



über
Magistrat

Der Oberbürgermeister

und
Frau Stadtverordnetenvorsteherin
Christa Gabriel

an die Mitglieder des Revisionsausschusses

20 . Januar 2020

Stabsstelle Revision

-Antrag der FDP Fraktion vom 28.08.2019- (Nr. 19-F-05-0035)

Hier: Beschluss-Nr.0149 des Revisionsausschusses vom 28. August 2019
Beschluss-Nr. 0182 des Revisionsausschusses vom 16.Oktober 2019
Beschluss-Nr. 0396 der Stadtverordnetenversammlung vom 31. Oktober 2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachfolgend möchte ich Ihnen entsprechende Antworten bzw. Rückmeldungen zu den vorgenannten Gremienbeschlüssen zukommen lassen.

I. Beschluss-Nr.0149 des Revisionsausschusses vom 28. August 2019

Der Magistrat wurde mit dem vorbezeichneten Beschluss gebeten zu prüfen:

1. Der Magistrat wird gebeten, ein Konzept zu erstellen, in dem Maßnahmen geprüft werden, mit denen eine optimierte Zusammenarbeit zwischen der Antikorruptionsbeauftragten, dem Revisionsamt und der Konzernrevision möglich ist.
2. Im Zuge der Konzepterstellung wird des Weiteren um Prüfung gebeten, ob eine Stabsstelle Revision eingerichtet werden kann, in der Stadt- und Konzernrevision z.B. als Cooperate-Identity-Konstrukt zusammengeführt werden können.

Zu 1.:

Im Hinblick auf den vorgenannten Beschluss wurden die bestehenden Zusammenarbeitsformen erhoben und werden nachfolgend kurz beschrieben.

Aktuell gestaltet sich die Zusammenarbeit der benannten Aufgabenbereiche - im Hinblick auf den Austausch zwischen Antikorruptionsbeauftragter (AKB) und dem städtischen Revisionsamt (14) - im Rahmen strukturierter Gespräche (monatlich) vorrangig mit Bezug zu Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der innerstädtischen Verfügung zur Nachverfolgung (vermuteter) Unregelmäßigkeiten, sachgerecht und angemessen. An diesen Gesprächen nimmt auch die Amtsleitung des Personal- und Organisationsamtes (11) teil, sodass alle eventuellen Beteiligten gemeinsam über entsprechende Sachverhalte im Austausch stehen.

Im Rahmen dieser Gespräche fand bisher auch ein darüber hinaus gehender Austausch über Sachverhalte statt, die für den jeweils anderen Bereich von Interesse sein könnten.

Darüber hinaus pflegten und pflegen 14 und AKB anlassbezogenen Austausch und Zusammenarbeit in Themen, für die entweder eine prüferische Unterstützung für die AKB angefragt wurde (z. B. „Kumpanej“ bei der Vergabe von Jagdbezirken) oder wo eine enge Zusammenarbeit sich aus dem Prüfstoff selbst ergab oder ergibt (z. B. Zusammenarbeit bei der Abarbeitung des Prüfauftrags zu Auffälligkeiten bei der Vergabe des RMCC-Caterings und der Verlängerung der Kurhausgastronomie).

Da - in der jetzigen Konstellation bzw. Aufgabenstellung - die Antikorruptionsbeauftragte innerhalb der Konzerngesellschaften, die zum Konsolidierungskreis der Landeshauptstadt Wiesbaden gehören, keine offizielle Verantwortung übertragen bekommen hat, fand in der Vergangenheit kein regelmäßiger institutioneller Austausch zwischen der Konzernrevision und der AKB statt. In den Fällen, in denen der AKB der Stadt jedoch Sachverhalte bekannt geworden sind, die über Schnittstellen sowohl die Verwaltung als auch eine der zu prüfenden Gesellschaften betroffen haben, hat es einen konstruktiven anlassbezogenen Austausch zwischen der AKB und der Konzernrevision gegeben. Dies traf selbstverständlich auch auf solche Informationen und Erkenntnisse zu, die die AKB singulär über einzelne Gesellschaften erhalten hat.

In den städtischen Beteiligungen selbst gibt es darüber hinaus übergeordnete Maßnahmen zur Korruptionsprävention, ein Kernstück davon bilden die jeweiligen Compliance-Regelungen/Richtlinien. Während die Compliance-Organisation präventiv tätig ist, übernimmt die Konzernrevision die systematische Überprüfung von Regeleinhaltungen.

Mit der Nachfolgebesetzung der Antikorruptionsbeauftragten und der personellen Aufstockung in diesem Bereich sollte zum einen eine sachgerechte Ausweitung der Zuständigkeit auch für alle Beteiligungen institutionalisiert, als in diesem Zusammenhang dann auch ein regelmäßiger Austausch initiiert werden.

Die Zusammenarbeit zwischen Revisionsamt und Konzernrevision wurde im Rahmen des Organisationsprojektes innerhalb von 14 und der damit verbundenen Sitzungsvorlage 15-V-01-0022 „Ausführungsvorlage zukünftige Ausrichtung der Revision“ beschrieben und bereits grob ausgestaltet. Eine weitere Konkretisierung erfolgte dann durch die gemeinsam erstellte und durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossene Revisionsordnung, die seit dem 15.07.2016 Gültigkeit hat.

So wird 14 zum Jahreswechsel durch die Konzernrevision über die jeweilige Jahresarbeitsplanung informiert, um ggf. prüferische Synergieeffekte frühzeitig abstimmen zu können.

Ansonsten kommunizieren beide Revisionsbereiche anlassbezogen und unterstützen einander im Hinblick auf den Austausch ergänzender Informationen (z. B. Kontrolle von SAP-Daten in Zusammenhang mit erwarteten Verbindlichkeiten innerhalb einer Gesellschaft) oder auch um klare Kommunikationswege in die Gesellschaften zu eröffnen, wenn sich dies aus dem Prüfungserfordernissen von 14 ergibt (z. B. in der Organisation von Prüfungsgesprächen mit Mitarbeitenden aus den Gesellschaften).

Wenn Prüfaufträge an beide Revisionseinrichtungen erteilt werden - z. B. Beschluss der StVV Nr. 0177 „Vertrauen zurückgewinnen“, stimmen sich 14 und Konzernrevision eng in der Umsetzung und weiteren Prüfungsvorgehensweise ab.

Aus Sicht beider Prüfungseinrichtungen, scheinen die vorhandenen Kommunikationsmöglichkeiten und die Formen der Zusammenarbeit hinreichend geeignet, um einen anlassbezogenen sachgerechten Informationsfluss und eine angemessene Kooperation sicherzustellen.

Aktuell sollte zuerst einmal die Nachfolgeregelung für die AKB abgeschlossen werden, um dann die Zusammenarbeit der drei beteiligten Organisationseinheiten an den Erfordernissen auszurichten und entsprechend umzusetzen.

Perspektivisch wäre es zielführend - wie weiter oben im Hinblick auf den regelmäßigen Austausch zwischen AKB und Konzernrevision schon angeführt -, einen strukturierten und regelmäßigen Austausch zwischen AKB, 14 und Konzernrevision zu initiieren.

Zu 2.

Mit oben genannter Sitzungsvorlage wurde das Aufgabenfeld der Konzernrevision aus dem Revisionsamt heraus gelöst. In den davor liegenden Jahren, konnte eine Prüfung der Beteiligungen nur punktuell und anlassbezogen erfolgen. Obwohl grundsätzliche Prüfungsrechte für 14 bestanden, konnten diese aufgrund begrenzter Personalressourcen nur in Einzelfällen ausgeübt werden.

Die Hessische Gemeindeordnung (HGO) formuliert in § 129:

„Gemeinden mit mehr als 50000 Einwohnern müssen ein Rechnungsprüfungsamt einrichten, andere Gemeinden können es einrichten.“

Damit muss zuerst einmal zur Grunde gelegt werden, dass davon auszugehen ist, dass der Gesetzgebende eine klare Zuordnung zur Verwaltungsstruktur einer Gebietskörperschaft vorgibt. Eine entsprechende Verortung innerhalb der Verwaltungsstruktur wäre somit beim Schaffen einer Stabsstelle Revision eine Vorbedingung und eine der Ämterform gleichzustellende Organisationsform wäre zu berücksichtigen.

Die Personalkapazitäten des Revisionsamtes verteilen sich heute schon auf die Themenfelder

- Jahres-/Gesamtabschlussprüfung
- Ordnungsmäßigkeitskontrolle der Kernverwaltung und Eigenbetriebe (Regelprüfung und Prüfaufträge)
- Kassenprüfung in Kernverwaltung und Eigenbetrieben
- IT-Prüfung
- Technische Prüfung
- Prüfungen Dritte (Jahresabschlüsse von Stiftungen u. Ä.)

und werden zusätzlich im Sinne eines beratenden Ansatzes in der Schaffung von Mehrwerten für die LH Wiesbaden aufgeteilt. Freie Kapazitäten, die einer thematischen Ausweitung auf die Gesellschaften zur Verfügung gestellt werden könnten, existieren nicht. Das Revisionsamt selbst beabsichtigt bis 2021 die Personalkapazitäten um 4 VZÄ aufzustocken, um die gewachsenen Anforderungen aus den Prüffeldern der Kernverwaltung und der Eigenbetriebe sachgerecht abdecken zu können.

Die Konzernrevision ist ein wesentliches Element der Corporate Governance im Konzern „Landeshauptstadt Wiesbaden“, d.h. ein Überwachungs- und Kontrollinstrument „guter Unternehmensführung“. Der Umfang der Tätigkeit der organisatorischen Einheit Konzernrevision ist abhängig von Risiko, Größe und Struktur der Unternehmens- und Konzerneinheiten und den von den gesetzlichen Vertretern an sie gestellten Anforderungen.

Die Konzernrevision hat u.a. folgende Aufgaben:

- Erstellung, Umsetzung und Aufrechterhaltung eines Revisionsprogramms, um die Angemessenheit und Wirksamkeit der Systeme, internen Kontrollmechanismen und Vorkehrungen des Unternehmens zu prüfen und zu bewerten,
- Abgabe von Empfehlungen auf der Grundlage der Ergebnisse der ausgeführten Arbeiten sowie Überprüfung der Einhaltung dieser Empfehlungen und
- Erstellung der erforderlichen Berichte über die interne Revision.
- Auch die Feststellung strafbarer Handlungen im Unternehmen ist eine Aufgabe der Revisionsabteilung.
- Im Bereich Projekt- und Investitionscontrolling werden die Tätigkeiten der internen Revision zeitlich vor den Start des Projekts vorverlagert, um Fehlinvestitionen bzw. Fehlentwicklungen besser zu vermeiden.
- Auch Wirtschaftlichkeits- und Effektivitätsanalysen von Projekten/Maßnahmen gehören zu den Aufgaben der Revision.

Die Implementierung der Konzernrevision bei der WVW hat jedoch nicht zur Folge, dass der Landeshauptstadt Wiesbaden (LHW)- als Gesellschafterin - keine Prüfungsrechte in den Beteiligungsgesellschaften zustehen.

Eine wesentliche Grundlage für die Einflussnahme der Stadt auf ihre städtischen Unternehmen stellen die Unterrichts- und Prüfungsrechte gemäß § 123 HGO dar. Davon hat die Landeshauptstadt Wiesbaden Gebrauch gemacht und sich in den Gesellschaftsverträgen entsprechende Prüfungsrechte einräumen lassen, die aktuell durch die Konzernrevision wahrgenommen werden.

„Die Aufgaben der Internen Revision in der Gesellschaft werden durch die Konzernrevision der Landeshauptstadt Wiesbaden bzw. durch die von der Landeshauptstadt Wiesbaden mit dieser Aufgabe beauftragten Stelle wahrgenommen. Die Geschäftsführung ist verpflichtet, der Konzernrevision bzw. der beauftragten Stelle zu diesem Zwecke alle für die Durchführung einer Prüfung notwendigen Unterlagen zur Verfügung stellen, Auskünfte zu erteilen und Einblick in die Geschäftsunterlagen der Gesellschaft gewähren. Die Wahrnehmung der Internen Revision durch die Konzernrevision bzw. der beauftragten Stelle entbindet die Geschäftsführung nicht von ihrer allgemeinen Verantwortung für die Einrichtung und Ausstattung eines angemessenen Risikomanagementsystems.“

Die Stadtverordnetenversammlung und der Oberbürgermeister können die Konzernrevision zudem - auf Grundlage der Revisionsordnung - über die Geschäftsführung der WVW jederzeit mit Prüfungen in den städtischen Unternehmen beauftragen.

Darüber hinaus übt sie wesentlichen Einfluss über die Besetzung der Überwachungsorgane, d.h. über entsandte Aufsichtsräte. Zum Zwecke der Überwachung können diese jederzeit von der Geschäftsführung Auskunft und Berichterstattung über alle Angelegenheiten der Gesellschaft verlangen und Einsicht in Bücher und Schriften nehmen.

Die Konzernrevision bedient sich bei der Prüfungsdurchführung des Instruments des Co-Sourcings. Aufgrund der Diversität (Größe, Struktur, Geschäftsfelder) der städtischen Gesellschaften ermöglicht der Einsatz vielfältiger Spezialisten eine effiziente Prüfung. Auch bei ad-hoc-Prüfungsbedarf kann mittels Co-Sourcing eine zeitnahe, flexible und kompetente Prüfung gewährleistet werden. Dadurch werden Kapazitäten skalierbar und die Kosten planbar.

¹ Auszug aus dem Muster-Gesellschaftsvertrag § 14 Jahresabschluss Nr. 3

Das erforderliche Experten- und Spezialwissen könnte - ohne Co-Sourcing-Ansatz - intern nur mit hohem Aufwand vorgehalten werden, d.h. höhere Fix-, Variable- und Gemeinkosten bzgl. Arbeitsplatz- und Personalkosten.

Die analoge Beauftragung von Co-Sourcing durch eine städtische Stabstelle würde vermutlich zu einer signifikanten Kostensteigerung bei diesen Beauftragungen führen, da hier der Bruttoaufwand mangels Vorsteuerabzugsberechtigung zu veranschlagen wäre.

Aus Sicht beider Prüfungseinrichtungen würde deshalb eine Zusammenlegung der Konzernrevision der städtischen Beteiligungen mit dem Revisionsamt der Verwaltung keine Vorteile in Bezug auf Effizienz und Kosten in der Aufgabenwahrnehmung ergeben.

II. Beschluss-Nr. 0182 des Revisionsausschusses vom 16. Oktober 2019

Im Beschluss heißt es:

Der Magistrat möge mitteilen,

1. wie die Planungen und eingeleiteten Maßnahmen zur Stärkung des Revisionsamts aussehen (kurzfristig, für die Jahre 2020/21 und darüber hinaus),
2. wie gewährleistet werden kann, dass die Revision für den Bereich der städtischen Gesellschaften verbessert wird, insbesondere was Auftragsvergaben betrifft,
3. ob er der Auffassung ist, dass die Übertragung der Revision städtischer Gesellschaften an eine Konzernrevision durch die WVV sich bewährt hat, und ob auch die gleichen Standards eingehalten werden, die für die Prüfungen des Revisionsamts gelten, und
4. welche Schritte unternommen werden können, um die Revision in Bereichen zu stärken, in denen Bürgerinnen und Bürger entgeltliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen und nicht oder nur schwer überprüfen können, ob die zu entrichtende Gebühr der Dienstleistung entspricht (wie z. B. bei der Annahme von zu entsorgendem Sondermüll durch die ELW).

Zu 1.

Wie bereits weiter oben - unter I. zu 2. - angeführt, sollen dem Revisionsamt im Rahmen des Doppelhaushalts 2020/21 insgesamt vier VZÄ zugesetzt werden, um so den Personalbestand entsprechend aufzustocken. Erste Besetzungen können nach Genehmigung des Haushaltsplanes durch die Aufsichtsbehörde bis zur Jahresmitte 2020 abgeschlossen sein. Das komplette Zusetzungsvolumen - wenn es sich adäquat besetzen lässt - soll dann bis zum Jahresbeginn 2021 ausgeschöpft werden.

Zu 2.

Interne Revisoren müssen zum Erreichen der Auftragsziele ausreichende, zuverlässige, relevante und konstruktive Informationen identifizieren. Der Zugang zu relevanten Informationen könnte optimiert/standardisiert werden, in dem z.B. der Konzernrevision regelmäßige Teilnahmen an Sitzungen des Aufsichtsrats gewährt wird.

Was die Auftragsvergaben betrifft: In den vergangenen Jahren wurden seitens der Konzernrevision die Prüfung der Vergabeprozesse innerhalb der Beteiligungsgesellschaften durchgeführt. Die vorliegenden Prüfberichte zeigen, dass organisatorische und Dokumentationsmängel in Vergabeprozessen erkannt und aufgezeigt wurden.

Die bereits jetzt vorliegenden Erkenntnisse gilt es zeitnah und kontinuierlich aufzugreifen und die daraus resultierenden Ergebnisse konsequent umzusetzen. Eine wesentliche Maßnahme in diesem Zusammenhang wäre, den Vorschlag der Konzernrevision, möglichst einheitliche Vergaberegeln/-richtlinien und einen standardisierten Prozess mit formal exakt strukturierter und verbindlicher Abläufe einschl. der Dokumentation zu erarbeiten, umzusetzen mit dem Ziel, dass ein fairer Wettbewerb stattfindet, die Gesellschaft sich für das beste und wirtschaftlichste Angebot entscheidet und nachgelagert eine effiziente Prüfung des Vergabeverfahrens ermöglicht.

Zu 3.

Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, ist der Magistrat grundsätzlich der Auffassung, dass die Implementierung der Konzernrevision außerhalb des Revisionsamtes sich bewährt hat.

Die Konzernrevision und die beauftragten Co-Sourcingpartner befolgen bei der Revisionsplanung und der Auftragsdurchführung die vom DIIR (Deutsches Institut für interne Revision) und IDW (Institut der Wirtschaftsprüfer) festgelegten Standards für die berufliche Praxis der internen Revision. Das Revisionsamt orientiert sich in seinem Handeln an den gleichen Standards. Seitens der Konzernrevision ist ein Programm zur Qualitätssicherung und -verbesserung in Arbeit, das alle Aufgabengebiete der Internen Revision umfasst, entwickelt und pflegt.

Zu 4.

Wie unter II. zu 1. angeführt ist bis zum Jahresbeginn 2021 geplant, die Personalkapazität des Revisionsamtes aufzustocken. So sollen im Zuge dieses Stellenzuwachses dann auch die Prüfungstätigkeiten in den Eigenbetrieben ausgeweitet und standardisiert werden. Je nach Risikobewertung der in den Eigenbetrieben erhobenen Prozesse könnte es in dem im Beschluss benannten Themenfeld dann zu Regelprüfungen kommen.

Darüber hinaus besteht heute schon - aufgrund der Beauftragungsrechte, die sich aus der HGO ergeben - die Möglichkeit, dass dem Revisionsamt und/oder der Konzernrevision entsprechende Prüfaufträge erteilt werden können, die dann je nach Rechtsform der verantwortlichen Organisationseinheit durch die jeweils zuständige Prüfungseinrichtung erfolgen würde.

III. Beschluss-Nr. 0396 der Stadtverordnetenversammlung vom 31. Oktober 2019

Dem thematischen Fokus dieses Antwortschreibens folgend, wird in diesem Beschluss folgender Antrag formuliert:

Der Magistrat wird aufgefordert,

...

4. den städtischen Gremien eine Sitzungsvorlage vorzulegen, die das Revisionsamt wieder ermächtigt, die städtischen Gesellschaften, die im Rahmen des Gesamtabschlusses zum Konsolidierungskreis der LHW gehören und vor Verabschiedung der neuen Revisionsordnung nicht von der Prüfung des Revisionsamtes ausgenommen waren, zu prüfen.

Zu 4.

An dieser Stelle muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass - wie unter I. zu 2. schon angeführt - vor dem Grundsatzbeschluss zur Ansiedelung der Konzernrevision bei der WVV zwar eine theoretische Prüfungszuständigkeit für die Gesellschaften im Konzern Stadt Wiesbaden formuliert wurde. Die hier begründende Sitzungsvorlage 09-V-14-0002 „Konzernkonsolidierung - Projektauftrag“, i. V. m. dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Nr. 0532 vom 19.11.2009, schuf jedoch lediglich die Grundlage für die Durchführung eines entsprechenden Projektes zum Aufbau und zur späteren Durchführung einer Konzernrevision in allen Beteiligungen und Eigenbetrieben der LH Wiesbaden.

Eines der in dieser SV formulierten inhaltlichen Ziele - die Prüfung des städtischen Gesamtabschlusses durch das Revisionsamt - konnte erfolgreich umgesetzt werden.

Bereits damals hieß es in der Begründung der Sitzungsvorlage jedoch zusätzlich:

„Regelmäßige und nach einheitlichen Standards durchgeführte Prüfungen im Sinne einer Innenrevision bei allen Gesellschaften, die zum Konsolidierungskreis der Landeshauptstadt Wiesbaden gehören wurden bisher nicht vorgenommen. Aktuell beschränken sich die Prüfungen (sofern die Gesellschaften keine eigene Interne Revision aufgebaut haben) lediglich auf Sonderprüfungen auf Grund spezieller Beauftragungen durch den Magistrat bzw. die Stadtverordnetenversammlung. Eine wirksame Interne Revision ist bislang noch nicht in allen diesen Gesellschaften eingerichtet, so dass aktuell eine einheitliche, konzernweite, wirksame Konzernrevision nicht gewährleistet ist.“

Wie bereits vorher benannt, konnte die Prüfungswirkung der begrenzten Kapazitäten im Revisionsamt im Zeitraum zwischen 2009 und 2015 in diesem Themenbereich - über die sachgerechte Abarbeitung von Prüfaufträgen - nicht signifikant gesteigert werden. Deshalb wurde dem Parlament erstmalig mit der Sitzungsvorlage 15-V-01-0011 „Zukünftige Ausrichtung der Revision“, i. V. m. dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Nr. 0191 vom 16.07.2015, empfohlen bzw. zur Beschlussfassung vorgelegt, die Konzernrevision getrennt von den Aufgaben des Revisionsamtes aufzubauen. In der Beschreibung der SV heißt es:

„Im Rahmen der Neuausrichtung der Revision (Revisionsamt und Konzernrevision) ist die Prüfung der Kernverwaltung von der Prüfung der Beteiligungsgesellschaften zu trennen. Durch diese Vorgehensweise wird zum einen eine effiziente Zuordnung der Prüfungsschwerpunkte zu den jeweiligen Revisionsbereichen erreicht, zum anderen werden die Prozesse optimiert und bereits vorhandene Kompetenzen sinnvoll genutzt.“

Die damals bestehenden Gründe für die Trennung der Aufgabenfelder, sind auch heute noch valide, weshalb eine Rückführung der prüferischen Zuständigkeit auf den Stand vor 2016 nicht zielführend anzusehen ist.

Fazit:

Aus den vorgenannten Gründen bestehen aus meiner Sicht aktuell keine zwingenden Notwendigkeiten die beiden separaten Prüfungseinrichtungen - über die etablierten und funktionierenden Kooperationswege hinaus - organisatorisch wieder zusammen zu fassen.

Zur Optimierung der Prüfungseffizienz im gesamten Konzern „Landeshauptstadt Wiesbaden“ wäre jedoch ggf. eine Anpassung und Konkretisierung der Revisionsordnung in Erwägung zu ziehen, wo insbesondere die Prozesse der Berichtslegung für die Prüfberichte der Konzernrevision neu definiert und zusätzlich auch die Beauftragungsmöglichkeiten des Gesellschafters „Landeshauptstadt Wiesbaden“ effektiver gestaltet werden.

Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass es im gesamten Konzern keine prüfungsfreien Räume/ Organisationseinheiten gibt.

Mit freundlichen Grüßen



Gert-Uwe Mende