Risiken kalkulieren können

Interne Kontrollsysteme (IKS) zur Minimierung von Risiken werden für Gemeinden immer wichtiger. Die Fachliteratur fokussiert aber vorwiegend auf privatwirtschaftliche Unternehmen. In einem schweizweiten Projekt soll nun ein Leitfaden erarbeitet werden, der den gemeindespezifischen Bedürfnissen gerecht wird. **Von Stefan Hunziker und Stephanie Blättler***

Genau hinschauen: Mit IKS und Risikomanagement können Effizienz und Effektivität gesteigert werden.

Bild: Light Impression/Fotolia

Die Vorteile eines internen Kontrollsystems und eines Risikomanagements liegen auf der Hand: Die finanzielle Berichterstattung wird verlässlicher. Geschäftsprozessrisiken lassen sich mit diesen Führungsinstrumenten identifizieren und steuern. IKS und Risikomanagement tragen zur Erreichung der Leistungs- und Legislaturziele bei. Sie steigern Effizienz und Effektivität der Geschäftstätigkeiten und erleichtern die Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen (Compliance).

Die Besonderheiten öffentlicher Verwaltungen werden in den bisherigen IKS-Definitionen, Umsetzungsempfehlungen und Rahmenwerken zum IKS jedoch noch nicht adäquat berücksichtigt. Handbücher und Empfehlungen fokussieren vorwiegend auf privatwirtschaftliche Unternehmen. Deshalb muss die Ausgestaltung eines IKS auf die spezifischen Bedürfnisse von Gemeinden adaptiert werden.

Gemeinden unter Druck

Das schweizerische Obligationenrecht (Artikel 728a und 728b) verpflichtet privatwirtschaftliche Organisationen seit dem Jahr 2008, im Rahmen ihrer jährlichen ordentlichen Revision ein IKS nachzuweisen. Seither gilt ein risikoorientiertes IKS als Pflichtelement guter Corporate Governance. Da Schweizer Gemeinden dem öffentlichen Recht unterstehen, gelten für sie die im Aktienrecht verankerten gesetzlichen Auflagen nicht – somit besteht für sie auch keine IKS-Pflicht. Indirekt jedoch verspüren die Gemeinden zunehmend mehr Druck, ein IKS einzuführen – sei es beispielsweise seitens Rechnungsprüfungsorganen oder seitens Gemeindeaufsichten. Das Staatsvermögen wird zwar traditionsgemäss schon gut überwacht. Ein angemessen ausgestaltetes IKS kann die Sicherheit gleichwohl noch signifikant verbessern. Die intrinsische Motivation der Verwaltungsleitung und des Gemeinderates, ein IKS-Projekt zu lancieren, ist leider nicht selten erst vorhanden, nachdem die Gemeinde bereits mit einem schwerwiegenden Risiko oder einem betrügerischen Vorfall konfrontiert worden ist.

Nebst dem zunehmenden Druck durch verschiedene Anspruchsgruppen führt auch die Aussicht auf neue Gesetze und Verordnungen, beispielsweise im Rahmen von HRM2, bei den Gemeinden zu einer Sensibilisierung für das Thema. In jüngerer Zeit nehmen IKS-nahe Begriffe in Erlassen des öffentlichen Rechts

stark zu. Viele Gemeinden rechnen in naher Zukunft mit expliziten rechtlichen Bestimmungen betreffend IKS. Bisher werden die Vorschriften in Bezug auf IKS unspezifisch als «Schutz des Vermögens» festgehalten, die Begriffe IKS und insbesondere Risikomanagement finden selten Verwendung. Bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen ist entscheidend, eine griffige und verständliche IKS-Definition zu verabschieden, welche den Umfang des IKS klar absteckt. Die minimale Variante eines IKS umfasst die Sicherstellung einer korrekten Jahresrechnung – analog der gesetzlichen Auflagen in der Privatwirtschaft. Wird jedoch die Perspektive eines umfassenden IKS-Verständnis eingenommen, sind auch Risikoanalysen auf strategischer Zielebene sowie in nicht-finanznahen Prozessen vorgesehen. Aus der untenstehenden Abbildung wird deutlich, wie umfassend ein breit definiertes IKS ausgelegt sein kann. Die Abstimmung mit anderen Führungsinstrumenten wie etwa dem Qualitätsmanagement wird offensichtlich.

Unsicherheiten und Hürden

Bei der Implementierung eines risikoorientierten IKS stehen die öffentlichen Verwaltungen in der Regel vor etlichen Unsicherheiten, auch aufgrund der hohen Risiko-Komplexität verwaltungsinterner Prozesse und den kaum verfügbaren Best-Practice-Beispielen, an denen sie sich orientieren könnten. Da gemeindespezifische IKS-Konzepte und Leitfäden kaum vorhanden sind, stellt die Einführung vielerorts eine erhebliche Hürde dar. Wichtig ist zu bemerken, dass Kontrollmassnahmen bei Gemeinden keineswegs neu sind. Risiken und Kontrollen werden oft besprochen – zumindest im informellen Rahmen. Der systematische Umgang, die Dokumentation und die Überwachung fehlen hingegen oft. Risiken, die versichert werden können – was in der Regel bei Sach- und Elementarrisiken der Fall ist – werden deutlich bewusster wahrgenommen und gesteuert als nicht-versicherbare Schadenpotenziale. Hierzu fehlen oft Methodenkenntnisse und entsprechende Instrumente zur Identifikation und Beurteilung der Risiken.

Einer der grössten Stolpersteine bei der Implementierung eines risikoorientierten IKS ist in der Tat oft das fehlende Fachwissen, wie in den zahlreichen Interviews mit Gemeindevertretern festgestellt wurde. Zwar sind in einigen Gemeinden einzelne treibende Kräfte mit entsprechenden IKS-Kenntnissen und der Überzeugung vom Nutzen eines IKS vorhanden. Es fällt jedoch oft schwer, Entscheidungsträger (Gemeinderat) von den Vorteilen dieses Führungsinstruments überzeugen zu können. Kritische Stimmen betreffend grossem Aufwand und kleinem Mehrwert sind tendenziell (noch) in der Überzahl.

Schweizweites Projekt

Um den Gemeinden mehr Sicherheit im Umgang mit einem risikoorientierten IKS zu ermöglichen, hat die «Hochschule Luzern – Wirtschaft» in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Nordwestschweiz ein schweizweites, praxisorientiertes Forschungsprojekt lanciert. Im Rahmen dieses Vorhabens wird ein Konzept entwickelt, woraus eine pragmatische und wissenschaftlich fundierte Praxisanleitung für die Implementierung eines risikoorientierten IKS unter Berücksichtigung der Spezifika von Gemeinden entsteht.

Das von der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) mitfinanzierte Forschungsprojekt charakterisiert sich durch eine starke Anwendungsorientierung. 19 Gemeinden aus acht Kantonen werden bei der Entwicklung dieses Führungsinstruments miteinbezogen. Zusätzliches Know-how wird durch eine auf öffentliche Verwaltungen spezialisierte Treuhand- und Revisionsgesellschaft eingebracht. Sie beteiligt sich bei der Entwicklung eines konkreten Vorgehensmodells und Tools zur Einführung des risikoorientierten IKS. Die Zusammenarbeit mit drei Gemeindeverbänden und dem Finanzdepartement des Kantons Schwyz trägt zusätzlich zu einer verbreiteten Akzeptanz und Kommunikation der Projektresultate bei.

Keine Insellösungen

Bei der Entwicklung des risikoorientierten IKS-Konzepts wurde darauf geachtet, keine zusätzlichen Insellösungen für die Gemeinden zu generieren. Deshalb wurden bei den 19 Gemeinden in einem ersten Schritt bestehende Dokumente gesichtet und mögliche Anknüpfungspunkte identifiziert. Mit der Analyse von Prozessabläufen und Dokumenten zum IKS, zum Risikomanagement, zu Informations- und Kommunikationsinstrumenten sowie zur Personalführung wurde in einem ersten Schritt ein Überblick des Status Quo der Gemeindeorganisation gewonnen.

Durch die persönlichen Gespräche mit den Verwaltungs- und Finanzleitern konnten in einem zweiten Schritt zusätzliche Erkenntnisse zum Ist-Zustand sowie zu den Bedürfnissen der Gemeinden an dieses Führungsinstrument gewonnen werden. Die Auswertung der 19 Interviews hat ergeben, dass die Mehrheit der untersuchten Gemeinden nur über tendenziell wenig verlässliche oder nur informelle Kontrollen verfügen. Es zeigte sich jedoch, dass viele Prozesse und

	Risiko-management	IKS	Qualitäts-management	Compliance-management
Strategisch Setzen wir unsere Ziele um?	✓	✓		
Operativ Sind die Stakeholder zufrieden?	✓	✓	✓	
Compliance Halten wir die Gesetze ein?		✓	✓	✓
Finanzielle Berichterstattung Stimmt die Jahresrechnung?		✓		

Das interne Kontrollsystem ist eng mit den anderen Führungsinstrumenten verknüpft.

Grafik: Zvg

Abläufe in den Gemeinden bereits relativ strukturiert und gut dokumentiert vorhanden sind und somit als Basis für das IKS durchaus genutzt werden können. Damit ist in vielen Gemeinden bereits eine solide Grundlage für die Einführung eines risikoorientierten IKS vorhanden.

Mit dieser ausgedehnten Bestandesaufnahme in den Gemeinden konnte sichergestellt werden, dass bestehende Prozesslandschaften, Dokumentationen, Risikolisten und Organisationsstrukturen in die Konzeptentwicklung einflossen. Die gesamte Entwicklung des IKS-Konzepts orientierte sich zudem am international bekannten IKS-Rahmenkonzept «INTOSAI», um zusätzliche Qualität einzubringen und eine gewisse Standardisierung zu erreichen, welche die spätere Überprüfung der IKS ermöglicht sowie eine Vergleichbarkeit zwischen Gemeinden zulässt.

Mehr Transparenz erhofft

Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde festgestellt, dass sich die Gemeinden einen Transparenzgewinn sowie eine erhöhte Zuverlässigkeit der finanziellen und operativen Prozesse erhoffen. Die Identifikation und Reduktion von allgemeinen Fehler- und Risikoquellen im Tagesgeschäft steht dabei im Vordergrund. Der Umgang mit (strategischen) Risiken, welche die Entwicklung einer Gemeinde langfristig positiv oder negativ beeinflussen können, scheint in der Wahrnehmung der untersuchten Gemeinden tendenziell weniger Relevanz aufzuweisen. Hier besteht aus Sicht der Forschungspartner noch erheblicher Handlungsbedarf.

Die Komplexität der Aufgaben der Gemeindeverwaltungen ist hoch und in der Konsequenz können zahlreiche Risiken in den Prozessen entstehen. Gemeinden sind aktuell mit der Herausforderung konfrontiert, einen systematischen Umgang mit einem risikoorientierten IKS zu erlernen und zu pflegen. Obwohl in den aktuellen Gesprächen mit den Gemeinden die Wichtigkeit eines IKS fast ausnahmslos bejaht wurde, standen die Themen IKS und Risikomanagement bis anhin relativ weit unten auf deren Prioritätenlisten. Lediglich Gemeinden, die in jüngerer Vergangenheit mit einem Risikofall konfrontiert wurden, weisen eine relativ hohe Sensibilisierung gegenüber dem Führungsinstrument IKS auf. Im Rahmen des Forschungsprojektes wird den 19 Gemeinden die Möglichkeit gegeben, sich mit den entsprechenden Instrumenten zum Umgang mit Risiken besser vertraut zu machen. Mit einem praxiserprobten Konzept als Ergebnis des vom Bund mitfinanzierten Projektes kann die Hürde zur Einführung und Pflege eines risikoorientierten IKS in Zukunft wesentlich gesenkt werden. Die Erkenntnisse des Projektes werden anfang 2015 als praxisorientierter Leitfaden allen Schweizer Gemeinden zur Verfügung gestellt. ■

* Stefan Hunziker ist Dozent und Projektleiter an der Hochschule Luzern – Wirtschaft/Institut für Finanzdienstleistungen Zug (IFZ), Stephanie Blättler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hochschule Luzern – Wirtschaft/IFZ.