Institut der Rechnungsprüfer (e. V.)
Köln

Gutachten zur Optimierung der Prüfung der Informationstechnologie der örtlichen Rechnungsprüfung

April 2018

Dieser Bericht ist ausschließlich für Gremien des IDR e. V. bestimmt. Jede Weitergabe an Dritte setzt die Genehmigung durch den IDR e. V. voraus.

Rödl & Partner GmbH

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft

Kranhaus 1, Im Zollhafen 18
50678 Köln
Telefon +49 (221) 94 99 09-200
Telefax +49 (221) 94 99 09-900
E-Mail koeln@roedl.de
Internet www.roedl.de

Die für die Produktion dieser Mappe verwendeten Materialen inklusive Deckfolie mit den Bestandteilen (PET) (Polyethylentherephthalat) und (PP) (Polypropylen) sind biologisch abbaubar und recyclingfähig.

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag 3

2. Ausgangslage und Auftragsgegenstand 3

3. Management Summary 4

4. Methodische Vorgehensweise 8

5. Darstellung des IST-Zustandes und der Bewertung 9

5.1 Ergebnisse aus der Erhebung (Online-Umfrage) 9

5.1.1 Inhaltlicher Umfang der Erhebung und Grad der Beteiligung 9
5.1.2 Themenkomplex: Organisationsmodelle der IT-Prüfung 10
5.1.3 Themenkomplex: Personalausstattung und Qualifikationen in der IT-Prüfung 11
5.1.4 Themenkomplex: Change-Management / Projekt-Management 11
5.1.5 Themenkomplex: Prüfungsmethodik 13
5.1.6 Themenkomplex: Prüfungswerkzeuge / Tools 14
5.1.7 Themenkomplex: Prüfungsleitlinien, -hilfen, -standards 15
5.1.8 Themenkomplex: Potenzielle Formen der Zusammenarbeit 16
5.1.9 Themenkomplex: Outsourcing 18

5.2 Rahmengebende Gesetzgebung mit der Definition des gesetzlichen Aufgabenumfangs und der Prüfungsgegenstände 18

5.2.1 Begriffsbestimmung „Prüfungsgegenstand“ und „Prüfungsmethodik“ 19
5.2.2 Begriffsbestimmung „kommunale Prüfleitlinien“ 21

6. Handlungsempfehlungen für den IDR e. V. auf Basis der Bewertung 22

6.1 Erforderliche Personalausstattung und Qualifikationen im Bereich der IT-Prüfung 22

6.2 Organisations- und Zusammenarbeitsmodelle in der öffentlichen Finanzkontrolle 24

6.3 Anpassungsbedarf bezüglich einzelner Rechtsgrundlagen und empfohlene Vorgehensweise 28

6.4 Empfohlener Ergänzungsbedarf bezüglich kommunaler Prüfungsleitlinien und Prüfungshilfen des IDR e. V. 29

6.4.1 Prüfleitlinien zur IT-Prüfung 29
6.4.2 Prüfleitlinien zur Prüfung im Falle von Auslagerungen 30
6.4.3 Prüfleitlinien zur Nutzung von Prüfungsergebnissen Dritter 30
6.4.4 Prüfleitlinien zur Prüfung im Rahmen der Einführung neuer Anwendungen (Implementierungsprüfung) 31
6.4.5 Prüfleitlinien zur Datenanalyse 31
6.4.6 Prüfleitlinien zur Anwendungsprüfung 31

7. Empfehlung konkreter nächster Schritt für den IDR e. V. 33

Anlage: Ergebnis der Online-Umfrage zum 25. März 2018 36

Themenkomplex: Organisationsmodelle der IT-Prüfung 36

Themenkomplex: Personalausstattung und Qualifikationen in der IT-Prüfung **41**
Themenkomplex: Change-Management / Projekt-Management **42**
Themenkomplex: Prüfungsmethodik **48**
Themenkomplex: Prüfungswerkzeuge / Tools **53**
Themenkomplex: Prüfungsleitlinien, -hilfen, -standards **56**
Themenkomplex: Potenzielle Formen der Zusammenarbeit **61**
Themenkomplex: Outsourcing **69**
Abkürzungsverzeichnis **72**
Glossar **74**

Anlage

- Allgemeine Auftragsbedingungen für Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften vom 1. Januar 2017

1. Auftrag

Wir wurden am 9. August 2017 vom

Institut der Rechnungsprüfer e. V.
(im Folgenden „IDR e. V.")

beauftragt, ein Gutachten zur Optimierung der Prüfungen der IT in der örtlichen Rechnungsprüfung zu erstellen. Ziel des Gutachtens war es, die rechtlichen Grundlagen im Rahmen einer Befragung, den Stand sowie die personelle Ausstattung der IT-Prüfung der öffentlichen Finanzkontrolle zu erheben. Darüber hinaus wurden Vorschläge für etwaige Rechtsanpassungen, personelle Ausstattung der öffentlichen Finanzkontrolle sowie Anpassungen der Prüfungsmethoden erarbeitet.

2. Ausgangslage und Auftragsgegenstand

Als Berufsverband der öffentlichen Finanzkontrolle ist der IDR e. V. die Interessensvertretung aller professionellen Berufsgruppen, die sich mit öffentlicher Finanzkontrolle beschäftigen. Dazu gehören die Führungskräfte und Mitarbeiter aller Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle, wie Bundes- und Landesrechnungshöfe, kommunale Rechnungsprüfungsämter, Revisionsstellen bei weiteren öffentlichen Verwaltungen und Körperschaften, wie beispielsweise im Forschungs- und Bildungs- (bzw.) Sozialbereich.

Mit knapp 500 Mitgliedern aus über 13 Bundesländern und weiteren Institutionen sind bereits heute rund 4.000 Rechnungsprüfer[1] im IDR e. V. organisiert. Darunter befinden sich über 80 Landkreise und knapp 40 Großstädte, aber auch Vertreter der evangelischen Landeskirchen, der katholischen Bistümer und viele andere mehr. Die Anzahl der Mitglieder teilt sich auf in 80% Körperschaften und 20% persönliche Mitglieder.

Der IDR e. V. verfolgt dabei insbesondere drei strategische Ziele[2]:

1. Vereinheitlichung der Normen sowohl in Organisationen, Inhalt und Umfang der öffentlichen Finanzkontrolle auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene als auch bei der Ausgestaltung des öffentlichen Finanz- und Rechnungswesens.

2. Steigerung der Attraktivität des Berufs des Rechnungsprüfers.

3. Digitalisierung der öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere durch Einführung der IDR-Prüfungssoftware als leistungsfähiges Instrument zur Organisation und Durchführung aller Prüfungen im kommunalen Sektor.

Die Gemeindeordnungen der Bundesländer definieren den gesetzlichen Auftrag der örtlichen Rechnungsprüfung. Eine gesetzliche Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung ist die Prüfung von Programmen der Finanzbuchhaltung, in einigen Bundesländern bereits vor ihrer Anwendung.

Durch die stetig komplexer werdende IT-Landschaft in den Kommunen und den damit verbundenen Schnittstellen, Datenbanken, Netzwerktopologien, Standardanwendungen, Berechtigungs- und Customizing-Konzepten etc. ist eine „klassische" Programmprüfung in vielen Kommunen allerdings nur noch ansatzweise oder überhaupt nicht möglich.

---

[1] Für einen erleichterten Lesefluss beschränken wir uns im Textverlauf auf die männliche Bezeichnungen. Mit „Befragten", „Rechnungsprüfer", „IT-Prüfer" und dergleichen sind jedoch stets Vertreter beider Geschlechter gemeint und angesprochen.

[2] Siehe https://idrd.de/idr/bad-lauterberger-erklaerung/

Darüber hinaus ist der Begriff „Programmprüfungen" nicht mehr zeitgemäß und wird in verschiedenen Gremien unterschiedlich definiert und diskutiert. Es mangelt an Transparenz wie genau dieser gesetzliche Auftrag zu erfüllen ist. Einheitliche Vorgehensmodelle, Checklisten etc. existieren im Bereich der örtlichen Rechnungsprüfung derzeit nicht.

Die Stellenpläne der örtlichen Rechnungsprüfungen, insbesondere in kleineren Kommunen, weisen in der Regel sehr geringe Stellenanteile für die IT-Prüfung aus (häufig 0,5 – 1 Stellen). Viele Rechnungsprüfungsämter sind aufgrund dieser personellen Restriktionen nicht in der Lage, den oben beschriebenen gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

Aus diesen Gründen besteht dringender Handlungsbedarf, die IT-Prüfung der örtlichen Rechnungsprüfung in Deutschland insgesamt auf zeitgemäße Säulen zu stellen.

Dazu gehört auch, dass überholte Formulierungen in den Gemeindeordnungen für die örtliche Rechnungsprüfung klar definiert bzw. spezifiziert werden und die Prüfung der Informationstechnologie ganzheitlich betrachtet wird (hier zum Beispiel „Programmprüfungen").

3. Management Summary

Das Gutachten ist in zwei Bereiche geteilt. Zum einen wurden Analysen und Empfehlungen zur Optimierung der Rechnungsprüfung ausgearbeitet. Zum anderen wurden gesetzliche Grundlagen zur IT-Prüfung analysiert und ebenso Empfehlungen abgeleitet.

Im Hinblick auf den Optimierungsteil wurde in den Themenkomplexen „Organisationsmodelle der IT-Prüfung", „Personalausstattung und Qualifikation in der IT-Prüfung", „Change-Management / Projekt-Management", „Prüfungsmethodik", „Prüfungswerkzeuge / Tools", „Prüfungsleitlinien, -hilfen" und „Outsourcing" bei fast 150 teilnehmenden Rechnungsprüfern über eine Online-Umfrage wertende Aussagen eingeholt.

In Ergänzung zu diesen Themen wurde innerhalb der Umfrage die Meinung zu „potenziellen Formen der Zusammenarbeit" zwischen den Rechnungsprüfern abgefragt.

Aus der Umfrage kann festgehalten werden, dass zwei Drittel der teilgenommenen Rechnungsprüfer die Meinung vertreten, dass derzeit der gesetzliche Aufgabenumfang nicht oder nur in geringen Umfang erfüllt werden kann.

Im Rahmen der Abfrage zur Personalausstattung konnte festgestellt werden, dass erst ab der Größenklasse 3 (Gemeinden größer 100 Tsd. Einwohner) verlässlich eine Person mit Zeitanteilen im Mittel von 0,88 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) für IT-Prüfungen zur Verfügung steht. Bei Kreisen sind erst ab der Größenklasse 1 (mehr als 250 Tsd. Einwohner) Zeitanteile im Mittel von 0,34 VZÄ vorhanden. Dabei stehen der Rechnungsprüfung im Mittel lediglich 2.000 € pro Jahr für die Einbindung Dritter zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund sind folgende Aussagen, welche exemplarisch für diese Personal- und Budgetsituation stehen, nachvollziehbar:

- **Zusammenarbeit:** IT ist komplex. Ein IT-Prüfer kann nicht alle sinnvollen Wissensbereiche abdecken. Der überwiegende Teil der Befragten gab an, dass eine verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen der IT-Prüfung nicht stattfindet. Es gibt kaum IT-Prüfer.
- **Qualifikation:** Nur in Ausnahmen haben die IT-Prüfer eine Ausbildung oder einen Hochschulabschluss im IT-Umfeld. Größtenteils haben sich die IT-Prüfer die IT-Kenntnisse über Weiterbildung angeeignet.
- **Change-Management:** Veränderungen finden innerhalb einer Verwaltung laufend statt. Die Rechnungsprüfung kann hier im IT-Umfeld keine qualitätssichernde Rolle einnehmen. Der überwiegende Teil der Befragten ist der Meinung, nicht eingebunden zu werden.

- **Prüfungsmethodik:** Ein beschriebenes internes Kontrollsystem (IKS) ist elementar für die IT-Prüfung. Auf Basis eines solchen IKS kann effizient und verlässlich geprüft werden. Bei dem überwiegenden Teil der Befragten lag in der Verwaltung kein, durch die Leitung beschriebenes, IKS vor. Demzufolge gab auch die Mehrheit an, die Wirksamkeit eines IKS nicht zu prüfen.
- **Prüfwerkzeuge:** Der überwiegende Teil der Befragten gab an, den Nutzen von speziellen IT-Tools für die Prüfung nicht realisieren zu können.
- **Prüfungsleitlinien und -hilfen:** Wenige haben eigene Hilfen entwickelt oder nutzen Hilfen Dritter. Der Nutzen solcher Hilfen wurde aber überwiegend erkannt.
- **Outsourcing:** Viele Verwaltungsprozesse sind entweder ausgelagert oder werden durch ausgelagerte Prozesse gestützt. Rechnungsprüfer nutzen dabei selten die Prüfungsergebnisse der Kollegen aus den ausgelagerten Einheiten.

Diese exemplarischen Erkenntnisse aus der Umfrage lassen sich konkret mit der personellen und finanziellen Ausstattung der Rechnungsprüfung mit IT-Prüfungskapazitäten in Verbindung bringen. Vor dem Hintergrund der Komplexität und Durchdringung der IT in allen Verwaltungsprozessen sowie die mit dieser Durchdringung verbundenen laufenden IT-Kosten und investiven Mittel ist es schwer nachvollziehbar, dass die Rechnungsprüfung finanziell (Personal und Budget) so schlecht ausgestattet ist.

Die Umfrage bot keine Grundlage, die notwendige Personalausstattung und Qualifikation im Bereich der IT-Prüfung aus den Umfrageergebnissen abzuleiten. Daher wurde durch uns auf Basis unserer Marktkenntnis, der Erfahrung über Organisationsmodelle und Best Practise-Beispielen eine merkmalbasierte Stellenbedarfsermittlung aufgebaut. Diese Herangehensweise bietet eine sachliche Basis für eine individuelle Auseinandersetzung vor Ort und fördert somit den Aufbau von IT-Kapazität und -Kompetenz.

Im Rahmen der Auseinandersetzung mit der notwendigen Personalausstattung wurde jedoch auch deutlich, dass insbesondere kleine und mittlere Verwaltungen es nicht schaffen werden, die fachliche Breite in der IT-Prüfung abdecken zu können. Zudem wird es zunehmend schwerer sein, am hart umkämpften Personalmarkt entsprechendes Personal zu finden. Daher erging die Empfehlung, dass die verwaltungsinternen und individuellen Vor-Ort-Maßnahmen eher darauf ausgerichtet sein sollten, eine verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Verwaltungsindividuell / -intern wird empfohlen:

- Orientiert an einer merkmalbasierten Personalbedarfsermittlung sollte in den Verwaltungen die Auseinandersetzung mit dem Bedarf an IT-Prüfern begonnen werden.
- Innerhalb der Verwaltung sollte am Governance-Verständnis (Rolle der IT-Prüfung) gearbeitet werden. Dies betrifft die Prüfung aufbauend auf einem beschriebenen IKS, die Einbindung an neuralgischen Stellen in Veränderungsprozessen sowie die Nutzbarmachung von Zertifikaten und Bescheinigungen bei ausgelagerten Prozessen.
- Die Digitalisierung erfordert lebenslanges Lernen. Die Komplexität der IT erfordert u. a. andere Aus- und Fortbildungskonzepte und Karrierewege.

Im Rahmen der Umfrage wurde deutlich, dass die Befragten Handlungsbedarf haben und bereit wären, verwaltungsübergreifend Angebote anzunehmen. Dabei stehen mindestens zur Disposition:

- Vorhaltung von Datenanalysewerkzeugen
- Zentralisierter Service zum Abzug von Daten
- Zentralisierter Service (im Einstieg und Hilfestellung) zur Analyse und Interpretation
- Zentraler IT-Prüferpool zum flexiblen und qualitativ hochwertigem Einsatz vor Ort

Für ein solches Modell müssen jedoch Voraussetzungen geschaffen werden, daher wird Folgendes empfohlen:

- Eine Plattform[3] muss gefunden werden, in welcher diese zentralen Services abgebildet werden.
- Den auf Seiten der Verwaltungen fehlenden Ressourcen muss ein verlässliches Angebot der Plattform entgegengestellt werden.
- Einem Governance-Verständnis einer Verwaltung muss ein Governance-Verständnis einer solchen zentralen Plattform gegenüberstehen. Arbeitsgrundlage stellen klare Prüfungsleitlinien und –hilfen dar. Ein kritisches Erfolgskriterium erscheint uns der Umgang mit den verwaltungsindividuellen Daten. Zum einen ist ein gesetzlich konformer Zugriff (u. a. Datenschutz) notwendig. Zum anderen darf nicht der Eindruck entstehen, dass die Daten und Informationen einer Verwaltung zu Zwecken herangezogen werden, welche über den „Auftrag" hinausgehen.
- Die Herstellung der Leistungsfähigkeit sollte in einem überschaubaren Zeitraum, ggf. in Stufen erfolgen.

Die Analyse der rechtlichen Vorgaben hat ergeben, dass es keine einheitlichen rechtlichen Anforderungen an die IT-Prüfung gibt. Vereinzelt ist eine sogenannte „Programmprüfung" gefordert. In einzelnen Ländern erfolgt diese Prüfung der Anwendungen durch zentrale Stellen bzw. wird gefordert, dass nur geprüfte Anwendungen eingesetzt werden dürfen. Eine Prüfungsmethodik insgesamt für die IT-Prüfung ist in keinem Land definiert. In einigen Ländern lassen sich aus weiteren Vorgaben für die Gemeinde konkrete Kriterien für die Prüfung ableiten.

Der IDR e. V. hat bereits Vorschläge für die Vereinheitlichung der Gesetztestexte erarbeitet, jedoch wird auch hier lediglich von einer IT-Prüfung gesprochen. Es lassen sich daher folgende Empfehlungen ableiten:

Der IDR e. V. muss entscheiden,

- ob möglichst klar definierte Vorgaben für die IT-Prüfung sinnvoll sind **oder**
- ob nur allgemeine Vorgaben für die Prüfung gesetzlich geregelt sein sollen und der IDR e. V. Empfehlungen gibt, wie diese umzusetzen sind.

Aufbauend auf dieser Entscheidung empfehlen wir folgende Überlegungen für eine Gesetzesformulierung aufzunehmen:

- Es sollte in den Gemeindeordnungen aufgenommen werden, dass nur durch den Hersteller bzw. einen durch den Hersteller beauftragte Prüfstelle, „geprüfte" Anwendungen (neu gefasst als „Anwendungsprüfung") eingesetzt werden dürfen. Dabei könnte man sich z. B. an den vorhandenen Gesetzestexten orientieren. Dies führt dazu, dass die Kosten für die Prüfungen der Anwendungen auf die Hersteller verlagert werden. Zwar ist davon auszugehen, dass die Hersteller diese Kosten weiterreichen werden, jedoch verteilen diese sich dementsprechend gleichmäßig auf die Käufer.
- Die Rechnungsprüfer sollten im Rahmen der Anschaffung, Implementierung und Produktivsetzung kontrollieren, ob die einzusetzende Anwendung über eine entsprechende Zertifizierung zur Anwendungsprüfung verfügt. Hier könnte man sich an den vorhandenen Regelungen orientieren. Der Rechnungsprüfung obliegt sodann eine Implementierungsprüfung vor Ort der zuvor geprüften Anwendung.
- Der IDR e. V. sollte Prüfrichtlinien hierzu entwickeln, welche die Prüfungsmethoden festhalten.

[3] Der Begriff Plattform wird hier verwendet, da das Gutachten nicht dem „Modell" vorgreifen will. Plattform steht stellvertretend für ein rechtliches Modell, der technischen und organisatorischen Umsetzung sowie der Anforderung für Steuerung und Abrechnung.

Daneben sollte der IDR e. V. Prüfungsleitlinien für die generelle IT-Prüfung vor Ort erarbeiten, welche die Prüfungsmethodik innerhalb der IT-Prüfung unter Berücksichtigung des risikoorientierten Prüfungsansatzes darstellen. Dabei sollten auch die Möglichkeiten der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich der Auslagerungen, berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir zu folgenden Themen Prüfleitlinien zu erarbeiten:

- Prüfleitlinien zur IT-Prüfung
- Prüfleitlinien zur Prüfung im Falle von Auslagerungen
- Prüfleitlinien zur Nutzung der Prüfungsergebnisse Dritter
- Prüfleitlinien zur Prüfung im Rahmen der Einführung neuer Anwendungen
- Prüfleitlinien zur Datenanalyse
- Prüfleitlinien zur Anwendungsprüfung

Als Fazit wurden folgende konkrete Schritte zusammengefasst:

1. Arbeitsprogramm „Strategieentwicklung IT-Prüfung“: Entscheidung über einen Aufbau einer Service-Plattform, konkreter Start der Entwicklung der notwendigen Prüfungsleitlinien und –hilfen sowie Fixierung des Governance-Verständnisses. Entscheidung über den generellen Umgang mit Unklarheiten bzw. Uneinheitlichkeit der Gesetzesgrundlagen treffen.

   Ebenso ist der öffentlichen Finanzkontrolle im Umfeld der Budgets für IT-Prüfung eine Stimme zu geben. Der Nutzen von Prüfungen muss kommuniziert werden. Es muss ein Weg für die lokalen Rechnungsprüfer aufgezeigt werden.

2. Arbeitsprogramm „Prüfungsleitlinien und -hilfen“: Start der Entwicklung obiger Prüfleitlinien. Flankierung der Leitlinien mit weiteren Hilfen wie

   - Prüfung eines IKS in der öffentlichen Finanzkontrolle,
   - Arbeitshilfe zur Feststellung einer angemessenen Personalausstattung in der IT-Prüfung,
   - Checklisten und konkreten Vorgehensmodellen (Prüfungsmethodik) für die Prüfleitlinien zur IT-Prüfung.

3. Arbeitsprogramm „Organisation & Technik“: Sollte sich im Arbeitsprogramm „Strategieentwicklung IT-Prüfung“ eine Rolle für den IDR e. V. abzeichnen, müssen Detailmaßnahmen in Richtung Aufbau-, und Ablauforganisation sowie Technik ausgearbeitet und umgesetzt werden.

4. Arbeitsprogramm „Gesetzgebung“: Auf Basis der strategischen Entscheidung zum Vorgehen sollten konkrete Formulierungsvorschläge erarbeitet werden.

5. Arbeitsprogramm „Schulung“: Die Befragung hat Kompetenzdefizite aufgezeigt. Die notwendige Personalausstattung mit den Qualifikationsprofilen zeigt Anforderungen, welchen entgegnet werden muss. Es würde sich anbieten, dass der IDR e. V. mit seinen Möglichkeiten im Netzwerk, Fortbildungsangebote strukturiert und somit darauf reagiert.

4. Methodische Vorgehensweise

Kernelement der Analyse war eine frühe Auseinandersetzung mit den strategischen Handlungsoptionen sowie die daran aufbauende Erhebung in den Rechnungsprüfungsämtern. Hierbei wurde berücksichtigt, dass die Rechnungsprüfungsämter eine andere Aufgabenstellung haben und in einer anderen Situation sind als z. B. die Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Jahresabschlussprüfung. Denn nur wenn man sich vorstellen kann, welche Optionen die Rechnungsprüfung in der Verwaltung hat, kann man auch eine entsprechende Erhebung sinnvoll gestalten.

Beispielhafte Handlungsoptionen könnten sein:

a) Entlastend: Verringerung der Prüfungspflicht und / oder Verlagerung der Verantwortung zur Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen und Nachweis auf den verantwortlichen Ersteller (Verwaltung, Kämmerei, Kasse, etc.) oder Hersteller der Programme.

b) Stärkend: Stärkere Zusammenarbeit, um Ressourcen und Kompetenzen verantwortungsvoll aufbauen zu können, weiter zu entwickeln und verlässlich zur Verfügung zu stellen. Ausbau der Möglichkeit „Prüfer der öffentlichen Finanzkontrolle als Dritte" zentral zu organisieren.

c) Stärkend: Betonung der „laufenden", also zeitnahen unterjährigen Prüfung bzw. Einbettung in laufende Geschäftsvorfälle (Continuous Controls Monitoring), insbesondere im Rahmen von Organisations- und Softwareveränderungen größeren Ausmaßes (projektbegleitende Prüfung).

d) Stärkend: Migration der „schriftlichen Prüfungsleitlinien und Methoden" in IT-gestützte und weitestgehend automatisierte Prüfungstemplates. Fokussierung auf die Marktführer der öffentlichen Finanzmanagementsoftware (SAP, Infoma, AKDB, etc.), um risiko- und an der Effizienzsteigerung orientierte Prüfungstemplates zu entwickeln. In keiner anderen Branche dürfte dies besser umzusetzen sein, als im Umfeld öffentlicher Finanzkontrolle, in welchem z. B. auf kommunaler Ebene fast jede Kommune einen gleichen Aufgabenumfang hat.

e) Stärkend: Tiefergehende technische Zusammenarbeit der IT-Prüfer auf einheitlichen Ressourcen (z. B. über eine gemeinsame Rechenzentrumsplattform oder ggf. einheitliche technische Standards) und Tools, um digital umgesetzte Prüfungsmethoden noch weiter skalieren zu können.

Ausgehend von diesen Optionen hat sich die Erhebung und die sich anschließende Analyse in folgende Themenbereiche (im Sinne von Stärken / Schwächen und Chancen / Risiken) wie folgt gegliedert:

a) Rahmengebende Gesetzgebung mit der Definition des gesetzlichen Aufgabenumfangs und der Prüfungsgegenstände.
b) Angaben zu den Merkmalen der Rechnungsprüfung wie z. B. Größe.
c) Wertende Angaben zum Organisationsmodell und zur bisherigen verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit bzw. der generellen Zusammenarbeit mit fremden Dritten.
d) Informationen zur Personalausstattung und Qualifikationen.
e) Wertende Angaben zur bisherigen Einbindung in Verwaltungsprozesse (insbesondere Change-Management und Projekt-Management).
f) Angaben zum verwendeten Vorgehensmodell (Prüfungsmethodik: Risikoorientierung, Prüfungsplanung, Funktionsprüfung, Continuous Controls Monitoring, etc.).
g) Angaben zu verwendeten Prüfungswerkzeugen / Tools und deren Nutzen.

h) Hinweise zu generell verwendeten Prüfungsleitlinien, -hilfen und der Gleichen bzw. individuellen lokalen Richtlinien und / oder Anweisungen sowie deren Nutzen.
i) Aussagen, in Bezug auf die Bereitschaft sowie deren Risiken (z. B. Finanzierung) zu erhalten, welche eine zentralisierte Entwicklung und Vorhaltung von standardisierten und automatisierten Prüfungstemplates betreffen.
j) Aussagen, in Bezug auf die Bereitschaft sowie deren Risiken (z. B. Finanzierung), andere Formen der Zusammenarbeit (personelle Ressourcen Dritter, technische Ressourcen Dritter) zu ermöglichen.

Daran angeschlossen hat sich die Auseinandersetzung mit der rahmengebenden Gesetzgebung.

5. Darstellung des IST-Zustandes und der Bewertung

Die Aufgabenstellung beinhaltete eine Befragung von Rechnungsprüfern. Hierzu wurde eine Online-Umfrage mit offener Teilnahme auf anonymisierter Basis gewählt. Im Zeitraum Dezember 2017 bis März 2018 sind die Rückantworten gesammelt worden, diese bilden die Grundgesamtheit bzw. Grundlage für die nachfolgende Auswertung.

5.1 Ergebnisse aus der Erhebung (Online-Umfrage)

5.1.1 Inhaltlicher Umfang der Erhebung und Grad der Beteiligung

Im Rahmen der Umfrage konnten die Teilnehmer Aussagen zu ihrer Organisation treffen. Aus diesen Angaben ist erkennbar, dass

- insgesamt 146 Teilnehmer bis Ende März 2018 den Fragebogen abschließend beantwortet haben,
- der überwiegende Teil aus NRW stammt, jedoch auch die Bundesländer Hessen, Baden-Württemberg und Niedersachsen zahlreich vertreten waren,
- andere Bundesländer nur vereinzelt das Angebot nutzten,
- 98 Gemeinden mit überwiegend 25 bis 100 Tsd. Einwohnern daran teilgenommen haben,
- zudem 35 Kreise vertreten waren und
- auch weitere Einrichtungen (z. B. Kommunale Datenzentralen, sondergesetzliche Einrichtungen, überörtliche Prüfungseinrichtungen) die Gelegenheit nutzten.

In Summe kann festgehalten werden, dass nachfolgende Aussagen sicherlich belastbar und auf viele Einheiten der öffentlichen Finanzkontrolle bzw. Rechnungsprüfung übertragbar sind. Dennoch ist festzuhalten, dass die Ergebnisse für Kommunen der Größenklassen (GK) 3 bis 1 nicht repräsentativ sind.

An entsprechender Stelle haben wir, wenn es für die Fragestellung dienlich war, Antworten kombiniert (gefiltert).

Wenn zum Beispiel kirchliche Organisationen oder Datenzentralen geantwortet haben, wurden die Teilnehmer nachfolgend als „Verwaltungen“ bezeichnet.

5.1.2 Themenkomplex: Organisationsmodelle der IT-Prüfung

Der erste Themenkomplex der Umfrage bezog sich auf verschiedene Organisationsmodelle und welche Ausprägung innerhalb der Befragten vorzufinden ist. Mit zunehmender Komplexität der IT ist es legitim, auch andere Organisationsmodelle zuzulassen, um die notwendige Qualifikation und Kapazität zur IT-Prüfung zeitgerecht sicherzustellen.

Zunächst haben wir die Frage gestellt, ob die Rechnungsprüfung ausschließlich autark arbeitet und niemanden in die Prüfung miteinbezieht (Abbildung 1[4]). Die Auswertung zeigt in allen Verwaltungen (rund 72%), dass nur in Ausnahmen Dritte im Rahmen der IT-Prüfung miteinbezogen werden. Aus dieser Ausnahme lässt sich schließen, dass es Verwaltungen gibt, die im Rahmen von IT-Prüfungen Dritte miteinbeziehen.

In diesem Sinne haben wir gefragt, ob es in der Rechnungsprüfung eigene IT-Prüfer gibt (Abbildung 2). Kaum eine Rechnungsprüfung (rund 79%) hat eigens für diese Aufgabenstellung IT-Prüfer. In jenen Verwaltungen, welche eigene IT-Prüfer haben, handelt es sich um größere Verwaltungen. Dies deutet darauf hin, dass für die Einstellung eigener IT-Prüfer eine gewisse kritische Verwaltungsgröße notwendig ist. Die Antwort auf Ebene der Gemeinden überrascht nicht. Jedoch der Rücklauf bei Kreisen, welche insgesamt einen höheren Stellenumfang in der Kreisverwaltung aufweisen dürften, ist es eine erste Bestätigung, dass auch die Größe einer Verwaltung kein Garant ist, eigene IT-Prüfer einzustellen.

Hier schloss sich die Folgefrage an, ob IT-Prüfer anderer Gebietskörperschaften einbezogen werden (Abbildung 3). Die Auswertung zeigt, dass die Teilnehmer fast aller Verwaltungen nur in geringem Umfang Erfahrungen mit dem Einbezug von IT-Prüfern anderer Verwaltungen haben. Insoweit findet kaum eine verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der IT-Prüfung statt, was ggf. auch dem Umstand geschuldet ist, dass die Verwaltungen kaum über IT-Prüfer verfügen.

Wenn nicht von anderen Verwaltungen, so wäre zu hinterfragen, ob IT-Prüfer seitens externer Dritte (Fremdleistung vom Markt) miteingesetzt werden (Abbildung 4). Die Auswertung führt fort, dass auch vom Markt nur bedingt (rund 27%) IT-Prüfungsleistungen bezogen werden. An dieser Stelle kann nur vermutet werden, dass dies zum einen an den fehlenden Budgets, zum anderen an der ggf. fehlenden Kompetenz hängt, diese externen Dritten auch auswählen und steuern zu können sowie an dem adäquaten Angebot an fachkundigen externen Dritten.

Entscheidend bei der Einbindung Dritter ist, ob die auftraggebende Verwaltung mit der Ergebnisqualität der IT-Prüfungen (aufgrund der Qualifikation, des Verständnisses, des Mehrwerts etc.) zufrieden ist. Hierbei haben wir zunächst auf die Rechnungsprüfung gefiltert, welche IT-Prüfer anderer Verwaltungen miteinbinden (Abbildung 5). Die Verwaltungen haben scheinbar negative Erfahrungen gemacht. Die Auswertung zeigt dennoch, dass es positive Beispiele gibt, denn rund 27% der Verwaltungen sind in großen Umfang zufrieden. Grenzt man auf die Verwaltungen ein, welche IT-Prüfer vom Markt beziehen, zeigt sich ein ausgewogenes Bild (Abbildung 6) mit Tendenz zur Zufriedenheit. Dies heißt aber auch, dass es Unzufriedenheit gibt.

Neben der Ergebnisqualität ist die Prozessqualität (zeitgerecht, Kommunikation, Zusammenarbeit, Methodik etc.) ein Indikator für Qualität. Hier haben wir die Antworten auf die Einbindung von IT-Prüfer von anderen Verwaltungen und vom Markt unterschiedlich ausgewertet. Die Ergebnisse sind annähernd identisch. Das deutet darauf hin, dass die Rechnungsprüfer zwischen Prozess- und Ergebnisqualität nicht unterscheiden. Nur annähernd 30% der Verwaltungen sind mit der Prozessqualität zufrieden (Abbildung 7).

Mit Blick auf den gesetzlichen Aufgabenumfang fragten wir, ob die Rechnungsprüfung diesem nachkommen kann. Aus dieser Auswertung (Abbildung 8) kommt mit aller Deutlichkeit

[4] Alle Verweise zu Abbildungen beziehen sich auf die in der Anlage „Ergebnis der Online-Umfrage zum 25. März 2018" durchnummerierten Abbildungen.

die Problematik fehlender oder unzureichender IT-Prüfung zu Tage. Zwei Drittel der Befragten bestätigten, dass der gesetzliche Auftrag nicht oder nur in geringem Umfang erfüllt werden kann.

Aus dieser Situation heraus wurde die Folgefrage (Abbildung 9) gestellt, ob die Rechnungsprüfung auch anderen ihre IT-Prüfer zur Verfügung stellen. 95% gaben an, dies nicht zu tun. So ernüchternd die Auswertung im ersten Moment erscheint, zeigt sich doch, dass es Verwaltungen unterschiedlicher Größe gibt, in welchen die Rechnungsprüfung die Möglichkeit hat, zusammen zu arbeiten und Kapazität und Kompetenz zu teilen.

5.1.3 Themenkomplex: Personalausstattung und Qualifikationen in der IT-Prüfung

Ausschlaggebend für eine zeitgerechte und qualifizierte IT-Prüfung ist der Zugriff auf entsprechendes Fachpersonal. In unserer heutigen Zeit ist es nicht unüblich auch Quereinsteigern den Zugang zu ermöglichen. So war es interessant zu erfahren, wie hoch der Anteil an Fachpersonal mit und ohne entsprechender Ausbildung in der IT ist.

In den Gemeinden (Abbildung 10) stehen erst ab der Größenklasse 3 (GK 3) verlässlich im Mittel eine Person (Kopf) mit Zeitanteilen (Vollzeitäquivalent = (VZÄ)) im Mittel von 0,88 VZÄ zur Verfügung. Unterhalb der GK 3 stehen nur noch Zeitanteile zur Verfügung. In den Kreisen (Abbildung 11) stehen erst in der GK 1 verlässlich im Mittel eine Person (Kopf) mit Zeitanteilen im Mittel von 0,34 VZÄ zur Verfügung. Sonst kann aufgrund der Angaben keine Regel für den Anteil an IT-Prüfern festgestellt werden. Ebenso die „sonstigen" Einrichtungen (Abbildung 12) liefern keinen Anhaltspunkt, in welchen Verhältnissen der Anteil der IT-Prüfer zum Gesamtumfang der Rechnungsprüfung heute steht.

In Bezug auf die Aus- und Weiterbildung überwiegt der Anteil jener, welche sich das IT-Know-how in Form von Weiterbildung angeeignet haben. Nur in der GK 1 der Gemeinden haben IT-Prüfer einen entsprechenden Hochschulabschluss bzw. eine Ausbildung im Umfeld IT.

Zwei Erkenntnisse lassen sich mit Sicherheit ziehen. Zum einen geht der Aufbau von IT-Prüfern direkt mit der Größe der Verwaltung einher. Zum anderen sind gerade in mittleren und kleinen Verwaltungen die IT-Prüfer Fachleute, welche eher aus einer Weiterbildung entstanden sind und IT für sie nicht als Ausbildungsberuf im Vordergrund stand.

In diesem Zusammenhang stellten wir die Frage, welches Budget für Dritte (Abbildung 13) für andere Gebietskörperschaften bzw. externe Dritte am Markt im Schnitt pro Jahr in Tausend Euro (TEURO) brutto zur Verfügung steht. Dabei reicht die Spanne von 0 EURO bis 40 TEURO und der Mittelwert liegt bei rund 2 TEURO brutto im Jahr. Hier wird deutlich, dass für den „Einkauf" von externen IT-Prüfern über die Jahre hinweg keine Mittel vorgesehen sind. Bedenkt man die Kosten für den laufenden Betrieb der IT sowie die Bindung von investiven und konsumtiven Mitteln bei der Einführung von IT, so sind die aufgerufenen Werte kaum nachvollziehbar.

5.1.4 Themenkomplex: Change-Management / Projekt-Management

Verwaltungen verändern sich laufend. Manche Veränderungsprojekte haben einen umfassenden Einfluss. Zudem nimmt der Anteil an IT im Rahmen dieser Veränderungen zu. Beispiele gibt es sehr viele. Im Rahmen einer Einführung von Dokumentenmanagement ist auch der Bestell- und Eingangsrechnungsprozess (Bestellung, Lieferschein, Eingangsrechnung, Rechnungseingangsbuch, Offene Posten, Zahlbarmachung) sowie die Buchungs- und Freigabeverfahren betroffen. Die Umsetzung hat dabei einen erheblichen Einfluss auf die Rechnungslegung. Die hierzu gestellten Fragen sollten den Sachverhalt der Einbindung der Rechnungsprüfung beleuchten.

Zunächst fragten wir, wann die Rechnungsprüfung bei geplanten Veränderungen (Change-Management, Projekt-Management) mit hoher IT-Relevanz einbezogen werden, um Einfluss zu nehmen. Und dies zu folgenden Zeitpunkten:

- **Frühzeitig zu Beginn** (Abbildung 14): Nur 31% stellen fest, dass dies vollumfänglich oder überwiegend der Fall ist. Der Großteil von 69% ist der Meinung, dass dies nur in geringem Umfang oder nicht der Fall ist.

- **Mit Projektinitialisierung** (Abbildung 15): Es ist kaum ein Unterschied zur Phase „Frühzeitig zu Beginn" erkennbar.

- **Bei Konzepterstellung** (Abbildung 16): In dieser Phase sinkt der Anteil jener, bei welchen dies vollumfänglich oder überwiegend der Fall ist. Fast 80% werden nicht in die Konzepterstellung miteinbezogen.

- **Vor Produktivsetzung** (Abbildung 17): Erfreulicher Weise sehen sich fast 40% zur Produktivsetzung einbezogen. Dennoch gibt es rund 60% der Befragten, welche nur zum Teil oder nicht einbezogen werden.

- **Nach Produktivsetzung** (Abbildung 18): Die Angaben sind in Verbindung mit den vorherigen schwierig zu interpretieren. Zum einen sind rund 17% der Meinung, dass sie nach der Produktivsetzung einbezogen werden. Dies wäre gut, wenn die Restlichen vor Produktivsetzung einbezogen worden wären und nicht erst, wenn alles umgesetzt ist. Andererseits kann es eine Dunkelziffer von Rechnungsprüfern geben, welche zu keinem Zeitpunkt eingebunden werden.

Die Auswertungen zeigen in Summe, dass die Rechnungsprüfer durchaus in dem Bereich der IT-Projekte einbezogen werden. Dies ist wohl auch dem Umstand geschuldet, dass in einigen Ländern eine „Programmprüfung vor dem Einsatz" gefordert ist. Erschreckend ist jedoch das Bild, welches sich durch die Antworten „trifft nicht zu" und „trifft in geringen Umfang" zu, liefert. Zeigt dies doch, dass die Prüfer - wenn überhaupt - eher zu spät in Veränderungen einbezogen werden.

Die Befragung stellte dann auf die Rolle der Rechnungsprüfung in Projekten ab. Innerhalb von Projekten sollte ein Eskalationsprozess angelegt sein. Dabei stellten fast 86% der Befragten (Abbildung 19) fest, dass die Rechnungsprüfung in einem solchen Prozess nicht eingebunden ist. Die Verwaltungsführung sollte sich die Frage stellen, ob die Einbindung einen Mehrwert liefert. Dies ist grundsätzlich zu bejahen, da sie als Qualitätssicherung dienen kann. Dies setzt aber voraus, dass die Rechnungsprüfung hierzu Kapazitäten vorhalten kann. Mit Blick auf die Komplexität von IT-getriebenen Veränderungen ist eine frühzeitige Einbindung elementar, um den Erfolg von Veränderungsprojekten zu sichern.

Elementar ist aber auch, ob es überhaupt einen Eskalationsprozess innerhalb der Verwaltung gibt. Über 70% der Befragten (Abbildung 20) stellten fest, dass es keinen solchen Prozess in der Verwaltung gibt.

Dazu dient auch die Abfrage nach dem Rollenabbildungverständnis in Projekten und dies insbesondere aus Sicht der Verantwortlichen für ein Projekt. Auf die Frage, ob die Projektteams (speziell die Projektleitung) die Pflicht haben (Abbildung 21), die Rechnungsprüfung zeitnah und regelmäßig zu informieren, antworteten fast 70%, dass dies nur in geringem Umfang oder nicht zutrifft. Dennoch gibt es mit über 30% auch positive Beispiele.

Zudem gaben 82% der Befragten (Abbildung 22) an, dass die Rechnungsprüfung nur zum Teil oder nicht eingebunden wird, um Bewertungen zu bestimmten Projektphasen vorzunehmen. Auch hier kann festgestellt werden, dass die Rechnungsprüfung nur bedingt in Veränderungsprozesse eingebunden wird.

Um den Grund für die mangelnde Einbindung zu erfahren, schlossen sich Folgefragen an. So wurde zum einen gefragt, ob für diese Aufgabenstellung genügend Ressourcen zur Verfügung stünden (Abbildung 23) und ob die fachliche Kompetenz (Abbildung 24) gegeben

wäre. In beiden Fällen stellten zwei Drittel fest, dass keine Kapazitäten vorhanden sind und die fachliche Kompetenz fehlt.

Die Gegenfragen wurden somit sehr selbstkritisch beantwortet. Dennoch sehen ein Drittel der Befragten andere Gründe für die fehlende Einbindung („trifft nicht zu" und „trifft in geringem Umfang zu"). Hier lässt sich nur vermuten, dass für eine Einbindung beide Seiten benötigt werden.

5.1.5 Themenkomplex: Prüfungsmethodik

Durch die zunehmende Komplexität der IT und die Durchdringung der Verwaltungsprozesse mit digitalen Daten ist die IT zum einen Prüfungsgegenstand, aber auch Prüfungswerkzeug geworden. Nachfolgende Fragen sollten beleuchten, inwieweit die IT transparent ist und somit die Risiken aus ihr richtig eingeschätzt werden können. Zum anderen wurde abgefragt, ob die Informationen, welche aus den Daten und Informationen, welche in der IT gespeichert sind, auch für die Prüfung genutzt werden.

Hierzu fragten wir (Abbildung 25), ob die IT-gestützten Prozesse, die IT-Systeme und die IT-Organisation transparent sind. Nicht ganz ein Drittel gab an, dass die IT transparent ist. Die Erkenntnisse aus den vorherigen Fragen setzen sich fort. Mit nur überschaubarer IT-Kompetenz und -Kapazität befindet man sich natürlich in einer Spirale. Durch die fehlende Transparenz kann auch kein Nutzen gewonnen werden. Dies macht sich auch an den Antworten auf die Frage fest (Abbildung 26), ob die Risiken IT-gestützter Prozesse, IT-Systeme und der IT-Organisation in die Prüfungsplanung miteinbezogen (Risikoorientierung) werden. Nur ein knappes Drittel der Rechnungsprüfer beziehen die Risiken in ihre Planung mit ein.

Ein wesentliches Instrument einer Verwaltungsführung ist das IKS, welches sicherstellen soll, dass die Prozesse in einer Verwaltung kontrolliert und somit verlässlich laufen. Wichtig ist, dass ein IKS existiert und dokumentiert ist sowie die Kontrollen wirksam sind. Wir wollten wissen, ob die Wirksamkeit des über bzw. in der IT abgebildeten IKS der Kommune über die Prüfung der IT beurteilt wird. Dabei haben wir zunächst gefragt, ob die Kommune über ein individuell schriftlich dokumentierte IKS verfügt (Abbildung 27). Keine 20% der Befragten konnten dies bestätigen.

Als IT-Prüfer ist man abhängig davon zu wissen, was der Verantwortliche (Kämmerei, Kasse, etc.) eines Systems (HKR-Verfahren, Sozialhilfeverfahren) bei der Inbetriebsetzung und im Betrieb wollte (Betriebskonzept, Rechtekonzept, etc.) und wie er die Prozesse überwacht. Dies ist die Grundlage, aber auch Gegenstand der Prüfung. Hierzu gehört ein schlüssiges und dokumentiertes IKS und dessen Umsetzung im IT-System. Daher ist das Fehlen eines IKS zunächst ein Missstand des Verantwortlichen für das System.

Dabei prüfen dennoch 43% der Befragten (Abbildung 28) die Einhaltung der IKS-Prinzipien sowie die Wirksamkeit der entsprechenden Regelungen. Überwiegend machen sie dies jedoch nicht. Eingeschränkt auf jene Verwaltungen, welche ein beschriebenes IKS vorweisen können (Abbildung 29), stellen 86% fest, dass sie die Wirksamkeit und die Regelungen prüfen. Die Antworten bestätigen die Vermutung, dass bei Verwaltungen mit dokumentierten IKS auch die Wirksamkeit der IKS-Prinzipien (Vier-Augen-Prinzip, etc.) geprüft werden.

In diesem Zusammenhang wurde hinterfragt, ob bei einer IT-gestützten Prüfung zwischen einer Aufbau- und Funktionsprüfung unterschieden wird. Durch den direkten Bezug auf die Finanzprozesse innerhalb der Frage, ist die Struktur der Antworten nachvollziehbar. Betraf der vorherige Themenkomplex das interne Kontrollsystem der gesamten Verwaltung, beziehen sich diese beiden Fragen konkret auf die Finanzprozesse. Hier wird deutlich, dass die Rechnungsprüfung die Bedeutung der IT innerhalb der Finanzen erkennt und entsprechend agiert. Aber, wie aus den vorherigen Antworten zu vermuten war, nur zum Teil. Der überwiegende Teil stellt auch hier fest, dass es über eine Aufbauprüfung (Abbildung 30) hin zu einer Funktionsprüfung (Abbildung 31) noch ein langer Weg ist. Positiv betrachtet weisen die Antworten „trifft (vollumfänglich) zu" und „trifft im großen Umfang zu" darauf hin, dass es

Verwaltungen gibt (fast 40% Aufbauprüfung und fast 46% Funktionsprüfung), welche sich dieser Prüfungsmethode bewusst bedienen und einen Nutzen daraus ableiten.

Ob nun die Erkenntnisse aus der Prüfung der IT gezielt zur Ressourceneinsatzplanung (Jahresabschlussprüfung, Verwaltungsprüfung, allgemeine örtliche Prüfung etc.) genutzt werden, verfolgte die nächste Frage (Abbildung 32). Nur 23% bejahten diese Frage. Die Erkenntnisse aus der Prüfung können in zwei Richtungen abgeleitet werden. Zum einen erfordern erkannte Risiken eine Ableitung auf die Prüfungsplanung und mit ihr ggf. eine Ausweitung von Stichproben, um zu einem belastbaren Prüfungsergebnis zu kommen. Zum anderen können Prüfungsressourcen umgelenkt werden, wenn die Belastbarkeit der IT sichergestellt ist. Die Antworten setzen das bisher gewonnene Bild fort. Der Nutzen kann durch die fehlenden Ressourcen nicht umgesetzt werden.

Mit Blick auf die Besonderheit der Rechnungsprüfung und der Stabilität des Prüfungsgegenstandes war es interessant zu erfahren (Abbildung 33), ob die Prüfungshandlungen zunehmend unterjährig wiederholt werden, um zum einen die Prüflast zum Stichtag zu verringern und zum anderen näher am Zeitpunkt der einzelnen Transaktion zu prüfen. Nur 14% nutzen diesen Ansatz. In der folgenden Auswertung wurden die Antworten auf jene Verwaltungen gefiltert, welche vorherig festgestellt hatten, dass die Erkenntnisse aus der Prüfung der IT für die Ressourcenplanung eingesetzt wurde (Antwort „trifft (vollumfänglich) zu“ und „trifft im großen Umfang zu“). Die Vermutung lag nahe, dass jene Verwaltungen, welche den Nutzen aus dem Einfluss der Erkenntnisse der IT-Prüfung erkennen, diesen auf eine unterjährige Überprüfung übertragen würden, um zeitnah und effizient vorzugehen. Die Antworten unter „trifft im großen Umfang zu“ gibt Hoffnung (fast 27%). Dennoch schaffen nicht alle diesen Schritt. Auch hier muss abgeleitet werden, dass die fehlenden Ressourcen der Grund dafür sind.

5.1.6 Themenkomplex: Prüfungswerkzeuge / Tools

Genauso wie die Verwaltungsprozesse zunehmend mit Software unterstützt werden, werden die Prüfungshandlungen mit speziellen Anwendungen bedient. Grob kann man in Prüfungsplanung / Zusammenarbeit / Dokumentation sowie in Daten- / Prozessanalysetools unterscheiden.

Daher fragten wir nach diesen Werkzeugen in den verschiedenen „Phasen“ der Prüfung.

- **Prüfungsplanung** (Abbildung 35): Nur knapp 25% verwenden hierzu Tools.
- **Prüfungsdurchführung und -dokumentation** (Abbildung 36): Fast 35% nutzen in dieser Funktion Applikationen.
- **Datenaustausch** mit Geprüften und im Team (Abbildung 37): Gut 30% haben hier entsprechende Werkzeuge im Einsatz.
- **Massendatenanalyse** (Abbildung 38): Für diese Aufgabe nutzen fast 19% Tools.
- **Prüfung der IT-Systeme** - Rechteeinstellung, Grund- und Moduleinstellungen etc. (Abbildung 39): Ein Fünftel nutzen hier entsprechende Applikationen.

Auch hier vervollständigt sich das Bild. Die mangelnde technische Instrumentenunterstützung zieht sich über alle Phasen / Funktionen. Positiv zeichnet sich ab, dass sich die Prüfer technisch unterstützen. Es hängt nun von den Folgefragen ab, wie dies zu werten ist. Daher fragten wir, ob für die technische Ausstattung mit Werkzeugen ein auskömmlich bemessenes jährliches Budget vorliegt (Abbildung 40). Nur ein Viertel kommt zu der Auffassung, dass ein Budget für die Anschaffung und den Betrieb von „Werkzeugen“ gegeben ist.

Folgende Werkzeuge kommen konkret im Rahmen der IT-Prüfung zum Einsatz. Diese wurden ergänzt um typische Werkzeuge, welche innerhalb der Befragung nicht genannt wurden.

Phase / Funktion	Nennungen im Rahmen der Befragung	Weitere häufig angetroffenen Werkzeuge
Prüfungsplanung	Überwiegend wurden Office-Produkte genannt. Zudem aber auch Audicon, Audimex, hfp Prüfungsmanager, Mainis Prüfplanung, QSR.	Teammate, Redis, Revos, ARIS Risk & Compliance Manager, BWise GRC Internal Audit, R2C
Prüfungsdurchführung und -dokumentation	Überwiegend wurden Office-Produkte genannt. Zudem aber auch Audicon, Datev, Docusnap, Doxis (Dokumentenmanagement-System), hfp Prüfungsmanager, Mainis Prüfplanung, QSR.	*Siehe Prüfungsplanung*
Datenaustausch	Audicon und speziell gängige Lösungen wie Mail, Fileserverzugriff, USB-Sticks, RZ-Plattform.	Diverse Anbieter von „Data Rooms“, MS-Sharepoint
Massendatenanalyse	ActiveData for Excel, ACL, Datev, IDEA, IDL	Business Intelligence-Lösungen, SQL-Server mit Reportingfunktionen, Celonis, SAS Visual Analytics, Teammate Analytics
Prüfung der Systeme (Rechteeinstellungen, etc.)	Audit Agent, Check Aud für SAP-Systems, IDEA, IDL. Sonstig kommen die Funktionen, der zu prüfenden Programme (ERP, Fachverfahren) zum Einsatz.	Process Mining Software z. B. ProcessGold

Die überwiegende Anzahl der genannten Produkte stammt aus dem Office-Bereich. Dies relativiert die Antworten aus dem obigen Block zu den Fragen, ob für die einzelnen Phasen bzw. Funktionen Produkte zum Einsatz kommen. Fazit hierzu: Das herrschende Instrument des Prüfers stammt aus der Office-Familie und ist nur in geringen Teilen ein für einzelne Fragestellungen entwickeltes Spezialprogramm (Rechteprüfung, Prüfung kritischer Einstellungen, Analyse von Massendaten, etc.). Ausschlaggebend sind mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder die fehlenden personellen Kapazitäten und hier in Ergänzung auch das nicht auskömmliche Budget.

5.1.7 Themenkomplex: Prüfungsleitlinien, -hilfen, -standards

Prüfungsleitlinien, -hilfen und -standards helfen, Wissen zu verbreiten, Effizienz zu gewährleisten sowie Qualität aufzubauen und zu sichern. Die Fragen zielten auf die Nutzung und den Nutzwert solcher Hilfen ab. Dabei fragten wir, ob für Prüfungshandlungen im Umfeld der IT eigene Prüfungshilfen oder -standards entwickelt wurden (Abbildung 41). Nur ein Zehntel entwickelten dabei eigene Hilfen oder Standards. Positiv anzumerken ist, dass es Verwaltungen gibt, welche eigene Hilfen (Abbildung 42) entwickelt haben. Dies sollte Hoffnung darauf geben, dass über die Mitwirkung im IDR e. V. dieses Wissen für alle gehoben werden könnte.

Die Anzahl der Nennungen erscheint im ersten Blick als ernüchternd. Bedenkt man aber, dass rund 10% der Befragten hier geantwortet haben, erscheint es sinnvoll, dass der IDR e. V. über eine strukturierte Sammlung von Prüfungshilfen bei seinen Mitgliedern ein Skaleneffekt auslösen könnte.

In Bezug auf die Entwicklung von Hilfen und Standards haben wir hinterfragt, ob diese auch einen hohen Nutzen haben. Die Antworten (Abbildung 43) erschienen uns aber weniger repräsentativ, sodass wir auf jene Befragten filterten, welche Hilfen und Standards entwickelt hatten (Abbildung 44). Hier stellen ausschließlich alle (100%) fest, dass diese einen hohen Nutzen aufweisen.

Zur Frage, ob für Prüfungshandlungen im Umfeld der IT auf Prüfungshilfen oder -standards Dritter (z. B. Institut der Wirtschaftsprüfer, ISACA, BSI, OKKSA) zurück gegriffen wird (Abbildung 45 und Abbildung 46), antworteten 21%, dass dies der Fall ist.

Auch hier stellten wir die Frage nach dem Nutzen (Abbildung 47) und haben nach jenen gefiltert, welche die Hilfen und Standards verwenden (Abbildung 48). Von diesen Rechnungsprüfern sind 80% der Meinung, dass diese Hilfen und Standards einen hohen Nutzen haben.

Verglichen mit den Antworten aus den eigenen Prüfungshilfen zeigt es sich, dass auf „fremde" Hilfe mehr zurückgegriffen wird. Nicht zu übersehen ist aber auch, dass der Anteil jener, welche dies nicht tun, bei beiden deutlich größer ist. Zu den bislang festgestellten Gründen (Ressourcen) könnte sich hier auch gesellen, dass diese nicht bekannt sind oder die Akzeptanz nicht gegeben ist. Handlungsmaßnahmen wären hier Anpassungen und dedizierte Schulungen.

5.1.8 Themenkomplex: Potenzielle Formen der Zusammenarbeit

Die kommunale IT-Landschaft ist in vielen Bereichen homogen (gleiche Verwaltungsprozesse, gleiche Verfahren etc.). Auf Basis dieser Homogenität lassen sich verschiedene Ansätze zur Effektivitätssteigerung und zur Verbesserung der Effizienz ableiten.

U. a. sollten die gestellten Fragen die Bereitschaft für eine weitere Zusammenarbeit innerhalb der IT-Prüfung klären. Denkbar wäre z. B. ein zentraler technischer Service zum Abzug und zur Analyse von Daten. Viele IT-Prüfer benötigen zu lange für die Beschaffung (Abzug), die Aufbereitung (Format) und Herstellung der Auswertbarkeit der Daten und haben dann nicht mehr die Kapazität, die Daten ausführlich zu analysieren. Dieser vorbereitende Prozess muss förmlich optimiert werden.

Daher haben wir gefragt, ob eine zentralisierte Entwicklung und Vorhaltung von standardisierten und automatisierten Prüfungstemplates (Prüfungsvorlagen) für sinnvoll eingeschätzt wird (Abbildung 49). 87% der Befragten sind der Meinung, dass dies eine sinnvoll zu zentralisierende Aufgabe ist. Dennoch machen die Antworten deutlich, dass der spezifische Nutzen für jede Verwaltung gegeben sein muss. Abstrakte und wenig konkrete Hilfen wären kontraproduktiv.

Um konkreter zu werden, fragten wir nach der Selbsteinschätzung und unterteilten in die unterschiedlichen Phasen / Funktionen.

Prozess der Datenaufbereitung

- Wir haben nicht die **Kompetenz**, Daten abzuziehen (Abbildung 50): Über die Hälfte der Befragten sind der Meinung, dass die Kompetenz fehlt.

- Der **Datenabzug und die Aufbereitung** benötigt zu viel Zeit (Abbildung 51): 74% sind dieser Meinung.

- Die **Analyse und Interpretation** der Daten und Informationen fällt uns nicht leicht (Abbildung 52): 62% sehen hier Ansatzpunkte zur Verbesserung.

  Hier zeigt sich ein Problem, welches auch im privaten Sektor verbreitet ist. Datenanalysen können die Prüfung sehr stark unterstützen. Sie benötigen jedoch zu viel Zeit, um die Daten zu erhalten, zu verarbeiten und zu interpretieren.

Vorhandene Analysewerkzeuge

- Sie sind viel zu **kompliziert**. Wir verwenden sie zu selten (Abbildung 53): Fast die Hälfte der Befragten sind der Meinung, dass sie zu kompliziert sind bzw. sie selten genutzt werden.

- Trotz Einsatz eines Werkzeugs ist die Analyse nicht wesentlich **automatisiert**. Wir kommen kaum in den Genuss von programmierten Standards / Makros (Abbildung 54): Fast drei Viertel der Befragten stimmten dieser Meinung zu.

- Die Analysen brauchen sehr lange und stehen daher kaum in einem guten Verhältnis zum **Nutzen** (Abbildung 55): 56% der Befragten schließen sich dieser Aussage an.

  Natürlich hat die schrittweise Fragestellung dorthin geführt, über eine potenzielle andere Art der Aufgabenbewältigung nachzudenken. Dennoch lässt sich als Zwischenfazit festhalten, dass die eigenen „Unzulänglichkeiten", welche sich aus dem fehlenden Budget und den fehlenden Ressourcen ergeben, erkannt wurden. Die IT, die IT-gestützten Prozesse, die Methodik zur Prüfung jener sowie die Werkzeuge sind komplex. Es ist nicht vorstellbar, dass mit den vorhandenen Kapazitäten, Qualifikationen und Budgets eine Änderung zu erzielen ist.

Es schließt sich nun an, die Bereitschaft für Veränderung abzufragen. Dabei wird von der Tatsache ausgegangen, dass es eine gewisse Zentralität geben muss, um einerseits die Komplexität zu bewältigen und andererseits auch einen Skaleneffekt zu ermöglichen.

Daher erging die Frage, ob eine zentralisierte Vorhaltung von Datenanalysewerkzeugen sinnvoll erscheint (Abbildung 56). Fast 80% stimmen dieser Fragestellung zu.

Wäre zudem aus Sicht der Befragten ein zentralisierter Service zum Abzug von Daten (Export) sinnvoll (Abbildung 57)? Fast 73% sind dieser Meinung.

Würde ein zentralisierter Service zur Analyse und Interpretation von Daten sinnvoll sein (Abbildung 58)? 69% folgen diesem Ansatz.

Die vorherigen drei Fragen stellen klar heraus, dass der Bedarf vorhanden ist. Es fehlt nun am verlässlichen Angebot. Dabei ist in der letzten Frage erkennbar, dass der Bedarf weniger auf Ebene der Analyse und Interpretation gesehen wird. Das ist logisch und im Sinne der einzelnen Verwaltung auch nachvollziehbar. Denn verliert man die Fähigkeit der Interpretation, ist man nicht mehr in der Lage die Auswirkungen auf die eigene Verwaltung ableiten zu können. Ein Unterstützungsangebot kann und muss somit immer die Eigenständigkeit (Souveränität) der lokalen Prüfer beachten!

Abschließend wäre zu fragen, ob die Bildung eines oder mehrerer zentraler IT-Prüferpools zum flexiblen und qualitativ hochwertigem Einsatz vor Ort sinnvoll wäre (Abbildung 59)? Auch hier stimmen fast drei Viertel der Befragten zu.

Gefiltert auf Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen ergibt sich ein differenziertes Bild. Gemeinden der Größenklassen 4-7 zeigen eine höhere Bereitschaft (86%) zur Poolbildung. In den Größenklassen 1-3 sind dies 61%.

Gefiltert auf Kreis ergibt sich ebenso ein differenziertes Bild (Abbildung 62). Fast 70% sind offen für eine Poolbildung. In den sonstigen Einrichtungen (Abbildung 63) stehen die Hälfte der Befragten einem Pool positiv gegenüber.

Eine ggf. auf Zeit angelegte Poolbildung wird, um den kurzfristig erkennbaren Handlungsbedarf decken zu können, positiv gesehen. Stellt man sich die Frage, wie den Anforderungen der digitalen Zukunft begegnet werden soll, dann wird sich ein solcher Pool auf Dauer anbieten. Es gilt zu vermuten, dass die Befragten bei der Beantwortung nicht auf den zeitlichen Horizont reflektiert hatten und einem Angebot insgesamt positiv gegenüber stehen würden.

Dass es Verwaltungen gibt, für die dies keine Lösung ist, zeigen die Antworten ebenfalls (22% in der GK 1-3 und 5% in der GK 4-7 bei Gemeinden, fast 20% in den Kreisen und bei den sonstigen Einrichtungen ein Sechstel).

5.1.9 Themenkomplex: Outsourcing

Heute sind häufig ganze Prozesse oder auch nur Teilprozesse aus den Verwaltungen (Personalabrechnung, Gebührenbescheide etc.) ausgelagert. Dies muss in der Prüfung berücksichtigt werden. Daher wurde zunächst gefragt, ob Prozesse oder Teilprozesse in der zu prüfenden Verwaltung (z. B. Rechenzentrumsbetrieb etc.) ausgelagert wurden (Abbildung 64). Dabei trifft es bei über der Hälfte der Verwaltungen zu. Dies muss im Folgenden dazu führen, dass diese Auslagerungen in der Prüfungsplanung zu berücksichtigen sind. Dabei gibt es unterschiedliche Formen, wie dieses in der Prüfungsplanung berücksichtigt werden sollte. Ob dies berücksichtigt wurde (Abbildung 65), beantworteten über die Hälfte positiv. Insgesamt passt das Bild zur Einschätzung der Auslagerungen. Allerdings ist auffällig, das knapp die Hälfte der Verwaltungen die Auslagerung in ihrer Prüfungsplanung nicht berücksichtigen. Das Bild ändert sich nur gering, wenn man die Meldungen eliminiert, die aufgrund der vorherigen Antwort keine Auslagerungen haben. Von den Kommunen, die ausweislich der vorherigen Antwort über Auslagerungen verfügen, berücksichtigen 18% dieses nicht in der Planung. Dies spricht dafür, dass es in einzelnen Verwaltungen Auslagerungen gibt, diese aber anscheinend in der Prüfungsplanung nicht berücksichtigt werden. Hier ist die Gefahr zu sehen, dass diese ausgelagerten Bereiche in die Prüfung nicht miteinbezogen werden.

Interessant ist, ob die Dienstleister über eigene Rechnungsprüfer verfügen und die Befragten gerne die Ergebnisse dieser Rechnungsprüfer für sich nutzen würden (Abbildung 67). Dabei geben über die Hälfte an, dass sie hier einen Vorteil sehen.

Auch hier zeigt sich, dass die Rechnungsprüfer in den Verwaltungen, in welchen Auslagerungen vorgenommen wurden, dieses in ihrer Prüfungsplanung berücksichtigt haben und daher auch gerne auf die Prüfungsergebnisse der Rechnungsprüfer der Dienstleister zugreifen würden bzw. es evtl. auch schon tun. Es wird deutlich, dass ein hohes Interesse besteht, Prüfungen effizient zu gestalten und Prüfungsergebnisse Dritter für die eigenen Prüfungen zu verwenden. Aber es ist auffallend, dass die Anzahl der Meldungen, die sich nicht für die Prüfungsergebnisse der Rechnungsprüfer der Dienstleister interessieren, obwohl Auslagerungen vorliegen, mit 22% recht hoch ist. Dies zeigt, dass derzeit nicht die Notwendigkeit gesehen wird, diese Dienstleister und deren Prüfungsergebnisse in der Prüfung zu berücksichtigen.

Auf die Frage, ob es Prüfungsberichte in Bezug auf diese Prozesse von dem Dienstleister, z. B. von Wirtschaftsprüfern gibt (Abbildung 68), antworteten über 70%, dass dies nicht gegeben ist. Aus dieser Antwort wird ersichtlich, dass sich die im privaten Sektor verbreiteten Prüfungsberichte z. B. nach dem (IDW) Prüfungsstandard (IDW PS 951) „Die Prüfung des internen Kontrollsystems beim Dienstleistungsunternehmen," im kommunalen Umfeld noch nicht durchgesetzt haben.

Zudem verwenden die Prüfer diese Prüfungsberichte in ihrer Arbeit (Abbildung 69) generell nur zu 36%. Da in der vorherigen Frage dargestellt wurde, dass nur wenige Prüfungsberichte vorliegen, ist hier zu erkennen, dass diese dann auch für die eigene Prüfung nicht genutzt werden können.

5.2 Rahmengebende Gesetzgebung mit der Definition des gesetzlichen Aufgabenumfangs und der Prüfungsgegenstände

Wir haben für sieben Länder die Gemeindeordnungen auf Vorgaben für die Rechnungsprüfung mit Bezug zur IT-Prüfung analysiert. Dabei haben wir festgestellt, dass es nur in drei Gemeindeordnungen (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen) konkrete Anforderungen zur IT-Prüfung gibt.

Drei Bundesländer fordern eine Programmprüfung (Rheinland-Pfalz, Sachsen und Baden-Württemberg). Wobei zum Teil die Programmprüfung nur für die Finanzbuchhaltung und zum Teil für alle Anwendungen vorgesehen sind, die für Finanzvorgänge bzw. Zahlungen genutzt werden. Baden-Württemberg ist somit das einzige Bundesland, dass sowohl konkrete Anforderungen zur IT-Prüfung hat und eine Programmprüfung fordert.

In Baden-Württemberg liegt die Verantwortung für die Programmprüfung entweder bei den Datenzentralen bzw. dem (DV)-Verbund oder den Gemeinden. In einem Fall (Rheinland-Pfalz) ist vorgesehen, dass die Rechnungsprüfungsausschüsse lediglich die Aufgabe haben, zu prüfen, ob die Datenverarbeitungsprogramme vor ihrer Anwendung geprüft wurden. Für ein Land (Sachsen) ist vorgesehen, dass insbesondere im Kassenverkehr nur Anwendungen eingesetzt werden sollen, die von der zuständigen Behörde zugelassen wurden. Allerdings fehlt hier eine Prüfungspflicht für die Rechnungsprüfungsämter, ob diese Verpflichtung eingehalten wurde.

Der Vorteil der Vorgehensweise in Sachsen und Baden-Württemberg ist, dass die Anwendungen nur einmal geprüft werden müssen.

Die Pflicht zur IT-Prüfung im Rahmen der Jahresabschlussprüfung ergibt sich nicht aus den Vorgaben der Gemeindeordnungen. Sie resultiert zum einen aus der Anforderung, dass ein Jahresabschluss, für dessen Erstellung Rechnungslegungssysteme eingesetzt werden, zwingend für die Verlässlichkeit der Informationen aus diesen Rechnungslegungssystemen und damit zum anderen die eingesetzten Rechnungslegungssysteme zu prüfen sind.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Formulierungen der Gemeindeordnungen im Bereich der Aufgaben der Rechnungsprüfungsstellen, insbesondere im Bereich der IT-Prüfung, weder einheitlich noch klar formuliert sind.

Von daher ergibt sich aus unserer Sicht die Anforderung, dass die Vorgaben für die IT-Prüfung in den Gemeindeverordnungen vereinheitlicht und eine Begriffsbestimmungen vorgenommen werden sollte. Dies kann und ggf. muss zum einen durch den Gesetzgeber erfolgen. Daneben kann der IDR e. V. durch Prüfleitlinien für die Rechnungsprüfung Empfehlungen geben, welche dann durch die Rechnungsprüfer im Rahmen ihrer Prüfung umgesetzt werden.

Für den IDR e. V. ergeben sich daraus zwei Strategielinien:

a) Einflussnahme auf die Gesetzgeber mit dem Ziel, eine Vereinheitlichung zu erreichen und dabei möglichst konkrete Anforderungen aus den Gesetzen ableiten zu können.

b) Einflussnahme auf die Gesetzgeber mit dem Ziel, eine Vereinheitlichung zu erreichen, dabei aber möglichst wenig konkrete Vorgaben in den Gemeindeordnungen vorzufinden und die Programmprüfung aus den Gemeindeordnungen herauszubekommen. Vorschläge zur Auslegung der gesetzlichen Vorgaben können dann in Prüfleitlinien des IDR e. V. gefasst werden.

Dies ist ein Vorgehen, welches sich im privaten Sektor für den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer national aber auch international durchgesetzt hat. Daher ergeht hier die Empfehlung, die zweite Linie zu verfolgen.

5.2.1 Begriffsbestimmung „Prüfungsgegenstand“ und „Prüfungsmethodik“

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, einheitliche Begriffsbestimmungen für den Prüfungsgegenstand und auch für die Prüfungsmethodik einzuführen. Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung hat es sich im privaten Sektor durchgesetzt, bei der IT-Prüfung von der Prüfung der Rechnungslegungssysteme zu sprechen und die Rechnungslegungssysteme wie folgt zu definieren:

Rechnungslegungssystem ist das IT-System, das zur Verarbeitung von rechnungslegungsrelevanten Daten dient und folgende Elemente beinhaltet:

- Rechnungslegungsrelevante Daten (Daten über Vorgänge)
- IT-gestützte Geschäftsprozesse (für Tätigkeiten der Verwaltungen)
- IT-Anwendungen (zur Unterstützung der Tätigkeiten der Verwaltungen)
- IT-Infrastruktur (alle technischen Ressourcen und der IT-Betrieb)
- IT-Prozesse (Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Steuerung und Überwachung der IT)

Hierbei wird dann deutlich, dass nicht nur die Finanzbuchhaltung gemeint ist, sondern alle Anwendungen, die rechnungslegungs- bzw. zahlungsrelevante Daten verarbeiten.

Die Prüfungsmethodik ergibt sich ebenfalls nicht aus den Gemeindeordnungen. Auch hier bedarf es der Vorgabe, wie die Prüfung durchzuführen ist. Der IDR e. V. hat hierzu schon in Form von Prüfleitlinien Hilfestellungen veröffentlicht. Allerdings gibt es noch keine Prüfleitlinien für die IT-Prüfung. In der Prüfmethodik zur IT-Prüfung sollte dargestellt werden, dass die IT-Prüfung Bestandteil der IKS-Prüfung ist. Sie ist die Grundlage für die Beurteilung des IKS, sofern für die Prozesse IT-Systeme eingesetzt werden. In der Prüfungsmethode ist das Vorgehensmodell mitaufzunehmen. In der Privatwirtschaft hat sich folgendes Vorgehen etabliert:

- Erhebung, der für das Prüfungssystem eingesetzten IT-Anwendungen und Kontrollen bzw. Maßnahmen.
- Design bzw. Aufbauprüfung der Kontrollen und Maßnahmen. Dies umfasst auch die Einrichtung der IT-Anwendungen und der in den Anwendungen vorhanden Kontrollen und Maßnahmen.
- Prüfung der Wirksamkeit (Funktionsprüfungen) für die als geeignet angesehenen Kontrollen und Maßnahmen.
- Darüber hinaus sollte in der Prüfungsmethodik auch eine Risikoorientierung aufgenommen werden, die die besondere Situation der Rechnungsprüfungsämter berücksichtigt und eine Hilfestellung für die Erstellung von mehrjährigen Prüfungsplänen ermöglicht.

Gegenstand der Programmprüfung sind nach unserer Interpretation der Gemeindeordnungen, die im Bereich des Rechnungswesens und der Abwicklung von Zahlungsverpflichtungen und Ansprüchen eingesetzten Anwendungen. Zum Teil wird in den Gemeindeordnungen die Möglichkeit eröffnet, weitere für die Gemeinde wesentliche Anwendungen zu prüfen.

Ein wesentlicher Aspekt in den Vorgaben der Gemeindeordnungen der betroffenen Länder ist, dass die Programmprüfungen vor dem Einsatz durchgeführt werden. Dies ist grundsätzlich ein positiver Aspekt.

In Rheinland-Pfalz ist keine Programmprüfung vorgesehen. Allerdings ist vorgesehen, dass es Aufgabe der Rechnungsprüfung ist, zu kontrollieren, ob die Anwendung vor ihrer Einführung geprüft wurde.

Für die Prüfungsmethodik ist festzustellen, dass in den Gemeindeordnungen keine Prüfungsmethodik zu den Programmprüfungen vorgesehen ist. Es gibt aber in den Gemeindeordnungen durchaus Vorgaben für den Einsatz von Rechnungslegungssystemen, die als Kriterien für die Prüfung angesehen werden können.
Allerdings findet sich im Internetauftritt der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (SAKD) des Freistaates Sachsen eine Darstellung der Prüfungsmethodik mit Kriterien für die Prüfung und das Prüfungsvorgehen
(https://www.sakd.de/index.php?id=pruefung_allgemeines).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass derzeit für die IT-Prüfung im Rahmen der Jahresabschlussprüfung und auch der Programmprüfung keine bzw. keine einheitlichen Vorgaben vorhanden sind. Die Begriffe sind nicht eindeutig definiert. Ebenso ist die Möglichkeit, insbesondere im Rahmen der Programmprüfungen, Prüfungsergebnisse Dritter zu nutzen bzw.

eine zentrale Prüfung vorzusehen, nicht gegeben bzw. nur in einzelnen Bundesländern vorgesehen.

5.2.2 Begriffsbestimmung „kommunale Prüfleitlinien"

Der IDR e. V. hat in den letzten Jahren Prüfleitlinien zur Rechnungsprüfung veröffentlicht und ist derzeit dabei diese Prüfleitlinien zu überarbeiten. Prüfleitlinien können dazu dienen, die Lücken in den Gesetzen durch „Auslegung" der Gesetze zu füllen bzw. durch Definitionen zu einer einheitlichen Umsetzung der Vorgaben führen.

Dies ist ein Vorgehen, dass sich im privaten Sektor bewährt hat. So gibt es im internationalen Umfeld die (ISA)-Standards und national die Prüfungsstandards des IDW, welche die Prüfungsmethodik vorgeben.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass zukünftig auf der Ebene der EU die ISA-Standards unmittelbar gelten sollen. Daher hat das IDW seine Prüfungsstandards an die ISA-Standards angepasst. Es ist davon auszugehen, dass zukünftig damit die ISA-Standards, unter Berücksichtigung ergänzender Prüfungsstandards des IDW, anzuwenden sind.

Diese Prüfungsstandards unterliegen einem Prozess der Veröffentlichung, in dem interessierte Kreise Stellung zu den veröffentlichten Standards vornehmen können und erst nach der Möglichkeit der Stellungnahme eine Verabschiedung unter Berücksichtigung der Stellungnahmen erfolgt.

Auch in anderen Bereichen als der Jahresabschlussprüfung hat es sich bewährt, Standards zu definieren, die das Vorgehen für eine Prüfung definieren. So z. B. die ISO-Standards, die dann im weiteren allgemein akzeptiert werden.

Die IT-Prüfung ist - nach dem im privaten Sektor vorhandenen Verständnis - ein Bestandteil der Prüfung des IKS und sollte auch in dem Umfeld verankert sein.

Allerdings ist eine einfache Übernahme von Standards aus dem privaten Sektor nicht zu empfehlen, da in den Gemeindeordnungen und weiteren Rechtsgebieten des öffentlichen Sektors eigene Vorgaben bestehen, die in den kommunalen Prüfleitlinien berücksichtigt werden müssen. Dies fängt schon bei der Stellung der Rechnungsprüfung an. Allerdings können sich die Prüfleitlinien des öffentlichen Sektors an den Prüfungsstandards des privaten Sektors orientieren und dann die Bereiche, die nicht relevant sind, aus den Standards eliminieren und dafür die Besonderheiten der Rechnungsprüfung aufnehmen.

Hierzu gehört u. a., dass die Rechnungsprüfer - anders als der Jahresabschlussprüfer im privaten Sektor - das ganze Jahr die Möglichkeit haben, Prüfungshandlungen vorzunehmen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der IT-Prozesse und damit für die IT-Prüfung. Hierbei ergibt sich für den Rechnungsprüfer daher die Möglichkeit, Prüfungshandlungen über das Jahr zu verteilen und unter Berücksichtigung der allgemeinen Regelungen zur Prüfung von IKS-Systemen bestimmte Prüfungshandlungen (insbesondere im Bereich der Aufbauprüfung) auf mehrere Jahre zu verteilen. Darüber hinaus ergibt sich, aufgrund der Stellung der Rechnungsprüfung in den Verwaltungen, die Möglichkeit, die Rechnungsprüfer frühzeitig in die Veränderungen (Changes) der IT-Landschaft einzubinden und damit zu einer Überwachung der IT-Projekte und somit zu einer Qualitätsverbesserung zu führen.

6. Handlungsempfehlungen für den IDR e. V. auf Basis der Bewertung

Aufbauend auf der Darstellung und Bewertung des IST-Zustandes, werden nun die Handlungsempfehlungen in Bezug auf Personalausstattung, Organisations- und Zusammenarbeitsmodelle sowie den Anpassungsbedarf bezüglich der Rechtsgrundlagen abgeleitet.

6.1 Erforderliche Personalausstattung und Qualifikationen im Bereich der IT-Prüfung

Die Auswertung der Umfrage zeigt deutlich eine Unterbesetzung der Rechnungsprüfung mit IT-fachkundigem Personal. Selbst die Antworten aus kapazitativ gut besetzten Prüferteams größerer Verwaltungen lassen es nicht zu, eine verlässliche Aussage aufgrund der Befragung abzuleiten. Dazu ist auch die Grundgesamtheit nicht ausreichend groß genug.

Vereinzelt zeigen Antworten, dass auch eine IT-Personalkapazität von fast 10% des gesamten Teams nicht ausreicht, den Aufgaben gerecht zu werden. Hier endet die Leistungsfähigkeit der Befragung, belastbar die angemessene Stellenausstattung abzuleiten.

Will man sich daher einer angemessenen Stellenausstattung nähern, so gelingt dies nur aus der Sicht der fachlichen Anforderungen, aufgrund des Aufgabenkatalogs in Verbindung mit Komplexitätsmerkmalen in Bezug auf die IT einer Verwaltung.

Die so ermittelten Kapazitätsbedarfe werden überraschen. Denn aus heutiger Sicht kann sich niemand vorstellen, wie eine kleinere Verwaltung diese ermittelte „kapazitative IT-Kompetenz" aufbauen und dauerhaft auslasten will. Diesen kritisch eingestellten Leser sei vor Augen geführt, dass neben der IT-Prüfung oft noch IT-nahe Aufgabenfelder auf den Rechnungsprüfern lasten und zukünftig vermehrt lasten werden:

- Prüfung oder zumindest Beurteilung, ob der Datenschutz (EU-Datenschutzgrundverordnung) insbesondere innerhalb der technischen / organisatorischen Maßnahmen eingehalten wird. Ggf. Stellung des Datenschutzbeauftragten.

- Prüfung oder zumindest Beurteilung, ob das Informationssicherheitsmanagement nach diversen eGovernment-Gesetzen wirksam ist. Dies betrifft u. a. auch die Beurteilung der ergriffenen technischen Maßnahmen zum Schutz der Information. Gegebenenfalls Stellung des Informationssicherheitsbeauftragten.

- Prüfung oder zumindest Beurteilung, ob die Schutzmaßnahmen effektiv in Richtung Cyber-Security sind.

- Prüfung oder zumindest Beurteilung, ob es möglich ist, die technischen Schutzmaßnahmen für dolose Handlungen umgehen zu können.

- Beurteilung, ob die technische Transformation der eigenen Verwaltung in Richtung „Smart City", „Digitalisierung der Verwaltungs- und Geschäftsprozesse", „Künstliche Intelligenz" (u. v. m.) noch möglich ist.

- Etc.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass vor dem Hintergrund der Digitalisierung der Bedarf an IT-Prüfern stetig steigen wird und dass auch die Fachprüfer immer mehr IT-Kompetenz werden aufbauen müssen.

Wir haben uns daher auf Basis unserer Marktkenntnis, der Erfahrung über Organisationsmodelle und best practise-Beispielen entschieden, eine merkmalbasierende Ermittlung der Stellenbedarfe aufzubauen. Die Merkmale einer Verwaltung lassen sich hierbei für die Ermittlung der Kapazitäten heranziehen:

Rolle / Funktion	Merkmale einer Verwaltung	Umfang
❶ **IT-Aufbau- und Funktionsprüfungen**	Einfache eigene IT, überwiegende Nutzung von Services (Infrastruktur und Rechenzentren) in öffentlicher Trägerschaft	Anteil einer Stelle (**0,5 VZÄ**) mit nachgewiesener IT-Kompetenz (entweder durch Ausbildung oder einschlägige Weiterbildungsbescheinigungen)
	Komplexere eigene IT, teilweise Nutzung von Services (Infrastruktur und Rechenzentren) in öffentlicher Trägerschaft sowie von privaten Dritten (auch eigene Beteiligungsgesellschaften)	Dauerhaft mindestens **eine** Stelle mit nachgewiesener IT-Kompetenz (idealerweise durch Ausbildung) sowie wirksame Vertretungsregelung
	Komplexe und umfassende eigene IT, differenzierte und ausgeprägte Nutzung von Services (Infrastruktur und Rechenzentren) in öffentlicher Trägerschaft sowie von privaten Dritten (auch eigene Beteiligungsgesellschaften)	Dauerhaft mindestens **zwei** Stellen mit nachgewiesener IT-Kompetenz (durch Ausbildung; Vertretung mindestens durch einschlägige Weiterbildungsbescheinigungen)
❷ **Datenanalyse aus Finanzwesen- und vorgelagerten Systemen**	Einheitliches und integriertes System mit Unterstützung durch Zertifikate und Prüfungsberichte des Anbieters und der zentralen Datenzentrale in öffentlicher Trägerschaft	Anteil (**0,5 VZÄ**) einer Stelle mit nachgewiesener Kompetenz (entweder durch Ausbildung oder einschlägige Weiterbildungsbescheinigungen)
	Verschiedene, aber weitestgehend einheitliche und integrierte Systeme mit Unterstützung durch Zertifikaten und Prüfungsberichten des Anbieters oder der Datenzentrale in öffentlicher Trägerschaft	Dauerhaft mindestens **eine** Stelle mit nachgewiesener Kompetenz (idealerweise durch Ausbildung) sowie wirksame Vertretungsregelung
	Komplexe und tendenziell eher uneinheitliche Applikationslandschaft mit weitgehenden Schnittstellen. Differenzierte Landschaft an Zertifikaten und nur vereinzelt nutzbare Prüfungsberichte des Anbieters oder der Datenzentralen in öffentlicher Trägerschaft	Dauerhaft mindestens **zwei** Stellen mit nachgewiesener Kompetenz (durch Ausbildung; Vertretung mindestens durch einschlägige Weiterbildungsbescheinigung)
❸ **Programmprüfung (Anwendungsprüfung) und weitere Sonderprüfungen außerhalb der Aufbau- und Funktionsprüfung**	Seltene und weniger komplexe Veränderungsprojekte in einfacher eigener IT, überwiegende Nutzung von Services (Infrastruktur und Rechenzentren) in öffentlicher Trägerschaft. Un-	Würde durch ❶ und ❷ mit abzudecken sein

Rolle / Funktion	Merkmale einer Verwaltung	Umfang
	terstützung durch Datenzentralen in öffentlicher Trägerschaft	
	Vereinzelt komplexe Veränderungsprojekte in komplexer eigener IT, teilweise Nutzung von Services (Infrastruktur und Rechenzentren) in öffentlicher Trägerschaft sowie von privaten Dritten (auch eigene Beteiligungsgesellschaften)	Dauerhaft mindestens **eine** Stelle mit nachgewiesener IT-Kompetenz (idealerweise durch Ausbildung) sowie wirksame Vertretungsregelung
	Laufend komplexe Veränderungsprojekte in komplexer und umfassender eigener IT, differenzierte und ausgeprägte Nutzung von Services (Infrastruktur und Rechenzentren) in öffentlicher Trägerschaft sowie von privaten Dritten (auch eigene Beteiligungsgesellschaften)	Dauerhaft mindestens **zwei** Stellen mit nachgewiesener IT-Kompetenz (durch Ausbildung; Vertretung mindestens durch einschlägige Weiterbildungsbescheinigung)
		Für ❶,❷ und ❸:
Zusammenfassung	Minimalumfang[5] weniger komplex	1 VZÄ plus Vertretung
	Minimalumfang teilweise komplex	3 VZÄ plus Vertretung
	Minimalumfang komplex	5 VZÄ plus Vertretung
	In Abhängigkeit des Umfangs des Prüfungsgebiets auch höher	Als Gegenprobe biete es sich an, eine komplexe Verwaltung in kleinere Einheiten zu zerlegen und obiges Planmodell auf die Einheiten anzuwenden

Fazit: Die Stellenbedarfe sind nachvollziehbar. Jede Verwaltung sollte sich mit der Herausforderung auseinandersetzen, diese Bedarfe vom externen Bewerbermarkt oder intern, durch sinnvolle Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, zu bedienen. Notwendig wären alle Register einer proaktiven Personalentwicklung. So wäre es z. B. dienlich, in der IT über Bedarf auszubilden, um dann nach erfolgter Ausbildung die Möglichkeit zu eröffnen, in die Rechnungsprüfung zu wechseln (dies würde generell auch für andere Fachbereiche eine sinnvolle Personalentwicklung darstellen). Hierzu gehören auch Schulungen, die eine ausreichende Qualifikation der Rechnungsprüfer sicherstellen. Dennoch ist es schwer vorstellbar, wie es alle Verwaltungen schaffen wollen, die minimale Grundbesetzung in absehbarer Zeit zu organisieren.

6.2 Organisations- und Zusammenarbeitsmodelle in der öffentlichen Finanzkontrolle

Die Befragung zeigt mehr als deutlich, dass Handlungsbedarfe gesehen werden und die Bereitschaft Veränderung zuzulassen gegeben ist.

Alternative Organisations- und Zusammenarbeitsmodelle in der öffentlichen Finanzkontrolle können in verschiedener Richtung ausgearbeitet werden. Dabei sind zunächst verwaltungsinterne Maßnahmen, also Maßnahmen, welche jede Verwaltung für sich selber umsetzen kann, vorstellbar. Und es sind Maßnahmen denkbar, welche über den eigenen Verantwortungsbereich in Richtung verwaltungsübergreifender Zusammenarbeit hinaus gehen.

[5] Zur Ausdifferenzierung der genauen Stellenanteile ist verwaltungsindividuell (Verwaltungsstruktur, Komplexität der IT, Auslagerungssituation, etc.) eine Stellenbemessung vorzunehmen.

Für Maßnahmen in Richtung verwaltungsübergreifender Zusammenarbeit spricht, dass kaum vorstellbar ist, mittels verwaltungsinterner Maßnahmen den Herausforderungen der Zukunft begegnen zu können:

- Steigende Komplexität der IT und damit fachliche Anforderungen
- Fehlende Ressourcen am Arbeitsmarkt und insbesondere hier in Kombination „Öffentliche Finanzkontrolle und IT"
- Sich abzeichnende Unvereinbarkeit im Bereich der Gehaltsforderungen und -angeboten zwischen potenziellen Bewerbern und Verwaltung
- Demografischer Wandel innerhalb der öffentlichen Finanzkontrolle

Somit ist schon jetzt ableitbar, dass die eigentlichen verwaltungsinternen Maßnahmen bei kleineren und mittleren Verwaltungen fast ausschließlich darauf ausgerichtet sein werden, die verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit – wie auch immer diese ausgestaltet ist – zu flankieren und somit sinnvoll umzusetzen.

Verwaltungsinterne Maßnahmen:

Analysiert man die Ergebnisse aus der Befragung und fasst Themengebiete von Bedeutung zusammen, dann sind folgende Schwerpunkte festzumachen:

1. Fehlende Ressourcen (personell und finanziell)

   Betrachtet man die aktuelle **personelle und finanzielle Ausstattung** (siehe 5.1.3 „Themenkomplex: Personalausstattung und Qualifikationen in der IT-Prüfung") im Umfeld von IT-Prüfung insgesamt, so ist es nicht verwunderlich, dass IT-Prüfung und IT-gestützte Prüfung eine wenig ausgeprägte Rolle innerhalb der Verwaltung hat.

   Vor dem Hintergrund der Kosten, welche durch die Anschaffung und Implementierung von IT sowie für deren sicheren Betrieb ausgegeben werden, ist es bezeichnend, dass für die Prüfung, Freigabe und Kontrolle durch die Rechnungsprüfung kaum Ressourcen bereitgestellt werden.

   Ebenso wie es in dem Umstellungsprozess auf das neue kommunale Finanzmanagement gedauert hat, die Rolle der öffentlichen Finanzkontrolle zu verstehen und zu schätzen, muss sich auch diese Rolle innerhalb der IT- und IT-gestützten Prüfung etablieren.

   In Zeiten, in welchen horrende Beträge für die IT ausgegeben werden und die in Zukunft durch die Digitalisierung noch steigen werden, ist es notwendig, einen signifikanten Teil für IT- und IT-gestützte Prüfung zu „reservieren".

   Dies setzt jedoch eine aktive Auseinandersetzung der Rechnungsprüfer mit der entsprechenden Verwaltungsführung voraus. Dabei kann dieses Gutachten eine Grundlage liefern (siehe 6.1 „Erforderliche Personalausstattung und Qualifikationen im Bereich der IT-Prüfung").

   Danach sind entsprechende Maßnahmen anzulegen, diese Ressourcen aufzubauen bzw. verlässlich zur Verfügung zu haben. Neben dem Aufbau im eigenen Haus, stünden die Möglichkeiten einer verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit und der Bezug von Ressourcen vom Markt zur Verfügung.

2. Governance-Verständnis (Rolle der IT-Prüfung) in der Verwaltung

   Missstände in Verwaltungsprozessen, fehlende oder schlecht funktionierende Steuerungsmechanismen, scheiternde IT- bzw. Veränderungsprojekte, offensichtliche IT-Sicherheits- oder ggf. sogar Datenlecks, fehlende Kontrollen als Nährboden für dolose Handlungen u. v. m. dürften nicht im Interesse einer Verwaltungsführung sein. Noch dazu in Zeiten, wo das öffentliche Interesse gestiegen und die Aufmerksamkeit für diese Missstände immer deutlicher wird. Aus den Ergebnissen der Befragung

kann abgeleitet werden, dass der überwiegende Teil der Verwaltungen in drei Bereichen den richtigen Rahmen setzen muss, damit eine IT-Prüfung wirksam sein kann.

a. Eine Verwaltungsführung muss ein substantielles Interesse an einem **funktionierenden IKS** haben und hierzu kann die öffentliche Finanzkontrolle einen wertvollen Beitrag leisten. Diese Rolle muss aber klar formuliert und entsprechend eingebettet sein, damit nicht Doppelstrukturen geschaffen oder Fehlleistungen produziert werden.

   Es beginnt bei dem Bekenntnis, dass nicht alles im Gesetz geregelt ist und durch das Recht der Selbstverwaltung die hiesigen Prozesse in einer Verwaltung anders aussehen können, als in einer anderen Verwaltung. Das heißt, dass - obwohl vieles im Gesetz geregelt ist - es dennoch notwendig erscheint, dass jede Verwaltung ein IKS aufbauen und beschreiben muss. Innerhalb dieses Kontrollsystems kann und soll die IT-Prüfung eine wesentliche Rolle einnehmen, indem sie prüfen kann, ob die Kontrollen auch wirksam sind.

b. Jede Verwaltung ist jederzeit in einem **Veränderungsprozess**. Es ist kaum vorstellbar, dass eine Verwaltung in einem Zustand dauerhaft verharrt und sich nur wenig verändert. Gerade in der heutigen Zeit sind durch die Digitalisierung nahezu alle Verwaltungsprozesse betroffen. Bei der Komplexität der Veränderungen und der mit ihnen einhergehenden finanziellen Risiken sowie der Gefahr von partiellen Stillstand ist es nur logisch, dass alle möglichen „Kontrollen" aktiviert werden.

   Die öffentliche Finanzkontrolle hätte hierbei an verschiedenen Stellen die Möglichkeit, sich in Position zu bringen / eine Rolle einzunehmen:

   - Freigabeprozess auf konzeptioneller Ebene
   - Freigabeprozess im Rahmen von Tests
   - Freigabeprozess im Rahmen der Produktivsetzung
     = projektbegleitende Prüfungshandlungen

   - Laufende Sicherstellung der Effektivität von Kontrollen
     = kontinuierliche Prüfungen

c. Fordern und Fördern sowie Nutzbarmachung von **Zertifikaten und Bescheinigungen**, um die Komplexität innerhalb von Verwaltungsprozessen sowie deren IT-technische Unterlegung mit „Services" in handhabbare Größen zu unterteilen. Wenn heute ein Rechenzentrum nach gewissen Standards zertifiziert ist, der Geltungsbereich und die zeitliche Ausprägung passen, dann kann das als Nachweis akzeptiert werden. Wenn IT-Abteilungen nach ähnlichem Muster geprüft werden, dann gilt entsprechendes. Diese logische Kaskadierung hat enorme Vorteile, um effizient Prüfungssicherheit zu erlangen. Nur dies muss durchdacht, organisiert und gefordert werden.

3. Lebenslanges Lernen insbesondere mit Blick auf Digitalisierung wird eine ständige Herausforderung werden. Das Lernen muss gefordert und gefördert werden. Durch die Komplexität der IT in Verbindung mit den Herausforderungen aus dem vielfältigen Aufgabengebiet der öffentlichen Verwaltung, machen den Berufsstand des Rechnungsprüfer doch so interessant. Der Möglichkeiten, Spezialisten für bestimmte IT-Techniken in Verbindung mit Verwaltungs-Know-how herauszubilden, ist natürlich Grenzen gesetzt. Daher muss ggf. auch über andere Karriere-Modelle nachgedacht werden. Eine Durchlässigkeit zwischen Verwaltung / Prüfung / IT-Betrieb / Fachverantwortung sollte ganz bewusst für einen Aus- und Weiterbildungspfad von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gelegt werden.

Die Personal- und Budgetausstattung kleinerer und mittlerer Verwaltungen zeigt aber eindrücklich, dass einer verwaltungsinternen Optimierung Grenzen gesetzt sind. Niemand wird fachlich in der Lage sein, die komplexen Verwaltungsverfahren und die

Technik umfassend prüfen zu können. Verwaltungen bis zu einer gewissen Größe haben aber nicht die Möglichkeit, mehrere Spezialisten auszulasten. Daher erscheint der Weg hin zu einer verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit gelegt zu sein. Die Befragten zeigten deutliches Interesse.

Maßnahmen[6] im Hinblick auf Zusammenarbeitsmodelle:

Innerhalb der Befragung war deutlich, dass die Befragten Handlungsbedarf haben und auch bereit wären, Angebote in dieser Hinsicht wahrzunehmen.

Dabei stehen, die in der Frageaktion aufgeführten Leistungen, mindestens zur Disposition:

- Vorhaltung von Datenanalysewerkzeugen
- Zentralisierter Service zum Abzug von Daten
- Zentralisierter Service (im Einstieg und Hilfestellung) zur Analyse und Interpretation
- Zentraler IT-Prüferpool zum flexiblen und qualitativ hochwertigem Einsatz vor Ort

Für ein solches Modell müssen aber Voraussetzungen gegeben sein.

1. Den fehlenden Ressourcen auf Seiten der Verwaltungen ein **verlässliches Angebot** gegenüber stellen.

   Das Grundproblem ist, dass eine Plattform gefunden werden muss, bei der eine verlässliche und dauerhafte Leistungsbeziehung (rechtlich, finanziell, gesteuert, überwacht) sichergestellt ist. Denn neben dem finanziellen Risiko, welches mit dem Aufbau einer solchen Plattform einhergeht, muss auch die Qualität (Ergebnis- und Prozessqualität) gegeben sein.

2. Dem Governance-Verständnis der Verwaltung muss ein **Governance-Verständnis der Plattform** gegenüber stehen.

   Arbeitsgrundlage für eine Zusammenarbeit müssten in klaren Prüfungsleitlinien und -hilfen niedergelegt sein. Solche Leitlinien sollten so formuliert sein, dass sie auch nützlich für eine Verwaltung sind, welche nicht auf die Plattform zurückgreift. Jene, welche es aber wollen, können auf Basis der Leitlinien und Hilfen die Arbeitsteilung zwischen dem hiesigen Prüfer und der Plattform abgrenzen.

   Zudem sollte die Plattform über alle formalen Regelungen verfügen, welche notwendig sind, um gesetzeskonform auf die Daten zugreifen und das Leistungsangebot umsetzen zu können.

   Zudem bedarf es eines Verhaltenscodex, welcher die Grundlage einer Zusammenarbeit regelt. Ist doch davon auszugehen, dass durch die Prüfung ein Zugriff auf sensible Informationen und Daten möglich ist. Das Vertrauen einer Verwaltung, wie mit den Daten, Informationen und Prüfungsergebnissen umgegangen wird, ist entscheidend für den Erfolg der Plattform. Vertraue ich der Plattform nicht, wird die Plattform auf Dauer auch nicht genutzt. Das Aufgabenspektrum und die Nutzung der Daten und Informationen muss klar geregelt sein.

3. Herstellung von Leistungsfähigkeit in einem **überschaubaren Zeitraum**

   Die zur Verfügungsstellung von obigen Leistungsangeboten darf keine Jahre dauern. Im Idealfall stehen die Leistungen über ein Stufenmodell abrufbar zur Verfügung. Die inhaltliche und zeitliche Ausprägung der Stufen in Bezug auf rechtlichen Rahmen, finanzielle Leistungsbereitschaft und Steuerung / Überwachung würde sich

[6] In der Landesgruppe NRW des IDR e. V. wird zurzeit in einer Arbeitsgruppe eine Handreichung zur interkommunalen Zusammenarbeit von örtlichen Rechnungsprüfungseinrichtungen erarbeitet.

nach der Gemeinschaft (z. B. IDR e. V.) und den potenziellen Abnehmern richten. Die Details sind über Arbeitsprogramme in den nächsten Wochen und Monaten zu erarbeiten (siehe 6.).

6.3 Anpassungsbedarf bezüglich einzelner Rechtsgrundlagen und empfohlene Vorgehensweise

Der IDR e. V. hat bereits in 2016 Vorschläge für eine Vereinheitlichung der Gemeindeordnungen vorgenommen. Grundsätzlich wäre eine Vereinheitlichung auf Basis der Vorschläge zu begrüßen. Es sollte aber überlegt werden, ob nicht weitere Aspekte auf Basis dieses Gutachtens aufgenommen werden sollten.

Den größten Anpassungsbedarf gibt es allerdings für den Bereich der Programmprüfung. Grundsätzlich ist festzustellen, dass natürlich eine Anwendung nur eingesetzt werden darf, die die Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit und die für diese Anwendungen geltenden rechtlichen Vorgaben vollständig erfüllt. Auf Basis der derzeitigen Vorgaben entsteht der Aufwand für die Prüfung allerdings bei den Verwaltungen und nicht bei den Unternehmen, die die Anwendungen vertreiben. Auch ist derzeit festzuhalten, dass die Aufwendungen für die Programmprüfung mehrfach entstehen. Da jede Gemeinde selber die Verpflichtung hat, die Programmprüfung bzw. Anwendungsprüfung durchzuführen.

Vor diesem Hintergrund sollte eine Regelung in die Gemeindeordnungen aufgenommen werden, dass nur geprüfte Anwendungen (neu gefasst als „Anwendungsprüfung") eingesetzt werden dürfen. Die Aufwendungen für die Prüfung sollten von den Anbietern getragen werden. Hier kann auf die Regelungen in Sachsen oder Baden Württemberg referenziert werden. Die Prüfung der Anwendungen kann so z. B. durch eine zentrale Stelle erfolgen. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Prüfungen nur von unabhängigen Stellen und unter Beachtung von konkreten Anforderungen durchgeführt werden dürfen. Die Anforderungen an Zertifikate oder Prüfungsberichte sollten in den Prüfungsrichtlinien konkretisiert werden.

Da eine derartige Prüfung allerdings nur eine „Laborprüfung" ist und damit die tatsächliche Implementierung nicht mit berücksichtigt, ist es notwendig, dass die tatsächliche Implementierung der Anwendung einer Prüfung unterzogen wird. Der Wunsch der Gesetzgeber, dass Anwendungen nur nach einer Prüfung eingesetzt werden, könnte dadurch berücksichtigt werden, dass die tatsächliche Einrichtung der Anwendung im Rahmen der Einführung geprüft wird. Im privaten Sektor gibt es dafür den Prüfungsstandard IDW PS 850 „Projektbegleitende Prüfung bei Einsatz von Informationstechnologie".

Neben dem bereits Erwähnten sollte in den Gemeindeverordnungen aber auch unter dem Gesichtspunkt der Auslagerungen ein Passus aufgenommen werden, dass sich Rechnungsprüfer auf die Prüfungsergebnisse anderer Rechnungsprüfer stützen können und dass es zulässig ist, das Prüfungsberichte im Bereich der IT-Prüfung bzw. der Prüfung des IKS, die ein Rechnungsprüfer z. B. eines kommunalen Rechenzentrums durchführt, den Rechnungsprüfern, der im Rechenzentrum verarbeitenden Verwaltungen, ggf. gegen Kostenerstattungen zur Verfügung gestellt werden.

Ein durchaus ähnliches Vorgehen ist für Banken vorgesehen, die z. B. die Datenverarbeitung auf Dienstleister ausgelagert haben. Dort ist vorgesehen, dass die interne Revision der auslagernden Banken Prüfungshandlungen selber durchführen muss. In der Umsetzung stützen sich die internen Revisionen der Banken aber auf die Prüfungsberichte der internen Revision der Dienstleister und lassen sich von einem Wirtschaftsprüfer bestätigen, dass die interne Revision des Dienstleisters die Anforderungen an eine Revision nach den MaRisk erfüllt.

Wie bereits dargestellt, gibt es zwei Strategien, die notwendigen rechtlichen Anpassungen anzustreben. Dies ist zum einen eine Vereinheitlichung, aber Reduzierung der rechtlichen Anforderungen, an die IT-Prüfung in den Gemeindeordnungen und zum anderen die Konkretisierung der Anforderungen in den Gemeindeordnungen.

Auf Basis der vorgenannten Überlegungen sollte das IDR e. V. seine vorhandenen Vorschläge für eine Gesetzesänderungen um die folgenden Punkte ergänzen:

1) Anforderungen Rechnungsprüfung

   a. Konkretisierung des Umfangs der IT-Prüfung (Finanzbuchhaltung, aber auch die Fachanwendungen, die Zahlungsströme auslösen) ggf. weitere IT-Systeme.

   b. Prüfung, ob nur zugelassene oder mit einen Zertifikat bzw. einer Softwarebescheinigung versehene Anwendungen eingesetzt wurden.

   c. Prüfung, ob im Rahmen der Einführung die Prozesse, insbesondere Test und Freigabeverfahren, eingehalten wurden und ob der Prozess der Einführung sicherstellt, dass die Einrichtung die gesetzlichen Anforderungen erfüllt.

   d. Prüfung der IT-Prozesse, insbesondere zu den Berechtigungen und dem Datenschutz.

   e. Bei Auslagerungen bleibt die Prüfungspflicht der Rechnungsprüfungsämter bestehen. Das Rechnungsprüfungsamt kann sich auf Prüfungsberichte des Dienstleisters für seine eigenen Prüfungshandlungen stützen.

   f. Rechnungsprüfer eines „Dienstleisters" dürfen die Prüfungsberichte, die das dienstleistungsbezogene IKS betreffen an die „auslagernden" Stellen weitergeben.

2) Anforderungen an die Verwaltung

   a. Vorgabe, dass nur geprüfte Anwendungen im Bereich der automatisierten Datenverarbeitung für die Finanzbuchhaltung und die Fachprograme eingesetzt werden. Verantwortung liegt bei der Fachabteilung.

   b. Der Nachweis der Prüfung kann durch eine Softwarebescheinigung oder durch eine Prüfungsbescheinigung durch eine staatliche Stelle (in Anlehnung an das Prüfungsvorgehen der SAKD) erfolgen.

Daneben sollte geprüft werden, ob die Regelungen für die interkommunale Zusammenarbeit auch für die Rechnungsprüfung genutzt werden können.

6.4 Empfohlener Ergänzungsbedarf bezüglich kommunaler Prüfungsleitlinien und Prüfungshilfen des IDR e. V.

6.4.1 Prüfleitlinien zur IT-Prüfung

Wie bereits dargestellt, sind im Rahmen der Prüfung der Finanzberichterstattung die Rechnungslegungssysteme zu prüfen. Damit diese Prüfung zielgerichtet durchgeführt werden kann, sollten Vorgaben für die Prüfung erstellt werden.

Im privaten Sektor gibt es auf internationaler Ebene die Prüfungsstandards ISA 315 (IDENTIFYING AND ASSESSING THE RISKS OF MATERIAL MISSTATEMENT THROUGH UNDERSTANDING THE ENTITY AND ITS ENVIRONMENT) und ISA 330 (THE AUDITOR'S PROCEDURES IN RESPONSE TO ASSESSED RISKS), die auch die Anforderungen an die IT-Prüfung abbilden. Dies allerdings nur sehr grob. In den deutschen Prüfungsstandards für die Abschlussprüfung gibt es den IDW PS 330 „Abschlussprüfung bei Einsatz von Informationstechnologie", der wesentlich konkreter darstellt, wie eine IT-Prüfung im Rahmen der Prüfung der Finanzberichterstattung vorzunehmen ist. Derzeit orientieren sich einige Rechnungsprü-

fungsämter bereits an dem deutschen Prüfungsstandard IDW PS 330, da er wesentlich konkreter ist.

Für die internationalen, wie auch für den deutschen Standard gilt allerdings, dass diese derzeit überarbeitet werden. Wesentliche Aspekte sind dabei vor dem Hintergrund der Digitalisierung der Mandanten und der Rechnungslegungssysteme, die Risikoorientierung im Rahmen der IT-Prüfung.

In dem vom IDR e. V. noch zu erstellenden Prüfleitfaden zur IT-Prüfung sollte die Prüfungsmethodik (Erhebung, Aufbauprüfung und Funktionsprüfung) konkret für die IT-Prüfung dargestellt werde. Dabei sollte ggf. in einer Anlage zu kommunalen Prüfleitlinien auch mögliche Prüfungshandlungen dargestellt werden. Dies würde dem Wunsch der Befragten entgegenkommen, die sich mehr Unterstützung in diesem Bereich wünschten.

Abschließend sollten auch die Möglichkeiten eines mehrjährigen Prüfungsplans mit in die Anforderungen und die Prüfleitfäden aufgenommen werden. Dabei sollte auch dargestellt werden, welche IT-Prozesse jährlich zu prüfen sind. Damit könnte das Vorgehen der IT-Prüfung besser in einen mehrjährigen Prüfungsplan mit aufgenommen werden.

6.4.2 Prüfleitlinien zur Prüfung im Falle von Auslagerungen

In den meisten Verwaltungen wird heute insbesondere der IT-Betrieb auf Dienstleister ausgelagert. Derzeit bestehen weder in den Gemeindeordnungen noch in den kommunalen Prüfleitlinien des IDR e. V. konkrete Vorgaben, wie mit dieser Situation umgegangen werden muss.

Ziel einer Prüfleitlinie sollte es daher sein, diese Art der kommunale Zusammenarbeit abzudecken und das prüferische Vorgehen abzubilden.

Nach dem allgemeinen Verständnis für Abschlussprüfungen aus dem privaten Sektor und aus unserer Sicht auch für die Kommunen und die Rechnungsprüfer, ändert die Auslagerung nichts an der Verantwortlichkeit der Kommunen und auch nichts an der Prüfungspflicht durch die Rechnungsprüfer. Hier werden Teile des IKS verlagert, die unverändert geprüft werden müssen.

In dem Prüfungsstandard IDW PS 331 „Abschlussprüfung bei teilweiser Auslagerung der Rechnungslegung auf Dienstleistungsunternehmen“ ist ein Vorgehensmodell hierfür dargestellt. In Anlehnung an diese Prüfleitlinien sollte es entsprechende Regelungen für die Rechnungsprüfung geben. Dabei müssen aber die kommunalen Besonderheiten berücksichtigt werden. Ziel sollte es sein, Doppel bzw. Mehrfachprüfungen zu vermeiden und die Prüfungsergebnisse der Rechnungsprüfer im Umfeld der kommunalen Zusammenarbeit für die betroffenen Rechnungsprüfer nutzbar zu machen.

Dabei wäre es auch sinnvoll, dass für die Rechnungsprüfer, die IT-Prüfungen durchführen, die von anderen Rechnungsprüfern genutzt werden können, Vorgaben für die Berichterstattung erhalten. Ziel sollte es sein, dass die Kontrollen, die geprüft wurden und die Prüfungshandlungen für den Rechnungsprüfer nachvollziehbar sind, der den Bericht für sich nutzt. Ein Vorgehensmodell wäre hier der Prüfungsstandard IDW PS 951“Die Prüfung des internen Kontrollsystems beim Dienstleistungsunternehmen für auf das Dienstleistungsunternehmen ausgelagerte Funktionen“. Allerdings sollte eine derartige Prüfleitlinie auf die Besonderheiten des öffentlichen Sektors angepasst werden. Ob eine Kontrollbeschreibung in dem Umfang und den Anforderungen des IDW PS 951 notwendig ist, wäre noch zu eruieren.

6.4.3 Prüfleitlinien zur Nutzung von Prüfungsergebnissen Dritter

Es sollte eine Prüfleitlinie erstellt werden, die Vorgaben macht, wie der Rechnungsprüfer Prüfungsergebnisse Dritter für seine Arbeit nutzen kann. Dabei können Prüfungsergebnisse anderer Rechnungsprüfer, aber auch Prüfungsergebnisse aus dem privaten Sektor mit auf-

genommen werden. Hier kann dann auch geregelt werden, welche Prüfungsschritte der Rechnungsprüfer durchführen muss, damit er keine eigenen Prüfungshandlungen mehr durchführen muss.

6.4.4 Prüfleitlinien zur Prüfung im Rahmen der Einführung neuer Anwendungen (Implementierungsprüfung)

Im Rahmen der Einführung von Anwendungen werden diese an die jeweiligen Anforderungen der Kommune angepasst. Dies erfolgt in der Regel über Einstellungen in den Anwendungen. Diese Einstellungen können im Rahmen einer Zulassung, Zertifizierung bzw. einer Softwarebescheinigung allerdings nicht abgedeckt sein. Diese können nur bestätigen, dass diese Anwendung geeignet ist, die Anforderungen, die an diese Anwendung zu stellen sind, zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, dass es eine Prüfleitlinien gibt, die darstellt, was in diesem Fall noch von der Rechnungsprüfung geprüft werden muss.

Es ist davon auszugehen, dass der Rechnungsprüfer die Einstellungen in der Anwendung, die die Ordnungsmäßigkeit betreffen, prüfen muss. Dies sollte tatsächlich vor der Nutzung der Anwendung erfolgen. Daneben ist im Rahmen der Einführung der Anwendung auch das Berechtigungskonzept, das in der Anwendung umgesetzt wird und das ja das interne Kontrollsystem für diesen Bereich abbilden muss, einer Prüfung zu unterziehen. Dieser Umfang kann als „Implementierungsprüfung" bezeichnet werden.

Damit dies effizient vorgenommen wird, ist es sinnvoll, dass der Rechnungsprüfer frühzeitig in das Projekt eingebunden wird. Dabei muss aber sichergestellt sein, dass die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfers nicht gefährdet wird.

Das IDW hat zu diesem Problem den Prüfungsstandard IDW PS 850 „Projektbegleitende Prüfung bei Einsatz von Informationstechnologie" erlassen. Dort sind Vorgaben enthalten, die sicherstellen, dass der Prüfer durch die Prüfung nicht befangen wird (Selbstprüfungsverbot). Dabei ist vorgesehen, dass der projektbegleitende Prüfer die Entscheidungen im Prozess prüft. Das fängt bei der Auswahl der zu beschaffenden Software an und endet mit der Prüfung der Einrichtung bzw. der Freigabe der Anwendung für den produktiven Betrieb.

Von daher ist es sinnvoll, eine Prüfleitlinie zu erlassen, die zum einen die notwendigen Prüfungshandlungen bei der Einführung der Anwendung im Rahmen der Einrichtung vorsieht und daneben die Vorgehensweise der Projektbegleitung abbildet.

6.4.5 Prüfleitlinien zur Datenanalyse

Wie sich aus der Analyse der Befragung ergeben hat, werden Datenanalysen bei weitem noch nicht in dem Umfang genutzt, wie es aufgrund der Digitalisierung der Prozesse in den Verwaltungen sinnvoll ist. Der IDR e. V. hat zwar schon eine Prüfungsleitlinie für die Datenanalyse erarbeitet. Diese sollte aber ergänzt werden. Dabei sollte insbesondere die Möglichkeit aufgenommen werden, die Datenanalyse als Funktionsprüfung im Bereich der IKS-Prüfung einzuführen. Dabei können in der Prüfungsleitlinie auch Beispiele für sinnvolle Datenanalysen für die Prüfung des IKS erarbeitet werden. Im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit können sich auch Arbeitsgruppen für die eingesetzten Anwendungen bilden, die Datenanalysen speziell für diese Anwendungen erarbeiten und diese dann allgemein zu Verfügung stellen.

6.4.6 Prüfleitlinien zur Anwendungsprüfung

Auch wenn in den vorherigen Darstellungen dargelegt wurde, dass es sinnvoll und auch effizienter ist, wenn die Zulassung bzw. die Zertifizierung einer Anwendung durch den Hersteller beauftragt werden sollte, so macht es doch Sinn, Vorgaben für die Durchführung einer solchen Prüfung zu erlassen. Im kommunalen Umfeld sind hier auf jeden Fall die Vorgaben der SAKD bzw. der OKKSA e. V. zu nennen, die schon Vorgaben für die Prüfung einer

Anwendung, unter Berücksichtigung der rechtlichen Anforderungen aus dem kommunalen Aspekten, geben.

Trotzdem sollte in einer Prüfleitlinie, das Prüfungsvorgehen, die Anforderungen an den Prüfungsbericht aber auch die Anforderungen an denjenigen dargestellt werden, der die Zulassung bzw. die Zertifizierung oder Prüfung der Anforderung durchführt. Dies können unterschiedliche Stellen aber auch Behörden bzw. Unternehmen in kommunaler Trägerschaft sein. Wichtig ist aber, dass sichergestellt ist, dass der Prüfer die Regelungen für die Unabhängigkeit anwendet und auch eine Erklärung über seine Unabhängigkeit abgibt. Zu den Anforderungen an den Prüfungsbericht gehört auch, dass in den Prüfungsbericht die notwendigen Einstellungen für die ordnungsgemäße Einrichtung der Anwendung aufgenommen wird und damit derjenige, der die Zulassung erteilt oder die Prüfung durchführt auch dafür gerade steht, dass unter Anwendung dieser von ihm dargestellten Parameter die Anwendung den Ordnungsmäßigkeitsanforderungen, die in den Kriterien für die Prüfung dargestellt wurden, entspricht.

7. Empfehlung konkreter nächster Schritt für den IDR e. V.

Um die Empfehlungen zu konkretisieren und in real umsetzbare Schritte zu formen, empfehlen wir verschiedene Arbeitsprogramme auf Vereins- und Gremienebene zu definieren. Folgende Arbeitsprogramme erscheinen uns als dienlich:

1. Arbeitsprogramm „Strategieentwicklung IT-Prüfung"

   Fassung einer über den Verein und die Gremien getragenen Strategie für die Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzkontrolle und die hierfür notwendige IT-Prüfung. Dies würde auch die Auseinandersetzung mit der eigenen Rolle im Zuge der „verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit" betreffen.

   Entscheidungsbedarf, ob …

   - der Aufbau einer Plattform für Datenanalyse und Aufbau eines Pools an IT-Prüfern angestrebt wird oder ob alternativen Maßnahmen (individuelle verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit nach Bedarf, regionaler Zusammenschluss auf Basis vorhandener Modelle, Nutzung von Angeboten des Marktes) Vorzug gegeben wird.

   - die Ausformulierung von Prüfungsleitlinien, –hilfen sowie des Verhaltenscodex analog der Ausführungen im Gutachten angestoßen werden soll, um die verwaltungsinternen und verwaltungsübergreifenden Maßnahmen zu flankieren.

   - die Fixierung der Vorstellung, wie das Governance-Verständnis (IKS, projektbegleitende Prüfung, Verwendung der Prüfergebnisse prüfungsberechtigter Dritter) flankiert werden sollte.

   Zudem bedarf es einer Entscheidung, wie mit den Unklarheiten bzw. der Uneinheitlichkeit der Gesetzesgrundlagen umgegangen werden soll. Hierzu bedürfte es einer generellen Ausrichtung und Entscheidung über den Weg:

   - Möglichst einheitliche und konkrete Darstellung der rechtlichen Anforderungen an die IT-Prüfung.

     Oder:

   - Möglichst einheitliche Darstellung der rechtlichen Anforderungen an die IT-Prüfung, welche durch Leitlinien des IDR e. V. weiter konkretisiert werden.

   - Festlegung, ob die Programmprüfung aus den Anforderungen herausgenommen werden soll, dafür aber die Pflicht, nur geprüfte Anwendungen (Anwendungsprüfung) in den Verwaltungen einzusetzen, aufgenommen werden soll.

   Ebenso ist der öffentlichen Finanzkontrolle im Umfeld der Budgets für IT-Prüfung eine Stimme zu geben. Der Nutzen von Prüfungen muss kommuniziert werden. Es muss ein Weg aufgezeigt werden, wie sich die lokale Rechnungsprüfung aus dem „Wir hatten noch nie ein Budget"-Konflikt herausarbeiten kann.

2. Arbeitsprogramm „Prüfungsleitlinien und -hilfen"

   Die IT- und IT-gestützte Prüfung erfordert diverse Prüfungsleitlinien und -hilfen, welche den Prüfern vor Ort eine Orientierung und Erleichterung bieten sollen.

   Aus heutiger Sicht wären folgende Prüfungsleitlinien und -hilfen dienlich:

- Prüfung eines IKS in der öffentlichen Finanzkontrolle
- Arbeitshilfe zur Feststellung einer angemessenen Personalausstattung in der IT-Prüfung
- Prüfleitlinien zur IT-Prüfung mit Checklisten und konkreten Vorgehensmodellen (Prüfungsmethodik)
- Prüfleitlinie für die projektbegleitende Prüfung (im Rahmen der Einführung neuer Anwendungen)
- Prüfleitlinie zum Einsatz von Datenanalysen
- Prüfleitlinie zur Anwendungsprüfung

Unabhängig, wie die Entscheidung über die Rolle des IDR e. V. in Bezug auf eine „verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit" aussehen soll, sollten flankierende Prüfungsleitlinien und –hilfen entwickelt werden, welche generell eine Zusammenarbeit fordern und fördern.

Aus heutiger Sicht wären folgende Prüfungsleitlinien und –hilfen dienlich:

- Verhaltenscodex im Umgang mit Daten und Informationen
- Prüfleitlinie zur Prüfung im Falle von Auslagerungen
- Prüfleitlinie zur Nutzung Prüfungsergebnisse Dritter

3. Arbeitsprogramm „Organisation & Technik"

   Sollte sich im Arbeitsprogramm „Strategieentwicklung IT-Prüfung" eine Rolle für den IDR e. V. abzeichnen, müssen Detailmaßnahmen in Richtung Aufbau-, und Ablauforganisation sowie Technik ausgearbeitet und umgesetzt werden.

4. Arbeitsprogramm „Gesetzgebung"

   Auf Basis der strategischen Entscheidung zum Vorgehen sollten konkrete Formulierungsvorschläge erarbeitet werden. Diese sollten ggf. folgende Anforderungen an die Rechnungsprüfung enthalten.

   a. Konkretisierung des Umfangs der IT-Prüfung (Finanzbuchhaltung, aber auch die Fachanwendungen, die wesentliche Zahlungsströme auslösen).

   b. Prüfung, ob nur zugelassene oder mit einen Zertifikat bzw. einer Softwarebescheinigung versehene Anwendungen eingesetzt wurden.

   c. Prüfung, ob im Rahmen der Einführung die Prozesse insbesondere Test- und Freigabeverfahren eingehalten wurden und ob der Prozess der Einführung sicherstellt, dass die Einrichtung die gesetzlichen Anforderungen erfüllt.

   d. Bei Auslagerungen bleibt die Prüfungspflicht der Rechnungsprüfungsämter bestehen. Das Rechnungsprüfungsamt kann sich auf Prüfungsberichte des Dienstleisters für seine eigenen Prüfungshandlungen stützen.

   e. Rechnungsprüfer eines „Dienstleisters" dürfen die Prüfungsberichte, die das dienstleistungsbezogene IKS betreffen an die „auslagernden" Stellen weitergeben.

   f. Vorgabe, dass nur geprüfte Anwendungen im Bereich der automatisierten Datenverarbeitung für die Finanzbuchhaltung und die Fachprogramme eingesetzt werden. Verantwortung liegt bei den einsetzenden Fachabteilungen und nicht bei der IT-Prüfung.

   g. Der Nachweis der Prüfung kann durch eine Softwarebescheinigung oder durch eine Prüfungsbescheinigung durch eine staatliche Stelle (in Anlehnung an das Prüfungsvorgehen der SAKD) erfolgen.

Daneben sollte es Vorschläge geben, die Regelungen für die interkommunale Zusammenarbeit auch für die Rechnungsprüfung enthalten.

5. Arbeitsprogramm „Schulung"

   Die Befragung hat Kompetenzdefizite aufgezeigt. Das Kapitel zur Personalausstattung mit den Qualifikationsprofilen zeigt Anforderungen, welchen entgegnet werden muss. Es würde sich anbieten, dass der IDR e. V. mit seinen Möglichkeiten im Netzwerk Fortbildungsangebote strukturiert und darauf reagiert.

   Die öffentliche Finanzkontrolle muss zunehmend auch von IT-Fachleuten als interessant erkannt werden. Das Berufsbild des IT-Prüfers muss geschärft und in seiner Vielschichtigkeit attraktiver gemacht werden.

   Die Angebote müssen eine Durchlässigkeit zwischen IT, Fachbereich und Prüfung ermöglichen und auch fördern.

   Sogenannte C-Titel im IDR-Umfeld sind anzustreben. Es gibt eine Vielzahl an C-Titeln im privaten und öffentlichen Umfeld. Dazu gehört z. B. der Certified Information Systems Auditor (CISA) der ISACA. Solche Titel haben auch ihren Wert außerhalb der öffentlichen Verwaltung und sind daher attraktiv für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Eine Förderung dieser C-Titel kann die Bindung erhöhen.

   Daneben kann auch angedacht werden, ob das IDR e. V. einen eigenen Zertifikatslehrgang „IT-Prüfer IDR" anbieten will.

Köln, 29. März 2018

Rödl & Partner (GmbH)
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft

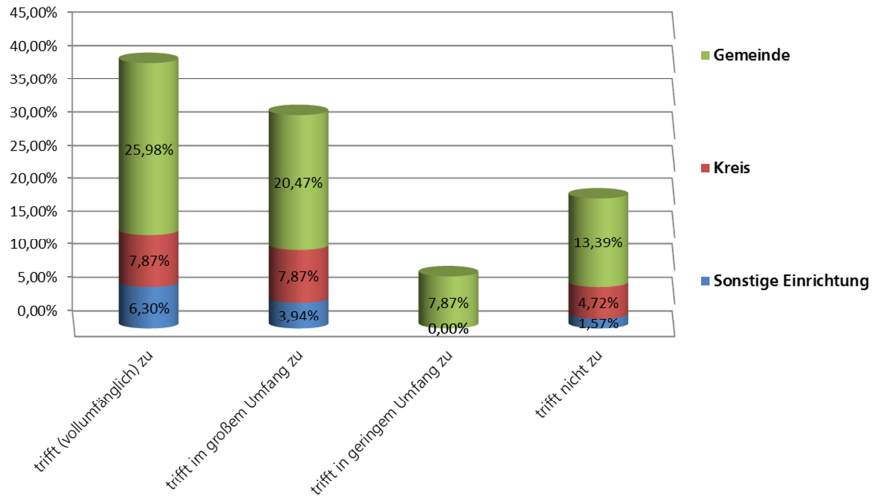
Armin Wilting
Wirtschaftsprüfer

Hannes Hahn
(CISA), (CSP), (CSX:F), IT-Auditor IDW®, (zert.) ISIS12

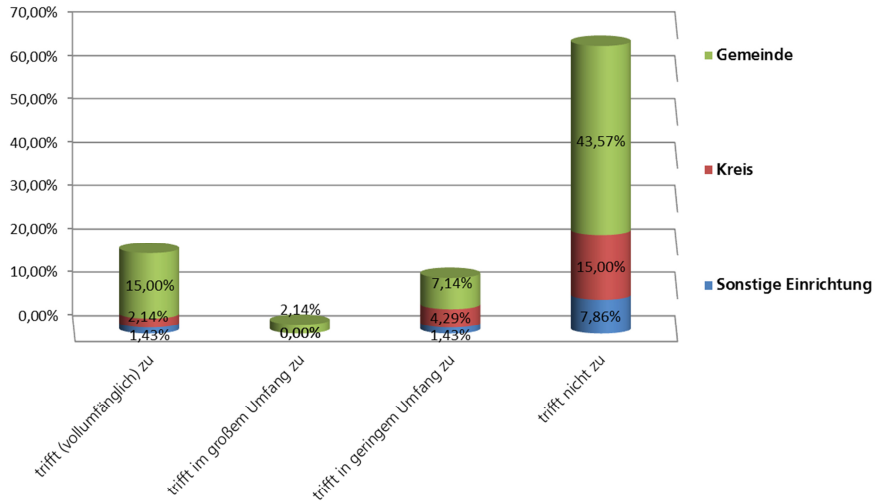
Anlage: Ergebnis der Online-Umfrage zum 25. März 2018

Themenkomplex: Organisationsmodelle der IT-Prüfung

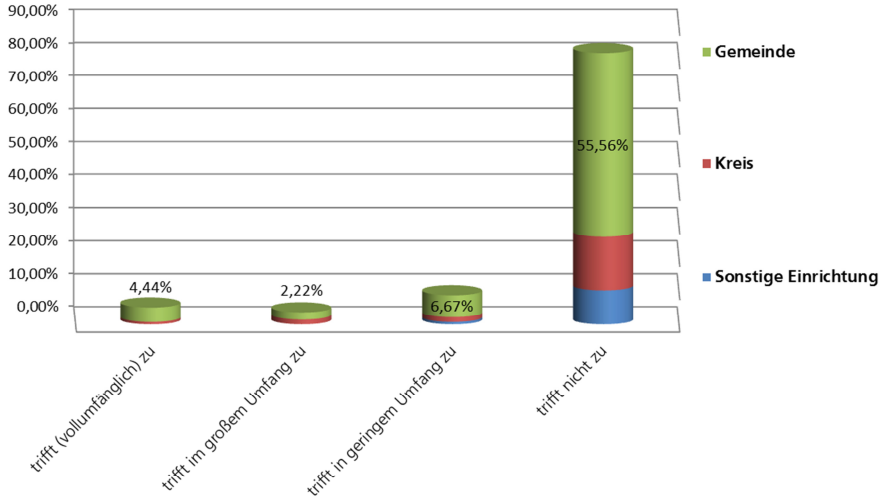
Antwort zu: Wir arbeiten ausschließlich autark und beziehen niemanden in die Prüfung mit ein.
Abbildung 1



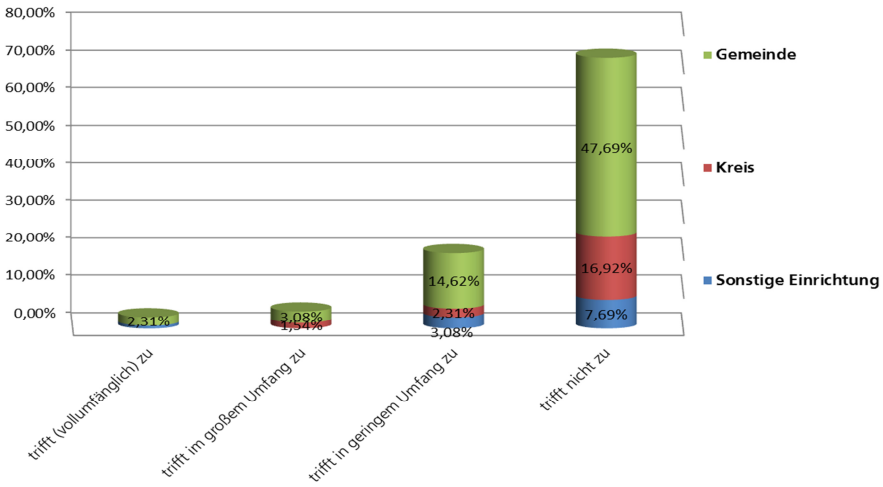
Antwort zu: In unserer Rechnungsprüfung gibt es eigene IT-Prüfer.
Abbildung 2



Antwort zu: Wir beziehen IT-Prüfer anderer Gebietskörperschaften mit ein.
Abbildung 3

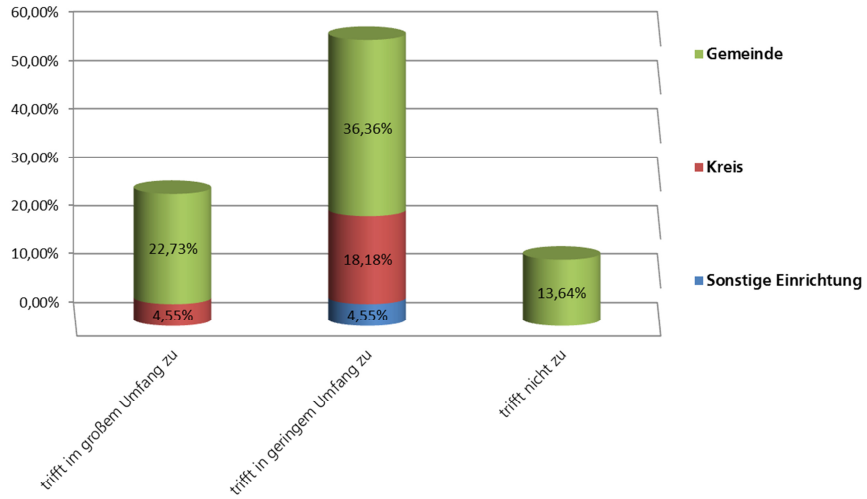


Antwort zu: Wir beziehen externe Dritte (Fremdleistung vom Markt) mit ein.
Abbildung 4

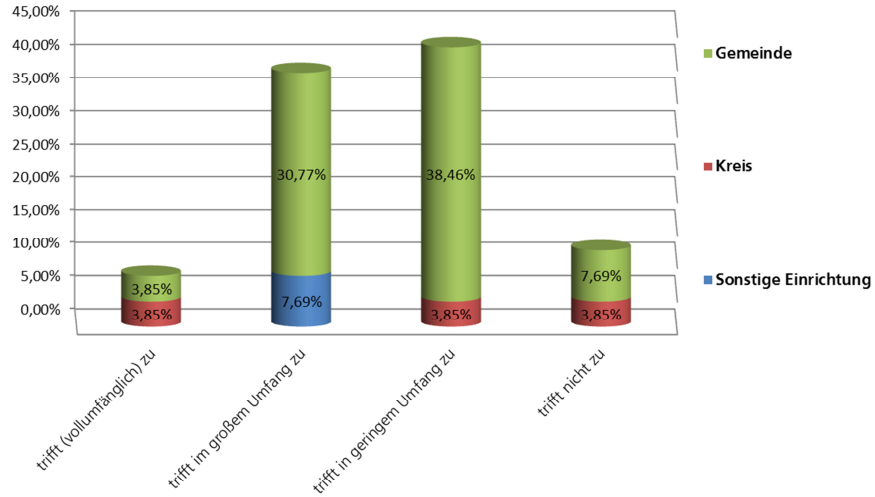


Antwort zu: Wir sind mit der Ergebnisqualität der IT-Prüfungen (aufgrund der Qualifikation, des Verständnisses, des Mehrwerts etc.) zufrieden.

Filter: Verwaltungen, welche IT-Prüfer von anderen Verwaltungen einbinden.
Abbildung 5

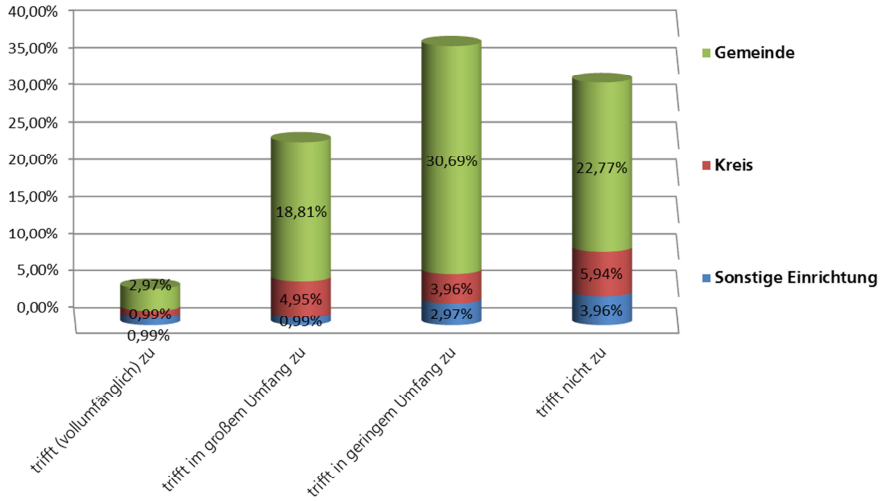


Filter: Verwaltungen, welche IT-Prüfer vom Markt beziehen.
Abbildung 6



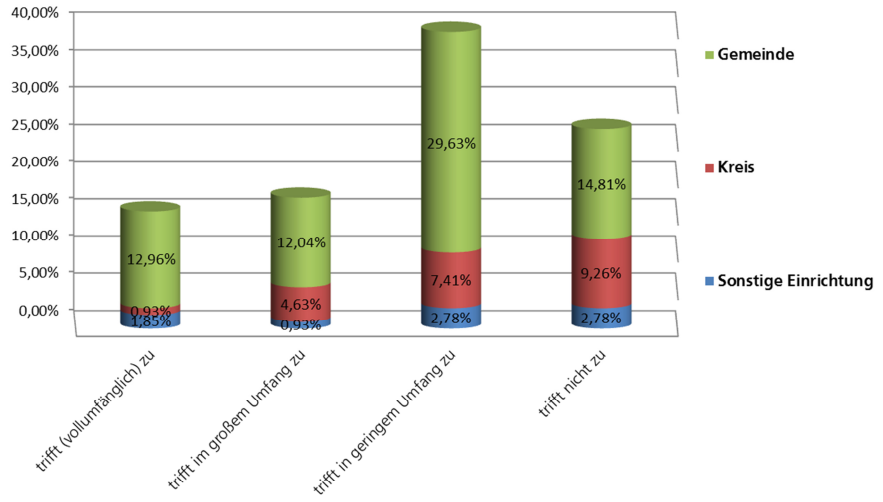
Antwort zu: Wir sind mit der Prozessqualität (zeitgerecht, Kommunikation, Zusammenarbeit, Methodik etc.) innerhalb der IT-Prüfungen zufrieden.

Abbildung 7

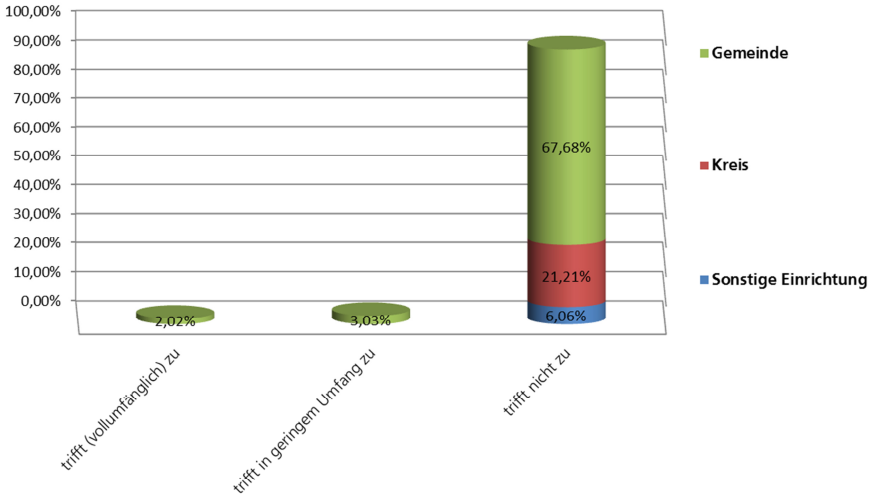


Antwort zu: Wir kommen dem gesetzlichen Aufgabenumfang nach.

Abbildung 8



Antwort zu: Wir stellen unsere IT-Prüfer auch anderen Gebietskörperschaften zur Verfügung.
Abbildung 9



Themenkomplex: Personalausstattung und Qualifikationen in der IT-Prüfung

Antwort zu: Gesamtumfang innerhalb der IT-Prüfung.

Bezogen auf **Gemeinden** in den verschiedenen Größenklassen
Abbildung 10

Mittelwerte	Gesamtumfang innerhalb der IT-Prüfung		… davon mit einer Ausbildung oder Hochschulabschluss im Umfeld Informatik		… davon mit Weiterbildung, aber ohne Ausbildung oder Hochschulabschluss im Umfeld der Informatik		Zum Vergleich: Umfang der gesamten Rechnungsprüfung	
	Köpfe	VZÄ	Köpfe	VZÄ	Köpfe	VZÄ	Köpfe	VZÄ
Größenklasse 1, mehr als 400.000 Einwohner	3,75	3,28	2,25	2,25	1,00	0,75	46,75	43,91
Größenklasse 2, 200.000 bis 400.000 Einwohner	2,00	1,08	0,14	0,17	1,38	0,66	20,33	18,83
Größenklasse 3, 100.000 bis 200.000 Einwohner	1,00	0,81	0,00	0,00	1,17	0,70	12,17	12,57
Größenklasse 4, 50.000 bis 100.000 Einwohner	0,88	0,29	0,00	0,00	0,42	0,19	6,34	5,76
Größenklasse 5, 25.000 bis 50.000 Einwohner	0,43	0,32	0,10	0,13	0,10	0,08	3,10	2,55
Größenklasse 6, 10.000 bis 25.000 Einwohner	0,33	0,07	0,50	0,00	0,00	0,00	2,50	2,25
Gesamtergebnis	**0,95**	**0,59**	**0,21**	**0,24**	**0,54**	**0,31**	**9,03**	**8,11**

Bezogen auf **Kreise** in den verschiedenen Größenklassen
Abbildung 11

Mittelwerte	Gesamtumfang innerhalb der IT-Prüfung		… davon mit einer Ausbildung oder Hochschulabschluss im Umfeld Informatik		… davon mit Weiterbildung, aber ohne Ausbildung oder Hochschulabschluss im Umfeld der Informatik		Zum Vergleich: Umfang der gesamten Rechnungsprüfung	
	Köpfe	VZÄ	Köpfe	VZÄ	Köpfe	VZÄ	Köpfe	VZÄ
Größenklasse 1, mehr als 250.000 Einwohner	1,10	0,34	0,09	0,13	0,67	0,19	8,07	7,14
Größenklasse 2, 150.000 bis 250.000 Einwohner	0,67	0,25	0,00	0,00	0,33	0,20	10,17	9,38
Größenklasse 3, bis 150.000 Einwohner	0,13	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	6,20	6,81
Gesamtergebnis	**0,74**	**0,26**	**0,05**	**0,07**	**0,48**	**0,16**	**8,19**	**7,65**

Bezogen auf „**sonstige**“ Einrichtungen
Abbildung 12

Mittelwerte	Gesamtumfang innerhalb der IT-Prüfung		… davon mit einer Ausbildung oder Hochschulabschluss im Umfeld Informatik		… davon mit Weiterbildung, aber ohne Ausbildung oder Hochschulabschluss im Umfeld der Informatik		Zum Vergleich: Umfang der gesamten Rechnungsprüfung	
	Köpfe	VZÄ	Köpfe	VZÄ	Köpfe	VZÄ	Köpfe	VZÄ
Sonstige Einrichtung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,00	8,05
Sondergesetzliche Einrichtung mit einem eigenen Prüfungsamt (z.B. LWL, LVR, Landeswohlfahrtsverband etc.)	0,86	0,61	0,40	0,25	0,60	0,45	11,17	9,66
Gesamtergebnis	**0,46**	**0,33**	**0,29**	**0,18**	**0,43**	**0,32**	**10,30**	**9,02**

Antwort zu: Budget für Dritte (für andere Gebietskörperschaften bzw. externe Dritte am Markt) im Schnitt pro Jahr in Tausend Euro brutto.
Abbildung 13

Budget in t€ brutto	Mittelwert	Minimum	Maximum
Sonstige Einrichtung	3,92	0,00	40,00
Kreis	2,66	0,00	25,00
Gemeinde	1,57	0,00	20,00
Gesamtergebnis	**2,08**	**0,00**	**40,00**

Themenkomplex: Change-Management / Projekt-Management

Antwort zu: Wir werden bei geplanten Veränderungen (Change-Management, Projekt-Management) mit hoher IT-Relevanz einbezogen, um Einfluss zu nehmen. Und dies zu folgenden Zeitpunkten:

Abbildung 14

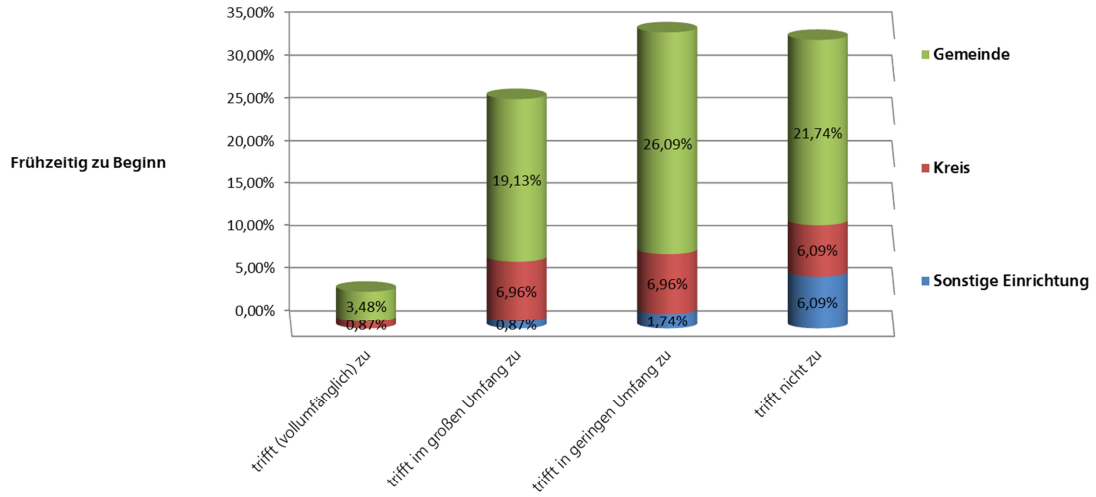


Abbildung 15

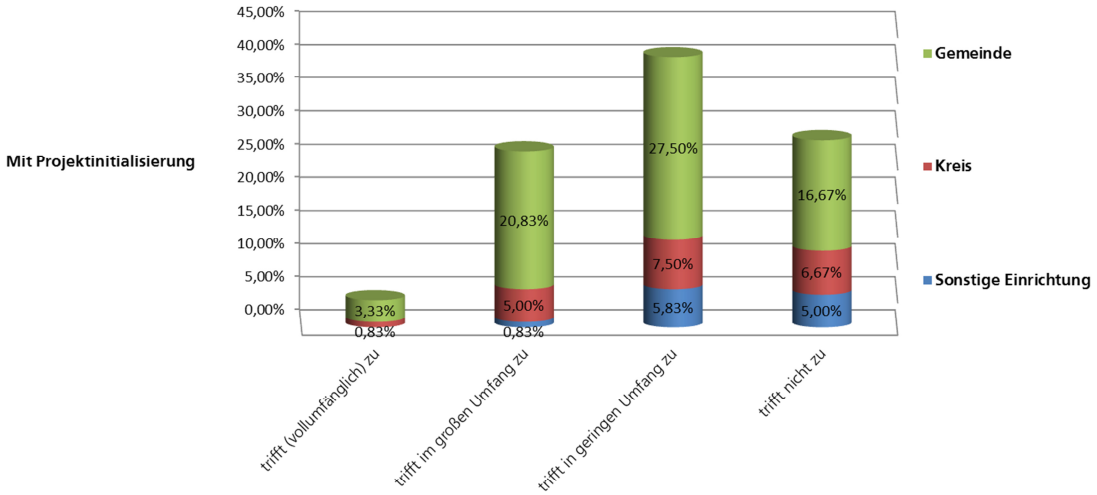


Abbildung 16

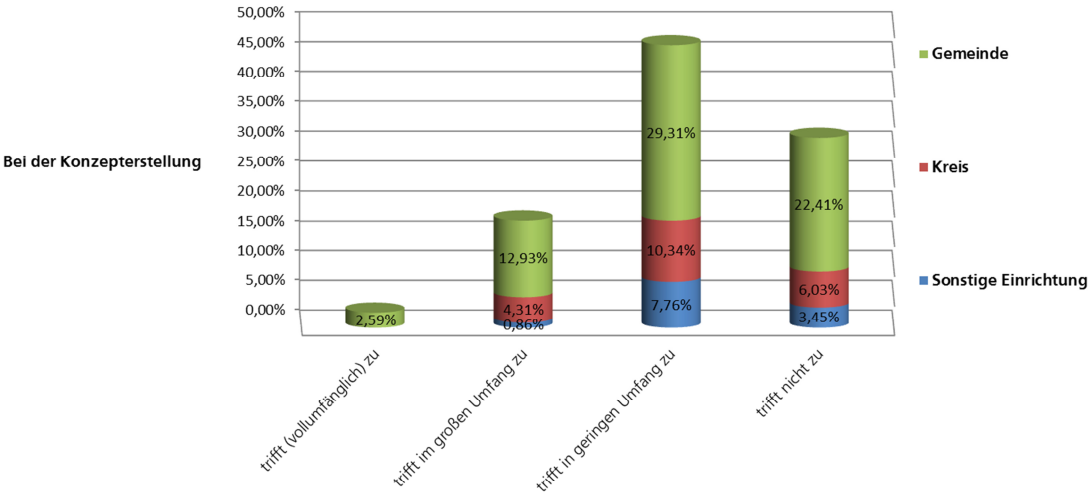


Abbildung 17

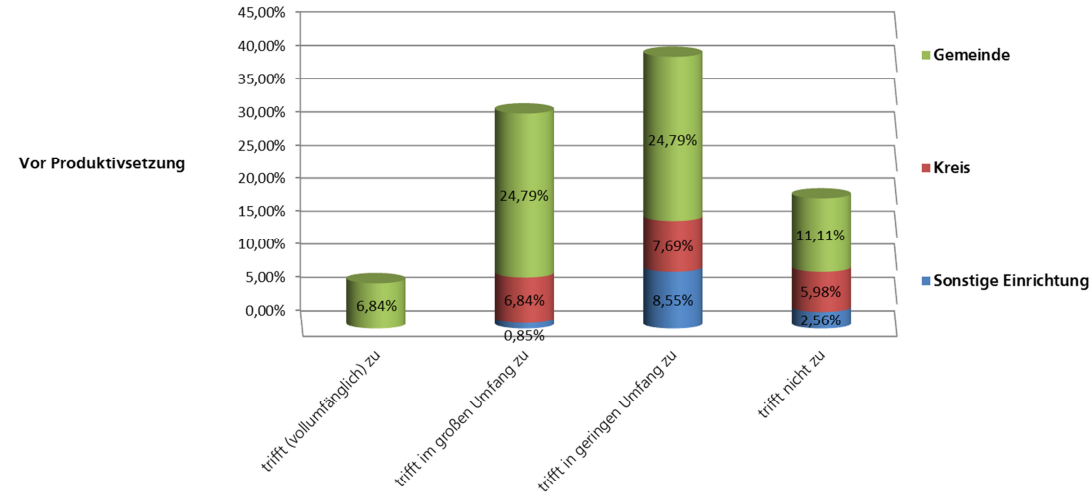
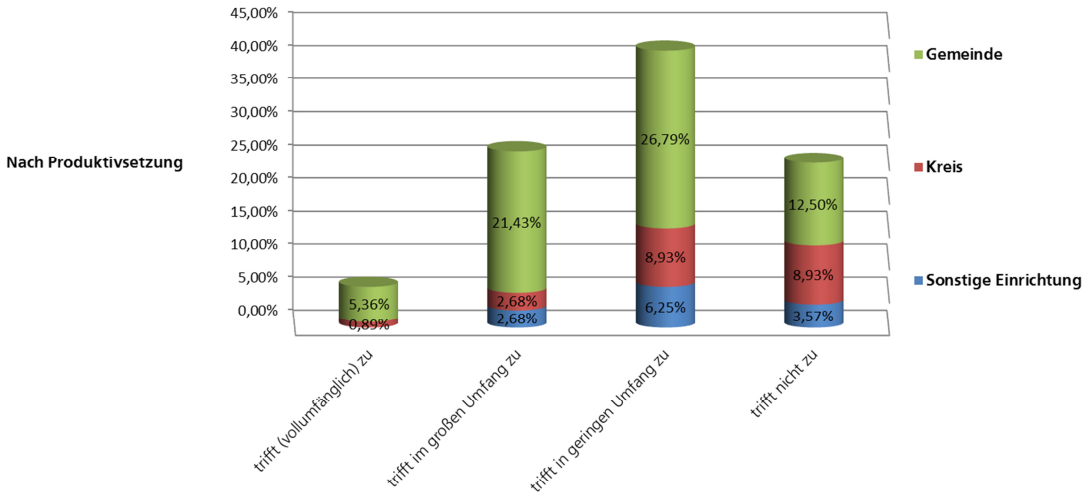


Abbildung 18



Antwort zu: Projekte können eskalieren. Der Bedarf nach Eskalation muss erkannt werden. Dazu ist eine Kommunikation erforderlich.

Abbildung 19

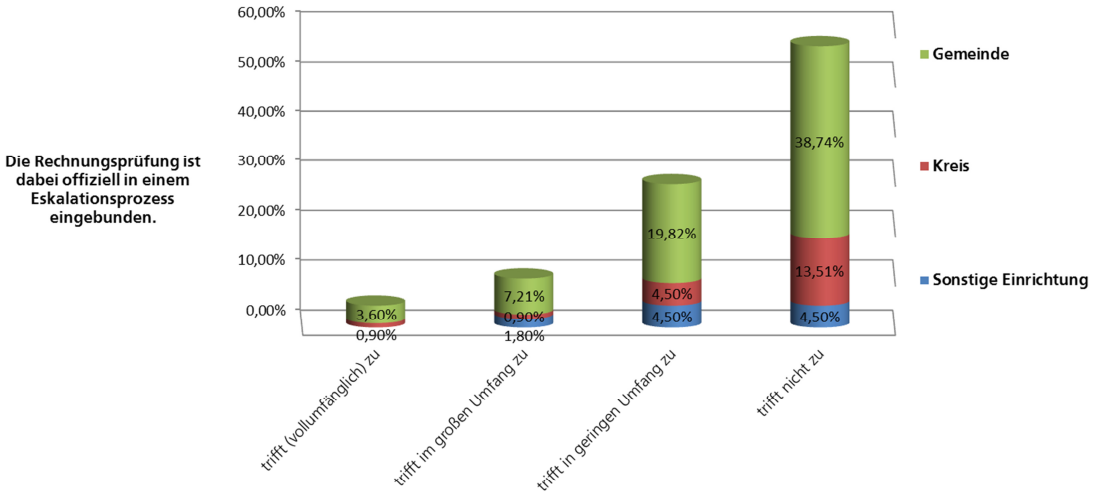
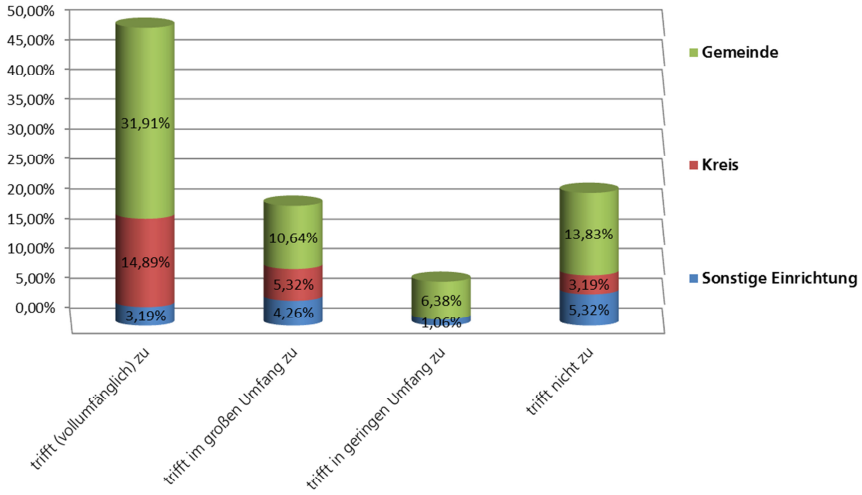


Abbildung 20

Es gibt keinen Eskalationsprozess



Antwort zu: Die Projektteams (speziell die Projektleitung) haben bei uns die Pflicht …

Abbildung 21

… zur zeitnahen und regelmäßigen Information der Rechnungsprüfung.

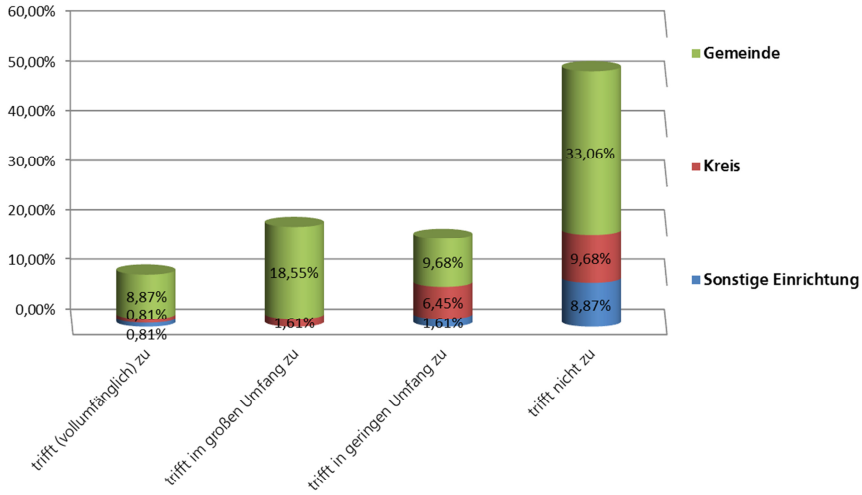
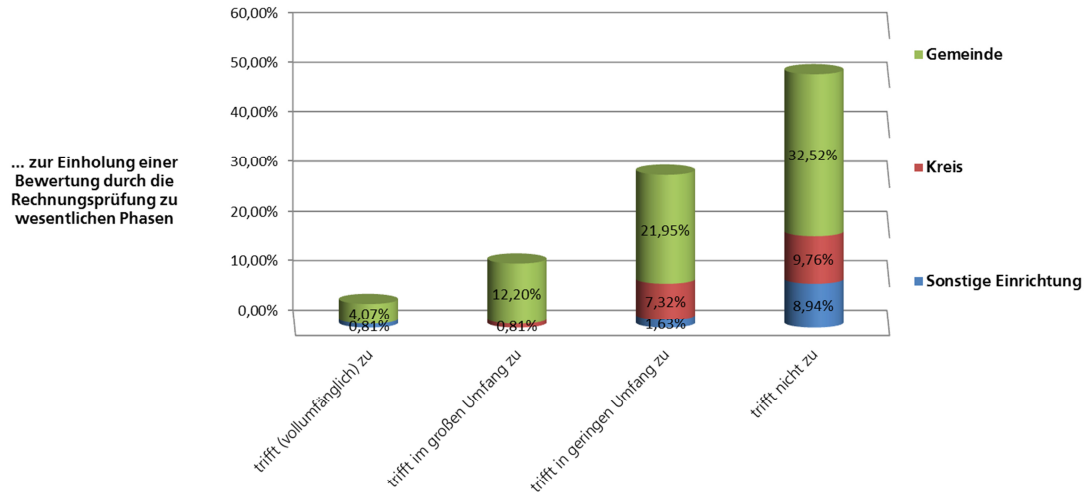


Abbildung 22



Antwort zu: Die Rechnungsprüfung ist nur theoretisch in den obigen Punkten eingebunden. Und zwar aus folgenden Gründen:

Abbildung 23

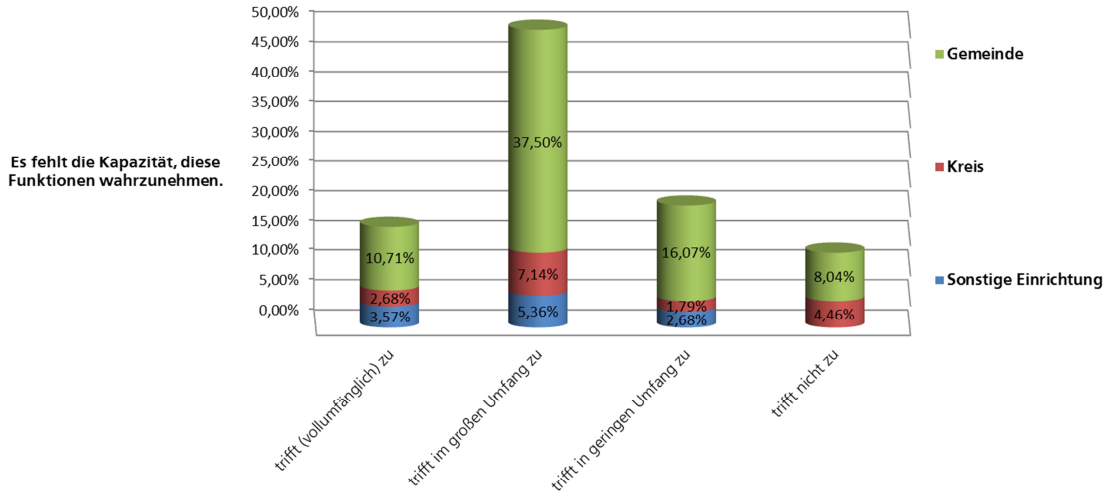
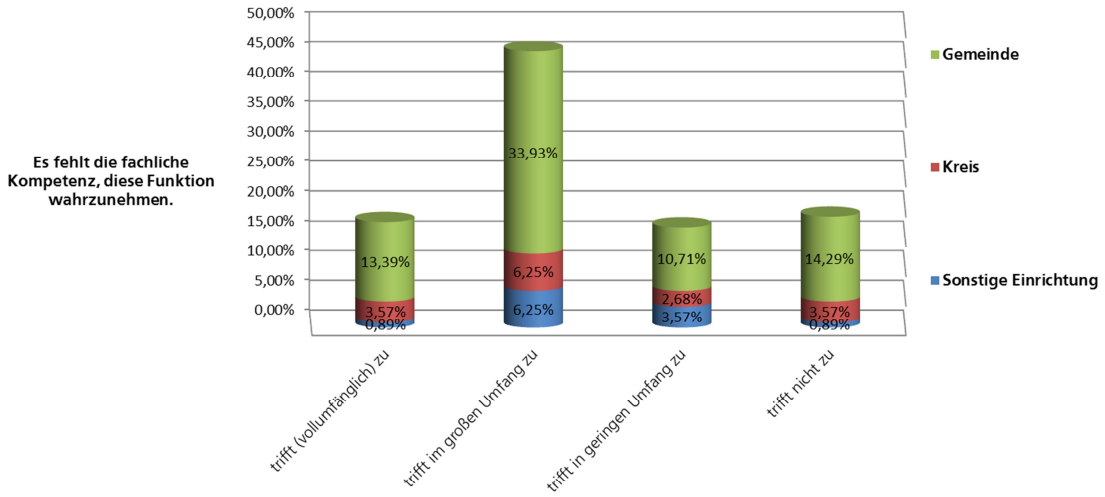
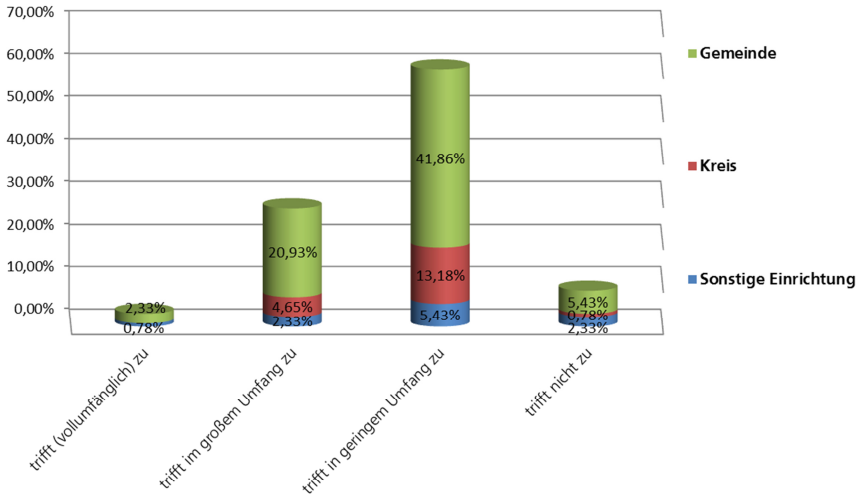


Abbildung 24

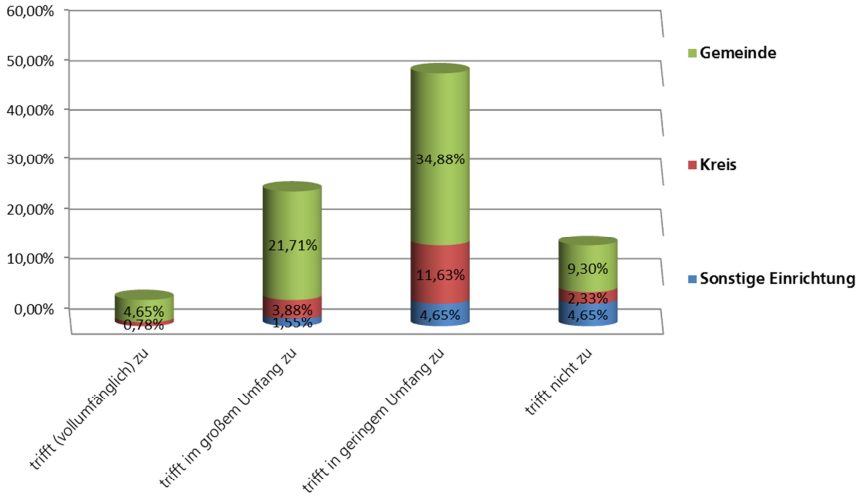


Themenkomplex: Prüfungsmethodik

Antwort zu: Die IT-gestützten Prozesse, die IT-Systeme und die IT-Organisation sind für uns transparent
Abbildung 25



Antwort zu: Die Risiken IT-gestützter Prozesse, IT-Systeme und der IT-Organisation werden durch uns in die Prüfungsplanung einbezogen (Risikoorientierung).
Abbildung 26



Antwort zu: Die Wirksamkeit des über bzw. in der IT abgebildeten IKS der Kommune wird über die Prüfung der IT durch uns beurteilt. Dabei kann festgehalten werden, dass

Abbildung 27

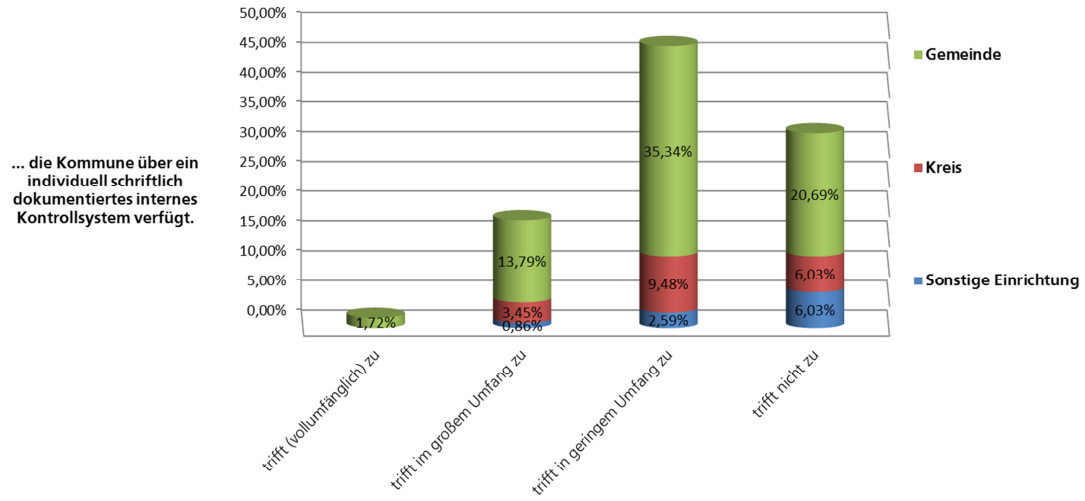
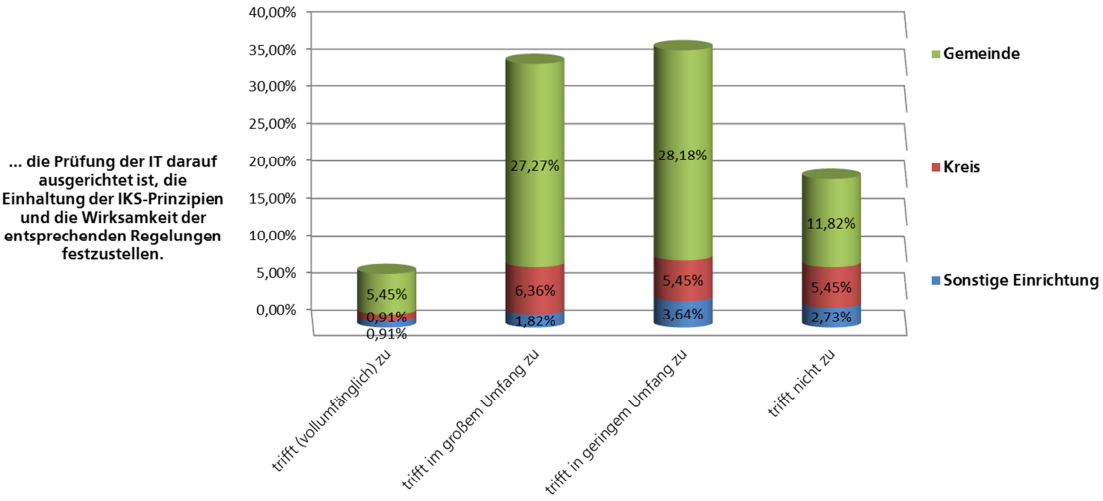
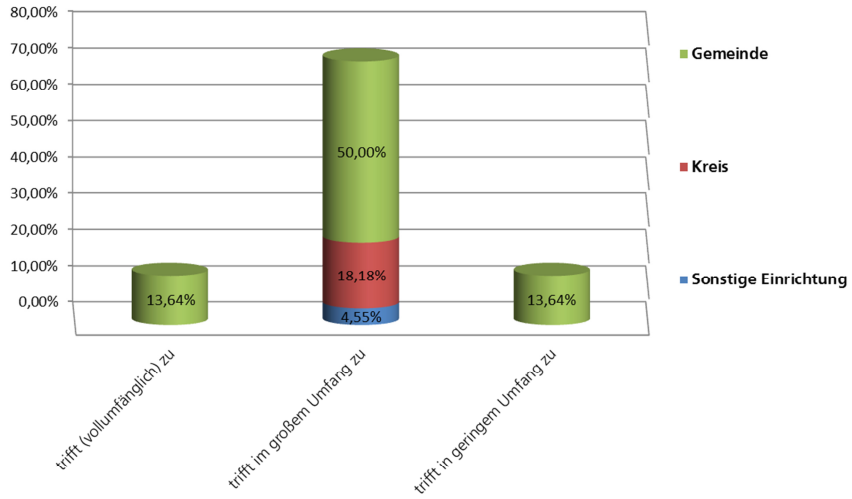


Abbildung 28



Filter: Verwaltung, welche ein beschriebenes IKS vorhalten:

Abbildung 29



Antwort zu: Im Rahmen der Prüfung der IT-gestützten Finanzprozesse wird zunächst …

Abbildung 30

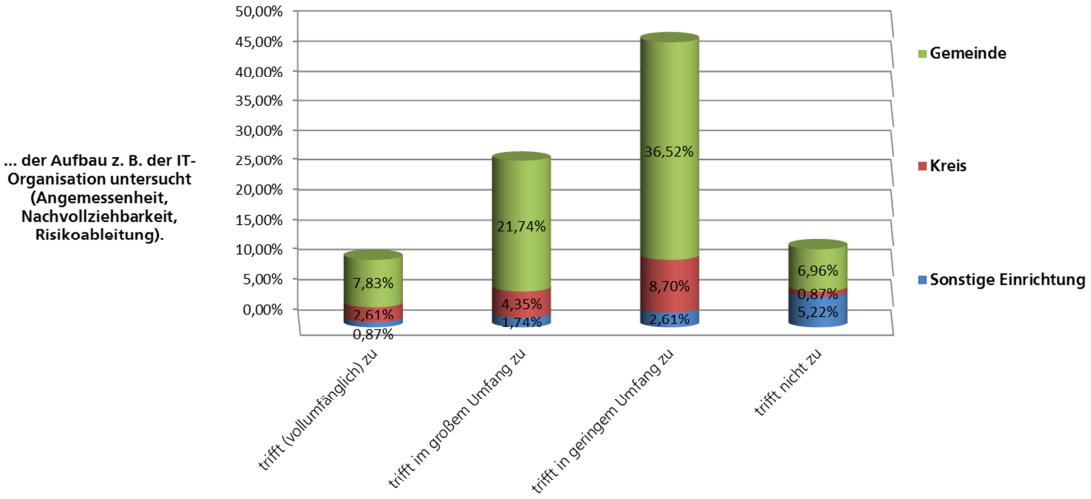
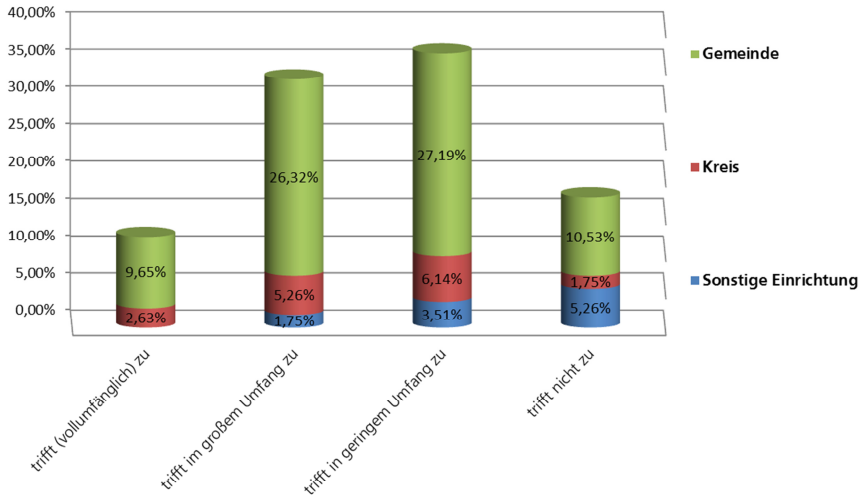


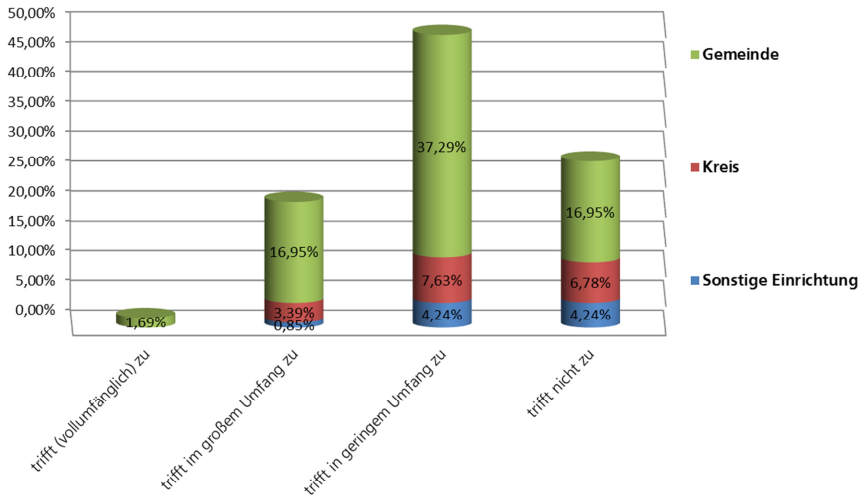
Abbildung 31

Und darauf aufbauend wird geprüft, ob diese funktioniert (Vollprüfung oder Prüfung mittels Stichproben).



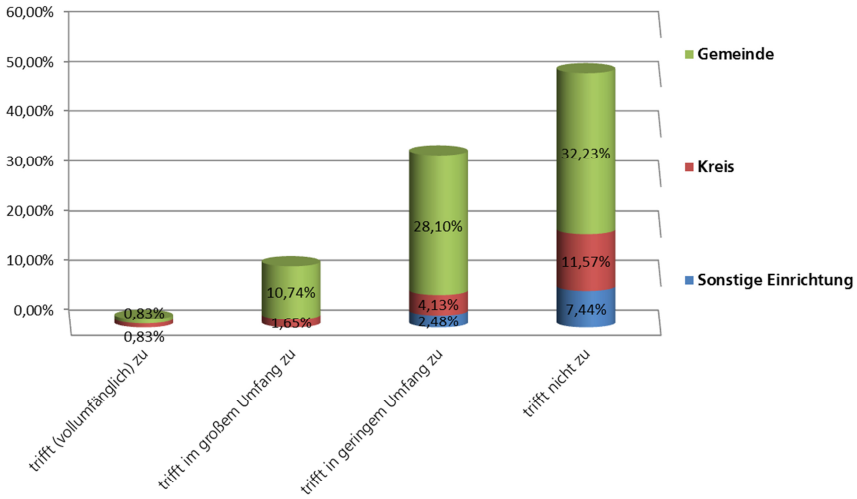
Antwort zu: Die Erkenntnisse aus der Prüfung der IT werden gezielt zur Ressourceneinsatzplanung (Jahresabschlussprüfung, Verwaltungsprüfung, allgemeine örtliche Prüfung etc.) genutzt.

Abbildung 32



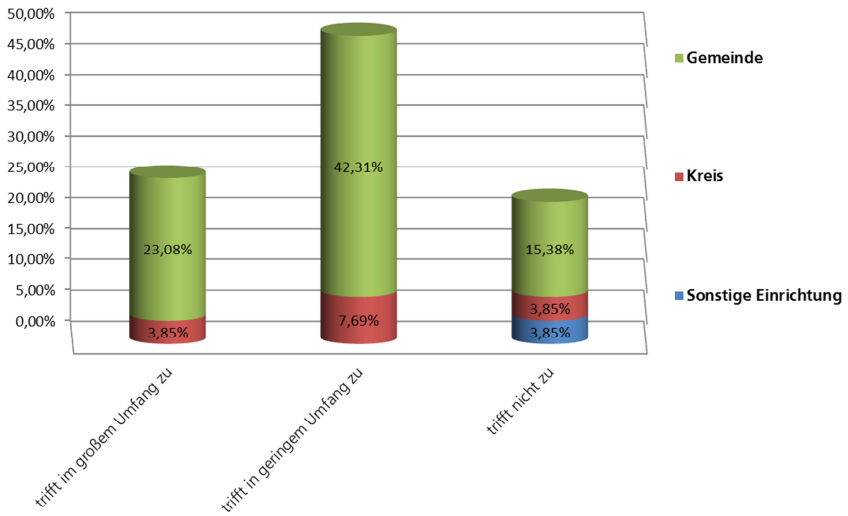
Antwort zu: Die Prüfungshandlungen werden zunehmend durch uns unterjährig wiederholt, um zum einen die Prüflast zum Stichtag zu verringern und zum anderen näher am Zeitpunkt der einzelnen Transaktion zu prüfen.

Abbildung 33



Filter: Verwaltungen, welche vorherig festgestellt hatten, dass die Erkenntnisse aus der Prüfung der IT für die Ressourcenplanung eingesetzt wurde (Antwort „trifft (vollumfänglich) zu“ und „trifft im großen Umfang zu“).

Abbildung 34



Themenkomplex: Prüfungswerkzeuge / Tools

Antwort zu: Im Rahmen der IT-Prüfung kommen bei uns Werkzeuge für …
Abbildung 35

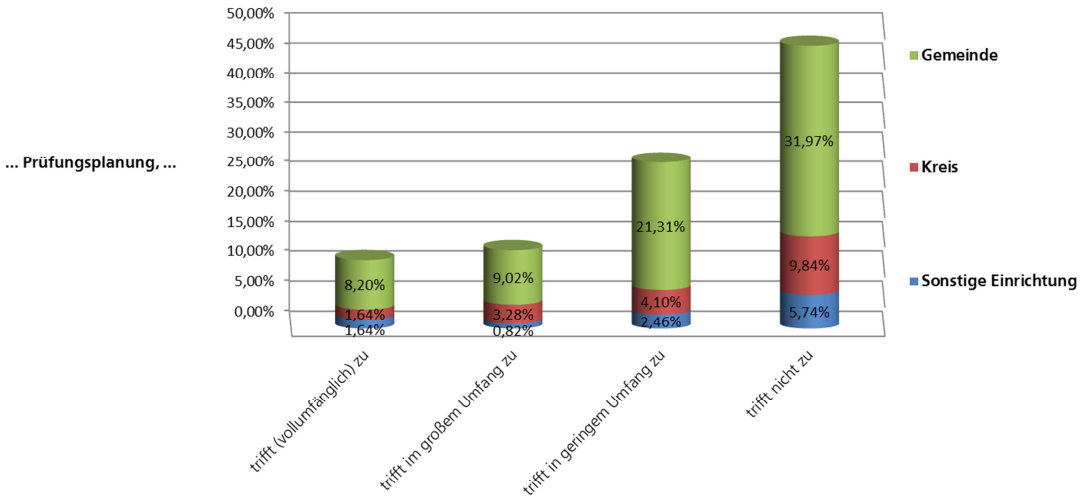


Abbildung 36

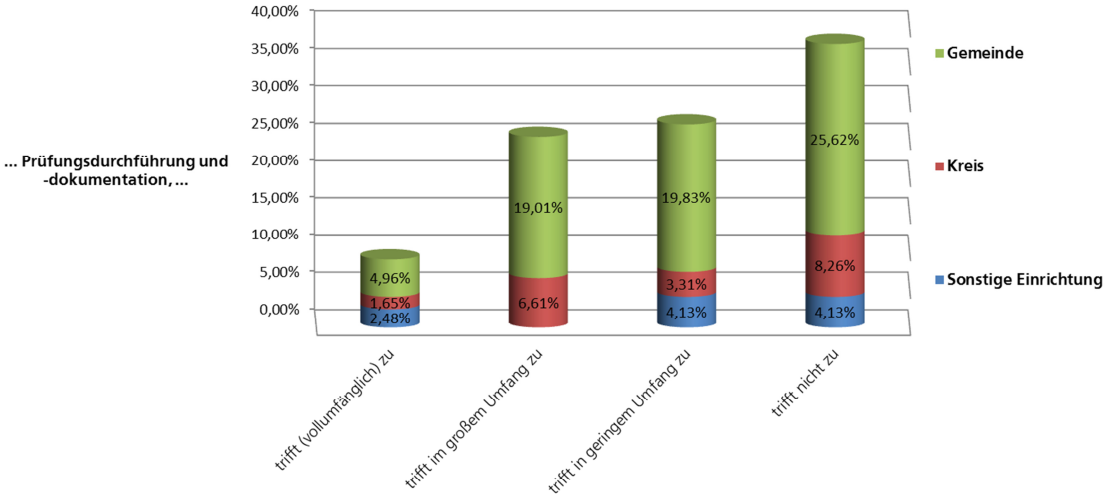


Abbildung 37

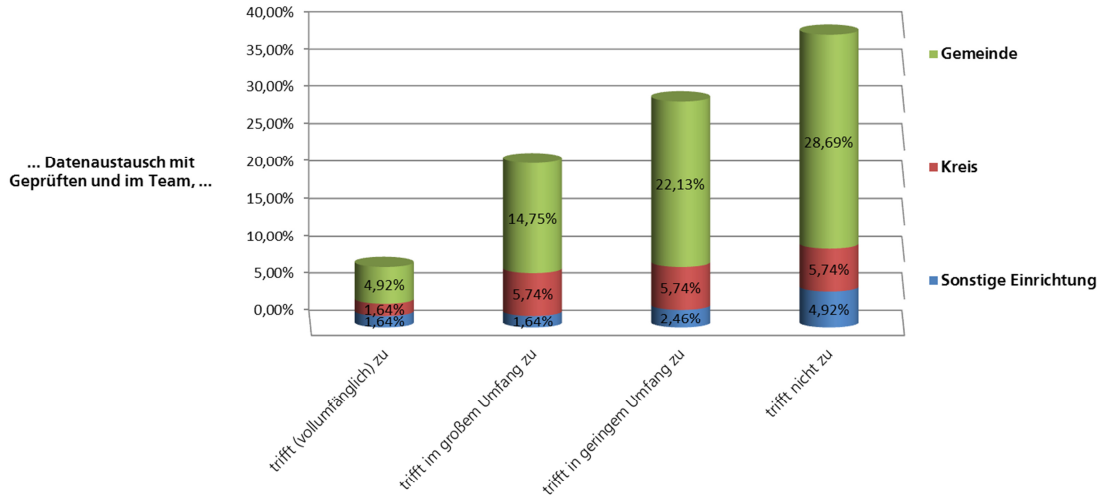


Abbildung 38

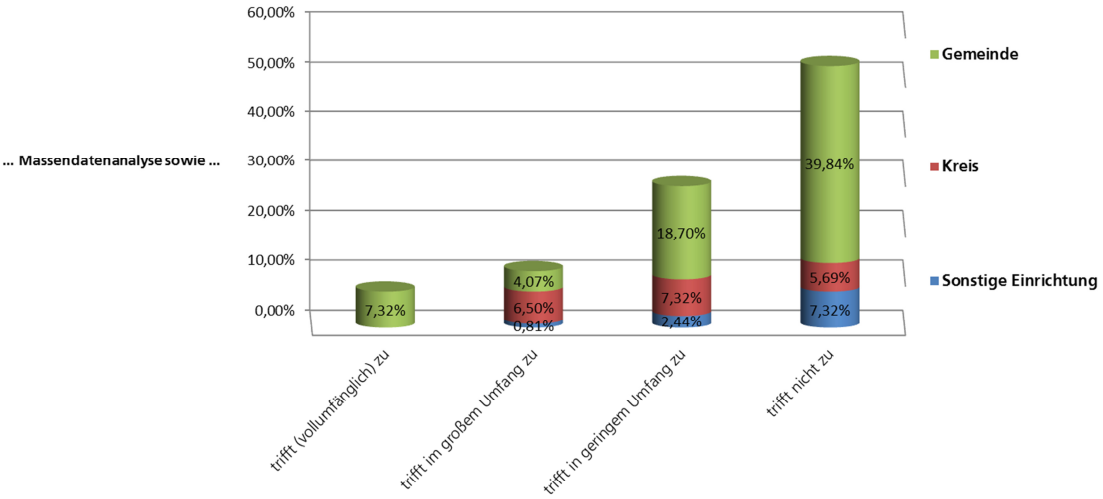
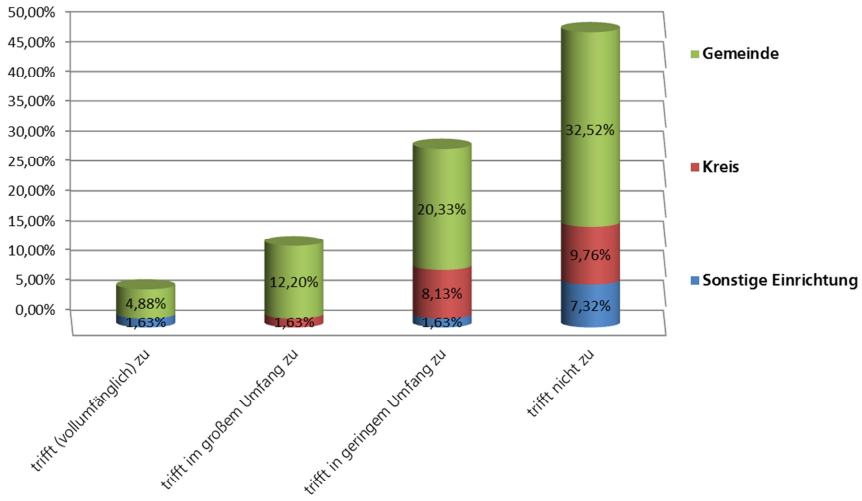


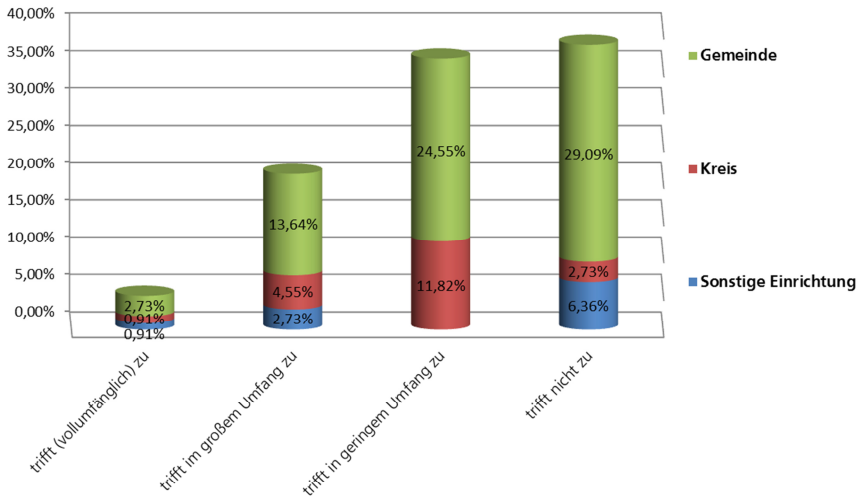
Abbildung 39

... Prüfung der IT-Systeme (Rechteeinstellungen, Grund- und Moduleinstellungen etc.) zum Einsatz



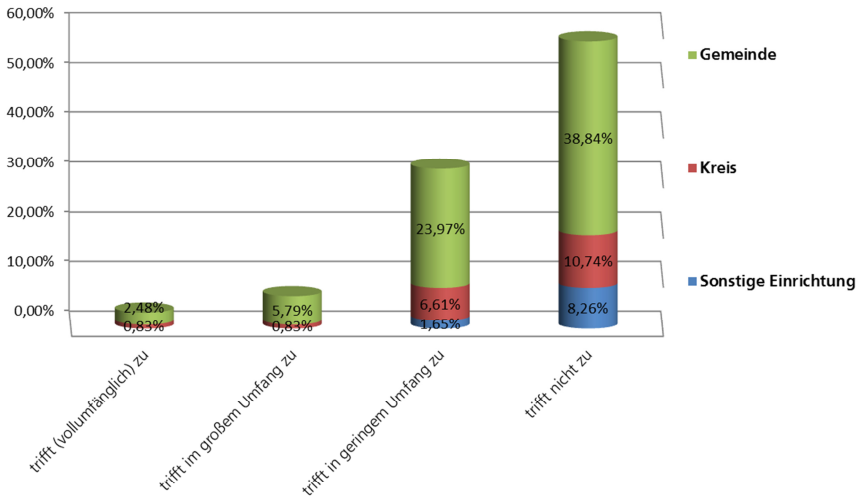
Antwort zu: Für die technische Ausstattung mit Werkzeugen liegt uns ein auskömmlich bemessenes jährliches Budget vor.

Abbildung 40



Themenkomplex: Prüfungsleitlinien, -hilfen, -standards

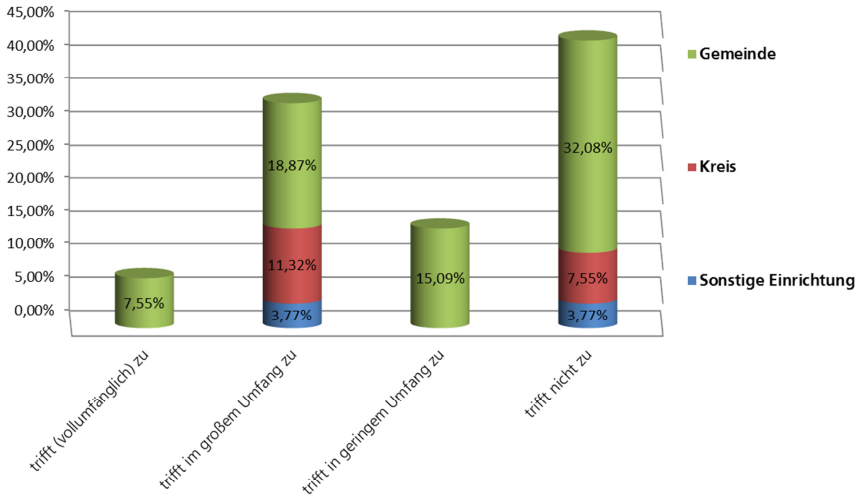
Antwort zu: Für Prüfungshandlungen im Umfeld der IT wurden durch uns eigene Prüfungshilfen oder -standards entwickelt.
Abbildung 41



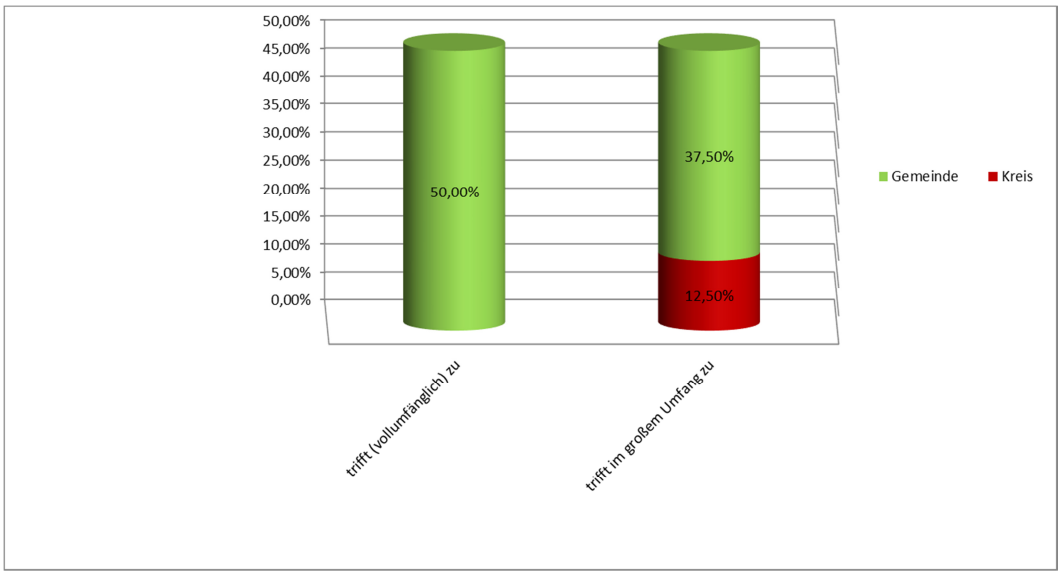
Antwort zu: Für folgende Themengebiete wurden eigene Hilfen / Standards entwickelt.
Abbildung 42

Berechtigungsdokumentation und –Verwaltung, Passwortrichtlinien
Change-Management zu Softwareeinführungen/-updates
Derzeit werden Checklisten anderer Städte oder aus dem Arbeitskreis IT-Prüfer in abgewandelter Form verwendet.
Fragekatalog (Checkliste) Excel
Jahresabschlussprüfungen - IDR-Standards und -hilfen; Vergaberechtliche Prüfungen anhand eigener Checklisten; Prüfung der Bestätigung anhand eigener Checklisten; Standardisierte Vorgaben für das Schreiben von Prüfberichten bzw. insgesamt festgelegte Formulare für die Prüfungsdurchführung, die immer wieder den neuen Gegebenheiten angepasst werden
Kita, Fundsachen, Datenbanken Sitzungsdienst
Prozessablauf im Rahmen des IKS zum Thema "Prüfung neuer IT-Verfahren"
Prozessdarstellung, Prüfkonzept, Prüfungsdurchführung und Prüfungsdokumentation
Prüfung der Jahresrechnungen
Prüfung der Sozialhilfesoftware und der (EDV) gestützten Auszahlungen
Software zur Beihilfeberechnung
Verfahrensprüfung nach § 131 (Abs.) 1 (Nr.) 4 (HGO)
Vergabeprüfungen IT
Verpflichtung der Verwaltung bei umfassenden Updates anhand von Dummyfälle das Funktionieren des Programmes zu testen und dieses zu dokumentieren.
Vorhabenanmeldungen, Verfahrensdokumentationen, Freigaben

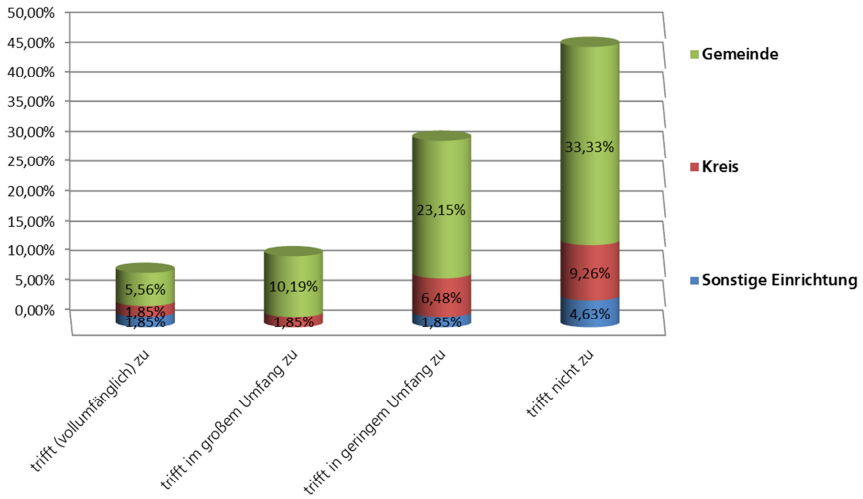
Antwort zu: Diese haben insgesamt einen hohen Nutzen.
Abbildung 43



Gefiltert auf jene, welche eigene Hilfen und Standards entwickelt haben.
Abbildung 44



Antwort zu: Für Prüfungshandlungen im Umfeld der IT wurde auf Prüfungshilfen oder -standards Dritter (z. B. Institut der Wirtschaftsprüfer, ISACA, BSI, OKKSA etc.) zurück gegriffen.
Abbildung 45

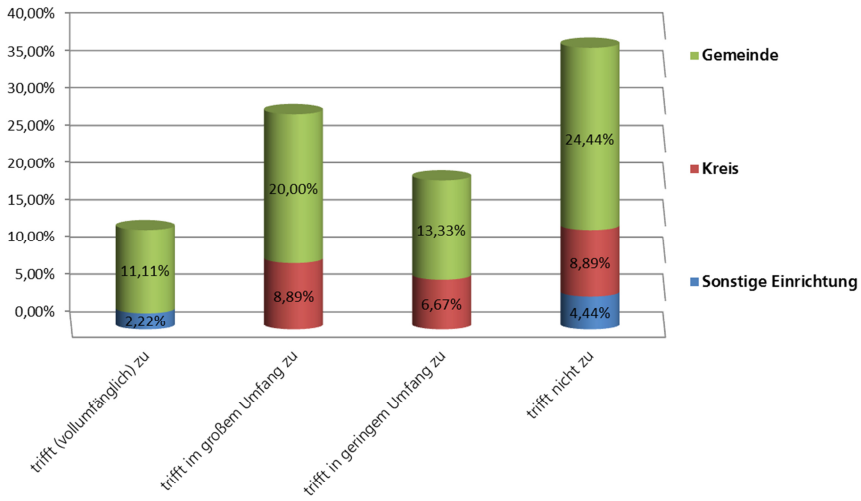


Antwort zu: Für folgende Themengebiete wurden folgende Hilfen / Standards Dritter verwendet.
Abbildung 46

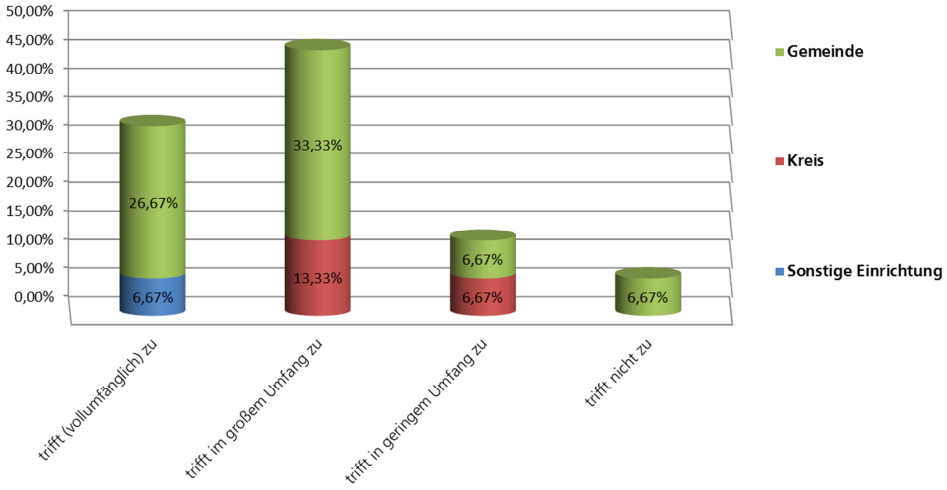
Genannt wurde, dass Hilfen von folgenden Einrichtungen genutzt werden: BSI, GPA, IDW, IDR, ISO, SAKD

Checklisten Berechtigungsprüfung (AK EDV-Prüfer)
Datensicherheit nach BSI, finanzrelevante Verfahren SAKD,
Für alle Prüfthemen versuchen wir zunächst zu sehen, ob andere bereits Prüfungen durchgeführt haben; eventuell Kontaktaufnahme bzw. Anfordern von Prüfberichten als Grundlage für die eigene Prüfung
GPA-Mitteilungen zur: - Anwendungsprüfung - kassenrechtlichen Funktionstrennung (4-Augen-Prinzip)IKS - Berechtigungsverwaltung BSI: Standards zur SAP-Berechtigungsverwaltung
IDW, IDR, OKKSA, BSI, ISO
IT-Sicherheit / Insbesondere für SAP / DV-Umfeld
Kita; Datenbanken = BSI
Software zur Bearbeitung SGB
Unterstützung in Jahresabschlussprüfungen (IDW Prüfungsstandards) IT-Sicherheit (BSI-Standards)
Datensicherheit und Datenschutz ((EU)-Recht; BSI)
IDR Checkliste Prüfung der Programme IDW PS 880
OKKSA Zertifikate BSI Grundschutzhandbuch Datenschutzrecht
beispielsweise IDW - Standards für Prüfung JA, IT, Compliance u. ä. IT-Checklisten TUIV-AG für JAP BSI-Checklisten für IT-Themen
Berechtigungskonzepte - Fragen von Wirtschaftsprüfungsunternehmen - Literatur - Erfahrungen aus Arbeitskreisen - Fortbildungen
Datenschutz BSI Grundschutz
EB sowie JA Prüfung Standards des IDW
IKS-Fragebögen des IDR

Antwort zu: Diese haben einen hohen Nutzen.
Abbildung 47



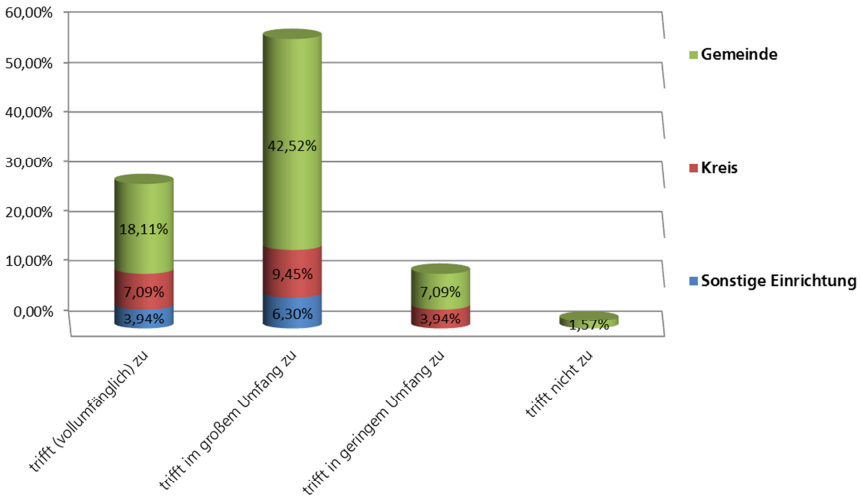
Gefiltert auf jene, die diese Hilfen und Standards nutzen:
Abbildung 48



Themenkomplex: Potenzielle Formen der Zusammenarbeit

Antwort zu: Schätzen Sie eine zentralisierte Entwicklung und Vorhaltung von standardisierten und automatisierten Prüfungstemplates (Prüfungsvorlagen) für sinnvoll ein?

Abbildung 49



Antwort zu: Wie beurteilen Sie derzeit den Prozess der Datenaufbereitung?

Abbildung 50

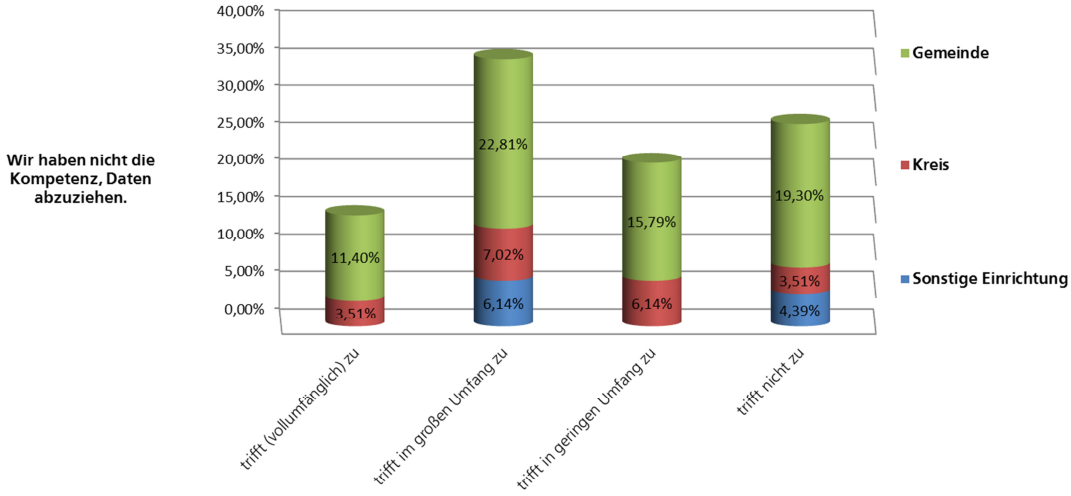


Abbildung 51

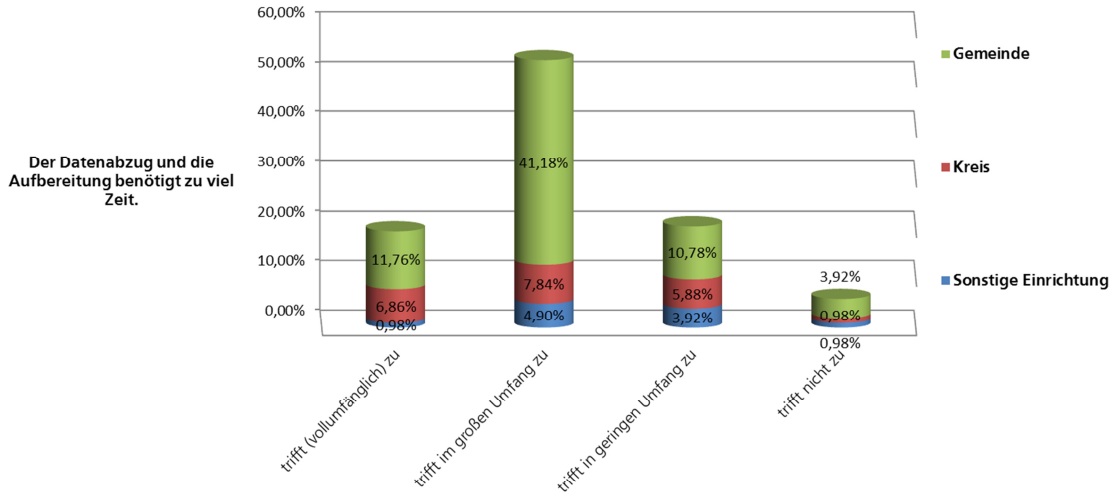
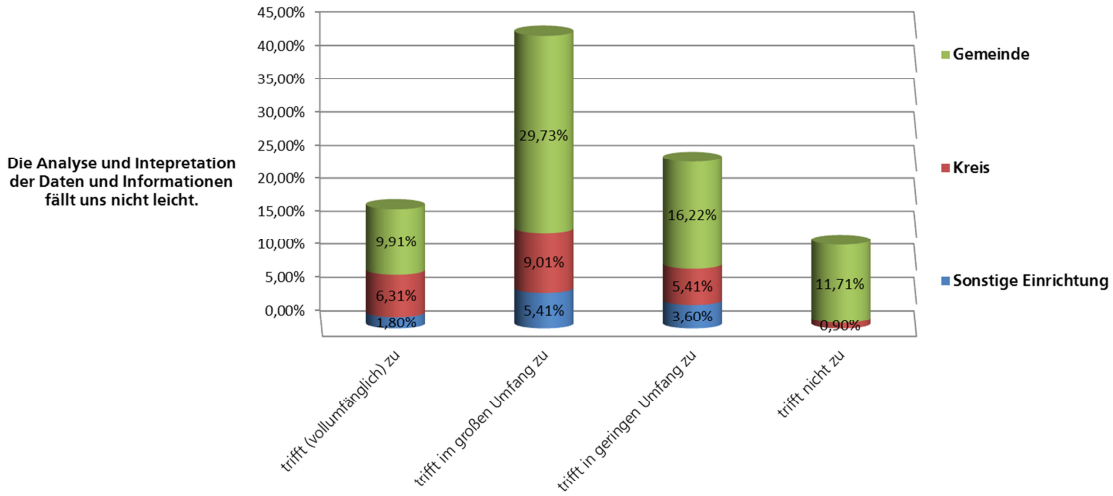


Abbildung 52



Antwort zu: Wie beurteilen Sie Ihre vorhandenen Analysewerkzeuge?
Abbildung 53

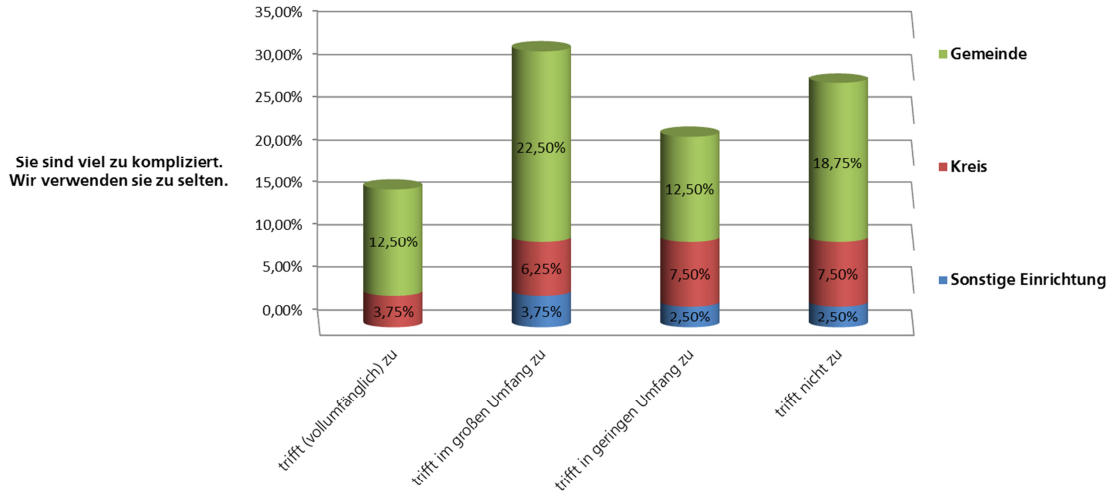


Abbildung 54

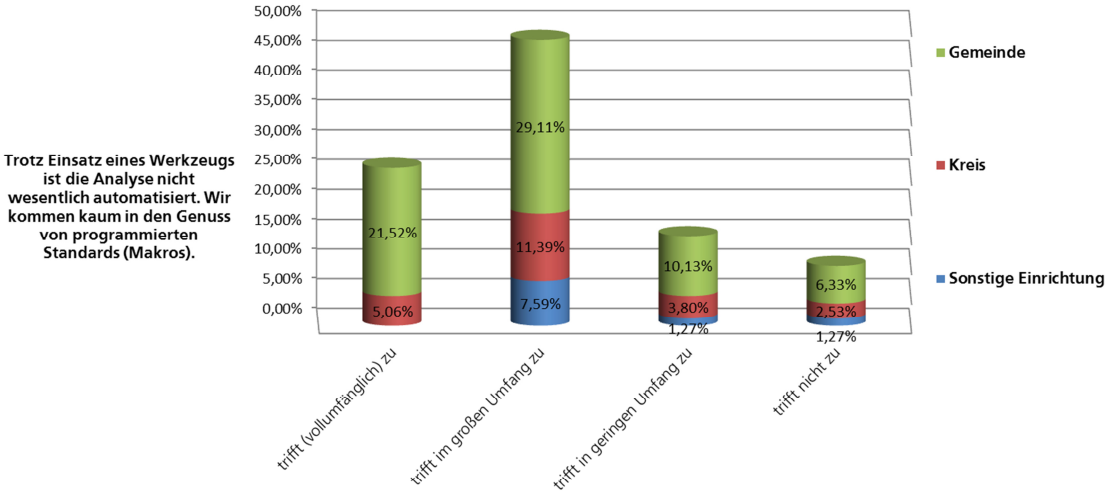
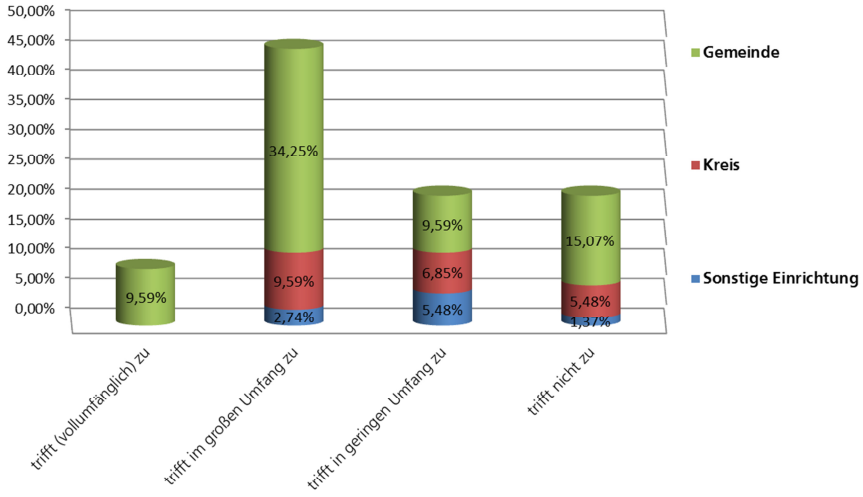


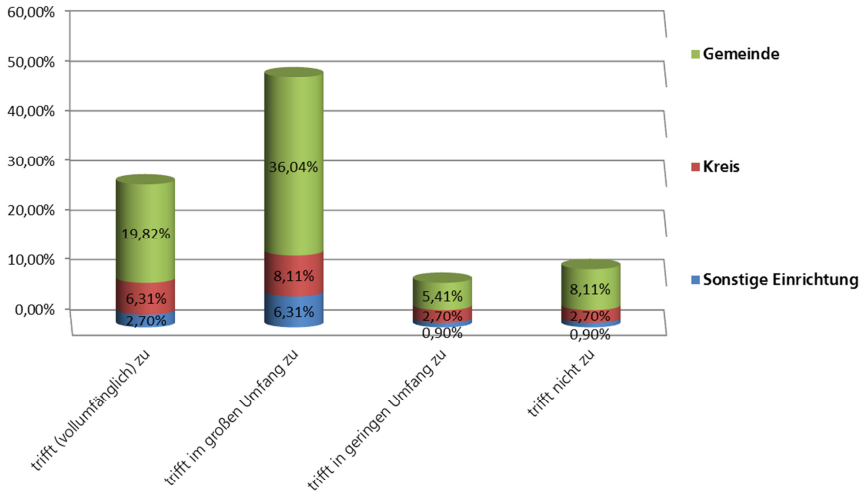
Abbildung 55

Die Analysen brauchen sehr lange und stehen daher kaum in einem guten Verhältnis zum Nutzen.

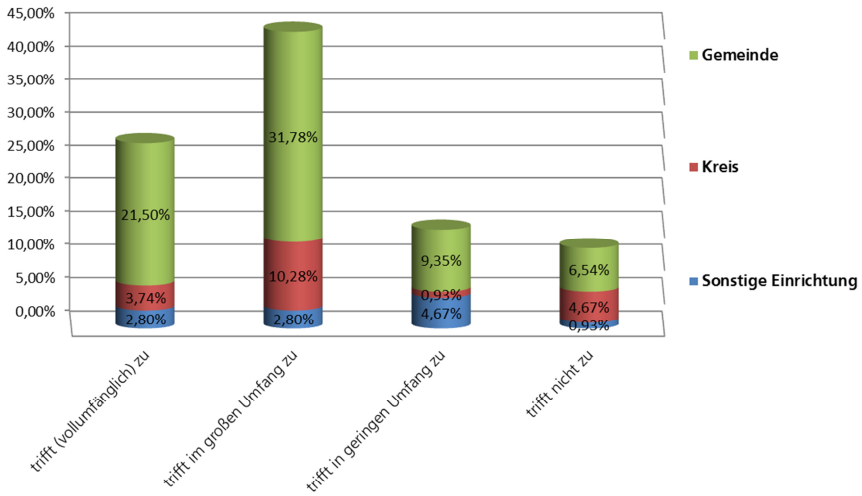


Antwort zu: Wäre aus Ihrer Sicht eine zentralisierte Vorhaltung von Datenanalyse-werkzeugen sinnvoll?

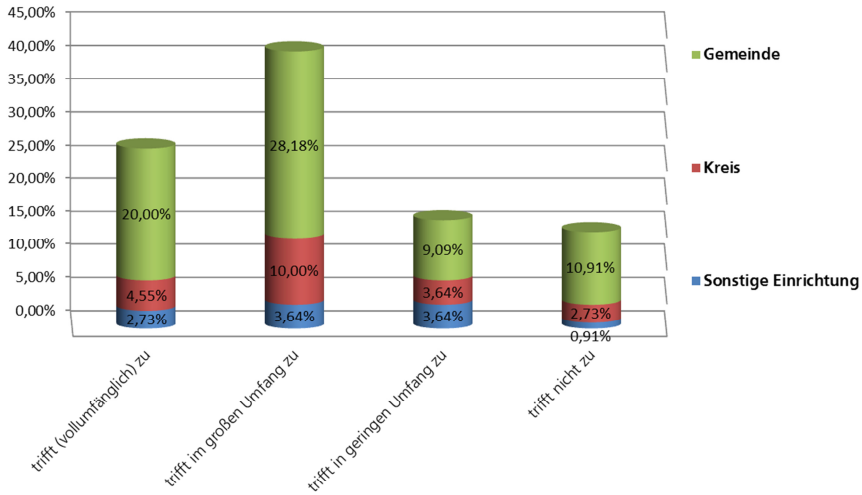
Abbildung 56



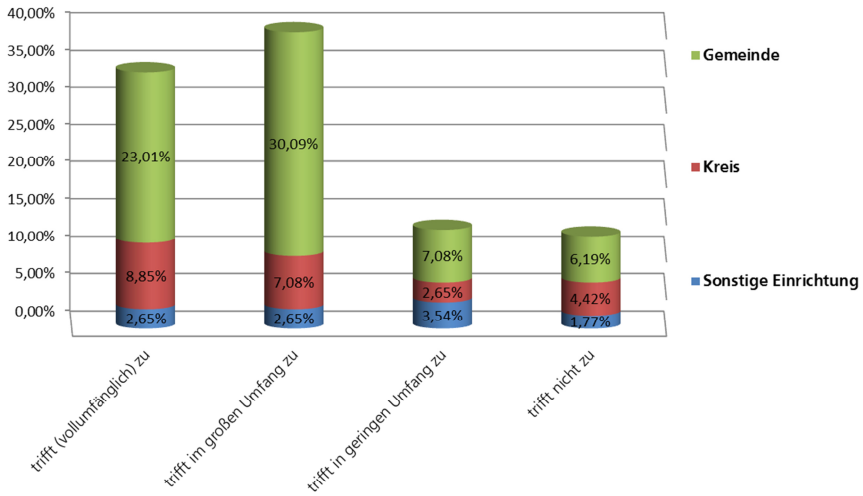
Antwort zu: Wäre aus Ihrer Sicht ein zentralisierter Service zum Abzug von Daten (Export) sinnvoll?
Abbildung 57



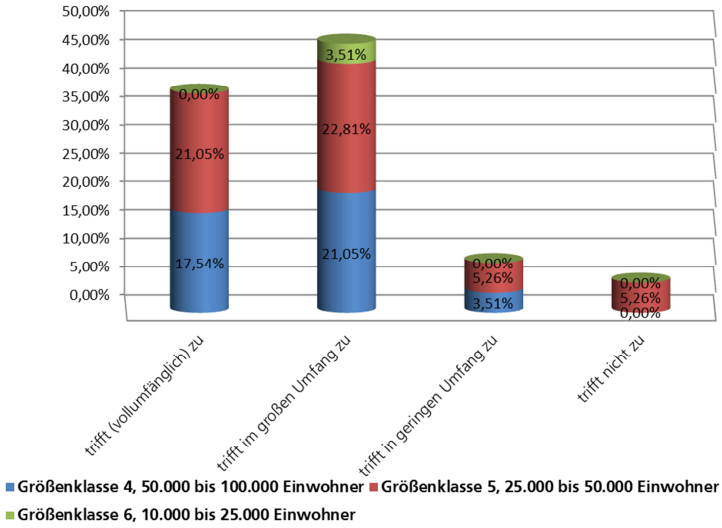
Antwort zu: Wäre aus Ihrer Sicht ein zentralisierter Service zur Analyse und Interpretation von Daten sinnvoll?
Abbildung 58



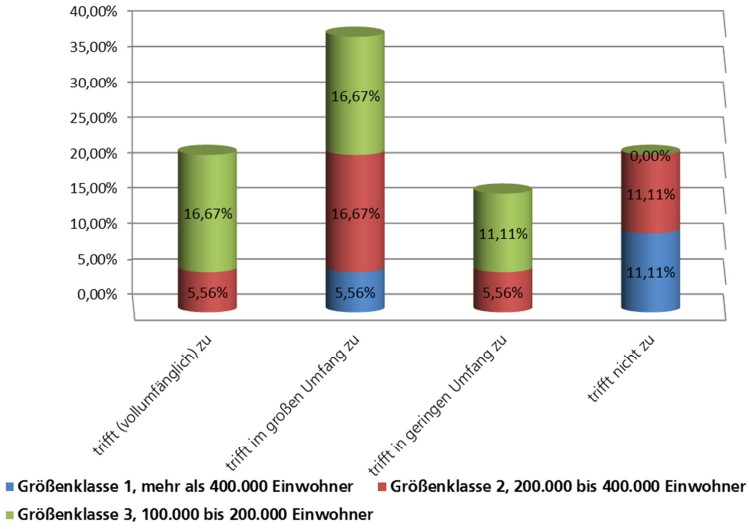
Antwort zu: Wäre die Bildung eines oder mehrerer zentraler IT-Prüferpools zum flexiblen und qualitativ hochwertigem Einsatz vor Ort sinnvoll?
Abbildung 59



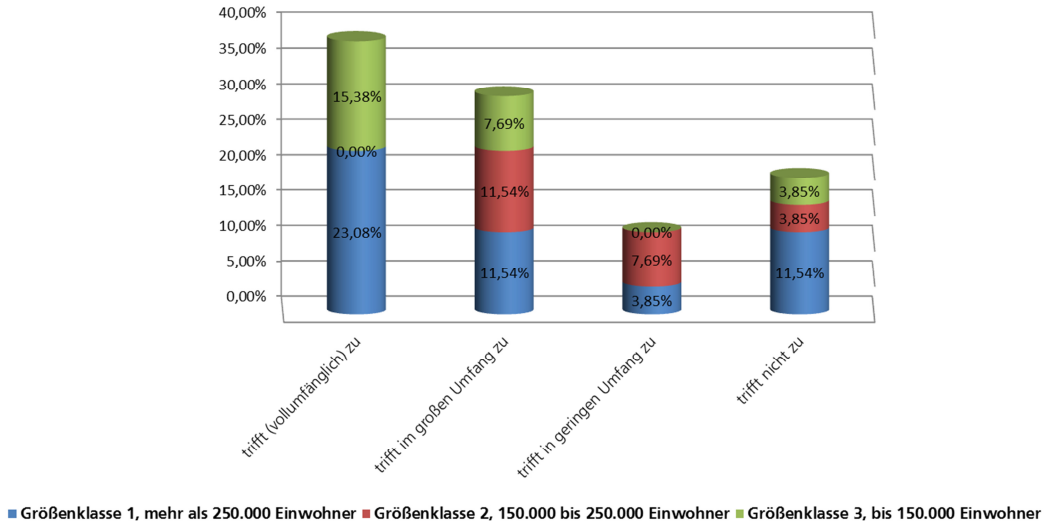
Gefiltert nach Größenklassen der Gemeinden 4-7
Abbildung 60



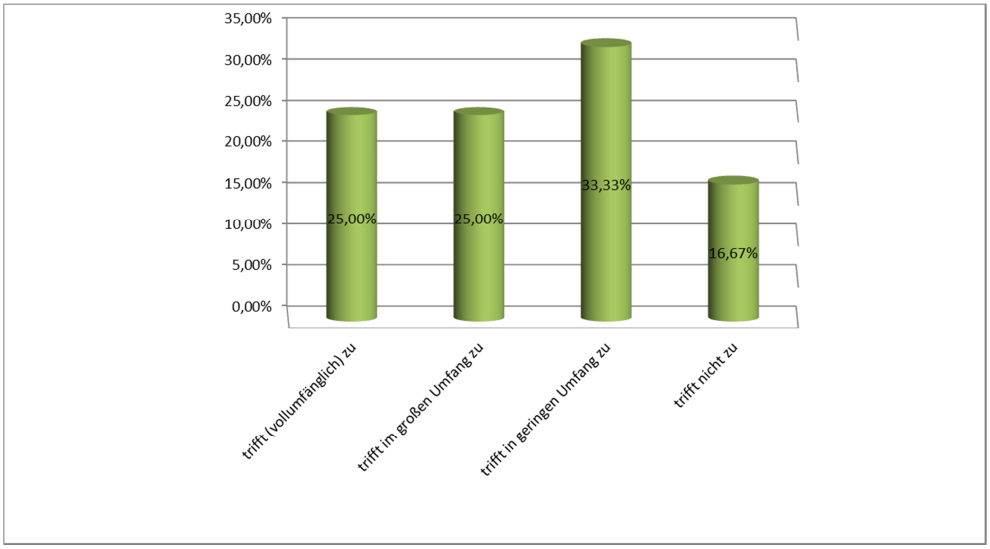
Gefiltert nach Größenklassen der Gemeinden 1-3
Abbildung 61



Gefiltert nach Kreise
Abbildung 62



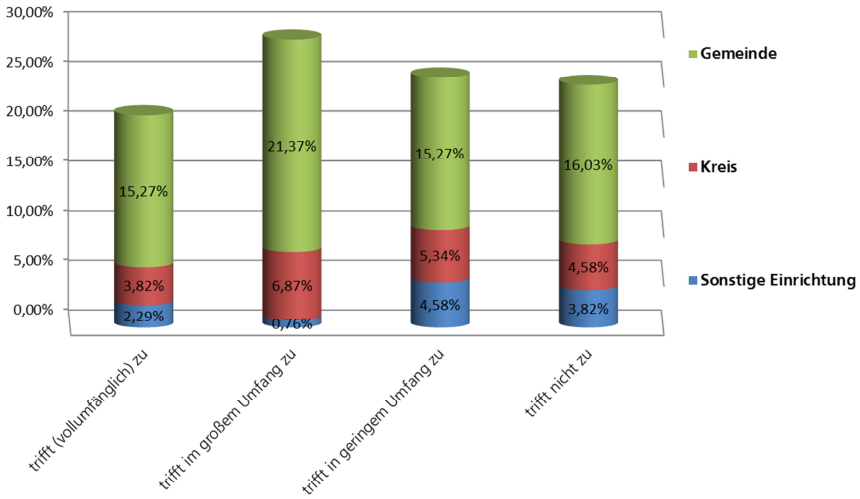
Gefiltert nach sonstige Einrichtungen
Abbildung 63



Themenkomplex: Outsourcing

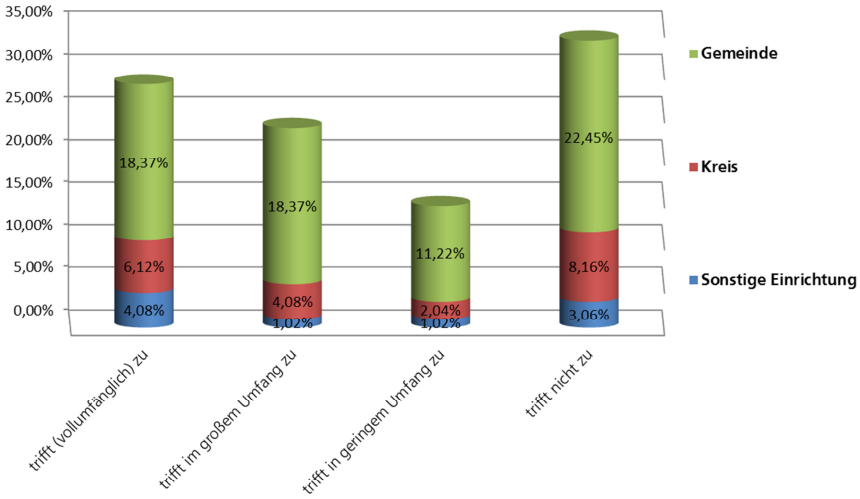
Antwort zu: Wurden Prozesse oder Teilprozesse in der zu prüfenden Verwaltung (z. B. Rechenzentrumsbetrieb etc.) ausgelagert?

Abbildung 64



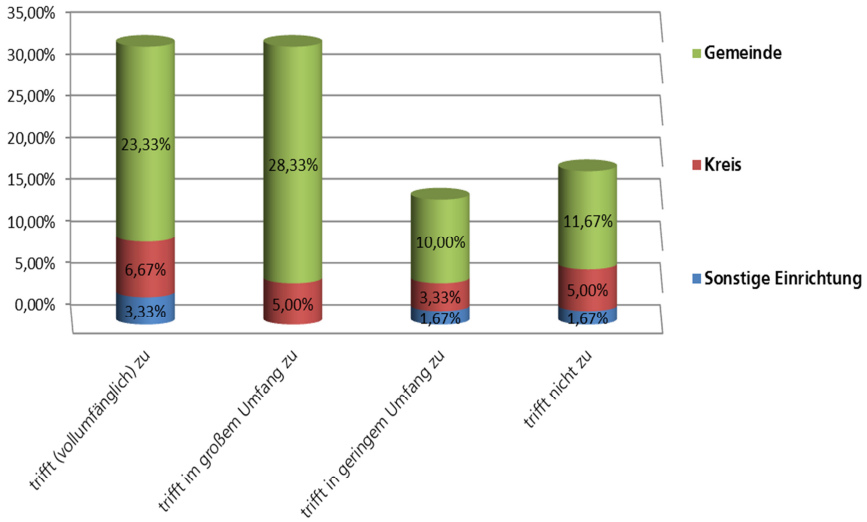
Antwort zu: Wenn ja, haben Sie dies in Ihrer Prüfungsplanung berücksichtigt?

Abbildung 65



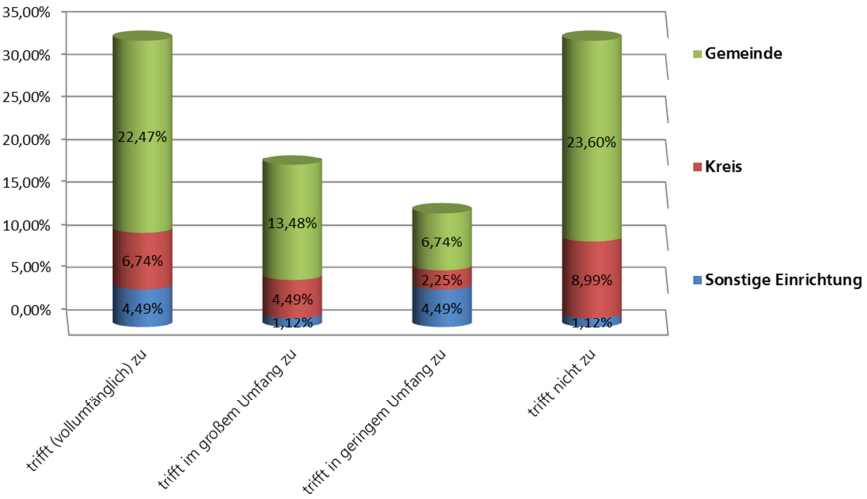
Filter auf Verwaltungen, welche zunächst mit Ja geantwortet haben.

Abbildung 66

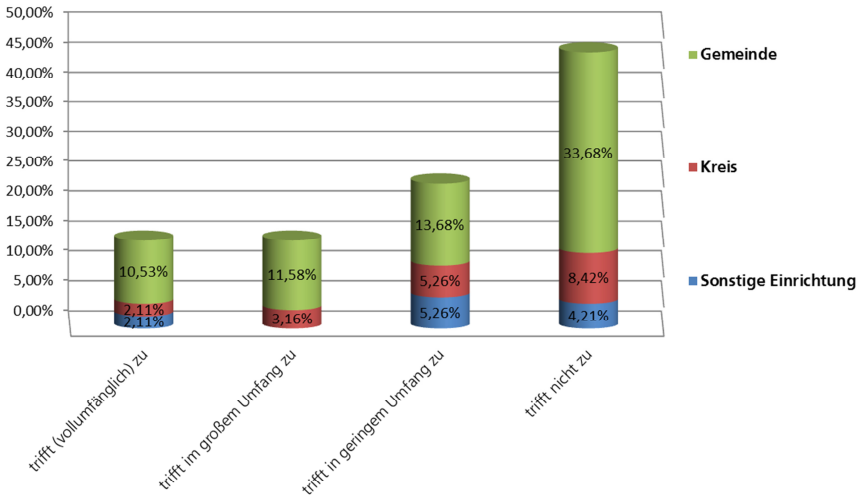


Antwort zu: Verfügen die Dienstleister über eigene Rechnungsprüfer und würden Sie gerne die Ergebnisse dieser Rechnungsprüfer für sich nutzen?

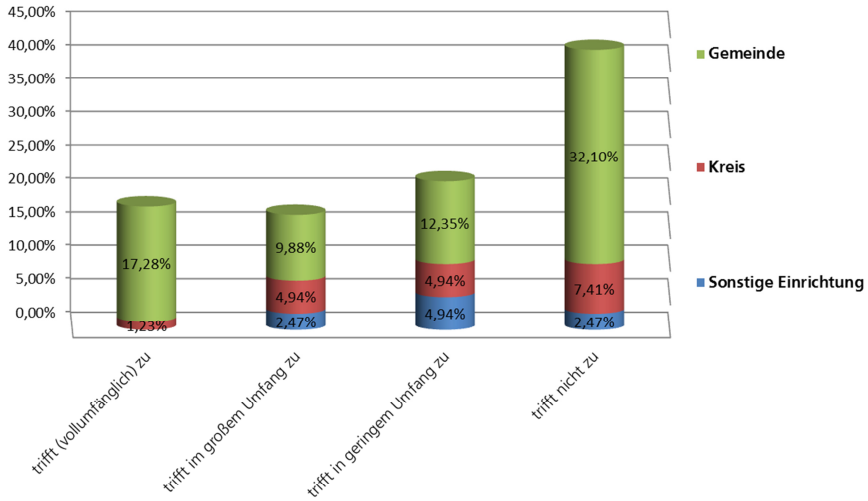
Abbildung 67



Antwort zu: Gibt es Prüfungsberichte in Bezug auf diese Prozesse von dem Dienstleister, z. B. von Wirtschaftsprüfern?
Abbildung 68



Antwort zu: Verwenden Sie diese Prüfungsberichte in Ihrer Arbeit?
Abbildung 69



Abkürzungsverzeichnis

abs.	Absatz
AK (EDV-Prüfer)	Arbeitskreis
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
bzw.	beziehungsweise
CISA	Certified Information System Auditor
CSP	Cyber Security Practitioner
CSX	Cyber Security Nexus
DV	Datenverarbeitung
e. V.	eingetragener Verein
EDV	elektronische Datenverarbeitung
Einw.	Einwohner
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
ggf.	gegebenenfalls
GK	Größenklasse
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HKR Verfahren	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
IDR	Institut der Rechnungsprüfer e. V.
IDW	Das Institut der Wirtschaftsprüfer
IDW PS	IDW Prüfungsstandards
IKS	Internes Kontrollsystem
ISA Standards	International Standards on Auditing
ISACA	Information Systems Audit and Control Association
IT	Informationstechnik
MaRisk	Mindestanforderungen an

	das Risikomanagement
Nr.	Nummer
OKKSA	Offener Katalog für kommunale Softwareanforderungen
RZ-Plattform	Rechenzentrumsplattform
SAKD	Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung
T. / Tsd.	tausend
u. a.	unter anderem
u. v. m.	und vieles mehr
VZÄ	Vollzeitäquivalent
z. B.	zum Beispiel
zert.	zertifiziert

Glossar

Begriff	Definition / Erklärung
Netzwerktopologie	Als Netzwerktopologie bezeichnet man den Aufbau eines Netzwerks. Man unterscheidet 5 Netzwerktopologien. Die Bus-Topologie, die Baum-Topologie, Ring-Topologie, die Stern-Topologie und die Maschennetz-Topologie. Zu den am häufigsten verwendeten Topologien zählen die Bus-, Ring- und die Stern-Topologie.
Mindset	Individuelle, persönliche Einstellung oder Haltung gegenüber einer Sache, Person oder Darstellung etc.
Continuous Controls Monitoring	Continuous Controls Monitoring bezeichnet ein Instrument zur kontinuierlichen, IT-gestützten Steuerung und Überwachung der im Unternehmen ablaufenden Prozesse.
Vier-Augen-Prinzip	Das Vier-Augen-Prinzip, auch Vier-Augen-Prinzip, auch Vier-Augen-Kontrolle genannt, ist eine Sonderform des Mehr-Augen-Prinzips und besagt, dass wichtige Entscheidungen nicht von einer einzelnen Person getroffen werden oder kritische Tätigkeiten nicht von einer einzelnen Person durchgeführt werden sollen oder dürfen. Ziel ist es, das Risiko von Fehlern und Missbrauch zu reduzieren.
Kaskadierung	Mit dem Begriff Kaskadierung bezeichnet man die Hintereinanderschaltung bzw. Verkettung mehrerer Module.
Governance	Governance bedeutet die Gesamtheit der Strukturen und Prozesse, die zur Regelung der Angelegenheiten der Allgemeinheit führen.
Gremium	Expertengruppe, die eine bestimmte Aufgabe erfüllen soll; Ausschuss, Kommission.

DokID: 204695 6TJ8NL0

Allgemeine Auftragsbedingungen
für
Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften
vom 1. Januar 2017

1. Geltungsbereich

(1) Die Auftragsbedingungen gelten für Verträge zwischen Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften (im Nachstehenden zusammenfassend „Wirtschaftsprüfer“ genannt) und ihren Auftraggebern über Prüfungen, Steuerberatung, Beratungen in wirtschaftlichen Angelegenheiten und sonstige Aufträge, soweit nicht etwas anderes ausdrücklich schriftlich vereinbart oder gesetzlich zwingend vorgeschrieben ist.

(2) Dritte können nur dann Ansprüche aus dem Vertrag zwischen Wirtschaftsprüfer und Auftraggeber herleiten, wenn dies ausdrücklich vereinbart ist oder sich aus zwingenden gesetzlichen Regelungen ergibt. Im Hinblick auf solche Ansprüche gelten diese Auftragsbedingungen auch diesen Dritten gegenüber.

2. Umfang und Ausführung des Auftrags

(1) Gegenstand des Auftrags ist die vereinbarte Leistung, nicht ein bestimmter wirtschaftlicher Erfolg. Der Auftrag wird nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Berufsausübung ausgeführt. Der Wirtschaftsprüfer übernimmt im Zusammenhang mit seinen Leistungen keine Aufgaben der Geschäftsführung. Der Wirtschaftsprüfer ist für die Nutzung oder Umsetzung der Ergebnisse seiner Leistungen nicht verantwortlich. Der Wirtschaftsprüfer ist berechtigt, sich zur Durchführung des Auftrags sachverständiger Personen zu bedienen.

(2) Die Berücksichtigung ausländischen Rechts bedarf – außer bei betriebswirtschaftlichen Prüfungen – der ausdrücklichen schriftlichen Vereinbarung.

(3) Ändert sich die Sach- oder Rechtslage nach Abgabe der abschließenden beruflichen Äußerung, so ist der Wirtschaftsprüfer nicht verpflichtet, den Auftraggeber auf Änderungen oder sich daraus ergebende Folgerungen hinzuweisen.

3. Mitwirkungspflichten des Auftraggebers

(1) Der Auftraggeber hat dafür zu sorgen, dass dem Wirtschaftsprüfer alle für die Ausführung des Auftrags notwendigen Unterlagen und weiteren Informationen rechtzeitig übermittelt werden und ihm von allen Vorgängen und Umständen Kenntnis gegeben wird, die für die Ausführung des Auftrags von Bedeutung sein können. Dies gilt auch für die Unterlagen und weiteren Informationen, Vorgänge und Umstände, die erst während der Tätigkeit des Wirtschaftsprüfers bekannt werden. Der Auftraggeber wird dem Wirtschaftsprüfer geeignete Auskunftspersonen benennen.

(2) Auf Verlangen des Wirtschaftsprüfers hat der Auftraggeber die Vollständigkeit der vorgelegten Unterlagen und der weiteren Informationen sowie der gegebenen Auskünfte und Erklärungen in einer vom Wirtschaftsprüfer formulierten schriftlichen Erklärung zu bestätigen.

4. Sicherung der Unabhängigkeit

(1) Der Auftraggeber hat alles zu unterlassen, was die Unabhängigkeit der Mitarbeiter des Wirtschaftsprüfers gefährdet. Dies gilt für die Dauer des Auftragsverhältnisses insbesondere für Angebote auf Anstellung oder Übernahme von Organfunktionen und für Angebote, Aufträge auf eigene Rechnung zu übernehmen.

(2) Sollte die Durchführung des Auftrags die Unabhängigkeit des Wirtschaftsprüfers, die der mit ihm verbundenen Unternehmen, seiner Netzwerkunternehmen oder solcher mit ihm assoziierten Unternehmen, auf die die Unabhängigkeitsvorschriften in gleicher Weise Anwendung finden wie auf den Wirtschaftsprüfer, in anderen Auftragsverhältnissen beeinträchtigen, ist der Wirtschaftsprüfer zur außerordentlichen Kündigung des Auftrags berechtigt.

5. Berichterstattung und mündliche Auskünfte

Soweit der Wirtschaftsprüfer Ergebnisse im Rahmen der Bearbeitung des Auftrags schriftlich darzustellen hat, ist alleine diese schriftliche Darstellung maßgebend. Entwürfe schriftlicher Darstellungen sind unverbindlich. Sofern nicht anders vereinbart, sind mündliche Erklärungen und Auskünfte des Wirtschaftsprüfers nur dann verbindlich, wenn sie schriftlich bestätigt werden. Erklärungen und Auskünfte des Wirtschaftsprüfers außerhalb des erteilten Auftrags sind stets unverbindlich.

6. Weitergabe einer beruflichen Äußerung des Wirtschaftsprüfers

(1) Die Weitergabe beruflicher Äußerungen des Wirtschaftsprüfers (Arbeitsergebnisse oder Auszüge von Arbeitsergebnissen – sei es im Entwurf oder in der Endfassung) oder die Information über das Tätigwerden des Wirtschaftsprüfers für den Auftraggeber an einen Dritten bedarf der schriftlichen Zustimmung des Wirtschaftsprüfers, es sei denn, der Auftraggeber ist zur Weitergabe oder Information aufgrund eines Gesetzes oder einer behördlichen Anordnung verpflichtet.

(2) Die Verwendung beruflicher Äußerungen des Wirtschaftsprüfers und die Information über das Tätigwerden des Wirtschaftsprüfers für den Auftraggeber zu Werbezwecken durch den Auftraggeber sind unzulässig.

7. Mängelbeseitigung

(1) Bei etwaigen Mängeln hat der Auftraggeber Anspruch auf Nacherfüllung durch den Wirtschaftsprüfer. Nur bei Fehlschlagen, Unterlassen bzw. unberechtigter Verweigerung, Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit der Nacherfüllung kann er die Vergütung mindern oder vom Vertrag zurücktreten; ist der Auftrag nicht von einem Verbraucher erteilt worden, so kann der Auftraggeber wegen eines Mangels nur dann vom Vertrag zurücktreten, wenn die erbrachte Leistung wegen Fehlschlagens, Unterlassung, Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit der Nacherfüllung für ihn ohne Interesse ist. Soweit darüber hinaus Schadensersatzansprüche bestehen, gilt Nr. 9.

(2) Der Anspruch auf Beseitigung von Mängeln muss vom Auftraggeber unverzüglich in Textform geltend gemacht werden. Ansprüche nach Abs. 1, die nicht auf einer vorsätzlichen Handlung beruhen, verjähren nach Ablauf eines Jahres ab dem gesetzlichen Verjährungsbeginn.

(3) Offenbare Unrichtigkeiten, wie z.B. Schreibfehler, Rechenfehler und formelle Mängel, die in einer beruflichen Äußerung (Bericht, Gutachten und dgl.) des Wirtschaftsprüfers enthalten sind, können jederzeit vom Wirtschaftsprüfer auch Dritten gegenüber berichtigt werden. Unrichtigkeiten, die geeignet sind, in der beruflichen Äußerung des Wirtschaftsprüfers enthaltene Ergebnisse infrage zu stellen, berechtigen diesen, die Äußerung auch Dritten gegenüber zurückzunehmen. In den vorgenannten Fällen ist der Auftraggeber vom Wirtschaftsprüfer tunlichst vorher zu hören.

8. Schweigepflicht gegenüber Dritten, Datenschutz

(1) Der Wirtschaftsprüfer ist nach Maßgabe der Gesetze (§ 323 Abs. 1 HGB, § 43 WPO, § 203 StGB) verpflichtet, über Tatsachen und Umstände, die ihm bei seiner Berufstätigkeit anvertraut oder bekannt werden, Stillschweigen zu bewahren, es sei denn, dass der Auftraggeber ihn von dieser Schweigepflicht entbindet.

(2) Der Wirtschaftsprüfer wird bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten die nationalen und europarechtlichen Regelungen zum Datenschutz beachten.

9. Haftung

(1) Für gesetzlich vorgeschriebene Leistungen des Wirtschaftsprüfers, insbesondere Prüfungen, gelten die jeweils anzuwendenden gesetzlichen Haftungsbeschränkungen, insbesondere die Haftungsbeschränkung des § 323 Abs. 2 HGB.

(2) Sofern weder eine gesetzliche Haftungsbeschränkung Anwendung findet noch eine einzelvertragliche Haftungsbeschränkung besteht, ist die Haftung des Wirtschaftsprüfers für Schadensersatzansprüche jeder Art, mit Ausnahme von Schäden aus der Verletzung von Leben, Körper und Gesundheit, sowie von Schäden, die eine Ersatzpflicht des Herstellers nach § 1 ProdHaftG begründen, bei einem fahrlässig verursachten einzelnen Schadensfall gemäß § 54a Abs. 1 Nr. 2 WPO auf 4 Mio. € beschränkt.

(3) Einreden und Einwendungen aus dem Vertragsverhältnis mit dem Auftraggeber stehen dem Wirtschaftsprüfer auch gegenüber Dritten zu.

(4) Leiten mehrere Anspruchsteller aus dem mit dem Wirtschaftsprüfer bestehenden Vertragsverhältnis Ansprüche aus einer fahrlässigen Pflichtverletzung des Wirtschaftsprüfers her, gilt der in Abs. 2 genannte Höchstbetrag für die betreffenden Ansprüche aller Anspruchsteller insgesamt.

Alle Rechte vorbehalten. Ohne Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, die Vordrucke ganz oder teilweise nachzudrucken bzw. auf fotomechanischem oder elektronischem Wege zu vervielfältigen und/oder zu verbreiten.
© IDW Verlag GmbH · Tersteegenstraße 14 · 40474 Düsseldorf

Lizensiert für/Licensed to: Rödl & Partner | 5480268

DokID: 204695 6TJ8NL0

(5) Ein einzelner Schadensfall im Sinne von Abs. 2 ist auch bezüglich eines aus mehreren Pflichtverletzungen stammenden einheitlichen Schadens gegeben. Der einzelne Schadensfall umfasst sämtliche Folgen einer Pflichtverletzung ohne Rücksicht darauf, ob Schäden in einem oder in mehreren aufeinanderfolgenden Jahren entstanden sind. Dabei gilt mehrfaches auf gleicher oder gleichartiger Fehlerquelle beruhendes Tun oder Unterlassen als einheitliche Pflichtverletzung, wenn die betreffenden Angelegenheiten miteinander in rechtlichem oder wirtschaftlichem Zusammenhang stehen. In diesem Fall kann der Wirtschaftsprüfer nur bis zur Höhe von 5 Mio. € in Anspruch genommen werden. Die Begrenzung auf das Fünffache der Mindestversicherungssumme gilt nicht bei gesetzlich vorgeschriebenen Pflichtprüfungen.

(6) Ein Schadensersatzanspruch erlischt, wenn nicht innerhalb von sechs Monaten nach der schriftlichen Ablehnung der Ersatzleistung Klage erhoben wird und der Auftraggeber auf diese Folge hingewiesen wurde. Dies gilt nicht für Schadensersatzansprüche, die auf vorsätzliches Verhalten zurückzuführen sind, sowie bei einer schuldhaften Verletzung von Leben, Körper oder Gesundheit sowie bei Schäden, die eine Ersatzpflicht des Herstellers nach § 1 ProdHaftG begründen. Das Recht, die Einrede der Verjährung geltend zu machen, bleibt unberührt.

10. Ergänzende Bestimmungen für Prüfungsaufträge

(1) Ändert der Auftraggeber nachträglich den durch den Wirtschaftsprüfer geprüften und mit einem Bestätigungsvermerk versehenen Abschluss oder Lagebericht, darf er diesen Bestätigungsvermerk nicht weiterverwenden.

Hat der Wirtschaftsprüfer einen Bestätigungsvermerk nicht erteilt, so ist ein Hinweis auf die durch den Wirtschaftsprüfer durchgeführte Prüfung im Lagebericht oder an anderer für die Öffentlichkeit bestimmter Stelle nur mit schriftlicher Einwilligung des Wirtschaftsprüfers und mit dem von ihm genehmigten Wortlaut zulässig.

(2) Widerruft der Wirtschaftsprüfer den Bestätigungsvermerk, so darf der Bestätigungsvermerk nicht weiterverwendet werden. Hat der Auftraggeber den Bestätigungsvermerk bereits verwendet, so hat er auf Verlangen des Wirtschaftsprüfers den Widerruf bekanntzugeben.

(3) Der Auftraggeber hat Anspruch auf fünf Berichtsausfertigungen. Weitere Ausfertigungen werden besonders in Rechnung gestellt.

11. Ergänzende Bestimmungen für Hilfeleistung in Steuersachen

(1) Der Wirtschaftsprüfer ist berechtigt, sowohl bei der Beratung in steuerlichen Einzelfragen als auch im Falle der Dauerberatung die vom Auftraggeber genannten Tatsachen, insbesondere Zahlenangaben, als richtig und vollständig zugrunde zu legen; dies gilt auch für Buchführungsaufträge. Er hat jedoch den Auftraggeber auf von ihm festgestellte Unrichtigkeiten hinzuweisen.

(2) Der Steuerberatungsauftrag umfasst nicht die zur Wahrung von Fristen erforderlichen Handlungen, es sei denn, dass der Wirtschaftsprüfer hierzu ausdrücklich den Auftrag übernommen hat. In diesem Fall hat der Auftraggeber dem Wirtschaftsprüfer alle für die Wahrung von Fristen wesentlichen Unterlagen, insbesondere Steuerbescheide, so rechtzeitig vorzulegen, dass dem Wirtschaftsprüfer eine angemessene Bearbeitungszeit zur Verfügung steht.

(3) Mangels einer anderweitigen schriftlichen Vereinbarung umfasst die laufende Steuerberatung folgende, in die Vertragsdauer fallenden Tätigkeiten:

a) Ausarbeitung der Jahressteuererklärungen für die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer sowie der Vermögensteuererklärungen, und zwar auf Grund der vom Auftraggeber vorzulegenden Jahresabschlüsse und sonstiger für die Besteuerung erforderlicher Aufstellungen und Nachweise

b) Nachprüfung von Steuerbescheiden zu den unter a) genannten Steuern

c) Verhandlungen mit den Finanzbehörden im Zusammenhang mit den unter a) und b) genannten Erklärungen und Bescheiden

d) Mitwirkung bei Betriebsprüfungen und Auswertung der Ergebnisse von Betriebsprüfungen hinsichtlich der unter a) genannten Steuern

e) Mitwirkung in Einspruchs- und Beschwerdeverfahren hinsichtlich der unter a) genannten Steuern.

Der Wirtschaftsprüfer berücksichtigt bei den vorgenannten Aufgaben die wesentliche veröffentlichte Rechtsprechung und Verwaltungsauffassung.

(4) Erhält der Wirtschaftsprüfer für die laufende Steuerberatung ein Pauschalhonorar, so sind mangels anderweitiger schriftlicher Vereinbarungen die unter Abs. 3 Buchst. d) und e) genannten Tätigkeiten gesondert zu honorieren.

(5) Sofern der Wirtschaftsprüfer auch Steuerberater ist und die Steuerberatervergütungsverordnung für die Bemessung der Vergütung anzuwenden ist, kann eine höhere oder niedrigere als die gesetzliche Vergütung in Textform vereinbart werden.

(6) Die Bearbeitung besonderer Einzelfragen der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Einheitsbewertung und Vermögensteuer sowie aller Fragen der Umsatzsteuer, Lohnsteuer, sonstigen Steuern und Abgaben erfolgt auf Grund eines besonderen Auftrags. Dies gilt auch für

a) die Bearbeitung einmalig anfallender Steuerangelegenheiten, z.B. auf dem Gebiet der Erbschaftsteuer, Kapitalverkehrsteuer, Grunderwerbsteuer,

b) die Mitwirkung und Vertretung in Verfahren vor den Gerichten der Finanz- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie in Steuerstrafsachen,

c) die beratende und gutachtliche Tätigkeit im Zusammenhang mit Umwandlungen, Kapitalerhöhung und -herabsetzung, Sanierung, Eintritt und Ausscheiden eines Gesellschafters, Betriebsveräußerung, Liquidation und dergleichen und

d) die Unterstützung bei der Erfüllung von Anzeige- und Dokumentationspflichten.

(7) Soweit auch die Ausarbeitung der Umsatzsteuerjahreserklärung als zusätzliche Tätigkeit übernommen wird, gehört dazu nicht die Überprüfung etwaiger besonderer buchmäßiger Voraussetzungen sowie die Frage, ob alle in Betracht kommenden umsatzsteuerrechtlichen Vergünstigungen wahrgenommen worden sind. Eine Gewähr für die vollständige Erfassung der Unterlagen zur Geltendmachung des Vorsteuerabzugs wird nicht übernommen.

12. Elektronische Kommunikation

Die Kommunikation zwischen dem Wirtschaftsprüfer und dem Auftraggeber kann auch per E-Mail erfolgen. Soweit der Auftraggeber eine Kommunikation per E-Mail nicht wünscht oder besondere Sicherheitsanforderungen stellt, wie etwa die Verschlüsselung von E-Mails, wird der Auftraggeber den Wirtschaftsprüfer entsprechend in Textform informieren.

13. Vergütung

(1) Der Wirtschaftsprüfer hat neben seiner Gebühren- oder Honorarforderung Anspruch auf Erstattung seiner Auslagen; die Umsatzsteuer wird zusätzlich berechnet. Er kann angemessene Vorschüsse auf Vergütung und Auslagenersatz verlangen und die Auslieferung seiner Leistung von der vollen Befriedigung seiner Ansprüche abhängig machen. Mehrere Auftraggeber haften als Gesamtschuldner.

(2) Ist der Auftraggeber kein Verbraucher, so ist eine Aufrechnung gegen Forderungen des Wirtschaftsprüfers auf Vergütung und Auslagenersatz nur mit unbestrittenen oder rechtskräftig festgestellten Forderungen zulässig.

14. Streitschlichtungen

Der Wirtschaftsprüfer ist nicht bereit, an Streitbeilegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle im Sinne des § 2 des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes teilzunehmen.

15. Anzuwendendes Recht

Für den Auftrag, seine Durchführung und die sich hieraus ergebenden Ansprüche gilt nur deutsches Recht.

Lizensiert für/Licensed to: Rödl & Partner | 5480268