

# Mehr Qualität in Verwaltungsabläufen

## Wie kann Risiko mit internen Kontrollsystemen gesteuert werden?

von [Alexander Maimer](#) und [Wolfgang Oberascher](#)



Alexander Maimer

**D**as Szenario ist kein unbekanntes. Knappe Kassen bedingen, dass mit weniger Ressourcen gleich viel oder – aufgrund zunehmender Aufgabendichte – sogar mehr geleistet werden muss. Gleichzeitig steigt die Zahl der zu berücksichtigenden Rechtsnormen und/oder Beteiligten im Verwaltungsverfahren, Abläufe werden zusehends komplexer und unübersichtlicher.

Jetzt stellt sich vielfach die Frage: „Wie kann sichergestellt werden, dass trotz steigender Anforderungen, die Qualität in den Verwaltungsverfahren gesichert bleibt“?



Wolfgang Oberascher

Die Antwort findet sich in dem, zugegebenermaßen weit gefassten, Begriff des Risikomanagements. Risiken können nach dem Verständnis von Odenthal<sup>1</sup> als „Gefahr von *Fehlentscheidungen oder auf Entscheidungen folgendem Fehlverhalten, die bzw. das zur Nichterreichung der gesamten Ziele (der Organisation) führt*“ verstanden werden. D.h., Anknüpfungspunkt für derartige Systeme sind Fehlentscheidungen oder Fehlverhalten in der Organisation, welche nachteilige Auswirkungen mit sich bringen. Das Spektrum möglicher Risikoarten ist ein sehr breites, von der Vermeidung von dolosen Handlungen bis hin zur Erstellung eines Maßnahmenplans auf ein vermindertes Ertragsanteilaufkommen.

### Interne Kontrollsysteme

In diesem Beitrag liegt das Augenmerk jedoch auf jenem Teilsystem einer Risikomanagementkonstruktion, mit der vermieden werden kann, dass beispielsweise eine fehlerhaft abgewickelte Baubewilligung zu

einer Anzeige gegen die Stadt oder Gemeinde führt. Derartige Teilsysteme des Risikomanagements werden als interne Kontrollsysteme (IKS) bezeichnet, sie fokussieren die Prozessebene.<sup>2</sup> Sie haben sich aus der privatwirtschaftlichen Managementlehre entwickelt und finden in der öffentlichen Verwaltung zusehends Einzug. So sind etwa die Schweizer Gemeinden im Kanton St. Gallen seit 1. Januar 2013 per Gesetz verpflichtet, ein solches zu führen,<sup>3</sup> und auch im Land Niederösterreich werden IKS bereits in Pilotgemeinden umgesetzt.<sup>4</sup>

Ziel eines solchen IKS ist die möglichst umfassende Eliminierung von Fehlerquellen in kritischen Abläufen. Es geht nicht um die Kontrolle einzelner MitarbeiterInnen durch die Führungskraft, vielmehr geht es darum, dass Fehlerquellen identifiziert und anschließend geeignete Mechanismen eingesetzt werden, um die Eintrittswahrscheinlichkeit von Fehlern zu reduzieren.

Per Definition ist „*die interne Kontrolle ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess, der von Führungskräften und den Mitarbeitern durchgeführt wird, um bestehende Risiken zu erfassen und zu steuern und mit ausreichender Gewähr sicherstellen zu können, dass die betreffende Körperschaft im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung die folgenden allgemeinen Ziele erreicht:*

- *Sicherung ordnungsgemäßer, ethischer, wirtschaftlicher, effizienter und wirksamer Abläufe;*

1 Vgl. Odenthal, F., Das interne Kontrollsystem als Teil des Risikomanagementsystems, in: der gemeindehaushalt 6/2012, S. 127-131.

2 Vgl. KGSt Bericht 5/2011, Kommunales Risikomanagement – Teil 1: Das kommunale Risikofrühwarnsystem.

3 Vgl. Die St. Galler Gemeinden führen das IKS ein, in Schweizer Gemeinde 6/2012, S. 42-43.

4 <http://gvvvpnoe.riscompany.net/system/web/news.aspx?bezirkonr=0&menuonr=50321203&detailonr=50380136>



Foto: iStockphoto

- Erfüllung der Rechenschaftspflicht;
- Einhaltung der Gesetze und Vorschriften;
- Sicherung der Vermögenswerte vor Verlust, Missbrauch und Schaden.“<sup>5</sup>

### Für welche Abläufe eignet sich ein IKS?

In der Verwaltung sind zahlreiche IKS-charakteristische Abläufe zu finden. In den bisherigen Praxiserfahrungen aus Verwaltungsorganisationen sind solche zumeist im Finanzbereich (Kassa, Buchhaltung, Zahlungsabwicklung, Rechnungsbearbeitung, Bestellwesen) oder auch in Abläufen, die bei Fehlentscheidungen zu umfassenden Konsequenzen in der Stadt oder Gemeinde führen können, wie beispielsweise in baurechtlichen Angelegenheiten zu finden.

Die Qualitätssicherung mit IKS muss sich jedoch nicht auf diese zwei beispielhaften Bereiche beschränken. Vielmehr kommt es auf die individuelle Verwaltungsorganisation an. Führungskräfte kennen in der Regel die Stärken und Schwächen der eigenen Abteilung. Ob nun einzelnen MitarbeiterInnen durch zusätzliche Kontrollmechanismen unter die Arme gegriffen werden soll, oder ganzheitliche abteilungsüberspannende Maßnahmen institutionalisiert werden, variiert zumeist je Anlassfall. Als erster Schritt einer IKS-Einführung ist in diesem Kontext die strukturierte Identifikation von möglichen Risiken wesentlich sowie die Bewertung der Risiken nach Intensität und Eintrittswahrscheinlichkeit.

So können qualitätssichernde Maßnahmen „an der richtigen Stelle“ aufgebaut werden.

### Form der Kontrollmaßnahmen

Die Ausgestaltung von IKS-Kontrollmaßnahmen kann durch unterschiedliche Aktivitäten erfolgen. Dies kann entweder durch EDV-gestützte Maßnahmen erfolgen (beispielsweise durch automatisierte Verständigung, wenn ein Budgetrahmen überzogen wird), oder auch durch Etablierung eines Vier-Augenprinzips zwischen hierarchisch gleich gestellten MitarbeiterInnen. D.h., prozesskritische Vorgänge erfolgen jeweils nur durch (Gegen-)Kontrolle. Eine weitere Möglichkeit wäre das Prinzip der Funktionstrennung, wonach sichergestellt wird, dass nie ein und dieselbe Person alle Phasen eines Geschäftsvorfalles alleine durchführen und überwachen kann.<sup>6</sup>

Weitere IKS-Aktivitäten stellen Checklisten dar, nach welchen Prozessabläufe transparent und nachvollziehbar bearbeitet werden können, gegebenenfalls durch moderne IKT-Software (Stichwort elektronischer Akt) unterstützt.

**„Die Etablierung überlegter Kontrollmechanismen reduziert mögliche Fehlerquellen in Verwaltungsabläufen.“**

### IKS – Auf einen Blick

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die bisherigen Praxisbeispiele einen nachhaltigen Erfolg ausweisen können. Erfolgskritisch bei der Einführung eines IKS ist eine strukturierte Vorgehensweise, das entsprechende Know-how und am Wesentlichsten: die Beteiligung und Unterstützung durch die betroffenen MitarbeiterInnen und Führungskräfte, welche durch das IKS im Arbeitsalltag begleitet werden.



[Kommentar senden](#)

<sup>5</sup> Gastinger, K, Das interne Kontrollsystem – ein weitreichendes Managementinstrument: [http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/217572\\_DE-Kommunales\\_Management-Das\\_Interne\\_Kontrollsystem\\_%23x2013\\_ein\\_weitreichendes\\_Managementinstrument\\_Gastinger\\_2011.pdf](http://www.verwaltungsakademie.ktn.gv.at/217572_DE-Kommunales_Management-Das_Interne_Kontrollsystem_%23x2013_ein_weitreichendes_Managementinstrument_Gastinger_2011.pdf)

<sup>6</sup> Vgl. Schauer, R. Internes Kontrollsystem in Gemeinden, Bürgermeisterstag 2010: [http://195.58.166.60/rpw/user/noegbg/dokumente/bgntag\\_2010\\_Schauer.pdf](http://195.58.166.60/rpw/user/noegbg/dokumente/bgntag_2010_Schauer.pdf)