



Neuausrichtung der Gemeindeaufsicht Aufsichtskonzept

Version nach der Regierungsklausur vom 3. Dezember 2014

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	2
Tabellenverzeichnis	2
1 Einleitung	3
1.1 Ausgangslage und Auftrag	3
1.2 Projektplanung und -organisation	3
2 Gemeindeaufsicht im Kanton St.Gallen	5
2.1 Zweck der Gemeindeaufsicht	5
2.2 Gemeindeautonomie und Aufsichtskriterien	5
2.3 Aufsichtsobjekte	7
2.4 Aufsichtssubjekte	8
2.5 Aufsichtsarten und -instrumente	9
3 Rolle des Amtes für Gemeinden in der Staatsaufsicht	12
3.1 Aufsichtsrechtliche Zuständigkeit des Amtes für Gemeinden	12
3.2 Schnittstellen zu anderen Ämtern und Dienststellen	13
3.3 Anfragen ausserhalb des aufsichtsrechtsrechtlichen Zuständigkeitsbereichs des Amtes für Gemeinden	15
4 Risikoorientierter Aufsichtsansatz	17
4.1 Leitgedanken	17
4.2 Prozessübersicht	19
4.3 Phase 1: Risikoanalyse	20
4.3.1 Themen identifizieren und priorisieren	20
4.3.2 Prüfungsfumfang und minimalen Prüfrhythmus festlegen	21
4.3.3 Organisationen individuell beurteilen	22
4.4 Phase 2: Aufsichtsprogramm	24



4.4.1	Mögliche Elemente des Aufsichtsprogramms	24
4.4.2	Grundschemata des Aufsichtsprogramms	26
4.4.3	Kommunikation des Aufsichtsprogramms	26
4.5	Phase 3: Durchführung	26
5	Umsetzung	27
5.1	Geplanter Ressourceneinsatz	27
5.2	Notwendiges Wissen und Fähigkeiten im Amt für Gemeinden	28
5.3	Aufgabenteilung im Amt für Gemeinden	28
5.4	Notwendige Rechtsanpassung	29
5.5	Kommunikation des Aufsichtsansatzes	29

Anhang 1: Risiken / Schwachstellen in den Prozessen	30
--	-----------

Literaturverzeichnis	32
-----------------------------	-----------

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Vier Projektphasen	4
Abbildung 2:	Gemeindeautonomie und Staatsaufsicht in der Verfassung des Kantons St.Gallen.....	6
Abbildung 3:	Gemeindeautonomie und Aufsichtskriterien.....	6
Abbildung 4:	Direkt beaufsichtigte Organisationen	7
Abbildung 5:	Orientierungshilfe zur Festlegung der departementalen Zuständigkeiten im Einzelfall.....	9
Abbildung 6:	Aufsichtsinstrumente in Abhängigkeit von Einsatzziel und -zeitpunkt	10
Abbildung 7:	Prozesslandkarte einer Gemeinde	12
Abbildung 8:	Für die Aufsicht des Amtes für Gemeinden relevante Prozesse	13
Abbildung 9:	Drei Verteidigungslinien des effektiven Risikomanagements	18
Abbildung 10:	Drei Phasen des risikoorientierten Aufsichtsansatzes	19
Abbildung 11:	Risikomatrix als Grundlage der Beurteilung.....	24
Abbildung 12:	Gesamtbeurteilung einer Gemeinde	24
Abbildung 13:	Grundschemata des Aufsichtsprogramms	26

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Informationsquellen für die Risikoanalyse.....	21
Tabelle 2:	Objektive Einflussfaktoren auf Prüfumfang und -rhythmus.....	22
Tabelle 3:	Verfügbare Ressourcen.....	27
Tabelle 4:	Geplanter Ressourceneinsatz	27
Tabelle 5:	Prozesse und relevante Risiken	31



1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Die Aufsichtstätigkeit des Amtes für Gemeinden (AfGE) steht vor verschiedenen Herausforderungen. Intern hat das Amt drei Abgänge zu verzeichnen, darunter ein sehr langjähriger Mitarbeiter. Zudem stehen das Amt und die Abteilung Gemeindeaufsicht seit Anfang des Jahres 2013 unter neuer Leitung. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013 (EP13) wurden die Ressourcen um zwei Stellen gekürzt. Ausserdem wird die Art der Revisionstätigkeit immer wieder hinterfragt, u.a. in der Motion 42.11.32 "Vereinfachung der aufsichtsrechtlichen Prüfung kleiner Körperschaften". Oft werden die Auskunfts- und Beratungstätigkeit und die Unterstützung der Gemeinden¹ von aussen nicht oder zu wenig wahrgenommen.

Bei den Gemeinden selber hat sich ebenfalls vieles verändert. So sank die Zahl der Gemeinden von 518 im Jahr 2000 auf 318 im Jahr 2014. Die zu beaufsichtigenden Gemeindeaufgaben entfallen mit der Fusion bzw. Inkorporation von Gemeinden jedoch nicht, sondern werden von der Nachfolgeorganisation übernommen. Die Gemeindeaufgaben werden jedoch in immer vielfältigeren Formen wahrgenommen. Beispielsweise kaufen Gemeinden Leistungen bei anderen Gemeinden oder Privaten ein, übertragen öffentliche Aufgaben an Private oder gründen Zweckverbände, selbständige öffentlich-rechtliche Organisationen oder privatrechtliche Organisationen zur Aufgabenerfüllung. Auch inhaltlich hat sich einiges verändert. Zum Beispiel wurden die Gemeinden mit dem neuen Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) vom 21. April 2009 verpflichtet, ein internes Kontrollsystem aufzubauen. Und derzeit werden die Grundlagen für ein neues Rechnungsmodell der St.Galler Gemeinden (RMSG) geschaffen, welches die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren zum Harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM2) umsetzt.

Vor diesem Hintergrund soll das Projekt "Neuausrichtung Aufsicht" aufzeigen, wie eine zeitgemässe Gemeindeaufsicht aussieht und wie diese zu organisieren ist, damit mit den gegebenen Ressourcen die grösstmögliche Wirkung erzielt werden kann. Dazu wurde die Ausrichtung in folgenden Themen überprüft und gegebenenfalls angepasst:

- Rolle des Amtes für Gemeinden
- Risikoorientierter Aufsichtsansatz
- Interne Organisation und Ressourceneinsatz

1.2 Projektplanung und -organisation

Das Projekt läuft in vier Phasen ab. In der ersten Phase wurde das Projekt am 14. April 2014 offiziell gestartet. In der zweiten Phase wurde die Rolle des Amtes für Gemeinden diskutiert, indem für die Gemeindeaufsicht relevante Risiken identifiziert, Schnittstellen definiert und daraus die Aufgaben abgeleitet wurden. Darauf aufbauend wurde in der dritten Phase der risikoorientierte Aufsichtsansatz entwickelt. Schliesslich wird der Aufsichtsansatz in der vierten Phase umgesetzt. Das Projekt soll Ende des Jahres 2015 abgeschlossen werden.

Der vorliegende Bericht fasst die in den Phasen 1 bis 3 erarbeiteten Ergebnisse in einem Aufsichtskonzept für das Amt für Gemeinden zusammen und zeigt die geplante Umsetzung.

¹ Wenn in diesem Bericht von „Gemeinden“ die Rede ist, so sind immer sämtliche zu beaufsichtigenden Organisationen (politische Gemeinden, Spezialgemeinden, Zweckverbände, Gemeindeverbände und selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen; vgl. Kapitel 2.3) gemeint.

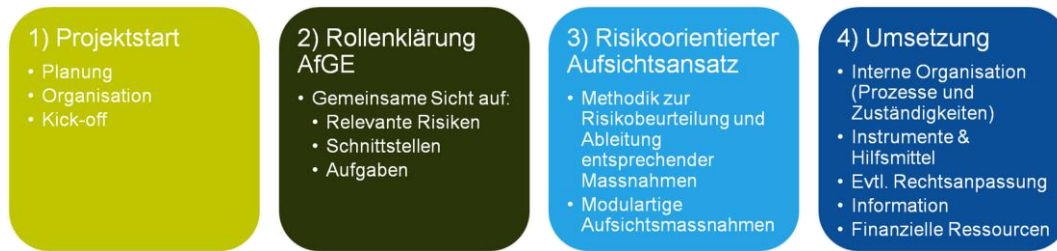
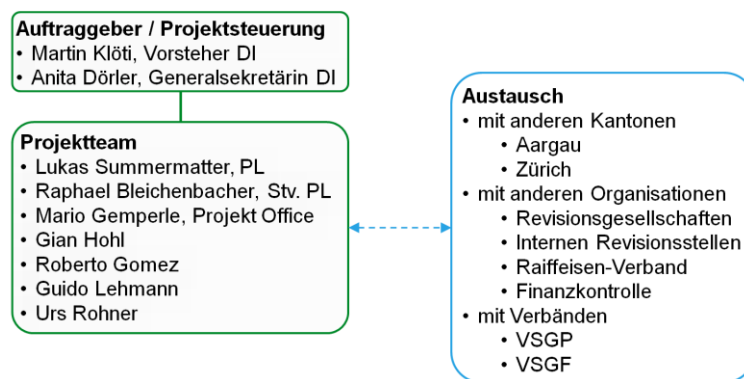


Abbildung 1: Vier Projektphasen

Das Projekt wird unter direkter Beteiligung der betroffenen Abteilung Gemeindeaufsicht im Amt für Gemeinden abgewickelt. Daher entspricht die Projektorganisation weitestgehend der Linienorganisation. Strategisch gesteuert wird das Projekt durch Regierungsrat Martin Klöti. Operativ wird das Projekt durch Lukas Summermatter geleitet.



Sämtliche Ergebnisse wurden mit dem Projektteam an mehreren Workshops sowie in einer zweitägigen Klausur erarbeitet. Zudem wurde während des ganzen Projekts der Austausch mit externen Stellen gepflegt. Erstens wurden dazu Workshops mit den Gemeindeämtern der Kantone Zürich und Aargau durchgeführt. Beide Ämter beschäftigen sich ebenfalls mit der Ausgestaltung der Gemeindeaufsicht, wodurch sich ein interessanter Erfahrungsaustausch ergab. Zweitens wurden die Aufsichts- bzw. Prüfansätze anderer Organisationen analysiert. Neben externen² und internen³ Revisionsstellen waren dies die kantonale Finanzkontrolle⁴, die interne Revision des Raiffeisenverbands⁵ sowie die eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA⁶. Und drittens wurden einzelne Aspekte mit Verbandsvertreterinnen und -vertretern diskutiert.

² Interview vom 25. April 2014 mit Ruedi Eppenberger, Keel + Partner AG, vorher PwC St.Gallen, Mitglied der Subkommission für den öffentlichen Sektor der Treuhandkammer.

³ Interview vom 14. August 2014 mit Marco Gehrig, FHSG, Dissertation zum Thema "Die Interne Revision als Führungsinstrument des Verwaltungsrates und des Prüfungsausschusses".

⁴ Interview vom 22. August 2014 mit Hans Schnurrenberger, Leiter Finanzkontrolle St.Gallen.

⁵ Interview vom 20. August 2014 mit Kurt Zobrist, Leiter Interne Revision, Räto Willi, Bereichsleiter Interne Revision, Raiffeisenbank Schweiz.

⁶ FINMA (2011).



2 Gemeindeaufsicht im Kanton St.Gallen

Was in diesem Bericht als Gemeindeaufsicht beschrieben wird, wird im Recht oft auch als Staatsaufsicht bezeichnet, so auch in den entsprechenden Rechtsgrundlagen des Kantons St.Gallen.

2.1 Zweck der Gemeindeaufsicht

Im Rahmen der Staatsaufsicht hat der Kanton zu prüfen, "ob die Gemeindetätigkeit mit dem kantonalen Recht, aber auch mit dem Recht des Bundes und dem Gemeinderecht übereinstimmt. Der Kanton muss sich ferner davon überzeugen, dass die Gemeinden den ihnen vom kantonalen oder vom Bundesrecht übertragenen Aufgaben nachkommen. Er hat für den richtigen Vollzug zu sorgen und eine gewisse Koordination zwischen den einzelnen Gemeinden anzustreben"⁷. Im Nachgang zum Fall Leukerbad präziserte die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) diese allgemeinen Zielsetzungen in Form von Minimalanforderungen an die kantonale Finanzaufsicht. Die von der KKAG vorgeschlagenen Aktivitäten "sollen

- den Organen der gemeinderechtlichen Körperschaften zu einer grossen Rechtssicherheit verhelfen,
- Fehler und Fehlentwicklungen möglichst vermeiden und
- mithelfen, die Qualität von Haushaltführung, Voranschlag, Rechnungsführung und Rechnungslegung zu steigern.
- Nach aussen soll dokumentiert werden, dass eine zielgerechte Aufsicht die ständige Zahlungsfähigkeit aller gemeinderechtlichen Körperschaften fördert.

Mit aller Deutlichkeit ist aber darauf hinzuweisen, dass die Aufsicht allein nicht alle Fehlentwicklungen und Missbräuche einer gemeinderechtlichen Körperschaft völlig verhindern kann"⁸.

2.2 Gemeindeautonomie und Aufsichtskriterien

Die Gemeindeaufsicht, oder eben die Staatsaufsicht über die Gemeinden, ist in Art. 100 der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) festgehalten (vgl. Abbildung 2, rechte Hälfte). Was der Kanton im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion überprüfen darf, hängt von der Gemeindeautonomie ab. Im Bereich der Gemeindeautonomie beschränkt sich die Aufsicht auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit (als Rechtskontrolle⁹), ausserhalb der Gemeindeautonomie ist zudem die Angemessenheit (im Sinn einer Zweckmässigkeitskontrolle¹⁰) zu überprüfen, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht.

Gemäss Art. 89 Abs. 1 der KV ist die Gemeinde autonom, sofern das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt. Zudem kann die Gemeinde im Rahmen ihrer Autonomie neben den durch Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben selbst gewählte Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen (Art. 90 KV).

⁷ Häfelin, Müller & Uhlmann (2010), Rz 1428.

⁸ Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (2001), S. 2.

⁹ Häfelin, Müller & Uhlmann (2010), Rz 1430.

¹⁰ Häfelin, Müller & Uhlmann (2010), Rz 1430.

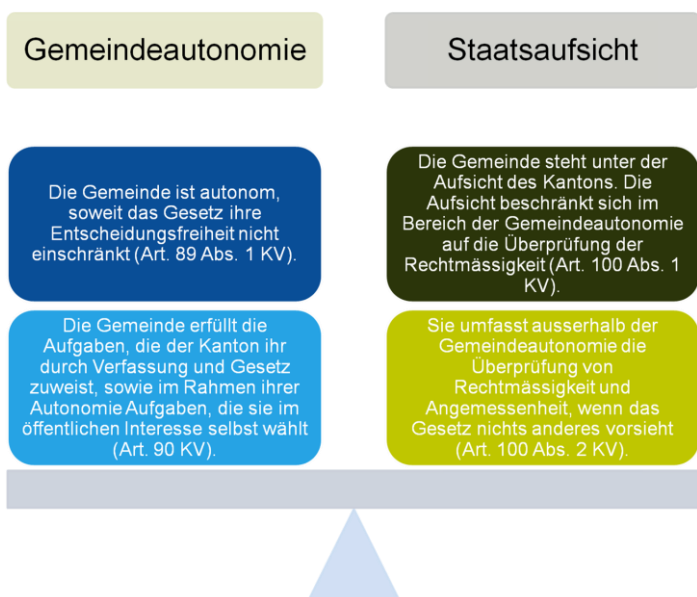


Abbildung 2: Gemeindeautonomie und Staatsaufsicht in der Verfassung des Kantons St.Gallen

Die zur Anwendung kommenden Aufsichtskriterien (Rechtmässigkeit, Angemessenheit usw.) hängen somit von der Gemeindeautonomie ab. Gemäss langjähriger bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen (u.a. BGE 128 I 136 S. 140). Für jedes Sachgebiet ist, von Einzelfrage zu Einzelfrage, anhand der Spezialgesetzgebung zu ermitteln, ob die Gemeinde über Autonomie verfügt.¹¹ Ist dies der Fall, so kann im Rahmen der Gemeindeaufsicht lediglich die Rechtmässigkeit überprüft werden. Andernfalls sind auch die Angemessenheit (Zweckmässigkeit) sowie allenfalls weitere im Gesetz vorgesehene Kriterien zu prüfen.

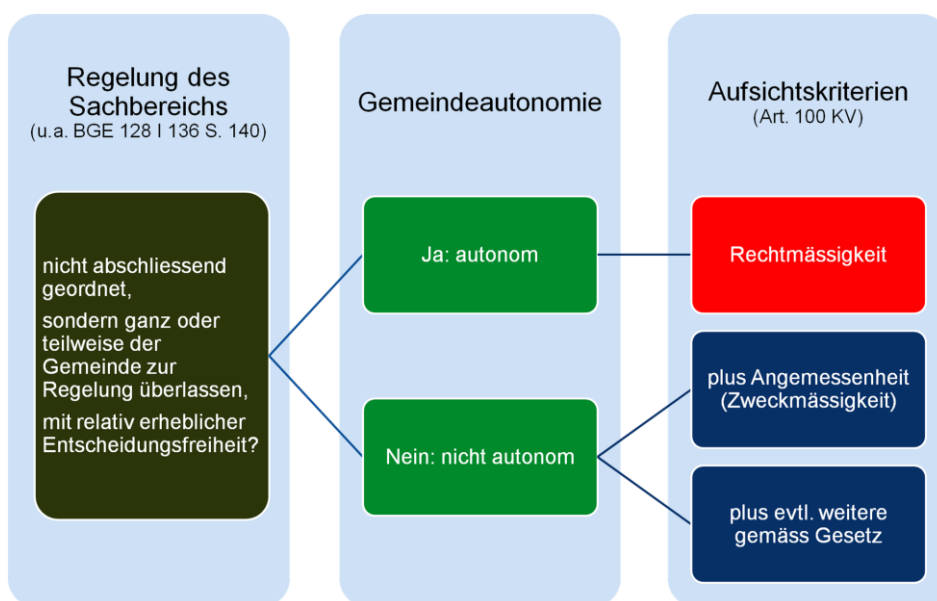


Abbildung 3: Gemeindeautonomie und Aufsichtskriterien

¹¹ Arta (1990), S. 11.

2.3 Aufsichtsobjekte

Gemäss Art. 100 KV stehen die Gemeinden unter der Aufsicht des Kantons. Als Gemeinden gelten die politischen Gemeinden, die Schulgemeinden, die Ortsgemeinden und die ortsbürgerlichen Korporationen sowie die örtlichen Korporationen (Art. 1 Abs. 2 GG). Für die selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die Gemeindeverbände und die Zweckverbände gelten die Vorschriften über die Staatsaufsicht sachgemäss (Art. 155 Abs. 2 GG). Untenstehende Abbildung 4 zeigt die Zahl der zu beaufsichtigenden Organisationen per 1. Januar 2014.

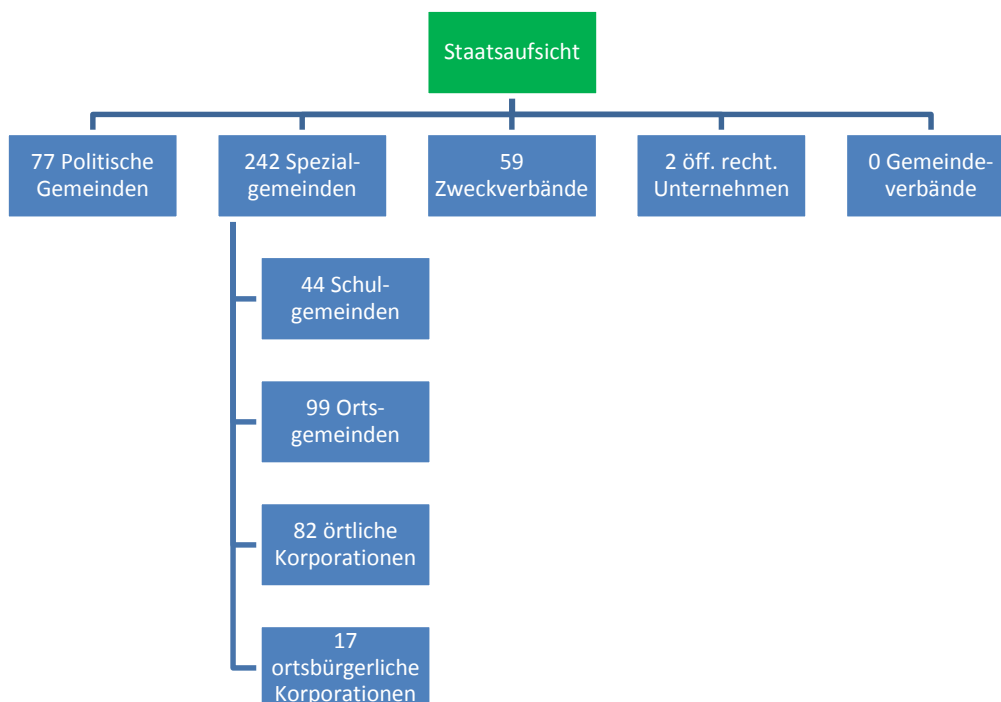


Abbildung 4: Direkt beaufsichtigte Organisationen

Bei diesen Organisationen bestehen nicht nur zwischen den Organisationstypen grosse Unterschiede, sondern auch innerhalb der einzelnen Typen:

- 77 politische Gemeinden mit 800 bis 75'000 Einwohner/innen;
- 44 eigenständige Schulgemeinden mit 80 bis über 1'000 Schüler/innen;
- 99 Ortsgemeinden mit Bilanzsummen von Fr. 20'000 bis über Fr. 100'000'000;
- 59 Zweckverbände mit den unterschiedlichsten Aufgabengebieten (Hallenbad, Kehr-richtverbrennungsanlage, Abwasserbeseitigung, Altersheim, KES-Behörde, Sicherheitsverbund usw.);
- 99 Korporationen mit kleinen, ortsbezogenen bis zu grossen, gemeinde- und z.T. sogar kantonsübergreifenden Versorgungsgebieten.

Die KV schränkt die Kriterien der Aufsicht ein, jedoch nicht die zu beaufsichtigenden Tätigkeiten. Das Gemeindegesetz (hält diesbezüglich in Art. 155 Abs. 1 fest, dass die Staatsaufsicht nicht nur die öffentlich-rechtliche, sondern auch die privatrechtliche Tätigkeit der Gemeinde umfasse. Allerdings beschränkt das GG in Art. 155 Abs. 3 die Staatsaufsicht auf die Beschlüsse der Bürgerschaft und die Tätigkeit der Behörden. Eine direkte Beaufsichtigung der Verwaltung ist damit im GG nicht vorgesehen.¹²

¹² Andere Gesetze sehen jedoch eine direkte Aufsicht des Kantons über die Gemeindeverwaltung vor. So z.B. im Bereich des Grundbuchs, wo das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS



Überträgt die Gemeinde eine Gemeindeaufgabe einem Privaten, so steht der Private unter der Aufsicht der Gemeinde. "Die Aufsicht beschränkt sich allerdings auf die Überprüfung, ob der Private die ihm übertragenen hoheitlichen Funktionen in gesetz- und verfassungsmässiger Weise erfüllt."¹³

2.4 Aufsichtssubjekte

Aufsichtsbehörden sind Regierung, zuständiges Departement sowie weitere Behörden nach Massgabe der Gesetzgebung (Art. 156 GG). Das Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3; abgekürzt Geschäftsreglement) weist in Art. 22 Bst. c) dem Departement des Innern die Aufsicht über die politischen Gemeinden und Spezialgemeinden zu, soweit nicht andere Departemente zuständig sind. Innerhalb des Departementes des Innern nehmen der Rechtsdienst des Departementes sowie das Amt für Gemeinden die Aufgaben der Gemeindeaufsicht nach Gemeindegesetz wahr. Der Rechtsdienst des Departementes des Innern bearbeitet Beschwerden und aufsichtsrechtliche Anzeigen. Zudem steht er dem Amt für Gemeinden als Sparring-Partner in Fragen des Gemeinderechts zur Verfügung.

Die departementalen Zuständigkeiten wurden in einem Kurzgutachten durch Markus Bucheli präzisiert. Das Fazit des Kurzgutachtens lautet wie folgt:

- "Den einzelnen Departementen – im Rahmen seines Geschäftsbereichs auch dem Departement des Innern – obliegt die fach- oder ressortbezogene Aufsicht über die Gemeinden. Sie ist gemäss Botschaft zum alten Gemeindegesetz eine "Aufsicht in Fachfragen" und lässt sich in Anlehnung an die Regelung im Geschäftsreglement für das Bildungsdepartement als "Fachaufsicht" bezeichnen.
- Dem Departement des Innern obliegt die nicht fachbezogene Aufsicht. Diese Aufsicht lässt sich in Abgrenzung zur "Fachaufsicht" als "allgemeine Aufsicht" bezeichnen. Als eine besondere Art der allgemeinen Aufsicht gilt die Aufsicht über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

Ob bei Vorhandensein bestimmter Sachverhalte die Fachaufsicht oder die allgemeine Aufsicht zum Tragen kommt, lässt sich nicht anhand von generellen Kriterien beurteilen, sondern nur einzelfallweise feststellen. Insofern lässt sich die Frage nach der Zuständigkeit nicht im Voraus und allgemein beantworten. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn im Rahmen einer Anzeige nach Art. 162 GG ("Aufsichtsbeschwerde") Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde vorgebracht werden. Sind diese auf ein konkretes Verfahrens bezogen, dürfte in der Regel das entsprechende Ressortdepartement zuständig sein. Dasselbe gilt für die Anordnung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen nach Art. 159 GG. Wenn in Art. 159 Abs. 1 GG festgehalten ist, dass das zuständige Departement angemessene Massnahmen zur Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung zu treffen hat, so lässt sich in der Regel anhand der vorgekommenen Verletzung einer konkret in Frage stehenden Gesetzesbestimmung herleiten, ob und inwieweit Fachaufsicht gegeben ist.

Die Differenzierung von Fachaufsicht und allgemeiner Aufsicht lässt sich als Beispiel am Öffentlichkeitsprinzip nach Art. 60 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) und den Bestimmungen des künftigen Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) [Referendumsvorlage: ABI 2014, 2395] zeigen. Wird gerügt oder festgestellt, dass eine Gemeindebehörde den Informationszugang nicht beachtet, liegt Fachaufsicht dann vor, wenn sich das allenfalls nicht korrekte Verhalten der Gemeindebehörde im Rahmen eines konkreten Verfahrens, beispielsweise eines Baubewilligungsverfahrens, oder durch Weigerung der Herausgabe eines bestimmten Dokumentes, wie etwa eines

911.1; abgekürzt EG-ZGB) dem zuständigen Departement die Aufsicht über die Grundbuchverwaltung zuweist (Art. 7bis Abs. 1 Bst. c EG-ZGB).

¹³ Arta (1990), S. 99.

Umweltverträglichkeitsberichts¹⁴, abgespielt hat. Wird demgegenüber festgestellt oder gerügt, dass eine Gemeindebehörde generell den Informationszugang zu amtlichen Dokumenten erschwert, obläge die aufsichtsrechtliche Beurteilung dem Departement des Innern. Dasselbe hätte zu gelten, wenn die allgemeine Informationspolitik bzw. -praxis einer Gemeindebehörde als unzureichend gerügt würde.

Das Amt für Gemeinden hat einzelne Schnittstellenprobleme eruiert, welche zeigen, dass sich die departementale Zuständigkeit bzw. die Zuordnung des aufsichtsrechtlichen Handelns zur Fachaufsicht oder zur allgemeinen Aufsicht nicht ohne Weiteres festlegen lässt.¹⁵ Solche Schnittstellen verlangen nach Absprachen zwischen dem Ressortdepartement und dem Departement des Innern bzw. seinem Amt für Gemeinden. Dieses Vorgehen erscheint auch bei der präventiven Aufsicht, zum Beispiel in Form von Informationen über neue Gesetze oder über Gesetzesänderungen, als gegeben. Dabei kann es zweckmässig sein, dass das für die Fachaufsicht zuständige Departement und das Departement des Innern gemeinsam handeln und nach aussen auftreten.

Sollten in einem konkreten Fall unterschiedliche Auffassungen darüber entstehen, ob das Ressortdepartement oder das Departement des Innern zu aufsichtsrechtlichem Handeln zuständig ist, wäre die Zuständigkeitsfrage gestützt auf Art. 28 Abs. 1 GeschR der Regierung zum Entscheid zu unterbreiten.¹⁶

In Anlehnung an das Kurzgutachten Bucheli dient Abbildung 5 als Orientierungshilfe zur Festlegung der Zuständigkeiten im Einzelfall.

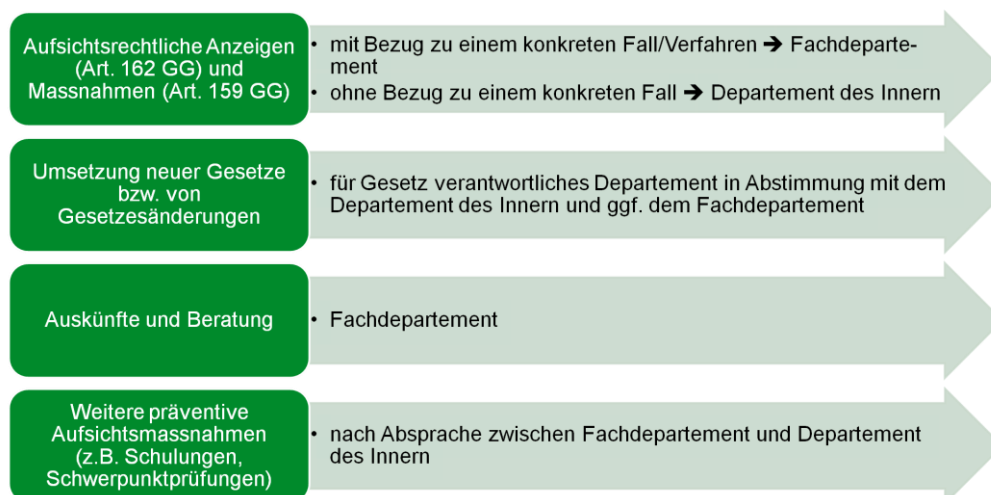


Abbildung 5: Orientierungshilfe zur Festlegung der departementalen Zuständigkeiten im Einzelfall

2.5 Aufsichtsarten und -instrumente

Die Lehre unterscheidet zwischen präventiver und repressiver Aufsicht.¹⁷ "Präventiv ist sie dann, wenn sie unabhängig von konkreten Ereignissen erfolgt; ihr Ziel ist die allgemeine Verhinderung von Fehlern und Missständen. [...] Repressive Aufsicht dient dagegen der Behebung und Ahndung eingetretener Fehler und Missstände. Sie wird ausgelöst durch besondere Vorkommnisse."¹⁸ Die Unterscheidung ist nicht immer trennscharf. Zudem wird

¹⁴ Insofern war denn auch die Zuständigkeit des Baudepartementes im Fall, der vom Verwaltungsgericht mit Urteil vom 16. Dezember 2010 in Sachen A. zu behandeln war, gegeben (GVP 2010 Nr. 5).

¹⁵ Beispiele: Nicht korrekte Berechnung der Grundsteuern; fehlerhaftes Verfahren bei der Beschaffung eines Ortsbusses im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens.

¹⁶ Buchel (2014), S. 4 f.

¹⁷ u.a. Jaag (1993), S. 529-555; Schulthess (2009), S. 181-208.

¹⁸ Jaag (1993), S. 531.

ausdrücklich darauf hingewiesen, dass "repressive Massnahmen nicht nur der Behebung eingetretener Missstände, sondern gleichzeitig auch der Verhinderung zukünftiger Fehler"¹⁹ dienen.

Im Zuge der Diskussion um die Neuausrichtung der Aufsicht hat sich gezeigt, dass es sinnvoll ist, die präventive (Missstände vermeiden) und die repressive (Missstände beseitigen) Aufsicht um eine dritte zu ergänzen, deren Ziel die Erkennung bzw. Aufdeckung von Missständen ist; die erkennende Aufsicht. Bei erkennenden Aufsichtsinstrumenten²⁰ ist im Voraus noch nicht klar, wie mit den Ergebnissen umzugehen ist. Gewisse Ergebnisse können der beaufsichtigten Organisation einfach mitgeteilt werden und diese entscheidet, wie sie damit umgehen möchte. Andere Ergebnisse, z.B. Veruntreuungen, ziehen repressive Massnahmen nach sich. Und wiederum andere Ergebnisse, z.B. festgestellte Kreditkompetenzüberschreitungen, lassen sich nicht beheben, aber durch geeignete Massnahmen präventiver Art zukünftig vermeiden. Erkennende Aufsichtsinstrumente gehen den präventiven und repressiven daher häufig voraus.

Neben der Unterscheidung der Aufsichtsinstrumente nach ihren Zielen (vermeiden, erkennen bzw. beseitigen von Missständen) können sie auch nach ihren Einsatzzeitpunkten unterschieden werden. Wir haben für die Diskussion folgende Dreiteilung vorgenommen:

- *periodisch*: diese Aufsichtsinstrumente kommen in regelmässigen Abständen zum Einsatz. Teilweise hängt die Periodizität von Ereignissen oder anderen Faktoren ab;
- *ad hoc*: diese Aufsichtsinstrumente kommen auf Grund eines bestimmten Ereignisses zum Einsatz;
- *permanent*; diese Aktivitäten laufen permanent und sind weder an einen bestimmten Rhythmus noch an ein bestimmtes Ereignis geknüpft.

In nachfolgender Abbildung 6 sind die Aufsichtsinstrumente auf Grund dieser beiden Dimensionen Einsatzziel und Einsatzzeitpunkt klassiert worden.

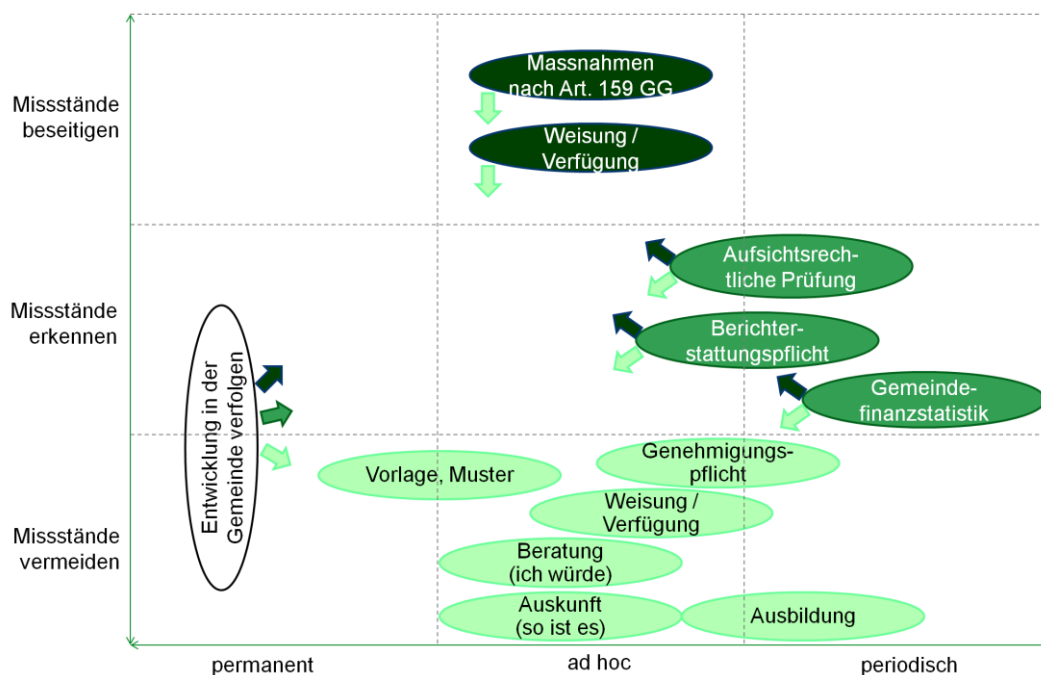


Abbildung 6: Aufsichtsinstrumente in Abhängigkeit von Einsatzziel und -zeitpunkt

¹⁹ Jaag (1993), S. 531.

²⁰ Häfelin, Müller & Uhlmann (2010), Rz 1433, sprechen von "informativischen Aufsichtsmitteln".



Gemäss Art. 158 GG übt das zuständige Departement die Aufsicht durch folgende Instrumente aus:

- Kontrollen;
- Verfügungen und Weisungen;
- Genehmigungen;
- Aufhebung von Verfügungen.

Damit besteht die geforderte Rechtsgrundlage für Aufsichtsinstrumente, welche die Gemeinden zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichten. "Demgegenüber ist die unverbindliche Beratung und Unterstützung der Gemeindeorgane auch ohne gesetzliche Grundlage erlaubt."²¹

²¹ Jaag (1993), S. 529.

3 Rolle des Amtes für Gemeinden in der Staatsaufsicht

Um die Rolle des Amtes für Gemeinden sowie die Schnittstellen zwischen dem Amt für Gemeinden und anderen Ämtern und Organisationen diskutieren zu können, wurde eine generische Prozesslandkarte für eine Gemeinde erarbeitet (vgl. Abbildung 7). Die Prozesslandkarte erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern dient primär der Verortung der durch das Amt für Gemeinden zu beaufsichtigenden Prozesse. Dazu gruppiert sie sämtliche Aktivitäten einer Gemeinde in drei Prozesskategorien²²:

- **Geschäftsprozesse** verkörpern den praktischen Vollzug der Kernaktivitäten einer Organisation, die unmittelbar auf die Stiftung von "Kunden"-Nutzen ausgerichtet sind. Diese Prozesse umfassen die eigentlichen Leistungen einer Gemeinde, welche nach aussen, an Einwohnerinnen und Einwohner sowie Unternehmen abgegeben werden;
- **Unterstützungsprozesse** dienen der Bereitstellung der Infrastruktur und der Erbringung interner Dienstleistungen, die notwendig sind, damit Geschäftsprozesse effektiv und effizient vollzogen werden können;
- **Managementprozesse** umfassen alle grundlegenden Managementaufgaben, die mit der Gestaltung, Lenkung (Steuerung) und Entwicklung einer Gemeinde zu tun haben. Mit anderen Worten vollzieht sich in den verschiedenen Managementprozessen die Führungsarbeit – von wem auch immer diese geleistet wird. Dazu zählen z.B. sämtliche Planungs-, Koordinations-, Qualitätssicherungs- und Controllingtätigkeiten für die einzelnen Geschäfts- und Unterstützungsprozesse.

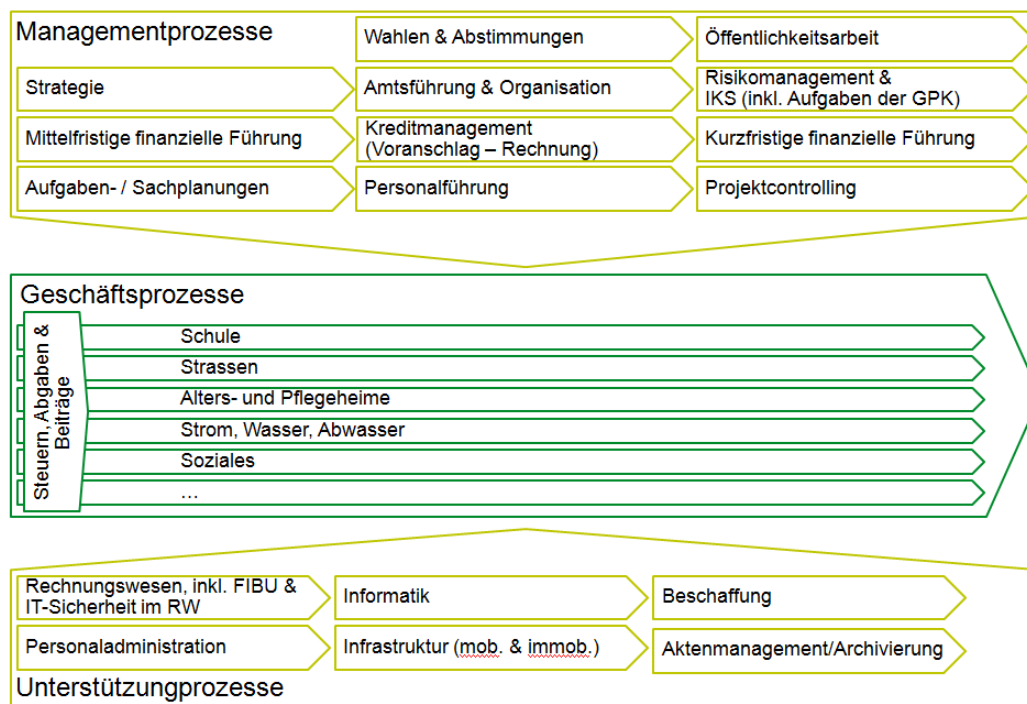


Abbildung 7: Prozesslandkarte einer Gemeinde

3.1 Aufsichtsrechtliche Zuständigkeit des Amtes für Gemeinden

Das Amt für Gemeinden sieht sich für die Aufgabenbereiche der Gemeinden zuständig, welche im Gemeindegesetz und der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, dem Finanzausgleichsgesetz und der entsprechenden Vollzugsverordnung sowie dem Gemeindevereinigungsgesetz geregelt sind. Die entsprechenden Prozesse der Gemeinden sind in Abbildung 8 blau eingefärbt. Auch in diesen Prozessen beschränkt sich

²² In Anlehnung an Rüegg-Stürm (2003), S. 69 ff.

die Aufsicht im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit.

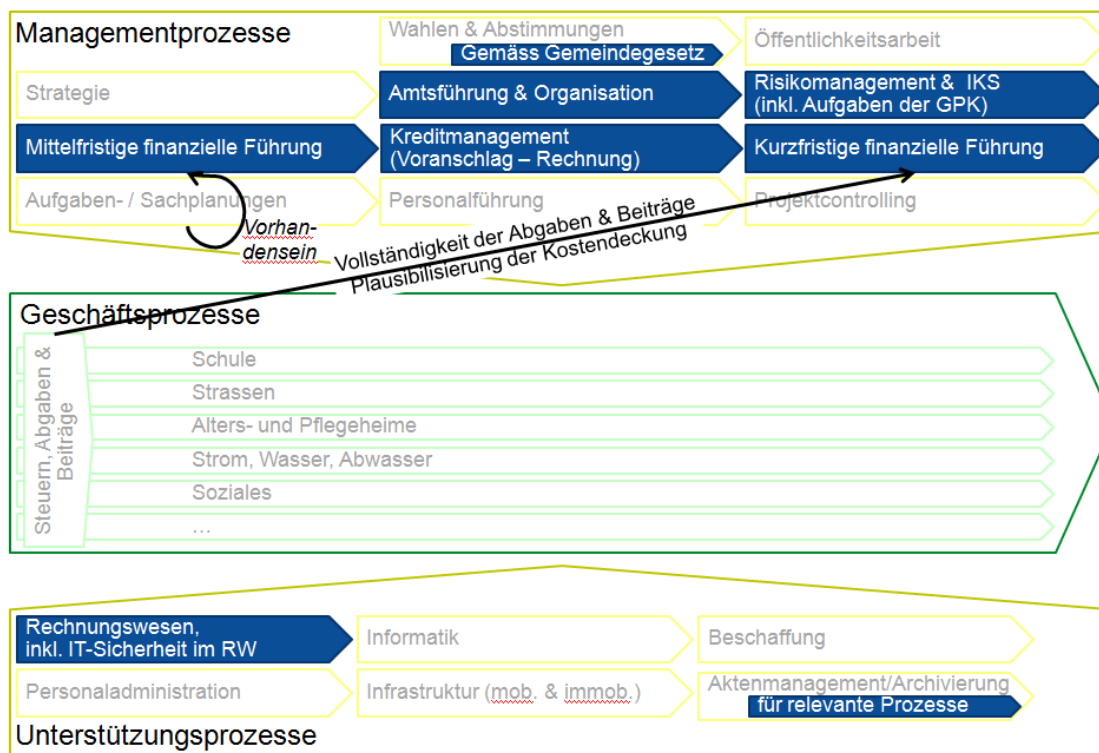


Abbildung 8: Für die Aufsicht des Amtes für Gemeinden relevante Prozesse

Die obige Darstellung zeigt, dass die Zuständigkeit des Amtes für Gemeinden weder in den Management- noch den Unterstützungsprozessen flächendeckend ist. Die eigentlichen Geschäftsprozesse werden durch die Aufsichtstätigkeit des Amtes für Gemeinden nur in der Frage der Finanzierung und Verbuchung gestreift. In den Geschäftsprozessen prüft das Amt für Gemeinden zum einen, ob die Aufwände und Erträge in den richtigen Konti verbucht werden, zum anderen wird überprüft, ob die Abgaben und Beiträge vollständig erhoben wurden und ob spezialfinanzierte Bereiche (z.B. Abwasser) kostendeckend geführt werden.

In einem Workshop diskutierte die Abteilung Gemeindeaufsicht die zu adressierenden Risiken im Zuständigkeitsbereich des Amtes für Gemeinden. Die provisorische Liste (vgl. Anhang 1: Risiken / Schwachstellen in den Prozessen, S. 30) wird im Zuge der Umsetzung des Aufsichtsansatzes überarbeitet.

3.2 Schnittstellen zu anderen Ämtern und Dienststellen

Aus dieser Zuständigkeitsregelung ergeben sich zahlreiche Schnittstellen zu anderen Ämtern und Dienststellen. Einige davon sind nachfolgend kurz beschrieben. Die aufgeführten Prüffelder und Prüfpunkte stammen aus dem bisherigen Aufsichtsprogramm und werden im Rahmen der Umsetzung des Aufsichtsansatzes überprüft und ggf. angepasst.

Steuerwesen (Kantonales Steueramt)

Bisherige Prüfpunkte des Amtes für Gemeinden	Offene Punkte
Voranschlag und Steuerfuss <ul style="list-style-type: none"> • Beschluss des Rates über Anträge an die Bürgerschaft • Beschluss der Bürgerschaft Steuerplan <ul style="list-style-type: none"> • Beschluss des Rates über Anträge an die Bürgerschaft 	Aufsicht über Grundsteuern



<ul style="list-style-type: none"> • Darstellung in den Unterlagen • Beschluss der Bürgerschaft <p>Steuerfuss – Rechnungstellung der Gemeinde (Finanzausgleich: PSA und ISL) Stimmt der Steuerfuss gemäss Beschluss Bürgerschaft mit den prov./definitiven Rechnungen überein? → Wenn nein, ist die Korrekturbuchung (Differenz zwischen beschlossenen und erhobenem Steuerfuss) plausibel nachgewiesen?</p> <p>Grundsteuer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Richtige Verwendung der Sätze gemäss Beschluss der Bürgerschaft über den Steuerplan bei Finanzausgleichsgemeinden (keine weiteren Prüfungen) <p>Bestandesrechnung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prüfung des Endbestands im Konto 2009 "Vorauszahlung Verrechnungssteuer" <p>Übriges</p> <ul style="list-style-type: none"> • Übertrag des Steuerabschlusses (SN) in die Buchhaltung • Allgemeine Prüfungen Rechnungswesen 	
--	--

Asylwesen (Migrationsamt)

Bisherige Prüfpunkte des Amtes für Gemeinden	Offene Punkte
<ul style="list-style-type: none"> • Keine Prüfpunkte im Prüfprogramm • Schwerpunktprüfung Asylwesen vor einigen Jahren • Allgemeine Prüfungen Rechnungswesen 	

Bildung (Amt für Volksschule)

Bisherige Prüfpunkte des Amtes für Gemeinden	Offene Punkte
<ul style="list-style-type: none"> • Spezielles Prüfprogramm für den Bereich Schule 	Klärung der Zuständigkeiten zwischen AVS und AfGE ²³

Abfall / Abwasser (Amt für Umwelt und Energie)

Bisherige Prüfpunkte des Amtes für Gemeinden	Offene Punkte
<p>Verursacherfinanzierte Abfallbeseitigung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Angemessenheit der Gebührenerhebung • Nichtanrechnung der Aufwendungen aus Mitteln des Gemeindehaushalts im Finanzausgleich <p>Verursacherfinanzierte Reinhaltung der Gewässer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Angemessenheit der Gebührenerhebung • Nichtanrechnung der Aufwendungen aus Mitteln des Gemeindehaushalts im Finanzausgleich <p>Spezialfinanzierungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bindung von öffentlichen Mitteln • Erlass eines Reglements • Die Verzinsung bei FAG-Gemeinden (ab 2. Stufe FAG) darf höchstens zum durchschnittlichen Fremdkapitalzinssatz erfolgen (Zinsaufwand / durchschnittliches verzinsliches Fremdkapital des Gemeindehaushalts). <p>Interne Verrechnungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zwingend bei Spezialfinanzierungen und bei zweckbestimmten Zuwendungen <p>Verwaltungsrechnung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Spezialfinanzierungen enthalten nur Erträge aus der Aufgabe der Spezialfinanzierung – FAG • Alle Aufwendungen, welche Spezialfinanzierungen betreffen, sind dieser auch belastet worden (inkl. interne Verrechnungen) – FAG <p>Gewinnablieferungen der Gemeindeunternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zuweisung an den Gemeindehaushalt basierend auf der Netzbewertung (keine Aushöhlung des Gemeindeunternehmens) <p>Ausschöpfung der Einnahmequellen – Ablieferung des Ertragsüberschusses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fehlende Ausschöpfung der Einnahmequelle: Wird der Ertragsüberschuss des Gemeindeunternehmens angemessen an den allgemeinen Haushalt abgeliefert? Oder werden überhöhte Reserven gebildet (Netzbewertung)? <p>Gemeindeordnung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ist das Gemeindeunternehmen als solches in der Gemeindeordnung bezeichnet? (Art. 127 Abs. 2 GG) <p>Übriges</p>	

²³ vgl. auch Bericht der Regierung vom 12. August 2014 zu "Perspektiven der Volksschule", 40.06.01, Kap. 6.2.



• Allgemeine Prüfungen Rechnungswesen	
---------------------------------------	--

Soziale Wohlfahrt (Amt für Soziales)

Bisherige Prüfpunkte des Amtes für Gemeinden	Offene Punkte
<ul style="list-style-type: none"> • Bereiche Altersheime und KES (gemäss Prüfprogramm für Zweckverbände) • Bereiche Sozialhilfe, Pflegegelder für Pflegekinder: allgemeine Prüfungen Rechnungswesen 	Klärung der Zuständigkeiten KESB

Abstimmungen/ Wahlen (Dienst für Politische Rechte)

Bisherige Prüfpunkte des Amtes für Gemeinden	Offene Punkte
<p>Sämtliche Wahlen und Abstimmungen, die im Gemeindegesetz geregelt sind</p> <p>GPK: Anzahl und Wahl der Mitglieder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl gemäss Gemeindeordnung • mindestens fünf Mitglieder, in Spezialgemeinden mindestens drei Mitglieder • Wahlverfahren gemäss Gemeindegesetz oder Gemeindeordnung • Erneuerungswahlen / Ersatzwahlen <p>Kontrollstelle: Anzahl und Wahl der Mitglieder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl gemäss Zweckverbandsvereinbarung (keine Mindestanzahl vorgeschrieben) • Wahlverfahren gemäss Zweckverbandsvereinbarung • Erneuerungswahlen / Ersatzwahlen <p>Parlament: Anzahl und Wahl der Mitglieder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl gemäss Gemeindeordnung (keine Mindestanzahl vorgeschrieben) • Wahlverfahren gemäss KV (Proporz) • Fristen gemäss Kantonsratswahlen bzw. Gemeindeordnung eingehalten? <p>Unvereinbarkeiten zwischen den Parlamentsangehörigen und dem Rat und anderen Beamten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder des Rates und der Ratsschreiber dürfen nicht dem Parlament angehören! • Leitendes Verwaltungspersonal und weitere Angestellte gemäss Gemeindeordnung sind ebenfalls nicht ins Parlament wählbar. <p>Rat: Anzahl und Wahl der Mitglieder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl gemäss Gemeindeordnung (mindestens drei Mitglieder) • Wahlverfahren gemäss Gemeindegesetz oder Gemeindeordnung • Erneuerungswahlen • Ersatzwahlen <p>Rat: Anzahl und Wahl der Mitglieder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl gemäss Zweckverbandsvereinbarung (mindestens drei Mitglieder) • Wahlverfahren gemäss Zweckverbandsvereinbarung • Erneuerungswahlen • Ersatzwahlen <p>Rat: Anzahl und Wahl der Mitglieder bei Gemeinden mit Parlament</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl gemäss Gemeindeordnung (mindestens drei Mitglieder) • Wahlverfahren gemäss Kantonsverfassung (Majorz) • Erneuerungswahlen • Ersatzwahlen <p>Wohnsitzzwang</p> <ul style="list-style-type: none"> • Für die gewählten Personen (Rat und GPK) • Ausnahmewilligungen vorhanden? 	

Gesundheit (Gesundheitsdepartement)

Bisherige Prüfpunkte des Amtes für Gemeinden	Offene Punkte
<ul style="list-style-type: none"> • Bisher keine Punkte im Prüfprogramm • Das AfGE prüft die korrekte Verbuchung der Pflegefinanzierung. 	

3.3 Anfragen ausserhalb des aufsichtsrechtsrechtlichen Zuständigkeitsbereichs des Amtes für Gemeinden

Das Amt für Gemeinden nimmt bei Anfragen oder Neuerungen zu Themen ausserhalb seines Aufsichtsbereichs folgende Rollen ein:



- Normalerweise eine Vermittlerrolle: Gemeinden werden – wenn möglich – an zuständige Stellen weitergeleitet. Dazu sind die Zuständigkeiten innerhalb des Kantons zu klären und systematisch zu erfassen.
- Für häufige Fragen, primär der Finanzverwalter/innen und Schreiber/innen, ist ein "First Level Support" auch für Fragen ausserhalb des eigentlichen Zuständigkeitsbereichs geplant. D.h. das Amt für Gemeinden erteilt einfache Auskünfte (keine Beratung) selber, leitet aber sonst an die zuständige Stelle weiter.
- Aus Sicht des Amtes für Gemeinden sind die beiden anderen Varianten nicht sinnvoll:
 - Keine Rolle (Gemeinden wird Nicht-Zuständigkeit mitgeteilt), da wir z.T. als zuständig betrachtet werden;
 - Umfassende Betreuung (Amt für Gemeinden erteilt einfache Auskünfte selber und organisiert die Antworten bei komplexen Fragen), da dies zu zeit- und ressourcenintensiv wäre.



4 Risikoorientierter Aufsichtsansatz

In diesem Kapitel wird der geplante risikoorientierte Aufsichtsansatz beschrieben. Dazu werden zuerst einige Leitgedanken ausgeführt, auf denen der risikoorientierte Ansatz aufbaut. Anschliessend wird der Ansatz entlang der drei Phasen erläutert.

4.1 Leitgedanken

Intern vor Extern (Drei Verteidigungslinien)

Die Gemeinden sind grundsätzlich für sich selber verantwortlich. Dementsprechend sollen sie auch angehalten werden, Probleme primär intern zu lösen. Das Amt für Gemeinden befähigt (z.B. durch entsprechende Ausbildungen) und unterstützt (z.B. durch Auskünfte und Beratung) in erster Linie die interne Lösungsfindung.

Den internen Ressourcen und Fähigkeiten zur Risikovermeidung und Problemlösung wird im Aufsichtsansatz auch ein entsprechend hohes Gewicht beigemessen (vgl. nächsten Leitgedanken).

Das "Three Lines of Defense Model in Effective Risk Management and Control"²⁴ hat sich in kurzer Zeit zu einem branchenübergreifenden Referenzrahmen für Fragen der Organisation und Steuerung des Risikomanagements entwickelt. Die Ziele des Modells sind:²⁵

- Definition klarer Rollen und Verantwortlichkeiten verschiedener Organisationseinheiten im Bereich des Risikomanagements und des IKS;
- Aufzeigen einer effektiven und effizienten Koordination dieser Einheiten zur Vermeidung von Kontrolllücken und Doppelspurigkeiten;
- Einbettung der einzelnen Risiko- und Kontrolleinheiten in ein ganzheitliches Governance-System.

Die einfache Idee des Modells ist, dass es in einer Organisation drei Linien gibt, welche bewusst mit Risiken umgehen und damit zur Risikominimierung beitragen (vgl. Abbildung 9). Die erste Linie sind Funktionen, die in ihrem Alltag Risiken managen. Dazu gehört insbesondere die Verwaltungsführung. Diese stellt u.a. die internen Kontrollen sicher. Die zweite Linie umfasst Funktionen, die Risiken überwachen. Das sind insbesondere der Rat, der/die Präsident/in sowie der/die IKS-Beauftragte. Sie helfen bei Aufbau und Überwachung der internen Kontrollen der ersten Linie und nehmen darauf Einfluss. Die dritte Linie sind gemeindeinterne Funktionen, die unabhängig von der strategischen und operativen Führung zusätzliche Sicherheit bieten. Dazu gehört in den Gemeinden sicherlich die GPK. Sie überprüfen die Wirksamkeit der ersten und zweiten Linie, also der Führungsstrukturen, des Risikomanagements und des IKS.

²⁴ The Institute of Internal Auditors (2013).

²⁵ Ruud & Kyburz (2014), S. 762.



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an The Institute of Internal Auditors (2013).

Abbildung 9: Drei Verteidigungslinien des effektiven Risikomanagements

Das Amt für Gemeinden sieht sich selber nicht als eine der drei Verteidigungslinien, sondern als externe Stelle (vgl. blauen Kasten in Abbildung 9). Diese externen Stellen definieren u.a. Anforderungen an die drei Verteidigungslinien, beurteilen die ganzen oder Teile der drei Verteidigungslinien und können so zusätzliche Sicherheit bieten.

Prävention vor Repression

Das Amt für Gemeinden erachtet es aus folgenden Gründen als sinnvoll, auch weiterhin bedeutende Ressourcen in die präventive Aufsichtstätigkeit zu investieren:

- Gewisse Rechtsverletzungen im Aufsichtsbereich des Amtes für Gemeinden können im Nachhinein nicht mehr oder nur unvollständig "geheilt" werden (z.B. Überschreitungen der Kredit- & Ausgabenkompetenz). Die nachträgliche Feststellung einer Rechtsverletzung nützt somit im konkreten Fall nichts, sie kann einzig als Lehre für die Zukunft genutzt werden.
- Mit jeder publik gemachten Verletzung der Rechtmässigkeit bzw. Angemessenheit sind ein mehr oder weniger grosser Imageverlust der Behörde und ein Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Behörde verbunden. Unterstützung um Fehler zu vermeiden ist somit ein Beitrag, um das Vertrauen in die politischen Behörden aufrecht zu erhalten.
- Beschwerde- und aufsichtsrechtliche Verfahren sind aufwendig. Präventive Aufsichtsmassnahmen können die Zahl der Beschwerde- und aufsichtsrechtlichen Verfahren reduzieren. Ein Return on Investment wurde zwar nicht errechnet, scheint dem Amt für Gemeinden auf Grund seiner Erfahrungen mit grosser Wahrscheinlichkeit gegeben.

Persönlicher Kontakt vor Ort

Die Erfahrungen des Amtes für Gemeinden und der anderen Kantone zeigen, dass der persönliche Kontakt zu Präsidentinnen und Präsidenten, Finanzverwalter/innen und Gemeindeschreiber/innen zu den wichtigsten Elementen der Gemeindeaufsicht gehört. Das persönliche Gespräch und die fachliche Diskussion vor Ort erfüllt vielfältige Zwecke:

- Es kann eine Vertrauensbasis für die zukünftige Zusammenarbeit gelegt werden.
- Es erleichtert zukünftige telefonische Kontakte oder den Austausch per E-Mail oder Brief.
- Man erfährt, mit welchen Problemen die Gemeinde derzeit tatsächlich konfrontiert ist und welche Herausforderungen auf sie zukommen.
- Der Eindruck der fachlichen Kompetenz der beteiligten Personen aus der Aufsichtsprüfung kann im Gespräch verifiziert werden.

- Es ermöglicht einen Einblick in jene Aspekte der Gemeinde, die nicht durch Zahlen und Berichte abgedeckt werden.
- Es ermöglicht, die Aufgaben und Hilfestellungen des Amtes für Gemeinden zu erläutern.

Auf Grund des grossen Nutzens für die Gemeindeaufsicht soll auch in Zukunft an regelmässigen Prüfungen bei den Gemeinden vor Ort festgehalten werden. Angepasst werden sollen der Rhythmus, der Umfang und die Abwicklung der Prüfungen.

Beurteilen statt berechnen

Der Austausch mit internen und externen Revisionsstellen hat gezeigt, dass in vielen Bereichen, insbesondere bei der Risikobeurteilung, dem "professional judgement", also der professionellen Beurteilung durch die Revisoren, mehr Bedeutung beigemessen wird als einer mathematischen Berechnung. Die Revisoren des Amtes für Gemeinden kennen "ihre Gemeinden" aus den aufsichtsrechtlichen Prüfungen und den verschiedenen Kontakten im Zusammenhang mit Auskünften und Beratungen sehr gut. Bei der Risikobeurteilung der Gemeinden und der Identifikation risikobehafteter Themen soll das professionelle Urteil der Revisoren bzw. des Revisors daher eine massgebliche Rolle spielen.

4.2 Prozessübersicht

Der Ablauf des risikoorientierten Aufsichtsansatzes des Amtes für Gemeinden umfasst drei Phasen:

1. Risikoanalyse (September - Oktober)
2. Aufsichtsprogramm (November - Dezember)
3. Durchführung (Januar - Dezember)

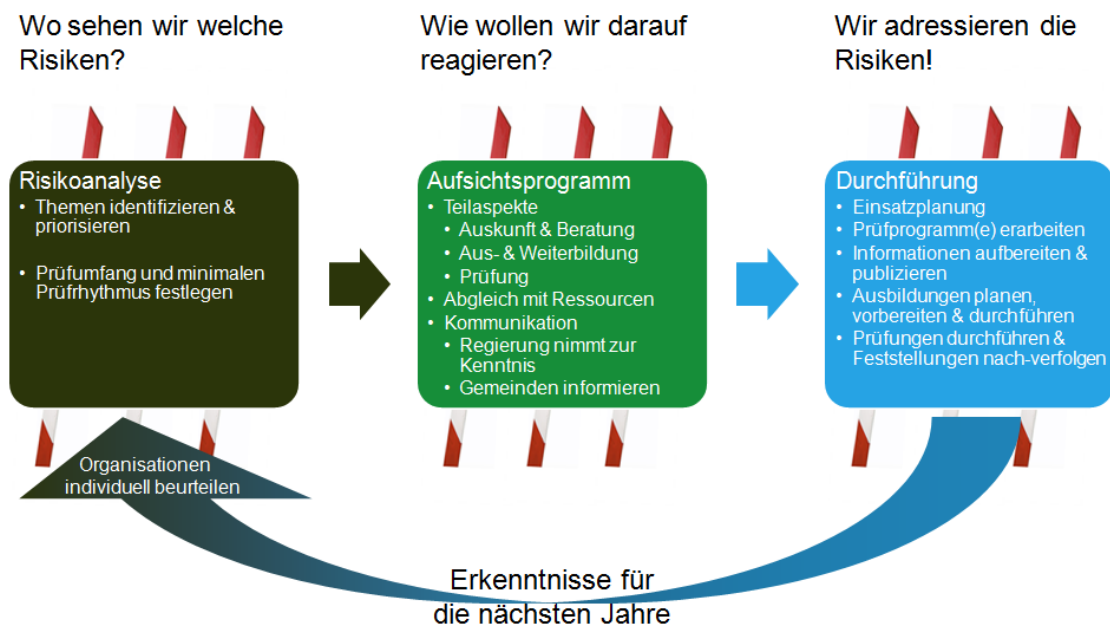


Abbildung 10: Drei Phasen des risikoorientierten Aufsichtsansatzes

1. Risikoanalyse

Im Zuge der Risikoanalyse werden zum einen prioritär zu behandelnde Themen, zum anderen prioritär zu prüfende Organisationen identifiziert.

Zur Identifikation und Priorisierung von Themen werden verschiedene Informationsquellen ausgewertet. Das Ergebnis ist eine Liste von Themen, die im nächsten Jahr mit verschiedenen Aufsichtsinstrumenten angegangen werden.



Sämtliche zu prüfende Organisationen werden auf Grund von objektiv feststellbaren Merkmalen kategorisiert. Diese Kategorisierung wirkt sich auf den Prüfrhythmus, den Prüfungsumfang und den zu erwarteten Prüfaufwand aus. Zudem wird jede Gemeinde nach jeder Prüfung entlang definierter Kriterien durch den/die Revisor/in beurteilt.

2. Aufsichtsprogramm

Aufgrund der Ergebnisse der Risikoanalyse wird ein Aufsichtsprogramm erarbeitet. Das Aufsichtsprogramm zeigt erstens, wie die identifizierten Themen im nächsten Jahr angegangen werden. So können zu gewissen Themen Informationsveranstaltungen oder Schulungen angeboten werden, andere werden in Form eines Merkblatts bearbeitet, wiederum andere führen zu einer Schwerpunktprüfung oder werden als Teile von ordentlichen Prüfungen bearbeitet. Zweitens zeigt es, was in welchen Organisationen im nächsten Jahr geprüft wird. Und drittens wird darin der geplante Aufwand für die einzelnen Aufgaben ausgewiesen.

Es ist geplant, das fertige Aufsichtsprogramm der Regierung im Dezember zur Kenntnisnahme zu unterbreiten. Ebenso werden die Gemeinden über das Aufsichtsprogramm informiert.

3. Durchführung

Das verabschiedete Aufsichtsprogramm bildet die Grundlage für die Arbeiten im nächsten Jahr. Es ist geplant, dass die Monate Januar und Februar primär für Vorbereitungsarbeiten, z.B. Entwicklung von Prüfprogrammen und Ausbildungsmodulen, dienen. Der Rest des Jahres dient der eigentlichen Umsetzung. Die Erkenntnisse aus der Auswertung der Prüfungen, Schulungen, Informationsveranstaltungen usw. fliessen in die nächste Risikoanalyse ein.

4.3 Phase 1: Risikoanalyse

4.3.1 Themen identifizieren und priorisieren

Das Ergebnis dieses ersten Teils der Risikoanalyse ist eine priorisierte Liste von Themen, die im nächsten Jahr in irgendeiner Form adressiert werden sollten.

Die Themenliste wird in vier Schritten erarbeitet.

1. Jeder Mitarbeitende der Abteilung Gemeindeaufsicht, der/die Abteilungsleiter/in Finanzausgleich und Reformen, der/die juristische Mitarbeiter/in sowie der/die Amtsleiter/in erstellen eine Liste mit Aufsichtsthemen für das nächste Jahr.
2. Die unten aufgeführten Informationsquellen werden wie beschrieben ausgewertet.
3. Der/die Abteilungsleiter/in Gemeindeaufsicht führt die Themenvorschläge zusammen und erstellt eine Long- (alle Themen) und eine Shortlist (Vorschlag für prioritäre Themen).
4. Das Team Gemeindeaufsicht bereinigt die beiden Listen und priorisiert die Themen der Shortlist an einer Teamsitzung.



Themen	Wer	Konsequenzen
Erneuerungswahlen	Sekretariat	Behörden- & GPK-Kurse, evtl. auch für Präsidenten/innen
Ersatzwahlen Präsident/in	Sekretariat	Antrittsbesuch
Aufsichtsrechtliche Beschwerden / Gerichtsurteile	Rechtsdienst DI	Themenliste
Politische Aufträge	Amtsleitung	Themenliste
Themen aus Projekten	Projektleiter/in + Leiter/in Aufsicht	Themenliste
Gesetzesänderungen	Revisor/in + evtl. jur. MA	Themenliste
Berichte => Feststellungen	Leiter/in Aufsicht / evtl. Sekretariat	Themenliste
Anregungen von Externen	Leiter/in Aufsicht / Amtsleitung	Themenliste
Weisungen & Informationen an Gemeinden (z.B. Kontenplanänderungen)	Leiter/in Aufsicht	Themenliste
Themen aus Fachzeitschriften	Revisor/in	Themenliste

Tabelle 1: Informationsquellen für die Risikoanalyse

4.3.2 Prüfumfang und minimalen Prüfrhythmus festlegen

Für jede Gemeinde werden aufgrund der nachfolgenden Kriterien der Prüfumfang und der minimale Prüfrhythmus festgelegt. Je nach individueller Beurteilung (vgl. Kapitel 4.3.3) kann der Prüfrhythmus später auch verkürzt oder der Prüfumfang verändert werden.

Die Basis für die nachfolgenden Überlegungen bildet folgende "Standardgemeinde":

- Einheitsgemeinde
- mit Mitteln aus der 2. Stufe des Finanzausgleichs
- ohne externe Revision
- ohne Spezialbereiche wie Wasser, Abwasser, Strom
- mit einem Bruttoaufwand zwischen 3-30 Mio. Franken

Eine solche Standardgemeinde soll alle vier Jahre (pro Legislatur ein Mal) mit dem Standardprogramm geprüft werden, für das mit einem Prüfaufwand inkl. der gesamten Vor- und Nachbereitung von sechs Tagen gerechnet wird.

Je nach Ausprägung der in Tabelle 2 aufgeführten Einflussfaktoren wird der minimale Prüfrhythmus, das Prüfprogramm und/oder der geplante Prüfaufwand festgelegt.



Einflussfaktor / Ausprägung	Prüfrhythmus in Jahren	Prüfprogramm	Prüfaufwand in Tagen
Standardgemeinde	4 Jahre	Standardprogramm	6 Tage
Gemeindetyp			
Politische Gemeinde	0		0
Schulgemeinde	0		- 1
Spezialgemeinde mit gesetzl. Aufgaben	+ 1		- 1
Spezialgemeinde ohne gesetzl. Aufgaben	+ 2		- 2
2./3. Stufe FAG			
Ja	0		0
Nein	0	- FAG-Modul	- 0.5
Ext. Revisionsstelle			
Ja	+ 1	- Abschlussprüfung	- 1
Nein	0		0
Brutto-Aufwand			
< 0.5 Mio.	+ 2		- 1.5
0.5 bis 3 Mio.	+ 1		- 1
3 bis 30 Mio.	0		+ 1
über 30 Mio. Franken	0		+ 2
Komplexität der Geschäftstätigkeit			
PG ohne Schule	0	- Schule	-
Altersheim	0	+ Altersheim	+ 1
Strom	0	+ Strom	+ 1
Wasser	0	+ Wasser	+ 1
Abwasser	0	+ Abwasser	+ 1

Tabelle 2: Objektive Einflussfaktoren auf Prüfungsumfang und -rhythmus

4.3.3 Organisationen individuell beurteilen

Jede zu beaufsichtigende Organisation wird einer individuellen Risikobeurteilung unterzogen. Die Bewertung aller Faktoren wird mindestens nach einer Aufsichtsprüfung überprüft. Die Bewertung kann jedoch auch jederzeit auf Grund von Vorkommnissen in der Gemeinde oder anderen Ereignissen angepasst werden.

Die Beurteilung läuft in drei Schritten ab:

1. Bewertung einzelner Risikofaktoren
2. Darstellung der Bewertung in einer Risikomatrix
3. Professionelle Beurteilung durch Revisor/in

1. Bewertung einzelner Risikofaktoren

Kriterien	Bewertung	Tragweite	Hilfestellung zur Bewertung
Aufsichtsprüfungen			
1 Ergebnis der aktuellen Aufsichtsprüfung		m	1 keine oder nur unwesentliche Beanstandungen 2 unwesentliche Beanstandungen 3 einzelne gewichtige Beanstandungen 4 viele gewichtige Beanstandungen
2 Umsetzung der letzten Aufsichtsprüfung		m	1 Beanstandungen wurden vollständig umgesetzt 2 Beanstandungen wurden grösstenteils umgesetzt 3 nur wenige Beanstandungen wurden umgesetzt 4 Beanstandungen wurden völlig ignoriert
Drei Verteidigungslinien			



Kriterien	Bewer- tung	Trag- weite	Hilfestellung zur Bewertung
3 Reifegrad IKS		s	1 gut ausgebautes IKS ohne Lücken 2 IKS vorhanden, aber mit Lücken 3 ungenügendes IKS 4 fehlendes IKS
4 Rat		s	1 gut funktionierender Rat, der seine Verantwortung in Sachen IKS und Risikomanagement sehr gut wahrnimmt 2 funktionierender Rat, der seine Verantwortung in Sachen IKS und Risikomanagement wahrnimmt 3 Konflikte im Rat, Verantwortung bezüglich IKS und Risikomanagement wird nur teilweise wahrgenommen 4 nicht funktionierender Rat, Verantwortung bezüglich IKS und Risikomanagement wird nicht wahrgenommen
5 Leitung, insb. Schlüsselpersonen: Präsident/in, Finanzverwalter/in, Schreiber/in		s	1 gute Qualifikation aller Schlüsselpersonen, sehr gut funktionierendes Führungsteam 2 genügende – gute Qualifikation aller Schlüsselpersonen, funktionierende Führung 3 teilweise ungenügende Qualifikation der Schlüsselpersonen, Probleme im Führungsteam 4 ungenügende Qualifikation aller Schlüsselpersonen, nicht-funktionierendes Führungsteam
6 Qualität der Prüfungen von GPK / externer Revisionsstelle		h	1 umfassende und vollständig dokumentierte Prüfungen 2 Prüfungen mit kleineren Lücken u/o nicht ganz vollständiger Dokumentation 3 wesentliche Lücken in der Prüfung u/o Dokumentation 4 Keine Prüfungen u/o keine Dokumentation
Finanzhaushalt			
7 Zahlungsmittel / Vermögensschutz		h	1 guter, präventiver Vermögensschutz 2 Vermögensschutz gewährleistet 3 Vermögensschutz z.T. unzureichend 4 Vermögensschutz unzureichend bzw. nicht vorhanden
8 Finanzielle Gesundheit, heute und in Zukunft		h	1 sehr gute Kennzahlen und solide Aussichten 2 gute Kennzahlen und solide Aussichten 3 gute Kennzahlen und negative Aussichten 4 schlechte Kennzahlen
9 Qualität des Instruments der Finanzplanung		m	1 hochstehende integrierte Aufgaben- & Finanzplanung 2 seriöse Finanzplanung 3 ungenügende Finanzplanung (nur Zahlenfortschreibung) 4 keine Finanzplanung
Geschäftstätigkeit			
10 Veränderung der Geschäftstätigkeit (z.B. Dienstleistungen)		m	1 keine Änderungen 2 nur geringfügige Änderungen 3 einige bedeutende Änderungen 4 wesentliche Änderungen
Weitere			
11 Hinweise von Dritten (Medien, Beschwerden) auf Missstände		s	1 keinerlei Anzeichen oder Hinweise von Dritten 2 vereinzelte Anzeichen oder Hinweise auf Probleme von untergeordneter Bedeutung 3 unsichere Hinweise auf mögliche Missstände 4 deutliche und klare Hinweise auf gravierende Missstände

Bewertung: 1 gut bis sehr gut, 2 genügend bis gut, 3 ungenügend, 4 schwach

Tragweite: m Mittel, h Hoch, s Sehr hoch

2. Darstellung der Bewertung in einer Risikomatrix

Die Risikobewertung wird in die Risikomatrix übernommen. Die Risikomatrix soll die Gesamtbeurteilung unterstützen.

Tragweite	sehr hoch (3,4,5,11)				
	hoch (6,7,8)				
	mittel (1,2,9,10)				
		1	2	3	4
Bewertung					

Abbildung 11: Risikomatrix als Grundlage der Beurteilung

3. Professionelle Beurteilung durch Revisor/in

Mit Hilfe der obigen Matrix nimmt der/die Revisor/in eine Gesamtbeurteilung vor. Dabei versucht er/sie, alle zur Verfügung stehenden Informationen in sein/ihr Urteil einfließen zu lassen. Die Beurteilung ist keine mathematische Berechnung, sondern baut auf den Kenntnissen des Revisors bzw. der Revisorin über seine/ihre Gemeinde auf.

Die Beurteilung umfasst eine Gesamtbeurteilung von schwach bis sehr gut sowie einen Vorschlag für den nächsten Prüfungszeitpunkt und den Prüfungsumfang. Eine Kurzprüfung ist nur möglich, wenn die Gesamtbeurteilung gut bis sehr gut ausgefallen ist, da mit der Kurzprüfung lediglich überprüft wird, ob diese Beurteilung aufrecht erhalten werden kann.

Datum:	Revisor:
Gesamtbeurteilung: <input type="checkbox"/> gut bis sehr gut <input type="checkbox"/> genügend bis gut <input type="checkbox"/> ungenügend <input type="checkbox"/> schwach	Massnahmen ausserhalb Verfügung und nächster Prüfung (Was bis wann)
Vorschlag nächste Prüfung	Vorschlag Prüfungsumfang
gemäss minimalem Prüfrhythmus im Jahr: _____ gemäss Revisor/in im Jahr _____	<input type="checkbox"/> Kurzprüfung (nur bei "gut bis sehr gut") <input type="checkbox"/> Standardprüfung <input type="checkbox"/> Einzelprüfung zu folgendem Thema: _____
Begründung:	Begründung:

Abbildung 12: Gesamtbeurteilung einer Gemeinde

4.4 Phase 2: Aufsichtsprogramm

In der zweiten Phase wird mit Hilfe der Informationen aus der Risikoanalyse ein konkretes Aufsichtsprogramm für das nächste Jahr zusammengestellt. Im Aufsichtsprogramm wird festgelegt, mit welchen Aufsichtsinstrumenten die priorisierten Themen bearbeitet und welche Organisationen wie geprüft werden.

Dabei beschränkt sich das Aufsichtsprogramm auf die planbaren Aufsichtstätigkeiten. Interne Aufgaben, Projektarbeiten und Genehmigungen von Gemeindeordnungen werden nicht im Aufsichtsprogramm geplant, sondern lediglich zur Information aufgeführt.

4.4.1 Mögliche Elemente des Aufsichtsprogramms

Zur Gestaltung des Aufsichtsprogramms stehen insbesondere die Elemente in den nachfolgenden Tabellen zur Verfügung. Die einzelnen Elemente können auch kombiniert werden. So ist denkbar, dass nach einer Schwerpunktprüfung die Ergebnisse an einer Informationsveranstaltung präsentiert und diskutiert werden oder dass zu den Ergebnissen ein



Merkblatt verfasst wird. Es ist auch vorstellbar, dass Standardprüfungen um ein Prüfmodul für ein Schwerpunktthema ergänzt werden.

Auskunft und Beratung

Bezeichnung	Ziele & Einsatzkriterien
Auskünfte und Beratungen	Auskünfte und Beratungen durch Revisor/in und jur. Mitarbeitenden
Jahresendschreiben	Informationsschreiben mit den Neuerungen für das kommende Jahr
Rundschreiben "Erkenntnis- se aus den Prüfungen" (neu)	Wichtige Erkenntnisse aus den vergangenen Aufsichtsprüfungen, die auch für alle oder zumindest die meisten Gemeinden relevant sein könnten.
Merkblatt	Handlungsorientierte Informationen zu ausgesuchten Themen.
Regionale ERFA-Tagungen des VSGF	Anwesenheit der/des Revisor/in an den regionalen Treffen der Finanzverwalter/innen. Möglichkeit zu informieren und Fragen zu beantworten.
Infoplattform des VSGF	Informationsanlass des VSGF für Finanzverwalter/innen. Möglichkeit zu informieren und Fragen zu beantworten.
Informationsveranstaltung	Information zu einem Thema, die besser persönlich als schriftlich verbreitet wird. Möglichkeit Fragen zu beantworten und zu diskutieren.
Antrittsbesuch (neu)	Das AfGE besucht neu gewählte Präsidenten/innen, allenfalls auch neue Finanzverwalter/innen und Schreiber/innen, um sie über unsere Tätigkeit zu informieren und einen ersten persönlichen Kontakt herzustellen.

Aus- und Weiterbildung

Bezeichnung	Ziele & Einsatzkriterien
GPK-Kurs - für neue Mitglieder - für bestehende Mitglieder - für Präsidenten/innen	Periodische Aus- bzw. Weiterbildung zu Beginn einer Amtsperiode
Ratskurs - für neue Mitglieder - für bestehende Mitglieder - für Präsidenten/innen	Periodische Aus- bzw. Weiterbildung zu Beginn einer Amtsperiode
Individuelle Kurse	- Auf Anfrage einer oder mehrerer Behörden, Schulung von Modulen mit individuellem Bezug zur Gemeinde - oder auf Hinweis nach Prüfung
Praktische Begleitung GPK	Auf Anfrage: Tipps und Hinweise für die Praxis im Zuge einer konkreten Prüfung
Kurse für Finanzverwalter/innen u/o Mitarbeiter/innen in der Finanzverwaltung PG und spez. Gemeinden (neu)	Schulung zu einzelnen Themen, z.B. auf Grund von generellen Feststellungen in den Aufsichtsprüfungen
Angebote ausserhalb des AfGE	

Prüfungen

Bezeichnung	Ziele & Einsatzkriterien
Kurzprüfung (neu)	- Überprüfung der Gesamtbeurteilung "gut" oder "sehr gut" - Fokussierung auf Rats- & GPK-Tätigkeit sowie das IKS - Überprüfung der Feststellungen aus der letzten Prüfung - ohne Abschlussprüfung - Kontaktpflege - nach einer Kurzprüfung folgt immer eine Standardprüfung
Standardprüfung	Umfassende Beurteilung der Amtsführung und des Finanzhaushalts
Schwerpunktprüfung	Prüfung eines einzelnen Themas bei mehreren Gemeinden mit Erkenntnissen für alle betroffenen Gemeinden
Einzelprüfung (neu)	- Prüfung eines einzelnen Themas bei einer einzelnen Gemeinde; Auslöser können ein Follow-up, externe Hinweise usw. sein - nur für wesentliche Risikothemen
Sonderprüfung	Aufrollen und analysieren eines konkreten Falls, z.B. einer Veruntreuung

4.4.2 Grundschemata des Aufsichtsprogramms

Das Aufsichtsprogramm kombiniert die geplanten Aufsichtselemente mit den Adressaten und zeigt den geplanten Aufwand. Damit dient es auch der Ressourcenplanung für das nächste Jahr.

Themen		Amtsführung & Finanzhaushalt generell		Thema 1		Thema 2	...
Instrumente		Kurzprüfung	Standardprüfung	Informationsveranstaltung	Merkblatt	Schwerpunktprüfung mit Bericht	
Adressaten	Gemeinde 1	3					
	Gemeinde 2		5			x	
	Gemeinde 3		4			x	
	Finanzverwalter/innen			5			
	...						
Aufwand		15	250	4	3	30	

Abbildung 13: Grundschemata des Aufsichtsprogramms

4.4.3 Kommunikation des Aufsichtsprogramms

Das Aufsichtsprogramm wird der Regierung zur Kenntnisnahme unterbreitet. Dabei wird die Regierung über folgende Themen informiert:

- Zustand und Entwicklung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzstatistik)
- risikobehaftete Themen (Short-List)
- Übersicht über das Aufsichtsprogramm für das nächste Jahr

Mit denselben Informationen werden auch die Gemeinden bedient, jedoch so aufbereitet, dass keine Rückschlüsse auf einzelne Gemeinden möglich sind. Welche Gemeinden wie informiert werden, ist jährlich zu definieren.

4.5 Phase 3: Durchführung

Die Durchführungsphase dauert von Januar bis Dezember und überschneidet sich somit mit der Risikoanalyse und der Erarbeitung des Aufsichtsprogramms für das nächste Jahr.

Die Ausgestaltung und Anwendung der einzelnen Aufsichtsinstrumente kann erst im konkreten Fall bestimmt werden. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle nicht weiter darauf eingegangen.



5 Umsetzung

5.1 Geplanter Ressourceneinsatz

Für die Ressourcenplanung wird von 213 Arbeitstagen pro Mitarbeitendem ausgegangen (vgl. Tabelle 3). Neben den sechs Stellen des Teams Gemeindeaufsicht ist auch die 60-Prozent-Stelle des juristischen Mitarbeiters im Team Finanzausgleich und Reformen in der Ressourcenplanung mitberücksichtigt, da der juristische Mitarbeiter rund 90 Prozent seiner Arbeitszeit für Auskünfte und Beratung der Gemeinden zu Themen des Gemeindegesetzes verwendet und auch für die Prüfung der Gemeindeordnungen zuständig ist. Beides sind Aufgaben der Gemeindeaufsicht. Nicht berücksichtigt sind die Ressourcen der Amtsleitung und des Sekretariats.

Tage pro Jahr	365
Wochenenden	104
Ferien	23
Feiertage	9
Absenzen (Weiterbildung, Krankheit, usw.)	9
<u>Arbeitstage pro MA</u>	<u>220</u>
<u>Anzahl Mitarbeitende</u>	<u>6.6</u>
<u>Verfügbare Arbeitstage pro Jahr</u>	<u>1'452</u>

Tabelle 3: Verfügbare Ressourcen

Somit stehen für die Gemeindeaufsicht rund 1450 Tage zur Verfügung. Darin enthalten sind rund 100 Tage für die Abwicklung der 2. und 3. Stufe des innerkantonalen Finanzausgleichs sowie fünf Tage für Rechtsetzungsarbeit. Die untenstehende Tabelle 4 zeigt den geplanten Ressourceneinsatz.

<i>Aktivität</i>	<i>Tage</i>	<i>Anteil</i>	<i>Grundlage für Plan</i>
Planung	20	1%	
Risikoanalyse	10	1% Annahme	
Aufsichtsprogramm	10	1% Annahme	
Auskunft & Beratung	340	23%	
Auskunft und Beratung	205	14% Hochrechnung 2012 - 2014	
Auskunft und Beratung durch Jurist/in	115	8% Hochrechnung 2012 - 2014	
Zusätzliche Massnahmen	20	1% Annahme	
Aus- & Weiterbildung	60	4%	
GPK- & Ratskurse	20	1% alle 4 Jahre ca. 80 Tage	
Übrige Kurse	40	3% Annahme	
Prüfungen	435	30%	
Ordentliche Aufsichtsprüfung	315	22% Planung	
Schwerpunktprüfungen	120	8% 3 Prüfungen à 40 Tage	
Genehmigungen	3	0%	Hochrechnung 2012 - 2014
Gemeindefinanzstatistik	10	1%	Werte 2014
Projekte (ohne Grossprojekte)	100	7%	Annahme
Führung & Internes	320	22%	
Führung	50	3% Hochrechnung 2012 - 2014	
Interne Administration (inkl. Teamsitzungen)	270	19% Hochrechnung 2012 - 2014	
Unvorhergesehenes	60	4%	Annahme
Andere Aufgaben	105	7%	
Finanzausgleich	100	7% Hochrechnung 2012 - 2014	
Gesetzesarbeit	5	0% Annahme	
Benötigte Ressourcen	1'453	100%	

Tabelle 4: Geplanter Ressourceneinsatz



5.2 Notwendiges Wissen und Fähigkeiten im Amt für Gemeinden

Um die Gemeindeaufsicht in oben beschriebener Art und Weise wahrnehmen zu können, sind innerhalb des Amtes für Gemeinden folgende Kenntnisse und Fähigkeiten notwendig:

Kompetenzen im Team

Fachliche Kompetenzen

- Öffentliches und privates Rechnungswesen
- Recht: Staats- und Verwaltungsrecht, Privatrecht (OR, ZGB); Kenntnis der konkreten Gesetze
- Amtsführung und Organisation des Rates und der GPK (Wissen der Schreiberin/des Schreibers)
- IKS- & Risikomanagement
- Organisation des Kantons St.Gallen, Beziehung zu den Gemeinden
- Private und öffentliche Organisations- und Führungsstrukturen und -prozesse (z.B. NPM, Public Corporate Governance)
- Kenntnis der vergangenen Fälle / Geschichte / Historie

Methodische Kompetenzen

- Methoden/Techniken der Wirtschaftsprüfung
- Didaktische Fähigkeit zur Vermittlung von Inhalten in Kursen, auf Merkblättern usw.
- Projektmanagement
- Führungskompetenzen für den Teamleiter
- Sicherstellung einer einheitlichen Philosophie und eines einheitlichen Auftretens nach aussen (unité de doctrine)

Zusätzliche Kompetenzen jeder Revisorin/jedes Revisors

- Praxiserfahrung
- Allgemeine Kenntnisse der Gemeindeaufgaben
- Analytische Fähigkeiten (Probleme erkennen, strukturieren und richtige Schlüsse ziehen)
- Erklären und überzeugen können (für Auskünfte, Schlussbesprechungen und Kurse)
- Kritikfähigkeit (Sachliche und persönliche Ebene unterscheiden können)
- Empathie / sich auf das Gegenüber individuell einstellen können
- Durchsetzungsfähigkeit und -vermögen
- Selbständiges Arbeiten und Integration ins Team
- Anwenderfähigkeiten der Office-Programme

5.3 Aufgabenteilung im Amt für Gemeinden

Die Arbeiten in diesem Bereich sind derzeit im Gang. Dabei werden u.a. folgende Fragen diskutiert:

- Zuständigkeit der Mitarbeitenden für die Gemeinde
 - Fixe Gebietszuständigkeit, Rotation nach 8 – 12 Jahren zu prüfen
 - Auskunft, kleinere Beratungen und Prüfung aus einer Hand
- Alle Mitarbeitenden im Team inkl. der Leitung führen Prüfungen durch
 - Drei Revisoren mit je rund 75 Tagen, drei Revisoren mit je rund 25 Tagen
- Folgende Massnahmen dienen der Gleichbehandlung der Gemeinden, der Qualitätssicherung und dem Erfahrungsaustausch:
 - Review der Prüfberichte durch den Abteilungsleiter
 - Besprechung von Fällen an den Abteilungssitzungen
 - Begleitung einer Prüfung durch einen zweiten Revisor



5.4 Notwendige Rechtsanpassung

Aus Sicht des Amtes für Gemeinden sind zur Umsetzung des oben ausgeführten Aufsichtsansatzes keine Anpassungen der Rechtsgrundlagen notwendig.

Das Amt für Gemeinden schlägt daher vor, die Motion 42.11.32 "Vereinfachung der aufsichtsrechtlichen Prüfung kleiner Körperschaften" im Zusammenhang mit der Botschaft zum Rechnungsmodell der St.Galler Gemeinden (RMSG) zu beantworten. In der Botschaft soll dargelegt werden, mit welchen Massnahmen die aufsichtsrechtlichen Prüfungen kleiner Körperschaften vereinfacht werden (Prüfrhythmus, Prüfungsumfang/-dauer, Vereinfachungen im RMSG) und dass dazu keine Anpassungen der Rechtsgrundlagen notwendig sind bzw. diese im Rahmen der Gesetzgebung zum RMSG erfolgen.

5.5 Kommunikation des Aufsichtsansatzes

Regierung, Kantonsrat und Gemeinden sollen aktiv über den Aufsichtsansatz informiert werden.

Regierung

- Regierungsklausur vom 3. Dezember 2014

Gemeinden (bis Frühjahr 2015):

- VSGP-Vorstand: Information an einer Vorstandssitzung
- VSGOG-Vorstand: Information an einer Vorstandssitzung
- Alle Gemeinden: Information mit einem Rundschreiben

Kantonsrat (mit RMSG, Planung: 1. Lesung Februar 2016)

- In der Botschaft werden die Vereinfachungen der Rechnungslegung sowie die Massnahmen bei den aufsichtsrechtlichen Prüfungen für kleine Körperschaften dargelegt.
- Die Motion 42.11.32 "Vereinfachung der aufsichtsrechtlichen Prüfung kleiner Körperschaften" wird damit zusammen mit der Botschaft zum RMSG erfüllt.



Anhang 1: Risiken / Schwachstellen in den Prozessen

Im Rahmen eines Workshops identifizierte die Abteilung Gemeindeaufsicht in den relevanten Prozessen Risiken und Schwachstellen, die durch das Amt für Gemeinden adressiert werden sollten. Die nachfolgende Liste hält die Ergebnisse des Workshops fest und wird im Zuge der Umsetzungsarbeiten überarbeitet.

Prozess	Mögliche Risiken / Schwachstellen
Wahlen & Abstimmungen	<ul style="list-style-type: none"> • Ungültige Ergebnisse
Amtsführung & Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Präsident/in: Entscheidungs- / Handlungsunfähigkeit, Führungsschwäche, fehlendes Wissen (Führungswissen, Fachwissen) • Rat: Entscheidungs- / Handlungsunfähigkeit, Führungsschwäche, fehlendes Wissen • Fehlende oder nicht gültige Rechtsgrundlagen (u.a. Reglemente, Gemeindeordnung) • Ungenügende oder nicht zweckmässige interne Organisation: u.a. Funktionstrennung, Visumsregeln, Aufgabenzuteilung und -zuweisung, Kompetenzregelung, klare Hierarchie, Organigramm, Stv.-Regelung, Aufgabenbeschreibungen • Gehemmter Informationsfluss • Führungsorganisation: Keine klare operative Führung der Gemeindeverwaltung (Rat, Präsident/in, Schreiber/in), politische statt betriebliche Führung • Willkür / Vetternwirtschaft
Risikomanagement & IKS (inkl. GPK)	<ul style="list-style-type: none"> • Unklare Aufgabenteilung Rat, GPK, AfGE • Ungenügende Unabhängigkeit von GPK, AfGE • Ungenügende Risikoorientierung: fehlendes Bewusstsein, Vertrauen • IKS: Nicht gelebtes IKS, nicht wirksames IKS, fehlende Steuerung durch Rat • GPK: Fehlendes Wissen, Führung statt Kontrolle, destruktiv statt konstruktiv • Rat: Aufsichtspflicht bzw. Verantwortung gegenüber Verwaltung wird nicht wahrgenommen • Ungenügendes Versicherungswesen
Mittelfristige finanzielle Führung	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzplanung: Fehlende mittelfristige Ausrichtung; Falsche Finanzplanungszahlen auf Grund fehlender, ungenauer Planungsgrundlagen in den Aufgabengebieten (z.B. GEP); fehlenden Wissens, falschen Annahmen; unsorgfältiger Planung; fehlender Gesamtbetrachtung (u.a. Gemeindeunternehmen); Falsche Interpretation der Zahlen • Finanzielle Entwicklung: Übermässige bzw. vernachlässigte Investitionen; Falsche, ungenügende Berücksichtigung von Folgekosten (z.B. Betriebskosten); Nicht-Ausschöpfung des Einnahmenpotenzials; Klumpenrisiken (u.a. bei den Steuerzahlern); übermässige Verschuldung, Zinsbelastung • Externe Faktoren (u.a. Konjunktur, Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden, Veränderung der Bevölkerungsstruktur)
Kreditmanagement (Voranschlag – Rechnung)	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht korrekte Budgetierung (u.a. falsche Beträge, unvollständig, falsches Verfahren) • Überschreitung der Finanzkompetenzen (u.a. falsches Verfahren) • Ungültige Anträge und Beschlüsse der Bürgerschaft • Ungenügende Kreditkontrolle • Ungenügende, unvollständige oder fehlerhafte Berichterstattung
Kurzfristige finanzielle Führung	<ul style="list-style-type: none"> • Ungenügende Debitorenbewirtschaftung • Fehlende Rechtsgrundlagen und/oder fehlende Kredite für eine Ausgabe • Ungenügende Kostenkontrolle • Liquiditätsprobleme • Schlechte Anlagenbewirtschaftung: zu hohe Risiken bzw. zu langfristige Bindung • Korruption • Fehlendes Wissen • Unvollständige Ausschöpfung der Einnahmen • Veruntreuung
Rechnungswesen	<ul style="list-style-type: none"> • Verletzung der Grundsätze der Buchführung (u.a. Vollständigkeit, Richtigkeit) und Rechnungslegung (u.a. Periodenabgrenzung, Bruttodarstellung, Wesentlichkeit) • Fehler in der Software



Prozess	Mögliche Risiken / Schwachstellen
	<ul style="list-style-type: none">• Falsche Bewertung (u.a. von Vermögenswerten, Verbindlichkeiten)• Fehlender Ausweis von Eventualverpflichtungen• Fehlendes Wissen• Falsche Auswertungen
Aktenmanagement / Archivierung	<ul style="list-style-type: none">• Nicht-Nachvollziehbarkeit der Verwaltungstätigkeit• Fehlende Beweismittel in Prozessen
Aufgaben- und Sachplanungen	<ul style="list-style-type: none">• Vorhandensein von Aufgaben- bzw. Sachplanungen als Grundlage für die mittelfristige Finanzplanung
Kernprozesse	<ul style="list-style-type: none">• Vollständigkeit der Vereinnahmung von Gebühren und Beiträgen• Plausibilisierung der Kostendeckung bei Spezialfinanzierungen

Tabelle 5: Prozesse und relevante Risiken



Literaturverzeichnis

- Arta, H.-R. (1990). *Die Zuständigkeitsordnung nach dem st. gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung*. St.Gallen: Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse.
- Bucheli, M. (2014). *Aufsicht des Kantons über die Gemeinden (Staatsaufsicht): Überlegungen zur Frage nach der departementalen Zuständigkeit vom 21. November 2014*. St.Gallen.
- FINMA. (2011). *Effektivität und Effizienz in der Aufsicht: Aufsichtsinstrumente, Arbeitsprozesse und Organisation in der FINMA*. Bern: Eidgenössische Finanzmarktaufsicht.
- Gehrig, M. (2011). *Die Interne Revision als Führungsinstrument des Verwaltungsrates und des Prüfungsausschusses*. St.Gallen: Dissertation der Universität St.Gallen.
- Häfelin, U., Müller, G., & Uhlmann, F. (2010). *Allgemeines Verwaltungsrecht (6. Auflage)*. Zürich/St.Gallen: Dike.
- Jaag, T. (94 1993). Die Gemeindeaufsicht im Kanton Zürich. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI)*, S. 529-555.
- Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen. (2001). *Minimalanforderungen an die Aufsicht*. St.Gallen: KKAG.
- Rüegg-Stürm, J. (2003). *Das neue St.Galler Management-Modell: Grundkategorien einer integrierten Managementlehre: der HSG-Ansatz*. Bern: Haupt.
- Ruud, F. T., & Kyburz, A. (9 2014). Gedanken zum Three Lines of Defense Modell - Was ist mit Verteidigung gemeint? *Der Schweizer Treuhänder*, S. 761-766.
- Schulthess, S. (110 2009). Aufsicht und Legalitätsprinzip. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI)*, S. 181-208.
- The Institute of Internal Auditors. (2013). *The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*. Altamonte Springs, USA: IIA.