

zu Drs. Nr. 53/14

**Zur
Veröffentlichung
freigegebener Prüfbericht**

Der Kreistag des Kreises Düren hat mit Beschluss vom 24.06.2015 (Drs. Nr. 241/15, TOP 29) festgelegt, dass die Einzelprüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes *nach* ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss der Öffentlichkeit (unter Wahrung personen- oder unternehmensbezogener Daten) zugänglich gemacht werden können.

Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss des Kreises Düren: 30.04.2014

Nachdruck oder Verwendung dieses Prüfberichts oder einzelner Teile hieraus
nur mit Genehmigung des Kreises Düren.

Allgemeine Verwaltungsprüfung
Einzelprüfbericht

**Interne Kontrollsysteme
in der Leistungsverwaltung**

Allgemeine Verwaltungsprüfung
Prüfdokumentation

Interne Kontrollsysteme in der Leistungsverwaltung

Kreis Düren
Rechnungsprüfungsamt

Bismarckstraße 16
52351 Düren

Haus A, Zimmer 192

Tel. 02421 – 22 2260
Fax. 02421 - 22 182258

www.kreis-dueren.de
E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

Einleitung

In der bundesweiten Presseberichterstattung mehren sich Berichte über die missbräuchliche Verwendung öffentlicher Gelder (insbesondere) in der Leistungsverwaltung. Hierbei wird vor allem von Betrugsfällen, Veruntreuung oder Unterschlagung von Geldleistungen *innerhalb* der Sozial- oder Jugendverwaltung bzw. in Jobcentern berichtet. Auch in der aktuellen regionalen Presse werden weitere Fälle (Jobcenter bzw. Unterhaltsvorschusskasse) aufgezeigt (→ **Anlage**). Während die Presseberichterstattung über derartige Fälle zunimmt, liefern auch die (anschließenden) Gerichtsprozesse in ihren Urteilen weitere Informationen über die Vorgehensweise(n), Mechanismen und Möglichkeiten, die zu dolosen¹ Handlungen geführt haben.

Den Berichten ist zu entnehmen, dass unter Einsatz z.T. enormer krimineller Energie "kreative" Möglichkeiten genutzt werden, fiktive Fälle anzulegen oder inaktive Fälle fortzuführen, unzulässige Auszahlungen zu leisten oder "umzuleiten", Überzahlungen zu vollziehen bzw. andere Formen zu wählen, deren Aufdeckung von dritter Seite aufgrund der Vielzahl an Fällen (Menge, Zeitdruck), des enormen Kostenvolumens oder der technisierten bzw. automatisierten Buchungsabläufe kaum möglich erscheint bzw. oftmals nur durch Zufälle erfolgt. Der Verweis auf sozialdatenschutzrechtliche Vorgaben (z.B. in der Frage nach buchungsbezüglichen Unterlagen) erschwert die Nachprüfbarkeit oder das Erkennen von Unregelmäßigkeiten in signifikanter Weise.

Die bekannt gewordenen Vorfälle führen in den meisten Fällen zu Strafprozessen, Ermittlungen von Staatsanwaltschaften, Kündigung von Mitarbeitern oder Disziplinarverfahren gegenüber beamteten Bediensteten. Finanzielle Schäden für das Vermögen der Kommunen sowie die Ansehensschädigung der öffentlichen Verwaltung lassen sich oftmals nicht oder nur unzureichend wieder ausgleichen. Gleichzeitig werden in der Presse oder durch die Strafverfolgungsbehörden regelmäßig *mangelnde* organisatorische Vorkehrungen oder *fehlende* Kontrollen durch Organisationseinheiten oder interne Revisionen angemahnt. Die als Anlage beigefügten Presseberichtsuszüge veranschaulichen eindrücklich die hier thematisierte Problemlage.

Der Prüfungsansatz bezog sich auf Sicherheitsaspekte und Risikofelder der Fachbereiche des Sozialamtes, des Jugendamtes und der job-com. Hierbei sollte neben der Einholung von Informationen und deren Beurteilung vor allem im Rahmen der Prüfung Interner Kontrollsysteme (IKS) sowie einer wirksamen Korruptionsprävention für die Thematik *sensibilisiert* sowie das Problembewusstsein hierfür geschärft werden.

Mit dem Prüfungsansatz waren aber weder Misstrauensbekundungen noch Verdachtsmomente gegenüber den Fachämtern und den dort tätigen Mitarbeiter/innen verbunden, die einen konkreten Hintergrund hätten. Im Rahmen der Gesamtproblematik durfte vielmehr das Bestehen von Missbrauchsmöglichkeiten nicht verkannt werden und waren Fragen des RPA nach organisatorischen, technischen und personellen Vorkehrungen in den Verwaltungsprozessen notwendig.²

¹ griechisch Δόλος, List, latein Dolus. Im Deutschen ist das aus dem Lateinischen übernommene Substantiv Dolus (und das zugehörige Adjektiv dolos) ein strafrechtlicher Fachbegriff und bedeutet „mit Vorsatz“ (im Kontrast zur „Fahrlässigkeit“), etwa beim Delikt des Betruges. Insbesondere versteht man in der Fachsprache des Wirtschaftsprüfers unter einer dolosen Handlung Untreue und Bilanzfälschung.

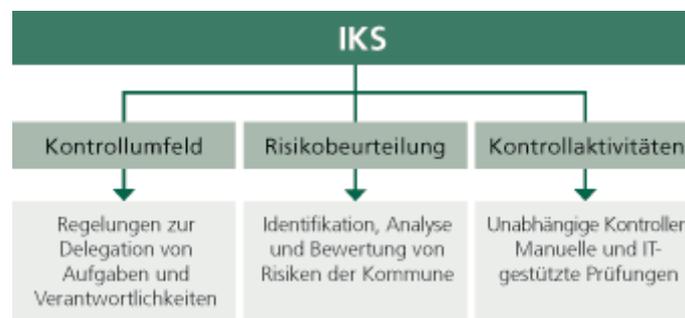
² z.B. Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW): Prüfungsstandards 210 "Zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten im Rahmen der Abschlussprüfung"

Internes Kontrollsystem (IKS)

Der Begriff des Internen Kontrollsystems (IKS) stammt aus dem Bereich der Revision und der Tätigkeit der Wirtschaftsprüfung. Er wurde bereits mehrfach im Rahmen der Prüfungen von Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüssen erläutert, bezog sich dort jedoch vor allem auf den Bereich der *rechnungslegungsbezogenen* Abschlussprüfung und umfasste Aspekte der klassischen NKF-Prüfungen (Buchungsvorgänge, Finanzbuchhaltung, Anordnungswesen, Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung etc.).

Bestandteile des IKS sind nach dem Handbuch des Instituts der Wirtschaftsprüfer:

- Kontrollumfeld
- Risikobeurteilung
- Kontrollaktivitäten
- Information und Kommunikation
- Überwachung des IKS



Quelle: Roedel & Partner

Dem *verwaltungsseitigen* IKS kommt eine wichtige Funktion zu. Ist ein solches funktionsfähig vorhanden, sinkt die Wahrscheinlichkeit (Risiko) von unrichtigen Aussagen mit wesentlichen Auswirkungen auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Hierbei ist zwischen dem eigentlichen Fehlerrisiko und dem Entdeckungsrisiko zu unterscheiden. Ein funktionsfähiges IKS reduziert somit Umfang und Notwendigkeit von Einzelfallprüfungen³. Sofern die Kommune Kontrollen eingerichtet hat, die sicherstellen, dass die (rechnungslegungsrelevanten) Informationen in den einzelnen Transaktionen vollständig und korrekt erfasst werden, bedeutet dies eine Risikoreduktion⁴.

Um das IKS beurteilen zu können, bedürfen wesentliche Prozessabläufe in der Verwaltung einer eingehenden Betrachtung. Darüber hinaus bedarf es einer nachvollziehbaren Kontrolle des Beleg- und Informationsflusses einschließlich der IT-Systemprüfungen⁵.

Anmerkung

Interne Kontrollsysteme erlangen nicht nur Bedeutung im Bereich der Rechnungslegung und Haushaltswirtschaft, sondern müssen zwingend auch in den übrigen Verwaltungsprozessen der Fachämter implementiert sein, um Fehlerrisiken minimieren, Sicherheitsstandards erhöhen und möglichen Missbrauch vermeiden zu können.

³ IDW WP Handbuch 2006, Teil R, Rn. 31, S. 1946

⁴ IDW WP Handbuch 2006, Teil R, Rn. 32, S. 1946

⁵ KGSt-Bericht 7/2007, Band 1, S. 49

Problemfeld und Prüfungsansatz

Unter Darlegung der entsprechenden Problemlagen (→ Einleitung) trat die Rechnungsprüfung an das Sozialamt⁶, Jugendamt und die job-com heran und ersuchte um Mitteilung und Stellungnahme, ob und in welcher Weise sich die dortigen Fachbereiche der Thematik und den damit verbundenen Risiken stellen und mit welchen Maßnahmen der Kontrolle, Aufsicht oder sonstigen Risikomanagementinstrumenten *möglichen* unzulässigen Handlungen konkret entgegengewirkt wird.

Gleichzeitig wurde um eine *Risikobeurteilung* ersucht, ob und in welchen Bereichen des jeweiligen Fachamtes eine besondere Gefährdungslage (Möglichkeiten von Unrichtigkeiten und Verstößen) angenommen wird.

Hierbei wurde darauf hingewiesen, dass bestehende Richtlinien oder Dienstanweisungen (z.B. der Finanzbuchhaltung) zwar einen wichtigen, nicht aber den einzigen oder einen ausreichenden Baustein der Prävention darstellen, da alleine durch schriftliche Regelungen nicht alle Risiken minimiert oder dolose Handlungen ausgeschlossen werden können.

Die Rechnungsprüfung führte vielmehr aus, dass weitere Instrumente hinzutreten müssen, um mögliche Schwachstellen *minimieren*, Kontrolldichten *optimieren* sowie das Entdeckungsrisiko *maximieren* zu können.

Hierbei stellen Indikatoren und Maßnahmen, die aus der Korruptionsprävention⁷ bekannt sind (z.B. Personalrotation, Vier-Augen-Prinzip, Gegenzeichnungen, Rotation von Bearbeitungszuständigkeiten, unvermutete Kontrollen oder Vorgangskontrollen durch Vorgesetzte etc.), mögliche, aber nicht abschließende Handlungsformen der Risikominimierung dar⁸.

Während des Prüfungszeitraums wurde mit Gesetz vom 19.12.2013 das KorruptionsbG NRW geändert⁹. Mit den neuen gesetzlichen Regelungen wurden u.a. das Tariftreue- und Vergabegesetz berücksichtigt, vom Erfordernis des Vier-Augen-Prinzips unter 500 € abgesehen, die Pflicht zur Festlegung korruptionsgefährdeter Bereiche fortgeschrieben und die Abweichung vom Rotationsprinzip nur noch "aus zwingenden Gründen" zugelassen.

Über die gesetzlichen Änderungen informierte das Rechnungsprüfungsamt sämtliche Organisationseinheiten mit Schreiben vom 17.01.2014.

⁶ Terminus im Folgenden verwendet für das "Amt für Familie, Senioren und Soziales"

⁷ u.a. RdErl. IM NRW v. 26.4.2005, IR 12.02.06

⁸ Hierbei ist der Hinweis angebracht, dass der Gesetzgeber mit einer Änderung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes vom 19.12.2013 nicht nur die "öffentlichen Stellen" oder "Behörden", sondern nunmehr auch ausdrücklich die "dort Beschäftigten" als Normadressaten des Gesetzes verpflichtet hat.

⁹ GV.NRW. S. 875

Stellungnahmen der Fachämter

Amt 56 (job-com)

Die job-com nahm mit Schriftsatz vom 16.10.2013 zu den Anfragen der Rechnungsprüfung Stellung und machte nachstehende Ausführungen:

Nach § 6 b Abs. 4 SGB II hat jeder zugelassene kommunale Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende ein Verwaltungs- und Kontrollsystem zu errichten, das die Ordnungsmäßigkeit der Berechnung und Zahlung gewährleistet. Neben den haushalterischen Bestimmungen des Bundes gelten für die Haushalts- und Wirtschaftsführung gem. § 53 Abs. 1 Kreisordnung NW die Vorschriften des 8. und 11. Teils der Gemeindeordnung und die dazu erlassenen Rechtsverordnungen (GemHVO, GemKVO) entsprechend. Die hierin verankerten Verwaltungs- und Kontrollmechanismen finden auch bei der Berechnung und Zahlung der vom Bund zu tragenden Aufwendungen Anwendung. Über das Verwaltungs- und Kontrollsystem ist dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales jährlich im Rahmen der Schlussrechnung zu berichten.

Zur Vermeidung von missbräuchlicher Verwendung öff. Gelder wurden in der Vergangenheit vielfältige prozessinterne sowie –externe Kontrollverfahren in der job-com installiert, um mögliche Schwachstellen und Risiken zu minimieren:

Als Kontrolle nach dem Zufallsprinzip wurde die sog. Visa-Prüfung als dauerhaftes Kontrollverfahren eingeführt. Hierbei werden Prüfaufträge aus dem genutzten Softwareverfahren OPEN/PROSOZ nach dem Zufallsprinzip sowie bei Überschreiten einer bestimmten Auszahlungshöhe aus einem Zahllauf selektiert und als Prüfauftrag einer Prüfstelle zugeführt. Die selektierten Prüfaufträge werden damit im Sinne des Vier-Augen-Prinzips einer zusätzlichen Kontrolle durch Dienstvorgesetzte vor der Auszahlung unterzogen und sind bis zur Freigabe zur Auszahlung gesperrt.

Der Vorteil dieses Kontrollverfahrens ist nicht nur, dass unrechtmäßige Leistungen erst gar nicht zur Auszahlung kommen, sondern gezielt Schwachstellen in der Sachbearbeitung identifiziert und entsprechend behoben werden können, so dass insgesamt eine Qualitätssteigerung erreicht wird.

Nach den folgenden Kriterien erfolgt eine Auswahl der zu prüfenden Fälle:

1. Prüfung nach Betragshöhe

Alle Fälle werden ab einer gewissen Auszahlungshöhe in einem Zahllauf selektiert und einem Prüfauftrag für eine Prüfstelle zugeführt. Hierbei wird nicht die einzelne Buchung, sondern der Zahlbetrag insgesamt je Fall betrachtet. Die für diese Prüfungsmaßgebliche Höchstgrenze wird durch die Amtsleitung festgelegt und ist variabel.

2. Prüfung nach Zufall-Prinzip

Aus den verbleibenden Buchungen je Sachbearbeiter/in wird ein gewisser Prozentsatz der Buchungen aus dem jeweiligen Prüfauftrag herausgenommen und dem Prüfauftrag der Prüfstelle zugeführt. Dieser Prozentsatz wird ebenfalls jeweils durch die

Amtsleitung festgelegt und ist variabel. Unabhängig von der Höhe des Prozentsatzes ist sichergestellt, dass aus jedem Prüfauftrag mindestens eine Buchung je Sachbearbeiter/in der Prüfstelle zugeführt wird.

Die mit der Visa-Prüfung befassten Führungskräfte tauschen sich regelmäßig über ihre Feststellungen aus. Dadurch werden die verschiedenen Fehlerschwerpunkte der Sachbearbeitung sowie die Prüfungsansätze der einzelnen Führungskräfte allen Prüfern zugänglich gemacht. Einen Schwerpunkt hat dabei auch die Fragestellung nach möglichen Schwachstellen der Sicherheit, um gerade dort bewusst auf mögliche Manipulation zu achten.

Zusätzlich zur Visa-Prüfung werden Erstbewilligungen vor der Freigabe stichprobenartig durch Vorgesetzte geprüft.

Zudem besteht in der job-com keine Personenidentität zwischen Leistungssachbearbeiter und Fallmanager/Personalvermittler. Abhängig von der Zusammensetzung einer Bedarfsgemeinschaft sind mindestens zwei Mitarbeiter in der job-com für einen Fall zuständig. Hierdurch wird das Risiko, dass ein fiktiver Fall angelegt oder ein inaktiver Fall fortgeführt wird, minimiert bzw. sollte ausgeschlossen sein.

Eine weitere Kontrolle ist dadurch gegeben, dass der Bezug von Arbeitslosengeld II in der Regel eine Pflichtversicherung bei einer Kranken-/Pflegeversicherung und eine statistische Meldung bei der Bundesagentur für Arbeit auslöst. Fiktive Fälle würden eine Fehlermeldung auslösen, die innerhalb der job-com nicht beim Sachbearbeiter, sondern beim Sachgebiet Systemadministration/Controlling eingehen.

Durch die relativ hohe Fluktuation in der job-com kommt es zwangsläufig immer wieder zu Neuverteilungen der Fälle, was im Ergebnis ebenfalls im Sinne der Vermeidung von möglichen unzulässigen Handlungen präventiv wirken sollte. Im Übrigen handelt es sich bei den Arbeiten, die in der job-com verrichtet werden, um Tätigkeiten, die in der Regel keinen Aufschub dulden, so dass durch die Vertretungssituation im Falle von Urlaub und Krankheit regelmäßig eine andere Bearbeitungszuständigkeit gegeben ist.

Zusätzlich konnte durch die Einführung der elektronischen Akte ein weiterer Fortschritt in Bezug auf Prävention in der job-com erreicht werden. Die elektronische Akte ist jederzeit für die Mitglieder eines Teams, das Beschwerdemanagement und die Rechtsbehelfsstelle der job-com sowie für Vorgesetzte verfügbar. Damit ist das Risiko für einen potentiellen Täter erwischt zu werden deutlich höher als zu Zeiten der Papierakte.

Schließlich ist auch die Innenrevision, die das Rechnungsprüfungsamt selbst in der job-com durchführt, ein weiterer Baustein des bestehenden Kontrollsystems.

Anmerkung

Die Ausführungen der job-com lassen ein Problembewusstsein erkennen und benennen verschiedene, konkret durchgeführte Maßnahmen, die bei entsprechender Umsetzung zu einer Risikominimierung beitragen können.

Amt 51 (Jugendamt)

Das Jugendamt nahm mit Schriftsatz vom 14.11.2013 zu den Anfragen der Rechnungsprüfung Stellung und machte nachstehende Ausführungen:

Mit Schreiben vom 08.10.2013 bittet das Rechnungsprüfungsamt um eine Risikoeinschätzung des Jugendamtes zu den Möglichkeiten des Missbrauchs im Rahmen der Abwicklung der finanziellen Leistungen. Nachstehend werden die unterschiedlichen Arbeitsbereiche separat betrachtet:

Aufgaben nach dem Bundeselterngeld-, Betreuungsgeld- und Elternzeitgesetz

Das Elterngeld und das Betreuungsgeld werden über das SAP-Verfahren zahlbar gemacht. Es handelt sich um Bundesmittel. In dem Verfahren werden automatisiert 10 v. H. der bewilligten Fälle und der geänderten Fälle in eine Stichprobe überführt. Der Vorgesetzte bestimmt in dem Verfahren die Stichprobensachbearbeiter. Diese müssen die Fälle anhand des Aktenvorgangs prüfen und freigeben. Für diesen Arbeitsbereich besteht aus der Sicht des Fachamtes kein Handlungsbedarf.

Wirtschaftliche Jugendhilfe

*Die finanziellen Leistungen werden in der Regel über das Verfahren PROSOZ 14+ zahlbar gemacht. Im Rahmen der monatlichen Zahlläufe, die von der Teamleitung durchgeführt werden, wird eine Auszahlungsdatei erstellt. Diese wird über die Kreiskasse an die Sparkasse Düren weitergegeben. Im Rahmen der Zahlläufe werden, nach Kostenträger (Hilfeart) gegliedert, Auszahlungslisten mit den Daten der Zahlungsempfänger erstellt. Die Gesamtsummen werden über DMS angeordnet. Die Leitungskräfte haben jederzeit die **Möglichkeit**, die einzelnen zur Zahlung angeordneten Beträge anhand der Akte zu prüfen. Im Rahmen dieses Unsicherheitsfaktors sind alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Arbeitsbereichs zur rechtskonformen Aufgabenerledigung **angehalten**. Eine zusätzliche Kontrolle ergibt sich im Rahmen der buchstabenbezogenen Aufgabenverteilung mit Vertretungsregelung.*

Unterhaltsvorschusskasse

Für die Abwicklung der finanziellen Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz gelten die Ausführungen bezügl. der Wirtschaftlichen Jugendhilfe entsprechend.

Bau- und Betriebskosten – KiBiz –

*In diesem Aufgabenbereich werden die finanziellen Leistungen (Zuschüsse an Träger von Kindertageseinrichtungen) im Einzelfall über DMS ausgezahlt. Diesbezügl. ergibt sich die **Kontrollmöglichkeit** des Anordnungsberechtigten durch Einsicht in die Akte. Weiterhin besteht ein Unsicherheitsfaktor im Rahmen der bestehenden Vertretungsregelung.*

Für die Auszahlung der Leistungen der Kindertagespflege im Rahmen von PROSOZ 14+ wird auf die Ausführungen bezügl. der Arbeitsbereiche Wirtschaftliche Jugendhilfe und Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz verwiesen.

Jugendpflege

*Auch im Bereich der Jugendpflege werden die finanziellen Leistungen (Zuschüsse an freie Träger der Jugendhilfe) im Einzelfall über DMS zur Zahlung angewiesen. Der Anordnungsberechtigte hat somit die **Möglichkeit**, anhand der Akten nachzuvollziehen, ob die Angelegenheit rechtskonform bearbeitet wurde. Weiterhin werden die Zuwendungsbescheide seitens der Sachgebietsleitung gegengezeichnet und von der Amtsleitung unterschrieben.*

Für alle Verwaltungsabteilungen des Jugendamtes ergibt sich mit den Jahren immer wieder die Notwendigkeit, die Zuständigkeiten (Fallbearbeitung nach Buchstaben oder Jahrgängen etc.) im Sinne einer gleichmäßigen Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen neu zu regeln. Auch hierdurch ist ein zusätzliches Kontrollinstrument implementiert.

Anmerkung

Die Ausführungen des Jugendamtes verbleiben schwerpunktmäßig im Allgemeinen und stellen lediglich die *Möglichkeiten* der Kontrolle dar, benennen hingegen nicht konkrete und tatsächlich vollzogene Maßnahmen zur Kontrolle und Risikominimierung.

Amt 50 (Sozialamt)

Das Sozialamt nahm mit Schriftsatz vom 19.12.2013 zu den Anfragen der Rechnungsprüfung Stellung und machte nachstehende Ausführungen:

Wie bereits mündlich erwähnt, hat sich das Amt für Familie, Senioren und Soziales intensiv mit Ihrem o.a. Schreiben befasst. Sowohl die Führungskräfte als auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden für die Thematik sensibilisiert und das Problembewusstsein entsprechend geschärft.

In Sachgebietsbesprechungen erfolgten Risikoeinschätzungen zu den Möglichkeiten des Missbrauchs hinsichtlich der Abwicklung der finanziellen Leistungen des Amtes für Familie, Senioren und Soziales

Zu Ihrem Rundschreiben wird wie folgt – jeweils sachgebietsweise - Stellung genommen:

50/1 – Allgemeine Sozialhilfe und Leistungen in Einrichtungen

Grundsätzliche Manipulationsmöglichkeiten sind theoretisch in folgenden Aufgabenbereichen denkbar:

- a) Zahlbarmachung der Leistungen über das Prosoz.S-Verfahren durch Anlage fingierter Fälle bzw. Leistungsempfänger/-innen,*
- b) Angabe falscher Kassenzettel oder Bankverbindungen bei Zahlungsaufforderungen*

zu a)

Im Laufe des Jahres 2014 ist bei der Bearbeitung der Heimpflegefälle und der ambulanten Eingliederungshilfe sowohl ein Umstieg auf OPEN-Prosoz als auch die Einführung der digitalen Akte vorgesehen. In diesem Zusammenhang müssen die Zuständigkeiten der Systemverantwortlichen und der eigentlichen Leistungssachbearbeitung strikt getrennt werden. Durch die digitale Akte wird kontinuierlich ermöglicht, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Vorgesetzte jederzeit Zugriff haben. Darüber hinaus wird voraussichtlich auch die sog. Visa-Prüfung – wie bereits im SGB II – Bereich praktiziert – als dauerhaftes Kontrollverfahren eingeführt werden.

zu b)

Zur Vermeidung von Manipulationen bei Bankverbindungen wird angeregt, die Kopf- und Fußzeilen des Kopfbogens mit einem Schreibschutz zu versehen, da diese beliebig verändert werden können.

50/2 – Sonstige soziale Angelegenheiten

Hier kämen für die Bereiche BAföG und Eingliederungshilfe nach dem SGB XII Veruntreuungsmöglichkeiten in Frage, allerdings nur dann, wenn Mitarbeiter/-innen sich unter Aufbringung einer erheblichen kriminellen Energie dazu entschließen würden, Leistungen „abzuzweigen“.

BAföG-Leistungen können nur nach einer entsprechenden Freigabe im Fachverfahren zahlbar gestellt werden. Um eine zeitnahe Zahlung zu sichern, haben im Fall der Abwesenheit oder Verhinderung der Sachgebietsleitung auch einzelne Sachbearbeiter/-innen das Recht, Fälle freizugeben. Es müssten sich daher zwei Mitarbeiter/-innen einig sein, einen künstlichen Fall anzulegen und Zahlungen auf ein fremdes

Konto zu bewirken. Die BAföG-Mitarbeiter/-innen vertreten sich allerdings bei Urlaub oder Krankheit gegenseitig, und zwar im jeweiligen Wechsel. Hierdurch würde eine fingierte Akte auffallen ebenso wie bei einer Freigabe durch die Sachgebietsleitung. Bei der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII bestünde ebenfalls theoretisch die Möglichkeit, "künstliche" Fälle anzulegen. Vor den entsprechenden Bewilligungen sind allerdings in der Regel auch andere Ämter des Kreises (meistens Gesundheitsamt oder Amt für Schule, Bildung, Kultur und Sport) zu beteiligen. Hier müssten demnach Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedener Ämter zusammenarbeiten, um zu betrügen. Dieses wird für unwahrscheinlich gehalten. Bei der Freigabe von Kontierungen im DMS lässt sich die Sachgebietsleitung in unregelmäßigen Abständen auch die Akte mit vorlegen, um sicherzustellen, dass tatsächlich noch ein Zahlungsanspruch besteht.

50/3 – Schwerbehindertenstelle

Die Schwerbehindertenstelle stellt in Zusammenarbeit mit Gutachterinnen bzw. Gutachtern und Ärztinnen bzw. Ärzten die Schwerbehinderteneigenschaft der Antragsteller fest, wobei erst ab einem Grad der Behinderung (GdB) von 50 ein Ausweis ausgestellt werden darf. Der GdB oder ein bestimmtes Merkzeichen stellen für den behinderten Menschen einen gewissen Vorteil (= Nachteilsausgleich) dar (z.B. zusätzlicher Urlaub, besonderer Kündigungsschutz, steuerliche Vorteile, kostenloses Fahren mit öffentlichen Verkehrsmitteln usw.). Es werden keine Geldleistungen an schwerbehinderte Menschen gezahlt.

Je nach Lage des Falles muss der schwerbehinderte Mensch einen jährlichen Eigenanteil zahlen, um öffentliche Nahverkehrsmittel unentgeltlich benutzen zu können. Dieser Beitrag muss unmittelbar an die Landeskasse Düsseldorf überwiesen werden; eine Bareinzahlung bei der Kreiskasse ist nicht möglich (Risikominimierung). Rückzahlungen dieser Beiträge (z.B. bei Tod oder Bewilligung von Sozialleistungen) erfolgt durch das Sachgebiet über das SAP-Programm, welches ein striktes Vier-Augen-Prinzip mit Kontrolle durch den Vorgesetzten enthält.

Soweit durch das Sachgebiet Befundberichte, Gutachten, Fahrkosten, Pauschalgebühren oder Gerichts-/Anwaltskosten zu vergüten sind, werden die Zahlungen über INFOMA mit den entsprechenden Freigabevoraussetzungen geleistet.

Soweit der Kreis Düren vom Land Aufwendungsersatz im Form von Fallpauschalen erhält, werden diese Eingänge, aber auch die laufende Verwendung der Mittel durch Controlling bei 50/01 überwacht. Um mögliche Korruption zu verhindern, erfolgen eine regelmäßige Bearbeiterrotation, Vier-Augen-Prinzip, Stichprobenverfahren und Aufbewahrung der Nachweisvordrucke im Panzerschrank. Die Schwerbehindertenausweise werden im Übrigen spätestens ab 2015 zentral durch einen externen Dienstleister erstellt und versandt.

50/4 – Familie, Pflege, Senioren

Im Sachgebiet 50/4 werden keine „klassischen“ finanziellen Leistungen gewährt, sondern in der Regel lediglich die über den Kreishaushalt zur Verfügung gestellten Finanzmittel im Rahmen der Geschäftsaufwendungen verausgabt. Die Ausgaben werden im Vorfeld mit der/dem nächsten Vorgesetzten abgesprochen und sind durch entsprechende Regelungen beleg- und nachvollziehbar.

Als mögliche Absicherung gegen Missbrauch werden folgende Vorgehensweisen gesehen, die auch praktiziert werden.

- Prüfung und Paraphierung der eingehenden Rechnungen durch die sachbearbeitende Mitarbeiterin vor Weitergabe an die kontierende Stelle
- Keine Feststellung (sachliche und rechnerische Prüfung), wenn Überweisungen auf das eigene Konto erfolgt (bei finanzieller Vorleistung); „Mehraugenprinzip“
- Bargeldannahme (z.B. bei Kartenverkauf) nur nach entsprechender Genehmigung durch das Hauptamt

In Ihrem Rundschreiben wenden Sie sich lediglich an die Ämter 50, 51 und 56. Gestatten Sie jedoch den Hinweis, dass es bei der Kreisverwaltung Düren sicherlich auch noch andere Ämter gibt, bei denen Möglichkeiten für Veruntreuung oder Unterschlagung bestehen.

Anmerkung

Die Ausführungen des Sozialamtes befassen sich eingehend mit der Thematik. Sie benennen konkret bestehende Risikobereiche und –möglichkeiten und gehen auch auf konkrete Handlungsformen zur Vermeidung doloser Handlungen in den verschiedenen Sachgebieten ein.

Der Hinweis des Sozialamtes auf bestehende Möglichkeiten für Veruntreuung oder Unterschlagung auch in *anderen* Ämtern ist zutreffend und sollte von der Verwaltungsleitung zur Implementierung geeigneter *verwaltungswweiter* Maßnahmen aufgegriffen werden. Das gleiche gilt für die Anregung eines Schreibschutzes für die "Bankangaben" in den Kopfbögen der Verwaltung (oben 50/1 zu b).

Prüfungsergebnis und Bewertung

Die Rechnungsprüfung beabsichtigte mit dem Aufgreifen des Prüfungsthemas keine einzelfallbezogene Betrachtung konkreter Sachverhalte der Vergangenheit. Vielmehr sollte eine *Grundproblematik* aufgezeigt werden, deren Risikopotentiale vor allem in der Leistungsverwaltung von Sozial- und Jugendämtern (einschl. job-com) besonders hoch sind.

Während es immer wieder Missbrauchs- und Betrugsfälle auf Seiten der Leistungsbezieher/innen gibt (falsche Angaben, Verschweigen von Vermögen, doppelter Leistungsbezug u.v.m.), bezog sich der vorliegende Prüfungsbereich auf die internen Risikofelder *innerhalb* der Organisationseinheiten und die tatsächlich vorhandenen Möglichkeiten, die zu dolosen Handlungen führen *könnten*.

Die Missbrauchsrisiken steigen hierbei proportional mit dem Vorhandensein anderer, sie begünstigenden Faktoren, z.B.

- Anzahl und Vielzahl der Anträge, Fälle und Kontakte
- Zahllisten, elektronische Verarbeitung
- Datenfriedhöfe und automatisierte Verfahren
- Masse und Anonymisierung der "Sozialfälle"
- Flucht in den Sozialdatenschutz

Auch andere, aus der **Korruptionsprävention** bekannte Indikatoren lassen sich benennen:

Systembezogene Indikatoren:

- zu große Aufgabenkonzentration auf eine Person
- unzureichende Kontrollen, schwach ausgeprägte Dienst- und Fachaufsicht
- zu große unkontrollierte Entscheidungs-/ Ermessensspielräume
- mangelnde Rückmeldungen
- Umgehung des Vier-Augen-Prinzips
- vorwiegende Außendiensttätigkeit

Personenbezogene Indikatoren:

- persönliche Probleme (Sucht, Überschuldung, Frustration, etc.)
- Geltungssucht
- mangelnde Identifikation mit der Aufgabe
- gezielte Umgehung von Kontrollen
- Abschottung einzelner Aufgabenbereiche
- Inanspruchnahme von betrieblichen Einrichtungen, Freizeitanlagen, Ferienwohnungen oder
- Veranstaltungen von Antragstellern, Unternehmen oder Bietern
- unerklärlich hoher Lebensstandard

Gerade die hohe Anzahl der Fälle (Anträge, Hilfeempfänger, Zahlungsempfänger), der Zeitdruck in der Sachbearbeitung, aber auch die z.T. hohe Anzahl der Mitarbeiter/innen begünstigen in Verbindung mit der zwischenzeitlich technisierten und automatisierten Sachbearbeitung das Risiko, dass dolose Handlungen unentdeckt bleiben könnten. Das Vorhandensein *vieler* Beteiligter (Fachamt, Sachbearbeiter, Vorgesetzte, Buchungspool, Kassenpersonal etc.) an den Fall-, Buchungs- und Zahlungsvorgängen führt *nicht* zwangsläufig zu größerem Überblick, stärkerer Kontrolle und höherer Risikominimierung.

Anmerkung A 1

Das Rechnungsprüfungsamt hat mit dem Prüfungsfeld "*Interne Kontrollsysteme in der Leistungsverwaltung*" auf eine existierende Problemlage von Fehlerrisiken und Missbrauchsmöglichkeiten hingewiesen. Die hohe Anzahl der Fallzahlen, verbunden mit Zeit- und Leistungsdruck sowie die vorwiegend technisierten und automatisierten Verfahrensabläufe (einschließlich Zahlbarmachung) tragen zu einer Steigerung des Fehlerrisikos und einer Minderung des Entdeckungsrisikos bei. Die zahlreichen Berichte über interne Missbrauchsfälle in anderen Kommunen oder bei öffentlichen Trägern verdeutlichen das Ausmaß und die kreativen Möglichkeiten zur Umgehung von Kontrollmaßnahmen und sollten auch den Kreis Düren für die Thematik sensibilisieren.

Die befragten Fachämter haben sich den Anfragen der Rechnungsprüfung unterschiedlich gestellt. Hierbei wurden sowohl konkrete Maßnahmen als auch (nur) die reinen Möglichkeiten von Kontrollen und Risikominimierung aufgezeigt.

Verwaltungsführung und die verantwortlichen Führungskräfte *aller* Fachämter sind allerdings aufgefordert, einem funktionsfähigen Internen Kontrollsystem eine höhere Aufmerksamkeit zu widmen und konkrete und regelmäßige Kontrollmaßnahmen durchzuführen.

Der alleinige Hinweis auf bestehende Dienstanweisungen oder Richtlinien erscheint vor dem Hintergrund *tatsächlich* bestehender Risiken und Missbrauchsmöglichkeiten nicht ausreichend. Vielmehr gilt es, gerade im Bereich hoher Fallzahlen, des enormen Kostenvolumens und der weitgehend automatisierten Sachbearbeitung (und Zahlbarmachung) die Kontrolldichte und das Entdeckungsrisiko für dolose Handlungen signifikant zu erhöhen. Dies unterscheidet das Interne Kontrollsystem nicht von den Maßnahmen, die aus der Korruptionsprävention bekannt sind und bedeutet *keinesfalls* das Bekunden von Misstrauen oder Verdachtsäußerungen gegenüber den Bediensteten. Hierbei sollten Dienstaufsicht und Überwachung als sinnvolle Instrumente eines funktionsfähigen Risikomanagements verstanden und gebraucht werden.

Die Rechnungsprüfung empfiehlt, *verwaltungsweit* weitere Lösungsmöglichkeiten, konkrete Maßnahmen sowie Prozessabläufe zu implementieren, um ein wirksames internes Kontrollsystem nicht nur in der Theorie, sondern in der in der täglichen Verwaltungspraxis einführen und umsetzen zu können.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Angelegenheit ist der Verwaltung im Rahmen der Maßnahmen zur Korruptionsprävention wichtig. Deshalb werden über die geplante Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche hinaus insbesondere mit den hier geprüften Ämtern Abstimmungen erfolgen, um der aufgezeigten Problematik (auch) in Zukunft angemessen zu begegnen.

Abschließende Bewertung der Rechnungsprüfung

Die Einlassung der Verwaltung wird prüfungsseitig begrüßt und sollte sich auf sämtliche Organisationseinheiten beziehen. Die "Korruptionsprävention" stellt allerdings nur einen *Teilaspekt* der hier aufgezeigten Missbrauchsmöglichkeiten dar, denen durch Interne Kontrollsysteme begegnet werden muss. Die Verwaltung sollte über den Fortgang der Angelegenheit berichten.