



Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Kommunalbericht 2016

Kiel, 25. Oktober 2016



# Kommunalbericht 2016

des  
Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein

Kiel, 25. Oktober 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein  
Berliner Platz 2, 24103 Kiel  
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905  
Fax: 0431/988-8686  
Internet: [www.lrh.schleswig-holstein.de](http://www.lrh.schleswig-holstein.de)

## 5. Internes Kontrollsystem auf kommunaler Ebene

**Das Risikobewusstsein ist in Kommunalverwaltungen noch nicht sehr ausgeprägt. Die Mehrzahl der Kommunen hat noch keine wirksamen Maßnahmen ergriffen, um den möglichen von den Beschäftigten verursachten finanziellen Schäden vorzubeugen.**

**Die Kommunen sollten dringend Maßnahmen ergreifen, um Risiken rechtzeitig erkennen zu können.**

### 5.1 Internes Kontrollsystem - was ist das?

Das interne Kontrollsystem (IKS) ist ein wesentlicher Baustein des kommunalen Risikomanagements. Daneben besteht das kommunale Risikomanagement aus Versicherungen, dem Risikofrühwarnsystem und dem Controlling. Es soll im Wesentlichen dazu beitragen, mit Risiken im kommunalen Handeln bewusst umzugehen. In kommunalen Verwaltungen nimmt das Risikomanagement bislang nur eine untergeordnete Bedeutung ein.

Das IKS betrachtet prozessuale Risiken in den kommunalen Verwaltungen. Hier sind insbesondere Geschäftsprozessrisiken, die Schäden für eine Kommune zur Folge haben können, intensiv zu steuern. Dies kann durch interne Regelungen, Geschäftsanweisungen oder andere schriftliche nach innen wirkende Vorschriften gewährleistet werden.

Ziel der Prüfung des LRH war, Informationen über den Stand der Einführung eines IKS bei allen 155 Kommunalverwaltungen zu gewinnen. Dazu wurden Angaben und Einschätzungen zu ausgewählten Risikofeldern erhoben. Hierbei wurden u. a. Risiken geprüft

- aus unerlaubten Handlungen der kommunalen Beschäftigten<sup>1</sup> und
- beim Einsatz von Software im Haushalts-, Sozial- und Jugendhilfesen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Tz. 5.3.

<sup>2</sup> Vgl. Tz. 5.4.

## 5.2 Risikobewusstsein der Kommunen nicht ausgeprägt

Von 154<sup>1</sup> sehen 79 Verwaltungen große Risiken in einem oder mehreren der folgenden Bereiche:

• Kommunale Finanzen	38 %
• Demografische Entwicklung	30 %
• Bauvorhaben	10 %
• Vergaben	10 %
• Beteiligungen	7 %
• Politische Entscheidungen	5 %
• Einsatz von IT-Verfahren	4 %

Dabei ist bei kleineren Kommunalverwaltungen das Risikobewusstsein grundsätzlich geringer ausgeprägt als bei größeren. Die Verwaltungen und die kommunalen Gremien haben überwiegend noch keine Entscheidung über die Einführung eines IKS getroffen. Bislang haben nur der Kreis Stormarn und die Hansestadt Lübeck Leitfäden zum IKS für Teilbereiche der Verwaltungen erarbeitet. Sie haben die relevanten Geschäftsprozesse für einige organisatorische Einheiten dargestellt und bewertet.

Wie bedeutsam der Präventionsgedanke für die Praxis ist, zeigen viele rechtswidrige Handlungen von kommunalen Beschäftigten. Diese rechtswidrigen Handlungen traten aufgrund eines fehlenden IKS in nahezu allen Verwaltungsbereichen auf:

- Unterschlagung von Mündelgeldern,
- Veruntreuung von Unterhaltsvorschussleistungen,
- Betrug durch EDV-Manipulation (Abrechnungsfall weiterlaufen lassen),
- Erstellen von Scheinrechnungen,
- Veruntreuung von Geldern aus der Barkasse,
- Manipulation des Kassenbuchs über einen Zeitraum von 20 Jahren,
- Unterschlagung von aufgenommenen Kassenkrediten und Fälschung von Kontoauszügen sowie
- Verlust von Geldanlagen aufgrund mangelnder Beachtung von Anlagensicherung.

## 5.3 Rechtswidrige Handlungen belasten den Haushalt

Rechtswidrige Handlungen sind durch vorsätzliche Täuschung, Verschleierung oder Vertrauensmissbrauch gekennzeichnet. Folgen sind der Verlust von Geldern oder Vermögensgegenständen zum Schaden der Kommune.

---

<sup>1</sup> Eine hauptamtliche Kommunalverwaltung sah sich nicht in der Lage, die gewünschten Daten zu liefern.

Aus der unzureichenden Vorbeugung gegen Verluste und zur Vermeidung von Schäden müssen die Kommunen Konsequenzen ziehen:

- Die Verwaltungsabläufe müssen als Geschäftsprozesse erfasst, analysiert und auf Risiken hin bewertet werden.
- Die organisatorischen, personal-, dienst- und datenschutzrechtlichen Regelungen müssen jährlich überprüft und ggf. aktualisiert werden. Ob die Dienstanweisungen eingehalten werden, bedarf der regelmäßigen Kontrolle.
- Insbesondere größere Verwaltungen sollten als Prävention Missbrauchsfälle zentral und systematisch erfassen und auswerten.
- Im Bereich der Kasse muss einmal jährlich eine Saldenmitteilung vom jeweiligen Kreditinstitut eingeholt werden. Sie ist vom Kassenaufsichtsbeamten mit den Salden der Rechnungsergebnisse abzugleichen.
- Zur Vermeidung großer Routine empfehlen sich unangemeldete Kassenprüfungen und ein regelmäßiger Wechsel der Prüfer.
- Kassenkredite dürfen nicht durch Kassenmitarbeiter, sondern ausschließlich durch den Kassenaufsichtsbeamten der Kommune aufgenommen werden. Die Kassenkreditaufnahme ist zu dokumentieren.
- Zur Vermeidung von Bareinzahlungen empfiehlt sich die Aufstellung von Kassenautomaten mit automatischer Registrierung.

#### 5.4 **Fehlendes internes Kontrollsystem beim Einsatz von Software im Haushalts-, Sozial- bzw. Jugendhilfewesen**

Der LRH hat auch geprüft:

- Wie ist die Administration der Haushaltssoftware organisiert?
- Wie werden Fachverfahren im Bereich der Sozial- und Jugendhilfeleistungen angewendet?

Ein besonderes Augenmerk legte er dabei auf die Verfahrensbetreuung und die Vergabe von Nutzerrechten in den jeweiligen Verfahren. Aus den Prüfungsergebnissen können folgende Hinweise und Empfehlungen gegeben werden:

- Angesichts rechtswidriger Handlungen im Bereich der Finanzbuchhaltung/Kasse sollten die Bediensteten nicht mit vollumfänglichen Systemrechten ausgestattet werden. Sie sollten nur die für ihre originäre Tätigkeit erforderlichen Rechte erhalten. Die Zuweisung von Systemrechten ermöglicht meist auch, missbräuchlich in die Software eingreifen zu können.
- Es gefährdet die Kassensicherheit, einem Bediensteten Aufgaben der Fachadministration und gleichzeitig Finanzbuchhaltung/Kasse zuzuweisen. Diese Aufgabenzuweisung ist gemäß

§ 33 Abs. 7 Nr. 10 GemHVO-Doppik<sup>1</sup> daher nicht zulässig. Deshalb sind Fachadministrationstätigkeiten von der Finanzbuchhaltung zu trennen.

Gleiches gilt für die Sachbearbeitung, die getrennt von der Fachadministration wahrgenommen werden muss. Dies verringert die Gefahr, dass fiktive Personenkonto angelegt oder Auszahlungen verändert werden können.

- Auch in kleineren Kommunalverwaltungen sollte die Fachadministration von der Sachbearbeitung getrennt werden. Nur in begründeten Ausnahmefällen sollten dem Fachadministrator separate personalisierte Nutzerkennungen für die administrative Tätigkeit einerseits und die Sachbearbeitung andererseits zugewiesen werden. Systemarbeiten dürfen nur mit einer personalisierten Administratoren-Kennung durchgeführt werden. Sie sind zu dokumentieren. Eine Sachbearbeitung mit einer Administratoren-Kennung ist unzulässig.
- Die Vergabe und Änderung von Nutzerrechten darf nur auf schriftlichen Antrag erfolgen und muss dokumentiert werden. Generell muss jedem neuen Nutzer eine eigene personalisierte Benutzerkennung zugewiesen werden. Bei Änderung der Berechtigung oder Ausscheiden des Mitarbeiters sind die Rechte zu deaktivieren. Eine Löschung ist unzulässig.
- Zur Verminderung von Missbrauchsrisiken müssen die Kommunen Prüfungsroutinen und Dokumentationspflichten in ihre Fachverfahren implementieren. Diese sollten schriftlich in einer Dienstanweisung festgelegt und allen betroffenen Mitarbeitern bekannt gemacht werden. Hierdurch wird sichergestellt, dass das Verfahren auch bei einem Personalwechsel weiterbetrieben werden kann.
- Bei jedem Zahllauf sind stichprobenartige Prüfungen durchzuführen, insbesondere für neue Fälle, Fälle mit Änderung der Bankverbindung und wiederauflebende Fälle.

## 5.5 Stellungnahmen

Das **Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (Innenministerium)** sieht im Risikomanagement noch erhebliches Verbesserungspotenzial. Es unterstützt uneingeschränkt die Empfehlung, wonach die Kommunen dringend Maßnahmen ergreifen sollten, um Risiken rechtzeitig zu minimieren.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** sieht das IKS als Teil des risikoorientierten Prüfungsansatzes der Rechnungsprüfungsämter. Das

---

<sup>1</sup> Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik) vom 30.08.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 646, zuletzt geändert durch LVO vom 10.06.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 410.

Gesamtkonzept organisatorischer Maßnahmen, die die Rechtmäßigkeit unternehmerischen Handelns gewährleisten sollen (Compliance), gelte auch für den öffentlichen Sektor. Um eine persönliche Haftung zu vermeiden, sollten Kommunen ihre Complianceverantwortung kennen und entsprechend handeln.