

Verfasserin/Verfasser: Dr. Philip Roedig  
Telefon: 0251 591-4675  
E-Mail: philip.roedig@lwl.org  
Datum: 25.11.2019

## **Über die Rechtmäßigkeit der Durchführung von Massendatenanalysen durch das LWL-Rechnungsprüfungsamt**

Im Zuge der Digitalisierung und der dadurch ansteigenden Menge digitaler Daten gewinnt die maschinelle und automatisierte Datenverarbeitung innerhalb der öffentlichen Verwaltung zunehmend an Bedeutung. Insbesondere für die Rechnungsprüfung stellt die Massendatenanalyse, also die maschinelle Verarbeitung großer Datenmengen zu Analysezwecken, eine vielversprechende Methode dar, um die Qualität und Aussagekraft der durchgeführten Prüfungen zu erhöhen und die Prüferinnen und Prüfer bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Prüfungshandlungen, die bei großen Datenbeständen aufgrund des unverhältnismäßigen Zeitaufwands bislang manuell und auf eine Stichprobe begrenzt durchgeführt wurden, können durch den Einsatz von angepassten Algorithmen und maschinellen Auswertetools – zumindest bei gewissen Fragestellungen – auf den gesamten Datenbestand ausgeweitet werden. Insbesondere kann eine Massendatenanalyse dazu dienen, Unregelmäßigkeiten in großen Datenbeständen zu entdecken und den Prüfenden Hinweise auf notwendige tiefergehende Prüfungshandlungen zu geben. Findet eine solche Analyse kontinuierlich und vollständig maschinell statt, so ist eine Erkennung von Auffälligkeiten sogar in Echtzeit möglich – im Unterschied zu den bislang hauptsächlich retrospektiv durchgeführten Prüfungen.

Technisch betrachtet erfordert die maschinelle Verarbeitung von Massendaten einen möglichst automatisierten Zugriff auf die Datenbestände. Der Zugriff auf die Datenbank findet hierbei nicht wie üblich über die Benutzeroberfläche der Anwendungssoftware statt, sondern maschinell über eine Programmierschnittstelle oder über das Einlesen von Datencontainern, welche zuvor aus der Datenbank heraus exportiert wurden. Ebenso wie bei einem manuellen Datenzugriff muss IT-seitig durch das Zuweisen von Zugriffsberechtigungen sichergestellt sein, dass die zur Verfügung stehenden Daten ausschließlich durch den berechtigten Personenkreis abgerufen werden können. Zu Prüfungszwecken ist hierbei eine rein lesende Zugriffsberechtigung einzustellen.

Im Rahmen der Durchführung von Massendatenanalysen stellt sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit dieser Methoden. Insbesondere sind bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (z. B. Sozialdaten) die Grundrechte und Grundfreiheiten auf Datenschutz von natürlichen Personen zu berücksichtigen (Datenschutz als Grundrecht). Im Unterschied zur konventionellen Prüfung großer Datenbestände findet bei einer Massendatenanalyse nicht ein stichprobenartiger, sondern ein vollumfänglicher Datenzugriff statt. Die Massendatenanalyse stellt daher bei der Durchführung von Prüfungshandlungen einen größeren und weitreichenderen Eingriff als die manuelle, stichprobenbasierte Prüfung dar.

### Auskunftsrecht des LWL-Rechnungsprüfungsamts

Rechtliche Grundlage in Bezug auf die Aufgaben und Berechtigungen des LWL-Rechnungsprüfungsamts (LWL-RPA) sind die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) sowie die Rechnungsprüfungsordnung für den Landschaftsverband Westfalen-Lippe (RPO). Die Berechtigung zur Durchführung umfassender Prüfungshandlungen sowie zu einer Verarbeitung der für die Prüfung notwendigen Daten durch das LWL-RPA ergibt sich hier aus § 104 Abs. 5 S. 1 GO in Verbindung mit § 7 RPO, welche dem LWL-RPA ein umfassendes Auskunftsrecht gegenüber den seiner Prüfung unterliegenden Stellen zugestehen. Die Prüferinnen und Prüfer können demnach für die Durchführung ihrer Prüfung nach den Absätzen 1 bis 4 in § 104 GO Aufklärung und Nachweise verlangen, die für eine sorgfältige Prüfung notwendig sind.<sup>1</sup> Dieses Auskunftsrecht umfasst gemäß § 7 RPO jede für die Prüfung notwendige Auskunft sowie die Vorlage und Aushändigung von Dateien, Datenträgern, Akten, Schriftstücken, Büchern und sonstigen Unterlagen. Insbesondere legt § 7 fest, dass die Prüferinnen und Prüfer u. a. alle elektronischen Dateien und sonstigen Unterlagen einsehen dürfen. Die zu prüfenden Dienststellen und Einrichtungen haben die Prüferinnen und Prüfer zu unterstützen. Das in der GO und RPO beschriebene Auskunftsrecht differenziert nicht nach dem Umfang der durchgeführten Datenverarbeitung. Eine Unterscheidung zwischen einer stichprobenartigen oder einer vollumfänglichen sowie zwischen einer manuell oder einer maschinell durchgeführten Datenverarbeitung wird in Bezug auf das Auskunftsrecht des RPA nicht gemacht. Ebenso wenig gibt es Einschränkungen hinsichtlich Zeitpunkt oder Zeitdauer der Prüfungshandlungen.

### Verhältnismäßigkeit von Massendatenanalysen und der Schutz personenbezogener Daten

Bei der Durchführung von Prüfungshandlungen durch das LWL-RPA ist wie bei jedwedem Handeln der öffentlichen Verwaltung das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgt u. a. aus dem Rechtsstaatsprinzip<sup>2</sup> sowie aus dem in §

---

<sup>1</sup> Vgl. § 104 Abs. 5 S. 1 GO.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 20 III GG sowie Art. 28 I GG.

104 Abs. 5 GO beschriebenen Kriterium der Notwendigkeit und ist für jede hoheitliche Gewalt verbindlich. Verhältnismäßigkeit verlangt, dass jede Maßnahme, die in Grundrechte eingreift, einen legitimen öffentlichen Zweck verfolgt und überdies geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne („angemessen“) ist. Im Falle einer Verarbeitung personenbezogener Daten sind zusätzlich die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und deren Recht auf Schutz personenbezogener Daten zu berücksichtigen.<sup>3</sup> Bei der Verarbeitung solcher Daten müssen insbesondere die in Art. 5 der europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) beschriebenen Grundsätze beachtet werden:

- Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz
- Zweckbindung
- Datenminimierung
- Richtigkeit
- Speicherbegrenzung
- Integrität und Vertraulichkeit
- Rechenschaftspflicht

Die grundsätzliche Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung personenbezogener Daten durch die öffentliche Verwaltung ergibt sich aus Art. 6 Abs. 1e DSGVO (Verarbeitung personenbezogener Daten für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde) in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 sowie Abs. 3 DSGVO, welche es den europäischen Mitgliedsstaaten erlauben, auf nationaler Ebene spezifischere Bestimmungen zu den Vorschriften der DSGVO zur Erfüllung von Art. 6 Abs. 1e DSGVO beizubehalten oder einzuführen. Hierbei sind für das LWL-RPA insbesondere die Regelungen des Datenschutzgesetzes NRW (DSG NRW) sowie – sofern es sich um Sozialdaten<sup>4</sup> handelt – die des zweiten Kapitels des Zehnten Sozialgesetzbuches (SGB X) maßgeblich. **Die Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten zur Rechnungsprüfung ergibt sich aus § 9 Abs. 1 DSG NRW sowie bei Sozialdaten aus § 67c Abs. 3 SGB X.**

Zur Betrachtung der Verhältnismäßigkeit von Massendatenanalysen durch das LWL-RPA sollen im Folgenden zwei Maßnahmen betrachtet werden:

- a. Eine maschinelle Verarbeitung und Analyse großer Datenmengen im Rahmen einer konkret durchzuführenden Prüfung durch das LWL-RPA. Die Verarbeitung findet

---

<sup>3</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 2 DSGVO sowie Erwägungsgrund 1 DSGVO (Datenschutz als Grundrecht).

<sup>4</sup> Sozialdaten sind gemäß § 67 Abs. 2 SGB X personenbezogene Daten (Art. 4 Nr. 1 DSGVO), die von einer in § 35 des Ersten Sozialgesetzbuches (SGB I) genannten Stelle im Hinblick auf ihre Aufgaben nach diesem Gesetzbuch verarbeitet werden.

einmalig in Bezug auf die in dem Prüfkonzept beschriebenen Fragestellungen und nicht kontinuierlich statt.

- b. Eine andauernde und automatisierte Verarbeitung bzw. Überwachung von großen Datenbeständen und deren Transaktionen mithilfe von kontinuierlich laufenden Programmen und Algorithmen (Stichwort „Continuous Auditing“).<sup>5</sup> Die Verarbeitung findet maschinell, regelmäßig oder sogar fortlaufend und nicht im Rahmen einer konkreten Prüfungshandlung statt.

Zur Feststellung der Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahmen sind gemäß der obigen Definition folgende Kriterien zu erläutern:

1. Verfolgung eines legitimen öffentlichen Zwecks: Die beschriebenen Maßnahmen des LWL-RPA müssen zu jedem Zeitpunkt einen legitimen öffentlichen Zweck verfolgen. Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ergibt sich die Zweckbindung insbesondere aus Art. 5 Abs. 1b DSGVO, welcher die Verarbeitung personenbezogener Daten zu festgelegten, eindeutigen und legitimen Zwecken vorschreibt. Die örtliche Rechnungsprüfung darf daher eine Datenverarbeitung nur zur Erledigung der in §§ 102 – 104 GO sowie § 5 RPO bzw. in anderen Rechtsvorschriften beschriebenen Aufgaben durchführen. Diese umfassen unter anderem
  - 1.1. Die Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses<sup>6</sup>
  - 1.2. Die laufende Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses<sup>7</sup>
  - 1.3. Die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung der Gemeinde und ihrer Sondervermögen sowie die Vornahme der Prüfungen<sup>8</sup>
  - 1.4. Die Prüfung von Programmen vor ihrer Anwendung zur automatisierten Datenverarbeitung in der Finanzbuchhaltung<sup>9</sup>
  - 1.5. Die Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems<sup>10</sup>
  - 1.6. Die Prüfung der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung<sup>11</sup>
  - 1.7. Die Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Einrichtungen der Gemeinde nach § 107 Abs. 2 GO<sup>12</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. Otto Reiners: Continuous Monitoring und Continuous Auditing in der örtlichen Rechnungsprüfung (interner LWL-Vermerk vom 26.07.2019). Vgl. KPMG Studie Risk & Compliance: Continuous Auditing & Continuous Monitoring. Vgl. ebenfalls <https://home.kpmg/content/dam/kpmg/kz/pdf/cacm-brochure.pdf> (abgerufen am 25.10.2019).

<sup>6</sup> Vgl. § 102 GO.

<sup>7</sup> Vgl. § 104 Abs. 1 Nr. 1 GO.

<sup>8</sup> Vgl. § 104 Abs. 1 Nr. 2 GO.

<sup>9</sup> Vgl. § 104 Abs. 1 Nr. 3 GO.

<sup>10</sup> Vgl. § 104 Abs. 1 Nr. 6 GO.

<sup>11</sup> Vgl. § 104 Abs. 2 Nr. 1 GO.

<sup>12</sup> Vgl. § 104 Abs. 2 Nr. 2 GO.

Die in Punkt 1.2 und 1.3 verwendeten Begrifflichkeiten „laufende Prüfung“ sowie „dauernde Überwachung“ legen nahe, dass die durch das LWL-RPA durchgeführten Prüfungshandlungen nicht nur im Rahmen einer konkreten Prüfung, sondern auch kontinuierlich und fortwährend, also ohne einen konkreten Prüfungsanlass durchgeführt werden sollen. Die laufende Prüfung (1.2) dient insbesondere der zeitnahen Kontrolle der Geschäftsvorfälle im Ablauf des Haushaltjahres. Hierbei sollen Mängel und Fehler soweit wie möglich bereits unterjährig festgestellt und behoben werden.<sup>13</sup> Die oben aufgeführten Maßnahmen (a, b) sind somit beide für die Verfolgung der in der GO und RPO beschriebenen öffentlichen Zwecke heranzuziehen.

2. Geeignetheit: Eine Maßnahme ist geeignet, wenn sie die Erreichung des Zwecks kausal bewirkt oder zumindest fördert. Dies ist bei der Durchführung von Massendatenanalysen zu Prüfungszwecken (a) offensichtlich der Fall, da durch die vollumfängliche Prüfung der Datenbestände die Prüfungsqualität und Aussagekraft der Prüfung erhöht wird. Durch die maschinelle Verarbeitung und mögliche Erkennung von Datenanomalien werden die Prüferinnen und Prüfer zudem bei der Auswahl der zu betrachtenden Einzelfälle unterstützt und somit zeitlich entlastet. In Bezug auf die fortlaufende Überwachung stellt die automatisierte Verarbeitung (b) nach Meinung des Autors die einzige geeignete Maßnahme dar, da bei großen Datenmengen, wie sie typischerweise beim LWL vorliegen, eine manuelle und kontinuierlich stattfindende Verarbeitung mit einem zu großen zeitlichen oder personellen Aufwand verbunden wäre.
3. Erforderlichkeit: Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn kein milderes Mittel gleicher Eignung zur Verfügung steht, also kein anderes Mittel verfügbar ist, das in gleicher (oder sogar besserer) Weise geeignet ist, den Zweck zu erreichen. Im Falle der prüfungsbezogenen Massendatenanalyse (a) steht der maschinellen Vollprüfung – zumindest bei großen Datenbeständen – eine manuelle, stichprobenbasierte Prüfung durch die Prüferinnen und Prüfer gegenüber. Die stichprobenbasierte Prüfungsmethode stellt in diesem Zusammenhang zwar das mildere Mittel dar, da nicht alle vorhandenen Daten ausgewertet werden, ist jedoch aufgrund der oben aufgeführten Nachteile (geringere Aussagekraft, zum Teil größerer Personal- und Zeitaufwand) nicht in gleicher Weise geeignet, die Zwecke der örtlichen Rechnungsprüfung zu erfüllen. Im Falle einer kontinuierlich stattfindenden Verarbeitung (b) stellt die maschinelle und automatisierte Verarbeitung meines Erachtens die einzige Möglichkeit dar, um eine wie in Ordnungspunkt 1.2 und 1.3 aufgeführte laufende und andauernde Prüfung und Überwachung zu gewährleisten. Beide dargelegten Maßnahmen erfüllen somit das Kriterium der Erforderlichkeit.

---

<sup>13</sup> Vgl. Erich Rehn u.a.: Kommentar zur Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Band II). Verlag Reckinger, 2019. § 104 GO (Seite 4).

4. Angemessenheit: Eine Maßnahme ist im engeren Sinne verhältnismäßig, wenn die Nachteile, die mit der Maßnahme verbunden sind, nicht völlig außer Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die sie bewirkt. In diesem Zusammenhang ist eine Abwägung der Vor- und Nachteile der beschriebenen Maßnahmen vorzunehmen. Vorteile der maschinell durchgeführten oder zumindest maschinell unterstützten Prüfung (a) sind die höhere Validität (Gültigkeit) als auch Reliabilität (Zuverlässigkeit) der Prüfungsergebnisse. Bei einer kontinuierlich und automatisiert durchgeführten Prüfung (b) liegt ein weiterer großer Vorteil in der zeitnahen, eventuell sogar in Echtzeit stattfindenden Evaluierung von Daten und Transaktionen. Auftretende Mängel innerhalb des internen Kontrollsystems und sonstige Auffälligkeiten können so unmittelbar erkannt werden – und nicht erst im Abstand von einigen Wochen oder Monaten.

Auf der anderen Seite ist bei der Verarbeitung personenbezogener Daten das bereits dargelegte Grundrecht natürlicher Personen auf Datenschutz zu berücksichtigen. Die Massendatenanalyse stellt aufgrund der umfassenden Verarbeitung einer beliebig großen Personengruppe sicherlich einen größeren Eingriff dar als es bei stichprobenartigen Verfahren der Fall ist. Andererseits ist die Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch öffentliche Stellen zum Zwecke der Rechnungsprüfung grundsätzlich rechtmäßig.<sup>14</sup> Die DSGVO legt bei der Definition der Begrifflichkeit „Verarbeitung“ in Hinblick auf den Datenschutz personenbezogener Daten fest, dass keine Unterscheidung zwischen einer mit und einer ohne Hilfe automatisierter Verfahren durchgeführten Datenverarbeitung zu machen ist.<sup>15</sup> Die in der DSGVO dargelegten Prinzipien des Datenschutzes finden Anwendung sowohl auf die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten als auch auf die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, welche in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.<sup>16</sup> Da es sich bei den für die Prüfungen des LWL-RPA relevanten personenbezogenen Daten typischerweise um in einem Dateisystem gespeicherte Daten handelt, ist der Automatisierungsgrad der Verarbeitung datenschutzrechtlich nicht relevant. Ebenso wenig ist mit Hinblick auf den Datenschutz der Stichprobenumfang der Verarbeitung von Relevanz. In jedem Fall sind bei einer Verarbeitung personenbezogener Daten die Grundsätze gemäß Art. 5 DSGVO zu beachten sowie geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zum Datenschutz, wie zum Beispiel die Pseudonymisierung und Verschlüsselung von Daten, zu ergreifen.<sup>17</sup> Das Grundrecht auf Datenschutz ist unter diesen Voraussetzungen bei einer Massendatenanalyse personenbezogener Daten

---

<sup>14</sup> Vgl. § 9 Abs. 1 DSG NRW sowie Art. 6 Abs. 1e DSGVO. Bei Sozialdaten vgl. zusätzlich § 67c Abs. 3 SGB X.

<sup>15</sup> Vgl. Art. 4 Nr. 2 DSGVO.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 1 DSGVO sowie Erwägungsgrund 15 DSGVO.

<sup>17</sup> Vgl. Art. 25 Abs. 2 DSGVO, Art. 32 Abs. 1 DSGVO, Art. 30 Abs. 1 DSGVO sowie § 3 Abs. 2 DSG NRW.

ausreichend gewahrt, sodass die oben beschriebenen Maßnahmen auch im engeren Sinne als grundsätzlich verhältnismäßig betrachtet werden können. Zusätzlich zur grundsätzlichen Betrachtung sollte bei der Verarbeitung personenbezogener Daten die Angemessenheit in jedem Einzelfall, also im Kontext der jeweiligen Prüfung, geprüft werden. Zu diesem Zweck hat das LWL-RPA eine **Checkliste** mit dem Titel **„Antrag auf Verarbeitung personenbezogener Daten“** erarbeitet, in der die Notwendigkeit, die Rechtsgrundlage und der Umfang einer Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen einer Prüfung dargelegt werden muss.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass die örtliche Rechnungsprüfung gemäß § 101 Abs. 2 GO bei der Erfüllung der ihr zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und nicht an Weisungen gebunden ist. Sie ist daher nicht verpflichtet, bei der Durchführung der ihr obliegenden Aufgaben das Einverständnis der zu prüfenden Stelle oder Dritter einzuholen. Nichtsdestotrotz ist, mit Bezug auf die Leitlinien für die Zusammenarbeit des LWL-RPA mit anderen Dezernaten<sup>18</sup>, die Transparenz von Prüfungshandlungen, eine kooperative Zusammenarbeit und eine offene Kommunikation mit den geprüften Stellen selbstverständlich der bevorzugte Weg.

### Fazit

Die maschinell und teilweise automatisiert durchgeführte Analyse großer Datenbestände birgt großes Potential, die Prüferinnen und Prüfern des LWL-RPA bei der Durchführung von Prüfungen zu unterstützen sowie die Qualität und Aussagekraft der durchgeführten Prüfungen zu erhöhen. In diesem Zusammenhang wurde die Rechtmäßigkeit von Massendatenanalysen zur Rechnungsprüfung untersucht und insbesondere unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit diskutiert. Es wurde festgestellt, dass die Durchführung von Massendatenanalysen durch das LWL-RPA durch die Regelungen der Gemeindeordnung NRW sowie der Rechnungsprüfungsordnung legitimiert ist und grundsätzlich nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstößt. Unabhängig davon ist bei der Verarbeitung personenbezogener Daten mit Hinblick auf die jeweilige Prüfung die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, zum Beispiel mithilfe einer Checkliste, im Einzelfall zu prüfen.

---

<sup>18</sup> Vgl. [https://intranet.itz.lwl.org/de/LWL/Anbieter/LWL\\_RPA\\_Portal/1232535019/](https://intranet.itz.lwl.org/de/LWL/Anbieter/LWL_RPA_Portal/1232535019/) (abgerufen am 23.10.2019).