

Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Rechnungsprüfungsausschuss	08.09.2016

Interne Kontrollsysteme in der Verwaltung, Anfrage Frau Dresler-Graf, Rechnungsprüfungsausschuss 02.06.2016, TOP 8.2

In der letzten Sitzung haben Herr Detjen und Frau Dresler-Graf um eine schriftliche Darstellung verschiedener Maßnahmen zur Korruptionsprävention gebeten. Aufgrund des Diskussionsverlaufs werden vor allem das Vier-Augen-Prinzip und die prozessunabhängige Prüfung dargestellt.

Als Reaktion auf die bei der Stadtverwaltung aufgedeckten Korruptionsfälle hat der Rat einen umfassenden Maßnahmenkatalog beschlossen, welcher von der Verwaltung umgesetzt wurde. Hierbei handelt es sich um eine Vielzahl von Maßnahmen, die geeignet sind, Korruption wirksam zu bekämpfen bzw. präventiv tätig zu werden. Kurz dargestellt lassen sich die Maßnahmen strukturiert den Bereichen „Mitarbeiterbezogene Ansätze“ (z. B. Inkraftsetzung der Richtlinie für das Verbot der Annahme von Vergünstigungen), „Organisatorische Ansätze (z.B. Einrichtung der Stelle Antikorruptionsbeauftragte/r, Stärkung der internen Kontrollsysteme) sowie „Politikbezogene Ansätze“ (Ehrenkodex, Ältestenrat) zuordnen.

Sowohl das in der letzten Sitzung benannte Vier-Augen-Prinzip, als auch die prozessunabhängige Prüfung stellen gängige Instrumente im Rahmen der bestehenden Dienst- und Fachaufsicht der jeweiligen Dezernate und Ämter dar. Die benannten Kontrollinstrumente werden manuell oder automatisiert wahrgenommen. Der Prüfrhythmus wird hierbei risikoorientiert festgelegt, wobei zwischen einer hundertprozentigen Vorgangskontrolle bis hin zu zeitlich oder betragsmäßig gesteuerter Kontrollen unter dem Aspekt von Wirtschaftlichkeit und Sicherheit zu unterscheiden ist. Neben weiteren Maßnahmen, wie z. B. der Funktionstrennung, sind diese Instrumente Bestandteile des internen Kontrollsystems (IKS) und lassen sich im Sinne des durch den Rat beschlossenen Maßnahmenkatalogs den „Organisatorischen Ansätzen“ zuordnen.

Laut KGSt ist ein IKS die Gesamtheit aller prozessbezogenen und prozessunabhängigen Kontrollen, Maßnahmen und Regelungen, die dazu bestimmt sind, gesetzte Ziele zu erreichen, insbesondere rechtmäßiges und wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu sichern sowie das vorhandene Vermögen zu schützen.

Sowohl die Ausgestaltung der IKS, als auch die Bewertung deren Wirksamkeit liegen im Zuständigkeitsbereich der Verwaltung. Aufgrund seiner Aufgabenstellung bzw. im Rahmen bestehender Informationspflichten nimmt 14 - Rechnungsprüfungsamt entweder gutachterlich zu geplanten Systemänderungen Stellung oder prüft die Verfahren prozessunabhängig in Rahmen von Schwerpunktprüfungen auf deren Wirksamkeit hin. Die in der letzten Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses beispielhaft diskutierte Stellungnahme -14- zu einer Verfahrensänderung in einer Abteilung des Amtes 23 - Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster ist im Ergebnis noch offen. Im Bereich der Baulasten sind in den letzten Jahren erhebliche Rückstände sowohl bei den Baulastneueintragungen, als auch bei den -fortführungen und -auskünften entstanden. Hierdurch wurde die Beschwerdesituation derartig verschärft, dass sich -23- zur Einleitung organisatorischer Maßnahmen gezwungen sah. Um hinreichende Erkenntnisse zum beabsichtigten Wechsel zu sammeln, wird die Ersetzung des Vier-Augen-Prinzips durch eine prozessunabhängige Prüfung im Bereich Baulasten zunächst in einer sechsmonatigen Erprobungsphase wie folgt geregelt:

Jeder 5. Fall von eingearbeiteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern soll durch den Vorgesetzten geprüft werden. Vorgänge von unerfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern werden nach wie vor ausnahmslos geprüft. Es bleibt den Vorgesetzten vorbehalten, die schwierigen Fälle weiterhin nachzuprüfen. Dies soll durch eine Eingangskontrolle der Vorgänge ermöglicht werden. In der Erprobungsphase wird eine Prüfgruppe aus 234 - Bodenordnung und Ortsbaurecht und 235 - Verwaltung eingerichtet, um die Fehlerquellen alle 14 Tage zu analysieren und möglichst umgehend zu beseitigen. Erst nach der Erprobungsphase wird eine endgültige Bewertung vorgenommen.

Weitere Abstimmungen wurden beispielsweise mit 50 - Amt für Soziales und Senioren und der Abteilung 113 - Personalservice vorgenommen. Aufgrund der weitreichenden und umfangreichen Entscheidungsbefugnisse der Sachbearbeitung hat das Amt -50- eine Richtlinie zur prozessabhängigen und -unabhängigen Prüfung erarbeitet. Hierin enthalten ist ebenfalls eine Regelung zur Prüfung der täglichen Zahlliste, die im Vier-Augen-Prinzip zu prüfen ist. In Bezug auf die Betreuung des aktiven Personals findet bei -113- grundsätzlich das Vier-Augen-Prinzip Anwendung. Sofern Personalmaßnahmen technikunterstützt (SAP-HR) bereits Prüfmechanismen beinhaltet oder minimale oder keine unmittelbare Zahlungen ausgelöst werden, wird eine prozessunabhängige Prüfung praktiziert. Im Rahmen von Schwerpunktprüfungen wurden dem Rechnungsprüfungsausschuss beispielhaft Berichte über durchgeführte Schwerpunktprüfungen im Amt 32 - Amt für öffentliche Ordnung vorgelegt. Sowohl im Bereich der KFZ-Zulassungs- als auch Bußgeldstelle wurde ein Systemwechsel vom Vier-Augen-Prinzip hin zur prozessunabhängigen Prüfung positiv bewertet.

Die Bewertung durch das Rechnungsprüfungsamt, welches der beiden Kontrollsysteme das geeignetere darstellt, wird stets einzelfallbezogen getroffen. Wie den aufgeführten Beispielen zu entnehmen ist, können auch Kombinationen der Systeme sinnvoll sein. Bei einer Bewertung werden die jeweiligen Vor- bzw. Nachteile der Kontrollsysteme fallbezogen gegeneinander abgewogen und letztendlich eine Empfehlung ausgesprochen. Eine verpflichtende Umsetzung durch die Verwaltung ist damit jedoch nicht verbunden. Nachfolgend werden die jeweiligen Vor- und Nachteile der einzelnen Systeme kurz dargestellt.

Das Vier-Augen-Prinzip ist ein in der Verwaltung wirksames und erprobtes Kontrollinstrument bei stark risikobehafteten Vorgängen. Das Instrument wird grundsätzlich auf der gleichen Hierarchiestufe, kann jedoch auch unter Einbindung der nächsthöheren Hierarchiestufe praktiziert werden. Als Beispiel für eine derartige Einbindung kann auch das in der letzten Sitzung angesprochene Vier-Augen-Prinzip bei 63 - Bauaufsichtsamt benannt werden. Positive Effekte sind vor allem der Schutz vor Manipulation (Korruptionsprävention) und die qualitative Absicherung durch eine zusätzliche Kontrolle (Qualitätssicherung). Ein wirksames Vier-Augen-Prinzip setzt sowohl eine ausreichende Personalstärke, als auch einen gewissenhaften Umgang mit der Kontrollaufgabe voraus. Stellenvakanzen, daraus resultierende Arbeitsverdichtungen, Erhöhung von Fallzahlen in der Vorgangssachbearbeitung sowie einer nachlässigen Kontrolle zwischen vertrauten Mitarbeitern wirken sich negativ auf das Verfahren aus.

Gerade bei gleichartigen, häufig wiederkehrenden und in erheblichem Maße technikunterstützten Vorgängen bietet sich eine prozessunabhängige Prüfung durch organisatorische Maßnahmen -vor allem organisatorische Funktionstrennungen- sowie technisch unterstützende Kontrollen in den jeweiligen Fachanwendungen an. Monotone Kontrolltätigkeiten können so dauerhaft mit einer gleichbleibenden Qualität durchgeführt werden. Auch wie bei dem Vier-Augen-Prinzip stößt das Instrument an seine Grenzen, sobald die prozessunabhängigen Prüfungen aufgrund von Arbeitsbelastungen von z. B. Vorgesetzten nur eingeschränkt oder nachlässig ausgeübt werden.

Beide Instrumente sind gleichermaßen geeignet, die mit Ratsbeschluss geforderte interne Kontrolle zu verstärken. Eine Übersicht, welches dieser beiden Verfahren an welcher Stelle innerhalb der Verwaltung zum Einsatz kommt, wird im Rechnungsprüfungsamt nicht vorgehalten.

Im Rechnungsprüfungsamt gewonnene Erkenntnisse zum installierten IKS fließen vielmehr in die Risikobewertung zur Bemessung der Prüfintensität der jeweiligen Dezernate und Ämter ein (jede Organisationseinheit ist hierbei als eigenständiges Prüffeld in einer Übersicht abgebildet) und werden bei der jährlich aufgestellten, risikoorientierten Prüfplanung des Rechnungsprüfungsamtes berücksichtigt.