

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Beratungstätigkeit zur Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems

PRÜFER / PRÜFERIN Wolfgang Bauer
 Elena Eccher

PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

Oktober 2019

INHALT

I. Begründung und Ziel der Beratung.....	4
II. Methodischer Ansatz und Umfang der Beratungstätigkeit	4
III. Sachverhaltsdarstellung	5
IV. Bewertung und Empfehlungen	7

I. Begründung und Ziel der Beratung

Im Sinne von Art. 24, Abs. 1, Buchstabe a) des LG Nr. 10/1992 in geltender Fassung überwacht die Prüfstelle die Funktionsweise des Systems der internen Kontrollen (IKS) innerhalb der Landesverwaltung.

Dieser Aufgabe ist die Prüfstelle nunmehr seit 2015 nachgekommen, die Prüftätigkeit ist in den entsprechenden Berichten dokumentiert.¹

Wie im Schreiben vom 31. Mai 2018 an den Generaldirektor des Landes festgehalten, wurde der Reifegrad bzw. der Effektivitätslevel des IKS in der Landesverwaltung - nach Durchführung der genannten IKS-Prüfungen – stets als teils informell teils standardisiert bewertet. Dies deshalb, da vielen Führungskräften Bestandteile und Grundlagen eines IKS und entsprechende IKS-Maßnahmen wie Funktionstrennung, Regelung der Arbeitsabläufe (Verfahrenshandbücher, Aufgaben- und Stellenbeschreibungen u. a.), organisatorische Vorkehrungen (z. B. Vier-Augen-Prinzip) nicht ausreichend bekannt sind.

Vor diesem Hintergrund - und angesichts der Bedeutung des IKS als grundlegendes Managementinstrument zur systematischen Sicherstellung der Zielerreichung² - erschien es sinnvoll, im Rahmen einer Beratungsdienstleistung unter Berücksichtigung der Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision:

- a) einen Leitfaden zum Internen Kontrollsystem³ zu erstellen und
- b) die Weiterentwicklung des IKS in ausgewählten Organisationseinheiten der Landesverwaltung im Rahmen eines Beratungsprojektes unterstützend zu begleiten.

Die beiden Maßnahmen sind Gegenstand des Jahresarbeitsprogramms 2019 der Prüfstelle.

II. Methodischer Ansatz und Umfang der Beratungstätigkeit

Gemäß den Internationalen Standards für die berufliche Praxis erbringt die Interne Revision unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen, welche darauf ausgerichtet sind, Mehrwerte zu schaffen und die Geschäftsprozesse zu verbessern.

¹ Berichte der Prüfstelle vom Oktober 2015 *Das System der internen Kontrollen in der Landesverwaltung*, Dezember 2016 *Das System der internen Kontrollen bei der Vergabe von Landesförderungen in ausgewählten Bereichen*, August 2017 *Das System der internen Kontrollen in der deutschen und italienischen Kulturförderung*, Dezember 2017 *Das System der internen Kontrollen im Umgang mit dem Wissenstransfer bei Führungskräftewechsel*, April 2018 *Das System der internen Kontrollen in den Verwaltungsämtern für Umwelt und für Landschaft und Raumentwicklung* und August 2018 *Das System der internen Kontrollen bei öffentlich-privaten Partnerschaften am Beispiel des Schülerheims Fürstenburg*, August 2019 *Prüfung der Funktionsweise des Systems der internen Kontrollen im Bereich der Vermögensverwaltung*.

² Siehe dazu z. B. Oliver Bungartz, *Handbuch Interne Kontrollsysteme*, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2011.

³ *Leitfaden zum Internen Kontrollsystem*, April 2019, abrufbar unter: https://www.landtag-bz.org/download/2019_Leitfaden-zum-Internen-Kontrollsystem_DE.pdf

In diesem Sinne ist die Prüfstelle bemüht, in Ausübung ihrer Beratungsfunktion⁴ einen konkreten Beitrag zur Verbesserung der Risikomanagement- und Kontrollsysteme in der Landesverwaltung zu leisten.

Das Beratungsprojekt Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems wurde vorab dem Generaldirektor und dem Generalsekretär vorgestellt, welche die Übereinstimmung der Beratung mit den Werten, Strategien und Zielen der Landesverwaltung bestätigt haben.⁵

Im Sinne einer Diversifizierung der zu prüfenden bzw. zu beratenden Bereiche wurden die folgenden Organisationseinheiten, die bei der Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems unterstützt werden sollten, ausgewählt:

- Amt für die Verwaltung der italienischsprachigen Berufsbildung,⁶
- Agentur für Bevölkerungsschutz,
- Familienagentur.

Die Ergebnisse der Beratungstätigkeit in den genannten Strukturen werden im vorliegenden Bericht dargestellt.

Schließlich werden eine Bewertung und einige Empfehlungen ausgesprochen, deren Umsetzung Gegenstand eines Follow-up sein wird.⁷

III. Sachverhaltsdarstellung

Am Beginn der Beratungstätigkeit standen einführende Treffen mit den Direktorinnen der Strukturen bzw. mit einem vom Direktor der Agentur für Bevölkerungsschutz beauftragten Mitarbeiter, der mit organisatorischen Aufgaben betraut ist.

Dabei wurde der eingangs erwähnte *Leitfaden zum Internen Kontrollsystem* vorgestellt, in welchem Definition, Ziele und Bestandteile erläutert und praktische Anleitungen für die Implementierung eines IKS gegeben werden; als Bestandteile gelten die fünf Komponenten des IKS nach dem COSO-Modell:⁸

- *Kontrollumfeld,*
- *Risikobeurteilung,*
- *Kontrolltätigkeiten,*
- *Information und Kommunikation,*
- *Monitoring.*

Da Implementierung, Pflege und Überwachung des IKS in der Verantwortung der Führungskräfte

⁴ Zur Beratungsfunktion der Internen Revision s. Jörg Hunecke, *Interne Beratung durch die Interne Revision*, Verlag Wissenschaft & Praxis, 2005.

⁵ Standard 2210.C2 der Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision.

⁶ Aufgrund der letzten Reorganisation der italienischen Bildungsdirektion, ab 1. Jänner 2020: Amt für Berufsbildung 17.6.

⁷ Standard 2440.C2 und 2500.C1 der Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision.

⁸ COSO: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission; das weltweit anerkannte Modell hat verschieden Konzepte und Definitionen der Internen Kontrolle in einem Grundlagenkonzept vereint.

liegen, wurden die Verantwortlichen bzw. der Ansprechpartner in der Agentur für Bevölkerungsschutz eingeladen, sich mit der eigenen Arbeitsorganisation im Bereich der internen Kontrollen kritisch auseinanderzusetzen; dazu sollten sie den Ist-Zustand in der eigenen Organisationsstruktur den IKS-Maßnahmen und IKS-Prinzipien aus dem Leitfaden gegenüberstellen und erkennen bzw. aufzeigen, inwieweit sich eine Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems als notwendig erweist.

Dieser Prozess der Überprüfung und Reflexion von Seiten der Strukturen wurde durch die Prüfstelle begleitet und unterstützt: Einerseits durch konkrete Hinweise zum Kontrollumfeld (wie z. B. Regelungen der Arbeitsabläufe und organisatorische Vorkehrungen), zum anderen durch Erläuterungen zur Risikobeurteilung (welche eine Schlüsselrolle bei der Festlegung geeigneter Kontrollmaßnahmen spielt) und zu den Kontrolltätigkeiten.

Im Verlauf des Beratungsprojektes zur Weiterentwicklung des IKS wurde der Fokus weiter konkretisiert, indem mit den Strukturen vereinbart wurde, für einige Prozesse eine detaillierte Analyse vorzunehmen und den entsprechenden Handlungsbedarf in Hinblick auf ein gut funktionierendes IKS zu definieren.

Im Folgenden werden die Eckpunkte der Beratung der Strukturen und die von diesen eingeleiteten Maßnahmen zusammengefasst.

Amt für die Verwaltung der italienischsprachigen Berufsbildung

Nach der ersten einführenden Aussprache hat die Direktorin - in Hinblick auf die Implementierung der im Leitfaden zum Ausdruck gebrachten Grundsätze und Ziele - eine Übersicht zu den Aktivitäten des Amtes erstellt, mit Angabe der Makroaktivität, der entsprechenden Einzelaktivitäten sowie der jeweils zuständigen Mitarbeitenden; außerdem wurde eine Übersicht zu den Makroprozessen ausgearbeitet. Gemeinsam mit den Mitarbeitenden wurde weiters eine umfassende Tabelle zu den Prozessen vorbereitet, die in den einzelnen Phasen übersichtlich beschrieben werden, unter Angabe des Themenschwerpunktes und der zu berücksichtigenden IKS-Prinzipien, jedoch ohne Bezug zu einer vorhergehenden Risikoanalyse und -bewertung. Im Gespräch berichtete die Direktorin vom Engagement der Mitarbeitenden bei der Beschreibung der Arbeitsabläufe und unterstrich die Nützlichkeit der Verschriftlichung derselben.

In einer weiteren Aussprache erfolgte eine Vertiefung der genannten Tabelle mit Bezug auf drei ausgewählte Prozesse (Erhebung zum Unterrichtspersonalbedarf, Planung des Bedarfs an Bildungs- und Erziehungsprojekten, Organisation des Berufsschuljahres zur Vorbereitung auf die Matura). Dabei wurde von der Prüfstelle auf die Notwendigkeit hingewiesen, besonderes Augenmerk auf die Risiken und die entsprechenden Maßnahmen zu deren Minimierung zu legen. In der Folge hat die Direktorin diese Prozessbeschreibungen überarbeitet, welche somit beispielhaft bei der Neuformulierung der Tabelle herangezogen werden können.

Agentur für Bevölkerungsschutz

Der Direktor der Agentur machte der Prüfstelle gegenüber einen Ansprechpartner namhaft, der bereits organisatorische Belange betreut (wie die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung) und als Ansprechpartner im Beratungsprojekt zum IKS fungieren sollte. Auch in diesem Fall wurde der Leitfaden zum Internen Kontrollsystem vorgestellt und dazu eingeladen, die Ausprägung des IKS in der Agentur zu überprüfen und im Austausch mit der Prüfstelle die Möglichkeiten bzw. Erfordernisse einer Weiterentwicklung abzuwägen. Ausgangspunkt der Diskussion bildete dabei ein umfassendes Organisationshandbuch der Agentur, in dem Organigramm, Funktionsbeschreibungen und Verfahrensanweisungen zur Festlegung der wichtigsten Abläufe dargestellt werden. Das Organisationshandbuch und insbesondere die Verfahrensanweisungen (zum Teil noch in

Ausarbeitung) als Detailregelungen der Prozesse bilden eine wesentliche IKS-Grundlage. In der Folge wurde der Fokus auf die Verfahrensweisung „Handbuch zur Umsetzung der Eigenregie des Funktionsbereichs Wildbachverbauung“ gelegt, welche gerade in Ausarbeitung war und somit im Lichte des IKS-Leitfadens und einer Risiko-Instrumente-Matrix entsprechend konzipiert werden konnte. Die Erstellung des Handbuchs durch den genannten Ansprechpartner der Agentur erfolgte in enger Abstimmung mit den verantwortlichen Führungskräften und in Rücksprache mit der Prüfstelle. In den einzelnen Kapiteln des Handbuchs wurden wesentliche Risiken aufgezeigt, entsprechende Kontrollmaßnahmen definiert und die jeweils Verantwortlichen benannt. Damit wurden auch die Weichen gestellt für die Erarbeitung der noch ausstehenden Verfahrensweisungen und, sofern erforderlich, für eine Anpassung der bereits vorhandenen.

Familienagentur

Im Anschluss an das Einführungstreffen setzte sich die Direktorin mit dem aktuellen Stand des IKS in der Familienagentur auseinander. Die daraus resultierenden Überlegungen sind in einem Kurzbericht festgehalten.

Das Beratungsangebot der Prüfstelle war für die Direktorin der Familienagentur ein willkommener Anlass, bereits existierende IKS-relevante Dokumente in ein Gesamtsystem einfließen zu lassen und dieses stetig zu vervollständigen und zu verbessern. Auf der Grundlage des Leitfadens zum Internen Kontrollsystem wurden also Organigramm, Aufgaben- und Stellenbeschreibungen sowie Prozessdarstellungen aktualisiert bzw. wo ausständig neu erstellt. Im Rahmen des Austauschs mit der Prüfstelle hat die Direktorin eine umfangreiche Dokumentation zur Aufbau- und Ablauforganisation zur Verfügung gestellt. Die Aktualisierung der Dokumentation erfolgt standardmäßig auch im Rahmen der jährlichen Mitarbeitergespräche, was laut Direktorin zur Sensibilisierung der Mitarbeitenden beiträgt und deren Bewusstsein für aufbau- und ablauforganisatorische Aspekte schärfen soll.

In Absprache mit der Prüfstelle konzentrierte sich die Direktorin, in Hinblick auf die Weiterentwicklung des IKS, in erster Linie auf den sehr heterogen geregelten Beitragsbereich. Um die Ziele: Optimierung der Verwaltungstätigkeit, Zuverlässigkeit der Finanz- und Führungsinformationen und Einhaltung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften bestmöglich zu erreichen, wurde der Beitragsbereich also einer kritischen Analyse unterzogen und dann in einer ersten Bestandsaufnahme erhoben, welche risikominimierenden Maßnahmen bereits getroffen worden waren (Überarbeitung der Beitragskriterien, organisatorische Vorkehrungen wie die Bewertung der Ansuchen durch eine Kommission oder die Einführung des Mehraugenprinzips) oder noch zu setzen sind. Überlegungen zur Eindämmung des Risikos wurden von der Direktorin auch für die Bereiche Vergabe und Qualitätssicherung und Akkreditierung angestellt, wobei die Direktorin Risikoanalyse und -bewertung als kontinuierlichen Prozess versteht.

IV. Bewertung und Empfehlungen

Der erwähnte *Leitfaden zum Internen Kontrollsystem* hat sich in den drei involvierten Organisationseinheiten als nützliches Instrument zur Einführung in das Thema, zur kritischen Auseinandersetzung mit dem aktuellen Stand und zur Unterstützung bei der Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems erwiesen.

Durch die Veröffentlichung des Leitfadens auf der Homepage der Prüfstelle ist dieses Arbeitsdokument nunmehr für alle interessierten Organisationseinheiten zugänglich.

Im Rahmen des Beratungsprojektes zur Weiterentwicklung des IKS haben die Organisationseinheiten in unterschiedlichem Maß den Ist-Zustand erhoben, den Soll-Zustand skizziert und den Handlungsbedarf festgelegt.

Von den Verantwortlichen wurden jedenfalls bereits konkrete Maßnahmen gesetzt, welche den IKS-Komponenten *Kontrollumfeld* und *Kontrolltätigkeiten* zugeordnet werden können und in erster Linie organisatorischer Natur sind.

Eine besondere Herausforderung war die Auseinandersetzung mit dem Thema Risikomanagement und insbesondere mit der IKS-Komponente *Risikobeurteilung*, also der Identifizierung, Analyse und Bewertung von Risiken (unabhängig vom spezifischen Korruptionsrisiko, welches bereits Gegenstand des Dreijahresplans zur Vorbeugung der Korruption ist). In diesem Zusammenhang hat die Prüfstelle auf die wesentliche Bedeutung der Risikobeurteilung für die Festlegung geeigneter Kontrollmaßnahmen hingewiesen und die Verantwortlichen dabei unterstützt, entsprechende Überlegungen mit Bezug auf die eigene Organisationseinheit anzustellen.⁹

Die verantwortlichen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner haben das Beratungsangebot der Prüfstelle offen und konstruktiv angenommen.

Die Weiterentwicklung des IKS in den drei Organisationseinheiten konnte gezielt angestoßen und begleitet werden, ist aber durch die Ausdehnung auf alle Tätigkeitsbereiche noch fortzuführen; dabei sind neben der erwähnten *Risikobeurteilung* (und folgenden *Kontrolltätigkeiten*) auch die IKS-Komponenten *Information und Kommunikation* sowie *Monitoring* zu berücksichtigen.

In Absprache mit den Verantwortlichen ist für Ende des Jahres 2020 ein Austausch zu den Ergebnissen der Weiterentwicklung des IKS in den jeweiligen Organisationseinheiten geplant.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass durch das Beratungsprojekt und die damit einhergehende kritische Auseinandersetzung zwischen Prüfstelle und Organisationseinheiten das Bewusstsein für das wichtige Thema Internes Kontrollsystem gestärkt wurde.

Schließlich sei festgehalten, dass gezielte Schulungen der Führungskräfte ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung und Verbesserung des IKS in den Strukturen der Landesverwaltung leisten könnten.

Wolfgang Bauer

Elena Eccher

⁹ Ein hilfreiches Arbeitspapier stellt in diesem Zusammenhang das „Modell eines Risikomanagements für die Bundesverwaltung“ (April 2017) dar, vorgelegt vom Präsidenten des (deutschen) Bundesrechnungshofes in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.



Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismovalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp