

# Interne Kontrolle der gemeinderechtlichen Körperschaften

## Gesetzliche Grundlagen

- < Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG; SGF 140.6)
- < Verordnung vom 14. Oktober 2019 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV; SGF 140.61)

In Artikel 55 und 56 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) werden die gemeinderechtlichen Körperschaften verpflichtet, ein internes Kontrollsystem (IKS) einzuführen.

Nach Artikel 28 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV) werden die wesentlichen Elemente des IKS in den Weisungen des Amtes für Gemeinden (GemA) präzisiert. Diese Weisung erfüllt diese Anforderung.

Artikel 62 GFHG präzisiert zudem, dass die Revisionsstelle das Vorhandensein eines IKS in der Körperschaft nachweisen muss.

## Einführung des internen Kontrollsystems (IKS)

Die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden definiert zwar, was ein internes Kontrollsystem innerhalb einer Körperschaft sein sollte; darüber, wie dieses umgesetzt werden soll, lässt der Gesetzgeber jedoch einen grossen Spielraum.

Es ist sehr komplex, ein IKS-Muster zu erstellen, das direkt auf alle gemeinderechtlichen Körperschaften anwendbar wäre. Denn das IKS hängt von den jeweiligen Merkmalen jeder Körperschaft ab (Grösse, Organisation, Arbeitsweise usw.). Mit dieser Weisung sollen daher die gemeinderechtlichen Körperschaften bei der Einführung eines IKS angeleitet werden, indem die verschiedenen Schritte für dessen Erstellung beschrieben und Beispiele gegeben werden, die auf die meisten Körperschaften anwendbar sind.

Nebst einer gesetzlichen Verpflichtung ist das IKS vor allem ein nützliches Instrument für die Körperschaft, da es den reibungslosen Ablauf ihrer Schlüsselprozesse gewährleistet. Es ist daher wichtig, das IKS möglichst pragmatisch zu erstellen, indem man sich auf die wichtigsten Risiken konzentriert. Schliesslich muss sich das IKS im Laufe der Zeit weiterentwickeln und angepasst werden, damit es wirksam bleibt, wenn sich die Aufgaben ändern oder sich die Körperschaft weiterentwickelt.

Im Mittelpunkt des IKS steht der Begriff des Risikos, in erster Linie finanzielle Risiken, aber auch organisatorische, IT- und reglementarische Risiken. Im letzten Abschnitt dieser Weisung werden die für eine gemeinderechtliche Körperschaft spezifischen Risiken aufgelistet (unvollständige Liste). Eine Matrix, in der diese Risiken und die Massnahmen zu ihrer Verhütung aufgeführt sind, ist als Beispiel beigelegt.

Es gibt umfangreiche Dokumentationen zum IKS. Die *Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen* publizierte namentlich einen Leitfaden für dessen Umsetzung ([Link](#)). Dieser Leitfaden beschränkt sich auf die wesentlichen Aspekte und ist keine umfassende Informationsquelle zu diesem Thema.

Er muss es jedoch den kleinen und mittleren Körperschaften ermöglichen, ein IKS zu erstellen, das ihren Bedürfnissen entspricht.

## Schritte zur Erstellung eines IKS

Es gibt fünf wesentliche Schritte bei der Erstellung eines IKS:

### 1. Ernennung einer/eines Verantwortlichen

Die Erstellung eines IKS muss als Projekt betrachtet werden, dessen Verantwortung einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter der Körperschaft unter der Aufsicht der Exekutive übertragen wird. Diese Person koordiniert das Projekt und stellt in einer zweiten Phase die Pflege des IKS sicher, wobei sie sich auf die anderen Mitglieder der Verwaltung sowie auf die Mitglieder der Exekutive stützt, je nach deren Zuständigkeiten und Kompetenzen. Vorzugsweise wird eine Person ernannt, die einen guten Überblick über das Funktionieren der Körperschaft hat, und, vor allem, die Herausforderungen in Zusammenhang mit dem IKS versteht und dafür motiviert ist. Es muss auch sichergestellt werden, dass der ernannten Person genügend Zeit zur Verfügung steht, um diese Funktion zu ihrem bestehenden Pflichtenheft hinzuzufügen.

### 2. Identifizierung von Risiken

Dies ist der erste konkrete Schritt zur Erstellung des IKS. Für jede Aufgabe, jede Aktivität, jeden Prozess der Körperschaft werden potenzielle Risiken identifiziert. Dabei kann es sich um Fehler- oder Betrugsrisiken oder allgemein um Risiken einer Fehlfunktion wichtiger Prozesse der Körperschaft handeln.

### 3. Risikoabsicherung und Festlegung von Kontrollen

Für jedes identifizierte Risiko muss anschliessend die Kontrolle definiert werden, um es zu verhindern. Die verwendeten Informatiksysteme ermöglichen die Automatisierung bestimmter Kontrollen, in anderen Fällen kann die Kontrolle nur manuell durchgeführt werden. Auch die Häufigkeit der einzelnen Kontrollen könnte variieren: Die Kontrolle kann permanent (systematisch) oder periodisch (täglich, monatlich oder sogar jährlich) durchgeführt werden. Um die Wirksamkeit der bestehenden Kontrollen beurteilen zu können, sollten die Ziele der einzelnen Kontrollen definiert werden. Je nach dem Risiko, dem man vorbeugen möchte, werden folgende Aspekte kontrolliert:

- < die Vollständigkeit, Genauigkeit und/oder Gültigkeit eines Vorgangs
- < der Zugang für Mitarbeiter;
- < das Vorhandensein und/oder die Bewertung eines Guts;
- < usw.

Alle identifizierten Risiken und die Kontrollen zu ihrer Verhinderung können in einer Matrix, wie sie im Anhang dieser Weisung dargestellt ist, zusammengefasst werden.

### 4. Erfassung des Bestehenden

Obwohl die Verpflichtung, über ein IKS zu verfügen, in der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden neu ist, bestehen implizit oder formell bereits viele Kontrollen innerhalb der gemeinderechtlichen Körperschaften. Sobald die Risiko- und Kontrollmatrix fertiggestellt ist, können bereits bestehende Kontrollen identifiziert werden.

## 5. *Formalisierung*

Ein Hauptmerkmal eines IKS ist die Notwendigkeit, dieses zu dokumentieren. Diese Formalisierung betrifft sowohl den Prozess der Erstellung des IKS (Definition von Risiken, Kontrollen usw.) und seine Pflege (siehe unten) als auch seinen Betrieb. Jede durchgeführte Kontrolle muss daher dokumentiert werden. Auch bestehende Kontrollen, die möglicherweise nicht formalisiert sind, müssen dokumentiert werden.

### **IKS-Pflege**

Wie bereits erwähnt, ist das IKS nicht starr, sondern es entwickelt sich mit der Zeit weiter. Die Risiken, denen die Körperschaft ausgesetzt ist, können sich ändern, insbesondere bei der Einführung neuer IT-Tools, Gesetzesänderungen, Änderungen der internen Prozesse usw. Das Risikoinventar muss regelmässig sorgfältig überprüft werden. Die für das IKS verantwortliche Person muss auch die vorhandenen Kontrollen kritisch beobachten und ihre Relevanz und Wirksamkeit bestätigen. Kontrollen, die nicht mehr notwendig sind oder ihre Ziele nicht erfüllen, werden entfernt oder ersetzt.

Wie bei den Kontrollen, die das ganze Jahr über durchgeführt werden, müssen auch die IKS-Kontrollvorgänge dokumentiert werden. Daher wird jede Kontrolle einer jährlichen Bewertung ihrer Wirksamkeit unterzogen, die ihre Fortsetzung, Ersetzung oder Aufhebung rechtfertigt. Diese Bewertung wird von der Exekutive validiert.

### **Überprüfung seiner Existenz**

Die externe Revisionsstelle muss im Rahmen ihrer Befugnisse nach der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden in ihrem jährlichen Revisionsbericht das Vorhandensein eines IKS in der gemeinderechtlichen Körperschaft bestätigen (Art. 62 Abs. 2 Bst. d GFHG). Gemäss den Schweizer Prüfungsstandards (PS 890) muss die Revisionsstelle folgende Punkte überprüfen:

- < das IKS ist vorhanden und überprüfbar (d. h. dokumentiert);
- < das IKS ist den Risiken und der Tätigkeit der Körperschaft angepasst;
- < das IKS ist den zuständigen Mitarbeitenden bekannt;
- < das definierte IKS wird angewendet;
- < es ist ein Kontrollbewusstsein in der Körperschaft vorhanden.

## **Anhang: Beispiel eines Risiko- und Kontrollinventars Wesentliche Elemente des IKS**

Der Anhang zu dieser Weisung in Form einer Excel-Datei ist ein Beispiel für ein Risikoinventar und eine Kontroll-Matrix, um diesen Risiken zu begegnen. Dieser Anhang ist weder ein Muster, das buchstabengetreu anzuwenden ist, noch ist die Liste der dargestellten Risiken vollständig; Jede gemeinderechtliche Körperschaft erstellt ihr IKS auf der Grundlage ihrer eigenen Realität.

Diese Beispiele geben jedoch einen guten Hinweis darauf, wie die Einführung eines IKS in einer gemeinderechtliche Körperschaft aussehen könnte. Das Risikoinventar listet namentlich die **wesentlichen Elemente des IKS** auf, nämlich:

- < Personalmanagement
- < Steuern und Gebühren
- < Verkauf
- < Einkauf
- < Vorräte
- < Materielle Anlagen
- < Gehälter
- < Finanzen
- < Informationstechnologie