vor einzelnen Umsetzungsschritten jeweils aktualisierte Überprüfungen. Das hierauf basierende Umsetzungskonzept vom 7. April 2016 der ZBM<sup>23</sup> sah die stufenweise Einbringung von Anteilen für folgende Gesellschaften bis zum 3. Quartal 2018 vor: WBM (89,8 %), GVG (49,9 %), MAG (43,32 %), PMG (50 %), RGH (14,9 %), MAW (94,9 %) und WFB (32,8 %).

Das Konzept ist inhaltlich und zeitlich nicht mehr aktuell.

*Äußerung der Geschäftsführung:*

*Das Konzept sei noch aktuell. In der Umsetzung hätte zunächst der Fokus auf den Gesellschaften im Bereich Stadtentwicklung gelegen; vorrangig die Anteilsübertragung der WBM und GVG. Danach soll die Übertragung der genannten Gesellschaften erfolgen.*

Hierzu stellt der Rechnungshof fest:

Abweichend vom Masterplan und des darauf basierenden Umsetzungskonzepts ist die hiernach bis 2018 vorgesehene stufenweise Einbringung der genannten Gesellschaften unverändert noch nicht abgeschlossen. Entgegen dieser Konzeption wurden die Gesellschaftsanteile nicht oder nicht mit dem anvisierten Anteil übertragen. Beispielsweise waren bis zum Ende der örtlichen Erhebungen Mitte 2020 anstatt 89,9 % erst 24,9 % der WBM-Anteile beziehungsweise anstatt 43,32 % erst 6,6 % der MAG-Anteile auf die ZBM übertragen worden. Die Anteile der MAW, PMG, RGH und WFB waren unverändert im städtischen Besitz.

Es bestehen konzeptionelle Abweichungen zeitlicher und inhaltlicher Art, über die der Stadtrat seit Jahren nicht mehr umfassend unterrichtet wurde. Dies betraf ebenfalls den Masterplan und dessen Umsetzungskonzept, welche durch die ZBM-Organen beraten und beschlossen wurden.

- 5) Mit der Unternehmensgründung war langfristig durch Ausschüttung von Dividenden an die Stadt Mainz eine Entlastung des städtischen Haushaltes beabsichtigt. Ausgeschüttet wurden seit Jahren unverändert jährlich 2,5 Mio. €.

Über die ZBM sollen Verluste ihrer defizitären Beteiligungsgesellschaften durch Gewinne ertragsstarker Konzernunternehmen ausgeglichen werden. Die bisherigen Ausschüttungen basierten im Wesentlichen auf der Dividende der Mainzer Stadtwerke AG (2018: 5,69 Mio. €; 2017: 6,17 Mio. €), deren Ertragskraft vor allem von den Entwicklungen im Energiesektor und Öffentlichen Personennahverkehr abhängig ist<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Vgl. PricewaterhouseCoopers GmbH (PWC), Masterplan zur Einbringung städtischer Beteiligungen in die ZBM vom 30. November 2015. Die örtlichen Erhebungen wurden zum Gutachten weitgehend im Jahr 2014 erbracht. Dessen Fertigstellung erfolgte wegen der erwarteten Neufassung des § 8c Abs. 1 S. 5 KStG erst Ende November 2015.

<sup>23</sup> Vgl. ZBM, Aufsichtsratssitzungen vom 16. Dezember 2015 (TOP 4) und vom 7. April 2016 (TOP 4).

<sup>24</sup> Vgl. unter anderem Konzernlagebericht der ZBM für das Geschäftsjahr 2018.

Die Ausschüttung der ZBM erfolgte im Wirtschaftsjahr 2018 bereits unter Inanspruchnahme der Gewinnrücklagen. Mithin bestehen Risiken für die wirtschaftliche Stabilität der ZBM. Mit der Übertragung von weiteren ertragsstarken Beteiligungen, beispielsweise der Wohnbau Mainz GmbH, ist eine Risikominderung beabsichtigt.

Ob und in welchem Umfang die ZBM auch zukünftig an den städtischen Haushalt Dividenden leisten kann, ist fraglich und für den Stadtrat als Budgetgeber sowie für den „Konzern Stadt Mainz“ für zukünftige Entscheidungen von erheblicher Relevanz. Dies erfordert eine kontinuierliche Gremieninformation.

- 6) Entgegen der ursprünglichen Planung von 2010<sup>25</sup> sollen außerdem auch zukünftig Anteile von wesentlichen unmittelbaren städtischen Beteiligungen bei der Stadt Mainz verbleiben<sup>26</sup>. Daraus resultieren Doppelstrukturen im Rahmen des Beteiligungsmanagements, welche es auf ein Mindestmaß zu reduzieren gilt. Auch ergibt sich hieraus gegebenenfalls die Notwendigkeit einer konzeptionellen Anpassung.

*Äußerung der Geschäftsführung:*

*Es gälte weiterhin der Grundsatzbeschluss, dass alle unmittelbaren Beteiligungen der Stadt auf die ZBM übertragen werden sollen. Bei gegebenenfalls nicht vollständig übertragenen Gesellschaftsanteilen erfolge eine Einzelbetrachtung, wenn dies aus steuerlichen oder anderen wichtigen Gründen zu Nachteilen für die Stadt Mainz führe. Beispielsweise spiele die Grunderwerbssteuer eine Rolle, die es zu vermeiden gelte und so im Einzelfall 5,1 % der Anteile zurückbleiben müssten. Im speziellen Falle der GVG sei es so, dass die Mehrheit der Anteile direkt städtisch gehalten werden müssten, um den steuerlichen Status als Wirtschaftsförderungsgesellschaft zu behalten.*

*Auch wäre die frühe Übertragung der MAW GmbH nicht möglich gewesen, da die ZBM die zusätzlichen Verluste der Gesellschaft nicht ausgleichen könnte. Dies würde dem Grundsatz der Unternehmensfortführung (§ 252 Abs. 1 Nr. 2 HGB) entgegenstehen. Gründe und Zusammenhänge seien für jede Gesellschaft individuell und überwiegend im Masterplan ZBM dargelegt.*

*Doppelstrukturen seien durch den Austausch zwischen Beteiligungsverwaltung und ZBM nicht entstanden. Die Koordinierung beider Einheiten durch den Bürgermeister, der gleichzeitig ZBM-Geschäftsführer ist, stelle eine effiziente Schnittstelle dar.*

---

<sup>25</sup> Vgl. KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Gründung einer Zentralen Beteiligungsgesellschaft durch die Landeshauptstadt Mainz, a. a. O.

<sup>26</sup> Beispiele: Wohnbau Mainz GmbH, MSW AG, Grundstücksverwaltungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH, Mainzer Aufbaugesellschaft mbH, Mainzer Alten- und Wohnheime gGmbH.

Hierzu stellt der Rechnungshof fest:

Der Hinweis, dass aus steuerrechtlichen Gründen oder fehlender finanzieller Kompensationsmöglichkeiten der ZBM ursprünglich geplante Beteiligungsübertragungen derzeit nicht stattfinden sollen, unterstreicht, dass der Grundsatzbeschluss sowie die ergänzenden Handlungsempfehlungen des Masterplans<sup>27</sup> in der konzeptionierten Form nicht umgesetzt werden sollen. Insoweit ist eine neue bzw. aktualisierte Konzeption angezeigt, die dem Stadtrat vorzulegen ist.

Doppelstrukturen sind bei gleichzeitig von der Stadt Mainz und der ZBM gehaltenen Anteilen an einer Gesellschaft vorhanden (vgl. hierzu Punkt 4.1), was die ursprüngliche Intention konterkariert. Will man diese aus steuerlichen Gründen (Verlustausgleiche) beibehalten, so sind diese Strukturen sinnvoll am Gesamtkonzern auszurichten. Soweit die städtische Anteilsmehrheit an Beteiligungen, wie am Beispiel der GVG aufgezeigt, erhalten bleiben soll, ist zu prüfen, inwieweit eine Anteilssplittung überhaupt noch sinnvoll ist. Da ein über die ZBM möglicher Verlustausgleich begrenzt ist, gilt es sich gegebenenfalls auf (defizitäre) Gesellschaften zu konzentrieren, die gänzlich in die ZBM überführt werden können. Dies vermeidet entsprechende Doppelstrukturen und dient der angestrebten Transparenz und Effizienz für den Gesamtkonzern.

Zu berücksichtigen ist bei der Gesamtorganisation überdies, dass neben der Beteiligungsverwaltung und der ZBM beispielsweise auch der MSW-Tochterkonzern einen Geschäftsbereich unterhält, der mit Themen des Beteiligungsmanagements selbständig betraut ist.

- 7) Umsetzungsschritte lösten Bedenken bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion wegen Rechtsverletzung aus. Diese wurden teilweise nicht bzw. nicht vollständig ausgeräumt<sup>28</sup>.
- 8) Der ZBM wurden seit Gründung im Durchschnitt pro Jahr Geschäftsanteile von weniger als einer Gesellschaft übertragen, obwohl zum Zeitpunkt der Unternehmensgründung und Beschlussfassung argumentativ für einen Umstrukturierungsprozess dringender Handlungsbedarf gesehen wurde<sup>29</sup>. Dieser Dringlichkeit entsprechende

---

<sup>27</sup> Vgl. PricewaterhouseCoopers GmbH (PWC), a. a. O. Der Masterplan hielt es beispielsweise unter anderem aus steuerrechtlicher Sicht für unbedenklich, die von der Stadt Mainz gehaltenen Anteile der MAW GmbH und in.Betrieb gGmbH (vormals: WFB) auf die ZBM zu übertragen.

<sup>28</sup> Vgl. zum Beispiel hierzu die Schreiben der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom 29. Oktober 2018 (Einbringung von Geschäftsanteilen an der Wohnbau Mainz), vom 15. November 2013 (Beteiligung an der Frankenbach Container Terminal GmbH), vom 14. Januar 2015 (Unternehmensgründung Mainzer Hafen GmbH) sowie vom 23. April 2019 (Erwerb von Geschäftsanteilen an der Beitz GmbH und der EVB Energieversorgungs-Betriebsgesellschaft mbH).

<sup>29</sup> Vgl. Antrag der Stadtratsfraktionen von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP zur Gründung einer zentralen Beteiligungsgesellschaft vom 23. Januar 2010 als Grundlage zum Stadtratsbeschluss vom 10. Februar 2010.

zeitnahe Umsetzungsprozesse blieben aus. Bei gleichbleibender Dynamik und unveränderter Zielintension<sup>30</sup> würde der Gründungsbeschluss<sup>31</sup> erst in etwa fünfzehn Jahren umgesetzt werden.

- 9) Durch die Holdingstruktur wurden eine zielgerichtete Einrichtung und Ausweitung von zwischengesellschaftlichen Leistungsbeziehungen sowie gebündelte Kompetenzen auf ZBM-Ebene angestrebt<sup>32</sup>. Das damit verbundene mittelfristige Optimierungs- und Gewinnpotential wurde auf jährlich 3,4 Mio. € geschätzt<sup>33</sup>.

Zum Abschluss der örtlichen Erhebungen bestand lediglich eine überschaubare Anzahl von zudem überprüfungsbedürftigen Dienstleistungsverträgen zwischen der ZBM und anderen kommunalen Gesellschaften<sup>34</sup>. Einsparpotentiale und Synergieeffekte in der ursprünglich – auch gegenüber der Aufsichtsbehörde und Gremien als Gründungsargument – vorgetragenen nicht unerheblichen Höhe sind weder erkennbar noch belegt. Evaluierbare Daten beziehungsweise mittlerweile korrigierte Prognosen lagen nicht vor.

*Äußerung der Geschäftsführung:*

*Die ZBM leitete verschiedene Transformationsprozesse von Beteiligungsgesellschaften in den Sparten Stadtmarketing und Bildung & Soziales, deren Synergieeffekte deutlich sichtbar seien.*

*In der Sparte Stadtmarketing seien das „Programm Frankfurter Hof“ sowie die ehemalige Touristik Centrale Mainz mit dem Bereich Kongress verschmolzen, Strukturen klargestellt und klare Budgetvorgaben erarbeitet worden. Die verschiedenen Akteure hätten sich zuvor nicht abgestimmt und gut ergänzt. Frühere Jahresverluste von insgesamt 2,2 - 2,9 Mio. € wären auf von 1,7 - 1,9 Mio. € verringert worden*

*Synergien in diesem Bereich dürften aber auch nicht ausschließlich auf Jahresergebnisse reduziert werden. Die Verbesserung der Schnittstellen und der Effizienz habe auch eine Qualitätsverbesserung gebracht. Dies sei in den Umsätzen sowie den Leistungskennzahlen (2011 bis 2016) und Jahresberichten der mainzplus Citymarketing GmbH<sup>35</sup> deutlich erkennbar.*

---

<sup>30</sup> Übertragung von Geschäftsanteilen aller unmittelbaren städtischen Beteiligungen.

<sup>31</sup> Vgl. Stadtratsbeschluss vom 10. Februar 2010 (TOP 4), Beschlussvorlage: 0306/2010.

<sup>32</sup> „Shared Services“ waren insbesondere in den Bereichen Kaufmännischer Standardfunktionen und -prozesse wie der Informationstechnologie, dem Rechnungswesen, der Personalbetreuung und -abrechnung, dem Einkauf, dem Finanzmanagement sowie dem Fuhrparkmanagement vorgesehen.

<sup>33</sup> Vgl. zum Beispiel Beschlussvorlage des Stadtrates Nr. 1224/2010 vom 23. Juni 2010 sowie die Pressemitteilung der ZBM vom 16. Dezember 2015 „ZBM soll stufenweise wachsen“.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu unter anderem Tz. 9.

<sup>35</sup> Nachfolgend auch als „mainzplus“ bezeichnet.

*KPMG weise in ihrer Stellungnahme (S. 107) einschränkend darauf hin, dass eine detaillierte Analyse der möglichen Synergiepotentiale nicht Bestandteil der Untersuchung war. Die Aussagen bezögen sich lediglich auf indikative Einsparpotentiale und seien lediglich Schätzgrößen.*

*Die Restrukturierung der Jobperspektive (ehem. SPAZ) habe in der Sparte Bildung & Soziales bei langfristigen Risiken von über 4 Mio. € zu Jahresfehlbeträgen von 50 - 100.000 € geführt. Die Betriebsanpassung habe zur Schließung verschiedener Bereiche der Gesellschaft geführt, da diese aufgrund der Sozialförderungsgesetze und Programme der Arbeitsagentur für die Gesellschaft nicht mehr wirtschaftlich darstellbar und andere Unternehmen am Markt vorhanden waren. Die Herausforderung der Unternehmensänderung hätte darin gelegen, alle vertraglichen Zusagen aus Projekten mit ESF-Förderung<sup>36</sup> zu erfüllen, was eine Überprüfbarkeit aller Projektbestandteile insbesondere der Projektabrechnung bedeutet hätte. Bei Nichteinhaltung wäre eine Rückzahlung der Fördergelder (Jahre 2007 - 2013: 2,25 Mio. €) und bei Geschäftsaufgabe an die Zusatzversorgungskasse (Barwert: etwa 4 Mio. €) notwendig geworden. Die Weiterführung eines Arbeitsmarktprojektes bis mindestens 2021 sei daher eine wirtschaftliche Entscheidung und sinnvoll für die Stadt Mainz gewesen.*

*Zusätzlich seien verschiedene IT-Projekte aufgesetzt worden. Beispielsweise wechselten die Gesellschaften der Sparte Stadtmarketing von verschiedenen Systemen zu SAP. Dieses Projekt sei innerhalb des ZBM-Konzerns vorangetrieben worden.*

Hierzu merkt der Rechnungshof an:

Das monetäre Synergiepotential wurde in der oben vorangestellten Sachverhaltsdarstellung ebenfalls als Schätzwert bezeichnet. Gleichwohl ist auch mit derartigen Werten in Bezug auf die Größenordnung ein Mindestmaß an Verbindlichkeit verbunden, vor allem wenn sich unter anderem hierauf sich wesentliche Entscheidungen argumentativ begründen (vgl. Gründungsbeschluss).

Zusammenschlüsse und damit verbundene Prozessoptimierungen führen erfahrungsgemäß vor allem nach der ersten Umstellungsphase zu (monetären) Ergebnisverbesserungen. Nicht außer Acht gelassen werden darf allerdings, dass der Jahresfehlbetrag von mainzplus in 2018 wieder auf rund 2,5 Mio. € angestiegen ist. Für 2019 plante mainzplus bereits vor dem Brand der Rheingoldhalle ein noch höheres Defizit von etwa 2,7 Mio. € ein<sup>37</sup>. Ohne die nicht abschätzbaren Auswirkungen der zwischenzeitlich aufgetretene CORONA-Pandemie, lag zuletzt dem Wirtschaftsplan 2020 ein Jahresfehlbetrag von etwa 2,9 Mio. € zugrunde<sup>38</sup>. Dies entsprach ungefähr dem Niveau vor der Verschmelzung.

---

<sup>36</sup> Europäischer Sozialfonds.

<sup>37</sup> Vgl. Beteiligungsbericht 2019 über die wirtschaftliche Betätigung der Stadt Mainz, S. 132.

<sup>38</sup> Vgl. mainzplus CITYMARKETING GmbH, Wirtschaftsplan 2020 (6. Januar 2020; Vorlage: 0022/2020)

Um eine Insolvenz der SPAZ zu verhindern wurden im Rahmen der Restrukturierung insbesondere die Geschäftsaktivitäten ausschließlich auf die sozialpädagogische Betreuung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen im Stadtkonzern konzentriert<sup>39</sup>, 28 Mitarbeiter betriebsbedingt gekündigt<sup>40</sup> sowie die liquiden Mittel<sup>41</sup> und Kapitalrücklage<sup>42</sup> durch die ZBM verstärkt. Die Aufgabe nicht wirtschaftlicher Angebote, die überdies von anderen Unternehmen am Markt angeboten werden, stellt ebenso wie die Erfüllung vertraglicher Zusagen geförderter Projekte Maßnahmen einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung dar, die nicht einer Holdingsstruktur bedürfen. Überdies ist das Unternehmen branchenbedingt unverändert auf Ausgleichszahlungen ihrer Gesellschafterin ZBM angewiesen. Außerdem erhöhte die Stadt Mainz zwischenzeitlich ihren institutionellen Zuschuss um 40.000 € auf jährlich 100.000 €<sup>43</sup>.

Im Hinblick auf das SAP-Projekt wird bei der ZBM keine IT-Expertise vorgehalten. Sämtliche IT-Leistungen bezieht das Unternehmen selbst über die MSW AG<sup>44</sup>. Auch enthalten die bisher veröffentlichten ZBM-Abschlüsse einschließlich Lageberichte keine Hinweise auf bedeutsame Projekte dieser Art. Die sachlich begründbare Anpassung von Buchungsstrukturen erfordert nicht zwingend die Gründung einer privatrechtlichen Holding.

- 10) Die Geschäftsführung wurde mit Stadtratsbeschluss vom 10. Februar 2010 (TOP 4; Beschlussvorlage: 0306/2010) dazu verpflichtet, über grundlegende Umsetzungsschritte der ZBM mindestens zweimal im Jahr mündlich im Stadtrat zu berichten. Die Sitzungsniederschriften der vergangenen Jahre vermögen die geforderte Berichterstattung nicht zu belegen.
- 11) Eine optimierte Steuerung der Beteiligungen infolge der Ausgründung war nur teilweise erkennbar. Es mangelte insbesondere an der Harmonisierung und Konsolidierung des Beteiligungsportfolios, die Implementierung einer einheitlichen Strategie bezüglich der (Weiter-) Entwicklung der ZBM-Gesellschaften sowie die Etablierung einer Internen Revision. Derartige Wirkungseffekte müssten mittlerweile deutlicher sichtbar und belegbar sein.

*Äußerung der Geschäftsführung:*

*Die ZBM koordiniere und steuere ihre Beteiligungen seit Gründung. Das eingeführte strukturierte und standardisierte Berichtswesen auf Quartalsbasis und die Koordinierung der Wirtschaftsplanungen inklusive Investitionen seien eine wesentliche Basis für diese Aufgabe. Die Einführung des Public Corporate Governance*

---

<sup>39</sup> Aufgrund der Umstrukturierung erfolgte zugleich die Umfirmierung in „Jobperspektive Mainz gGmbH“ (vgl. Beteiligungsbericht 2014 über die wirtschaftliche Betätigung der Stadt Mainz, S. 61 ff.).

<sup>40</sup> Teilweise wurden die Mitarbeiter bei der Stadt Mainz in den Bereichen Sozialarbeit/Sozialarbeit bzw. Verwaltung oder bei anderen Projektträgern unmittelbar weiterbeschäftigt.

<sup>41</sup> 2012 musste die ZBM liquide Mittel in Höhe von 750.000 € zur Verfügung stellen.

<sup>42</sup> Die Kapitalrücklage wurde 2013 um 2,42 Mio. € aufgestockt.

<sup>43</sup> Vgl. unter anderem Stadtratsbeschluss vom 7. August 2019 (Vorlage: 0996/2019).

<sup>44</sup> Vgl. Dienstleistungsvertrag zwischen der ZBM und der MSW AG vom 12. Mai 2011.

*Kodex und die Angleichung der Gesellschaftsverträge hätten wesentliche Strukturen und Regelungen bei den Gesellschaften vereinheitlicht.*

Hierzu merkt der Rechnungshof an:

Standardisierte Berichtsprozesse und Wirtschaftspläne sind für die Beteiligungssteuerung von wesentlicher Bedeutung. Dessen Effektivität setzt hierfür allerdings zwingend zeitnahe und vollständige Berichte sowie das Involvieren der zuständigen Entscheidungs- und Steuerungsgremien voraus (vgl. u. a. Tz. 4.3.4).

Die steuernde Wirkung des Public Corporate Governance Kodex der Landeshauptstadt Mainz (MPCGK) ist begrenzt. Dies wird schon daraus ersichtlich, dass der Großteil der im Beteiligungsbericht aufgeführten Unternehmen in ein oder mehreren Punkten von den Empfehlungen des Kodexes abweichen<sup>45</sup>.

Auch vermögen positive Entwicklungen wie formell angegliche Gesellschaftsverträge und Regelungen die unter anderem intendierte Harmonisierung und Konsolidierung des Beteiligungsportfolios, einheitliche Entwicklungsstrategien sowie die Etablierung einer Innenrevision inhaltlich nicht zu ersetzen.

Die ZBM wurde gegründet, um – im Rahmen der kommunalrechtlichen Vorgaben und Grenzen und unter der Kontrolle der Stadt Mainz – zu einer Steuerungs- und Finanzholding für die von ihr gehaltenen Gesellschaften entwickelt zu werden.

Ausgerichtet an einem von der Stadt Mainz vorzugebenden strategischen Gesamtrahmen für ihre wirtschaftliche Betätigung sowie die ihrer unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungsgesellschaften sollte die ZBM die konkrete wirtschaftliche und unternehmerische Steuerung der einzelnen ZBM-Gesellschaften übernehmen, individuelle Maßnahmen und Anforderungen für die ZBM-Gesellschaften formulieren und nachhalten, geeignete Finanzierungs- und Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, koordinieren und/oder zentralisieren sowie als reine Holdinggesellschaft daneben kein eigenes, operatives Geschäft betreiben<sup>46</sup>.

Demgegenüber zählten vor allem projektbezogene Dienstleistungen, beispielsweise für die Mainzer Bürgerhäuser, die Kulturzentren, die Jobperspektive sowie den Gutenberg-Marathon, zum Arbeitsalltag der Mitarbeiter.

Kommunen, die wie die Stadt Mainz über ein umfangreiches und heterogenes Beteiligungsportfolio verfügen, bedürfen zur effektiven Steuerung ihrer Beteiligungen eine transparente und effektive Beteiligungskonzeption sowie einer darauf aufbauenden klar gegliederten Organisationsstruktur.

Umstrukturierungen bedürfen einer konsequenten Analyse und Umsetzung unter zeitnaher Beteiligung aller maßgeblichen (kommunalen) Entscheidungsorgane. Im Hinblick

---

<sup>45</sup> Vgl. zum Beispiel komprimierte Angaben der Beteiligungen zum MPCGK im Beteiligungsbericht 2019.

<sup>46</sup> Vgl. hierzu KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Gründung einer Zentralen Beteiligungsgesellschaft durch die Landeshauptstadt Mainz, Kapitel B II Abschnitt 2.1, S. 22.

auf die intendierte zentrale strategische Funktion der Eigengesellschaft als Steuerungs-  
holding zählt hierzu unabdingbar der Stadtrat.

Entsprechend dem Unternehmensgegenstand und der Gründungsintension hat die ZBM  
für die städtische Beteiligungsverwaltung diesbezüglich eine Unterstützungsfunktion  
sowie gegenüber den eigenen Beteiligungsgesellschaften eine Steuerungs- und Umset-  
zungsverantwortung.

- 1** Notwendig gewordene Abweichungen zum Ursprungskonzept gilt es zu reflektieren und  
neue kurz-, mittel- und langfristige Ziele auf der Grundlage neuer Erkenntnisse zu  
analysieren und inhaltlich transparent darzustellen. Gesplitteter Anteilsbesitz sollte nach  
Möglichkeit aus Transparenz- und Effizienzgründen vermieden werden. Die städtische  
Beteiligungsverwaltung und die Geschäftsführung der ZBM sollten kurzfristig und umfas-  
send den seit 2019 neu konstituierten Stadtrat zum weiteren Aufbau- und Projektierungs-  
prozess der Gesellschaft innerhalb des städtischen Gesamtkonzerns informieren. Die  
aus diesem Beratungs- und Entscheidungsprozess aktuell entwickelten Beteiligungs-  
strategien sollten in der Folge zeitnah und stringent umgesetzt werden. Erforderliche  
Gremienbeschlüsse sind zwingend vor Beginn eines Umsetzungsprozesses einzuholen.

## 4 Beteiligungsmanagement

### 4.1 Organisation, Mehrfachstrukturen

Die Verwaltung der städtischen Beteiligungen ressortierte gesamtverantwortlich beim Amt 20 - Finanzen, Beteiligungen und Sport, das hierfür eine Abteilung mit 6,0 Vollzeit-äquivalenten<sup>47</sup> einsetzte. Es wurden insbesondere Berichtsvorlagen für den Oberbürgermeister und die Beigeordneten aufbereitet, Vorlagen für städtische Gremien gefertigt und gesetzliche Informationspflichten gegenüber Aufsichtsbehörden und dem Rechnungshof erfüllt. Daneben oblag Amt 20 die Verwaltung der ZBM.

Gemäß dem unter Tz. 3.1. bereits beschriebenen Unternehmensgegenstand hat auch die ZBM Dienstleistungen für die Stadt Mainz in Fragen der wirtschaftlichen Steuerung städtischer Beteiligungsgesellschaften und für ihre eigenen Beteiligungen zu erbringen<sup>48</sup>. Hiermit waren zuletzt zwei außertariflich vergütete Vollzeitkräfte betraut<sup>49</sup>.

Darüber hinaus verfügte unter anderem auch die zum ZBM-Konzern gehörende Mainzer Stadtwerke AG für ihre Beteiligungen über einen Geschäftsbereich Beteiligungsmanagement mit etwa zehn Beschäftigten<sup>50</sup>. Dieser Bereich erstellte u. a. einen eigenen Beteiligungsbericht und nahm ebenfalls selbständig Aufgaben einer Beteiligungsverwaltung und Konzernsteuerung wahr<sup>51</sup>.

Bei der Verwaltung von Beteiligungen mit Anteilsbesitz der Stadt Mainz und der ZBM<sup>52</sup> erfolgten damit duplizierte Geschäftsprozesse. Beispielsweise nahmen die Organisationseinheiten jeweils separat voneinander weitgehend identische Auswertungen vor<sup>53</sup>, fertigten Zusammenfassungen und Vergleiche von Finanzdaten (Jahresabschlüsse, Wirtschaftspläne, Quartalsberichte, Risikoberichte etc.) an. Diese Informationen verwendete die städtische Beteiligungsverwaltung beispielsweise für Halbjahresberichte an den Stadtvorstand und Stadtrat sowie den Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen. Die ZBM aggregierte ihre Daten insbesondere für die Geschäftsführung und den Aufsichtsrat.

Doppel- oder sogar Mehrfachstrukturen im Gesamtkonzern sind nicht wirtschaftlich.

---

<sup>47</sup> Stellenbesetzung: Abteilungsleiter (Entgr. 14 TVöD), zwei Sachbearbeiterinnen (Entgr. 13 TVöD), drei Sachbearbeiterinnen (Entgr. 11 TVöD), eine Sachbearbeiterin (Entgr. 10 TVöD); davon drei Teilzeitkräfte mit mindestens 0,41 Stellenanteilen.

<sup>48</sup> Vgl. § 2 Gesellschaftsvertrag vom 15. September 2010.

<sup>49</sup> Stand zum Abschluss der örtlichen Erhebungen. Den übrigen Mitarbeitern oblagen Aufgaben der Mainzer Bürgerhäuser GmbH & Co- KG sowie des Gutenberg-Marathons.

<sup>50</sup> Dem Geschäftsbereich Beteiligungsmanagement (GBM) waren neben der Bereichsleiterin (AT-Vertrag) acht Mitarbeiter der Entgeltgruppe 12 TVV und eine Mitarbeiterin der Entgeltgruppe 6 TVV organisatorisch zugeordnet.

<sup>51</sup> Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass weitere kommunale Beteiligungsgesellschaften ebenfalls Mitarbeiter mit Aufgaben des Beteiligungsmanagements betrauten. Hierzu lagen keine näheren Angaben vor.

<sup>52</sup> Beispiele: Mainzer Stadtwerke AG, Wohnbau Mainz GmbH, Grundstücksverwaltungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH, Mainzer Aufbaugesellschaft mbH, Kulturzentren Mainz GmbH.

<sup>53</sup> Im Vergleich zu Amt 20 war die ZBM bei der Aufstellung von Wirtschaftsplänen ihrer Beteiligungsgesellschaften etwas intensiver eingebunden.

Konkrete Aufgabenabgrenzungen und Zuordnungen ermöglichen es, freiwerdende Personalkapazitäten anderweitig einzusetzen. Unter Umständen ist auch eine räumliche beziehungsweise organisatorische Zusammenlegung der mit Aufgaben des Beteiligungsmanagements betrauten Organisationseinheiten dafür hilfreich.

*Äußerung der Geschäftsführung:*

*Die Aufgaben der ZBM und der Abteilungen für Beteiligungsmanagement seien nicht identisch. In der vorliegenden Struktur und Aufgabenteilung würde gewährleistet, dass die verschiedenen Gremien und Entscheidungsebenen die jeweils notwendigen Auswertungen für die jeweiligen Entscheidungen erhielten. Diese würden nicht „identisch“ vorgenommen, sondern allenfalls um spezifische Hinweise und Kommentare ergänzt. Die Arbeiten als „dupliziert“ oder „doppelt“ zu betiteln sei nicht zutreffend, da man den jeweiligen Pflichten als Gesellschafter und den Aufgaben der Mandatsbetreuung eine hohe Priorität beimesse.*

*Alle genannten Ebenen des Beteiligungsmanagements hätten einen unterschiedlichen Schwerpunkt, der auf den jeweils verschiedenen Steuerungskreis zurückzuführen sei. Auch gäbe es regelmäßige Austausche.*

*Die Beispiele der Befassung mit Halbjahresberichten sei zu oberflächlich und werde der Gesamtleistung der Mitarbeiter nicht gerecht.*

*Das ZBM-Team nehme Konzernaufgaben wahr, trage zur Verbesserung von Prozessen und Strukturen bei und leiste einen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit im Gesamtkonzern Stadt Mainz. Dies umfasse: Controlling, Wirtschaftsplanung, Jahresabschluss, Risikomanagement, Liquiditätsmanagement, Ausschüttungsplanung, Jahresabschlussprüfung, Change-management, Compliance & PCGK, Gremieninformation, Aufsichtsratsfortbildung, Digitalisierungsprojekte, Spartenkommunikation, Dienstleistungs- und Kooperationsverträge, Projektmanagement, Strategieprozessbegleitung in Beteiligungsgesellschaften, Strategieabstimmung in den Sparten der ZBM, Personalbesetzung von GF-Positionen im Konzern, Zielvereinbarungsabstimmung, Krisenintervention, Due Diligence, Gesellschafterbeschlüsse & Anweisungen.*

Hierzu merkt der Rechnungshof an:

Die aufgezählten Überschriften aus dem Aufgabenbereich des ZBM-Teams machen die „unterschiedlichen Schwerpunkte“ im Verhältnis zu den Aufgaben des Beteiligungsmanagements nicht hinreichend deutlich. Auch fehlten hierzu Unterlagen wie zum Beispiel Tätigkeits- und Arbeitsaufzeichnungen (vgl. Tz. 8.3 ff.), die die angemessene Wahrnehmung des aufgezeigten Aufgabenspektrums belegen.

Zwar verbleibt bei der Vorgabe von zwei Steuerungskreisen eine Schnittmenge, um eine ordnungsgemäße Beteiligungssteuerung gewährleisten zu können. Insbesondere bei gesplittetem Anteilsbesitz besteht aber die Gefahr vermeidbarer Doppelstrukturen und Parallelprozesse. Der Hinweis, dass man den jeweiligen Gremien die notwendigen Informationen zukommen lassen will, macht Mehrfachauswertungen an unterschiedlichen Stellen nicht wirtschaftlich. Allenfalls sollten zentral angefertigte Auswertungen um spezifische Hinweise ergänzt werden.

- 2 Die Geschäftsprozesse des Beteiligungsmanagements innerhalb des ZBM-Konzerns sollten auf mögliche Verbesserungen hin analysiert werden. Doppelstrukturen und Parallelprozesse sollten auf ein notwendiges Mindestmaß reduziert werden. Über die Prüfungsergebnisse bitten wir zu berichten.

## 4.2 Vorlage- und Berichtspflicht

Im Rahmen von Genehmigungs- und Anzeigeverfahren gegenüber Aufsichts- und Prüfungsbehörden in Beteiligungsangelegenheiten ist für die Vorlage von Unterlagen und die Berichterstattung grundsätzlich die städtische Beteiligungsverwaltung zuständig<sup>54</sup>. Hierbei hat die ZBM bei ihren Beteiligungen aufgrund ihrer zentralen Steuerungs- und Koordinierungsfunktion entsprechend zu unterstützen.

Die städtische Beteiligungsverwaltung informierte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier (ADD) als Aufsichtsbehörde seit Jahren oft nicht, nicht rechtzeitig beziehungsweise unvollständig über beabsichtigte Unternehmensgründungen oder angestrebte Veränderungen von Konzern-, Beteiligungs- und Gesellschafterstrukturen<sup>55</sup>. Auch entsprechende Hinweise der ZBM sind nicht ersichtlich.

Stichprobenartige Erhebungen zeigten, dass von Neugründungen oder strukturellen Veränderungen im ZBM-Konzern insbesondere folgende Beteiligungen tangiert waren:

### Teilkonzern Mainzer Stadtwerke AG

Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH, Mainzer Wärme GmbH, Mainzer Stadtbad GmbH, Mainzer Hafen GmbH, Mainz Worms Energiebündnis GmbH, Windpark Rheinhessen I GmbH & Co. KG, Frankenbach Container Terminal GmbH, Beitz GmbH, EVB Energieversorgungs-Betriebsgesellschaft mbH.

### Teilkonzern Mainzer Aufbaugesellschaft mbH

MAG Hopfengarten GmbH & Co. KG, MAG Hopfengarten Verwaltungsgesellschaft mbH, Wohnen am Golfplatz GmbH, MAG Gewerbebau GmbH, Maicor Projektentwicklung Winterhafen GmbH, Trigon GmbH und Co. KG.

Über Neugründungen wurde die Aufsichtsbehörde sehr häufig erst nach der notariellen Beurkundung informiert. Für die am 19. Dezember 2009 gegründete Mainzer Hafen GmbH erfolgte eine dokumentierte Kontaktaufnahme zur Kommunalaufsicht sogar erst am 22. Dezember 2014, etwa fünf Jahre nach Unternehmensgründung.

Soweit Anzeigen gegenüber der Aufsichtsbehörde erfolgten, wurden deren Bedenken nicht immer umfänglich ausgeräumt. Dies betraf beispielsweise die Regelungen in Gesellschaftsverträgen, das Zukunftskonzept zur Fortführung des Taubertsbergbades sowie den Beteiligungserwerb an der Frankenbach Container Terminals GmbH, der Beitz

---

<sup>54</sup> Vgl. unter anderem Beschlussvorlage: 1471/2010 (Anlage 4), Intendierte Aufgabenteilung zwischen LH Mainz und ZBM sowie MPCGK, Teil B, Nr. 5.

<sup>55</sup> Teilweise fehlte ihr allerdings auch die Unterstützung durch die jeweiligen kommunalen Beteiligungen, obwohl der zuständige Finanzdezernent beispielsweise den Vorstand der Mainzer Stadtwerke AG mit diversen Schreiben bereits in den Jahren 2011 bis 2013 wiederholt über die gemeinderechtlichen Vorgaben informierte.

GmbH, der EVB Energieversorgungs-Betriebsgesellschaft mbH und die Einbringung von 24,9 % Gesellschaftsanteilen an der Wohnbau Mainz GmbH in die ZBM<sup>56</sup>.

Auch konnten die Stadt Mainz oder deren zentrale Steuerungsholding als unmittelbare beziehungsweise mittelbare Gesellschafter der Teilkonzerne Prüfungen über das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen, insbesondere des öffentlichen Zwecks, nicht immer nachweisen (vgl. §§ 87, 91 GemO)<sup>57</sup>.

Beabsichtigt eine Gemeinde, ein wirtschaftliches Unternehmen oder eine Einrichtung im Sinne des § 85 Abs. 4 Satz 1 GemO als Unternehmen einer Rechtsform des privaten Rechts zu errichten oder sich daran zu beteiligen, so hat sie nach § 92 Abs. 1 GemO eine Analyse über die Vor- und Nachteile der öffentlichen und privatrechtlichen Organisationsformen im konkreten Einzelfall zu erstellen. Die Analyse ist vor der Entscheidung unverzüglich der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

Darüber hinaus legt der Katalog des § 92 Abs. 2 GemO für bestimmte Entscheidungen in Angelegenheiten kommunaler Beteiligungen eine gesetzliche Anzeigefrist in schriftlicher Form von vier bzw. sechs Wochen vor Entscheidungsvollzug konkret fest. Dabei müssen insbesondere die Voraussetzungen der §§ 87, 91 GemO erfüllt sein.

Als zentrale Steuerungsholding obliegt es der ZBM die hierfür erforderlichen Unterlagen und Informationen im Einzelfall (unterstützend) aufzubereiten oder entsprechendes über ihre Konzern- und Beteiligungsgesellschaften adäquat zu veranlassen, soweit dies nicht ohnehin bereits durch die Geschäftsführung im Rahmen der Vermögensbetreuungspflicht<sup>58</sup> gewährleistet wird.

*Äußerung der Geschäftsführung:*

*Geschäftsführung und Aufsichtsrat der ZBM hätten die Möglichkeit, sich mit spezifischen auch operativen Sachverhalten bei Beteiligungsgesellschaften zu befassen. Bei Entscheidungen ohne Auswirkungen auf andere Unternehmen oder Sparten, versuche die ZBM, diese Themen aus Effizienzgründen innerhalb der jeweiligen Beteiligungsgesellschaften zu belassen und zu beschließen.*

*Bei wesentlichen Geschäftsvorfällen insbesondere gemäß § 9 Abs. 2 Buchst. h und i Gesellschaftsvertrag erfolge auch eine Beschlussfassung entsprechender Gremien.*

*Gesellschafts- und spartenübergreifende Angelegenheiten würden selbstverständlich innerhalb der ZBM behandelt. Die Geschäftsführer der ZBM seien deshalb auch Teil verschiedener Aufsichtsgremien und würden die ZBM als Gesellschafterin vertreten.*

---

<sup>56</sup> Vgl. zum Beispiel Schreiben der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom 14. Januar 2015 (Az.: 17 6 00604/21a), vom 6. Mai 2018 (Az.: 17 4 St Mainz/21a), vom 15. November 2013 (Az.: 17 6-6 00736/21a), vom 23. April 2019 (Az.: 17 6-6 00930/21a) sowie vom 29. Oktober 2018 (Az.: 17 4 St Mainz/21a).

<sup>57</sup> Vgl. zum Beispiel ergänzend hierzu Schreiben der ADD vom 19. Dezember 2018 (Az.: 17 6 00930/21a).

<sup>58</sup> Vgl. unter anderem §§ 30 f., 43, 64 GmbHG.

Hierzu merkt der Rechnungshof an:

§ 9 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages der ZBM sieht in den dort aufgeführten Fällen verpflichtend eine vorherige Zustimmung des Aufsichtsrates der ZBM vor, auf die nicht mit Hinweis auf Effizienzgründe verzichtet werden kann. Die Gründungsintension zur Schaffung einer zentralen Steuerungs- und Koordinierungsgesellschaft und der damit verbundenen Entscheidungsvorgaben für nachgeordnete Beteiligungsebenen und „Top-Down-Prozesse“ wird andernfalls konterkariert. Dies gilt umso mehr als selbst strategische Entscheidungen mit gesellschafts- und spartenübergreifenden Wirkungen nicht immer durch Gremien der ZBM beschlossen wurden (vgl. u. a. Tz. 4.3.4).

Bereits vor Gründung der ZBM wurden Vorlage- und Anzeigepflichten nicht hinreichend beachtet. Vor allem bei Gesellschaftsgründungen und Beteiligungserwerb durch die Mainzer Stadtwerke AG wurden die kommunalrechtlichen Pflichten nicht eingehalten. Auch nach wiederholter Aufforderung wurde die städtische Beteiligungsverwaltung nicht sachgerecht involviert bzw. wurden Unterlagen nicht zur Verfügung gestellt, um kommunalrechtliche vorgesehene Verfahren ordnungsgemäß durchführen zu können<sup>59</sup>. Mit Gründung der ZBM hat sich insoweit keine signifikante Verfahrens- und Verhaltensänderung eingestellt.

- 3 Die kommunalrechtlichen Anzeige- und Informationspflichten sind zukünftig für die Beteiligungen der Stadt Mainz uneingeschränkt und fristgerecht sicherzustellen. Aufgrund der entwickelten Beteiligungs- und Holdingstrukturen hat die ZBM hierbei die städtische Beteiligungsverwaltung zu unterstützen und auf ihre Beteiligungen entsprechend einzuwirken.

### 4.3 **Beteiligungssteuerung**

Die ZBM soll konzeptionell seit 2010 – im Rahmen der kommunalrechtlichen Vorgaben und Grenzen und unter der Kontrolle durch die Landeshauptstadt Mainz – zu einer Steuerungs- und Finanzholding für die von ihr gehaltenen Gesellschaften und Beteiligungen (ZBM-Gesellschaften) entwickelt werden. Ausgerichtet an einem von der Landeshauptstadt Mainz vorzugebenden strategischen Gesamtrahmen für die wirtschaftliche Betätigung der Stadt und ihrer sämtlichen un-/mittelbaren Beteiligungen soll die ZBM die konkrete wirtschaftliche und unternehmerische Steuerung der einzelnen ZBM-Gesellschaften formulieren und nachhalten sowie geeignete Finanzierungs- und Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, koordinieren und/oder zentralisieren. Als reine Holdinggesellschaft sollte die ZBM daneben kein eigenes, operatives Geschäft betreiben<sup>60</sup>.

Insoweit befindet sich die ZBM seit Gründung in einem permanenten Aufbauprozess.

Die Erbringung von Dienstleistungen für die Stadt Mainz ist nur insoweit vom Unternehmensgegenstand der ZBM erfasst, als „Fragen der wirtschaftlichen Steuerung der

---

<sup>59</sup> Vgl. diverser Schriftverkehr zwischen der Stadt Mainz, der Stadtwerke Mainz AG und der ADD. Darüber hinaus fanden in dieser Angelegenheit nicht protokollierte Besprechungen mit der Aufsichtsbehörde statt (z. B. am 13. Juni 2013).

<sup>60</sup> Vgl. hierzu KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Gründung einer Zentralen Beteiligungsgesellschaft durch die Landeshauptstadt Mainz, a. a. O.

städtischen Beteiligungsgesellschaften betroffen sind“. Im Übrigen soll sie „für ihre Beteiligungen zentrale Steuerungs- und Koordinationsaufgaben in betriebswirtschaftlicher, organisatorischer und finanzieller Hinsicht in Übereinstimmung mit den kommunalpolitischen Zielen und Aufgaben der Stadt Mainz und den geltenden rechtlichen Bestimmungen“ übernehmen<sup>61</sup>.

Demgegenüber prägten projektbezogene Dienstleistungen beispielsweise für die Mainzer Bürgerhäuser, die Kulturzentren, die Jobperspektive sowie den Gutenberg-Marathon im Wesentlichen den Arbeitsalltag der Mitarbeiter.

*Äußerung der Geschäftsführung:*

*Die ZBM soll gemäß § 2 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag Dienstleistungen für andere Konzerngesellschaften oder die Stadt Mainz übernehmen oder diese als Sharded-Services zur Verfügung stellen.*

*Die Übernahme von Management-Diensten sei eine weitere Synergie und Einsparung im Gesamtkonzern Stadt Mainz. Die Projekte KUZ (Kulturzentren), Marathondienstleistung und Bürgerhäuser seien Erfolgsprojekte für die Stadt Mainz.*

*Die ZBM habe den Einsatz externer Berater über die Jahre stark heruntergefahren. Die Nutzung von internen Ressourcen und die Weiterentwicklung des Teams habe sich ausgezahlt und bringe wirtschaftliche Vorteile. Das intern erbrachte Projektmanagement führe zu effizienteren Projekten. Die lösungsorientierten und flexiblen Projektstrukturen der ZBM seien eine erfolgreiche Lösung für die Stadt.*

Hierzu merkt der Rechnungshof an:

§ 2 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages erklärt Dienstleistungen für die Stadt Mainz insoweit zum Gegenstand des Unternehmens als es um Fragen der wirtschaftlichen Steuerung der Beteiligungsgesellschaften geht. Soweit eigene Beteiligungen der ZBM betroffen sind, ist Aufgabe des Unternehmens insbesondere deren zentrale Steuerung bzw. Koordination in betriebswirtschaftlicher, organisatorischer und finanzieller Hinsicht.

Hierzu zählen die derzeit ausgeübten projektbezogenen Tätigkeitsfelder der ZBM nicht uneingeschränkt.

Betrachtet man etwa den Marathonlauf, den das Sportamt der Stadt Mainz veranstaltet, so wird die ZBM hier auf vertraglicher Grundlage für ein Einzelprojekt tätig, wofür sie unter anderem eine 6%ige Erfolgsbeteiligung für die Sponsorenakquise erhält. Dies hat nichts mit Fragen der wirtschaftlichen Steuerung von Beteiligungsgesellschaften der Stadt Mainz zu tun, womit diese Aufgabe nicht vom Unternehmensgegenstand der ZBM erfasst wird. Vielmehr geht es um die Vermarktung eines von der Stadt Mainz gewünschten Projekts, für das außerdem bis zu drei von der ZBM eingestellte geringfügig Beschäftigte unmittelbar beim Sportamt der Stadt operativ zum Einsatz gebracht wurden. Hinzu kommt, dass Hauptsponsor des Events die Tochtergesellschaft MSW AG

---

<sup>61</sup> § 2 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag ZBM.

ist, die hierfür jährlich einen Sponsoringbetrag von 30.000 €<sup>62</sup> sowie Sachleistungen<sup>63</sup> aufbringt.

Darüber hinaus konnten auch bei anderen Projekten wesentliche Informationen (z. B. Kalkulationsgrundlagen, Tätigkeitsnachweise) für die erbrachten Dienstleistungen nicht vorgelegt werden<sup>64</sup>. Auch wirft die Einschätzung etwa des Projektes Mainzer Bürgerhäuser als Erfolgsgeschichte – ohne, dass dies Gegenstand der Prüfung gewesen wäre – angesichts diverser Presseberichte<sup>65</sup>, wonach alle Bauaktivitäten an den Mainzer Bürgerhäusern in Hechtsheim<sup>66</sup>, Finthen und Lerchenberg mit signifikanten Kostensteigerungen verbunden gewesen sind und die zugrundeliegenden zeitlichen Projektierungen kritisiert wurden, zumindest Fragen auf. Der städtische Konzern verfügt im Baubereich über eine Vielzahl von (Projekt-) Gesellschaften mit teilweise jahrzehntelanger Expertise. Inwieweit es – vom definierten Aufgabenfeld der ZBM einmal abgesehen – vor diesem Hintergrund sinnvoll ist, die überschaubaren Personalressourcen der ZBM schwerpunktmäßig für Bauprojekte einzusetzen, erschließt sich nicht unmittelbar.

Ebenfalls muss der argumentativ angeführte Rückgang an Beratungsleistungen nicht in ursächlichem Zusammenhang mit den Tätigkeiten der ZBM stehen, da sich externer Beratungsbedarf insbesondere auf Konzeptionsphasen beschränkt. Auf dieser Grundlage werden Entscheidungen getroffen, welche es von den Unternehmen im Anschluss auf operativer Ebene selbst umzusetzen gilt. Damit ist den Umsetzungs- und Folgephasen ein verminderter Beratungsaufwand immanent.

- 4 Die ZBM sollte sich ausgehend von einer städtischen Gesamtstrategie auf ihre Kernaufgabe, Beteiligungen zentral zu steuern und zu koordinieren sowie für die Unternehmensgründung maßgeblichen Grundprinzipien von Shared Services insbesondere kaufmännische Unterstützungsprozesse (z. B. Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen und -abrechnung)<sup>67</sup> konzentrieren und außerhalb des Unternehmensgegenstandes angesiedelte Projektarbeit unterlassen.

#### 4.3.1 Umsetzung der Vorgaben des MPCGK

Vorgaben und Empfehlungen des Public Corporate Governance Kodex der Landeshauptstadt Mainz (MPCGK)<sup>68</sup> unter anderem zur Aufstellung von Wirtschaftsplänen,

---

<sup>62</sup> Vgl. beispielsweise betreffend „Gutenbergmarathon 2019“ den Kooperationsvertrag zwischen MSW AG, MVG und ZBM vom 22.08./13.09.2018.

<sup>63</sup> Hierzu zählen beispielsweise Geschenke und Freifahrten für die Läufer sowie Shuttledienste für den Schüler-Ekidenlauf.

<sup>64</sup> Vgl. unter anderem Tz. 10.

<sup>65</sup> Über die Mainzer Bürgerhäuser und deren Aktivitäten berichten regelmäßig die unterschiedlichsten Medien.

<sup>66</sup> Die Bauarbeiten am Bürgerhaus Hechtsheim sind weitgehend abgeschlossen. Entgegen ursprünglich geplanten 5 Mio. € wird aktuell von Baukosten in Höhe etwa 9,3 Mio. € berichtet.

<sup>67</sup> Vgl. unter anderem KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Gründung einer Zentralen Beteiligungsgesellschaft durch die Landeshauptstadt Mainz, S. 109 ff.

<sup>68</sup> MPCGK vom 17. April in der geänderten Fassung vom 4. Oktober 2016.

Jahresabschlüssen<sup>69</sup> sowie zur Veröffentlichung vorgesehene Angaben wurden auch von Beteiligungsgesellschaften des ZBM-Konzerns nicht konsequent beachtet.

Der MPCGK fasst wesentliche Bestimmungen geltenden Rechts zur Leitung und Überwachung von Gesellschaften sowie anerkannte Standards guter Unternehmensführung zusammen.

Ziel ist es, die Unternehmensführung und -überwachung transparenter und nachvollziehbarer zu machen. Zugleich soll das Bewusstsein für eine gute Corporate Governance erhöht werden. Der Kodex gilt verbindlich für alle Gesellschaften, an denen die Stadt Mainz mit einer Mehrheit direkt oder indirekt beteiligt ist<sup>70</sup>. Bei Minderheitsgesellschaften empfiehlt der Stadtrat dessen Anwendung<sup>71</sup>.

Es ist mit Aufgabe einer zentralen Steuerungsholding auf das Einhalten der Kodex-Vorgaben insbesondere bei den eigenen Beteiligungsgesellschaften hinzuwirken. Eine ausschließlich redaktionelle Gestaltungsfunktion der ZBM im Rahmen von etwaigen Evaluierungen ist in diesem Zusammenhang unzureichend<sup>72</sup>.

#### *Äußerung der Geschäftsführung*

*Die ZBM verhalte sich als Gesellschaft und Gesellschafterin im Sinne des MPCGK. Die Umsetzung der Entsprechenserklärung fände in Abstimmung mit der Beteiligungsverwaltung statt. Das Unternehmen organisiere für die Aufsichtsratsmitglieder und Beteiligungsgesellschaften der Stadt Mainz regelmäßig Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Governance und Compliance.*

*Für die Einhaltung des MPCGK seien die Gesellschaften, Eigenbetriebe und Anstalten zuständig. Die AR-Vorsitzenden, die ZBM und die Beteiligungsverwaltung würden einen transparenten Berichtsprozess sicherstellen.*

*ZBM und Stadt erarbeiteten zusammen die Regelungen im Kodex, deren Anpassung und die Überleitung in die Entsprechenserklärung. Die Beteiligungsverwaltung sende die Entsprechenserklärung jährlich an alle Geschäftsführungen. Die ZBM fordere die Einhaltung insbesondere im Bereich Controlling von allen Beteiligungsgesellschaften auf. Bei Bedarf würden Themen der Beteiligungen auch in der ZBM-Geschäftsführung behandelt und entschieden. Die Jahresabschlussprüfer seien beauftragt über Abweichungen vom MPCGK zu berichten.*

---

<sup>69</sup> Vgl. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Mainz (Az.: 6-P-7005-22-3/2018). Auf eine wiederholende Darstellung von Einzelbeispielen wird aus Vereinfachungsgründen an dieser Stelle verzichtet.

<sup>70</sup> Vgl. unter anderem Stadtratsbeschlüsse vom 17. April 2013 (TOP 38, Vorlage: 0425/2013) und vom 4. Oktober 2016 (TOP 48.3, Vorlage: 1088/2016).

<sup>71</sup> MPCGK, Präambel und Geltungsbereich.

<sup>72</sup> Zuletzt war eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe unter Federführung der ZBM im Jahr 2016 aktiv, um den MPCGK aus dem Jahre 2013 zu evaluieren.

Entgegen der Stellungnahme entsprach die ZBM ebenfalls nicht immer den Kodex-Regelungen. Als federführende Stelle in Kodex-Fragen kommt gerade ihr hier aber eine Vorbildfunktion zu.

Beispielsweise enthielt der Gesellschaftsvertrag der ZBM unter anderem keinen Zustimmungsvorbehalt in Bezug auf den Abschluss von Verträgen der Gesellschaft mit Mitgliedern des Stadtrates, des Stadtvorstandes oder Mitarbeitern der Stadtverwaltung. Auch fehlte eine Regelung betreffend etwaiger Rechtsgeschäfte mit Dritten, an denen Mitglieder des Aufsichtsrats, der Geschäftsführung, des Stadtrats oder des Stadtvorstands ein persönliches Interesse haben könnten. Der MPCGK erachtet derartige Festlegungen für notwendig<sup>73</sup>.

Ebenfalls enthielten die eigenen Wirtschaftspläne und mittelfristigen Finanzplanungen im Einzelfall nicht die erforderlichen Erläuterungen zu Einzelpositionen und beabsichtigten Investitionen (vgl. hierzu auch Tz. 7.2 ff.). Der MPCGK sieht diese Angaben vor<sup>74</sup>.

In Bezug auf die Verantwortlichkeit der einzelnen Unternehmen zur Einhaltung des städtischen Kodex entbindet eine eingesetzte Steuerungs- und Koordinierungsholding nicht, auch über dessen konsequente Umsetzung zentral zu wachen. Dem städtischen Beteiligungsbericht 2019<sup>75</sup> nach weichen 17 von 22 Unternehmen<sup>76</sup> vom Kodex in bis zu fünf Punkten ab, obwohl viele der Abweichungen vermeidbar sind. Beispielsweise dürfte es unproblematisch sein, eine eigene oder externe Revision sicherzustellen, auf die Veröffentlichung von Vergütungsangaben oder diesbezügliche Bestätigungen der Wirtschaftsprüfer hinzuwirken und eine regelmäßige Sitzungsteilnahme von Aufsichtsratsmitgliedern einzufordern<sup>77</sup>.

Die vielzähligen und oft vermeidbaren Abweichungen der Unternehmen erfordern intensivere Maßnahmen der Steuerungseinheiten, um die mit dem MPCGK verfolgten Intensionen konsequenter umzusetzen. Dies ist auch Aufgabe der ZBM und ergibt sich zudem aus der gegebenenfalls vorhandenen Gesellschafterstellung.

- 5 Die Vorgaben des MPCGK sind von den Beteiligungen der Stadt Mainz einzuhalten. Der ZBM obliegt es bei dessen Umsetzung die städtische Beteiligungsverwaltung zu unterstützen und auf ihre nachgeordnete Beteiligungsstruktur entsprechend einzuwirken.

#### 4.3.2 Fehlende Zielvorgaben

- Die Geschäftsführung der ZBM ist gemäß ihrem Gesellschaftsvertrag verpflichtet, dem Aufsichtsrat und der Stadt Mainz als Alleingesellschafter „das strategische und

---

<sup>73</sup> Vgl. MPCGK, Teil A, Nr. 2.2.1, Buchst. j und k.

<sup>74</sup> Vgl. MPCGK, Teil B, Nr. 1.2.

<sup>75</sup> Ohne Zweckverbände.

<sup>76</sup> Davon hatten textlich gemäß Beteiligungsbericht zwei Unternehmen „weitgehend“ den Vorgaben entsprochen, ohne dass hierzu nähere Erläuterungen erfolgten oder die Abweichungen dargestellt wurden.

<sup>77</sup> Vgl. entsprechende Angaben der jeweiligen Unternehmen im Beteiligungsbericht 2019.

taktische Zielsystem der Gesellschaft zusammen mit der Ableitung der Zielhierarchien in die Wirtschafts-, Finanz- und Investitionspläne der Gesellschaft vorzulegen und zu erläutern<sup>78</sup>.

Die Erarbeitung eines solchen Zielsystems<sup>79</sup>, das zudem mit als Grundlage für die Identifikation, Bewertung, Bewältigung und Überwachung von Risiken dienen soll, war nicht belegbar.

- Vorlagen für aktuelle Strategiebeschlüsse des Stadtrats als Grundlage für eine zentrale Beteiligungssteuerung oder gar eine Gesamtstrategie in Bezug auf die Beteiligungen des Stadtkonzerns waren nicht nachgewiesen. Die strategische Ausrichtung der ZBM wurde zuletzt für das Wirtschaftsjahr 2011 bzw. 2012 im Rahmen der Ermächtigung für die Erstellung eines Masterplans beschlossen<sup>80</sup>.

Strategische Zielvorgaben für die Gesellschaften durch den Stadtrat als oberstes Steuerungsgremium im kommunalen Konzern sind indes angezeigt<sup>81</sup>. Gerade für die ZBM sind entsprechende Beschlussfassungen betreffend die Ziele und Erwartungen aus Steuerungsgründen unverzichtbar, die es an veränderte Gegebenheiten und Erkenntnisse allerdings auch anzupassen gilt. Hierfür müssen dem Stadtrat aber entsprechende Informationen und Vorschläge unterbreitet sowie der Stand der Strategieumsetzung mit ihm regelmäßig erörtert werden<sup>82</sup>.

- Auch in Bezug auf die Beteiligungsgesellschaften der ZBM lagen keine ausreichenden Zielvorgaben vor. Allenfalls bestanden vereinzelt Zielvereinbarungen mit Geschäftsführungsorganen, welche in der Regel als Grundlage für variable Vergütungsbestandteile dienten<sup>83</sup>.

#### *Äußerung der Geschäftsführung*

*Es würde gemeinsam das Ziel einer besseren strategischen Ausrichtung der Aktivitäten im Stadtkonzern verfolgt.*

*Keine Stadt in Deutschland habe es erreicht, konsequent strategische Ziele für deren Tätigkeiten zu definieren und den Haushalt oder die Beteiligungsgesellschaften ganzheitlich danach zu steuern. Das Politische System und die Komplexität der öffentlichen Strukturen würden diesen ökonomisch getriebenen Prozess erschweren.*

---

<sup>78</sup> Vgl. § 6 Abs. 3 Gesellschaftsvertrag sowie § 8 Abs. 3 Geschäftsanweisung für die Geschäftsführung der ZBM und MPCGK, Teil A, Nr. 3.2.2.

<sup>79</sup> Vgl. zur Notwendigkeit eines Zielsystems auch Zentrale Beteiligungsgesellschaft Mainz GmbH, Handbuch Beteiligungscontrolling (Januar 2012).

<sup>80</sup> Vgl. Niederschriften über die Stadtratssitzungen vom 13. April 2011 (TOP 58.7, Vorlage: 0539/2011) und vom 13. Juni 2012 (TOP 64.7, Vorlage: 0935/2012).

<sup>81</sup> Vgl. unter anderem Stadtratsbeschluss vom 1. September 2010 (Vorlagen: 1224/2010 und 1471/2010).

<sup>82</sup> Vgl. hierzu auch MPCGK, Teil A Nr. 1.3.3.

<sup>83</sup> Beispiele: MSW AG, Wohnbau Mainz GmbH, Mainzer Alten- und Wohnheime gGmbH, Grundstücksverwaltungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH.

*Schrittweise würde an der Umsetzung von Maßnahmen für deren Sparten gearbeitet, um gemeinsame Ziele zu definieren und Zielkonflikte zu verringern, beispielsweise mit der „Planungsgruppe Bauen und Wohnen in Mainz“.*

Hierzu merkt der Rechnungshof an:

Die vollständige Umsetzung des Konzepts einer ganzheitlichen und integrierten Konzernsteuerung ist sicherlich anspruchsvoll und nur mittel- und langfristig zu erreichen.

Dennoch gibt es bereits seit Jahren eine Vielzahl von Kommunen, die einer von Rat und Verwaltung abgestimmten Gesamtstrategie folgen, Ziele und Handlungsfelder definieren<sup>84</sup>.

Dies dient als Ausgangspunkt für die Wirtschaftspläne der Beteiligungen und den Haushaltsplan der Kernverwaltung. Dabei gilt es jährlich Meilensteine auf dem Weg der Zielerreichung festzulegen sowie die festgelegten Schritte regelmäßig zu überprüfen, um gegebenenfalls Anpassungen vornehmen zu können.

Eine ganzheitliche Konzernsteuerung kann es nur auf Basis strategischer Wirkungsziele geben, welche auch die (mittelbaren) Beteiligungen der Stadt Mainz stringenter einbezieht. Zielvorgaben für Beteiligungsunternehmen sind festzulegen<sup>85</sup>.

Dies ist mit Kernaufgabe einer zentralen Steuerungsgesellschaft und müsste zehn Jahre nach Unternehmensgründung sich durchaus in einem deutlich sichtbarerem Entwicklungs- bzw. Umsetzungsstadium befinden.

Ein etwaiger Verzicht der ZBM auf ein durchgängiges Zielsystem bedeutet die Abkehr von einer ganzheitlichen zentralen Steuerung und ist mit der Gründungsintension sowie den Vorgaben gemäß § 6 Abs. 3 Gesellschaftsvertrag nicht vereinbar.

- 6 Ausgehend von einer aktualisierten Gesamtstrategie sollte ein Zielsystem aufgebaut und messbare Teilziele hierarchisch für alle Beteiligungen hieraus abgeleitet werden. Über den Umsetzungsprozess bitten wir zu berichten.

### 4.3.3 Fehlende Regelungen zu Leistungsverpflichtungen

Beauftragte externe Berater vermissten die für die Steuerung wichtigen wechselseitigen Leistungsverpflichtungen zwischen den einzelnen Tochterunternehmen der Stadt<sup>86</sup>.

Regelungen der Geschäftsbeziehungen und Leistungsverpflichtungen zwischen der Stadt und ihren Beteiligungen beziehungsweise den Beteiligungen untereinander sind mit elementare Voraussetzung für eine transparente und an einer Gesamtstrategie ausgerichteten Steuerung der Konzerngesellschaften. Sie unterstützen außerdem die operative Umsetzung strategischer Ziele.

---

<sup>84</sup> Beispiele: Leipzig, Mannheim, Osnabrück, Kiel.

<sup>85</sup> Vgl. hierzu auch Deutscher Städtetag, Gute Unternehmenssteuerung, Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen (September 2017), S. 8.

<sup>86</sup> Vgl. Berichterstattung zur wissenschaftlichen Begleitung des kommunalen Gesamtabschlusses der Stadt Mainz durch Herrn Prof. Dr. Martin Richter, Allgemeine Zeitung Mainz vom 21. Mai 2019, S. 16.

- 7 Die wechselseitigen Leistungsverpflichtungen innerhalb des städtischen Gesamtkonzerns sollten anhand einer Gesamtstrategie mit Unterstützung der ZBM überprüft werden. In der Folge gilt es, transparente Regelungen sicherzustellen. Hierüber bitten wir zu berichten.

#### 4.3.4 Unzureichendes Berichts- und Informationswesen

- Die Quartalsberichte der ZBM beziehungsweise von deren Beteiligungen gemäß § 6 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag lagen dem Aufsichtsrat öfter zeitlich verspätet vor<sup>87</sup>.
- Dem Aufsichtsrat wurden, wie einzelne seiner Mitglieder auch beanstandeten<sup>88</sup>, als Überwachungs- und Beratungsgremium nicht immer alle notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt. Insbesondere wesentliche strategische Entscheidungen von Tochter- und Beteiligungsgesellschaften fanden sich regelmäßig nicht als Tagesordnungspunkt von Aufsichtsratssitzungen.

Beispiele:

- Wiedereinstieg in den Strom- und Gasvertrieb ab dem Jahr 2016 durch die Mainzer Stadtwerke Vertrieb und Service GmbH,
- Gründung der Mainz-Worms-Energiebündnis GmbH<sup>89</sup>,
- Geothermieprojekt Überlandwerke Gross-Gerau GmbH<sup>90</sup>,
- Führungswechsel im Vorstand der Mainzer Stadtwerke AG,
- Zehn-Jahres-Plan für die Anschaffung von 100 E-Bussen<sup>91</sup>,
- Anschaffung von acht Wasserstoff-Bussen und einer Tankstelle<sup>92</sup>,
- Gründung der Pionext GmbH<sup>93</sup>,
- Immobilienprojekte durch den Stadtwerke-Konzern<sup>94</sup>,

---

<sup>87</sup> Beispiele: ZBM-Q 4/2017 und MAG-Q 3/2017 (AR-Sitzung: 21. April 2018), ZBM-Q 1/2018 und MAG-Q 4/2017 (AR-Sitzung: 22. Juni 2018), MAG-Q 3/2018 und ZBM-Q 4/2018 (AR-Sitzung: 27. März 2019).

<sup>88</sup> Vgl. beispielsweise die Niederschrift zur Aufsichtsratssitzung der ZBM vom 6. Oktober 2016 (TOP 9) betreffend den Erwerb von Grundstücken durch die Zollhafen Mainz GmbH.

<sup>89</sup> Kooperation der MSW AG und der EWR AG in den Bereichen Energie- und Wasserversorgung, Erneuerbare Energien, Speichertechnologien, Breitband- und DSL-Telekommunikation, Elektromobilität sowie des Vertriebs von Versorgungsdienstleistungen und Versorgungslieferungen.

<sup>90</sup> Die Mainzer Stadtwerke AG kalkulierte im Wirtschaftsjahr 2016 mit einem Verlust von etwa 10 Mio. €.

<sup>91</sup> Vgl. unter anderem Berichterstattung der Allgemeinen Zeitung Mainz vom 9. Mai 2019. Das Investitionsvolumen allein für 2021 beträgt für die Anschaffung von 23 Bussen nach eigenen Angaben rund 22 Mio. €.

<sup>92</sup> Geplantes Investitionsvolumen betrug etwa 10,3 Mio. €.

<sup>93</sup> Gemeinschaftsunternehmen der MSW AG, der Pfalzwerke AG und der EWR AG im Bereich Erneuerbare Energien (Gründungskapital: 10 Mio. €).

<sup>94</sup> Beispiele: „Wohngebiet Gonsbachterrassen“, „Quartier Heiligkreuz-Viertel“.

- Ankauf der Beitz GmbH sowie der EVB Energieversorgungs-Betriebsgesellschaft mbH (Bilanzwert: 11,6 Mio. €)<sup>95</sup> unter Berücksichtigung von Earn-out-Klauseln (Wert: 4,3 Mio. €)<sup>96</sup>.

Zwar fallen, wie auch die ZBM-Geschäftsführung hervorhob, Informationen und Entscheidungen zu rein operativen Themen in die Zuständigkeit der Aufsichtsgremien der jeweiligen Beteiligungen<sup>97</sup>. Die oben aufgeführten Beispiele zeigen indes, dass selbst grundlegende strategische Weichenstellungen nicht immer im Aufsichtsrat der ZBM behandelt wurden.

Der Aufsichtsrat einer Holding muss bei bedeutsamen Entscheidungen von Tochter- und Beteiligungsgesellschaften, wie zum Beispiel größeren Investitionen, Firmengründungen und Erweiterungen des Geschäftsfeldes, soweit diese nicht in Umsetzung einer beschlossenen Gesamtstrategie erfolgen, die Möglichkeit haben, seine Aufgabe als zentrale Konzernsteuerungseinheit auf Grundlage entsprechender Informationen und Entscheidungsvorlagen wahrnehmen zu können. Bestehende Satzungsvorgaben gilt es konsequenter zu beachten.

Der Aufsichtsrat einer kommunalen Gesellschaft bildet ein zentrales Bindeglied zwischen der Stadt und den aus der Kernverwaltung ausgegliederten Gesellschaften<sup>98</sup>. In diesem Kontext stehen auch die Prüfungsfeststellungen zum Befassungsrecht des Stadtrates sowie der Einwirkungsmöglichkeiten auf die Unternehmensorgane und entsandten kommunalen Vertreter (§ 87 Abs.1 Nr. 3, Abs. 3 Nr. 3, § 88 GemO), die nur auf der Grundlage ausreichender Information ausgeübt werden können.

- 8 Prozesse und Inhalte des Berichts- und Informationswesens sind überprüfungsbedürftig. Vor allem bei strategischen und sonst bedeutsamen Entscheidungen sind Aufsichtsrat und städtische Beschlussgremien einzubinden.

#### 4.3.5 Unterstützung und Berichte für die städtische Beteiligungsverwaltung

- Änderungen von Gesellschaftsverträgen, Unternehmensgründungen und der Erwerb von Geschäftsanteilen wurden selbst bei Gesellschaften des ZBM-Konzerns oft

---

<sup>95</sup> Stand: 31. Dezember 2018. Die Beitz GmbH verfügte über kein Eigenkapital.

<sup>96</sup> Eine Earn-Out-Klausel definiert in einem Kaufvertrag eine variable Transaktionspreiskomponente, welche zu einem späteren Zeitpunkt erfolgsabhängig bezahlt wird.

<sup>97</sup> Vgl. Stellungnahme der ZBM-Geschäftsführung per E-Mail vom 12. September 2019.

<sup>98</sup> Klimke-Stripf/Morner, Verwaltung & Management (2018), S. 18.

notariell beurkundet, ohne dass der Stadtrat vorher involviert wurde<sup>99</sup>. Teilweise befasste sich der Stadtrat mit den Angelegenheiten im Nachhinein<sup>100</sup>.

Diese Praxis steht im Widerspruch zu dem in § 92 GemO vorgesehenen Prozess und dem gemäß § 88 Abs. 5 GemO dem Stadtrat zustehenden Befassungsrecht<sup>101</sup>.

Darüber hinaus ist die Vorgehensweise mit dem Letztentscheidungsrecht des Stadtrates zu Fragen der Organisationsstruktur auch vor dem Hintergrund des Grundsatzbeschlusses vom 10. Februar 2010 und den Vorgaben des MPCKG, Teil A Nr. 1.3 nicht vereinbar.

Die Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeiten des Stadtrates als oberstem städtischen Entscheidungsgremium über die (mittelbaren) kommunalen Beteiligungen und entsandten Gremienvertreter wird damit beschränkt, obwohl mit der neuen Beteiligungsstruktur gerade eine Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten mittels höherer Transparenz durch den Rat intendiert war<sup>102</sup>.

- Die einmal jährlich wiederkehrenden Halbjahresberichte der städtischen Beteiligungsverwaltung (einschließlich ZBM) an den Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen mit Stand 30. Juni des laufenden Wirtschaftsjahres (Quartal II) waren zur Konzernsteuerung der kommunalen Beteiligungen ungeeignet. Insbesondere
  - waren nur einzelne summarische Plan-IST-Abweichungen Berichtsbestandteil,
  - wurde zeitlich verspätet erst im IV. Quartal mittels zwischenzeitlich veralteter Daten berichtet<sup>103</sup>,
  - wurden dem Ausschuss keine aktuellen Vorschläge zur (Weiter-) Entwicklung einer Gesamtstrategie einschließlich angepasster zeitlicher Projektierung oder eines zentralen Steuerungsrahmens vorgelegt<sup>104</sup>,
  - nahm der Ausschuss, ohne weitere protokollierte Beratungen oder Steuerungsmaßnahmen, die Informationen der Verwaltungsvorlage lediglich zur Kenntnis.

Der Sinn und Zweck eines jeglichen Berichtswesen ist es, steuerungsrelevante Informationen zeitnah zu generieren und für die jeweiligen Nutzer aufzubereiten. Auf dieser Basis soll dem Berichtsadressaten ermöglicht werden, über die bloße Kenntnisnahme hinausgehend, Steuerungsmaßnahmen vornehmen zu können.

---

<sup>99</sup> Beispiele: Mainzer Wärme GmbH, Frankenbach Container Terminals GmbH, Mainzer Hafen GmbH, Mainz Worms Energiebündnis GmbH.

<sup>100</sup> Vgl. beispielsweise die Beurkundung zur Wohnen am Golfplatz GmbH vom 13. Februar 2012 (Stadtratssitzung: 28. März 2012) und des Erwerbs von Geschäftsanteilen an der Beitz GmbH und der EVB Energieversorgungs-Betriebsgesellschaft mbH vom 11. September 2018 (Stadtratssitzung: 21. November 2018).

<sup>101</sup> Ggf. i. V. m. § 91 Abs. 2 GemO.

<sup>102</sup> Vgl. unter anderem Niederschrift zur Stadtratssitzung vom 1. September 2010 (TOP 38).

<sup>103</sup> Die Halbjahresberichte war planmäßiger Tagesordnungspunkt in der letzten Ausschusssitzung des Jahres. Diese fand regelmäßig Ende November beziehungsweise Anfang Dezember statt.

<sup>104</sup> Vgl. beispielsweise die Stadtratsbeschlüsse vom 13. April 2011 (Vorlage: 05239/2011, Strategische Ausrichtung der ZBM für das Wirtschaftsjahr 2011) und vom 13. Juni 2012 (Vorlage: 0935/2012, Beauftragung der ZBM zur Erstellung eines Masterplans).

Diese sollten entsprechend protokolliert und dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt werden<sup>105</sup>.

- 9 Das gemeinderechtlich vorgelagerte Befassungsrecht des Stadtrates in Beteiligungsangelegenheiten ist uneingeschränkt sicherzustellen. Die Vorgaben des MPCGK sind einzuhalten. Die zur Steuerung der Beteiligungen erforderlichen Berichte und Prozesse sind sachgerecht anzupassen.

Die städtische Beteiligungsverwaltung ist für die unmittelbare Steuerung der ZBM zuständig. In früheren Jahren nahm aus diesem Grund regelmäßig ein Vertreter der Beteiligungsverwaltung an den Geschäftsführersitzungen teil. Abstimmungsprozesse können auf diesem Wege verbessert werden.

- 10 Eine Teilnahmemöglichkeit der städtischen Beteiligungsverwaltung an Sitzungen der Geschäftsführung sollte geprüft werden. Über das Prüfungsergebnis bitten wir zu berichten.

#### 4.3.6 Nicht auszuschließende Interessenkonflikte

Ein Geschäftsführer der ZBM war zugleich hauptamtlich Vorstandsvorsitzender der Mainzer Stadtwerke AG (MSW)<sup>106</sup>, die der zentralen ZBM-Steuerung unterliegt.

Dem MSW-Tochterkonzern oblagen vertraglich wesentliche Prozesse der ZBM und deren Beteiligungen, wie zum Beispiel die Buchhaltung, das Einrichten und die Betreuung der SAP-Module, die Betreuung des Beteiligungscontrollings, das Beschaffungswesen, die Personaldienstleistungen sowie die Unterstützung in steuer-, versicherungs- und sonstigen rechtlichen Angelegenheiten.

Die Vorstandstätigkeit war unmittelbar mit einer leistungsorientierten variablen Vergütung verbunden<sup>107</sup>. Dem entgegen wurde die Funktion als ZBM-Geschäftsführung finanziell nicht abgegolten.

Interessenskonflikte durch ausgeübte Mehrfachfunktionen und damit einhergehende unterschiedliche Pflichtenkreise und Vergütungsstrukturen sind nicht zweifelsfrei ausgeschlossen. Dies kann sich auf die Intensität und Qualität von erforderlichen Steuerungsmaßnahmen auswirken, zumal die Interessen und Beteiligungsstrategien des Stadtkonzerns und der ZBM als Steuerungsholding mit den Vorstellungen einzelner Beteiligungsgesellschaften nicht immer kongruent sein müssen.

Vor dem Hintergrund des fehlenden Zielsystems führen Funktions- und Aufgabenbündelung zu einer risikobehafteten Eigenkontrolle und Selbststeuerung der MSW-AG.

---

<sup>105</sup> Vgl. hierzu auch § 3 Abs. 3 Hauptsatzung der Stadt Mainz vom 7. Juli 2019.

<sup>106</sup> Daneben bestanden ebenfalls Bestellungen als Geschäftsführer von Mainzer-Stadtwerke-Konzerngesellschaften.

<sup>107</sup> Entsprechendes galt für ehemalige ZBM-Geschäftsführer, welche beispielsweise zugleich als Geschäftsführer der Wohnbau Mainz GmbH und Grundstücksverwaltungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH bestellt waren.

- 11** Mögliche Interessenkonflikte aufgrund von Mehrfachfunktionen gilt es auszuschließen. Im Zweifel sind bestehende Konflikte im Steuerungsinteresse zugunsten der ZBM als zentrale Konzernholding transparent aufzulösen.

#### **4.3.7 Zusammenfassung**

Ein strategisches Zielsystem für die zentrale Finanz- und Steuerungsholding sowie die Beteiligungen ist unter Einbindung der Gremien zu erstellen und fortzuschreiben. Die daraus abgeleiteten Ziele gilt es konsequent umzusetzen.

Maßgeblich hierfür sind insbesondere gesamtstrategische Vorgaben des Stadtrates als oberstes Entscheidungsgremium für den „Konzern Stadt Mainz“. Eine Konzentration der Beteiligungen auf deren originären Unternehmensgegenstände und Kernaufgaben erleichtert eine transparente und zielorientierte Beteiligungsstruktur sowie eine fokussierte Konzernsteuerung.

Dabei ist Sorge zu tragen, dass auch in allen Fällen der unmittelbaren sowie mittelbaren Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen in Privatrechtsform die gemeinderechtlichen Vorschriften beachtet werden. Ein gesetzes- und regelkonformes Verhalten ist sicherzustellen (vgl. MPCGK, Teil C, Nr. 1.4).

Wesentlicher Bestandteil einer wirksamen Beteiligungssteuerung sind autarke Entscheidungsprozesse und eine objektive Überwachung der Geschäftstätigkeit durch die verantwortlichen Steuerungseinheiten sowie Einwirkungsmöglichkeiten auf nachgeordnete Ebenen der Beteiligungsstrukturen. Dabei gilt es inkongruenten Intensionen von einzelnen nachgeordneten Teilkonzernen oder Beteiligungsgesellschaften entgegenzuwirken. Funktionstrennungen zur Umsetzung einer zentralen Steuerung und Kontrolle sowie eine Gesamtstrategie sind gegebenenfalls hierfür förderlich.

Die Teilnahme der städtischen Beteiligungsverwaltung an den Geschäftsführersitzungen der ZBM kann unter Umständen die Abstimmungsprozesse zwischen den Steuerungseinheiten unterstützend optimieren.

Nach den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs wurden die mit Gründung der ZBM als zentrale Holdinggesellschaft verfolgten Ziele und Effekte im Wesentlichen (noch) nicht erreicht.

- 12** Die ZBM sollte in Zusammenarbeit mit der städtischen Beteiligungsverwaltung die Organisationsstrukturen und Prozesse für die kommunalen Beteiligungen insgesamt kritisch überprüfen. Über die Ergebnisse bitten wir zu berichten.

## 5 Aufsichtsrat

### 5.1 Zahl der Aufsichtsratsmitglieder

Der Aufsichtsrat der Gesellschaft bestand aus 21 Mitgliedern<sup>108</sup>. Die Zahl der Aufsichtsratsmitglieder war damit vergleichsweise hoch.

Zwar kann die Größe eines Aufsichtsrats durch Gesellschaftsvertrag bestimmt werden (§ 52 GmbHG). Die hierbei zu treffende Ermessensentscheidung findet jedoch ihre Grenzen, wenn ein im Verhältnis zur Bedeutung der Gesellschaft viel zu großer Aufsichtsrat gebildet wird<sup>109</sup>. Ein zu großer Aufsichtsrat ist seiner Funktionsfähigkeit nicht zuträglich<sup>110</sup>. Die Größe von Aufsichtsräten gilt als eine der kritischen Erfolgsgrößen für die Arbeitsfähigkeit und Effektivität eines Aufsichtsgremiums<sup>111</sup>.

Nach ihrer Satzung hat die ZBM die Aufgaben einer Finanz- und Steuerholding. Tatsächlich nimmt sie fast ausschließlich Funktionen einer Finanzholding wahr und führt projektbezogene Dienstleistungen für andere Gesellschaften aus, die nicht ihrem satzungsrechtlichen Unternehmensgegenstandes entsprechen<sup>112</sup>. Die damit verbundenen operativen Aktivitäten der Gesellschaft sind überschaubar und bedürfen keines solch großen Kontrollgremiums.

Selbst international agierende Konzerne wie Allianz, BASF, Covestro, Fresenius, HeidelbergCement, Henkel, SAP haben deutlich kleinere Aufsichtsratsgremien. Der Mittelwert liegt bei etwa 16 Mitgliedern<sup>113</sup>. Die wirtschaftliche Bedeutung des ZBM-Konzerns ist gegenüber den beim Deutschen Aktienindex (DAX) gelisteten Unternehmen deutlich geringer<sup>114</sup>.

#### 13 Die Zahl der Aufsichtsratsmitglieder sollte reduziert werden.

---

<sup>108</sup> Vgl. § 8 Absätze 1, 3 und 5 Gesellschaftsvertrag. Einschließlich Oberbürgermeister als Vorsitzender des Aufsichtsrates.

<sup>109</sup> Vgl. Baumbach / Hueck, GmbHG, 2019 (22. Auflage), § 52 Randnummer 32.

<sup>110</sup> Vgl. unter anderem Hüffer/Koch, AktG, 2020 (14. Auflage), § 95 Randnummer 2.

<sup>111</sup> Vgl. unter anderem Papenfuß, Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen (2013), S. 72.

<sup>112</sup> Zur Vereinbarkeit dieser Dienstleistungen mit dem Unternehmensgegenstand und Zweck der Gesellschaft vgl. unter anderem Tz. 4.3.

<sup>113</sup> Vgl. Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz e. V., Aufsichtsratsstudie 2018 vom 9. Oktober 2018.

<sup>114</sup> Der Aktienindex misst die Wertentwicklung der 30 größten und liquidesten Unternehmen des deutschen Aktienmarktes.

## 5.2 Selbstevaluation

Die Gesellschafterversammlung hat den Aufsichtsrat durch Geschäftsordnung verpflichtet, die Effizienz seiner Tätigkeit sowie die seiner Ausschüsse, zu überprüfen<sup>115</sup>. Dies sollte insbesondere dadurch geschehen, dass er mindestens einmal im Jahr über Verbesserungsmöglichkeiten berät<sup>116</sup>.

Eine entsprechend jährlich wiederkehrende Beratung war aus den Sitzungsniederschriften der vergangenen Jahre nicht ersichtlich. Die bloße Möglichkeit, Verbesserungen in jeder Sitzung zu diskutieren und Vorschläge zu machen, vermag die mit der Regelung verfolgte Intention einer bewussten Selbstevaluation nicht zu erfüllen<sup>117</sup>.

- 14 Die Selbstevaluation sollte zukünftig mindestens einmal jährlich im Aufsichtsrat als Pflichttagesordnungspunkt beraten werden. Das Beratungsergebnis bedarf der Dokumentation.

## 5.3 Zustimmungsvorbehalte

Die stichprobenweise Überprüfung zeigte, dass in Einzelfällen satzungsrechtliche Zustimmungsvorbehalte des Aufsichtsrates nicht beachtet wurden oder fehlten.

Beispielsweise erfolgte die Satzungsänderung der Mainzer Stadtwerke AG vom 4. Dezember 2017 ohne vorherige Zustimmung des Aufsichtsrates der ZBM<sup>118</sup>.

Gemäß § 9 Abs. 2 Buchst. h Gesellschaftsvertrag der ZBM sowie § 10 Abs. 2 Buchst. h der Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat bedürfen sämtliche strukturverändernde Maßnahmen in Bezug auf Tochter- und Beteiligungsgesellschaften, insbesondere Gesellschaftsvertragsänderungen der Zustimmung des Aufsichtsrats<sup>119</sup>.

Zudem enthielt der Gesellschaftsvertrag nicht die nach MPCGK, Teil A, Nr. 2.2.1, Buchstaben j und k vorgesehenen Zustimmungsvorbehalte unter anderem in Bezug auf den Abschluss von Verträgen mit Mitgliedern des Stadtrates, des Stadtvorstandes und Mitarbeitern der Stadtverwaltung (vgl. auch Tz. 4.3.1).

Die ZBM unterliegt ebenfalls den Vorgaben des MPCGK.

- 15 Die Einhaltung von satzungsrechtlichen Zustimmungsvorbehalten ist zukünftig zu gewährleisten. Vorgaben des MPCGK sind in der ZBM umzusetzen.

---

<sup>115</sup> Vgl. § 15 Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat vom 16. Juni 2011.

<sup>116</sup> Vgl. MPCGK, Standards zur Steigerung der Effizienz, Transparenz und Kontrolle bei den städtischen Beteiligungsgesellschaften in der Fassung vom 4. Oktober 2016, Teil A, Nr. 2.2.6.

<sup>117</sup> Vgl. hierzu auch die jährlich wiederkehrende Entsprechenserklärung der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats.

<sup>118</sup> Die Satzung der MSW AG wurde insbesondere um den Unternehmenszweck „Bäderbetrieb“ ergänzt.

<sup>119</sup> Vgl. hierzu auch MPCGK, Teil A, Nr. 2.2.1, Buchst. h.

## 5.4 Gäste bei Aufsichtsratssitzungen

An den Aufsichtsratssitzungen nahmen regelmäßig für die gesamte Sitzungsdauer auch eine Vielzahl von Nichtmitgliedern teil.

Die Vertraulichkeit der Sitzung ist ein Wesensprinzip der Einrichtung Aufsichtsrat, so dass Dritten ohne gesonderte Regelung kein Teilnahmerecht zusteht<sup>120</sup>. Für fakultative Aufsichtsräte ermöglicht die Satzungsautonomie eine der jeweiligen Interessenslage der GmbH angepasste individuelle Regelung.

Unmittelbare gesellschaftsvertragliche Regelungen bestanden nicht.

Allgemein anerkannt ist, dass die Geschäftsführer regelmäßig an den Sitzungen teilnehmen<sup>121</sup>. Bei Bedarf sollte der Aufsichtsrat aber in deren Abwesenheit tagen<sup>122</sup>.

Die uneingeschränkten Sitzungsteilnahmen unter anderem von Geschäftsführern beherrschter Tochter- und Beteiligungsgesellschaften sowie Mitarbeitern der ZBM<sup>123</sup> oder der Beteiligungsverwaltung bedürften allerdings der besonderen Legitimation.

Gemäß Geschäftsordnung waren Einzelfallentscheidungen über die Zuziehung von Sachverständigen und Auskunftspersonen zur Beratung über einzelne Gegenstände der Tagesordnung möglich<sup>124</sup>. Davon abweichend nahmen Dritte gemäß Sitzungsniederschriften regelmäßig an kompletten Sitzungen teil. Zudem war ihr Status als Sachverständiger oder Auskunftsperson nicht immer belegt<sup>125</sup>.

Gäste sind nicht wie Aufsichtsratsmitglieder der Gesellschaft gegenüber zur Treue und Verschwiegenheit verpflichtet. Soweit sie beispielsweise nicht von Berufs wegen oder aufgrund einer Vereinbarung mit der Gesellschaft zur Verschwiegenheit verpflichtet sind, sehen andere Unternehmen die Abgabe einer gesonderten Verschwiegenheitserklärung vor.

- 16** Nichtmitglieder sollten nur bei Bedarf zu Aufsichtsratssitzungen hinzugezogen werden. Gegebenenfalls sind Verschwiegenheitserklärungen einzuholen.

---

<sup>120</sup> Vgl. beispielsweise BGHZ 65, 325 ff, 331; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21. Dezember 1997 – B 3199/95.

<sup>121</sup> Gesellschaftsverträge anderer Unternehmen sehen zur Klarstellung regelmäßig die Teilnahme der Geschäftsführung an Aufsichtsratssitzungen vor.

<sup>122</sup> Vgl. unter anderem Scholz/Schneider, GmbHG, 2018 (12. Auflage), § 52 Randnummer 397.

<sup>123</sup> Ausgenommen der protokollführende Prokurist der ZBM.

<sup>124</sup> Vgl. § 4 Absätze 4 und 5 Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat.

<sup>125</sup> Aussagen als Sachverständiger oder Auskunftspersonen des Personenkreises waren regelmäßig nicht protokolliert.

## 6 Geschäftsführung

### 6.1 Selbstkontrahierung

Die Geschäftsführer waren gemäß § 7 Abs. 4 Gesellschaftsvertrag von den Beschränkungen des § 181 BGB generell befreit. Zudem enthielten die Geschäftsführungsverträge diesbezüglich befreiende Regelungen, welche im Handelsregister eingetragen waren<sup>126</sup>.

Im Außenverhältnis sind die Geschäftsführer somit berechtigt, Rechtsgeschäfte zwischen der Gesellschaft als deren Vertreter und sich selbst oder von ihnen vertretenen Dritten im eigenen bzw. fremden Namen vorzunehmen.

Der vertragliche Ausschluss des Selbstkontrahierungsverbots ist grundsätzlich zulässig. Er ist sogar sinnvoll bei Unternehmen in der Rechtsform einer GmbH & Co. KG. Davon abgesehen birgt die Selbstkontrahierung die Gefahr von Interessenkonflikten. Wenn ein Geschäftsführer rechtsgeschäftlich zugleich im eigenen wie auch im fremden Namen auftritt, könnten Gesellschaftsinteressen möglicherweise in den Hintergrund rücken.

Um dies auszuschließen, sollten Geschäftsführer nur bei Vorliegen besonderer Gründe vom Selbstkontrahierungsverbot befreit werden. Dies kann durch Einzelfallentscheidung der Gesellschafterversammlung festgelegt werden.

- 17 Eine generelle Befreiung der Geschäftsführer vom Verbot der Selbstkontrahierung ist nicht erforderlich. Der Gesellschaftsvertrag, die Geschäftsführungsverträge sowie die Handelsregistereintragung sollten geändert werden.

### 6.2 Geschäftsführersitzungen

Das Sitzungsmanagement der Geschäftsführersitzungen war mangelhaft. Beispiele:

- Niederschriften wurden nicht immer im Original vorgehalten. Es fehlten stets die Unterschriften.

Niederschriften entfalten eine Beweisfunktion. Daher sollte die Gesellschaft unter anderem auf Vollständigkeit achten und die Originale der Protokolle verwahren. § 4 Abs. 1 Geschäftsanweisung für die Geschäftsführung<sup>127</sup> verlangt zwingend die Unterschriften von allen Geschäftsführern.

- Sitzungen fanden oft nicht in der vorgeschriebenen Regelmäßigkeit statt. Sehr häufig fand im Prüfungszeitraum monatlich nur eine Sitzung statt<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Amtsgericht Mainz (HRB 43019).

<sup>127</sup> Geschäftsanweisung für die Geschäftsführung der ZBM vom 15. September 2010.

<sup>128</sup> Beispielsweise fanden in den Monaten Juli, Oktober, November 2017, Juli, Oktober, Dezember 2018 jeweils nur eine Sitzung statt.

Die verbindliche Vorgabe der Gesellschafterversammlung an die Geschäftsführer sieht einen Rhythmus von monatlich mindestens zwei Sitzungen vor<sup>129</sup>.

In Anbetracht des Gründungszwecks, der heterogenen städtischen Beteiligungsstrukturen und dem Erfordernis die Aufgaben der ZBM als zentrale Steuerungs- und Finanzholding der Stadt Mainz umzusetzen, sollten die Mindestvorgaben zur Sitzungshäufigkeit konsequenter beachtet werden.

Zwar bedarf es bei einer ausschließlich als Finanzholding fungierenden Gesellschaft unter Umständen weniger Sitzungen. Dies wäre jedoch mit der Gründungsintension der ZBM nicht vereinbar.

- Die auf dem Firmenlaufwerk archivierten Unterlagen und Ordnerstrukturen zu Geschäftsführersitzungen waren intransparent. Beispielsweise wurden Sitzungsordner ohne Inhalte geführt. Teilweise bezogen sich Ordnerinhalte auf andere Sitzungstermine mit separat geführten Ordnern<sup>130</sup>.

Das Ablage- und Archivierungssystem gilt es zu überprüfen und bedarfsgerecht anzupassen.

- In Einzelfällen waren Quartalsberichte nicht Gegenstand der Sitzung und in der Folge ohne Vorlage an den Aufsichtsrat<sup>131</sup>.

Quartalsberichte der Tochtergesellschaften sind verpflichtend dem Aufsichtsrat zur Verfügung zu stellen und vorab als Tagesordnungspunkt in Geschäftsführersitzungen zu behandeln<sup>132</sup>.

Ein gut funktionierendes Sitzungsmanagement ist elementar für das rechtssichere und transparente Zustandekommen von Beschlussfassungen, die letztlich die Basis der Geschäfts- und Unternehmensaktivitäten bilden. Mithin liegt es im Interesse aller Geschäftsorgane, auf ein optimiertes Sitzungsmanagement auch bei Geschäftsführersitzungen zu achten.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird darüber hinaus empfohlen, für Gremienbeschlüsse ein Beschlussbuch zu führen. Hierdurch wird den Organen sowie berechtigten Dritten eine verbesserte Beschlussüberwachung ermöglicht.

#### *Äußerung der Geschäftsführung:*

*Die ZBM lege großen Wert auf Effizienz und setze auf digitale und ressourcenschonende Lösungen. Bei der nächsten Anpassung der Geschäftsanweisung für die Geschäftsführer werde die digitale Protokollführung eingepflegt.*

---

<sup>129</sup> Vgl. Geschäftsanweisung an die Geschäftsführer der ZBM vom 15. September 2010.

<sup>130</sup> Ordner mit zum Beispiel den Bezeichnungen „170208“ und „180607“. An diesen Tagen fanden nachweislich keine Sitzungen der Geschäftsführer statt.

<sup>131</sup> Quartalsberichte der Mainzer Aufbaugesellschaft mbH: Q 3 2016 und Q 1 2017.

<sup>132</sup> Vgl. unter anderem Handbuch Beteiligungscontrolling der ZBM (Januar 2012), Berichts- und Informationswesen, S. 16 ff. und § 8 Abs. 4 Geschäftsanweisung.

Ein digitales Sitzungsmanagement hat viele Vorteile und bewährt sich erfahrungsgemäß in der Praxis schon seit Jahren.

Dabei gilt es insbesondere sicherzustellen, dass

- diese Form der Sitzungsorganisation auf aktuellen Geschäftsanweisungen basiert,
- Beschlussfassungen zeitnah und vollständig dokumentiert werden,
- die Unterschriften rechtssicher geleistet werden,
- nachträgliche Veränderungen an Niederschriften sowie den ggf. zugrundeliegenden Beschlussvorlagen technisch ausgeschlossen sind.

Hiervon unabhängig bieten softwaregestützte Lösungen unter Umständen bei einem gremien- und konzernübergreifenden Einsatz zusätzliche Effizienzsteigerungen.

- 18** Das Sitzungsmanagement ist unter Berücksichtigung der dargestellten Hinweise zu optimieren. Die angepasste Geschäftsanweisung für die Geschäftsführer bitten wir vorzulegen.

### **6.3 Bewertungsrichtlinie**

Unternehmensspezifische Bewertungsrichtlinien lagen keine vor. Damit fehlten insbesondere transparente, unternehmensbezogene Angemessenheitsmaßstäbe und Limits.

Der Public Corporate Governance Kodex der Stadt Mainz<sup>133</sup> erachtet Bewertungen für zulässig, wenn

- a) ein eindeutiger Zusammenhang zur Tätigkeit des Unternehmens besteht,
- b) sie geschäftsüblich sind und
- c) der beruflichen Position der Beteiligten entsprechen.

Stichproben zeigten, dass die allgemeinen Regelungen des Public Corporate Governance Kodex der Stadt Mainz insoweit allerdings zu unbestimmt und das Belegwesen für Bewertungen optimierungsbedürftig waren.

Der Gesamtaufwand für Bewertungen der ZBM im Prüfungszeitraum 2014-2018 belief sich auf etwa 6.000 €. Den Geschäftsführern wurde hiervon überschlägig 3.400 € für Geschäftsessen erstattet, wovon 2.900 € auf nur einen Geschäftsführer entfielen. Die Bewertungskosten betragen teilweise über 100 € je Gesprächsteilnehmer.

Auch enthielten Bewertungsbelege oft keine bzw. unzureichende Angaben zu Teilnehmern oder Anlässen<sup>134</sup>. Ein Erfordernis für bewirtete Besprechungen war daher häufig nicht erkennbar. Ein solches Erfordernis ist überdies auch bei Geschäftsessen ausweislich nur zwischen Vertretern des Stadtvorstandes mit Funktionen bei der ZBM auf

---

<sup>133</sup> Vgl. MPCGK, Standards zur Steigerung der Effizienz, Transparenz und Kontrolle bei den städtischen Beteiligungsgesellschaften in der Fassung vom 4. Oktober 2016, Teil C, Nr. 2.2.2.

<sup>134</sup> Zum Beispiel folgende Belegnummern: 3782017, 2572015, 3292016, 3652017.

deren Kosten nicht ersichtlich. Im Einzelfall wurden Erstattungen auch ohne Beleg veranlasst<sup>135</sup>.

Grundsätze und Grenzen für eine Bewirtung konkretisieren insbesondere Unternehmen der Privatwirtschaft in sogenannten Bewirtungsrichtlinien. Dies fördert zudem die Transparenz, vor allem bei der Bewirtung von Amtsträgern.

*Äußerung der Geschäftsführung:*

*Verteilt auf den Prüfungszeitraum von 6 Jahren handele es sich durchschnittlich um 567 € pro Jahr. Auf einen Geschäftsführer entfielen dabei nach ihren Berechnungen 2.782 €, was durchschnittlich 463 € pro Jahr oder 65 € pro Bewirtung seien. Es habe insgesamt nur 10 Bewirtungen über 100 € je Gesprächspartner gegeben. Seit 2018 würden Bewirtungsbelege mittels Standardformular eingereicht.*

Hierzu stellt der Rechnungshof fest:

Unabhängig davon, dass der Prüfungszeitraum insoweit fünf und nicht sechs Jahre erfasste, bezieht sich die Angemessenheit einer Bewirtung nicht auf Durchschnittswerte, sondern auf das einzelne Geschäftsessen. Bei Bewirtungen ist in jedem Einzelfall der Grundsatz der Sozialadäquanz zu beachten, was bei Rechnungen von über 100 € pro Gesprächspartner nicht ersichtlich ist.

Insbesondere ist die Geschäftsüblichkeit von Essen allein zwischen Vertretern des Stadtvorstandes oder mit dem Stadtkonzern angehörigen Personen – außerhalb besonderer Anlässe – nicht erkennbar<sup>136</sup>.

Durch Bewirtungsrichtlinien lassen sich Angemessenheit, Wesentlichkeit und Limits transparent und gegebenenfalls konzernübergreifend konkretisieren.

Dabei können Standardformulare Workflow-Prozesse erleichtern, wobei hierfür die unmittelbare Bestätigung durch den Bewirtenden<sup>137</sup> sowie vollständige Angaben mit Voraussetzung sind<sup>138</sup>.

- 19** Der Erlass einer konkretisierenden, unternehmensspezifischen Bewirtungsrichtlinie sollte geprüft beziehungsweise auf eine Konkretisierung der verpflichtenden Regelungen des MPCGK hingewirkt werden. Hierüber ist zu berichten.

---

<sup>135</sup> Belegnummer: 2582015. Die Buchhaltung enthielt lediglich eine Zahlungsanordnung ohne Bewirtungsbeleg.

<sup>136</sup> Die Bewirtungen beinhalteten oft mehrgängige Menüfolgen; auch wurde regelmäßig Alkohol konsumiert (beispielsweise ausgewählte Weine, Champagner, Edelbrände).

<sup>137</sup> Zum Beispiel folgende Belegnummern: 4202018 und 4682018.

<sup>138</sup> Unvollständige Rechnungsangaben (§ 14 Abs. 4 UStG) gefährden ggf. den Vorsteuerabzug und die Anerkennung durch die Betriebsprüfung als Betriebsausgabe.

## 6.4 Geschäftsverteilung

Die von der Gesellschafterversammlung<sup>139</sup> beschlossene Geschäftsverteilung für die Geschäftsführung vom 15. September 2010 war veraltet und entsprach nicht den aktuellen Steuerungserfordernissen. Beispiele:

- Die Geschäftsverteilung ging von drei Zuständigkeitsbereichen aus, obwohl seit dem 7. Dezember 2018 für einen nicht absehbaren Zeitraum nur zwei Geschäftsführer bestellt waren.
- Vertretungsregelungen für die unterschiedlichen Zuständigkeiten bestanden nicht.
- Von im Organisationsplan drei namentlich benannten Geschäftsführern amtierte lediglich noch ein Mitglied. Bei den übrigen Geschäftsführerposten gab es zwischenzeitlich mehrere personelle Veränderungen.
- Der Bereich „Wirtschaftsförderung“ war nicht zugewiesen.

Unbeschadet der Gesamtverantwortung der Geschäftsführer richten sich Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der einzelnen Geschäftsführer für alle Verhandlungen und Entscheidungen, die im Namen der Gesellschaft erfolgen, nach dem Geschäftsverteilungsplan<sup>140</sup>.

Nur eine aktuelle, schriftliche Fixierung der exakten Zuständigkeiten der einzelnen Geschäftsführer einer GmbH sichert die Erkennbarkeit der Aufgabenzuweisung und die Kontrolle der fachlichen wie persönlichen Eignung des jeweiligen Geschäftsführers zur Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben im laufenden Geschäftsgang<sup>141</sup>.

- 20** Die Geschäftsverteilung sollte inhaltlich überprüft und ein aktueller Beschluss der Gesellschafterversammlung herbeigeführt werden.

---

<sup>139</sup> Vgl. § 6 Abs. 5 Gesellschaftsvertrag.

<sup>140</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Geschäftsanweisung für die Geschäftsführung der ZBM vom 15. September 2010.

<sup>141</sup> Vgl. hierzu beispielsweise BGH, Urteil vom 6. November 2018 - II ZR 11/17.

## 7 Haushaltswirtschaft<sup>142</sup>

### 7.1 Erfolgsplan

Die Planungen für 2014 bis 2020 sind in nachfolgender Tabelle dargestellt:

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Erfolgsplan</b>	- 1.000 € -						
Erträge	7.148	7.183	6.656	6.392	5.818	4.857	7.284
Aufwendungen	3.835	3.253	3.384	3.513	5.667	4.147	3.465
Überschuss	3.313	3.930	3.272	2.879	151	710	3.819

Die Erfolgsplanungen sahen stets Jahresüberschüsse vor.

### 7.2 Vermögens- und Finanzpläne

Ein Vermögensplan und ein mittelfristiger Finanzplan wurden nicht erstellt.

Zur Aufstellung eines Vermögensplans und eines Finanzplans mit fünfjährigem Planungshorizont besteht eine rechtliche Verpflichtung<sup>143</sup>.

- 21 Eine Vermögens- und fünfjährige Finanzplanung ist zukünftig sicherzustellen.

### 7.3 Veranschlagungsgrundsätze

Mit Vertrag vom 15. August 2016 erfolgte die Übertragung von 49,9 % Geschäftsanteilen der Grundstücksverwaltungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH (Wert: 15,15 Mio. €). Der Aufsichtsrat hatte dem zuvor am 14. Juli 2016 zugestimmt.

Im Wirtschaftsplan 2016 fehlte allerdings ein entsprechender Planansatz, obwohl der Vorgang bereits seit 2012 thematisiert sowie Bestandteil des in Bearbeitung befindlichen Masterplans war<sup>144</sup>. Auch in den darauffolgenden unterjährigen Quartalsberichten sowie im Wirtschaftsplan 2017 findet sich kein entsprechender Wertansatz<sup>145</sup>. Die aus der Beteiligung resultierende Planabweichung wurde erstmals im Quartalsbericht zum 30. März 2017 dargestellt.

- 22 Der Wirtschaftsplan muss alle voraussehbaren Einnahmen und Ausgaben aus Finanzanlagenveränderungen enthalten (Grundsatz der Vollständigkeit)<sup>146</sup>. Entsprechende Ansätze sind beim Investitionsprogramm auszuweisen. Unterjährige Planabweichungen sind zeitnah darzustellen.

<sup>142</sup> Sämtliche nachfolgenden Zahlenangaben der Prüfungsmittelungen sind in der Regel gerundet. Diese können geringfügig von den ausgewiesenen Beträgen abweichen.

<sup>143</sup> Vgl. unter anderem § 87 Abs. 1 Nr. 7 Buchstabe a GemO i. V. m. §§ 17, 19 EigAnVO sowie § 21 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag.

<sup>144</sup> Vgl. PWC, Masterplan zur Einbringung städtischer Beteiligungen in die ZBM vom 30. November 2015, S. 79 ff.

<sup>145</sup> Die Wirtschaftspläne wurden durch die Gremien am 16. Dezember 2015 und am 8. Dezember 2016 beschlossen.

<sup>146</sup> Vgl. unter anderem § 21 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag i. V. m. §15 EigAnVO i. V. m. § 96 Abs. 1 GemO.

## 7.4 Gewinn- und Verlustrechnung

Die wesentlichen Ertrags- und Aufwandsposten stellen sich wie folgt dar:

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018
- 1.000 € -					
<b>Erträge</b>	<b>7.199</b>	<b>7.160</b>	<b>6.882</b>	<b>6.396</b>	<b>5.913</b>
davon Umsatzerlöse	81	44	225	227	213
davon sonstige betriebliche Erträge	-	1	16	2	8
davon sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	3	-	-	-	-
davon Erträge aus Beteiligungen	7.115	7.115	6.641	6.167	5.692
<b>Aufwendungen</b>	<b>3.699</b>	<b>3.263</b>	<b>3.390</b>	<b>5.877</b>	<b>6.160</b>
davon Abschreibungen auf Finanzanlagen	2.922	2.429	2.450	2.370	2.460
davon Personalaufwand	222	225	150	194	228
davon Abschreibungen	11	2	4	4	3
davon Materialaufwand	-	1	1	2	-
davon sonstige betriebliche Aufwendungen <sup>147</sup>	544	606	785	3.307	3.469
<b>Jahresüberschuss, Jahresfehlbetrag</b>	<b>3.500</b>	<b>3.897</b>	<b>3.492</b>	<b>519</b>	<b>- 247</b>
Bilanzgewinn aus dem Vorjahr	4.605	5.605	6.002	5.597	2.624
Ausschüttungen	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Entnahme, Einstellungen in Gewinnrücklagen	0	1.000	1.397	992	- 2.623
<b>Bilanzgewinn</b>	<b>5.605</b>	<b>6.002</b>	<b>5.597</b>	<b>2.624</b>	<b>2.500</b>
<b>Kennzahlen</b>	<b>- Prozent -</b>				
Personalaufwandsquote <sup>148</sup>	6,0	6,9	4,4	3,3	3,7
Abschreibungsquote <sup>149</sup>	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0
Beteiligungsrentabilität <sup>150</sup>	49,2	54,8	52,6	8,4	- 4,3

<sup>147</sup> Darin enthalten sind im Wesentlichen zweckgebundene Zuschüsse an die Kulturzentren Mainz GmbH für die Sanierung des Kulturzentrums Mainz (2018: 2,9 Mio. €; 2017: 2,8 Mio. €) und Dienstleistungsaufwendungen (2018: 288.000 €; 2017: 321.000 €).

<sup>148</sup> Personalaufwand : Gesamtleistung \* 100.

<sup>149</sup> Abschreibungen : Anlagevermögen \* 100.

<sup>150</sup> Jahresergebnis : Erträge aus Beteiligungen \* 100.

## 7.5 Bilanzen

Die im Prüfungszeitraum aufgestellten Bilanzen weisen im Wesentlichen nachfolgend dargestellte Werte aus:

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Aktivseite</b>	- 1.000 € -				
<b>Anlagevermögen</b>	<b>281.044</b>	<b>281.050</b>	<b>296.196</b>	<b>296.189</b>	<b>296.186</b>
davon Sachanlagen	12	11	11	6	5
davon immaterielle Vermögensgegenstände	-	7	4	2	0
davon Finanzanlagen	281.032	281.032	296.181	296.181	296.181
<b>Umlaufvermögen</b>	<b>6.485</b>	<b>8.064</b>	<b>9.047</b>	<b>7.412</b>	<b>4.421</b>
davon Forderungen	1.961	1.964	1.877	1.732	3.334
davon Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten	4.524	6.100	7.170	5.680	1.087
<b>Passivseite</b>	- 1.000 € -				
<b>Eigenkapital</b>	<b>287.174</b>	<b>288.570</b>	<b>304.711</b>	<b>302.730</b>	<b>299.983</b>
davon Gezeichnetes Kapital	25	25	25	25	25
davon Kapitalrücklage	280.337	280.337	295.486	295.486	295.486
davon andere Gewinnrücklagen	1.207	2.206	3.603	4.595	1.972
davon Jahresüberschuss	5.605	6.002	5.597	2.624	2.500
<b>Rückstellungen</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>36</b>	<b>37</b>
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>336</b>	<b>524</b>	<b>510</b>	<b>835</b>	<b>587</b>
davon gegenüber verbundenen Unternehmen	314	401	409	340	506
davon aus Lieferungen und Leistungen	5	42	6	1	4
davon sonstige Verbindlichkeiten	17	81	95	494	77
<b>Bilanzsumme</b>	<b><u>287.529</u></b>	<b><u>289.114</u></b>	<b><u>305.243</u></b>	<b><u>303.601</u></b>	<b><u>300.607</u></b>
<b>Bilanzkennzahlen</b>	<b>- Prozent -</b>				
Eigenkapitalquote <sup>151</sup>	99,90	99,80	99,80	99,70	99,80
Anteil gezeichnetes Kapital am Eigenkapital	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Anlagenintensität <sup>152</sup>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verschuldungsgrad <sup>153 154</sup>	0,13	0,19	0,18	0,29	0,21

<sup>151</sup> Eigenkapital : Bilanzsumme \* 100.

<sup>152</sup> Anlagevermögen : Bilanzsumme \* 100.

<sup>153</sup> Fremdkapital : Eigenkapital \* 100.

<sup>154</sup> Fremdkapital = Rückstellungen + Verbindlichkeiten.  
Eigenkapital = Gezeichnetes Kapital + Kapitalrücklage.

## 7.6 Konzernabschluss<sup>155</sup>

Die ZBM ist seit dem 1. Januar 2011 durch Einbringung von Anteilen der Mainzer Stadtwerke AG (MSW), der mainzplus CITYMARKETING GmbH (mainzplus) und der Kulturzentren Mainz GmbH (KDZ) Mutterunternehmen nach § 290 Abs. 2 Nr. 1 HGB.<sup>156</sup>

### 7.6.1 Konzerngewinn- und -verlustrechnung

Die wesentlichen Ertrags- und Aufwandsposten des Konzerns stellen sich wie folgt dar:

Jahr	2014	2015	2016 <sup>157</sup>	2017	2018
	- 1.000 € -				
<b>Erträge</b>	<b>472.880</b>	<b>462.728</b>	<b>478.707</b>	<b>492.334</b>	<b>515.527</b>
davon Umsatzerlöse	419.442	406.374	452.108	458.510	485.886
davon aktivierte Eigenleistungen	2.931	2.842	3.578	3.536	3.490
davon sonstige betriebliche Erträge <sup>158</sup>	38.905	45.041	16.306	17.342	16.847
davon Bestandsveränderungen <sup>159</sup>	- 354	- 26	98	- 63	4.117
davon Erträge aus Beteiligungen	11.956	8.497	6.617	13.009	5.187
<b>Aufwendungen</b>	<b>461.398</b>	<b>461.090</b>	<b>490.877</b>	<b>471.898</b>	<b>512.199</b>
davon Personalaufwand	90.351	98.107	104.332	103.132	109.092
davon Abschreibungen	60.437	55.800	75.730	55.271	57.903
davon Materialaufwand	206.947	202.171	252.493	260.684	290.457
davon sonstige Steuern	1.644	1.571	1.206	1.200	943
davon sonstige betriebliche Aufwendungen	73.131	70.162	34.675	29.981	31.441
davon Zinsen und ähnliche Aufwendungen	22.017	28.266	18.091	16.659	16.061
davon Steuern vom Einkommen und Ertrag	6.871	5.013	4.350	4.971	6.302
<b>Jahresüberschuss, Jahresfehlbetrag</b>	<b>11.482</b>	<b>1.638</b>	<b>- 12.170</b>	<b>20.436</b>	<b>3.328</b>
Nicht beherrschende Anteile <sup>160</sup>	- 501	- 378	1.152	- 132	- 79
Gewinnvortrag aus dem Vorjahr	91.447	99.360	97.761	83.910	101.406
<b>Bilanzgewinn</b>	<b>102.428</b>	<b>100.620</b>	<b>86.743</b>	<b>104.214</b>	<b>104.655</b>

<sup>155</sup> Der Konzernabschluss wird aus Gründen der finanzwirtschaftlichen Vollständigkeit dargestellt. Die konsolidierten Einzelgesellschaften waren nicht Bestandteil der örtlichen Erhebungen.

<sup>156</sup> Vgl. unter anderem Konzernanhang zum Geschäftsjahr 2017, Abschnitt III (Konsolidierungskreis).

<sup>157</sup> Aufgrund des Bilanzrichtlinie-Umsetzungsgesetzes (BilRUG) erfolgten gegenüber dem Vorjahr Umgliederungen.

<sup>158</sup> Vor allem Erträge aus dem Abgang von Gegenständen des Anlagevermögens und der Auflösung von Rückstellungen.

<sup>159</sup> Verminderung oder Erhöhung des Bestands an fertigen Leistungen und Erzeugnissen.

<sup>160</sup> Der den nicht beherrschenden Anteilen zuzurechnender Gewinn oder Verlust.

## 7.6.2 Konzernbilanz

Die im Prüfungszeitraum aufgestellten Konzernbilanzen weisen im Wesentlichen nachfolgend dargestellte Werte aus:

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Aktivseite</b>	- 1.000 € -				
<b>Anlagevermögen</b>	<b>854.210</b>	<b>879.889</b>	<b>929.844</b>	<b>923.353</b>	<b>957.615</b>
davon immaterielle Vermögensgegenstände	18.789	19.034	23.505	21.515	20.268
davon Sachanlagen	746.700	773.444	803.764	804.896	833.718
davon Finanzanlagen	88.721	87.411	102.575	96.942	103.629
<b>Umlaufvermögen</b>	<b>297.456</b>	<b>245.947</b>	<b>218.989</b>	<b>252.875</b>	<b>274.153</b>
davon Vorräte	24.625	25.156	26.859	28.972	34.889
davon Forderungen	102.343	106.890	82.020	101.854	101.854
davon Wertpapiere	-	16	17	4.794	0
davon Liquide Mittel	170.488	113.885	110.093	117.255	126.871
<b>Rechnungsabgrenzungsposten</b>	<b>5.330</b>	<b>4.155</b>	<b>3.618</b>	<b>3.244</b>	<b>3.003</b>
<b>Aktiver Unterschiedsbetrag aus der Vermögensverrechnung<sup>161</sup></b>	<b>4.606</b>	<b>6.540</b>	<b>7.813</b>	<b>3.552</b>	<b>3.779</b>
<b>Passivseite</b>	- 1.000 € -				
<b>Eigenkapital</b>	<b>400.011</b>	<b>396.902</b>	<b>401.174</b>	<b>418.570</b>	<b>424.319</b>
davon Gezeichnetes Kapital	25	25	25	25	25
davon Kapitalrücklage	280.337	280.337	296.848	296.848	302.284
davon Bilanzgewinn	102.428	100.620	86.743	104.214	104.655
davon Nicht beherrschende Anteile	17.221	15.920	17.558	17.483	17.355
<b>Empfangene Ertragszuschüsse</b>	<b>49.717</b>	<b>49.775</b>	<b>48.551</b>	<b>51.203</b>	<b>51.450</b>
<b>Rückstellungen</b>	<b>89.006</b>	<b>88.287</b>	<b>88.115</b>	<b>85.072</b>	<b>84.258</b>
<b>Verbindlichkeiten<sup>162</sup></b>	<b>617.226</b>	<b>596.375</b>	<b>618.265</b>	<b>625.611</b>	<b>676.109</b>
<b>Rechnungsabgrenzungsposten</b>	<b>3.680</b>	<b>3.243</b>	<b>2.393</b>	<b>2.233</b>	<b>2.076</b>
<b>Passive latente Steuern</b>	<b>1.962</b>	<b>1.949</b>	<b>1.766</b>	<b>335</b>	<b>338</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>1.161.602</b>	<b>1.136.531</b>	<b>1.160.264</b>	<b>1.183.024</b>	<b>1.238.550</b>

<sup>161</sup> Gegen Insolvenz abgesicherte Wertguthaben aus Altersteilzeit.

<sup>162</sup> Einschließlich Sonderposten Mitarbeiterbeteiligung.

## 8 Personalwirtschaft

Die Zentrale Beteiligungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH war nicht tarifgebunden. Eine Personalvertretung bestand nicht. Die Beschäftigungsverhältnisse basierten ausschließlich auf Individualvereinbarungen.

### 8.1 Anzahl der Mitarbeiter

Die Mitarbeiterzahl<sup>163</sup> entwickelte sich im Vergleich der Jahre 2014 bis 2018 für die ZBM wie folgt:

Jahr	Vollzeit	Teilzeit	davon geringfügig Beschäftigte <sup>164</sup>	Gesamt
2014	4	2	1	6
2015	3	1	0	4
2016	2	0	0	2
2017	3	3	3	6
2018	3 <sup>165</sup>	2	2	5

Im Wirtschaftsjahr 2018 betragen die Personalaufwendungen insgesamt 228.000 € (Vorjahr: 194.000 €). Gegenüber dem Wirtschaftsjahr 2014 entsprach dies einem Anstieg um etwa 6.000 € (2,7 %). Für das Jahr 2019 sind 233.000 € eingeplant.

### 8.2 Stellenübersicht

Die Wirtschaftspläne der Gesellschaft enthielten bisher keine Stellenübersichten.

Die Stellenübersicht ist als verpflichtender Bestandteil des Wirtschaftsplans jährlich vor Beginn des Geschäftsjahrs zu erstellen<sup>166</sup>.

- 23 Die Gesellschaft hat jährlich eine Stellenübersicht zu erstellen und den Beschlussgremien als Bestandteil des Wirtschaftsplans vorzulegen.

<sup>163</sup> Ohne Geschäftsführer und Praktikanten.

<sup>164</sup> Geringfügig Beschäftigte und Praktikanten wurden in der Regel für Tätigkeiten im Rahmen des Gutenberg-Marathons Mainz eingesetzt.

<sup>165</sup> Ein Mitarbeiter war bis zum 30. Mai 2019 gegen Kostenerstattung ausschließlich mit Aufgaben der Mainzer Bürgerhäuser GmbH & Co. KG betraut. Zum 1. Juni 2019 wurde ein unmittelbares Beschäftigungsverhältnis bei dieser Gesellschaft begründet.

<sup>166</sup> § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7a GemO i. V. m. § 15 Abs. 1 EigAnVO.

### 8.3 Stellenbeschreibungen, Stellenbewertungen

Das Unternehmen verfügte über keine Stellenbeschreibungen für seine Beschäftigten. Auch konnte nicht angegeben werden, mit welchen Arbeitszeitanteilen Aufgaben zu erledigen waren.

Stellenbeschreibungen sind Grundlage für eine funktions- und sachgerechte Bewertung von Stellen und damit Voraussetzung für eine wirtschaftliche Entscheidung zur Höhe des gezahlten Entgelts. Ohne die konsequente Ermittlung und Darstellung der Zeitanteile von Tätigkeiten kann die Angemessenheit einer Vergütung nicht zuverlässig und nachvollziehbar bestimmt werden.

- 24 Stellenbeschreibungen und daraus resultierende Stellenbewertungen sollten erstellt, regelmäßig überprüft und bei Bedarf aktualisiert werden.

### 8.4 Arbeitszeiterfassung (Vertrauensarbeitszeit)

Für Vollzeitkräfte betrug die vereinbarte Arbeitszeit rechnerisch 40 Wochenstunden<sup>167</sup>.

Den Mitarbeitern oblag es, die arbeitsvertraglich geschuldete Leistung in der Regel von Montag bis Freitag zu erbringen und dabei ihr Zeitverhalten ohne Erfassung als Vertrauensarbeitszeit unter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG) eigenverantwortlich zu steuern<sup>168</sup>. Dabei arbeiteten die Mitarbeiter in Einzelfällen bedarfsweise auch an Wochenenden oder täglich mehr als acht Stunden<sup>169</sup>.

Die Regelung zur Arbeitszeit und die fehlende Arbeitszeiterfassung waren insbesondere aus nachfolgenden Gründen überprüfungsbedürftig:

- Der betriebsseitige Verzicht auf Arbeitszeiterfassung entbindet den Arbeitgeber nicht von der Nachweispflicht des § 16 Abs. 2 ArbZG. Danach sind Arbeitszeiten, die über die werktägliche Arbeitszeit im Sinne des § 3 ArbZG hinausgehen, aufzuzeichnen.

Das bedeutet, Arbeitszeiten über acht Stunden an Werktagen und alle Arbeitszeiten an Sonn- und Feiertagen sind aufzeichnungspflichtig. Die Aufzeichnungen muss der Arbeitgeber grundsätzlich zwei Jahre aufbewahren.

Verstöße gegen die gesetzliche Aufzeichnungspflicht können mit einem Bußgeld von bis zu 15.000 € geahndet werden (§ 22 ArbZG).

Gesetzliche Aufzeichnungspflichten sollten gewährleistet werden.

- Durch EuGH-Urteil vom 14. Mai 2019 (C-55/18) sind die Mitgliedsstaaten europarechtlich verpflichtet, ein „objektives, verlässliches und zugängliches“ System einzuführen, mit dem die von einem jeden Arbeitnehmer geleistete tägliche Arbeitszeit gemessen werden kann. Eine entsprechende Umsetzung in nationales Recht steht

---

<sup>167</sup> Basiswert für etwaige Teilzeitberechnungen.

<sup>168</sup> Vgl. diverse Arbeitsverträge der ZBM, Abschnitt „Arbeitszeit“.

<sup>169</sup> Auskünfte anlässlich der örtlichen Erhebungen.

noch aus, was die ZBM indes nicht daran hindern sollte, bereits jetzt unionsrechtskonforme Maßnahmen zu ergreifen.

- Arbeitsvertraglich waren mit den Monatsvergütungen zugleich anfallende Überstunden, Mehr-, Sonn- und Feiertagsarbeit von bis zu acht Wochenstunden abgegolten<sup>170</sup>.

Die Mitarbeiter führten keine Stundenaufzeichnungen und nahmen an keiner (automatischen) Zeiterfassung teil. Mithin kann die Erfüllung der geschuldeten Arbeitszeit weder vom Unternehmen überprüft noch vom jeweiligen Mitarbeiter nachgewiesen werden.

- Die stichprobenartige Überprüfung der Abwesenheitsübersicht zeigte, dass Kurzzeiterkrankungen der Mitarbeiter (1-2 Tage) nicht immer protokolliert wurden. Bei der betreuenden Personalstelle<sup>171</sup> waren regelmäßig nur die ärztlich attestierten Erkrankungen von mehr als drei Arbeitstagen registriert.

Anlässlich der örtlichen Erhebungen schloss die Gesellschaft auskunftsgemäß nicht aus, dass der Personalstelle vereinzelt Kurzzeiterkrankungen nicht gemeldet wurden.

Auch Kurzzeiterkrankungen sind stets aktenmäßig zu protokollieren. Ein Zeiterfassungssystem erleichtert das Erfassen dieser Fehlzeiten.

- Die ZBM als Arbeitgeber kontrolliert nicht die Arbeitszeit, dennoch schulden die Beschäftigten die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit.
- Fehlende Arbeitszeiterfassungen bergen Risiken bei etwaigen arbeitsrechtlichen Streitigkeiten und erschweren Darlegungs- und Beweislasten<sup>172</sup>.

- 25** Die vertraglichen Regelungen zur Arbeitszeit sind unter Berücksichtigung der Hinweise zu überprüfen. Eine Arbeitszeiterfassung gilt es sicherzustellen.

## 8.5 Stellenbedarf

Der Gesellschaft lagen keine den aktuellen oder zukünftigen Stellenbedarf begründende Unterlagen vor.

Neben den hierfür notwendigerweise zu erfassenden Arbeitszeitanteilen, fehlten vor allem aufgabenbezogene Tätigkeitsaufzeichnungen sowie konkrete Projekt- und Aufgabenbeschreibungen für die übertragenen Einzelprojekte. Arbeitsvertraglich waren die konkrete Aufgabenstellung und -zuordnung ausschließlich mündlichen Absprachen vorbehalten<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> Vgl. die jeweilige Regelung „Vergütung“ der diversen Arbeitsverträge.

<sup>171</sup> Mainzer Netze GmbH.

<sup>172</sup> Vgl. unter anderem BAG, Urteile vom 18. April 2012 - 5 AZR 248/11, vom 16. Mai 2012 - 5 AZR 347/11 und vom 21. Dezember 2016 - 5 AZR 362/16.

<sup>173</sup> Vgl. Regelung „Tätigkeit und Aufgabengebiet“ der jeweiligen Arbeitsverträge.

Eine sachgerechte Personalausstattung lässt sich derzeit nicht beurteilen.

Informationen zu den eingesetzten zeitlichen und finanziellen Personalressourcen sind überdies elementarer Bestandteil von Entgeltkalkulationen<sup>174</sup>. Ohne adäquate Arbeitsaufzeichnungen kann die Wirtschaftlichkeit der Entgelte nicht transparent nachgewiesen werden.

- 26** Es wird empfohlen, eine Organisationsuntersuchung durchzuführen und den tatsächlichen Personalbedarf für die jeweiligen Geschäfts- und Aufgabenbereiche zu ermitteln.

## 9 Mietverträge

### 9.1 Objekt: Schillerplatz

Die ZBM hatte ihre Geschäftsräume (161 m<sup>2</sup>) am Schillerplatz 18 von der Mainzer Stadtwerke AG befristet vom 1. August 2017 bis zum 31. Dezember 2022 angemietet<sup>211</sup>. Damit verbunden war ein jährlicher Mietaufwand von etwa netto 54.500 € (Kaltmiete: monatlich netto 24,52 €/m<sup>2</sup>).

In den Geschäftsräumen waren zuletzt zwei ZBM-Beschäftigte tätig. Für dort ebenfalls ansässige zwei Mitarbeiter der Mainzer Bürgerhäuser GmbH & Co. KG erhielt die ZBM keine ausreichende Kostenerstattung<sup>212</sup>. Die Geschäftsräumlichkeiten waren für die ZBM überdimensioniert und unwirtschaftlich.

Für Büro- und Bildschirmarbeitsplätze gilt bei eingerichteten Einzelbüros regelmäßig ein Höchstflächenbedarf von bis zu 15 m<sup>2</sup> je Arbeitsplatz als angemessen<sup>213</sup>. Mithin besteht ein deutlicher Flächenüberhang von überschlägig mindestens 100 m<sup>2</sup>.

Die vereinbarte Miete lag mindestens 9 €/m<sup>2</sup> über den Vergleichspreisen für gewerbliche Büroräume im Stadtgebiet Mainz (Kaltmiete: netto 8 €/m<sup>2</sup> bis etwa 15 €/m<sup>2</sup>)<sup>214</sup>. Die monatliche Kaltmiete für die ehemaligen Geschäftsräume „Altes Weinlager (1. OG)“ betragen im Vergleich netto 14,25 €/m<sup>2</sup>.

*Äußerung der Geschäftsführung:*

*Die MSW AG hätte aufgrund einer Vereinbarung mit der EWR AG Worms seit 2017 das Erd- und Obergeschoss angemietet, um die Bürgerinformation Citybahn im Erdgeschoss umzusetzen. Der Mietvertrag endet 2022 und würde gekündigt.*

*Da die zusammenhängenden Räume im 1. Obergeschoss keine direkte Verwendung gehabt hätten, sei die ZBM kurzfristig in diese Räumlichkeiten zu den genannten Konditionen eingezogen. Ohne die Anmietung der ZBM würden die Räume nicht genutzt.*

Eingeschränkte Verwendungs- und Nutzungsmöglichkeiten ziehen üblicherweise niedrigere Vertragsmieten nach sich. Die von der ZBM angemieteten Räumlichkeiten sind für deren Zwecke zu groß und mit einem überhöhten Mietaufwand verbunden

- 30** Die Anmietung kostengünstiger Räumlichkeiten beziehungsweise Kostenreduktionen sind zu prüfen.

---

<sup>211</sup> Nettomiete: monatlich 3.947,25 € zuzüglich Nebenkostenabschlag in Höhe von 563,50 €. Anlässlich der örtlichen Erhebungen lag lediglich ein undatierter Mietvertrag vor.

<sup>212</sup> Vgl. unter anderem Tz. 10.2.

<sup>213</sup> Vgl. beispielsweise Technische Regeln für Arbeitsstätten (ASR A 1.2) in der zuletzt geänderten Fassung 2018 sowie vergleichsweise die Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz, Höchstflächen für Geschäftszimmer der Landeshörden (RL Bau, Muster 13.1 Anlage 1).

<sup>214</sup> Vgl. hierzu diverse Vergleichsportale wie zum Beispiel [www.immobilienscout24.de](http://www.immobilienscout24.de) (Stand: 23. September 2019).

## 9.2 Objekt: Altes Weinlager

Die Gesellschaft vermietete in der Zeit vom 25. Juli 2016 bis 8. August 2017 Räumlichkeiten in dem ehemaligen Geschäftsgebäude „Altes Weinlager“, Taunusstraße 59-61 in Mainz.

Aufgrund einer fehlerhaft übertragenen Einzelposition „Reinigung/Strom“ wurden monatlich anstatt 2.464,20 € lediglich 2.374,20 € vereinnahmt<sup>215</sup>. Die Mindereinnahmen betragen insgesamt etwa 1.000 €.

Mietvertraglich waren die Stromkosten nach dem tatsächlichen Verbrauch im Verhältnis 50:50 abzurechnen. Eine Schlussabrechnung lag bisher nicht vor.

Für Mietansprüche gilt die regelmäßige Verjährungsfrist von drei Jahren<sup>216</sup>. Nebenkosten sind spätestens ein Jahr nach Ende des Abrechnungszeitraums geltend zu machen<sup>217</sup>.

- 31** Die Endabrechnung der Stromkosten mit Verrechnung der tatsächlich geleisteten Vorausleistungen ist zu prüfen und ggf. einer Kassenversicherung zu melden.

---

<sup>215</sup> Vgl. § 3 Abs. 2 und 6 (undatiertes) Mietvertrag mit Safari GmbH betreffend der o. a. Einzelposition.

<sup>216</sup> § 195 BGB.

<sup>217</sup> Vgl. § 556 Abs. 3 BGB.

## 10 Dienstleistungsverträge

Auf vertraglicher Grundlage erbrachte die ZBM für städtische Beteiligungsgesellschaften vor allem projektbezogene Dienstleistungen<sup>218</sup>. Der dadurch generierte Ertrag betrug mindestens 92.000 € jährlich.

Ihrerseits nahm die ZBM insbesondere Dienstleistungen der Mainzer Stadtwerke AG, deren Tochtergesellschaften sowie der Stadt Mainz in Anspruch<sup>219</sup>. Damit verbunden waren jährlich Aufwendungen von mindestens 240.000 €.

### 10.1 Entgeltkalkulationen

Entgeltkalkulationen für die Dienstleistungsangebote der ZBM konnten nicht vorgelegt werden. Auch lagen generell keine Arbeitsaufzeichnungen sowie Projektbeschreibungen oder Aufgabenkataloge für bereits übertragene Projekte vor<sup>220</sup>, welche die Auskömmlichkeit der vereinbarten Entgelte hätte belegen können.

Derartige Aufzeichnungen und Kalkulationen sind vor allem zu Steuerungszwecken und aus Transparenzgründen erforderlich. Sie sind die Basis für notwendige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Darüber hinaus bestehen teilweise auch vertragliche Verpflichtungen, das vereinbarte Leistungsentgelt jährlich zu überprüfen<sup>221</sup>.

- 32 Es sind Kalkulationsgrundlagen zu ermitteln und Kostenkalkulationen zu erstellen. Hieraus sind die entsprechenden Schlüsse für eine Entgeltanpassung zu ziehen.

### 10.2 Vertragsanpassungen

Die stichprobenweise Untersuchung der bestehenden Dienstleistungsverträge ergab nachfolgenden Anpassungsbedarf:

#### Mainzer Stadtwerke AG

- Für Sekretariatsleistungen und Administration der Mainzer Stadtwerke AG zahlte die ZBM eine jährliche Pauschale von 30.000 €<sup>222</sup>. Nach Auskunft der Gesellschaft wurde damit die Terminkoordinierung<sup>223</sup> für den Vorstand in seiner Funktion als Geschäftsführer der ZBM abgegolten.

---

<sup>218</sup> Zur Vereinbarkeit dieser Dienstleistungen mit dem Unternehmensgegenstand und Zweck der Gesellschaft vgl. unter anderem Tz. 4.3.

<sup>219</sup> Folgende Dienstleistungen wurden beispielsweise bezogen: Buchhaltung, EDV-Administration, Personalverwaltung, Versicherungswesen, Beschaffungen, Unterstützung in Rechtsangelegenheiten, Sekretariats- und Fahrdienste.

<sup>220</sup> Beispiele: Projektmanagement Bürgerhäuser, Gutenberg-Marathon Mainz.

<sup>221</sup> Vgl. zum Beispiel Dienstleistungsverträge mit der Jobperspektive Mainz gGmbH vom 9. Februar 2015 sowie der Mainzer Bürgerhäuser GmbH & Co. KG vom 1. Juli 2016 und 4. Januar 2016 (jeweils § 3 Leistungsentgelt).

<sup>222</sup> Vgl. Dienstleistungsvertrag zwischen der ZBM und der MSW AG vom 12. Mai 2011.

<sup>223</sup> Auskunft anlässlich der örtlichen Erhebungen. Eine konkrete Kalkulation lag nicht vor.

Sofern ausschließlich die von der Gesellschaft genannte Tätigkeit ausgeglichen wird, sind die Aufwendungen zu hoch.

Unter der Annahme von etwa 80 Geschäftsführerterminen jährlich<sup>224</sup> ergibt sich ein Kostensatz von 375 € je Terminvereinbarung. Im Vergleich dazu wurden die Sekretariatsleistungen für zwei Geschäftsführer mit jährlich 6.500 € der Stadt Mainz vergütet. Dies entspricht einem Kostensatz von etwa 40 € je Terminvereinbarung.

Die angesetzte Jahrespauschale deckt 50 % einer Sekretärinnenstelle<sup>225</sup> ab. Der tatsächliche Arbeitszeiteinsatz für die ZBM dürfte deutlich niedriger sein. Außerdem obliegen wesentliche inhaltliche und terminliche Vorabstimmungen bereits den vorhandenen Mitarbeitern der ZBM.

*Äußerung der Geschäftsführung:*

*Die effektiven Abläufe der ZBM könnten nur mit entsprechend guter Koordinierung der Geschäftsführer erfolgen. Für diese Arbeit seien Verträge über die Sekretariatsdienstleistungen geschlossen worden. Der Aufgabenbereich umfasse nicht nur die Terminkoordinierung für die Geschäftsführung, sondern auch alle anderen klassischen Sekretariatsaufgaben wie z. B. allgemeine Korrespondenz, Vorbereitung von Meetings, E-Mail-Service und Drucksachen. Ab 2019 sei der Betrag auf 15.000 € reduziert worden.*

Hierzu merkt der Rechnungshof an:

Ein funktionierendes Vorzimmer ist sicherlich für eine reibungslose Koordination der Geschäftsführer bedeutsam. Die Ausführungen belegen dennoch inhaltlich nicht die Angemessenheit der nunmehr reduzierten Pauschale.

Hierfür müsste bei der MSW mindestens 25 Prozent einer Sekretärinnenstelle ausschließlich mit ZBM-Vorzimmertätigkeiten ausgefüllt sein. In Anbetracht der Konzernverflechtungen erscheint ein derartiger Nachweis in diesem Umfang schwierig, da die Themenstellungen der ZBM häufig auch den MSW-Konzern tangieren. Außerdem werden durch die ZBM-Mitarbeiter auch koordinierende und administrative Tätigkeiten ausgeübt<sup>226</sup>.

Im Übrigen stellt die Stadt Mainz ebenfalls Sekretariatsdienstleistungen in Rechnung, welchen bei inhaltlich identischer Aufgabenstellung deutlich günstigere Verrechnungssätze zugrunde liegen.

Unter Umständen lässt ein durch die mehrgliedrige Geschäftsführerebene indizierter steigender Koordinierungsaufwand auch Überlegungen zu organisatorischen Gegenmaßnahmen (Beispiele: Wegfall der Doppel- oder Dreifachspitze, räumliche Zusammenlegung) anzeigen erscheinen.

---

<sup>224</sup> Berechnung: Geschäftsführersitzungen etwa vierzehntägig sowie zusätzlich ein Termin je Woche.

<sup>225</sup> Entgeltgruppe 5 TVöD.

<sup>226</sup> Zum Beispiel das Erstellen von Vorlagen, Einladungen und Niederschriften.

- Für die Unterstützung in Rechtsangelegenheiten zahlte die ZBM seit Jahren unverändert ein Jahresentgelt von 32.500 €. Grundlage sind ein Verrechnungssatz von 130 € und 250 Arbeitsstunden.

Um Transaktionskosten zu vermeiden, basierten die Arbeitsstunden auf älteren Arbeitsaufzeichnungen vor dem Jahr 2015<sup>227</sup>.

Seit der letzten Überprüfung haben sich die Rahmenbedingungen verändert. Anlässlich der örtlichen Erhebungen konnte die geprüfte Stelle den tatsächlichen Beratungsumfang nicht hinreichend präzisieren. Die gelegentliche Teilnahme an Geschäftsführersitzungen zur Unterstützung in rechtlichen Belangen vermag allein die angesetzten Arbeitsstunden nicht zu belegen. Außerdem wurden in der Vergangenheit regelmäßig Wirtschafts- und Steuerberatungsunternehmen mit der Prüfung von Rechtsproblematiken beauftragt.

*Äußerung der Geschäftsführung:*

*Die Pauschale würde jährlich auf Angemessenheit überprüft. An Geschäftsführersitzungen werde regelmäßig teilgenommen. Darüber hinaus würden weitere Dienstleistungen erbracht, wie zum Beispiel Vertragsgestaltungen, Gremienbetreuung (Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung), Vor- und Nachbereitung von Notarterminen, allgemeine Beratung bei rechtlichen Fragestellungen u. v. m. Wirtschafts- und Steuerberatungsunternehmen seien allenfalls gelegentlich mit der Prüfung von Rechtsproblematiken beauftragt worden.*

Hierzu merkt der Rechnungshof an:

Dokumentierte Angemessenheitsprüfungen lagen anlässlich der örtlichen Erhebungen nicht vor. Die bloße Aufzählung von weiteren Tätigkeiten allein weist eine Angemessenheit der abgerechneten Pauschale nicht nach, welche außerdem zwischenzeitlich für das Wirtschaftsjahr 2019 um mehr als 20 % auf 40.000 € erhöht wurde<sup>228</sup>.

Unabhängig davon sieht der Dienstleistungsvertrag eine Abrechnung nach Aufwand je Arbeitsstunde und keine Pauschalierung vor<sup>229</sup>.

---

<sup>227</sup> Genauere Angaben lagen der geprüften Stelle nicht vor.

<sup>228</sup> Vgl. MSW-AG, Rechnungs-Nr. 70057B, 13. Dezember 2019.

<sup>229</sup> Die MSW AG als Auftragnehmer konnte trotz wiederholter Nachfragen bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen ebenfalls die Angemessenheit mittels vertragspezifischer Stundenaufzeichnungen nicht belegen.

Mainzer Bürgerhäuser GmbH & Co.KG<sup>230</sup>

Wesentlicher Gegenstand dieses Unternehmens war der Betrieb, die Vermietung und Verpachtung der Bürgerhäuser in den Stadtteilen Finthen, Hechtsheim und Lerchenberg<sup>231</sup>.

Die Geschäftsführung oblag dem Finanzdezernenten der Stadt Mainz. Insoweit bestand Personenidentität zur Geschäftsführung der ZBM.

Die von der ZBM für die Bürgerhäuser erbrachten Dienstleistungen<sup>232</sup> wurden nicht sachgerecht vergütet. Beispiele:

- Ein von Mai 2017 bis Mai 2019 befristet eingestellter ZBM-Mitarbeiter war zu einhundert Prozent seiner Arbeitszeit mit der Projektbetreuung der drei Bürgerhäuser betraut<sup>233</sup>. Personalaufwand von etwa 4.900 € im Monat war damit verbunden (jährlich etwa 58.800 €)<sup>234</sup>. Die vereinbarte Monatspauschale betrug demgegenüber 4.000 € (jährlich 48.000 €)<sup>235</sup>.

Die Pauschale vermochte bereits die laufenden Lohnkosten des eingesetzten Mitarbeiters nicht abzudecken. Unter Berücksichtigung ebenfalls anzusetzender Sach- und Umlagekostenzuschläge<sup>236</sup> sowie der nicht weiterberechneten eingekauften Personaldienstleistungen<sup>237</sup> ergab sich ein Jahresdefizit von überschlägig etwa 46.000 €.

*Äußerung der Geschäftsführung:*

*Im Jahr 2017 sei der Personalaufwand für den Mitarbeiter deutlich geringer als 4.900 € im Monat gewesen. Das Gehalt sei erst zu einem späteren Zeitpunkt erhöht worden. Der Mitarbeiter sei 2019 zur Mainzer Bürgerhäuser GmbH & Co. KG gewechselt.*

Der Betrag wurde dem Lohnkonto 2018 entnommen und zeigt den damals daraus resultierenden vertraglichen Anpassungsbedarf beispielhaft auf.

---

<sup>230</sup> Vgl. Dienstleistungsvertrag vom 4. Januar 2016.

<sup>231</sup> Vgl. § 2 Gesellschaftsvertrag vom 5. August 2016.

<sup>232</sup> Zur Vereinbarkeit dieser Dienstleistungen mit dem Unternehmensgegenstand und Zweck der Gesellschaft vgl. unter anderem Tz. 4.3.

<sup>233</sup> Mit Ablauf des befristeten Arbeitsverhältnisses erfolgte eine unmittelbare Weiterbeschäftigung des Mitarbeiters durch die Mainzer Bürgerhäuser GmbH & Co.KG.

<sup>234</sup> Daten dem Lohnkonto 2018 entnommen (einschließlich Jahressonderzahlung und Lohnnebenkosten).

<sup>235</sup> Vgl. Leistungsverzeichnis vom 13. Dezember 2017 zum o. a. Dienstleistungsvertrag.

<sup>236</sup> Vgl. zum Beispiel die Kalkulation der MSW AG zum Stundenverrechnungssatz „Rechtsberatung“. Auf Basis des Arbeitslohns wurden 40 Prozent für Sachkosten und 20 Prozent für Overheadkosten gegenüber der ZBM einkalkuliert.

<sup>237</sup> Die Mainzer Netze GmbH stellt für Personaldienstleistungen eine Bruttopauschale von jährlich etwa 240 € je Mitarbeiter in Rechnung.

- Darüber hinaus nahmen der Prokurist und ein weiterer Mitarbeiter der ZBM insgesamt das Controlling und Projektmanagement für die Mainzer Bürgerhäuser wahr. Hierzu zählten vor allem die Vorbereitung des Jahresabschlusses, des Wirtschaftsplans, der Quartalsberichte, der Entsprechenserklärung zum Kodex, des Risikoberichts sowie die Erstellung diverser Zusammenfassungen und Auswertungen für Unternehmensorgane einschließlich Sitzungsmanagement und Projektreporting<sup>238</sup>.

Als vertragliche Pauschale wurden hierfür zuletzt jährlich 30.000 € vereinnahmt<sup>239</sup>.

Die Vergütung ist überprüfungsbedürftig, da hierdurch überschlägig insgesamt allenfalls etwa 12 Wochenarbeitsstunden der zur Verfügung gestellten Personalressourcen monetär kompensiert werden<sup>240</sup>. Auch wenn keine Arbeitsaufzeichnungen geführt wurden, ergaben Multimomentaufnahmen anlässlich der örtlichen Erhebungen Anhaltspunkte für einen tatsächlich höheren Personaleinsatz. Zudem sind Sach- und Gemeinkostenzuschläge zu berücksichtigen.

- Die Mainzer Bürgerhäuser GmbH & Co.KG nutzte zuletzt für ihre Mitarbeiter zwei Büroarbeitsplätze<sup>241</sup> sowie einen Stellplatz<sup>242</sup> der ZBM ohne Kostenerstattung. Ein schriftlicher Mietvertrag für die Nutzung lag nicht vor.

Damit verbunden war ein Ertragsverzicht von jährlich mindestens 28.750 €.

Gemäß § 3 Abs. 3 Dienstleistungsvertrag ist das Leistungsentgelt grundsätzlich so zu bemessen, dass die Kosten für Personal und Material der ZBM gedeckt sind. Aus Gründen der Transparenz sollten außerdem Mietverträge schriftlich geschlossen werden. Kostenerstattungen sind vorzunehmen.

#### *Äußerung der Geschäftsführung:*

*Der Dienstleistungsvertrag sei rückwirkend zum 1. Januar 2019 angepasst und um eine Pauschale für die Büroarbeitsplätze erweitert worden<sup>243</sup>.*

Offen bleiben für den Nachweis einer sachgerechten Vergütung insbesondere die erforderlichen Angaben zu den Berechnungsgrundlagen.

---

<sup>238</sup> Auskünfte der Stelleninhaber anlässlich der örtlichen Erhebungen.

<sup>239</sup> Vergütungssätze: Projektmanagement ab April 2016 (monatlich 2.000 €); Controlling ab Juli 2016 (jährlich 6.000 €).

<sup>240</sup> Stundenwert: 50,58 € je Mitarbeiter.  
Berechnungsparameter: Jahreslohnkosten für die beiden Mitarbeiter (2018: etwa 165.000 €), 1.631 Jahresarbeitsstunden je Mitarbeiter (KGSt-Normalarbeitszeit).

<sup>241</sup> Die Mietaufwendungen der ZBM betragen jährlich 54.500 € zzgl. Nebenkosten. Überschlägig entfielen davon 50 Prozent auf Zwecke der Mainzer Bürgerhäuser GmbH & Co. KG.

<sup>242</sup> Vgl. Mietvertrag vom 13./17. Juli 2017 mit der PMG Parken in Mainz GmbH über insgesamt drei Stellplätze im Parkhaus „Schillerplatz“. Der Mietaufwand betrug jährlich etwa 1.500 € je Stellplatz.

<sup>243</sup> Vgl. hierzu auch E-Mail der ZBM-Geschäftsführung vom 19. August 2020 (Anlage 4).

- 33** Alle Dienstleistungsverträge sind unter Berücksichtigung der Hinweise zu überprüfen. Dabei sind nicht vom Unternehmensgegenstand der ZBM abgedeckte projektbezogene Dienstleistungen und operative Tätigkeiten einzustellen. Ein adäquater Kostenersatz ist stets sicherzustellen.

gez.  
Jörg Berres  
Präsident

gez.  
Dr. Susanne Wimmer-Leonhardt  
Vizepräsidentin

Beglaubigt

*S. Ketz*

