

## **Das interne Kontrollsystem der Bundesverwaltung: Eine unvollendete Umsetzung**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Das interne Kontrollsystem (IKS) wurde in den Ämtern der Bundesverwaltung etappenweise zwischen 2007 und 2008 eingeführt. Fünf Jahre nach seiner Einführung hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) entschieden, eine Bestandsaufnahme von Instrumentarium und Umsetzung des IKS vorzunehmen.

Laut Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG) umfasst das IKS die notwendigen Massnahmen, um das Vermögen des Bundes zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel, d.h. deren wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Der Begriff IKS ist **weit gefasst**, doch leider ist diese Bedeutung in den Hintergrund getreten.

Wenn die Amtsleitungen heute vom IKS sprechen, gehen sie zu oft vom IKS im engeren Sinne aus, das heisst von den IKS-Vorgaben und -massnahmen, wie sie im Leitfaden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) ausführlich beschrieben sind. Diese Vorgaben und Massnahmen beschränken sich auf die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und richten sich somit nach der privatwirtschaftlichen Lösung, decken jedoch die spezifischen Risiken der Bundesverwaltung nur unvollständig ab. Zu prüfen wäre die Notwendigkeit einer Ausweitung des IKS-Instrumentariums auf die Risiken schlechte Geschäftsführung, ineffiziente Verwaltung oder Nichteinhaltung des Rechts. Eine solche Lösung würde bezüglich des Risikomanagement-Ansatzes und bei der Umsetzung eines flächendeckenden IKS für alle Tätigkeiten in der Bundesverwaltung mehr Kohärenz gewährleisten. Eine derartige Ausweitung müsste allerdings mit der Hinterfragung und Verringerung der gegenwärtigen Prüfungen einhergehen. Die Bundesverwaltung braucht nicht *mehr*, sondern *bessere* Kontrollen, also wirksamere Kontrollen, die in Fällen schwerwiegenden Fehlverhaltens auch Konsequenzen nach sich ziehen.

Die EFK empfiehlt für das IKS im engeren Sinne insbesondere folgende Verbesserungen:

- a) Revision der Finanzhaushaltsverordnung, um gewisse unrentable Kontrollen abzuschaffen (beispielsweise mit der Anhebung der Aktivierungsgrenzen für Investitionsausgaben oder der Freigabegrenzen für Zahlungsanweisungen).
- b) Das Hauptgewicht der Kontrollen vom nachgelagerten Bereich des Zahlungsflusses in den vorgelagerten Bereich der Verpflichtungen verschieben, um die für den Bund verbindlichen Entscheide wie Verträge, Bestellungen oder Subventionsverfügungen besser überwachen zu können.
- c) Die Schaffung einer wirksamen und für Dritte obligatorischen Publikation aller Zeichnungsberechtigungen in der Bundesverwaltung, damit heikle Geschäfte wie zum Beispiel die Eröffnung von Bankkonten kontrolliert werden können.

Ein IKS kann nur wirksam sein, wenn es auch umgesetzt wird. Die von der EFK 2012 und 2013 durchgeführten Prüfungen brachten in dieser Hinsicht zahlreiche Probleme sowie grosse Unterschiede zwischen den Verwaltungseinheiten bei der Umsetzung und Überwachung des IKS an den



Tag. Die EFK führte bei den Einheiten stichprobenweise gezielte Befragungen der IKS-Verantwortlichen durch, um die Ursachen dieser unbefriedigenden Situation besser zu verstehen.

Folgende Gründe werden zur Erklärung der Schwierigkeiten bei der Umsetzung angeführt:

- Die Direktorinnen und Direktoren der Verwaltungseinheiten haben die Dimensionen des IKS-Projekts unterschätzt und nur in unzureichendem Masse Ressourcen, Unterstützung durch die Vorgesetzten und Kompetenzen zur Verfügung gestellt.
- Die Verwaltungseinheiten haben das generische Modell der EFV nicht auf ihre spezifischen Prozesse und Risiken angepasst.
- Weder die Prozess- noch die IKS-Verantwortlichen haben bei der Überwachung des IKS die ihnen zugedachte Rolle gespielt und einen Evaluationsbericht zur Umsetzung des IKS geliefert.

Bei manchen Ämtern kann davon ausgegangen werden, dass die ausstehenden Anstrengungen zur Erreichung des geforderten IKS-Niveaus zumutbar sind, da es bei ihnen in erster Linie um eine Formalisierung der Prüfungen oder der Überwachung geht. Bei anderen Einheiten hingegen werden viel grössere Anstrengungen unternommen werden müssen, damit das IKS den Anforderungen entspricht, sei es weil das IKS-Konzept nicht verstanden wurde oder die erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen noch nicht vorhanden sind. Ohne ergänzende Massnahmen wird es kaum möglich sein, die Anforderungen innert vernünftiger Frist zu erfüllen. Eine mögliche Ergänzungsmassnahme könnte die Zustellung sämtlicher Jahresberichte der IKS-Verantwortlichen an die EFV sein, welche für die Erstellung der Staatsrechnung des Bundes verantwortlich ist. Dies würde ihr erlauben festzustellen, welche Verwaltungseinheiten bezüglich ihres IKS Probleme aufweisen und sie könnte frühzeitig beim betroffenen Departement intervenieren.

**Originaltext in Französisch**