

Kennntnisnahme	Vorlagen - Nr.:	VO/0296/2011	TOP
	Status:	öffentlich	
	Datum:	31.05.2011	
Dezernat: I			
Fachdienste: 10 - Personal-, Organisations- u. Beteiligungsmanagement 14 - Prüfungsamt			
Sachbearbeiter: Heinrich Fehlinger, Dieter Finger			
Beratende Gremien: Magistrat Haupt- und Finanzausschuss Stadtverordnetenversammlung Marburg			

Maßnahmen zur Verbesserung der Kontrollmechanismen in allen zahlungsrelevanten Bereichen der Stadtverwaltung Marburg

Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten,

1. vom anhängenden Prüfplan des Prüfungsamtes sowie
2. den Überlegungen zur Einführung eines Compliance-Mangement-Systems für die Stadtverwaltung Marburg

Kenntnis zu nehmen.

Begründung:

zu 1.: Der Magistrat hat in seiner Sitzung vom 21.02.2011 beschlossen, dass durch den FD 14 (Prüfungsamt) zeitnah ein Konzept zur Prüfungsplanung zu erarbeiten ist. In diesem Prüfplan sollen alle Bereiche der Stadtverwaltung (Fachdienste und Produkte) Berücksichtigung finden.

Die im Prüfungsamt zum 01.04.2011 eingeführte Software „QSR“ ist eine Prüfplanungs- und Dokumentationssoftware. In den Stammdaten dieses Programms wurden als Prüfaufträge die Ausgaben- und Einnahmeschwerpunkte des städtischen Haushalts erfasst (Prüfkatalog).

Dazu wurde die aus dem Ergebnishaushalt bekannte Gliederung weitestgehend übernommen und in Teilbereichen verfeinert. Jeder Prüfauftrag kann mit Checklisten hinterlegt werden, die dann im Rahmen der Prüfungsdurchführung abzuarbeiten sind. Damit soll ein Standard in der Prüfungsdurchführung etabliert werden, der alle Prüfer

in die Lage versetzt, unabhängig von starren Zuständigkeiten auch andere Fachgebiete prüfen zu können.

Als Organisationseinheiten, also zu prüfende Stellen, wurden die Produkte des Haushaltsplanes übernommen. Für Bereiche, in denen „externe“ Prüfungen (DBM, MTM, Stiftungen, Freie Träger usw.) durchzuführen sind, wurden diese ebenfalls als Organisationseinheiten erfasst.

Bei entsprechender Relevanz eines Prüfauftrages bei einer Organisationseinheit, wurde dann die Verknüpfung hergestellt und so eine Prüfmatrix erstellt, aus der Prüfaufträge generiert werden können. Sofern der Prüfauftrag auf mehrere Organisationseinheiten zutrifft, wurde eine Organisationseinheit „Produkte lt. Teilaufträge“ erzeugt. Damit ist sichergestellt, dass alle Bereiche (Produkte) in einem zeitlichen Versatz einer Prüfung unterzogen werden.

Die Menge der sich aus diesen Vorgaben ergebenden Prüfungen bedingt, zeitliche Vorgaben für den jeweiligen Prüfungsturnus (Häufigkeit) zu hinterlegen. Diese Vorgaben resultieren letztlich aus einer Risikoanalyse, die im Rahmen der ersten Prüfung durchgeführt wird. So ergeben sich zwangsläufig Bereiche, die jährlich zu prüfen sind, während andere Bereiche einem entsprechend längeren Prüfzyklus unterliegen. Grobe Vorgabe bei der Einrichtung des Prüfplanes ist, in einem Zeitraum von 4 Jahren alle Bereiche (Produkte) mindestens einmal geprüft zu haben.

Auch die im Programm hinterlegten Zeiten für die Prüfungsdurchführung sind zunächst nur geschätzte Zeiten, die sich an der Erfahrung der Prüfer orientieren. Die sich aus den weiteren Prüfungen ergebenden Verschiebungen werden im System hinterlegt und führen zukünftig durch die gewonnenen Erkenntnisse zu einer exakteren Prüfplanung und Prüfungsdurchführung.

Alle Prüfschritte werden im Programm dokumentiert und stehen für das integrierte Berichtswesen zur Verfügung. Nach Abschluss der ersten Prüfungen werden beginnend mit dem dritten Quartal 2011 entsprechende Berichte angefertigt und dem Magistrat bzw. dem Haupt- und Finanzausschuss zur Kenntnis gegeben.

Anzumerken bleibt, dass der vorliegende Prüfplan als vorläufig zu betrachten ist, da sich in Abhängigkeit der Prüfung der Eröffnungsbilanz und der sich anschließenden Prüfung der Jahresrechnung 2009 Verschiebungen ergeben können.

- zu 2.: Als weitere Konsequenz aus den Feststellungen des Prüfungsamtes zur Aufarbeitung der Untreuehandlungen in der Beihilfestelle hat der Magistrat weiterhin den Auftrag erteilt, die Abläufe und Prozesse in allen zahlungsrelevanten Bereichen der Stadtverwaltung kritisch zu untersuchen. Hierfür solle eine geeignete externe Einrichtung beauftragt werden, die Vorschläge für die Implementierung systemtechnischer Kontrollmechanismen als auch ablauforganisatorischer Prozesse für alle Bereiche der Stadtverwaltung erarbeiten soll, in denen zahlungsrelevante Vorgänge bearbeitet werden.

Hintergrund ist, dass Vorkommnisse wie die in der Beihilfestelle der Stadtverwaltung Marburg ein generelles Problem in Organisationen sowohl der Privatwirtschaft als auch in öffentlich-rechtlichen Einrichtungen ist. Nach Feststellungen des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) sind bei etwa 40 Prozent der Betrugs-, Diebstahl- und Unterschlagungsdelikte die Täter eigene Mitarbeiter der betroffenen Unternehmen. Der Anstieg der Verluste durch Mitarbeiterkriminalität halte ungebrochen an. Nach Feststellungen des Bundeskriminalamtes belief sich der Schaden im Deliktfeld Wirtschaftskriminalität, zu

dem auch Untreuehandlungen zählen, auf 4,12 Milliarden Euro (bezogen auf das Jahr 2007). Lt. GDV spielt sich die Veruntreuung vor allem im bargeldlosen Zahlungsverkehr ab und die Täter verfügen meist über gute Kenntnisse der internen organisatorischen Abläufe und Gewohnheiten des geschädigten Betriebs.

In einer Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Deloitte & Touche GmbH wird davon ausgegangen, dass auf einen entdeckten Fall von Wirtschaftskriminalität vier unentdeckte Fälle kommen, was einer Dunkelziffer von 80 % entspräche. Wenngleich nicht zwingend davon auszugehen ist, dass die von Deloitte & Touche GmbH genannten Daten hinsichtlich einer möglichen Dunkelziffer auch auf die Verwaltung der Universitätsstadt Marburg übertragbar sind, verdeutlichen sie doch die Notwendigkeit, in der Prävention solcher Schadensereignisse neue Wege einzuschlagen, da die bisherigen tradierten Kontrollmechanismen offensichtlich der Entwicklung insbesondere im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung nicht mehr gerecht werden.

Zwar wurde als erste Sofortmaßnahme nach Feststellung der Untreuehandlungen in der Beihilfestelle mit der Übertragung der Beihilfesachbearbeitung und –zahlbarmachung auf die Kommunale Versorgungskasse in Kassel ein zudem besonders sensibler zahlungsrelevanter Bereich ausgelagert. Gleichwohl gibt es eine Reihe von Stellen innerhalb der Stadtverwaltung, in denen Auszahlungen in unterschiedlichster Größenordnung erfolgen. Hier seien beispielhaft nur die Sozialhilfe, die Jugendhilfe, die Lohn- und Gehaltsabrechnung oder hinsichtlich investiver Ausgaben der Baubereich als die größten zahlungsrelevanten Bereiche genannt. Selbstverständlich gelten für diese – wie für alle anderen auch – die Grundsätze der Gemeindekassenverordnung und der Allgemeinen Geschäftsweisung als innerdienstliche Regelung. Nichtsdestotrotz gilt es, angesichts der gemachten Erfahrungen in der Beihilfestelle in allen zahlungsrelevanten Bereichen die bestehenden Prozesse kritisch zu überprüfen. Dies gilt insbesondere für die in elektronischen Fachverfahren abgewickelten Prozesse, in denen auch technische Vorkehrungen und automatisierte Routinen für entsprechende Kontrollmechanismen getroffen bzw. eingebaut werden müssen.

Neben dem unter Ziffer 1. dargestellten Instrument einer risikoorientierten Prüfungsplanung und –durchführung durch das Prüfungsamt ist daher die Einführung eines sog. Compliance-Mangement-Systems für die Stadtverwaltung Marburg angedacht. Dieser zumindest im öffentlichen Sektor noch relativ unbekanntes Ansatz basiert darauf, die Prozesse und Abläufe innerhalb einer Organisation regelgerecht (also den Gesetzen und internen Regelungen entsprechend) zu gestalten und das Verhalten der Beschäftigten und Verantwortlichen danach auszurichten.

Mit der Erarbeitung eines entsprechenden Konzepts ist derzeit eine externe, auf Risikomanagement spezialisierte, Kanzlei beauftragt, die – ausgehend von den bei der Stadtverwaltung Marburg bestehenden Strukturen und Regeln – einen Vorschlag für ein solches Compliance-Mangement-System erarbeitet. Neben der Etablierung und Überwachung regelgerechter Prozesse insbesondere in den zahlungsrelevanten Bereichen soll damit auch ein Beitrag zur Verhinderung von Korruption geleistet werden, der allerdings – im Gegensatz zu den erfolgten Untreuehandlungen – rein präventiven Charakter hätte.

Egon Vaupel
Oberbürgermeister

Anlage: Prüfplan für das Jahr 2011