

GPK-Handbuch	Seite		
Impressum	Fassung	September 2020	

Herausgeber

Kanton St.Gallen
Amt für Gemeinden und Bürgerrecht
Davidstrasse 27
9001 St.Gallen
www.gemeinden.sg.ch

Inhalt und Aktualisierung

Das Handbuch wird bei Bedarf aktualisiert und an Gesetzgebung und Praxis angepasst. Aktualisierungen werden den Gemeinden per E-Mail angezeigt. Für den Download des aktualisierten Inhalts sind die Benutzer selbst verantwortlich.

Internet

Das Handbuch sowie alle dazugehörigen Formulare stehen im Internet zum Download zur Verfügung.

Redaktion

Mario Gemperle
Roberto Gómez
Dejan Janjic
Martin Jeker
Guido Lehmann
Urs Rohner

Review

SPEConsult GmbH, Markus Speck, eidg. Dipl. Experte in Rechnungslegung und Controlling, Erlenstrasse 31, 8645 Rapperswil-Jona

GPk-Handbuch	Seite		
Impressum	Fassung	September 2020	

Änderungsprotokoll GPk-Handbuch

Datum	Kapitel	Änderung	Anzeige an Gemeinden per E-Mail
01.09.2019	Kapitel 5	Erste Publikation der Arbeitspapiere Anhang 2	01.09.2019
20.08.2020	Alle	GPk Handbuch und Hilfsmittel Anhang 1	20.08.2020
19.10.2023	Kapitel 5.2	Neues AP 42.1 Integrationspauschale	Newsletter Nov. 2023
20.10.2023	Kapitel 5.2	AP 99 Übergang HRM1 auf RMSG gelöscht	Newsletter Nov. 2023

GPK-Handbuch	Seite	0	
Verzeichnisse	Fassung	September 2020	

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	1
Abkürzungsverzeichnis	1
1 Einführung ins Handbuch.....	2
1.1 Finanzaufsicht in den Gemeinden	3
1.1.1 Übersicht.....	3
1.1.2 Rechtliche Grundlagen	3
1.1.3 Geschäftsprüfungskommission (GPK)	4
1.2 GPK-Handbuch	9
1.3 Rechnungslegung mit RMSG (Rechnungsmodell der St.Galler Gemeinden)	9
1.4 Übersicht Prüfprozess der Jahresrechnung	12
2 Prüfungsplanung.....	13
2.1 Prüfungsauftrag.....	14
2.1.1 Definition des Prüfungsauftrags	14
2.1.2 Prüfungsvorbereitung	14
2.2 Analyse der Jahresrechnung	16
2.3 Internes Kontrollsystem (IKS)	17
2.3.1 Gesetzliche Grundlage des IKS	17
2.3.2 Risikobeurteilungsprozess.....	19
2.4 Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT)	20
2.4.1 Bedeutung der ICT.....	20
2.4.2 Risiken durch den Einsatz von ICT	21
2.5 Wesentlichkeit	21
2.5.1 Bedeutung der Wesentlichkeit.....	22
2.5.2 Anwendung der Wesentlichkeit	22
2.5.3 Berechnung der Wesentlichkeit.....	24
2.5.4 Qualitative Wesentlichkeit.....	25
2.6 Prüfungsstrategie	26
2.6.1 Berücksichtigung von dolosen Handlungen	26
2.6.2 Prüfungsprogramm	27
3 Prüfungsdurchführung	28
3.1 Funktionsprüfungen	29
3.2 Aussagebezogene Prüfungen.....	30
3.2.1 Analytische Prüfungen.....	30
3.2.2 Detailprüfungen.....	30
3.2.3 Prüfungstechniken für Einzelfallprüfungen.....	31
3.3 Dokumentation der Prüfung	32
4 Prüfungsbeendigung und Berichterstattung	32
4.1 Prüfungsbeendigung	33
4.1.1 Vollständigkeitserklärung.....	33
4.1.2 Unterzeichnete definitive Jahresrechnung	33
4.1.3 Schlussbesprechung.....	33
4.2 Berichterstattung	35
4.2.1 Bestätigungsbericht	35
4.2.2 Ergänzungsbericht.....	41
4.2.3 Bericht Funktionsprüfung (Zwischenrevision)	42
4.2.4 Korrespondenz.....	42
5 Hilfsmittel und Arbeitspapiere	42
5.1 Anhang 1: Hilfsmittel	42
5.2 Anhang 2: Arbeitspapiere.....	43
6 Weitere Themen.....	44
6.1 Prüfung der Amtsführung.....	44

GPK-Handbuch	Seite	1	
Verzeichnisse	Fassung	September 2020	

6.2	Kreditrecht	44
6.2.1	Kredit und Ausgaben	45
6.2.2	Ausgaben und Anlagen	45
6.3	Massnahmen bei Unregelmässigkeiten	46
	Literaturverzeichnis	47

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Prüfprozess	12
Abbildung 2:	Prüfungshandlungen	13
Abbildung 3:	Checkliste sachlichen, zeitlichen und personellen Planung	15
Abbildung 4:	Risikofelder öffentliche Verwaltung	19
Abbildung 5:	Anwendung Wesentlichkeit	23
Abbildung 6:	Prüfungsverfahren	28

Abkürzungsverzeichnis

AfGB	Amt für Gemeinden und Bürgerrecht
AP	Arbeitspapier/e
d.h.	das heisst
ff.	folgende [Seiten]
FHGV	Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (sGS 151.53)
Fr.	Franken
GG	Gemeindengesetz (sGS 151.2)
GPK	Geschäftsprüfungskommission
HRM	Harmonisiertes Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden
IKS	internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
ICT	Informations- und Kommunikationstechnologie
JR	Jahresrechnung
KMU	kleines oder mittleres Unternehmen
PS	Schweizerische Prüfungsstandards
Mio.	Million
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
RMSG	Rechnungsmodell der St.Galler Gemeinden
sGS	systematische Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen (www.gesetzessammlung.sg.ch)
VG	Gesetz über die Haftung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten vom 7. Dezember 1959 (sGS 161.1)
VV	Verwaltungsvermögen
z.B.	zum Beispiel

GPK-Handbuch	Seite	2	
Einführung ins Handbuch	Fassung	September 2020	

1 Einführung ins Handbuch

Das vorliegende GPK-Handbuch soll die Geschäftsprüfungskommissionen der St. Galler Gemeinden und Zweckverbände in Ihrer Prüfungstätigkeit unterstützen. Für die erfolgreiche Bewältigung zukünftiger kommunaler Aufgaben ist ein gesunder Haushalt zentral. Daher nimmt die finanzielle Berichterstattung einen wichtigen Stellenwert ein. Der GPK kommt als Prüforgan des Gemeinderats und der Verwaltung eine wichtige und zunehmend anspruchsvollere Aufgabe zu. Eine unabhängige und fachkundige GPK sorgt bei der Stimmbürgerschaft und den Behörden für Sicherheit und Vertrauen.

Sowohl die aktuellen Entwicklungen in der Wirtschaftsprüfung – so der synonyme Begriff für Geschäftsprüfung in der Privatwirtschaft – als auch die Entwicklungen in Rechnungslegung und -führung in öffentlich-rechtlichen Haushalten in der Schweiz und die ergänzenden und präzisierten gesetzlichen Bestimmungen für Gemeinden und Zweckverbände wurden in dieser Arbeitshilfe nach aktuellen Kenntnissen mitberücksichtigt.

Das GPK-Handbuch enthält wenig fachliche Hinweise bezüglich der Grundlagen des Rechnungswesens (RMSG). Diese stehen in den gesetzlichen Grundlagen (Gemeindegesezt, Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden) und im Handbuch RMSG zur Verfügung. Dort sind die Vorgaben wie Kontenpläne, Bewertungsvorschriften, Weisungen und weitere Hilfsmittel enthalten.

Die Prüfungstätigkeit der GPK ist vom Umfang her in den Gemeinden sehr unterschiedlich. Es ist uns aus diesem Grund wichtig darauf hinzuweisen, dass die Prüfungstätigkeit den lokalen Verhältnissen anzupassen ist, um eine effiziente Prüfung durchführen zu können.

Den Lesenden stehen verschiedene Zugangsmöglichkeiten zu den Inhalten dieses Handbuchs zur Verfügung:

- Über das thematisch geordnete Register gelangt man direkt zum entsprechenden Themenbereich.
- Das Inhaltsverzeichnis zeigt die in einem Register enthaltenen Themen.

Um das Handbuch möglichst kompakt zu gestalten, verzichtet es weitgehend auf Wiederholungen. Stattdessen enthält das Handbuch zahlreiche interne Verweise auf relevante Ausführungen an anderen Stellen.

Das Handbuch und die Hilfsmittel sind in elektronischer Form erhältlich und werden bei Bedarf aktualisiert. Sie werden auf der Internetseite www.gemeinden.sg.ch zum kostenlosen Download zur Verfügung gestellt.

GPK-Handbuch	Seite	3	
Einführung ins Handbuch	Fassung	September 2020	

1.1 Finanzaufsicht in den Gemeinden

1.1.1 Übersicht

Die Finanzaufsicht umfasst im kommunalen Bereich die Kontrolle verschiedener Organe und Verwaltungseinheiten über die Gemeindebehörden, die Gemeindeverwaltung und die GPK. Somit ist unter Finanzaufsicht ein umfassenderer Aufsichtsbegriff zu verstehen als die Prüfung der Amts- und Haushaltsführung durch die GPK oder bei Zweckverbänden durch die Kontrollstelle.

Die Finanzaufsicht in den Gemeinden wird durch verschiedene Organe auf verschiedenen Ebenen wahrgenommen (nicht abschliessend):

Organe	Aufgabe
Bürgerschaft	Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung Wahl der GPK-Mitglieder
GPK	Wahl des GPK Präsidenten aus ihrer Mitte Prüfung der Amts- und Haushaltsführung des Rates und der Verwaltung Prüfung der Jahresrechnung Prüfung der Anträge des Rates über den Steuerfuss und das Budget des Folgejahres Berichterstattung an den Rat und die Bürgerschaft mit den Prüfergebnissen
Rat	Der Rat ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde und nimmt die politische Finanzaufsicht gemäss Gemeindeordnung wahr. Er sorgt für ein der Grösse der Gemeinde angepasstes internes Kontrollsystem IKS.
Verwaltung	Die Verwaltung setzt die gesetzlichen Vorgaben um und sorgt für die Umsetzung des IKS
Kantonale Verwaltung	Das AfGB im Departement des Innern beaufsichtigt die Amts- und Haushaltsführung der Gemeinden, soweit nicht für andere bestimmte Bereiche andere Departemente zuständig sind. Ebenso berät Sie die Gemeinden in Sachfragen und führt Kurse für GPK, Räte und Fachpersonal durch.

Mit der Prüfung der Amts- und Haushaltsführung der Gemeinden trägt die GPK einen grossen Teil an eine wirksame Finanzaufsicht bei. Dabei erfolgt die Finanzaufsicht nach den Grundsätzen der Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit.

1.1.2 Rechtliche Grundlagen

Das GPK-Handbuch stützt sich auf die folgenden rechtlichen Grundlagen:

- [Kantonsverfassung \(KV sGS 111.1\)](#)
- Gemeindegesetz (GG, sGS 151.2);
- Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV, sGS 151.53);

GPK-Handbuch	Seite	4	
Einführung ins Handbuch	Fassung	September 2020	

Für die GPK sind insbesondere folgende Normen zentral:

Gemeindegesezt

Art. 53–55	GPK (Zusammensetzung, Aufgaben, Anträge)
Art. 56–57	GPK (Fachkunde, Finanzen, Zusammenarbeit mit Rat)
Art. 62	Geschäftsprüfung Gemeinde mit Parlament
Art. 99–100	Amtspflichten
Art. 106	Grundsätze der Haushaltsführung (Rechnungslegung, Buchführung und Budgetierung)
Art. 107–110	Jahresrechnung
Art. 116–121	Kredite und Ausgaben
Art. 140–149	Zweckverbände

Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden

Art. 2–22	Jahresrechnung (Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Bilanz, Anhang)
Art. 23–25	Budgetierung
Art. 31–33	GPK (Ergänzende Prüfungen der Jahresrechnung – Einschränkungen)

Die politischen Gemeinden, Spezialgemeinden und Zweckverbände im Kanton St.Gallen unterstehen dem Gemeindegesezt und der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden. Zur besseren Lesbarkeit werden diese nachfolgend als Gemeinden bezeichnet. Die allgemeinen Vorschriften zu den Grundsätzen der Amts- und Haushaltsführung, der Organisation, des internen Kontrollsystems, der finanzrechtlichen Zuständigkeiten und der Kreditarten gelten für alle Gemeinden. Ausnahmen von der Anwendung der RMSG-Vorgaben betreffen die Möglichkeit der Anwendung von Branchenvorgaben gemäss Kapitel 9 Kontenrahmen sowie Kapitel 12 Anlagebuchhaltung und Abschreibungen des RMSG Handbuchs.

Im Kanton St. Gallen richtet sich die Prüfung der Jahresrechnung der Gemeinden nach den kantonalen Vorschriften und nicht nach den Schweizer Prüfungsstandards (PS). In den Empfehlungen und Vorgaben des Amtes für Gemeinden wird aber oft an die PS angelehnt, weil diese die aktuellen Grundsätze der Expertsuisse (Expertenverbandes für Wirtschaftsprüfung, Steuern und Treuhand) darstellen.

1.1.3 Geschäftsprüfungskommission (GPK)

1.1.3.1 Ziele der GPK

Die Ziele der Amts- und Rechnungskontrolle der Jahresrechnung sind die folgenden¹:

Ziele	Kommentar
Selbstschutz der Gemeinde	Die Überprüfung der Jahresrechnung durch aussenstehende GPK-Mitglieder bildet einen Selbstschutz. Die Gemeinde soll Gewähr haben, dass die Rechnungslegung gesetzeskonform ist, dass also das Zahlenmaterial ordnungsmässig erfasst, verarbeitet und in Befolgung der gesetzlichen Vorschriften in die Jahresrechnung übertragen wird. Durch den Selbstschutz der Gemeinde ergibt sich automatisch auch ein Schutz der Mitarbeitenden, der Gläubiger und der Öffentlichkeit.

¹ abgeleitet aus HWP 2009, Band 2, Seite 71, Kapitel 4.3 «Ziel und Zweck der Prüfung»

GPK-Handbuch	Seite	5	
Einführung ins Handbuch	Fassung	September 2020	

<p>Schutz der Öffentlichkeit</p> <p>Stärkung des Vertrauens in den Rat und die Verwaltung</p>	<p>Die Prüfung stellt einen Schutz der Öffentlichkeit dar. Das Vertrauen von Partnerorganisationen (z.B. der Kanton, Gemeindeverbände, private Spitex-Organisationen, Musikschulen, usw.) in die Verantwortlichen der Gemeinde wird gestärkt. Die meisten Gemeinden veröffentlichen zudem ihre Jahresrechnung auf der Website; mit der Prüfung erhalten sie Gewähr, dass die Jahresrechnung korrekt und stetig ist.</p>
<p>Schutz der Steuer- und der Gebührenzahlenden</p>	<p>Die GPK bestätigt dem Steuer- und Gebührenzahlenden, dass die Jahresrechnung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften und dem massgebenden Regelwerk (RMSG) erstellt worden ist. Dies versetzt die Stimmberechtigten in die Lage, ihr Stimmrecht an der Versammlung oder Sitzung zur Genehmigung der Jahresrechnung besser informiert auszuüben. Der Bericht der GPK ist deshalb an das für die Genehmigung der Jahresrechnung zuständige Organ (z.B. Bürgerversammlung, Parlament, usw.) gerichtet.</p>
<p>Gläubigerschutz</p>	<p>Die Prüfung dient ferner dem Gläubigerschutz. Die GPK prüft, ob die Gemeinde die gesetzlichen Bewertungsvorschriften und weiteren Vorschriften eingehalten hat. Sie trägt mit ihrer Prüftätigkeit auf der kommunalen Ebene dazu bei, die hier erwähnten Ziele zu erreichen, die zu einem gesicherten Finanzhaushalt führen. Weiter bestätigt die GPK in ihrem Bericht, dass es sich von der Ordnungsmässigkeit, der Richtigkeit und der Vollständigkeit der geprüften Rechnung im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen überzeugt hat.</p>

Bürgerinnen und Bürger sowie die Aufsichtsbehörde müssen sich auf eine sorgfältige und zuverlässige Geschäftsprüfung verlassen können. Im Bereich der Amtsführung stehen in erster Linie die Organisation des Rates und die Prüfung der Kredite im Mittelpunkt. Bei der Haushaltsführung steht die Rechnungskontrolle der Jahresrechnung im Mittelpunkt.

Ausserdem bezweckt die Geschäftsprüfung:

- die Beurteilung der allgemeinen Organisation des Rechnungswesens;
- das Einbringen von Verbesserungsvorschlägen bezüglich Buchführung, Belegablage und IKS;
- Prüfung auf künftige Fehler und Unregelmässigkeiten (präventive Wirkung);
- die Aufdeckung von bereits erfolgten Fehlern und Unregelmässigkeiten (detektive Wirkung).

1.1.3.2 Stellung und Aufgaben der GPK

Die Mitglieder der GPK werden durch die Bürgerschaft gewählt. Die GPK hat die Stellung eines Organs und unterliegt somit der Organhaftung (siehe Kap. 2.4 Haftung). Die Anzahl der Mitglieder wird durch die Gemeindeordnung bestimmt und beträgt für politische Gemeinden mindestens fünf Personen und für Spezialgemeinden mindestens drei Personen. Die GPK konstituiert sich selber und bestimmt den Präsidenten und den Schreiber aus ihrer Mitte.

Die GPK ist in Ihrer Aufgabe unabhängig und selbständig. Die Mitglieder der GPK dürfen dem Rat nicht angehören (siehe Art. 34 KV) und haben eine fachkundige Kontrolle des Finanzhaushalts sicherzustellen. Der Gesetzgeber hat aufgrund der Entstehungsgeschichte bewusst auf eine weitergehende Definition der «angemessenen fachkundigen Kontrolle» verzichtet. Das AfGB kann als Empfehlung oder Orientierungshilfe Folgendes aufführen:

1. Die Rechnungskontrolle kann idealerweise einem von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) zugelassenen externen Revisionsunternehmen übertragen werden (bei Parlamentsgemeinden besteht nach Art. 62 GG (sGS 151.2) zusätzlich die Möglichkeit einer internen Rechnungskontrolle). Die Prüfung der Amtsführung und die Antragstellung an die Bürgerschaft verbleibt in der Verantwortung der GPK.

GPK-Handbuch	Seite	6	
Einführung ins Handbuch	Fassung	September 2020	

2. In Gemeinden, deren laufender Aufwand in den drei Jahren vor dem Jahr, in dem die Erneuerungswahl stattfindet, jeweils 10 Mio. Franken nicht übersteigt, ist die Fachkunde ausreichend, wenn zwei Mitglieder der GPK:

- als Revisionsexperte oder Revisionsexpertin nach der eidgenössischen Revisionsaufsichtsgesetzgebung zugelassen sind;
- als Revisor oder Revisorin nach der eidgenössischen Revisionsaufsichtsgesetzgebung zugelassen sind;
- oder über eine Ausbildung verfügen, welche auch Buchhaltung sowie Finanz- und Rechnungswesen umfasst;
- oder sich bei ihrer beruflichen Tätigkeit von zusammenhängend wenigstens drei Jahren, die bei Amtsantritt nicht länger als drei Jahre zurückliegt, mit Fragen der Buchhaltung sowie des Finanz- und Rechnungswesen oder der Rechnungsrevision befassten.

Das AfGB betrachtet beim Erfüllen dieser Voraussetzungen die Anforderungen an die Fachkunde zur Kontrolle des Finanzhaushalts grundsätzlich als erfüllt. Wir empfehlen den Gemeinden sich an diesen Voraussetzungen zu orientieren. Da sie nicht als Voraussetzungen in das Gemeindegesetz aufgenommen worden sind, sind sie für die Gemeinden aber nicht verbindlich.

Der GPK kommen folgende gesetzliche Aufgaben zu (Art. 54 GG):

- Prüfung der Amtsführung des Rates und der Verwaltung des abgelaufenen Jahres;
- Prüfung der Jahresrechnung des abgelaufenen Rechnungsjahres des Gemeindehaushalts und der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen;
- Prüfung der Anträge des Rates über das Budget und den Steuerfuss des nächsten Jahres.

In Ergänzung zur Prüfung der Jahresrechnung prüft die GPK:

- die Kontrolltätigkeit des Rates (Prüfung durch den Rat);
- die Einhaltung der Vorschriften über die Sicherheitsleistung von Behördemitgliedern und Angestellten;
- das Vorhandensein eines IKS.

Bei Verwaltungsstellen, deren Amtsführung durch besondere Aufsichtsbehörden regelmässig geprüft wird (z.B. Steueramt, Grundbuchamt, Zivilstandsamt, Betreibungsamt) beschränkt sich die Prüfung auf die Erhebung von Gebühren und Steuern sowie die Ausstandskontrolle. Nebenbuchhaltungen und die Überführung in die Hauptbuchhaltung sind ebenfalls Gegenstand der Prüfung.

Die GPK ist ein Kontrollorgan und darf nicht mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden.

1.1.3.3 Rechte und Pflichten der GPK

Die Rechte und Pflichten der GPK und ihren Mitgliedern ergeben sich aus den gesetzlichen Grundlagen.

Die Mitglieder der GPK haben zusammengefasst – aber nicht abschliessend aufgezählt – folgende Rechte und Pflichten:

Rechte	Kommentar
Informationsrecht	
Zutrittsrecht	Soweit für Prüfung erforderlich.
Einsichtsrecht	Soweit es für die Prüfung erforderlich ist (Bsp. Belege, Verträge, Tresor usw.) und nicht von einer Spezialaufsicht bereits

GPK-Handbuch	Seite	7	
Einführung ins Handbuch	Fassung	September 2020	

	<p>geprüft wird, gilt ein umfassendes Einsichtsrecht. Der umfassende Informationsanspruch der GPK besteht nur soweit, als er in der Aufsichtsbefugnis begründet liegt und objektive Gründe für eine Kontrolle vorliegen. Das Informationsrecht darf durch die Kommissionsmitglieder nicht zur blossen Befriedigung der Neugier oder gar zur Verfolgung persönlicher Interessen missbraucht werden.</p> <p>Grundsätzlich hat die GPK Anspruch auf sämtliche Akten, welche für die Aufsichtsprüfung geeignet und erforderlich sind. D.h. die GPK muss bei schützenswerten Personendaten ein entsprechendes Interesse nachweisen können.</p>
Allgemeines Antragsrecht an die Bürgerschaft	Anträge zu Budget und Steuerfuss.
Antragstellung weiterer Geschäfte an der Bürgerversammlung	Voraussetzung: vorgängige Besprechung mit Rat Bsp. Besondere Gutachten.
Verlangung von Aussprachen mit dem Rat	
Beizug von Experten, Sachverständigen, Fachstellen	Notwendigkeit muss gegeben sein.
Verlangung einer vom Rat unterzeichneten Vollständigkeitserklärung	Die Vollständigkeitserklärung ist idealerweise vor Abgabe des Revisionsberichts einzuholen.
Pflichten	Kommentar
Sicherstellung der Fachkunde	Die GPK ist selber für die Sicherstellung der Fachkunde verantwortlich. Siehe auch Kapitel 2.2.
Sicherstellung der Unabhängigkeit	Die Mitglieder sind gehalten, ihr Urteil unabhängig, objektiv und unparteilich wahrzunehmen. Es ist nicht zulässig, dass Eltern und Kinder, Geschwister, Ehegatten sowie Personen, die in eheähnlichen Verhältnissen zusammenleben, Grosseltern und Enkelkinder, Schwägerinnen und Schwäger sowie Schwiegereltern und Schwiegerkinder gleichzeitig der gleichen GPK angehören. Das AfGB empfiehlt zudem, dass auf eine Wahl in die GPK verzichtet werden sollte, wenn ein Mitglied des Rates obige Kriterien erfüllt.
Berichterstattung und Antragstellung an die Bürgerversammlung	Siehe auch Kapitel 6.4 ff.
Formelle und materielle Prüfung der Jahresrechnung	Kernaufgabe der GPK. Auftrag an externe Revisionsstelle möglich.
Prüfung der Amtsführung des Rates	Dies ist eine unübertragbare Aufgabe der GPK.
Schweigepflicht	Die Schweigepflicht bleibt auch nach dem Ausscheiden aus dem Amt bestehen.
Durchführung der jährlichen Prüfungen	Siehe Kap. 2.2 Aufgaben der GPK.
Ergänzende Prüfung mit der Jahresrechnung	Kontrolltätigkeit des Rates (Prüfung durch den Rat); Einhaltung der Vorschriften über die Sicherheitsleistung von Behördenmitgliedern und Angestellten; Vorhandensein eines IKS.

Mit dem Recht, der Bürgerschaft eigene Anträge zu unterbreiten, muss die GPK in die Lage versetzt werden, Anträge des Rates rechtzeitig prüfen zu können. Sie kann dieses Recht nur dann wahrnehmen, wenn sie im Vorfeld der Abstimmungsvorlage informiert wird. Der GPK ist insbesondere auch die Möglichkeit einzuräumen, einen allfälligen GPK-Antrag, sofern er nicht mehr in die Abstimmungsvorlage aufgenommen werden kann, im amtlichen Publikationsorgan mitzuteilen.

GPK-Handbuch	Seite	8	
Einführung ins Handbuch	Fassung	September 2020	

1.1.3.4 Haftung der GPK

Die Verantwortlichkeit der GPK richtet sich nach dem Gesetz über die Haftung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten vom 7. Dezember 1959 (sGS 161.1). Behördenmitglieder, Beamte und Angestellte sind für den Schaden verantwortlich, den sie der Gemeinde durch vorsätzliche oder grob fahrlässige Verletzung der Dienstpflicht zufügen. Die Sicherheitsleistungen sichern Behördenmitglieder, Beamte und Angestellte gegen mögliche Schadenersatz- und Rückgriffsansprüche ab. Die GPK prüft, ob die Gemeinde über die entsprechenden Sicherheitsleistungen verfügt.

1.1.3.5 Verhältnis der GPK zur externen Revisionsstelle

Die GPK stellt die angemessene fachkundige Kontrolle des Finanzhaushalts sicher (Art. 56 GG). Für die GPK bestehen verschiedene Möglichkeiten bezüglich der Rechnungsprüfung:

- Amts- und Haushaltsprüfung durch die GPK;
- Amtsführungsprüfung der GPK und Haushaltsprüfung durch externe Revisionsstelle;
- Amts- und Haushaltsprüfung durch eigene Finanzkontrolle.

Ist die GPK der Ansicht, dass die Fachkunde oder die Zeitressourcen nicht gegeben sind, so kann sie eine externe Revisionsstelle für die Rechnungskontrolle beauftragen. Mit der Beauftragung einer externen Revisionsstelle ist eine klare Auftragsabgrenzung in Form einer Auftragsbestätigung empfehlenswert. In [Kapitel 5 Anhang 1](#) Hilfsmittel ist die Vorlage einer Auftragsbestätigung verfügbar. Meist verfügen die Revisionsstellen über eigene gut verwendbare Auftragsbestätigungen.

Folgende Punkte sollten bei der Auswahl einer externen Revisionsstelle beachtet oder geprüft werden:

- Die Revisionsstelle bzw. die mit der Prüfung betrauten Personen sollten Erfahrung in der Prüfung von Gemeinden vorweisen können;
- Die Revisionsstelle hat bei der Revisionsaufsichtsbehörde RAB registriert zu sein;
- Entsprechende Referenzen sollten geprüft werden;
- Preis / Leistung anhand von Offerten prüfen;
- Klärung der Berichterstattung (Ergänzungsbericht, Management Letter usw.);
- Prüfung nach PH 60 gemäss Berufsstand der Wirtschaftsprüfer Standard.

Die GPK behält ihre Organstellung als Prüfungs- und Kontrollorgan und unterliegt der Organhaftung. Die externe Revisionsstelle wird somit nicht zum Gemeindeorgan. Sie beschränkt sich auf die vereinbarten Prüfungshandlungen und die Berichterstattung an den Auftraggeber. Dies bedeutet zweierlei:

- Der umfassende Informationsanspruch verbleibt allein bei der GPK und kann nicht übertragen werden. Die GPK muss der aussenstehenden Revisionsstelle jene Informationen weitergeben, die diese im Rahmen ihres Mandats benötigt.
- Die externe Rechnungskontrolle hebt die Verantwortung der GPK für eine ordnungsgemässe Durchführung der Prüfung nicht auf. Die GPK bleibt in jedem Fall dafür verantwortlich, dass die Rechnungsprüfung ordnungsgemäss durchgeführt wird. Im Falle von Mängeln oder Unklarheiten in der Rechnungsführung muss die GPK selber aktiv werden, wenn diese durch die externe Revisionsstelle nicht oder nicht genügend aufgedeckt werden. Konsequenterweise verpflichtet das Gemeindegesetz die Revisionsstelle, ihren Bericht der GPK und dem Rat, und nicht direkt der Bürgerschaft, zu erstatten.

GPK-Handbuch	Seite	9	
Einführung ins Handbuch	Fassung	September 2020	

1.2 GPK-Handbuch

Damit die GPK ihre Aufgabe professionell und zweckmässig wahrnehmen kann, stellt das AfGB ein Manual zur Unterstützung der Aufgaben in Form dieses Handbuchs zur Verfügung. Das überarbeitete GPK-Handbuch ersetzt das Handbuch aus dem Jahr 2003. Es ist kein Lehrbuch, das die Prüfung von Gemeindehaushalten umfassend beschreibt, sondern ein Nachschlagewerk für die praktische Prüftätigkeit. Es besteht aus einem theoretischen Teil, der sich an die zeitgemässen Vorgaben der Wirtschaftsprüfung anlehnt und einem praktischen anwendbaren Teil mit Arbeitspapieren und Hilfsmitteln in [Kapitel 5](#). Für die GPK stellt es eine wichtige Ergänzung zu den gesetzlichen Vorschriften über die Amts- und Haushaltsführung der Gemeinden im Kanton St. Gallen dar. Es soll die GPK bei ihrer wichtigen und vertrauensvollen Arbeit aktiv unterstützen. Ziel des Handbuches ist es, eine hohe Qualität der Geschäftsprüfungen in den Gemeinden zu erreichen und so eine wirksame Tätigkeit des Kontrollorgans sicher zu stellen.

Ergänzend zum GPK-Handbuch kann das Handbuch für Wirtschaftsprüfer (HWP), insbesondere Band 4 Teil V «Öffentliche Verwaltungen» (Ausgabe 2016), sowie der Schweizer Prüfungshinweis 60 «Prüfung und Berichterstattung des Abschlussprüfers einer Gemeinderechnung» (Ausgabe 2016) bei der Durchführung einer Geschäftsprüfung beigezogen werden.

1.3 Rechnungslegung mit RMSG (Rechnungsmodell der St.Galler Gemeinden)

Sämtliche Gemeinden, die unter das GG fallen, haben grundsätzlich das Rechnungsmodell RMSG für die Erstellung der Jahresrechnung und des Budgets anzuwenden. Hauptelemente des RMSG sind die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Geldflussrechnung, die Investitionsrechnung und der Anhang. Die Hauptelemente bilden zusammen die Jahresrechnung und können folgendermassen dargestellt werden.

GPK-Handbuch	Seite	10	
Einführung ins Handbuch	Fassung	September 2020	

Erfolgsrechnung

- Betriebsergebnis
 - Finanzergebnis
-

1. Stufe: Operatives Ergebnis

2. Stufe: Ergebnis aus Reserveveränderungen

Gesamtergebnis

Die Erfolgsrechnung stellt einander die Aufwände (Wertverzehr) und Erträge (Wertzuwachs) gegenüber. Durch die Saldierung aller Aufwände und Erträge wird so der Erfolg einer Periode ermittelt (Zeitraumbetrachtung).

Investitionsrechnung

- Investitionsausgaben
 - Investitionseinnahmen
-

Nettoinvestitionen

Die Investitionsrechnung stellt die Investitionsausgaben den Investitionseinnahmen gegenüber. Sie dient der Kredit-sprechung für Investitionsvorhaben.

Geldflussrechnung

- Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit
 - Geldfluss aus Investitionstätigkeit
 - Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit
-

Veränderung der flüssigen Mittel

Die Geldflussrechnung stellt die Zu- und Abnahme der flüssigen Mittel in einer Periode aus betrieblicher Tätigkeit, aus Investitions- und Finanzierungstätigkeit dar.

Bilanz

Aktiven

- Finanzvermögen
- Verwaltungsvermögen

Passiven

- Fremdkapital
- Eigenkapital

Die Bilanz zeigt Herkunft und Verwendung des Kapitals auf. Auf der linken Seite sind die Vermögenswerte aufgeführt (Aktiven, Verwendung), auf der rechten Seite das Fremdkapital und das Eigenkapital (Passiven, Herkunft). Die Bilanz zeigt die Vermögens- und Finanzierungslage zu einem bestimmten Zeitpunkt.

Anhang

- Regelwerk und Rechnungslegungsgrundsätze
- Eigenkapitalnachweis
- Rückstellungsspiegel
- Beteiligungsspiegel
- Gewährleistungsspiegel
- Anlagespiegel
- Zusätzliche Angaben

Der Anhang hat eine dreifache Funktion: Erstens enthält er Angaben über die in der Jahresrechnung angewandten Grundsätze. Zweitens finden sich hier Angaben, Aufschlüsselungen, Gliederungen und Erläuterungen zu den einzelnen Positionen der anderen Elemente der Jahresrechnung (Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung und Bilanz). Drittens werden weitere vom Gesetz verlangte Angaben ausgewiesen.

Erfolgsrechnung - Kapitel 04 RMSG Handbuch:

Die Erfolgsrechnung weist alle Aufwände und Erträge aus und gibt Auskunft über das Ergebnis des Gemeinwesens. Das Gesamtergebnis verändert den Bilanzüberschuss oder -fehlbetrag. Das Ergebnis der Erfolgsrechnung ist zweistufig darzustellen. Es zeigt auf der ersten Stufe das operative Ergebnis und auf der zweiten Stufe das Ergebnis aus Reserveveränderungen. In Gemeinden ohne Reserven entspricht das Operative Ergebnis dem Gesamtergebnis.

Investitionsrechnung – Kapitel 05 RMSG Handbuch

Die Investitionsrechnung stellt die Investitionsausgaben den Investitionseinnahmen gegenüber und gewährleistet damit den Überblick über die öffentlichen Investitionsvorhaben. Sie dient der Kredit-sprechung und Kreditkontrolle bei Investitionsvorhaben. In die Investitionsrechnung werden folgende Ausgaben aufgenommen:

GPK-Handbuch	Seite	11	
Einführung ins Handbuch	Fassung	September 2020	

- Ausgaben für neue Vermögenswerte mit einem mehrjährigen öffentlichen Nutzen (z. B. neue Strasse, neues Schulhaus, Darlehen);
- Ausgaben für bestehende Vermögenswerte, die wertvermehrenden Charakter haben

In beiden oben aufgeführten Fällen werden nur Ausgaben über die Investitionsrechnung gebucht, die über der Aktivierungsgrenze liegen. Die Nettoinvestitionen werden mit dem Jahresabschluss in der Bilanz aktiviert und planmässig abgeschrieben.

Geldflussrechnung – Kapitel 06 RMSG Handbuch:

Die Geldflussrechnung gliedert den Geldfluss nach seiner Herkunft in Geldfluss aus Betriebstätigkeit, Geldfluss aus Investitionstätigkeit und Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit. Typische Geldflüsse der Gemeinden sind zum Beispiel Steuer- und Gebührenerträge, Besoldungs- und Sachaufwand. Das Total der drei Bereiche zeigt die Veränderung der flüssigen Mittel in einer Periode. Die Geldflussrechnung gibt Aufschluss über Liquiditätsentwicklung, Investitionsvorgänge sowie Finanzierungsmassnahmen innerhalb vergangener oder künftiger Geschäftsperioden. In der Regel stellen die Gemeinden den Geldfluss aus Betriebstätigkeit nach der indirekten Methode dar.

Bilanz – Kapitel 07 RMSG Handbuch:

Die Bilanz zeigt die Aktiven und Passiven und macht somit eine Aussage über die Vermögenslage des Gemeinwesens per Stichtag. Der Saldo der Bilanz ist der Bilanzüberschuss (+) bzw. Bilanzfehlbetrag (-), beides wird auf der Passivseite ausgewiesen. Die Aktiven werden in Finanz- und Verwaltungsvermögen, die Passiven in Fremd- und Eigenkapital gegliedert.

Anhang – Kapitel 08 RMSG Handbuch:

Der Anhang enthält ergänzende Informationen, die aus anderen Elementen der Jahresrechnung nicht ersichtlich sind und für das Verständnis und eine korrekte Interpretation der Rechnung relevant sind. Der Anhang ist integraler Bestandteil der Jahresrechnung.

GPk-Handbuch	Seite	12	
Einführung ins Handbuch	Fassung	September 2020	

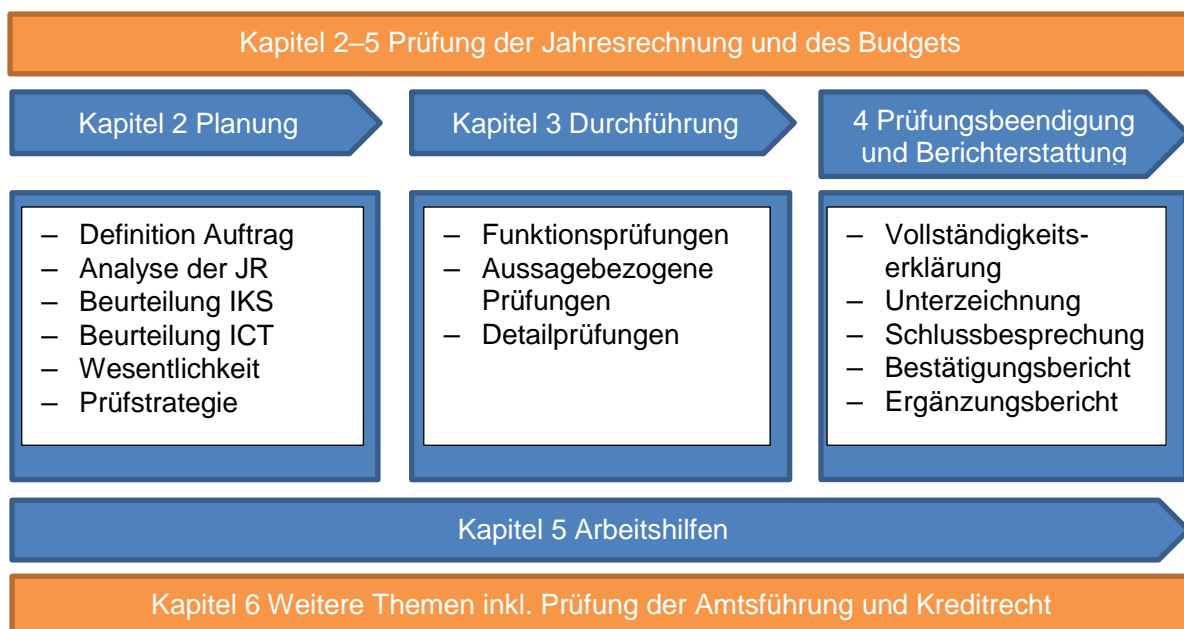
1.4 Übersicht Prüfprozess der Jahresrechnung

Die Prüfung der Jahresrechnung erfolgt in verschiedenen Etappen. Der sogenannte Prüfprozess beinhaltet in jeder Prüfung die Prüfung der Jahresrechnung und des Budgets inklusive Prüfungsplanung, Prüfungsdurchführung und Berichterstattung und die Prüfung der Amtsführung.

WICHTIG: Für eine GPk mit einer externen Revisionsstelle ist die Prüfung der Jahresrechnung im Normalfall nicht notwendig und muss nicht nach diesem Handbuch durchgeführt werden. Die Prüfung der Amtsführung und des Kreditrechts in Kapitel 6 hingegen ist für die GPk obligatorisch.

Der Prüfprozess ist nachfolgend schematisch dargestellt.

Abbildung 1: Prüfprozess



In den folgenden Kapiteln beschreiben wir die Prüfschritte und unterlegen sie jeweils mit Beispielen. Es ist wichtig, dass die GPk die Übersicht über den Prozess behält und weiss, in welcher Phase der Prüfung sie sich befindet und welche Schritte als nächstes unternommen werden müssen.

2 Prüfungsplanung

Die Prüfungsplanung ist eine der wichtigsten Phasen des Prüfprozesses, der von den Prüfern in vielen Fällen nicht die nötige Beachtung geschenkt wird. Neben der organisatorischen Planung sind vor allem die Risikobeurteilung und die Festlegung der Wesentlichkeit von entscheidender Bedeutung. In einer umfassenden Prüfungsplanung werden folgende Punkte abgedeckt:

- Festlegung des Prüfauftrags
- Prüfungsvorbereitung / Analyse der Jahresrechnung
- Beurteilung des IKS (Internes Kontrollsystem)
- Beurteilung der ICT (Informations- und Kommunikationstechnologie)
- Festlegung der Wesentlichkeit, deren Anwendung und deren Toleranzbereiche
- Festlegung der Prüfungsstrategie

Im Folgenden sind die Schwerpunkte der weiteren Prüfungshandlungen festzulegen. Es kann nie Aufgabe der Prüfung der Jahresrechnung sein, jeden Geschäftsvorfall oder jeden Beleg zu prüfen. Es gibt verschiedene Prüfverfahren, welche angewendet werden können, um nicht alle Geschäftsfälle prüfen zu müssen. In den Arbeitspapieren und in den folgenden Kapiteln sind beispielsweise Funktionsprüfungen, Bestandes- und Bewertungsprüfungen und Verkehrsprüfungen erklärt. Je nach Positionen in der Bilanz, der Investitionsrechnung oder der Erfolgsrechnung, ist eine anderes Prüfverfahren zu wählen.

Abbildung 2: Prüfungshandlungen

Position	Prüfungshandlungen (nicht abschliessend)
Aktiven / Passiven	Bestandes- und Bewertungsprüfung (Vollständigkeit, Nachweis der Bewertung)
Investitionsrechnung	Bestandes- und Bewertungsprüfung (Vollständigkeit, Nachweis der Bewertung)
Aufwand	Verkehrsprüfungen / Repräsentative Stichproben
Ertrag	Analytische Prüfungshandlungen und Einzelfallprüfungen (Richtigkeit und Vollständigkeit)

Die detaillierten Prüfungshandlungen zu einzelnen Positionen der Jahresrechnung sind in [Kapitel 5 Anhang 1 Hilfsmittel](#) und [Anhang 2 Arbeitspapiere](#) zu finden.

GPK-Handbuch	Seite	14	
Prüfungsplanung	Fassung	September 2020	

2.1 Prüfungsauftrag

2.1.1 Definition des Prüfungsauftrags

Der Prüfungsauftrag der GPK ergibt sich aus den gesetzlichen Grundlagen (siehe Kapitel 2.2) und kann in folgende Bereiche unterteilt werden:

- Gegenstand der Prüfung
- Art und Umfang der Prüfung
- Berichterstattung

Der Gegenstand der Prüfung besteht gemäss Art. 54 und 55 GG (sGS 151.2) aus der Jahresrechnung (Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung und Anhang) des abgelaufenen Jahres, sowie der Anträge des Rates über Budget und Steuerfuss für das nächste Jahr. Ergänzend zur Prüfung der Jahresrechnung prüft die GPK die Kontrolltätigkeit des Rates (Prüfung durch den Rat), die Sicherheitsleistungen von Behördenmitgliedern und Angestellten und die Existenz des IKS.

Zunächst hat die GPK Art und Umfang und den Rahmen der Prüfung gemäss den gesetzlichen Grundlagen des GG (sGS 151.2) und der FHGV (sGS 151.53) festzulegen.

Die Prüfung der Jahresrechnung muss so geplant und gestaltet sein, dass wesentliche Fehlaussagen in der Rechnung mit angemessener Sicherheit erkannt werden. Die Erarbeitung einer Prüfstrategie hilft sicherzustellen, dass die Prüfung zielgerichtet und sach- und zeitgerecht erfolgen kann. Die Prüfstrategie wird dabei nachvollziehbar dokumentiert. Sie bildet mit der Risikobeurteilung die Grundlage für das Prüfprogramm, in dem die Prüfungsmethoden und Prüfungsumfang der einzelnen Prüfgebiete festgelegt wird.

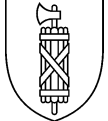
Im Kanton St.Gallen ist es für die GPK mehrheitlich Praxis, eine Unterscheidung von obligatorischen Prüfungshandlungen und jährlich wechselnden Prüfgebieten zu machen. Gewisse Prüfungsgebiete können nur alle drei bis vier Jahre geprüft werden. Durch diese Rotation wird sichergestellt, dass alle Sachgebiete innerhalb einer Legislaturperiode geprüft wurden. Neben dem Jahresprüfungsplan wird daher empfohlen, eine Mehrjahresprüfungsplanung zu erstellen, welcher die Rotation der Prüfgebiete enthält. Die Prüfer haben jährlich die Mehrjahresprüfungsplanung zu beurteilen und an die Rotation der Prüfgebiete den Risikoverhältnissen anzupassen.

Das Hilfsmittel Mehrjahresprüfungsplanung finden Sie im [Kapitel 5 Anhang 1](#).

2.1.2 Prüfungsvorbereitung

Eine rechtzeitige und vollständige Prüfungsvorbereitung erspart der GPK in der Prüfungsdurchführung und der Berichterstattung unnötige Zeit- und Ressourcenverluste. Daher ist es wichtig, dass der Planung in sachlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht ausreichend gewichtet wird.

Generell empfiehlt sich die rechtzeitige Kontaktaufnahme der GPK mit dem Rat und der Verwaltung, um das Prüfvorgehen abzusprechen. Die wichtigsten Eckdaten der Prüfung, die verantwortlichen Ansprechpersonen, das Kommunikationsvorgehen und die Dokumentenbeschaffung sind zwischen GPK und Rat vorgängig zu klären. In der Phase der Prüfungsplanung diskutiert die GPK mit dem Rat beispielsweise den Prüfungsansatz und den Umfang der Prüfung, die Prüfstrategie und das Prüfprogramm und mögliche Konsequenzen der entdeckten Risiken für den Abschluss aufgrund der bisher beschafften Informationen.

GPK-Handbuch	Seite	15	
Prüfungsplanung	Fassung	September 2020	

Idealerweise erstellt die GPK eine Checkliste mit allen erforderlichen Dokumenten und vereinbart mit der Finanzverwaltung die Form (gedruckt oder elektronisch) und den Zeitpunkt der Übergabe oder der Einsicht in Dokumente. Nebst dem rechtzeitigen Verlangen der prüfungsrelevanten Unterlagen sind mit der Gemeindeverwaltung die personellen Verfügbarkeiten zu vereinbaren und seitens Gemeinde sicherzustellen. Die Kommunikation der GPK mit dem Rat ist während der Planung aufrechtzuerhalten um einen fortlaufenden Informationsaustausch zu gewährleisten. Dadurch können Risiken oder Meinungsverschiedenheiten vorzeitig erkannt werden.

Die Anforderungen zur Erlangung von genügenden Prüfungsnachweisen in spezifischen Bereichen (Steuern, Grundbuch, Wirtschaftliche Hilfe usw.) erfordert im Einzelfall Einsicht in die Akten mit besonders schützenswerte Personendaten. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass der GPK nur Einsicht in schützenswerte Daten gegeben werden darf, welche für die Erfüllung der Aufgabe geeignet und erforderlich sind. Im Einzelfall hat der Rat eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Haushaltsprüfung und dem privaten Interesse einer Einzelperson vorzunehmen. Es ist daher empfehlenswert, dass die GPK mit dem Rat vorhergehend das Gespräch über die Einsichtnahme in besonders schützenswerte Daten sucht. Allenfalls kann sich die GPK auch auf Revisionsberichte von Aufsichtsstellen oder externen Revisionsstellen stützen.

Folgende Punkte sind bei der sachlichen, zeitlichen und personellen Planung zu beachten:

Abbildung 3: Checkliste sachlichen, zeitlichen und personellen Planung

Sachliche Planung
Erstellen einer Mehrjahresprüfungsplanung und mit jährlich alternierenden Prüfungsschwerpunkten. Die Mehrjahresprüfungsplanung enthält alle relevanten und wesentlichen Prüfgebiete. Idealerweise wird die Planung zu Beginn der Amtsperiode erstellt und jährlich überprüft und angepasst. Eine Vorlage für die Mehrjahresprüfungsplanung ist in Kapitel 5 Anhang 1 in den Hilfsmitteln zu finden.
Bekanntmachung der rechtlichen Grundlagen (Gesetze, Verordnungen, Gemeindeordnung, Reglemente).
Analysieren von Prüfungsunterlagen (Dauerakten, Pendenzen, Arbeitspapiere, Berichterstattung Vorjahr).
Abläufe und Arbeitspapiere zu speziellen Prüfungshandlungen vorbereiten.
Zeitliche Planung
Festlegung des Programms für die Rechnungsprüfung (Prüfung der Jahresrechnung, Zwischenrevision, usw.).
Festlegung der Termine vor Ort mit der Verwaltung (Dauer, Ort, Anzahl Personen im Einsatz).
Terminplan mit Meilensteinen (Rechnungserstellung, Rechnungsprüfung, Rechnungsgenehmigung, Abschlussbesprechung, Vollständigkeitserklärung, Berichtsabgabe).
Stundenplanung des Prüfprogramms anhand von Prüfgebieten.
Personelle Planung
Zuteilung der Prüfgebiete auf die GPK Mitglieder nach vorhandener Erfahrung.
Beizug eines externen Sachverständigen bei ausserordentlichen Schwierigkeiten oder Fragestellungen.

GPK-Handbuch	Seite	16	
Prüfungsplanung	Fassung	September 2020	

Wir empfehlen der GPK, der Finanzverwaltung rechtzeitig die Planung mitzuteilen. Dadurch kann die Finanzverwaltung folgende Massnahmen treffen:

- Orientierung der zuständigen Behörden und Verwaltungseinheiten;
- Abgeschlossene Jahresrechnung, Konten und Journale (gedruckt oder elektronisch) sind vorzulegen;
- Sämtliche Belege und Unterlagen zu einzelnen Posten der Bilanz und Erfolgsrechnung bereitstellen. Bereitstellen eines Abschlussordners mit allen Abschlussbelegen.

2.2 Analyse der Jahresrechnung

Um eine Übersicht über die Jahresrechnung und das Budget einer Gemeinde zu erhalten, ist von der GPK eine Analyse der Jahresrechnung vorzunehmen.

Dadurch erhält die GPK folgende Inputs zur Erfüllung Ihrer Prüfaufgabe:

- Einschätzung der finanziellen Situation der zu prüfenden Gemeinde;
- Beschaffung von Informationen zur Ergänzung der Risiko-Einschätzungen der Gemeinde.

Daraus lassen sich Hinweise auf Problembereiche in den einzelnen Prüfungsgebieten ableiten, z.B:

- Feststellung der Stetigkeit der Jahresrechnung im Vorjahresvergleich;
- Erlangung einer Grundlage zur Bestimmung der Wesentlichkeitsgrenzen;
- Unterstützung bei der Themenwahl für den Austausch mit der Gemeinde sowie bei der Leitung von Besprechungen.

Oft ist es für GPK Mitglieder aus der Privatwirtschaft eine Herausforderung mit den Eigenheiten der öffentlichen Hand zurechtzukommen. Die Analyse der Jahresrechnung einer Gemeinde unterscheidet sich von jener einer privatrechtlichen Gesellschaft primär durch folgende Punkte:

- Der Vergleich mit den Budgetzahlen auf einzelnen Positionen ist bei der öffentlichen Hand von grösserer Relevanz, da das Budget kreditrechtlich verbindlich ist.
- Bei einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen ist es üblich, dass sehr detailliert budgetiert wird und die Budgetabweichungen (Abweichung Soll-Ist) entsprechend untersucht und ausgewertet werden.
- Normalerweise werden Budgetüberschreitungen mit der Jahresrechnung oder im Geschäftsbericht begründet. Die GPK hat ihre Feststellungen zu entsprechenden Abweichungen in der Prüfung einfließen zu lassen.
- Die Fortführungsfähigkeit ist weniger bedeutsam, zumal diese in der Regel nicht in Frage gestellt wird.
- Die Gliederung nach Sachgruppen in der Erfolgsrechnung ist für detaillierte Analyse Zwecke häufig zu wenig aussagekräftig, weshalb an deren Stelle die funktionale Gliederung der Erfolgsrechnung herangezogen werden muss.
- Der Investitionsrechnung und dem Kreditrecht kommen besondere Aufmerksamkeit zu, insbesondere, wenn sich Investitionsvorhaben und deren Kreditrahmen über mehrere Rechnungsperioden erstrecken.
- Viele in der Privatwirtschaft herkömmliche Kennzahlen sind für öffentliche Gemeinwesen nicht zweckmässig oder nicht aussagekräftig; sie müssen durch für öffentliche Gemeinwesen spezifische Kennzahlen ersetzt werden.

Eine Übersicht über die gängigsten Kennzahlen und Kennzahlen zum Benchmarking verschiedener Gemeinden ist im RMSG-Handbuch in Kapitel 15.4 und ein Kennzahlenberechnungstool auf der Website des Amtes für Gemeinden und Bürgerrecht auffindbar.

2.3 Internes Kontrollsystem (IKS)

Unter IKS versteht man sämtliche organisatorischen Methoden und Massnahmen, welche dazu beitragen, dass die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung effektiv und effizient erfüllt werden. Dazu sind die Prozesse so auszugestalten, dass sie sicher ablaufen und dass damit Fehler (absichtliche und unabsichtliche) verhindert oder reduziert werden. Dabei stehen folgende Ziele im Vordergrund:

- Schutz von öffentlichen Ressourcen oder Vermögen;
- Einhaltung von Gesetzen, Verordnungen und Reglementen;
- Abwicklung und Optimierung von Abläufen;
- Zuverlässigkeit der Finanz- und Führungsinformationen;
- Feststellung von Vermeidung von Missbräuchen und Fehlern.

2.3.1 Gesetzliche Grundlage des IKS

Die gesetzlichen Grundlagen zum IKS variieren zwischen den Kantonen stark. Über die konkrete Ausgestaltung des IKS macht der Gesetzgeber normalerweise keine Vorgaben. Im Kanton St.Gallen sieht das Gemeindegesezt (sGS 151.2) in Art. 123 vor, dass der Rat für ein der Grösse des Finanzhaushaltes angepasstes internes Kontrollsystem sorgt. Das IKS dient insbesondere der zweckmässigen Verwendung der Mittel und der Verhinderung von Fehlern und Unregelmässigkeiten bei der Haushaltführung. Generell kann die GPK bei der Prüfung des Vorhandenseins des IKS das Arbeitspapier "Existenz eines IKS" [in Kapitel 5 Anhang 2](#) verwenden.

Im Weiteren bestehen in Art. 27–29 FHGV (sGS 151.53) Vorgaben zu den IKS-Grundsätzen, den Mindestvorschriften und die Prüfung durch den Rat.

Grundsätze (Art. 27 FHGV)	Prüfungshandlung GPK
<p>Abs. 1 Der Rat trifft Massnahmen:</p> <p>a) zum Schutz des Vermögens;</p> <p>b) zur Sicherstellung der zweckmässigen Verwendung der Mittel;</p> <p>c) zur Verhinderung und Aufdeckung von Fehlern und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung;</p> <p>d) zur Gewährleistung der Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und der verlässlichen Berichterstattung.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Ist das IKS dokumentiert und mit einem Ratsbeschluss eingeführt worden? – Wurde ein Kontrollumfeld definiert? – Wurde eine Risikobeurteilung bezüglich der finanziellen Berichterstattung vorgenommen? – Wurden die Eintretenswahrscheinlichkeit und das Schadenspotential bestimmt? – Wurden die Schlüsselkontrollen festgelegt? – Wurden die Verantwortlichkeit pro Schlüsselkontrolle festgelegt? – Ist die Durchführung der Kontrollen erfolgt? – Wird die Durchführung periodisch überwacht?
<p>Abs. 2 Das IKS umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Wurde das Kontrollumfeld vollständig erfasst? – Wurden die Schlüsselkontrollen festgelegt?

Abs. 3 Der Rat berücksichtigt bei der Festlegung der Massnahmen die Verhältnisse in der Gemeinde, die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.	<ul style="list-style-type: none"> – Beurteilung der Kontrollmassnahmen auf Umfang und Grösse der Gemeinde – Beurteilung der Kontrollen auf Verhinderung von wesentlichen Fehlern in der Berichterstattung (falls nicht wesentliche Verhinderung von Fehlern, kann auch eine Kontrolle gestrichen werden)
Abs. 4 Der Rat überprüft jährlich die Einhaltung des internen Kontrollsystems und hält die Ergebnisse in einem schriftlichen Bericht fest.	<ul style="list-style-type: none"> – Hat der Rat jährlich die Risiken besprochen, angepasst und protokolliert?
Mindestvorschriften (Art. 28 FHGV)	Prüfungshandlung GPK
Abs. 1 Der Rat legt insbesondere fest: <ul style="list-style-type: none"> – den Aufgabenbereich der Verwaltungsstellen, die Gelder verwalten; – die Unterschriftsberechtigten; – die Visumsregelung; – die Zuständigkeiten für die Verwendung bewilligter Kredite. 	<ul style="list-style-type: none"> – Wurde eine Finanz- und Visumskompetenzregelung durch den Rat beschlossen? – Wird die Finanz- und Visumskompetenzregelung nachweislich eingehalten?
Abs. 2 Im Post- und Bankverkehr bedarf es der Kollektivunterschrift zu zweien, im elektronischen Zahlungsverkehr bedarf es einer sachgemässen Form der Kollektivzeichnung.	<ul style="list-style-type: none"> – Sind für Post- und Bankkonti Kollektivunterschriften hinterlegt? – Sind im E-Banking Portal Kollektivzeichnungsrechte korrekt hinterlegt und werden diese nachweislich eingehalten? (v.a. politische Gemeinden) – Entsprechen die hinterlegten Personen der Kompetenzordnung und sind diese aktuell?

Prüfung durch den Rat (Art. 29 FHGV)	Prüfungshandlung GPK
Abs. 1 Der Rat prüft unangemeldet jährlich wenigstens einmal die Verwaltungsstellen, die Gelder verwalten.	<ul style="list-style-type: none"> – Wurde die Prüfung durch den Rat durchgeführt und ausreichend dokumentiert? – Erfolgte die Prüfung unangemeldet und periodisch versetzt zum Vorjahr?
Abs. 2 Geprüft werden: <ol style="list-style-type: none"> a) Erfassung des Geldverkehrs sowie Übereinstimmung von Einträgen und Belegen; b) Übereinstimmung von Buchsaldi und Beständen; c) Nachführung der Buchhaltung; d) Einzug von Forderungen; e) Angemessenheit der Mittelbewirtschaftung; f) Wertschriften auf Vollständigkeit und Sicherheit. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ist die Vollständigkeit der Prüfung durch den Rat gegeben? – Hinweis: Das Hilfsmittel des Amts für Gemeinden "Prüfung durch den Rat" kann auf der Website für die Räte aufgerufen werden.
Abs. 3 Der Rat kann die Durchführung Ratsmitgliedern, der Finanzkontrolle oder fachkundigen Dritten übertragen.	<ul style="list-style-type: none"> – Besteht eine Auftragsbestätigung oder eine rechtliche Grundlage für die Übertragung der Aufgabe?
Abs. 4 Die Ergebnisse der Prüfung werden in einem schriftlichen Bericht festgehalten. Wurde die Durchführung übertragen, nimmt der Rat den Bericht zur Kenntnis.	<ul style="list-style-type: none"> – Wurden die Ergebnisse der Prüfung durch den Rat dokumentiert und im Ratsprotokoll festgehalten?

GPK-Handbuch	Seite	19	
Prüfungsplanung	Fassung	September 2020	

Das AfGB empfiehlt die Überprüfung der Risikoprozesse (siehe rechte Spalte) und der Kontrollmassnahmen in den Zwischenrevisionen zu überprüfen. Einerseits gewinnt die GPK dadurch Erkenntnisse für Risiken in der Abschlussprüfung, andererseits kann sich die GPK auf die Prozessprüfungen abstützen und in der Abschlussprüfung weniger Detailprüfungen durchführen, sofern die Prozesse keine wesentlichen Risiken beinhalten.

2.3.2 Risikobeurteilungsprozess

Öffentliche Verwaltungen sind in der Regel durch sehr differenzierte Risikofelder geprägt, die sich ungefähr wie folgt aufzeichnen lassen:

Abbildung 4: Risikofelder öffentliche Verwaltung

Geschäftsrisiken

- Organisation
- Kontrollumfeld
- Image / Reputation

Haftpflichtrisiken

- Werkanlagen
- Öffentliche Liegenschaften
- Strassen

Finanz- und Sachrisiken

- Konjunktur (Steuereinnahmen)
- Finanzielle Führung
- Subventionen

Personalrisiken (alle Ebenen)

- Personalengpässe
- Austritte von wichtigen Mitarbeitenden
- Falsch qualifizierte Mitarbeitende, Knowhow

Ökologische Risiken

- Altlasten
- Störfälle

Struktur-Risiken

- Bevölkerung / Demographie
- Arbeitslose
- Sozillasten
- Wohnlage (Stadt, Agglomeration, ländlich)

Risiken im Miliz-System

- Behörden
- Kommissionen
- Eingeschränkter Planungshorizont

Gesetzgebung/Reformen

- Gemeindereform
- Schulreform
- Gesundheitswesen

Viele dieser Risikofelder sind nicht unmittelbar finanziell orientiert und bilden damit auch nicht Gegenstand der Rechnungsprüfung. Das finanzielle IKS soll sich deshalb vorwiegend mit den Prozessen in den Ämtern beschäftigen². Die GPK hat sich somit in erster Linie mit den Risiken für die Abschlussprüfung der Jahresrechnung auseinanderzusetzen.

Im Rahmen der Risikobeurteilung sowie des Verstehens der Einheit muss die GPK ein Verständnis für das für die Abschlussprüfung relevante IKS erlangen. Um das Vorhandensein des IKS zu beurteilen, muss die GPK angemessene Prüfungshandlungen vornehmen. Die GPK muss im Bericht nach vorheriger Absprache mit dem Rat die Bürgerschaft auf Mängel im IKS hinweisen, welche wesentliche Fehler in der Jahresrechnung zur Folge haben können. Auf eine aktive Bestätigung des

GPK-Handbuch	Seite	20	
Prüfungsplanung	Fassung	September 2020	

Vorhandenseins des IKS nach PS 890 im Bericht zur Jahresrechnung an die Bürgerschaft wird im Kanton St.Gallen verzichtet.

Der Einbezug eines funktionierenden IKS bei der Prüfung einer Jahresrechnung beeinflusst die Prüfungsstrategie und das Prüfungsvorgehen. Es erhöht zudem die Prüfsicherheit und letztendlich die Prüfungsaussage, d.h. die Aussagen im Revisionsbericht.

Der Fokus eines wirksamen IKS bei öffentlichen Verwaltungen liegt prinzipiell in der Tätigkeit und dem Zusammenspiel der einzelnen Verwaltungsbereiche. Diese sind gekennzeichnet durch folgende besondere Merkmale:

- Viele Schnittstellen zwischen den Abteilungen (z.B. Steuerabteilung / Finanzverwaltung / Bauverwaltung, usw.) sowie viele Schnittstellen auch zu Externen (z.B. Bund, Kanton)).
- Anspruchsvolle Zusammenarbeit zwischen politisch gewählten "Miliz-Mitarbeitenden" (z.B. Gemeinderätinnen und Gemeinderäte) und den Berufsleuten der Verwaltung.
- Einfluss der Politik auf die Zusammenarbeit zwischen den Gremien (z.B. Gemeinderat / Kommissionen) sowie die Arbeit der Gemeindeverwaltung.
- Rücktritte, Ausscheiden von Amtsinhabern.

2.4 Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT)

Das Rechnungswesen in Gemeinden wird heute informatikgestützt geführt. Dazu wird in der Regel eine standardisierte Software eingesetzt, die grundsätzlich Gewähr bieten soll, dass im System bearbeitete Abläufe korrekt funktionieren.

2.4.1 Bedeutung der ICT

Die Bedeutung der ICT für die Prüfung steht in direktem Zusammenhang mit deren Komplexität und der Abhängigkeit einer Gemeinde von ihren ICT-Systemen. Die gemeindeinterne wie auch externe Verknüpfung der ICT-Systeme sowie die Komplexität der von der ICT abhängigen Abläufe haben in den letzten Jahren stark zugenommen werden zukünftig grösseren Einfluss haben (z.B. Online-Schalter, elektronische Fernablesung von Zählern, elektronische Fakturierung, Blockchain-Technologie, usw.).

Für die GPK sind jene Bereiche der ICT bedeutsam, die einen Einfluss auf die Vorbereitung und Verarbeitung rechnungslegungsrelevanter Daten haben sowie die Systeme, von welchen über die unterstützten Geschäftsprozesse die Existenz der Gemeinde abhängt. Aus der Perspektive der GPK werden durch die ICT vor allem die folgenden Aktivitäten wesentlich beeinflusst: Die Risikoanalyse, die Prüfungsplanung, die Prüfungsdurchführung (vor allem im Bereich der Kontrollprüfungen), die zur Anwendung gelangenden Prüfungsverfahren (z.B. ICT-gestützte Prüfungshandlungen), die Zusammensetzung des Prüfungsteams (Einbezug von ICT-Experten) sowie der Prüfungszeitpunkt.

Der Auftrag des GPK erstreckt sich für die Jahresrechnung nicht auf die technische Prüfung der Hard- und Software. Jedoch sind die Auswirkungen der ICT auf die Buchführung und Abschlusserstellung bei der Risikobeurteilung und Prüfungsplanung mit zu berücksichtigen. Beispielsweise sind veraltete Software oder bekannte Sicherheitsprobleme in die Prüfüberlegungen einzubeziehen.

GPK-Handbuch	Seite	21	
Prüfungsplanung	Fassung	September 2020	

2.4.2 Risiken durch den Einsatz von ICT

Aufgrund des Umfangs und der Komplexität des ICT-Einsatzes in grösseren Gemeinden ist die damit einhergehende Beurteilung der rechnungslegungsrelevanten Risiken zum Teil komplex. Diese Risiken zeichnen sich häufig durch gegenseitige Abhängigkeiten aus und sind zudem laufenden Veränderungen im Zuge der Weiterentwicklung der ICT-Systeme ausgesetzt.

Das Entdecken von Risiken, Fehlern oder Unregelmässigkeiten wird beispielsweise auch dadurch erschwert, dass sie bei der Entwicklung oder Änderung von Programmen entstehen und sich zeitverzögert auswirken können. Die GPK ist gehalten einzuschätzen, ob eine Prüfung spezielle ICT-Kenntnisse erfordert. Wenn das der Fall sein sollte, sind die entsprechenden Fachspezialisten in das Prüfungsteam zu integrieren. Da es sich in diesen Fällen meist um grössere Gemeinden handelt, kann sich die GPK bezüglich der Einschätzung der ICT auch auf die Beurteilung der externen Revisionsstelle stützen. Es ist möglich, eine IT-Prüfung einmal pro Legislatur durchzuführen und die Erkenntnisse für mehrere Abschlussjahre zu verwenden.

2.5 Wesentlichkeit

Besonders in kleinen Verhältnissen führt die GPK in der Praxis eine Vollprüfung aller Belege der Jahresrechnung durch. Reicht die personelle oder zeitliche Kapazität nicht mehr aus, eine Jahresrechnung vollständig zu prüfen, so stellt sich die Frage nach dem korrekten Vorgehen. Das Konzept der Wesentlichkeit hilft der GPK mit angemessenem Aufwand einen einwandfreien Revisionsbericht abgeben zu können.

Die Festlegung der Wesentlichkeit ist ein wichtiger Aspekt der Abschlussprüfung. Bei der Prüfungsplanung, bei der Prüfungsdurchführung und der Berichterstattung (Urteilsbildung) sind die Wesentlichkeit und ihr Verhältnis zum Prüfrisiko zu berücksichtigen.

Bei der Wesentlichkeit handelt es sich um ein Konzept, welches in verschiedenen Regelwerken der Rechnungslegung im Zusammenhang mit der Prüfung eines Abschlusses erörtert wird.³

Zentral für die Fragestellung der Wesentlichkeit ist, ob eine mögliche Falschdarstellung der Jahresrechnung den Entscheidungsträger (Bilanzleser, Bürger, Gemeinderat, Aufsichtsorgane) zu einer anderen Willensbildung führen könnte. Die Wesentlichkeit hilft somit, die «Flughöhe» der Prüfung festzulegen.

Die Bestimmung der Wesentlichkeit mit der Prüfungsplanung dient somit der Festlegung von Art und Umfang der Prüfungshandlungen, damit die GPK hinreichend Sicherheit gewinnt, dass die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist und dies im Bestätigungsbericht so bestätigt werden kann.

Ein Hilfsmittel zur Bestimmung der Wesentlichkeit ist unter den Hilfsmitteln in [Kapitel 5 im Anhang 1](#) zu finden.

³ Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung, Band «Ordentliche Revision», Januar 2016, S. 118.

GPK-Handbuch	Seite	22	
Prüfungsplanung	Fassung	September 2020	

2.5.1 Bedeutung der Wesentlichkeit

Wichtig: In vielen Gemeinden und Spezialgemeinden ist es nach wie vor üblich, dass die GPK sämtliche Belege prüft und nicht risikobasierte Prüfungen vornimmt. Dies ist nach wie vor zulässig. Auf die Wesentlichkeitsbetrachtung und Dokumentation kann bei einer Vollprüfung verzichtet werden.

Unter der Wesentlichkeit versteht man die betragsmässige Festlegung der Fehlertoleranz in der Jahresrechnung. Die Festlegung der Wesentlichkeit liegt im Ermessen der GPK oder des Abschlussprüfers. Die GPK legt diese zu Beginn der Prüfung wie einen Grenzwert fest.⁴ Dieser dient als Orientierung und Grenzwert der vorgefundenen Fehler sowie zur Auswahl der weiteren Prüfungshandlungen.

Während der Ausführung der Prüfung kann die GPK auf Sachverhalte stossen, die zu einer Neubeurteilung der Wesentlichkeit Anlass geben, beispielsweise durch das Aufdecken grosser Fehler. In diesem Fall ist die Wesentlichkeit neu zu berechnen und entsprechend anzupassen. Bei bereits geprüften Sachgebieten ist in diesem Fall sicherzustellen, dass der Prüfungsumfang auch den geänderten Rahmenbedingungen standhält.⁵

Bei Beendigung der Prüfung hilft die festgelegte Wesentlichkeit dem Prüfer, ein Prüfurteil zu formulieren und nötigenfalls eine Korrektur der Jahresrechnung zu verlangen.

2.5.2 Anwendung der Wesentlichkeit

Bei der Bestimmung Wesentlichkeit steht die finanzielle Betrachtungsweise im Mittelpunkt. Die Bestimmung der Wesentlichkeit wird hierbei für die folgenden Zwecke benötigt:

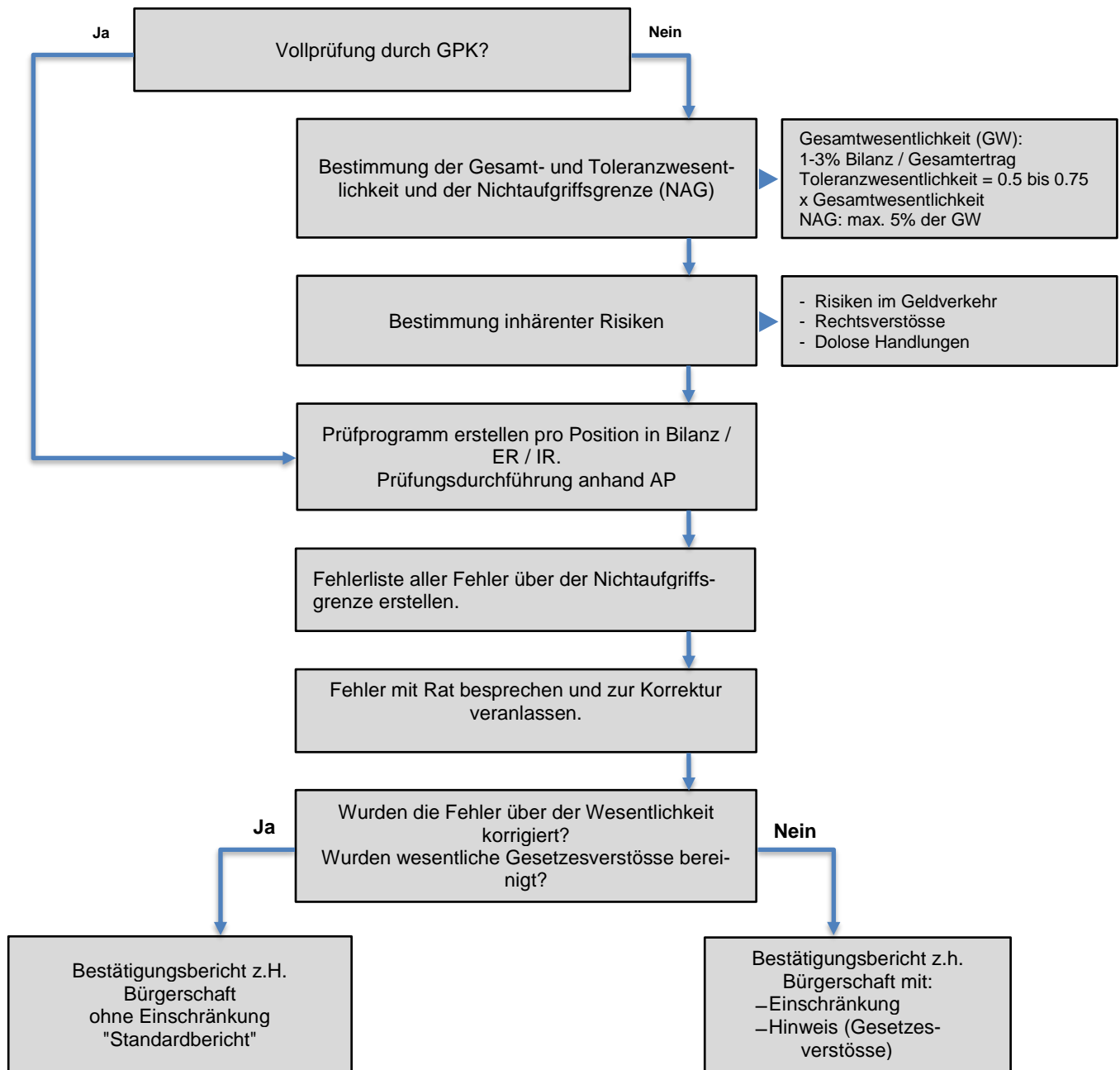
- Festlegung des Wertes, ab welchem zwingend über einen Fehler oder eine Falschaussage in der Jahresrechnung berichtet werden muss und
- Festlegung des Ausmasses und der Art der Prüfungshandlungen.
- Festlegung der Positionen, die nicht geprüft werden müssen (Nichtaufgriffsgrenze)

⁴ Schweizer Prüfungsstandard, PS 320 «Die Wesentlichkeit bei der Planung und Durchführung einer Abschlussprüfung».

⁵ siehe Hilfsmittel [Kapitel 5 Anhang 1](#).

Die Bestimmung der Wesentlichkeit wird wie folgt durchgeführt:

Abbildung 5: Anwendung Wesentlichkeit



GPK-Handbuch	Seite	24	
Prüfungsplanung	Fassung	September 2020	

2.5.3 Berechnung der Wesentlichkeit

In einem **ersten Schritt** ist die **Gesamtwesentlichkeit** festzulegen. Die Gesamtwesentlichkeit zeigt die Höhe eines Fehlers, der die Beurteilung der Jahresrechnung insgesamt massgeblich beeinflusst. Die Berechnung der Wesentlichkeitsgrenze ist ein Werte in Prozenten der jeweiligen Jahresrechnungspositionen. Wie empfehlen der GPK, den Wert individuell zu definieren. Eine Empfehlung des AFGB wäre beispielsweise:

- 1 % bis 3 % der Bilanzsumme oder des Gesamtaufwandes;
- 1 % bis 3 % des Gesamtertrags;

In einem **zweiten Schritt**⁶ bestimmt die GPK die Grenzen, mittels deren festgelegt werden kann, ob festgestellte Fehler noch hingenommen und toleriert werden können (Toleranzwesentlichkeit). In diesem Zusammenhang wird in Fachkreisen von tolerierbaren Fehlern gesprochen. Auch hierzu sind keine verbindlichen Normen vorgegeben, geeignet erscheinen gemäss Berufsstand 50 % bis 75 % der Gesamtwesentlichkeit.

Die festgelegte Toleranzwesentlichkeit hilft ein Prüfurteil zu formulieren und nötigenfalls eine Korrektur der Jahresrechnung zu verlangen. Liegt die Summe aller Fehler unter der Toleranzwesentlichkeit, so wird dies nicht weiter im Bestätigungsbericht festgehalten und es ist auch keine Korrektur der Jahresrechnung erforderlich. Das Prüfurteil ist uneingeschränkt.

Um Kleinstbeträge nicht prüfen zu müssen, kann eine Mindestgrenze festgelegt werden, die sogenannte Nichtaufgriffsgrenze. Diese bestimmt – betrachtet auf den gesamten Abschluss – diejenige Grenze, wo festgestellte Fehler weder formell dokumentiert noch weiter berücksichtigt werden. Dieser Wert liegt bei maximal 5 % der Gesamtwesentlichkeit.

Festgestellte Fehler, welche die NAG überschreiten, werden separat in einer Liste als mögliche Nachtragsbuchung festgehalten. Liegt die Summe der festgestellten Fehler insgesamt noch unter der Toleranzwesentlichkeit, so muss keine Korrektur der Jahresrechnung für ein uneingeschränktes Prüfungsurteil erfolgen. Das Prüfurteil kann im Standardwortlaut abgegeben werden.

Übersteigt jedoch die Summe der Fehler insgesamt bei einem Teilbereich oder einer spezifisch definierten Position der Jahresrechnung die festgelegte Toleranzwesentlichkeit, so ist eine Korrektur der Jahresrechnung vorzusehen. Ist die Gemeinde bereit, aufgrund dieser Fehler die Jahresrechnung zu korrigieren, kommt es auch zu einem uneingeschränkten Prüfungsurteil. Wird jedoch die Jahresrechnung nicht nachträglich korrigiert, dann wird das Prüfungsurteil eine Einschränkung, einen Hinweis oder gar Rückweisung enthalten.

Wichtig: Im Idealfall ist die GPK mit dem Rat im Austausch und die festgestellten Fehler werden vor der Abnahme durch die Bürgerschaft diskutiert und korrigiert. Im Erläuterungsbericht kann die GPK sämtliche vorgefundene Fehler dem Rat mitteilen. Für die Einschränkung im Bestätigungsbericht und die gesetzlichen Verstösse müssen die Feststellungen wesentlich sein.

Sollte die Jahresrechnung unvollständig sein, so dass diese gar nicht geprüft werden und das Revisionsorgan sich kein Urteil bilden kann, gibt die GPK kein Prüfungsurteil ab (Unmöglichkeit eines Prüfungsurteils).

⁶Die Wesentlichkeitsgrenze für einzelne Kontensalden, Arten von Geschäftsvorfällen und Abschlussangaben können ebenfalls bestimmt werden. Je nach Grösse und Bedeutung der entsprechenden Position der Jahresrechnung kann dieser Wert zwischen 3 % und 10 % der Bezugsgrösse liegen.

GPK-Handbuch	Seite	25	
Prüfungsplanung	Fassung	September 2020	

Beispiel zur Berechnung der Wesentlichkeit:

Die GPK bestimmt die Wesentlichkeit einer Gemeinde mit folgenden Eckdaten:

Bilanzsumme	CHF 30'000'000
Erfolgsrechnung Ertrag oder Aufwand	CHF 20'000'000
Jahresergebnis	CHF 500'000

Die GPK berechnet aufgrund Ihrer Einschätzung die Gesamtwesentlichkeit, die Toleranzwesentlichkeit und die Nichtaufgriffsgrenze:

	Fr.	Annahme %	Wesentlichkeit
Bilanzsumme	30'000'000	1	300'000
Erfolgsrechnung Ertrag	20'000'000	2	400'000
Jahresergebnis			500'000
Gesamtwesentlichkeit	Gewichtung 1:1		350'000 ⁷
Toleranzwesentlichkeit	Gewichtung 0,75		262'500
Nichtaufgriffsgrenze		4% der Toleranzwesentlichkeit	10'500

Die GPK hat somit in diesem Beispiel die Wesentlichkeit Ihrer Prüfung festgelegt. Sie sammelt alle ergebnisrelevanten Fehler über der Nichtaufgriffsgrenze von Fr. 10'500. Ab kumulierten Fehlern von Fr. 262'500 muss sich die GPK mit einer Einschränkung des Bestätigungsberichts befassen, sofern die Fehler nicht vom Rat korrigiert werden. Wir empfehlen, umgehend das AfGB zu kontaktieren!

Das Arbeitspapier «Wesentlichkeit» zu dieser Berechnung finden Sie unter [Kapitel 5 Anhang 2](#) Hilfsmittel.

2.5.4 Qualitative Wesentlichkeit

Aufgrund der inhärenten Risiken⁸ können auch betragsmässig kleine Positionen in der Jahresrechnung hohe Schadenspotenziale bergen oder eine wesentliche Falschdarstellung bewirken. In diesen Fällen sind die qualitativen Schwellenwerte massgebend. Im Folgenden werden vereinzelte Beispiele von Sachverhalten aufgezeigt, die unter dem Gesichtspunkt der qualitativen Wesentlichkeit zu berücksichtigen sind:

- Mängel oder Fehler im Bereich der Geldmittelbewirtschaftung;
- Verstösse gegen gesetzliche Grundlagen und Vorschriften;
- Mutmassliche geschäftsschädigende Handlungen;
- Fehlende Angaben im Rahmen der Rechnungslegung, für die der Gesetzgeber eine Offenlegungspflicht festgelegt hat.

⁷ Berechnet als Mittelwert aus der Wesentlichkeit Bilanzsumme und Wesentlichkeit Erfolgsrechnung Ertrag

⁸ Inhärente Risiken: Risiken eines speziellen Prüffeldes, die mit der Geschäftstätigkeit der Gemeinde zu tun hat; unabhängig der dafür vorgesehenen Kontrollen.

GPK-Handbuch	Seite	26	
Prüfungsplanung	Fassung	September 2020	

2.6 Prüfungsstrategie

Aus den Erkenntnissen der Prüfungsplanung kann die GPK ihre Prüfungsstrategie definieren. Eine ausreichende Prüfungsstrategie beinhaltet insbesondere folgenden:

- Beschaffung von Informationen über die Tätigkeitsgebiete und das Umfeld der Gemeinde;
- Einschätzung der Risiken;
- Internes Kontrollsystem;
- Analyse der Jahresrechnung;
- Berücksichtigung von Verstössen, die bereits bekannt sind;
- Bestimmung der Wesentlichkeit.

Bei der Beschaffung von Informationen über die Tätigkeitsgebiete und das Umfeld einer Gemeinde ist es wichtig, die wesentlichsten Sachverhalte zusammenzutragen, die für die GPK massgeblich sind. Weil es sich bei einer Gemeinde um ein sehr heterogenes feingliedriges Konstrukt handelt, besteht das Risiko, dass im Rahmen der Informationserhebung der Blick für das Wesentliche verloren geht.

Folgende Informationen sind für das bessere Verständnis einer Gemeinde und deren Umfeld von grundlegender Bedeutung:

- Übersicht über die verschiedenen Verwaltungsbereiche (interessant ist vor allem, ob neben der allgemeinen Verwaltungsausübung zusätzlich spezifische Aufgaben übernommen wurden, wie z.B. das Führen eines Forstbetriebes, der Betrieb von Parkhäusern, Unterhalt und Bewirtschaftung von touristischen Einrichtungen wie Bootsanlegeplätze, Campingplätze, das Führen eines Altersheims oder eines Stadttheaters, Betrieb eines Rechenzentrums, usw.);
- Übersicht über die Organisation der Gemeinde (Gemeinde mit Bürgerversammlung oder Gemeinde mit Parlament, Organisation der Rechnungs- und/oder Geschäftsführungsprüfung, usw.);
- Leitungsprinzipien der Gemeinde (Leitbild, strategische Ausrichtung, usw.);
- wesentliche Ansprechpersonen in der Politik (Gemeinde-/Stadtpräsident/in, Gemeinderäte, Parlamentsmitglieder, usw.) und in der Verwaltung (Gemeindeverwalter/in, Finanzverwalter/in, Gemeindeschreiber/in, Bauverwalter/in, usw.);
- wesentliche, für die Rechnungslegung vorherrschende, gesetzliche Grundlagen (kantonale Erlasse und kommunale Verordnungen und Reglemente);
- Informationen über das Rechnungswesen und die zugehörigen Softwareanwendungen (Organisation, Ansprechpersonen, usw.);
- Informationen über die Rechnungslegung und das Finanzwesen (weitere Abweichungen der kantonalen Regelung vom schweizerischen Rechnungslegungsmodell HRM2, finanzielle Führungsinstrumente, Rapportwesen, Budgetüberwachung, usw.).

Für die Risikobeurteilung ist der Rat zuständig. Aus der Sicht der GPK geht es darum, sämtliche wesentlichen Prüfungsrisiken zu eruieren, um daraus die Prüfungsstrategie herzuleiten. Die Risiken aus der Geschäftstätigkeit einer Gemeinde sind vielfältig und haben oft nur einen indirekten Einfluss auf die Jahresrechnung. Die GPK beschränkt sich darauf, lediglich jene Geschäftsrisiken zu prüfen, die einen wesentlichen Einfluss auf die Jahresrechnung haben könnten (z.B. Nachschusspflichten, Risiken aus hängigen Rechtsverfahren, usw.).

2.6.1 Berücksichtigung von dolosen Handlungen

Unter dolosen Handlungen verstehen wir absichtlich herbeigeführte falsche Darstellungen des Abchlusses. Grundsätzlich sind darunter die Manipulation der Rechnungslegung oder Vermögensschädigungen zu verstehen.

Auch wenn die jährliche Prüfung nicht primär auf die Aufdeckung und Abklärung strafrechtlicher

GPK-Handbuch	Seite	27	
Prüfungsplanung	Fassung	September 2020	

Tatbestände (doloser Handlungen) ausgerichtet sein soll, so ist dennoch im Auge zu behalten, dass die Berücksichtigung von dolosen Handlungen bei der Prüfungsplanung im öffentlich-rechtlichen Umfeld einen besonderen Stellenwert einnimmt, da sich bereits bei relativ kleinen Vermögensdelikten eine grosse Öffentlichkeitswirkung entwickeln kann. Nicht zuletzt deshalb müssen immer wieder die entsprechenden Prüfungsinstanzen (u.a. somit auch die GPK) für solche Fehler die Verantwortung übernehmen bzw. für den Umstand, dass dolose Handlungen nicht früher aufgedeckt worden sind, Red und Antwort stehen sowie entsprechende Kritik der Öffentlichkeit entgegennehmen. Aus diesem Grund muss die GPK den zuständigen Organen klar kommunizieren, was durch eine ordnungsgemässe Prüfung abgedeckt wird und was nicht. Damit kann zwar nicht die allgemeine Wahrnehmung und Meinungsbildung durch Dritte beeinflusst werden, jedoch kann die Kommunikation in solchen Fällen durch die verantwortlichen Gemeindebehörden korrekt und sachlich erfolgen. Der Gemeinderat und die GPK können dadurch solche heiklen Situationen gemeinsam zielführend bewältigen. Bei strafrechtlich relevanten Vorkommnissen hat der Rat die Aufsichtsstelle des Kantons zu informieren und eine Strafanzeige zu prüfen.

Es sind jedoch nicht die Vermögensschädigungen, sondern vielmehr die Manipulationen in der Rechnungslegung, die in öffentlichen Verwaltungen vorzufinden sind. In diesem Zusammenhang lassen sich beispielsweise Budgetverschiebungen, Kreditübertragungen oder Nichteinhaltung von Finanzkompetenzen erwähnen.

Bei der Definition der Prüfungsgebiete wird sich die GPK festlegen, wie welche Prüfungen jährlich vorzunehmen sind oder ob es Schwerpunktprüfungen auf mehrere Jahre verteilen kann. Aus Risikoüberlegungen ist es sinnvoller, eine Mehrjahresprüfungsplanung zu entwerfen und auf diese Weise die Prüfung der unterschiedlichen Bereiche und Abteilungen bspw. auf eine Legislaturperiode zu verteilen. Dieser Vorgang ist jedoch nur zulässig, wenn sich aus Erfahrungen aus früheren Prüfungstätigkeiten kein offensichtlich höheres Risiko ergibt für einen Bereich, welcher im Berichtsjahr nicht geprüft werden soll. Eine Vorlage für eine Mehrjahresprüfungsplanung ist in [Kapitel 5 Anhang 1](#) in den Hilfsmitteln abrufbar.

Die Überprüfung der unangemeldeten Prüfung durch den Rat, eine Befragung des Rates und der Verwaltung sowie allenfalls die gezielte Prüfung, dass keine Budgetkredite ins neue Geschäftsjahr übertragen werden, stellen wesentliche Prüfungshandlungen zum Ausschliessen doloser Handlungen dar. Mit Erfüllung dieser Minimal-Anforderungen kann das GPK davon ausgehen, seinen Aufgaben nachgekommen zu sein.

2.6.2 Prüfungsprogramm

Die Entwicklung des Prüfungsprogramms – aufgeteilt in einen Mehrjahresprüfplan und einen Jahresprüfplan – baut auf der Prüfungsstrategie auf. Die GPK hat ein Programm auszuarbeiten und zu dokumentieren, welches die Art, den Zeitpunkt und den Umfang der Prüfung und die damit zusammenhängenden Prüfungshandlungen aufzeigt. Das Prüfungsprogramm kann mit einem Zeitbudget für die verschiedenen Prüfungshandlungen verbunden werden. Mit einem detaillierten Prüfungsprogramm soll sichergestellt werden, dass das Prüfungsrisiko einer wesentlichen falschen Angabe auf ein tolerierbares Mass reduziert wird.

Die GPK sollte sich in diesem Zusammenhang über die Abwägung zwischen der erforderlichen prüferischen Sicherheit und der erreichbaren Effizienz Gedanken machen. Analytische Prüfungshandlungen liefern beispielsweise positionsübergreifende Plausibilisierungen, bieten jedoch nur geringe prüferische Sicherheit im Hinblick auf Nachweise über spezifische Geschäftsvorfälle. Im Gegensatz dazu stellen Einzelfallprüfungen zwar eine hohe prüferische Sicherheit bei der Einschätzung gewisser Geschäftsvorfälle sicher, sind jedoch für Prüfungen grosser Datenvolumen relativ zeitintensiv und daher wenig effizient.

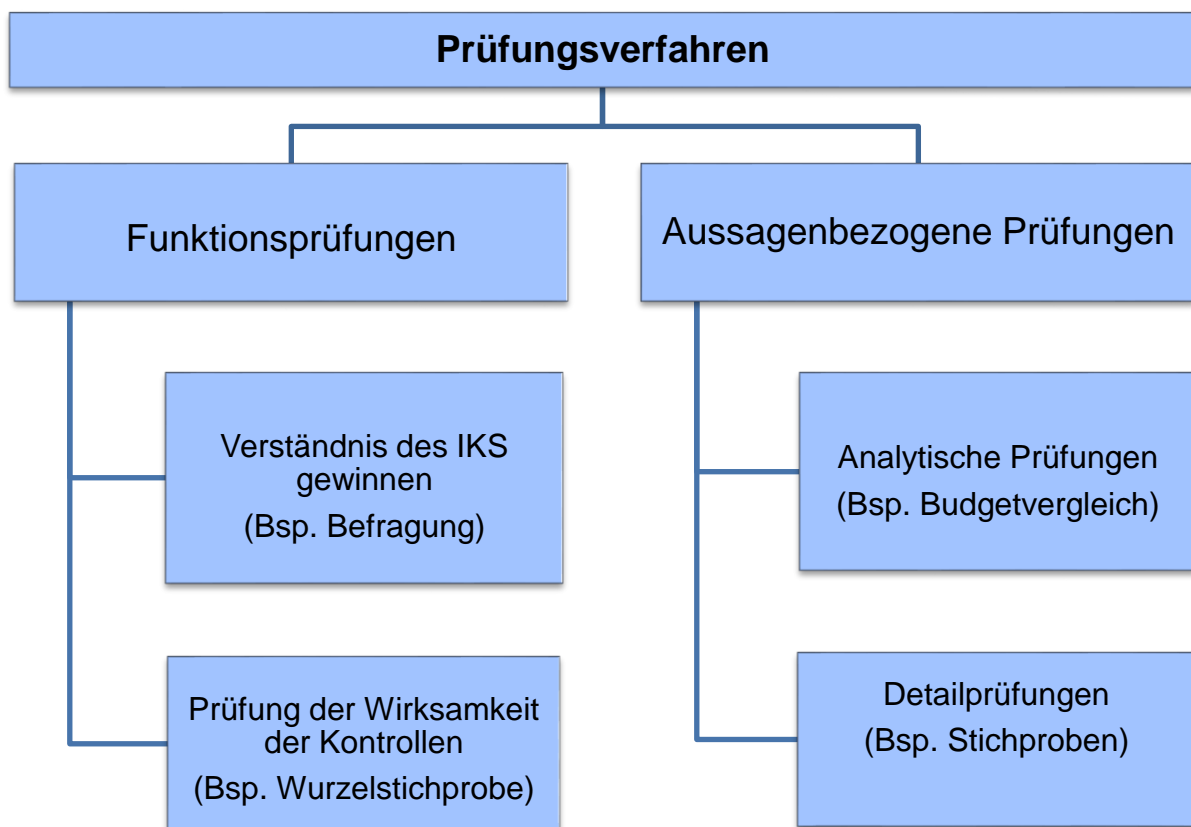
3 Prüfungsdurchführung

Damit die GPK zu einem Urteil über den geprüften Abschluss gelangen kann, bedarf es begründeter Schlussfolgerungen. Diese kann die GPK erst nach Erlangung einer ausreichenden Anzahl geeigneter Prüfungshandlungen ziehen. Die durchgeführten Prüfungshandlungen sind zu dokumentieren. Wird die Prüfung des Gemeindehaushalts an eine externe Revisionsstelle vergeben, so hat die GPK die Erkenntnisse aus dieser Prüfung in ihr Urteil einfließen zu lassen.

Die Prüfungshandlungen sind in Anlehnung an die Ausführungen der ExpertSuisse in den nachfolgenden Kapiteln aufbereitet und in den Arbeitspapieren nachvollziehbar. Im Sinne einer Werkzeugkiste für Prüferinnen und Prüfer, sind nachfolgend diverse Prüfungsverfahren aufgeführt, die der GPK zur Verfügung stehen. Die Prüfungsverfahren sind in der Prüfstrategie durch die GPK pro Prüfposition festgelegt. Generell kann gesagt werden, dass zu jeder Position in der Jahresrechnung Funktionsprüfungen oder aussagebezogene Prüfungen angewendet werden können.

Das Prüfverfahren kann auch anhand folgender Darstellung veranschaulicht werden:

Abbildung 6: Prüfungsverfahren



Die Definition der einzelnen Prüfverfahren sind in den nachfolgenden Kapiteln 3.1–3.3 beschrieben und in den Arbeitspapieren in [Kapitel 5 Anhang 2](#) integriert.

Das Ziel der Anwendung der verschiedenen Prüfungsverfahren ist eine Aussage über eine bestimmte Position in der Jahresrechnung.

Für die Prüfung der Bilanzpositionen sind in den Arbeitspapieren Prüfungshandlungen zu Bestandesprüfungen, Bewertungsprüfungen, Verkehrsprüfungen und übrige Prüfungshandlungen aufgeführt. Die Mindestprüfungshandlungen sind jeweils mit einem Stern * gekennzeichnet. Es steht der

GPK-Handbuch	Seite	29	
Prüfungsdurchführung	Fassung	September 2020	

GPK frei, noch zusätzliche Prüfungshandlungen vorzunehmen, falls sie diese als erforderlich erachtet.

Beispiel 1: Prüfung der Vorräte

Die GPK prüft die bilanzierten Vorräte der Gemeinde XY. Sie hat in der Prüfstrategie festgelegt, dass die Position der Vorräte zu prüfen ist. Es werden von der GPK folgende Prüfungshandlungen gemäss dem Arbeitspapier Vorräte und angefangene Arbeiten vorgenommen: Abstimmung des Bestandes des Hauptbuches in der FiBu mit der Inventarliste (Nebenbuch), korrekte Bewertung der Vorräte (Stichproben der Bewertung einzelner Artikel, Wertberichtigungen von Ladenhütern), Vollständigkeit, Korrektheit der Verbuchung der Bestandesänderungen. Die Prüfungshandlungen und das Prüfergebnis werden dokumentiert.

3.1 Funktionsprüfungen

Die GPK muss sich grundsätzlich einen Überblick über das IKS (Art. 123 GG und Art. 27 FHGV) verschaffen. Dies ist einerseits für die Beurteilung der Risiken und für die Definition der Prüfstrategie notwendig. Falls der Prüfer sich auf Kontrollen abstützen will, hat er entsprechende Wirksamkeitsprüfungen durchzuführen. Das Vorgehen unterscheidet sich nicht wesentlich von der Privatwirtschaft⁹.

Je stärker die GPK sich auf das IKS verlassen möchte, desto grösser wird der Umfang der Wirksamkeitsprüfungen. Je positiver ein Urteil zum IKS ausfällt, desto weniger aussagebezogene Prüfungshandlungen sind notwendig. Beispiel: Stellt der Prüfer fest, dass die Kontrollen im Personalprozess vollständig und wirksam sind, so kann der Prüfer analytische Prüfungen und Einzelfallprüfungen reduzieren.

Wirksamkeitsprüfungen, die immer auf einer Dokumentation eines definierten IKS-Prozesses (z.B. Geldverkehr, Forderungen aus Lieferungen und Leistungen, Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, Personalprozess) basieren, können mit folgenden Prüfungshandlungen erreicht werden:¹⁰

- Befragung von Mitarbeitenden;
- Nachvollzug der Kontrollaktivitäten durch die GPK;
- IT gestützte Prüfungshandlungen;
- Beobachtung und Anwendung spezifischer Kontrollen;
- Verfolgung von Geschäftsvorfällen, die für die finanzielle Berichterstattung von Bedeutung sind (Wurzelstichprobe);
- Funktionstest der internen Kontrollen zur Beurteilung der Wirksamkeit.

Nach der Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen ist es notwendig, sich ein Gesamturteil über das IKS zu bilden. Die Aussagen und das Urteil sind zu dokumentieren. Der Umfang der Dokumentation erfolgt abhängig von der Grösse und Komplexität der Gemeinde. Führt die GPK die Wirksamkeitsprüfung nicht selber durch, so stützt sie sich auf die Aussagen der externen Revisionsstelle.

Funktionsprüfungen können im Rahmen von Zwischenrevisionen unter dem Jahr durchgeführt werden. Falls diese in der Mehrjahresprüfungsplanung berücksichtigt sind, können jedes Jahr die Abteilungen oder die relevanten Prozesse geprüft werden.

Bsp. Die GPK prüft aufgrund ihrer Planung jährlich 3 IKS Prozesse. Im Jahr 1 (Personal, Debitoren, Kreditoren), im Jahr 2 (Sachanlagen, Vorräte, Sachaufwand), im Jahr 3 (Beiträge, Interne Verrechnungen, Fonds), usw.

⁹ Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung, Öffentliche Verwaltungen, Mai 2016.

¹⁰ HWP 2009, Band 2, Seite 201 ff., Ziffer 3.3.2 Wirksamkeitsprüfung.

GPK-Handbuch	Seite	30	
Prüfungsdurchführung	Fassung	September 2020	

3.2 Aussagebezogene Prüfungen

Aussagebezogene Prüfungshandlungen bestehen aus analytischen Prüfungshandlungen und Detailprüfungen (siehe Abbildung 5). Diese sind immer auf den konkreten Einzelfall oder das konkrete Prüffeld anzuwenden. Es sind die Prüfungshandlungen durchzuführen, welche in der Prüfstrategie bestimmt worden sind. Allenfalls sind die Prüfungshandlungen im Verlauf der Prüfung zu ergänzen.

3.2.1 Analytische Prüfungen

Das analytische Prüfungsverfahren wird beispielsweise angewendet für den Vorjahresvergleich, den Budgetvergleich, die Kennzahlenanalyse, die Plausibilisierung bestimmter Aufwände und Erträge sowie den Vergleich mit anderen Körperschaften. Analytische Prüfungshandlungen werden oft bei einer grossen Anzahl von Geschäftsvorfällen angewendet. Im Gegensatz dazu sind Detailprüfungen in der Regel zur Einholung von Prüfnachweisen zu bestimmten Aussagen und Kontensalden oder Transaktionen geeignet. Die aussagebezogenen Prüfungshandlungen sind in den Arbeitspapieren zur Prüfung diverser Positionen der Jahresrechnung in [Kapitel 5 Anhang 2](#) integriert.

Beispiel 2: Prüfung der Gebührenerträge

Die GPK der Gemeinde XY hat die Gebührenerträge zu prüfen. Sie führt gemäss ihrer Prüfstrategie zunächst analytische Prüfungshandlungen durch. Sie vergleicht den Umsatz rechnerisch zum Budget und zu den Vorjahren. Sie vergleicht den Umsatz anhand des Verbrauchs oder der Menge zum Vorjahr. Sie stellt dabei ungewöhnliche Abweichungen fest und führt Detailprüfungen durch. Sie zieht eine Stichprobe der Stammdaten oder der Rechnungen, um die Tarife zu prüfen und führt eine Befragung des Finanzverwalters bezüglich der Vollständigkeit der verrechneten Rechnungen durch.

3.2.2 Detailprüfungen

Bei Detailprüfungen handelt es sich um detaillierte Prüfung der Darstellung buchhalterischer Sachverhalte. Sie werden vornehmlich dort durchgeführt wo nicht-routinemässige Transaktionen vorliegen und die Prüfungsnachweise nicht auf anderem Weg erreicht werden können. Geprüft werden Einzelpositionen oder einzelne Vorfälle.

Mit der Bestandesprüfung wird festgestellt, ob die Aktiven und Passiven vorhanden und vollständig erfasst sind. Bei den Aktiven ist das Eigentum und die Existenz von Anlagen oder Ausständen zu prüfen. Bei den Passiven ist die Vollständigkeit und die korrekte Abgrenzung zu prüfen.

Mit der Bewertungsprüfung wird festgestellt, ob die Aktiven und Passiven richtig bewertet sind.

Mit der Verkehrsprüfung wird die Abwicklung des Buchverkehrs über einen bestimmten Zeitausschnitt geprüft (Zahlungsverkehr, Kontokorrentverkehr, Verkehr auf den Konten der Erfolgs- und der Investitionsrechnung, usw.).

Ausgaben, Aufwand und Aktiven werden hauptsächlich auf Zulässigkeit (Rechtmässigkeit) und Vorhandensein, Einnahmen, Ertrag und Passiven auf Richtigkeit und Vollständigkeit geprüft.

Bei der Prüfung von Gliederung und Ausweis wird die richtige Anwendung der Rechnungslegungsgrundsätze gemäss RMSG geprüft, das heisst, ob Buchhaltung und Jahresrechnung inhaltlich und umfangmässig den Vorschriften entsprechen.

GPK-Handbuch	Seite	31	
Prüfungsdurchführung	Fassung	September 2020	

Um die Dokumentation der Detailprüfungen zu den einzelnen Prüfgebieten ausreichend vornehmen zu können, sind in [Kapitel 5 Anhang 2](#) zu jeder Bilanz- und Erfolgsrechnungsposition die entsprechenden Arbeitspapiere abrufbar.

3.2.3 Prüfungstechniken für Einzelfallprüfungen

3.2.3.1 Belegprüfung

Im Rahmen der Belegprüfung ist sicherzustellen, dass die Zahlen vollständig und richtig sind. Durch den Einsatz von IT und der elektronischen Archivierung sind die Belege nicht zwingend in Papierform vorhanden. Die GPK hat die Belegprüfungen mit Ihrer Gemeinde abzusprechen. Die Prüfung soll zeigen, ob die Grunderfassung dem Beleg entspricht und zwar hinsichtlich:

- der Übereinstimmung von Beleginhalt und Buchung;
- der richtigen Übertragung der Summe;
- der Verhinderung der doppelten Erfassung von Belegen oder Doppelzahlungen.

3.2.3.2 Rechnerische Prüfung

Bei der rechnerischen Prüfung geht es um die Feststellung allfälliger Rechnungsfehler. Heute stellt in den meisten Fällen der Einsatz von IT die korrekte Summierung sicher. Daher macht es für die GPK Sinn, die generellen IT Kontrollen durchzuführen und einen korrekten IT Prozess sicherzustellen. Wenn dies der Fall ist, kann auf manuelle Prüfungen verzichtet werden oder Stichproben gezogen werden.

3.2.3.3 Abstimmungs- und Übertragungsprüfung

Bei der Abstimmungs- und Übertragungsprüfung werden Zahlen miteinander verglichen, die aufgrund der doppelten Buchhaltung übereinstimmen müssen. Durch eine Gesamtabstimmung kann sichergestellt werden, dass die Nebenbuchhaltungen vollständig mit der Finanzbuchhaltung übereinstimmen. Ebenso können die Elemente des Anhangs mit den Beständen in der Bilanz, Erfolgsrechnung oder Investitionsrechnung abgestimmt werden.

3.2.3.4 Kritische Durchsicht

Die kritische Durchsicht der Finanzbuchhaltung und des Abschlusses im Rahmen der Abschlussprüfung kann erfolgen, um:

- einen ersten Eindruck zu gewinnen;
- die zu wählenden Stichproben festzulegen;
- Hinweise zu den Ereignissen nach dem Abschlussstichtag zu erhalten;
- Hinweise auf besondere Sachverhalte zu erhalten.

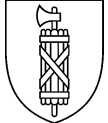
Die kritische Durchsicht muss nicht immer im Zusammenhang mit der Prüfung von Konten erfolgen. Es können auch Protokolle, Dossiers oder Verträge eingesehen werden, die Hinweise auf ausserbilanzielle Geschäfte geben.

3.2.3.5 Aktenstudium

Das Aktenstudium dient zur Gewinnung von Informationen und von Tatbeständen, die auf die Bilanzierung einen Einfluss haben. Die GPK kann prüfen, ob die Sachverhalte korrekt verbucht und kreditrechtlich korrekt beschlossen wurden. Gegenstand des Aktenstudiums sind insbesondere Protokolle des Rates und der Bürgerversammlungen, Verträge, Reglemente, Gutachten und externe Revisionsberichte.

3.2.3.6 Befragung, Besichtigung

Um sich einen Überblick über die Gemeinde zu verschaffen, ist es zweckmässig, sich nicht nur auf interne Unterlagen zu konzentrieren, sondern auch die zuständigen Personen zu befragen und bei

GPK-Handbuch	Seite	32	
Prüfungsbeendigung und Berichterstattung	Fassung	September 2020	

Bedarf eine Besichtigung z.B. von Gemeindeunternehmen, von Baustellen, von Werkhöfen, Altersheimen, Schulen vorzunehmen.

Die persönlichen Eindrücke und informellen Auskünfte helfen den Betrieb zu verstehen und können das Studium von Zahlenmaterial nicht ersetzen. Es wird empfohlen die Gespräche zu dokumentieren und in den Prüfungsunterlagen schriftlich festzuhalten.

3.3 Dokumentation der Prüfung

Die Arbeitspapiere sind die zu erstellenden Unterlagen um die durchgeführte Prüfung zu belegen. Sie sollten die Prüfungsplanung, -durchführung und das Prüfergebnis enthalten.

Dokumente mit wiederkehrendem Wert sind in den Dauerakten aufzubewahren. Darunter gehören beispielsweise die Gemeindeordnung, Finanzreglement, Verträge usw.

Für die Dokumentation der Prüfung gelten für die GPK folgende Grundsätze:


Ziele	Die Prüfungshandlungen sind in ihrem Detaillierungsgrad so zu beschreiben, dass die jeweiligen konkreten Ziele der Prüfung klar erkennbar und damit als ausreichende geeignete Prüfungsnachweise dienlich sind.
Umfang	Der Umfang der Prüfungsdokumentation sollte einer unabhängigen mit dem Sachverhalt nicht vertrauten Person verständlich sein. Die Prüfungsziele, Prüfungshandlungen und das Prüfergebnis sollten übersichtlich dargestellt werden.
Herkunft	In die Arbeitspapiere aufgenommene Dokumente (Kopien usw.) sollten mit ihrer Herkunft bezeichnet werden.
Datum und Ersteller	Die Arbeitspapiere sind mit Datum und Visum zu versehen.
Datum und Review	Sofern eine Überprüfung der Prüfpapiere erfolgt, ist dies ebenfalls zu dokumentieren.
Eigene Schlussfolgerungen	Für die Prüfungshandlungen hat die GPK eigene Schlussfolgerungen festzuhalten.

Die Prüfungsdokumentationen sind Eigentum der GPK. Die GPK ist nicht verpflichtet die Prüfungsunterlagen dem Rat zur Verfügung zu stellen. Bei Übertragung der Prüftätigkeit auf andere GPK-Mitglieder ist den neuen Prüfern Einsicht in die Arbeitspapiere zu gewähren.

Die Prüfunterlagen sind 10 Jahre gesichert zu archivieren. Der Zugang sollte nur den GPK-Mitgliedern offenstehen.

4 Prüfungsbeendigung und Berichterstattung

Dieses Kapitel ist der Prüfungsbeendigung und der Berichterstattung gewidmet, dem Kernstück der Wirkung der GPK gegen aussen. Zur Prüfungsbeendigung gehören die Schlussbesprechung, die Einholung der unterzeichneten definitiven Jahresrechnung und der Vollständigkeitserklärung. Zur Berichterstattung gehören der Bestätigungsbericht und der Ergänzungsbericht (empfohlen) sowie Berichte zu Funktionsprüfungen oder Zwischenrevisionen und weitere Korrespondenzen. Detailliert beschrieben werden das Prüfungsurteil und der Antrag des Geschäftsprüfungsorgans im Bestätigungsbericht.

GPK-Handbuch	Seite	33	
Prüfungsbeendigung und Berichterstattung	Fassung	September 2020	

4.1 Prüfungsbeendigung

Im Zusammenhang mit der Prüfungsbeendigung ist neben der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften eine gut geplante Schlussbesprechung durchzuführen und eine Vollständigkeitserklärung einzuholen. Ergänzend können Fragen an den Rat gestellt werden, wie Ereignisse nach dem Bilanzstichtag oder dolose Handlungen.

Nach Abschluss der eigentlichen Prüftätigkeit hat die GPK folgende gesetzliche Vorgaben zu beachten. Sie erstattet dem für die Genehmigung der Jahresrechnung zuständigen Organ (meist der Bürgerversammlung oder der Delegiertenversammlung) Bericht und stellt Antrag zur Annahme oder Rückweisung der Jahresrechnung (Art. 55 GG). Sie kann Anträge zum Budget und Steuerfuss stellen. Ebenso kann die GPK der Bürgerschaft zu anderen Geschäften Antrag stellen, wenn sie die Angelegenheit mit dem Rat besprochen hat (Art. 54 b Abs. 4 GG). Die Bürgerschaft ihrerseits kann Ergänzungsberichte verlangen (Art. 54 b Abs. 5 GG). Die Prüfung ist erst mit der Berichterstattung abgeschlossen.

Bevor die GPK ihren Bericht veröffentlicht, gibt sie dem Rat Gelegenheit zur Stellungnahme (Art. 54 b Abs. 4 GG) und verlangt die Berichtigung von Fehldarstellungen und Buchungsfehlern in der Jahresrechnung.

4.1.1 Vollständigkeitserklärung

Im Rahmen der Prüfung ist eine Vollständigkeitserklärung einzufordern, sie ist einerseits von der Gemeindepräsidentin bzw. dem Gemeindepräsidenten und andererseits von der Verwaltung (derjenigen Person, die für die Buchführung und Abschlusserstellung verantwortlich ist) zu unterzeichnen. Die unterzeichnenden Personen sind darauf hinzuweisen, dass die Vollständigkeitserklärung sorgfältig durchzulesen ist. Sie dient den Verantwortlichen der Gemeinde unter anderem als Checkliste um sicherzustellen, dass die GPK über sämtliche wesentlichen Sachverhalte mit finanziellem Einfluss, somit auch jene Sachverhalte, die nicht unbedingt durch eine Buchung untermauert werden können, orientiert worden ist. Die Vollständigkeitserklärung ist zwingend vor der Abgabe des zusammenfassenden Revisionsberichts zu unterzeichnen und der GPK zu übergeben.

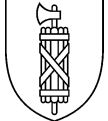
Das Muster einer Vollständigkeitserklärung ist in [Kapitel 5 Anhang 2](#) zu finden.

4.1.2 Unterzeichnete definitive Jahresrechnung

Damit die GPK ihre Prüfungen auf der richtigen Grundlage durchführen kann, benötigt sie zu Beginn der Schlussrevision über eine von der Präsidentin oder vom Präsidenten und dem oder der Finanzverantwortlichen unterzeichneten Version der Jahresrechnung als Computerausdruck. Die GPK ist somit vor der Prüfung im Besitz der vom Rat vorgeschlagenen Jahresrechnung. Die Veränderungen zwischen der vorgeschlagenen Jahresrechnung und der definitiven Jahresrechnung sind von der GPK sorgfältig zu dokumentieren. Die definitive Jahresrechnung ist in der Folge durch den Rat zu beschliessen und vom Ratspräsidenten oder der Ratspräsidentin und der Rechnungsführerin oder dem Rechnungsführer zu unterzeichnen und der GPK zu übergeben.

4.1.3 Schlussbesprechung

Im Grundsatz darf jede geprüfte Abteilung oder Person mit einer hierarchiegerechten Form der Berichterstattung oder Benachrichtigung rechnen. Als Minimum hat in jedem Fall eine kurze Besprechung über das Ergebnis der Prüfung im jeweiligen Prüfbereich zu erfolgen.

GPK-Handbuch	Seite	34	
Prüfungsbeendigung und Berichterstattung	Fassung	September 2020	

Nach Abschluss der gesamten Prüfungsarbeiten und vor der schriftlichen Berichterstattung findet die mündliche Schlussbesprechung statt. Es empfiehlt sich, die Prüfungsergebnisse mit den Verantwortlichen der Finanzverwaltung und einer Vertretung des Gemeinderates (Gemeinderatspräsident/in, Ressortvorsteher/in Finanzen, evtl. weitere) anhand einer Traktandenliste zu besprechen. Bei der Besprechung ist besonders darauf zu achten, dass aufgrund des Milizsystems die Ausführungen adressatengerecht erfolgen.

An der Schlussbesprechung werden der Prüfungsumfang, die Prüfungsdurchführung, die Prüfungsergebnisse sowie allfällige Empfehlungen erörtert. Unklarheiten und Meinungsverschiedenheiten sind zu klären und Verbesserungsvorschläge zu diskutieren. Unrichtige oder aufgrund von Missverständnissen falsche Angaben in der schriftlichen Berichterstattung können dadurch vermieden werden.

Allfällige Massnahmen werden festgehalten und gegebenenfalls Termine gesetzt resp. vereinbart. Die Schlussbesprechung dient auch dazu, auf untergeordnete Mängel, Vorschläge und Anregungen einzugehen, über die nicht schriftlich berichtet werden muss. Auch positive Prüfungsfeststellungen sollen an dieser Besprechung Platz haben. Die Besprechung wird zielstrebig und systematisch durchgeführt. Hierfür können die zu diskutierenden Sachverhalte und allenfalls daraus gefolgerte Empfehlungen vorgängig als Aktennotiz schriftlich festgehalten werden und diese während der Schlussbesprechung mit Meinungen, Abmachungen und zusätzlichen Angaben ergänzt werden.

Dieses Papier bildet im Folgenden eine Grundlage für eine ergänzende schriftliche Berichterstattung und die spätere Pendenzenkontrolle. Über die Schlussbesprechung wird idealerweise ein Protokoll erstellt, das den Teilnehmenden als Kopie zugestellt wird.

Bevor die GPK ein eingeschränktes oder versagtes Prüfungsurteil abgibt, sollte es die Umstände, welche zur erwarteten Abweichung führen, den für die Erstellung der Jahresrechnung Verantwortlichen mitteilen. Mit diesem Vorgehen stellt die GPK sicher, dass

- die Verantwortlichen Kenntnis von der erwarteten Einschränkung oder Rückweisung erhalten, bevor die definitive Jahresrechnung erstellt ist;
- keine Umstände, welche zur Einschränkung oder Rückweisung des Prüfungsurteils führen, mehr bestritten sind, bzw. dass Unterschiede in den Auffassungen der GPK und des Rats bestätigt werden;
- die für die Jahresrechnung Verantwortlichen Gelegenheit bekommen, der GPK weitere Informationen und Erklärungen zu den Umständen zukommen zu lassen, die für den Nachweis oder zur Verhinderung eines eingeschränkten oder verneinenden Prüfungsurteils führen;
- die Jahresrechnung bei Bedarf noch korrigiert werden kann.

4.2 Berichterstattung

Der Begriff «Berichterstattung» wird in einem weiten Sinn verstanden. Er umfasst somit nicht nur den Bestätigungsbericht über die Abschlussprüfung, sondern auch die erweiterte Berichterstattung. Zur erweiterten Berichterstattung gehören beispielsweise:

- die Schlussbesprechung;
- der Ergänzungsbericht oder Management Letter;
- Berichte zu Zwischenrevisionen (funktions- und aussagebezogene Prüfungen);
- Schwerpunktprüfungen (themenbezogene Prüfungen).

Folgende Möglichkeiten der Berichterstattung stehen der GPK zur Verfügung:

Abbildung 6: Formen der Berichterstattung

Berichterstattung	Form	Prüfung	Berichtsempfänger
Bestätigungsbericht	schriftlich, Standardwortlaut	Abschlussprüfung	Bürgerversammlung
Ergänzungsbericht (Management Letter)	schriftlich, Form frei	Abschlussprüfung Zwischenrevision	Rat
Bericht zu Funktionsprüfungen	schriftlich, Form frei	Zwischenrevision	Rat
Korrespondenz	Brief, Mail	Abschlussprüfung Zwischenrevision	Rat Verwaltung

Im Gegensatz zum Bestätigungsbericht ist die erweiterte Berichterstattung nicht gesetzlich vorgeschrieben. Der Bestätigungsbericht zuhanden der Bürgerschaft ist in der Regel knappgehalten. Um Ihre Prüfungstätigkeit gegenüber dem Rat darzulegen und die Umsetzung von Massnahmen zu überprüfen, empfiehlt sich die Erstellung eines ergänzenden Berichts. So kann die Verbesserung der finanziellen Berichterstattung (Fehlervermeidung) systematisch erfolgen und im Falle eines Schadens die Prüfungstätigkeit nachgewiesen werden.


4.2.1 Bestätigungsbericht

Die GPK berichtet mit dem Bestätigungsbericht über das Ergebnis ihrer Prüfung und stellt der Bürgerschaft Antrag über die Abnahme der Jahresrechnung. Der Bestätigungsbericht ist im Kanton St.Gallen der einzige gesetzlich vorgesehene Bericht der GPK an die Bürgerschaft. Der Bericht ist mit der Jahresrechnung zu veröffentlichen. Der Bestätigungsbericht ist für die Bürgerschaft bestimmt, während der Ergänzungsbericht an den Rat erfolgt.

Die ergänzenden Prüfungshandlungen hat die GPK gemäss Art. 32 FHGV (sGS 151.53) durchzuführen und zu dokumentieren. Sie muss die Erkenntnisse aber nur in den Bestätigungsbericht aufnehmen, wenn diese wesentlich für den Jahresabschluss sind. Auf die Offenlegung von wesentlichen Feststellungen kann im Bestätigungsbericht seitens GPK nicht verzichtet werden.

Die sonstigen Prüfaufträge (siehe Kap. 6.3 Formen der Berichterstattung) dienen einer transparenten und vollständigen Berichterstattung, die den Fokus auf der Verbesserung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben der Amts- und Haushaltsführung hat. Die Berichterstattung über weitere Prüfaufträge darf nicht in den Bestätigungsbericht zur Jahresrechnung integriert werden.

Das Muster zum Bestätigungsbericht ist im [Kapitel 5 Anhang 1](#) zu finden.

GPK-Handbuch	Seite	36	
Prüfungsbeendigung und Berichterstattung	Fassung	September 2020	

4.2.1.1 Zeitliche Abfolge

Die Prüfung der Jahresrechnung und die damit verbundene Abgabe des zusammenfassenden Berichtes sind vor der Abnahme der Jahresrechnung durch die Bürgerversammlung durchzuführen. Die Berichterstattung zur Jahresrechnung erfolgt dagegen zeitnah unmittelbar im Anschluss an die Schlussrevision und die anschliessende Schlussbesprechung. Wurde eine Zwischenrevision durchgeführt, so hat die GPK sicherzustellen, dass die anlässlich der Zwischenrevision gewonnenen Erkenntnisse sich bis zur Schlussrevision nicht wesentlich verändert haben.

4.2.1.2 Prüfungsurteil und Antrag der GPK

Gemäss Art. 55 GG (sGS 151.2) unterbreitet die GPK der Bürgerschaft Anträge über die uneingeschränkte oder eingeschränkte Abnahme oder Rückweisung der Jahresrechnung. Die GPK hat gegenüber der Bürgerschaft oder der Bürgerversammlung kein Weisungsrecht, sondern lediglich ein Antragsrecht. Der Genehmigungs- oder Rückweisungsantrag der GPK stellt eine Entscheidungshilfe für die Bürgerschaft dar. Diese ist jedoch nicht an diesen Antrag gebunden. Das für die Genehmigung der Jahresrechnung zuständige Organ (Bürgerschaft) kann die Jahresrechnung trotz Rückweisungsantrag der GPK genehmigen.

Die Berichterstattung der GPK an die Bürgerversammlung und den Rat ist sowohl im Gemeindegesetz als auch in der Verordnung über den Finanzhaushalt nicht detailliert geregelt. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Berichterstattung den branchenüblichen Standards entsprechen sollte. Diese sind unter anderem im Schweizer Handbuch für Wirtschaftsprüfung Band «Finanzdienstleistungen, Personalvorsorge und öffentliche Verwaltungen» zu entnehmen.


Zusammengefasst kann die GPK zu folgenden Prüfungsurteilen kommen:

- Uneingeschränktes Prüfungsurteil¹¹;
- Eingeschränktes Prüfungsurteil¹²;
- Versagtes Prüfungsurteil (Rückweisungsantrag)¹³;
- Unmöglichkeit eines Prüfungsurteils.

¹¹ Das HWP verwendet analog den Begriff der Wirtschaftsprüferbranche "Nicht modifizierte Prüfungsaussage"

¹² Das HWP verwendet analog den Begriff der Wirtschaftsprüferbranche "Modifizierung der Prüfungsaussage, eingeschränktes Prüfungsurteil"

¹³ Das HWP verwendet analog den Begriff der Wirtschaftsprüferbranche "Modifizierung der Prüfungsaussage, versagtes Prüfungsurteil"

GPK-Handbuch	Seite	37	
Prüfungsbeendigung und Berichterstattung	Fassung	September 2020	

4.2.1.3 Uneingeschränktes Prüfungsurteil (Normalwortlaut)

Die GPK gibt dann ein uneingeschränktes Prüfungsurteil (Normalwortlaut) ab, wenn die Jahresrechnung frei von wesentlichen Fehlaussagen ist und den gesetzlichen Vorschriften entspricht.

Im öffentlich-rechtlichen Sektor ist eine hohe Sicherheit in Bezug auf die Prüfung der Jahresrechnung gefordert. Deshalb wird ein Bericht mit einem positiven Urteil erwartet. Das Urteil kann folgendermassen formuliert werden:

«Nach unserer Beurteilung entsprechen die Buchführung, die Jahresrechnung und die Amtsführung sowie die Anträge des Rates über Budget und Steuerfuss den kantonalen und kommunalen gesetzlichen Bestimmungen.»

Die meisten Jahresrechnungen im Kanton St.Gallen werden mit einem Standardwortlaut im Bericht und einem uneingeschränkten Prüfungsurteil abgegeben. Bei einem uneingeschränkten Prüfungsurteil ist der Bürgerschaft mittels Bericht immer Antrag zu stellen. Der Antrag kann wie folgt formuliert werden:

«Aufgrund unserer Prüfungstätigkeit stellen wir folgende Anträge:

1. Die Jahresrechnung der [Name der Gemeinde] sei zu genehmigen.
2. Die Anträge des Rates über Budget und Steuerfuss für das Rechnungsjahr seien zu genehmigen.»

Eine Vorlage des Bestätigungsberichts mit uneingeschränktem Prüfungsurteil ist unter den Hilfsmitteln in [Kapitel 5 Anhang 1](#) zu finden.

4.2.1.4 Eingeschränktes Prüfungsurteil

Die GPK gibt ein eingeschränktes Prüfungsurteil ab, wenn

- sie nach Erlangung ausreichender geeigneter Prüfungsnachweise zur Schlussfolgerung kommt, dass falsche Darstellungen einzeln oder insgesamt für den Abschluss wesentlich sind, das Gesamtbild jedoch nicht grundlegend verändert wird.
- sie nicht in der Lage ist, ausreichende geeignete Prüfungsnachweise als Grundlage für ihr Prüfungsurteil zu erlangen, die den Schluss erlauben, dass der Abschluss insgesamt frei von wesentlichen Fehlaussagen ist.

Trotz Einschränkung wird die Jahresrechnung zur Genehmigung beantragt. Der Antrag kann wie folgt formuliert werden:

«Trotz der im Prüfungsurteil über die Jahresrechnung dargelegten Einschränkung beantragen wir, die vorliegende Jahresrechnung 20xx mit Aktiven und Passiven von Fr. x'xxx'xxx.xx und einem Ertrags/Aufwandüberschuss von Fr. xxx'xxx.xx zu genehmigen.»


Beispiel 3: Umstellung Anlagebuch

Die Gemeinde XY hat das für die RMSG Umstellung notwendige Anlagenbuch nicht geführt. Für die GPK besteht Unsicherheit, ob das im Bilanzanpassungsbericht ausgewiesene VV korrekt bewertet ist. Die GPK schränkt das Prüfungsurteil im Bericht folgendermassen ein:

«Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise eine ausreichende und angemessene Grundlage für unser eingeschränktes Prüfungsurteil bilden.»

«Eingeschränktes Prüfungsurteil:

Das VV wurde gemäss den Rechnungslegungsvorschriften RMSG neu bewertet. Da weder zum Zeitpunkt der Umstellung noch per 31.12.xx eine Anlagebuchhaltung vorhanden war, besteht eine Unsicherheit bezüglich der Bewertung des Verwaltungsvermögens.»

GPK-Handbuch	Seite	38	
Prüfungsbeendigung und Berichterstattung	Fassung	September 2020	

Eine Vorlage des Bestätigungsberichts mit eingeschränktem Prüfungsurteil ist in [Kapitel 5 Anhang 1](#) in den Hilfsmitteln zu finden.

Beispiel 4: Auflösung von stillen Reserven

Die GPK kann die Echtheit, Richtigkeit und Notwendigkeit von passiven Rechnungsabgrenzungen nicht verifizieren. Im Total liegen die Fehler über der Toleranzwesentlichkeit und werden vom Rat nicht korrigiert.

Die GPK schränkt das Prüfungsurteil im Bericht folgendermassen ein:

«Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise eine ausreichende und angemessene Grundlage für unser eingeschränktes Prüfungsurteil bilden.»

«Eingeschränktes Prüfungsurteil:

Die Detailnachweise für die gebuchten passiven Rechnungsabgrenzungen konnten uns an der Schlussrevision nicht belegt werden. Aufgrund des vorliegenden Sachverhalts, müssen wir unser Prüfungsurteil einschränken. Trotz der Einschränkung empfehlen wir, die Jahresrechnung zu genehmigen.»

Wichtig: Stellt die externe Revisionsstelle im Ergänzungsbericht fest, dass eine Einschränkung notwendig ist, so hat die GPK die Einschränkung im Bestätigungsbericht zu berücksichtigen. Ist ein eingeschränktes Prüferurteil für die Jahresrechnung vorgesehen, ist mit dem AfGB Rücksprache zu halten.

4.2.1.5 Art der wesentlichen falschen Darstellung

Die GPK muss für die Bildung eines uneingeschränkten Prüfungsurteils zum Schluss kommen, dass hinreichende Sicherheit darüber erlangt wurde, ob der Abschluss insgesamt keine wesentliche falsche Darstellung enthält. Nebst den quantitativen sind auch die qualitativen Feststellungen zu berücksichtigen. Die Letztgenannten sind im Bereich der öffentlichen Verwaltungen häufig anzutreffen. Wurden von kantonaler Instanz Weisungen zur buchhalterischen Behandlung von Geschäftsvorfällen erlassen, sind diese zwingend einzuhalten. Als Beispiel dazu sei die «Weisung zum Einsatz eines Branchenkontenplans bzw. eines KMU-Kontenplans» genannt. Die öffentlichen Verwaltungen stehen aufgrund ihrer Publizitätswirkung im Rampenlicht der Öffentlichkeit. Aus diesem Grund sind generell alle Feststellungen auch unter dem Blickwinkel der Publikumswirksamkeit zu beurteilen.¹⁴


Qualitative Faktoren umfassen unter anderem:

- Bewertungspraktiken;
- Legate / Zweckgebundene Gelder;
- Diebstahl / Veruntreuung (Betrug, Unterschlagung).

Folglich können sich wesentliche falsche Darstellungen im Abschluss in folgenden Zusammenhängen ergeben:

- Die Anwendung der Rechnungslegungsmethoden erfolgt nicht korrekt.
- Der Abschluss enthält nicht alle Angaben, die nach den kantonalen Richtlinien verlangt werden.
- Nicht alle Angaben sind enthalten, um eine sachgerechte Gesamtdarstellung zu erreichen.

Der Bestätigungsbericht kann in der Folge nicht mit einem uneingeschränkten Prüfungsurteil (Standardwortlaut) versehen werden.

GPK-Handbuch	Seite	39	
Prüfungsbeendigung und Berichterstattung	Fassung	September 2020	

4.2.1.6 Versagtes Prüfungsurteil (Rückweisung)

Die GPK muss ein versagtes Prüfungsurteil abgeben, wenn sie nach Erlangen ausreichender geeigneter Prüfungsnachweise der Ansicht ist, dass die Mängel einzeln oder insgesamt für den Abschluss wesentlich sind und das Gesamtbild grundlegend verändert wird.¹⁵

Ein versagtes Prüfungsurteil ist vor allem dann angebracht, wenn die Adressaten ohne die Korrektur in der Jahresrechnung eine Beurteilung ihrer Rechte anders wahrnehmen würden. Dies könnte beispielsweise sein:

- Der Entscheid über das Budget würde anders gefällt werden.
- Die Steuern würden gesenkt oder erhöht werden.
- Die Kosten eines Projekts würden bei korrekter Darstellung dessen Einstellung bedeuten.
- Ein operativer Gewinn in der 1. Stufe der Erfolgsrechnung würde nach Korrektur einen massiven Verlust zur Folge haben.

Es liegt im Ermessen der GPK, zu entscheiden, ob das Gesamtbild der Jahresrechnung wesentlich beeinträchtigt und das Gesamtbild der Rechnung beeinträchtigt ist.

Der Antrag kann bei einem versagten Prüfungsurteil mit Rückweisungsantrag folgendermassen formuliert werden:

«Wegen des im Prüfungsurteil über die Jahresrechnung dargelegten Sachverhalts beantragen wir, die vorliegende Jahresrechnung 20XX mit Aktiven und Passiven von Fr. X'XXX'XXX.XX und einem Ertrags(Aufwand)überschuss von Fr. XXX'XXX.XX an den Gemeinderat zurückzuweisen.»

4.2.1.7 Nichtabgabe Prüfungsurteil

Falls die GPK nicht in der Lage ist ausreichende und geeignete Prüfungsnachweise zu beschaffen und zur Auffassung gelangt, dass kein Prüfungsurteil gebildet werden kann, so kann Sie die Nichtabgabe des Prüfungsurteils erklären. Beispiele:

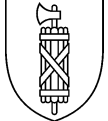
- Der Kauf oder Verkauf eines Grundstücks (bebaut oder nicht bebaut) kann weder anhand eines Grundbuchauszuges noch eines notariell beurkundeten Vertrages nachgewiesen werden (Übergang von Nutzen und Gefahr könnte erst im neuen Jahr liegen, aber aus politischen Überlegungen will der Gemeinderat den Handel im alten Jahr abwickeln und verbuchen).
- Aus der Presse erfährt die GPK, dass gegen die Gemeinde ein Prozess mit grösseren negativen finanziellen Folgen für die Gemeinde läuft, wobei der Gemeinderat nicht gewillt ist, die nötigen Auskünfte und Beurteilungen (z.B. von beauftragten Rechtsanwälten) offen zu legen. Aus den Presseberichten muss die GPK jedoch annehmen, dass der finanzielle Schaden die finanzielle Situation der Gemeinde grundlegend verändern könnte oder dürfte.

In der Privatwirtschaft würde die Revisionsstelle in solch gravierenden Fällen – unter anderem auch aufgrund des gestörten Vertrauensverhältnisses zwischen Rat und Revisionsstelle – ihr Mandat niederlegen. Die GPK kann ihr Mandat in dieser Situation nicht niederlegen. Es besteht aber die Möglichkeit, das AfGB des Kantons beizuziehen oder die Hilfe eines professionellen Revisionsunternehmens in Anspruch zu nehmen. Bei der Unmöglichkeit eines Prüfungsurteils kann die GPK in der Regel nur einen Rückweisungsantrag im Bericht anbringen, da die Abgabe eines Antrages zwingend ist und ein Genehmigungsantrag nicht in Frage kommt. In seltenen Fällen kann es gangbar sein, dass die Berichterstattung aufgeschoben wird, um jene Nachweise zu erlangen, die eine Urteilsabgabe ermöglichen.¹⁶

Die Berichtsvorlagen sind in [Kapitel 5 Anhang 1](#) Hilfsmittel zu finden.

¹⁵ Das HWP verwendet analog den Begriff "umfassend" verändert wird.

¹⁶ Arbeitshilfe für Rechnungsprüfungsorgane Kanton Bern (Ausgabe 2016), S.50

GPK-Handbuch	Seite	40	
Prüfungsbeendigung und Berichterstattung	Fassung	September 2020	

4.2.1.8 Verantwortung des Gemeinderates und der GPK

Das für die Rechnungslegung verantwortliche Organ der Gemeinde oder Spezialgemeinde ist eindeutig zu bezeichnen. Die oberste Verantwortung für die Rechnungslegung trägt immer das entsprechende exekutive oberste Organ (z.B. Gemeinderat, Verwaltungsrat, Schulrat).

Um zu gewährleisten, dass der Jahresabschluss frei von wesentlichen falschen Darstellungen ist, hat das oberste exekutive Organ (nachstehend «der Gemeinderat») ein Mindestmass an Kontrollen auszugestalten, zu implementieren und aufrecht zu erhalten. Es wird diesbezüglich auf Ziffer 3.3 «Internes Kontrollsystem (IKS)» verwiesen. In der Verantwortung der GPK steht die Durchführung der Prüfung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften. Es wird empfohlen, das Vorgehen und die Erkenntnisse der Prüfung zu dokumentieren und die Arbeitspapiere des Amtes für Gemeinden zu verwenden. Dadurch kann sich die GPK bei allfälligen Unklarheiten entlasten.

4.2.1.9 Bestätigung der Unabhängigkeit

Die GPK bestätigt, dass es die geforderte gesetzliche Unabhängigkeit erfüllt. Die Bestätigung der Unabhängigkeit ist eine Selbstdeklaration der GPK, die in der Regel nicht durch Dritte überprüft wird. Ausgenommen ist die kantonale Aufsichtsstelle.

4.2.1.10 Hervorhebung eines Sachverhalts

Ist die GPK der Meinung, dass ein im Abschluss dargestellter Sachverhalt so wichtig ist, dass er grundlegend für das Verständnis des Abschlusses ist, so sollte sie diesen Sachverhalt in einem Absatz im Bestätigungsbericht hervorheben. Dies kann dann der Fall sein, wenn z.B. längere Nutzungsdauern bei Sachanlagen oder wesentliche Bewertungskorrekturen gebucht wurden (z.B. ausserplanmässige Abschreibungen usw.).

Die GPK kann diesen Absatz unmittelbar nach dem Absatz mit dem Prüfungsurteil in den Bericht aufnehmen und ihn mit der Überschrift "Hervorhebung eines Sachverhalts" versehen.

Die Prüfung der Jahresrechnung wird sich in jedem Fall ausschliesslich auf finanztechnische Komponenten beschränken. Finanzpolitische Aussagen sind zu vermeiden, da diese in den Kompetenzbereich des Rates fallen. Somit sind Aussagen zu folgenden Themen zu vermeiden:

- Wirtschaftlichkeit von Anschaffungen/Projekten;
- laufenden Geschäften
- Zweckmässigkeit von zukünftigen Budgets
- Verwendung von Ressourcen

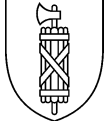
4.2.1.11 Hinweise zu Gesetzesverstössen und sonstige Hinweise

Stellt die GPK wesentliche Gesetzesverstösse fest, sind diese zunächst dem Rat mitzuteilen. In gravierenden Fällen ist ein Hinweis im Bestätigungsbericht an das Parlament oder die Bürgerschaft anzubringen und die kantonale Aufsicht zu informieren.

Der Hauptzweck von Hinweisen ist es zu verhindern, dass sich die Bürgerschaft oder das Parlament ein unzutreffendes Bild von der Vermögens-, Finanzierungs- und Ertragslage der geprüften Gemeinde macht.

Sollte die GPK der Meinung sein, dass ein Sachverhalt im Abschluss nicht dargestellt wurde, dieser aber so wichtig ist, dass er grundlegend für das Verständnis des Abschlusses ist, so sollte er diesen Sachverhalt in einem Absatz im Bestätigungsbericht hervorheben.

Die GPK kann diesen Absatz unmittelbar nach dem Absatz mit dem Prüfungsurteil in den Bericht aufnehmen und ihn mit der Überschrift "Hinweis auf sonstige Sachverhalte" versehen. Der Inhalt widerspiegelt klar, dass der Sachverhalt im Abschluss nicht dargestellt werden muss.

GPK-Handbuch	Seite	41	
Prüfungsbeendigung und Berichterstattung	Fassung	September 2020	

Beispiel 5 Gesetzesverstösse:

Die GPK stellt fest, dass zwei wesentliche Hochbauten mit zu hohen Nutzungsdauern abgeschrieben wurden. Sie weist im Revisionsbericht auf diesen Gesetzesverstoss hin. Im Weiteren stellt die GPK fest, dass massive Kompetenzüberschreitungen stattgefunden haben. Sie weist im Revisionsbericht nach dem Prüfungsurteil darauf hin, dass «Kredit XY durch den Rat genehmigt wurde, obwohl dazu ein Gutachten an der Bürgerversammlung hätte vorgelegt werden müssen».

Beispiel 6 sonstige Hinweise:

Die GPK stellt fest, dass der Bereich der Feuerwehr neu in einen Verein überführt wurde. Sie teilt in ihrem Bericht nach dem Prüfungsurteil unter sonstigen Hinweisen mit, dass «Aufwendungen und Erträge der Funktion Feuerwehr neu in einem Verein geführt werden und deshalb nicht mehr Teil der Jahresrechnung sind».

4.2.1.12 Berichtsdatum

Der Bericht wird auf den Zeitpunkt datiert, an dem die Prüfungsarbeiten beendet worden sind. Da die Aufgabe der GPK darin besteht, über den vom Rat erstellten Abschluss zu berichten, datiert die GPK den Bericht frühestens auf den Zeitpunkt, an dem der Rat den Abschluss unterzeichnet oder formell gutgeheissen hat. Auch die Vollständigkeitserklärung ist spätestens auf dieses Datum hin zusammen mit der Jahresrechnung rechtsgültig zu unterzeichnen. Das Datum der Beendigung der Prüfungsarbeiten ist in Bezug auf die Verantwortung der GPK von Bedeutung, denn sie hat wesentliche Ereignisse nach dem Bilanzstichtag bis zum Abschluss der Revision in ihrem Bericht zu berücksichtigen. Die GPK gibt damit unter anderem an, bis zu welchem Zeitpunkt es Ereignisse nach dem Bilanzstichtag berücksichtigt hat. Besteht zwischen Beendigung der Revision und Berichtsabgabe ein gewisser zeitlicher Abstand, trägt der Bericht das Datum der Berichtsabgabe (keine Rückdatierung). In diesem Fall soll das Datum der Beendigung der Revision im Bericht gesondert bezeichnet werden.

4.2.2 Ergänzungsbericht

Die GPK kann Ihre Erkenntnisse aus der Prüfung der Jahresrechnung dem Rat in einem Ergänzungsbericht oder einem Management Letter detailliert vorlegen. Dadurch werden die Erkenntnisse aus Prüfung dokumentiert und für den Rat ein Mehrwert geschaffen. Grundsätzlich sind die Form und der Inhalt eines Ergänzungsberichts gesetzlich nicht vorgeschrieben.

Im Ergänzungsbericht zur Jahresrechnung sind beispielsweise detaillierte Feststellungen zu mangelhaften IKS-Prozessen, fehlerhaften Positionen in der Jahresrechnung oder nicht erledigte Feststellungen aus den Vorjahren enthalten. Ebenso ist es möglich, die Prüfergebnisse aus den Zwischenrevisionen einfließen zu lassen. Der Rat kann dadurch Massnahmen ergreifen, um die Erstellung und die Konformität der Jahresrechnung zu verbessern.

Die Erstellung eines detaillierten Ergänzungsberichts kann einer externen Revisionsstelle in Auftrag gegeben werden. Es wird eine schriftliche Auftragsbestätigung empfohlen.

GPk-Handbuch	Seite	42	
Hilfsmittel und Arbeitspapiere	Fassung	September 2020	

4.2.3 Bericht Funktionsprüfung (Zwischenrevision)

Um gewisse Prozesse und Bereiche der Gemeinderechnung detaillierter und früher prüfen zu können kann die GPK Funktionsprüfungen durchführen (siehe auch Kapitel 3.1). Es wird empfohlen, die Erkenntnisse in einer Prüfdokumentation oder einem Bericht festzuhalten. Anhand des Berichts kann nachvollzogen werden, was das Prüfungsziel und das Prüfergebnis eines vorher bestimmten Teilbereichs der Gemeinderechnung ist und es können Verbesserungsmassnahmen ergriffen werden.

Berichte zu Funktionsprüfungen sind nicht an Form oder Inhaltsangaben gebunden. Es wird der GPK jedoch empfohlen, einen schriftlichen Bericht zu erstellen. In der Dokumentation der Funktionsprüfungen und der Berichterstattung ist die GPK weitgehend frei.

4.2.4 Korrespondenz

Unter Korrespondenz wird der gängige Mail- und Briefverkehr verstanden. Es ist zu empfehlen, dass in der Jahresrechnungsprüfung als auch in den Funktionsprüfungen die wichtigste Korrespondenz aufbewahrt wird. Allenfalls ist zu einem späteren Zeitpunkt nochmals auf gemachte Aussagen zurückzukommen. Dann ist es hilfreich, wenn die GPK auf Ihre Schriftlichkeiten den Zugriff sichergestellt hat.

5 Hilfsmittel und Arbeitspapiere

5.1 Anhang 1: [Hilfsmittel](#)

Für die Dokumentation Ihrer Prüfung sind im Anhang 1 folgende Hilfsmittel zu finden:

- H 1 Mehrjahresprüfungsplanung Jahresprüfplan
- H 2 Muster Auftragsbestätigung externe Revisionsstellen
- H 3 Wesentlichkeit
- H 4 Analyse der Jahresrechnung
- H 5.1 Bestätigungsbericht ohne Einschränkung (Standardbericht)
- H 5.2 Bestätigungsbericht eingeschränktes Prüfungsurteil
- H 5.3 Bestätigungsbericht versagtes Prüfungsurteil
- H 5.4 Bestätigungsbericht unmögliches Prüfungsurteil
- H 5.5 Bestätigungsbericht zum Budget (Budgetgemeinden)
- H 6 Erläuterungsbericht
- H 7 Vollständigkeitserklärung

Die Hilfsmittel sind zudem auf unserer Website [hier](#) zum Download bereit.

Die Hilfsmittel H1, H3 und H4 können je nach Grösse und Rahmenbedingungen einer Gemeinde ohne Weiteres angepasst werden können.

5.2 Anhang 2: [Arbeitspapiere](#)

Die Arbeitspapiere zur Dokumentation diverser Prüfungshandlungen der Jahresrechnung stehen Ihnen im Anhang 2 zur Verfügung. Sie dienen zur Prüfung einzelner Rechnungspositionen der Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung und Anhang der Jahresrechnung sowie einzelner Funktionen oder Themenbereiche.

Folgende Arbeitspapiere sind auf unserer Website [hier](#) zum Download bereit:

AP Nr.	AP	AP Nr.	AP
0	Allgemeine Prüfungen	27	Vergabebestimmungen (öffentliches Beschaffungswesen)
1	Amtsführung	28	Vergaberecht Schema für Bauvorhaben
2	IKS	29	Personalaufwand Verwaltung
3	Kreditrecht	30	Personalaufwand Lehrpersonen
4	Ergänzende Prüfung zur Jahresrechnung	31	Legislative, Exekutive, Allgemeine Dienste
5	Jahresrechnung und Anhang	32	Bauverwaltung
6	Budget	33	Betreibungsamt
7	Kasse	34	Öffentliche Sicherheit, allgemeines Rechtswesen
8	Post, Bank	35	Feuerwehr, Verteidigung
9	Forderungen	36	Bildung
10	Finanzanlagen	37	Kultur, Sport und Freizeit
11	Liegenschaften Finanzvermögen	38	Gesundheit (ohne Kranken-, Alters- und Pflegeheime)
12	Vorräte und angefangene Arbeiten	39	Asylwesen
13	Aktive Rechnungsabgrenzungen	40	Alimentenbevorschussung und -inkasso
14	VV	41	Kranken, Alters- und Pflegeheime
15	Darlehen und Beteiligungen	42	Soziale Sicherheit und wirtschaftliche Hilfe
16	Laufende Verbindlichkeiten	42.1	Integrationspauschale (und Beiträge im Rahmen des Prog. Schutzstatus S)
17	Finanzverbindlichkeiten	43	Verkehr
18	Rückstellungen	44	Umwelt, Raumordnung
19	Passive Rechnungsabgrenzungen	45	Wasserversorgung
20	Fonds, Legate und unselbständige Stiftungen	46	Abwasserbeseitigung
21	Spezialfinanzierungen	47	Volkswirtschaft
22	Vorfinanzierungen und zusätzliche Abschreibungen	48	Finanzausgleich
23	Bilanzüberschuss/-fehlbetrag	49	Vermögens- und Schuldenverwaltung
24	Investitionsrechnung	50	Abschreibungen auf VV
25	Zentraler Steuerbezug	51	Geldflussrechnung
26	Entgelte (Gebühren und Beiträge)	98	Individuelle Prüfungshandlungen

GPk-Handbuch	Seite	44	
Weitere Themen	Fassung	September 2020	

6 Weitere Themen

6.1 Prüfung der Amtsführung

Die Prüfung der Amtsführung findet in folgenden Bereichen mit folgenden Arbeitspapieren statt:

Prüfungsinhalt	Kommentar	AP
Amtsführung des Rates	Die GPK hat sich mit den Beratungen und mit den Beschlüssen des Rates zu befassen. Zu beachten ist dabei, dass sich die Kontrolltätigkeit nicht nur auf Geschäfte des Rates bezieht, die nach aussen Wirkungen entfalten. Die GPK hat sich darüber hinaus auch mit der Amtsführung im verwaltungsinternen Rahmen zu befassen (z.B. Personalprozess, Debitorenprozess usw.).	AP 1
Amtsführung der Verwaltung	Geprüft werden die Dienststellen der Gemeindeverwaltung als auch die Verwaltungskommissionen. Ferner sind die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen Bestandteil der von der GPK zu prüfenden Verwaltung.	AP 25 – 50

Den Rahmen der Prüfung der Amtsführung erteilt sich die GPK selbst. Sie beurteilt die Amtsführung des Rates und der Verwaltung in ihren grossen und wichtigen Zügen, um festzustellen, ob Rat und Verwaltung ihre Aufgaben gesamthaft betrachtet richtig erfüllt haben. Es steht der GPK sodann frei, spezifisch ausgewählte Aufgabenbereiche des Rates und der Verwaltung schwerpunktmässig zu prüfen. Schliesslich kann die GPK die Verwaltungskontrolle in einzelnen spezifisch ausgerichteten Geschäften vorzunehmen.

Entscheide sind durch die GPK immer als Gesamtkommission zu fällen. Die Prüfung bezieht sich wie in Art. 54 GG (sGS 151.2) festgehalten in der Regel auf das abgelaufene Jahr.

Das Arbeitspapier 1 zur Dokumentation zur Prüfung der Amtsführung steht ihnen im [Kapitel 5 Anhang 2](#) zur Verfügung.

6.2 Kreditrecht

Die dem GG (sGS 151.2) unterliegenden Gemeinden, Spezialgemeinden und Zweckverbände im Kanton St.Gallen haben im Rahmen der Führung des Finanzhaushalts ihr Rechnungswesen nach den gesetzlichen Vorschriften zu gestalten. Das Rechnungswesen umfasst nebst dem Finanzplan und der Jahresrechnung auch das Budget. Das Budget ermächtigt den Rat, die budgetierten Ausgaben im entsprechenden Umfang zu tätigen. Zudem liefert das Budget Informationen über das zukünftige Geschäftsjahr. Die Ausgabenbewilligung erfolgt nur in beschränktem Ausmass mit dem Budget. Adressat ist in erster Linie der Rat und die Vollzugsbehörden. Durch das Budget entsteht keine Rechtswirkung der Gemeinde mit Dritten. Verträge, Bestellungen usw. müssen durch den Rat oder die Verwaltung abgeschlossen werden und sind nicht durch das Budget rechtskräftig¹⁷.

¹⁷ Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st.gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung (1990), Seite 142 ff.

Ein für ein bestimmtes Vorhaben gesprochener Kredit ermächtigt und verpflichtet den Rat, dieses zu realisieren und die entsprechende Ausgabe zu tätigen. Einem Kredit liegt damit immer ein bestimmtes Vorhaben zugrunde; dieses wird aber mit dem Kreditbeschluss nur mittelbar genehmigt, das heisst, dem Rat bleibt je nach Ausgestaltung und Detaillierung des Vorhabens bei der Krediterteilung, ein mehr oder weniger grosser Spielraum für die Realisierung. Jeder Kredit darf nur seiner Bestimmung gemäss verwendet werden. Er darf weder für eine andere Aufgabenerfüllung beigezogen noch mit einer neuen Zwecksetzung versehen werden. Wenn der ursprüngliche Zweck nicht mehr erreicht werden kann oder eine Zweckänderung in grösserem Umfang erforderlich ist, wird der ursprüngliche Kredit hinfällig. Es muss ein neuer Kredit beantragt werden.

6.2.1 Kredit und Ausgaben

Grundsätzlich tätigt der Rat Ausgaben nur im Rahmen eines Kredits. Die Kreditsumme entspricht in der Regel dem im Budget (Erfolgs- oder Investitionsrechnung) eingestellten Betrag. Wird ein Kredit nicht vollständig in einem Rechnungsjahr, sondern verteilt über mehrere Rechnungsjahre verbraucht, sind die jeweiligen Teilbeträge in die Budgets der aufeinanderfolgenden Rechnungsjahre aufzunehmen. Reicht der ursprünglich beschlossene Kredit nicht aus, ist für die Mehrausgabe ein Nachtragskredit einzuholen. Der Nachtragskredit erhöht den Budgetkredit des laufenden Jahres.

6.2.2 Ausgaben und Anlagen

Für das Kreditrecht und damit für die Zuständigkeiten ist die Unterscheidung zwischen Ausgaben und Anlagen einerseits und innerhalb der Ausgaben zwischen gebundenen und neuen Ausgaben zentral. Der kreditrechtliche Begriff der Ausgabe ist dabei nicht deckungsgleich mit dem betriebswirtschaftlichen Begriff der Ausgabe.

Begriff	Definition
Ausgaben	Eine Ausgabe ist eine Aufwendung, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient. Als Ausgabe bezeichnet man die Bindung frei realisierbarer finanzieller Mittel an eine öffentliche Aufgabe. Ausgaben reduzieren das Finanzvermögen.
Anlagen	Mit einer Anlage werden keine Mittel zur Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe verwendet oder als VV gebunden. Mit einer Anlage wird grundsätzlich kein weiterer öffentlicher Zweck als die Vermögensverwaltung und -erhaltung angestrebt. Anlagen sind Veränderungen innerhalb des Finanzvermögens.

Ausnahmsweise kann der Rat ohne Kredit nur folgende Ausgaben tätigen:

- Dringliche Ausgaben, wenn eine Verzögerung die Interessen der Gemeinde erheblich gefährdet oder schädigt;
- Gebundene Ausgaben, wenn Gesetzgebung, Erlasse der Gemeinde oder andere rechtliche Verpflichtungen keinen grösseren Ermessensbereich offenlassen. Eine Ausgabe ist gebunden, wenn:
 - sie durch einen Grunderlass prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben ist;
 - sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben und Aufgaben der Schule unbedingt erforderlich ist;
 - sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt.

GPK-Handbuch	Seite	46	
Weitere Themen	Fassung	September 2020	

Sämtliche Ausgaben, die nicht gebundene Ausgaben sind, sind neue Ausgaben.

Weitere Details zur Auslegung von Ausgaben und Anlagen sind im [Merkblatt über Ausgaben](#) vom AfGB auf der Website www.gemeinden.sg.ch unter der Rubrik «Rechnungslegung RMSG / Merkblätter und Weisungen» zu finden.

6.3 Massnahmen bei Unregelmässigkeiten

Die Gemeinde hat grundsätzlich die Pflicht, die Verwaltung ordentlich zu führen und Missstände zu klären. Denkbar sind amtliche Untersuchungen im Zusammenhang mit finanziellen Unregelmässigkeiten (insbesondere Veruntreuungen), organisatorische Unzulänglichkeiten, Missbräuche irgendwelcher Art, unkorrekte Bewilligungserteilungen oder eine nicht rechtmässige Beschaffungspraxis.

Im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung sind vor allem Veruntreuungen von Interesse.

Grundsätzlich sind gemäss Art. 100 GG (sGS 151.2) Behördemitglieder, Verwaltungspersonal und Beauftragte disziplinarisch, strafrechtlich und vermögensrechtlich verantwortlich. Besteht der Verdacht auf Unregelmässigkeiten, so ist der Rat zu informieren. Der Rat ist in erster Linie für die Abklärung des Sachverhalts und für die Beweissicherung und die personalrechtlichen Massnahmen im Einzelfall zuständig. Werden strafrechtlich relevante Vorgänge vermutet, wird empfohlen die Polizei oder die Staatsanwaltschaft einzuschalten.

Gemäss Art. 100 Abs. 2 GG (sGS 151.2) ist der Rat, die GPK oder das Parlament zuständig zur Erhebung einer Straf- oder Schadenersatzklage. Der Rat kann sich trotz einer Strafanzeige immer noch entscheiden, die Angelegenheit intern zu untersuchen. Hat die Untersuchung Kosten zur Folge, so ist die übliche Kreditgenehmigung einzuholen.

Es wird empfohlen, bei Verdacht auf finanzielle Unregelmässigkeiten das Gemeindepräsidium zu informieren und sich an das AfGB (Aufsichtsstelle) zu wenden. Damit wird erreicht, das kommunale und kantonale Behörden koordiniert vorgehen können.

Die Regierung kann anstelle der Gemeinde handeln, wenn erhebliche Gemeindeinteressen verletzt wurden und keine Gemeindebehörde Straf- oder Schadenersatzklage erhebt.

Gemäss Art. 162 GG (sGS 151.2) kann jede Person Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde, eines selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmens, eines Gemeinde- oder Zweckverbandes der Aufsichtsbehörde anzeigen. Die Aufsichtsbehörde stellt der anzeigenden Person eine schriftliche Stellungnahme zu. Ist die Anzeige offensichtlich unbegründet, kann die anzeigende Person zur Zahlung einer Gebühr und zum Ersatz der entstandenen Kosten verpflichtet werden.

Die Aufsichtsbehörde kann gemäss Art. 161 GG (sGS 151.2) jederzeit Einsicht in die Akten nehmen, Behördenmitglieder und Verwaltungspersonal befragen sowie auf andere geeignete Weise Sachverhalte abklären.

GPK-Handbuch	Seite	47	
Literaturverzeichnis	Fassung	September 2020	

Literaturverzeichnis

Arta, H.-R. (1990). Die Zuständigkeitsordnung nach dem st. gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung. St.Gallen: Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse.

EXPERTsuisse (2016). Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung, Band «Finanzdienstleistungen, Personalvorsorge und öffentliche Verwaltungen». Zürich: EXPERTsuisse.

EXPERTsuisse (2016). Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung, Band «Ordentliche Revision». Zürich: EXPERTsuisse.

Treuhand-Kammer. (2009). Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung: Band 2 «Abschlussprüfung». Zürich: Schweizerische Kammer der Wirtschaftsprüfer und Steuerexperten.