

Kurzübersicht**Personal- und Organisationsreferat, P 4.3 Beihilfe
Internes Kontrollsystem der Beihilfestelle****Überblick zum Prüfungsumfang**

Geprüft wurde das Interne Kontrollsystem (IKS) bei der Sachbearbeitung von Beihilfeanträgen hinsichtlich der Möglichkeit von Manipulationen durch interne und externe Personen. Im Rahmen der Prüfung wurden zur Datenerhebung Interviews und Anfragen durchgeführt sowie das Systemhandling betrachtet. Eine Prüfung der technischen Hintergründe und technischen Manipulationsmöglichkeiten des Beihilfenberechnungsprogramms sowie des angewandten Zahlprogramms erfolgte nicht.

Zielsetzung der Prüfung

Durch die Prüfung des IKS wurden Aussagen dazu erwartet, inwieweit die bei der Dienststelle vorgefundenen Maßnahmen und Regelungen in den einzelnen Dimensionen des IKS grundsätzlich geeignet sind, die definierten Kontrollziele wie Prävention gegen dolose Handlungen zu erreichen. Ziel der Prüfung war, das IKS auf Zweck, Funktion, Wirksamkeit und Vollständigkeit zu überprüfen und Vorschläge zur Beseitigung der festgestellten Schwachstellen zu erarbeiten.

Empfehlungen auf der Basis der Prüfungsergebnisse

- Die bereits vorhandenen organisatorischen Maßnahmen wie Funktionstrennung, Vertikales Mehr-Augen-Prinzip und Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht sollten beibehalten werden.
- Da diese Maßnahmen in ihrer derzeit gehandhabten Form für die Sachbearbeitung voraussehbar und berechenbar sind, sollten sie noch weiter ergänzt werden. Das Revisionsamt schlägt vor anhand des Ablaufplans festzustellen, wo noch ergänzende Kontrollmaßnahmen möglich sind, wie z.B. die Zuweisung von Aufgaben ohne ein erkennbares Verteilungsmuster oder den nicht vorhersehbaren Wechsel der prüfenden und anordnenden Person.
- Soweit möglich, sind die Kontrollen und deren Ergebnisse zu dokumentieren, um verwertbare Aufstellungen zu erhalten und die Führungskräfte zu entlasten. Um die sorgfältige Fach- und Dienstaufsicht als Teil der Internen Kontrolle auszuüben, sollte die Leitungsspanne und die Anzahl der Kontrollen bestehen bleiben.
- Im Bereich der personenbezogenen Maßnahmen können die Führungskräfte noch zum Thema IKS geschult sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum gleichen Thema weiter sensibilisiert werden. Soweit keine gravierenden Gründe dagegen sprechen, sind die Zuständigkeiten spätestens alle fünf Jahre neu zu verteilen. Auch im Führungsbereich hat eine Personalrotation zu erfolgen.
- Die EDV-Unterstützung bei der Aufgabenerledigung und der Kontrolle sollte beibehalten werden. Die Beihilfestelle könnte beim Hersteller des Abrechnungsprogramms mittelfristig anregen, eine automatisierte Abweichungsanalyse zu ermöglichen
- Mit Hilfe des vorhandenen Ablaufplans sollte die Beihilfestelle eine Schwachstellenanalyse durchführen. Als weitere prozessimmanente Maßnahme ist, wenn sich bei der Sachbearbeitung Unregelmäßigkeiten der gleichen Art wiederholen, eine genauere Analyse der Fehler notwendig. Es könnte sich um ein Indiz für Manipulationen handeln. Es wird dringend empfohlen, das Vorgehen in solchen Fällen zu regeln und die Führungskräfte regelmäßig davon in Kenntnis zu setzten.
- P 4.3 sollte regelmäßig überprüfen, ob alle Maßnahmen zur Internen Kontrolle umgesetzt und eingehalten werden.
- Das Gesamtsystem, das heißt alle Maßnahmen zum IKS, sind systematisch nach Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu beurteilen. Die Ergebnisse der Evaluation sollten mindestens jährlich dokumentiert werden.
- Die Referats- und Abteilungsleitung sollte alle Möglichkeiten nutzen, um zu verdeutlichen, wie wichtig ihr die Installation des IKS und dessen ständige Evaluation ist.

Prüfungsergebnisse – Zusammenfassung

- Organisatorische Maßnahmen wie Funktionstrennung (Trennung von Abrechnung und Prüfung mit Anordnung) und Vertikales Mehr-Augen-System (Kontrolle durch den Vorgesetzten) sind vorhanden, aber berechenbar, so dass sich auf Dauer Möglichkeiten für Manipulationen ergeben können. Die Dienst- und Fachaufsicht als wichtiger Teil des IKS wird sorgfältig ausgeübt.
- Spezielle Schulungen oder Veranstaltungen, um die Führungskräfte zum IKS zu informieren und, um die Beschäftigten zum Thema Vermeidung von Fehlern und geschäftsschädigenden Verhalten zu sensibilisieren, gab es bis jetzt nicht. Eine regelmäßige Neueinteilung der Zuständigkeiten oder ein Wechsel der Personen findet bei der Beihilfestelle kaum statt, so dass erfahrungsgemäß die persönliche Anfälligkeit zunehmen kann.
- Die EDV wird unterstützend zur Aufgabenerledigung und bei der Kontrolle verwendet. Mit dem vorhandenen Abrechnungsprogramm ist derzeit eine Abweichungsanalyse anhand von Kennzahlen technisch nicht möglich.
- Als prozessimmanente Maßnahme wurde eine Schwachstellenanalyse bisher noch nicht systematisch durchgeführt und dokumentiert. Die notwendigen Vorschriften und Arbeitsanweisungen sind vorhanden und bekannt, aber nicht immer auf aktuellem Stand. Die Einhaltung des Regelwerks wird regelmäßig kontrolliert. Die Kontrollen sind jedoch vorhersehbar und damit bei Manipulationsabsichten umgehbar. Systematische Fehleranalysen oder Regelungen zum Vorgehen bei Auffälligkeiten liegen nicht vor.
- Bei P 4.3 findet keine regelmäßige Überprüfung statt, ob und in welchem Umfang die vorhandenen Maßnahmen zur Internen Kontrolle eingehalten werden. Die Wirksamkeit des Gesamtsystems ist damit gefährdet.
- Die vorhandenen Kontrollmaßnahmen wurden nicht systematisch überprüft. Eine Evaluation des Gesamtsystems erfolgte nicht.
- Auf der Ebene der Referats- und Abteilungsleitung gibt es keine Institution, welche P4.3 zum IKS berät und unterstützt. Auch im Leitbild und in den Zielvorgaben hat die Leitung noch nicht die Möglichkeit genutzt, um die Wichtigkeit dieses Themas klar und deutlich für alle Beschäftigten darzustellen.

Vorgehen der geprüften Organisationseinheit – Zusammenfassung

Noch während der laufenden Prüfung überarbeitete die Dienststelle interne Dienstweisungen und regelte die Information der Beschäftigten über jährlich bekanntzugebende Rundschreiben neu.

Die Beihilfestelle übernimmt die Empfehlungen des Revisionsamts bzw. hat diese bereits umgesetzt. Sie wird zum bisher vorhandenen IKS zusätzlich Kontroll- und Ergänzungsmaßnahmen einführen.

Insbesondere sollen durch einen unerwarteten Wechsel der prüfenden Person und die Einführung einer Personalrotation die organisatorischen und personellen Maßnahmen weiter ergänzt werden. Die Personalrotation endet, wie zwischen Personal- und Organisationsreferat und Revisionsamt vereinbart, oberhalb der Ebene der Arbeitsgruppenleitung in der Beihilfestelle. Die Kontrollen werden künftig dokumentiert. Die Beihilfestelle wird die Risiken strukturiert erfassen und bewerten sowie diese Schwachstellenanalyse dokumentieren.

Ein automatisierter Grunddatenabgleich bei der Sachbearbeitung ist aus nachvollziehbaren Gründen zur Zeit nicht sinnvoll. Bei einer Änderung der technischen Gegebenheiten wird eine erneute Prüfung empfohlen. Das Personal- und Organisationsreferat übernimmt diese modifizierte Empfehlung.

Die Abteilung plant eine Institution, die von der Ebene der Abteilungsleitung aus interne Kontrollen durchführt und die zugeordneten Bereiche zum Thema IKS berät. Sie sieht die Maßnahmen der internen Kontrolle und das dazugehörige System als Teil des Qualitätsmanagements und ordnet ihm einen hohen Stellenwert zu.

Der Rechnungsprüfungsausschuss übernimmt die Feststellungen und trägt die Empfehlungen des Revisionsamts mit.