Geschäfts- und Rechnungsprüfung in der Gemeinde

GPK-Leitfaden

Amt für Gemeinden Graubünden
Uffizi da vischnancas dal Grischun
Ufficio per i comuni dei Grigioni

Neuauflage 2018

Inhalt

Vorwort	4
1. Rechtliche Stellung der Geschäftsprüfungskommission	5
2. Anforderungsprofil an ein Mitglied der GPK	7
3. Aufgabenbereich und Verantwortung der GPK	8
4. Arbeit der GPK	12
5. Besprechung, Berichterstattung und Antrag	16
6. Dokumentation der Prüfung	17
7. Häufige rechtliche Fragen	18
Literaturhinweise	21
Gesetzesgrundlagen	22
Anhang I "Mustergesetz"	23
Anhang II "Musterbericht"	28

Herausgeber

Amt für Gemeinden
Rosenweg 4, 7001 Chur
Tel. +41 81 257 23 91
E-Mail: info@afg.gr.ch
www.afg.gr.ch

Die Bezeichnungen in diesem Leitfaden sind geschlechterneutral!

Vorwort

Mit dem Leitfaden für die Geschäfts- und Rechnungsprüfung in der Gemeinde kommt das Amt für Gemeinden dem Bedürfnis zahlreicher Gemeinden nach, den Tätigkeitsbereich der kommunalen Geschäftsprüfungskommission (GPK) zu beleuchten. Dieser Leitfaden kann in mancher Hinsicht offene Fragen klären und trägt der fachlichen und politischen Bedeutung der GPK Rechnung. Sie halten eine aktualisierte Version dieses Leitfadens in Ihren Händen. Im Sinne eines "Updates" wurde er an die Änderungen in der Gesetzgebung angepasst. Mit dem totalrevidierten Gemeindegesetz (GG; BR 175.050), welches am 1. Juli 2018 in Kraft getreten ist, gibt es einige, meist formale, Anpassungen gegenüber der Ausgabe des Leitfadens aus dem Jahr 2013.

Der Leitfaden soll in einfacher, kurzer und verständlicher Art und Weise die wichtige Arbeit der GPK unterstützen.

Politische und gesellschaftliche Überlegungen stehen bei der Wahl von Mitgliedern in die GPK oft im Vordergrund. Die erfolgsversprechende Arbeit des kommunalen Prüfungsorgans hängt aber auch von der fachlichen und charakterlichen Voraussetzung der einzelnen Mitglieder ab. Die Einarbeitung in die Aufgabe erfolgt meist durch die Weitergabe von Erfahrungen innerhalb der GPK oder durch "Learning-by-doing". Der vorliegende Leitfaden soll ergänzend dazu beitragen, sich in den vielfältigen Aufgaben einer GPK möglichst rasch zurecht zu finden.

Die Auswirkungen des Finanzdebakels der Walliser Gemeinde Leukerbad Ende der 1990er Jahre warf Schweiz weit Fragen über die Pflichten und die Verantwortung kommunaler und kantonaler Aufsichtsorgane auf. Der Fall Leukerbad führte eindrücklich vor Augen, welche Auswirkungen die fehlende oder mangelnde kommunale Prüfung haben kann. Der GPK kommt also eine wesentliche Funktion zu, Unrechtmässigkeiten und Fehlentwicklungen möglichst frühzeitig zu erkennen.

Regelmässig beantwortet das Amt für Gemeinden Fragen im Zusammenhang mit der Geschäfts- und Rechnungsprüfung. Es geht dabei meist um fachliche Fragen rund um die Prüfung der Jahresrechnung. Oftmals handelt es sich aber auch um politisch-institutionelle Fragen wie Stellung und Kompetenzen der GPK, sowie um die Abgrenzung zwischen GPK und Gemeindevorstand. Der Leitfaden nimmt einige dieser Sachverhalte auf und versucht, auf diese Fragen eine Antwort zu geben.

Amt für Gemeinden, 2018

Aktualisierte Auflage Oktober 2019 (terminologische Anpassungen)

1. Rechtliche Stellung der Geschäftsprüfungskommission

Die **Stimmberechtigten** üben durch ihre Stellung als **oberstes Gemeindeorgan** eine gewisse Kontrolle über die Tätigkeit der Exekutive aus. Aus praktischen Gründen kann sich aber nicht jeder Stimmberechtigte selber über die Verwaltungstätigkeit orientieren. Diesen Zweck erfüllt die GPK. Sie ist somit ein **Hilfsorgan** bzw. der **verlängerte Arm** der Stimmberechtigten.

Die GPK ist ein **ordentliches Organ** der Gemeinde (Art. 10 Abs. 1 GG). In Gemeinden **ohne Gemeindeparlament** ist sie zwingend von der Gemeindeversammlung zu wählen bzw. ist die Wahl der Urnenabstimmung zu unterstellen. In Gemeinden **mit Parlament** kann die Wahl der GPK-Mitglieder ebenfalls durch eine Volkswahl erfolgen. Das kommunale Recht kann aber auch vorsehen, dass die Mitglieder der GPK durch das Parlament bestellt werden und diesem auch angehören dürfen (Art. 41 Abs. 2 GG). Die Ausführungen im Leitfaden beziehen sich meist auf die so genannte "ordentliche Gemeindeorganisation", d. h. auf Gemeinden ohne Parlament. Der Inhalt findet jedoch – unter Berücksichtigung der kommunalen Kompetenzzuteilung – auch auf Gemeinden mit der "ausserordentlichen Organisation" Anwendung.

Die GPK ist für ihre Tätigkeit einzig der Gemeindeversammlung gegenüber verantwortlich und besitzt eine **unabhängige Stellung,** weshalb das kantonale Recht strikte Unvereinbarkeits-, Ausschluss- und Ausstandsregelungen vorschreibt (Art. 31 ff. GG).

Unvereinbarkeit: Mitglieder des Gemeindevorstands und Gemeindeangestellte können nicht der GPK angehören. Die Gemeinde kann den für die Unvereinbarkeit massgebenden Beschäftigungsgrad definieren.

Ausschluss: Verwandte und Verschwägerte in gerader Linie, Geschwister, Ehegatten und Personen, die zusammen in eingetragener Partnerschaft oder faktischer Lebensgemeinschaft leben, dürfen nicht gleichzeitig in den Gemeindevorstand und in die GPK Einsitz nehmen.

Ausstand: Mitglieder der GPK haben bei der Prüfung der Rechnungs- und Geschäftsführung einer Behörde oder Amtsstelle in Ausstand zu treten, wenn ihr eine im Ausschlussverhältnis stehende Person angehört.

Darüber hinaus ist es sinnvoll, wenn die GPK-Mitglieder in keinerlei Abhängigkeitsverhältnis zur Gemeinde stehen.

Die GPK ist ein **Prüforgan** und **kein Vollzugsorgan**, sie darf nicht mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden. Demzufolge besitzt sie keine selbständigen Verwaltungs- und Entscheidungsbefugnisse und kann im Namen der Gemeinde auch keine Rechtsgeschäfte abschliessen. Der Gemeindevorstand kann jedoch die Kommission **beratend** beiziehen (z. B. beim Budgetverfahren, bei der Finanzplanung, bei Projektentscheiden). Die GPK kann ihre Kritik der Gemeindeversammlung zur Kenntnis bringen, allfällig festgestellte Missstände aufdecken und Anträge zu deren Behebung stellen.

Die GPK besteht aus mindestens drei Mitgliedern. Es ist eine Präsidentin oder ein Präsident zu bezeichnen. Sinnvollerweise werden die Aufgaben und Prüfbereiche so aufgeteilt, dass die Kommissionsmitglieder ihre Erfahrung, ihr Wissen und ihre eigenen Kenntnisse in ihre Arbeit einbringen können. Die Prüfung bestimmter Geschäfte kann einzelnen Mitgliedern übertragen werden. Die Stellungnahme der Kommission und der Bericht mit Antrag an die Gemeindeversammlung werden aber von **allen gemeinsam** vorgetragen bzw. verfasst und unterzeichnet. Die GPK ist eine **Kollegialbehörde**. Die Mitglieder der GPK haben somit die Entscheide der Behörde zu vertreten.

Im Rahmen der Gemeindeversammlung als "Stimmberechtigter" eine von der GPK abweichende Meinung zu äussern, ist zwar nicht verboten, aber illoyal gegenüber der Behörde.

Die Gemeinde hat die Möglichkeit, eine **externe Stelle** mit dem Prüfungsauftrag zu betrauen. Oft wird die Rechnungsprüfung (Revision) einer externen Revisionsstelle übertragen. In solchen Fällen beschränkt sich die GPK auf die Geschäftsprüfung und auf die Überwachung des Revisionsauftrags. Um Doppelspurigkeiten möglichst zu vermeiden, sind Absprachen zwischen der GPK und der externen Revisionsstelle notwendig. Die externe Revisionsstelle kann **nicht an die Stelle** einer GPK treten, sondern nur **in Ergänzung** zu dieser tätig sein. Auch wenn die **finanztechnische** Verantwortung übertragen werden kann, die **finanzpolitische** verbleibt bei der GPK. Die Wahl einer externen Revisionsstelle erfolgt durch den Gemeindevorstand, es sei denn, die GPK sei durch das Gemeinderecht dazu selber legitimiert.
Für die Vornahme ausserordentlicher Prüfungen kann die GPK Sachverständige beiziehen.

In besonderen Fällen kann die Regierung dem Amt für Gemeinden die Revisionstätigkeit erlauben (z. B. nach Gemeindezusammenschlüssen) oder es gar beauftragen (im Rahmen einer finanzaufsichtsrechtlichen Intervention).

Die Mitglieder der GPK können wie diejenigen anderer Behörden disziplinarisch, strafrechtlich und vermögensrechtlich zur **Verantwortung** gezogen werden für ihre Handlungen und Unterlassungen. Die Disziplinargewalt dient vorab der Sicherung des geordneten Geschäftsgangs der Behörden. Eine Haftung der GPK oder ihrer Mitglieder bei nicht festgestellten Mängeln ergibt sich jedoch nur bei grober Pflichtverletzung (siehe Gesetz über die Staatshaftung).

Mit einer guten und erfolgreichen Mitarbeit in der Gemeinde kann die GPK viel dazu beitragen, dass sich eine Gemeinde und deren Finanzen positiv entwickeln. Die Prüfung einer Gemeinderechnung und der damit zusammenhängenden Sachverhalte ist eine **verantwortungsvolle** und **interessante Arbeit**.

Weitere Vorgaben für die GPK können in kommunalen Rechtserlassen (z. B. Verfassung, GPK-Gesetz, Geschäftsverordnung,) enthalten sein. Ein **Mustergesetz** findet sich im **Anhang I** zu diesem Leitfaden.

Die GPK ist keine Schattenregierung!

2. Anforderungsprofil an ein Mitglied der GPK

Die kantonale Gesetzgebung schreibt **keine fachlichen Anforderungen** für die Mitglieder einer GPK vor. Diese müssen jedoch in der Gemeinde stimm- und wahlberechtigt sein. Aufgrund des Tätigkeitsbereichs sind spezifische Vorkenntnisse von Vorteil. Fehlen den GPK-Mitgliedern besondere Fachkenntnisse über den Gemeindefinanzhaushalt, das Rechnungswesen oder die Revision von Gemeinderechnungen, können sie diese „on the job" erarbeiten. Der fachliche Austausch innerhalb der GPK, die fundierte Einführung von neuen Mitgliedern durch erfahrene Kollegen wie auch die persönliche Motivation führen zu einer hohen Qualität der GPK. Insgesamt ist ein **"gesunder Menschenverstand",** welcher sich aus der Lebenserfahrung, dem Verantwortungsgefühl, der Ortskenntnisse, der Sachlichkeit, der Korrektheit und der Unabhängigkeit zusammensetzen kann, für die qualitative Arbeit einer GPK ebenso wichtig, wie die fachlichen Kenntnisse. Einwohner, denen das Amt der Geschäftsprüfung anvertraut wird, erfüllen eine **verantwortungsvolle Aufgabe**.

Das Prüforgan hat seine Aufgabe **unabhängig** wahrzunehmen. Berufliche, familiäre, kollegiale oder freundschaftliche Verbindungen dürfen für die Prüfungsarbeit keine Rolle spielen. Zwischen Gemeindevorstand und Geschäftsprüfungskommission sollte eine angenehme, aber unabhängige Beziehung herrschen. Das Mitglied einer GPK sollte von einem konstruktiv-kritischen Geist erfüllt sein.

Es ist zu empfehlen, dass sich die neu gewählten GPK-Mitglieder **weiterbilden**. Dies kann durchaus autodidaktisch über die zahlreiche Fachliteratur erfolgen. Der Besuch von entsprechenden Weiterbildungsangeboten ist empfehlenswert.

3. Aufgabenbereich und Verantwortung der GPK

Der gesetzliche Auftrag der GPK in den Gemeinden ist im **kantonalen Gemeindegesetz** unter **Art. 42 Abs. 1** festgehalten:

Die GPK prüft spätestens nach jedem Jahresabschluss die Rechnungs- und Geschäftsführung der Gemeinde auf ihre Rechtmässigkeit. Sie erstattet der Gemeinde schriftlichen Bericht und stellt Antrag.

Geschäfts- und Rechnungsprüfung

Den Prüfungsorganen steht das Recht auf **Einsicht in sämtliche Gemeindeakten** zu, sofern sie nicht dem Persönlichkeitsschutz unterliegen. Sie können die Vorlage aller Protokolle und Unterlagen verlangen. Dies bedingt selbstverständlich, dass die Kommissionsmitglieder einem strengen **Amtsgeheimnis** unterliegen. Die Prüfungshandlungen können zu beliebigen Zeitpunkten erfolgen.

Die Arbeiten der GPK sind nicht auf die Kontrolle des Finanz- und Rechnungswesens beschränkt. Vielmehr hat sie die Rechtmässigkeit, die praktische und politische Zweckmässigkeit der gesamten Verwaltungstätigkeit zu überprüfen und dazu gegenüber der Gemeindeversammlung Stellung zu nehmen. Eine klare Abgrenzung zwischen **Geschäfts- und Rechnungsprüfung** ist vielfach nicht möglich.

Sachgeschäfte hat die GPK **systematisch** nachzuprüfen, zu analysieren und zu beurteilen. Zur **Geschäftsprüfung** gehört auch die Überprüfung der Einhaltung der rechtmässigen Umsetzung von Gemeindeversammlungsbeschlüssen. Die während des Verwaltungsjahres vorgefallenen Geschäfte werden mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen geprüft. Gleichzeitig mit der Jahresrechnung wird die gesamte Tätigkeit der Gemeinde im Bereich des Finanzhaushaltes beurteilt. Darüber hinaus können sich die Prüfungen auch auf die Anträge erstrecken, wie hoch Steuerfuss und Gebührenansätze festgesetzt werden sollen.

Die Prüftätigkeiten sind meist fliessend:

Aufgabenfelder der Geschäftsprüfung

- Rechenschaftsprüfung der Verwaltung anhand von Proto-kollen, Berichten und Beschlüssen bezüglich Rechtmässigkeit und zweckmässigem Vollzug
- Beurteilung des Budgets, des Steuerfusses und der Finanzplanung
- Prüfung von Beschlüssen, welche finanzielle Folgen für die Gemeinde bewirken
- Prüfung von Rechtserlassen vor der Unterbreitung an die Gemeindeversammlung
- Überwachung der effizienten Arbeitsweise der einzelnen Abteilungen und Beurteilung von Organisationsstruktur und Personalführung
- Beurteilung des internen Kontrollsystems
- Beurteilung der Informationspolitik
- Überprüfung der Planung und der Abwicklung von Investitionsprojekten (Arbeitsvergabe, Kosten- und Kreditüberschreitungen)
- Überwachung der externen Rechnungsprüfung

Aufgabenfelder der Rechnungsprüfung

- Formelle und materielle Prüfung von Buchhaltung und Jahresrechnung
- Verpflichtungskreditkontrolle
- Einhaltung der Budgets und der übrigen Kredite
- Einhaltung der Grundsätze über die Rechnungslegung, der Haushaltsführung und der Budgetierung
- Vorhandensein der Vermögenswerte und die Einhaltung der Bewertungsgrundsätze

Das Ziel der **Rechnungsrevision** ist die Feststellung, ob Buchhaltung und Jahresrechnung sowohl **formell** als auch **materiell** übereinstimmen, ob sie ordnungsgemäss geführt sind und den Vorschriften der Finanzhaushaltsgesetzgebung entsprechen. Die Darstellung des Rechnungsergebnisses und der Vermögenslage sowie die Prüfung der Vollständigkeit und der Rechtmässigkeit der Einnahmen, Ausgaben, Anlagen und Schulden sind weitere wichtige Ziele der Rechnungsprüfung. Zudem kann die GPK die allgemeine Organisation des Rechnungswesens beurteilen und Verbesserungsvorschläge bezüglich Buchführung, Belegablage und internes Kontrollsystem einbringen. Als Folge davon kann sie präventiv auf die künftigen Rechnungsablagen wirken und den Einsatz von Instrumenten der finanziellen Führung empfehlen oder gar fordern. Zu erwähnen ist, dass das kantonale Finanzhaushaltsgesetz (FHG; BR 710.100) die Erstellung eines Budgets und einer Finanzplanung vorschreibt.

Haftung

Die Prüfungsorgane haften gegenüber der Gemeinde für Schäden, die sie durch **absichtliche** oder **grobfahrlässige** Verletzung ihrer Pflichten verursachen. Es gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Staatshaftung.

Prüfungshandlungen: Formelle und materielle Prüfung

Bei der **formellen Prüfung** wird abgeklärt, ob Rechnung, Anhang und Buchhaltung zahlenmässig und rechnerisch richtig sind und mit den Formvorschriften übereinstimmen.

Bei der **materiellen Prüfung** ist zu beurteilen, ob Buchhaltung und Jahresrechnung rechtmässig geführt und abgeschlossen wurden. Dabei sind im Wesentlichen aufgrund der Verpflichtungskreditkontrolle drei Prüfungen vorzunehmen:

- Abklären, ob der bewilligte Kredit wirklich dafür verwendet wurde, wofür er bestimmt war;
- Untersuchen, ob sich die Ausgabe im Rahmen des bewilligten Kredites hält, d. h. ob nicht ungerechtfertigte Kreditüberschreitungen vorliegen;
- Feststellen, ob das Gemeindeorgan, das die Ausgabe bewilligte, hierfür sachlich auch zuständig war.

Im Rahmen der materiellen Prüfung gilt es auch zu prüfen, ob die Vertretungsbefugnisse bei Fremdmittelaufnahmen und anderen Rechtsgeschäften beachtet wurden.

Innerhalb der formellen und materiellen Haushaltskontrolle hat die GPK auch **weitere Prüfungen** vorzunehmen. Darunter fallen Anträge auf Beschlüsse, die finanzielle Folgen für die Gemeinde bewirken. Dabei muss **nicht die Zweckmässigkeit** überprüft werden, sondern die GPK kann sich lediglich auf die **wirtschaftlichen Auswirkungen** konzentrieren.

Die GPK verschafft sich eine Übersicht, wie die Gemeinde mit Verbänden und anderen Organisationen verflochten ist (z. B. Darlehen und Beteiligungen) und welche Eventualverpflichtungen daraus entstehen (z. B. Garantieleistungen für Investitionshilfedarlehen des Bundes, Bürgschaften).

Prüfung des internen Kontrollsystems (IKS)

Das kantonale Finanzhaushaltsrecht schreibt unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses ein zweckmässiges, risikoorientiertes internes Kontrollsystem vor.

Die Ziele eines IKS sind:

- Vermögen schützen
- zweckmässige Verwendung der Mittel sicherstellen
- Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung verhindern oder aufdecken
- Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung gewährleisten
- Informationsfluss verbessern (Qualität, Frequenz)
- Geschäftsprozesse sichern, Effizienzpotenziale erkennen (weniger Fehler)
- Geschäftsrisiken identifizieren
- Organisation klären (Aufgaben, Verantwortung)
- Verantwortungsbewusstsein bei Mitarbeitenden stärken
- Bestehende Instrumente zusammenführen; Gemeindeführung stärken
- Risiko deliktischer Handlungen reduzieren (präventiv)
- Vertrauen erhöhen

Die GPK kann mithelfen, das IKS laufend zu verbessern. Bei der Prüfung geht es in erster Linie darum, festzustellen, ob ein IKS besteht und es zweckmässig und wirksam ist.

Folgende Sachgebiete eignen sich für die Prüfung der internen Kontrolle:

- Unterschriftenregelung (Kollektivunterschrift)
- Visaordnung
- Organigramm
- Vier-Augenprinzip
- Arbeitsabläufe
- Stellen- und Funktionenbeschreibungen
- Interne Geldverkehrsrevisionen
- Budgetkontrollen
- Funktionentrennung (personelle Trennung von Entscheid und Kontrolle)

Zusammenfassung der Pflichten und Rechte

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

Pflichten:

- Geheimhaltungspflicht
- gewissenhafte, ehrliche und sorgfältige Arbeit
- Prüfen, ob die Einnahmen vollständig und die Ausgaben zulässig sind
- Formelle und materielle Prüfung von Buchhaltung und Jahresrechnung
- Vergleich des Budgets mit der Jahresrechnung (Kreditüberschreitungen)
- Finanzlage beurteilen
- Prüfen der Verpflichtungskreditkontrolle
- Berichterstattung und Antragstellung an die Gemeindeversammlung
- Dokumentation der Prüfung

Rechte:

- Einsicht in die Akten, soweit dies zur Prüfung erforderlich ist (Protokolle, Korrespondenzen, Steuerausstandslisten usw.). **Persönliche Akten** (z. B. Steuerfaktoren oder -erklärungen) dürfen **nicht** eingesehen werden.
- Zutritt zu allen Räumlichkeiten der Gemeinde, soweit dies zur Wahrnehmung der Aufgabe notwendig ist.

Weitere Kompetenzen und Verantwortung

Wenn die GPK mit Vorschlägen, die sie für begründet und wichtig hält, beim Gemeindevorstand nicht durchdringt oder wenn dieser es ablehnt, den vorgebrachten Kritiken und Beanstandungen Rechnung zu tragen, ist die Kommission **verpflichtet**, ihre abweichende Auffassung **der Gemeindeversammlung vorzutragen**, damit diese darüber das letzte Wort sprechen kann. Wenn auch die Gemeindeversammlung den Beanstandungen nicht Folge leistet und nichts unternimmt, die festgestellten Missstände zu beheben, hat die Prüfungskommission das Recht und die Pflicht, mittels Aufsichtsbeschwerde an die Regierung zu gelangen, sofern sie die Grundsätze einer ordnungsgemässen Gemeindeführung als verletzt erachtet. Im Übrigen besteht bei betrügerischen Handlungen oder ungetreuer Geschäftsführung die Pflicht, Anzeige zu erstatten.

Das **Auskunftsrecht des Stimmbürgers** findet seine Grenze an der Geheimhaltungspflicht des Prüfungsorgans. Dieses hat in der Regel nur darüber Aufklärung zu geben, ob die durchgeführten Prüfungshandlungen Anlass zu Beanstandungen geben oder nicht. Wenn nähere Aufschlüsse über Vorgänge verlangt werden, die der Geheimhaltungspflicht unterliegen, so hat die Prüfungskommission in oftmals nicht einfacher Interessenabwägung zu entscheiden, wie weit sie die verlangten Auskünfte geben kann und darf.

Hinweise aus der Bevölkerung

Auf Gemeindeebene obliegt es in erster Linie der kommunalen Geschäftsprüfungskommission, die Tätigkeit der Organe, Behörden und der Verwaltung zu überwachen und dafür zu sorgen, dass die Gemeinde ihr Handeln nach dem geltenden Recht ausrichtet. Entsprechenden Hinweisen aus der Bevölkerung auf Unregelmässigkeiten hat die GPK mit dem gebotenen Aufwand nachzugehen.

Beratung des Gemeindevorstands (Art. 43 Abs. 2 GG)

"Insbesondere bei Geschäften mit finanziellen Auswirkungen kann der Gemeindevorstand die GPK beratend beiziehen".

Damit wurde eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um auf das bei der GPK vorhandene finanztechnische und anderweitige Wissen zurückgreifen zu können. So soll beispielsweise bei Geschäften mit hohen finanziellen Auswirkungen die GPK in die Entscheidungsfindung beratend einbezogen werden können, indem die GPK für die Klärung von finanziellen Fragen zur Verfügung steht. Zu beachten ist dabei, dass es weder um eine Prüfung oder gar Kontrolle laufender Geschäfte, noch um die Beeinflussung der operativen Tätigkeit des Gemeindevorstands gehen kann. Eine Abgrenzung zwischen objektiver, rein unterstützender und wertungsfreier Beratung der Exekutive und indirekter, unbewusster und vielleicht auch suggestiver Beeinflussung durch die GPK wird in der Praxis nicht immer leicht zu ziehen sein. Ein zurückhaltender Gebrauch dieser möglichen Beratungsfunktion führt jedoch dazu, dass sich die Kompetenzen zwischen Vorstand und GPK nicht vermischen. Die GPK ist sich bewusst, dass sie in der beratenden Tätigkeit gegenüber dem Vorstand keine Entscheid- oder Weisungsbefugnisse hat.

Der beratende Beizug der GPK ist ein Recht des Gemeindevorstandes. So kann die GPK keinen Anspruch geltend machen, bei allen oder von ihr ausgewählten Geschäften beratend tätig zu sein. Im Gegenzug besteht aber für die GPK keine rechtliche Verpflichtung, wirklich beratend tätig sein zu müssen. Die GPK kann somit eine Anfrage des Vorstands ablehnen.

4. Arbeit der GPK

Vorbereitung

Bevor die GPK mit der Arbeit beginnt, sollte sie sich über die zu prüfenden Unterlagen und über die einzuhaltenden Gesetze und Verordnungen einen **Überblick** verschaffen. Zur Vorbereitung gehört auch, weitere notwendige Unterlagen zu beschaffen (z. B. Belege, Inventare, Verpflichtungskreditkontrollen, Protokolle).

Der Kommissionspräsident plant die verschiedenen Einsätze in **personeller** und **zeitlicher** Hinsicht. Bei der Arbeitsteilung sollen die Fähigkeiten der einzelnen Mitglieder berücksichtigt werden. Die Planung setzt Kenntnisse der Verwaltungsorganisation voraus.

Es ist dem Prüfungsorgan frei gestellt, wie es seine Arbeit ausüben will. Es kann den Zeitpunkt und den Umfang der Prüfungen selber bestimmen und **angemeldet** oder **unangemeldet** erscheinen. Als Grundsatz gilt, dass die gesamte Gemeinderechnung umfassend geprüft werden muss, bevor sie der Gemeindeversammlung vorgelegt wird. Mit Hilfe eines mehrjährigen Prüfungsplanes (z. B. während einer Amtsperiode) können Schwerpunkte der Prüfung gesetzt werden. Ziel sollte es sein, über eine **mehrjährige Periode** sämtliche Bereiche abzudecken.

Denkbar und sinnvoll ist auch, dass die Prüfungsaufgaben auf das ganze Jahr verteilt und Zwischenrevisionen vorgenommen werden. Die zu prüfenden Gebiete sollten sorgfältig definiert und die Art der Prüfung (Detailprüfung oder Stichprobenkontrolle) genau festgelegt werden.

Der Einsatz von **Prüfungschecklisten** ermöglicht eine zweckmässige Vorgehensweise. Die Gesamtprüfung der Rechnung oder des Budgets wird in einzelne Teilgebiete gegliedert. Eine klare Zielformulierung sowie Hinweise auf Vorschriften und Weisungen ermöglichen eine effiziente Prüfung. Durch die Unterstützung des Prüfprozesses mit Hilfsformularen können schnell aussagekräftige Resultate erreicht werden. Zusätzlich werden mit den ausgefüllten Checklisten die Prüfungshandlungen gut dokumentiert.

Der Nachweis, dass die Buchführung und die Rechnungsablage ordnungsmässig sind, sollte auf möglichst einfachem Weg erreicht werden. Deshalb ist bei der Prüfung zwischen **lückenloser Prüfung** und **Stichprobenprüfung** abzuwägen.

Lückenlose Prüfung

Bei der lückenlosen Prüfung wird die Gesamtheit aller Buchungssachverhalte innerhalb eines bestimmten Bereiches oder Zeitabschnittes erfasst. Dies kann dazu dienen, die Vollständigkeit und die Ordnungsmässigkeit zu prüfen. Meist erfolgt dies nur in Einzelfällen (z. B. Transaktionen Liegenschaften Finanzvermögen, Abschreibungen von Steuerforderungen oder Rückstellungen).

Stichprobenprüfung

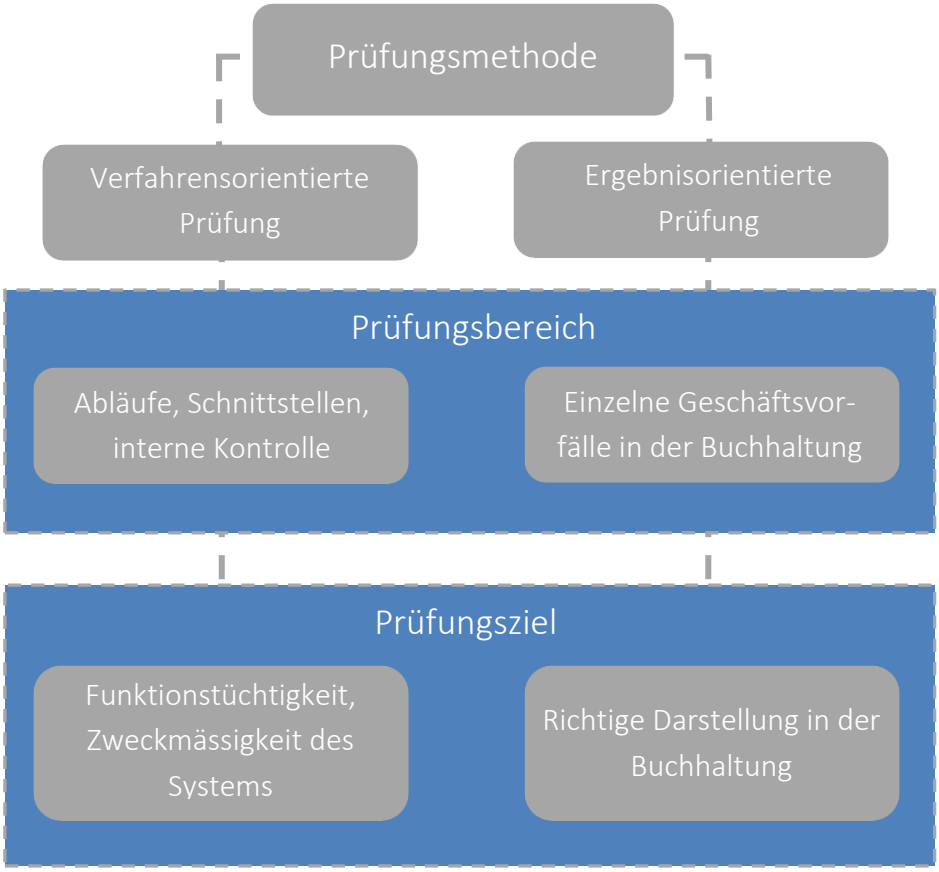
Die typischen Eigenschaften von Stichproben lassen auf ein Gesamtergebnis der ausgewählten Prüffelder schliessen. Auch können bedeutende Sachverhalte oder Vorgänge, bei denen das Fehlerrisiko hoch erscheint, geprüft werden.

Nebst der **buchhalterischen Revision** hat die GPK die Rechnung auch in **rechtlicher Hinsicht** (Gesetzmässigkeit) zu überprüfen. Bei dieser Prüfung geht es darum, abzuklären, ob die Ausgabenpositionen auf gültigen Rechnungsgrundlagen basieren, ob diese Ausgaben auf Gesetz, Budget oder Kreditbeschlüssen beruhen und ob sich die Behörden an ihre verfassungsmässigen Finanzkompetenzen gehalten haben.

Bei den Einnahmen gilt es abzuklären, ob die Gemeinde all ihre Finanzquellen ausgeschöpft hat, ob die Steuern, Taxen und Gebühren aufgrund geltender Bestimmungen eingezogen werden und ob die Subventionen angefordert bzw. einkassiert worden sind. Zudem muss auch geprüft werden, ob die Guthaben sorgfältig und rechtzeitig eingezogen werden.

Prüfungsmethoden: verfahrensorientiert oder ergebnisorientiert?

Es gibt grundsätzlich zwei verschiedene Methoden, um eine Prüfung durchzuführen:



Bei der **verfahrensorientierten** Prüfung wird die Qualität, Zweckmässigkeit und Funktionstüchtigkeit der Organisation, der Abläufe und der Informationsflüsse geprüft. Sie setzt sich mit den internen Kontrollen und dem System, in dem die Abläufe (z. B. Ablesung der Wasserzähler bis zur Fakturierung der Gebühren) stattfinden, auseinander. Ziel ist es, die Zweckmässigkeit und Funktionstüchtigkeit der Abläufe zu untersuchen. Dabei stellen sich Fragen wie: Sind Kontrollvorgänge eingebaut? Sind die Verantwortungen zugewiesen? Sind die Schnittstellen zwischen den Abteilungen definiert und geregelt? Um diese Fragen zu beantworten, können Organigramme, Stellenbeschreibungen, Anordnungen und Dienstanweisungen, Formulare und Belegwesen sowie übrige technische Hilfsmittel herangezogen werden.

Die verfahrensorientierte Prüfung beschränkt sich im Wesentlichen auf Bereiche und Prozesse, die eine finanzielle Auswirkung haben.

Als Beispiele können folgende Prozessabläufe dienen:

- Gebührenfakturierung, von der Erfassung der Zählerstände bis zur Bezahlung
- Grundstückgewinnsteuern, vom Eingang der Handänderungsmeldung bis zur Bezahlung der Steuern
- Erbschafts- und Schenkungssteuern, vom Todesfall bis zur Bezahlung der Steuern
- Fakturierung der Anschlussgebühren, von der Baubewilligung bis zur definitiven Abrechnung und Zahlung
- Sozialleistungen, vom Entscheid, zur Auszahlung, zur Meldung an das kantonale Sozialamt

Es wird festgestellt, wo das System Stärken und Schwächen aufweist. Kann festgestellt werden, dass angemessene interne Kontrollen bestehen, wird in einem zusätzlichen Schritt geprüft, ob die Kontrollen nicht nur vorgesehen sind, sondern auch ausgeführt werden. Dies kann auf verschiedene Arten geschehen: Mit der Überprüfung, ob die Durchführung der Kontrollen ausreichend durch Visa, Daten oder weitere Vermerke dokumentiert ist, mit einer gezielten stichprobenweisen Prüfung von Einzelfällen oder ähnlichem.

Die **ergebnisorientierte Prüfung** befasst sich mit einzelnen Geschäftsvorfällen in der Buchhaltung. Geprüft werden Bestand und Bewertung der einzelnen Bilanzpositionen sowie die verbuchten Transaktionen des Rechnungsjahres. Die ergebnisorientierten Prüfungen lassen sich in direkte und indirekte Prüfungen unterteilen. Bei der **direkten** Prüfung werden die Werte in der Buchhaltung mit den entsprechenden Belegen abgestimmt. Die **indirekte** (analytische) Prüfung dagegen entspricht einer Plausibilitätsprüfung, indem mit dem Vergleich von Vorjahreszahlen, Vergleichszahlen von anderen Gemeinden oder allgemeinen Wertungen Sachverhalte geprüft werden. Je nach Sachlage wird das Schwergewicht der Prüfung eher auf der einen oder anderen Methode liegen.

Beispiele direkter Prüfungshandlungen:

- Aufgrund von Belegen die Verbuchung in Finanzbuchhaltung überprüfen
- Anhand der Verbuchung einen Sachverhalt mit Beleg überprüfen
- Chronologische Prüfung des Bankverkehrs mit den Bankbelegen

Beispiele indirekter Prüfungshandlungen:

- Vergleich des Umsatzes einer Dienststelle mit Vorjahr
- Vergleich des Schulgeldansatzes mit Nachbargemeinde
- Vergleich der Kosten pro Einwohner einer einzelnen Aufgabe mit Nachbargemeinde oder Vorjahr

Die Auswahl der Methode hängt ab vom Umfeld, dem Risiko, der Wesentlichkeit und der Datenmenge des Prüfungsgebietes. Die **verfahrensorientierte** Prüfung kommt eher in Bereichen mit Routinetransaktionen zum Einsatz (z. B. Fakturierung Wassergebühren). Die **ergebnisorientierte** Prüfung wird eingesetzt bei Transaktionen mit grossem Risiko, Ermessensspielraum oder solchen mit erheblichem finanziellem Umfang. Die beiden Methoden können auch kombiniert werden; so kann beispielsweise die Verrechnung der Stromgebühren verfahrensorientiert geprüft und mit einer ergebnisorientierten Prüfung des korrekten Ausweises der ausstehenden Gebühren in der Schlussbilanz kombiniert werden.

Wesentlichkeit

Der Grundsatz der Wesentlichkeit ist ein zentrales Element von Rechnungslegung und Rechnungsprüfung. In der Privatwirtschaft gilt es als anerkannter Grundsatz einer ordnungsmässigen Abschlussprüfung, dass die Festlegung von Art und Umfang der Prüfungshandlungen unter Beachtung der Wesentlichkeit zu erfolgen hat. Sie ist zu beachten bei der Prüfungsplanung, der Prüfungsdurchführung, der Urteilsbildung und der Berichterstattung.

Es gibt keine allgemeingültige Definition, was "wesentlich" ist. Grundsätzlich sind alle Sachverhalte wesentlich, die das Rechnungsergebnis beeinflussen. Die Wesentlichkeit hilft bei der Planung der Prüfung, Art und Umfang der Prüfungshandlungen zu bestimmen. Sie beeinflusst massgeblich, welche Gebiete in welchem Umfang geprüft werden und welche Fehler toleriert werden können. Für einzelne Prüffelder können unterschiedliche Wesentlichkeitsgrade angewendet werden. Die Prüfung ist so zu planen und durchzuführen, dass wesentlich falsche Angaben in der Jahresrechnung festgestellt werden. Die Wesentlichkeit dient somit als Entscheidungsfindung, ob die Jahresrechnung trotz festgestellter Fehler noch im Einklang mit den Rechnungslegungsvorschriften angesehen und vorbehaltlos bestätigt werden kann.

Um **quantitative Wesentlichkeitsschwellen** festzulegen, können Bezugsgrössen definiert werden (z. B. Bilanzsumme, Umsatz, Eigenkapital oder Selbstfinanzierung). Die Wesentlichkeitsgrenze ist keine absolute Grösse, sondern kann immer nur einen relativen Grenzwert darstellen, um den unterschiedlichen Gemeindegrössen gerecht zu werden.

Es kann aber auch eine betragsmässig kleine Position in der Jahresrechnung zu wesentlichen Auswirkungen führen. In solchen Fällen sind **qualitative Schwellenwerte** massgebend.

Nach der Korrektur eines Fehlers:

- weist die Gemeinde einen Bilanzfehlbetrag aus
- wird eine für die Gemeinde oder den Vorstand wichtige Schwelle knapp überschritten
- wird statt ein Gewinn ein Verlust (oder umgekehrt) ausgewiesen
- würde ein Rechnungslegungsgrundsatz unvollständig oder falsch umschrieben

Bei den gesamten Wesentlichkeitsüberlegungen ist das Prüfrisiko in die Überlegungen mit einzubeziehen. Je höher die Wesentlichkeitsgrenze, desto geringer fallen das Prüfrisiko und somit die Prüfungshandlungen aus.

5. Besprechung, Berichterstattung und Antrag

Schlussbesprechung

Nach Abschluss der Prüfarbeiten, aber bevor der schriftliche Bericht zuhanden der Gemeindeversammlung abgegeben wird, sollte eine Schlussbesprechung mit dem **Gemeindevorstand** stattfinden. An dieser Besprechung sind Prüfungsumfang, -durchführung und -ergebnisse zu erläutern. Die Schlussbesprechung soll dazu dienen, auf **Vorschläge** und **Anregungen** einzugehen. Mögliche Unklarheiten und Verbesserungsvorschläge sollten diskutiert werden. Eine gute und offene Schlussbesprechung fördert auch das Vertrauensverhältnis zwischen Behörde und Prüfungsorgan. Es kann durchaus angezeigt sein, **regelmässig den Austausch** zwischen dem Gemeindevorstand und der GPK zu pflegen. Zu beachten sind jedoch die jeweiligen Kompetenzen der beiden Behörden.

Berichterstattung und Antrag

Wenn die Revisionsarbeiten abgeschlossen sind und die Schlussbesprechung mit dem Gemeindevorstand stattgefunden hat, erstattet die GPK zuhanden der Gemeindeversammlung einen schriftlichen Bericht mit Antrag (ganz oder nur mit Vorbehalt zustimmend oder sogar ablehnend).

Das Ergebnis der Prüfungen muss auch vor der Gemeindeversammlung vertreten werden. **Einen Musterbericht finden Sie im Anhang II.**

Zusätzlich kann dem Gemeindevorstand ein ausführlicher Bericht abgegeben werden. Darin sind sämtliche Beanstandungen, kritische Äusserungen, Anregungen und Anträge festzuhalten. Dieser Zusatzbericht bedeutet eine schriftliche Ergänzung des Bestätigungsberichtes an die Gemeindeversammlung. Es können auch detaillierte Angaben über die Durchführung und das Ergebnis der Prüfung festgehalten sowie Verbesserungsvorschläge aufgeführt werden. In diesem Ergänzungsbericht können auch Feststellungen betreffend Pendenzenkontrolle (Erledigung von Vorjahresbemerkungen) oder Bemerkungen zur Finanzlage der Gemeinde festgehalten werden.

6. Dokumentation der Prüfung

Die Prüfungshandlungen sind schriftlich festzuhalten. Aus diesem Grund sind übersichtliche und zweckmässige Arbeitspapiere bzw. Protokolle zu erstellen. Diese Dokumente dienen der Besprechung mit dem Gemeindevorstand, der schriftlichen Berichterstattung, der späteren Auskunftserteilung und unter Umständen sogar als Beweismaterial bei möglichen Problemen. Unter „Dokumentation der Prüfung“ sind sämtliche Unterlagen zu verstehen, um die verwendeten Informationen, durchgeführten Prüfungshandlungen und die Schlussfolgerungen zu belegen. Man unterscheidet zwischen **Dauerakten** und **jährlichen Prüfungsunterlagen**.

Sämtliche Unterlagen geben Auskunft über die Prüfungsplanung, die Prüfungshandlungen und die Prüfungsergebnisse und werden mit Vorteil durch den Kommissionspräsidenten aufbewahrt. Sie sollten dem Nachfolger übergeben werden. Ältere Dokumente werden dem Gemeindevorstand zur Weiterbehandlung gemäss Archiv-Richtlinien übergeben.

Bestimmte Arbeitspapiere werden bei einer künftigen Rechnungsprüfung erneut benötigt. Daher ist es sinnvoll, diese Unterlagen als sogenannte **Dauerakten** abzulegen. Sie werden sinnvollerweise jährlich aktualisiert und ergänzt.

Die Daueraкten können umfassen:

- Angaben über die Gemeinde
- Organigramm
- Unterschriftenverzeichnisse, Visaverzeichnisse
- Funktionsbeschreibungen
- Prozessbeschreibungen
- Rechtserlasse
- Einzelheiten über Informatik-Anwendungen
- Statistische Aufzeichnungen (Kennzahlen)
- Mehrjährige Prüfungspläne
- Prüfungsschwerpunkte

Die **jährlichen Prüfungsunterlagen** belegen die durchgeführten Prüfungshandlungen und die daraus gewonnenen Schlussfolgerungen. Sie umfassen im Wesentlichen:

Allgemeines

- Liste der bereitzustellenden Unterlagen für die Prüfung
- Korrespondenzen im Zusammenhang mit der Prüfung
- Erläuterung der Prüfzeichen

Prüfungsplanung

- Prüfungsvorbereitung
- Festlegung und Zuteilung der Prüffelder
- Zeitlicher Ablauf
- Prüfungshandlungen

Dokumentation der Prüfungshandlungen

- Arbeitspapiere
- Aktennotizen
- Checklisten

Berichterstattung

- Berichterstattung der GPK
- Stellungnahme des Gemeindevorstandes

Unterlagen für die nächste Prüfung

- Pendenzenliste

7. Häufige rechtliche Fragen

1. a) Kann die Schwiegertochter des Gemeindepräsidenten Mitglied der GPK sein?

Nein. Der Schwiegervater und die Schwiegertochter sind miteinander in gerader Linie (1. Grad) verschwägert. Somit besteht ein Ausschlussgrund gemäss Art. 32 Abs. 2 GG.

1. b) Kann der Schwager der Gemeindepräsidentin Mitglied der GPK sein?

Ja. Zwischen dem Schwager und der Gemeindepräsidenten besteht kein Ausschlussgrund gemäss Art. 32 GG, da diese nicht in gerader, sondern lediglich in Seitenlinie (2. Grad) miteinander verschwägert sind.

2. Darf eine Person nach dem Rücktritt aus dem Gemeindevorstand direkt anschliessend der GPK angehören?

Einer solchen Wahl steht aus kantonalrechtlicher Sicht grundsätzlich nichts entgegen. Eine wichtige Voraussetzung einer glaubhaften und wirksamen Überprüfung der Verwaltungstätigkeit ist jedoch die Unabhängigkeit der einzelnen GPK-Mitglieder. Es sollen nur Personen Einsitz in die GPK nehmen, die unbefangen ihre Aufgabe wahrnehmen können. Dazu gehört der Grundsatz, dass niemand seine eigene Tätigkeit beaufsichtigen soll. Ist eine Person aus jenem Organ, dem er unmittelbar vorher angehört hat und dessen Tätigkeit er überprüfen soll, ausgeschieden, so ist die geforderte Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit über die sinngemässe Anwendung der Ausstandsregeln im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GG sicherzustellen.

3. Welches Gremium ist nach dem Inkrafttreten eines Gemeindezusammenschlusses für die Prüfung der Jahresrechnungen der bisherigen Gemeinden zuständig?

Mit dem Inkrafttreten einer Gemeindefusion gehen die bisherigen Gemeinden – im rechtlichen Sinne – unter. Damit existieren auch deren Organe und somit auch die GPK der früheren Gemeinden nicht mehr. Um dennoch der gesetzlichen Verpflichtung im Sinne von Art. 42 GG, wonach die Rechnungs- und Geschäftsprüfung zwingend für jede Gemeinde zu erfolgen hat, nachkommen zu können, hat die GPK der zusammengeschlossenen Gemeinde die fraglichen Prüfungen vorzunehmen und der Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung bzw. dem Gemeindeparlament entsprechend Antrag zu stellen.

4. Ist die Geschäftsprüfungskommission verpflichtet, ein Protokoll zu führen?

Ja. Gemäss Art. 11 Abs. 1 GG führen alle Gemeindeorgane gesonderte Protokolle, die mindestens über die Beschlüsse, die Ergebnisse der Wahlen sowie allfällige Beanstandungen betreffend die Verletzung von Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen Auskunft geben. Zwar trifft die GPK keine eigentlichen Beschlüsse und führt schon gar keine Wahlen durch. Aus den Protokollen muss jedoch nachvollzogen werden können, welche Prüfungen die GPK vorgenommen bzw. bei welchen Geschäften sie erläuternde Erklärungen einverlangt hat.

5. a) Muss die GPK dem Gesuch des Gemeindevorstandes, in die Protokolle der GPK Einsicht nehmen zu können, stattgeben?

Art. 12 GG regelt die Einsichtnahme in die Protokolle des Vorstandes und der übrigen Gemeindebehörden (u. a. GPK). Danach wird diese gestattet, wenn schutzwürdige Interessen geltend gemacht werden können (Abs. 2). Es kann dabei keinen Unterschied ausmachen, ob die Einsichtnahme z. B. durch eine Privatperson oder von einem Mitglied einer anderen Gemeindebehörde, z. B. dem Gemeindevorstand, verlangt wird. Ein unbeschränktes Einsichtsrecht ins Behördenprotokoll steht somit grundsätzlich nur den Mitgliedern der betroffenen Behörde zu. Drittpersonen und auch Mitglieder anderer Behörden haben – unter Vorbehalt von schutzwürdigen Interessen – kein Einsichtsrecht. Damit hat auch der Gemeindevorstand keinen unbeschränkten Anspruch auf Einsicht in die Protokolle der GPK.

5. b) Darf die GPK in die Protokolle der Gemeindevorstandssitzungen Einsicht nehmen?

Als verlängerter Arm der Gemeindeversammlung kommt der GPK innerhalb der Gemeinde eine Prüfungs- und Aufsichtsfunktion zu (Aufsicht nicht im Sinne des Rechts, dem Vorstand z. B. Weisungen zu erteilen, sondern Kritik an der Verwaltungstätigkeit zu üben oder z. B. der Gemeindeversammlung Anregungen zu unterbreiten). Aufsichtsorgane können die Gemeindeakten der von ihnen beaufsichtigten Organe, wozu auch deren Protokolle gehören, in der Regel immer einsehen, d. h. es besteht für sie grundsätzlich immer ein entsprechendes Informations- und Einsichtsrecht. Nur damit kann eine wirksame und gründliche Kontrolle gewährleistet werden. Im Gegenzug sind die GPK-Mitglieder natürlich streng an das Amtsgeheimnis und die damit einhergehende Verschwiegenheitspflicht gebunden über Feststellungen, welche sie bei ihren Prüfungshandlungen machen konnten. Durch die Kontrolltätigkeit findet gewissermassen eine Ausdehnung des Kreises statt, dem ein bestimmtes Amtsgeheimnis bekannt sein darf.

6. Darf die GPK die Steuerausstandslisten einsehen, um der Frage nach ausstehenden Debitoren nachzugehen?

Bei der Einsichtnahme in Dokumente durch die GPK ist das **Verhältnismässigkeitsprinzip** zu wahren. Das bedeutet, dass der GPK zwecks Prüfung nur jene Akten zur Verfügung zu stellen sind, die sie für eine Kontrolle in der geforderten Qualität benötigt. Einsicht in persönliche, sensible Daten ist jedoch nur soweit zu gewähren, als dies für die Erfüllung der Aufsichts- und Kontrollpflicht erforderlich ist. So dürfte es, ausser der Einsicht in Steuerausstands-listen, z. B. ebenso wenig zulässig und notwendig sein, dass für die Rechnungsprüfung eines Spitalverbandes in die Krankengeschichten Einsicht genommen wird.

7. Die GPK hat festgestellt, dass ein Kredit für eine Investition nicht ausreicht. Was soll sie tun?

Die Gemeinde darf finanzielle Verpflichtungen grundsätzlich nur in der Höhe des vom Bewilligungsorgan gesprochenen Kredites eingehen. Gemäss Finanzhaushaltsgesetz ist vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen ohne Verzug ein **Zusatz-kredit** anzufordern, wenn sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens zeigt, dass der beschlossene Verpflichtungskredit nicht ausreicht (Art. 17 Abs. 2 FHG).

Stellt die GPK im Rahmen ihrer materiellen Prüfung fest, dass eine nicht ausreichende kreditmässige Unterlegung einer Investition und somit keine genügende Rechtsgrundlage für eine Ausgabe besteht, so hat sie das dem Gemeindevorstand mitzuteilen und diesem entsprechend Antrag zu stellen. Dieser ist verpflichtet, die erforderlichen Massnahmen in die Wege zu leiten. Ihre Feststellungen und ihren Antrag an den Gemeindevorstand sind durch die GPK zu protokollieren.

8. Soll die Überprüfung auch laufende Geschäfte betreffen, damit die GPK rechtzeitig anzeigen kann, nach welchen Kriterien sie nach Abschluss des Geschäfts dieses beurteilen wird?

Die Verwaltung muss Geschäfte in ihrem Kompetenzbereich gründlich und sorgfältig vorbereiten können, ohne schon im Meinungsbildungsverfahren einer Beeinflussung ausgesetzt zu sein. Erst der Entscheid bzw. das Ergebnis wird Aussenstehenden zugänglich. Wenn die Verwaltung schon im laufenden Verfahren einer Einmischung durch andere Gemeindeorgane ausgesetzt wäre, würde diese Kompetenzordnung gestört. Eine Verwaltungshandlung ist erst dann überprüfbar, wenn sie bereits erfolgt ist. Alles andere wäre keine Kontrolle mehr, sondern Mitentscheidung.

Die Nachträglichkeit der Geschäftsprüfung ist dahin zu relativieren, als sich diese auf die materielle Prüfung beschränkt. Gegen das Einfordern von Auskünften über die Arbeitsweise der Verwaltung, z. B. Anzahl nicht erledigter Pendenzen, ist nichts einzuwenden. Ebenfalls denkbar ist auch – mindestens teilweise – die Einsicht in hängige Geschäfte, wenn andernfalls abgeschlossene Handlungen nicht überprüft werden können.

Literaturhinweise

Rolf Raschein / P. Andri Vital

Bündnerisches Gemeinderecht
Gasser AG, Chur, 1991
(v.a. Kapitel V, Seiten 122 - 131)

Rolf Butz / Bruno Ern

Erfolgreich in der Gemeinde
Eine Wegleitung für wirkungsvolle Mitarbeit
Verlag Stutz Druck AG, Wädenswil, 1998
(v.a. Kapitel 6.2, Seite 57)

Amt für Gemeinden

Unterlagen zu HRM2:
www.afg.gr.ch -> Rechnungswesen

Gesetzesgrundlagen

Kantonale Erlasse

- Kantonsverfassung (KV; BR 110.100)
- Gemeindegesetz (GG; BR 175.050)
- Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (FHG; BR 710.100)
- Finanzhaushaltsverordnung für die Gemeinden (FHVG; BR 710.200)
- Gesetz über die Staatshaftung (SHG; BR 170.050)

Kommunale Erlasse

- Gemeindeverfassung

Weitere

- Finanzhaushaltsverordnung
- Gesetz oder Geschäftsverordnung für die GPK

Anhang I

Gesetz für die Geschäftsprüfungskommission der Gemeinde XY

Inhaltsverzeichnis

I.	**Rechtliche Stellung der Geschäftsprüfungskommission**	**25**
Art. 1	Stellung	25
Art. 2	Anforderungen, optimale Voraussetzungen	25
Art. 3	Schulung	25
Art. 4	Externe Kontrollstelle	25
Art. 5	Verantwortung und Haftung	25
II.	**Organisation**	**25**
Art. 6	Zusammensetzung, Amtsdauer	25
Art. 7	Einberufung	25
Art. 8	Entschädigung	26
Art. 9	Beschlussfähigkeit	26
Art. 10	Ausstand	26
Art. 11	Prüfungsunterlagen, Protokollierung	26
III.	**Rechte und Pflichten**	**26**
Art. 12	Aufgaben	26
Art. 13	Aufgabenteilung	26
Art. 14	Prüfungsart und Zeitpunkt	26
Art. 15	Auskunfts- und Einsichtsrecht	26
Art. 16	Sachverständige	27
Art. 17	Beratung und Empfehlungen	27
Art. 18	Schweigepflicht	27
IV.	**Termine, Berichterstattung und Antrag**	**27**
Art. 19	Termine	27
Art. 20	Berichterstattung und Antrag	27
V.	**Schlussbestimmungen**	**27**
Art. 21	Inkrafttreten	27

Gestützt auf Artikel xx der Gemeindeverfassung erlässt die Gemeindeversammlung das nachfolgende Gesetz:

I. Rechtliche Stellung der Geschäftsprüfungskommission

Art. 1 Stellung

Die Geschäftsprüfungskommission (nachstehend GPK genannt) ist das oberste Kontrollorgan der Gemeinde. Sie untersteht unmittelbar der Gemeindeversammlung. Die GPK ist kein Vollzugsorgan und hat keine selbständigen Verwaltungs- und Entscheidungsbefugnisse.

Art. 2 Anforderungen, optimale Voraussetzungen

In die GPK werden wenn möglich Personen mit spezifischem Fachwissen gewählt. Mindestens ein Mitglied sollte wenigstens über kaufmännische Grundkenntnisse verfügen.

Art. 3 Schulung

Mit der Annahme eines GPK-Mandates erklärt sich jedes neue Mitglied bereit, einen Weiterbildungskurs zu besuchen, sofern es das notwendige Fachwissen nicht mitbringt. Die dadurch entstehenden Kosten übernimmt die Gemeinde.

Art. 4 Sachverständige

Nach Bedarf kann die GPK die Einsetzung von fachlich ausgewiesenen Sachverständigen beantragen. Der Gemeindevorstand beauftragt in diesem Falle die von der GPK vorgeschlagene Institution mit der Rechnungsprüfung. Die Aufgaben der Sachverständigen werden jährlich nach Absprache mit der GPK festgelegt. Die Sachverständigen unterstehen unmittelbar der GPK und sind dieser gegenüber informationspflichtig.

Art. 5 Verantwortung und Haftung

Die GPK und deren Mitglieder haften nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Staatshaftung (SHG, BR 170.050) gegenüber der Gemeinde für Schäden, die sie oder eingesetzte externe Sachverständige verursachen. Das Rückgriffsrecht auf externe Sachverständige für deren Verfehlungen ist gewährleistet.

II. Organisation

Art. 6 Zusammensetzung, Amtsdauer

Die GPK besteht aus drei Mitgliedern, die von der Gemeindeversammlung gewählt werden. Sie konstituiert sich selbst, indem sie anlässlich ihrer ersten Sitzung aus ihrer Mitte einen Präsidenten bestimmt. Die Amtsdauer und der Amtsantritt richten sich nach der Gemeindeverfassung.

Art. 7 Einberufung

Die GPK wird unter Bekanntgabe der Traktanden durch den Präsidenten einberufen, der über Zeitpunkt und Ort der Sitzungen bestimmt. Jedes Mitglied ist zudem berechtigt, eine Sitzung zu verlangen.

Art. 8 Entschädigung

Die Entschädigung der GPK richtet sich nach dem Entschädigungsgesetz der Gemeinde.

Art. 9 Beschlussfähigkeit

Die GPK ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist.

Art. 10 Ausstand

Es gelten die Ausstandsregelungen gemäss Gemeindeverfassung.

Art. 11 Prüfungsunterlagen, Protokollierung

Sämtliche Prüfungsunterlagen sind während mindestens 10 Jahren aufzubewahren. Über die vorgenommenen Prüfungshandlungen sind Protokolle zu erstellen.

III. Rechte und Pflichten

Art. 12 Aufgaben

Die GPK hat die Jahresrechnung sowie die Geschäftsführung der Organe und der Gemeindeangestellten spätestens nach jedem Jahresabschluss in formeller und materieller Hinsicht zu prüfen. Ihre Aufsicht erstreckt sich über sämtliche Bereiche der Gemeindeführung. Nebst der Kontrolle der Jahresrechnung (Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung und Anhang) sowie allfälliger Sonderrechnungen überprüft die GPK auch das Budget und beurteilt die Festsetzung des Steuerfusses. Sie überprüft Belege, Buchungen, Verrechnungen und Zahlungen und überwacht periodisch den Kassaverkehr. Bei der Feststellung von Unregelmässigkeiten erstattet die GPK unverzüglich schriftlich Bericht an den Gemeindevorstand, gegebenenfalls an die Gemeindeversammlung.

Art. 13 Aufgabenteilung

Werden für die reine Rechnungsprüfung Sachverständige eingesetzt, werden die Kontrollbereiche unter den beiden Instanzen abgesprochen. Die GPK bemüht sich um eine möglichst praxisgerechte Abstimmung der Aufgabenverteilung. Zu diesem Zwecke führt die GPK ihre jährlichen Kontrollen in Zusammenarbeit und nach Absprache mit den Sachverständigen durch.

Art. 14 Prüfungsart und Zeitpunkt

Es ist dem Prüfungsorgan freigestellt, wie es seine Arbeit ausüben will. Es kann den Zeitpunkt der Prüfungen selber bestimmen und bei jeder Verwaltungsstelle angemeldete oder unangemeldete Kontrollen vornehmen. Ebenfalls entscheidet die GPK frei, in welchen Fällen eine umfassende Detailprüfung oder eine Stichprobenkontrolle vorzunehmen ist. Zielsetzung ist, über eine mehrjährige Periode sämtliche Bereiche abzudecken. Als Grundsatz gilt, dass die jährliche Rechnungsprüfung abgeschlossen sein muss, bevor die Jahresrechnung der Gemeindeversammlung vorgelegt werden kann.

Art. 15 Auskunfts- und Einsichtsrecht

Die GPK ist berechtigt, Einsicht in sämtliche Bücher, Belege, Protokolle der Gemeindeversammlung und des Gemeindevorstandes und andere Akten zu nehmen, welche zur Prüfung der allgemeinen Geschäftsführung notwendig sind. Behördenmitglieder und Gemeindeangestellte können zu mündlicher oder schriftlicher Auskunft

aufgefordert werden. Diese sind zu vorbehaltlosen und wahrheitsgetreuen Auskünften verpflichtet. Die GPK kann in die Steuerregister Einsicht nehmen, jedoch nicht in die Akten der einzelnen Steuerpflichtigen.

Art. 16 Sachverständige

Die GPK ist befugt, im Einvernehmen mit dem Gemeindevorstand für die Vornahme besonderer Prüfungen Sachverständige beizuziehen.

Art. 17 Beratung und Empfehlungen

Der Gemeindevorstand kann die GPK als beratende Instanz, insbesondere bei der Beurteilung von Geschäften mit massgeblichen finanziellen Folgen, beim Budgetverfahren, bei der Finanzplanung, bei Projektentscheiden, bei langfristigen Verträgen etc., beiziehen. Die GPK kann auch Empfehlungen an den Gemeindevorstand bzw. die Gemeindeversammlung abgeben.

Art. 18 Schweigepflicht

Die Mitglieder der GPK unterliegen der amtlichen Schweigepflicht.

IV. Termine, Berichterstattung und Antrag

Art. 19 Termine

Das Budget und die Jahresrechnung sind der GPK spätestens xxx Wochen vor der betreffenden Gemeindeversammlung zu übergeben. Die GPK lässt ihren Bericht und Antrag spätestens xxx Tage vor der Gemeindeversammlung der antragstellenden Behörde und der Gemeindeverwaltung für die Aktenauflage zugehen.

Art. 20 Berichterstattung und Antrag

Nach Abschluss der Prüfungshandlungen erstattet die GPK einen datierten und durch alle an der Prüfung beteiligten GPK-Mitglieder unterzeichneten schriftlichen Bericht zuhanden der Gemeindeversammlung. Dieser enthält eine kurze Beschreibung der ausgeführten Prüfungshandlungen, eine Würdigung der Ergebnisse, eine Stellungnahme zur formellen und materiellen Richtigkeit sowie die Anträge der GPK. Bericht und Anträge werden durch die GPK anlässlich der Gemeindeversammlung vertreten. Zur Beratung der Prüfungsergebnisse und des Budgets findet eine gemeinsame Sitzung von Gemeindevorstand und GPK statt. Über Feststellungen untergeordneter Natur kann die GPK einen besonderen Bericht zuhanden des Gemeindevorstandes mit entsprechender Antragstellung abgeben.

V. Schlussbestimmungen

Art. 21 Inkrafttreten

Das vorliegende Gesetz wurde am xxx von der Gemeindeversammlung beschlossen.
Es tritt per xxx in Kraft und ersetzt das Gesetz vom xxx.

Anhang II

Muster eines möglichen Berichts:

Bericht und Antrag der Geschäftsprüfungskommission über die Rechnungs- und Geschäftsprüfung … der Gemeinde …

Gestützt auf Art. …. der Gemeindeverfassung prüft die Geschäftsprüfungskommission spätestens nach jedem Jahresabschluss die Rechnungs- und Geschäftsführung auf ihre Rechtmässigkeit, erstellt einen schriftlichen Bericht und stellt Antrag. Mit der Rechnungs- und Geschäftsprüfung können überdies Sachverständige betraut werden.

Verantwortung des Gemeindevorstandes

Der Gemeindevorstand ist für die Aufstellung der Jahresrechnung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften verantwortlich. Diese Verantwortung beinhaltet die Aufstellung einer Jahresrechnung, die frei von wesentlichen falschen Angaben als Folge von Verstössen oder Irrtümern ist.

Rechnungsprüfung

Unsere Aufgabe und Verantwortung besteht darin, die Rechnungsprüfung durchzuführen und darüber ein Prüfungsurteil abzugeben. Die Geschäftsprüfungskommission hat die Jahresrechnung 20.., bestehend aus der Bilanz, Erfolgs- und Investitionsrechnung sowie dem Anhang, in Zusammenarbeit mit den vom Gemeindevorstand beauftragten Sachverständigen [Name] geprüft. Die Prüfung wurde so geplant und durchgeführt, dass wesentliche Fehlaussagen in der Jahresrechnung erkannt wurden. Wir prüften hauptsächlich die Anwendung der massgebenden Rechnungslegungsgrundsätze, die Grundsätze des harmonisierten Rechnungswesens für öffentliche Haushalte, die wesentlichen Bewertungsentscheide sowie die Darstellung der Jahresrechnung als Ganzes.

Geschäftsprüfung

Die Geschäftsprüfungskommission hat die Geschäftsführung 20.. der Gemeindeorgane und Verwaltung geprüft. Hauptsächlich den korrekten Vollzug der Gemeindeversammlungs- und Vorstandsbeschlüsse und die Einhaltung von Krediten sowie der massgebenden Gesetzen und Verordnungen.

Prüfungsurteil, Antrag

Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 20.. abgeschlossene Rechnungsjahr den gesetzlichen Vorschriften. Wir beantragen der Gemeindeversammlung die Jahresrechnung 20.. zu genehmigen und den Gemeindevorstand, die Verwaltung und die Gemeindeorgane zu entlasten.

Datum:

Geschäftsprüfungskommission
der Gemeinde ……

© 2018 Amt für Gemeinden Graubünden