



Leitfaden für die Geschäftsprüfungskommissionen der Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden

Departement Inneres und Sicherheit
Rechtsdienst der Kantonskanzlei

Herisau, Mai 2025

Vorbemerkungen

Als Folge einer Umfrage bei den Präsidien der Geschäftsprüfungskommissionen und den Gemeindekanzleien im Jahr 2022 wurde im Departement Inneres und Sicherheit die Anregung aufgenommen, die Erstellung eines kantonalen Leitfadens für die Geschäftsprüfungskommissionen zu prüfen. Dazu wurde der Wunsch geäussert, eine pragmatische Praxisempfehlung zu erstellen und keine wissenschaftliche Arbeit.

Der Leitfaden wurde in enger Zusammenarbeit zwischen dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei und dem Departementssekretariat Inneres und Sicherheit erstellt. Für die Arbeiten wurden auch Rückmeldungen des Amtes für Finanzen eingeholt.

Ein Entwurf für den Leitfaden wurden bis Ende März 2025 der Gemeindepräsidienkonferenz sowie den Präsidien der Geschäftsprüfungskommissionen der Gemeinden zu einer Konsultation zugestellt. Die Rückmeldungen wurden im Rahmen einer Auswertung der Konsultation weitgehend berücksichtigt.

Der Leitfaden stellt ein knappes Papier dar mit wesentlichen Aussagen zu verschiedenen für die Geschäftsprüfungskommissionen relevanten Bereichen. Es zeigte sich, dass unterschiedliche Erwartungen an einen solchen Leitfaden bestehen. Der Leitfaden kann mithin nicht allen Erwartungen gerecht werden. Falls jetzt allenfalls etwas Wichtiges vergessen ging oder falls Unstimmigkeiten enthalten sind, die übersehen wurden, können diese zu einem späteren Zeitpunkt aufgenommen werden.

Departementssekretariat Inneres und Sicherheit
Rechtsdienst der Kantonskanzlei



Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen.....	2
1 Einführung	4
2 Zweck einer GPK	4
3 Rechtliche Grundlagen	4
4 Allgemeines	5
5 Aufgaben	9
6 Rechte und Mittel zur Prüfung	21
7 Verhältnis GPK und Gemeinderat / Gemeindeverwaltung sowie Bevölkerung.....	22
8 Organisation und Planung.....	23
9 Erfahrungsaustausch.....	26
10 Weiterführende Literatur und weitere Informationsquellen	27
Anhang 1 Glossar	28

1 Einführung

Der vorliegende Leitfaden wurde durch das Departement Inneres und Sicherheit (DIS) und die Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden erstellt und richtet sich an Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der Gemeinden im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Er soll einen Überblick verschaffen über die Aufgaben einer GPK und deren Rolle einschliesslich Rechte und Pflichten sowie praktische Tipps und Hinweise zur Amtsführung auf den Weg geben. Er soll ein summarisches Nachschlagewerk für die praktische Prüftätigkeit zur Unterstützung der GPK sein. Der Leitfaden ist öffentlich zugänglich und soll damit nicht zuletzt auch Transparenz über die Tätigkeit der GPK schaffen.

Die Gemeinden im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind unterschiedlich in Grösse, Infrastruktur und Organisation der Behörden. Der Leitfaden geht auf Grundlagen ein, die für alle Gemeinden gleich sind, und wird bewusst einfach gehalten. Er enthält Verweise auf weitergehende Informationen [Gesetzestexte (siehe Links) und weiterführende Literatur].

GPK-Mitglieder haben die Möglichkeit, sich bei Fragen an folgende Stellen zu wenden:

- Departementssekretariat Departement Inneres und Sicherheit: Anlaufstelle für Themen betreffend die GPK (aufsichtsrechtliche Fragen / konkrete Rechtsfragen);
- Rechtsdienst der Kantonskanzlei: konkrete Rechtsfragen;
- Amt für Finanzen: Finanzspezifische Fragen (Finanzhaushaltsgesetz);
- Datenschutzkontrollorgan: Fragen betreffend den Datenschutz.

Zum Leitfaden gehört der Anhang 1 mit einem Glossar, in dem wichtige Begriffe erläutert werden. Es können seitens Kantons weitere Anhänge zu spezifischen Themen ergänzt werden.

2 Zweck einer GPK

Als vom Gemeinderat und der Gemeindeverwaltung *unabhängige* Behörde dient die GPK dem Schutz des Gemeindevermögens, der Steuer- und Gebührenzahlenden sowie der Gemeinde ganz allgemein. Sie soll mit ihrer verantwortungsvollen und pflichtbewussten Tätigkeit das Vertrauen in Exekutive und Verwaltung stärken. Die GPK ist für ihre Tätigkeit einzig gegenüber den Stimmberechtigten verantwortlich.

3 Rechtliche Grundlagen

Die GPK-Mitglieder sollen die rechtlichen Grundlagen in Bezug auf die GPK kennen und verstehen. Sie müssen die Inhalte der gesetzlichen Bestimmungen nicht auswendig kennen, aber sollten wissen, wo sie zu finden sind und sich im Bedarfsfall auch darauf berufen können.

Alle kantonalen Gesetze sind online in der [bereinigten Gesetzessammlung](#) (bGS) abrufbar; jedes Gesetz ist in der bGS mit einer Nummer systematisch eingeordnet.

3.1 Kantonal

3.1.1 Wichtigste Grundlagen

Die für die GPK wichtigsten Grundlagen finden sich im:

- Gemeindegesetz ([bGS 151.11](#)) in den Art. 5a, 6, 7, 8, 10 und 11, sowie
- Finanzhaushaltsgesetz ([FHG; bGS 612.0](#)) in den Art. 38 Abs. 1 und 4, 39 Abs. 1-4, 41, 42 und 43.

Dort werden u.a. die Wahl der GPK-Mitglieder, deren Aufgaben sowie Rechte und Pflichten geregelt. Auf den Inhalt dieser Bestimmungen wird in den folgenden Kapiteln näher eingegangen.

3.1.2 Weitere Grundlagen

- Art. 6 Abs. 1 lit. f Archivgesetz ([bGS 421.10](#));
- Art. 1 lit. c Verordnung über die eidpflichtigen Behördenmitglieder der Gemeinden ([bGS 131.13](#));
- Diverse Bestimmungen im Datenschutzgesetz ([bGS 146.1](#)), u.a. Art. 4 bzgl. Zulässigkeit der Datenbearbeitung, Art. 8 bzgl. Bekanntgabe von Daten, Art. 16 bzgl. Datensicherheit;
- Art. 9 ff Gesetz über die Information und Akteneinsicht ([Informationsgesetz; bGS 133.1](#)).

3.2 Kommunal

Auch die Gemeindeordnungen¹ der einzelnen Gemeinden enthalten Bestimmungen zur GPK. Regelmässig handelt es sich dabei um Wiederholungen von Regelungen, die sich bereits im kantonalen Gemeindegesetz finden. Es sind aber insbesondere auch organisatorische oder administrative Ausführungen enthalten (z. B. die Anzahl GPK-Mitglieder), die jede Gemeinde autonom festlegt.

Wichtig: Die Rechte der GPK, die ihr aufgrund der kantonalen Gesetze zustehen, dürfen in der Gemeindeordnung nicht eingeschränkt werden. Die Gemeindeordnung kann bezüglich GPK lediglich gemeindespezifische Präzisierungen vornehmen.

Die GPK kann sich zudem selbst ein *Pflichtenheft* geben, an welches sie sich bei der Prüfung und der Erfüllung ihrer Aufgaben hält (vgl. Ziffer 8.4).

4 Allgemeines

4.1 Wahl

In die GPK wählbar ist, wer in der Gemeinde stimmberechtigt ist (Art. 5a Gemeindegesetz).

Die Mitglieder der GPK (einschliesslich Präsidium) werden durch die Stimmberechtigten der Gemeinde gewählt (Art. 15 Abs. 1 lit. d Gemeindegesetz). Als bisher einzige Gemeinde verfügt Herisau über ein Gemeindeparlament, dem es zukommt, die Mitglieder der GPK zu wählen (Art. 15 Abs. 2 Gemeindegesetz).

Die Anzahl der Mitglieder wird durch die Gemeindeordnung bestimmt und ist abhängig von der Grösse und Komplexität einer Gemeinde. Gemäss den Gemeindeordnungen der Ausserrhoder Gemeinden haben die Geschäftsprüfungskommissionen drei oder fünf Mitglieder.

Ein Mitglied der GPK darf nicht gleichzeitig dem Gemeinderat angehören. Nicht gleichzeitig der GPK angehören dürfen zudem Eltern und Kinder, Geschwister, Ehegatten, Partner oder Partnerinnen einer eingetragenen Partnerschaft oder einer dauernden Lebensgemeinschaft. (Art. 6 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 Gemeindegesetz).

¹ Die Gemeindeordnung regelt die Organisation der Behörden und der Verwaltung in der Gemeinde, die Aufgaben und die Befugnisse der Organe der Gemeinde (darunter auch die GPK) sowie die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten. Die Gemeindeordnung unterliegt der Volksabstimmung, d.h. die Stimmberechtigten der jeweiligen Gemeinde müssen der Gemeindeordnung zustimmen. Sie muss zudem durch den Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden genehmigt werden (vgl. Art. 102 Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. [[Kantonsverfassung; bGS 111.1](#)], Art. 4 Gemeindegesetz).

Sinngemäss gilt dies auch für die gemeinderätlichen Kommissionen und andere dem Gemeinderat unterstellte Verwaltungseinheiten, denn anders lässt sich die auch von Art. 38 FHG geforderte Unabhängigkeit des Kontrollorgans nicht sicherstellen.

Die Unvereinbarkeit gilt nicht nur zum Zeitpunkt der Wahl, sondern über die gesamte Amtsdauer.

4.2 Amtsdauer

Die GPK-Mitglieder werden für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt (vgl. Art. 7 Gemeindegesetz i. V. m. Art. 65 Abs. 1 Kantonsverfassung). Die Amtsdauer beginnt jeweils am 1. Juni (vgl. Art. 5 Abs. 1 Gemeindegesetz). Eine Wiederwahl ist möglich.

4.3 Funktion

Die GPK ist eine verwaltungsunabhängige Aufsichtsbehörde, die keinerlei Weisungen oder Vorgaben seitens des Gemeinderats (einschliesslich Gemeindepräsidium) oder der Gemeindeverwaltung unterliegt. Umgekehrt kommen ihr auch keine Entscheidungs- oder Weisungsbefugnisse gegenüber dem Gemeinderat oder der Gemeindeverwaltung zu, sie kann jedoch Anträge für Massnahmen (Art. 23 Abs. 3 Gemeindegesetz) oder Empfehlungen (Art. 43 Abs. 2 FHG) abgeben.

Die GPK ist kein Vollzugsorgan, sie kann und soll somit nicht aktiv ins operative Handeln von Gemeinderat und Gemeindeverwaltung eingreifen. Entsprechend darf sie auch nicht mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden. Der Gemeinderat kann jedoch die GPK zur Beratung beiziehen.

Ihre Aufsichtsfunktion übt die GPK in erster Linie *nachträglich* aus, indem sie bereits abgeschlossene Geschäfte und Vorgänge prüft. Dies ergibt sich daraus, dass eine Handlung erst dann überprüfbar ist, wenn sie erfolgt ist. Ausnahmsweise sind Fälle denkbar, in denen eine *begleitende* Aufsicht zweckmässig ist (vgl. Ziffer 8).

4.4 Anforderungen

Die GPK ist eine Milizbehörde und in erster Linie ein politisches Prüforgan. Das Gesetz schreibt keine fachlichen Anforderungen vor. Indessen sollten GPK-Mitglieder Grundkenntnisse im Verwaltungswesen mitbringen bzw. bereit sein, sich diese rasch zu erarbeiten. Sie sollten in der Lage sein, auch komplexere Verwaltungsabläufe zu verstehen, über eine gute Auffassungsgabe sowie Interesse an der Materie verfügen. Der Leitfaden kann grundlegende mangelnde Kenntnisse und Fähigkeiten nicht beheben. Er kann indessen diesbezüglich sensibilisieren.

4.5 Pflichten

4.5.1 Schweigepflicht

Die GPK-Mitglieder müssen über Informationen schweigen, die sie aufgrund ihrer Funktion bzw. im Rahmen ihrer Tätigkeit als GPK erlangt haben, wenn das Interesse der Gemeinde (*öffentliche* Interessen) oder der beteiligten Personen (*private* Interessen) Geheimhaltung erfordert (Art. 10 Gemeindegesetz).

Ob seitens Gemeinde oder beteiligten Personen ein Geheimhaltungsinteresse vorliegt, kann im Einzelfall u.U. schwierig zu beurteilen sein. Daher ist zu empfehlen, im Zweifelsfall grundsätzlich immer Stillschweigen zu bewahren.

Die Schweigepflicht gilt nicht nur gegenüber der Öffentlichkeit, sondern auch z.B. gegenüber Familienmitgliedern oder im engeren Umfeld. Die Schweigepflicht bleibt auch nach Ausscheiden aus dem Amt fortbestehen.

Bei Verletzung der Schweigepflicht kann eine Aufsichtsbeschwerde beim Regierungsrat (Art. 43 i. V. m. Art. 46 Gemeindegesetz) erfolgen. Da die GPK-Mitglieder ferner dem Amtsgeheimnis unterstehen ([Art. 320 Strafgesetzbuch; SR 311.0](#)), ist auch eine Strafanzeige wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses möglich.

Der Schutz von Persönlichkeitsrechten sowie berechtigten Geheimhaltungsinteressen ist auch bei der Berichterstattung an die Stimmberechtigten zu beachten (vgl. Ziffer 5.3).

4.5.2 Ausstand

Ist ein GPK-Mitglied von einem zu prüfenden Geschäft persönlich betroffen oder könnte es daran ein persönliches Interesse haben, hat es die übrigen GPK-Mitglieder darüber zu informieren und in den Ausstand zu treten [vgl. Art. 8 Gemeindegesetz und sinngemäss Art. 8 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege ([bGS 143.1](#))]. Dadurch ist gewährleistet, dass die Prüfungen der GPK unvoreingenommen und sachlich erfolgen.

Persönliche Betroffenheit ist nicht nur auf die eigene Person zu beziehen, sondern auch auf Verwandte, Schwägerte, Partnerschaft usw. sowie sonstige Verbindungen, die eine neutrale Prüfung in Frage stellen können.

Beispiel für Ausstandspflicht: eine Abteilung der Gemeindeverwaltung soll geprüft werden, die Tochter eines GPK-Mitglieds ist Teil dieser die Abteilung.

Vorgehen bei Beratungen: Während der Beratung und der Beschlussfassung durch die GPK, ist das ausstandspflichtige GPK-Mitglied nicht anwesend. Die Ausstandspflicht und der Ausstand sind im Protokoll festzuhalten.

4.5.3 Anbietepflicht gegenüber Archiv

Die GPK hat regelmässig zu prüfen, welche Dokumente sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr benötigt. Diese Dokumente sind dem Gemeindearchiv zur Übernahme anzubieten (vgl. Art. 6 lit. f Archivgesetz).

In der Praxis ist zu prüfen, welche Dokumente nicht schon seitens des Gemeinderats, Verwaltung usw. ohnehin dem Archiv angeboten werden müssen (vgl. Art. 6 Abs. 1 Archivgesetz). Dies wird z. B. bei Protokollen des Gemeinderats regelmässig der Fall sein. An sich kann es sich nur um Dokumente handeln, die durch die GPK selbst erstellt worden sind, wie z.B. die Dokumentation von Prüfungen. Die GPK kann sich mit dem Gemeindearchiv austauschen, welche Dokumente angeboten werden sollen.

4.5.4 Eidpflicht

Die GPK-Mitglieder sind eidpflichtig (Gesetz über den Eidschwur (bGS 111.3), Art. 1 Abs. 1 lit. c Verordnung über die eidpflichtigen Behördenmitglieder der Gemeinden).

Die Eidpflicht bedeutet, dass das GPK-Mitglied schwört oder gelobt, die mit seinem Amt verbundenen Aufgaben treu und gewissenhaft gegenüber Verfassung und Gesetzen zu erfüllen.

4.5.5 Protokollführung

Die Pflicht, über die Sitzungen der GPK Protokoll zu führen, ergibt sich aus Art. 9 Gemeindegesetz.

Die GPK kann das Protokoll auch von einer aussenstehenden Person führen lassen; diese untersteht dabei ebenso der Schweigepflicht wie die GPK-Mitglieder.

Zu Beginn des Protokolls sind die Anwesenden, das Datum und die Dauer der Sitzung (mit Uhrzeit) zu vermerken.

Gemäss Gesetz sind im Protokoll lediglich die Entscheide und wesentlichen Erwägungen festzuhalten (Art. 9 Gemeindegesetz). Wo es erforderlich oder sachgerecht ist, können Aussagen bzw. Diskussionen sinngemäss oder wörtlich ausgeführt werden, z. B. um einen Entscheid nachvollziehbarer zu machen oder wenn unterschiedliche Meinungen bestehen.

Zu Beginn der Amtsdauer sowie zu Beginn eines jeden Amtsjahrs sollte im Protokoll vermerkt werden, was bzw. welche Bereiche geprüft werden sollen. Darauf kann später immer wieder zurückgegriffen und geprüft werden, was bzw. ob alles erledigt ist. Dem Protokoll können Beilagen, z.B. Dokumentationen von Prüfungen, angehängt werden.

Die Protokolle der GPK sind grundsätzlich nicht öffentlich. Vorbehalten bleiben allfällige Einsichtsrechte gemäss dem Informationsgesetz (vgl. Art. 9 ff. Informationsgesetz). Vorausgesetzt ist ein *berechtigtes* Interesse für die Einsicht in Protokolle, welches von der Einsicht verlangenden Person in einem Gesuch schriftlich nachzuweisen ist (Art. 15 Informationsgesetz); der Einsichtnahme dürfen keine öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (vgl. Art. 12 und 13 Informationsgesetz). Hier wäre eine Abwägung im Einzelfall vorzunehmen.

Falls die GPK Gespräche mit Mitarbeitenden der Gemeinde durchführt, sollten zu Dokumentationszwecken Gesprächsprotokolle angefertigt werden (vgl. Ziffer 8.3).

4.6 Haftung

Verursacht ein GPK-Mitglied in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit widerrechtlich einem Dritten einen Schaden, haftet grundsätzlich das Gemeinwesen, d.h. die Gemeinde. Hat es den Schaden jedoch vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht, kann das Gemeinwesen auf das GPK-Mitglied Rückgriff nehmen und Schadenersatz geltend machen, dies auch nach Beendigung der Amtstätigkeit. Für Schäden, die ein GPK-Mitglied der Gemeinde vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht, haftet es persönlich (vgl. Art. 262 ff. [Einführungsgesetz zum ZGB](#)).

In der Praxis sind im Kanton Appenzell Ausserrhoden keine Haftungsfälle von Behördenmitgliedern bekannt. Führt die GPK ihre Prüfung sorgfältig und nach bestem Wissen und Gewissen durch, kann i.d.R. eine vorsätzliche oder grobfahrlässige Verursachung von Schäden, die eine Haftung nach sich zieht, ausgeschlossen werden. Die Mitglieder der GPK sind zudem regelmässig über die Organhaftpflichtversicherung der Gemeinde versichert.

Um bei Haftungsfragen auf der sicheren Seite zu sein, ist eine Dokumentation und Protokollierung der Tätigkeit wichtig. Dadurch werden die Abklärungen der Mitglieder der GPK nachvollziehbar.

5 Aufgaben

In diesem Kapitel werden die Aufgaben der GPK, die sich aus dem Gesetz ergeben, aufgeführt und anschliessend konkretisiert.

5.1 Gesetzlicher Prüfungsumfang

Die Aufgaben der GPK ergeben sich aus dem Gemeindegesetz und dem FHG.

Gesetzliche Grundlage	Aufgaben
Art. 23 Gemeindegesetz	• Prüfung der Gemeinderechnung; • Prüfung der Geschäftsführung von Gemeinderat und Gemeindeverwaltung; • Berichterstattung und Antragstellung.
Art. 38 Abs. 4, 39 Abs. 2-4 und 41 FHG	• Ausübung der Finanzkontrolle mit Prüfung der: - Jahresrechnung; - Separate Rechnungen; - Verwendung von Krediten; - Einrichtung eines gesetzmässigen Internen Kontrollsystems (IKS); sowie - des Risikomanagements der Organisationseinheiten. • Jährliche Berichterstattung an Stimmberechtigte bzw. Gemeindeparlament.

Die Aufgaben im Gemeindegesetz und im FHG überschneiden sich bei der Prüfung der Gemeinderechnung (entspricht der Jahresrechnung im FHG) und der Berichterstattung. Die Ausübung der Finanzkontrolle gemäss FHG ist ein Teil der Prüfung der Geschäftsführung von Gemeinderat und Gemeindeverwaltung in Bezug auf bestimmte finanzrelevante Aspekte. Die Geschäftsführung umfasst jedoch noch weitere Punkte, die von der GPK zu prüfen sind. Die Berichterstattung zur Finanzkontrolle erfolgt zusätzlich zur Berichterstattung zur Geschäftsführung gemäss Art. 23 Gemeindegesetz.

5.2 Was bedeuten die gesetzlichen Prüfpflichten konkret?

5.2.1 Prüfung der Gemeinderechnung / Jahresrechnung

5.2.1.1 Prüfung durch externes Revisionsunternehmen

Die Prüfung der Gemeinderechnung (im FHG als Jahresrechnung bezeichnet) wird nicht durch die GPK selbst vorgenommen, sie beauftragt hierfür ein anerkanntes Revisionsunternehmen (vgl. Art. 38 Abs. 4 FHG). Die Gemeinderechnungen werden im Kanton Appenzell Ausserrhoden nach dem Rechnungslegungsmodell HRM2 (vgl. Art. 26 ff. FHG) erstellt und sind mit einer gewissen Komplexität verbunden, weshalb deren Prüfung ausgewiesene Kenntnisse im Rechnungswesen voraussetzt. Die Beauftragung eines Revisionsunternehmens bezweckt eine Entlastung der kommunalen GPK, die sich dadurch besser auf ihren Auftrag zur Prüfung der Gesetzmässigkeit des Handelns der Exekutive und der Verwaltung fokussieren kann. Die GPK stellt mit dieser Regelung eine hohe Qualität ihrer Arbeiten sicher (Kommentar zum FHG, S. 47).

Das Revisionsunternehmen verfasst einen Revisionsbericht über die Jahresrechnung zuhanden der GPK.

Die Aufgabe der GPK in Bezug auf die Gemeinderechnung besteht in erster Linie in der Wahl eines geeigneten Revisionsunternehmens.

5.2.1.2 Wahl des Revisionsunternehmens

Das Revisionsunternehmen wird gestützt auf Art. 38 Abs. 4 und Art. 39 Abs. 3 FHG durch die GPK beauftragt. Es empfiehlt sich, nicht jedes Jahr ein neues Revisionsunternehmen zu beauftragen (unter der Voraussetzung, dass die Zusammenarbeit gut läuft). Auch das Revisionsunternehmen muss die Gemeinde erst kennenlernen und kann die Prüfung entsprechend effizienter vornehmen, wenn es mit der Gemeinde vertraut ist. Es sollten aber in regelmässigen Abständen (z. B. nach zwei Amtsperioden) im Sinne der Wirtschaftlichkeit sowie im Hinblick auf das öffentliche Beschaffungsrecht (vgl. nachfolgend Ziffer 5.2.2.4) Offerten anderer Unternehmen eingeholt und geprüft werden.

Die Rechnung des Revisionsunternehmens wird durch die Gemeinde beglichen, sie hat im Budget entsprechende Ausgaben einzustellen.

Anerkannt i. S. v. Art. 38 Abs. 4 FHG ist ein Revisionsunternehmen, wenn es über eine Zulassung der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) verfügt bzw. dort registriert ist (vgl. für weitere Informationen [Revisionsaufsichtsverordnung, SR 221.302.3](#)). Anerkannte Revisionsunternehmen sind im Register auf der Website des RAB zu finden: <https://www.rab-asr.ch/#/publicregister>.

Vor der Auftragserteilung soll sichergestellt werden, dass das Revisionsunternehmen Erfahrung in der *Prüfung von Gemeinden* aufweist.

Weiter soll der Auftrag klar von der Prüftätigkeit der GPK abgegrenzt sein und sich auf die Prüfung der Jahres- bzw. Gemeinderechnung beschränken. Damit werden doppelte Prüfungen und unnötige Kosten vermieden.

5.2.2 Geschäftsführung des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung

5.2.2.1 Allgemeines

Die Geschäftsführung des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung muss zweckmässig und gesetzmässig sein. Zweckmässig bedeutet, die Geschäftsführung auf die jeweilige Gemeinde (z.B. Grösse, Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner, Infrastruktur, sonstige gemeindespezifische Voraussetzungen) abzustimmen und auf Effizienz in der Bewältigung der Aufgaben auszurichten. Gesetzmässig bedeutet, dass gesetzliche Vorgaben eingehalten werden müssen.

Die Prüfung der Gesetzmässigkeit ergibt sich u.a. aus Art. 39 FHG. Die Prüfung der Geschäftsführung ist nur sinnvoll als umfassende Prüfung, die eine Recht- und eine Zweckmässigkeitsprüfung umfasst, weil Recht- und Zweckmässigkeit des staatlichen Handelns ineinandergreifen (Walser, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich/Basel/Genf 2017, § 61 N. 15). Effizienz (und auch Effektivität) lässt sich vereinfacht gesagt als Teilaspekt der Zweckmässigkeit verstehen.

Was die Geschäftsführung des Gemeinderats umfasst, ergibt sich aus dessen Aufgaben und Befugnissen gemäss dem Gemeindegesetz und dem FHG: Als leitendes, planendes und vollziehendes Organ der Gemeinde plant und koordiniert der Gemeinderat u. a. die Tätigkeiten der Gemeinde, entwirft Erlasse und Beschlüsse zuhanden der Stimmberechtigten (bzw. des Gemeindeparlaments) und vollzieht diese, zudem organisiert und beaufsichtigt er die Gemeindeverwaltung (Art. 18 Gemeindegesetz). Er schafft ferner die organisatorischen Voraussetzungen für einen gesetzmässigen Vollzug des Haushalts (Art. 24 Abs. 1 FHG).

Bei der Geschäftsführung sind insbesondere die Grundsätze des Finanzhaushalts zu beachten, die sich aus dem FHG ergeben:

Grundsätze	Inhalt
Haushaltsgleichgewicht und Schuldenbegrenzung; (Art. 2 FHG)	laufende Aufwendungen sind mittelfristig, d.h. über eine Zeitspanne von 7 Jahren, durch laufende Erträge gedeckt; Schulden sind auf einem für die Gemeinde tragbaren Niveau zu halten.
Sparsamkeit (Art. 3 FHG)	Zur Verfügung stehende Mittel sind sparsam einzusetzen.
Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 4 FHG)	Beachtung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses; finanzielle Mittel sollen so eingesetzt werden, dass die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben auf die wirtschaftlich günstigste Art erfolgt.
Verursacherprinzip und Vorteilsabgeltung (Art. 5 FHG)	wer Leistungen verursacht, soll die Kosten dafür tragen; wem durch die öffentliche Verwaltung ein Nutzen zukommt, soll diesen über einen Beitrag abgelteten.

Um die Geschäftsführung des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung prüfen zu können, ist es hilfreich, wenn die GPK die Organisation und die Zuständigkeit für einzelne Verwaltungseinheiten der Gemeinde kennt. Hierüber kann zum Beispiel ein Organigramm der Gemeinde Auskunft geben.

Jede Gemeinde verfügt über eine Gemeindeordnung, woraus sich namentlich die finanziellen Befugnisse des Gemeinderats und der Stimmberechtigten ergeben, zudem bestehen i.d.R. weitere Reglemente, die Aufgaben und Befugnisse enthalten können.

Es empfiehlt sich, einen Ordner anzulegen (elektronisch und/oder in Papier), in dem das Gemeindegesetz und das FHG, das Organigramm (wenn vorhanden), die Gemeindeordnung, sowie die Reglemente der Gemeinde abgelegt sind und bei Bedarf hinzugezogen werden können. Der Ordner ist auf dem aktuellen Stand zu halten.

Der Gemeinderat führt über alle seine Tätigkeiten, insbesondere jene von finanzieller Tragweite, Protokoll (z. B. Protokolle der Gemeinderatssitzungen, Kommissionsprotokolle). Diese Protokolle sind eine der wichtigsten Informationsquellen der GPK, wodurch der Protokoll-Lektüre zentrale Bedeutung zukommt. Nicht jedes Protokoll enthält für die GPK wichtige Inhalte, weshalb aus Effizienzgründen *selektiv* gelesen werden sollte. Die GPK-Mitglieder werden im Lauf der Zeit ein Gespür dafür entwickeln, wo sie hinschauen müssen. Erfahrenere GPK-Mitglieder können die neuen Mitglieder entsprechend anleiten.

Im Sinne einer nicht abschliessenden Aufzählung sollte das Augenmerk insbesondere auf Protokolle mit folgendem Inhalt gelegt werden:

- Ausgabenbewilligungen generell;
- Projekte (Bau, Investitionen) und Vergaben;
- Entscheide mit grösseren finanziellen Auswirkungen;
- Geschäfte ausserhalb des üblichen Rahmens einer Gemeinde.

Die Gemeinde bzw. deren Behörden haben die Öffentlichkeit, namentlich die Stimmberechtigten der Gemeinde, frühzeitig und ausreichend über ihre Tätigkeit zu informieren, sofern einer Information keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (vgl. Art. 8 Informationsgesetz). Dies umfasst z.B. die Information über Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen oder rechtzeitige Information über Abstimmungen, mithin Inhalte, die für die Gemeinde von Interesse sind. Für die Information sind seitens der Gemeinde geeignete Kommunikationsmittel zu wählen.

Die GPK legt ihre Prüfungsschwerpunkte grundsätzlich nach eigenem Ermessen fest. Wo Mängel festgestellt wurden, kann es angezeigt sein, diese im Folgejahr erneut zu prüfen.

5.2.2.2 Prüfung in Zusammenhang mit Ausgaben

Der Umgang mit Ausgaben² in der Gemeinde ist ein zentraler Teil der Prüfung. Es stellen sich dabei primär folgende Fragen:

	Erläuterungen
Besteht eine gesetzliche Grundlage für die Ausgabe?	Es dürfen nur Ausgaben getätigt werden, die für die öffentliche Aufgabenerfüllung erforderlich und vorgesehen sind. Hierfür besteht i.d.R. eine rechtliche Grundlage (Gesetz, Verordnung, Reglement). Z.B. ein Abfallreglement, das die Entsorgung regelt. Die Gemeinde ist somit gestützt auf dieses Reglement befugt, Ausgaben im Rahmen der Entsorgung zu tätigen.
Sind die Ausgaben im Voranschlag aufgeführt?	Alle Ausgaben müssen grundsätzlich im Voranschlag (vgl. nachfolgend Ziffer 5.2.2.3) eingestellt sein.

² Der Verzicht auf eine Einnahme (z. B. Gebühr) ist wie eine Ausgabe zu behandeln.

	Ausgaben, die bei der Erstellung des Voranschlags nicht vorhersehbar waren, müssen über einen sogenannten Nachtragskredit (Art. 14 FHG) im Voranschlag ergänzt werden, bevor sie getätigt werden dürfen. Ausnahmen davon sind nur unter den Voraussetzungen für Kreditüberschreitungen gemäss Art. 15 FHG zulässig (vgl. Ziffer 1.12 Anhang 1 zum Leitfaden).
Wurden die Ausgaben korrekt ausgewiesen?	Die öffentlichen Ausgaben werden unterteilt in <i>gebundene</i> und <i>neue</i> Ausgaben (Art. 7 und 8 FHG; vgl. Ziffer 1.2 und 1.3 Anhang 1 zum Leitfaden) sowie einmalige oder wiederkehrende Ausgaben (Art. 8 Abs. 1 FHG; vgl. Ziffer 1.4 Anhang 1 zum Leitfaden). Im Protokoll oder anderweitigen Beschlussdokumenten sollte festgehalten sein, um welche Art Ausgaben es sich handelt.
Wurden die Ausgaben von der zuständigen Instanz bewilligt?	Die Gemeindeordnung enthält die Kompetenzen für die Bewilligung von Ausgaben. Die Ausgaben müssen gemäss ihrer Höhe von der zuständigen Instanz (z. B. Gemeinderat oder Stimmberechtigte) bewilligt werden. In den Ausgaben müssen alle erforderlichen Aufwendungen für ein Vorhaben einkalkuliert werden. Es darf keine Aufteilung von Ausgaben, die sachlich zusammenhängen, vorgenommen werden, um z.B. die Zuständigkeit der Stimmberechtigten zu umgehen (sog. Zerstückelungsverbot, vgl. Ziffer 1.5 Anhang 1 zum Leitfaden).
Wurden die bewilligten Ausgaben für denjenigen Zweck verwendet, wofür sie bewilligt wurden?	Vgl. Hierzu Ausführungen unter Ziffer 5.2.2.5.3.
Wurden die bewilligten Ausgaben eingehalten oder kam es zu Überschreitungen?	Falls die bewilligten Ausgaben nicht ausreichend sind, müssen diese rechtzeitig erhöht werden durch die zuständige Stelle. In diesem Zusammenhang ist es auch entscheidend, ob in der Gemeinde eine funktionierende Kreditkontrolle besteht (vgl. nachfolgend Ziffer 5.2.2.5.4).

Die Kompetenzen für *neue* Ausgaben sind nicht in allen Gemeinden gleich geregelt; sie richten sich entweder nach einem bestimmten Prozentsatz der Steuereinheit der Gemeinde oder sie sind in der Gemeindeordnung betragsmässig definiert. Bei Ausrichtung nach der Steuereinheit ändern sich die Kompetenzen je nach Steuereinnahmen somit jedes Jahr. Aufgrund der festen Gemeindestruktur ist in der Regel jedoch nicht mit grösseren Schwankungen zu rechnen, wenn nicht sehr viel mehr Steuern eingehen bzw. wegfallen (z.B. durch Zu- oder Wegzug von zahlungskräftigen Steuerzahlenden).

Der Gemeinderat erstellt jährlich einen Aufgaben- und Finanzplan (AFP, vgl. Art. 10 FHG sowie Ziffer 9 Anhang 1 zum Leitfaden). Es empfiehlt sich als GPK, den AFP grundsätzlich jedes Jahr, aber insbesondere zu Beginn der Amtsdauer anzuschauen, um sich einen Überblick über die Vorhaben (z. B. grössere Investitionen) in der Gemeinde zu verschaffen.

5.2.2.3 Beurteilung des Voranschlags

Zu den Aufgaben des Gemeinderats gehört es, jährlich einen Voranschlag (= Budget) zu erstellen. Der Voranschlag enthält die Kosten zur Erfüllung der Gemeindeaufgaben (z. B. Wasserversorgung) und deren Finanzierung (z. B. Gebühren für Wasser; in der Erfolgsrechnung ersichtlich) sowie die geplanten Investitionen der Gemeinde und erwartete Investitionseinnahmen (in der Investitionsrechnung ersichtlich) während eines Kalenderjahres. Er gibt somit Auskunft über die erwarteten Ausgaben und Einnahmen der Gemeinde und sollte jeweils im vorangehenden Jahr für das kommende Jahr erstellt werden.

Der Gemeinderat hat den Voranschlag gemäss den nachfolgend erläuterten Grundsätzen zu erstellen (vgl. auch Art. 11 FHG).

Grundsatz	Erläuterung
Spezifikation	Der Voranschlag ist in einzelne Voranschlagspositionen unterteilt (z. B. Schule); diese können wiederum in Unterpositionen gegliedert werden (z. B. Löhne Lehrpersonen). Eine ausreichende Unterteilung (Spezifikation) ist nötig, um die Transparenz über die erwarteten Ausgaben und Einnahmen sowie die Verwendung der Mittel zu gewährleisten.
Vollständigkeit	Alle erwarteten Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und -einnahmen sind aufzunehmen. Die Leistungen und ihre Finanzierung sind umfassend und transparent aufzuzeigen im Voranschlag
Vergleichbarkeit	Der Voranschlag muss mit der Jahresrechnung und den Voranschlägen der vergangenen Jahre vergleichbar sein, um Änderungen oder Abweichungen festzustellen. D. h. die Form (Darstellung, Gliederung und Detaillierungsgrad) und die angewandten Grundsätze dürfen nicht ohne Begründung geändert werden.
Bruttodarstellung	Aufwand und Ertrag sowie Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe aufzuführen; gegenseitige Verrechnungen dürfen nicht erfolgen, weil sie zu Intransparenz über die tatsächlichen Aufwände / Ausgaben führen.

Zum Voranschlag gehört ein Anhang, in dem zusätzliche Angaben gemacht werden können, z. B. im Vergleich zum Vorjahr neue Positionen und wesentliche Abweichungen oder die Verwendung von Verpflichtungskrediten bei mehrjährigen Projekten (siehe Art. 11 Abs. 3 lit. c) FHG).

Mit dem Voranschlag hängt der *Steuerfuss* zusammen. Für einen ausgeglichenen und nachhaltigen Finanzhaushalt müssen der Voranschlag und der Steuerfuss aufeinander abgestimmt sein. Der nach den obigen Grundsätzen erstellte Voranschlag erlaubt eine nachvollziehbare Beurteilung der Höhe des Steuerfusses und eine Einschätzung, ob er gegebenenfalls erhöht oder gesenkt werden müsste.

Der Voranschlag und der Steuerfuss müssen von den Stimmberechtigten (bzw. in Herisau vom Gemeindeparlament) beschlossen werden (Art. 15 Abs. 3 lit. e Gemeindegesetz). Im Rahmen der Prüfung der Geschäftsführung und der Einhaltung der Grundsätze des FHG ist es angezeigt, dass die GPK auch den Voranschlag zumindest in den Grundzügen prüft. Es ist für die GPK nicht möglich und wird auch nicht erwartet, dass sie jede einzelne Position im Voranschlag untersucht. Sie soll v. a. prüfen, ob bei der Erstellung des Voranschlags die notwendige Sorgfalt aufgewendet und die entsprechenden Grundsätze eingehalten worden sind. Bei Fragen soll auf die Finanzverwaltung der Gemeinde und gegebenenfalls auf das zuständige Mitglied

des Gemeinderats zugewandt werden. Es wird empfohlen, mit der Finanzverwaltung eine Besprechung durchzuführen, an welcher der GPK der Voranschlag erläutert wird.

Zu beachten ist:

- Eine konservative Budgetierung ist zu bevorzugen: Wenn sich später in der Jahresrechnung zeigt, dass besser abgeschlossen wird, bleibt die Rechnung im Rahmen des Voranschlags, anders, als wenn es zu zahlreichen Überschreitungen kommt, die bei einer sorgfältigen Budgetierung hätten vermieden werden können.
- Es gibt Positionen im Voranschlag, die die Gemeinde grundsätzlich wenig beeinflussen kann. Dies sind z.B. die Kosten im Sozialbereich.

Liegt im laufenden Jahr noch kein genehmigter Voranschlag vor, dürfen keine *neuen* Ausgaben getätigt werden, sondern nur die für den ordentlichen Betrieb der Verwaltung unerlässlichen Ausgaben (z.B. Löhne).

5.2.2.4 Vergabe von Aufträgen und öffentliches Beschaffungsrecht

Wenn die Gemeinde Aufträge an Dienstleister oder Lieferanten erteilt, hat sie die Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts (auch als Vergaberecht oder Submissionsrecht bezeichnet) zu beachten. Der häufig verwendete Begriff *Vergabe* bedeutet *Erteilung eines Auftrags* durch die öffentliche Verwaltung.

Die gesetzlichen Grundlagen finden sich im Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen ([bGS 712.1](#)), der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen ([bGS 712.11](#)) und der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen ([bGS 712.2](#)). Der wesentliche Inhalt wird nachfolgend kurz zusammengefasst.

5.2.2.4.1 Zweck

Das öffentliche Beschaffungsrecht bezweckt:

- die wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel (vgl. Wirtschaftlichkeitsgebot);
- die Gleichbehandlung aller Unternehmen, die Leistungen anbieten;
- die Transparenz über die Vergaben durch die öffentliche Verwaltung;
- die Förderung des wirksamen und fairen Wettbewerbs unter den Unternehmen und letztlich auch die Verhinderung von Korruption.

5.2.2.4.2 Vergabeverfahren

Der Auftragswert einer Vergabe ist von der Gemeinde realistisch einzuschätzen (z.B. basierend auf Erfahrungswerten oder Recherchen). Bei der Schätzung ist die Mehrwertsteuer nicht einzurechnen. Abhängig vom Auftragswert hat die Gemeinde eine bestimmte Art von Vergabeverfahren durchzuführen.

Verfahrensart	Merkmale
Freihändiges Verfahren	Lieferungen bis Fr. 100 000.– Dienstleistungen bis Fr. 150 000.– Bauleistungen ³ :

³ Als Bauleistungen gelten alle Leistungen im Hoch- und Tiefbau, die mit Bauwerken zusammenhängen (Errichtung, Änderung, Abbruch). Bauwerke sind nicht nur Gebäude, sondern z. B. auch Brücken, Strassen oder eine Seilbahnstation.

	Bauarbeiten im Nebengewerbe⁴ bis Fr. 150 000.– Bauarbeiten im Hauptgewerbe⁵ bis Fr. 300 000.–
	Unterhalb der obigen Auftragswerte darf ein Auftrag <i>freihändig</i> vergeben werden. D.h. die Gemeinde kann ein Unternehmen ihrer Wahl um eine Offerte anfragen und ihm dann den Auftrag erteilen.
Einladungsverfahren	Lieferungen und Dienstleistungen bis Fr. 250 000.– Bauleistungen: Bauarbeiten im Nebengewerbe bis Fr. 250 000.– Bauarbeiten im Hauptgewerbe bis Fr. 500 000.–
	Die Gemeinde muss sind mindestens drei geeignete Unternehmen einladen, ein Angebot abzugeben.
Offenes Verfahren (öffentliche Ausschreibung)	Lieferungen und Dienstleistungen ab Fr. 250 000.– Bauleistungen: Bauarbeiten im Nebengewerbe ab Fr. 250 000.– Bauarbeiten im Hauptgewerbe ab Fr. 500 000.–
	Der Auftrag wird im kantonalen Amtsblatt und praxisgemäss auf der elektronischen Plattform Simap , die vom Bund und den Kantonen betrieben wird, veröffentlicht. Jedes Unternehmen, das den Auftrag für die Gemeinde ausführen möchte, kann ein entsprechendes Angebot einreichen.

Der Auftrag darf nicht in kleinere Einzelaufträge unterteilt werden, um unterhalb des Schwellenwerts zu bleiben und die Durchführung eines aufwändigeren Verfahrens zu vermeiden.

Im Einladungsverfahren sowie im offenen Verfahren werden die eingegangenen Angebote miteinander verglichen, wobei das wirtschaftlich günstigste Angebot berücksichtigt werden soll. Das Günstigste ist oft auch das preiswerteste, aber nicht immer. Z.B. kann ein teureres, langlebiges Produkt mit guter Qualität letztlich wirtschaftlicher und damit günstiger sein als ein billigeres Produkt, das schneller ersetzt werden muss.

Mehr Informationen finden sich im Leitfaden für öffentliche Beschaffungen TRIAS: <https://www.trias.swiss/>.

5.2.2.5 Prüfung im Rahmen der Finanzkontrolle gemäss FHG

5.2.2.5.1 Jahresrechnung (Art. 39 Abs. 2 lit. a FHG)

Es wird auf die Ausführungen unter Ziffer 2.1 verwiesen. Die Begriffe Jahresrechnung und Gemeinderechnung bezeichnen dasselbe Prüfobjekt.

⁴ Unter das Baunebengewerbe fallen Leistungen wie z. B. Maler-, Sanitär- oder Spenglerarbeiten.

⁵ Unter das Bauhauptgewerbe fallen alle *tragenden* Komponenten eines Bauwerks einschliesslich Baugrund, aber auch z. B. Belagsarbeiten für Strassen).

5.2.2.5.2 Separate Rechnungen (Art. 39 Abs. 2 lit b FHG)

Je nach Organisation hat sich eine Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit anderen Gemeinden zu sogenannten Zweckverbänden zusammengeschlossen oder aber auch Aufgaben ausgelagert (z. B. Stromversorgung "Elektra"). Nebst der Jahresrechnung der Gemeinde sind in solchen Fällen auch die Rechnungen dieser Organisationen zu prüfen. Auf die Prüfung dieser Rechnungen und wie die GPK dabei am besten vorgeht, wird in diesem Kapitel unter der Ziffer 5.2.2.6 eingegangen.

5.2.2.5.3 Verwendung von Krediten (Art. 39 Abs. 2 lit. c FHG)

Ein Kredit wird i.d.R. mittels eines Ausgabenbeschlusses bewilligt (vgl. vorangehend Ziffer 5.2.2.2) und ist die Legitimation, Ausgaben in einer bestimmten Höhe für einen bestimmten Zweck zu tätigen. Durch die GPK zu prüfen ist, ob ein Kredit für jenen Zweck verwendet worden ist, für den er bewilligt worden ist. Z.B. wurde wie vorgesehen das Dach saniert oder wurden die bewilligten Mittel stattdessen für die Beschaffung eines Fahrzeuges verwendet?

Die GPK kann z. B. mittels Prüfung von Abrechnungen für ein Projekt und deren Verbuchung kontrollieren, ob die Kredite korrekt verwendet worden sind.

5.2.2.5.4 Internes Kontrollsystem und Risikomanagement in den Organisationseinheiten (Art. 39 Abs. 2 lit. d und e FHG)

Die Gemeinden sind verpflichtet ein zweckdienliches *Internes Kontrollsystem* (IKS) zu führen (vgl. Art. 24 Abs. 3 lit. d FHG). *Zweckdienlich* bedeutet in diesem Fall, dass es für die jeweilige Gemeinde angemessen sein muss: Kleinere Gemeinden benötigen nicht das gleiche Kontrollsystem wie eine grosse Gemeinde wie z.B. Herisau. Das IKS hat aber auf jeden Fall die folgenden Mindestanforderungen zu erfüllen (vgl. Art. 25 Abs. 2 FHG):

- *Es beruht auf einer aktuellen Risikoanalyse.* Dies setzt voraus, dass die Gemeinde eine entsprechende Risikoanalyse durchgeführt hat, in der Risiken erkannt bzw. definiert worden sind. Risiken können z.B. Verschwendung von Vermögenswerten, Verantwortungsdefizite (z.B. keine klare Zuständigkeit) oder fehlerhafte Buchführung sein;
- *Die Zuständigkeiten und Verantwortung bezüglich Kontrollen sind geregelt.* Aufgrund der definierten Risiken sind Massnahmen zu treffen und Kontrollen einzurichten, um den Risiken effektiv zu begegnen oder diese zumindest zu minimieren.
- *Die Kontrolltätigkeiten, die Ergebnisse sowie die Korrekturmassnahmen bei festgestellten Fehlern sind dokumentiert.* Das IKS darf nicht nur auf dem Papier bestehen, es muss in der Gemeindeverwaltung auch "gelebt werden". Dies zeigt sich an entsprechenden Dokumentationen, wie z.B. ein Protokoll über eine unangemeldete Kassenprüfung durch einen Gemeinderat bei einer Verwaltungseinheit, die Bargeld führt.

Die Prüfung, ob die Gemeinde über ein gesetzmässiges IKS verfügt, obliegt der GPK (vgl. Art. 39 Abs. 2 lit. d) FHG). Sie fordert zu diesem Zweck entsprechende Prozesse, Reglemente und Unterlagen ein sowie Dokumentationen der erfolgten Kontrollen. Fehlen diese oder werden sie als mangelhaft oder unwirksam erachtet, protokolliert dies die GPK entsprechend in ihrer eigenen Dokumentation. Die GPK übernimmt jedoch nicht anstelle der Gemeinde die erforderlichen Kontrollen.

Des Weiteren hat die GPK das *Risikomanagement* in den einzelnen Organisationseinheiten zu prüfen. Dies unterscheidet sich vom IKS dadurch, dass den identifizierten Risiken entsprechende Massnahmen zur

Vermeidung oder zumindest Verminderung gegenübergestellt werden. Dies bedingt ein Risikobewusstsein bei der Tätigkeit und dem Ergreifen geeigneter Mittel.

5.2.2.6 Weitere mögliche Prüfungen

Gemeinden sind unterschiedlich aufgebaut und organisiert. Die folgenden Abschnitte betreffen Organisationsstrukturen, die nicht in jeder Gemeinde anzutreffen sind, aber oft vorkommen und ebenfalls in den Prüfungsumfang der GPK fallen.

5.2.2.6.1 Erfüllung kommunaler Aufgaben durch Dritte oder gemeinsam mit anderen Gemeinden

Die Gemeinde bzw. die Gemeindeverwaltung erfüllt die ihr obliegenden Aufgaben im Rahmen ihrer Möglichkeiten selbst (z.B. Prüfung von Baugesuchen, Strassenunterhalt, Versorgung mit Wasser oder Elektrizität). Kommunale Aufgaben können aber auch durch Dritte, gemeinsam mit anderen Gemeinden oder dem Kanton oder sogar interkantonale erfüllt werden (vgl. Art. 28 ff. Gemeindegesetz).

Werden kommunale Aufgaben nicht durch die Gemeindeverwaltung selbst ausgeübt, unterstehen diese gleichwohl der Aufsicht durch die GPK.

Durch Dritte

Das Gemeindegesetz erlaubt, dass zur Erfüllung von Aufgaben organisatorisch verselbständigte Gemeindeunternehmen geschaffen werden können (Art. 26 und 27 Gemeindegesetz).

Auch an privatrechtliche Unternehmen können Aufgaben übertragen werden. Die Gemeinden können somit Dritte mit der Erfüllung von bestimmten Gemeindeaufgaben beauftragen. Typisch sind z.B. Schneeräumung oder das Schneiden von Pflanzen entlang Gemeindestrassen. Die Gemeinde hat die Erfüllung der Aufgabe durch den Dritten zu beaufsichtigen.

Gemeinsame Erfüllung von Gemeindeaufgaben

Gerade bei kleineren Gemeinden kann es schwierig werden, ausreichende Ressourcen oder das nötige Fachwissen für die Erfüllung der Aufgaben bereitzustellen. In diesen Fällen ist auch eine Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben möglich (vgl. Art. 28-30 Gemeindegesetz).

5.2.2.6.2 Zweckverbände

Mehrere Gemeinden können sich zur gemeinsamen Erfüllung einer Gemeindeaufgabe zu einem Zweckverband zusammenschliessen. Dabei handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft. Die Gemeinden erlassen für den Zweckverband Statuten, mit deren Genehmigung durch den Regierungsrat der Zweckverband seine Rechtspersönlichkeit erhält.

Der Regierungsrat kann Gemeinden sogar verpflichten, sich zu einem Zweckverband zusammenzuschliessen (vgl. Art. 31 – 38 Gemeindegesetz).

Da die gesetzlichen Bestimmungen des FHG auch für Zweckverbände gelten, unterliegen auch die Zweckverbände der Aufsicht und Prüfung durch die GPK (vgl. Art. 39 Abs. 2 lit. b FHG, Prüfung der separaten Rechnungen).

5.2.2.6.3 Prüfung durch GPK

Für die Übertragung von Gemeindeaufgaben an Dritte ebenso wie bei der gemeinsamen Erfüllung von Gemeindeaufgaben wird in der Regel eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen.

Im Idealfall ist darin bereits geregelt, wie die Prüfung durch die GPK der einzelnen Gemeinden ausgestaltet ist. Gleiches gilt für die Statuten im Fall eines Zweckverbands.

Falls dies nicht der Fall ist, könnten einzelne GPK-Mitglieder der jeweiligen Gemeinden delegiert werden, um gemeinsam die Geschäftsführung zu prüfen. Die GPK können sich diesbezüglich selbst organisieren.

Zweckverbände stellen für Geschäftsprüfungskommissionen eine spezielle Herausforderung dar, weil mehrere Gemeinden betroffen sind. Eine erfolgte Prüfung der Zweckverbände sollte in der Berichterstattung der Geschäftsprüfungskommissionen der beteiligten Gemeinden erwähnt werden.

In der Vereinbarung der beteiligten Gemeinden bzw. Statuten zum Zweckverband kann zur Organisation der Kontrollstelle (siehe Art. 34 lit. c Gemeindegesetz) vorgesehen werden, dass Mitglieder der einzelnen Geschäftsprüfungskommissionen der Verbandsgemeinden in der Regel Mitglieder der Kontrollstelle sind. Auf diese Weise kann z. B. ein sachgerechter Einbezug der GPK der einzelnen Gemeinden gewährleistet werden.

5.2.2.7 Abgrenzung zu Aufgaben und Funktionen anderer Instanzen

5.2.2.7.1 Gemeinderat und Gemeindeverwaltung

Gemäss Art. 24 Abs. 1 FHG schafft der Gemeinderat die organisatorischen Voraussetzungen für einen gesetzmässigen Vollzug des Haushalts. Die GPK kann sich in ihrer Prüfung darauf beschränken, ob der Gemeinderat oder die zuständigen Verwaltungseinheiten entsprechende Vorkehrungen, Prozesse und Mechanismen festgelegt haben. Sie kann auch Stichproben oder (un)angemeldete Prüfungen (z.B. Kassaprüfungen) durchführen, um zu prüfen, ob die internen Kontrollmechanismen funktionieren und gelebt werden. Bei der Aufsicht durch die GPK geht es aber nicht darum, dem Gemeinderat bzw. den Verwaltungseinheiten diese ihnen obliegenden Aufgaben abzunehmen und die Kontrolle an ihrer Stelle durchzuführen (vgl. auch Ausführungen unter Ziffer 7.1).

5.2.2.7.2 Kanton

Die Aufsicht über die Gemeinden übt der Regierungsrat aus (vgl. Art. 82 KV und Art. 41 Gemeindegesetz).

Gemäss Art. 44 FHG prüft der Kanton jährlich die Finanzlage der Gemeinden. Die kantonale Finanzaufsicht unterscheidet sich von der Finanzkontrolle der GPK, indem der Kanton die Finanzlage anhand bestimmter Kriterien beurteilt, um finanzielle Risiken und eine finanzielle Fehlentwicklung (z.B. Verschuldung) in einer Gemeinde frühzeitig zu erkennen. Hierfür sind die in Art. 22 Abs. 2 FHG aufgeführten Finanzkennzahlen wie z. B. Selbstfinanzierungsgrad oder Nettovermögen pro Einwohner entscheidend. Im Gegensatz zur Einzelprüfung, die durch das von der GPK beauftragte Revisionsunternehmen erfolgt, wird eine generelle Prüfung vorgenommen, in welcher der Fokus auf das Haushaltsgleichgewicht und die Verschuldung der Gemeinde gelegt wird.

Die Massnahmen, die der Regierungsrat treffen kann, wenn er in einer Gemeinde eine Fehlentwicklung feststellt, sind in Art. 45 und 46 FHG aufgeführt.

5.2.2.7.3 Revisionsunternehmen

Dem von der GPK beaufsichtigten Revisionsunternehmen kommt gemäss Art. 38 Abs. 4 FHG nur die Prüfung der *Jahresrechnung* zu. Die übrigen Aufgaben der Finanzkontrolle (vgl. Art. 39 Abs. 2 FHG) obliegen der GPK. Sie kann Sachverständige beiziehen, wenn in einzelnen Prüfbereichen besondere Fachkenntnisse erforderlich sind oder eine Aufgabe nicht mit dem ordentlichen Personalbestand erfüllt werden kann (Art. 39 Abs. 3 FHG). Im Unterschied zum Beizug eines Revisionsunternehmens für die Prüfung der Jahresrechnung, der zwingend ist, ist der Beizug von Sachverständigen freiwillig.

5.3 Berichterstattung und Antragstellung

Nach Abschluss ihrer Prüfung erstellt die GPK einen schriftlichen und von allen GPK-Mitgliedern unterzeichneten Bericht. Er enthält eine Übersicht über die geprüften Bereiche und die Ergebnisse der Prüfung sowie eine Würdigung der Geschäftsführung des Gemeinderats. Der Bericht nimmt des Weiteren Bezug auf das Ergebnis des Berichts der externen Revisionsstelle über die Jahresrechnung.

Die GPK erstattet den Bericht sowie damit verbundene Anträge den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament (vgl. Art. 23 Gemeindegesetz). Sie stellt insbesondere Antrag bezüglich Genehmigung der Jahresrechnung sowie auf allfällige Massnahmen.

Sollten der GPK von der Gemeinde Unterlagen nicht vollständig zur Verfügung gestellt worden sein oder sollten Unterlagen fehlen, so dass die GPK keine ausreichend sorgfältige Prüfung vornehmen konnte, kann bzw. sollte sie dies im Bericht erwähnen und entsprechende Vorbehalte anbringen. Sollte z.B. der Voranschlag Mängel aufweisen oder die Jahresrechnung fehlerhaft sein, kann die GPK eine Ablehnung mit einem Rückweisungsantrag vorschlagen.

Der Bericht sollte mit dem Gemeinderat im Rahmen einer Schlussbesprechung eingehend besprochen werden. Wichtig ist, dass die GPK das Ergebnis ihrer Prüfung auch gegenüber den Stimmberechtigten vertreten und in geeigneter Weise allfällige Fragen dazu beantworten kann.

Die GPK kann den Stimmberechtigten oder in Herisau dem Gemeindeparlament – wo nötig – Anträge für Massnahmen stellen, wenn sie Handlungsbedarf sieht (z.B. Anpassung der Abfallgebühren, wenn deren Höhe gemessen am Aufwand nicht gerechtfertigt ist). Der Gemeinderat ist vorgängig anzuhören.

Als Kollegialbehörde vertreten die Mitglieder der GPK die Entscheide der GPK gegen aussen einheitlich, auch wenn ein Entscheid u. U. nicht der persönlichen Meinung eines Mitglieds entspricht.

Bei ihrer Berichterstattung hat die GPK den Schutz von Personendaten (vgl. Art. 2 Abs. 2 und 3 Datenschutzgesetz) und berechnete Geheimhaltungsinteressen (z. B. Informationen über ein laufendes Verfahren) zu beachten. Die Aufsichtsfunktion bezieht sich auf sachliche Aspekte, entsprechend sollte auch der Bericht abgefasst sein. Die Nennung von Personendaten (z. B. Namen) wird daher nur in seltenen Fällen nötig sein, weshalb dabei entsprechende Zurückhaltung zu üben und immer auf einen sachbezogenen Kontext zu achten ist. Besonders schützenswerte Personendaten gehören nicht in den Bericht.

6 Rechte und Mittel zur Prüfung

6.1 Einsichtsrecht

Die GPK hat zur Erfüllung ihrer Aufgaben grundsätzlich Einsicht in alle notwendigen Unterlagen und Anspruch auf entsprechende Auskünfte (vgl. Art. 42 FHG). Sie hat gemäss Art. 23 Abs. 2 Gemeindegesetz ausdrücklich das Recht auf Einsichtnahme in die Protokolle des Gemeinderats und der übrigen Behörden, dazu gehört auch die Einsicht in Beilagen, auf welche in den Protokollen Bezug genommen wird.

Einsicht in Dokumente, insbesondere solche mit (besonders) schützenswerten Personendaten, müssen durch einen entsprechenden Prüfungsbedarf gerechtfertigt und zur Erfüllung der Aufgabe geeignet und erforderlich sein. Es ist nicht zulässig, aus reiner Neugier Zugang zu bestimmten Dokumenten (z.B. Personaldossiers) zu verlangen. Hier ist ein verantwortungsvoller Umgang seitens GPK und auch die gegenseitige Kontrolle der GPK-Mitglieder untereinander erforderlich.

Der Gemeinderat ist im Zweifel befugt nachzufragen, wozu gewissen Dokumente benötigt werden und unter Umständen auch zu verweigern, wenn der Bedarf nicht ausgewiesen ist. Es sollte daher seitens GPK am besten eine entsprechende Begründung angegeben werden, wenn Zugang zu Dokumenten verlangt wird, die heikle Informationen enthalten.

Eine Möglichkeit ist auch, mit dem Gemeinderat vorab das Gespräch über die Einsichtnahme in besonders schützenswerte Daten zu suchen.

Um ihre Aufgaben zu erfüllen, ist die GPK auf eine Kooperation des Gemeinderats und der Gemeindebehörden angewiesen, auch wenn letztere durch das FHG verpflichtet sind, der GPK Einsicht zu gewähren. Werden der GPK ihre Einsichtsrechte ohne hinreichenden Grund verweigert, kann sie in ihren Berichten und Stellungnahmen darauf hinweisen, dass der Gemeinderat gewünschte Informationen verweigert und damit eine Prüfung durch die GPK verhindert.

Werden Informationen in einem Mass verweigert, das eine Prüfungstätigkeit wesentlich behindert oder verunmöglicht wird, kann eine Aufsichtsbeschwerde ins Auge gefasst werden (vgl. nachfolgend Ziffer 6.2.2).

6.2 Mittel bei Feststellung von Verstössen durch die Gemeindebehörden

6.2.1 Antrag auf Massnahmen

Stösst die GPK bei ihrer Prüfung auf Missstände oder Versäumnisse, kann sie entsprechende Anträge für Massnahmen stellen (Art. 23 Abs. 3 Gemeindegesetz).

6.2.2 Aufsichtsbeschwerde

Die GPK kann gestützt auf Art. 46 Gemeindegesetz gegen Beamte, Angestellte sowie Verwaltungsbehörden und deren Mitglieder bei der übergeordneten Behörde Aufsichtsbeschwerde erheben. Übergeordnete Behörde mit Blick auf die GPK ist der Regierungsrat, unter dessen Aufsicht die Gemeinden stehen (vgl. Art. 41 Gemeindegesetz).

Als Aufsichtsbehörde trifft der Regierungsrat bei Missständen in einer Gemeinde oder Versäumnissen von Gemeindeorganen die erforderlichen Massnahmen (vgl. Art. 44 Gemeindegesetz), sofern die Gemeindebehörden die Mängel nicht von sich aus beheben (Art. 43 Gemeindegesetz).

Vom Mittel der Aufsichtsbeschwerde sollte zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Sie sollte nur erhoben werden, wenn die Missstände eine gewisse Schwere aufweisen und das öffentliche Interesse eine solche Massnahme erfordert. Dies ist z.B. der Fall, wenn in besonders krasser Weise gegen die Rechtsordnung verstossen wird und eine Schädigung der Gemeinde oder des Gemeinwohls vorliegt oder droht.

Zu beachten ist, dass die GPK zwar gegenüber dem Gemeinderat und der Verwaltung unabhängig ist, sie untersteht jedoch selbst der Aufsicht durch den Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Das bedeutet, dass z.B. auch der Gemeinderat sich an den Regierungsrat als Aufsichtsbehörde wenden kann, wenn ein GPK-Mitglied seine Befugnisse in unzumutbarer Weise überschreitet oder sonst durch sein Verhalten Anlass zu Beschwerden gibt. Ebenso können Privatpersonen eine Aufsichtsbeschwerde gegen die GPK (oder auch einzelne GPK-Mitglieder) erheben. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn der Vorwurf im Raum steht, dass eine GPK ihrer Aufsichtspflicht in einem konkreten Fall nicht nachgekommen ist.

Auch in solchen Fällen ist eine gute Dokumentation der Prüfungstätigkeit entscheidend, da die GPK damit vorweisen kann, dass sie ihre Aufsichtspflicht erfüllt hat und Entscheide ihrerseits rechtfertigen kann

6.2.3 Strafanzeige

Kommt die GPK bei ihrer Prüfung zu einem begründetem Verdacht auf eine strafbare Handlung, ist sie verpflichtet, Anzeige bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zu erstatten (vgl. Art. 43 Abs. 4 FHG).

Als strafbare Handlung kommen z. B. Vermögensdelikte, Amtsmissbrauch (Art. 312 Strafgesetzbuch [[StGB: SR 311.0](#)]) oder ungetreue Amtsführung (Art. 314 StGB) in Betracht (vgl. insbesondere auch Strafbare Handlungen gegen die Amts- und Berufspflicht, Art. 312 bis 322^{decies} StGB).

Zu beachten ist, dass es bei der Anzeigepflicht um strafbare Handlungen *in Zusammenhang mit der Tätigkeit in der Gemeinde* geht. Parkiert z. B. ein Gemeinderatsmitglied falsch oder begeht ein Gemeindemitarbeiter als Privatperson und ausserhalb der Arbeitszeit ein Verkehrsdelikt, muss dies die GPK nicht zur Anzeige bringen.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass eine Strafanzeige für die oder den Betroffenen ernste Konsequenzen haben kann und daher nicht unbegründet erfolgen soll. Ein begründeter Verdacht setzt konkrete Hinweise, im besten Fall Beweise, voraus. Blosser Vermutungen sind nicht ausreichend. Im Zweifelsfall kann die Staatsanwaltschaft kontaktiert werden. Die Staatsanwaltschaft wird sich indessen zu einem konkreten Fall nur sehr zurückhaltend äussern können; immer möglich sind allgemeine verfahrensrechtliche Hinweise.

7 Verhältnis GPK und Gemeinderat / Gemeindeverwaltung sowie Bevölkerung

7.1 Gemeinderat / Gemeindeverwaltung

Um eine sorgfältige Prüfung vorzunehmen, ist eine entsprechende Kommunikation zwischen GPK und Gemeinderat entscheidend. Eine sachliche und gute Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat / Gemeindeverwaltung und GPK dient den Aufgaben der GPK und der Gemeinde gleichermassen. Wo

Meinungsverschiedenheiten bestehen oder Konfliktpotential entstehen könnte, ist frühzeitig das Gespräch zu suchen, um Konflikte zu vermeiden. Eine Aufsichtsbeschwerde (vgl. Ziffer 6.2.2) sollte immer ultima ratio sein.

Wichtige Personen in der Gemeindeverwaltung, mit denen die GPK einen guten Austausch pflegen sollte, sind nebst dem Gemeindepräsidium und den anderen Gemeinderatsmitgliedern insbesondere die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber und die Finanzverwalterin oder der Finanzverwalter.

Die Rollen der GPK und des Gemeinderats müssen klar voneinander abgegrenzt werden. Als Exekutivorgan obliegt dem Gemeinderat der *Vollzug* der ihm zugewiesenen Aufgaben unter Einhaltung der Vorgaben im Gemeindegesetz und im FHG sowie in der Gemeindeordnung. Der GPK obliegt hingegen ausschliesslich die *Kontrolle* der Geschäftsführung des Gemeinderats, ohne jedoch in dessen Geschäftsführung aktiv eingreifen zu dürfen. Die GPK hat keine Exekutivfunktion, sie trägt im Gegenzug auch nicht die Verantwortung, wenn sich der Gemeinderat nicht an die Vorgaben hält; ihr obliegt lediglich der Hinweis, dass etwas nicht korrekt ist, womit sich ihre Aufgabe im Wesentlichen erschöpft. Sie soll sich daher darauf beschränken, auf allfällige Missstände hinzuweisen, und ihre Feststellungen zu dokumentieren und sich im Übrigen keine Machtkämpfe mit dem Gemeinderat liefern.

Die GPK kann dem Gemeinderat jederzeit Empfehlungen abgeben, sie kann vom Gemeinderat auch um Beratung oder einen Austausch ersucht werden. Die GPK hat aber nie Weisungsbefugnisse gegenüber dem Gemeinderat und sie darf von ihm auch nicht mit Vollzugsaufgaben betraut werden (vgl. Art. 39 Abs. 4 FHG).

7.2 Bevölkerung

Die GPK ist keine Beschwerde- oder Rechtsmittelinstanz für die Bevölkerung und hat auch nicht die Rolle einer Ombudsstelle, die sich um die Anliegen einzelner Personen kümmert. Die Bevölkerung kann sich mit Hinweisen an die GPK wenden oder sie auffordern, Prüfungen vorzunehmen. Solche Hinweise werden entgegengenommen und geprüft, gegebenenfalls kann auch eine Untersuchung aufgrund eines Hinweises oder einer konkreten Aufforderung vorgenommen werden. Jedoch gibt die GPK gegenüber einzelnen Personen keine Auskunft über das Ergebnis einer Untersuchung; handelt es sich um eine Angelegenheit von allgemeiner Wichtigkeit, nimmt die GPK dazu in ihrem Bericht Stellung.

Gelegentlich kommt es auch zu Anfragen zu Geschäften. Diese sollten an den Gemeinderat bzw. die Gemeindeverwaltung weitergeleitet werden, da es nicht der GPK obliegt, die Bevölkerung darüber zu informieren. Gleiches gilt im Übrigen bei Anfragen oder Hinweisen von Medien.

8 Organisation und Planung

Wie die GPK sich und die Prüfungshandlungen organisiert, bestimmt sie grundsätzlich selbst (Art. 39 Abs. 1 FHG). Es kann eine fortlaufende Prüfung während des Jahres erfolgen, es kann aber auch eine Prüfung sein, die erst im letzten Quartal des Jahrs begonnen wird und im Verlauf des Folgejahrs abgeschlossen wird. Beides hat Vor- und Nachteile. Entwicklungen lassen sich gegen Ende Jahr besser beurteilen, weil mehr Informationen vorliegen; andererseits lassen sich mögliche negative Entwicklungen zu einem früheren Zeitpunkt u. U. besser abschätzen. Insbesondere bei mehrjährigen Projekten, ist es zu empfehlen, diese als GPK auch unter dem Jahr im Auge zu behalten.

Um die mit dem Amt der GPK verbundenen Aufgaben professionell und effizient zu erfüllen, ist ein vorausschauendes und geplantes Vorgehen nötig. Es ist zu empfehlen, dass die GPK zu Beginn der Legislatur

einen Prüfplan festlegt und über die Amtsdauer beibehält, wobei Raum für eine gewisse Flexibilität gelassen werden sollte (vgl. nachfolgend Ziffer 8.2.1).

Grundsätzlich bezieht sich die Prüfungstätigkeit der GPK auf das vergangene Jahr. Es ist nicht Aufgabe der GPK, sich in die Exekutivtätigkeit des Gemeinderats einzumischen.

Abgesehen von den Prüfobjekten, die im Rahmen der Finanzkontrolle jährlich geprüft werden müssen (vgl. Kapitel V. Ziffer 2.2.5), legt die GPK grundsätzlich selbst fest, welche Bereiche sie im Rahmen der Prüfung der Geschäftsführung vertieft anschaut. Aus der Lektüre der Protokolle sowie sonstigen Unterlagen können sich Prüffelder ergeben; dies insbesondere, wenn sich dabei Auffälligkeiten, Ungereimtheiten oder Entscheide zeigen, die nicht nachvollziehbar sind.

Auch ohne Hinweise auf Unstimmigkeiten können bestimmte Verwaltungseinheiten geprüft werden. Es kann zudem vorkommen, dass aus der Bevölkerung Hinweise auf Unregelmässigkeiten oder Missstände in der Verwaltung an die GPK oder einzelne ihrer Mitglieder eingehen. Die GPK soll solchen Hinweisen mit der gebotenen Sorgfalt und Objektivität nachgehen.

Wie bereits erwähnt übt die GPK grundsätzlich eine nachträgliche Aufsicht aus. In begründeten Fällen kann die GPK eine begleitende Aufsicht einnehmen, wenn nicht zugewartet werden sollte, bis ein Geschäft abgeschlossen ist. Dies ist z.B. der Fall, wenn im Rahmen eines lang andauernden, grösseren Vorhabens richtungsweisende Zwischenentscheide gefällt werden, die massgeblichen Einfluss auf den Ausgang des Geschäfts haben. Die GPK hat im Einzelfall sorgsam abzuwägen, ob eine begleitende Aufsicht geboten ist. Zu beachten ist, dass die GPK auch in diesen Fällen keine Weisungs- oder Entscheidungsbefugnisse hat.

8.1 Sitzungen

Es wird empfohlen, regelmässige (physische) Sitzungen abzuhalten. I. d. R. sollte hierfür im Gemeindehaus ein Sitzungszimmer zur Verfügung gestellt werden. Manche Gemeinden bieten inzwischen elektronischen Zugriff auf Protokolle an (mittels entsprechender Berechtigung und Passwort), so dass kein gemeinsames Lesen vor Ort mehr nötig ist. Dennoch ist der persönliche Austausch über die gelesenen Dokumente nach wie vor kaum ersetzbar, nicht zuletzt für den Entscheid, welche Erkenntnisse und gegebenenfalls Empfehlungen im Bericht Erwähnung finden sollen.

Die Sitzungen der GPK sind nicht öffentlich.

8.2 Prüfungshandlungen

8.2.1 Plan pro Legislatur und Amtsjahr

Es wird empfohlen, zu Beginn der Amtsdauer einen groben Plan über die in den nächsten vier Jahren zu prüfenden Felder und Bereiche zu entwerfen (Mehrjahresplanung). Dabei wird es Themenbereiche geben, die jedes Jahr zu prüfen sind und für die entsprechend Ressourcen einzuplanen sind sowie solche die z. B. nur alle zwei oder vier Jahre geprüft werden. Idealerweise wird innerhalb einer Amtsdauer die gesamte Verwaltung einmal angeschaut. Es können jeweils Schwerpunkte gesetzt werden, die vertiefter angeschaut werden.

Der Plan sollte eine gewisse Verbindlichkeit haben, jedoch auch genügend Flexibilität bieten, so dass z. B. ein Bereich erst im nächsten Jahr geprüft wird, falls sich eine andere Prüfung aufdrängt. Bei GPK-Mitgliedern, die

frisch im Amt sind, kann es sich empfehlen, den Plan nach dem ersten Amtsjahr und den entsprechenden Erfahrungen nochmals zu überprüfen.

Die Themenbereiche, die zu prüfen sind, können unter den GPK-Mitgliedern aufgeteilt werden, um effizienter voranzukommen. Die GPK-Mitglieder sind dann während der Amtsdauer für ihren Themenbereich zuständig und können sich auch Fachwissen aneignen sofern nicht bereits vorhanden. Die Einhaltung des vier-Augen-Prinzips ist dabei zu empfehlen.

Checklisten können hilfreich sein, um sicherzugehen, dass alle Bereiche geprüft worden sind.

8.2.2 Vorgehen bei Prüfungen

Bevor geprüft wird, sollten immer zuerst die erforderlichen Informationen (z. B. Berichte oder Protokolle, sonstige vorhandene Akten) beschafft werden. Darauf basierend können dann Fragen vorbereitet und geklärt werden, ob und was untersucht werden soll. Anschliessend kann Kontakt mit der auf der Gemeinde zuständigen Person gesucht und eine Prüfung durchgeführt werden (vgl. Art. 42 Abs. 1 FHG). Die Antworten der Gemeinden und ebenso die Feststellungen, Eindrücke und Schlüsse, die die GPK daraus zieht, sollen in einem Bericht festgehalten werden. Allfällige Beanstandungen und Empfehlungen sollen ebenfalls darin aufgezeigt werden. Dieser Bericht ist der geprüften Stelle und dem Gemeinderat zu übergeben (vgl. hierzu auch Art. 43 Abs. 1 – 3 FHG).

Falls Mitarbeitende befragt werden, sollten wenn möglich zwei GPK-Mitglieder anwesend sein, wovon eines protokolliert. Das Besprechungsprotokoll sollte von der befragten Person unterzeichnet werden.

Befragungen oder Kontrollen sollten vorab angekündigt werden, damit die betroffenen Personen wissen, was sie erwartet und sich vorbereiten und z.B. entsprechende Unterlagen bereitstellen können. In Ausnahmefällen können Befragungen oder Kontrollen unangekündigt durchgeführt werden, wenn zu erwarten ist, dass andernfalls (vermutete) Missstände nicht aufgedeckt werden können.

8.3 Dokumentation

Durchgeführte Prüfungshandlungen sind zu dokumentieren. Auch die Protokollführung durch die GPK dient der Dokumentation ihrer Prüfungstätigkeit (vgl. Ziffer 4.5.5). Dokumente sind systematisch geordnet und sicher aufzubewahren (vgl. auch Art. 4 Abs. 2 Archivgesetz).

Die Dokumentation ist nicht zuletzt auch für künftige GPK-Mitglieder, die das Amt später übernehmen sehr wertvoll.

Je nach Entschädigungsmodell (vgl. nachfolgend Ziffer 5) ist es auch empfehlenswert, zu dokumentieren, welchen Aufwand welches GPK-Mitglied wofür betrieben hat.

8.4 Pflichtenheft der GPK

Die GPK kann für sich basierend auf ihren gesetzlichen Aufgaben ein Pflichtenheft erlassen, dies ist jedoch nicht vorgeschrieben. D.h. die GPK entscheidet selbst, über die Führung eines Pflichtenhefts und dessen Inhalt und muss dies durch niemanden genehmigen lassen. Ein z.B. durch den Gemeinderat oder eine frühere GPK erstelltes Pflichtenheft ist für die amtierende GPK nicht verbindlich, sie ist unabhängig, aber auch selbst verantwortlich.

In einem Pflichtenheft können z.B. der erwähnte Prüfplan und die Aufgaben der einzelnen GPK-Mitglieder festgehalten werden. Untenstehende Aufzählung kann als Inspiration dienen.

Aufgaben Präsidium / Vizepräsidium

- Vertretung der GPK gegenüber anderen Organen, kantonalen Behörden, Verlangen von Auskünften (sollen aber auch andere Mitglieder tun i. S. v. Arbeitsteilung, je nachdem, wer welche Aufgaben hat; wichtig ist, dass das Präsidium immer informiert ist (z. B. cc. oder Vorabinformation).
- Je nach Aufgabe / zeitl. Ressourcen ist es sinnvoll, wenn sich Präsidium und Vizepräsidium die Aufgaben teilen.

Aufgaben alle

- Studium der Akten und Grundlageakten (v. a. Protokolle)
- besondere Vorbereitung von einzelnen Geschäften auf Anweisung der Präsidentin
- bzw. des Präsidenten
- Teilnahme an den Sitzungen der GPK und für die GPK in anderen Gremien
- Teilnahme an der Ergebnisprüfung
- Teilnahme an der Verwaltungskontrolle

Sprecher/in der GPK

- Präsentation Bericht, Behandlung von Anfragen

Aktuar/in

- Protokollführung

8.5 Entschädigung

Die Entschädigung ist in der Regel in einem Reglement der Gemeinde über die Entschädigung von Behördenmitglieder festgelegt.

Es sind verschiedene Formen denkbar: Pauschalentschädigungen pro GPK-Mitglied, gesamthafte Pauschalentschädigungen, welche die GPK-Mitglieder intern nach Aufwand aufteilen, oder jährliche geringe Pauschalentschädigungen mit zusätzlichen Sitzungsgeldern und Entschädigung für individuell geleistete Stunden.

Die Entschädigung des Präsidiums ist in der Regel höher aufgrund des höheren Aufwands.

9 Erfahrungsaustausch

Die GPK der verschiedenen Gemeinden haben grundsätzlich dieselben Aufgaben und mehr oder weniger die gleichen Herausforderungen. Gerade mit der überschaubaren Anzahl Gemeinden in AR bietet sich ein regelmässiger Erfahrungsaustausch (z. B. einmal pro Jahr) mit GPK-Mitgliedern anderer Gemeinden an. Ein solcher Austausch ist sehr wertvoll, um Vorgehensweisen und Lösungsansätze zu vergleichen und eigene Methoden zu verbessern.

Ein Austausch ist insbesondere auch empfehlenswert, wenn z. B. Gemeinden öffentliche Aufgaben gemeinsam wahrnehmen (vgl. Ziffer 5.2.2.6.).

Beim Erfahrungsaustausch ist die Schweigepflicht zu beachten, jedoch ist ein Austausch z. B. über Prozesse in der eigenen Gemeinde unproblematisch.

10 Weiterführende Literatur und weitere Informationsquellen

Kommentar sowie erläuternder Bericht zum FHG:

[Grundlagen und Gesetze - Appenzell Ausserrhoden \(ar.ch\)](https://www.ar.ch/Grundlagen-und-Gesetze)

GPK-Handbuch Kanton St. Gallen:

<https://www.sg.ch/content/dam/sgch/politik-verwaltung/gemeinden/gemeindeorganisation/gpk-handbuch/GPK-Handbuch%2020200921%20Update%202023%2020231018.pdf>).

Zu beachten sind Unterschiede zum Kanton Appenzell Ausserrhoden: z. B. gilt im Kanton St. Gallen nicht das Rechnungslegungsmodell HRM2, sondern RMSG; der Kanton St. Gallen erlaubt zudem, das Budget erst im laufenden Jahr durch die Stimmberechtigten / das Gemeindeparlament bewilligen zu lassen.

GPK-Leitfaden Kanton Graubünden

https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/Dokumentenliste/2%20Auflage%20GPK-Leitfaden%202018%20definitiv_Stand%2031_05_18.pdf

Anhang 1 Glossar

1 Finanzen

1.1 Ausgaben generell (Art. 6 FHG)

Verwendung von *Finanzvermögen* zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Für eine Ausgabe sind drei Voraussetzungen kumulativ erforderlich:

- Rechtsgrundlage:
in einem Gesetz oder einer Verordnung müssen die öffentliche Aufgabe und die dafür zu verwendenden Ausgaben vorgesehen sein (z. B. Strassengesetz)
- Voranschlagskredit:
die Ausgabe muss im Voranschlag eingestellt sein. (z. B. Fr. 100 000.– für Leitungserneuerung).
- Die Ausgabe muss von dem dafür zuständigen Organ bewilligt werden.

Als Ausgaben gelten auch das Eingehen von Verpflichtungen (z. B. Abschluss eines Vertrags), die finanziellen Leistungen für die Gemeinde zur Folge haben sowie der Verzicht auf Einnahmen.

1.2 Gebunden Ausgaben (Art. 7 FHG)

Eine Ausgabe ist gebunden, wenn keine erhebliche Handlungsfreiheit hinsichtlich der Notwendigkeit, des Umfangs und des Zeitpunkts besteht.

Typischerweise sind dies Ausgaben für Sanierungen, Erneuerungen und Umbauten, die dem Erhalt bzw. Unterhalt eines Gebäudes dienen oder Ersatzbeschaffungen von z.B. Geräten oder Fahrzeugen. Der Ersatz darf dabei neuere technische Standards berücksichtigen (z.B. die neuen Fenster sind doppelverglast anstelle der zu ersetzenden einfachen Fenster). Luxuslösungen, die über den normalen Standard hinausgehen, sind jedoch keine gebundenen Ausgaben mehr.

Der Gemeinderat beschliesst über gebundene Ausgaben ohne Beschränkung (Art. 19 Gemeindegesetz), d. h. er hat abschliessende Zuständigkeit.

Die GPK kann prüfen, ob gebundene Ausgaben, über die der Gemeinderat befunden hat, tatsächlich gebunden waren.

1.3 Neue Ausgaben (Art. 8 FHG)

Eine Ausgabe ist neu, wenn sie - vereinfacht gesagt - nicht gebunden ist, d.h. wenn seitens Behörde eine erhebliche Handlungsfreiheit hinsichtlich Notwendigkeit, Umfang und Zeitpunkt besteht.

Die Zuständigkeit für neue Ausgaben ist in der Gemeindeordnung festgelegt. Sie richtet sich je nach Gemeindeordnung entweder nach der Steuereinheit der Gemeinde (Prozentsatz einer Steuereinheit oder des Ertrages einer Steuereinheit) oder nach fest definierten Beträgen.

Eine Steuereinheit ist jener Betrag, welcher der Gemeinde in dem Jahr, das einem Amtsjahr vorangeht, aufgrund der einfachen Steuer für natürliche und juristische Personen zugeflossen ist. Der Betrag lässt sich aus den Steuern und dem Steuerfuss berechnen. Es ist jedoch zu empfehlen, dass die betreffenden Gemeinden die Kompetenzen jährlich in geeigneter Weise publizieren.

1.4 Wiederkehrende Ausgaben (Art. 8 FHG)

Ausgaben, die während einer unbestimmten Zeitdauer regelmässig (i. d. R. jährlich) anfallen, gelten als wiederkehrend und sind entsprechend den Finanzkompetenzen für wiederkehrende Ausgaben zu bewilligen. Nur bei neuen Ausgaben wird zwischen einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben unterschieden.

Ausgaben, bei denen zum Zeitpunkt der Bewilligung bekannt ist, dass sie während eines bestimmten Zeitraumes regelmässig anfallen, sind zusammenzurechnen und von der für den Gesamtbetrag zuständigen Stelle zu bewilligen.

1.5 Zerstückelungsverbot (Art. 8 Abs. 3 FHG)

Ausgaben, die sachlich und zeitlich zusammengehören und sich gegenseitig bedingen, dürfen nicht aufgeteilt werden, um Finanzkompetenzen zu umgehen (Verbot der sog. *Salamitaktik*).

1.6 Verpflichtungskredit (Art. 17 FHG)

Ein Verpflichtungskredit gibt die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck und bis zu einer bestimmten Summe finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Der Kredit darf nur für jenen Zweck verwendet werden, für den er bewilligt worden ist. Wenn sich ein Projekt wesentlich ändert, muss ein neuer Kredit bewilligt werden.

Wird ein Verpflichtungskredit nicht ausgeschöpft oder ein geplantes Vorhaben nicht umgesetzt, dürfen die verbleibenden Mittel nicht zu einem anderen Zweck verwendet werden; der Verpflichtungskredit verfällt in diesem Fall.

1.7 Zusatzkredit (Art. 18 FHG)

Zeigt sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens, dass der bewilligte Verpflichtungskredit nicht ausreichend sein wird, ist vor dem Eingehen von weiteren Verpflichtungen, mit welchen die bewilligten Ausgaben überschritten werden, ein Zusatzkredit einzuholen. Der Zusatzkredit ist als selbständiger Ausgabenbeschluss zu behandeln.

Wichtig: Die finanzielle Verpflichtung besteht nicht erst dann, wenn eine Rechnung im Haus ist, sondern schon in dem Moment, in dem verbindlich ein Auftrag erteilt bzw. ausgeführt wird, der einen finanziellen Anspruch gegenüber dem Gemeinwesen auslöst (vgl. Ziffer 1.1).

1.8 Spezialfinanzierung (Art. 20 FHG)

Spezialfinanzierungen betreffen öffentliche Aufgaben wie z.B. die Wasserversorgung oder die Abfallentsorgung, die über Erträge aus Gebühren finanziert werden. Die Erträge aus Gebühren sind immer zweckgebunden, d. h. sie dürfen zu keinem anderen Zweck verwendet werden als zu dem, wofür sie erhoben werden (verbotene Quersubventionierung).

Die Höhe der Gebühren richtet sich nach den für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe anfallenden Aufwänden (z. B. Personal, Geräte oder Infrastruktur). Zu berücksichtigen sind die jährlichen Ausgaben zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe und auch anstehende Investitionen in die Infrastruktur, die über die Erträge aus Gebühren finanziert werden müssen. Dabei hat die Gemeinde mittel- bis langfristig zu planen und die Höhe der Gebühren darauf basierend festzulegen.

Zu berücksichtigen ist auch, dass das Gemeinwesen Gebühren senken muss, wenn sich abzeichnet, dass damit wesentlich mehr Einnahmen als Ausgaben generiert werden bzw. erhöhen muss, wenn die Mittel nicht ausreichen. Stehen grössere Investitionen in den nächsten Jahren an, ist es gerechtfertigt, dass die Erträge aus Gebühren höher sind als der aktuelle Aufwand.

1.9 Aufgaben- und Finanzplan (Art. 10 FHG)

Im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) wird die mittelfristige Entwicklung der Gemeinde bezüglich anstehender Leistungen und deren Finanzierung dargelegt. Er umfasst i. d. R. drei Jahre.

1.10 Voranschlag (Art. 11 FHG)

Im Voranschlag (auch Budget genannt) wird die Finanzierung der in der Gemeinde anstehenden Aufgaben für das folgende Kalenderjahr festgelegt. Dabei sind folgende Grundsätze zu beachten: Spezifikation, Vollständigkeit, Vergleichbarkeit und Bruttodarstellung (vgl. hierzu Ziffer 5.2.2.3 Leitfaden).

1.11 Nachtragskredit (Art. 14 FHG)

Zeigt sich, dass nach Fertigstellung und Bewilligung des Voranschlags in der Gemeinde noch zusätzliche Ausgaben anfallen, die zuvor nicht bekannt oder vorgesehen/vorhersehbar waren und daher im Voranschlag nicht berücksichtigt worden sind, kann der Voranschlag mit entsprechenden *Nachträgen* ergänzt werden. Diese im Voranschlag nicht eingestellten Ausgaben dürfen i. d. R. erst dann getätigt werden, wenn der entsprechende Nachtragskredit bewilligt worden ist; davon ausgenommen sind Kreditüberschreitungen (vgl. Ausführungen zu *Kreditüberschreitung*).

1.12 Kreditüberschreitung (Art. 15 FHG)

Auf die Bewilligung eines Nachtragskredits darf verzichtet werden, wenn eine der folgenden Voraussetzungen vorliegt:

- Gebundenheit der Ausgabe.
- Es ist sofortiges Handeln erforderlich, weil andernfalls nachteilige Folgen für das Gemeinwesen zu erwarten sind.
- Den Ausgaben stehen im gleichen Rechnungsjahr entsprechende sachbezogene Einnahmen gegenüber.
- Die Ausgabe ist geringfügig und liegt innerhalb der Finanzkompetenz des Gemeinderats bzw. untergeordneter Verwaltungseinheiten der Gemeinde.

1.13 Finanzvermögen (Art. 31. Abs. 2 FHG)

Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.

Dazu gehören u. a. Sachanlagen wie z. B. Grundstücke, Gebäude oder Mobilien, die für die öffentliche Leistungserbringung nicht zwingend notwendig und frei realisierbar (d.h. jederzeit veräusserbar) sind.

Das Finanzvermögen der Gemeinde liegt im alleinigen Zuständigkeitsbereich der Exekutive, d. h. des Gemeinderats. Bei Transaktionen innerhalb des Finanzvermögens handelt sich im finanzrechtlichen Sinne nicht um Ausgaben, sondern um Umschichtungen im Finanzvermögen.

Wird Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben verwendet, liegt eine Ausgabe vor.



1.14 Verwaltungsvermögen (Art. 31. Abs. 2 FHG)

Das Verwaltungsvermögen umfasst Vermögenswerte, die unmittelbar zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe benötigt werden und damit *zweckgebunden* sind; über Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen kann die Gemeinde nicht frei verfügen. Ein Vermögenswert wie z. B. ein Gebäude, der für die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt wird, muss ins Finanzvermögen übertragen werden (über eine sog. Entwidmung).

Impressum

Kanton Appenzell Ausserrhoden
Departement Inneres und Sicherheit
Departementssekretariat Inneres und Sicherheit
Schützenstrasse 1
9102 Herisau

www.ar.ch