

Inhaltsverzeichnis

25	Internes Kontrollsystem (IKS)	2
25.1	Einleitung	2
25.2	Gesetzliche Grundlage	3
25.3	Zielsetzungen	3
25.4	Risikoerkennung und Risikobewertung	3
25.4.1	Was ist ein Risiko?	3
25.4.2	Risikoerkennung	4
25.4.3	Risikobewertung	4
25.5	Kantonales Inventar der IKS-Bereiche	4
25.6	Umfang und Mindestanforderungen	6
25.7	Kontrollmassnahmen	6
25.8	Verantwortlichkeiten	7
25.8.1	Gemeindeversammlung	7
25.8.2	Gemeinderat	7
25.8.3	IKS-Beauftragte/r	7
25.8.4	Mitarbeitende	8
25.8.5	Rechnungsprüfungsorgan	8
25.8.6	Amt für Gemeinden	8
25.9	Berichterstattung	8
25.9.1	Berichterstattung Gemeinderat	8
25.9.2	Bestätigungsbericht	9
25.10	Vorgehen beim Aufbau eines IKS	10
25.10.1	Risikoerkennung und -bewertung vornehmen	10
25.10.2	Umfang IKS festlegen	10
25.10.3	Verwaltungsreglement beschliessen	10
25.10.4	Kontrollmassnahmen bestimmen	10
25.10.5	Systembau	11
25.10.5.1	IKS-Lösungen nach Gemeinden	11
25.10.5.2	Phasenweise Einführung	11
25.10.6	IKS Verwaltungsreglement (Muster)	12
25.10.7	Vorgehen und Beispiel Risikobewertung	14
25.10.8	Kantonales Inventar IKS Bereiche	16
25.10.9	Mögliche Grundlagen für Kontrollmassnahmen (nicht abschliessend)	21
25.10.10	Musterberichterstattung an Gemeinderat	22
25.10.11	IKS-Lösungen nach Gemeinden	24
25.10.12	IKS-Hilfsmittel AGEM	24

25 Internes Kontrollsystem (IKS)

25.1 Einleitung

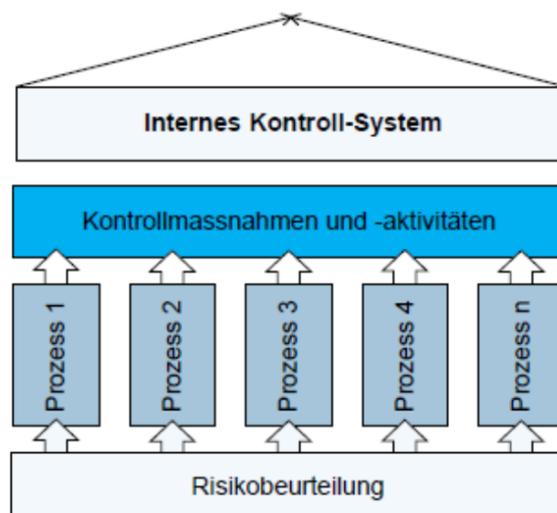
In den Gemeinden bestehen bereits heute interne Kontrollen wie Visumsregelungen, Unterschriftenregelungen, IT-Kontrollen oder Kontrollen zur Einhaltung von Prozessbeschreibungen. Interne Kontrollen ergeben sich auch aus der Aufbauorganisation einer Gemeinde (Organigramm) beispielsweise über Stellenbeschreibungen oder Funktionsdiagramme. Letztlich wirken die Gemeindeorgane und insbesondere die Prüf- und Kontrollorgane wie eine Rechnungsprüfungskommission (RPK), eine interne Finanzkontrolle oder eine Geschäftsprüfungskommission durch ihre kontrollierende und überwachende Tätigkeit mit.

Interne Kontrolle heute			
Kontrollen		Überwachung	
Aufbau-/Ablauforganisation <ul style="list-style-type: none"> • Stellenbeschreibungen • Funktionentrennungen • Regelung Prozesse • Systematisch eingebaute Kontrollen 	Technische Hilfsmittel <ul style="list-style-type: none"> • IT-Anmelde- und Prüfprogramme (Login, Passwörter) • Formularwesen, Checklisten, Fragebogen • IK-Software 	Gemeindeorgane <ul style="list-style-type: none"> • Gemeindeversammlung • Behörden • Angestellte / Beamte 	Kontrollorgane <ul style="list-style-type: none"> • Rechnungsprüfungsorgan • Interne Finanzkontrolle • Geschäftsprüfungskommission

Ein eigentliches Internes **Kontrollsystem**, d.h., eine Systematik wie Abläufe und Strukturen systematisch in der Gemeinde kontrolliert werden können, ist in den solothurnischen Gemeinden bislang eher die Ausnahme¹.

In den privaten Unternehmen hat das IKS einen hohen Stellenwert erhalten: Unternehmen, welche die Schwellenwerte gemäss Obligationenrecht erreichen, sind verpflichtet, ein internes Kontrollsystem zu führen. Die zuständige Revisionsstelle hat seine Existenz zu bestätigen (Art. 728a Abs. 1 Ziffer 3 OR).

Das nachfolgende Schaubild illustriert das IKS als Aufbauorganisation (Aufgabenbereiche) mit Risikobeurteilung, Prozessen (Kernprozesse, Abläufe) und Kontrollmassnahmen/-aktivitäten.



¹ Siehe dazu FHNW-CAS III Diplomarbeit "Einführung IKS bei solothurnischen Gemeinden", Februar 2017: Nur 2 von 48 antwortenden Gemeinden bejahen die Existenz eines IKS in ihrer Gemeinde.

25.2 Gesetzliche Grundlage

Im Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) ist das interne Kontrollsystem (IKS) verankert:

<p>§ 135^{bis}</p> <p>¹ Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen.</p> <p>² Der Gemeinderat trifft die notwendigen Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.</p> <p>³ Er berücksichtigt dabei die Risikolage, das Kosten-/Nutzenverhältnis und die Gemeindegrösse.</p>
--

In Anlehnung an § 135^{bis} GG und gestützt auf § 137 Abs. 2 Bst. b GG bestimmt das Departement das IKS-Modell im Sinne von Mindestvorschriften. Mit dem vorliegenden Kapitel erfolgen die Ausführungsbestimmungen zum IKS für die solothurnischen Gemeinden.

25.3 Zielsetzungen

Das Interne Kontrollsystem umfasst die *Gesamtheit* von regulatorischen, organisatorischen und technischen Massnahmen. Wesentliche Ziele sind:

- das Gemeindevermögen zu schützen;
- die Zuverlässigkeit und die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Rechnungslegung zu gewährleisten;
- die Gesetze, Normen und Reglemente einzuhalten (Compliance);
- den Informationsfluss zu verbessern;
- Effektivität und Effizienz der Prozesse und Aufgabenbereiche sicherzustellen;
- eine verlässliche Berichterstattung über das IKS zu erhalten.

25.4 Risikoerkennung und Risikobewertung

25.4.1 Was ist ein Risiko?

In jeder Gemeinde bestehen Risiken wie z.B. die Nichtbefolgung von rechtsetzenden Reglementen, welche Regresskosten für die Gemeinde auslösen können oder eine unentdeckte Lücke bei bestimmten finanzrelevanten Prozessen. Diese Situation ist periodisch vom verantwortlichen Gremium (Gemeinderat) zu thematisieren. Sofern aus der *Risikobeurteilung* wesentliche Risiken mit rechtlichen, finanziellen oder betrieblichen Auswirkungen hervorgehen, sind diese mit einem IKS zu erfassen. Entscheidend ist, dass die Risiken erkannt, bewertet und anschliessend systematisch überwacht werden. Der Umgang mit Risiken führt zu einem gezielten und bewussten Ressourceneinsatz und spart finanzielle Mittel. Es resultiert eine ausbalancierte, gute und bewusste Steuerung des Gemeinwesens und die Gewissheit, dass auftretende Fehler routinemässig und geordnet ausgeräumt werden können.

Es können folgende Risikoarten unterschieden werden:

Risikoart	Stichworte (nicht abschliessend)
Rechtlich (R)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fehlende rechtliche Grundlagen ▪ Verstösse gegen Rechtsgrundlagen ▪ Unvollständige, nicht bewirtschaftete oder nicht aktuelle Verträge
Betrieblich (B)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personalvakanz / fehlende Stellvertretungen ▪ IT-Ausfall / Datenverlust ▪ Ungenügende Datensicherheit ▪ Ungenügende Infrastruktur ▪ Mangelnde / fehlende Kommunikation

Risikoart	Stichworte
Finanziell (F)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veruntreuung ▪ Diebstahl ▪ Forderungsausfälle (Verluste) ▪ Anlagerisiko ▪ Steigende Kosten ▪ Steigende Verschuldung

25.4.2 Risikoerkennung

Am Anfang vom IKS steht die Risikoerkennung und ihre Analyse. Um die Risiken zu erkennen, bestehen unterschiedliche Herangehensweisen: Solche Risikoerkennungen können nach der Ablauforganisation (prozessorientiert) oder der Aufbauorganisation (Organigramme, Stellenbeschreibungen u.ä.) erfolgen.

25.4.3 Risikobewertung

Erhobene Risiken gilt es nach ihrer Wesentlichkeit zu bewerten: Als Grundkriterien für ihre Bewertung empfiehlt es sich, diese nach dem potenziellen *Schadensausmass* sowie ihrer *Eintretenswahrscheinlichkeit* einzustufen (vgl. dazu Anhang 25.10.7).

25.5 Kantonales Inventar der IKS-Bereiche

Sowohl die Aufbau- als auch die Ablauforganisation eines Gemeinwesens ist einer Risikobeurteilung zu unterziehen. Die Organisation einer Gemeinde präsentiert sich je nach Gemeindegrösse (z.B. in einer Stadt ab 10'000 EW im Vergleich zu einer Landgemeinde mit 500 EW) oder bezüglich Typologie (Einwohner-, Bürger-, Kirchgemeinde, Zweckverband) unterschiedlich: Je nach Gemeinde sind vielfältige Kompetenzordnungen, Zuständigkeiten und Abläufe (= Prozesse) anzutreffen. Dies kann zu einer unterschiedlichen Risikolage respektive je nach Gemeinde zu einer anderen Risikobeurteilung führen. Ungeachtet dessen soll eine einheitliche Grundlage bezüglich Umfang des IKS für alle solothurnischen Gemeinden geschaffen werden. Zu diesem Zweck wurde ein Inventar von IKS-Bereichen erstellt. So wird es möglich, die Ausgestaltung des IKS zwischen den verschiedenen Gemeinden zu vergleichen und einzuschätzen.

Dieses Inventar setzt sich aus zehn **Hauptbereichen** (000 – 900) und weiter unterteilten **Teilbereichen** (z.B. 010, 020, etc.) zusammen. Innerhalb dieser Bereiche hat jede Gemeinde, abhängig von ihrer organisatorischen Ausgestaltung, ihre Risiken zu bewerten und entsprechende Kontrollmassnahmen zu bestimmen:

Es werden folgende IKS-Bereiche unterschieden:

Nr.	IKS-Bereich (Schrift fett = Hauptbereiche / Schrift normal = Teilbereiche)
000	Allgemeine Verwaltung und Organisation
010	Aufbauorganisation
020	Gemeindeschreiberei, Verwaltungsleitung
030	Erlasse und Beschlüsse
040	Berichtswesen (Reporting)
050	Finanzielle Kompetenzen
060	Einwohnerregister
070	Datenschutz

Nr.	IKS-Bereich (Schrift fett = Hauptbereiche / Schrift normal = Teilbereiche)
100	Flüssige Mittel, Kreditoren, Liquidität
110	Kasse
120	Post-/Bankkonto
130	Kreditoren
140	Liquiditätsbeschaffung, Aktivdarlehen
150	Beiträge/Subventionen
160	Mehrwertsteuer
200	Steuerwesen
210	Steuerregister
220	Steuerfakturierung
230	Inkassowesen (Mahn- und Betreuungswesen)
240	Verlustscheinverwaltung
300	Gebühren
310	Wasser-, Abwasser- und Kehrrechtgebühren (und weitere)
320	Übrige amtliche Gebühren (ohne Baugebühren)
400	Bewirtschaftung Finanzvermögen
410	Finanzanlagen Finanzvermögen
420	Sachanlagen Finanzvermögen
500	Bauwesen
510	Baubewilligungsverfahren
520	Baugebühren
530	Anschlussgebühren
600	Submissionswesen und Vertragsmanagement
610	Submissionswesen
620	Vertragsmanagement
700	Personalwesen
710	Personaladministration
720	Lohnwesen
730	Sitzungsgelder und Spesen
740	Sach- und Personenversicherungen
800	Planung
810	Budgetierung
820	Finanzplanung
830	Nachtragskredite
900	EDV / IT
910	IT (Hard- und Software)

Diese Hauptbereiche sind zur Festlegung des Umfangs des IKS auf Stufe Verwaltungsreglement verbindlich. Innerhalb dieser Hauptbereiche können weitere neue Teilbereiche je nach Risikolage eröffnet werden.

Die Umschreibung der hier vordefinierten Teilbereiche sowie die daraus ableitbaren Risiken gehen aus dem Anhang 25.10.8 hervor.

25.6 Umfang und Mindestanforderungen

Nach § 135^{bis} Abs. 3 GG hat der Gemeinderat die Massnahmen zum IKS unter der Berücksichtigung der Risikolage, des Kosten-/Nutzenverhältnisses und der Gemeindegrösse zu treffen.

Demzufolge hat jede Gemeinde nach Einschätzung der *Risikolage*, der Würdigung des *Kosten-/Nutzenverhältnisses* und ihrer *Gemeindegrösse* auf der Grundlage des kantonalen Inventars zu den IKS-Bereichen den Umfang ihres IKS zu bestimmen. Die Wahl der konkreten IKS-Bereiche (Hauptbereiche sind unverändert zu übernehmen) erfolgt mit Beschluss des Gemeinderates auf der Grundlage eines zu erlassenden Verwaltungsreglements.

Dabei sind bestimmte Hauptbereiche auszuwählen, wobei pro Hauptbereich nicht alle dazugehörigen Teilbereiche übernommen werden müssen. Eine Gemeinde kann beispielsweise innerhalb des Hauptbereiches 000 (Allgemeine Verwaltung und Organisation) einzig den Teilbereich 060 (Einwohnerregister) wählen. Im vorliegenden Fall erfolgt dies durch eine explizite Erwähnung des konkreten Teilbereichs (hier 060) im Verwaltungsreglement (vgl. Ziffer 25.10.6). Das heisst, innerhalb eines Hauptbereiches bestehen Wahlfreiheiten, indem nur bestimmte Teilbereiche dem IKS unterstellt werden müssen, andere also vom IKS ausgeklammert werden können.

Der Umfang und die Tiefe des IKS soll sich u.a. an der Gemeindegrösse ausrichten. Bezogen auf die Gemeindegrösse¹ der Einwohnergemeinden² empfiehlt sich folgende Auswahl:

bis 1'000 EinwohnerInnen

- Hauptbereich 000: Allgemeine Verwaltung und Organisation
- Hauptbereich 200: Steuerwesen
- Hauptbereich 500: Bauwesen

grösser 1'000 bis 4'999 EinwohnerInnen

- Hauptbereich 000: Allgemeine Verwaltung und Organisation
- Hauptbereich 200: Steuerwesen
- Hauptbereich 500: Bauwesen
- Hauptbereich 700: Personalwesen
- Hauptbereich 900: EDV / IT

ab 5'000 EinwohnerInnen

- Hauptbereiche 000 – 900:
Einwohnergemeinden mit über 5'000 Einwohner sollten im Verwaltungsreglement alle Hauptbereiche aufnehmen.

25.7 Kontrollmassnahmen

Für die auf der Grundlage des IKS-Inventars erkannten Risiken sind in einem nächsten Schritt die spezifischen Kontrollmassnahmen und ihre Periodizität festzulegen. Grundsätzlich gibt es keine Vorgaben in welcher Form die Kontrollen erfolgen müssen: Je nachdem könnten bereits "einfache" Fragestellungen gute Prüfergebnisse (klares Erkennen der Risiken in den Bereichen, klares Erkennen der Kontrollschritte) erzielt werden. Anhand des *Bereichs 200 Steuerwesen* können die Kontrollmassnahmen wie folgt aussehen:

¹ Aufteilung der Einwohnergemeinden (EG) nach Gemeindegrösse: bis 1'000 EW rund 36%; von 1'000-4'999 EW rund 52% und ab 5'000 EW rund 12% aller Einwohnergemeinden

² Empfehlungen für Bürger- und Kirchgemeinden bis zu ihrer Einführung von HRM2 offen

200	Steuerwesen	Beschreibung Bereich	Mögliche Risiken	Kontrollmassnahmen	Anzahl Kontrollen
210	Steuerregister	Steuerregister führen	nicht à jour, lückenhaft (Mutationen) ungenügende Daten bezüglich Feuerwehrsatzpflicht oder Kirchensteuerpflicht	Erfolgte ein Abgleich zwischen der Einwohnerkontrolle und dem kantonalen Register? Ist das Register à - jour? Werden die Mutationen regelmässig vorgenommen?	monatl.
220	Steuerfakturierung	Steuerfakturierung durchführen (inkl. Nach- u. Strafsteuern)	Steuerfüsse und Zinssätze nicht nachgeführt, falsche Rechnungsstellung/Berechnung Vorbezüge oder Veranlagung, verspätete Verarbeitung DTA, fehlerhafte Fakturierung Nachsteuern und Bussen, Vorauszahlungen werden nicht berücksichtigt, fehlende Verzinsung, falscher Bezug für Kirchen und Feuerwehr	Wurden sämtliche Angaben (Steueranfragen) für den Vorbezug bearbeitet? Erfolgte eine Überprüfung auf Vollständigkeit via Systemreports? Existiert eine Funktionstrennung (Benutzerrechte)?	monatl.
230	Inkassowesen (Mahn- und Betreuungswesen)	Regelmässige Mahnläufe durchführen Fortsetzung Betreibungsbegehren, Beseitigung Rechtsvorschlag	Keine oder ungenügende Überwachung des Inkassowesens (Einhaltung Fristen), keine regelmässigen Mahnläufe, fehlende Dokumentation von Vorgaben für Ratenzahlungsvereinbarungen, nicht einhalten von Ratenzahlungsvereinbarungen, weniger restriktive Handhabung als Kanton, Kompetenzüberschreitung, Debitorenverluste	Existiert eine Ratenzahlungskontrolle? Wurde die Kompetenzregelung (max. Anzahl Raten) eingehalten? Erfolgen regelmässige Mahnläufe? Wurden Checklisten für die Abläufe erstellt?	monatl.
240	Verlustscheinverwaltung	Bewirtschaftung der Verlustscheine unter Beachtung der Verjährungsfriste	Nicht abgeschriebene Forderungen aufgrund von Verlustscheinen, fehlende Inkassohandlungen, keine Abzahlungsvereinbarungen (Ratenzahlungen), Verjährung von Verlustscheinen	Wird eine Verlustschein-Liste geführt? Erfolgt eine Zusammenarbeit mit einer Inkassofirma oder wird die Bewirtschaftung gemeindeintern vollzogen? Besteht eine Regelung über die gemeindeinterne Bewirtschaftung von Verlustscheinen?	quartalsweise

Eine Übersicht von Kontrollmassnahmen nach IKS-Teilbereichen ist im Anhang 25.10.8 zu finden und möglichen Grundlagen von Kontrollmassnahmen im Anhang 25.10.9.

25.8 Verantwortlichkeiten

Folgende Aufgaben und Verantwortlichkeiten ergeben sich je nach Gemeindeorgan im IKS:

25.8.1 Gemeindeversammlung

Auf der Grundlage der Bestimmungen zum GG wird empfohlen, das IKS in der Gemeindeordnung zu verankern. Als Mustertext wird folgende Formulierung für die Regelung in der Gemeindeordnung vorgeschlagen:

<p>6. Finanzhaushalt</p> <p>6.1. Internes Kontrollsystem § 135^{bis} GG</p> <p>§ ...</p> <p>¹ Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen.</p> <p>² Der Gemeinderat regelt die Ausgestaltung des internen Kontrollsystems in einem Verwaltungsreglement.</p>

Die Modalitäten zum IKS werden an den Gemeinderat delegiert, der auf der Grundlage der Bestimmung in der Gemeindeordnung ein Verwaltungsreglement zu erlassen hat.

25.8.2 Gemeinderat

Der Gemeinderat hat auf der Grundlage von § 135^{bis} GG in Verbindung mit den vorliegenden Ausführungsbestimmungen die für ein IKS notwendigen Massnahmen zu treffen. Er trägt die Verantwortung für das Vorhandensein und die Umsetzung des IKS. Er regelt die Ausgestaltung des IKS in einem Verwaltungsreglement. Damit werden die rechtlichen Grundlagen, die Ziele, der Umfang mit allfälligem Einführungsplan im Übergang, die Verantwortlichkeiten und das Berichtswesen geregelt (vgl. Musterreglement Anhang 25.10.6).

25.8.3 IKS-Beauftragte/r

Die beauftragte Person oder Stelle führt in der Aufbauphase das Vorhaben zur Einführung eines IKS. Sie koordiniert und begleitet die Umsetzung und die Durchführung der IKS-Aktivitäten im Vollzug. Sie evaluiert und aktualisiert das IKS periodisch und ist für die jährliche Berichterstattung zu Händen des Gemeinderates zuständig (s. dazu Ziffer 25.9.1).

Je nach Gemeindegrösse können sich unterschiedliche Beauftragungen ergeben: In der Regel dürfte die Übertragung dieser Aufgabe an einen Mitarbeitenden der Verwaltung (z.B. Gemeindevorwalter/in) erfolgen. Denkbar ist auch eine Übernahme der Aufgabe durch einen Ausschuss oder einen Ressortverantwortlichen des Gemeinderates. Eine Beauftragung des Rechnungsprüfungsorgans (RPK oder Kontrollstelle) ist mit Blick auf Rollenkonflikte (Unabhängigkeit) nicht zulässig.

25.8.4 Mitarbeitende

In der Regel sind eine Vielzahl von Mitarbeitenden im IKS involviert. Der Mitarbeitende hat i.d.R. diese Aufgaben auf der Grundlage seiner Stellenbeschreibung zu erledigen, die in erster Linie die Durchführung von systematischen internen Kontrollen beinhalten. Er ist angehalten, Probleme in den Betriebsabläufen, die Nichteinhaltung von Verhaltensnormen oder die Verletzung von Vorgaben im Sinne des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses zu benennen.

25.8.5 Rechnungsprüfungsorgan

Das Rechnungsprüfungsorgan (RPO) hat angemessene Prüfungshandlungen vorzunehmen, die es erlauben, die "Existenz" eines IKS materiell (bezüglich Dokumentation, Umfang und Anwendung) zu bestätigen. Die entsprechenden Prüfungshandlungen sind im Kapitel 26 "Rechnungsprüfung" (Ziffer 26.10.2.2 - Besondere Prüfungsprozesse) zu entnehmen.

Das Vorhandensein des IKS ist im Bestätigungsbericht zu Händen der Gemeindeversammlung zu testen (vgl. auch Ziffer 25.9.2).

25.8.6 Amt für Gemeinden

Die Oberaufsicht liegt beim kantonalen Amt für Gemeinden (AGEM): Indem das Departement die vorliegenden Ausführungsbestimmungen festlegt, ist der Rahmen, worin ein IKS in der Gemeinde zu erfolgen hat, abgesteckt. Das AGEM hat die Berichterstattung der Rechnungsprüfungsorgane hinsichtlich der Bestätigung der Existenz eines IKS durch Kenntnisnahme des Bestätigungsberichts des RPO zu beaufsichtigen. Ergänzend kann das AGEM beispielsweise auch die Dokumentation hinsichtlich des Vorhandenseins elementarer Kontrollen prüfen und Kontrollnachweise verlangen oder die Verhältnismässigkeit des Umfangs des IKS in einer Gemeinde beurteilen.

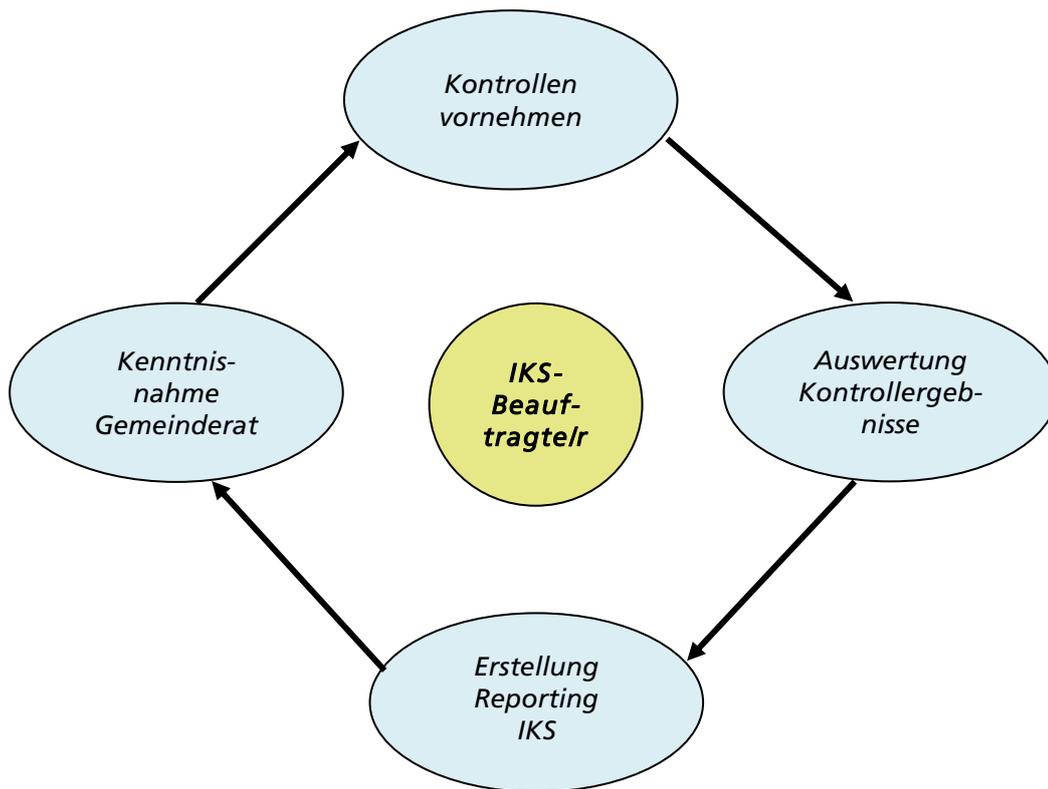
25.9 Berichterstattung

25.9.1 Berichterstattung Gemeinderat

Die Berichterstattung an den Gemeinderat (vgl. Ziffer 25.10.10) beinhaltet eine Gesamtschau der Erkenntnisse, welche sich aus den systematischen Kontrollen in der Gemeinde ergeben und versteht sich als Rechenschaftsbericht über den "Status" des IKS und seiner Wirksamkeit:

- Laufen die Kontrollen planmässig und periodisch ab?
- Mussten Beanstandungen vorgenommen werden?
- Empfehlungen und Anträge des IKS-Beauftragten

Das Reporting stellt auch eine Entscheidungsgrundlage für die Weiterentwicklung oder Ausweitung (neue IKS-Teilbereiche) des IKS dar.



Diese Berichterstattung hat (mindestens) einmal jährlich zu erfolgen. Sie ist im Jahresablauf fest zu integrieren und mit dem Rechnungsprüfungsorgan abzustimmen. Ein Beispiel einer Berichterstattung ist unter Ziffer 25.10.10 ersichtlich.

25.9.2 Bestätigungsbericht

Der Bestätigungsbericht an den Gemeinderat respektive die Gemeindeversammlung lautet heute bezüglich IKS wie folgt:

..."Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer das interne Kontrollsystem, soweit es für die Aufstellung der Jahresrechnung von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen, nicht aber um ein Prüfungsurteil über die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben."

Bereits heute hat das Prüfungsorgan in seiner Risikobeurteilung allfällige bereits bestehende interne Kontrollen oder ein bereits bestehendes IKS einzubeziehen. Andererseits ist es nicht die Aufgabe des RPO, dieses auf Wirksamkeit zu prüfen. Neu hat das RPO nach Ziffer 25.8.5 zusätzlich die Existenz eines IKS in ihrem Bestätigungsbericht zu testieren, was eine kleine Anpassung des Bestätigungsberichts wie folgt bedingt:

*..."Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer das **vorliegende**, interne Kontrollsystem, soweit es für die Aufstellung der Jahresrechnung von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen, nicht aber um ein Prüfungsurteil über die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben."*

Der um diesen Passus ergänzte Bestätigungsbericht kommt ab Einführung des IKS auf der Grundlage des beschlossenen IKS-Verwaltungsreglements (vgl. Ziffer 25.10.3) zum Tragen.

25.10 Vorgehen beim Aufbau eines IKS

25.10.1 Risikoerkennung und -bewertung vornehmen

Nach Vornahme der Risikoerkennung (vgl. Ziffer 25.4) sind die Risiken zu bewerten. Hierfür dient die systematische Qualifizierung des möglichen Schadenmasses sowie ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit.

Das Vorgehen für eine solche Risikobeurteilung ist im Anhang 25.10.7 erörtert.

Nr.	IKS-Bereich	Betrobter Bereich	Grundlagen (Autor, Sachz)	Mögliche Risiken	Risikobewertung Gemeinde		Total Punkte
					schwerwiegend / mittel	geringfügig / nicht	
106	Finanzen, Steuern, Rendite, Sozialleistungen				1	1	2
107	Sozialleistungen						

25.10.2 Umfang IKS festlegen

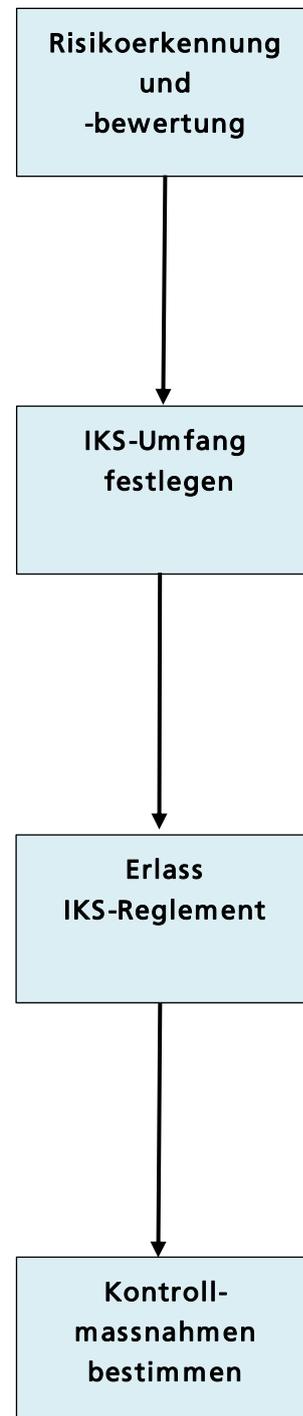
Nach der Risikoerkennung und -bewertung sind die Schwachstellen in der Gemeinde bekannt. Nun werden die tangierten Bereiche aus den unter Ziffer 25.5 aufgeführten IKS-Bereichen bestimmt. Indem die Hauptbereiche oder Teilbereiche festgelegt werden, wird der Umfang des gemeindespezifischen IKS abgesteckt.

25.10.3 Verwaltungsreglement beschliessen

Der Gemeinderat beschliesst ein Verwaltungsreglement. Darin hat er die konkrete Ausgestaltung bezüglich der Organisation des IKS festzulegen. Das Reglement umfasst im Minimum – neben allfällig zu diesen Ausführungsbestimmungen bereits bestimmten Zielen – spezifische Ziele, die dem IKS zu unterstellenden Bereiche nach kantonalem Inventar, die Verantwortlichkeiten und das Berichtswesen. Ergänzende Regelungen sind denkbar, wie z.B. ein zeitlich gestaffelter Einführungsplan zu den jeweiligen IKS-Bereichen. Unter Anhang 25.10.6 steht ein Musterreglement zur Verfügung.

25.10.4 Kontrollmassnahmen bestimmen

Für die festgelegten IKS-Bereiche sind Kontrollmassnahmen zu definieren. Je nach Gemeindeorganisation fallen diese unterschiedlich an. Vorschläge sind im Anhang nach Risiken und Bereichen aufgeführt (vgl. Anhang 25.10.8). Ergänzend ist eine Auflistung von Grundlagen für Kontrollmassnahmen unter Anhang 25.10.9 zu finden.



25.10.5 Systembau

25.10.5.1 IKS-Lösungen nach Gemeinden

Einzelne Gemeinden haben bereits ein IKS eingeführt oder erste Schritte auf der Grundlage dieser Ausführungsbestimmungen gemacht.

Dabei haben sie sich unterschiedlicher Methoden bedient und diese teilweise auch mit Support von spezifischer IKS-Software realisiert. Der Anhang 25.10.11 zeigt einen Überblick.

25.10.5.2 Phasenweise Einführung

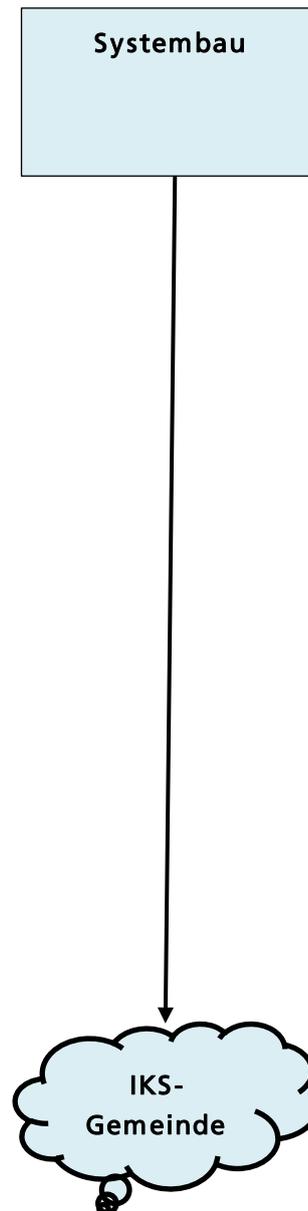
Zur Einführung des IKS bedarf es einer systematischen Vorgehensweise unter Führung des Gemeinderates. Für den Systembau, die Vornahme der Risikoerkennung, der Bestimmung des IKS-Umfangs bis zum Erlass eines einschlägigen Verwaltungsreglements sind die Ressourcen (u.a. für die mit dem IKS beauftragten Stelle) bereitzustellen oder bei Dritten zu beziehen.

Für die flächendeckende Einführung des IKS ist ein bestimmter zeitlicher Vorlauf vorzusehen. Daher wird ab der ersten Einführungsinstruktion ein Zeitfenster von bis 2 Jahren für diese Einführung ermöglicht, so dass das IKS bis 1.1.2023 in jeder Einwohnergemeinde eingeführt ist.

Es wird ein phasenweises Vorgehen empfohlen:

Phase 1: Arbeiten nach Ziffer 25.10.1 bis und mit Ziffer 25.10.3 (Erlass IKS-Verwaltungsreglement) bis Ende 2021.

Phase 2: Systembau: Operative Einführung (u.a. Systemeinrichtung) bis Ende 2022. Operativer Betrieb IKS ab 1.1.2023.



25.10.6 IKS Verwaltungsreglement (Muster)

REGLEMENT ÜBER DAS INTERNE KONTROLLSYSTEM (IKS)

Der Gemeinderat

- gestützt auf § 135^{bis} Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 und § ... der Gemeindeordnung -

beschliesst:

1. Grundlage

§ 1

¹ Das vorliegende Reglement stützt sich auf § 135^{bis} Gemeindegesetz sowie die Ausführungsbestimmungen gemäss Handbuch Rechnungslegung und Finanzhaushalt der solothurnischen Gemeinden, Kapitel 25.

2. Ziele

§ 2

¹ Das Reglement verfolgt folgende Ziele:

- a) Das IKS ist Teil des Risikomanagements der Gemeinde;
- b) Beschränkung des IKS auf die wichtigsten Bereiche. Diese sind transparent zu dokumentieren;
- c) Das IKS unterstützt die Bedürfnisse der Behörden und der Bevölkerung nach Transparenz, Information und Durchgängigkeit;
- d) Die Berichterstattung ist zuverlässig und zeitnah zu organisieren;
- e) Kostengünstige Umsetzung.

3. Umfang und Einführung

§ 3

¹ Das IKS wird für folgende Bereiche geführt (Regelung mindestens auf Hauptbereiche vornehmen):

Nr.	IKS-Hauptbereiche oder Teilbereiche
060	Einwohnerregister
100	Flüssige Mittel, Kreditoren, Liquidität
200	Steuerwesen
300	Gebühren
500	Bauwesen
600	Submissionswesen und Vertragsmanagement

§ 4

¹ Die Einführung des IKS erfolgt gestaffelt:

- | | | | |
|-------------|-----------------------------|-----|------|
| a) Phase 1: | Bereiche 060, 100, 200, 300 | bis | 20_1 |
| b) Phase 2: | Bereiche 500 | bis | 20_2 |
| c) Phase 3: | Bereiche 600 | bis | 20_3 |

4. Verantwortlichkeiten

§ 5

¹ Der Gemeinderat trägt die Gesamtverantwortung für das IKS.

² Als IKS-Beauftragter wird der Gemeindeverwalter beauftragt.

³ Im Übrigen richtet sich die Verantwortlichkeiten nach den kantonalen Ausführungsbestimmungen.

5. Berichterstattung

§ 6

¹ Der/die IKS-Beauftragte erstellt mindestens jährlich einen Bericht über das IKS.

² Der Gemeinderat nimmt diesen jährlich zur Kenntnis.

³ Das Rechnungsprüfungsorgan erhält den Bericht zur Kenntnisnahme.

6. Inkrafttreten

§ 7

¹ Dieses Reglement tritt, nachdem es vom Gemeinderat beschlossen worden ist, auf ... in Kraft.

Vom Gemeinderat der Gemeinde Musterwil beschlossen am ...

Der Gemeindepräsident:

Der Gemeindeschreiber:

.....

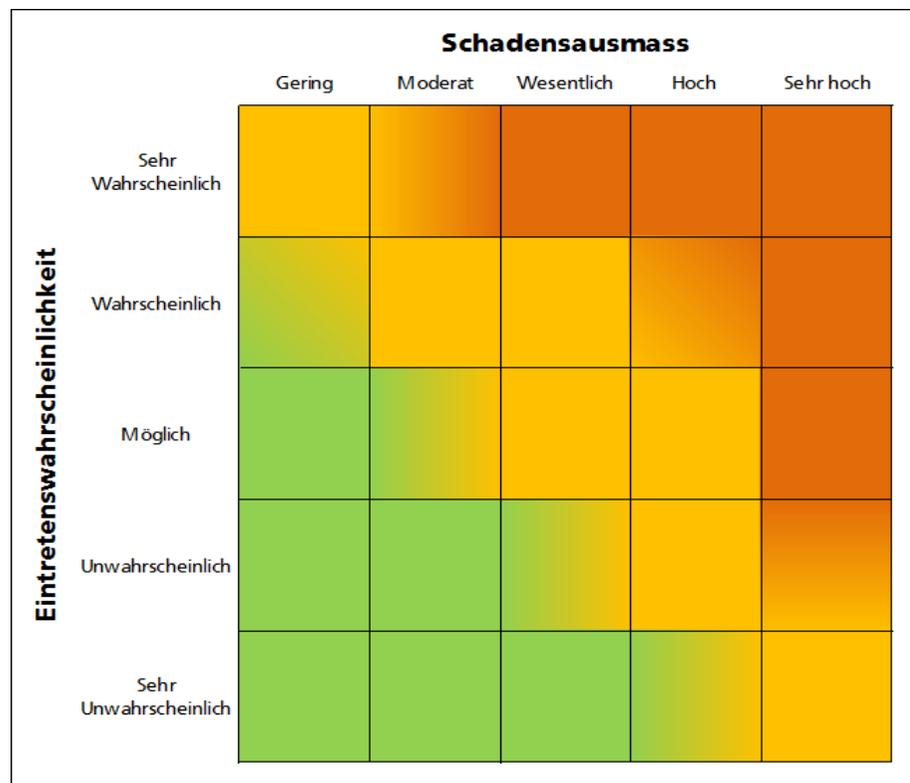
A. Muster

.....

B. Muster

25.10.7 Vorgehen und Beispiel Risikobewertung

- Anhand des folgenden Beispiels wird aufgezeigt, wie innerhalb eines IKS-Bereichs ein mögliches Risiko¹ beurteilt werden kann.
 - Zuerst wird das **Schadensausmass** beurteilt: Vergabe von 1 bis 5 Punkten je nach Quantifizierung des Risikoausmasses;
 - Anschliessend erfolgt die Einschätzung der **Eintretenswahrscheinlichkeit** durch Vergabe von weiteren 1 bis 5 Punkte;
 - Die Summe beider Werte ergibt eine Einstufung des Risikos gemäss Strassenampelfarben (grün, orange, rot).



Risikobewertungstabelle	Punkte-Skala	Einschätzung	Punkte-zahl Gesamt
Schadensausmass	1 - 5		
Eintretenswahrscheinlichkeit	1 - 5		
Handlungsbedarf / Risikoeinschätzung			
- in Ordnung: kein Handlungsbedarf			gering
- Beobachten: kein sofortiger Handlungsbedarf			moderat
- Risiko: Handlungsbedarf			wesentlich
- Gefahr/Risiko: kritisch, handeln			hoch
- Stop: nicht zulässig ("no-go")			sehr hoch
			1 - 2
			3 - 4
			5 - 6
			7 - 8
			9 - 10

¹ Ganzheitliche Risikosteuerung in 10 Schritten / Risikomanagement und IKS für Schweizer Gemeinden / Haupt Verlag (2015).

2. Beispiel Teilbereich 110 Kasse

- Das **Schadensmass** wird als *gering* eingestuft (Punktvergabe 1), da
 - a. nur eine Kasse in der Gemeinde geführt wird, Rest im Debit-System organisiert ist;
 - b. der Maximalbestand nicht über 1'000 Franken liegen darf und diesbezüglich ein Versicherungsschutz besteht.
- Die **Eintretenswahrscheinlichkeit** wird ebenfalls als *gering* eingeschätzt: Punktvergabe 1;
- Summe beider Werte ergibt: 1 Punkt + 1 Punkt = 2 Punkte. Dies entspricht mit 2 Punkten einer geringen Risikoeinschätzung.

Nr.	IKS-Bereich	Beschreibung Bereich	Mögliche Risiken	Risikobeurteilung Gemeinde		Total Punkte	Kontrollmassnahmen
				Schadensausmass	Eintretenswahrscheinlichkeit		
100	Flüssige Mittel, Kreditoren, Liquidität						
110	Kasse	Dokumentation Kassenverkehr Bestandesnachweis	Entwendung, Falschbuchungen, Kassenbestand falsch, Diebstahlgefahr	1	1	2	Wird Kassenbestand periodisch überprüft (Kassensturz)? Ist der Kassenbestand angemessen (Minimal-/Maximalbestand)? Besteht ein Versicherungsschutz?
120	Post-/Bankkonto	Verwaltung der übrigen Flüssigen Mittel	Falschzahlungen, Belastung entspricht nicht dem Buchhaltungsjournal, Kontostand in der Fibu nicht korrekt ausgewiesen, falsche Verbuchung, e-hacking	2	2	4	Besteht eine klare Regelung bezüglich Zeichnungsberechtigungen/Visa und wird diese eingehalten? Wird das 4-Augen-Prinzip eingehalten? Erfolgt ein Abgleich zwischen Zahlungsauftrag und Zahlungsvorschlag bei der e-Zahlungsfreigabe?
130	Kreditoren	Vollständige, zeitnahe und transparente Erfassung der eingegangenen Verpflichtungen	Bezahlung erfolgt nicht innert Frist, Skonto und Rabatte werden nicht realisiert, vorsteuerabzugsberechtigte Bereiche werden nicht korrekt berücksichtigt, Doppelzahlungen, Kontrollen versäumt, Visum vergessen	1	2	3	Erfolgen die Zahlungen fristgerecht und werden die Skontoabzüge und Rabatte geltend gemacht? Wurden die möglichen Vorsteuerabzüge getätigt? Ist sichergestellt, dass keine Doppelzahlungen erfolgen?
140	Liquiditätsbeschaffung, Aktivdarlehen	Überwachung der Liquidität Beschaffung von marktgerechten Darlehen	Kompetenzüberschreitung, Kredite nicht dokumentiert, unattraktive Bedingungen - überhöhter Zinsaufwand, fehlende Alternativofferten, fehlende Liquiditätsplanung	2	4	6	Wurden bei Kreditaufnahmen/Darlehen Alternativofferten eingeholt? Wurde ein Liquiditätsplan erstellt/überarbeitet? Sind die Liquiditätsfälligkeiten solide eingeplant?
150	Beiträge/Subventionen	Überprüfen von entsprechenden Erlassen wie Zusicherungen, RRB oder Verfügungen von Bund und Kanton sowie Dritten, Feststellen von Beitragsberechtigungen, Beitragsgesuche für Subventionen erstellen, Termin- und Geschäftskontrolle erstellen	Nichterkennen der Subventionsberechtigung der öffentlichen Hand oder Dritten wie Stiftungen, private Donatoren (z.B. Anstossfinanzierungen Bund, Härtefallhilfen, Abrechnung Schülerpauschalen, Rückvergütungen Sozialhilfe, u.ä.), Beitragsgesuche werden nicht oder falsch eingereicht, materiell fehlerhafte Eingaben, Terminversäumnisse	4	5	9	Besteht eine Übersicht über die möglichen Ansprüche und Termine für solche Eingaben nach Fachbereich/Abteilung oder funktionaler Gliederung? Wurden sämtliche Beitragsgesuche gestellt? Ist die Eingabe formell und materiell richtig erfolgt? Sind alle Unterlagen vollständig vorgelegen?

Ein entsprechendes Werkzeug, welches die Risikoerkennung und -bewertung auf der Grundlage der hier dargelegten Überlegungen vornimmt, ist auf der [Webseite AGEM](#) im Download als Exceltool verfügbar.

25.10.8 Kantonales Inventar IKS Bereiche

Nr.	IKS-Bereich	Beschreibung Bereich	Grundlagen (rechtlich, fachlich)	Mögliche Risiken	Risikobeurteilung		Total Punkte	Mögliche Kontrollmassnahmen
					Schadens- ausmass	Eintretens- wahrschein- lichkeit		
000	Allgemeine Verwaltung und Organisation							
010	Aufbauorganisation	Hierarchische Gliederung Gemeindeverwaltung und angegliederte Betriebe (Organigramm), Regelung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung nach Funktionsträger	Verwaltungsreglemente, Organigramme, Funktionsdiagramme	Unklare Aufgabenverteilung, Doppelpurigkeiten, keine oder ungenügende Kompetenzdelegation				Besteht ein Organigramm? Wurden sämtliche Stellenbeschreibungen erstellt? Stimmen diese mit der Gemeindeordnung überein? Sind die Stellvertretungen geregelt? Bestehen angemessene Kompetenzdelegationen?
020	Gemeindeschreiberei, Verwaltungsleitung	Kanzleiarbeiten Behörden Tätigkeit wie Gemeindeversammlung, Büro des Gemeinderat u.ä.	Gemeindeordnung (GO), Verwaltungsreglemente, Geschäftsreglemente	Unsaubere Protokollführung, Versand Protokollauszüge, fehlende Beschlüsse, Nichteinhaltung Fristen Abstimmungen/Wahlen, keine oder mangelnde Führung einer Pendenzenliste, unkorrekte Archivierung				Wurden die Geschäfte mit den zuständigen Personen abgesprochen (Einbezug für vollständige Protokollführung)? Wurden die Protokolle kritisch gegengelesen? Sind die Beschlüsse klar und eindeutig formuliert? Werden die Auflagefristen für die GV und GR eingehalten?
030	Erlasse und Beschlüsse	Relevante Erlasse und Beschlüsse sind allen Akteuren bekannt, für alle Akteure sind Erlasse und Beschlüsse jederzeit aktuell verfügbar	Pflichtenhefte Behörden und Kommissionen	Relevante Stellen haben keine Kenntnisse von Erlassen/Beschlüssen, Fehlentscheide durch nicht bekannte Beschlüsse, Beschlüsse werden nicht angewendet oder umgesetzt				Ist die Liste der Behördenmitglieder aktuell und wurde diese überprüft? Werden Erlasse unmittelbar nach der Beschlussfassung publiziert (z.B. Webseite)? Wer ist zuständig für den sachgerechten Beschlussvollzug? Besteht eine Kontrolle über den Vollzug der Beschlüsse?
040	Berichtswesen (Reporting)	Zeitgerechtes, aussagekräftiges und empfängergerechtes Berichtswesen aus den Fachbereichen	Interne Weisungen, IKS-Verwaltungsreglement	Massnahmen werden nicht umgesetzt, keine systematische Überwachung der festgelegten Massnahmen, wirkungsloses Controlling				Welche Vorgaben sind aus dem IKS-Verwaltungsreglement diesbezüglich vorgegeben? Werden periodisch Berichte zum IKS aus den Fachbereichen eingeholt? Ist das Berichtswesen aussagekräftig und adressatengerecht aufgebaut? Sind die Ansprüche des Berichtwesens bekannt?
050	Finanzielle Kompetenzen	Einhaltung der Finanzkompetenzen nach Organ und Funktionsträger	GO, Dienst- und Gehaltsordnung (DGO), Verwaltungsreglement	Visumpflicht wird nicht eingehalten, Höhe der Finanzkompetenzen nach Geschäften z.B. bei Abschreibungen auf Steuerforderungen oder der Beschaffung der Liquidität und Darlehen werden verletzt				Wurden entsprechende Regelungen festgelegt? Wurden die Kompetenzhöhen nach Geschäftsfall eingehalten?
060	Einwohnerregister	Korrekte Führung des Einwohnerregisters	HBO, Kap. 24	Register ist nicht à jour, lückenhaft, Mutationen fehlerhaft ausgeführt				Besteht ein Mutationsjournal (An-/Abmeldungen)?
070	Datenschutz	Sicherstellung des Schutzes von sensiblen Daten	Informations- u. Datenschutzgesetz (InfoDG) BGS 114.1, Registerharmonisierungsgesetz (RHG), Handbuch Einwohnerkontrolle	Fehlende Regelungen betreffend Datenschutz, ungesicherter Datenzugang, keine Recovery-Möglichkeiten, falsche Auskunftserteilung				Bestehen Regelungen bezüglich Datenschutz, z.B. Datenschutzreglement? Sind Datensperren bekannt?

Nr.	IKS-Bereich	Beschreibung Bereich	Grundlagen (rechtlich, fachlich)	Mögliche Risiken	Risikobeurteilung		Total Punkte	Mögliche Kontrollmassnahmen
					Schadens- ausmass	Eintretens- wahrschein- lichkeit		
100	Flüssige Mittel, Kreditoren, Liquidität							
110	Kasse	Dokumentation Kassenverkehr, Bestandesnachweis	HBO, Kap. 18	Entwendung, Falschbuchungen, Kassenbestand falsch, Diebstahlfahr				Wird Kassenbestand periodisch überprüft (Kassensturz)? Ist der Kassenbestand angemessen (Minimal-/Maximalbestand)? Besteht ein Versicherungsschutz?
120	Post-/Bankkonto	Verwaltung der übrigen Flüssigen Mittel	HBO, Kap. 19	Falschzahlungen, Belastung entspricht nicht dem Buchhaltungsjournal, Kontostand in der Fibu nicht korrekt ausgewiesen, falsche Verbuchung, e-hacking				Besteht eine klare Regelung bezüglich Zeichnungsberechtigungen/Visa und wird diese eingehalten? Wird das 4-Augen-Prinzip eingehalten? Erfolgt ein Abgleich zwischen Zahlungsauftrag und Zahlungsvorschlag bei der e-Zahlungsfreigabe?
130	Kreditoren	Vollständige, zeitnahe und transparente Erfassung der eingegangenen Verpflichtungen	HBO, Kap. 4, 12 und 18	Bezahlung erfolgt nicht innert Frist, Skonto und Rabatte werden nicht realisiert, vorsteuerabzugsberechtigte Bereiche werden nicht korrekt berücksichtigt, Doppelzahlungen, Kontrollen versäumt, Visum vergessen				Erfolgen die Zahlungen fristgerecht und werden die Skontoabzüge und Rabatte geltend gemacht? Wurden die möglichen Vorsteuerabzüge getätigt? Ist sichergestellt, dass keine Doppelzahlungen erfolgen?
140	Liquiditätsbeschaffung, Aktivdarlehen	Überwachung der Liquidität, Beschaffung von marktgerechten Darlehen	HBO, Kap. 7, 13 und 14	Kompetenzüberschreitung, Kredite nicht dokumentiert, unattraktive Bedingungen - überhöhter Zinsaufwand, fehlende Alternativofferten, fehlende Liquiditätsplanung				Wurden bei Kreditaufnahmen/Darlehen Alternativofferten eingeholt? Wurde ein Liquiditätsplan erstellt/überarbeitet? Sind die Liquiditätsfähigkeiten solide eingeplant?
150	Beiträge/Subventionen	Überprüfen von entsprechenden Erlassen wie Zusicherungen, RRB oder Verfügungen von Bund und Kanton sowie Dritten, Feststellen von Beitragsberechtigungen, Beitragsgesuche für Subventionen erstellen, Termin- und Geschäftskontrolle erstellen	Sektorielle Gesetzgebungen von Bund, Kanton, Dritten	Nichterkennen der Subventionsberechtigung der öffentlichen Hand oder Dritten wie Stiftungen, private Donatoren (z.B. Anstossfinanzierungen Bund, Härtefallhilfen, Abrechnung Schülerpauschalen, Rückvergütungen Sozialhilfe, u.ä.), Beitragsgesuche werden nicht oder falsch eingereicht, materiell fehlerhafte Eingaben, Terminversäumnisse				Besteht eine Übersicht über die möglichen Ansprüche und Termine für solche Eingaben nach Fachbereich/Abteilung oder funktionaler Gliederung? Wurden sämtliche Beitragsgesuche gestellt? Ist die Eingabe formell und materiell richtig erfolgt? Sind alle Unterlagen vollständig vorgelegen?
160	Mehrwertsteuer	Mehrwertsteuer ordnungsgemäss abrechnen und Vorsteuer vollständig geltend machen	HBO, Kap. 18.20, Merkblatt EstV	Falsche Umsatz- und Vorsteuerberechnung, Nichtberücksichtigung von Subventionszahlungen bei der MWSt-Abrechnung				Werden MWSt-Abrechnungen durch die verantwortliche Person kritisch geprüft? Wann erfolgte die letzte MWSt.-Revision durch die EstV?
200	Steuerwesen							
210	Steuerregister	Steuerregister führen	HBO, Kap. 20	Nicht à jour, lückenhaft (Mutationen), ungenügende Daten bezüglich Feuerwehersatzpflicht oder Kirchensteuerpflicht				Erfolgte ein Abgleich zwischen der Einwohnerkontrolle und dem kantonalen Register? Ist das Register à - jour? Werden die Mutationen regelmässig vorgenommen?
220	Steuerfakturierung	Steuerfakturierung durchführen (inkl. Nach- u. Strafsteuern)	HBO, Kap. 4 und 18 Steuerreglement	Steuerfüsse und Zinssätze nicht nachgeführt, falsche Rechnungsstellung/Berechnung Vorbezüge oder Veranlagung, verspätete Verarbeitung DTA, fehlerhafte Fakturierung Nachsteuern und Bussen, Vorauszahlungen werden nicht berücksichtigt, fehlende Verzinsung, falscher Bezug für Kirchen und Feuerwehr				Wurden sämtliche Angaben (Steueranfragen) für den Vorbezug bearbeitet? Erfolgte eine Überprüfung auf Vollständigkeit via Systemreports? Existiert eine Funktionstrennung (Benutzerrechte)?

Nr.	IKS-Bereich	Beschreibung Bereich	Grundlagen (rechtlich, fachlich)	Mögliche Risiken	Risikobeurteilung		Total Punkte	Mögliche Kontrollmassnahmen
					Schadens- ausmass	Eintretens- wahrschein- lichkeit		
230	Inkassowesen (Mahn- und Betreuungswesen)	Regelmässige Mahnläufe durchführen, Fortsetzung Betreibungsbegehren, Beseitigung Rechtsvorschlag	HBO, Kap. 18.1.2	Keine oder ungenügende Überwachung des Inkassowesens (Einhaltung Fristen), keine regelmässigen Mahnläufe, fehlende Dokumentation von Vorgaben für Ratenzahlungsvereinbarungen, nicht einhalten von Ratenzahlungsvereinbarungen, weniger restriktive Handhabung als Kanton, Kompetenzüberschreitung, Debitorenverluste				Existiert eine Ratenzahlungskontrolle? Wurde die Kompetenzregelung (max. Anzahl Raten) eingehalten? Erfolgen regelmässige Mahnläufe? Wurden Checklisten für die Abläufe erstellt?
240	Verlustscheinverwaltung	Bewirtschaftung der Verlustscheine unter Beachtung der Verjährungsfristen	HBO, u.a. Kap. 18 Verwaltungsreglement	Nicht abgeschriebene Forderungen aufgrund von Verlustscheinen, fehlende Inkassohandlungen, keine Abzahlungsvereinbarungen (Ratenzahlungen), Verjährung von Verlustscheinen				Wird eine Verlustschein-Liste geführt? Erfolgt eine Zusammenarbeit mit einer Inkassofirma oder wird die Bewirtschaftung gemeindeintern vollzogen? Besteht eine Regelung über die gemeindeinterne Bewirtschaftung von Verlustscheinen?
300 Gebühren								
310	Wasser-, Abwasser- und Kehrichtgebühren (und weitere)	Gebührenerhebung- / Fakturierung	HBO, Kap. 4, 8, 12 und 18, gemeindeeigene Gebührenreglemente	Falsche Ablesung, Berechnung, Rechnungsstellung, Festsetzung Gebühren, keine oder unvollständige Fakturierung, falsche Verbuchung, Vorauszahlungen werden nicht berücksichtigt				Instrumentelle Ausstattung der Mesgerate (elektronisch, mechanisch u.ä.)? Wie erfolgt die Messung (Ablesung) elektronisch, manuell u.a.? Wird ein Abgleich mit der Einwohnerkontrolle durchgeführt (Anzahl Haushaltungen)? Erfolgen Periodenvergleiche?
320	Öbrige amtliche Gebühren (ohne Baugebühren)	Gebührenerhebung- / Fakturierung für amtliche Handlungen nach kommunalem Gebührentarif, Erhebung Hundesteuer, Reservationsgebühren, Kurtaxe (Citytaxe)	HBO, Kap. 4, 7, 12 und 19, Gebührenreglemente	Falsche Berechnung, fehlerhafte Erhebung/Gebührenhöhe, Unvollständigkeit (z.B. Anzahl Anmeldungen), falsche Verbuchung				Erfolgt eine periodische Überprüfung der Berechnung der Gebührenhöhe (Deckung der laufenden Kosten)? Erfolgt ein Abgleich mit einem vorhandenen online-Reservationssystem? Wird ein konsequenter Abgleich mit Amicus (Nationale Datenbank für Hunde) durchgeführt?
400 Bewirtschaftung Finanzvermögen								
410	Finanzanlagen Finanzvermögen	Bewirtschaftung von Finanzanlagen	HBO, Kap. 7, 12 - 15 und 18.9 ff.	Fehlendes Anlagereglement mit klarer Zuordnung von Aufgaben, Kompetenz, Verantwortung, ungenügende Rendite, risikoreiche Anlagen, Vermögensverlust				Besteht ein Anlagereglement? Erfolgt eine Risikoverteilung bei Kapitalanlagen?
420	Sachanlagen Finanzvermögen	Bewirtschaftung von Liegenschaften im Finanzvermögen (FV)	Verwaltungsreglement	Kompetenzüberschreitung, Stammdaten der jeweiligen Sachanlagen (Liegenschaften FV) nicht dokumentiert, Nichteinhaltung Bewertungsgrundsätze, Einnahmenverluste (Miete und Verkauf), mangelnder Unterhalt und Bewirtschaftung				Wer ist in der Gemeindeverwaltung zuständig für die Bewirtschaftung (Bau, Finanzen)? Liegt ein Nutzerreglement bei Liegenschaften FV vor? Existieren Vorgaben bei der Liegenschaftsverwaltung?
500 Bauwesen								
510	Baubewilligungsverfahren	Vorgehensweise im Baubewilligungsverfahren Gemeinde: Vom Eingang des Gesuchs (vollständige Gesuchsvorlagen) bis zur Baubewilligung durch das zuständige Organ (Baukommission)	Kantonale- und kommunale Erlasse wie kantonales Planungs- und Baugesetz oder Baureglement, Zonenreglement	Nichteinhaltung des Baubewilligungsverfahren, baupolizeiliche Versäumnisse, Regressforderungen auf Schadenersatz				Besteht eine Prozessbeschreibung zum Baubewilligungsverfahren? Wie lang sind die Bearbeitungszeiten für eine Gesuchsbehandlung? Welches Mengengerüst besteht bezüglich Anzahl Gesuche (bewilligte, abgelehnte, pendente)? Werden die Baubewilligungsaufgaben vor Ort kontrolliert ("Baupolizei")?

Nr.	IKS-Bereich	Beschreibung Bereich	Grundlagen (rechtlich, fachlich)	Mögliche Risiken	Risikobeurteilung		Total Punkte	Mögliche Kontrollmassnahmen
					Schadens- ausmass	Eintretens- wahrschein- lichkeit		
520	Baugebühren	Gebührenerhebung / -Fakturierung	HBO, Kap. 4, 12 und 18, kommunales Baureglement	Nicht alle Baugesuche/-gebühren in Rechnung gestellt, falsche Verbuchung				Wie erfolgt der Abgleich zwischen Bauverwaltung / Finanzverwaltung (Baugebühren)? Wird der Prozess periodisch auf Vollständigkeit überprüft?
530	Anschlussgebühren	Gebührenerhebung / -Fakturierung	HBO, Kap. 4, 7, 12 und 18	Erhebung, Fakturierung wird zu spät oder nicht vorgenommen, fehlende Schnittstelle zur Bauverwaltung, Berechnung, falsche Verbuchung, falsche Rechnungsstellung, keine Bewirtschaftung der Ausstände				Wie erfolgt der Abgleich zwischen Bauverwaltung / Finanzverwaltung (Anschlussgebühren)? Wird der Prozess periodisch auf Vollständigkeit überprüft?
600	Submissionswesen und Vertragsmanagement							
610	Submissionswesen	Vergabe von Aufträgen (Bau und Dienstleistungen) nach den Regeln der Submissionsgesetzgebung bzw. des Submissionsreglementes der Gemeinde	Submissionsgesetzgebung (BGS: 721.54 Submissionsreglement Gemeinde	Nichtbeachtung der Schwellenwerte bei der Vergabe, Beschwerderisiko durch unklare oder ungeeignete Eignungs- und Zuschlagskriterien, Formfehler, je nach Submissionsverfahren, Risiko der Wiederholung des Verfahrens, fehlendes Offertverfahren gemäss Submissionsgesetzgebung				Erfolgte die Zuteilung zum jeweiligen Submissionsverfahren und damit nach Schwellenwerten korrekt (Freihändig, Einladungs-, öffentliches Verfahren)? Sind die Ausschreibungskriterien bekannt? Besteht eine Übersicht über sämtliche Ausschreibungen?
620	Vertragsmanagement	Verzeichnis der gültigen Verträge, Kontrolle der auslaufenden Verträge	HBO, Kap. 26	Nichteinhaltung der Kündigungsfristen, fehlende allgemeine Fristenkontrolle, Nichtfakturierung von vertraglich festgelegten Bedingungen (bspw. Miete)				Wird eine Vertragsübersicht inkl. Fristenkontrolle geführt? Werden die Rechte und Pflichten gemäss Vertrag eingefordert respektive eingehalten?
700	Personalwesen							
710	Personaladministration	Effiziente Stellenbewirtschaftung	Dienst- und Gehaltsordnung (DGO)	Versäumte Nachführung der Ein- und Austritte, fehlender Stellenplan und/oder Stellenbeschreibungen, versäumte Mutationen der Sozialversicherungen infolge Krankheit oder Unfall, unterlassene Mitarbeiterbeurteilung, fehlende Weiterbildung der Mitarbeitenden, durch Personalausfall fehlende Stellvertretungen, durch Fluktuation Verlust von know-how				Bestehen Checklisten zu den jeweiligen Ereignissen wie Eintritt, Austritt, Mutationen u.a.?
720	Lohnwesen	Fehlerfreie Lohn- und Saläradministration	GAV, Dienst- und Gehaltsordnung (DGO)	Unkorrekte Einstufung, falsche Lohnausweise oder Lohnabrechnungen, Sozialversicherungsabrechnungen, nicht zeitgerechte Überweisungen, falsche Verbuchung, inkl. Lohnwesen Lehrpersonen				Erfolgen periodische Revisionen durch RPO (intern od. extern) und AHV? Wurden allfällige Beanstandungen beseitigt?
730	Sitzungsgelder und Spesen	Bestimmung und Ausrichtung der Sitzungsgelder und Spesen für...	Dienst- und Gehaltsordnung (DGO) Reglement zur Entschädigung der Nebenämter Spesenreglement	Keine Regelungen, Gefahr von Doppelzahlungen, falsche Berechnung, keine Belege, fehlendes Visum				Welche diesbezügliche Reglemente bestehen? Wurden klare Regelungen bezüglich Sitzungsansätzen respektive -pauschalen je nach Sitzungshäufigkeit erlassen?
740	Sach- und Personenversicherungen	Vorkehrungen zum Versicherungsschutz bezüglich Personen- und Sachschäden, Führung eines Versicherungsinventars, Einholung von Vergleichsofferten, Fälligkeitskontrolle	UVG, Inventar Versicherungspolizen	Keine Übersicht, keine Inventare, ungenügende Deckung oder Überdeckung, Versicherungsstand entspricht nicht aktuellem Stand, neue Risiken wurden nicht periodisch untersucht, fehlende periodische Evaluation durch Sachverständigen				Besteht eine Übersicht über sämtliche Versicherungen? Wird eine Fälligkeitskontrolle geführt (Ablauf der Versicherungen)? Periodische Kontrolle/Evaluation über Unter- oder Überdeckungen des Versicherungsschutzes

Nr.	IKS-Bereich	Beschreibung Bereich	Grundlagen (rechtlich, fachlich)	Mögliche Risiken	Risikobeurteilung		Total Punkte	Mögliche Kontrollmassnahmen
					Schadens- ausmass	Eintretens- wahrschein- lichkeit		
800	Planung							Laufende Kontrolle über Unter- oder
810	Budgetierung	Durchführen Budgetierungsprozess	HBO, Kap. 4	Nicht rechtzeitige Beschlussfassung Budgetvorlage nach Gemeindegesetz, wesentliche Berechnungsfehler, fehlende Qualitätssicherung bei der Erstellung, Einhaltung und Kontrolle laufend (Bedarf an Nachtragskrediten mit rechtzeitiger Einholung des zusätzlichen Kreditbedarfs), Informationen für Finanzplan stehen nicht rechtzeitig zur Verfügung (geringe Aussagekraft Fipla)				Wird der Budgetprozess dokumentiert? Wie wird die Qualität der Budgetwerte sichergestellt (Steuerschätzung, Lohnberechnungen u.ä.)? Bestehen Vorgaben durch GR? Werden die verantwortlichen Personen/Ressorts in den Prozess miteinbezogen?
820	Finanzplanung	Erstellung Finanzplan	§ 138, Abs. 1 GG HBO, Kap. 16, 24	Informationen für Finanzplan stehen nicht rechtzeitig zur Verfügung. Die Aussagekraft des Finanzplans ist ungenügend. Gründe: nicht aktuell, unvollständig, technisch nicht à-jour.				Beschlussfassung FP 1x jährlich durch Gemeinderat erfolgt? Ist FP fester Bestandteil des Planungsprozesses (gemäss HBO, Kap. 24)?
830	Nachtragskredite	Kontrolle und Führung von Nachtragskrediten der Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung	HBO, Kap. 11	Nachtragskredite werden nicht oder zu spät beantragt, fehlende Rechenschaftsberichterstattung gegenüber Beschlussorgan				Sind die Finanzkompetenzen bekannt? Erfolgt eine regelmässige Überprüfung der Kredite respektive ihrer Überschreitungen? Wird die Nachtragskreditkontrolle sauber geführt? Werden für die ausgeschöpften VK Zusatzkredite beantragt?
900	EDV / IT							
910	IT (Hard- und Software)	Schriftliche Richtlinien (Datensicherheit), Aufbewahrung/Datensicherungen, Dokumentationen	Verwaltungsreglement, Verwaltungsinterne Weisungen	Datenverlust, Datendiebstahl, Datenschutz, -schaden, keine Sicherung, kein Virenschutz, Updates vernachlässigt, nicht verwaltete Benutzerrechte, fehlende Kompatibilität, keine Erneuerungen, veraltete Infrastruktur, keine Zusammenarbeit mit externem Anbieter, kein Notfallszenario				Besteht ein Datensicherungskonzept? Erfolgt die Überprüfung der Datensicherungen regelmässig? Wie ist die Wartung der IT geregelt? Stellvertretungsregeln? Besteht ein IT-Notfallkonzept? Bestehen klare Regelungen für Mitarbeiter (z.B. Passwortschutz u.ä.)? Sind Soft- und Hardware aktuell?

Legende

- HBO: Handbuch Rechnungslegung und Finanzhaushalt der solothurnischen Gemeinden
- GO: Gemeindeordnung
- DGO: Dienst- und Gehaltsordnung

25.10.9 Mögliche Grundlagen für Kontrollmassnahmen (nicht abschliessend)

Interne Regelungen und Weisungen

- Organigramm
- Sitzungsplan (GR, GL, AL, Arbeitsgruppen, etc.)
- Pendenzenkontrolle (GR, GL, AL)
- Geschäftsführungskontrolle
- Jahresplanungen (GR, GL, AL)
- Aufgabenbeschreibung Gemeinderat ("Auftrag")
- Funktionsbeschreibungen (GR, AL)
- Aus- und Weiterbildungskonzepte (GR, Mitarbeitende, Rechnungsprüfungsorgan)
- Leitbild
- Interne Führungsgrundsätze

Arbeitsinstrumente

Gemeindeverwaltung

- Jahresbudget
- Finanzplan
- Liquiditätskontrolle
- Budgetvergleich (an Gemeinderat)
- Kassenkontrolle
- Spesenreglement
- Visumsrichtlinie
- Berichterstattung RPO

Rechnungsprüfungsorgan

- Checklisten/Arbeitspapiere
- Bestätigungsbericht/Erläuterungsbericht

Gesetzliche Grundlagen

- Gemeindegesetz
- Gemeindeordnung
- Dienst- und Gehaltsordnung

Sach- und Verwaltungsreglemente (*nicht abschliessend*)

- Verzeichnisse der gültigen Reglemente und Verträge
- Bau- und Zonenreglement
- Datenschutzreglement
- Anlagereglement (Finanzanlagen)
- Feuerwehrreglement
- Gebührentarif
- Personalreglement (Arbeitsreglement / Überzeitenreglement, Spesen)
- Reglement Entschädigung Nebenämter/ Sitzungsgelder Gemeinderat
- Reglement über das Bestattungs- und Friedhofswesen
- Reglement über die Abfallentsorgung
- Reglement über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren
- Spesenreglement
- Steuerreglement
- Submissionsreglement
- Unterschriftenreglement (Unterschriftsberechtigungen)
- Wasser-/Abwasserreglement
- Statuten/Verträge/Verbände
usw.

25.10.10 Musterberichterstattung an Gemeinderat

Bericht IKS Periode: 202x (Auszug aus einer Muster-Berichterstattung)

1) Übersicht nach IKS-Bereichen

Nr.	IKS-Bereich	Anzahl Kontrollen			Schlüsselkontrollen, welche nicht durchgeführt wurden (Bezeichnung)	Qualität der Kontrollen		Feststellungen, Hinweise, Massnahmen	Wirksamkeit der Kontrollen	
		Anzahl eingestellt	Anzahl durchgeführt	Differenz		Anzahl OK	Anzahl NOK			
010	Flüssige Mittel, Kreditoren, Liquidität									
110	Kasse	8	6	2	Überprüfung Höhe Kassenbestand. Kassensturz wurde nicht gemacht.	6		Kein unmittelbarer Handlungsbedarf, da Kassenbestand unwesentlich.	J	
120	Post-/Bankkonto	10	9	1	Anzahl Zugriffsberechtigte Minimum	9			J	
130	Kreditoren	5	5	0		5			J	
140	Liquiditätsbeschaffung, Aktivdarlehen	3	2	1		2			J	
150	Beiträge/Subventionen	12	12	0		11	1	Nicht auf allen Auszahlungslisten sind Kontrollvisa	J	
160	Mehrwertsteuer	6	6	0		6			J	
Nr.	IKS-Bereich	Anzahl Kontrollen			Schlüsselkontrollen, welche nicht durchgeführt wurden (Bezeichnung)	Qualität der Kontrollen		Feststellungen, Hinweise, Massnahmen	Wirksamkeit der Kontrollen	
		Anzahl eingestellt	Anzahl durchgeführt	Differenz		Anzahl OK	Anzahl NOK			
200	Steuerwesen									
210	Steuerregister	6	5	1	Mahnung Ausstehende Ordentliche Steuererklärungen	5			J	
220	Steuerfakturierung	7	7	0		7			J	
230	Inkassowesen (Mahn- und Betreuungswesen)	8	7	1	Periodische Durchführung der Mahnläufe	6	1	Verlustscheine werden regelmässig bewirtschaftet, aber die Betreibungsliste/Verlustscheinliste sind nicht nachgeführt	J	
240	Verlustscheinverwaltung	3	3	0		3			J	

Legende: Handlungsbedarf: gering moderat wesentlich hoch sehr hoch

2) Management Summary

Bericht zum Kontrollverlauf:

Im Dezember 202x genehmigte und beschloss der Gemeinderat das IKS-Verwaltungsreglement der Gemeinde und die gestaffelte Einführung des IKS Systems auf den 1. Januar 202x – 202x. Die Einführung der Phase 1 – 2 Bereiche 100 - 600 ist abgeschlossen.

Unser IKS fokussiert sich sowohl auf finanzielle Schadensbegrenzung, wie auch auf rechtliche und betriebliche Risiken, mit Kontrollmassnahmen in den internen Bereichen (Struktur und Abläufe). Die Kontrollen in diesen Bereichen wurden gemäss den festgelegten Risiken durchgeführt. Die noch offenen Punkte sind aus dem vorliegenden Raster ersichtlich.

Beanstandungen am IKS:

Die noch nicht ausgeführten Punkte sind mit den Zuständigen der IKS-Bereiche besprochen worden. Es wurde eine Pendenzenliste (mit Terminangabe für die Erledigung) erstellt. Die Abarbeitung der erwähnten Pendenzen wird durch den IKS-Beauftragten überprüft.

Empfehlungen / Anträge:

- 1) Es konnte festgestellt werden, dass bei allen IKS-Bereichsverantwortlichen ein hohes Mass an Risikobewusstsein besteht.
- 2) Bei den meisten hohen und mittleren Risiken sind die nötigen Kontrollaktivitäten bereits in die Arbeitsabläufe integriert worden.
- 3) Im folgenden Jahr erfolgt die Einführung der letzten Phase (Phase 3 - Bereiche 700 - 900).
- 4) Empfehlungen: keine.
- 5) Antrag: Kenntnisnahme Management-Summary durch den Gemeinderat.

Musterwil, TT.MM.JJJ

Der IKS Beauftragte

25.10.11 IKS-Lösungen nach Gemeinden

EG	Rechtliche Grundlagen Gemeinde	Umfang nach IKS-Bereichen	Status IKS per 01.01.2021	Externer Support (Beratung, IT-Lösung)	Kontakt Gemeinde
Olten 18'500 EW	<ul style="list-style-type: none"> Gemeindeordnung Verwaltungsreglement 	000-900	<ul style="list-style-type: none"> Systembau 2020 erfolgt eingeführt per 01.10.2020 	Sitewerk Digital Solution AG, Solothurn adminera.ch	Marcel Haudenschild, Leiter Steuerverwaltung/Stadtkasse Marcel.haudenschild@olten.ch
Schönenwerd 4'900 EW	<ul style="list-style-type: none"> Gemeindeordnung Verwaltungsreglement 	000-900	<ul style="list-style-type: none"> eingeführt per 01.01.2020 	Civitas Public GmbH, Solothurn civitas-public.ch	Christoph Lütolf, Finanzverwaltung a.i. / Mirela Cosic, Gemeinbeschreiberin m.cosic@schoenenwerd.ch
Selzach 3'500 EW	offen	offen	<ul style="list-style-type: none"> In Arbeit 	swissaxis.ch swissIKS.ch bdo.ch	Mario Caspar, Gemeindeverwalter m.caspar@selzach.ch

25.10.12 IKS-Hilfsmittel AGEM

Folgende Grundlagen stehen auf der Homepage agem.so.ch, unter Gemeindefinanzen-> Internes Kontrollsystem zum Download zur Verfügung:

- Muster Gemeindeordnung zur Verankerung des IKS
- Ausführungsbestimmungen HBO-Kapitel 25 – Internes Kontrollsystem
- Kantonales Inventar IKS-Bereiche
- Muster Verwaltungsreglement IKS
- Tool Risikoerkennung und –bewertung
- Checkliste Prüfungsprozess IKS für Rechnungsprüfungsorgane (siehe auch unter agem.so.ch, Gemeindefinanzen -> Handbuchordner (HBO) HRM2 -> 26.10.2.2.6 – Internes Kontrollsystem)