

Internes Kontrollsystem (IKS) - Leitfaden

1. Sinn und Zweck

Der vorliegende Leitfaden richtet sich an die Führungskräfte der Departemente und Dienststellen und die durch sie benannten IKS-Beauftragten. Ebenfalls wendet sich das Dokument an alle weiteren Mitarbeitenden, welche bei der Einführung und Umsetzung des Internen Kontrollsystems involviert sind.

In den einzelnen Verwaltungseinheiten bestehen bereits heute zahlreiche Massnahmen und Aktivitäten, die der Internen Kontrolle dienen. Einzelne Verwaltungseinheiten verfügen über ein durchdachtes und ausgereiftes Internes Kontrollsystem. Andere führen zwar Kontrollen in einzelnen Bereichen durch, diese sind jedoch nicht beschrieben oder es existieren keine Nachweise für die Kontrolltätigkeiten. Hinzu kommt, dass zwar oft prozessbezogene Kontrollen (z. B. Vier-Augen-Prinzip) durchgeführt werden, jedoch das Verständnis für prozessübergeordnete Sachverhalte (z. B. Kompetenz- und Unterschriftenregelung) teilweise fehlen.

Dieser Leitfaden soll den Verwaltungseinheiten als Unterstützung dienen, das Interne Kontrollsystem für die wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsprozesse auf- bzw. auszubauen. Mittels Regierungsratsbeschluss soll dieser Leitfaden ins WoV-Handbuch aufgenommen werden.

2. Auftrag

Gestützt auf den Revisionsbericht der Kant. Finanzkontrolle zum Geschäftsbericht 2007 vom 11. April 2008 wurde das Finanzdepartement beauftragt, entsprechende Vorschläge zur Weiterentwicklung des bestehenden IKS innerhalb der Kant. Verwaltung zuhanden des Regierungsrates zu erarbeiten. Anschliessend sollen dann die Departemente und die Gerichtsverwaltungskommission mit dem Vollzug beauftragt werden.

In Ergänzung zu den bestehenden IKS sollen in den Dienststellen noch folgende Punkte umgesetzt werden:

- Bestimmung eines **IKS-Beauftragten** (Aufgabenbeschreibung siehe Ziffer 5)
- **Inventarisierung** der bestehenden IKS-Systeme und gleichzeitige Prüfung, ob alle finanzrelevanten Bereiche abgedeckt sind (gemäss Ziffer 10)
- **Dokumentation des IKS inkl. Risikoeinschätzung und Kontrollaktivitäten** (gemäss Ziffer 10) und danach laufende Anpassung an Änderungen
- **Jährliche** Bestätigung des Amtschefs mit der **Vollständigkeitserklärung** zum Jahresabschluss (im Rahmen des Berichtspakets), dass ein funktionierendes IKS vorhanden ist.

Das IKS hat alle Prozesse mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen zu umfassen. Darunter fallen insbesondere die Prozesse Organisation, Controlling, Finanz- und Rechnungswesen, Personalwesen, Verwaltungsmanagement (Gesetze, Verordnungen) und Informatik.

3. Gesetzliche Grundlagen

- Verordnung zum WoV-Gesetz vom 6.7.2004 (BGS 115.11)
 - § 41 Allgemeine Ziele

- § 42 Visumsregelung für Ausgaben
 - § 43 Kontrollsystem für Einnahmen
- Der Auftrag der Finanzkontrolle im Rahmen der kantonalen Aufsicht (Revisionskonzept), RRB Nr. 1959 vom 15.9.1998
 - WoV-Handbuch, Kapitel 10, RRB Nr. 1762 vom 22.10.2007
 - Kassaführung, RRB Nr. 2077 vom 26.6.1989

WoV-VO § 41 Allgemein

Die Dienststellen haben alle notwendigen organisatorischen Massnahmen zu treffen, um die Verwaltungsprozesse und -tätigkeiten effektiv, effizient und sicher abzuwickeln, die Zuverlässigkeit der Finanz- und Führungsdaten zu gewährleisten und die Gesetze und Verordnungen einzuhalten.

WoV-VO § 42 Visumsregelung für Ausgaben

¹ Jeder Ausgabenbeleg muss von zwei, von den Dienststellen zu bestimmenden Personen visiert werden.

² Belege in eigener Sache sind von der vorgesetzten Stelle zu visieren

³ Das Amt für Finanzen legt die Aufgaben der visumsberechtigten Personen und das Verfahren fest

WoV-VO § 43 Kontrollsystem für Einnahmen

Die Dienststellen stellen die Vollständigkeit und Richtigkeit der Einnahmen mit einem zweckmässigen Kontrollsystem sicher.

4. Ziele eines IKS

Das interne Kontrollsystem ...

... ist nichts Neues, denn

alle Dienststellen führen bereits heute interne Kontrollen durch. Mit dem Einsatz eines IKS werden diese systematisch strukturiert, dokumentiert sowie allfällige Lücken erkannt und geschlossen.

... schafft Transparenz, indem

jede Dienststelle über

- ein Prozessinventar;
- Prozessbeschreibungen;
- eine Risikobeurteilung zu den Prozessen;
- und Kontrollbeschreibungen verfügt.

... bringt massgebliche Vorteile, weil es

- eine effektive und effiziente aber trotzdem sichere und möglichst fehlerfreie Arbeitsweise unterstützt;
- das Geschäftsvermögen schützt;
- die Richtigkeit, Vollständigkeit und Zuverlässigkeit (Ordnungsmässigkeit) der Rechnungsführung sicherstellt;

- die rechtzeitige und verlässliche Finanzberichterstattung ermöglicht;
- Prozesse und damit verbundene Risiken transparent darstellt, so dass diese gezielt gesteuert werden können;
- Kontrolltätigkeiten dokumentiert, die dadurch nachvollziehbar werden;
- die Einhaltung von Gesetzen, Verordnungen, Reglementen, Bestimmungen und Verträgen sicherstellt;
- Fehler und Unregelmässigkeiten verhindert, vermindert und frühzeitig aufdeckt.

5. Definition, Umfang und Verantwortlichkeiten eines IKS

Unter „Interner Kontrolle“ (Synonym: Internes Kontrollsystem) werden alle von der verantwortlichen Geschäftsleitung angeordneten Vorgänge, Methoden und Massnahmen verstanden, die dazu dienen, einen ordnungsgemässen Ablauf des betrieblichen Geschehens sicherzustellen. Die organisatorischen Massnahmen der internen Kontrolle sind in die betrieblichen Arbeitsabläufe integriert.

Alle wichtigen Abläufe und Prozesse innerhalb einer Organisation bedürfen eines geregelten und strukturierten Ablaufes. Als wichtig zu erachten sind primär solche, die ohne Regelung einen grossen finanziellen oder auch Imageschaden verursachen können. Risiken können und müssen auch weiterhin in Kauf genommen werden (Kosten-/Nutzenbetrachtungen der Kontrollaktivitäten).

Das **Departement** als oberstes Kontroll- und Aufsichtsorgan ist verantwortlich für die Planung, Steuerung und Koordination des Finanzwesens in seinem Zuständigkeitsbereich. Insbesondere unterstützen die Departemente die Qualität des Rechnungswesens und erlassen nötigenfalls ergänzende Weisungen zur Unterstützung der Vorgaben des Regierungsrates, des Finanzdepartementes und des Amtes für Finanzen.

Die **Amtsleitung** trägt die Gesamtverantwortung für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des IKS in ihrem Bereich und ist primär für die operative Ausgestaltung und Steuerung des IKS zuständig.

Die Aufgaben der Amtsleitung sind:

- Entwicklung von Prozessen zur Identifikation, Messung, Überwachung sowie Kontrolle der eingegangenen Risiken
- Bestimmung von Schlüssel-Kontrollen sowie deren Überwachung
- Sicherstellung der Dokumentation und Überprüfbarkeit des IKS

Als Ansprechpartner und Koordinationsstelle für alle IKS-Fragen innerhalb der Verwaltungseinheit unterstützt der **IKS-Beauftragte** die Amtsleitung, indem er regulatorische, organisatorische und technische Instrumente und Verfahren entwickelt, implementiert und überwacht. Er hat folgende Aufgaben:

- Prozessausgestaltung
- Spezifizierung der Richtlinien
- Aufbau und Umsetzung der Kontrollinstrumente und -abläufe
- Kontaktperson und zuständig für die IKS-Ausbildung in der Verwaltungseinheit

Die Funktion des IKS-Beauftragten wird vorzugsweise durch den Controller, den ISO-Qualitäts-leiter oder den Rechnungswesenverantwortlichen der Verwaltungseinheit wahrgenommen.

Der **mittleren Führungsebene** obliegt die Entwicklung und Umsetzung der internen Kontrollverfahren, die in ihrer Abteilung bzw. ihren Prozessen die Zielerreichung gewährleisten sollen.

Den **Mitarbeitenden** muss ebenfalls klar gemacht werden, welches ihre Verantwortung im Kontrollbereich ist. Die Mitarbeitenden müssen verstehen, welche wichtige Rolle sie innerhalb des IKS spielen.

Ein internes Kontrollsystem ist gegenwartsbezogen (nicht Vergangenheit wie Revision), es ist ständig (nicht nur periodisch oder unregelmässig wie Aufsicht und Revision) und es ist direkt am Arbeitsablauf beteiligt, d.h. womöglich sollte es direkt in den Prozessablauf eingebaut werden.

ISO-Zertifizierte Verwaltungseinheiten erfüllen die Anforderungen an ein IKS bereits zum grössten Teil. Allenfalls sind noch einige Ergänzungen im Bereich der Nachweisbarkeit für die Kontrolltätigkeiten notwendig.

6. Aufgabe der Finanzkontrolle

Das neue Revisionsrecht verlangt, dass die Revisionsstelle im Rahmen seiner ordentlichen Revisions-tätigkeit prüft, ob ein IKS existiert (WoV-Gesetz § 72 Aufgaben der Finanzkontrolle). Da die Revi-sionsstelle nicht "Etwas" bestätigen kann, was nicht dokumentiert ist, kommt der Dokumentation der prozessbezogenen Risiken, Kontrollziele, Kontrollen und Massnahmen eine besondere Bedeutung zu. Die interne Revision ist jedoch kein unmittelbarer Bestandteil des IKS.

7. Merkmale eines guten IKS

Ein IKS ist wichtig für die Dienststellen oder für einzelne Aktivitäten und Bereiche und umfasst

- regulatorische (Weisungen und Richtlinien),
- organisatorische (Aufbau- und Ablauforganisation) und
- technische Massnahmen (Informationstechnologie)

Für ein gutes IKS sind einige Merkmale zwingend:

- **Schriftlichkeit** der Prozessbeschreibungen, der Risiken, der Prüfprozesse und Checklisten sowie der Prüfergebnisse
- **Nutzung** der Prozessbeschreibungen, Handlungsanweisungen und Prozessvorgaben **im Alltag** der Prozessabwicklung (d.h. einfache, nützliche Arbeitsinstrumente wie Checklisten, Merkblätter, Richt-linien und Formulare). Motivation der Mitarbeiter zu dieser Nutzung.
- **Einbezug** des IKS in den **Führungsalltag** durch die Führungsverantwortlichen (bspw. klare Stell-vertreterregelung, Zuweisung von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen im Rahmen der MAB-Gespräche, Standardtraktandum in den Team-, Kader- und Abteilungssitzungen).

8. Reifegrad eines IKS

Unzuverlässig	Informell	Standardisiert	Gesichert	Optimiert
Kontrollen nicht nachvollziehbar	Kontrollen werden durchge-führt; jedoch teilweise nicht nachvoll-ziehbar	Tätigkeiten und Kontrollen sind definiert und dokumentiert (wer, wann, was, wie)	Kontrollen werden regel-mässig überprüft	IKS-Aktivitäten zusätzlich mit anderen Prüf-funktionen abge-stimmt
Kontrollen auf zufälliger Basis	Keine ausrei-chende Doku-mentation	Regelmässige Anpassung an veränderte Risi-ken	Management bestätigt Funkti-onstüchtigkeit	Risikomanage-ment und IKS als integriertes System
Keine Dokumenta-tion			Detaillierte Be-schreibung der IKS-Abläufe	

Damit die Anforderungen an ein IKS erfüllt werden, muss zumindest die Stufe 3 „Standardisiert“ umgesetzt werden.

9. Grenzen eines IKS

Die Geschäftsleitung kann von der internen Kontrolle eine angemessene, nicht aber eine 100%-ige Sicherheit erwarten.

Ein gut eingerichtetes IKS bietet weitgehenden Schutz vor Fehlaussagen, Unregelmässigkeiten und fehlbaren Handlungen. Aber auch ein noch so ausgeklügeltes IKS kann nicht restlos verhindern, dass trotzdem Fehler passieren oder unrechtmässig gehandelt wird. Die präventive Wirkung darf indessen nicht unterschätzt werden.

Durch regelmässige Überprüfung und Berichterstattung sowie Verbesserung des IKS sollen mögliche Schwachstellen verhindert werden.

10. Wesentliche Grundsätze zur Ausgestaltung eines IKS in den Dienststellen

Infolge unterschiedlicher Voraussetzungen und Ziele können die Anforderungen an das IKS nicht für alle Dienststellen gleich sein. Trotzdem können einige allgemein gültige Anforderungen an ein IKS formuliert werden. Ein IKS ist wirksam, wenn die vorgegebenen Kontrollen verlässlich durchgeführt und überwacht werden. Eine Dokumentation stellt sicher, dass die Durchführung der Kontrollen nachvollziehbar ist.

Beispiele von einzelnen wirksamen **Steuerungs- und Kontrollaktivitäten** in den folgenden fünf Bereichen:

1) Amtsführung

- Leitbild/Leistungsauftrag/Jahresziele
- Geschäftskontrolle/Pendenzliste
- Visums- und Unterschriftenregelung
- Kompetenzenregelung
- Vier-Augen-Prinzip
- MAB/LEBO
- Controlling und Berichterstattung
- Informations- und Kommunikationskonzept (intern)
- Ablage und Aufbewahrungsregelungen
- Amtsspezif. Verfügungen, Reglemente, Richtlinien, Weisungen und Verordnungen
- Risikoanalyse/beurteilung
- IT-Datenbewirtschaftung/-schutz/-sicherheit (Zugriffsberechtigungen)

2) Personalführung

- Organigramme
- Stellenbeschreibungen (Stellvertretungsregelung, Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen)
- Funktionentrennung
- Spesenentschädigung (gemäss GAV)
- Arbeitszeitkontrolle (Gleitzeit, Überzeit, Ferien, Absenzen)

3) Leistungen

- Geschäftsabläufe (Ablaufdiagramme)
- Leistungserfassung und -auswertungen
- Projektkontrolle (Projekt-Risiken/-Handbücher/-Datenbank)

- Qualitätskontrolle

4) Finanzen (siehe auch Kapitel 10.1.3 des WoV-Handbuches)

- Visumsregelung für Ausgaben und Einnahmen
- Kreditoren (Rechnungsprüfung, Verbuchung, Zahlungsfreigabe)
- Zulage- und Abzugsmeldungen (Erstellung, Prüfung, Verbuchung)
- Debitoren (Fakturierung, Storni, Verbuchung, Vollständigkeitskontrolle)
- Zahlungsverkehr mit Post und Banken (inkl. Unterschriftenberechtigungen)
- Kreditkontrolle (Zwischen- und Jahresabschlüsse gemäss WoVG)
- Prüfung Lohnzahlungen
- Kassenstürze (Kontrolle der Geldbestände)
- Finanzplanung und Budgetierung
- Leistungsverrechnungen
- Vorlage der Ausstandsverzeichnisse und Inventare (Lager)
- Genehmigung der Abschreibungen von Forderungen

5) Amtsspezifische Bereiche

sind von den einzelnen Dienststellen individuell zu ergänzen.

Möglichkeit einer Inventarliste der IKS-Steuerungs- und Kontrollaktivitäten:

IKS-Inventarliste						
Bereich	Aktivität	Verantwortliche/r	Risiko	Kontrolle	Termin für die Umsetzung	Nachweis/ Dokumentation
			<i>Ist sichergestellt, dass ...</i>			
<i>Beispiele:</i>						
<i>Finanzen</i>	<i>Kassenstürze</i>	<i>Heinz Muster</i>	<i>... die Kasse ordnungsgemäss geführt wird ?</i>	<i>Belege und Kassasaldo</i>	<i>vierteljährlich</i>	<i>Bestätigung im Kassabuch</i>
<i>Finanzen</i>	<i>Kreditoren</i>	<i>Doris Meier</i>	<i>... alle Ausgabenbelege korrekt visiert sind ?</i>	<i>Ausgabenbelege</i>	<i>laufend</i>	<i>Nachweis auf Ausgabenbeleg</i>

11. Wie gut kennen Sie Ihr IKS ?

Die Beantwortung der folgenden Fragen unterstützt Sie bei der Einschätzung Ihres IKS. Daraus kann ein möglicher Handlungsbedarf zu dessen Verbesserung abgeleitet werden.

1. Sind die Zielvorgaben und Qualitätsanforderungen des IKS definiert?
2. Wurden die IKS-Verantwortlichen bestimmt?
3. Besteht ein systematischer Prozess zur Erfassung und Beurteilung der Risiken, und sind diese dokumentiert?
4. Sind Prozesse und Kontrollen dokumentiert?
5. Ist sichergestellt, dass wesentliche Risiken durch Kontrollen abgedeckt sind?
6. Werden die Kontrollen aufgrund einer geänderten Risikosituation angepasst?

7. Wird überwacht, ob die Kontrollen tatsächlich ausgeführt und nachvollziehbar dokumentiert werden?
8. Erfolgt eine periodische Berichterstattung an die Geschäftsleitung?
9. Erfolgt eine periodische Berichterstattung der Qualität des IKS, die an den Vorgaben der Geschäftsleitung ausgerichtet sind?
10. Werden Massnahmen ergriffen, wenn im IKS Schwachstellen aufgedeckt wurden, und wird deren Umsetzung überwacht?