

24. November 2016

Leitfaden Risikomanagement und internes Kontrollsystem (IKS) Minimalanforderungen an kommunale Gemeinwesen

1. Ausgangslage

Jeder Gemeinderat setzt sich bereits heute auf irgendeine Art mit den Risiken in seiner Gemeinde auseinander, und in jeder Gemeindeverwaltung gibt es Mitarbeitende, welche umsichtig handeln und im Sinne der Sache mitdenken. Interne Kontrollen bestehen zweifellos bereits heute in jeder Gemeindeverwaltung. In der Praxis werden die Themen Risikomanagement und internes Kontrollsystem (IKS) jedoch sehr unterschiedlich aufgefasst. Aufgrund unserer Prüfungen vor Ort sowie weiterer Diskussionen und Auswertungen haben wir festgestellt, dass ein gewisses Mass an Kontrollen in jedem Gemeinwesen existiert. Hingegen ist festzuhalten, dass in vielen Fällen keine umfassende, systematische Dokumentation vorhanden ist.

Die Hochschule für Wirtschaft hat im Jahr 2015 alle Aargauer Gemeinden befragt, ob ein Risikomanagement und/oder ein IKS vorhanden sei. Von den 143 Rückmeldungen bejahten 24 Gemeinden diese Frage. Die Analysen der vergangenen Veruntreuungsfälle bei den Aargauer Gemeinden zeigen denn auch auf, dass die Hauptursachen immer bei fehlenden oder mangelhaften internen Kontrollen lagen.

Seit 1. Januar 2014 ist die Verantwortlichkeit des Gemeinderates für die Regelung der internen Kontrolle in § 94a Abs. 2 lit. c Gemeindegesetz festgehalten. Privatwirtschaftliche Unternehmen sind, abhängig von gewissen Grössenkriterien, aufgrund des Obligationenrechts bereits seit 1. Januar 2008 verpflichtet, ein IKS einzuführen.

Die folgenden Ausführungen sollen den Gemeinderäten und den Projektverantwortlichen als Hilfestellung dienen und die Anforderungen an ein IKS aus Sicht der kantonalen Aufsicht konkretisieren. Die Ausführungen basieren inhaltlich auf Kapitel 15 des Handbuchs Rechnungswesen Gemeinden, resp. auf der **IKS-Praxishilfe der Schweiz. Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen**¹. Im kommenden Jahr wird die Thematik anlässlich von Schulungen für Gemeinderatsmitglieder und Gemeindeschreiber sowie für Leitende Finanzen weiter vertieft (vgl. Schulungsprogramm der IPM GmbH).

2. Risikomanagement und IKS – die ganzheitliche Risikosteuerung

In jedem Gemeinwesen existieren übergeordnete Risiken, z.B. aus strategischen Positionen, politischen oder strukturellen Gegebenheiten, welche periodisch im Gemeinderat thematisiert werden sollten. Die Risiken sollten einmal jährlich durch eine qualifizierte Arbeitsgruppe (z. Bsp. Gemeinderat, Geschäftsleitung) erhoben werden. Wenn aus der Risikobeurteilung Risiken mit finanziellen Auswirkungen hervorgehen, sind diese im Rahmen des IKS zu vertiefen. Entscheidend ist, dass die Risiken erkannt und systematisch weiterverfolgt werden. Dies kann auch heissen, dass gewisse Risiken bewusst eingegangen werden.

⇒ Wichtige Risikobereiche gehen aus Darstellung 4, Seite 6, der IKS-Praxishilfe hervor.

¹https://www.ag.ch/de/dvi/gemeindeaufsicht/finanzaufsicht/veroeffentlichungen_23/iks_leitfaden/iks_leitfaden.jsp

3. Schaffung eines internen Kontrollsystems (IKS)

3.1 Zielsetzungen

Im Gegensatz zu den Risiken auf strategischer Ebene, fragt das IKS systematisch nach den operativen Risiken in den Geschäftsprozessen und stellt diesen geeignete Kontrollen gegenüber. Das IKS ist ein Führungsinstrument des Gemeinderats, welches ihm grössere Sicherheit gibt, dass die Gemeindeverwaltung ordnungsgemäss und effizient funktioniert und dass das öffentliche Vermögen bestmöglich geschützt wird. Ein gut funktionierendes IKS unterstützt den Gemeinderat bei der Optimierung der Geschäftsführung, welche möglichst effizient (ressourcensparend) und zielführend (wirksam) sein soll. Mit einem IKS können Fehler und Unregelmässigkeiten nicht immer verhindert werden; sie werden aber eher aufgedeckt und die Eintretenswahrscheinlichkeit kann reduziert werden. Für die Einführung von IKS sollen weder die Aufbau- noch die Ablauforganisation neu definiert werden. Vielmehr soll das IKS - wo sinnvoll - in die bestehenden Strukturen integriert werden, damit es von den Mitarbeitenden akzeptiert und gelebt wird und somit das Kontrollbewusstsein gestärkt wird.

3.2 In vier Schritten zum IKS

Die Vorgehensweise ist grundsätzlich in allen Gemeinden gleich, nur Umfang, Ausgestaltung und Projektorganisation zur Einführung und Umsetzung des IKS sind auf die gemeindespezifischen Bedürfnisse anzupassen.

Schritt 1: Konzept und IKS-Grundlagen

Der Gemeinderat initiiert das Projekt zur Einführung des IKS mit einem Konzeptpapier. In einem ersten Schritt sind die Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu definieren (vgl. Kapitel 3 der IKS-Praxishilfe).

⇒ Muster für Konzeptpapier: Anhang 5/1 und 5/2 der IKS-Praxishilfe

Bevor die operativen Prozesse in Angriff genommen werden, sind die relevanten Grundlagen zu erarbeiten und in das Konzeptpapier des Gemeinderats aufzunehmen.

Die Grundlagen umfassen folgende Elemente:

a) Risikobeurteilung

Die Erkenntnisse aus bestehenden Überlegungen (z.Bsp. SWOT-Analyse, Standortbestimmungen, Risikobeurteilungen) bilden die Ausgangslage. Welche Risiken sind bereits bekannt? Welche Risiken müssen unbedingt abgedeckt werden? (Vgl. Ausführungen in Kapitel 2).

b) Übersicht über die "übergeordneten Kontrollen und Instrumente"

Dies erlaubt ein besseres Verständnis für die Zusammenhänge in Sachen Organisation, Führung, Kultur, Information und Kommunikation. Rahmenbedingungen werden strukturiert aufgezeigt, Lücken und zusätzliche Wünsche lokalisiert. Je enghmaschiger, verlässlicher, durchgängiger und transparenter die übergeordneten Kontrollen und Instrumente sind, desto weniger detailliert muss das IKS auf der Stufe der Detailprozesse ausfallen. Es lohnt sich, hier Zeit zu investieren und grössere Lücken zu schliessen.

⇒ Muster vgl. Anhang 2 der IKS-Praxishilfe

c) Übersicht über die "Übergeordneten IT-Kontrollen"

Die IT spielt heute eine wichtige Rolle, ihr reibungsloses Funktionieren ist eine Grundvoraussetzung. Entsprechend ist es notwendig, im Rahmen des IKS frühzeitig eine Übersicht über die übergeordneten IT-Kontrollen zu gewinnen, wie die wichtigsten Sicherheitsmassnahmen und Zusammenhänge in diesem Bereich aussehen.

⇒ Beispiel in Anhang 3 der IKS-Praxishilfe

d) Ziele definieren

Der Gemeinderat formuliert in Absprache mit den Abteilungsleitenden, dem Rechnungsprüfungsorgan und dem IKS-Beauftragten seine Vorstellungen über die Ziele des IKS. Daraus leitet er ab: gewünschte Wirkung, Ausgestaltung (Organisation, konzeptioneller Rahmen, Struktur, Dokumentation), Abgrenzungen (Ausschluss von Teilbereichen aufgrund von Wesentlichkeitsüberlegungen oder fehlenden Risiken) und Umsetzung (Aufbau und Dauerbetrieb) des IKS.

e) Bestimmung der relevanten Geschäftsprozesse (Teil- und Kernprozesse)

⇒ Liste der möglichen Prozesse und Teilprozesse vgl. Anhang 4 der IKS-Praxishilfe

Der erste Schritt der IKS-Einführung wird mit dem Gemeinderatsbeschluss zum Konzept abgeschlossen.

Schritt 2: Operative Prozesse und Risiken beschreiben, Kontrollen vorsehen

Im nächsten Schritt werden nun die im Grundlagenbeschluss des Gemeinderats definierten, relevanten Geschäftsbereiche analysiert und die entsprechenden operativen Prozesse mittels Prozessbeschreibungen dokumentiert. Die Prozessanalyse beschäftigt sich schweremittig mit den Fragen was dabei schiefgehen könnte (Risiken) und welche Massnahmen (Kontrollen) ergriffen werden, um dies zu verhindern. Die Dokumentation der Arbeiten soll so knapp wie möglich erfolgen, jedoch trotzdem einheitlich über den ganzen Betrieb. Der Fokus liegt dabei auf den Kernprozessen, d.h. es brauchen längst nicht alle Geschäftsprozesse im Detail dokumentiert zu werden. Wichtig ist es hingegen, in einer Gesamtübersicht alle vorhandenen Prozesse und Teilprozesse sowie deren Abhängigkeiten aufzuzeigen.

⇒ Vgl. Kapitel 4.2.2, S. 11 der IKS-Praxishilfe

Schritt 3: IKS-Umsetzung und Betrieb

Die in den vorangegangenen Schritten erarbeiteten Dokumente und Hilfsmittel sind vom Gemeinderat als Verantwortungsträger abzunehmen. Es bietet sich an, ihm die Resultate des Projekts und die daraus gewonnen Erkenntnisse mittels einer Präsentation vorzutragen. Dies bietet dem Gemeinderat die Gelegenheit, noch allfällige Anpassungs- und Ergänzungswünsche anzubringen bevor er die finale Version zum Beschluss erhebt.

Um die Integration in die Betriebsabläufe sicherzustellen und ganz allgemein das Kontrollbewusstsein zu fördern, muss die Verwaltung zum Thema Risikomanagement und IKS zeitnah informiert und angemessen geschult werden. Sämtlichen involvierten Parteien müssen ihre Rollen und Verantwortlichkeiten klar sein, damit die Umsetzung in der Praxis einwandfrei verlaufen kann.

a) Systemüberwachung einführen (kaskadenartig)

⇒ Vgl. Kapitel 4.2.3, S. 12 der IKS-Praxishilfe

b) IKS-Reporting einführen

⇒ Vgl. Kapitel 4.2.3, S. 13 der IKS-Praxishilfe

Schritt 4: IKS-Pflege und Daueraufgaben

Als letzten Schritt gilt es, das Erreichte in einen „gesicherten Zustand“ zu überführen. Es werden Routinen für die IKS-Wartung gebildet, um nicht mehr zurückzufallen. Die Routinen sind als Daueraufgaben zu verstehen und sind im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses essentiell für den Fortbestand des IKS.

⇒ Vgl. Kapitel 4.2.4, S. 14 der IKS-Praxishilfe

4. Beurteilung eines IKS

Ein IKS wird von der externen Prüfung als solches anerkannt, wenn folgende Anforderungen (in Anlehnung an den Schweizer Prüfungsstandard 890) erfüllt sind:

- ✓ In der Gemeinde ist generell ein Kontrollbewusstsein vorhanden.
- ✓ Das IKS ist vorhanden, nachprüfbar und dokumentiert².
 - ✓ Das IKS deckt die relevanten Risiken und Aufgaben der Gemeinde ab.
 - ✓ Das IKS ist den zuständigen Mitarbeitenden bekannt und wird angewendet.
 - ✓ Das IKS unterstützt die zweckmässige Verwendung der finanziellen Mittel.
 - ✓ Die Dokumentation wird jährlich auf Aktualität überprüft. Anpassungen in den Prozessen und in den damit einhergehenden Risiken werden in der Dokumentation laufend aktualisiert.

Für Fragen wenden Sie sich an Marc O. Schmellentin, Stv. Leiter Gemeindeinspektorat
(ab 1.1.2017 Leiter Sektion Finanzaufsicht Gemeinden), E-Mail: marc.schmellentin@ag.ch, Tel. 062 835 16 52.

Für die Bestellung der IKS-Praxishilfe wenden Sie sich an Marion Hofmann, Sekretariat Gemeindeinspektorat,
(ab 1.1.2017 Sekretariat Sektion Finanzaufsicht Gemeinden)
E-Mail: marion.hofmann@ag.ch, Tel. 062 835 16 50.

² Für die Mindestanforderungen vgl. die Schritte 1 bis 4