

Stellungnahme zum Bericht über die überörtliche Prüfung der Kassenorganisation des Landkreises Anhalt-Bitterfeld durch den Landesrechnungshof vom 29.10.2021

Mit Schreiben vom 30.08.2021 übersandte der Landesrechnungshof (LRH) den Berichtsentwurf über die überörtliche Prüfung der Kassenorganisation des Landkreises Anhalt-Bitterfeld. Hierzu fand am 21.10.2021 ein Abschlussgespräch zwischen Vertretern des LRH und des Landkreises statt. In dessen Folge übersandte der LRH am 29.10.2021 den Bericht zur o.g. Prüfung. Gleichzeitig stellte der LRH fest, dass die Prüfung als abgeschlossen anzusehen ist. Darüber hinaus bittet der LRH um Stellungnahme und um Mitteilung des Veranlassenden.

Zu den genannten Feststellungen im Bericht vom 29.10.2021 nimmt der Landkreis wie folgt Stellung:

Tz. 1 Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in der Zeit vom 26. bis 29.10.2020 die Jahresabschlüsse für die Haushaltsjahre 2014 bis 2019 fehlten. Darüber hinaus erwartet der LRH, dass die Regelungen des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport bei der Erstellung der Jahresabschlüsse genutzt werden und ein entsprechender Ablaufplan zu erarbeiten ist.

Der Landkreis Anhalt-Bitterfeld hatte bereits am 03.12.2020 einen durch den Kreistag beschlossenen Ablaufplan zur Erstellung der ausstehenden Jahresabschlüsse und zur Nutzung der Regelungen aus dem Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport.

Im Rahmen des Abschlussgespräches am 21.10.2021 wurde dem LRH der aktuelle Stand mitgeteilt. Die Jahresabschlüsse lagen zu diesem Zeitpunkt bereits bis zum Haushaltsjahr 2016 vor, der Ablaufplan sowie die Nutzung der Regelungen aus dem Erlass des Ministeriums waren bereits seit Dezember 2020 beschlossen. Insoweit wurde der Feststellung des LRH bereits jetzt Rechnung getragen.

Darüber hinaus konnten die Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre 2017 und 2018 am 29.12.2021 dem RPA zur Prüfung übergeben werden. Die ausstehenden Jahresabschlüsse für 2019 und 2020 sollen bis zum 30.06.2022 erstellt werden.

Tz. 2.1. Allgemeine Dienstanweisung

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, die Allgemeine Dienstanweisung an die seit 2014 geltende Rechtslage anzupassen.

Eine Anpassung der Allgemeinen Dienstanweisung an die aktuelle Rechtslage wurde veranlasst.

Tz. 2.2. Mängel der Dienst- und Arbeitsanweisungen

Der Landesrechnungshof wies auf die notwendige Aktualisierung der Dienstanweisungen hin. Darüber hinaus sollen unbestimmte Rechtsbegriffe durch konkrete Festlegungen ausgestaltet und gesetzliche Regelungen nicht wörtlich zitiert werden.

Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurden zum Anlass genommen, die Dienstanweisungen zu überarbeiten und zu aktualisieren. Dabei werden die Hinweise des LRH zur Ausgestaltung berücksichtigt.

Tz. 3. Fremde Kassengeschäfte

Der Landesrechnungshof erwartet, dass für die Übernahme der Kassengeschäfte für die Regionale Planungsgemeinschaft eine Anordnung durch den Landrat erlassen wird.

Mit Beschluss vom 23.11.2007 hatte die Verbandsversammlung der Regionalen Planungsgemeinschaft beschlossen, dass die Kassengeschäfte dem Landkreis Anhalt-Bitterfeld übertragen werden. Eine Anordnung des Landrates im Sinne des § 5 Abs. 1 KomKBVO wird im Zuge der Neustrukturierung der Vertragsverhältnisse mit der Regionalen Planungsgemeinschaft erlassen.

Tz. 4.1. Fehlende Dienstanweisung für die IT

Der Landesrechnungshof hält es für dringend notwendig, dass der Landkreis eine IT-Dienstanweisung erlässt, woraus sich die einzuleitenden Maßnahmen bei Änderungen der Rechtsvorschriften bzw. der Softwarelösungen ergeben sowie die Verfahrensbeteiligten und -verantwortlichen bestimmt werden.

Zum 11.11.2021 wurde eine „Dienstanweisung zur Gewährleistung der Informationssicherheit im Umgang mit Informationstechnologie im Landkreis Anhalt-Bitterfeld (DA 06-01) – Informationssicherheit –“ erarbeitet und erlassen.

Dort heißt es „Vor dem Hintergrund des Katastrophenfalls im Juli 2021 werden zusätzliche Regeln zum Umgang mit Informationstechnik aufgestellt. Im Fokus steht dabei der Sicherheitsaspekt, es werden Festlegungen zu Verhaltensweisen der Beschäftigten sowie zur Beschreibung, (Wieder-) Herstellung und Erhaltung der IT-Sicherheit getroffen, um die Wiederholung vorgenannter Ereignisse zu verhindern. Die Dienstanweisung dient der Absicherung der Inbetriebnahme und der Arbeit mit der neu aufgebauten Serverinfrastruktur. Eine Fortschreibung der Dienstanweisung erfolgt mit der Weiterentwicklung des IT-Systems.“

Tz. 4.2. Einsatz von elektronischen Verfahren für Kasse und Haushalt

Der Landkreis hat nach Auffassung des LRH dafür Sorge zu tragen, dass die Anwendungsprüfung der eingesetzten elektronischen Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ordnungsgemäß erfolgt. Darüber hinaus bedarf die Freigabe und die Anwendungsgenehmigung einer gültigen Zertifizierung.

Bei der künftigen Beschaffung von elektronischen Verfahren für Kasse und Haushalt wird eine Zertifizierung durch eine vom BSI zugelassene Zertifizierungsstelle angestrebt. (Schritt 1).

Darüber hinaus wird eine Anwendungsprüfung durch den Fachbereich Rechnungsprüfung in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich, in dessen Verantwortung die betreffende Fachbereichssoftware eingesetzt werden soll, erfolgen. (Schritt 2).

Dem Landrat oder einem von ihm Beauftragten werden durch den einsetzenden Fachbereich die Ergebnisse aus Schritt 1 und 2 vorgelegt, damit dieser schriftlich die Freigabe erklären kann (Schritt 3).

Erst danach erfolgt die Freischaltung für den produktiven Einsatz durch den Fachbereich Informationstechnik und Digitalisierung.

Tz. 4.3 Fehlende Voraussetzung für die elektronische Rechnungsbearbeitung

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass der Landkreis Regelungen für die elektronische Rechnungsbearbeitung und Aktenführung erlässt.

Zu Beginn des Jahres 2021 hatte der Landkreis, Fachbereich Kämmerei, bereits eine Arbeitsgruppe zum elektronischen Rechnungsworkflow eingerichtet, aus dessen Arbeitsergebnissen sich eine Dienstanweisung ergeben sollte. Durch den Cyberangriff im Juli 2021 wurden die bis dahin erarbeiteten Arbeitsergebnisse vernichtet. Eine Weiterführung war aufgrund der eingeschränkten Arbeitsfähigkeit, insbesondere in der elektronischen Rechnungsbearbeitung und Aktenführung nicht möglich. Derzeit erfolgt der Neustart des Netzwerkbetriebes und die Herstellung der Arbeitsfähigkeit der Verwaltung nach dem Cyberangriff. Parallel wird an der Dienstanweisung gearbeitet.

Tz. 5. Liquiditätskredite

Der Landesrechnungshof empfiehlt im Rahmen der Überarbeitung der Dienstanweisung die alte Terminologie zu ersetzen sowie Regelungen zum Verfahren bezüglich der Aufnahme von Liquiditätskrediten zu treffen.

Mit der Überarbeitung und Aktualisierung der Dienstanweisung für das Kassenwesen (vgl. Tz. 2.2) werden die aktuellen Begrifflichkeiten verwandt. Das in der Praxis bewährte Verfahren zur Aufnahme von Liquiditätskrediten wird dabei in die neue Dienstanweisung aufgenommen.

Tz. 6.1 Kassenautomat

Der Landesrechnungshof erwartet eine sachgerechte Ermittlung des erforderlichen Limits der Kassenautomaten. Darüber hinaus wird empfohlen, in die DA Kassen für die Kassenautomaten Regelungen zur Befüllung, Abrechnung, Wartung sowie Höhe des Limits aufzunehmen.

Der Höchstbetrag der Kassenautomaten wurde regelmäßig in einer gesonderten Festsetzung geregelt. Vorab erfolgte eine den Bedürfnissen des Landkreises entsprechende sachgerechte Ermittlung des Höchstbestandes. Die Grundlage hierfür waren regelmäßig die Meldungen der Fachämter zum Auszahlungsbedarf.

Derzeit wird eine neue Dienstanweisung für die Kassenautomaten erarbeitet, die Regelungen zur Befüllung, Abrechnung, Wartung sowie Höhe des Limits enthält.

Tz. 6.2 Barkassen

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Barkassenbestand bezüglich des Bedarfs zu analysieren und deutlich zu reduzieren ist.

Der Bedarf bezüglich des Barkassenbestandes wird (zukünftig) in regelmäßigen Abständen durch den Kassenleiter analysiert und dokumentiert. Zurzeit ist eine Anpassung des Barkassenhöchstbestandes nicht möglich, da die Kassenautomaten aufgrund des Cyberangriffs außer Betrieb sind. Alle Einzahlungen und Auszahlungen müssen demnach über die Barkasse abgewickelt werden. Ein erhöhter Bedarf bezüglich des Barkassenbestandes ergibt sich zwangsläufig.

Nachdem die Arbeitsfähigkeit wieder vollumfänglich hergestellt ist, wird der Höchstbestand der Barkasse erneut analysiert und bei Bedarf neu festgesetzt. Insoweit erfolgt eine enge Zusammenarbeit mit den Versicherungsunternehmen.

Tz. 7 Kassenprüfung durch den Kassenaufsichtsbeamten

Nach Ansicht des LRH sind die einmal jährlich durchgeführten Kassenbestandsaufnahmen durch den Kassenaufsichtsbeamten nicht ausreichend, um die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben nach § 116 KVG LSA nachzuweisen.

Weitergehende Regelungen insbesondere kommunalrechtliche Vorschriften zur Ausgestaltung der Aufsichts- und Kontrollfunktion des Kassenaufsichtsbeamten (KAB) liegen nicht vor. Der KAB organisiert eigenverantwortlich die Sicherung und Kontrolle des ordnungsgemäßen Geschäftsganges der Kasse, die ihm mittels Dienstanweisung übertragen worden sind. Hierzu gehörte in der Vergangenheit die regelmäßige Kassenbestandsaufnahme und die regelmäßige Berichterstattung des Kassenverwalters im Rahmen von Dienstberatungen.

Entsprechend der Empfehlung des Landesrechnungshofes werden zukünftig Kassenprüfungen in regelmäßigen Abständen durchgeführt und dokumentiert.

Tz. 8. Forderungsmanagement

Fehlende Dienstanweisung

Der Landesrechnungshof bewertet die Bearbeitung von Forderungen im Landkreis als unwirtschaftlich und empfiehlt den Aufbau eines modernen Forderungsmanagements sowie den Erlass einer Dienstanweisung für das Mahn- und Vollstreckungswesen.

Für das Mahnwesen hat die damals zuständige Sachgebietsleiterin konkrete Anweisungen im Rahmen einer Dienstberatung getroffen und dokumentiert. Aufgrund der Neuordnung des Bereichs Kasse/Vollstreckung im Jahr 2021 mit der Trennung der Bereiche war eine klare Definition der Zuständigkeiten erforderlich. Erst im Rahmen der Stellenbesetzung des Leiters der Vollstreckung zum Ende des Jahres 2021 konnte das Forderungsmanagement konzeptionell bearbeitet werden. Im Rahmen der Konzeption werden die IST-Zustände, die Zuständigkeiten der Fachbereiche, die mögliche Zentralisierung sowie der sich daraus ergebende Personalbedarf analysiert und ausgewertet. In der Folge wird entsprechend der Empfehlungen des Landesrechnungshofes eine Dienstanweisung zum Mahn- und Vollstreckungswesen erlassen.

Personelle Ausstattung

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass im Vollstreckungsbereich der Kasse des Landkreises Anhalt-Bitterfeld ca. 7 VZÄ ausgewiesen sind. Davon entfielen 2 VZÄ auf den Außendienst und den Vollzug. Es wird festgestellt, dass die ungenügende personelle Ausstattung den kontinuierlichen Forderungseinzug verhindert, was zu finanziellen Ausfällen des Landkreises führen kann.

Zunächst weist der Landkreis Anhalt-Bitterfeld darauf hin, dass die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes in der Zeit vom 26. bis 29.10.2020 stattfanden. Bereits zum Erhebungszeitpunkt wurde ein Bedarf für den Vollstreckungsaußendienst und den Vollzug von 2,65 VZÄ ausgewiesen. Gegebenenfalls befand sich eine Stelle im Erhebungszeitraum in der (Nach)Besetzung. Zwischenzeitlich wurden die Aufgabenbereiche der Kreiskasse und des Vollstreckungswesens in zwei neue Fachdienste strukturiert. Damit einher gehen ein erhöhter Leitungsanteil sowie eine erhöhte Personalausstattung des Vollstreckungsbereiches in Gänze.

Trotz des bereits festgestellten erhöhten Personalbedarfs stellt sich die Personalakquise schwierig dar. Somit bestehen weiterhin personelle Engpässe, sowohl auf Sachbearbeiterebene im Innen- und Außendienst als auch im Leitungsbereich.

Tz. 9.1 Übertragung der Funktion des Antikorruptionsbeauftragten

Der Landesrechnungshof kritisiert die Besetzung der Position des Antikorruptionsbeauftragten in der Zeit vom 01.01.2019 bis 30.06.2020.

Die vorübergehende Wahrnehmung der Funktion des Antikorruptionsbeauftragten durch den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes ist der notwendigen Sorgfalt bei der Auswahl des neuen Funktionsinhabers geschuldet.

Seit dem 01.07.2020 wurde der behördliche Datenschutzbeauftragte mit dieser verantwortungsvollen Aufgabe betraut. Die Bekanntmachung der personellen Änderung auf der Internetseite ist inzwischen erfolgt.

Tz. 9.2 Regelungen im Landkreis Anhalt-Bitterfeld

Laut Landesrechnungshof fehlten wesentliche Regelungen zur Antikorruption in der Weisungslage des Landkreises, zum Verfahren und der einzuleitenden Maßnahmen. Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, die konzeptionell lückenhaften Regelungen zu überarbeiten.

Die vorhandenen Dienstanweisungen werden zeitnah überarbeitet.

Tz. 10.1 Prüfungen durch das RPA des Landkreises

Das Rechnungsprüfungsamt hat nach Ansicht des LRH im Jahr 2017 seine Pflichtaufgabe zur Durchführung von Kassenprüfungen und Kassenbestandsaufnahmen nicht erfüllt. Der Landesrechnungshof erwartet zukünftig vom Rechnungsprüfungsamt die Erfüllung aller Aufgaben.

Der Fachbereich Rechnungsprüfung stellt zukünftig sicher, dass alle Aufgaben erfüllt werden.

Tz. 10.2 Umsetzung der Feststellungen des RPA

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass die Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes durch den Landkreis nicht umgesetzt worden sind und erwartet, dass die Beanstandungen abgestellt werden und den Empfehlungen des RPA gefolgt wird.

Aufgrund des hohen Krankenstandes in der Kreiskasse und wechselnder Kassenleitungen war es zeitlich nicht möglich, die Feststellungen des RPA vollständig zeitnah umzusetzen.

Die laut RPA erforderliche Dienstanweisung zum Kassenwesen wird überarbeitet (siehe Tz. 2.2) und aktualisiert. Darüber hinaus soll nach der Entscheidung über ein modernes Forderungsmanagement (siehe Tz. 8.) eine Dienstanweisung zum Mahn- und Vollstreckungswesen ergehen. Darin werden die Arbeitsabläufe des Vollstreckungsbereiches konkretisiert und geregelt.

Zusammenfassung

Der Landkreis Anhalt-Bitterfeld hatte bereits im Jahr 2020 begonnen, die ausstehenden Jahresabschlüsse zu erarbeiten. Dies erfolgte unter Nutzung der neuen Regelungen des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 15.10.2020. Bis zum Ende des Jahres 2021 konnten trotz Einschränkungen durch den Cyberangriff die Jahresabschlüsse der Jahre bis einschließlich 2018 erstellt und dem RPA zur Prüfung ergeben werden. Die Jahresabschlüsse 2019 und 2020 werden zeitnah bis zum 30.06.2022 fertig gestellt, so dass eine Beurteilung der tatsächlichen Haushaltssituation entgegen der Auffassung des Landesrechnungshofes mittelfristig möglich ist.

Soweit der Landesrechnungshof die fehlenden Dienstanweisungen bzw. die unkonkreten, nicht aktualisierten Regelungen in den Dienstanweisungen des Landkreises - über den Kassenbereich hinaus - kritisierte, wurden hier bereits Aktualisierungen veranlasst.

Die konzeptionelle Erarbeitung eines modernen Forderungsmanagements wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Die sich daraus ergebende Prüfung der personellen Ausstattung des Mahn- und Vollstreckungswesens verlagert sich somit zwangsläufig. Die derzeit schwierige Personalakquise in diesem Bereich wird die Umsetzung des Konzeptes ebenfalls beeinflussen.

Im Ergebnis der Prüfung der Kassenorganisation des Landkreises Anhalt-Bitterfeld wurden durch den LRH Handlungsempfehlungen über den Bereich des Kassenwesens hinaus getroffen, die der Landkreis zum Anlass nimmt, entsprechende Regelungen zu treffen bzw. zu aktualisieren sowie die Gegebenheiten zu überprüfen und zu analysieren.

Grabner
Landrat