

IDR Prüfungsleitlinie L 111 "Die IKS-Prüfung in der Rechnungsprüfung"

Stand 29.11.2018

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkungen	3
2. Begriff und Aufgaben des Internen Kontrollsystems (IKS)...	3
2.1 Prüfung des Aufbaus des Internen Kontrollsystems.....	5
2.2 Prüfung der Funktion des Internen Kontrollsystems	7

1. Vorbemerkungen

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit dieser Prüfungsleitlinie die Berufsauffassung dar, nach der kommunale Rechnungsprüferinnen und Prüfer im Rahmen ihrer Eigenverantwortlichkeit ihre Aufgaben der kommunalen Rechnungsprüfung integriert durchführen.
- (2) Die Leitlinie behandelt die Durchführung von IKS-Prüfungen in der Rechnungsprüfung.
- (3) Die Leitlinie ist unter Berücksichtigung der länder- und kommunal-spezifischen Regelungen in den einzelnen Bundesländern anzuwenden.

2. Begriff und Aufgaben des Internen Kontrollsystems (IKS)

- (4) Ein Internes Kontrollsystem (IKS) besteht aus systematisch gestalteten organisatorischen (Sicherungs-) Maßnahmen und Kontrollen in der Kommune zur Einhaltung von Richtlinien und zur Abwehr von Schäden, die durch das eigene Personal oder böswillige Dritte verursacht werden können. Die Maßnahmen beruhen auf technischen und organisatorischen Prinzipien. Sie umfassen Aktivitäten und Einrichtungen zur verwaltungsinternen Kontrolle sowie ihre Beziehungen zueinander. Sie umfassen z. B.
 - Bauliche Zutrittskontrollen und softwaretechnische Zugriffskontrollen,
 - Schriftliche Weisungen z. B. zur Sicherheit, zur Geheimhaltung von Dienst- und Betriebsgeheimnissen, zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit und Presse,
 - Maßnahmen zum Schutz der materiellen und immateriellen Vermögenswerte der Kommune,
 - Maßnahmen zur Abwehr von Korruption und von Vermögensschäden, z. B. das Vieraugenprinzip.

(5) Wesentliche Grundlagen eines Internen Kontrollsystems sind folgende Prinzipien:

- Das Prinzip der Transparenz: Dieses Prinzip besagt, dass für Prozesse Sollkonzepte etabliert sein müssen, die es einem Außenstehenden ermöglichen zu beurteilen, inwieweit Beteiligte konform zu diesem Sollkonzept arbeiten. Gleichzeitig wird dadurch die Erwartungshaltung der Organisationsleitung definiert.
- Das Prinzip der Vier Augen: Dieses Prinzip besagt, dass keine einzelne Person alleine verantwortlich für einen Prozess sein darf. Vielmehr müssen fachlich dazu ausreichend geeignete Personen den Vorgang bearbeiten, um mögliche Abweichungen und Kontrollschwächen zu erkennen und auszuschalten. Dazu gehört auch, dass Verfügungen über das Vermögen der Kommune nicht durch Einzelne getroffen werden dürfen.
- Das Prinzip der Funktionstrennung: Dieses Prinzip besagt, dass eine Trennung zwischen Auftragserfüllung (operative Verantwortung) und Auftragskontrolle (Soll-Ist-Vergleich) zu etablieren ist.
- Das Prinzip der Mindestinformation: Dieses Prinzip besagt, dass für Mitarbeiter nur diejenigen sensiblen Daten verfügbar sein sollen, die sie für ihre Arbeit brauchen. Dies schließt auch die entsprechenden Sicherungsmaßnahmen bei IT-Systemen mit ein.

(6) Das Interne Kontrollsystem (IKS) verfolgt folgende allgemeinen Ziele:

- Sicherstellung der Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit von Prozessen
- Sicherstellung der Verlässlichkeit der Daten des Finanz- und Rechnungswesens
- Sicherstellung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns

(7) Ein funktionierendes Internes Kontrollsystem reduziert das Risiko von Fehlern und rechtfertigt einen geringeren Umfang aussagebezogener Prüfungshandlungen. Die Beurteilung des Internen Kontrollsystems

durch Vornahme von systemorientierten Prüfungshandlungen (Aufbau- und Funktionsprüfungen) bestimmt deshalb weitgehend die Planung von Art und Umfang der durchzuführenden aussagebezogenen Prüfungshandlungen.

- (8) Im Rahmen der Aufbauprüfung des IKS ist zu beurteilen, ob das IKS angemessen ausgestaltet und aufgebaut ist. Bei der anschließenden Funktionsprüfung wird geprüft, inwieweit das System auch in der geplanten Form praktiziert wird und ob die Maßnahmen wirksam sind.

2.1 Prüfung des Aufbaus des Internen Kontrollsystems

- (9) Im Rahmen der Aufbauprüfung sind die einzelnen Komponenten des IKS zu prüfen.

Kontrollumfeld

- (10) Das Kontrollumfeld umfasst das Kontrollbewusstsein der Verwaltungsleitung, die Personalpolitik (Führungsstil, Bedeutung von Integrität und ethischen Werten) und ihre Umsetzung in der Organisationsstruktur, die Übertragung von Verantwortlichkeiten, die tatsächliche Handhabung von Überwachungsaufgaben sowie die Korrektur der aufgedeckten Schwachstellen. Bei der Prüfung gilt es, sich insbesondere auf die Funktionalität und nicht nur auf das formale Bestehen von Regelungen zu konzentrieren.

Risikobeurteilung

- (11) Durch Risikobeurteilungen sollen z.B. finanzielle, rechtliche, leistungswirtschaftliche oder strategische Risiken erkannt und analysiert werden.
- (12) Die kommunalen Rechnungsprüferinnen und Prüfer haben hier insbesondere zu analysieren, wie in der Kommune sämtliche Risiken identifiziert und erfasst werden. Dabei können die für die Verwaltung relevanten Risiken sowohl interne als auch externe Ursachen haben.

- (13) Die Risikobeurteilungen der Rechnungsprüferinnen und Prüfer basieren auf den Risikobeurteilungen, die durch die Kommune selbst durchgeführt werden. Aufgrund dessen bestimmen die Prüferinnen und Prüfer ihre Prüfungsstrategie sowie Art, Umfang und zeitlichen Ablauf der aussagebezogenen Prüfungshandlungen.

Kontrollaktivitäten

- (14) Kontrollaktivitäten sollen die Beachtung der Entscheidungen der Verwaltungsleitung sicherstellen. Die Rechnungsprüferinnen und Prüfer müssen beurteilen, ob diese geeignet sind, wesentliche Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu korrigieren. Es ist ausreichend sich mit den wesentlichen Kontrollaktivitäten zu befassen, die für die Entwicklung der Prüfungsstrategie und die Festlegung des Prüfungsprogramms relevant sind.

Information und Kommunikation

- (15) Information und Kommunikation dienen dazu, dass die für sachgerechte unternehmerische Entscheidungen erforderlichen Informationen den zuständigen Stellen vorliegen. Ein angemessenes Informationssystem ist die Basis für die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Überwachung des Internen Kontrollsystems

- (16) Überwachung des Internen Kontrollsystems meint die Beurteilung der Wirksamkeit des IKS durch Mitarbeitende der Kommune. Diese Überwachung kann in die Prozesse der Kommune integriert sein, oder aber auch prozessunabhängig als Interne Revision ausgestaltet sein. Die Rechnungsprüferinnen und Prüfer haben die wesentlichen Maßnahmen zur Überwachung des IKS durch Einsichtnahme von Dokumenten und Befragungen von Mitgliedern der Verwaltungsleitung und der Fachbereichsleitungen sowie einer Internen Revision zu beurteilen.

2.2 Prüfung der Funktion des Internen Kontrollsystems

- (17) Die Funktionsprüfung befasst sich mit der Überprüfung der Anwendung bestimmter organisatorischer Regelungen sowie die Kontinuität der Anwendungen im abgelaufenen Geschäftsjahr. Darüber hinaus befasst sie sich mit der Frage, welche Personen für die Durchführung verantwortlich waren und wer diese tatsächlich durchgeführt hat.

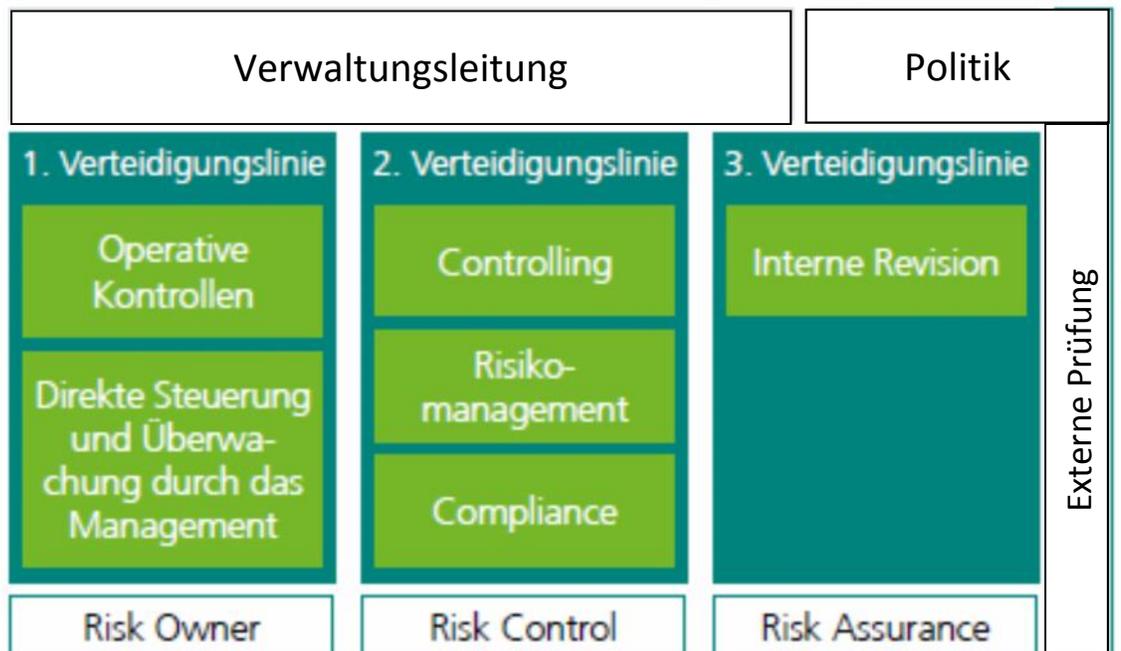


Abb. Three-Lines-of-Defence-Modell¹

¹ European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA) und Federation of European Risk Management Associations (FERMA): Guidance on the 8th EU Company Law Directive article 41, Brussels, 2011; Grafik vgl. Rödl & Partner, Gemeinsam erfolgreich - Interne Revision, <https://www.roedl.de/de-de/de/medien/publikationen/broschueren/documents/roedl-partner-flyer-interne-revision.pdf>