

IKS - PRAXISHILFE

Leitfaden zur Umsetzung des IKS (Internes Kontrollsystem) in kleinen und mittleren Gemeinden

- 1. Ziele und Grundlagen des IKS**
- 2. IKS und Risikomanagement**
- 3. Aufgaben und Verantwortlichkeiten im IKS**
- 4. IKS-Umsetzung**
- 5. Ausser man tut es!**

Anhänge und Beispiele



Initiantin und Herausgeberin (2011):

**KONFERENZ DER KANTONALEN AUFSICHTSSTELLEN ÜBER DIE GEMEINDEFINANZEN
CONFERENCE DES AUTORITES CANTONALES DE SURVEILLANCE DES FINANCES COMMUNALES
CONFERENZA DELLE AUTORITA DI VIGILANZIA SULLE FINANZE DEI COMUNI
CONFERENZA DA LAS AUTORITADS DA SURVEGLIANZA CHANTUNALAS SUR LAS FINANZAS COMMUNALAS**

**Autor: Bruno Hüsler
Hüsler Gmür + Partner AG, Treuhand- und Revisionsgesellschaft, Baden-Dättwil**

Layout: Dieter Nüssli, 5452 Oberrohrdorf

Produktion: Druckerei Nüssli AG, 5507 Mellingen

© KKAG-CACSFC Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Konferenz	3
1. Ziele und Grundlagen des IKS	3
1.1 Ziele des IKS	3
1.2 Erfahrungen bei der Umsetzung von IKS in der Privatwirtschaft (KMU)	3
1.3 Grundlagen zum IKS	4
1.3.1 Gesetzliche Grundlagen	4
1.3.2 IKS-Definition	4
1.3.3 IKS als Teil der Kultur / Besonderheiten der Gemeindewelt	4
2. IKS und Risikomanagement	5
3. Aufgaben und Verantwortlichkeit im IKS	7
4. IKS-Umsetzung	8
4.1 Übersicht	8
4.2 Vier Schritte zum dauerhaften IKS	9
4.2.1 Schritt 1: IKS-Grundlagen schaffen	9
4.2.2 Schritt 2: operative Prozesse und Risiken beschreiben, Kontrollen vorsehen	11
4.2.3 Schritt 3: IKS-Umsetzung und Betrieb	12
4.2.4 Schritt 4: IKS-Pflege, Daueraufgaben	14
5. Ausser man tut es!	14

Darstellungsverzeichnis

Darstellung 1	Ziele im IKS-Projekt	3
Darstellung 2	Risikomanagement im Zusammenspiel mit operativer Leistungserbringung, IKS und Strategieprozessen	5
Darstellung 3	Steuerung und Kontrolle im öffentlichen Gemeinwesen	5
Darstellung 4	Wichtige Risiko-Bereiche, welche periodisch zu überprüfen sind	6
Darstellung 5	Vom klaren Umgang mit Risiken	6
Darstellung 6	In vier Schritten zum dauerhaften IKS	8

Anhangverzeichnis

Anhang 1	Beispiel des Zusammenspiels von Risiko-Management und IKS
Anhang 2	Übersicht über die übergeordneten Kontrollen und Instrumente
Anhang 3	Übersicht über die übergeordneten IT-Kontrollen
Anhang 4	Übersicht über die möglichen Prozesse und Teilprozesse
Anhang 5	IKS-Grundsätze als Konzeptpapier
Anhang 6	Prozessmappe „Anschlussgebühren“
Anhang 7	Argumente für ein IKS

Vorwort der Konferenz

Die interne Kontrolle – das IKS – ist bei den Gemeinden schon seit Jahren bekannt, wurde bisher aber wenig koordiniert und kaum dokumentiert. Mit den seit 2008 bestehenden bundesrechtlichen Bestimmungen gilt in der Privatwirtschaft für alle Gesellschaftsformen die Pflicht, eine IKS-Dokumentation bereitzustellen. Die Existenz ist durch die Revisionsstelle zu bestätigen. Diese Bestimmungen gelten nicht direkt für die öffentlichrechtlichen Körperschaften, erzeugen jedoch einen gewissen Druck, IKS-Instrumente aufzubauen und einzusetzen. In verschiedenen Kantonen wurden dazu die rechtlichen Rahmenbedingungen und Vorgaben geschaffen. Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen nahm dies zum Anlass, diese Praxishilfe zu erarbeiten.

Die IKS-Praxishilfe versteht sich als Leitfaden, um mit vertretbarem Aufwand zu einer zweckmässigen Lösung zu gelangen. Die Mustervorlagen (Anhänge 2 bis 6) sind auf die kantonalen und kommunalen Verhältnisse anzupassen; sie stehen zum Download zur Verfügung: www.kkag-cacsfc.ch.

1. Ziele und Grundlagen des IKS

1.1 Ziele des IKS

Wer ein internes Kontrollsystem (IKS) einführen möchte, will seine Prozesse absichern, den Informationsfluss verbessern und Klarheit haben zur Frage „Wer überwacht was?“ (Compliance). Es geht letztendlich darum, den sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln, die sachliche Richtigkeit der Ausgaben und die Vollständigkeit der Einnahmen sicherzustellen und bestehendes Vermögen zu schützen. Zudem müssen die Gemeinden den steigenden Ansprüchen an die finanzielle Berichterstattung (Transparenz und Verlässlichkeit) gerecht werden.

Betriebe der öffentlichen Hand sind im Kern „normale“ Dienstleistungsunternehmen, sehr oft mit den klaren Wesenszügen von KMU (kleine und mittlere Unternehmen, per Definition bis zu 250 Mitarbeitenden). Für Unternehmen der Privatwirtschaft muss die Revisionsstelle die Existenz des IKS bestätigen, wenn zwei der nach genannten Limiten überschritten sind: Umsatz über Fr. 20 Mio., Bilanzsumme über Fr. 10 Mio., mehr als 50 Mitarbeitende (Vollzeitstellen). Seit Inkrafttreten dieser Bestimmungen (1.1.2008) haben sich in der Schweiz tausende von Führungskräften den Kopf darüber zerbrochen, wie sie ihr IKS darstellen, um den gesetzlichen Ansprüchen gerecht zu werden. Im öffentlichen Bereich gelten diese Bestimmungen nicht, sie werden aber in unterschiedlichem Ausmass durch die Kantone übernommen, weil das IKS grundsätzlich denselben Stellenwert hat.

Ziele

- **Gesetzliche Anforderungen erfüllen**
- **Nutzen erzeugen**
 - Informationsfluss verbessern (Qualität, Frequenz)
 - Geschäftsprozesse sichern, Effizienzpotenziale erkennen (weniger Fehler)
 - Geschäftsrisiken identifizieren
 - Organisation klären (Aufgaben, Verantwortung)
 - Verantwortungsbewusstsein bei Mitarbeitenden stärken
 - Bestehende Instrumente zusammenführen; Gemeinde-Führung stärken
 - Risiko deliktischer Handlungen reduzieren (präventiv)
 - Vertrauen erhöhen
- **Kostengünstige Umsetzung ermöglichen**
 - durch Beschränkung auf die wesentlichen Finanzprozesse (IKS)
 - durch möglichst einfache Ausgestaltung im Aufbau, Unterhalt und in der Dokumentation

Darstellung 1: Ziele im IKS-Projekt

1.2 Erfahrungen bei der Umsetzung von IKS in der Privatwirtschaft (KMU)

Vier wichtige Erfahrungen prägen die Umsetzung:

- **Flexibel und ausbaufähig:** Ein IKS soll von Anfang an einem Konzept folgen. Damit wird es möglich, dass es mit der Komplexität der Organisation und den sich bietenden Problemen mitwachsen kann.

- **Unikat:** Ein IKS soll standardmässig und modulartig aufgebaut werden. Gleichzeitig ist es ein Unikat, das ausgerichtet ist auf die Organisation und die spezifische Gruppe von Menschen.
- **Offensichtliche Schnittstellen abdecken:** Im IKS werden wesentliche Bereiche gestreift, für die bereits Instrumente im Einsatz stehen (Risiko-Management, Führungsorganisation, Qualitäts-Management etc.). Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, müssen die Übergänge zwischen den Instrumenten ausgeleuchtet werden. Dies wird erreicht durch Workshops, integrierende Zusammenarbeit sowie aufzubauende Strukturen, die Bestehendes konstruktiv zusammenführen.
- **Führungsaufgabe:** Das IKS im KMU-Bereich setzt an der Unternehmensspitze an. Es ist nicht möglich, ein wirksames IKS ohne Einbezug der Führungsverantwortlichen umzusetzen. Der Aufbau muss deshalb top-down erfolgen. Das IKS soll von den Mitarbeitenden quer durch den Betrieb akzeptiert und verstanden werden.

1.3 Grundlagen zum IKS

1.3.1 Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzlichen Grundlagen zur Frage, ob und wie die Gemeinden ein IKS aufzubauen haben, variieren in den Schweizer Kantonen stark. Über die konkrete Ausgestaltung des IKS macht der Gesetzgeber normalerweise keine Vorgaben.

1.3.2 IKS-Definition

Per Definition ist IKS „ein Management-Instrument zur systematischen Sicherstellung der Zielerreichung und umfasst alle von der dafür verantwortlichen Geschäftsleitung angeordneten organisatorischen Methoden und Massnahmen, die dazu dienen, einen ordnungsgemässen Ablauf des Geschehens sicherzustellen sowie das öffentliche Vermögen zu optimieren.“

Die organisatorischen Massnahmen des IKS sind in die betrieblichen Arbeitsabläufe integriert (vgl. auch Darstellung 2). Sie erfolgen arbeitsbegleitend oder sind dem Arbeitsvollzug unmittelbar vor- oder nachgelagert. Die organisatorischen Massnahmen können den Gemeinderat von Kontrolltätigkeiten entlasten und den ausführenden Stellen mehr Verantwortung übertragen. Ein gutes IKS gibt nur im Aufbau Mehrarbeit. Nachher wirkt es stark entlastend, sowohl operativ im Alltag als auch im Bereich der Kontrollen und Prüfungen (weniger externe Kontrolle).

1.3.3 IKS als Teil der Kultur / Besonderheiten der Gemeindegwelt

Die in der Verwaltung gepflegte Kultur spielt eine wichtige Rolle. Führungskräfte und Mitarbeitende prägen das Kontrollumfeld mit ihrer Integrität, ihren ethischen Werten und ihrer Vorbildfunktion. Die Welt der Gemeinden weist Besonderheiten auf, welche zum System gehören:

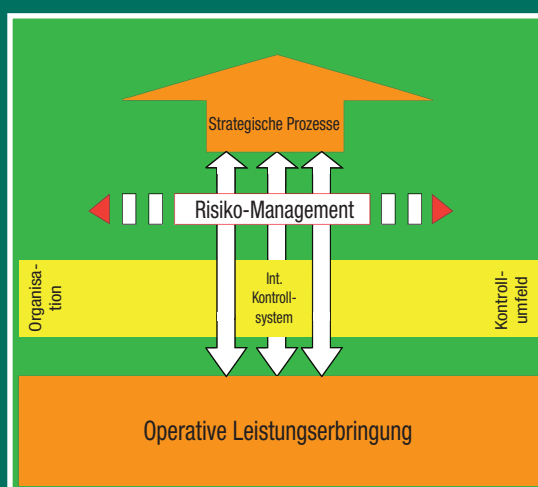
- Viele Schnittstellen zwischen den Abteilungen (z.B. Steueramt / Finanzverwaltung / Bauverwaltung etc.), viele Schnittstellen auch zu externen Stellen (z.B. zu Gemeindeverbänden)
- Anspruchsvolle Zusammenarbeit zwischen politisch gewählten „Miliz-Mitarbeitenden“ (z.B. Gemeinderäte, Rechnungsprüfungsorgane etc.) und den Profis der Verwaltung.
- Hoher Grad an operativen Routineprozessen in der Gemeindeverwaltung
- Einfluss der Politik auf die Zusammenarbeit zwischen den Gremien (z.B. Gemeinderat/Kommissionen) und die Arbeit in der Gemeindeverwaltung
- Rücktritte, Ausscheiden von Amtsinhabern (Gemeinderäte kommen und gehen, die Verwaltungsprofis bleiben).

Ein Ausbau des IKS fördert die Transparenz und Durchgängigkeit der Organisation in Routineprozessen markant. Entsprechend empfänglich ist die Gemeindegwelt für die positiven Wirkungen eines intakten IKS.

2. IKS und Risikomanagement

Risikomanagement und IKS als Ausdruck bewusster Unternehmensführung

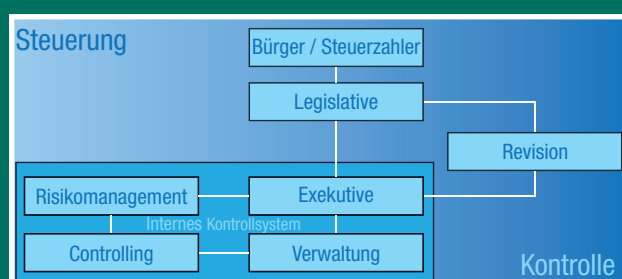
Es ist selbstverständlich, dass jede unternehmerisch tätige Organisation (und das sind alle Gemeinden!) die Risiken auch ohne formelles IKS, nämlich informell handhaben. „Kein IKS“ gibt es nicht! Überall gibt es den Abteilungsleitenden, der umsichtig und bedacht agiert. In vielen Gemeinden gibt es besonders tüchtige Mitarbeitende, die selbständig und im Sinne der Sache mitdenken, und manchenorts verfügen Gemeinderäte bereits über ein mehr oder weniger konkretes Risikomanagement (z.B. in Form einer jährlichen Risikobeurteilung mit konkreten Handlungsanweisungen in die Abteilungen). Warum sich also auch noch mit IKS beschäftigen und dazu personelle Ressourcen binden? Viele Gemeinden nähern sich der IKS-Thematik und den Forderungen nach einer fundierten Risiko-Analyse mit einigen Vorbehalten.



*Darstellung 2:
Risikomanagement im Zusammenspiel mit operativer Leistungserbringung, IKS und Strategieprozessen.*

Der Hauptfokus der Gemeinde liegt typischerweise auf einer kurzfristig optimierten Leistungserbringung. Bereits die strategische Ausrichtung ist oft nicht mehr so klar, und was dazwischen liegt, ist häufig nicht definiert. Gemeinden verfügen zuweilen über ein "bauchorientiertes Risikomanagement" und ein "informelles IKS" (interne Kontrollen sind vorhanden, aber nicht standardisiert; sie sind stark personenabhängig).

Der präzise Umgang mit Risiken führt zu einem gezielten und bewussten Ressourceneinsatz und spart Mittel in massivem Umfang. Es resultiert eine ausbalancierte, gute und bewusste Unternehmensführung und die Gewissheit, dass auftretende Fehler routinemässig und geordnet ausgeräumt werden. Derselbe Fehler ist in Zukunft ausgeschlossen und Neues wird frühzeitig erkannt. Ein derartiger Umgang mit Fehlern und Risiken fördert die „selbständig lernende Organisation“, sie entwickelt sich weiter, lernt aus sich heraus, was selbstverständliches „Immer-Besser-Werden“ (Kaizen) nach sich zieht.



*Darstellung 3:
Steuerung und Kontrolle im öffentlichen Gemeinwesen*

*Quelle:
Price Waterhouse Coopers,
Vortrag November 2009*

IKS und Risikomanagement im Zusammenspiel

Das IKS fragt systematisch nach den operativen Risiken in Geschäftsprozessen und stellt diesen die geeigneten (Kontroll-) Schritte gegenüber. Daneben gibt es übergeordnete Risiken, z.B. aus strategischen Positionen, politischen oder strukturellen Gegebenheiten. Diese sollten periodisch durch eine qualifizierte Arbeitsgruppe (z.B. Gemeinderat, Geschäftsleitungsmitglieder, Vertretung aus Prüfungsorganen) erhoben werden. Sie sind Teil eines grösseren Risikomanagements, das beispielsweise bei den KMU-Betrieben im Anhang der Jahresrechnung Ausdruck findet. Das Zusammenspiel von Risikomanagement und IKS ist ein wichtiges Element. Dabei geht es nicht darum, das eine gegen das andere auszuspielen, sondern Verbindungsstellen zu schaffen. Die beiden Werkzeuge fliessen zusammen! Wo letztlich ein bedeutendes Risiko lokalisiert wird, ist nicht von Belang. Entscheidend ist, dass es erkannt und systematisch weiterverfolgt wird (vgl. hierzu auch das Beispiel in **Anhang 1**). Das kann auch heissen, das Risiko bewusst zu erkennen, mit dem Risiko zu leben und nichts zu unternehmen.

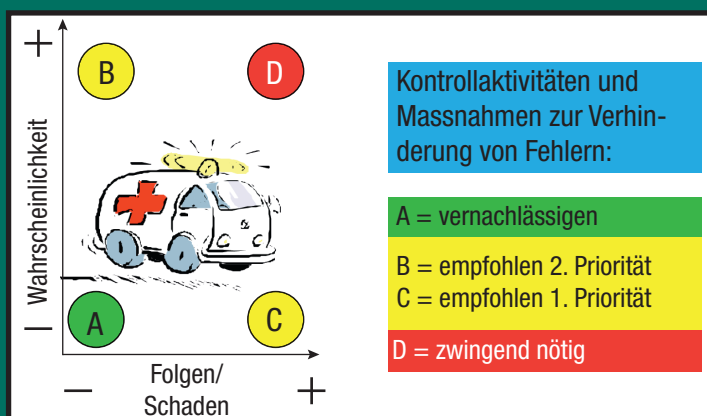
Wir werden zum wiederkehrenden und systematischen Beobachter der vorhandenen Risiken, der un-aufgeregert und rechtzeitig die richtigen Schlüsse ziehen kann.

Geschäftsrisiken: - Organisation - Kontrollumfeld - Image / Reputation	Haftpflichtrisiken: - Werkanlagen - Öffentliche Liegenschaften - Strassen	Finanz- und Sachrisiken: - Konjunktur (Steuereinnahmen) - Klumpenrisiken - Finanzielle Führung - Subventionen
Personalrisiken (alle Ebenen): - Personalengpässe - Austritte von wichtigen Mitarbeitenden - Falsch qualifizierte Mitarbeitende, Know-how	Ökologische Risiken: - Altlasten - Störfälle - Abfall-Gruben	Struktur-Risiken: - Bevölkerung - Arbeitslose - Ausländeranteil - Wohnlage
Risiken im Miliz-System: - Behörden - Kommissionen - Eingeschränkter Planungshorizont		Gesetzgebung/Reformen: - Gemeindereform - Schulreform - Gesundheitswesen

Darstellung 4: Wichtige Risiko-Bereiche, welche periodisch zu überprüfen sind (z.B. in Form einer Risikobeurteilung)

Wieviel IKS ist genug? Vom klaren Umgang mit Risiken

Es besteht nicht nur die Gefahr, zu wenig zu tun, man kann auch zu viel tun! Um die Übersicht zu behalten, ist ein klarer Umgang mit Risiken unerlässlich: Risiken ergeben sich aus der Analyse von Prozessen, Risiken sind zu beschreiben und zu qualifizieren. Massnahmen (= Kontrollaktivitäten) sind nur dort anzusetzen, wo die Situation es verlangt, also dort, wo Schaden entstehen kann und für das Eintreten des Risikos eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht. Vorsicht: die Schadenshöhe ist nicht allein in Franken auszudrücken; Elemente wie Image, Vertrauen und Glaubwürdigkeit können hier mindestens genauso wichtig sein.



Darstellung 5: Vom klaren Umgang mit Risiken. Die Einschätzung eines Risikos nach den Kriterien „Wahrscheinlichkeit“ und „Folgen/Schaden“ hilft, die richtigen Schlüsse zu ziehen. Für „D-Risiken“ sind unbedingt entsprechende Massnahmen zu ergreifen, für „B- und C-Risiken“ unter Umständen auch. Kontrollaktivitäten zur Abwendung von „A-Risiken“ können weggelassen werden.

3. Aufgaben und Verantwortlichkeit im IKS

Gemeinderat

Der Gemeinderat ist für die Existenz und die Anwendung eines geeigneten IKS verantwortlich.

IKS-Beauftragter

Ein Mitarbeitender der Verwaltung ist als IKS-Beauftragter zu bestimmen. Er führt in der Aufbauphase das Projekt (Projektleiter), koordiniert, begleitet die Umsetzung in die Praxis, evaluiert und aktualisiert das IKS periodisch. Der IKS-Beauftragte verfügt über hohe Akzeptanz und ist in der Lage, mit wechselnden Personengruppen zu arbeiten und andere zu motivieren.

Externe Fachkraft

Das IKS-Projekt ist anspruchsvoll. Wenn internes know-how fehlt, kann es sinnvoll sein, externe Unterstützung beizuziehen.

Arbeitsgruppen

Arbeitsgruppen können zusätzlich zur Projektorganisation des IKS-Beauftragten eingesetzt werden.

Abteilungsleitende

Die Abteilungsleitenden sind grundsätzlich direkt verantwortlich für alle Tätigkeiten ihrer Abteilung. Und damit auch für die konzeptionelle Auslegung, die Einrichtung und die Aufsicht über das ordnungsmässige Funktionieren, die Führung und die Dokumentation des IKS.

Mitarbeitende

Die Mitarbeitenden sind massgeblich am IKS beteiligt. Jeder Mitarbeitende hat definierte Aufgaben bei der Durchführung der internen Kontrollen und ist dafür verantwortlich, dass Probleme in den Betriebsabläufen, die Nichteinhaltung von Verhaltensnormen oder Verletzung strategischer Vorgaben im Sinne des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses zur Sprache kommen.

Rechnungsprüfungsorgane und externe Revisionsstelle

Die Revisoren müssen angemessene Prüfungshandlungen vornehmen, die es ihnen erlauben, die Existenz eines IKS materiell zu bestätigen. Das IKS ist ein „selbsttätiges Wesen“, die Organisation überprüft sich also im Grundsatz selber. Insofern könnte die Tätigkeit der Revisoren im Grundsatz darauf beschränkt bleiben, zu überprüfen, dass das IKS eingeführt ist und es sich periodisch in ausreichendem Mass selber überprüft (Reviews, durch den IKS-Beauftragten zu erledigen).

Aufsichtsbehörde

Die Aufsicht ist je nach Kanton sehr unterschiedlich ausgestaltet und reicht von „keine Aufsicht“ bis zu „Kontrollen vor Ort“. Für die Aufsichtsbehörde kann die Aufgabe darin bestehen, die Berichterstattung der Rechnungsprüfungsorgane hinsichtlich Bestätigung der Existenz eines IKS zu prüfen. Ergänzend kann die Aufsichtsbehörde die IKS-Dokumentation hinsichtlich des Vorhandenseins elementarer Kontrollen prüfen und Kontrollnachweise verlangen oder vor Ort einsehen. Wesentlich ist, dass die Verantwortung für das IKS bei der Gemeinde liegt und sich nicht auf die Aufsichtsbehörde abschieben lässt.

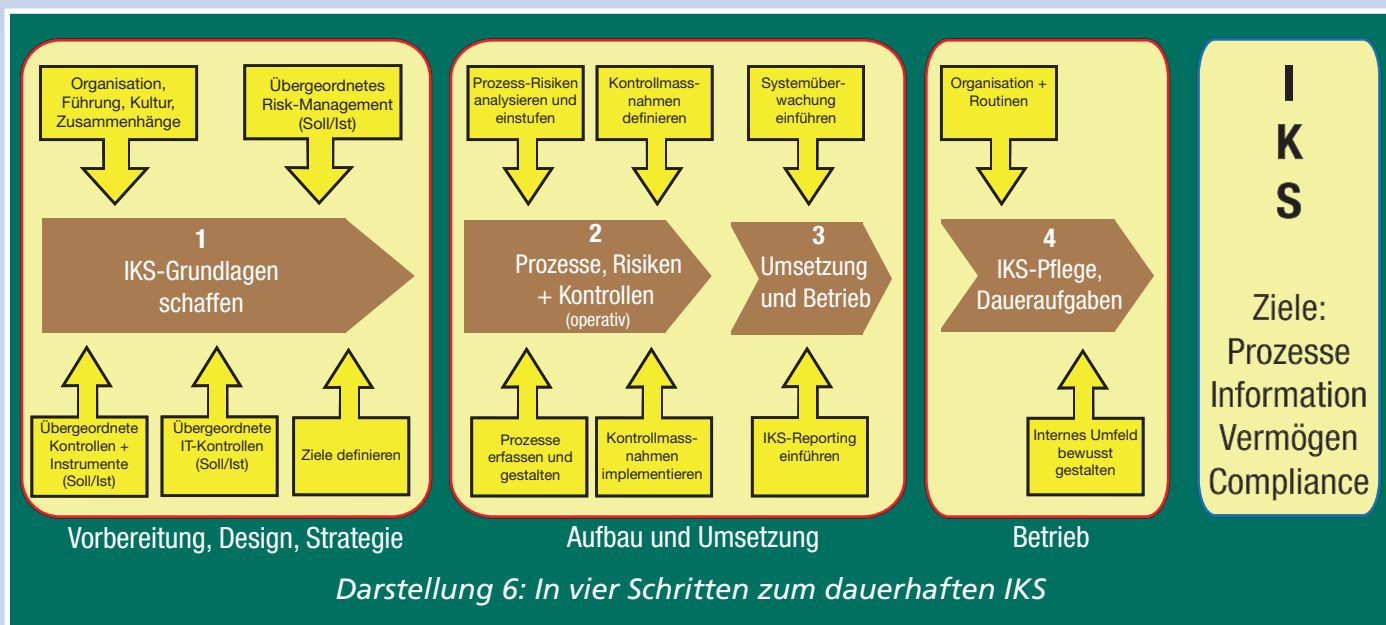
4. IKS-Umsetzung

4.1 Übersicht

Bisherige Erfahrungen zeigen, dass zahlreiche Stolpersteine vorhanden sind, zum Beispiel wenn das Projekt

- zu wenig klar definiert ist, man sich im Detail verliert oder nicht in die Tiefe kommt
- zu wenig Unterstützung „von oben“ hat und der Sinn der Sache nicht verstanden wird
- mit zu wenig Ressourcen und Zeit bestückt wird
- ohne konzeptionelle Grundlage gestartet wird oder
- ganz ohne externe Unterstützung auskommen soll, obwohl das know-how in der Gemeinde fehlt.

Strukturiertes Vorgehen hilft, Stolpersteine zu meiden. Aus der untenstehenden Graphik (Darstellung 6) ist ersichtlich, wie in vier Schritten ein dauerhaftes IKS aufgebaut wird.



Es braucht die Führungsverantwortlichen!

Das Wichtigste findet am Anfang und am Ende des IKS-Weges statt: Am Anfang (Schritt 1: IKS-Grundlagen schaffen) geht es darum, die grossen Züge der Gemeinde festzuhalten (Organisation, Kontrollumfeld, wichtigste übergeordnete Führungs- und Kontrollschritte, Führungs-Instrumentarium etc.), das Risikomanagement zu skizzieren und festzulegen, wohin die Reise gehen soll. Hier wird umfassend gearbeitet, bereichsübergreifend, über die Hierarchien und „Gefässe“ hinweg, ganz im Sinne der Gemeinde als Ganzes. Schliesslich entsteht in dieser Anfangsphase ein Design über das IKS, das keine neue Insel im komplizierten Regelwerk werden soll, sondern Bestehendes integriert und zusammenfasst. Ergebnis dieser Phase ist ein Konzeptpapier, mit dem der Gemeinderat sich zum Ziel und Zweck des IKS bekennt und es damit zum nutzbringenden Führungsinstrument macht (Anhang 5).

Am Ende des Prozesses (Schritt 4: IKS-Pflege) steht die Möglichkeit, das interne Umfeld über das Instrument des internen Kontrollsystems aktiv und bewusst zu gestalten, indem die bis zu diesem Zeitpunkt eingespielten Mechanismen gezielt genutzt werden, um ruhig und sachlich Veränderungen in der Verwaltung einzufügen. Dies deshalb, weil die involvierten Menschen (Mitarbeitende, Gemeinderäte, Mitglieder der Rechnungsprüfungsorgane etc.) sich mittlerweile daran gewöhnt haben, dass über das IKS eine versachlichte Optik eingeführt ist. Am Ende des gelungenen Prozesses lösen die gewünschten Veränderungen und Verbesserungen keine emotionalen Widerstände mehr aus, sondern einen konstruktiven und sachlichen Umgang mit dem Thema.

Zwei Hauptfehler im IKS-Aufbau

In der Realität sieht die Betrachtung darüber, was wichtig ist, oft anders aus. Für viele Menschen heisst IKS, sich sehr schnell und direkt mit einzelnen Prozessen auseinander zu setzen. „Prozessbeschreibung“ heisst das Zauberwort, es werden ordnerweise Abläufe dargestellt, Checklisten und Handlungsanweisungen produziert. Sie stehen oft in keinem Zusammenhang zueinander, es fehlt an Struktur und Übersicht, oft sind es nur einzelne Mitarbeitende, die überhaupt davon wissen. Vieles verschwindet in Schubladen und auf Festplatten, ohne Aussicht darauf, beachtet zu werden, insbesondere wenn ein wichtiger Mitarbeitender die Gemeindeverwaltung verlässt. Dabei unterstützt ein gutes IKS gerade auch die Situation beim Personalwechsel. Bildhaft gesprochen und auf unsere Grafik bezogen besteht der Hauptfehler darin, dass man sich direkt auf Schritt 2 stürzt (operative Prozesse und Risiken beschreiben) und die notwendige Einbettung vergisst.

Der zweite Hauptfehler besteht darin, dass IKS-Massnahmen oft gut entworfen werden, aber zu wenig dafür getan wird, sie tatsächlich zu implementieren. Es braucht eine saubere Umsetzung, damit der verbindende Kitt eingebracht wird, die bestehende Organisation, das übergeordnete Risikomanagement und der operative Betrieb sich periodisch und sachlich strukturiert gegenseitig in Übereinstimmung bringen.

4.2 Vier Schritte zum dauerhaften IKS

4.2.1 Schritt 1: IKS-Grundlagen schaffen

Dem konzeptionellen Teil (Schritt 1) ist viel Bedeutung beizumessen, was durch ein ausreichendes Mitwirken der Führungsebenen zum Ausdruck kommt. Ein klares Bild über die Ausgangslage und die zukünftige Ausgestaltung des IKS (und bei Bedarf des Risikomanagements!) sind wertvolle Ergebnisse, die in die weiteren Phasen mitgenommen werden können.

Die nachfolgenden Teilschritte dienen dem Zweck, die Übersicht zu gewinnen und folgende Papiere erstellen zu können:

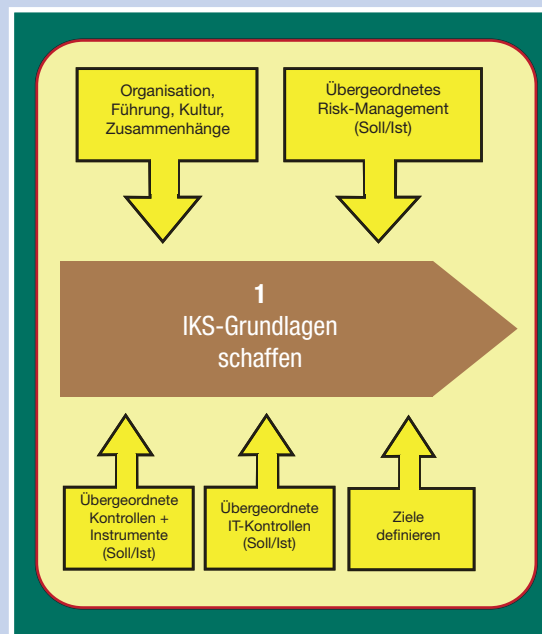
- **IKS-Grundsätze**
Grundsatzpapier, in welchem der Gemeinderat die konzeptionellen Grundlagen definiert (Top-Level-Papier)
- **Übersicht über die „Übergeordneten Kontrollen und Instrumente“**
Zusammenstellung der bestehenden (und allenfalls wichtigen fehlenden) übergeordneten Führungs- und Kontrollinstrumente
- **Liste der relevanten Geschäftsprozesse**
- **Übersicht über die „Übergeordneten IT-Kontrollen“**
Zusammenstellung der bestehenden (und allenfalls fehlenden) übergeordneten Instrumente zur Sicherung der IT als wesentliches Hilfsinstrument zur Leistungserstellung

Risikobeurteilung sichten

Ausgangslage bilden (evtl. noch vorzunehmende) Überlegungen zur übergeordneten Risikosituation (Quellen: Risikobeurteilung, Standortbestimmung, SWOT-Analyse etc.). Gesuchte Aussage: Welche Risiken kennen wir bereits? Was muss unbedingt abgedeckt sein?

Übersicht über die übergeordneten Kontrollen und Instrumente gewinnen

Übersicht gewinnen über die Zusammenhänge in Sachen Organisation, Führung, Kultur, Kontrollumfeld, Information und Kommunikation. Rahmenbedingungen strukturiert kennen lernen, Lücken und



zusätzliche Wünsche lokalisieren. Je engmaschiger, 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 etwas Zeit zu investieren und grössere Lücken zu schliessen.

Einsatzmittel: Fragebogen, Interviews, Organigramme, Funktionsbeschreibungen etc.

Output: Übersicht über die übergeordneten Kontrollen und Instrumente (**Anhang 2**)

Übersicht über die übergeordneten IT-Kontrollen gewinnen

Die IT spielt heute in allen Dienstleistungsunternehmen eine wichtige Rolle, ihr reibungsloses Funktionieren ist eine Grundvoraussetzung. Entsprechend macht es Sinn, sich im Rahmen des IKS in einer frühen Phase Gedanken darüber zu machen, wie die wichtigsten Sicherheitsmassnahmen und Zusammenhänge in diesem Bereich aussehen.

Einsatzmittel: Fragebogen, Interviews, bestehende Aufzeichnungen

Output: Übersicht über die übergeordneten IT-Kontrollen (**Anhang 3**)

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.

Bestimmen der wesentlichen Geschäftsprozesse (Kernprozesse)

Mit der Bestimmung der wesentlichen Geschäftsprozesse spüren wir die umfangreiche und zeitintensive Detailarbeit vor. Je mehr Geschäftsprozesse wir als wesentlich bezeichnen, umso mehr ist nachher detailliert darzustellen. Und umgekehrt. Die relevanten Geschäftsprozesse werden auf drei Ebenen erhoben:

a) Herleitung aus der Perspektive der Jahresrechnung (Bottom-up-Ansatz)

Beispiel: die Investitionsrechnung zeigt hohe Einnahmen aus Anschlussgebühren. Die Bautätigkeit in der Gemeinde wird weiterhin hoch sein. Gleichzeitig hat in der Bauverwaltung vor kurzem ein Personalwechsel stattgefunden. Der Teilprozess „Anschlussgebühren“ wird als wesentlicher Geschäftsprozess definiert.

b) Herleitung aus der Perspektive der Risiko-Beurteilung (Top-down-Ansatz)

Beispiel: In der Risikobeurteilung wird im Risikofeld „Finanzielle Führung“ die Vollständigkeit der Subventionseinforderung beim Kanton als wesentliches Risiko beurteilt. Daraus lässt sich ableiten, dass der Teilprozess „Subventionen“ ein wesentlicher Geschäftsprozess ist, der genauer zu definieren und mit entsprechenden Kontrollschritten zu versehen ist.

c) Herleitung aus der reinen Prozessbetrachtung (Bottom-up-Ansatz)

Mit welchen Vorgängen hat die Organisation Schwierigkeiten? Welche Aufgaben gelingen nicht auf Anhieb? Wo passieren Fehler? Wo bestehen Unsicherheiten? Mit diesen Fragestellungen gelingt es, „Fallen“ in der Prozesslandschaft zu lokalisieren.

Beispiel: Die Fakturierung der Musikschulbeiträge macht immer wieder Schwierigkeiten, weil viele Stellen involviert sind. Oft braucht es mehrere Durchläufe, bis die Rechnungen korrekt bei den Empfängern ankommen. Entnervte Eltern rufen immer wieder an und verlangen, dass die Rechnung richtiggestellt wird. Die reinen Rechnungsbeträge sind gering, der Prozess würde also weder in der Risikobeurteilung noch in der Betrachtung der Jahresrechnung von Bedeutung sein. Trotzdem wird der Teilprozess „Fakturierung Musikschulbeiträge“ zum wesentlichen Geschäftsprozess gemacht, weil man um die Glaubwürdigkeit der Gemeindeverwaltung fürchtet.

Indem die wesentlichen Geschäftsprozesse aus drei Perspektiven hergeleitet werden, ist sichergestellt, dass sich die Kreise schliessen. Als Ausgangslage zur Auswahl dient die Übersicht über die möglichen Prozesse, Teilprozesse und Kernprozesse (**Anhang 4**).

Output: Liste der relevanten Geschäftsprozesse

IKS-Grundsätze als Konzeptpapier

Als Zusammenfassung des ersten Schrittes entsteht ein konzeptionelles Top-Level-Papier des Gemeinderates (**Anhang 5**). Es ist der Auftrag an die operative Geschäftsleitung über die Ausgestaltung des IKS.

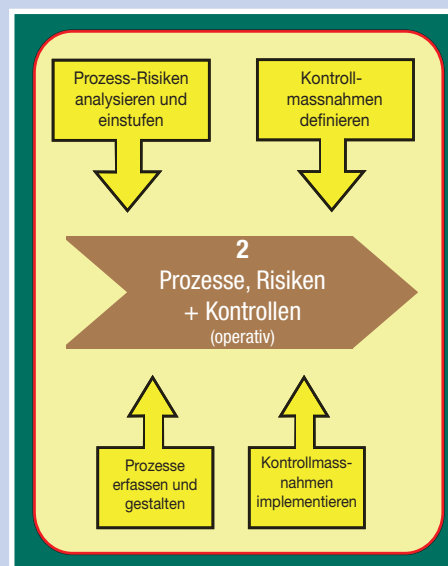
4.2.2 Schritt 2: operative Prozesse und Risiken beschreiben, Kontrollen vorsehen

Aufgabenstellung

In Schritt 2 wenden wir uns den wichtigsten Geschäftsprozessen zu, wobei der Fokus auf der Frage liegt, was dabei schiefgehen könnte (Risiken) und welche Massnahmen (Kontrollschritte) ergriffen werden, damit das nicht passiert. Die Dokumentation dieser Arbeiten soll so knapp wie möglich erfolgen, jedoch trotzdem einheitlich über den ganzen Betrieb. Es brauchen längst nicht alle Geschäftsprozesse dokumentiert zu werden.

Gesucht ist eine strukturierte Form zur Darstellung der


- wichtigsten Teilprozesse
- wichtigsten operativen Risiken
- wichtigsten Kontrollschritte
- verantwortlichen Menschen
- Zusammenhänge zu anderen Bereichen
- bestehende Pendenzen und Verbesserungspotenziale



Die Darstellung von wichtigen Teilprozessen

Es geht darum, die als wichtige Teilprozesse lokalisierten Tätigkeiten einzeln weiterzubearbeiten und darzustellen. Grundsätzlich gibt es keine Vorschrift darüber, in welcher Form wir unser IKS darstellen wollen. Mit möglichst einfachen Fragestellungen sollen möglichst gute Ergebnisse (klares Erkennen der Risiken im Prozess, klares Erkennen der Kontrollschritte) erreicht werden. Die Teilprozesse sollen im Excel bewirtschaftet werden können, so dass sie nachvollziehbar und ausbaubar werden.

Teilschritte zur Darstellung eines ersten Teilprozesses:

- Zusammentragen der operativen Risiken, die der ausgewählte Teilprozess beinhaltet
- Kennzeichnung der besonders wichtigen Risiken 
- Grobbeschreibung des aktuell gültigen Prozesses, Festhalten von Teilschritten im Prozess
- Festhalten von bestehenden internen Kontrollen, Festhalten von Lücken
- Festhalten, welche Papiere und Grundlagen heute zum Einsatz kommen
- Zusammenführen der Risiken, Prozessbeschreibung, Kontrollschritte, Papiere; Würdigung
- Beschreibung der Kontrollschritte (Periodizität, Form, Zuordnung der Verantwortung, abschliessende Beurteilung über die Nützlichkeit)

- Einführen neuer Kontrollschritte / weglassen überflüssiger Kontrollen / bezeichnen von Schlüsselkontrollen 😊
- Fertigstellung der Prozessbeschreibung

Alle weiteren Teilprozesse durchlaufen diesen Abschnitt sinngemäss.

Die Darstellung eines Teilprozesses ist in **Anhang 6** am Beispiel „Anschlussgebühren“ dargestellt. Ein erstes Blatt (**Anhang 6/1**) zeigt die Einordnung des Prozesses in die Prozesslandschaft („Anschlussgebühren“ gehören zum übergeordneten Prozess „Infrastruktur, Sachanlagen/Investitionen bewirtschaften“, vgl. auch **Anhang 4**) und gibt eine Übersicht über den ganzen Teilprozess (er besteht aus den Kernprozessen „Fakturierung“, „Verbuchung von Debitorenrechnungen“, „Zahlungen“, „Mahnwesen“ und „Abschreibungen“). In den gelb eingefärbten Kernprozessen werden besonders wichtige Risiken vermutet, weshalb sie detailliert beschrieben werden. Das findet auf den Folgeblättern statt (vgl. beispielsweise „Fakturierung Anschlussgebühren“ in **Anhang 6/2**). Für weiss eingefärbte Kernprozesse wird vorderhand auf eine Dokumentation verzichtet. Sobald ein Bedarf nach Klärung in einem Ablauf besteht, können die entsprechenden Unterlagen nahtlos eingefügt werden. Die Übersicht ist so jederzeit gewährleistet.

Die Detaildokumentation des Kernprozesses „Fakturierung Anschlussgebühren“ in **Anhang 6/2** spiegelt im Übrigen das bereits oben beschriebene Vorgehen:

Darstellen des Grob Ablaufs – Formulierung möglicher Risiken im Prozess (auch wenn diese aktuell gar nicht bestehen!) – Festhalten von Kontrollschritten, die zur Fehlervermeidung bereits umgesetzt werden (schwarz) oder solchen, die man umsetzen möchte (rot) – Gewichte setzen: Bezeichnung wichtiger Risiken, Bezeichnung Schlüsselkontrollen – Präzisierung der Kontrollschritte – Bezeichnung der Hilfsmittel, die schon eingesetzt werden (schwarz) oder die noch aufzubauen sind (rot) – Fertigstellung der Prozessbeschreibung.

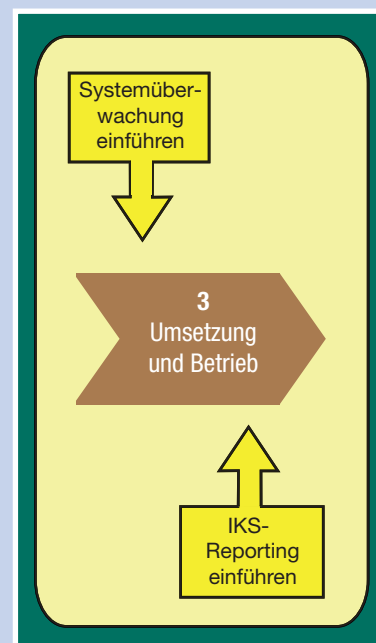
4.2.3 Schritt 3: IKS-Umsetzung und Betrieb

Ein IKS aufzubauen und zu implementieren ist das eine. Dafür zu sorgen, dass es sich – im Sinne von guter und bewusster Unternehmensführung – entwickeln kann und zu einem selbständigen Organismus wird, ist das andere. Ein gut eingeführtes IKS wird als Selbstverständlichkeit empfunden, verursacht im Betrieb keinen Aufwand, der als „Mehrarbeit“ wahrgenommen wird.

Systemüberwachung einführen

Man könnte das IKS als Immunsystem der Unternehmung verstehen. Eines das jederzeit funktioniert, kein Aufhebens von sich macht, sich idealerweise auch selber immer wieder überprüft, selbsttätig und automatisch sich also den veränderten Anforderungen von aussen anpasst und jederzeit optimalen Schutz bietet.

Es dient der Sache, wenn wir uns vom Gedanken lösen, dass externe Stellen (interne und externe Prüfungsorgane, Aufsichtsbehörden) für die Überprüfung des IKS zuständig seien. Das IKS überprüft sich selber: durch die eigenen Mitarbeitenden, im einzelnen Prozess, in der Fehlerbehebung, durch geeignete Organisation (Stellvertretung etc.), durch den IKS-Beauftragten und seine Reviews. Die externen Stellen nehmen eine gewisse Überwachungsfunktion ein, sind Teil des IKS selber, genau genommen Teil des Kontrollumfeldes, aber nicht mehr. Das ist insofern bedeutend, als oftmals befürchtet wird, dass das interne Kontrollsystem Teil eines unangenehmen und ständig drückenden Kontroll- und Überwachungsapparates sei.



Die Überwachung des IKS geschieht kaskadenartig:

1. Durch eine intakte Ausgangslage (selbsttätige Systemüberwachung)
 - Konzeptionelle Einbindung des IKS / gut eingeführte interne Kontrollen
 - Abstützung des IKS durch die obersten Führungsverantwortlichen; Fehler- und Qualitätskultur
 - Organisatorische Einbindung des IKS / IKS-Beauftragter als Themen-Führer
 - Transparente Übersicht (Übergreifende Kontrollen und Instrumente, übergeordnete IT-Kontrollen)
2. Durch die Überwachung des IKS-Beauftragten (aktive Systemüberwachung)
3. Durch die externe Überwachung von Rechnungsprüfungsorganen (aktive Systemüberwachung)
4. Durch die Oberaufsicht der kantonalen Aufsichtsbehörde, sofern die entsprechende Rechtsgrundlage besteht (nachgelagerte Systemüberwachung)

Wo die Basis für das IKS stimmt (Stufe 1: selbsttätige Systemüberwachung), dieses gut eingeführt und verstanden ist, bietet die aktive Systemüberwachung (Stufen 2 – 3) kaum Probleme. Tauchen Fehler auf, werden diese konstruktiv und zukunftsorientiert behoben (durch kleine Umstellungen in den Abläufen). Das geschieht ebenso unaufgeregt wie sachorientiert. Die nachgelagerte Systemüberwachung der Aufsichtsbehörde (Stufe 4) dient wie eine Reissleine: sie ist nur dann zu ziehen, wenn die Organisation selber nichts Ausreichendes unternimmt, um für die notwendige Sicherheit durch das IKS besorgt zu sein.

IKS-Reporting einführen

Beim IKS-Reporting handelt es sich um ein jährliches Statement des IKS-Beauftragten an den Gemeinderat, worin er den Gemeinderat über die Feststellungen orientiert, welche er aufgrund seiner systematischen Sichtung des IKS macht. Laufen die Prozesse planmässig ab? Dieses kurze Reporting hat den Charakter einer IKS-Standortbestimmung und ist die Entscheidungsgrundlage des Gemeinderates dafür, wohin sich das IKS in den kommenden Perioden entwickeln soll. Es ist sinnvoll, dieses Reporting fix zu terminieren und die Tätigkeiten der Review im Jahresablauf festzulegen und mit den Rechnungsprüfungsorganen abzustimmen. Die Berichtspassagen können knapp ausfallen und beispielsweise so aussehen:

- Prüfung der Schlüsselkontrollen im Kernprozess „Einkauf Strassenunterhalt“.
Die Abwicklung des Prozesses läuft planmässig. Die Einhaltung der aktuellen Visumsrichtlinie wurde anhand von 40 Stichproben geprüft. Alle waren korrekt visiert. Die Unterhaltsplanung ist planmässig aktualisiert.
- Prüfung der Schlüsselkontrollen im Kernprozess „Fakturierung Anschlussgebühren“
Die Abwicklung des Prozesses läuft planmässig. Insbesondere ergab der Vergleich der Baugesuchskontrolle mit der Fakturierungskontrolle für die Periode 01-06/10 eine vollständige Übereinstimmung.
- Prüfung Kernprozess „Guthabenbewirtschaftung“
Die interne Vorgabe von monatlichen Mahnläufen konnte nicht eingehalten werden, es wurden nur 6 statt der vorgesehenen 12 Mahnläufe durchgeführt. Die Finanzverwaltung ist momentan überlastet. Um Inkassoproblemen vorzubeugen, wird die Abteilung während 3 Monaten um den Lernenden X verstärkt. Die Situation ist weiter zu beobachten. Follow up im nächsten Bericht.

4.2.4 Schritt 4: IKS-Pflege, Daueraufgaben

In Schritt 4 schliesslich wird das Erreichte in einen „gesicherten Zustand“ überführt. Es werden Routinen gebildet, um nicht mehr zurückzufallen:

- Aufbau Jahresplan IKS-Beauftragter; Abstimmen mit Jahresplänen des Gemeinderates und der Prüforgane
- Klare Routinen für IKS-Wartung. Regelmässige Aktualisierung der zentralen Papiere
- Routinen festlegen für die Zusammenarbeit des IKS-Beauftragten mit den Prüforganen
- IKS-Dokumentation ist für alle zugänglich und wird von der Führungsspitze bis zum Lernenden in den Grundzügen verstanden

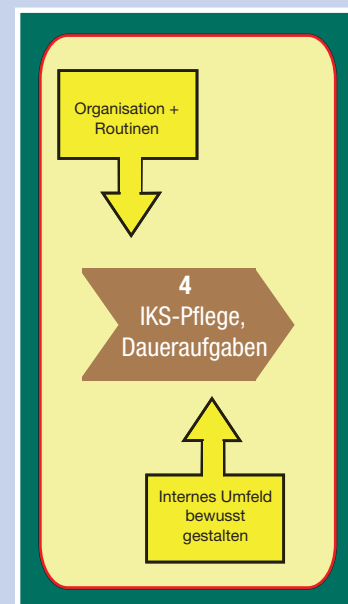
Konkret kann das so aussehen:

Der IKS-Verantwortliche nimmt im 3. Quartal seine Überprüfungen vor (Aktualisierung der Papiere „übergreifende Kontrollen + Instrumente“ sowie „übergeordnete IT-Kontrollen“, Prüfung der Einhaltung von Kontrollschritten in definierten Teilgebieten). Er rapportiert an den Gemeinderat (vgl. Reporting in Abschnitt 4.2.3). Das IKS wird auf der Basis seiner Arbeit jährlich aktualisiert, Umsetzung von Änderungen im 4. Quartal. Mögliche Massnahmen aus seinem Bericht: neuen Risiken werden neue/andere Kontrollschritte entgegengesetzt, Kontrollschritte können ersatzlos wegfallen, weil Doppelspurigkeiten in den Abläufen festgestellt werden, aufgeworfene Unklarheiten werden zu Projekten, welche innert nützlicher Frist bearbeitet werden.

Die Rechnungsprüfungsorgane sind ebenfalls Empfänger des IKS-Reportings (gemäss Abschnitt 4.2.3) und planen ihre Prüfungsarbeiten basierend auf der aktualisierten Ausgangslage. Sie werden – neben der routinemässigen Prüfung der wichtigsten Positionen der Jahresrechnung – ihr Hauptgewicht einerseits in Bereiche legen, wo der IKS-Rapport weiterhin Unsicherheit einräumt, andererseits werden sie sich mit Finanzanalyse und Finanzplanung beschäftigen. Denkbar ist auch, dass sie für den IKS-Verantwortlichen Teilbereiche des IKS überprüfen. In jedem Fall vergewissern sich die Rechnungsprüfungsorgane, dass das Interne Kontrollsystem zu einem lebenden Teil der Gemeindeorganisation geworden ist. Andernfalls schreiten sie ein, indem sie vom Gemeinderat weitere Massnahmen verlangen. Den Aspekten „Wesentlichkeit“ sowie „Kosten/Nutzen“ wird pragmatisch Rechnung getragen.

Die Rechnungsprüfungsorgane sind ebenfalls Empfänger des IKS-Reportings (gemäss Abschnitt 4.2.3) und planen ihre Prüfungsarbeiten basierend auf der aktualisierten Ausgangslage. Sie werden – neben der routinemässigen Prüfung der wichtigsten Positionen der Jahresrechnung – ihr Hauptgewicht einerseits in Bereiche legen, wo der IKS-Rapport weiterhin Unsicherheit einräumt, andererseits werden sie sich mit Finanzanalyse und Finanzplanung beschäftigen. Denkbar ist auch, dass sie für den IKS-Verantwortlichen Teilbereiche des IKS überprüfen. In jedem Fall vergewissern sich die Rechnungsprüfungsorgane, dass das Interne Kontrollsystem zu einem lebenden Teil der Gemeindeorganisation geworden ist. Andernfalls schreiten sie ein, indem sie vom Gemeinderat weitere Massnahmen verlangen. Den Aspekten „Wesentlichkeit“ sowie „Kosten/Nutzen“ wird pragmatisch Rechnung getragen.

Geschäftsleitung und Gemeinderat sind sich bewusst, dass sie für die Gestaltung optimaler Prozesse laufend Einfluss auf das IKS ausüben können und entsprechende Verbesserungspotenziale delegierbar sind.



5. Ausser man tut es!

IKS als Investition

Die Umsetzung von IKS braucht wertvolle Arbeitszeit. Es besteht die Aussicht auf hohen Nutzen. So gesehen ist die einzusetzende Zeit als Investition in eine agile und leistungsstarke Verwaltung und in die Mitarbeitenden zu sehen. Eine Investition mit hohem pay back!

Leitfaden und Werkzeuge

Die vorliegende Broschüre ist ein Leitfaden. In den Anhängen (2 bis 6) werden konkrete Werkzeuge mitgeliefert, welche als Mustervorlagen zu verstehen sind, die unbedingt auf die kantonalen Verhältnisse, die Grösse und die konkreten Verhältnisse der jeweiligen Gemeinde anzupassen sind. Diese Werkzeuge und weitere Mustervorlagen (Prozesse „Saläradministration“ und „jährliche Gebühren“) können unter www.kkag-cacsfc.ch heruntergeladen werden.

Beispiel des Zusammenspiels von Risiko-Management und IKS

Musterdorf

Anhang 1

Davon ausgehend, dass eine Gemeinde ihre Subventionsansprüche beim Kanton nicht vollständig geltend macht, gibt es verschiedene Arten damit umzugehen.

1. Nichts tun. Der Fehler wird nicht festgestellt, der Gemeinde entgehen wesentliche Mittel aus Ansprüchen der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft. Millionenschäden sind möglich.
2. Eine fleissige Mitarbeiterin stellt den Fehler fest. Sie unternimmt nichts bezüglich der Vergangenheit, stellt aber selbständig sicher, dass neue Subventionsansprüche richtig laufen. Kein Führungs- oder Kontrollgremium ist informiert. Der Gemeinde entgehen die Ansprüche der Vergangenheit in sechstelliger Höhe. Die Gemeinde ist darauf angewiesen, dass die Mitarbeiterin bei einer allfälligen zukünftigen Jobübergabe das Subventionsdossier gut geführt übergibt und erklärt. Die Führungsgremien sind sich der Gefährdung nicht bewusst. Fehleranfällig, personenabhängig!
3. Die fleissige Mitarbeiterin informiert den Gemeinderat und das Rechnungsprüfungsorgan über ihre Feststellungen. Sie fordert die Subventionen aus der Vergangenheit ein und sorgt dafür, dass aktuelle und zukünftige Forderungen richtiggestellt werden. Der Gemeinderat bedankt sich bei der Mitarbeiterin mit einem Blumenstrauss. In diesem Fall entgehen der Gemeinde keine Mittel. Kommissar Zufall und die persönliche Einstellung einer einzelnen Mitarbeiterin haben den Verlust abgewendet. Glück gehabt! Den Masstäben bewusster Unternehmensführung genügt das aber noch nicht.
4. Die Mitarbeiterin informiert den Gemeinderat und das Rechnungsprüfungsorgan über ihre Feststellungen. Sie teilt mit, dass sie die Subventionen aus der Vergangenheit nachgefordert habe. Im Weiteren teilt sie mit, wie nun der neue Prozessablauf aussieht und welche Kontrollschritte sie im bestehenden IKS eingeführt hat, um ähnliche Fälle in der Zukunft vermeiden zu können. Die entsprechenden Schritte hat sie bereits mit dem IKS-Verantwortlichen abgestimmt und dem Rechnungsprüfungsorgan mitgeteilt. Alle Beteiligten sind froh, dass der Fehler aufgedeckt und ohne weiteren Schaden behoben werden konnte. Im Wissen, dass die veranlassten Prozessanpassungen ähnliche Fehler in der Zukunft unmöglich machen, wenden sich alle sehr rasch wieder dem Alltag zu.
5. Der Gemeinderat stellt in seiner jährlichen Risikobeurteilung in Zusammenarbeit mit den Abteilungsleitern und dem Rechnungsprüfungsorgan fest, dass die vollständige Einforderung von Subventionen beim Kanton ein Risiko ist. Auf seine Anregung hin prüft die zuständige Mitarbeiterin die Subventionsforderungen der Vergangenheit und stellt tatsächlich fest, dass Lücken in Form von Guthaben in sechstelliger Höhe bestehen. Sie fordert die Beträge ein, stellt den Prozessablauf um und sorgt für Kontrollschritte im bestehenden IKS... Rest analog 4.

Es liegt in der Verantwortung des Gemeinderates, die Varianten 1 und 2 in diesem Beispiel zu vermeiden. Sie sind in ihrer Form und Wirkung schlicht unerträglich. Bei Variante 3 entsteht wenigstens kein finanzieller Schaden, befriedigen kann sie trotzdem nicht. Anders die Varianten 4 und 5: sie sind ziel führend und letztendlich auch absolut ebenbürtig.

Übersicht über die übergeordneten Kontrollen und Instrumente		Musterdorf	Anhang 2/1	
Kontrollschritte und Instrumente	Muster An Grösse und Verhältnisse der Gemeinde anzupassen	Aktualisierung und Wartung	Ver- ant- wor- tung	Bei- lage
1 Organisation und Führung				
1.1 Funktionen / Stellung gemäss Organigramm				
• Organigramm		laufend, mind. bei Beginn Amtsdauer		D-1
• Kompetenzreglement		laufend, mind. bei Beginn Amtsdauer		R-5
1.2 Gesamtgemeinderat (GR)				
• Sitzungsordnung GR > Strukturen und Durchführung > Fix-Traktanden / Variable Traktanden > Protokollführung		Definition vor jeweiliger Amtsdauer		D-2
• Pendenzenkontrolle		laufende Aktualisierung		D-3
• Geschäftsführungskontrolle		laufende Aktualisierung		D-4
• Periodische Standortbestimmung über die fachliche Abdeckung (Branche, Recht, Steuern/Finanzen) Der Gemeinderat gibt sich strukturiert darüber Rechenschaft, ob er die notwendigen Kompetenzen in den wesentlichen Geschäftsbereichen abdeckt bzw. legt ein Konzept fest, wie er Lücken schliessen will		Überarbeitung bei jedem Wechsel im GR		D-5
• Jahresplanung GR		jährlich, im 3. Quartal		D-6
• Aufgabenbeschreibung GR		laufend, mind. vor Beginn Amtsdauer		D-7
1.3 Gemeindepräsident / Mitglieder Gemeinderat				
• Funktionsbeschreibungen Gemeinderäte		vor jeweiliger Amtsdauer		D-8
• Anforderungsprofil Gemeinderäte		vor jeweiliger Amtsdauer		D-9
1.4 Geschäftsleitung (GL)				
• Sitzungsordnung GL > Strukturen und Durchführung > Fix-Traktanden / Variable Traktanden > Protokollführung				D-2
• Pendenzenkontrolle GL		laufende Aktualisierung		D-3
• Jahresplanung GL		jährlich, im 3. Quartal		D-6
1.5 Abteilungsleiter (AL)				
• Funktionsbeschreibungen				D-8
• Anforderungsprofile				D-9
• Persönliche Jahresziele		Gem. jährlicher Definition mit GR im Nov.		R-8
• Pendenzenkontrolle AL		laufende Aktualisierung		D-3
1.6 Sitzungsrhythmus der Führungsgefässe				
• Gemeindeversammlung / Einwohnerrat		mind. 2-mal jährlich (Frühjahr / Herbst)		D-2
• Strategie-Sitzung Gemeinderat (evtl. erweitert)		mind. 1-mal jährlich / Sommer		D-2
• Gemeinderat (ordentliche Sitzungen)		wöchentlich/alle 2 Wochen		D-2
• Geschäftsleitungssitzungen		wöchentlich/alle 2 Wochen		D-2
• Abteilungsleitersitzungen		monatlich		D-2
• Arbeitsgruppen (Projekte)		nach Bedarf		D-2
• Interne Abteilungssitzungen		wöchentlich		D-2
• Mitarbeitersitzungen		halbjährlich		D-2
1.7 Personalführung				
Die Personalführung erfolgt strukturiert und planmässig. Sie umfasst im weiteren Sinne auch die fachliche Betreuung der Gremiumsmitglieder.				
• Strukturierte Mitarbeitendengespräche Es werden Jahresgespräche geführt auf der Basis der vorhandenen Funktionsbeschreibungen, der Jahresziele und der individuellen Arbeitssituation.		jährlich, im Dezember		R-8
• Aus- und Weiterbildungskonzept Mitarbeitende Systematische Bedarfsermittlung aus den MA-Gesprächen, den Anforderungsprofilen und den Wünschen der Mitarbeitenden		laufend, Fixierung im Dezember		D-10

Übersicht über die übergeordneten Kontrollen und Instrumente		Musterdorf	Anhang 2/2	
Kontrollschritte und Instrumente		Aktualisierung und Wartung	Verantwortung	Beilage
<ul style="list-style-type: none"> Aus- und Weiterbildungskonzept Gemeinderat Systematische Bedarfsermittlung aus der alltäglichen Arbeit, den Anforderungsprofilen und den Wünschen der Gemeinderäte 		laufende, Fixierung im Dezember		D-10
1.8 Rechnungsprüfungsorgane und externe Revisionsstellen				
Die notwendige Qualität, Sicherheit und Unabhängigkeit wird durch das Rechnungsprüfungsorgan – wenn nötig in Begleitung einer externen Revisionsstelle – gewährleistet.				
<ul style="list-style-type: none"> Prüfung der Rechnung durch das Rechnungsprüfungsorgan <ul style="list-style-type: none"> > Auftragsbeschreibung Rechnungsprüfungsorgan > Check der fachlichen und persönlichen Befähigung und Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsorgan → bei nicht ausreichender Qualifikation: externe Revisionsstellen werden beigezogen (vgl. Externes Begleitkonzept) > Prüfungsplanung in Abstimmung mit IKS und externen Revisionsstellen > Prüfungsdurchführung in Abstimmung mit externen Revisionsstellen; unter Anwendung von standardisierten Prüfungskonzepten/-programmen 		jährlich vor Revision jährlich, Kopie an GR jährlich im November jährlich im Frühjahr		D-31 D-32
<ul style="list-style-type: none"> Aus- und Weiterbildungskonzept Rechnungsprüfungsorgan Systematische Bedarfsermittlung aus der alltäglichen Arbeit, den Anforderungsprofilen und den Wünschen der Rechnungsprüfungs-Mitglieder. Abstimmung mit externem Begleitkonzept 		laufend		D-10
<ul style="list-style-type: none"> Externes Begleitkonzept Das Rechnungsprüfungsorgan legt fest, welche Unterstützung es braucht in seiner Aufgabe (Prüfungsplanung, Coaching, Outsourcing) 		jährlich im Sommer		D-33
<ul style="list-style-type: none"> Externe Revisionsstelle Detaillierte und präzise Auftragserteilung, evtl. mit Kostendach 		jährlich im Sommer		
1.9 Externe Begleiter				
Neben der internen Fachorganisation bestehen, wo nötig, Partnerschaften mit externen Fachpartnern (ohne Anspruch auf Ausschliesslichkeit bei der Auftragserteilung). Hier geht es darum, in kritischen Fällen schnell und unbürokratisch zu den notwendigen Antworten zu kommen.				
<ul style="list-style-type: none"> Versicherungsberater: Felix Muster, Versicherungsberater, 5000 Musterhausen 				
<ul style="list-style-type: none"> Rechtsberater in Bauangelegenheiten: Hans Muster, Muster-Anwälte AG, 5000 Musterhausen 				
<ul style="list-style-type: none"> Ingenieurbüro: Peter Muster, Muster-Ingenieurbüro, 5000 Musterhausen 				
<ul style="list-style-type: none"> Revisionsstelle: Muster-Treuhand AG, 5000 Musterhausen 				
1.10 Organisation Vertragswesen / Reglemente				
Die wesentlichen gültigen Reglemente und Verträge werden zentral gelistet und überwacht.				
<ul style="list-style-type: none"> Verzeichnis der gültigen Reglemente (gemäss eingeführtem Konzept) 		laufend; mindestens einmal jährlich per xx.xx		R-1
<ul style="list-style-type: none"> Verzeichnis der gültigen Verträge (gemäss eingeführtem Konzept) 		laufend; mindestens einmal jährlich per		R-2
1.11 Langfristige Ausrichtung				
Die langfristige Ausrichtung der Gemeinde wird in verschiedenen strategischen Grundlagen beschrieben. Diese werden periodisch aktualisiert. Damit findet eine kontinuierliche und für Gremien und Bevölkerung transparente Entwicklung statt.				
<ul style="list-style-type: none"> Vision 		jährlich (an Strategiesitzung Gemeinderat)		D-11
<ul style="list-style-type: none"> Leitbild 		jährlich (an Strategiesitzung Gemeinderat)		D-11
<ul style="list-style-type: none"> Periodische Risikoeinschätzung / Standortbestimmung 		jährlich (an Strategiesitzung Gemeinderat)		D-12
<ul style="list-style-type: none"> Strategie <ul style="list-style-type: none"> > Geplante Handlungsgrundsätze, mittel- und langfristig 		jährlich (an Strategiesitzung Gemeinderat)		D-13

Übersicht über die übergeordneten Kontrollen und Instrumente		Musterdorf	Anhang 2/3	
Kontrollschritte und Instrumente		Aktualisierung und Wartung	Verantwortung	Beilage
<ul style="list-style-type: none"> Führungsgrundsätze > Die Zusammenarbeit fördern, offene Kommunikation, Kontrollkultur, Lücken erkennen und wenn nötig mit externen Partnern schliessen 		jährlich (an Strategiesitzung Gemeinderat)		D-14
<ul style="list-style-type: none"> Haushaltgrundsätze gemäss kantonalen Vorgaben <ul style="list-style-type: none"> > Gesetzmässigkeit > Wirtschaftlichkeit > Haushaltgleichgewicht > Verursacherfinanzierung/Vorteilsabgeltung > Sparsamkeit > Zweckbindung 		jährlich (an Strategiesitzung Gemeinderat)		D-15
2 Unterschriftenregelungen/Visumsregelungen/Vollständigkeitskontrollen				
2.1 Korrespondenz				
Es ist sichergestellt, dass die Korrespondenz stufengerecht durch die jeweils verantwortlichen Personen unterzeichnet wird.				
<ul style="list-style-type: none"> gemäss Kompetenzreglement und Funktionsbeschreibung 				R-5 D-8
2.2 Unterschriftenregelung Banken / PC				
Es ist sichergestellt, dass es nicht möglich ist, dass Zahlungen nur von einer Person ausgelöst werden können.				
<ul style="list-style-type: none"> Kollektivunterschrift zu Zweien 		Unterschriftenreglement		R-9
<ul style="list-style-type: none"> Internetbanking: Kollektivunterschrift zu Zweien (Geheimhaltung der Passwörter und Zugänge ist sichergestellt); Berechtigungen wie oben. 		Unterschriftenreglement		R-9
2.3 Visumsregelung Aufwand/Ausgaben				
Es ist sichergestellt, dass keine Drittrechnungen bezahlt werden, die nicht vorgängig rechnerisch und sachlich geprüft wurden.				
<ul style="list-style-type: none"> Visum auf Einkaufsrechnung durch Besteller/ Leistungsempfänger (materielle und preisliche Kontrolle) 		Visumsrichtlinie		D-64
<ul style="list-style-type: none"> Investitionsausgaben: Visum auf Einkaufsrechnung durch den zuständigen (evtl. externen) Projektleiter (z.B. Ingenieurbüro) (materielle- und preisliche Kontrolle) 		Visumsrichtlinie		D-64
<ul style="list-style-type: none"> Visum auf Einkaufsrechnung durch Abteilung Finanzen (rechnerische Prüfung) 		Visumsrichtlinie		D-64
<ul style="list-style-type: none"> Einhaltung Ausgabenkompetenz (Prüfung durch Abteilung Finanzen / zuständiger Ressortchef) 		Reglement Ausgabenkompetenz		R-6
2.4 Ertrag / Einnahmen (Vollständigkeitskontrollen)				
Erträge und Einnahmen werden systematisch durch Verkaufs- und Vollständigkeitskontrollen abgesichert, welche die Vollständigkeit der Einnahmen gewährleistet. Die wichtigsten sind:				
<ul style="list-style-type: none"> Baukontrollen mit Gebühren (Führung durch die Bauverwaltung) 				
<ul style="list-style-type: none"> Subventionskontrolle (Führung durch die Finanzverwaltung) 				
<ul style="list-style-type: none"> Kehrichtgebührenkontrolle (Führung durch die Finanzverwaltung) 				
<ul style="list-style-type: none"> Kontrolle der Ver- und Entsorgungsgebühren (Führung durch die Finanzverwaltung) 				
3 Berichterstattung				
Die Berichterstattung über die zentralen Führungsgrössen der Gemeinde zu Händen der Führungsgremien und der Bevölkerung findet zeitnah, richtig und zukunftsorientiert statt. Ziel: auf geeigneter Basis gute Entscheidungen treffen.				
3.1 Budgetierung und Zielsetzung				
<ul style="list-style-type: none"> Gemeinderat aktualisiert Strategie 		jährlich, im Sommer		D-11 bis D-13

Übersicht über die übergeordneten Kontrollen und Instrumente	Musterdorf Anhang 2/4		
Kontrollschritte und Instrumente	Aktualisierung und Wartung	Verantwortung	Beilage
<ul style="list-style-type: none"> Gemeinderat und Verwaltung legen Unterhaltsplanung und Projekte (Investitionsplanung) fest 	laufend		D-54
<ul style="list-style-type: none"> Verwaltung zeigt Finanzplan mit aktualisierten Investitionsprognosen auf 	laufend		D-53
<ul style="list-style-type: none"> Verwaltung erstellt Jahresbudget (Entwurf) 	jährlich bis im September		D-55
3.2 Liquidität			
<ul style="list-style-type: none"> Verwaltung legt Liquiditätsstatus dem Ressortvorsteher sowie den Abteilungsleitenden vor 	monatlich bis zum 5. des Monats		D-56
<ul style="list-style-type: none"> Verwaltung führt laufende Liquiditätsplanung und legt diese dem Ressortvorsteher vor 	monatlich bis zum 5. des Monats		D-56
<ul style="list-style-type: none"> Verwaltung führt Anlagespiegel (Vermögensanlage) 	laufend		D-56
3.3 Reporting mit Budgetvergleich			
<ul style="list-style-type: none"> Verwaltung liefert Reporting mit Prognose bis Ende Jahr dem Gemeinderat ab (Soll/Ist Vergleich mit Hochrechnungen bis Ende Jahr) 	monatlich ab dem 30.06		D-58
3.4 Jahresabschluss			
Der Jahresabschluss wird rechtzeitig und auf Anhieb richtigerstellt. Er liefert den Empfängern (Führungs- und Kontrollgremien, leitende Mitarbeitende, Bevölkerung) die relevanten Informationen.			
<ul style="list-style-type: none"> Verwaltung erstellt und kontrolliert Jahresabschluss 	bis 15. März		
<ul style="list-style-type: none"> Überprüfung der Teilbereiche des Jahresabschlusses durch Ressortvorsteher 	bis 20. März		
<ul style="list-style-type: none"> Vollständigkeitserklärung durch Gemeinderat und Leiter oder Leiterin der Abteilung Finanzen 	bis 20. März		D-59
<ul style="list-style-type: none"> Statistik zu Händen der kantonalen Aufsichtsbehörde zur Sichtung 	bis 20. März		
<ul style="list-style-type: none"> Prüfung des Jahresabschlusses durch Rechnungsprüfungsorgan, in Abstimmung mit externer Revisionsstelle. Berichterstattung zum Jahresabschluss mit Antrag zur Genehmigung/Rückweisung an die Gemeindeversammlung/ den Einwohnerrat 	bis Ende April		
<ul style="list-style-type: none"> Bericht des Rechnungsprüfungsorgans an den Gemeinderat mit Empfehlungen 	bis Ende April		
<ul style="list-style-type: none"> Externe Revisionsstelle überprüft die Jahresrechnung und erstattet Bericht an den Gemeinderat > Bilanzprüfung > Vollrevision oder Spezialprüfung 	bis Ende April		
<ul style="list-style-type: none"> Grobe Plausibilisierung der Jahresrechnung durch interessierte Kreise (Parteien, Interessenverbände etc.) und durch die Bevölkerung. Genehmigung an der Gemeindeversammlung/Einwohnerratssitzung. 	bis Ende Juni		
<ul style="list-style-type: none"> Grobe Überprüfung der Strukturen der Jahresrechnung (Plausibilisierung) durch die kantonale Aufsichtsbehörde, mit Berichterstattung an den Gemeinderat 			
4 Detail-Themen			
4.1 Kasse			
<ul style="list-style-type: none"> Kassenkontrolle wird laufend durch Mitarbeiter geführt 	mind. wöchentlich		D-62
<ul style="list-style-type: none"> Geldverkehrsrevision durch Rechnungsprüfungsorgan 	1-mal jährlich		D-34
4.2 Spesen			
<ul style="list-style-type: none"> Spesenauszahlung gemäss Spesenreglement 	Monatlich		D-63

Übersicht über die übergeordneten Kontrollen und Instrumente

Musterdorf

Anhang 2/5

Muster

An Grösse und
Verhältnisse
der Gemeinde
anzupassen

Ordnerinhalt: Diverse interne Regelungen und Weisungen

Beilage	Inhalt
	Führungsinstrumente Gemeindeverwaltung
D1	Organigramm
D2	Sitzungsordnung (GR, GL, AL, Arbeitsgruppen, etc.)
D3	Pendenzenkontrolle (GR, GL, AL)
D4	Geschäftsführungskontrolle
D5	Periodische Standortbestimmung über die fachliche Abdeckung (GR)
D6	Jahresplanungen (GR, GL, AL)
D7	Aufgabenbeschreibung Gemeinderat („Auftrag“)
D8	Funktionsbeschreibungen (GR, AL)
D9	Anforderungsprofile (GR, AL)
D10	Aus- und Weiterbildungskonzepte (GR, Mitarbeitende, Rechnungsprüfungsorgan)
D11	Vision und Leitbild
D12	Standortbestimmung
D13	Strategie und Handlungsgrundsätze
D14	Interne Führungsgrundsätze
D15	Haushaltsgrundsätze
	Arbeitsinstrumente Rechnungsprüfungsorgan
D31	Arbeitsinstrumente Rechnungsprüfungsorgan
D32	Check fachliche + persönliche Befähigung Rechnungsprüfungsorgan/ Unabhängigkeit
D33	Externes Begleitkonzept
D34	Geldverkehrsrevision
	Arbeitsinstrumente Gemeindeverwaltung
D51	Zahlungsanweisung
D52	Investitionsbedarf
D53	Finanzplan mit aktualisierten Investitionsprognosen
D54	Unterhaltsplanung
D55	Jahresbudget
D56	Liquiditätskontrolle, Liquiditätsstatus, Anlagespiegel (Geldanlagen)
D57	Cash-Management
D58	Reporting mit Budgetvergleich und Prognose (bis Ende Jahr) an Gemeinderat
D59	Vollständigkeitserklärung
D60	Bestätigungsbericht/Erläuterungsbericht
D61	Berichterstattung durch externe Revisionsstelle
D62	Kassenkontrolle
D63	Spesenreglement
D64	Visumsrichtlinie

Übersicht über die übergeordneten Kontrollen und Instrumente

Musterdorf

Anhang 2/6

Muster

An Grösse und
Verhältnisse
der Gemeinde
anzupassen

Ordnerinhalt: Diverse Reglemente	
Beilage	Inhalt
	Organisatorische Reglemente
R1	Verzeichnis der gültigen Reglemente / inkl. Aktualisierungskonzept
R2	Verzeichnis der gültigen Verträge / inkl. Aktualisierungskonzept
R3	Gemeindereglement
R4	Sitzungsgelder Gemeinderat
R5	Kompetenzreglement
R6	Reglement Ausgabenkompetenz
R7	Arbeitsreglement / Überzeitenreglement
R8	Reglement über Mitarbeitergespräche
R9	Unterschriftenreglement (Unterschriftsberechtigungen)
	Sachreglemente
R30	Spesenreglement
R31	Besoldungsreglement
R32	Erschliessungsreglement
R33	Gebührenreglement
R34	Benützungreglement
R35	Wasser-/Abwasserreglement
R36	Polizeireglement
R37	Baubewilligungskontrollen
R38	Statuten/Verträge/Verbände

Muster

An Grösse und
Verhältnisse
der Gemeinde
anzupassen

1 IT-Bereich

1.1 Bedeutung der IT

- Die IT hat eine hohe Bedeutung
- Es besteht ein hoher Grad an Integration verschiedener Applikationen

1.2 Organisation

- Verantwortlich für den reibungslosen Betrieb ist die IT-verantwortliche Person gemäss Organigramm

1.3 Netzwerkübersicht

- Die Netzwerkübersicht ergibt sich aus der Beilage

1.4 Im Einsatz stehende Applikationen

➤

1.5 Informatikprojekte

- Die Empfehlungen der Schweizerischen Finanzkontrollen für Informatikprojekte werden beachtet: www.efk.admin.ch/deutsch/fachtexte.htm

1.6 Im Einsatz stehende Applikationen

➤

1.7 Datensicherung

➤

.....

1.13 Dokumentation und Organisation

- Dokumentationen und diverse Informationen sind vorhanden (Betriebssystem, verwendete Programme, Firewall, etc.). Verantwortlich: externe IT-Betreuerin.

1.14 Offenheit des Systems

- Das System ermöglicht es, den jeweiligen Mitarbeitern über ihre arbeitsnotwendigen Bereiche Informationen zu beschaffen, sowie diese wenn nötig zu bearbeiten. Die Rechte werden abteilungsspezifisch zugewiesen.
- Der Gemeinderat erhält ausserdem über den zuständigen Abteilungsleiter alle benötigten Informationen.



Das vollständige Musterformular steht als Download zur Verfügung
www.kkag-cacsfc.ch

Übersicht über die möglichen Prozesse und Teilprozesse

Musterdorf

Anhang 4

Muster

An Grösse und Verhältnisse der Gemeinde anzupassen

Prozess	Teil-Prozess	Risikobereiche pro Prozess	Kernprozesse
Abgaben, Entgelte	Steuern	Steuerregister führen Veranlagung erstellen Rechnungen fakturieren Zahlungen verbuchen Monats-Abschluss Steuern verarbeiten Zahlungen überwachen (Mahnwesen) Abschreibungen bearbeiten	Veranlagung Fakturierung Monats-Abschluss Steuern Zahlungen Mahnwesen Abschreibungen Diverses
	Übrige Einnahmen	Rechnungen fakturieren Debitorenrechnungen verbuchen Zahlungen verbuchen Zahlungen überwachen (Mahnwesen) Abschreibungen bearbeiten	Fakturierung Zahlung Mahnwesen Abschreibungen
	Jährliche Benützungsgebühren	Rechnungen fakturieren Debitorenrechnungen verbuchen Zahlungen verbuchen Zahlungen überwachen (Mahnwesen) Abschreibungen bearbeiten	Fakturierung Zahlung Mahnwesen Abschreibungen
Haushaltskosten	Einkauf „(ohne Unterhalt und“ Reparaturen der Sachanlagen)	Rechnungserfassung/-kontrolle Lieferantenfakturen verbuchen Zahlungen tätigen/verbuchen	Kreditorenerfassung Zahlung
	Vorräte	Bestände ermitteln Bestände bewerten Lagerzu- und -abgänge	Inventarisierung Bewertung Lagerzu- und -abgänge
Personalwesen	Saläradministration	Lohn- und Gehaltsabrechnungen erstellen Lohnabrechnungen verbuchen Rückstellungen tätigen Lohn- und Gehaltszahlungen ausführen Abr. Lohnabzüge und Rückforderungen Lohnausweise erstellen	Eintritt Mitarbeiter Austritt Mitarbeiter Monatliche Lohn-Auszahlung Lohnmutationen Abrechnung Sozialversicherungen Diverses
	Personalentwicklung	Kernaufgaben Mitarbeiter definieren Einarbeitungsschritte abwickeln Verlauf Probezeit Mitarbeitergespräche führen	Pflichtenheft und Kompetenzen definieren Einarbeitung des Mitarbeiters Formelle Mitarbeitergespräche
Finanzielle Führung	Finanzen	Bestand flüssige Mittel managen Vorschüsse und Darlehen überwachen Langfristige Finanzierung planen Mehrwertsteuer abrechnen Bewirtschaften von Beteiligungen	Umgang mit flüssigen Mitteln Vermögensanlage Liquiditäts- und Finanzplanung MWSt Beteiligungsmanagement
	Berichterstattung (Jahresrechnung, Monats- und Quartalsreporting)	Funktionentrennung einhalten Jahresabschluss erstellen Jahresabschluss mit Geschäftsbericht abstimmen Berichterstattung	Diverses Abschluss erstellen Reporting erstellen
Infrastruktur, Sachanlagen/ Investitionen	Investitionen, Unterhalt, Reparaturen	Investitionsantrag/Genehmigung Anlagenzugänge Liegenschaften Bewerten Unterhaltsplanung Kredite führen und überwachen	Beschaffung Anlagenzugänge Bewertung Unterhalt Kreditcontrolling
	Verkäufe, Subventionen, Beiträge	Verkäufe tätigen Subventionen überwachen Beiträge einfordern	Verkäufe Subventionen Beiträge
	Anschlussgebühren (siehe Anhang 6)	Rechnungen fakturieren Debitorenrechnungen verbuchen Zahlungen verbuchen Zahlungen überwachen (Mahnwesen) Abschreibungen bearbeiten	Fakturierung Verbuchung Debitorenrechnung Zahlungen Mahnwesen Abschreibungen
	IT	Daten- und Programm-Verlust verhindern Funktionentrennung einhalten	Räumliche Sicherung Verarbeitungs-Sicherung Daten- und Programmsicherung Zugriffs-Sicherung

Muster

An Grösse und
Verhältnisse
der Gemeinde
anzupassen

1. Definition und Zweck

Die Gemeinde Musterdorf definiert das Interne Kontrollsystem (IKS) als Gesamtheit aller vom Gemeinderat und der Geschäftsleitung angeordneten Massnahmen, die dazu dienen, einen ordnungsgemässen Ablauf des betrieblichen Geschehens sicherzustellen. Sie gruppiert diese in

- a) Übergeordnete Kontrollen
- b) Übergeordnete IT-Kontrollen
- c) Prozess-Kontrollen

Unter „Kontrollen“ werden auch organisatorische Massnahmen verstanden, welche der Sicherung betrieblicher Abläufe dienen. Sie sind in die Prozesse integriert, das heisst, sie erfolgen arbeitsbegleitend oder sie sind dem Arbeitsvollzug unmittelbar vor- oder nachgelagert. Das IKS wird auf allen Stufen der Gemeinde Musterdorf betrieben und bedingt ein hohes Mass an Eigenverantwortung der Mitarbeitenden.

2. Ziele

Der Gemeinderat legt folgende Ziele fest:

- finanzielle Berichterstattung ist zuverlässig und zeitnah und die geltenden Gesetze und Vorschriften werden eingehalten
- IKS unterstützt die Bedürfnisse der Leitungsfunktionen, der Gremien und der Bevölkerung nach Transparenz, Information und Durchgängigkeit
- Das IKS ist Teil des Risikomanagements der Gemeinde. Die entsprechenden Gefässe fliessen ineinander, Verbindungsstellen sind hergestellt
- IKS wird in der Gemeindeverwaltung „gelebt“, im positivsten Sinne. Es bietet eine willkommene Plattform, um „immer besser“ zu werden. Es soll im Alltag dienen
- Kostengünstige Umsetzung.

3. Vorgehen (Methode und Grundausrichtung)

Um die Ziele zu erreichen, legt der Gemeinderat folgendes Vorgehen fest:

- Das IKS verfolgt einen risikoorientierten Ansatz
 - Konzentration auf Schlüsselrisiken und -kontrollen
 - Einbezug von Kosten- und Nutzenüberlegungen
 - Fehlende Funktionentrennung verlangt nach kompensierenden Massnahmen
- Der IKS-Aufbau folgt einem standardisierten Konzept; er ist modular und kann organisch wachsen. Der Aufbau erfolgt in einem klaren Projekt
- Prozesse, Risiken und Kontrollen sind in angemessener Form dokumentiert und nachvollziehbar
- Der Gemeinderat erhält einmal jährlich einen Bericht über das IKS (erstellt durch IKS-Projekt-Verantwortlichen)
- Es wird ein IKS-Verantwortlicher bestimmt

4. Umfang

Das IKS wird nur in den für die finanzielle Berichterstattung relevanten Prozessen eingeführt bzw. optimiert. Als finanzrelevant werden die folgenden Prozesse definiert:

- | | |
|-----------------------|---|
| • Steuern | • Finanzielle Führung |
| • Übrige Einnahmen | • Berichterstattung |
| • Jährliche Gebühren | • Investitionen, Unterhalt, Reparaturen |
| • Einkauf | • Verkäufe, Subventionen, Beiträge |
| • Vorräte | • Anschlussgebühren |
| • Saläradministration | • IT-Prozesse |
| • Personalentwicklung | |

Die Umsetzung dieser Bereiche erfolgt phasenweise. Neben den „übergeordneten Kontrollen“ und den „übergeordneten IT-Kontrollen“, welche umgehend dargestellt werden, setzen wir folgende Prioritäten:

IKS-Grundsätze als Konzeptpapier**Musterdorf****Anhang 5/2****Muster**

An Grösse und
Verhältnisse
der Gemeinde
anzupassen

Phase 1: Steuern, Anschlussgebühren, Finanzielle Führung (teilweise) Berichterstattung	2. Quartal 20xx
Phase 2: Personalentwicklung, Saläradministration	2. Quartal 20xx
Phase 3: Noch zu bestimmen	offen

Die Priorisierung im Vorgehen ergab sich aufgrund:

- quantitativer Faktoren, die sich aus den wesentlichen Positionen der Bilanz, der Erfolgs- und der Investitionsrechnung ableiten lassen
- qualitativer Faktoren (z.B. Risikolage)
- Erkenntnisse aus Alltags-Situationen (Probleme in alltäglichen Prozessen)

5. Übergeordnete Kontrollen

Die „übergeordneten Kontrollen“ sind ein zentraler Bestandteil des IKS. Daraus gehen wesentliche Teile des Kontrollumfeldes, der Zusammenhänge in der Organisation, im Informationsfluss, in der Risikobeurteilung und in den Kontrollaktivitäten hervor.

Die „übergeordneten Kontrollen“ werden jährlich aktualisiert.

6. Übergeordnete IT-Kontrollen

Das Konzept der „übergeordneten IT-Kontrollen“ wird jährlich aktualisiert.

7. Prozess-Kontrollen

Für die in Punkt 4 aufgeführten Prozesse müssen die Prozessmappen aktuell und für die Mitarbeitenden gut zugänglich abgelegt sein. Es wird dafür gesorgt, dass die definierten Schlüsselkontrollen in die Verantwortlichkeit der entsprechenden Mitarbeitenden übergeben werden.

8. Beurteilung

Zur Sicherstellung der Wirksamkeit der übergeordneten Kontrollen soll jährlich im 2. Quartal eine interne Überprüfung durch den IKS-Beauftragten durchgeführt werden (Anhang 3). Daraus resultierende Massnahmen müssen im 3. Quartal umgesetzt werden.

Das Rechnungsprüfungsorgan überprüft nachgelagert die Existenz des IKS.

9. Verantwortungen

Der Gemeinderat sorgt dafür, dass ein wirksames IKS in der Gemeinde Musterdorf eingerichtet ist. Die Geschäftsleitung definiert die IKS-Anforderungen und stellt die notwendigen organisatorischen Massnahmen sicher, um das IKS wirksam zu betreiben und zu beurteilen.

Der IKS-Projekt-Verantwortliche ist zuständig für die Einführung, die Schulung und in den ersten Jahren für die jährliche interne IKS-Beurteilung zu Handen des Gemeinderates.

Für IKS-relevante Prozesse ist jeweils ein Prozessverantwortlicher zu bestimmen. Dieser ist verantwortlich für das IKS in seinem Prozess (Aktualität der Prozessmappe, Umsetzung der Schlüsselkontrollen, korrektes Funktionieren des Ablaufes).

10. Inkraftsetzung

Die Grundsätze treten am 01.01.20xx in Kraft und wurden von der Geschäftsleitung und vom Gemeinderat im November 20xx genehmigt.

Musterdorf, November 20xx

Der Gemeindepräsident:

Der Gemeindegeschreiber:

.....

.....

A. Muster

B. Muster

Prozessmappe "Anschlussgebühren" / Übersicht

Anhang 6/1

Prozess Gesamtübersicht	Prozess-Verantwortlicher	Autor	Bereich/Abteilung
Anschlussgebühren			

Prozess	Infrastruktur, Sachanlagen		
Teilprozesse	Investitionsplanung	Investitionen, Unterhalt, Reparaturen	Verkäufe, Subventionen, Beiträge
			Anschlussgebühren
			IT

Muster
An Grösse und Verhältnisse der Gemeinde anzupassen



TEIL-PROZESS	Anschlussgebühren	Beschreibung	Mitarb.
Kernprozesse	Fakturierung	GR erteilt Baubewilligung. Fakturierung der provisorischen und definitiven Anschlussgebühren	Baubewilligungskontrolle Baubewilligung Reglemente
	Verbuchung Debitorenrechnung	Verbuchung Zahlungen ausgestellter Debitorenrechnung in System	Anleitung Debitorenbuchhaltung
	Zahlungen	Der Kunde bezahlt die Rechnung	
	Mahnwesen	Wird die Zahlung nicht innerhalb der Zahlungsfrist gelätigt, beginnt der Mahnprozess	
	Abschreibungen	Verlustscheine werden administrativ abgeschrieben	Beschluss Gemeinderat

Legende :
 AL= Abteilungsleiter
 BV= Bauverwalter
 GS= Gemeindeschreiber
 MA= Mitarbeiter
 GL= Geschäftsleitung
 GR= Gemeinderat
 FV= Leiter Finanzen
 DB= Debitorenbuchhalter
 = Wichtiges Risiko
 = Schlüsselkontrolle

Name Datei:	Letzte Änderung	Status	Version	Seite	Prozessübersicht
Verkauf/v1_1.xls	20.05.2010	Arbeitsversion	1.1	1/6	Anschlussgebühren

Anhang 6/2

Prozessmappe "Anschlussgebühren"

Prozess	Teilprozess	Kernprozess	Prozess	Teil-Proz.	Kern-Proz.	Verantwortung	Autor	Bereich/Abteilung	
Infrastruktur, Sachanlagen Risiko-Inventar Arbeitsschritt (Personen)	Anschlussgebühren Risiko (Risiko-Beschreibung und mögliche Ursachen)	1. Fakturierung Kontroll-Inventar	Verantw. Person Muster An Grösse und Verhältnisse der Gemeinde anzupassen	Kontr.-Freq. L= täglich W= wöchentl. M= monat. O= quartalsw. J= jährlich	Kontroll-Typ A=Automat. M=Manuell O=Organisation	Referenz-Hilfsmittel	Wirksamkeit J/N	Nachvollziehbarkeit J/N	Schlussfolgerung Zuverlässigkeit der Kontrollen, Erläuterungen von Kontroll-Schwächen, Vorschläge zur Verbesserung
	Beschreibung - Erforderlicher Arbeitsschritt - Ausführende/Überwachender	Auswirkung auf J/R/H/M/T Hohes Risiko	Schlüssel-Kontrollrollen ☺	Verantw. Person FV BV	Kontr.-Typ L L	Kontroll-Typ M M	Referenz-Hilfsmittel Baugesuchskontrolle	Wirksamkeit J	Nachvollziehbarkeit J
Baubewilligung wird erteilt / GR	Zusammen mit der Baubewilligung werden die prov. Anschlussgebühren verfügbar bzw. in Rechnung gestellt.	☺ - Plausibilisierung der Grundlage Baugesuchskontrolle mit sämtlichen Baugesuchen (Datum Baubewilligung, Datum Gebührenerhebung, etc.)	FV BV	L L	M M	Baugesuchskontrolle	J	J	- Schlüsselkontrolle - Beschreibung der Schlüsselkontrolle (vermeidet das Eintreten des Risikos)
Festlegung der provisorischen Anschlussgebühren zusammen mit Baubewilligung / BV	- Falsche Berechnungsgrundlage: Provisorische Anschlussgebühren werden nicht oder zu tief verfügt.	☺ - Beschreibung des drohenden Risikos	FV BV	L L	M M	Baugesuchskontrolle	J	J	- Schlüsselkontrolle - Beschreibung der Schlüsselkontrolle (vermeidet das Eintreten des Risikos)
Kant. Versicherungsamt stellt Schätzung zu	- Schätzung durch Kant. Versicherungsamt erfolgt teilweise spät (1 Jahr nach Bauvollendung).	☺ - Beschreibung des Risikos	FV BV	L L	M O	Baugesuchskontrolle Reglemente-Ordner	J	J	- Schlüsselkontrolle - Beschreibung der Schlüsselkontrolle (vermeidet das Eintreten des Risikos)
Definitive Anschlussgebühren verfügen	- Nicht alle Meldungen des kantonalen Versicherungsamtes werden verarbeitet - Verrechnung falscher Tarife - Fehlerhafte Handhabung der MWST-Transaktionen	☺ - Auswirkung des Risikos auf die Jahresrechnung	FV FV	L L	O M	Baugesuchskontrolle Reglemente-Ordner MWST-Checklisten	J	J	- Schlüsselkontrolle - Beschreibung der Schlüsselkontrolle (vermeidet das Eintreten des Risikos)
Baubewilligung wird erteilt / GR	- Erforderlicher Arbeitsschritt - Ausführende/Überwachender	☺ - Auswirkung des Risikos auf die Jahresrechnung	FV FV	L L	M M	Baugesuchskontrolle Reglemente-Ordner MWST-Checklisten	J	J	- Schlüsselkontrolle - Beschreibung der Schlüsselkontrolle (vermeidet das Eintreten des Risikos)
Kant. Versicherungsamt stellt Schätzung zu	- Schätzung durch Kant. Versicherungsamt erfolgt teilweise spät (1 Jahr nach Bauvollendung).	☺ - Auswirkung des Risikos auf die Jahresrechnung	FV FV	L L	M O	Baugesuchskontrolle Reglemente-Ordner MWST-Checklisten	J	J	- Schlüsselkontrolle - Beschreibung der Schlüsselkontrolle (vermeidet das Eintreten des Risikos)
Definitive Anschlussgebühren verfügen	- Nicht alle Meldungen des kantonalen Versicherungsamtes werden verarbeitet - Verrechnung falscher Tarife - Fehlerhafte Handhabung der MWST-Transaktionen	☺ - Auswirkung des Risikos auf die Jahresrechnung	FV FV	L L	M M	Baugesuchskontrolle Reglemente-Ordner MWST-Checklisten	J	J	- Schlüsselkontrolle - Beschreibung der Schlüsselkontrolle (vermeidet das Eintreten des Risikos)
Name Datei: Verkauf/vt.1.xls	Datum Änderung: 06.05.2010	Kernprozess Nr.	Seite 2/6	Kernprozess Nr.	Kernprozess Nr.	Baugesuchskontrolle Reglemente-Ordner MWST-Checklisten	J	J	- Schlüsselkontrolle - Beschreibung der Schlüsselkontrolle (vermeidet das Eintreten des Risikos)

Viele Gründe für IKS

Hand aufs Herz: Es gibt viele Gründe, sich rasch um ein gut funktionierendes IKS zu kümmern:

- Klärung in der Organisation (Aufgaben, Verantwortung, Schnittstellen/Verbindungsstellen)
- Effizienzpotenziale werden erkennbar
- Mehr Sicherheit (weniger Abhängigkeiten), weniger Fehler
- Weniger Risiken (Prävention), klarer Umgang mit Risiken (Risikomanagement)
- Leichtere Betriebsführung (Transparenz, Durchgängigkeit, Klarheit)
- Bewusstere Betriebskultur (Verantwortungsbewusstsein, mehr Austausch und Kontakt, verbesserte Sachbezogenheit)
- Mehr Vertrauen (in der Organisation, von Seiten der Bevölkerung, zwischen den Gremien)

Killerphrasen...

Und trotzdem tut man sich schwer damit. Einerseits vielleicht, weil es zu viel Theorie und zu wenig praktische Anwendung gibt. Diese Broschüre soll hier Abhilfe schaffen und zeigen, wie einfach es sein kann. Und dann gibt es Killerphrasen, die einmal ganz bewusst ausgesprochen werden sollten, um sie alsdann gründlich wegzuräumen:

- „Wir sind zu klein für IKS!“
Zu klein? Kein relevanter Grund. Nirgends ist das Risiko des Schadens durch den Ausfall von Mitarbeitenden grösser als in einer Gesamtverwaltung, wo eine einzige Person gleichzeitig Gemeindevorstand, Finanzverwalter, Bauverwalter, Steueramtsvorsteher und Leiter des Sozialamtes ist. IKS darf in kleinen Verhältnissen viel schlanker daherkommen. Wer die vorgeannten 4 Schritte geht, darf sie rigoros auf kleine Verhältnisse anpassen!
- „Wo bleibt das Vertrauen?“
„Kontrolle“ hat verschiedene Bedeutungen. Auch diese: steuern, beobachten, erkennen, sicherstellen, begleiten etc. Alles Aspekte der guten Führung und des „Immer-Besser-Werdens“. Darum geht es! Und nicht um die Frage fehlenden Vertrauens.
- „Alles viel zu kompliziert!“
IKS muss nicht kompliziert sein, diese Broschüre beweist es.
- „Keine Zeit!“
Die Betriebe der öffentlichen Verwaltung unterstehen einem rasanten Wandel und sind unter Druck, kein Zweifel. Doch: Wer bei steigendem Tempo und grösserer Komplexität nicht in der Lage ist, seine Organisation der aktuellen Zeit anzupassen, wird früher oder später auflaufen.