

Das System der internen Kontrollen in der Landesverwaltung

Prüfbericht

Prüfer:

Wolfgang Bauer, Elena Eccher und Gilbert Gasser

Bozen, im Oktober 2015



INHALTSVERZEICHNIS

I. NORMATIVER KONTEXT, BEGRÜNDUNG UND ZIEL DER ERHEBUNG	3
II. UMFANG UND METHODISCHER ANSATZ	3
III. RATIO UND BESTANDTEILE EINES INTERNEN KONTROLLSYSTEMS	4
IV. TEIL I: INTERNES KONTROLLSYSTEM – SYSTEM- UND ORGANISATIONSPRÜFUNG	5
A) Einführung	5
B) Sachverhaltsdarstellung	5
C) Bewertung und Empfehlungen	8
V. TEIL II: INTERNES KONTROLLSYSTEM BEI DIREKTVERGABEN	10
A) Einführung	10
B) Sachverhaltsdarstellung	11
C) Bewertung und Empfehlungen	13
VI. FOLLOW – UP	13

I. Normativer Kontext, Begründung und Ziel der Erhebung

Gemäß Art. 24, Abs. 1, Buchstabe a) des LG Nr. 10/1992, zuletzt abgeändert durch das LG Nr. 11/2015, überwacht die Prüfstelle die Funktionsweise des Systems der internen Kontrollen innerhalb der Landesverwaltung.

Die Prüfung ist Gegenstand des Jahresarbeitprogramms 2015 der Prüfstelle.

Ziel der Prüfung ist es, nach eingehender Bewertung einen Bericht zum Stand bzw. zum Reifegrad des Internen Kontrollsystems (im Folgenden IKS) innerhalb der Landesverwaltung zu erstellen und, soweit notwendig und sinnvoll, Optimierungsvorschläge zu ermitteln.

II. Umfang und methodischer Ansatz

Die Prüfung gliedert sich in zwei Teile.

In erster Linie wird eine System- und Organisationsprüfung zum Stand der Ausprägung des IKS vorgenommen. Im Hinblick auf die Komplexität des Themas und das Ziel, qualitative Aussagen über die angewandten Kontrollmaßnahmen zu erhalten, wurde die Methode der Erhebung mittels Fragebogen gewählt. Dieser Fragebogen wurde am 11. März 2015 der Generaldirektion übermittelt. Die Beantwortung des Fragenkatalogs durch die Generaldirektion erfolgte mit Schreiben vom 05. Juni 2015.

Die unzureichende Beantwortung¹ des detaillierten Fragenkatalogs, welcher sämtliche Elemente eines Internen Kontrollsystems zum Gegenstand hatte, hat die Durchführung der Prüfung erheblich beeinträchtigt. Um das Prüfungsziel zu erreichen und also zu einer Bewertung des Reifegrads des IKS zu gelangen, musste eine professionelle Einschätzung bezüglich wesentlicher Elemente des IKS in der Landesverwaltung vorgenommen werden.

In zweiter Linie wird spezifisch die Thematik IKS bei Direktvergaben bewertet. Eine systematische Gesamtanalyse des IKS bei Direktvergaben ist aufgrund des Fehlens eines einheitlichen Standards nur schwer möglich. Daher hat man sich für die Überprüfung in drei Strukturen der Landesverwaltung entschieden. Für diesen zweiten Teil der Prüfung wurden Interviews auf der Grundlage eines Gesprächsleitfadens mit den zuständigen Verantwortlichen durchgeführt. Die Interviewaussagen wurden anhand der Akten verifiziert.

¹ Das Antwortschreiben der Generaldirektion beinhaltet vorrangig eine allgemeine Beschreibung des Performance-Zyklus, ohne zu den einzelnen Aspekten des Fragebogens konkret Stellung zu nehmen

Bei der Wahrnehmung der gegenständlichen Bewertung orientiert sich die Prüfstelle an den INTOSAI² – Standards³.

III. Ratio und Bestandteile eines Internen Kontrollsystems

Ein IKS umfasst alle Formen von Überwachungsmaßnahmen, die unmittelbar oder mittelbar in die Arbeits- und Betriebsabläufe integriert sind und von den Führungskräften und den Mitarbeitenden durchgeführt werden. Ziel ist die Absicherung der Prozesse durch die Erfassung und Steuerung der bestehenden Risiken.

Insbesondere soll ein IKS für die Erreichung folgender Ziele eine angemessene Sicherheit bieten:

- Abwicklung und Optimierung der Verwaltungstätigkeit, mit dem Ziel eine effektive und effiziente, ethische und möglichst fehlerfreie Arbeitsweise zu unterstützen,
- Zuverlässigkeit der Finanz- und Führungsinformationen,
- Erfüllung der Rechenschaftspflicht,
- Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen,
- Sicherung der Vermögenswerte (materielle Werte, Know-how, Human Resources) vor Verlust, Missbrauch und Schaden.

Für den Aufbau eines IKS ist ein optimales Zusammenspiel zwischen regulatorischen (Weisungen, Richtlinien), organisatorischen (Aufbau- und Ablauforganisation) und technischen (Informationstechnik) Kontrollaktivitäten anzustreben.

Ein IKS aufbauen heißt in der Praxis:

- ein günstiges Kontrollumfeld schaffen;
- ein gutes Informations- und Kommunikationsmanagement errichten;
- Prozesse gestalten;
- Ziele festlegen;
- die Risiken der Nichterreichung der Ziele abschätzen;
- Kontrollmaßnahmen in die Prozesse integrieren, um Risiken zu vermindern,
- regelmäßige Evaluation.

² Die *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) oder auf Deutsch Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden ist eine Dachorganisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden.

³ Es handelt sich um die „Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor“ sowie um die „Anleitung zur Berichterstattung über die Wirksamkeit interner Kontrollen“.

IV. Teil I: Internes Kontrollsystem – System- und Organisationsprüfung

A) Einführung

In Hinblick auf die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit, Funktionssicherheit und Wirtschaftlichkeit des IKS in der Landesverwaltung hat die Prüfstelle einen Prüfleitfaden erarbeitet, welcher einerseits die wesentlichen Elemente eines IKS erläutert und andererseits konkrete Fragestellungen beinhaltet (wie unter Punkt II. erwähnt).

Im Sinne der INTOSAI-Richtlinien wurden an die Generaldirektion der Landesverwaltung insgesamt 20 Fragen betreffend die folgenden fünf in Wechselbeziehung stehenden Komponenten des IKS gerichtet:

- Kontrollumfeld,
- Risikobeurteilung,
- Kontrolltätigkeiten,
- Information und Kommunikation,
- Überwachung.

Der detaillierte Prüfleitfaden und Fragenkatalog ist im Anhang 1) dieses Berichtes enthalten.

Ziel der Erhebung war es festzustellen, ob ein zusammenhängendes und vollständig dokumentiertes IKS eingerichtet ist (oder zumindest Maßnahmen zur Sicherstellung eines wirksamen IKS eingeleitet wurden), welchen Formalisierungs- und welchen Reifegrad es aufweist, wie es konkret umgesetzt und die Einhaltung durch die jeweiligen Vorgesetzten überprüft wird.

B) Sachverhaltsdarstellung

Im Folgenden werden die obgenannten Komponenten erläutert, einzelne Themenstellungen aufgegriffen und Überlegungen zum aktuellen Stand in der Landesverwaltung angestellt.

*Das **Kontrollumfeld** bestimmt die Einstellung innerhalb der Organisation und beeinflusst das Kontrollbewusstsein der Mitarbeitenden. Wesentliche Elemente des Kontrollumfeldes sind: die persönliche und fachliche Integrität und die ethische Werterhaltung des Managements und der Mitarbeitenden; Engagement für Kompetenz; „das gute Beispiel der Führungskräfte“; die Organisationsstruktur und Organisationskultur; Personalpolitik und Management.*

Was die Integrität und die ethische Werthaltung von Führungskräften und Mitarbeitenden betrifft, hat die Landesverwaltung zahlreiche Maßnahmen in den Bereichen Transparenz und Korruptionsvorbeugung gesetzt; es seien diesbezüglich der Plan zur Korruptionsvorbeugung, das Programm zur Transparenz und der Ethikkodex der Landesbediensteten erwähnt⁴, deren konkrete Umsetzung auch durch die Personalentwicklung unterstützt wird.

Der Aufbau eines Kontrollumfeldes, als erste Etappe auf dem Weg zur Einrichtung eines IKS und Fundament der übrigen vier Kontrollkomponenten, wird auch durch das Projekt Verwaltungsinnovation 2018 unterstützt, in dessen Rahmen Arbeitsgruppen unter anderem zu den Themen Organisationsentwicklung und Verwaltungskultur tätig sind.

Ein weiterer wichtiger Aspekt des Kontrollumfeldes ist das Vorhandensein von Aufgaben- und Stellenbeschreibungen sowie von Verfahrenshandbüchern in den einzelnen Strukturen. In der Landesverwaltung gibt es diesbezüglich keine standardmäßigen Vorgaben. Es kann also davon ausgegangen werden, dass diese - auch für die Wissenssicherung - wichtigen Instrumente in unterschiedlichem Ausmaß zur Anwendung gelangen.

*Die **Risikobeurteilung** ist ein Verfahren zur Identifizierung und Analyse von Risiken (Korruptionsrisiko, Fehlerrisiko usw.), welche die Erreichung der Ziele einer Körperschaft gefährden könnten, und dient zur Festlegung einer angemessenen Risikomanagementstrategie. Sie umfasst also die Identifizierung von Risiken, die Risikoevaluierung, die Einschätzung der Risikobereitschaft der Organisation und die Entwicklung von Risikomanagementstrategien.*

Die Landesverwaltung verfügt über keine umfassende Risikomanagementstrategie, um den Risiken, welche die Leistungserbringung und Zielerreichung gefährden, wirksam zu begegnen. Organisatorische Regelungen und Maßnahmen der Risikoanalyse und -erfassung sind nicht standardmäßig Gegenstand einer Richtlinie, eines Handbuchs oder von Arbeitsanweisungen. Lediglich im Bereich der Korruptionsvorbeugung erfolgten Risikoanalyse und -bewertung im Rahmen des obgenannten Plans zur Korruptionsvorbeugung.

*Die **Kontrolltätigkeiten** umfassen die von einer Körperschaft zur Risikosteuerung und zur Erreichung der Organisationsziele eingesetzten Strategien und Verfahren. Um ihre Wirksamkeit zu gewährleisten, müssen die Kontrolltätigkeiten angemessen, kontinuierlich, planmäßig, kostengünstig, umfassend und sinnvoll sein und sich direkt auf die Kontrollziele beziehen.*

⁴ Diese vom Gesetzgeber verlangten Dokumente sind auf die Webseite der Landesverwaltung *Transparente Verwaltung* veröffentlicht. Der Prüfstelle kommt in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, die Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Veröffentlichungsverpflichtungen zu bestätigen.

Diese Komponente des IKS betrifft unter anderem:

- die klare Dokumentation aller finanz erheblichen Vorgänge, um deren Überprüfbarkeit und Nachvollziehbarkeit zu ermöglichen,
- die systematische Aufteilung von Aufgaben/Schlüsselfunktionen und Zuständigkeiten unter einer Anzahl von Einzelpersonen, um wirksame gegenseitige Kontrollen sicherzustellen,
- die Annahme von Verwaltungsmaßnahmen nur durch Personen oder Instanzen, die im Rahmen ihrer dienstlichen Befugnisse handeln,
- die periodische Überprüfung von Arbeitsabläufen, Verfahren und Tätigkeiten, um zu gewährleisten, dass sie den geltenden Vorschriften und den strategischen und operativen Vorgaben entsprechen.

Einige Aspekte dieser Kontrolltätigkeiten erfahren eine gesetzliche Regelung durch die einschlägigen Landesgesetze⁵ und eine informationstechnische Unterstützung durch die verschiedenen Programme, welche bei der Abwicklung der Verwaltungstätigkeit zur Anwendung kommen (wie z. B. SAP, ELIQ, BeDe, DeReg).

Das Projekt Performance-Plan, mit welchem das jährliche Arbeitsprogramm im Sinne der strategischen Steuerung zu einem mehrjährigen Performance-Plan weiterentwickelt wird, zielt (gemäß erwähntem Schreiben der Generaldirektion) darauf ab, „die strategisch-politische Planung und Steuerung, die in der Regel einen Zeithorizont von mehreren Jahren beinhaltet, mit der operativen Jahresplanung der Abteilungen und Ämter zu verbinden und mit der Haushaltsplanung zu integrieren. Am Ende werden im Performance-Bericht die Ist-Werte den Plan-Werten gegenübergestellt und die Bewertung der Zielerreichung vorgenommen“. Performance-Zyklus und Aufgabenkritik sind dabei für die Generaldirektion „als wesentlicher und grundlegender Bestandteil der internen Kontrolle zu sehen. Auf dieser Grundlage kann in Zukunft der Ausbau und die Weiterentwicklung des internen Kontrollsystems gemäß den INTOSAI-Richtlinien angedacht werden“.

Information und Kommunikation sind für die Umsetzung aller internen Kontrollziele von wesentlicher Bedeutung. Wirksame Kommunikation sollte in jeder Richtung stattfinden, von oben nach unten, quer durch alle Ebenen und von unten nach oben sowie alle Teilbereiche und die gesamte Struktur durchdringen.

⁵Insbesondere LG Nr. 10/1992 Neuordnung der Führungsstruktur der Südtiroler Landesverwaltung und LG Nr. 17/1993 Regelung des Verwaltungsverfahrens und des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen.

Die Landesverwaltung unterstützt die Bereitstellung einer angemessenen, zeitgerechten, aktuellen, korrekten und zugänglichen Information für die Mitarbeitenden und die Führungskräfte mit Hilfe verschiedenster Instrumente, wie z.B. Intranet, Rundschreiben, Treffen der Führungskräfte, Mitarbeiterbesprechungen. Ein umfassendes Informationskonzept für die Landesverwaltung wurde bisher allerdings nicht erarbeitet.

Die Beschreibung der Organisationsstruktur sowie der Aufgabenbereiche ist im LG Nr. 10/1992 *Neuordnung der Führungsstruktur der Südtiroler Landesverwaltung* und im D.LH Nr. 21/1996 *Benennung und Aufgaben der Ämter der Südtiroler Landesverwaltung* enthalten, Strategien und Zielsetzungen werden im Performance-Plan definiert, während die Kontrollverfahren nicht ausdrücklich geregelt sind. Ebenso ist das IKS als solches - soweit implementiert - nicht vollständig und transparent dokumentiert.

*Durch die **Überwachung** der internen Kontrollen soll sichergestellt werden, dass die Kontrollen ihre beabsichtigte Funktion erfüllen und geänderten Bedingungen in angemessener Form Rechnung tragen. Die Überwachung erfolgt durch Routinetätigkeiten, zusätzliche Evaluierungen oder eine Kombination der beiden.*

In der Landesverwaltung erfolgt keine standardisierte laufende Überwachung der internen Kontrollen, ebenso wenig werden unter Beurteilung der Risiken und der Wirksamkeit der laufenden Überwachungsverfahren zusätzliche Evaluierungen vorgenommen.

C) Bewertung und Empfehlungen

Der Reifegrad bzw. der Effektivitätslevel des IKS in der Landesverwaltung kann, auf der Grundlage der vorangegangenen Sachverhaltsdarstellung und einer professionellen Einschätzung, als teils informell teils standardisiert bewertet werden.⁶

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass in allen öffentlichen Institutionen und also auch in der Landesverwaltung in irgendeiner Form interne Kontrollen in den Geschäftsprozessen vorgenommen werden, die sich z. B. aus rechtlichen Vorgaben oder Funktionstrennungen ergeben. Es ist allerdings oft nicht klar dokumentiert, wer diese Kontrollen durchführt bzw. wann und wie dies geschieht.⁷

⁶In der Literatur (siehe z. B. Handbuch der Internen Revision, Amling/Bantleon, ESV-Verlag, 2007) wird auf ein 5-stufiges Reifegrad - Modell für ein IKS Bezug genommen, welches die Ebenen unzuverlässig, informell, standardisiert, gesichert/überwacht und optimiert verwendet. Dabei wird das Vorhandensein folgender Parameter geprüft: Kontrollmaßnahmen, Kontrolldurchführung, Prozessdokumentation, IKS - Verantwortlicher, IKS - Softwareunterstützung, Bericht über IKS an Führungspersonen.

⁷In Abhängigkeit zur Ausprägung des IKS erfolgt auch das Prüfungsvorgehen der Internen Revision; eine ausführliche Darstellung dazu findet sich im Beitrag *Prüfung des Internen Kontrollsystems in Öffentlichen Institutionen*, in Zeitschrift für Interne Revision Nr. 04.2015, Seite 162 ff.

In öffentlichen Institutionen dient das IKS insbesondere dem Schutz der öffentlichen Ressourcen sowie der Feststellung bzw. Vermeidung von Missbräuchen und Fehlern bei der Verwendung öffentlicher Mittel. Die Implementierung, Pflege und Überprüfung des IKS liegen dabei in der Verantwortung der Leitung der Organisation und sind also eine Managementaufgabe.

Mit Bezug auf das IKS in der Landesverwaltung wird die Empfehlung ausgesprochen, Maßnahmen zur weiteren Ausgestaltung eines wirksamen IKS zu treffen (wie im obgenannten Schreiben der Generaldirektion auch bereits zum Ausdruck gebracht).

Dieser Prozess der weiteren Ausgestaltung des IKS sollte in mehreren Schritten erfolgen.⁸ Es geht darum:

- ein günstiges Kontrollumfeld zu schaffen; hier kommt der Organisationskultur eine besondere Bedeutung zu, da sie das Kontrollbewusstsein der Mitarbeitenden prägt,
- ein gutes Informations- und Kommunikationsmanagement einzurichten; den Mitarbeitenden muss klar sein, welches ihre Verantwortung im Kontrollbereich ist und welche Rolle sie innerhalb des IKS spielen,
- Prozesse zu gestalten,
- Ziele festzulegen,
- die Risiken der Nichterreichung der Ziele abzuschätzen; die Analyse und Bewertung der Risiken erfolgt mit Bezug auf die Aufbauorganisation, die Ablauforganisation und auf das IKS - Umfeld,
- und Kontrollmaßnahmen in die Prozesse zu integrieren, mit denen die Risiken vermindert werden können.

Es handelt sich dabei um einen Prozess, welcher die Einbeziehung nicht nur des obersten Managements sondern aller Führungskräfte und Mitarbeitenden der Verwaltung erfordert; ein wirksames IKS wird von Menschen umgesetzt und gelebt und besteht nicht nur aus Handbüchern, Verfahren und Unterlagen.

Ein effizientes und wirksames IKS erfordert schließlich auch eine regelmäßige Evaluierung im Sinne einer periodischen Überprüfung und Neubeurteilung der einzelnen obgenannten Kontrollkomponenten.

⁸Praktische Anleitungen dazu finden sich beispielweise im *Leitfaden für den Aufbau eines Internen Kontrollsystems* der Eidgenössischen Finanzkontrolle, Bern 2003, dem auch die obgenannten Schritte entnommen sind.

V. Teil II: Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben

A) Einführung

Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen sind u. a. folgende Grundsätze zu beachten:

- freier und lauterer Wettbewerb,
- Gleichbehandlung aller Bewerber bzw. Bieter, Diskriminierungsverbot,
- Vergabe nur an geeignete Unternehmer zu angemessenen Preisen,
- Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Vergabe,
- Transparenz des Verfahrens.

Innerhalb der Beschaffungen weisen die Direktvergaben - aufgrund ihrer Ausgestaltung als einfaches, schnelles und verwaltungsökonomisches Vergabeinstrument - eine spezifische Risikosituation auf, bei der folgende typische Risiken im Vordergrund stehen:

- Intransparenz durch fehlende Bekanntmachung;
- Ausschaltung des Wettbewerbs durch regelmäßige Beauftragung derselben „bewährten“ Auftragnehmer;
- fehlende Marktübersicht hinsichtlich potenzieller Anbieter;
- unzureichender Überblick über marktübliche bzw. marktangemessene Preise;
- Aufträge ohne Ausschreibung mit Gesamtbeträgen über der Schwelle an einzelne Auftragnehmer durch - rechtlich bedenkliche - Teilung oder Befristung von Aufträgen.

Potenzielle Folgen sind unwirtschaftliche Beschaffungen (die Beschaffung entspricht nicht dem Bedarf oder erfolgt zu überhöhten Preisen) und mögliche Rechtsrisiken für den Auftraggeber bis hin zur Korruption.

Da Direktvergaben aus den dargelegten Gründen Wettbewerb und Transparenz in deutlich geringerem Maße als öffentliche Ausschreibungen gewährleisten, kommt einem funktionierenden IKS bei Direktvergaben eine besondere Bedeutung zu.⁹

Für die Prüfung des IKS bei Direktvergaben wurden drei Strukturen ermittelt, in denen auf der Grundlage eines Interviewbogens und anschließender Aktenkontrolle der Reifegrad des IKS erhoben werden sollte.

⁹Diese grundsätzlichen Überlegungen sind dem Bericht des Österreichischen Rechnungshofes zum IKS bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts, Reihe Bund 2015/6, entnommen.

Kriterien für die Auswahl aus der - von der Agentur für die Verfahren und die Aufsicht im Bereich öffentliche Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge zur Verfügung gestellten - Übersicht der Kostenstellen (Bezugsjahr 2014) waren: das größte Vergabevolumen an Direktvergaben, der höchste Durchschnittsbetrag der Direktvergaben (Abteilung Tiefbau), die höchste Anzahl an Direktvergaben (Amt für Bauerhaltung); außerdem wurde als dritte Struktur eine nicht-technische Kostenstelle nach dem Kriterium der höchsten Anzahl an Direktvergaben ausgewählt (Fachschule für Land- und Hauswirtschaft „Salern“).

Der erwähnte Fragenkatalog¹⁰ ist im Anhang 2) dieses Berichtes enthalten.

B) Sachverhaltsdarstellung

In den ausgewählten Abteilungen bzw. Kostenstellen wurde konkret geprüft, ob bei Direktvergaben die IKS-relevanten Elemente in den einzelnen Phasen der Planung, des Beschaffungsprozesses, des Vertragsabschlusses, der Leistungsabnahme und der Abrechnung sowie zum Beschaffungscontrolling vorhanden und auch entsprechend formalisiert sind.

Zum IKS bei Direktvergaben in der **Abteilung Tiefbau** hat der geschäftsführende Direktor einen detaillierten Einblick in die gesetzlichen und organisatorischen Regelungen gegeben. So konnte unter anderem festgestellt werden, dass eine formelle und dokumentierte Bedarfsanmeldung und -begründung besteht, zur Prüfung der Angemessenheit des Preises auf das Richtpreisverzeichnis und die Tarifordnung Bezug genommen wird, die Zulässigkeit der Direktvergabe und die Eignung des Auftragnehmers rigoros geprüft werden und die vertragsgemäße Leistungserbringung formell bestätigt wird. Die wesentlichen IKS-relevanten Elemente - wie Trennung von anordnenden und ausführenden Funktionen sowie von ausführenden und Kontrollfunktionen, die Enthaltungspflicht bei Befangenheit, das 4-Augen-Prinzip, Festlegungen zu standardisierten und EDV-gestützten Prozessabläufen und Musterverträgen, Dokumentationspflichten - sind grundsätzlich vorhanden, allerdings mit einem sehr unterschiedlich ausgeprägten Formalisierungsgrad: obwohl es in der Abteilung ein (in Überarbeitung befindliches) Projektmanagementhandbuch gibt, sind verschiedene Aspekte und Fallkonstellationen nicht abgebildet, sondern werden einfach praktiziert. Im Zusammenhang mit dem Rückgriff auf eine interne Rotationstabelle (es handelt sich hierbei um eine vom Verwaltungsdienst periodisch aktualisierte Übersicht zu den Beauftragungen an freiberufliche Vertrauensstechniker), bei Direktvergaben unter 40.000 Euro, werden vom Verantwortlichen zwar die Auswahlkriterien wie Rotation, Qualität, bereits erbrachte Leistungen u. a. aufgezeigt, diese wurden allerdings nicht formalisiert und transparent kommuniziert; seit 2015 werden jedenfalls

¹⁰Dieser orientiert sich auch an Prüfungen des Österreichischen Rechnungshofes von Internen Kontrollsystemen bei Direktvergaben in einigen Bundesministerien, s. Fußnote 9.

drei Kostenvoranschläge eingeholt. Die eben genannten Feststellungen, als Ergebnis des Interviews, wurden durch eine stichprobenartig durchgeführte Aktenkontrolle bestätigt.

Was das IKS bei Direktvergaben im **Amt für Bauerhaltung** betrifft, kann festgehalten werden, dass eine dokumentierte Bedarfsanmeldung und -begründung in Form des jährlichen, von der Landesregierung zu genehmigenden Maßnahmenprogramms besteht, die Angemessenheit des Preises überprüft und begründet wird (auch aufgrund einer Marktanalyse für Aufträge zwischen 10.000 und 40.000 Euro), die Zulässigkeit der Direktvergabe - unter Beachtung der Betragsschwelle und des Verbots des Aufsplittens (Aufteilungen erfolgen nur im Rahmen der Gewerke) - und die Eignung des Auftragnehmers sowie die vertragsgemäße Leistungserbringung standardmäßig geprüft werden. Die obgenannten IKS-relevanten Elemente finden einen dokumentierten Niederschlag in einem periodisch ajourierten Ablaufschema für Beauftragungsprozesse unter 40.000 Euro sowie in einer formalisierten (internen) Regelung zur Vergabe der entsprechenden Direktaufträge. Einige Aspekte (z. B. die Enthaltungspflichten bei Befangenheit) sollen laut Aussage des Verantwortlichen künftig formalisiert und Verbesserungspotenziale insbesondere im Bereich EDV-gestützter Prozessabläufe ausgeschöpft werden. Im Rahmen des geplanten Projektes CONJECT soll dann auch ein echtes Beschaffungscontrolling ermöglicht werden.

Die **Fachschule für Land- und Hauswirtschaft „Salern“** erfüllt einen breitgefächerten institutionellen Auftrag (Schule, Heim, Hofwirtschaft, Erwachsenenbildung), welcher sich auch auf die Abwicklung der Verwaltungstätigkeit auswirkt. Dazu hat die Verantwortliche die dringende Notwendigkeit einer Unterstützung durch die zentralen Strukturen, insbesondere das Schulamt, betont. Die Besonderheiten, die sich durch die Biozertifizierung des Hofes und die Spezialgebiete in der Erwachsenenbildung ergeben, schränken laut Aussage der Verantwortlichen die Grundsätze der Einholung von Vergleichsangeboten oder die Durchführung von Marktrecherchen oftmals ein. Im Übrigen bieten die Anwendung des Landesregierungsbeschlusses zu den Referentenhonoraren oder die Rotation bei Lieferanten im Lebensmittelankauf Garantien für Wettbewerb und Transparenz. Während für den Schulbetrieb eine EFQM-Zertifizierung erlangt wurde (nun abgelöst durch das Modell IQES für Qualität und Schulentwicklung), erfolgt die Verwaltungstätigkeit zwar im Wesentlichen unter Berücksichtigung der IKS-relevanten Elemente, jedoch vielfach auf der Grundlage einer wenig formalisierten und dokumentierten Verwaltungspraxis. Die Struktur verfügt über ein klar dargestelltes und transparent kommuniziertes Organigramm, nicht aber über Verfahrenshandbücher zur Beschreibung der Prozesse. Eine systematische Erfassung und Auswertung der Beschaffungen wird nicht durchgeführt. Die Buchhaltung - betreut durch eine einzige Mitarbeiterin, ohne Stellvertreterin oder anderweitige Maßnahmen zur Wissenssicherung - unterliegt einer jährlichen

gezielten Kontrolle durch die Beauftragte für buchhalterische Kontrollen an den Landesberufsschulen.

C) Bewertung und Empfehlungen

Auch zum IKS bei Direktvergaben kann im Ergebnis - auf der Grundlage der in drei Landesstrukturen durchgeführten Stichprobenprüfungen - festgehalten werden, dass der Reifegrad als teils informell teils standardisiert zu bewerten ist.

Die erwähnten IKS-relevanten Elemente sind im Wesentlichen in der gelebten Verwaltungspraxis vorhanden, oftmals aber nicht standardmäßig verankert und dokumentiert.

Es wird daher die Empfehlung ausgesprochen, den Beschaffungsprozess bis hin zur Leistungsabnahme und Abrechnung nach einheitlichen Standards - zur Sicherstellung rechtmäßiger und zweckmäßiger Abläufe und Musterverträge - zu gestalten und ausreichend zu formalisieren.

Dabei sollten die einheitlichen Vorgaben zu Organisation und Prozess der Direktvergaben unter IKS-Gesichtspunkten abteilungsübergreifend und mit Unterstützung des Kompetenzzentrums Vergabeagentur erarbeitet und den jeweils fachlich zuständigen (dezentral operierenden) Strukturen als Leitlinie und Arbeitsinstrument zur Verfügung gestellt werden.

Abschließend wird - in Hinblick auf Transparenz und Vergleichbarkeit - die Empfehlung ausgesprochen, unter Nutzung bestehender IT-Systeme die Einrichtung eines standardisierten Controllings der Beschaffungen für die gesamte Landesverwaltung anzudenken.

VI. Follow-up

Ein Follow-up zu den obgenannten Empfehlungen soll nach Ablauf eines Jahres in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion und den obgenannten Landesstellen erfolgen.

Die Prüfer

gez.
Dr. Wolfgang Bauer

gez.
Dr. Elena Eccher

gez.
Dr. Gilbert Gasser

ANLAGE 1

Prüfleitfaden und Fragenkatalog:

Im Sinne der *INTOSAI Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor*¹ besteht das interne Kontrollsystem aus folgenden fünf in Wechselbeziehung stehenden Komponenten²:

- 1) Kontrollumfeld
- 2) Risikobeurteilung
- 3) Kontrolltätigkeiten
- 4) Information und Kommunikation
- 5) Überwachung

Das **Kontrollumfeld** bestimmt die Einstellung innerhalb der Organisation und beeinflusst das Kontrollbewusstsein der Mitarbeitenden. Wesentliche Elemente des Kontrollumfeldes sind: die persönliche und fachliche Integrität und die ethische Werterhaltung des Managements und der Mitarbeitenden; Engagement für Kompetenz; „das gute Beispiel der Führungskräfte“; die Organisationsstruktur; Personalpolitik und Management.

1. Mit welchen Maßnahmen, beispielsweise in den Bereichen Transparenz und Personalentwicklung, unterstützt und fördert die Landesverwaltung die Integrität und ethische Werterhaltung von Führungskräften und Mitarbeitenden?
2. Unterstützt die Landesverwaltung auf eine systematische Art und Weise die Sicherung des Wissens- und Kompetenzniveaus, das erforderlich ist, um eine ordnungsgemäße, wirtschaftliche, effiziente und wirksame Leistungserbringung zu gewährleisten?
3. Werden die Führungskräfte angehalten, die Bedeutung interner Kontrollziele und ethischer Arbeitsabläufe in der Mitarbeiterberatung und in Leistungsbeurteilungen zu berücksichtigen?
4. Wie wird das Vorhandensein von Aufgaben- und Stellenbeschreibungen sowie von Verfahrenshandbüchern in den Strukturen der Landesverwaltung überprüft? Gibt es eine Stellvertreterregelung? Ist im Falle der Übertragung von Befugnissen ein entsprechendes Berichtswesen vorgesehen?
5. Wie wird sichergestellt, dass Integrität und Kompetenz in allen Phasen des Personalmanagements (Einstellungen, Einarbeitung neuer Mitarbeiter, Schulungen, Weiterbildungen, Beurteilungen, Beförderungen) ausreichend berücksichtigt werden?

Die **Risikobeurteilung** ist ein Verfahren zur Identifizierung und Analyse von Risiken (Korruptionsrisiko, Fehlerrisiko usw.), welche die Erreichung der Ziele einer Körperschaft gefährden könnten, und dient zur Festlegung einer angemessenen Risikomanagementstrategie.

Sie umfasst: die Identifizierung von Risiken, die Risikoevaluierung, die Einschätzung der Risikobereitschaft der Organisation und die Entwicklung von Risikomanagementstrategien.

1. Verfügt die Landesverwaltung über eine umfassende Risikomanagementstrategie, um den Risiken, welche die Leistungserbringung und Zielerreichung gefährden, wirksam zu begegnen?
2. Gibt es eine Organisationsrichtlinie, ein Handbuch oder Arbeitsanweisungen, in denen die organisatorischen Regelungen und Maßnahmen der Risikoanalyse und -erfassung geregelt sind?
3. Gibt es einen Verantwortlichen, der für die Koordination hinsichtlich Risikoerfassung zuständig ist?

¹ <http://www.intosai.org/de/issai-executive-summaries/detail/article/intosai-gov-9130-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector-further-inf.html>

Die **International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)** oder auf Deutsch **Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden** ist eine Dachorganisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden.

² Die folgenden Ausführungen und Fragestellungen sind im Wesentlichen den genannten Richtlinien entnommen.

Die **Kontrolltätigkeiten** umfassen die von einer Körperschaft zur Risikosteuerung und zur Erreichung der Organisationsziele eingesetzten Strategien und Verfahren. Um ihre Wirksamkeit zu gewährleisten, müssen die Kontrolltätigkeiten angemessen, kontinuierlich, planmäßig, kostengünstig, umfassend und sinnvoll sein und sich direkt auf die Kontrollziele beziehen.

1. Wie stellt die Landesverwaltung sicher, dass alle finanziellen Maßnahmen und finanz erheblichen Vorgänge klar dokumentiert werden, um die Überprüfbarkeit und Nachvollziehbarkeit aller Entwicklungsstufen von der Initiierung über die Abwicklung bis zur Zeit nach der Beendigung zu ermöglichen?
2. Wie stellt die Landesverwaltung sicher, dass Aufgaben/Schlüsselfunktionen (Genehmigung, Auswertung, Erfassung und Überprüfung) und Zuständigkeiten systematisch unter einer Anzahl von Einzelpersonen aufgeteilt sind, um wirksame gegenseitige Kontrollen sicherzustellen?
3. Wie stellt die Landesverwaltung sicher, dass Verwaltungsmaßnahmen nur von Personen oder Instanzen angenommen werden, die im Rahmen ihrer dienstlichen Befugnisse handeln?
4. Wie stellt die Landesverwaltung sicher, dass der Zugriff auf Ressourcen und Unterlagen auf einen befugten Personenkreis beschränkt ist, der für deren Verwendung bzw. Verwahrung verantwortlich ist.
5. Wie stellt die Landesverwaltung sicher, dass Arbeitsabläufe, Verfahren und Tätigkeiten periodisch überprüft werden, um zu gewährleisten, dass sie den geltenden Vorschriften und den strategischen und operativen Vorgaben entsprechen?
6. Wie stellt die Landesverwaltung sicher, dass - im Rahmen einer kompetenten Begleitung und Beaufsichtigung durch die Führungskräfte - eine klare Zuweisung, eine systematische Überprüfung und gegebenenfalls eine Genehmigung der Tätigkeit der Mitarbeitenden erfolgen?
7. Wie sind die Kontrolltätigkeiten (allgemeine und anwendungsspezifische Kontrollen) im Bereich der Informationstechnologie geregelt?

Information und Kommunikation sind für die Umsetzung aller internen Kontrollziele von wesentlicher Bedeutung. Wirksame Kommunikation sollte in jeder Richtung stattfinden, von oben nach unten, quer durch alle Ebenen und von unten nach oben sowie alle Teilbereiche und die gesamte Struktur durchdringen.

1. Wie unterstützt die Landesverwaltung die Bereitstellung einer angemessenen, zeitgerechten, aktuellen, korrekten und zugänglichen Information für die Mitarbeitenden und die Führungskräfte?
2. Ist das interne Kontrollsystem als solches vollständig und transparent dokumentiert? Gibt es eine Beschreibung der Organisationsstruktur und Strategien sowie der Aufgabenbereiche und der jeweils geltenden Zielsetzungen und Kontrollverfahren?

Durch die **Überwachung** der internen Kontrollen soll sichergestellt werden, dass die Kontrollen ihre beabsichtigte Funktion erfüllen und geänderten Bedingungen in angemessener Form Rechnung tragen. Die Überwachung erfolgt durch Routinetätigkeiten, zusätzliche Evaluierungen oder eine Kombination der beiden.

1. Welche Maßnahmen zur laufenden Überwachung der internen Kontrollen werden von der Landesverwaltung getroffen?
2. Werden unter Beurteilung der Risiken und der Wirksamkeit der laufenden Überwachungsverfahren zusätzliche Evaluierungen vorgenommen?

3. Beinhaltet die Überwachung der internen Kontrollen Strategien und Verfahren, die sicherstellen, dass die Ergebnisse von Prüfungen, Revisionen und sonstigen Überprüfungen in angemessener Form und umgehend umgesetzt werden?

ANLAGE 2

Internes Kontrollsystem (IKS) bei Direktvergaben in ausgewählten Fachabteilungen Fragenkatalog⁽¹⁾

Prozessschritte der Beschaffung

1. Schritt: Planung

Prämisse	Fragestellung	Ergebnis	Anmerkungen
<p>Direktvergaben gewährleisten Wettbewerb und Transparenz in deutlich geringerem Maße als öffentliche Ausschreibungen. Die Prüfung der Preisangemessenheit, die Einholung von Vergleichsangeboten und ein adäquates IKS sind daher von besonderer Bedeutung.</p> <p>Allgemeine Vergabegrundsätze sollten als wesentliche inhaltliche Voraussetzungen im Beschaffungsprozess Platz finden:</p> <ul style="list-style-type: none">• freier und lauterer Wettbewerb• Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter – Diskriminierungsverbot• Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit u. Zweckmäßigkeit bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen• Angemessenheit der Preise• Transparenz des Vergabeverfahrens• Berücksichtigung der Umweltgerechtigkeit, der sozialen und innovativen Aspekte der Leistung	<p>1. Besteht eine formelle und dokumentierte Bedarfsanmeldung und –begründung?</p> <p>2. Wird eine Überprüfung der Beschaffungsmöglichkeit/ –pflicht über die Einkaufszentrale vorgenommen?</p> <p>3. Wird die Angemessenheit des Preises geklärt:</p> <ul style="list-style-type: none">• Einholung von Vergleichsangeboten;• Durchführung einer Marktrecherche;	<p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p>	

⁽¹⁾ Der vorliegende Fragenkatalog orientiert sich auch an Prüfungen des Österreichischen Rechnungshofes von Internen Kontrollsystemen bei Direktvergaben in einigen Bundesministerien, s. RH, Reihe Bund 2015/6.

2. Schritt: Beschaffungsprozess und Vertragsabschluss, Leistungsabnahme und Abrechnung

Beschreibung	Fragestellung	Ergebnis	Anmerkungen
<p>Die Standardisierung der Beschaffungsprozesse und Werkverträge als wesentliches Element zur Sicherstellung rechtmäßiger und zweckmäßiger Abläufe, Musterverträge und Erstellung allgemeiner Vertragsbedingungen als wichtige Hilfestellungen, um eine effiziente und gleichmäßige Gestaltung der Verträge der öffentlichen Hand zu unterstützen und die Rechtssicherung zu gewährleisten.</p> <p>Die Nachvollziehbarkeit der Leistungsabnahme (Bestätigung der sachlichen Richtigkeit)</p> <p>Die Leistungsabrechnung und Zahlungsanweisung entsprechend der vertraglichen Vereinbarungen.</p>	<p>4. Wird die Zulässigkeit der Direktvergabe (Einhaltung der Betragsschwelle und Beachtung des Verbots des Aufsplittens des Auftragswerts von zusammengehörigen oder gleichartigen Leistungen) bzw. die Beachtung der einschlägigen Rechtsgrundlagen für Direktvergaben geprüft?</p> <p>5. Erfolgt eine standardmäßige Kontrolle darüber, dass bei Beauftragungen an Fachleuten und Beratungsaufträgen die einschlägigen Grundsätze⁽²⁾ der Judikatur des Rechnungshofs beachtet werden?</p> <p>6. Werden bei der Auswahl des Auftragnehmers die Eignung (Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit) und die Bestbieterqualität erhoben und gewährleistet? Wenn ja, wie? _____</p> <p>7. Sind die folgenden IKS-relevanten Elemente⁽³⁾ vorhanden?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trennung von anordnenden und ausführenden Funktionen; • Enthaltungspflichten bei Befangenheit; • Trennung von ausführenden und Kontrollfunktionen; • Betragsgrenzen; • 4-Augen-Prinzip; • Festlegungen zu standardisierten und EDV-gestützten Prozessabläufen und Musterverträgen; • Dokumentationspflichten. <p>8. Wie erfolgt die Prüfung und Bestätigung der vertragsgemäßen Leistungserbringung (z.B. Einhaltung der Leistungs- oder Lieferfristen, Auszahlungsfristen)?</p>	<p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p>	

⁽²⁾ a) Übereinstimmung des Gegenstandes der Beauftragung (oder jeder anderen Form der Externalisierung) mit den Zuständigkeiten, Zielen und Projekten der Verwaltung; b) Nichtverfügbarkeit innerhalb der Verwaltung von Ressourcen, die in der Lage sind, die Tätigkeit durchzuführen. Dazu muss im Voraus die objektive Unmöglichkeit festgestellt werden, eigenes internes verfügbares Personal für die Leistungserbringung zu verwenden; es ist also eine vorübergehende genaue und dokumentierte organisatorische Prüfung erforderlich; c) genaue Angabe der Inhalte und Kriterien für die Auftragsabwicklung; d) zeitliche Begrenzung des Auftrags, weshalb ein Fälligkeitstermin im Voraus festzulegen ist; daher sind allgemeine auf unbestimmte Zeit erneuerbare Aufträge nicht zulässig; e) Verhältnismäßigkeit zwischen der vorgesehenen Vergütung und dem damit verbundenen Nutzen für die Verwaltung; f) die Leistung muss zudem „hochqualifizierter Art“ sein.

⁽³⁾ Wesentliche IKS – Elemente (Vorgaben und Prozessschritte) bei Direktvergaben sind im erwähnten Rechnungshofbericht aufgelistet.

3. Schritt: Beschaffungscontrolling

Beschreibung	Fragestellung	Ergebnis	Anmerkungen
Einheitliche Erfassung der Beschaffungsvorgänge, die eine automatisierte Auswertung ermöglicht; standardisiertes Controlling der Beschaffungsvorgänge auf Abteilungsebene	9. Werden die Beschaffungen in der Abteilung hinsichtlich Volumen, Anzahl und Vergabeart systematisch erfasst? 10. Wird der Anteil der Direktvergaben am gesamten Vergabevolumen der Abteilung ermittelt? 11. Wird eine Risikoanalyse durchgeführt, um Risiken bei Direktvergaben zu erfassen und in der Prozessgestaltung zu berücksichtigen? 12. Gibt es in der Abteilung eine standardisierte Kontrolle und Berichterstattung zum IKS-Status bei Direktvergaben?	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	

Datum

Unterschrift