



Amt für Gemeinden und Bürgerrecht
Gemeindeaufsicht

Bericht über die Schwerpunktprüfung 2020: «Schnittstellen und Nebenbücher»

St.Gallen, 7. Dezember 2020

Sehr geehrte Stadtpräsidenten
Sehr geehrte Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht hat gestützt auf Art. 158 Abs. 1 Bst. a des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) als Aufsichtsstelle in elf politischen Gemeinden den Bereich Schnittstellen und Nebenbücher einer vertieften Prüfung unterzogen.

Wir freuen uns, Ihnen diesen Gesamtbericht übergeben zu können und sind überzeugt, dass Sie in diesem Bericht wertvolle Informationen, Anregungen und Tipps für Ihre Gemeinde entnehmen können. Machen Sie von dieser Gelegenheit Gebrauch. Wir bitten Sie, auch die Geschäftsprüfungskommission über den Gesamtbericht zu informieren.

Wir bedanken uns an dieser Stelle noch einmal ganz herzlich bei den beteiligten Gemeinden dafür, dass sie sich für die Schwerpunktprüfung zur Verfügung gestellt haben sowie für die stets angenehme und konstruktive Zusammenarbeit.

Für Fragen stehen wir den Stadt- und Gemeinderatsmitgliedern, den Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommissionen sowie dem Verwaltungspersonal gerne zur Verfügung.

Der Abteilungsleiter

Martin Jeker
M.A. HSG

Der Revisor

Urs Rohner
Fachmann im Finanz- und
Rechnungswesen mit eidg.
Fachausweis

Der Revisor

Roberto Gomez
Fachmann im Finanz- und
Rechnungswesen mit eidg.
Fachausweis

Berichtsempfänger politische Gemeinden des Kantons St.Gallen

Prüfungszeitraum April bis Oktober 2020



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Gesetzliche Grundlagen	3
3	Projektziele	3
4	Ergebnisse Schwerpunktprüfung Schnittstellen und Nebenbücher	4
4.1	Übersicht der Schnittstellen und Nebenbücher	4
4.2	Prüfung der Schnittstellen und Nebenbücher	5
5	Geschäftsprüfungskommission (GPK)	12
6	Stadtrat / Gemeinderat	13
7	Zusammenfassung	13
7.1	Auswertung der Schnittstellen und Nebenbücher	13

Im Bericht verwendete Abkürzungen

FHGV	Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 10. November 2009, sGS 151.53
FIBU	Finanzbuchhaltung
FV	Finanzverwaltung
GG	Gemeindegesezt vom 21. April 2009, sGS 151.2
HB	Hauptbuch
IKS	Internes Kontrollsystem
MWST	Mehrwertsteuer
NB	Nebenbuch
RMSG	Rechnungsmodell der St.Galler Gemeinden
sGS	systematische Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen (www.gallex.ch)



1 Ausgangslage

Die ordnungsgemässe Führung der Finanzbuchhaltung in den politischen Gemeinden ist aufgrund der verbuchten Volumen und der Komplexität der kommunalen Aufgaben mit Risiken verbunden. In diversen Aufgabenbereichen (z.B. Steuerverwaltung, Altersheim, finanzielle Sozialhilfe, Rechnungsstellung der Debitoren, Löhne) sind entsprechende IT-Programme (sogenannte Nebenbücher) im Einsatz. Diese werden über Schnittstellen manuell oder automatisiert in das Hauptbuch (Finanzbuchhaltung) übertragen. Das Hauptbuch bildet letztendlich die Grundlage für den Jahresabschluss und das Budget.

Werden die Überträge der Nebenbücher in das Hauptbuch (Schnittstellen) nicht mit der notwendigen Sorgfalt vorgenommen und überprüft, kann es zu Fehlern und Falschaussagen in der Finanzbuchhaltung oder zu unzweckmässiger Verwendung von Mitteln kommen.

2 Gesetzliche Grundlagen

Die politischen Gemeinden haben die Grundsätze der Rechnungslegung, Buchführung und Budgetierung gemäss Art. 106a Abs. 2 Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) einzuhalten. Darunter fallen im Bereich der Buchführung insbesondere die Richtigkeit und Vollständigkeit der Geschäftsvorfälle.

Ferner müssen die politischen Gemeinden gemäss Art. 123 GG die Existenz eines IKS sicherstellen, dass der zweckgemässen Verwendung der Mittel und der Verhinderung von Fehlern und Unregelmässigkeiten in der Haushaltsführung dient. Mit Hinsicht auf die Schnittstellenproblematik müssen die Gemeinden die Risiken der Schnittstellenüberträge der Nebenbücher in das Hauptbuch mittels interner Kontrollen angemessen vermindern.

3 Projektziele

Mit der Schwerpunktprüfung 2020 soll festgestellt werden, ob die Schnittstellen und Nebenbuchhaltungen in die Hauptbuchhaltung sach- und ordnungsgemäss bewirtschaftet werden. Aufgrund der Feststellungen der Prüfung sollen Empfehlungen für die Verminderung der Risiken in diesem Bereich an die Gemeinden abgegeben werden können. Folgende Themen sind in der Zielsetzung im Prüfprogramm zu berücksichtigen:

Ziele	Prüfthema / Aussage der Prüfung
Richtigkeit und Vollständigkeit der verbuchten Geschäftsfälle	Korrektur Übertrag der Nebenbuchhaltung in die Finanzbuchhaltung; Sicherstellung der Korrektheit und der Verantwortlichkeiten
	Bestätigung der Vollständigkeit und Korrektheit der Übertragung der Nebenbücher durch die FV
klare Prozesse in der Verwaltung	Befragung über die vollständige Übersicht aller Nebenbücher in die FIBU
	Vorhandensein der Dokumentation der Schnittstellen in die Hauptbuchhaltung



	Regelung der Überwachung und der Zuständigkeiten der elektronischen Schnittstellen
	Regelung der Überwachung und der Zuständigkeiten der manuellen Schnittstellen (inkl. Bereinigungen)
Vorhandensein des IKS	angemessene Aufnahme der Risiken der Schnittstellen (HB-NB) und Nebenbücher im IKS
	Wirksamkeit der Kontrollen
	Vollständigkeit der Verantwortlichkeiten der Kontrollen
Geschäftsprüfungskommission (GPK)	Befragung der GPK über Ihre die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich Schnittstellen- und Nebenbuchprüfung
	Dokumentation der Prüfungen durch externe Revisionsstelle oder die GPK

Aus den Zielen und den Prüfungshandlungen sollen nach der Prüfungsdurchführung Empfehlungen zur Verminderung der Risiken an die Gemeinden formuliert werden.

4 Ergebnisse Schwerpunktprüfung Schnittstellen und Nebenbücher

4.1 Übersicht der Schnittstellen und Nebenbücher

Im Anhang 1 und 2 finden Sie eine Übersicht über die einzelnen Kontrolltätigkeiten in den Abteilungen.

Die Auflistung beinhaltet Kontrollen bei Schnittstellen und Nebenbüchern einer durchschnittlichen politischen Gemeinde. Es kann durchaus sein, dass die Prozesse bei den einzelnen Gemeinden unterschiedlich sind und auch nicht sämtliche Kontrollen abgebildet sind.

Diese Auflistungen sollen einen Überblick geben und nicht den Anspruch erheben vollständig zu sein.

Grundsätzlich ist sicherzustellen, dass die entsprechenden Kontrollen im Vieraugenprinzip durchgeführt werden. Wesentliche Prozesse sind schriftlich festzuhalten.

Für mittlere und grössere Risiken sind entsprechende Massnahmen in der IKS-Dokumentation festzuhalten und entsprechende Massnahmen zur Risikominimierung zu treffen. Die Wirksamkeit dieser Massnahmen ist periodisch zu überprüfen.



4.2 Prüfung der Schnittstellen und Nebenbücher

Mittels Befragung der einzelnen Abteilungen bei den politischen Gemeinden anlässlich der im Jahr 2020 durchgeführten ordentlichen Aufsichtsprüfungen haben wir in den Kapiteln 4.2.1 bis 4.2.13 die folgenden einzelnen Schnittstellen und Nebenbuchhaltungen analysiert.

Viele Risiken werden bei den Gemeinden sehr gut bewirtschaftet. Es sind viele Prozesse vorbildlich und schriftlich festgehalten. Dies erleichtert einerseits bei einem Personalwechsel die Einführung von neuen Mitarbeitenden, andererseits kann mittels der Prozessbeschreibungen die Wirksamkeit der Kontrollen durch eine aussenstehende Person (z.B. GPK oder externe Revisionsstelle) überprüft werden.

Bei den aufgeführten Feststellungen haben wir uns weitgehend auf die ungenügenden Abläufe konzentriert.

4.2.1 Debitoren / Forderungen

Debitoren / Forderungen sind Guthaben der Gemeinde gegenüber Dritten, die kurzfristig realisierbar sind und in flüssige Mittel umgewandelt werden.

Nicht oder unvollständig erhobene Debitorenrechnungen führen zu Einnahmeausfällen. Ebenso können durch ein ungenügendes Mahn- und Betreuungswesen Gelder verloren gehen.

Feststellungen:

- Für Stundungen und Storni bestehen keine schriftlichen Regelungen.
- Der Prozess Mahnwesen ist nicht schriftlich dokumentiert.
- Die Verlustscheinbewirtschaftung ist nicht geregelt.
- Der Nachweis der ausstehenden Forderungen ist nicht jederzeit gewährleistet.
- Debitorendifferenzen wurden seit Jahren nicht bereinigt.
- Die Debitorenprozesse sind im IKS nicht enthalten.

Empfehlungen:

- Die Berechtigungen von Stundungen, Storni und der Ablauf des Mahn- und Betreuungswesens sind schriftlich festzuhalten.
- Eine Debitorenausstandsliste (offene Postenliste), die mit dem Bilanzkonto übereinstimmt, muss jederzeit erstellt und abgeglichen werden können.
- Abweichungen der Erträge aus Debitorenrechnungen gegenüber dem Vorjahr werden überprüft und sind plausibel.
- Differenzen sind mindestens monatlich zu bereinigen. Die Bereinigungen sind zu dokumentieren.

4.2.2 Kreditoren / laufende Verbindlichkeiten

Laufende Verbindlichkeiten bestehen aus Lieferungen und Leistungen (Kreditoren) oder anderen betrieblichen Aktivitäten, die innerhalb eines Jahres fällig sind oder fällig werden könnten.

Die Kreditorenrechnungen werden korrekt erfasst und enthalten die vorgesehenen physischen oder elektronischen Visa.

Die Zahlungsfreigabe erfolgt nach einer angemessenen Anzahl Stichproben kollektiv zu Zweien.

**Feststellungen:**

- Es besteht keine Funktionentrennung. Erfassen der Stammdaten, der Geschäftsfälle und der Auszahlungen werden von der gleichen Person vorgenommen.
- Die Zahlungsfreigabe erfolgt ohne die Überprüfung der Originalbelege.
- Die Freigabe der Zahlungen erfolgt durch den Finanzverwalter und die Mitarbeiterin der Finanzverwaltung.

Empfehlungen:

- Sollte die Funktionentrennung im Bereich Kreditoren aus betrieblichen Gründen nicht eingehalten werden können, sind risikominimierende Kontrollmassnahmen vorzusehen.
- Bei der Zahlungsfreigabe sind die einzelnen Auszahlungen mindestens mit Stichproben zu überprüfen. Die Zahlungsfreigabe kollektiv zu zweien ist abteilungsübergreifend sicherzustellen. Es dürfen keine Zahlungsfreigaben durch die Abteilungsleiterin oder den Abteilungsleiter und seine Stellvertretung erfolgen.

4.2.3 Anlagebuchhaltung

Die Sachanlagen des Finanzvermögens und des Verwaltungsvermögens sind in der Anlagebuchhaltung erfasst und stimmen mit den Positionen in der Bilanz überein.

Das Finanzvermögen muss zum Verkehrswert in der Anlagebuchhaltung erfasst sein.

Das Verwaltungsvermögen wird jährlich gemäss der vom Rat beschlossenen Nutzungsdauer abgeschrieben.

Feststellungen:

- Da die Anlagebuchhaltung manuell in einem Excel-File geführt wird, besteht die Gefahr, dass Bilanz und Anlagebuchhaltung nicht übereinstimmen.
- Die Abschreibungsdauer entspricht nicht der vom Rat beschlossenen Nutzungsdauer.

Empfehlungen:

- Bei Einführung oder Release der Software der Finanzbuchhaltung ist zu achten, dass auch eine integrierte Anlagebuchhaltung angeschafft wird. Dies verhindert manuelle Übertragungsfehler und die Daten werden nur einmal erfasst.
- Die Abschreibungsrate ist zwingend gemäss der vom Rat beschlossenen Nutzungsdauer vorzunehmen.
- Die Abstimmung der Anlagebuchhaltung mit der Finanzbuchhaltung und die Abschreibungssätze sind von einer Zweitperson zu kontrollieren.

4.2.4 Mehrwertsteuer (MWST)

Je nach Geschäftstätigkeiten und der erzielten Umsätze ist das Risiko von falsch deklarierten Abrechnungen der Mehrwertsteuer für die einzelnen Gemeinden mehr oder weniger hoch.

Die Abrechnung der MWST erfolgt quartalsweise mit der eidg. Steuerverwaltung.

**Feststellung:**

- Mehrwertsteuerabrechnungen werden nur durch die Finanzverwalterin oder den Finanzverwalter kontrolliert und abgerechnet. Eine Überprüfung / Plausibilisierung nach dem Vieraugenprinzip wird nicht vorgenommen.

Empfehlung:

- Da die Mehrwertsteuer ein sehr komplexes Thema ist, sollte bei einem erhöhten Risiko eine periodische Prüfung der korrekten Abrechnung der MWST durch die GPK oder darauf spezialisierte Externe durchgeführt werden.

4.2.5 Lohn

Die Lohnauszahlungen erfolgen korrekt nach den abgeschlossenen gültigen Arbeitsverträgen. Die finanzrelevanten Prozesse sind dokumentiert.

Feststellungen:

- Die Erstellung des Lohnlaufs erfolgt durch die Schulverwaltung. Die Zahlungsfreigabe des Lohnlaufs Schule erfolgt durch die Finanzverwaltung ohne Überprüfung der Richtigkeit der Zahlungen.
- Spesen von Mitarbeitenden werden bar ausbezahlt.
- Der Prozessablauf der Löhne ist nicht dokumentiert.
- Die Lohnausweise werden vor der Abgabe an die Mitarbeitenden nicht überprüft.

Empfehlung:

- Bei der Auszahlung der Löhne der Lehrpersonen muss der Zweitfreigeber (z.B. FV) mindestens mittels Stichproben die einzelnen Zahlungen vor der Freigabe überprüfen und dies dokumentieren.
- Wir empfehlen, Spesen der Mitarbeitenden wenn immer möglich über den Lohnlauf und nicht mehr bar ausbezahlen.
- Da es bei den Löhnen um einen Schlüsselprozess handelt, empfehlen wir den Prozessablauf schriftlich zu dokumentieren.
- Die Lohnausweise sind vor Abgabe an die Empfängerin/den Empfänger zu überprüfen.

4.2.6 Steuern

Die politische Gemeinde führt das Gemeindesteuernamt, welches für die Umsetzung der Weisungen und Vorgaben des kantonalen Steueramtes zuständig ist. Hauptaufgaben sind das Führen des Steuerregisters und die Vor- und Nachbearbeitungen von Veranlagungen. Die Kontrolle dieses Bereichs erfolgt durch das kantonale Steueramt.

Die Kontrolle der konsequenten Bewirtschaftung der Forderungen für die direkten Bundes-, Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern und Feuerwehrrabgabe erfolgt durch die Gemeinde (Verwaltung, Rat, GPK).

Monatlich wird die FIBU mit dem Monatsabschluss Steuern (SN) abgeglichen.

Feststellung:

- Die Risiken im Bereich Steuerverarbeitung sind im IKS nicht festgehalten.

**Empfehlung:**

- Die Risiken im Bereich Steuerbezug sind im IKS zu dokumentieren und entsprechende Massnahmen zur Risikominimierung sind umzusetzen.

4.2.7 Finanzielle Sozialhilfe

Die Berechnung der Leistungen der finanziellen Sozialhilfe und die Behandlung der Klienten erfolgen einheitlich und korrekt. Die finanzrelevanten Prozesse sind dokumentiert. Die Kompetenzen sind geregelt und werden eingehalten.

Feststellungen:

- Die Auszahlungen an Sozialhilfeempfänger erfolgt überwiegend in bar.
- Zahladressen werden durch die fallführende Person im Sozialamt mutiert.
- Es bestehen keine schriftlichen Regelungen, wann Rückerstattungsbemühungen eingestellt werden dürfen.
- Die Sozialfälle werden in einzelnen Dossiers abgelegt. Eine Fallübersichtsliste fehlt.
- Es erfolgt keine Berichterstattung an den Rat über Fallzahlen und Kosten.
- Da das Sozialamt ein Ein-Personen-Amt ist, fehlt das Vieraugenprinzip.

Empfehlungen:

- Auf Barauszahlungen sollte aus Sicherheitsüberlegungen, wenn immer möglich, verzichtet werden.
- Wir empfehlen, eine Übersichtsliste über die offenen und abgeschlossenen Fälle im Sozialamt zu führen.
- Der Rat ist in geeigneter Form periodisch über die Fallzahlen und Kosten zu informieren (z.B. vierteljährlicher Sozialbericht).
- Falls bei der Fallbearbeitung das Vieraugenprinzip aus betrieblichen Gründen nicht möglich ist, sind Kontrollmassnahmen zu definieren (z.B. periodische Stichproben durch verantwortliches Ratsmitglied oder eine spezialisierte externe Fachperson).

4.2.8 Informatik

Ohne eine sichere Informatik geht heute nichts mehr. Durch Angriffe auf das IT-System (Hacker, Datenklau oder Verbreitung von Schadsoftware (Viren/Trojaner)) könnten Daten gestohlen oder eine ganze Verwaltung und ein Netz stillgelegt werden.

Deshalb haben IT-Schutzmassnahmen höchste Priorität.

Hier handelt es sich um ein hochspezialisiertes Fachgebiet. Für einzelne Gemeinden ist es schwierig, das notwendige Fachwissen für einen sicheren Betrieb der Informatiksysteme innerhalb der Gemeinde aufzubauen. Deshalb muss das Know-how bei Drittfirmen oft eingekauft werden.

Acht Gemeinden im Sarganserland haben unter der Führung der politischen Gemeinde Mels die Informatikdienste Sarganserland (idsl) gegründet. Diese Dienststelle organisiert umfassend die Sicherheit und gewährleistet jederzeit die Verfügbarkeit der Informatik für die acht angeschlossenen Gemeinden. Ebenfalls findet ein gemeinsamer Einkauf der Hardware für die Gemeinden durch diese Dienststelle statt.



Feststellungen:

- Windows-Updates werden nicht durchgeführt.
- Die Firewall oder die Virenschutzprogramme sind veraltet.
- Die Firewall wird nicht auf ihre Wirksamkeit überprüft.
- Der Account wird nach fünf fehlgeschlagenen Passwortversuchen nicht blockiert.
- Es besteht kein Wartungsvertrag mit den IT-Dienstleistern.
- Das Netzwerk der Gemeinde ist nicht dokumentiert.
- Makros werden ohne Prüfung automatisch ausgeführt.
- Berechtigungen werden ohne Antrag vergeben.
- Es besteht keine Übersicht über die verwendeten Programme.
- Der Bericht der KOMSG betreffend Audit der Informatik wurde im Rat nicht besprochen.
- Die Empfehlungen des KOMSG-Berichts wurden nicht umgesetzt.
- Es bestehen keine Nutzungsvereinbarungen mit den Usern oder die Dienstanweisungen sind völlig veraltet.

Empfehlungen:

- Es ist darauf zu achten, dass die Windows-Updates zeitnah lückenlos installiert werden.
- Die eingesetzte Firewall ist eine aktuelle Version und wird jährlich auf seine Wirksamkeit überprüft.
- Netzwerke und eingesetzte Programme sind dokumentiert.
- Makros werden überprüft, bevor sie ausgeführt werden.
- Die User werden regelmässig über Cyber-Sicherheit informiert und haben eine aktuelle Nutzungsvereinbarung unterschrieben.
- Mit den IT-Dienstleistern bestehen aktuelle Wartungsverträge.
- Der Bericht der KOMSG über die Überprüfung der Informatik ist im Rat zu behandeln und die notwendigen Massnahmen zur Sicherheit in der Informatik sind umzusetzen.

4.2.9 Einwohneramt / Front Office

Die Kassen der Gemeinde weisen den effektiven Bestand an Bargeld aus und sind vollständig und korrekt bilanziert. Täglich wird eine interne Kassenkontrolle (Kassensturz) vorgenommen. Die Einnahmen und Ausgaben sind vollständig erfasst.

Feststellungen:

- Das Protokoll der Kassenkontrolle wird nicht visiert.
- Die Prozesse sind nicht dokumentiert.
- SBB-Tageskarten: Es besteht keine Kontrolle über die nicht verkauften Karten.

Empfehlungen:

- Jedes Kassensturzprotokoll muss durch die verantwortliche Person visiert werden.
- Damit die Abläufe einheitlich organisiert sind, empfehlen wir die massgebenden Prozesse im Einwohneramt/Frontoffice schriftlich festzuhalten.
- Nicht verkaufte Tageskarten sind aufzubewahren und dürfen nicht sofort nach Nichtgebrauch vernichtet werden.



4.2.10 **Betreibungsamt**

Das Betreibungsamt führt eine in sich geschlossene «Nebenbuchhaltung».

Es ist sicherzustellen, dass diese Buchhaltung korrekt geführt und in die Finanzbuchhaltung der Gemeinde übertragen wird.

Feststellungen:

- Es besteht keine Funktionstrennung zwischen Finanzverwaltung und Betreibungsamt.
- Es wird keine Fallliste der Betreibungen geführt.
- Es werden namhafte Bargeldebeträge durch das Betreibungsamt direkt angenommen und verbucht.
- Barauszahlungen erfolgen direkt am Schalter der Poststelle.
- Die Auszahlungen werden durch zwei Mitarbeitende des Betreibungsamtes freigegeben.
- Die Zahlen aus der Betreibungsbuchhaltung werden ohne Kontrolle in die Finanzbuchhaltung übernommen.

Empfehlungen:

- Falls keine Funktionstrennung zwischen Finanzverwaltung und Betreibungsamt möglich ist, sind entsprechende Kontrollmassnahmen durch Dritte (Rat/GPK) nach dem Vieraugenprinzip zwingend notwendig (z.B. jährliche Überprüfung mit dem Arbeitspapier «33 Betreibungsamt» des GPK-Handbuchs).
- Bargeldeinzahlungen und Bargeldauszahlungen sollten auf ein Minimum reduziert werden.
- Bargeldeinzahlungen sollten nicht auf dem Betreibungsamt, sondern über das Front-Office oder das Einwohneramt getätigt werden.
- Die Zweifreigabe der Auszahlungen muss immer durch eine Person erfolgen, die die Unabhängigkeit zum Betreibungsamt gewährleistet.
- Bevor die Zahlen aus der Betreibungsbuchhaltung in der Finanzbuchhaltung verbucht werden, sind diese zu überprüfen.

4.2.11 **Bauverwaltung**

Die Bauverwaltung ist verantwortlich für die Kontrolle und die Durchsetzung der rechtlichen Vorgaben.

Feststellungen:

- Es besteht keine Gesamtliste über die eingegangenen Baugesuche.
- Die Prozesse sind nicht dokumentiert.
- Die Subventionen werden durch eine Person gemanagt. Das Vieraugenprinzip und die Kontrollen der Vollständigkeit und Korrektheit fehlen.
- Der Nachweis der Anschlussbeiträge ist nicht dokumentiert.

Empfehlungen:

- Damit eine Übersicht der Baugesuche und deren Ablauf jederzeit verfügbar ist, sollte eine Gesamtliste geführt werden.
- Idealerweise sind sämtliche Prozesse dokumentiert.
- Damit Gelder wegen nicht beantragter Subventionen für die Gemeinde nicht verloren gehen, muss die Projektgruppe/Baukommission oder das verantwortliche Ratsmitglied mögliche Subventionen überprüfen.



- Die Anschlussbeiträge müssen nachgewiesen und mit der Finanzbuchhaltung abgestimmt werden.

4.2.12 Schulverwaltung / Bildung

Die Organisation der Schule erfüllt den Bildungsauftrag auf der Grundlage des Lehrplans «Volksschule Kanton St.Gallen». Dies wird durch das Bildungsdepartement überprüft. Die Schulverwaltung stellt insbesondere sicher, dass Schulgelder und Benutzungsgebühren von Schulliegenschaften (sofern nicht durch die zentrale Liegenschaftsabteilung bewirtschaftet) vollständig vereinnahmt werden.

Feststellungen:

- Die Schulgelder werden nicht systematisch kontrolliert.
- Die Schulraumbelugung sowie die vollständige Rechnungsstellung werden nicht zentral überwacht.
- Bei einer Ein-Personen-Verwaltung fehlt das Vieraugenprinzip und/oder die entsprechenden Kontrollen.

Empfehlungen:

- Sofern das Vieraugenprinzip nicht möglich ist, sind entsprechende Kontrollen und Stichproben durch Vorgesetzte vorzusehen.
- Die vollständige Verrechnung der Schulgelder und der Schulraumbelugungen an Dritte ist auf den jeweiligen Ertragskonten zu überprüfen.

4.2.13 Altersheim

Das Altersheim wird betriebswirtschaftlich geführt. Dies wird als Gemeindeunternehmen mit eigener Rechnung oder durch eine Spezialfinanzierung in der Gemeindebuchhaltung sichergestellt.

Feststellungen:

- Es besteht keine Funktionentrennung zwischen Heimleitung und Buchhaltung.
- Die Heimleitung hat einen grossen Einfluss auf die Buchführung.
- Depotzahlungen der Bewohnerinnen und Bewohner sind nicht bilanziert.
- Die Rechnungsstellung an die Bewohnerinnen und Bewohner wird nicht überprüft.
- Eine Kontrolle der Warenbezüge und Verrechnung in der Cafeteria fehlt.
- Betriebsdefizite werden mit Steuergeldern finanziert.
- Die Finanzverwaltung übernimmt die Zahlen des Altersheims ungeprüft.

Empfehlungen:

- Heimleitung und Buchführung sind zu trennen. Wo dies nicht möglich ist, muss sichergestellt werden, dass entsprechende Kontrollen seitens der Finanzverwaltung und der GPK oder der externen Revisionsstelle vorgenommen werden.
- Wird die Buchführung getrennt von der Heimleitung vorgenommen, so hat diese sicherzustellen, dass die notwendigen internen Kontrollen (z.B. Rechnungsstellung an Bewohnerinnen und Bewohner, Cafeteria) nach dem Vieraugenprinzip vorgenommen werden.
- Grundsätzlich sind Alters- und Pflegeheime eigenwirtschaftlich zu führen, d.h. die Tarife sollten sämtliche Ausgaben decken.



- Bevor die Zahlen des Altersheims in die Gemeindebuchhaltung übernommen werden, sind diese zu überprüfen.

5 Geschäftsprüfungskommission (GPK)

Die GPK stellt mit Ihren Prüfungshandlungen sicher, dass alle Geschäftsfälle vollständig und richtig in der Jahresrechnung enthalten sind.

Feststellungen:

- Einzelne Ausstände werden nicht überprüft.
- Nachweise für Ausstände werden nicht angefordert.
- Bereiche, die nur von einer Person verwaltet werden oder das Vieraugenprinzip fehlt, werden nicht oder nur ungenügend kontrolliert.
- Schnittstellen werden nicht überprüft oder die vorgenommenen Prüfungen sind nicht dokumentiert.
- Die Überprüfung der Informatik und deren Schwachstellen wird nicht vorgenommen.

Empfehlungen:

- Damit die GPK mit gutem Gewissen eine Jahresrechnung ohne wesentliche Fehler bescheinigen kann, ist es wichtig, dass sie die Schnittstellen und Nebenbücher regelmäßig selbst überprüft oder diese überprüfen lässt.
- Damit Doppelspurigkeiten vermieden werden oder sensible Bereiche nicht überprüft werden, sind die Kontrolltätigkeiten mit der externen Revisionsstelle jährlich abzusprechen.
- Aufgrund der Feststellungen und der Risikoeinschätzung ist das Prüfungsintervall der einzelnen Bereiche zu erhöhen oder zu reduzieren.
- Detailprüfungen sind anlässlich einer Zwischenprüfung vorzunehmen. Dazu können die Arbeitsblätter des GPK-Handbuchs verwendet werden.
- Wir empfehlen der GPK, für die Überprüfung der in diesem Bericht erwähnten Schnittstellen und Nebenbücher folgende Arbeitspapiere des GPK-Handbuchs zu verwenden:
 - 7 Kasse
 - 9 Forderungen
 - 11 Sachanlagen Finanzvermögen
 - 14 Verwaltungsvermögen
 - 16 laufende Verbindlichkeiten
 - 25 zentraler Steuerbezug
 - 29 Personalaufwand Verwaltung
 - 32 Bauverwaltung
 - 33 Betriebsamt
 - 34 öffentliche Sicherheit, allgemeines Rechtswesen
 - 36 Bildung
 - 41 Kranken-, Alters- und Pflegeheime
 - 42 Soziale Sicherheit und wirtschaftliche Hilfe



6 Stadtrat / Gemeinderat

In der Gemeindeordnung der politischen Gemeinden ist festgehalten, dass der Rat das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde ist.

Der Stadt- oder Gemeinderat erfüllt die Aufgaben, die ihm von Gesetzes wegen zugewiesen sind, sowie folgende unübertragbare Aufgaben (Aufzählung nicht abschliessend):

- Organisation und Führung der Verwaltung
- Sicherstellung eines internen Kontrollsystems.

Führt der Stadt- oder Gemeinderat die Gemeinde im Ressortsystem, so ist jedes Ratsmitglied dafür verantwortlich, dass in seinem Bereich entsprechende Kontrollen vorhanden sind.

Dieser Aufgabe und der Verantwortung sind sich noch nicht alle Gemeinderatsmitglieder bewusst.

Wir bitten die Ratsmitglieder, ihre Verantwortung wahrzunehmen, die Situation und das Risiko bei ihrer Gemeinde zu analysieren und falls nötig, die entsprechenden Massnahmen zur Risikominimierung einzuleiten.

7 Zusammenfassung

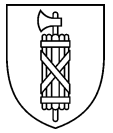
7.1 Auswertung der Schnittstellen und Nebenbücher

Wir haben die geprüften Bereiche bei den Gemeinden mit einer Gesamtnote wie folgt bewertet: 1 = gut, 2 = genügend und 3 = ungenügend.

Dabei wurde nicht nur die Leistung bewertet, sondern vor allem, ob bei grösseren Risiken die entsprechenden Massnahmen getroffen werden, um das Risiko zu minimieren (z.B. Vieraugenprinzip, Kontrollen, Prozessbeschreibungen, schriftlich festgehaltene Kompetenzen etc.). Die Bewertung zeigt den Durchschnittswert im jeweiligen geprüften Bereich über die elf geprüften Gemeinden.

Geprüfte Bereiche	Bewertung
Debitoren / Forderungen	1,6
Kreditoren / laufende Verbindlichkeiten	1,3
Anlagebuchhaltung	1,3
Mehrwertsteuer	1,1
Lohn	1,3
Steuern	1,2
Finanzielle Sozialhilfe	1,6
Informatik	1,7
Einwohneramt / Front-Office	1,2
Betreibungsamt	1,6
Bauverwaltung	1,2
Schulverwaltung	1,1
Altersheim	1,7
Geschäftsprüfungskommission	1,5

Insgesamt beurteilen wir die Handhabung der Schnittstellen und Nebenbücher bei den geprüften politischen Gemeinden als genügend bis gut. Bei einzelnen Gemeinden können



und müssen die Risiken der ungenügenden Bereiche durch relativ einfache Massnahmen minimiert werden (z.B. durch Stichproben).

Mit folgenden Instrumenten / Massnahmen wird eine Risikominimierung erreicht:

- IKS-Dokumentation mit Risikobeurteilung und Festlegung des Kontrollumfangs
- Wirksamkeitsprüfungen des IKS durch den IKS-Verantwortlichen
- Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch den Rat
- Dokumentation der wichtigen Prozesse
- Überwachung und Monitoring durch den Rat
- unangemeldete Prüfung durch den Rat bei sämtlichen Dienststellen, die Gelder verwalten

Die Nebenbuchhaltungen gemeindeeigener Betriebe und die IT-Sicherheit weisen einen erhöhten Wert in unserer Bewertung aus.

Wir empfehlen den Ratsmitgliedern in diesen Bereichen eine erhöhte Aufmerksamkeit.