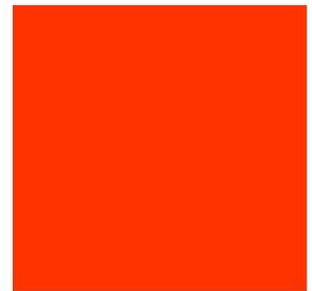


Barcamp Rechnungsprüfung am 27.6.2024 – Dokumentation des Diskussionsstandes



ifV – Materialien M-2024/ 2

Inhalt

Vorbemerkungen.....	4
Part 1: Rolle und Stellung der Rechnungsprüfung, allgemeine Prüfungsmethoden, übergreifende Themen.....	5
Rotation von Verantwortlichkeiten in der Rechnungsprüfung	5
Strategien bei Gegenwehr oder Widerstand vor / während einer IKS-Prüfung	6
IKS-Prüfung in der Praxis	9
Onboarding in der Rechnungsprüfung	10
Datenschutz in der Rechnungsprüfung	11
Erfahrungen mit der Umsetzung des Hinweisgeberschutzgesetzes	12
Interdisziplinäre Prüfung - Verzahnung von technischer, Verwaltungs- und Finanzprüfung - Modelle und Erfahrungsaustausch	13
Part 2: Verwaltungsprüfung	15
Verwaltungsprüfung und Einsatz von künstlicher Intelligenz in den Fachämtern und erste Erfahrungen z.B. Leitlinien, Rollen-Berechtigungen, organisatorische Maßnahmen, Entscheidungen durch KI.....	15
Die Integration von Digitalisierung in den Prozess der (IKS) Prüfung (z.B. automatisierte Workflows)	16
Prüfung der Fördermittelverwendung: Sicherstellung der ordnungsgemäßen Verwendung von staatlichen und EU-Fördermitteln.....	17
Erste Erfahrungen zu Vergaben über KoPart	19
Part 3: Betriebswirtschaftliche Prüfung, Jahresabschlussprüfung	20
RPA-interne Organisation bei der Prüfung des Jahresabschlusses	20
Sachstand NKF- CUIG.....	22
3. NKFVG Umsetzung, Zweifelsfragen etc.....	23
Erfahrungsaustausch über die IKS Prüfung im Finanzbereich.....	24
Das Journal Entry Testing als Prüfmethode bei Finanzprüfungen	26
Part 4: Technische Prüfung.....	28
Erfahrungen im Umgang mit der Änderung des § 3 Abs.7 Satz 2 VgV und Anwendung der 80/20 Regel.....	28
Vergabeprüfungen: Auswirkungen der Rechtsprechung zu Höchstmengenangaben bei Rahmenverträgen.....	29
Umgang mit Auftragserweiterungen - Stichwort § 132 GWB	30
Erfahrung mit weiteren Wertungskriterien neben dem Preis (Bewertungsmatrizen)	31
Part 5: IT-Prüfung / IT-gestützte Prüfung	32

Wie führe ich eine IKS-Stichprobe durch und was brauche ich dafür?	32
Ansatz von KI im RPA (bei Prüfungen, Niederschriften und Besprechungen etc.) - Wer macht was?	34
Moderne Jahresabschlussanalyse: Implementierung von KI- und Software Lösungen zur Generierung von Kennzahlen für die frühzeitige Risikoerkennung	35
Welche Datenanalysetools sind für eine gute Analyse erforderlich? IDEA, KNIME, EXCEL, Power-BI & Co.	37
Kann Process Mining (ProM) IKS-Prüfungen unterstützen?	38

Vorbemerkungen

Die Vernetzung von operativen Kräften der örtlichen Rechnungsprüfung ist eine wichtige Bedingung für die methodische Weiterentwicklung und die Verbreitung von Praxiswissen. Aus diesem Grund hat auch wieder im Jahr 2024 ein Netzwerktreffen des ifV für Rechnungsprüfer/ -innen stattgefunden. Hierbei wurde das Format eines Barcamps genutzt, das ohne übergreifendes Programm auskommt und bei dem potenziell alle relevanten Themen zur Sprache kommen können.

Im Barcamp ist der Tag so strukturiert, dass in insgesamt sechs Sessions an einer der Teilnehmendenzahl entsprechenden Vielzahl von Stationen Themen ausgeschrieben werden. Die jeweiligen Themen können von der Teilnehmenden vorab oder auch im Laufe des Tages eingereicht werden, sodass rollierend das Programm entsteht. Im Bereich Rechnungsprüfung sind sowohl Themen für die allgemeine Prüfungsmethodik, die Jahresabschlussprüfung, die Verwaltungsprüfung wie auch die technische Prüfung ermöglicht.

Im Folgenden werden Diskussionsergebnisse ohne den Anspruch auf Vollständigkeit wiedergegeben. Sollten aus Sicht der Teilnehmenden wesentliche Punkte nicht aufgenommen worden sein, so bitten wir um Mitteilung, am besten per mail an straetling@ifv.de . Wir werden dann das entsprechend mit einpflegen.

Part 1: Rolle und Stellung der Rechnungsprüfung, allgemeine Prüfungsmethoden, übergreifende Themen

Rotation von Verantwortlichkeiten in der Rechnungsprüfung

Session C.1

Leitungsspannen in der Rechnungsprüfung: Sehr heterogen ausgeprägt von unter 5 bis über 12

APBs - Regeln die Geschäftsverteilung, liegen nicht überall vollständig vor, Kompetenz zur Erstellung sehr heterogen, teilweise langwierige Diskussionen mit Hauptämtern/Organisation, besonders im Hinblick auf das Bewertungsgefüge

Eigenverantwortung der Prüfer

Wurde diskutiert, teilweise gab es in JA Prüfungsteams Teamkoordinatoren ohne Dienst- und Fachaufsicht aber mit einem hohen Maß an Aufgaben wie Arbeitsauftragsverteilung, Qualitätssicherung und Zeichnung der Prüfvermerke

Teilweise Mangel an Prioritätensetzungen durch Führungspersonal

Rotation von Prüfgebieten aus Korruptionsschutzgründen in einigen Kommunen im Aufbau, Voraussetzung dafür: Aufbau eines Wissensmanagements, um das Erfahrungswissen zu sichern

Oftmals Aufgabenrotation als Zufallsprodukt wegen Personalwechsel oder -Mangel (Fachkräftemangel, Fluktuation)

Teilweise schon geübter mobiler Prüfeinsatz (Verteilung von Prüfaufträgen nach Zufallsprinzip/Antragseingang)

Spezialisierung (vor bei großen Prüfbehörden) vs Allrounder (überwiegend bei kleinen Prüfbehörden)

Enrichment durch Rotation

Strategien bei Gegenwehr oder Widerstand vor / während einer IKS-Prüfung

Sessions A.6 und E.6

Problemstellung

- ⇒ Verzögerung der Prüfungshandlungen seitens der Verwaltung sind leider die Regel.
- ⇒ Die Folge sind Wartezeiten und Frustration bei den Prüferinnen und Prüfern.
- ⇒ Die Qualität der Antworten vonseiten der Verwaltung ist häufig ungenügend.

In der Praxis festgestellte Gegenwehr bzw. Widerstände der Verwaltung sind:

- eine eingeschränkte Bereitschaft Informationen zu liefern
- „keine Zeit“ ... eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft ist gegeben, allerdings fehle die Zeit
- „Angst“
- „keine Vorkenntnisse“
- „keine Lust“
- das „alte“ Image der RP („die Geprüften sehen das RPA am liebsten von hinten“)
- Mehrwert wird nicht erkannt.

Eine Besonderheit bei IKS-Prüfungen könnte darin liegen, dass den Geprüften der Begriff IKS bzw. IKS-Prüfung (noch) nicht bekannt ist und daher zunächst erläutert werden sollte. Dabei kann darauf hingewiesen werden, dass IKS-Prüfungen nichts Neues sind und schon immer durch die RP durchgeführt wurden.

Diskussion

- ⇒ Was gehört alles zu einem IKS dazu?
- ⇒ Was genau ist die Rolle des RPA beim IKS?

Empfehlungen

- ⇒ Prüfungsankündigung mit Terminsetzung – die Frist sollte mindestens 3 Wochen betragen.
- ⇒ Nach erfolglosem Ablauf der Frist :
 - ⇒ erste Erinnerung mit erneuter, diesmal kürzerer Frist
 - ⇒ zweite Erinnerung mit Kopie an den Bürgermeister / die Bürgermeisterin.
- ⇒ Bei Druck im zu prüfenden Bereich Verständnis / Wertschätzung aufbringen
- ⇒ Zu Beginn der Prüfungshandlungen ein Auftaktgespräch mit dem zu prüfenden Bereich führen :
 - ⇒ Prüfungsziele kommunizieren
 - ⇒ Mehrwerte der Prüfung verdeutlichen
 - ⇒ Feststellung, ob und in welcher Güte ein IKS vorhanden ist
 - ⇒ eine frühzeitige Information, im Vorfeld bzw. spätestens zu Beginn der Prüfung
- ⇒ Im Vorfeld einer Prüfung :
 - ⇒ mehrere Themen seitens RPA auswählen
 - ⇒ Kommunikation mit den Geprüften
 - ⇒ anschließend Prüfbereitschaft bei dem Thema der ersten Wahl abfragen.
 - ⇒ falls Prüfbereitschaft besteht, dann Prüfungshandlungen einleiten

- ⇒ falls aus nachvollziehbaren Gründen aktuell keine Prüfbereitschaft besteht (z.B. personelle Unterbesetzung), einen verbindlichen Termin mit dem Bereich vereinbaren für einen späteren Prüfungsbeginn
- ⇒ regelmäßig werden entsprechend mit der Botschaft: die Prüfung ist in eurem Sinn, Verbesserungspotentiale; die Prozessaufnahme wird von der Verwaltung häufig als Vorteil gesehen und kann daher als Mehrwert der Prüfung dargestellt werden
- ⇒ betont werden sollte, dass es sich um eine rein sach- und stellenbezogene Prüfung handelt, bei der die einzelnen Aufgaben im Vordergrund stehen (nicht die Personen)
- ⇒ und Prüfbereitschaft bei dem Thema der zweiten Wahl abfragen.
- ⇒ Zeiten der Prüfungshandlungen seitens der Verwaltung im RPA sorgfältig dokumentieren.
- ⇒ Prüfergebnisse mit Fachamt Rückkoppeln Rück sichern bevor Prüfbericht fertig gestellt wird. - Bei der Verfassung der Prüfberichte das emotionale Ohr der Verwaltung bei deren Lektüre antizipieren – insbesondere bei ausgesprochenen „B“s im Fazit. Geeignete / Bessere Kommunikationsstrategie entwickeln.
- ⇒ Die Verwaltung um Hinweis bitten, wenn Verzögerungen bei den Prüfungshandlungen zu erwarten sind. Dann bestünde vonseiten des RPA die Möglichkeit auf anderweitige Tätigkeiten auszuweichen, statt Wartezeiten zu kumulieren.
- ⇒ Bei „eiligen“ Testierungen guten Willen zeigen, hierbei jedoch aufmerksam bleiben und nichts unterschreiben, was fragwürdig ist ! Allgemeines Argument der Verwaltung : Fördermittel gehen verloren ist Druckmittel für das RPA. Die Zuständigkeit des RPA für Testierungen ist seit geraumer Zeit zumindest umstritten.
- ⇒ Eskalationsstufen, indem Widerstände entsprechen über den Hauptverwaltungsbeamten kommuniziert werden
- ⇒ wenn auch danach keine Mitwirkung gegeben ist, werden Prüfungen auch abgebrochen und beendet.

Bei der Durchführung der IKS-Prüfungen zeigen sich in der Praxis Unterschiede.

Bspw. kommt dem Thema Rotation eine unterschiedliche Bedeutung zu, da bei einer größeren Kommune die Rotation regelmäßig umgesetzt wird (in Bereichen, „wo alle das Gleiche machen“, z.B. Baukontrolleure), während bei einer anderen (noch größeren) Kommune die Rotation nicht funktioniert.

Hinsichtlich der konkreten Umsetzung erfolgt die Prüfung:

- im Rahmen der normalen Verwaltungsprüfung, aber auch als Gesamtprüfung über die gesamte Verwaltung
- getrennt von der Jahresabschlussprüfung oder (teilweise) integriert
- als „kleinere“ Prüfungen, individuell abhängig von den Risiken, um sich als Rechnungsprüfung „nicht zu verheben“ oder als „große“ Gesamtprüfung (z.B. anhand von Checklisten) über alle Bereiche der Verwaltung
- erfolgt die IKS-Prozessaufnahme durch die Rechnungsprüfung (Basisarbeit, die häufig notwendig ist, da in der Vergangenheit Orga-Abteilungen / strategische Abteilungen zurückgefahren wurden und daher keine Prozesse, Stellenbeschreibungen vorhanden sind) oder es wird von der Verwaltung erwartet, dass diese IKS-Prozesse zur Prüfung vorlegt („wo nix ist, kann nicht geprüft werden“) bzw. falls keine Prozesse vorhanden sind, deren Erstellung als „Hausaufgabe“ seitens der Rechnungsprüfung benannt bekommt.

Als problematisch dargestellt wurde die Umsetzung von Prüfungsfeststellungen/-empfehlungen. So zeigt sich im Rahmen der Nachverfolgung/Follow-up-Berichte, dass Prüffeststellungen jahrelang nicht aufgegriffen/umgesetzt wurden. Die bisherige Kommunikation, auch in Form schriftlicher Berichte, über alle Eskalationsstufen einschließlich der Politik waren erfolglos.

Als erfolgreich hat sich z.B. im Rahmen einer IKS-Prüfung der Anlagenbuchhaltung gezeigt, wenn die Rechnungsprüfung die Rolle des Vermittlers/Übersetzers eingenommen hat und zwischen Kämmerei und Fachverwaltung vermittelt, z.B. was die Fach-/Sprache angeht. Diese Rolle führte zur einer hohen Akzeptanz der Prüfergebnisse auf Seiten der Geprüften.

IKS-Prüfung in der Praxis

Sessions D.3 und F.6

IKS vs. Digitalisierung

- ⇒ Was ist existent ?
 - ⇒ Vergaben (teilweise)
 - ⇒ Rechnungsworkflow (nur ein Amt)

Wünsche

- ⇒ Prozessbeschreibungen / Workflows erstellen, auch unter Berücksichtigung der „Chancen“.
- ⇒ Die Prozessbeschreibungen / Workflows sollten Teil einer Dienstanweisung sein.
- ⇒ Das RPA sollte Risikoorientiert – zum Beispiel über Wertgrenzen – im Prozess involviert sein.
- ⇒ Das RP A sollte Entwürfe zu neuen Dienstanweisungen von der Verwaltung zwecks Stellungnahme erhalten.
- ⇒ Die Digitalisierungsprozesse sollten flächendeckend, strukturiert und einheitlich erfolgen.

Empfehlungen

- ⇒ Analyse der Prozessbeschreibungen / Workflows im RPA.
- ⇒ Erforderliche Kontrollpunkte identifizieren.
- ⇒ Kontrollpunkte im Workflow empfehlen.
- ⇒ ggf. KI einsetzen um Auffälligkeiten zu filtern.
- ⇒ Im Ergebnis ergibt sich eine begleitende / ggf. sogar die „Chance“ einer Ex-Ante-Prüfung.

Mittel

- ⇒ Beschaffung der Werkzeuge hierzu (Software) fördern.
- ⇒ Anforderungen für die Werkzeuge (Software) formulieren.
- ⇒ Ein eingeführtes Dokumentenmanagementsystem (DMS) ist im Hinblick auf eine effiziente Umsetzung der Digitalisierung DER „Basisbaustein“.
- ⇒ Argumentativ könnten die Effizienzgewinne durch die Digitalisierung herausgestellt werden, um beim Verwaltungsvorstand (VV) Neugierde zu wecken.
- ⇒ Für Softwarelösungen ist die Akzeptanz bei den Nutzern erforderlich !

Diskussion

- ⇒ Ist all dies die Rolle (Aufgabe des RPA ?
 - ⇒ den Anstoß zur Umsetzung geben – eher ja
 - ⇒ das Ob und Wie ist jedoch Sache der Verwaltung
- ⇒ Alles digital! Frage „alles effizienter“?
- ⇒ Ein hoher Grad an Digitalisierung erhöht die Risiken bei Cyberangriffen.
- ⇒ Home Office und New Work erfordern einen hohen Grad an Digitalisierung.
- ⇒ Wo befinden wir uns in den Verwaltungen? Digital bedeutet nicht 0 % oder 100 %. Der reale Digitalisierungsgrad bewegt sich häufig dazwischen.

Onboarding in der Rechnungsprüfung

Session D.5

Folgende Ausgangssituation wurde in der Diskussion skizziert:

- Fluktuation steigend
- Keine strukturierten Onboarding-Prozesse
- Stadt Aachen: strukturierter Einarbeitungsprozess
- Feste Zuordnung der Partner in der Einarbeitung (technisch, Verwaltungsprüfung, Bilanz) und Mentoren

Es scheint, dass es – genau so wie in der Verwaltung insgesamt – auch in der Rechnungsprüfung erhebliches Verbesserungspotenzial im Bereich Onboarding. Hier sind einige mögliche Maßnahmen, um das Onboarding zu verbessern:

1. Implementierung strukturierter Onboarding-Prozesse, um neue Mitarbeiter besser einzuführen und ihre Einarbeitung zu erleichtern.
2. Ein strukturierter Einarbeitungsprozess wie in Stadt Aachen könnte übernommen werden, um eine effektive Einarbeitung sicherzustellen.
3. Die Festlegung fester Zuordnungen der Partner in der Einarbeitung sowie von Mentoren für die neuen Mitarbeiter könnte die Einarbeitung weiter verbessern.

Diese Maßnahmen könnten helfen, die Fluktuation zu reduzieren und die Effizienz und Effektivität des Onboarding-Prozesses in der Rechnungsprüfung zu steigern.

Datenschutz in der Rechnungsprüfung

Session E.4

Zur Diskussion steht die Erfahrung mit dem Datenschutz und der Rechnungsprüfung, insbesondere mit Hinblick auf die Rechtsgrundlagen der Verarbeitung der zur Prüfung zur Verfügung gestellten Daten und den Hinweispflichten aus Art. 13 und 14 DSGVO.

Im Auditorium berichtet über wenig Erfahrung mit dieser Thematik und erhofft sich hier neue Erkenntnisse

- 1) Fall: RPA prüft die Einhaltung der DA über die Nutzung der IT Infrastruktur
 - = Prüfung der persönlichen Dateiablage auf verbotene private Nutzung
 - = RPA findet beim betriebsärztlichen Dienst Patientendaten auf falscher Dateiablage

- 1. Frage: Datenverarbeitung mit zufälligen personenbezogenen Daten rechtmäßig?

- 2. Frage: Verstoß gegen § 203 StGB ärztl. Schweigepflicht?

Zu 1. Die Kenntnisnahme personenbezogener Daten, die nicht Gegenstand der Prüfung sind, ist unvermeidlich! Rechtmäßigkeit Art 6 Abs. DSGVO, § 9 Abs. 1 DSG NRW bzw. § 67c Abs. 3 SGB X. Das RPA ist zum Zeitpunkt der Prüfung und der Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Dienststelle datenschutzrechtlich Teil der Stelle.

Zu 2. Verstoß der Betriebsärzte gegen § 203 StGB wegen Verstoß gegen Dienstanweisung über Dateiablage und Nichtbeachtung der vorgeschriebenen Prozesse über die Verarbeitung der Patientendaten

- 2) Frage: Ist das RPA gem. Art 13 oder 14 DSGVO gegenüber der betroffenen Person zur Information über die Verarbeitung beim RPA verpflichtet?

(Aus dem Auditorium ging hervor, dass man sich mit dieser Frage noch nie beschäftigt hat)

Ergebnis: keine Informationspflicht durch das RPA, jedoch Informationspflicht durch die geprüfte Stelle in der Datenschutzerklärung, z.B. „...Weitergabe nach § 9 DSG NRW“, Verfahrensspezifische Datenschutzerklärungen z.B. bei Knöllchen, Geschwindigkeitsüberwachung, Meldewesen, etc.

Erfolgt keine verpflichtende Information durch die geprüfte Stelle, zieht Art. 14 Abs 5 lit. b DSGVO: Verzicht der Information wegen unverhältnismäßigem Aufwand, aber Dokumentationspflicht durch das RPA über die Verarbeitung bei Massendatenauswertungen.

Urheberrecht wurde wegen Zeitablauf nicht behandelt.

Erfahrungen mit der Umsetzung des Hinweisgeberschutzgesetzes

Session A.7

In einer Kommune wurden die Anforderungen des HinSchG noch nicht umgesetzt.

Die Erfahrungen der anderen Teilnehmer/innen:

- 1) Organisatorische Anbindung - Die Anbindung erfolgt meist beim RPA um Neutralität und Unabhängigkeit sicherzustellen.
- 2) Modell externe Vertrauensanwälte - wurde allgemein als zu teuer abgelehnt - es fehlt die Anbindung zur Verwaltung
- 3) Technische Umsetzung
 - Information im Intranet
 - Anonymität muss sichergestellt sein
 - Webbasiertes Meldeportal, z.B. via Hint-Box
 - Funktionspostfach mit engem Rechte und Rollenkonzept (Administrationsrechte?)
 - eigene Rufnummer
 - Information und Schulung der Belegschaft
- 4) Ergebnis - Es wurde mehrheitlich berichtet, dass keine oder nur marginale, verwertbare Hinweise eingegangen sind. Häufig werden die Hinweisportale für Falschmeldungen, z. B. Falschparker missbraucht.

Die meisten TN berichten von technischen und personellen Aufwänden, die in keinem Verhältnis zu den erwartenden Meldungen stehen.

Interdisziplinäre Prüfung - Verzahnung von technischer, Verwaltungs- und Finanzprüfung - Modelle und Erfahrungsaustausch

Session C.4

Im Teilnehmerkreis wird eine interdisziplinäre Prüfung bereits erfolgreich umgesetzt.

Häufig genannt wird der Einsatz technischer Prüfer in der Jahresabschlussprüfung (Sachanlagevermögen, Investitionen, Anlagen im Bau, Unterhaltungskosten und Instandhaltungsrückstellungen).

Als ein Beispiel für das Zusammenspiel wurde genannt, dass ein technischer Prüfer unterjährig die Instandhaltung einer Brücke geprüft hat, die dann im Anlagennachweis fehlte. Dieser Fehler ist im Rahmen der Jahresabschlussprüfung durch die Kombination von technischem Prüfer und Jahresabschlussprüfer aufgefallen. Als positiv wird auch ein größerer Austausch zwischen den Prüfern angesehen, der bereits bei der Haushaltsaufstellung beginnen sollte.

Aus einer Großstadt wird hierzu berichtet, dass im Rahmen der Jahresabschlussprüfung z.B. nur eine Plausi-Prüfung der Anlagen im Bau erfolgt, für die kein technischer Prüfer benötigt wird. Vielmehr erfolgt eine interdisziplinäre Prüfung über Einzelprüfungen (sog. Geschäftsprüfungen) bei denen ein Prüfteam (z.B. Verwaltungsprüfer, IT-Prüfer und technischer Prüfer) eingesetzt wird. Aus einer anderen Großstadt wird berichtet, dass ein Team nur für den Jahresabschluss zuständig ist und hierbei von den Verwaltungsprüfern unterstützt wird.

Als weiteres Modell stellt ein Teilnehmer dar, dass die technischen Prüfer immer die gesamte Baumaßnahme prüfen, einschließlich der Abbildung im Jahresabschluss. Dieses Modell hat sich in einer anderen Rechnungsprüfung nicht bewährt, da es nicht möglich war, dem technischen Prüfer die notwendigen Bilanzierungskennnisse zu vermitteln. Einer anderen Rechnungsprüfung ist es gelungen, einen Prüfer zu finden, der aufgrund seiner Vorkenntnisse und Ausbildung in der Lage ist, anders zu denken als ein „reiner“ Techniker und so in der Lage ist, auch als Verwaltungsprüfer zu agieren.

Eine Verzahnung findet auch zwischen Prozessprüfungen und technischer Prüfung statt. Als Beispiel wurde genannt, dass bei einer Prozessprüfung im Baubereich die technische Prüfung guckt, wie die laufenden Baumaßnahmen abgewickelt werden.

Allgemein wird festgestellt, dass viel zu viel Zeit für Vergabeprüfungen aufgewendet wird. Es sollten mehr die Organisation und die Abläufe in technischen Abteilungen (haben die ihre Projekte im Griff?) im Vordergrund stehen. Gefragt ist hier eher die technische Prüfung mit Unterstützung durch die Verwaltungsprüfung.

Bei kleineren Rechnungsprüfungsämtern erfolgt der Einsatz zwangsläufig nach den vorhandenen Kompetenzen.

Ein weiterer Einsatz interdisziplinärer Teams erfolgt bei der Einführung neuer IT-Verfahren (IT-Prüfer = technische Schnittstellen, Verwaltungsprüfer = Prozessabläufe). Eine Großstadt berichtet, dass drei IT-Prüfer nur mit der Prüfung neu eingeführter Verfahren befasst sind. Eine andere Großstadt berichtet, dass die Verwaltungsprüfer bei Bedarf für eine Prüfung IT-Prüfer anfordern können.

Der Teilnehmerkreis ist sich einig, dass eigentlich bei jeder Prüfung ein IT-Prüfer zu beteiligen ist, aber es besteht das Problem, dass die meisten (insbesondere kleine und mittlere Rechnungsprüfungen) keine IT-Prüfer haben bzw. bekommen. Auch bei den Großstädten handelt es sich nicht immer um IT-Spezialisten, sondern auch um IT-affine Verwaltungsprüfer.

Part 2: Verwaltungsprüfung

Verwaltungsprüfung und Einsatz von künstlicher Intelligenz in den Fachämtern und erste Erfahrungen z.B. Leitlinien, Rollen-Berechtigungen, organisatorische Maßnahmen, Entscheidungen durch KI

Session B.6

Beispiele für Echteinsatz:

- Prozessautomatisierung Kasse („EMMA“ hat KI integriert und übernimmt beispielsweise Mailverteilung, Erfassung der Geschäftspartner..)
- Wohngeldstelle (Darmstadt)
- Datenanalysetools (Name recherchieren)
- Einsatz von ChatGPT (manchmal „unter der Hand“) zur Erstellung von Prüfkonzepktion, Prüfberichten,

weitere denkbare Einsätze:

- Chat-Bots
- Datenanalysen
- Process-Mining
- Vorbereitung von Bürgersprechstunden/Bürgerinfos
- Pressformate

Leitlinien

- Orientierungshilfe vom Datenschutzkreis zum Einsatz von KI in Behörden
- https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/oh/20240506_DSK_Orientierungshilfe_KI_und_Datenschutz.pdf
- RPAs bei der Erstellung von Leitlinien nur teilweise beteiligt
- AI Act der EU
- Kodex bei einigen Kommunen in Vorbereitung

Berechtigung

- Anforderung, dass bei Erstellung von Dokumenten der KI Einsatz kenntlich gemacht werden soll
- Teilweise Nutzung „unter der Hand“=multiple Einsatzfelder zur Reduzierung des Arbeitsaufwands und keine Regelung in Sicht
- Teilweise IT Dienstleister zuständig für die Umsetzung
- Teilweise digitale Lotsen im Einsatz

Konsens:

Der Mensch entscheidet! (Verifizierung von Urheberrecht und inhaltlicher Richtigkeit)

Die Integration von Digitalisierung in den Prozess der (IKS) Prüfung (z.B. automatisierte Workflows)

Sessions D.6 und F.2

Hier sind einige Erkenntnisse zu den digitalen Aspekten in der Rechnungsprüfung:

1. In der Rechnungsprüfung wird zunehmend auf digitale Prozesse gesetzt. Die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) kann dazu beitragen, die Effizienz in der Rechnungsprüfung zu steigern.
2. Die Vergabeakten werden ebenfalls verstärkt digitalisiert, was die Dokumentenverwaltung und den Zugriff auf relevante Informationen erleichtert.
3. In der Rechnungsprüfung haben Mitarbeiter oft Zugriff auf alle Laufwerke, um auf relevante Daten und Dokumente zuzugreifen.
4. Es gibt unterschiedliche Vorgehensweisen in der Rechnungsprüfung, sowohl mit starren Prozessen als auch mit nachgelagerten Massendatenanalysen. Tools wie openAnalyzer, wie sie von der Stadt Kempen verwendet werden, können dabei helfen, umfangreiche Datenmengen effizient zu analysieren und Aussagen zu treffen.
5. Durch die Digitalisierung und den Einsatz von entsprechenden Tools können Rechnungsprüfungsprozesse effektiver gestaltet und das Auditieren von Daten und Dokumenten erleichtert werden.

Zusammenfassung:

- Digitalisierung in der Rechnungsprüfung fortschreitend
- Einführung von DMS zur Effizienzsteigerung
- Zunehmende Digitalisierung von Vergabeakten
- Zugriff auf alle Laufwerke üblich
- Unterschiedliche Vorgehensweisen: starre Prozesse und Massendatenanalysen
- Tools wie openAnalyzer ermöglichen effiziente Datenanalyse

Prüfung der Fördermittelverwendung: Sicherstellung der ordnungsgemäßen Verwendung von staatlichen und EU-Fördermitteln

Sessions B.2 und E.5

Das Thema Fördermittelverwendung hat aufgrund der immer weiter steigenden Anzahl an Förderprogrammen in der Rechnungsprüfung einen immer größer werdenden Anteil, insbesondere im Zusammenhang mit Förderbescheiden und unterschiedlichen Vergaberegelungen. Hinzu kommt, dass je nach AnBest eine Prüfungspflicht durch den Fördergeber ausgesprochen wird, „sofern über eine eigene Prüfeinrichtung“ verfügt wird. Hier sind einige Informationen zu den angesprochenen Punkten:

1. Einzelprüfaufträge für Verwendungsnachweise (Witten): Dies bezieht sich auf die Prüfung von Verwendungsnachweisen im Rahmen von Fördermitteln oder anderen finanziellen Zuschüssen. Die genauen Anforderungen können je nach Fördergeber variieren.
2. Die örtliche Rechnungsprüfung (öRP) ist in der Regel eine prüfende Instanz, die die Finanz- und Wirtschaftsführung einer Organisation oder einer Kommune überwacht. Eine „eigene Prüfeinrichtung“ kann sich auf eine interne Prüfungsabteilung derselben Organisation beziehen.
3. Pragmatischer Ansatz bei der Prüfung: Es ist wichtig, klar zu definieren, was der Inhalt der Prüfung umfasst, um eine effektive und effiziente Prüfung sicherzustellen. Dies kann eine Stichprobenprüfung und die Überprüfung der Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften umfassen.
4. Unterschiedliche Vergaberegelungen auf Landes-, Bundes- oder internationaler Ebene können die Prüfungsanforderungen und -grenzen beeinflussen. Es ist wichtig, dass Prüfer und Prüfeinrichtungen, vor allem aber auch die Fachämter, die diese Fördermittel in Anspruch nehmen, über diese Regelungen informiert sind und die Einhaltung sicherstellen.
5. Das Dilemma der Priorisierung und Abgrenzung von Aufgaben in der Prüfung kann auftreten, besonders wenn zwischen der örtlichen Rechnungsprüfung und den Fördergebern unterschiedliche Anforderungen bestehen. Klar definierte Zuständigkeiten und Kommunikation sind entscheidend, um Missverständnisse zu vermeiden.
6. In der Praxis können unklare Regelungen zur Fördermittelakquise zu Herausforderungen führen. Es ist wichtig, dass Organisationen klare Richtlinien und Prozesse für die Einwerbung und Verwendung von Fördermitteln haben, um Missverständnisse oder Problemfälle zu vermeiden. Klare Kommunikation und Schulungen können hierbei hilfreich sein.

Im Ergebnis „kommt es drauf an“. Entscheidend sind nach Auffassung der Teilnehmer die rechtlichen Rahmenbedingungen, Hinweise usw.

Zum Prüfungsumfang existieren (z.T.) Checklisten des Zuwendungsgebers, wobei einzelne Teilnehmer berichten, dass sie in diesen auch schon Punkte gestrichen (und damit nicht geprüft und bestätigt) haben. Insgesamt ist der Prüfungsumfang im Teilnehmerkreis unterschiedlich:

- bei Projekten in denen die Rechnungsprüfung beteiligt, werden die Vergaben geprüft
- weitere Prüfungen sind z.B. Baustellenkontrollen, Prüfung der Schlussrechnung, Skonto, vorzeitiger Maßnahmenbeginn

- eine Rechnungsprüfung prüft alles, inklusive Einhaltung der Nebenbestimmungen.

Als weiterer Schwerpunkt wurde das Thema „Fördermittelmanagement bzw. Fördermitteldatenbank“ thematisiert.

In einigen Kommunen existiert keine Fördermitteldatenbank. Dies führt in der Praxis aufgrund des fehlenden Überblicks zu Problemen, insbesondere dann, wenn Fördermittel nicht zentral beantragt und verwaltet werden.

Als Probleme wurden z.B. genannt: Fördermittelbescheid ist da, aber Fachamt freut sich über das Geld, hat aber die Fertigstellungsfristen nicht im Blick oder Fachämter vergessen die Soll-Stellung, das Geld kommt und die Kasse kümmert sich.

Daneben zeigt sich, dass es nicht reicht „Geld reinzuholen“, es muss auch Personal da sein, um die Projekte zeitgerecht umzusetzen. Es zeigt sich, dass einzelnen Förderprogramm Fristen für die Umsetzung vorsehen, die objektiv nicht erreichbar sind (Bsp. Container für die Unterbringung von Flüchtlingen, diverse Baumaßnahmen, die innerhalb von 11 Monaten gebaut sein müssten). Ein Problem ist hierbei auch das auseinanderfallen von Bundesrecht (kameral, zahlungsorientiert) und kommunale Haushaltsrecht.

Im Idealfall ist die Rechnungsprüfung bei Förderprojekten frühzeitig zu beteiligen. Es empfiehlt sich, eine begleitende Prüfung durchzuführen, das Fördermittelrecht, Vergaberecht und Haushaltsrecht „unter einen Hut zu kriegen“ sind. Ohne eine begleitende Prüfung ist dies kaum leistbar.

Als weitere Problemstellung zeigt sich das Thema Dokumentation. Hier ist in der Regel sicherzustellen, dass diese 20 Jahre nachzuvollziehen ist.

Ein weiteres Thema ist die Rückzahlung nicht abgerufener Fördermittel. Auch seitens Land/Bund findet hier scheinbar keine Kontrolle mehr statt; vermutlich herrscht auch hier Personalmangel. Für die Kommunen ergibt sich bei einem nicht funktionierenden Fördermittelmanagement das Risiko für Rückzahlungen inkl. Zinsen.

In der Praxis hat sich auch gezeigt, dass einzelne Sachverhalte - in Abstimmung mit dem Fördermittelgeber - aus der Förderung „rausgenommen“ werden können, wenn sie nicht o.k. sind (z.B. bei Verstößen gegen das Vergaberecht). Hier ist eine Kommunikation mit dem Fördermittelgeber zu empfehlen.

Zusammenfassung:

- Einzelprüfaufträge für Verwendungsnachweise bei Fördermitteln
- örtliche Rechnungsprüfung überwacht Finanz- und Wirtschaftsführung
- Pragmatischer Ansatz: klare Definition des Prüfungsinhalts
- Unterschiedliche Vergaberegeln beeinflussen Prüfungsanforderungen
- Dilemma bei Priorisierung und Abgrenzung von Prüfaufgaben
- Klare Richtlinien und Kommunikation bei unklaren Regelungen zur Fördermittelakquise

Erste Erfahrungen zu Vergaben über KoPart

Session C.6

„Gegründet wurde die Genossenschaft im Jahr 2012 auf Initiative des Städte- und Gemeindebundes NRW. Der KoPart eG können Kommunen und zu 100 % kommunale Unternehmen beitreten.

Mit der Unterstützung durch die Kommunal Agentur NRW kann die KoPart viele Beratungsleistungen aus einer Hand anbieten und wenn gewünscht den Mitgliedskommunen ein „Rundum-Sorglos-Paket“ liefern: Von der Beratung über die Durchführung bis hin zur Unterstützung bei der Abwicklung.

Die KoPart verbindet wirtschaftlich-strategisches Know-how mit einer genauen Kenntnis der besonderen Abläufe und Strukturen öffentlicher Auftraggeber. Genossenschaftsmitglieder beauftragen die KoPart eG unmittelbar als „ihr“ Unternehmen im Wege eines Inhouse-Geschäfts, das nicht gesondert ausgeschrieben werden muss.“

(Quelle: <https://kopart.de/>; Abruf 30.06.2024; Hervorhebungen durch Verfasser)

Die Mitgliedschaft beantragen Kommunen über eine Beitrittserklärung. Daneben ist noch eine Kopie des Ratsbeschlusses an die KoPart eG zu senden. Der Ratsbeschluss muss Informationen über den Beitritt, sowie

- die Angabe des bevollmächtigten Vertreters, der den Beitritt erklären darf,
- die Angabe des bevollmächtigten Vertreters für die Generalversammlung enthalten.

Vorab ist das kommunalaufsichtliche Verfahren nach §115 GO NRW durchzuführen.

Die Dienstleistungsbereiche der KoPart umfassen individuelle Beratungen, die Zentrale Vergabestelle Plus (Stichwort: Outsourcen der ZVS) und den Katalogeinkauf (Stichwort Amazon für Kommunen), die je nach Leistungsumfang und Art der Vergabe vergütet werden.

Die TN sehen verschiedene Fragestellungen als ungeklärt bzw. problematisch an:

1. Alle sehen die inhouse-Eigenschaft als nicht hinreichend geklärt! Die Stadt Solingen beabsichtigt, speziell diese Frage eingehend zu prüfen.
2. Inwieweit ist die Wirtschaftlichkeit nach HH-Recht jeweils sichergestellt / dokumentiert? Sind andere Bieter oder Lieferanten nicht ggf. wirtschaftlicher?
3. Wie umgeht KoPart die limitierenden Höchstmengen?
4. Ist die Übernahme von Tätigkeiten der ZVS tatsächlich wirtschaftlich? Welche „Restarbeiten“ verbleiben bei den Fachbereichen und der ZVS der Kommune?
5. Wie ist die Dauer dieser Verfahren (Zeitbedarf)?
6. Wer prüft eigentlich die Vergaben? Wie umgehen mit den Prüfungsurteilen, wie kommunizieren
1. und dokumentieren?
7. Die örtlichen Regelungen (Dienstanweisungen u.ä.) müssen den neuen Verfahren angepasst werden.

Es wird auf vergleichbare Aktivitäten von NRW.Urban verwiesen.

Part 3: Betriebswirtschaftliche Prüfung, Jahresabschlussprüfung

RPA-interne Organisation bei der Prüfung des Jahresabschlusses

Sessions A.3 und E.2

Prüfungszeitpunkt

Bei vielen Diskussionsteilnehmern wurde der JA zeitgerecht zum 31.03. des Folgejahres vorgelegt, bei einigen auch innerhalb der ersten Jahreshälfte, bei einer Minderheit noch später, was dann jedoch mit Datenverlusten verursacht durch den IT Dienstleister im Zusammenhang stand

Prüfungsdauer

Diese wurde überwiegend mit 3 Monaten beziffert

Bei einigen Teilnehmern findet bereits im Vorfeld eine begleitende und beratende Prüfung noch während der Aufstellungsphase statt (Präventivcharakter).

Hilfsmittel

Bei wenigen kamen caseware/audicon oder datev als Prüfsoftware zum Einsatz (hoher administrativer Aufwand), einige haben davon berichtet, dass sie zwar von audicon die Checklisten adaptiert haben, aber die Abarbeitungsroutine inzwischen in eigene Excel-Listen überführt haben.

Bei manchen kam zusätzlich ein Kanban Board zum Einsatz.

Prüfstrategie

Manche prüfen ohne Festlegung einer konkreten risikoorientierten Prüfstrategie alljährlich dieselben Prüffelder in derselben Intensität, andere legen risikoorientiert Prüfstrategien zu Grunde, in der Regel nach Auswertung der Finanz- und Ergebnisrechnung und der Ergebnisse der unterjährigen Produktprüfungen sowie teilweise auch der Ergebnisse der technischen Prüfungen, teilweise auch Prüfung jeder einzelnen Zeile in Bilanz/Ergebnis-Rechnung

Organisatorische Ausrichtung/Geschäftsverteilung (wer?)

Überwiegend waren einzelne SB für konkrete Bilanzpositionen zuständig, teilweise gab es eine Zuständigkeit nach Produktbereichen oder auch aufbauorganisatorische Zuständigkeiten

Teilweise jeder Verwaltungsprüfer

Teilweise kleinere Prüfteams (reine NKF Teams ohne andere Prüfaufgaben), die sich mit den Fachprüfern abstimmen

Teilweise Einbezug der Technischen Prüfer

Teilweise Ressortprüfer

Teilweise Differenzierung im Prüferprofil zwischen einfachen und komplexeren Bips (unterschiedliche Besoldung/Vergütung)

Aufbauorganisation: von schlanker Hierarchie ohne Abteilungen und Teams bis zu ausgeprägteren Strukturen mit Teams und Abteilungen

Erstellung der Prüfstrategie entweder durch den jeweiligen FBL oder den JA Koordinator oder das NKF Team

Prüfbericht

Dieser wird sehr unterschiedlich gestaltet, hier ging die Bandbreite von umfangreichen Prosawerken und sehr dezidierten Stellungnahmen über mehr als 100 Seiten (hier werden i.d.R. schon bestehende PB fortgeschrieben) bis zu sehr schlanken Versionen, die den Jahresabschluss an sich als Grundlage nehmen und diesen an Stellen, bei denen wesentliche Feststellungen geboten waren, mit schlanken Kommentaren versehen.

Dokumentation durch Aufstellung

Differiert zwischen gut ausgeprägt, teilweise vom jeweiligen SB abhängig bis zur gar nicht (reine Datenübermittlung), teilweise wurde diese auch von der Finanzsteuerung an die dezentralen Controllinginstanzen bei den Ämtern/Fachbereichen /Ressorts verlagert, teilweise sehr schleppend

Sachstand NKF- CUIG

Session A.2

Informationen zu den genannten Punkten im Zusammenhang mit gesetzlichen Regelungen, Buchungsvorschriften und spezifischen Abgrenzungen:

1. Unterschiedliche Lesarten der gesetzlichen Regelungen können zu Interpretationsproblemen führen. Es ist wichtig, dass die Anwendung und Auslegung gesetzlicher Vorschriften konsistent und nachvollziehbar erfolgt.
2. Mehraufwände oder Mindererträge sollten brutto ausgewiesen und erst anschließend saldiert werden in Form einer außerordentlichen Ertragsbuchung. Eine klare Buchführung ist wichtig, um Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.
3. Die Behandlung von Pseudoprodukten im Zusammenhang mit Ereignissen wie der Corona-Pandemie kann komplex sein. Es ist entscheidend, klare Abgrenzungen vorzunehmen, um die Auswirkungen dieser Ereignisse korrekt zu erfassen. Bei anderen Isolierungen wie beispielsweise den Folgen des Ukraine-Kriegs kann die Abgrenzung schwieriger sein.
4. Es können Gegenrechnungen anderer Effekte erforderlich sein, um den Nettoeffekt bestimmter Transaktionen oder Ereignisse zu ermitteln. Dies dient dazu, die finanziellen Auswirkungen vollständig zu erfassen und zu bewerten.
5. Je nach den spezifischen Umständen und den gesetzlichen Anforderungen können in bestimmten Buchungsvorgängen Wahlmöglichkeiten bestehen, wie beispielsweise bei der Abschreibungsdauer von Vermögenswerten.
6. Die Abschreibungsdauer von Vermögenswerten kann je nach Land, Organisation oder Art des Vermögenswerts variieren. Es ist wichtig, die jeweiligen Vorschriften und Best Practices zu beachten, um die Abschreibungen angemessen zu erfassen.
7. Die negative Abgrenzung, also die Erfassung dessen, was hätte bilanziert werden müssen, aber nicht erfasst wurde, ist ein wichtiger Aspekt der Buchführung. Es ist entscheidend, dass keine relevanten Posten übersehen oder ausgelassen werden, um eine vollständige und korrekte Bilanz zu gewährleisten.

Zusammenfassung:

- Interpretationsprobleme durch unterschiedliche Lesarten gesetzlicher Regelungen
- Buchung bei Nicht-Ausweis von Mehraufwand/Mindererträgen
- Klare Abgrenzung bei Pseudoprodukten, z.B. bei Corona
- Erforderlichkeit von Gegenrechnungen für den Nettoeffekt
- Wahlmöglichkeiten bei Buchungsvorgängen, z.B. Abschreibungsdauer
- Variation der Abschreibungsdauer je nach Umständen und Vorschriften
- Wichtigkeit der negativen Abgrenzung für vollständige Bilanzierung

3. NKFVG Umsetzung, Zweifelsfragen etc.

Session B.3

Zunächst stellte sich im Teilnehmerkreis die Frage, wann mit der KomHVO NRW zu rechnen sei. Hierzu zum Protokoll die Information des Städtetages vom 04.07.2024 zum aktuellen Sachstand: „Das MHKBD NRW beabsichtigt, voraussichtlich erst nach der Sommerpause einen ersten Änderungsentwurf zur KomHVO NRW vorzulegen. Ein konkreter Zeitplan konnte jedoch noch nicht benannt werden.“

Es wird befürchtet, dass es seitens des Landes nur wenig bis keine Unterstützung zur Auslegung der Vorschriften des 3. NKFVG geben wird. Aus dem Teilnehmerkreis wird berichtet, dass der Kämmerer bei einer Nachfrage an das Land NRW auf die FAQ verwiesen wurde. Es ist zu erwarten, dass Fragen nicht beantwortet werden.

Insgesamt wird das Gesetz aufgrund von Widersprüchen als „nicht gut gemacht“ bewertet.

Als problematisch wird die Verlängerung der Aufstellungsfrist für den Jahresabschluss bewertet, die - wenn sie ausgenutzt wird - den Prüfungszeitraum entsprechend verkürzt. Seitens der Kämmerereien wird die längere Aufstellungsfrist für den Jahresabschluss vor dem Hintergrund der Haushaltsplanung befürwortet. Für die Prüfung könnte das Konzept der unterjährigen, begleitenden Prüfung des Jahresabschlusses einen Lösungsansatz bieten.

Vereinzelte sind die Jahresabschlüsse des Jahres 2022 nicht aufgestellt bzw. geprüft, so dass sich die Frage stellt, wie diese Kommunen die neuen Regelungen zum Haushaltsausgleich umsetzen sollen/können.

Allgemein stellt sich zzt. die Umstellung bzw. der Softwarewechsel des KRZN (Kommunales Rechenzentrum Niederrhein) von SAP3 auf SAP S/4HANA dar. Hinzu kommt die Umstellung 2b UStG, so dass insgesamt eine erhebliche Belastung der Kämmererei festzustellen sei.

Thematisiert wurde die Frage, inwieweit die Haushaltsplanung seitens der Rechnungsprüfungen geprüft wird. Dargestellt wird, dass die Planung intern ausgewertet wird (z.B. hinsichtlich der Umsetzung) und Änderungen, die nicht aus Beschlussvorlagen hervorgehen beim Kämmerer hinterfragt werden. Allerdings wird die „Prüfung“ der Planung in den meisten Kommunen nicht als isolierte Prüfung betrachtet.

Es stellte sich zudem die Fragen nach dem globalen Minderaufwand und dessen Umsetzung. Es besteht Einvernehmen, dass es sich um die „Rasenmäher-methode“ handelt. Grundsätzlich lässt sich die Argumentation des Gesetzgebers nachvollziehen, wenn die Ergebnisse immer besser als die Planung sind. Im Teilnehmerkreis gibt es Kommunen, bei denen diese Aussage zutrifft, aber auch Kommunen, deren Ergebnisse immer schlechter sind, als im Plan.

Erfahrungsaustausch über die IKS Prüfung im Finanzbereich

Session D.2

IKS Definition: Allgemein versteht man im kommunalen Bereich unter internem Kontrollsystem alle von der Verwaltungsleitung in der Kommune eingeführten Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen bzw. Regelungen

- zur Sicherung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns
- zur Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der internen und externen Rechnungslegung
- zur Einhaltung der für die Kommune maßgeblichen Vorschriften.

Beispiele einiger Faktoren für die Ausprägung eines IKS:

4-Augenprinzip

Manifeste Geschäftsprozesse (graphische oder tabellarische Darstellung mit Arbeitsschritten, or/and Verknüpfung, Rollen, internen Kontrollschritten zur Minimierung inhärenter Fehlerrisiken)

Finanzbereich

Teilweise nur Rechnungsworkflow vorhanden, auch nicht überall

Einführung elektronischer Akten schleppend

Teilweise Prozesssoftware im Einsatz, oftmals zumindest projiziert, und Verantwortung für Prozesse i.d.R dezentral

Was sind „Kontrollen“

Zunächst wurde gefragt, was eigentlich genau unter „Kontrolle“ zu verstehen sei. Welche IKS-Kontrollen gibt es allgemein? Und welche gibt es speziell im Finanzbereich? Was sind beispielsweise hinsichtlich Zuständigkeiten, Berechtigungsrollen, Prozessdarstellungen, Systemkontrollen ERP, Anwendungen, IT-work-flows usw. die „Kontrollen“? Es wurde sich darauf geeinigt, dass es sich meistens um Soll-Ist-Vergleiche aus rechtlicher, technischer oder wirtschaftlicher Perspektive handelt. Allerdings können Kontrollen sehr vielgestaltig sein und sind manchmal auch nur schwer erkennbar, z.B. bei integrierten Systemkontrollen, die nur IT-technisch nachvollziehbar sind.

Aufbauprüfungen

Für Aufbauprüfungen (also die Erfassung von IKS-Beschreibungen im weiteren Sinne) können nach Erfahrung eines Teilnehmenden Fragebögen zur Selbsteinschätzung der IKS- und Risikolage im Rahmen von Verwaltungsprüfungen (inkl. Korruptionsbekämpfung) hilfreich sein. Als Beispiel wurde eine stadtweite IKS-Erhebung, die ca. 6 bis 9 Monate andauerte, genannt. Hier wurde mittels Fragebögen ohne eine eigene Prozessaufnahme durch das RPA die IKS-Prüfung adressiert, denn das Hauptamt ist für Abläufe zuständig, weil es sich um eine Organisationsfrage handelt. Interessant war demnach die Reaktion einiger Fachbereiche, besser gesagt die „Nicht-Reaktion“, was aber die

Ausnahme blieb. Vielfach wurden auch überraschend gute Rückläufe beobachtet, z.B. hinsichtlich Risikobewusstsein und Prozessen.

Dokumentation der IKS-Prozesse

Anschließend wurde die aktuelle Sachlage hinsichtlich der Dokumentation von IKS-Prozessen diskutiert. Offenbar liegen für die Finanzen zum Teil die Prozesse vor, insbesondere wohl der Kernprozess "JA-Erstellung" (auf Grundlage der regelmäßigen JA-Verfügungen). Daneben scheint der Prozess zu den E-Rechnungen (einschließlich Verknüpfung mit der örtlichen Rechnungsprüfung), als Beispielsprozess besonders geeignet (!) Die E-Akte ist hingegen noch nicht umgesetzt (dieser Punkt wird von den Teilnehmenden sehr kritisch gesehen, im Sinne von „... ob es jemals gelingt!?“)

Weitere Beispiele sind ein stadtweites IKS-Managementsystem basierend auf Prozessen (mit ADONIS modelliert), andernorts gibt es nur die Aufnahme und Auswertung der Dienstanweisungen. Eine große Verwaltung hat ein elektronisches Prüferhandbuch zur IKS-Prüfung entworfen, eine andere hat aber auch die Erfassung aller Prozesse der Finanzsteuerung mit Picture/ADONIS vorgenommen. Auf die KGST-Prozessdatenbank wird hingewiesen!

Spezialsoftware

Hinsichtlich des Einsatzes von Software wurde nur in einem Fall berichtet, dass Spezialsoftware verwendet wurde, dort dann für Risikoeinschätzungen und zur Dokumentation von Prozessen (einschließlich Korruptionsbekämpfung). IKS im Kassenbereich wurde in einem anderen Fall nur als Liste ohne Prozess-Modelle erfasst. Risiko-Kontroll-Matrizen (RKM) werden laut Teilnehmenden nicht eingesetzt.

Funktionsprüfungen

Die Durchführung von IKS-Funktionsprüfungen (Wirksamkeitsprüfungen im Sinne der GO NRW) ist immer noch schwierig, weil oft die IKS-Beschreibungen (also Prozessbeschreibungen und/oder Dienstanweisungen) fehlen. Nur eine Kommune hat angabegemäß auch tatsächlich Wirksamkeitstests umgesetzt. Demnach gibt es auch bislang nur wenig konkrete Erfahrungen mit Funktionstests.

Zur eigenen Wissenssicherung Prüferhandbuch erstellt

- Teilweise eigene Prozesse in den RPAs vorhanden
- Vollständiges Risikomanagement über NARIS next implementiert, was u.a. auch für die Prüfungsplanung eine Grundlage darstellt

IKS Fragebögen weit verbreitet

- Teilweise IKS Abfragen per Fragebögen an Gesamtkommune unabhängig von konkreten Verwaltungsprüfungen
- Empfehlung der Erstellung einer Risikokontrollmatritze (Excel)
- Diskussion über den Echteinsatz von Funktionsprüfungen

Das Journal Entry Testing als Prüfmethode bei Finanzprüfungen

Session E.1

Was sind JET-Analysen?

Zunächst musste geklärt werden, was JET-Analysen sind. Der Begriff und die Methode sind bisher weitgehend unbekannt. Folglich ist auch die Herangehensweise noch unklar. Es wurde besprochen, dass JET-Analysen die datenanalytische Aufbereitung von Journaldaten umfassen, die zum Zwecke der Entdeckung von Auffälligkeiten oder Anomalien und zur Sicherung von Prüfungsnachweisen durchgeführt werden. Sie umfassen neben den Journaldaten im engeren Sinne auch Daten der Nebenbücher (Anlagen-, Kreditoren und Debitorendaten, Personalwirtschaftsdaten usw.) und möglichst auch wesentliche Parameter der rechnungslegungsbezogenen IT-Systeme, v.A. die Berechtigungskonzepte.

Es wurde besprochen, dass eine wesentliche Voraussetzung für JET-Analysen die Verfügbarkeit der elektronischen Buchhaltungsdaten – genauer die Journaldaten – sind. Wegen steuerrechtlicher Anforderungen werden diese Daten regelmäßig als sogenannter GoBD-Datensatz (älterer Begriff „GdPDU-Datensatz“) von den Rechenzentren vorgehalten. Die Beschaffung von GoBD-Daten ist den Teilnehmenden zum Teil bekannt, zT aber gelegentlich auch noch schwierig bzw. langwierig. In einem Fall wurde die Bereitstellung von GoBD-Daten vom Rechenzentrum sogar abgelehnt, in anderen Fällen wurden die Daten aber zügig bereitgestellt.

JET-Methodik

Die JET-Analyse umfasst ein ganzes Bündel einzelner Methoden. Zur praktischen Vorgehensweise lässt sich aber folgender grundsätzlicher Aufbau empfehlen (praktische Vorgehensweise entlang der "Datenschichten" eines FiBu-Systems):

1. Analyse auf Berichts-/Abschlussebene

Das Zahlengerüst des jeweiligen Berichtes, z.B. der Jahresabschluss-Bericht mit Bilanz und ER/FR etc. oder ein Produktbericht mit zugehörigen Tabellen und Statistiken, wird nach Auffälligkeiten durchsucht. Das sind zunächst hauptsächlich die Änderungen gegenüber dem Vorjahr (Rechtsgrundlagen, Mengen- und Wertentwicklungen etc.). Ergebnis: Auffällige Entwicklungen im Zahlengerüst.

2. Saldenebene (SuSa mit Verkehrssummendaten usw.)

Die erste Vertiefung findet dann auf Postenebene statt: wie setzt sich der einzelne Posten aus dahinterliegenden Salden bzw. Einzelwerten zusammen? Gibt es wesentliche Veränderungen auf Saldenebene im Vergleich zum letzten Bericht, z.B. hinsichtlich der Anzahl von Einzelsalden, bei den Verkehrssummen, Vorzeichen etc.? Wurden die gleichen Datenquellen verwendet? Sind inverse (saldierende) Vorzeichen vorhanden (Vorzeichen auf der falschen Seite)? Ergebnis: Auffällige Salden oder Posten-Zusammensetzungen.

3. Kontenebene (Sachkontenstämme)

Sofern Finanzprüfung: aus welchen Finanzkonten resultieren die Salden, insbesondere bei auffälligen Salden (s.o. Nr.2) Art und Alter des Kontos? Handelt es sich um ein neues Konto oder ein mehrere Jahre nicht bebuchtes Konto? Was ergibt der Vergleich mit dem Vorjahresbuchungsstand, z.B.

hinsichtlich Anzahl von Buchungen und gebuchten (Durchschnitts-) Werten? Wie entwickelt sich die Streuung der Buchungswerte, ist das plausibel? Haben sich Anzahl und Zusammensetzung der user geändert? Handelt es sich um ein System- oder um ein manuelles Konto?

4. Buchungsebene

Salden resultieren aus Buchungen auf bestimmten Konten. Deshalb sind die Buchungen die entscheidende Ebene der JET-Analyse, die übrigen Ebenen sind entweder Zusammenfassungen (Konten, Salden, Abschlüsse) oder Grundlagen (Belegebene, Vertragsebene, Geschäftsvorfallenebene, IT-Ebene). Hier wird insbesondere gefragt, wie sich der Buchungssatz zusammensetzt (Satzbettanalyse), welche Gegenkonten verwendet wurden (Gegenkonten-analyse) und wer (warum?) gebucht hat (User-Analyse)? Sind die Buchungstexte aussagekräftig oder fehlen solche Erläuterungen gänzlich (Textanalysen)? Gibt es auffällige Beträge ("9999" oder "x.000.000") oder ungewöhnliche Zeiten (Wochenende, nachts, an Feiertagen??). In der Fachliteratur spricht man von den „7-W-Fragen: wer, was, wo, wann, wie, warum und woher?“ (vgl. Droste/Tritschler, 2021, S. 16 ff.)

5. Belegebene (tiefste Ebene, größte Nähe zum tatsächlichen Geschäftsvorfall): wieviele Belege sind es überhaupt und wie verteilen diese sich dem Betrag nach und über das Jahr (Verteilungsmuster und Streuungsanalysen). Gibt es Ausreißer (der Art oder dem Betrag nach)? Gibt es auffällige Bearbeitungszeiten oder ~Dauern? Handelt es sich um Sammel- oder Einzelbelege, Belegart? Sind die Belegnummern konsistent und nachvollziehbar vergeben worden?

Typisch für JET-Analysen sind anschließend noch die Durchführung von vertiefenden Datenanalysen wie z.B. Schichten- und/oder Altersstrukturanalysen, Ziffern- und Zeitreihenanalysen usw., immer zwecks Suche nach Auffälligkeiten. Beispielsweise werden Buchungen, die zu ungewöhnlichen Zeiten (außerhalb sonst üblicher Geschäftszeiten, z.B. um Mitternacht), durch ungewöhnliche Transaktionen (z.B. eine höhere Bargeldabhebung) und/oder durch ungewöhnliche User (Leiterin der IT-Abteilung) vorgenommen werden, als „Anomalie“ betrachtet, also als eine als kritische Auffälligkeit auf Buchungsebene. Diesen Vorgang würden wir aufklären wollen.

Die Besonderheit von JET-Analysen ist die Auswertung möglichst großer Datenmassen. Deshalb werden hilfsweise analytische Modelle wie z.B. das Schichtenmodell oder Stichprobenmodelle (beispielsweise das bekannte „z-Scoring“, P-Wert-Tests usw.) herangezogen. Dazu kommen noch die Altersstrukturanalyse oder weitere Merkmalstests hinsichtlich Transaktionsart, User, Uhrzeit einschließlich der Kombinationen solcher Merkmale. Ziel ist es immer, "Auffälligkeiten", Ausreißer oder Anomalien zu entdecken und für die weiteren Prüfschritte festzuhalten. "Treffer" (neudeutsch "true positives") werden in Listen erfasst und dem/der zuständigen Prüfer/-in bereitgestellt für die weitere Prüfung auf Prüffeldebene.

Es liegt auf der Hand, dass für die Umsetzung dieser Prüfungstechniken einschlägige "Tools und Techniken" - hauptsächlich Excel oder IDEA - gebraucht werden.

Part 4: Technische Prüfung

Erfahrungen im Umgang mit der Änderung des § 3 Abs.7 Satz 2 VgV und Anwendung der 80/20 Regel

Session D.5

Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV)

§ 3 Schätzung des Auftragswerts (Auszug)

...

(3) Maßgeblicher Zeitpunkt für die Schätzung des Auftragswerts ist der Tag, an dem die Auftragsbekanntmachung abgesendet wird oder das Vergabeverfahren auf sonstige Weise eingeleitet wird.

...

(7) Kann das beabsichtigte Bauvorhaben oder die vorgesehene Erbringung einer Dienstleistung zu einem Auftrag führen, der in mehreren Losen vergeben wird, ist der geschätzte Gesamtwert aller Lose zugrunde zu legen. Erreicht oder überschreitet der geschätzte Gesamtwert den maßgeblichen Schwellenwert, gilt diese Verordnung für die Vergabe jedes Loses.

...

(9) Der öffentliche Auftraggeber kann bei der Vergabe einzelner Lose von Absatz 7 Satz 2 sowie Absatz 8 abweichen, wenn der geschätzte Nettowert des betreffenden Loses bei Liefer- und Dienstleistungen unter 80 000 Euro und bei Bauleistungen unter 1 Million Euro liegt und die Summe der Nettowerte dieser Lose 20 Prozent des Gesamtwertes aller Lose nicht übersteigt.

Die im Sommer 2023 erfolgte Änderung führt zu Fragestellungen in der kommunalen Vergabepaxis.

Die TN sind sich weitgehend einig, dass alle „Lose und Gewerke“ zu addieren sind, um den jeweiligen Gesamtwert zu ermitteln. Das gilt ausdrücklich auch für Planungsleistungen, allerdings stets zum Sachstand gem. Absatz 3. Gleiches gilt für die Anwendung der 80/20 Regel nach Absatz 9. Die TN sehen die VgV als vorrangig gegenüber den jeweils geltenden Vergabeerlassen nach § 26 KomHVO NRW an. Insbesondere bei geförderten Maßnahmen sollte auf die strenge Einhaltung der VgV geachtet werden.

Einige TN empfehlen Seminare dazu von Carsten Schmidt (CLP Akademie für Vergabe- und Baurecht).

Vergabepflichten: Auswirkungen der Rechtsprechung zu Höchstmengenangaben bei Rahmenverträgen

Session A.5

Problemstellung

- ⇒ Seit einem Urteil aus 2019 sind die in Rahmenverträgen ausgeschriebenen Mengen als Höchstmengen zu verstehen und zu beachten.
- ⇒ Es stellt sich in der Praxis die Frage nach der Anwendbarkeit des § 132 GWB
- ⇒ Experten sind sich dahingehend uneinig und es besteht in der täglichen Praxis große Unsicherheit

Diskussion

- ⇒ Was ist gemeint mit Höchstgrenze ? Gilt die Höchstgrenze positionsbezogen oder insgesamt, in Menge oder Preis ?
- ⇒ Wo ist die Abgrenzung zwischen Rahmenvertrag und „normalem“ Vertrag ?

Empfehlungen

- ⇒ Bei den ausgeschriebenen Mengen einen Sicherheitszuschlag berücksichtigen.
- ⇒ Zugehörige Maßnahmebeschlüsse entsprechend und möglichst präzise fassen.
- ⇒ Die Einhaltung der Höchstmenge ist durch den Fachbereich zu kontrollieren.
- ⇒ Bei festgestellter Missachtung durch das RP A besteht Redepflicht. Die Verhaltensweise ist abzustellen, ganz gleich ob dies für das RPA eine nach außen unangenehme Botschaft ist. „Während den Anfängen“ ist allgemeiner Tenor der anwesenden Diskussionsgruppe (15 Personen.)
- ⇒ Die Schriftform ist auch bei Kleinaufträgen zu wahren, z.B. bei Bestellungen über Amazon. Kleinbedarfe sollten hausintern gebündelt werden. Gemäß Korruptionsbekämpfungsgesetz ist das 4-Augen-Prinzip ab 500 € zwingend zu beachten. Zum konkreten Vorgehen sind insbesondere vor dem Hintergrund von New Work / Homeoffice interne Regelungen zu treffen.
- ⇒ Bei festgestelltem zusätzlichem Bedarf
 - ⇒ zunächst ein möglichst einfaches Vergabeverfahren anstoßen zu Deckung des kurzfristigen Bedarfes (Direktvergabe / verhandlungsvergabe / freihändige vergabe / beschränkte Ausschreibung, ..)
 - ⇒ parallel hierzu ein neues Vergabeverfahren zum Abschluss einer neuen Rahmenvereinbarung anstoßen (öffentlichen Ausschreibung / EU-weites Vergabeverfahren)
- ⇒ „Höchstgrenze ist Höchstgrenze“ ist die einstimmige Meinung der Anwesenden Diskussionsgruppe (15 Personen).

Umgang mit Auftrags Erweiterungen - Stichwort § 132 GWB

Session B.5

Problemstellung

- Regelmäßig werden den RPAs Auftrags Erweiterungen vorgelegt mit zum Teil abenteuerlichen Begründungen.
- Die prozentualen Grenzwerte des § 132 GWB werden hierbei oftmals nicht beachtet.
- Diese Vorgehensweise wird in der gesamten anwesenden Diskussionsgruppe (10 Personen) oftmals bei der stufenweise Beauftragung von Planerverträgen und / oder bei der gestiegenen anrechenbaren Kosten beobachtet.
- Auch der Wegfall des verbindlichen Preisrecht ist der HOAI – und die hiermit verbundene Möglichkeit eines Wettbewerbs über Ausschreibung der Leistungen – hat an diesem Problem nichts geändert.
- Externe Rechtsberatungen liefern alle Formen von Begründungen zur vermeintlichen Nachweis der Rechtmäßigkeit der Auftrags Erweiterungen jenseits der Grenzen des § 132 GWB.
- Alle Teilnehmenden haben Bauchschmerzen.

Diskussion

- Bei erheblichen Kostensteigerungen besteht die Möglichkeit zur Aufhebung des Vertrages aufgrund „Wegfalls der Vertragsgrundlage“.
- Die Teilnehmenden tauschen sich intensiv über Beispielsfälle aus.

Empfehlungen

Mit Blick auf das geltenden Haushaltsrechtes und insbesondere in sinngemäßer Anwendung § 13 KomHVO NRW wird folgende Vorgehensweise empfohlen:

- Schritt 1 : in Haushalt für Leistungsphasen 0 bis 3 bereitstellen
- Schritt 2 : Auftrag vergeben mit dem Ziel Leistungsphase 0 aufzuwerten. Dies insbesondere mit Blick auf die Bedarfsermittlung, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung an verschiedenen Alternativen, und auf die Machbarkeitsstudie. Das Ende dieser Beauftragung ist erreicht, wenn Leistungsphase 3 mit der Kostenschätzung vorlegt. Aufgrund der in den Leistungsphasen 0 bis 3 oftmals noch recht überschaubaren Kosten ist Schritt 2 meist unter Anwendung des nationalen Ausschreibungsrechtes möglich.
- Schritt 3 : auf Grundlage der nunmehr vorliegenden Entwurfsplanung sowie der Kostenschätzung einen qualifizierten Maßnahmebeschluss herbeiführen.
- Schritt 4 : auf Grundlage des Maßnahmebeschlusses die haushalterischen Mittel zur Umsetzung der Maßnahme bereitstellen.
- Schritt 5 : Ausschreibung für die planerischen Leistungen in den Leistungsphasen 4 bis 9 anstoßen. Diese Leistungen sind – unter Einhaltung der vor genannten Schritte – nunmehr rechtskonform zu vergeben, ggf. unter Anwendung des EU-Vergaberechtes.

Achtung! - Auch kleine Planungsaufträge sind europaweit auszuschreiben, wenn die voraussichtliche Gesamtsumme aller Planungshonorare den Schwellenwert übersteigt.

Erfahrung mit weiteren Wertungskriterien neben dem Preis (Bewertungsmatrizen)

Session C.5

Die angesprochenen Punkte drehen sich um die Herausforderungen und Überlegungen im Zusammenhang mit der Festlegung von Bewertungskriterien für Ausschreibungen und Vergaben:

1. Es gibt eine steigende Tendenz, neben dem reinen Preis auch andere Bewertungskriterien festzulegen, um den besten Nutzwert zu erzielen. Dies ermöglicht eine umfassendere Beurteilung von Angeboten.
2. Die Festlegung aussagekräftiger Kriterien kann schwierig sein. Es ist wichtig, klare und objektive Bewertungskriterien zu definieren, um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Angebotsbewertung zu gewährleisten.
3. Die Frage, ob es sinnvoller ist, Wertungs- oder Eignungskriterien festzulegen oder die Angebote untereinander zu vergleichen, hängt von den spezifischen Anforderungen und Zielen der jeweiligen Ausschreibung ab.
4. Ein ausgewogener Mix aus Preis- und Qualitätskriterien kann dabei helfen, den besten Nutzwert zu erzielen. Typischerweise werden solche Gewichtungen in Form von Prozentangaben (z.B. 40% Preis, 60% Qualität) festgelegt.
5. Die Transparenz bei der Bewertung der Angebote ist entscheidend, um das Vertrauen in den Vergabeprozess zu wahren. Eine klare Dokumentation der Bewertungskriterien und -ergebnisse hilft, Nachvollziehbarkeit und Objektivität sicherzustellen.
6. In der Rechnungsprüfung ist es wichtig, die Nachvollziehbarkeit der Wertungskriterien sicherzustellen, um mögliche Unregelmäßigkeiten aufzudecken und zu vermeiden. Subjektive Entscheidungen sollten vermieden werden, und die Bewertungskriterien sollten objektiv und vorab definiert sein.
7. Es gibt keine einheitliche Vorgabe, ob rein nach Preis oder nach anderen Kriterien ausgeschrieben werden soll. Dies hängt von den individuellen Anforderungen und Zielen der jeweiligen Ausschreibung ab.
8. Bisher scheinen bei Vergaberügen mit einer Matrix keine Probleme aufgetreten zu sein. Es ist jedoch ratsam, kontinuierlich zu prüfen und sicherzustellen, dass der Vergabeprozess transparent, nachvollziehbar und objektiv abläuft.

Zusammenfassung:

- Tendenz zu diversen Bewertungskriterien neben dem reinen Preis für besten Nutzwert
- Schwierigkeiten bei der Festlegung aussagekräftiger und objektiver Kriterien
- Entscheidung über Wertungs- oder Eignungskriterien abhängig von Zielen der Ausschreibung
- Balanced Scorecard mit Preis- und Qualitätskriterien für optimalen Nutzwert
- Transparenz entscheidend für Glaubwürdigkeit im Vergabeprozess
- Nachvollziehbarkeit der Wertungskriterien in der Rechnungsprüfung wichtig
- Keine strikten Vorgaben für reine Preis- oder andere Ausschreibungen
- Bisher keine Probleme bei Vergaberügen mit Matrix, aber laufende Überprüfung empfohlen

Part 5: IT-Prüfung / IT-gestützte Prüfung

Wie führe ich eine IKS-Stichprobe durch und was brauche ich dafür?

Sessions C.3 und E.3

C.3

Was ist IKS-Prüfung?

Zur IKS-Prüfung gehören nach Auffassung der Teilnehmenden eigentlich Aufbau- und Funktionsprüfungen. IKS-Prüfung ist in der FiBu zumeist aber nur die Aufbauprüfung (z.B. Prozesse und Dienstweisungen usw.), weil die Dokumentation fehlt, um sinnvoll Funktionsprüfungen durchführen zu können, beispielsweise für/bei Rückstellungen und bestimmten Sachanlagen Gruppen wie Infrastruktur oder bei Forderungen.

Eine Teilnehmende berichtet von aufwändigen Rückstellungsprüfungen, die als Vollprüfung durchgeführt werden wegen zahlreicher Unsicherheiten im Verwaltungsablauf. Insbesondere bei Instandhaltungsrückstellungen seien die Begründungen und Berechnungen regelmäßig unzureichend bis fragwürdig, sodass eine vollständige Überprüfung erforderlich wird. Andererseits sei der Aufwand dafür aber viel zu hoch. Welche Alternativen gibt es hier im Zusammenhang mit IKS-Prüfungen?

Als Auswahl-Kriterium für IKS-Prüfungsschwerpunkte werden zumeist das Finanzvolumen und/oder ein erkennbares Fehlerrisiko genannt.

Wegen der überwiegend eher dünnen Dokumentation des IKS wurde sodann diskutiert, wie ein zielführender Ansatz aussehen könnte. Folgende Anregungen bzw. Ideen wurden genannt:

- IDEE-1: die Beurteilung aller Dienstweisungen usw. zusammenfassen als Ansatzpunkt für weitere IKS-Prüfungen. Bereiche ohne Dienstweisungen werden dann zuerst geprüft (sofern wesentlich).
- IDEE-2: quantitative Bedeutung (Finanzvolumen) wird zugrunde gelegt
- IDEE-3: Steuerung nach Finanzrisiko (Betragshöhe und ~risiko)
- IDEE-4: Prozessbeschreibungen werden angefragt, kritische Abläufe werden geprüft

Die Berichterstattung der Ergebnisse im (Prüfungs-)Ausschuss kann nach Erfahrung eines Teilnehmenden sehr wirksam sein, z.B. wenn einzelne Fachbereiche trotz Aufforderung keine Rückmeldung zu ihrem IKS gegeben haben.

Stichproben (allgemein)

Stichproben werden nach allgemeiner Auffassung überwiegend "händisch" auf der Grundlage von Erfahrungen oder eher zufällig gezogen. Sofern bestimmte Risikogruppen bekannt sind, werden diese besonders berücksichtigt. Mathematisch-statistische Verfahren werden derzeit nicht verwendet.

Als ein Problem dabei wird die Festlegung des Stichprobenumfangs genannt. Beispielsweise sei fraglich, ob der Umfang mit Formeln oder „freihändig“ (nach Gefühl bzw. nach verfügbarem Zeitrahmen) festgelegt werden kann bzw. muss.

Als weitere Frage wurde in diesem Zusammenhang besprochen, wie diejenigen Fachbereiche geprüft werden, die besonders schlecht dokumentiert sind? Wie selektiere ich dann Stichproben sowohl nach Umfang als auch nach konkreter Auswahl der Elemente? Und: Wie können durch die IKS-Prüfungen die Selektion von Stichproben vorbereitet und weiter unterstützt werden? Wie finde ich die "lohnenden Fälle"?

Dabei wurde auch das Problem deutlich, dass Berichte nur in begrenztem Umfang erstellt werden können. Umso dringender ist nach Auffassung der Teilnehmenden die Konzentration auf wesentliche Risikobereiche wichtig!

IKS-Stichproben

Es wurde besprochen, wie IKS-Stichproben modellartig zu gestalten seien. Es wurde verdeutlicht, dass das Modell der IKS-Stichproben die sogenannte "Attribut-Stichprobe" bzw. „Merkmalsstichprobe“ ist. Dieses Modell ist noch unbekannt. Es wäre deshalb wünschenswert, einmal einige Praxisbeispiele dazu zu sehen (bzw. vorgestellt zu bekommen). Insbesondere bei Großen Grundgesamtheiten (z.B. bei Forderungen, Straßenabschnitten, Festwerten oder BGAs) könnten eventuell auch statistische Modelle (v.a. zur Berechnung des Umfangs der Stichprobe) zum Einsatz kommen.

E.3 - Die TN unterscheiden zunächst zwei Arten des IKS:

(1) Das rechnungslegungsbezogene IKS umfasst Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Sicherung der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung sowie zur Sicherung der Einhaltung der maßgeblichen Gesetze und Normen und wird kontinuierlich weiterentwickelt. Dies wird unter anderem im deutschen IDW Prüfungsstandard 261 (Feststellung und Beurteilung von Fehlerrisiken und Reaktionen des Abschlussprüfers auf die beurteilten Fehlerrisiken (IDW PS 261)) adressiert. Des Weiteren referenziert der Prüfungsstandard 261 weitere Standards des IDW (PS 200, PS 210, PS 230, PS 240, PS 250, PS 300, PS 321) bzgl. der Ausprägung verfahrenstechnischer Fragen bei der Abschlussprüfung zur Berichterstattung über die Abschlussprüfung (PS 400, PS 450, PS 470) sowie den IDW PS 330 zur Prüfung des Einsatzes von Informationstechnologie zur Rechnungslegung.

(2) Nach § 104 (Weitere Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung) der GO NRW, Absatz 1 Ziff. 6 die Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems.

Die TN beziehen die Fragestellung auf die 2. Alternative und betrachten eine isolierte Stichprobenprüfung allein des IKS ohne Einbezug der materiellen oder organisatorischen Aspekte einer Ordnungsmäßigkeitsprüfung als problematisch. Favorisiert wird die IKS-Prüfung stets begleitend im Kontext regelmäßiger oder Einzelfallprüfungen.

Die Bundesstadt Bonn hat gute Erfahrungen mit dem Einsatz eines standardisierten Fragebogens zur Selbsteinschätzung der Wirksamkeit des IKS gesammelt. Im Vorfeld angekündigter Prüfungen werden die Organisationseinheiten diesbezüglich eingebunden. Neben wertvollen Hinweisen für die ÖRP kann dies auch dazu beitragen, dass sich die zu prüfenden Fachbereiche systematisch mit ihrem jeweiligen IKS auseinandersetzen.

Ansatz von KI im RPA (bei Prüfungen, Niederschriften und Besprechungen etc.) - Wer macht was?

Sessions A.4 und D.4

Hinweis

Den teilnehmenden sind folgende KI-Angebote bekannt :

- ⇒ Autopilot von Microsoft
- ⇒ ChatGPT von Open AI
- ⇒ Gemini von Google
- ⇒ deepl.com

Anwendungsmöglichkeiten

Die teilnehmenden können sich ad hoc folgende Anwendungsmöglichkeiten vorstellen :

- ⇒ Anfertigung von Protokollen (Besprechungen, Sitzungen, ..)
- ⇒ Prüfungsplanung
- ⇒ Qualitätsprüfung eigener Berichte
- ⇒ Recherche, auch im Hinblick auf die Prüfungsfelder selbst
- ⇒ Korrelationsanalysen
- ⇒ Synopsen
- ⇒ Zusammenfassungen
- ⇒ Einkürzung von Texten
- ⇒ Vereinfachung von Sprache

Moderne Jahresabschlussanalyse: Implementierung von KI- und Software Lösungen zur Generierung von Kennzahlen für die frühzeitige Risikoerkennung

Sessions B.1 und D.1

JA-Analyse

Eingangs wurde die Frage gestellt, wie die Generierung von Kennzahlen mit KI erfolgen könnte? Beispiel: Eigenkapitalquoten (mit mehrjährigen Entwicklungen), Zuwendungsquoten als Anteil der Finanzierung der Kommune durch Zuwendungen von Bund und Ländern usw., Personalaufwandsquoten u.Ä.

Generierung von Kennzahlen

Als naheliegendes Hilfsmittel wurde ChatGPT angesprochen, beispielsweise um die Angaben im Lagebericht hinsichtlich von „Chancen und Risiken“ zu prüfen, insb. ESG-Kennzahlen („ESG-Dashboarding“), zur Nachhaltigkeitsberichterstattung u.Ä.

Implementierung von KI

Es wurde sodann die Frage aufgeworfen, was genau unter "KI" zu verstehen ist. Reduziert sich das auf ChatGPT? Die Teilnehmenden berichten, dass sie selbst schon zum Teil Erfahrungen mit der Anwendung von ChatGPT im privaten Umfeld gemacht haben – d.h. auf ihren privaten Rechnern getestet haben, wie leistungsfähig ChatGPT ist, aber im konkreten dienstlichen Umfeld das (noch) nicht erlaubt ist. KI ist derzeit noch nicht im Einsatz, nur einzelne Pilotanwendungen (Tests) werden genannt, teilweise findet die rechtliche und datenschutzbezogene Prüfung derzeit statt. In einem Fall wird derzeit konkret erprobt, ob/wie „KI“ verwaltungsweit eingesetzt werden könnte. Vereinzelt gibt es spezifische KI-Pilotprojekte, z.B. im Bereich Ausländerbehörde (ob mit Entscheidungsbefugnis, konnte nicht geklärt werden) oder zwecks Zusammenfassung von Dokumenten. In der kommunalen Rechnungsprüfung ist KI hingegen bisher nicht gebräuchlich.

Anschließend wurde über mögliche Einsatzzwecke von KI in der Rechnungsprüfung diskutiert.

IDEE-1: KI zur Überprüfung interner und externer Verweise (Quellenüberprüfung).

IDEE-2: Auswertung von Vorjahresabschlüssen durch KI als Grundlage der aktuellen Prüfung.

In diesem Zusammenhang wurden allerdings auch folgende Fragen aufgeworfen:

- Kann KI die eigene Prüfung rechtswirksam ersetzen?
- Muss KI ggf. als Prüfungshilfe genannt werden? (zB mit der Formulierung "Von der KI geprüft" ... <Datum, Unterschrift>
- Datenschutz: wo oder wie könnte die KI Probleme verursachen? Was ist zu klären?
- Beispiel: Abgrenzung von Corona-Mindererträgen (nach dem Verursachungsprinzip) bei Bezugnahme auf Angaben externer Quellen mit Unterstützung von KI? Darf sich der / die Prüfende dabei ausschließlich auf die KI-Ergebnisse stützen?

Risiko-Früherkennung

Inwieweit KI zur Risikofrüherkennung eingesetzt werden könnte, scheint laut Teilnehmenden fraglich. Es gibt aus der fortgeschrittenen Statistik wohl Risiko-Modelle, die durch KI unterstützt werden könnten. Denkbar wäre der zusätzliche KI-Einsatz z.B. bei stochastischen Forecasting-Modellen, für einschlägige "Stress-Tests" wie EK-Belastungstest, Maximalverlustszenarien, Zuwendungsprognosen, Investitionsrisiko-abschätzungen oder Kostenprognosen bei starker Unsicherheit usw.

Methodisch handelt es sich dabei um die Gruppe der fortgeschrittenen Entscheidungsunterstützungs-modelle, wie z.B. "Monte-Carlo und Value-at-Risk-Modelle" (relativ anspruchsvoll für die Ersteller, die Technik und für die Adressaten!). Es sollten gegebenenfalls auf jeden Fall vereinfachende Modelle entwickelt und erprobt werden.

Einsatz von Datenanalyse-Tools

Eine Kommune setzt IDEA ein. Die Schwierigkeit besteht allerdings in dem Austausch zwischen der IT-Prüfung und dem Jahresabschlussprüfer (der IT-Prüfer weiß nicht, was der Jahresabschlussprüfer haben möchte). Um die technischen Möglichkeiten nutzen zu können, müssen entsprechende Kenntnisse bei allen Prüfern aufgebaut werden. Daneben bedarf es kreativer Ideen, wie die Technik für Prüfungen eingesetzt werden kann.

Bei einer anderen Kommune gibt es IDEA, allerdings „liegt die Software“ nur rum; es fehlt die Zeit zum Auszuprobieren. Die Schulung zu IDEA fand 3 Tage online statt und wurde von den meisten Prüfern als anstrengend empfunden, so dass einige Prüfer bereits geistig „abgesprungen“ sind.

Es stellte sich im Teilnehmerkreis, ob es auch einfacherer Lösungen, z.B. mit Excel, gibt.

Programm	Hersteller	Vertrieb Deutschland	Internet
ACL Analytics	ACL Services Ltd., Vancouver, Kanada	AM: DataConsult GmbH, Barmstedt	www.am-dataconsult.de
DATEV ACL Comfort	Comfort Komponente DATEV eG, Nürnberg	DATEV eG, Nürnberg	http://www.datev.de/portal/ShowPage.do?pid=dpi&nid=77212
Active Data for Excel/SQL	InformationActive Inc., Ottawa, Kanada	Direktkontakt nach Kanada	www.informationactive.com.de
ARBUTUS	Arbutus Software Inc., Burnaby, Kanada	Kontakt über Ideagen PLC, GB	www.arbutussoftware.com
DataWatch Desktop	Datawatch Corporation, Chelmsford, USA	Datawatch GmbH, Neuss	www.datawatch.com
ESKORT SESAM	INTRASOFT International S.A., Luxemburg	Intrasoft International Scandinavia A/S, Birkerød, DK	www.intrasoft-intl.com/eskort/the-solution/eskort-standard-systems/computer-audit-sesam
hfp OpenAnalyzer	hfp Informationssysteme GmbH, Kelkheim, Deutschland	hfp Informationssysteme GmbH, Kelkheim	www.openanalyzer.de
IDEA	CaseWare Analytics, Ottawa, Kanada	Audicon GmbH, Düsseldorf	www.audicon.net
Picalo	Picalo.Org – Open source Community	Kontakt über Internet	www.picalo.software.informer.com
SAS Visual Analytics	SAS Institute Inc., Cary, USA	SAS Institute GmbH, Heidelberg	www.sas.com/de
Teammate Analytics	Wolters Kluwer Financial Services, Alphen, Niederlande	Wolters Kluwer, Köln	www.teammatesolutions.com

Übersicht Softwareanbieter

aus: Ute Seeber, Roger Odenthal (2016): Ein frischer Blick - Prüfsoftware im Anbieter- und Nutzervergleich, in Revisionspraxis, Ausgabe 1, Februar 2016.

Welche Datenanalysetools sind für eine gute Analyse erforderlich? IDEA, KNIME, EXCEL, Power-BI & Co.

Session A.1

Bisheriger Einsatz von Tools zur Datenanalyse

Überwiegend werden laut Teilnehmenden die ERP-Programme (SAP, INFOMA, ABDATA usw.) als Quelle genutzt, um Datenauszüge direkt in eine Excel-Tabelle zu exportieren und dann mit Excel weiter zu bearbeiten. Insoweit dient der Einsatz von Excel als Werkzeug überwiegend den Importen von Daten aus der ERP zum Zwecke der Erstellung von Tabellen und entsprechenden Auswertungen oder Berechnungen wie Listen, Summen, Teilmengen, Anteile in % usw. In der Regel werden die in Excel integrierten Datenanalysetools (z.B. die Toolbox oder der Solver), die sogenannten Excel-Power-Tools (Power Pivot, Power Query) und / oder ergänzende Add-Ons (Active Data, XLRisk usw.) dabei nicht eingesetzt.

Tools wie Power-BI oder KNIME sind nicht bekannt und werden dementsprechend auch nicht genutzt.

Prüfsoftware: Caseware und IDEA

Einige TN berichten, dass IDEA angeschafft und wieder abgeschafft wurde, weil es nicht genutzt wurde. Gründe sind zT. technischer Natur (fehlgeschlagene Datenübernahmen oder Kontenzuordnungen), aber oft auch ein Problem der Einarbeitung in die Software und der fehlenden täglichen Praxis (Übung). Dazu ist oft unklar, welche Daten gebraucht werden und wie was ausgewertet werden muss.

Fortbildung

Es wurde sodann diskutiert, welche Kenntnisse erforderlich sind. Im Hinblick auf Fortbildungen wurde angeregt, anstelle von „Voraussetzungen“ zu bestimmten Angeboten – z.B. bei Excel – einen/einige Selbsteinschätzungstest(s) offen für alle Anwender:Innen der Prüfung, also sowohl für technische, betriebswirtschaftliche Abschluss- und Verwaltungsprüfungen - aber nicht für die anderen Verwaltungsmitarbeitenden selbst – anzubieten. Es sollten Rollen- oder Kompetenzmodelle vorgeschlagen werden, für die sich der/die Teilnehmenden dann jeweils entscheiden müssten.

==> siehe Rollenkonzept. Hinsichtlich IDEA sollten praxisorientierte Einarbeitungskurse angeboten werden, ggf. mit konkreten Lösungen aus der täglichen Praxis.

Kann Process Mining (ProM) IKS-Prüfungen unterstützen?

Session F.1

Was ist ProM?

Process Mining (ProM) ist die Datentechnik zur Erzeugung von Prozessmodellen aus digitalen Protokolleintragungen (sog. "Event-Logs") in den zentralen Finanz-Programmen/Anwendungen, z.B. SAP, INFOMA, mps usw. aber auch aus Vorverfahren/Fachanwendungen wie der „Kommunalmaster Steuern und Abgaben“, ProSoz, Vollstreckungsprogrammen oder Gebührenabrechnungsprogrammen.

ProM ist als Analysetechnik bei den Kommunen noch relativ neu und unbekannt (Praxisbeispiel Leipzig zur Beschaffung von Bürosachmitteln, vgl. <https://www.gisa.de/referenzen/datenbasierte-auswertung-fuer-die-smart-city-stadt-leipzig/>., vgl. auch BMI/Bundesverwaltungsamt (Hrg.): Organisationshandbuch, Schlagwort „Process Mining“

Spezial-Software ist notwendig und verfügbar, aber zT. teuer (insb CELONIS als Weltmarktführer). IDEA bietet eine zusätzliche App für Prozessanalysen an (kostenpflichtig). Es gibt allerdings auch open source Produkte, zB ProM light 1.xx, mit entsprechend geringerem Leistungsumfang.

Lit.-Empfehlung: Will van der Aalst: Lehrbuch „Process Mining. Data Science in Action.“ (2016) oder die Kurzfassung in deutscher Sprache bei Peters/Nauroth (2018): Process Mining. Geschäftsprozesse smart, schnell und einfach., erschienen bei Springer/Gabler-Verlag, als ebook für nur € 5,- . Daneben gibt es zahlreiche Internetquellen, zB Processmining.org, IEEE-Taskforce Process Mining, usw. usw.

Nutzen von ProM

Mit ProM können prozessorientierte sogenannte Event-Log-Daten aus Datensystemen (z.B. zentrale Finanzen, Vorsysteme/Anwendungen, Fachanwendungen, Spezialprogramme etc.) ausgewertet werden, um Prozessmodelle zu generieren, die vergleichbar sind mit den ADONIS- oder Picture-Modellen bzw. traditionellen Prozessmodellen wie VISIO. Ein Vorteil liegt darin, dass nur "Echt-Daten" verwendet werden und keine "Vermutungen über die tatsächlichen Abläufe" (traditionelle Prozessmanagement-Ansätze) angestellt werden müssen.

Auf Grundlage der Prozessdatenmodelle können dann durch Prozessanalysen die Prozessmängel wie zB Engpässe ("Bottlenecks"), Rückläuferquoten (Rework-Quoten) oder überlange Bearbeitungszeiten (Durchlaufzeitanalyse) identifiziert und untersucht werden (Performance-Analysen, KPI-Analysen).

Probleme und Herausforderungen

Die größte Herausforderung besteht nach Erfahrung von Teilnehmenden wohl darin, die Daten bereit zu stellen. Benötigt werden neben der Zuarbeit von IT-Fachleuten mindestens drei Datentypen: die Fallbezeichner (Case Identifier), die Aktivitätsdaten und die Zeitstempel („Timestamps“). Mit diesen drei Datentypen können moderne Algorithmen die grafischen Prozess-Modelle erzeugen. Im Falle

identifizierter Schwachstellen ist durch Anonymisierung usw. darauf zu achten, dass keine Personenbezüge hergestellt werden können (Datenschutz, Arbeitnehmerschutz).

In der Regel sind die visualisierten Prozessmodelle im ersten Schritt so komplex, dass dringend vereinfacht werden muss. Es ist dann immer eine Herausforderung die richtige Analysetiefe („Granularität“) zu finden, also „so viel wie nötig, aber so wenig wie möglich“ in den Modellen abzubilden. Darüber kann man sich in der Praxis trefflich streiten. Sehr interessant scheint auch die sogenannte Variantenanalyse, also die Darstellung der Anzahl an Varianten, in denen grundsätzlich gleichartige Fälle behandelt werden (wurden!). Das sind nach bisherigen Erfahrungen überraschend viele!

ProM und Prüfung

Ziel der ProM-Analyse aus Prüfungssicht sind die durch Prozessanalysen erkennbaren IKS-Schwächen (vgl. § 59 Absatz 3 GO). Aus Prüfungssicht sind die Prozess-Schwächen oft Hinweise auf IKS-Mängel, z.B. deuten Bearbeitungsschleifen auf vorherige Kontrollmängel hin, Engpässe oder Liegezeiten bergen das Risiko der Verfristungen die wiederum zu Kontrollrisiken führen, dass nicht rechtzeitig reagiert wird. Deshalb kann/sollte sich die IKS-Prüfung auf Prozessmängel konzentrieren, da es sich in verschiedener Hinsicht um Risiken handeln kann, die zu erhöhten Kontrollrisiken führen.

Engpässe entstehen zumeist wegen mangelnder Sachausstattung (zB veraltete Technik, schlechte Software, fehlende Arbeitsräume) oder personeller Probleme (qualitative oder quantitative (Dauer-) Überlastung, temporäre Kapazitätsprobleme).

Für die Prüfung bietet ProM die Chance, vermehrt Prozessmodelle, die auch wirklich den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen, zu generieren und als Grundlagen für die IKS-Prüfungen (s.o.) zu nutzen. Dadurch können konkrete Schwächen oder Fehlerpotenziale schneller zugeordnet und gezielter angegangen werden. ProM könnte damit zu erhöhter Effizienz in der IKS-Prüfung führen und damit auch zu erhöhter Effizienz der Prüfungsdurchführung insgesamt. Als Nebeneffekt wird die Kenntnis und kritische Auseinandersetzung mit den (tatsächlich) bestehenden Abläufen gestärkt und die Entscheidungsgrundlage für Organisationsentscheidungen wesentlich verbessert.

Erstellt unter Mitwirkung von:

Alexander Feiten

Alain François

Christoph Heck

Christine Kaiser

Stephan Kennien

Claudia Nadenau

Andreas Prinz

Bernd Binzenbach

Dr. Ansgar Strätling

Erstellungsdatum: 12.8.2024

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die Wiedergabe dieses Werkes oder wesentlicher Teile in anderen Editionen wie auch die Einstellung dieses Werkes in Datenbanken ist nur mit Zustimmung des Instituts für Verwaltungswissenschaften gGmbH gestattet. Die Wiedergabe von einzelnen Textpassagen hat unter einer Quellenangabe mit Nennung der Autoren und des Instituts für Verwaltungswissenschaften gGmbH als Herausgeber zu erfolgen.



Institut für Verwaltungswissenschaften gGmbH
im Wissenschaftspark Gelsenkirchen
Munscheidstraße 14
45886 Gelsenkirchen

www.ifv.de