

STEFAN HUNZIKER

YVONNE DIETIKER

INTERNE KONTROLLE UND RISIKOMANAGEMENT IN SCHWEIZER GEMEINDEN

Status der Rechtsgrundlagen in Kantonen und Gemeinden

Planung, Steuerung und Kontrolle sind in der Privatwirtschaft und beim öffentlichen Gemeinwesen Bestandteile eines jeden Managementsystems. Seit dem 2008 überarbeiteten Privatrecht gehören die beiden Führungsinstrumente IKS und Risikomanagement zum gängigen Vokabular. Interessant bleibt die Frage, welche gesetzlichen Erfordernisse in Schweizer Gemeinden vorhanden sind. Ein nationales KTI-Projekt der Hochschule Luzern und der Fachhochschule Nordwestschweiz geht dieser Frage nach.

1. AUSGANGSLAGE

Mit dem Betrieb eines institutionalisierten und dokumentierten *internen Kontrollsystems (IKS)* und Risikomanagements [1] kann in den Gemeinden ein Umfeld geschaffen werden, welches die zweckmässige Verwendung der öffentlichen Mittel sicherstellt, den Schutz der verwalteten Vermögen gegen Missbrauch oder Veruntreuung gewährt, die Verlässlichkeit der finanziellen Berichterstattung massgeblich erhöht und schliesslich Transparenz über externe und interne Risiken schafft. Grundsätzlich ist zumindest die interne Kontrolle in Gemeinden keineswegs neu – im Gegenteil – sie ist seit Jahren bekannt, wurde aber bisher meist nur auf informeller Ebene betrieben und kaum systematisch in die Führungsinstrumente integriert [2]. Allerdings wurde im Rahmen des KTI-Forschungsprojektes [3] festgestellt, dass von den 19 untersuchten Deutschschweizer Gemeinden lediglich drei Gemeinden ein formales IKS betreiben; im Bereich Risikomanagement sind es sogar nur zwei Gemeinden.

Im Zuge der Diskussionen um gute (Public)-Corporate Governance, ausgelöst von etlichen Bilanzskandalen in jüngerer Vergangenheit, hat die Schweizer Gesetzgebung mit der verpflichtenden Einführung eines IKS und der Durchführung einer Risikobeurteilung reagiert [4]. Da öffentliche Verwaltungseinheiten dem öffentlichen Recht unterstehen, gilt diese IKS- und Risikomanagement-Pflicht für sie nicht. Indirekt wird aber sehr wohl Druck auf Bund,

Kantone und Gemeinden ausgeübt, Massnahmen zur Risikominimierung einzuführen – wesentlich begründet im Schutz bezüglich Umgangs mit öffentlichen Geldern. Es ist daher nicht erstaunlich, dass bereits 2010 ein Grossteil der Deutschschweizer Kantone solche Massnahmen rechtlich verankert hatten oder diesbezüglich eine Gesetzesrevision bis 2014 vorsahen. Dies hat eine Untersuchung an der Hochschule Luzern-Wirtschaft eindrücklich aufgezeigt [5]. Des Weiteren erachtete rund die Hälfte der untersuchten Kantone eine gleichlaufende Umsetzung auf kommunaler Ebene als sinnvoll. Es ist also damit zu rechnen, dass in absehbarer Zeit die Gemeinden ebenfalls Massnahmen zur Risiko-Minimierung nachzuweisen haben [6]. Grundsätzlich ist es aber den jeweiligen Gesetzgebern überlassen, Vorschriften zum IKS zu erlassen. Die bestehende Intransparenz bezüglich gesetzlicher Vorschriften war Anlass, die Bestimmungen auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene zu durchleuchten, um daraus Implikationen für Schweizer Gemeinden bezüglich IKS und Risikomanagement abzuleiten.

2. RECHTSGRUNDLAGEN AUF BUNDES- UND KANTONSEBENE

In Art. 39 *Finanzhaushaltsgesetz (FHG)* des Bundes wird der Bedeutung der internen Kontrolle Rechnung getragen, Bestimmungen zum Risikomanagement sind jedoch nicht enthalten. Art. 36 der *Finanzhaushaltverordnung (FHV)*



STEFAN HUNZIKER, MSCBA,
DOZENT, PROJEKTLEITER,
STUDIENLEITER MAS/DAS
CONTROLLING, INSTITUT
FÜR FINANZDIENST-
LEISTUNGEN ZUG IFZ,
HOCHSCHULE LUZERN-
WIRTSCHAFT, ZUG, STEFAN.
HUNZIKER@HSLU.CH



YVONNE DIETIKER,
BETRIEBSÖKONOMIN FH,
WISS. MITARBEITERIN,
INSTITUT FÜR NONPROFIT-
UND PUBLIC MANAGEMENT
NPPM, FACHHOCHSCHULE
NORDWESTSCHWEIZ,
BASEL, YVONNE.DIETIKER@
FHNW.CH

regelt die entsprechenden Verantwortlichkeiten. Art. 6 lit. d des Finanzkontrollgesetzes (FKG) hält schliesslich fest, dass die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) das IKS überprüft. Zur weiteren Information veröffentlichte die EFK eine Dokumentation zum Aufbau eines IKS beim Bund und seinen Anstalten [7], welche sich am international anerkannten COSO-Rahmenwerk [8] orientiert. Der Bund gibt den Kantonen nicht vor, ob und in welcher Form sie Massnahmen zur Risiko-Minimierung treffen müssen, empfiehlt im Musterfinanzhaushaltgesetz jedoch eine analoge Regelung zum FHG.

Soweit die rechtlichen Bestimmungen des Bundes. Doch was gilt für die Kantone und Gemeinden? Die Eidg. Finanzdirektorenkonferenz (FDK) hat 2008 das neue *harmonisierte Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden (HRM2)* [9] verabschiedet. Dabei handelt es sich um eine Fachempfehlung, eine Einführung in den Kantonen und Gemeinden erfolgt also freiwillig. Damit HRM2 eingeführt werden kann, müssen in der Regel vorgängig die Rechtsgrundlagen auf Staatsebene angepasst werden. Bei der entsprechenden Revision stellt sich für die Kantone dann auch die Frage, ob und in welcher Form sie Bestimmungen zum IKS und Risikomanagement aufnehmen wollen. Das *Musterfinanzhaushaltgesetz (MFHG)* in der Beilage zum Handbuch HRM2 weist in Abschnitt 5.4 in relativ allgemeiner Art und Weise auf den Umgang mit Risiko und Kontrolle hin. In Art. 68 MFHG werden Grundsätze zur Risiko-Minimierung und in Art. 69 MFHG Regelungen zum IKS wie folgt vorgeschlagen:

«Art. 68 Risiko-Minimierung

¹ Der Regierungsrat trifft die notwendigen Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

² Er berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Art. 69 Internes Kontrollsystem

¹ Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen. Der Regierungsrat erlässt nach Rücksprache mit der Finanzkontrolle die entsprechenden Weisungen.»

² Die Leitungen der Verwaltungseinheiten sind verantwortlich für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des Kontrollsystems in ihrem Zuständigkeitsbereich.»

Art. 68 MFHG umfasst damit in etwa die Definition eines IKS, wie sie die *Internationale Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI)* in ihren 2004 verabschiedeten Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor vorsieht. Es fällt auf, dass sich die Massnahmen zur Risikominimierung im Wesentlichen auf finanzielle Risiken beschränken, wie es auch der Schweizer Gesetzgeber für privatrechtliche Organisationen vorgesehen hat. Ein Management von anderen Risikokategorien, beispielsweise strategische Risiken, Personalrisiken oder Or-

Abbildung 1: ANWENDUNG BZW. EINFÜHRUNG EINES MODERNEN RECHNUNGSLEGUNGS-MODELLS

Kanton	Einführung Kanton	Einführung Gemeinden
AG	2014	2014
BL	2010	2014
LU	2012 (IPSAS)	Noch offen
SZ	2015	2017
SO	2012	2016
UR	2012	2012
ZG	2012	2015
ZH	2009 (IPSAS)	> 2014

ganisationsrisiken wird nicht adressiert. De facto ist also kein umfassendes Risikomanagement in Art. 68 MFHG angesprochen, sondern die Identifikation, Beurteilung und Steuerung typischer Risiken auf finanzieller Ebene.

2.1 Rechtsgrundlagen zu HRM2. Am KTI-Forschungsprojekt beteiligen sich Gemeinden aus den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Luzern, Schwyz, Solothurn, Uri, Zug und Zürich. Nicht alle diese Kantone haben ihr Rechnungswesen bereits auf ein modernes Rechnungslegungsmodell umgestellt und nicht in allen dieser Kantone ist dieselbe Umstellung in den Gemeinden vorgesehen. Der aktuelle Stand [10] präsentiert sich gemäss *Abbildung 1*.

Auf Staatsebene verfügen also bereits sechs der acht am Forschungsprojekt beteiligten Kantone über Erlasse, nach welchen HRM2 umgesetzt werden kann. Im Kanton Aargau treten die vorbereiteten Rechtsgrundlagen per 1. August 2013 in Kraft. Im Kanton Schwyz ist das neue Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt derzeit in der Vernehmlassung. Gemäss Zeitplan sollte es per 1. Januar 2015 in Kraft treten.

Die acht Kantone sehen auch für ihre Gemeinden die Einführung von HRM2 vor, wenn auch zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten. Der Kanton Uri hat die Gemeindegesetzgebung bereits angepasst. Im Kanton Aargau stehen die entsprechenden Revisionen kurz vor der Inkraftsetzung. Der Kanton Luzern hat Anfang 2013 ein Projekt zur Revision des Gemeindeggesetzes gestartet. In den übrigen Kantonen sind die Revisionsprozesse fortgeschritten.

2.2 Spezifische Rechtsgrundlagen zum IKS und Risikomanagement. Ausgehend von der eingangs erwähnten Fragestellung wurden die bestehenden Rechtsgrundlagen sowie die entsprechenden Revisionsvorlagen nach Regelungen untersucht, welche die Grundsätze zur Risiko-Minimierung berücksichtigen, wie sie im Art. 68 MFHG und entsprechend auch in den INTOSAI-Richtlinien enthalten sind. Dabei wurde je eine Analyse auf Staatsebene und Gemeindeebene durchgeführt, um auch Divergenzen bezüglich der Regelungen zwischen Kanton und Gemeinden aufzeigen zu können. Die zahlreichen Erlasse [11] wurden an-

Abbildung 2: **BEURTEILUNG RECHTSGRUNDLAGEN**



schliessend inhaltsanalytisch ausgewertet, indem anhand eines Scoring-Systems deren Übereinstimmung mit den Definitionen im MFHG und in den INTOSAI-Richtlinien analysiert wurde. Das Scoring-System beurteilt grundsätzlich die relevanten Elemente eines IKS sowie ob separate Regelungen zu einem umfassenderen Risikomanagement bestehen. Es setzt sich aus folgenden sechs gleichgewichteten Kriterien zusammen:

→ Zweckmässige Verwendung der Mittel; → Verlässliche Berichterstattung; → Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften; → Sicherung der Vermögenswerte; → Einschätzung der Risikolage zu obigen vier Punkten; → separate Regelungen zum umfassenderen Risikomanagement.

Für jedes der in den Rechtsgrundlagen explizit abgehandelten Aspekte wurde ein Punkt vergeben. Auf diese Weise ergibt sich Gesamtbeurteilung auf einer Stufe von 0 bis 6. *Abbildung 2* visualisiert die aggregierten Ergebnisse. Im Folgenden werden die Resultate der Recherche erläutert.

2.2.1 Regelungen auf Staatsebene. Von den acht untersuchten Kantonen verfügen sechs über explizite Regelungen, welche gewisse Mindestaussagen zu Aspekten der Risiko-Minimierung berücksichtigen. Die Kantone Uri, Luzern und Aargau erwähnen alle fünf IKS-Elemente, welche sich aus den INTOSAI-Richtlinien bzw. aus dem MFHG ergeben. Die Kantone Aargau und Luzern verfügen sogar über weitergehende Regelungen zum umfassenderen Risikomanagement. Alle sechs Kantone erwähnen explizit das IKS als Instrument, um diese risikorelevanten Aspekte einzuhalten. Der Kanton Zürich hat zwar keine Grundsätze zur Risiko-Minimierung vorgeschrieben, erwähnt jedoch auf Verordnungsstufe, dass die zuständige Direktion Grundsätze für ein zweckmässiges IKS festlege.

Bezeichnenderweise ist mit einer Ausnahme (Kanton Uri) in allen Kantonen die Finanzkontrolle für die Prüfung oder Beurteilung der IKS zuständig. Diese Regelungen wurden in den meisten Fällen sogar erlassen, bevor eine Pflicht zur Einführung eines IKS oder Risikomanagements auf Staats-

ebene begründet wurde. In sechs der untersuchten Kantone wird der Terminus «Prüfung» verwendet, in einem Kanton ist von «Beurteilung» die Rede. Aus diesen Formulierungen geht nicht klar hervor, was genau damit gemeint ist.

Im Privatrecht ist in Art. 728 a Abs. 1 Ziff. 3 Obligationenrecht (OR) lediglich eine Existenzprüfung vorgesehen. Der allgemein anerkannte Prüfstandard 890 der Treuhänderkammer greift dies auf und konkretisiert die Existenzprüfung. Im Handbuch für Wirtschaftsprüfer wird erklärt, dass die Finanzkontrolle die Aufgabe habe, die Angemessenheit und das Funktionieren der internen Kontrolle, d. h. der selbständig wirkenden Sicherungsmassnahmen, zu prüfen [12]. In der Regel richtet sich die Finanzkontrolle in ihrer Tätigkeit nach diesen allgemein gültigen Prüfungsstandards. Es bleibt jedoch den Finanzkontrollen selber überlassen, ob und wie detailliert sie die IKS inhaltlich nach qualitativen Richtlinien analysieren.

2.2.2 Regelungen auf Gemeindeebene. Lediglich die Hälfte der untersuchten Kantone hat in ihren Gemeindegesetzgebungen oder in den entsprechenden Revisionsvorlagen Regelungen vorgesehen, welche die Grundlagen der Risiko-Minimierung berücksichtigen. Die Kantone Zug und Uri sehen auch in Zukunft keine solchen Richtlinien vor. In den übrigen beiden Kantonen ist noch nicht entschieden, ob und in welcher Form solche Normen aufgenommen werden sollen. Aktuell erwähnt lediglich der Kanton Schwyz das IKS als Instrument, um die Grundlagen der Risiko-Minimierung umzusetzen. Der Kanton Zürich sieht dies in der Revision der Gemeindegesetzgebung vor. Drei der untersuchten Kantone empfehlen ihren Gemeinden jedoch die Berücksichtigung der IKS-Praxishilfe, welche durch die Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen ausgearbeitet wurde.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Kantone in einem Zwiespalt befinden. Einerseits haben sie die in der Bundesverfassung verankerte konstitutive Garantie der Gemeindeautonomie zu respektieren, andererseits sind sie verpflichtet, die Gemeinden zu beaufsichtigen und die Rechtmässigkeit des kommunalen Handelns zu prüfen. Die Kantone sehen IKS und Risikomanagement auch für ihre Gemeinden als taugliches Instrument, um die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten (z. B. Vermögensschutz, zweckmässige Verwendung der Mittel etc.) sicherzustellen. Sie schreiben diese Instrumente oder deren Ausgestaltung jedoch nicht explizit vor, um die Gemeindeautonomie zu wahren.

2.2.3 Regelungen in den Gemeinden selber. Schliesslich steht es den Gemeinden frei, in ihren Gemeindeordnungen Regelungen zum IKS und Risikomanagement aufzunehmen. Von den 19 am Forschungsprojekt beteiligten Gemeinden hat lediglich die Gemeinde Buchrain davon Gebrauch gemacht und Bestimmungen zum Risikomanagement erlassen.

3. FAZIT

Die meisten Kantone, aus welchen sich Gemeinden am Forschungsprojekt beteiligen, sehen auf Staatsebene Mass-

nahmen zur Risiko-Minimierung vor, wie sie in Art. 68 MFGH festgehalten sind. Welche der im MFGH aufgeführten Ziele damit erreicht werden sollen, ist kantonale unterschiedlich geregelt. Als Instrument, um Ziele zu erreichen, sehen fast alle Kantone das IKS vor. Damit begründen sie auf Staatsebene die Pflicht, IKS zu führen.

Auf Gemeindeebene ist die Lage weniger klar. Lediglich die Hälfte der untersuchten Kantone sieht für ihre Gemeinden explizit vor, Massnahmen zur Risiko-Minimierung treffen. Wo dies der Fall ist, sind die damit zu erreichenden Ziele ebenfalls unterschiedlich formuliert. Aktuell schreibt lediglich ein Kanton das IKS als Instrument dazu vor. Ein weiterer Kanton plant dies für die künftige Gesetzesrevision. Auch wenn einige Kantone ihren Gemeinden das IKS empfehlen, so besteht doch in den wenigstens der untersuchten Kantone eine eigentliche IKS-Pflicht. Die vorliegende Analyse hat jedoch unmissverständlich gezeigt, dass die IKS-

Thematik in öffentlichen Verwaltungen aktuell deutlich wichtiger ist als die Umsetzung eines umfassenderen Risikomanagements.

Gesetzlich vorgeschrieben oder nicht – es steht ausser Frage, dass sich auch die öffentliche Verwaltung zunehmend mit Fragen zur umfassenden Risiko-Minimierung auseinandersetzen muss und damit dem Trend aus der Privatwirtschaft folgt. Die Ziele, welche erreicht werden sollen, sind im Musterfinanzhaushaltsgesetz aufgeführt und entsprechen den INTOSAI-Richtlinien. Diese beiden Vorgaben sind aus dem international anerkannten COSO-Rahmenwerk abgeleitet und adressieren primär finanzrelevante Risiken. Allerdings bietet sich gerade das IKS in Kombination mit einem umfassenden Risikomanagementsystem als Mittel der Wahl an, um Synergien in der ganzheitlichen Risikoanalyse und -steuerung zu erreichen. ■

Anmerkungen: 1) Die Begriffe IKS und Risikomanagement werden in diesem Artikel dahingehend abgegrenzt, dass unter dem IKS vor allem finanzrelevante Risiken (Sicherstellung einer wahrheitsgetreuen Jahresrechnung, Schutz des Vermögens) im Sinne des Schweizer Gesetzgebers für privatrechtliche Organisationen verstanden werden, wohingegen das Risikomanagement weitere Risikobereiche wie z.B. strategische Risiken, operationelle Risiken und andere umfasst. Das IKS wird somit als Teil eines umfassenderen Risikomanagement-Systems verstanden. 2) Vgl. Hunziker S., Dietiker Y., Grab H., Gwerder L., IKS-Leitfaden – Internes Kontrollsystem für Gemeinden, 2012, Bern: Haupt, S. 13. 3) Ziel des von der Hochschule Luzern-Wirtschaft und der Fachhochschule Nordwestschweiz durchgeführten Projektes der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) ist die Erarbeitung eines wissenschaftlich fundierten Konzepts, das den Gemeinden helfen soll, ein internes Kontrollsystem und Risikomanagement einzuführen und zu etablieren. Dieser praxisbezogene Leitfaden wird die Synergien zwischen den beiden Führungsinstrumenten aufzeigen und dazu anregen, sie bei der konkreten Umsetzung zu nutzen. Aus einer dem Projekt vorangegangenen Vorstudie wurde deutlich, dass sich die Gemeinden eine pragmatische Anleitung wü-

nschen, bei welcher Aufwand und Nutzen in akzeptablem Verhältnis stehen. Um dies zu gewährleisten, begleitet das Forschungsteam 19 Gemeinden aus acht Deutschschweizer Kantonen bei der Einführung und Abstimmung eines IKS und Risikomanagements. Zwei Gemeindeverbände, ein Berufsverband und das Finanzdepartement des Kantons Schwyz bringen ebenfalls ihre Wünsche und Anforderungen mit ein. Die Treuhand- und Revisionsgesellschaft Mattig-Suter und Partner, Schwyz, unterstützt als Hauptumsetzungspartner das Forschungsprojekt mit ihrem spezialisierten Fachwissen. Das Projekt begann im November 2012 und wird im Spätherbst 2014 abgeschlossen sein. 4) Vgl. Art. 728 lit. a Obligationenrecht (OR) sowie Art. 728 lit. b OR zum IKS sowie Art. 663 lit. b Ziff. 12 OR zur Risikobeurteilung. Allerdings wird die Pflicht zur Risikobeurteilung im Zuge des neuen Buchführungs- und Rechnungslegungsrechts entschärft. Die Durchführung der Risikobeurteilung ist neu im Lagebericht darzustellen, welcher nicht Teil der Prüfung durch die externe Revision ist (siehe 32. Teil des OR: Art. 961 lit. c Ziff. 2). Diese neuen Bestimmungen können ab 2013 angewendet werden, müssen allerdings erst 2015 zwingend umgesetzt sein. 5) Vgl. Amrein D., Fuchs A., Grüter B., Senn T., IKS in den Deutschschweizer Kantonen. Masterarbeit im Auftrag von

Mattig-Suter und Partner, Schwyz, 2011, Luzern: Hochschule Luzern-Wirtschaft. 6) Vgl. Hunziker S., Dietiker Y., Grab H., Gwerder L., IKS-Leitfaden – Internes Kontrollsystem für Gemeinden, 2012, Bern: Haupt, S. 13. 7) Vgl. EFK (Oktober 2007), Aufbau eines internen Kontrollsystems (IKS), 2. Abgerufen am 7. März 2013 von [www.efk.admin.ch: http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=177&Itemid=174&lang=de](http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=177&Itemid=174&lang=de). 8) Vgl. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Internal Control - Integrated Framework, 1992, Jersey City, NJ: AICPA. 9) Vgl. Handbuch harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 (Bd. 10), Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (Hrsg.), 2008, Solothurn: Fachgruppe für kantonale Finanzfragen. 10) Vgl. Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS). 11) Auf Staatsebene z.B. Gesetze über die Finanzkontrolle, Gesetze und Verordnungen über die kantonalen Finanzhaushalte etc. Auf Gemeindeebene z.B. Gemeindegesetze, Gemeindefinanzhaushaltsgesetze usw. 12) Vgl. Treuhand-Kammer, HWP Band 4, Versicherungen, Personalvorsorge und öffentliche Verwaltungen, 2008, Treuhand-Kammer (Hrsg.), Zürich: Verlag SKV, S. 283.