

B E R I C H T

zur überörtlichen Prüfung gemäß § 126 GO

Schwerpunkt:

Prüfung des Internen Kontrollsystems

der

Gemeinde Barleben

P R Ü F E R:

Frau Mages

1. Allgemeines

1.1 *Rechtsgrundlage*

Die Rechtsgrundlage zur Durchführung dieser überörtlichen Prüfung ergibt sich aus dem § 126 (1) und (4) GO LSA. Hiernach umfasst die überörtliche Prüfung die Ordnungsprüfung, Kassenprüfung sowie die Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung. Dieser Prüfbericht wurde dem § 126 (5) GO LSA entsprechend der geprüften Gemeinde und der Kommunalaufsichtsbehörde zugeleitet.

1.2 *Prüfungsdurchführung, Prüfungsumfang*

Die Prüfung erfolgte in der Zeit vom 27.03.2013 bis 17.04.2013 mit Unterbrechung in den Räumen der Gemeinde Barleben.

Schwerpunkt dieser überörtlichen Prüfung ist das Interne Kontrollsystem in der Gemeinde Barleben.

Über die wesentlichen Feststellungen und Hinweise wurde der Bürgermeister der Gemeinde in einem Gespräch zum Abschluss der überörtlichen Prüfung informiert.

Dieser Bericht beinhaltet eine Zusammenfassung und Darlegung der wichtigsten Prüfungsergebnisse sowie diesbezügliche Hinweise und Anregungen für die künftige Tätigkeit. Von der Möglichkeit des § 2 (4) der Rechnungsprüfungsordnung, die Prüfung nach pflichtgemäßem Ermessen einzuschränken, wurde Gebrauch gemacht.

2. Zusammenfassung der Ergebnisse der Prüfung

Zur Prüfung des IKS und Beurteilung hinsichtlich seiner Wirksamkeit müssen die vorhandenen Prozessdokumentationen in dem zu betrachtendem Geschäftsprozess aufgenommen werden (SOLL-Zustand) sowie eine Überprüfung deren Umsetzung (IST-Zustand) erfolgen.

Auf die Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Rechnungslegung haben die Geschäftsprozesse in sehr vielen Verwaltungsbereichen Auswirkungen. Im Rahmen dieser IKS-Prüfung wurde lediglich die Aufbauprüfung durchgeführt. Es wurden insbesondere betrachtet: die EDV-Organisation einschl. Einhaltung Datenschutz und das Rechnungswesen.

Es musste festgestellt werden, dass die Verfahrensdokumentationen zum Teil nicht sehr ausgeprägt und nicht aktuell waren.

Es fehlen zum Teil klar dokumentierte und kommunizierte Regelungen sowie Prozesskontrollen überhaupt und somit auch die Überwachung der Prozesskontrollen. Einige (geregelt) Kontrollen sind unwirksam, weil sie bewusst umgangen werden oder weil sie an Veränderungen der Prozessabläufe nicht angepasst wurden.

Im Ergebnis der Prüfung muss festgestellt werden, dass das Interne Kontrollsystem nur wenig verlässlich ist. Das bedeutet, dass im Rahmen der Jahresabschlussprüfungen eine hohe Zahl von Einzelfallprüfungen vorgenommen werden müssen.

3. Das Interne Kontrollsystem

3.1 Allgemeines zum Internen Kontrollsystem

Unter dem Internen Kontrollsystem werden alle in der Kommune eingeführten Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen (Regelungen) verstanden, die zur organisatorischen Umsetzung der Entscheidungen der Verwaltungsleitung dienen.

Die organisatorischen Maßnahmen sollen dazu dienen, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftstätigkeit sicherzustellen. Hierzu gehört auch der Schutz des Vermögens, einschließlich der Verhinderung und Aufdeckung von Vermögensschäden. Weiterhin sollen die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung und die Einhaltung der für die Kommune geltenden rechtlichen Vorschriften sichergestellt bzw. überwacht werden.

Ein IKS sollte nicht nur auf die Rechnungslegung beschränkt sein. Vielmehr sind alle wesentlichen Geschäftsprozesse in die Betrachtung mit einzubeziehen, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftstätigkeit sicherzustellen.

D.h. ein internes Kontrollsystem soll die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Fehlern in den Arbeitsabläufen verhindern sowie aufgetretene Fehler aufdecken.

Die Rechnungsprüfung hat insbesondere zu beurteilen, ob das IKS angemessen ausgestaltet und aufgebaut ist. Des Weiteren hat sie darauf zu achten, ob ein IKS installiert wurde und ob Maßnahmen ergriffen wurden, die sicherstellen, dass das IKS auch seine angedachte Wirkung entfalten kann.

Bei der Prüfung geht die Rechnungsprüfung zunächst vom Aufbau und Ablauf der Verwaltung der Kommune und der von ihr eingesetzten Verfahren einschließlich deren Funktion, von ihren Kontrollstrukturen und von deren Wirksamkeit aus. Denn je niedriger die Gefahr ist, dass Fehler durch die Kontrollen in den Verwaltungs- und Geschäftsprozessen nicht erkannt oder aufgedeckt und korrigiert werden, umso geringer wird der Prüfungsaufwand.

Beispiele für Regelungen dieser Art sind die Organisationspläne, Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung, der Geschäftsverteilungsplan, die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung und die Zahlungsabwicklung oder die Inventurrichtlinie.

Bei der Beurteilung des IKS ist auch die Beachtung der Vorschriften zum Datenschutz und der Datensicherheit zu berücksichtigen.

3.2 Regelungen zum IKS

Zu den Regelungsbereichen des IKS gehören die „Organisatorischen Sicherungsmaßnahmen“ wie:

Grundsatz der Funktionstrennung (Definition und Einhaltung einer angemessenen Funktionstrennung)

Ein und dieselbe Person oder Stellengruppe sollte grundsätzlich nie alle Phasen eines Geschäftsvorfalles alleine durchführen und kontrollieren können, ohne dass eine andere Person in den Geschäftsvorfall eingreift, also z.B. gleichzeitig Entscheidungen für Vermögenswerte treffen, Belege ausstellen, Vermögensgegenstände verwalten, darüber Buch führen und seine Arbeit selbst nachprüfen.

Sicherungsmaßnahmen in der EDV (Zugriffsbeschränkungen für IT-Systeme und Anwendungen)

Bei der Bearbeitung von Geschäftsvorfällen mit Hilfe der EDV kann auf wesentliche Vermögensposten zugegriffen werden. Neben Zugriffsberechtigungen/-beschränkungen und Datenschutzmaßnahmen sind im Bereich der EDV insbesondere Arbeitsanweisungen für die Dateneingabe, die Eingabekontrolle sowie die Behandlung fehlerhafter Eingaben notwendig. Auch für die Systementwicklung und -pflege müssen Regelungen existieren, die einen korrekten Arbeitsablauf garantieren.

Sicherungsmaßnahmen durch Arbeitsanweisungen (Dokumentierte Organisationsanweisungen und Handlungsrichtlinien)

Arbeitsanweisungen enthalten genaue Bezeichnungen der Arbeiten, deren personeller Zuordnung sowie ggf. Vorschriften zur Durchführung derselben. Sie stellen sicher, dass betriebliche Vorgänge, die in großer Menge anfallen, einheitlich abgewickelt werden.

Sicherungsmaßnahmen durch ein innerbetriebliches Belegwesen

Das innerbetriebliche Belegwesen dient der identischen Bearbeitung gleichartiger Geschäftsvorfälle und der vollständigen Erfassung von Daten im betrieblichen Rechnungswesen. Seine Organisation umfasst Maßnahmen zur Gestaltung der Belege, die Organisation des Belegflusses und die Sicherung der Belegablage.

Kontrollen (Programmierte Verarbeitungskontrollen)

Kontrollen können dem zu kontrollierenden Arbeitsgang vor-, gleich- oder nachgeschaltet sein. Sie können sowohl von prozessabhängigen Personen als auch durch automatische Einrichtungen, insbesondere durch die EDV (z.B. Plausibilitätsprüfungen), vorgenommen werden.

Die auf die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung ausgerichteten Kontrollen sind für die Abschlussprüfungen von Bedeutung. Daneben haben aber auch Kontrollen, die auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit oder auf die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften zielen eine Bedeutung für das Risikomanagement und sind damit ebenfalls für den

Jahresabschluss relevant. Das IKS wird deshalb als Teil eines Risikofrüherkennungssystems angesehen.

Durch die Organisatorischen Sicherungsmaßnahmen sollen Fehler verhindert und eine vorgegebene Sicherheit gewährleistet werden. Sie sind sowohl in die Aufbau- als auch in die Ablauforganisation zu integrieren.

Folgende Arbeitsanweisungen der Gemeinde Barleben enthalten z.B. Regelungen zum Internen Kontrollsystem:

- Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung vom 18.01.2000
- Organisationspläne
- DA über den Datenschutz vom 27.01.2009
- Richtlinie zur Planung und Durchführung von Investitionen vom 22.09.2000
- Inventurrichtlinie vom 01.02.2011
- DA über die Benutzung und Behandlung elektronischer Post vom 08.02.2005
- DV über den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) sowie den E-Mail/Intranet- und Internet-Zugang vom 08.02.2005
- DA über den Umgang mit Spenden vom 18.08.2011
- DA Finanzbuchhaltung vom 05.12.2011

3.3 Regelungen zum IKS im Bereich Finanzen

3.3.1 Allgemeines

Die Regelungen zum NKHR enthalten hinsichtlich der Organisation des Finanzmanagements lediglich Rahmen- beziehungsweise Mindestvorschriften, die eine ordnungsmäßige und sichere Abwicklung des Haushalts- und Rechnungswesens gewährleisten sollen. An vielen Stellen der Vorschriften sind die Verwaltungen gehalten, selber organisatorische Entscheidungen und Regelungen zu treffen, die ihren örtlichen Anforderungen entsprechen.

Die Gemeinde Barleben hat zum 01.01.2008 das Rechnungswesen auf das NKHR umgestellt. Der Aufbau eines Internen Kontrollsystem nach den neuen gesetzlichen Vorschriften wurde erst im Jahr 2011 begonnen.

Zum Bereich Rechnungswesen/ Finanzwesen der Gemeinde Barleben gehören lt. DA die Finanzbuchhaltung, Kosten- und Leistungsrechnung, das Controlling und der Haushalt.

Die Finanzbuchhaltung unterteilt sich in die Geschäftsbuchhaltung und die Zahlungsabwicklung. Die Buchführung wird grundsätzlich zentral durch die Finanzbuchhaltung vorgenommen

Bei der Formulierung „grundsätzlich“ ist davon auszugehen, dass Ausnahmen zulässig sind. Regelungen über Ausnahmen – obwohl Ausnahmen bestehen - wurden nicht getroffen.

Die Gemeindekasse ist eine durch § 106 GO LSA gesetzlich vorgeschriebene Organisationseinheit. Der Leiter der „Zahlungsabwicklung“ und die Stellvertretung wurden gemäß § 106 Abs. 2 GO LSA schriftlich durch den Bürgermeister der Gemeinde Barleben ernannt. Ernennungsurkunden lagen vor.

Die Aufsicht über die Geschäftsführung im Bereich der Zahlungsabwicklung als Kassenaufsichtsbeamter wurde vom Bürgermeister auf den Bereichsleiter Finanzen übertragen (§ 106 Abs. 6 GO LSA – § 39 GemKVO Kassenaufsicht).

3.3.2 Erforderliche Sicherungsmaßnahmen im Rahmen des NKHR

Die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen ergeben sich überwiegend aus den haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften.

Funktionstrennung

Die Funktionstrennung ergibt sich aus den folgenden Rechtsvorschriften:

- Trennung zwischen Anordnung und Vollzug (§ 106 Abs. 5 und Abs. 3 Satz 2 GO LSA, § 5 Abs. 2 Satz 2 GemKVO)
- Trennung zw. Anordnung u. Feststellungsbefugnis § 11 (1/3) i.V.m. § 6 (2) GemKVO
- Trennung des Zahlungsverkehrs und der Buchhaltung (§ 5 Abs.2 Satz 5 GemKVO)
- Trennung zwischen Zahlungsabwicklung u. Zahlungsanweisung (§ 5 (2) S. 5 GemKVO)
- Auch: Trennung bei Festsetzung, Stundung, Niederschlagung und dem Erlass von Vollstreckungskosten und Nebenforderungen und Zahlungsabwicklung § 1 (2) GemKVO)
- Doppelunterschrift im Zahlungsverkehr (§ 5 Abs. 2 Satz 3 GemKVO)

§ 13 GemHVO – Kosten- und Leistungsrechnung

Die Gemeinden sind verpflichtet, eine den örtlichen Bedürfnissen entsprechende Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einzuführen. Sie soll als Grundlage für die Verwaltungssteuerung und zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit dienen.

Kosten und Erlöse sind aus der Buchführung herzuleiten. Näheres zur Ausgestaltung der KLR ist in einer Dienstanweisung zu regeln.

Eine KLR, die diesen Anforderungen entspricht und auch entsprechend genutzt wird, ist in der Gemeinde Barleben nicht vorhanden. Die Kostenstellen werden jedoch bereits mitgeführt.

§ 15 Abs. 4 GemHVO i.V.m. § 4 Abs. 3 GemHVO

Für die Kommunen besteht eine Pflicht zur internen Leistungsverrechnung. Das Verfahren der internen Verrechnung wurde nicht verbindlich festgelegt.

D.h. ist eine interne Leistungsbeziehung nicht nur von untergeordneter Bedeutung und hat sie Auswirkungen auf die Produktkosten, einzelne Kennzahlen oder Leistungsziele, muss die Gemeinde diese interne Leistungsbeziehung in die Teilergebnispläne aufnehmen, in der Haushaltsausführung bedienen und im Jahresabschluss nachweisen.

Da keine verbindlichen Verfahren in den Vorschriften zum NKHR festgelegt wurden, hat der Bürgermeister entsprechende Festlegungen zu treffen.

Regelungen zum Verfahren der Internen Verrechnung wurden für die Gemeinde Barleben nicht getroffen.

Vielfach sind die Angaben zur Steuerung (Ziele, Leistungen und Kennzahlen) noch ungeeignet. Die Festlegung von Produkten und Leistungen genügt allein noch nicht zur Steuerung. Zusätzlich müssen Ziele und Leistungsmengen sowie dazu gehörende Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden, damit die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns beurteilt werden kann.

Eine Verteilung im Wege der internen Leistungsverrechnung (wie im NKHR gefordert) fand bisher nicht grundsätzlich statt.

Weitere Vorschriften in der Gemeindekassenverordnung, die Regelungen fordern, die auch das Interne Kontrollsystem beeinflussen:

Form und Sicherung der Bücher und des Buchungsverfahrens

§ 12 Abs. 1 GemKVO – Regelg. z. Einsatz automatisierter Verfahren, Sicherung, Kontrolle

§ 24 Abs. 1 GemKVO – Form der Bücher

§ 30 Abs. 4 GemKVO – Ordnung der Buchung, Weitere Bücher

Art, Umfang und Form der Zahlungsabwicklung

§ 8 Abs. 2 GemKVO - Allgemeine Zahlungsanordnung

§ 13 Abs. 2 GemKVO – Umgang, Verantwortlichkeit Zahlungsmittel

§ 14 Abs. 3 GemKVO - Ein- und Auszahlungen mittels Geld- oder Kreditkarte

§ 15 Abs. 3 GemKVO – Form und Befugnis zur Erteilung - Einzahlungsquittung

§ 18 Abs. 2 GemKVO - Verwaltung der Kassenmittel

§ 20 Abs. 1 GemKVO – Aufbewahrung und Beförderung von Zahlungsmitteln

§ 22 GemKVO - Verwahrung von anderen Gegenständen

3.3.3 Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung

Die Dienstanweisung (DA) für die Finanzbuchhaltung wurde in Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsprüfungsunternehmen PwC erarbeitet und zum 01.01.2012 in Kraft gesetzt.

Diese DA enthält eine Vielzahl von Regelungen, die bereits in der Gemeindekassenverordnung enthalten sind. Es wurde überwiegend nicht beachtet, dass in einer DA nur weitergehende Regelungen für die Verwaltung getroffen werden.

Auch enthält die DA eine Vielzahl von Regelungen, bei denen der tatsächliche Regelungsinhalt nicht erkannt werden.

Im Folgenden werden (nur) einige Beispiele aufgeführt: Eine Auswertung mit dem Bereichsleiter Finanzen erfolgte bereits im Rahmen der Prüfung.

Pkt. E IV der DA: „Der Verantwortliche für die Zahlungsabwicklung regelt die Form der Quittung und die Befugnisse zu ihrer Erteilung. Die Regelung hat den Anforderungen an einen sicheren Zahlungsverkehr zu genügen.“

Hier wäre eindeutig zu formulieren gewesen, wer der Verantwortliche ist (z.B. Kassenverwalter). Weiterhin wäre die Regelung des Verantwortlichen hier mit aufzunehmen.

Die Kassenverwalterin hat mündlich geregelt. Die quittungsberechtigten Personen wurden durch Aushang im Kassenraum bekanntgegeben. Es wird ein Quittungsbuch geführt.

Pkt. E V der DA: „Die Sicherheit der Anlage muss vor Ertrag gehen.“

Hier fehlen ebenso konkrete Regelungen für die Kasse/ Zahlungsabwicklung zur Gewährleistung der Sicherheit.

Es besteht mündliche die Regelung, dass keine spekulativen Geschäfte abgeschlossen werden dürfen.

Pkt. E VI de DA: „...Die Liquiditätssicherung ist wirtschaftlich zu organisieren und durchzuführen...“

Zu regeln sind die zu treffenden organisatorischen Maßnahmen, um die Wirtschaftlichkeit zu gewährleisten.

„Die Überwachung und Rückzahlung der Kassenkredite ist durch die Geschäftsbuchhaltung sicherzustellen... Verantwortlich ist die Zahlungsabwicklung ...“

Auch hier gibt es nur mündliche Regelungen zur Liquiditätssicherung und zur Verfahrensweise zur Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit. Die DA hat die organisatorischen Maßnahmen jedoch konkret zu regeln.

Der Pkt. E VII enthält nur allgemeine Regelungen zur durchlaufenen Zahlungs-abwicklung.

„Die Zahlungsabwicklung darf die Zahlungsabwicklung für andere ... nur erledigen, wenn dies durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes bestimmt oder durch den BGM angeordnet ist. ...“

Pkt. G I: „Die im Verfahren vergebenen Berechtigungen sowie deren Änderungen sind zu dokumentieren. Es ist ein Berechtigungsverzeichnis durch den Bereichsleiter Finanzen zu führen.“

Über die Finanzsoftware CIP sind entsprechende „Verzeichnisse“ (Logbuch, Benutzerliste, Gruppenliste) abrufbar. Was der Unterzeichner der Dienstanweisung unter einem Berechtigungsverzeichnis versteht (welche Form mit welchem Inhalt), konnte im Rahmen der Prüfung nicht geklärt werden. Ein Verzeichnis in dem alle Berechtigungen ausgewiesen werden, lag nicht vor. Insofern kann auch diese Regelung nicht als organisatorische Sicherheitsmaßnahme gesehen werden.

Gemäß § 12 GemKVO hat der Bürgermeister das Nähere über den Einsatz automatisierter Verfahren, deren Sicherung und Kontrolle in einer Dienstanweisung zu regeln.

Nach Auffassung der Rechnungsprüfung genügen die unter dem Punkt G der Dienstanweisungen getroffenen Regelungen zum Einsatz von automatisierter Datenverarbeitung in der Finanzbuchhaltung nicht als organisatorische Maßnahmen, um die Sicherung und Kontrolle zu gewährleisten.

Pkt. G IV. Nachprüfbarkeit von elektronischen Signaturen: „Verwendung ... ist... soweit durch Rechtsvorschriften nicht vorgeschrieben - freigestellt Für die Nachprüfbarkeit von elektronischen Signaturen Sind verbindliche Regelungen -.... zu treffen.“

Dies ergibt sich bereits aus dem Gesetz. Verbindliche Regelungen zur elektronischen Signatur sind vor der tatsächlichen Einführung der elektronischen Signatur zu treffen.

Pkt. G VI Abgrenzung: ...“Es sind daher grundsätzlich die organisatorischen Regelungen zur Benutzerverwaltung zu beachten, über die eine strikte Funktionstrennung von Administration und der fachlichen Sachbearbeitung sowie der Finanzbuchhaltung realisiert ist.

Die erforderliche strikte Funktionstrennung ist bereits in den gesetzlichen Vorschriften geregelt. Es fehlen jedoch die organischen Regelungen zur Benutzerverwaltung. Nach Auffassung der Rechnungsprüfung ist eine strikte Funktionstrennung von Administration und der Finanzbuchhaltung nicht grundsätzlich gegeben.

Hier besteht dringend Handlungsbedarf / Regelungsbedarf.

Pkt. H II. Sicherheitseinrichtungen: „Die Zahlungsabwicklung ist so einzurichten, dass für die Sicherheit der MA gegen Überfälle angemessen gesorgt ist, Zahlungsmittel sind gegen den Zugriff Unbefugter sicher aufzubewahren und zu transportieren.“

Dies ist eine Vorschrift aus der GemKVO. Der Bürgermeister (bzw. Kassenaufsichtsbeamter/ ist dafür zuständig, die Zahlungsabwicklung (Kasse) so einzurichten, dass für die Sicherheit gesorgt ist. Die Verantwortung liegt nicht bei den Mitarbeitern der Zahlungsabwicklung! Insofern ist der Abdruck des Textes aus der GemKVO in der DA in Bezug auf die organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen ohne Bedeutung.

„Die MA sind mindestens einmal jährlich über die Verhaltensregeln bei Überfällen aufzuklären bzw. zu schulen“

Dies ist zwar eine konkret bestimmte Sicherheitsmaßnahme. Diese wurde jedoch nicht durchgesetzt. **Der Rechnungsprüfung konnten die jährlichen Schulungen/ Aufklärungen nicht nachgewiesen werden.**

§ 31 GemHVO – Kleinbetragsregelung

Die Gemeinde hat die Möglichkeit Ansprüche von weniger als zehn Euro geltend zu machen. Aufgrund der „KANN“-Vorschrift muss die Gemeinde hierzu eine entsprechende Regelung erarbeiten.

Eine Kleinbetragsregelung wurde in die DA 26 zur Finanzbuchhaltung aufgenommen. Hiernach wird auf eine Mahnung der Forderungen bis 5,00 € je Abgabeart verzichtet. Die Vollstreckung erfolgt erst bei Forderungen ab 10,00 €. Die entsprechenden Voraussetzungen wurden in der DA genannt.

Überzahlungen bis 5,00 € sollen lt. DA nach Einzelfallprüfung an den Einzahler zurück entrichtet werden. Darüber hinaus gehende Überzahlungen sind in jedem Fall zu erstatten. Die DA enthält darüber hinaus Regelungen, wann von der Nachforderung und Erstattung von Kleinbeträgen nicht abgesehen werden darf.

Nach dem Wortlaut der Regelung zu den Überzahlungen sind alle Überzahlungen unabhängig von der Höhe der Überzahlung an den Einzahler zurück zu entrichten. Insofern ist die Unterteilung (bis 5,00 € und ab 5,00 €) nicht nachvollziehbar.

3.4 Programmprüfung / Freigabe von Programmen

Die Vorschrift des § 132 GO LSA zur Programmprüfung wurde durch das zweite Investitionserleichterungsgesetz im Jahr 2003 aufgehoben. Gleichwohl hat der Bürgermeister der Gemeinde eine funktionstüchtige und gesetzeskonforme Datenverarbeitung vorzuhalten, so dass die für die maschinelle Verarbeitung bestimmten Programme vor ihrer Anwendung auf ihre Vereinbarkeit mit den bestehenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen hin überprüft werden müssen. Die für die Prüfung zuständige Stelle muss der Bürgermeister festlegen.

Die in der Gemeinde Barleben seit 2002 eingesetzte Software „C.I.P. - KOMMUNAL für Windows“ wurde vom Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen Anhalt e.V. (SIKOSA) im Jahr 2000 geprüft (**Version 2.6** vom 01.03.2000). Die SIKOSA bestätigte, dass das Programm eine ordnungsgemäße Abwicklung der Finanzvorgänge gewährleistet. Die SIKOSA wies jedoch in ihrem Schreiben vom 14.08.2000 darauf hin, dass die Ordnungsmäßigkeit der Programmanwendung (Anwenderprüfung) beim jeweiligen Anwender an Ort und Stelle zu prüfen ist. **Eine Anwenderprüfung in der Gemeinde Barleben erfolgte bisher nicht.**

Weitere Zertifikate von der Zertifizierungsstelle der TÜV Informationstechnik GmbH für das Programm CIP Kommunal V4.2 lagen mit Datum vom 05.07.2010 bzw. 20.01.2012 vor.

Weitere Vorgaben zum automatisierten Verfahren enthalten die §§ 12 und 24 (2) GemKVO. Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO muss sichergestellt sein, dass geeignete, fachlich geprüfte (zertifizierte) und freigegebene Verfahren eingesetzt werden; sie müssen dokumentiert, durch unabhängige Stellen zertifiziert und vom Bürgermeister freigegeben sein.

Diese Freigabe beinhaltet, dass die eingesetzten Programme den fachlichen, rechtlichen, organisatorischen und sonstigen Anforderungen entsprechen. Die Freigabe hat vor dem ersten Einsatz des Programms zu erfolgen und ist grundsätzlich nur möglich, wenn das Programm dokumentiert und getestet ist.

Die Verarbeitung von Daten mit nicht freigegebenen Programmen ist nicht zulässig.

Eine Freigabe für das HKR-Programm gemäß § 12 (1) Nr. 1 GemKVO konnte dem Prüfer nicht nachgewiesen werden.

Nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 GemKVO muss sichergestellt sein, dass die Daten vollständig und richtig erfasst, eingegeben, verarbeitet und ausgegeben werden. Weiterhin ist sicherzustellen, dass die in Nr. 2 genannten Tätigkeitsbereiche gegeneinander und vom Tätigkeitsbereich „Administration von Informationssystemen und automatisierten Verfahren“ abgegrenzt und die dafür Verantwortlichen bestimmt werden.

Weitere Vorgaben zu Sicherstellungen finden sich in § 12 Abs. 1 Nr. 3-8 GemKVO).

Der Bürgermeister hat das Nähere über den Einsatz automatisierter Verfahren, deren Sicherung und Kontrolle in einer Dienstanweisung zu regeln.

3.5 Datenschutz - Datensicherheit

3.5.1 Datenschutzbeauftragter

Das Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger (DSG-LSA) vom 12.03.1992, wurde zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur 27.09.2011.

Die Gemeinde ist eine öffentliche Stelle i.S.d. § 3 (1) DSG-LSA. Es werden personenbezogene Daten erhoben, verarbeitet und genutzt. Somit ist das DSG-LSA bzw. die Regelungen in einzelnen Fachgesetzen zum Datenschutz anzuwenden. Die Gemeinde hat die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, damit die Ausführung gemäß dem DSG-LSA gewährleistet ist.

Nach § 14 a DSG-LSA besteht eine gesetzliche Pflicht zur schriftlichen Bestellung eines Beauftragten für den Datenschutz. Gemäß § 14a (2) DSG-LSA muss der Datenschutzbeauftragte die erforderliche Fachkunde und Zuverlässigkeit besitzen. Der Datenschutzbeauftragte ist in seiner Funktion dem Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes direkt unterstellt.

Der Datenschutzbeauftragte sollte nicht unbedingt aus dem Bereich ADV kommen, da die Verantwortlichen aus diesem Bereich mehr den Schwerpunkt in Richtung Datensicherung erkennen; jedoch nicht den Datenschutz.

In der Gemeinde Barleben übernahm bis zum 28.02.2013 die Aufgabe als Beauftragter für den Datenschutz Herr S. Ein Vertreter der behördlichen Datenschutzbeauftragten wurde nicht bestellt.

Somit ist seit dem 01.03.2013 in der Gemeinde Barleben kein Beauftragter für den Datenschutz bestellt.

3.5.2 Aufgaben des Datenschutzbeauftragten

Es gilt zu beachten, dass das DSG-LSA eine Vielzahl von Aufgaben für den Datenschutzbeauftragten festlegt, die bisher von der Gemeinde jedoch nicht beachtet wurden. Die gesetzlichen Aufgaben des Datenschutzbeauftragten können in Beratungs-, Schulungs- und Kontrollaufgaben untergliedert werden. Z.B.

1. Dem § 14 (2) DSG LSA entsprechend, ist ein automatisiertes Verfahren vor seiner Freigabe oder wesentlichen Änderung zu überprüfen, ob es datenschutzrechtlich zulässig ist und die nach § 6 (2) DSG LSA vorgesehenen technischen und organisatorischen Maßnahmen ausreichend sind. Nach § 14 (2) letzter Satz DSG LSA i.V.m. § 14a (4) Nr. 2 DSG LSA hat der Datenschutzbeauftragte diese Vorabkontrolle vorzunehmen.

Eine datenschutzrechtliche Freigabe i.S.d. DSG LSA erfolgte bei den automatisierten Verfahren nach § 14 (2) Nr. 1 bis 4 DSG LSA generell nicht. Auch konnten der Rechnungsprüfung weitere Kontrollen nicht nachgewiesen werden.

Die gesetzlichen Kontrollpflichten des Datenschutzbeauftragten erstrecken sich zum einen auf die generelle Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten in der Verantwortung der Gemeinde, zum anderen aber auch auf die – auch datenschutzrechtliche relevante – Frage der Angemessenheit von technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherheit.

Die Vorabkontrolle ist formale Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Datenverarbeitung. Solange der Datenschutzbeauftragte also seine Prüfung noch nicht abgeschlossen hat, darf die entsprechende DV-Anwendung nicht in Betrieb gehen.

2. Gemäß § 14a (4) i.V.m. § 14 (3) DSG LSA hat der Datenschutzbeauftragte das Verzeichnisse zu führen.

Ein Verzeichnisse wird nicht erarbeitet und fortgeführt.

Gemäß § 14 Abs. 3 DSG LSA ist dem Datenschutzbeauftragten von der verantwortlichen Stelle eine Übersicht über DV-Systeme, mit denen automatisiert personenbezogene Daten verarbeitet werden, zur Verfügung zu stellen. Diese Übersicht stellt das Verzeichnisse dar. Die Mindestangaben eines Verzeichnisses sind.

1. die Bezeichnung des Verfahrens,
2. die Zweckbestimmung und die Rechtsgrundlage der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung,
3. den Kreis der Betroffenen,
4. die Art der Daten,
5. die vorgesehenen Übermittlungen,
6. die vorgesehene Weitergabe personenbezogener Daten innerhalb der verantwortlichen Stelle zu Zwecken außerhalb des Speicherungszwecks sowie an Stellen, die personenbezogene Daten im Auftrag verarbeiten oder nutzen,
7. Regelfristen für die Löschung oder für die Prüfung, ob die weitere Speicherung der Daten noch erforderlich ist,

8. *die zugriffsberechtigten Personengruppen oder Personen, die allein zugriffsberechtigt sind, und*
 9. *die technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 6 DSG-LSA, die Art der Geräte und die eingesetzte Software.*
3. Eine weitere Aufgabe des Datenschutzbeauftragten ist die Unterstützung seiner Behörde bei der Ausführung dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz (§ 14a (4) S. 2 DSG-LSA). Insbesondere indem er die bei der Verarbeitung personenbezogener Daten tätigen Beschäftigten der Gemeinde durch geeignete Maßnahmen mit den datenschutzrechtlichen Vorschriften und mit den jeweiligen besonderen Erfordernissen des Datenschutzes vertraut zu machen. Somit ist die Schulung des Personals im Bereich Datenschutz und Datensicherheit eine unmittelbare gesetzliche Aufgabenstellung des Datenschutzbeauftragten. Ziel soll es sein zu verhindern, dass Beschäftigte in Unkenntnis der besonderen datenschutzrechtlichen Erfordernisse Fehler machen.

Diesbezügliche Schulungen konnten der Rechnungsprüfung nicht nachgewiesen werden.

Als eine besondere, gesetzlich vorgeschriebene Form der Schulung ist die Verpflichtung auf das Datengeheimnis anzusehen. Zur Wahrung des Datengeheimnisses gelten bisher u.a. für den öffentlichen Dienst die Vorschriften des § 3 (1) TVöD und des Verpflichtungsgesetzes.

Die Einhaltung der Bestimmungen des Datenschutzgesetzes ist notwendiger Bestandteil der dienstlichen Aufgabenerfüllung aller Mitarbeiter. Jeder Mitarbeiter trägt die volle datenschutzrechtliche Verantwortung bei der Ausübung seiner Tätigkeit.

Die Mitarbeiter der Gemeinde einschließlich der nachgeordneten Einrichtungen wurden im Jahr 2012 auf das Datengeheimnis verpflichtet. Die entsprechenden Verpflichtungserklärungen wurden stichprobenweise eingesehen.

Mit der Verpflichtungserklärung wurden dem Mitarbeiter Auszüge aus dem Datenschutzgesetz zur Kenntnis gegeben.

3.5.3 Dienstanweisung Datenschutz

Es gilt zu beachten, dass alle Mitarbeiter sich den entwickelnden Vorstellungen der Datensicherheiten anzupassen haben. Dazu sollte eine verbindliche Dienstanweisung (DA) erlassen werden. Die DA hat sich auf generalisierende Bestimmungen zu beschränken. Detailanweisungen können zusätzlich in den einzelnen Fachämtern erlassen werden, wobei aber auf deren Verbindlichkeit zu achten ist.

Eine Dienstanweisung (DA) zum Datenschutz der Gemeindeverwaltung Barleben trat zum 01.01.2009 in Kraft.

Zusätzlich zur DA sollten die Mitarbeiter einen Kurzüberblick über die wichtigsten Grundregelungen der Datenschutzgesetze erhalten, die nicht direkt Bestandteil der DA zu

sein brauchen. Es sollte darauf geachtet werden, dass die Mitarbeiter über die aktuellen, ihr Aufgabengebiet betreffenden Gesetzestexte verfügen.

Dies wurde im Jahr 2012 im Rahmen der abgegebenen Verpflichtungserklärungen realisiert.

Gemäß Pkt. 1.5 der DA über den Datenschutz sind für alle Programme entsprechende Freigaben vorzunehmen. **Der Rechnungsprüfung konnten die erforderlichen Freigaben (datenschutzrechtlichen und fachlichen Freigabe sowie die Vorlage der Anwendungsverfügung) nicht vorgelegt werden.**

Pkt. 2.2 der DA legt Aufgaben für einen vom Fachamt zu benennenden Sicherheitsverwalter fest. **Der Rechnungsprüfung konnten auf Anfrage keine vom Fachamt benannten Sicherheitsverwalter genannt werden.**

Die Verwaltung der Datenträger darf nur von besonders dafür bestimmten Mitarbeitern erfolgen. **Ein Nachweis darüber, welche Mitarbeiter besonders dafür bestimmt wurden konnte der Rechnungsprüfung nicht vorgelegt werden.**

In der DA für die Finanzbuchhaltung Pkt. VI – Abgrenzung der Verwaltung von Informationssystemen und automatisierten Verfahren von der fachlichen Sachbearbeitung und der Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung – wurde u.a. geregelt:

„Zum Schutz des eingesetzten Buchführungssystems sowie zur Wahrung der Nachvollziehbarkeit der Eingaben dürfen nur autorisierte Personen Zugang zum produktiven DV System erlangen.

Es sind daher grundsätzlich die organisatorischen Regelungen zur Benutzerverwaltung zu beachten, über die eine strikte Funktionstrennung von Administration, System- oder Anwenderprogrammierung und der fachlichen Sachbearbeitung sowie der Finanzbuchhaltung realisiert ist.“

Eine Festlegung darüber, welche Personen „autorisiert“ sind, konnte der Rechnungsprüfung nicht vorgelegt werden. Der Ablaufprozess / das Verfahren zur Vergabe von Rechten wurde nicht schriftlich festgelegt. Kontrollmaßnahmen wurden nicht in das IKS eingebaut.

3.5.4 Hinweise zur Ablauforganisation des Datenschutzes

Empfehlenswert für die Ablauforganisation des Datenschutzes ist folgende Gliederung:

- Bestandsaufnahme der für die Datenverarbeitung eingesetzten Hard- und Software (inklusive der DV-Netzstrukturen)
- Bestandsaufnahme bzw. Festlegung aller Sicherungs-, Schutz- und Kontrollmaßnahmen im Bereich des Datenschutzes unter Einbeziehung der betroffenen Organisationseinheiten und Verantwortlichen, ggf. Anpassung und Neuerstellung von entsprechenden Arbeitsanweisungen und Richtlinien

- Bekanntmachung der betreffenden Maßnahmen an die betroffenen Mitarbeiter, Schulung und Anweisung zur Einhaltung dieser Maßnahmen
- Routinemäßige und anlassbezogene Überwachung, Kontrolle, Verbesserung und Anpassung der Arbeitsanweisungen, Richtlinien und sonstigen Maßnahmen
- Regelmäßig Bericht des Datenschutzbeauftragten an den Bürgermeister etc.

4. Schlussbemerkungen

Soweit Feststellungen im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung getroffen wurden, sind diese in diesem Bericht aufgeführt. Im Übrigen enthält der Bericht eine Vielzahl von Hinweisen, die sich auf den Aufbau eines Internen Kontrollsystems beziehen und bei der Überarbeitung des Kontrollsystems Beachtung finden sollten.

Gemäß § 126 (6) GO LSA leitet der Bürgermeister diesen Prüfungsbericht mit seiner Stellungnahme an den Gemeinderat weiter. Dieser beschließt in ausschließlicher Kompetenz nach § 44 (3) Nr. 5 GO LSA über die Stellungnahme zum Prüfungsergebnis der überörtlichen Prüfung.

Dem Bürgermeister und dem Fachamt wurden jeweils ein Berichtsentwurf übergeben. Auf der Grundlage dieses Entwurfes fand am 18.06.2013 eine abschließende Besprechung mit dem Bürgermeister, Vertreter der Gemeindeverwaltung, der Kommunalaufsichtsbehörde sowie des Fachdienstes Rechnungsprüfung statt.

Einwendungen gegen die in diesem Bericht enthaltenen Prüfungsbemerkungen wurden nicht erhoben.

Haldensleben, d. 02.07.2013

Geprüft am :02.07.13.....
FD Rechnungsprüfung
des Landkreises Börde
Prüfer/in:f.s.g.....


Gallert
Fachdienstleiterin

Stempel


Mages
Prüferin