

Übersicht



Der Bürgermeister
Hilden, den 15.11.2022
AZ.: II/14 - Wit

WP 20-25 SV 14/014

Beschlussvorlage

3. Einzelprüfungsbericht 2022 - Personenstandswesen

Für eigene Aufzeichnungen: Abstimmungsergebnis			
	JA	NEIN	ENTH.
CDU			
SPD			
Grüne			
FDP			
AfD			
BA			
Allianz			
Ratsmitglied Erbe			

öffentlich

Finanzielle Auswirkungen

Organisatorische Auswirkungen

ja

ja

nein

nein

noch nicht zu übersehen

noch nicht zu übersehen

Beratungsfolge:

Rechnungsprüfungsausschuss

Rat der Stadt Hilden

16.01.2023

15.02.2023

Entscheidung

Entscheidung

3. Einzelprüfungsbericht 2022 - Personenstandswesen

Beschlussvorschlag für den Rechnungsprüfungsausschuss:

„Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den „3. Einzelprüfungsbericht 2022 - „Personenstandswesen“ - zur Kenntnis und macht ihn sich zu Eigen. Er empfiehlt dem Rat, den Bürgermeister zu bitten, Maßnahmen zu ergreifen, um den im Prüfbericht enthaltenen Einwänden abzuweichen.“

Beschlussvorschlag für den Rat:

„Der Rat der Stadt Hilden nimmt nach Vorberatung und Beschluss im Rechnungsprüfungsausschuss Kenntnis vom „3. Einzelprüfungsbericht 2022 - „Personenstandswesen“. Er bittet den Bürgermeister, Maßnahmen zu ergreifen, um den im Prüfbericht enthaltenen Einwänden abzuweichen.“

Sitzungsfolge:

Dies ist eine Sitzungsvorlage des Beratungs- und Prüfungsamtes, bei der anders als bei anderen Fachausschussberatungen der Rechnungsprüfungsausschuss einen eigenen Beschluss fasst und dem Rat anschließend den Prüfungsbericht inklusive seines Beschlusses zur Kenntnis bzw. zur Entscheidung weiterleitet. Sobald der Rechnungsprüfungsausschuss den vorstehenden Beschluss gefasst hat, wird daher diese Sitzungsvorlage dem Rat zur Beratung bzw. Kenntnisnahme zugeleitet.

Erläuterungen und Begründungen:

Prüfungsziel war gem. § 104 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW die Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems (IKS). Eine Überprüfung im Bereich der Namensänderung sollte mit Hilfe einer Prozessaufnahme anhand eines zuvor bearbeiteten Vorganges einen Einblick in die Arbeit des Personenstandswesens verschaffen.

Die festgestellten Schwachstellen bei der Einhaltung des 4-Augen-Prinzips und der Kontrollen im Bereich der Einnahmen und deren Verbuchung sind aus unserer Sicht durch geeignete Maßnahmen zu beseitigen.

Der Prüfungsbericht enthält insgesamt zwei Einwände, denen abzuweichen ist.

Gez. Michael Witek
Leiter Beratungs- und Prüfungsamt

Klimarelevanz:

Keine.



3. Einzelprüfungsbericht 2022 des Beratungs- und Prüfungsamtes vom 15.10.2022

Prüfung im Bereich „Personenstandswesen“

Inhaltsverzeichnis

1.	Informationen zur Prüfung	2
1.1	Prüfungsthema	2
1.2	Prüfer/Prüferinnen	2
1.3	Prüfungszeitraum/ -dauer	2
1.4	Prüfungsbeteiligte	2
1.5	Prüfungsanlass/- auftrag	2
1.6	Prüfungsziel.....	3
1.7	Gegenstand der Prüfung / Prüfungsobjekt	3
1.8	Prüfungsgrundlagen und Rahmenbedingungen	3
1.9	Prüfungsergebnis / Fazit.....	4
1.10	Bedeutung etwaiger Prüfungsfeststellungen	4
2.	Prüfung.....	5
2.1	Allgemeines zu den Aufgaben im Standesamt	5
2.2	Prüfung einer familienrechtlichen Namensänderung	6
2.3	Aufbauprüfung	7
2.3.1	Auswertung der wichtigsten Erkenntnisse	8
2.3.2	Analytische Prüfung.....	9
2.3.3	Auszug aus der Stellungnahme der Verwaltung und Bewertung durch die Prüfung	10
2.4	Funktionsprüfung.....	11
3.	Schlussbemerkung	11

1. Informationen zur Prüfung

1.1 Prüfungsthema

Prüfung des internen Kontrollsystems im Bereich Personenstandswesen des Ordnungsamtes.

1.2 Prüfer/Prüferinnen

Die Prüfung wurde von Frau Susanne Rother durchgeführt.

1.3 Prüfungszeitraum/ -dauer

Die Prüfung fand von Juli 2022 bis Oktober 2022 mit Unterbrechungen statt.

1.4 Prüfungsbeteiligte

Prüfungsbeteiligte waren

- Frau Sachgebietsleiterin Miriam Schulz
- Frau Sachbearbeiterin Stefanie Johannes

1.5 Prüfungsanlass/- auftrag

Es ist Aufgabe der Rechnungsprüfung, die einzelnen Aufgabenbereiche der Verwaltung regelmäßigen Risikoeinschätzungen hinsichtlich der Wirkung des internen Kontrollsystems zu unterziehen. Für diese Risikoeinschätzungen werden unter anderem die Prozesse in der Verwaltung herangezogen sowie die in den Teilbereichen vorhandenen Finanzvolumina berücksichtigt. Soweit bekannt habe ich auch den Zustand des IKS im Personenstandswesen und etwaige Organisationsveränderungen als auch die Komplexität des Prüffeldes beurteilt.

Unsere Überlegungen in der Rechnungsprüfung haben ergeben, dass unsere Risikoeinschätzung für das Personenstandswesen eine nähere Prüfung rechtfertigt bzw. begründet.

Häufig wechselndes oder neues und noch nicht eingearbeitetes Personal bei gleichzeitig hoher Publikumsintensität sowie die längere Unbesetzung der Sachgebietsleitungsstelle haben uns veranlasst, die ohnehin regelmäßig wahrzunehmende Prüfung jetzt durchzuführen.

1.6 Prüfungsziel

Gem. § 104 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW ist die Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems (IKS) eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung.

Die Prüfung des IKS dient der Aufdeckung von Schwachstellen im Rahmen der Fehlervermeidung und Korruptionsbekämpfung.

Ausgehend von den Prüfungsmaßstäben

- Rechtmäßigkeit (Stimmt das Handeln der Verwaltung mit geltendem Recht überein?) und/oder
 - Zweckmäßigkeit (Ist die Handlung geeignet, ein bestimmtes Ziel zu erreichen?) und/oder
 - Wirtschaftlichkeit (Verhältnis zwischen erreichtem Ergebnis/Ertrag und dafür benötigtem Mitteleinsatz/Aufwand)
- werden Prozesse in verschiedenen Bereichen untersucht und hierüber berichtet.

1.7 Gegenstand der Prüfung / Prüfungsobjekt

Eine Überprüfung im Bereich der Namensänderung sollte mit Hilfe einer Prozessaufnahme anhand eines zuvor bearbeiteten Vorganges einen Einblick in die Arbeit des Personenstandswesens verschaffen.

1.8 Prüfungsgrundlagen und Rahmenbedingungen

Prüfungsgrundlagen waren:

- Personenstandsgesetz (PStG)
- Namensänderungsgesetz (NamÄndG)
- Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Gesetz über die Änderung von Familienname und Vornamen (NamÄndVwV)
- Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung (AVerwGebO NRW)

- Satzung der Stadt Hilden über die abweichende Erhebung von Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW für Amtshandlungen des Standesamtes nach dem Personenstandsgesetz Buchhaltungssoftware INFOMA und Archivierungsverfahren EVITA

Im Standesamt werden -fast- alle Vorgänge mit der Softwareanwendung „AutiSta“ („Automation im Standesamt“) bearbeitet. Die Software ist für die Erstellung und Fortführung der Personenstandseinträge und deren Register, die Erstellung und Ausgabe aller erforderlichen Urkunden und Dokumenten und die elektronische Übermittlung von Daten zwischen anderen Standesämtern und anderen Behörden.

Auch erfolgt die Erstellung des Gebührenbescheides über diese Software.

Ein dauerhafter Zugriff auf dieses Verfahren für das BPA ist nicht und wurde auch für diese Prüfung nicht eingerichtet.

1.9 Prüfungsergebnis / Fazit

Die durchgeführte Prüfung bestätigte unsere Risikoeinschätzungen für diesen Bereich.

Die festgestellten Schwachstellen des IKS sind aus Sicht der Rechnungsprüfung mit geeigneten Maßnahmen, z. B. Kontrollmechanismen zu beseitigen, denn nur ein funktionierendes IKS ohne Schwachstellen kann das Risiko von Fehlern reduzieren und dadurch einen geringeren Umfang aussagebezogener Prüfungshandlungen rechtfertigen.

1.10 Bedeutung etwaiger Prüfungsfeststellungen

Die in den Berichten verwendeten Kennzeichnungen haben folgende Bedeutung, wobei die unterschiedlichen Kennzeichnungen zur besseren Handhabung des Berichts jeweils nummeriert sind:

B: **Beanstandung, aufgrund eines erheblichen Mangels, aus der gem. § 101 (5) GO die Einschränkung oder Versagung des Testats folgt. Dieser Mangel ist umgehend zu beseitigen,**

E:	Einwand, aufgrund eines Mangels, der zu beseitigen ist,
H:	Hinweis, dessen Beachtung anheimgestellt wird bzw. der für den Ausschuss / Rat gegeben wird.

Allerdings werden auch Verfahrensweisen, Ergebnisse etc. dargestellt, bei denen Meinungsverschiedenheiten zwischen Verwaltung und Prüfung nicht zu erkennen sind; sie dienen der Information der Ratsmitglieder.

Die jeweils abgegebenen Stellungnahmen der Verwaltung wurden in den Bericht eingearbeitet und gegebenenfalls mit auswertenden Kommentaren versehen.

2. Prüfung

Die IKS-Prüfung erfolgte in Anlehnung an die Prüfungsleitlinie L 111 des Instituts der Rechnungsprüfer.

Im Rahmen der Aufbauprüfung habe ich den Geschäftsprozess hinsichtlich der vorgegebenen Kontrollen und deren Wirksamkeit analysiert und eine Bewertung hinsichtlich der erwarteten Wirksamkeit der Kontrollen abgeleitet, bevor ich im Rahmen einer Funktionsprüfung die Anwendung der Regelungen in der Praxis geprüft habe.

2.1 Allgemeines zu den Aufgaben im Standesamt

Der Aufgabenbereich des Standesamtes ist sehr weitreichend und betrifft alle Lebensereignisse einer Person angefangen von der Geburt über Eheschließungen bis hin zu Todesfällen.

Als „Urkundsbeamte“ sind die Standesbeamten fachlich unabhängig und keinen fachlichen Weisungen von Vorgesetzten unterworfen.

Die Eigenverantwortlichkeit der Standesbeamtinnen und Standesbeamten ist im Personenstandsgesetz normiert.

Neben den allgemein bekannten Aufgaben (Beurkundung von Geburten, Sterbefällen sowie der Durchführung von Eheschließungen), haben Standesbeamte eine Reihe von weiteren wichtigen Aufgaben, z.B.:

- Beurkundung von Vaterschaftsanerkennungen
- Ausstellung von Ehefähigkeitszeugnissen für eine Eheschließung im Ausland
- Beurkundung von Namenerklärungen und Prüfung der Namensführung
- Nachbeurkundungen von Geburten, Eheschließungen und Sterbefällen von Deutschen im Ausland
- Beurkundung von Kirchenaustritten
- Familienrechtliche Namensänderung

2.2 Prüfung einer familienrechtlichen Namensänderung

Grundsätzlich beurteilt sich der Name einer Person nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches und weiterer familienrechtlicher Vorschriften. Danach kommt eine Namensänderung vor allem bei einer familienrechtlichen Statusänderung in Betracht. Dies ist etwa der Fall bei:

- Eheschließung
- Begründung einer Lebenspartnerschaft
- Scheidung
- Adoption
- Bestimmung des Geburtsnamens eines Kindes

Ich habe den Prozess anhand eines exemplarischen Falls einer Namensänderung nach einer Ehescheidung aufgenommen.

Die Bearbeitung von Anträgen für Namensänderungen wird durch die SGL Frau M. Schulz vorgenommen und in ihrer Abwesenheit durch die Vertretung im Amt.

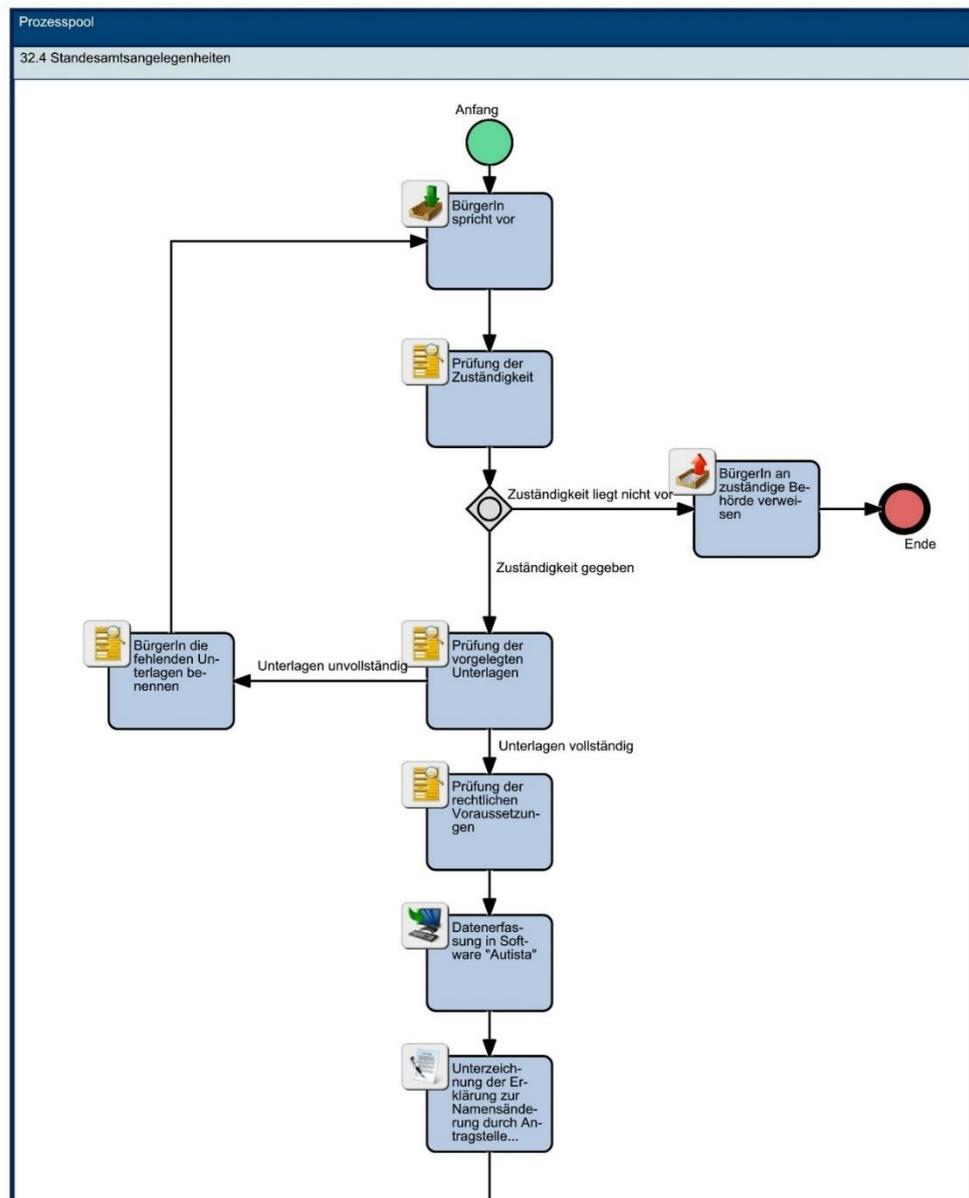
2.3 Aufbauprüfung

Eine vorhandene Prozessbeschreibung lag im Fachamt nicht vor und konnte somit für die Prüfung nicht herangezogen werden. Ich habe den Prozess der „Namensänderung“ daher anhand des IST-Zustandes während der Prüfung selbst aufgenommen und anschließend visualisiert.



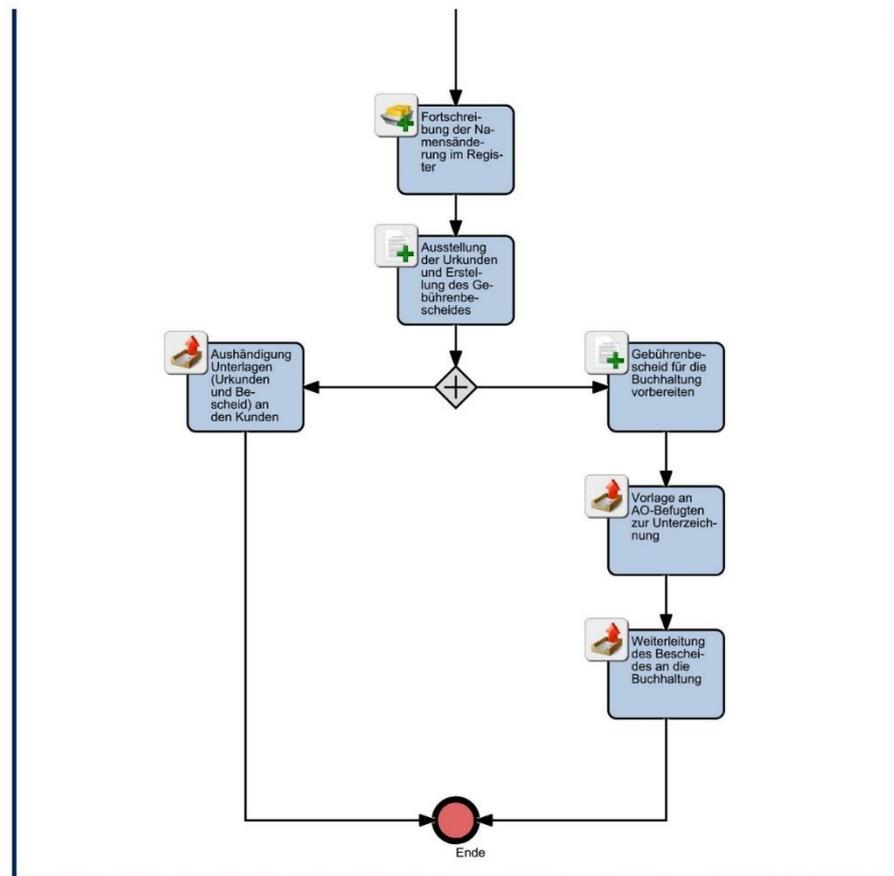
32.4 - Änderung des Familiennamens nach Ehescheidung

Hauptdiagramm





Bezeichnung: 32.4 - Änderung des Familienn...
Version: 6
Gespeichert am: 10.08.2022, 15:54 Uhr
Status: erfasst



2.3.1 Auswertung der wichtigsten Erkenntnisse

Die wesentlichen Erkenntnisse der Prüfung habe ich in Stichpunkten zusammengefasst, wobei die fett gedruckten Textstellen die Verbesserungspotenziale aufzeigen:

- Antragstellerin/Antragsteller müssen **persönlich vor Ort** erscheinen;

- Die Unterlagen zur Begründung der Namensänderung sind vorzulegen und werden durch die Standesbeamtin daraufhin geprüft, ob die gesetzlichen / rechtlichen Voraussetzungen zur Änderung vorliegen. (Namensänderungsgesetz);
- Es erfolgt ein „Feststellungsvermerk“ über die rechtliche Richtigkeit durch die Standesbeamtin. Dies stellt bzw. bestätigt offenbar die rechtliche Richtigkeit einer möglichen Änderung des Familiennamens;
- **Es erfolgt keine Überprüfung der Entscheidung durch eine 2. Person;**
- Änderung erhält eine laufende Nummer, die aus der Software vergeben wird;
- Gebühren werden nicht in bar vereinnahmt, sondern durch Bescheid festgesetzt und erhoben;
- **Bei der Festsetzung der erhobenen Gebühr ist zu diesem Zeitpunkt keine 2. Person mit einbezogen, dies geschieht erst später durch Vorlage der Ausgangsrechnung beim Anordnungsbefugten;**
- **Auswertungen oder Kontrollmöglichkeiten, die über die Softwareanwendung möglicherweise existieren, werden - offenbar aus Unkenntnis- nicht genutzt oder vorgenommen;**
- **Es ist somit auch nicht möglich, ein Abgleich zwischen den gebuchten Ausgangsrechnungen der Buchhaltung und den in der Softwareanwendung AutiSta erfassten Vorgängen vorzunehmen. Dies gilt auch für alle übrigen Aufgabenbereiche im Standesamt.**

2.3.2 Analytische Prüfung

Die analytische Prüfung des aufgenommenen Geschäftsprozesses unter IKS-Gesichtspunkten erhärtete die obigen Erkenntnisse und führte daher zu den folgenden Prüfungsfeststellungen.

Im Gespräch über den aufgenommenen Prozess mit dem Sachgebiet stellte sich heraus, dass das 4-Augen-Prinzip in weiten Teilen nicht angewendet wird. Z. B. bei der Entscheidung über die Richtigkeit der Namensänderung und bei der Erhebung bzw. Aushändigung des Gebührenbescheides.

E1: Die Anwendung des 4-Augen-Prinzips ist sicherlich in Publikumsbereichen schwer umzusetzen. Dennoch sollte durch geeignete Mittel (Kontrollen usw.) sichergestellt werden, dass eine 4-Augen-Kontrolle stattfinden könnte, auch wenn es nur nachgängig ausgeführt würde.

E2: Kontrollen zwischen den Buchungen/Eingaben im benutzten Fachverfahren AutiSta und der gebuchten Ausgangsrechnungen in der Buchhaltungssoftware INFOMA werden oder könnten nicht durchgeführt werden. Nach Aussage der Landesbeamtin ist eine Auswertung von Informationen aus dem Fachverfahren und somit eine regelmäßige Überprüfung nicht möglich.

Da die getätigten Eingaben in die verschiedenen Register eine automatisch durch das Programm vergebene Nummer mit dem Bezug zum Ausfertigungsjahr (beisp. 011/2022) erhalten, sollte ein Abgleich möglich sein.

2.3.3 Auszug aus der Stellungnahme der Verwaltung und Bewertung durch die Prüfung

Die Amtsleitung gab zu dem Entwurf des Prüfungsberichtes folgende Stellungnahme ab:

„Die von Dir angesprochenen Empfehlungen zum „Vier-Augen-Prinzip“ bewerte ich wie folgt:

1.

2. Gemeint ist von Dir in erster Linie der Abgleich der vorgenommenen Namensänderungen (gilt im Prinzip für alle Leistungen) mit den getätigten Anordnungen auf Vollständigkeit und Richtigkeit. Insbesondere soll dabei auch überprüft werden und so viel Offenheit darf an dieser Stelle auch sein, ob alle vorgenommenen und dabei gebührenpflichtigen Leistungen nach AUTISTA auch „gegen Geld“ erfolgt sind. Dies kann die SGL sicherlich wiederkehrend im Nachgang abgleichen, der Arbeitsaufwand sollte dabei auch überschaubar sein. Aber wie Du auch geschrieben hast, nimmt die SGL diese Aufgabe mit Ausnahme von gelegentlichen

*Vertretungsfällen selbst wahr. Da sich Frau Schulz schlecht selbst überprüfen kann, stellt sich die Frage, wer dann diese Überprüfung vornehmen sollte. Eine bestellte Vertretung für Frau Schulz gibt es nicht, somit bliebe nur ich als AL. Ich habe allerdings keinen Zugang zu AUTISTA und habe auch nicht vor mir einen solchen freischalten zu lassen. AUTISTA ist die Fachanwendung für Standesbeamte*innen, da habe ich nichts „verloren“, zumal es um sehr sensible Daten geht. Insofern fehlt mir hier noch die Lösung.*

3.“

Meine Bewertung:

Die Implementierung eines Vier-Augen-Prinzips etwa durch Auswertung erstellter Protokolle aus dem System AUTISTA würde eine wesentliche Grundlage des IKS im Personenstandswesen darstellen, das dazu beitragen würde, mögliche Risiken zu vermeiden.

2.4 Funktionsprüfung

Gegenstand der Funktionsprüfung war die Anwendung der geltenden gesetzlichen Regelungen im Bereich des Personenstandsgesetzes und weiterer Gesetze und Regelungen in der Praxis im Bereich der „Namensänderung“.

Die Funktionsprüfung ergab, dass die rechtlichen Vorgaben und die Erhebung der Gebühr in dem herangezogenen Fall eingehalten und in der vorgegebenen Höhe erhoben wurden. Im Übrigen wurden meine während der Aufbauprüfung gewonnenen Erkenntnisse bestätigt.

3. Schlussbemerkung

Das IDR (Institut der Rechnungsprüfer) hat in seiner Leitlinie L 111 ein Leitfadensystem für die Durchführung von IKS-Prüfungen in der Rechnungsprüfung dargelegt.

Danach besteht ein „IKS“ aus systematisch gestalteten organisatorischen Sicherungsmaßnahmen und Kontrollen zur Einhaltung von Richtlinien und zur Abwehr von Schäden der Stadt Hilden, die durch das eigene Personal oder böswillige Dritte verursacht werden könnten.

Die Maßnahmen beruhen auch auf organisatorische Prinzipien. Sie umfassen Aktivitäten und Einrichtungen zur verwaltungsinternen Kontrolle sowie ihre Beziehungen zu einander. Sie umfassen u. a. auch softwaretechnische Zugriffskontrollen oder Maßnahmen zur Abwehr von Korruption und von Vermögensschäden, z.B. durch das Vieraugenprinzip.

Das Vieraugenprinzip besagt, dass keine einzelne Person alleine verantwortlich für einen Prozess sein darf. Vielmehr müssen fachlich dazu ausreichend geeignete Personen den Vorgang bearbeiten, um mögliche Abweichungen und Kontrollschwächen zu erkennen und auszuschalten. Dazu gehört auch, dass Entscheidungen über das Vermögen (hier: die Gebühren-einnahmen) der Kommune nicht durch Einzelnen getroffen werden dürfen.

Die hier festgestellten Schwachstellen im geprüften Bereich sind aus Sicht der Rechnungsprüfung mit geeigneten Maßnahmen zu beseitigen, denn nur ein funktionierendes IKS ohne Schwachstellen kann das Risiko von Fehlern reduzieren und dadurch einen geringeren Umfang aussagebezogener Prüfungshandlungen rechtfertigen.

Der Prüfungsbericht wurde mit der Leitung des Standesamtes am 26.10.2022 besprochen und die Stellungnahme eingearbeitet.

Hilden, den 15. Oktober 2022
 <i>Susanne Rother</i> Prüferin
 <i>Michael Witek</i> Rechnungsprüfungsamtsleiter

Stand 28.11.2022

Herausgeber:

Beratungs- und Prüfungsamt
der Stadt Hilden
Am Rathaus 1
40721 Hilden

Tel.: 02103 / 72 1170

Fax.:02103 / 72 677

E-Mail: bpa@hilden.de