gemeinde
freienbach

Gemeinderat

Auszug aus dem 20. Protokoll vom 07. Oktober 2021

351 9.2.4 Rechnungsprüfung, Revisorenberichte
IKS-Konzept

Ausgangslage
Mit GRB 196 vom 20. Mai 2021 hat der Gemeinderat das Ressort Finanzen beauftragt, die Implementierung des internen Kontrollsystems (IKS) mit dem Aufbau von vorerst zwei Schlüsselprozessen an die Hand zu nehmen. Der Abteilungsleiter Finanzen wurde als IKS-Manager eingesetzt. Die Auswahl der Schlüsselprozesse erfolgte zusammen mit der Rechnungsprüfungskommission. Es ist vorgesehen, die Schlüsselprozesse in den Folgejahren zu erweitern. Als externer Berater wurde Mattig-Suter und Partner beigezogen.

Bevor die Schlüsselprozesse ausgestaltet werden können, ist ein entsprechendes Konzept-Handbuch zu erstellen und vom Gemeinderat zu verabschieden. Das Konzept-Handbuch wurde im Verlaufe des Septembers ausgearbeitet und liegt nun zur Genehmigung vor.

Erwägungen
Das Konzept-Handbuch dient dem Gemeinderat, den IKS-Verantwortlichen sowie den IKS-Prozessverantwortlichen als Grundlage, um das IKS nach den eigenen Bedürfnissen bestmöglich aufzubauen und zu unterhalten. Das Konzept-Handbuch ist bewusst kurz gehalten um den notwendigen und gewünschten Freiraum zu gewähren, soll aber die Leitplanken bilden für die Arbeit der involvierten Personen. Es beinhaltet die Ziele des IKS, die Organisation, das Konzept sowie Massnahmen und Kontrollen. Schlussendlich werden noch die Überwachung und Verantwortung geregelt.

Das Konzepthandbuch (Beilage Z01) stellt einen integrierenden Bestandteil dieses Protokolls dar.

Beschluss
1. Das vorliegende Konzepthandbuch (Z01) für das interne Kontrollsystem (IKS) wird genehmigt.
2. Das IKS-Konzepthandbuch wird auf den 1. Dezember 2021 in Kraft gesetzt.

3. Zufertigung durch Protokollauszug (inkl. Konzepthandbuch) an:
   a) @ Säckelmeister
   b) @ Gemeindeschreiber
   c) @ Abteilungsleiter Finanzen
   d) @ Leiterin Rechnungswesen und Steueramt, Ursula Wirz
   e) @ Rechnungsprüfungskommission
   f) @ Publikation

Gemeinderat Freienbach

Werner Schnellmann
Vizepräsident

Albert Steinegger
Gemeindeschreiber

sped: 12. Oktober 2021

Gemeinde Freienbach

Konzepthandbuch Internes Kontrollsystem (IKS)

Gemeinde Freienbach, September 2021

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage und Gesetzliche Grundlagen ... 3

2 IKS-Ziele und Grundsätze ... 4

2.1 IKS-Ziele ... 4

2.2 IKS-Grundsätze ... 5

2.3 Implementierungsgrundsätze ... 5

2.4 IKS-Kontrollumfeld-Grundsätze ... 5

3 IKS-Organisation ... 6

4 IKS-Konzept ... 6

4.1 Finanzielle Berichterstattung / Vermögensschutz ... 6

4.2 Verknüpfung von Risikomanagementsystem und Internem Kontrollsystem ... 7

4.3 Definition der relevanten IKS-Schlüsselprozesse ... 8

4.4 IKS-Existenz (in Anlehnung an PS 890) ... 8

5 Massnahmen und Kontrollen ... 8

5.1 Massnahmen im Internen Kontrollsystem ... 8

5.2 Kontrollen im Internen Kontrollsystem ... 9

6 Überwachung ... 9

7 Verantwortung / Inkraftsetzung ... 10

1 Ausgangslage und Gesetzliche Grundlagen

Das vorliegende Handbuch dient als Grundlage für den Gemeinderat, den IKS-Verantwortlichen, sowie die IKS-Prozessverantwortlichen um das Interne Kontrollsystem nach den eigenen Bedürfnissen bestmöglich aufzubauen und zu unterhalten.

Folgende Erlasse bilden die Rahmenbedingungen für das Interne Kontrollsystem:

Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden (FHG-BG), SRSZ 153.100

§ 5 1. Controlling und Internes Kontrollsystem

1 Die Gemeinden steuern die staatlichen Tätigkeiten durch ein zweckmässiges Controlling. Dieses umfasst die Zielsetzung, die Massnahmenplanung, die Umsetzung der Massnahmen und die Überprüfung des staatlichen Handelns.

2 Das Controlling erstreckt sich insbesondere auf:

a) die Finanzen;

b) die Beteiligungen an Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts;

c) den Umgang mit Risiken, die das Gemeinwesen betreffen;

d) die Substanzerhaltung des Vermögens.

3 Es ist ein internes Kontrollsystem (IKS) zu führen, das regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen umfasst.

§ 50 3. Rechnungsprüfungskommission

a) Aufgaben und Befugnisse

1 Die Rechnungsprüfungskommission prüft den Finanzhaushalt der Gemeinde und deren Anstalten.

2 Sie prüft die Haushalts- und Buchführung und die Rechnungslegung in formeller, rechtlicher und materieller Hinsicht und prüft die Existenz des IKS.

3 Sie hat jederzeit Einsicht in die für die Prüfung erforderlichen Unterlagen und kann die notwendigen Auskünfte einholen. Sie kann Sachverständige zur Prüfung beiziehen.

Finanzhaushaltsverordnung für die Bezirke und Gemeinden (FHV-BG), SRSZ 153.111

§ 8 2. Internes Kontrollsystem

1 Der Gemeinderat sorgt für ein zweckmässiges und risikoorientiertes internes Kontrollsystem (IKS).

2 Er trifft die notwendigen regulatorischen, organisatorischen, betrieblichen und technischen Massnahmen, um:

a) ein wahrheitsgetreues Abbild der finanziellen Lage sicherzustellen;

b) die Einhaltung der massgebenden Gesetze und Vorschriften zu gewährleisten;

c) ein strafbares Verhalten zu verhindern;

d) Fehler zu erkennen, zu beheben und zu vermeiden;

e) die wesentlichen operativen Risiken in Bezug auf den Schutz des Vermögens

zu eliminieren;

f) Effizienz und Effektivität der Geschäftstätigkeiten sicherzustellen.

Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke (GOG), SRSZ 152.100

§ 42 2. Stellung

a) allgemein

1 Der Gemeinderat ist das oberste leitende und vollziehende Organ der Gemeinde. Er vertritt die Gemeinde nach aussen.

2 Ihm stehen alle Befugnisse zu, sofern sie nicht durch kantonales oder kommunales Recht einem anderen Gemeindeorgan vorbehalten sind und er sie nicht nach § 43 übertragen hat.

3 Der Gemeindepräsident führt mit dem Gemeindeschreiber namens des Gemeinderates die rechtsverbindliche Unterschrift. Diese Unterschriftsberechtigung kann mit Gemeinderatsbeschluss für bestimmte Bereiche generell an andere Mitglieder des Gemeinderates, Verwaltungsstellen oder Mitarbeiter delegiert werden.

2 IKS-Ziele und Grundsätze

2.1 IKS-Ziele

Namentlich sind folgende Ziele im Internen Kontrollsystem zu verfolgen:

Internes Kontrollsystem	
Aspekt	**Detailziele**
Compliance	• Einhaltung der Gesetze, Verordnungen und WoV-Weisung vom 14.06.2012 • Einhaltung interner Normen & Richtlinien • Kontrolle & Einhaltung der Unterschriftenregelungen • Definition und Einhaltung der Zuständigkeiten • Definition der Prozessabläufe mit Aufnahme der Risiken und Kontrollen
Internes Umfeld	• Förderung eines verwaltungsweiten Chancen- & Risikobewusstseins sowie einer adäquaten Kontrollkultur • Übergeordnete bzw. parallele Funktion zu bestehenden Systemen (Vermeidung von Redundanzen) • Aufdecken von Schwachstellen in den Verwaltungsprozessen • Schaffung eines nachhaltigen Mehrwertes sowie Sicherstellung und Optimierung der Geschäftsprozesse (Arbeitserleichterung durch die Kontrollen, Qualitätssteigerung der täglichen Arbeit)
Berichterstattung	• Sicherstellung einer zuverlässigen & vollständigen Buchführung sowie Rechnungslegung • Bilanzklarheit und -wahrheit • Verhinderung von Fehlern und Unregelmässigkeiten • Schaffung erhöhter Transparenz gegenüber Anspruchsgruppen

Vermögens-schutz	• Erkennung & Steuerung von verwaltungsweiten sowie prozessinhärenten Risiken (Vermeidung / Minderung von Betrugsfällen) • Aufdecken von Kontrollschwächen • Einhaltung von Gesetzen und Reglementen • Werterhaltung der Immobilien / Sicherstellung der notwenigen Unterhaltsarbeiten • Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben

2.2 IKS-Grundsätze

- Das Interne Kontrollsystem soll eine übergeordnete bzw. parallele Funktion zu bestehenden Systemen (Handbücher, Verfahrensanweisungen usw.) einnehmen. Redundanzen sind zu vermeiden.
- Vorgesetzte und Mitarbeitende unterstützen das Interne Kontrollsystem
- Fehler werden als Chance zur Verbesserung wahrgenommen. Insbesondere die Vorgesetzten haben dabei eine wichtige Vorbildfunktion. Durch ihr wertschätzendes Verhalten fördern sie Vertrauen und schaffen Anreize, um Risiken offen anzusprechen.
- Zielkonflikte werden offengelegt.
- Eingetretene Schäden werden analysiert. Falls noch nicht vorhanden wird das entsprechende Risiko ins Interne Kontrollsystem aufgenommen und bewirtschaftet. Handelt es sich um ein bereits identifiziertes Risiko, gilt es die bestehenden Massnahmen/Kontrollen zu überprüfen.

Die gegenseitige Information und Kommunikation bildet einen wichtigen Bestandteil des Internen Kontrollsystems.

2.3 Implementierungsgrundsätze

Um sich nicht in den „Tiefen“ der Kontrolldokumentationen zu verlieren, liegt der Schwerpunkt auf der Risikoanalyse, der systematischen Eruierung der Schlüsselprozesse und der Dokumentation der wesentlichen Risiken und Kontrollen und weniger auf der ausführlichen Prozess- und Kontrolldokumentation. Dies sind für die Grössenordnung der Gemeinde Freienbach adäquaten und wesentlichen Führungsinstrumente .

2.4 IKS-Kontrollumfeld-Grundsätze

Im Hinblick auf das Kontrollumfeld im Internen Kontrollsystem sollen nach Möglichkeit folgende Grundsätze angewendet werden:

- **4-Augen-Prinzip** (Zweit-Visum bei Zahlungsauslösung, Rechnungskontrolle durch zwei Personen, Zweit-Visum bei Ausbuchung von Forderungen usw.)

- **Funktionentrennung** (der Ersteller des Zahlungsauftrages ist nicht zugleich der Auslöser der Zahlung, Stamm- und Transaktionsdaten werden nicht von der gleichen Personen bearbeitet usw.)

- **Aufteilen der Arbeitsschritte in planen, anordnen, ausführen und kontrollieren** (Konzeption sinnvoller Abläufe / Prozesse unter Berücksichtigung der Funktionentrennung)

- **Korrekte Delegation von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz** (Kompetenzreglement mit Weisungsbefugnissen, Stellenbeschreibungen usw.)

- **Sehr gute Kenntnisse des eigenen Prozesses durch die involvierten Mitarbeitenden** (stetige Aus- und Weiterbildung, umfassende Einführung neuer Mitarbeitenden usw.)

In kleinen organisatorischen Verwaltungseinheiten ist es nicht immer möglich, Funktionentrennungen konsequent umzusetzen.

3 IKS-Organisation

Organisatorisch ist in der Gemeinde Freienbach der Abteilungsleiter Finanzen für die Einführung und die Betreuung des Internen Kontrollsystems zuständig. Die tatsächliche Aufnahme der Geschäftsprozesse mit Analyse der Risiken sowie der Implementierung der notwendigen Kontrollen wird mit internen Ressourcen unter Beizug externer Unterstützung realisiert. Der externe Berater kann nach der Einführung des Systems als Coach für periodische Beurteilungen, Prozessanalysen und den Erfahrungsaustausch beigezogen werden.

4 IKS-Konzept

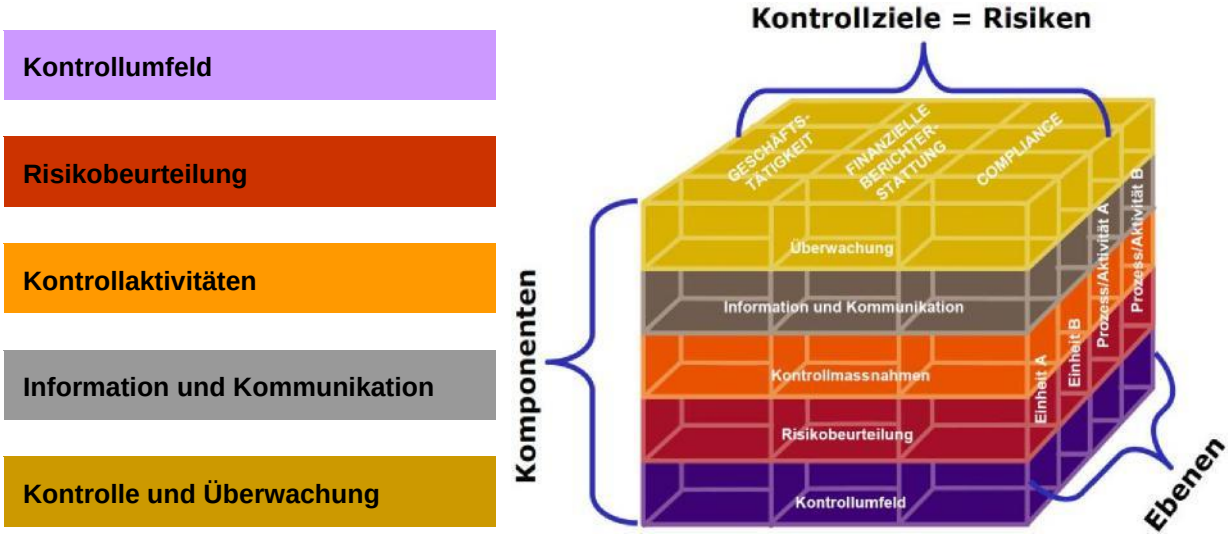
Die Gemeinde Freienbach lehnt sich an das Internes Kontrollsystem-Konzept der Treuhand- und Revisionsgesellschaft Mattig-Suter und Partner (Mattig IKS®) an.

Grundsätzlich ist eine Integration der Führungsinstrumente Qualitätsmanagement, Risikomanagement und Interne Kontrolle anzustreben.

Folglich sind bei der Einführung und Aktualisierung stets die Schnittmengen zwischen den Systemen zu beachten.

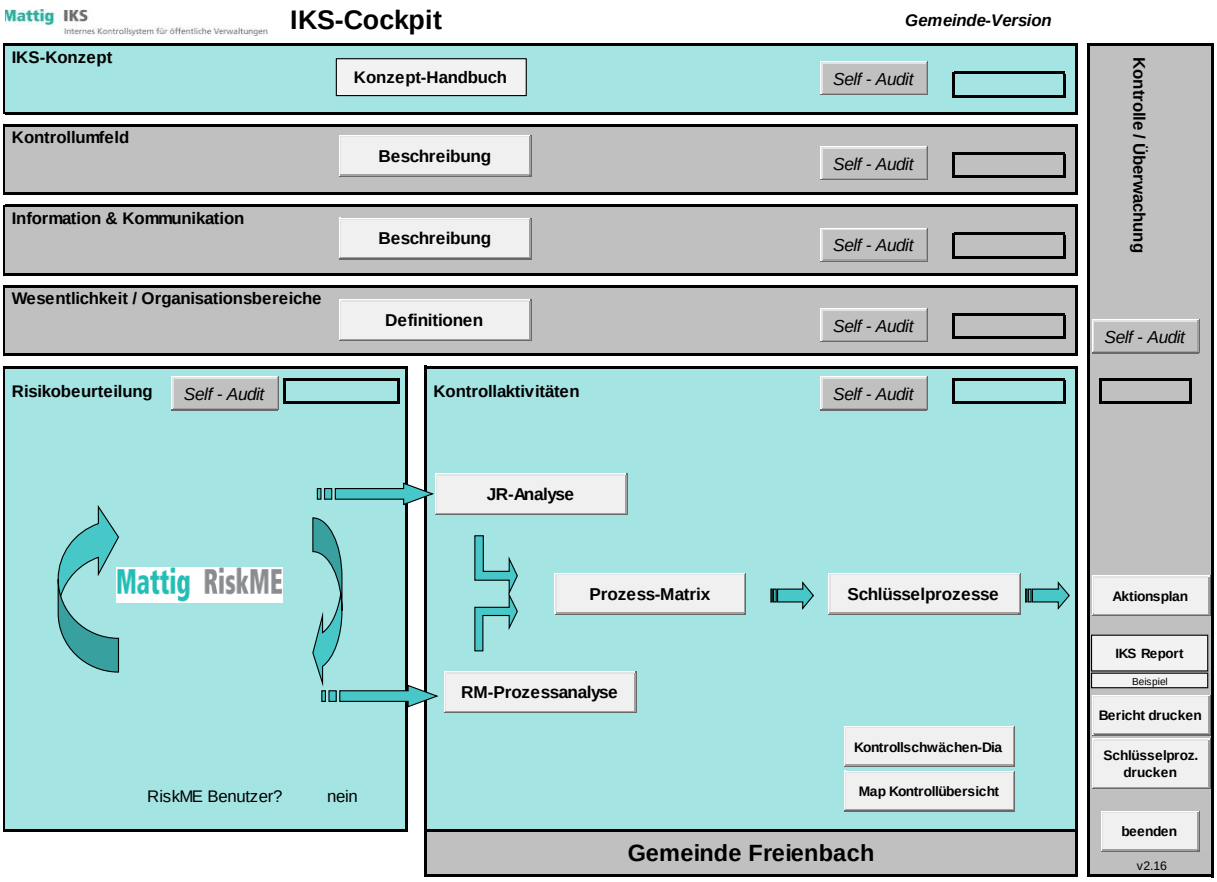
4.1 Finanzielle Berichterstattung / Vermögensschutz

Das Konzept ist auf dem im Bereich der Internen Kontrollsysteme international anerkannten Rahmenkonzept von COSO aufgebaut. Das COSO-Modell wird nebst den bestehenden Ebenen:



um die bei kleineren und mittleren Organisationen relevante Ebene „Wesentlichkeit / Anwendungsbereich“ explizit ergänzt.

Das Ziel ist, dass sich die Verantwortlichen der Gemeinde Freienbach vor Einführung eines Internen Kontrollsystems mit den Zielen und der Vorgehensweise beschäftigen. Die sieben oben genannten Elemente werden im IKS-Tool entsprechend abgebildet bzw. dokumentiert:



4.2 Verknüpfung von Risikomanagementsystem und Internem Kontrollsystem

Die Informationen zur Risikobehaftung einzelner Geschäftsprozesse werden mit einer Analyse der Jahresrechnung verknüpft und durch folgende Aspekte ergänzt:

- Wesentlichkeit der Jahresrechnungspositionen
- Anzahl Transaktionen im Prozess
- Komplexität im Prozess
- Anzahl (manueller) Schnittstellen im Prozess
- Spezielle Anreizstruktur
- Unklare Strukturen und Verantwortungen im Prozess

So können im Anschluss Prozessrisiken mit Blick auf den Vermögensschutz und die Sicherstellung der Buchführung und Rechnungslegung sowie die Einhaltung der Compliance (Rechtmässigkeit) analysiert werden.

Das Interne Kontrollsystem wird vom Gemeinderat über die Verwaltungsleitung auf die einzelnen Mitarbeitenden herunter gebrochen. Es soll bewusst die Kommunikation zwischen den verschiedenen Stufen gefördert werden, damit ein nachhaltiges Risiko- und Kontrollbewusstsein entsteht.

4.3 Definition der relevanten IKS-Schlüsselprozesse

Die Risikopositionen der Jahresrechnung werden wie oben erwähnt mit den risikobehafteten Geschäftsprozessen in einer Matrix abgeglichen und die relevanten IKS-Schlüsselprozesse definiert. Diese werden mit den relevanten Risiken und Kontrollen versehen und im Prozess-Ablauf beschrieben und dokumentiert. Die entsprechenden Prozessbeschreibungen werden im letzten Schritt im Rahmen der Information und Kommunikation weitergegeben und geschult, damit die Prozesse und Kontrollen in der gesamten Organisation auch gelebt werden.

4.4 IKS-Existenz (in Anlehnung an PS 890)

Aufgrund des fokussierten konzeptionellen Vorgehens liegt ein Internes Kontrollsystem vor,

- das vorhanden und dokumentiert ist;
- das den Geschäftsrisiken und der Geschäftstätigkeit angepasst ist;
- das den Mitarbeitenden bekannt ist;
- das angewendet wird;
- und das zu einem verstärkten Kontrollbewusstsein im Unternehmen geführt hat.

Periodisch wird die Risikosituation durch den IKS-Manager und die entsprechenden Prozessowner analysiert und beurteilt.

5 Massnahmen und Kontrollen

5.1 Massnahmen im Internen Kontrollsystem

Nach der Risikoidentifikation erfolgt die Risikobewältigung. Dabei sollen insbesondere für die höchstbewerteten Risiken Präventivmassnahmen festgelegt werden. Grundsätzlich sind folgende Massnahmen möglich:

- **Risikovermeidung** (Verzicht auf die risikobehaftete Aktivität)
- **Risikominderung** (Reduktion der Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder des Schadenausmasses)
- **Risikodiversifikation** (Risikoausgleich. Zum Beispiel über verschiedene Regionen, Objekte oder Personen)
- **Risikotransfer** (Eine Drittpartei übernimmt die finanziellen Folgen eines Risikoeintritts)
- **Risikovorsorge** (Das Risiko wird selber getragen. Aufbau von Risikokapital)

5.2 Kontrollen im Internen Kontrollsystem

Kontrollaktivitäten werden unter Beachtung der folgenden Grundaspekte vorgenommen:

- **Autorisierungen** (Zweit-Visum E-Banking, Doppelunterschriften, IT-Passwortschutz usw.)
- **IT-Kontrollen** (automatische Überprüfung der Datenintegrität nach Back-up-Lauf usw.)
- **Physische Kontrollen** (4-Augen-Prinzip, Abgleich Bankkonten, Anlageinventar, Kassabestand usw.)
- **Funktionstrennungen** (Trennung Zahlungserfasser und Zahlungsauslöser usw.)
- **Drittkontrollen** (jährliche Revision)

Die Kontrollen treten auf drei Ebenen der Verwaltung isoliert oder in Verbindung mit anderen Kontrollen auf:

auf Unternehmensebene	Sind übergeordnete Kontrollen, die gleichzeitig mehrere Geschäftsprozesse abdecken. Zum Beispiel durch das Management ausgeführte oder von diesem angeordnete direkte Kontrollen, sowie indirekte Soft-Kontrollen, wie Integrität, ethische Werte und Kompetenzen.
auf Geschäftsprozessebene	Decken die wesentlichen Risiken in den einzelnen relevanten Schlüsselprozessen in manueller oder automatisierter Form ab.
auf IT-Applikationsebene	Hierbei handelt es sich um generelle IT-Kontrollen, wie Zugriffsberechtigungen, Datenqualität, Datensicherheit, System-Änderungen (Hardware und Software) oder Systemunterhalt. Ziel ist es, dass die Prozesse in guter Qualität, sicher und ordnungsmässig ablaufen.

Der Gemeinderat und die Verwaltungsleitung müssen sich aufgrund der Unternehmensgrösse und der damit verbundenen fehlenden Funktionstrennungs-Möglichkeiten vielfach auf manuelle Kontrollen abstützen, welche erst nach Ausführung eines Prozessschrittes (detektiv) wahrgenommen werden. Trotzdem ist man bestrebt Kontrollen, wenn immer möglich automatisiert (IT) und einem Prozessschritt vorgelagert anzubringen (präventiv). Präventive Kontrollen führen letztlich zu Kosteneinsparungen in der Unternehmung.

6 Überwachung

Das Thema Interne Kontrollsystem (IKS) findet sich regelmässig (mindestens jährlich) auf der Traktandenliste des Gemeinderates der Gemeinde Freienbach. Die Verantwortung zur laufenden Überwachung wurde an den IKS-Manager delegiert. Dieser berichtet periodisch über den Stand des IKS. Relevante Erkenntnisse werden jedoch im Sinne eines Eskalationsverfahrens den Verantwortlichen zeitnah weitergeleitet.

Das Interne Kontrollsystem wird durch die Verantwortlichen der Gemeinde Freienbach jährlich getestet bzw. eine Selbsteinschätzung durchgeführt. Hierbei wird das System als Ganzes beurteilt, die Risiko-

beurteilung überprüft und die Beurteilung der relevanten IKS-Schlüsselprozesse inklusive der identifizierten Risiken und der implementierten Kontrollen kritisch überprüft. Zudem soll über den Fortschritt hinsichtlich umgesetzter Massnahmen Rechenschaft abgelegt werden.

7 Verantwortung / Inkraftsetzung

Die Oberverantwortung zur Umsetzung eines Internen Kontrollsystems (IKS) liegt beim Gemeinderat. Dieser hat zur Umsetzung den Abteilungsleiter Finanzen mit der Aufgabe betraut ein unternehmensweites IKS einzurichten und wirksam zu betreiben.

Dieses IKS-Konzepthandbuch tritt per 1. Dezember 2021 in Kraft und wurde vom Gemeinderat verabschiedet.

GRB 351 vom 7. Oktober 2021