

# Kommunales Risikomanagement: Erfahrungen und Empfehlungen

Stephanie Blättler/Stefan Hunziker

In Deutschland wie auch in der Schweiz gewinnt das Risikomanagement in öffentlichen Verwaltungen zunehmend an Bedeutung. Neue gesetzliche Bestimmungen, ein Risikomanagement zu betreiben, und der Druck zu einer angemessenen Public Corporate Governance führen zu einem erhöhten Bedarf, ein Risikomanagement zu implementieren. Allerdings fehlen deutschen und Schweizer Kommunen bisher Standards, Leitfäden und Best-Practice-Beispiele anderer Kommunen, die bei der Implementierung der Führungsinstrumente Unterstützung leisten. Der vorliegende Beitrag zeigt anhand der Erfahrungen Schweizer Kommunen eine mögliche Vorgehensweise zur Einführung eines Risikomanagements auf.

Gängige Normenwerke wie ISO 31000 und ONR 49000 ff. regeln die wichtigsten Elemente des Risikomanagement-Systems, gehen jedoch nicht auf die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung ein. Die unterschiedliche Zielsetzung der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung bedingt eine Anpassung des Risikomanagements an die jeweiligen Gegebenheiten. Ein Unternehmen der Privatwirtschaft hat primär zum Ziel, seine Existenz zu sichern und angemessene Gewinne zu erzielen.<sup>1</sup> Der Fortbestand einer Kommune hingegen wird nicht per se als gefährdet betrachtet<sup>2</sup> und deren Ertragsüberschuss wird kaum im selben Maße erwartet. Vielmehr ist die Kommunalverwaltung damit beauftragt, die vom Gesetz vorgeschriebenen und die vom Bürger erwarteten Leistungen langfristig zu erbringen und auch Aufgaben wahrzunehmen, die für die Marktwirtschaft uninteressant sind.<sup>3</sup> Insofern hat das kommunale Risikoma-

nagement zum Ziel sicherzustellen, dass öffentliche Mittel zweckmässig eingesetzt werden; es soll Transparenz schaffen und eine Übersicht über die wichtigsten Risikosituationen liefern<sup>4</sup>, was die Erfüllung der Führungsaufgaben erleichtert. Wird ein Risikomanagement systematisch implementiert, trägt es dazu bei, Leistungs- und Legislaturziele<sup>5</sup> besser und sicherer zu erreichen.

## Stand der gesetzlichen Grundlagen

Der zunehmende Druck aus regulatorischer Perspektive hat bereits Deutschland und die Schweiz erreicht. Ein Beispiel dafür sind bayerische Kommunen, die mit Artikel 61 Abs. 3 der Gemeindeordnung dazu verpflichtet werden, bei der Führung der Haushaltswirtschaft „finanzielle Risiken zu minimieren“<sup>6</sup>. Zudem hält die Mehrheit der Länder in der Gemeinde-

haushaltsverordnung fest, dass Kommunen im Lagebericht über Risiken berichten müssen. Doch mit der Ausnahme von Bayern äussern sich andere Länder nicht dazu, in welcher Form Risiken verwaltet und bewältigt werden müssen. Eine Studie von Burth/Hilgers<sup>7</sup> zeigt, dass die Berichterstattung oft mangelhaft ist und ein formales Risikomanagementsystem als Grundlage vermutlich fehlt.

In der Schweiz kann der Kanton bei der Umstellung auf das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2)<sup>8</sup> entscheiden, ob er den Artikel 68 des Musterfinanzhaushaltsgesetzes zur Risikominimierung im Finanzhaushaltsrecht übernimmt. Stellt der Kanton auf HRM2 um, so wird auch die Gesetzgebung einer Kommune entsprechend angepasst. Ob dabei die Regelungen zum Risikomanagement in die Gemeindeordnung übernommen werden, steht schliesslich den Gemeinden frei.<sup>9</sup>



**Stephanie Blättler**

M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hochschule Luzern – Wirtschaft, Institut für Finanzdienstleistungen Zug



**Prof. Dr. Stefan Hunziker**

Projektleiter und Dozent an der Hochschule Luzern – Wirtschaft, Institut für Finanzdienstleistungen Zug

1 Vgl. Schütz 2009, S. 122 f.

2 Vgl. Schwarting 2006, S. 233

3 Vgl. Schütz 2009, S. 122 f.

4 Vgl. Wengert 2013, S. 11

5 Eine Legislatur bezeichnet die Zeit, in der die gewählte Volksvertretung im Amt bleibt. Die Legislaturziele werden zu Beginn einer Amtszeit von der Exekutive festgesetzt und stellen Schwerpunktthemen einer Kommune für die kommenden Jahre dar.

6 Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 22. August 1998.

7 Vgl. Burth/Hilgers 2012, S. 7 ff.

8 Das HRM2 als Weiterentwicklung von HRM1 ist die Grundlage für die Rechnungslegung der Kantone und Gemeinden in der Schweiz. Die Erarbeitung von 20 Fachempfehlungen zu HRM2 erfolgte im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren von der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF). Vgl. Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor 2014.

9 Vgl. Hunziker/Dietiker 2013, S. 368.

Neue gesetzliche Regelungen, Empfehlung einer Revisionsstelle, Fälle der Veruntreuung und weitere Gründe haben in der Vergangenheit zu einem erhöhten Bedarf geführt, ein Risikomanagement einzuführen. Standards und Leitfäden, die auf die kommunalspezifischen Bedürfnisse eingehen, fehlten bisher jedoch. In den Jahren 2012-2014 führte die Hochschule Luzern in Kooperation mit der Fachhochschule Nordwestschweiz ein Forschungsprojekt zum Thema „Internes Kontrollsystem und Risikomanagement für Schweizer Gemeinden“ durch, mit dem Ziel, ein kommunalspezifisches Umsetzungskonzept zu

tor. Dabei ist es notwendig, dass Mitarbeitende und Führungskräfte aus der Verwaltung und dem Exekutivamt im Umgang mit Risiken sensibilisiert werden. Insbesondere für die Exekutive ist das Risikomanagement ein wichtiges Führungsinstrument, das zur Zielerreichung in der Kommune beiträgt und sie dabei unterstützt, die Gesamtverantwortung über die Kommune wahrzunehmen. Neben der Exekutive nimmt die Verwaltungsführung oder einzelne Personen aus der Verwaltungsführung im Implementierungsprozess eine Schlüsselposition ein, indem sie Fachwissen aufbaut und das Projekt auf

Risikomanagements, sich an die Prozessschritte gängiger Normen anzulehnen. Diese Normen umfassen im ersten Schritt des Kernprozesses die Festlegung der Rahmenbedingungen gefolgt von der Risikoidentifikation. Das Ziel der Risikoidentifikation ist es, mögliche Gefahren, Ereignisse und Trends zu erkennen, welche die kommunalen Ziele beeinträchtigen könnten. Um eine verlässliche, nicht auf einem Zufall beruhende Risikoidentifikation sicherzustellen, wird eine Systematik erfordert, die einer Kommune entspricht und keine Lücken zulässt. Als Ausgangslage können Ziele einer Kommune sowie Prozesse und Tätigkeiten einzelner Verantwortungsgebiete dienen. Eine Möglichkeit ist dabei, die Risiken nach Ressorts in Risikobereiche zu kategorisieren. Die Exekutive und Mitarbeitende der Verwaltung suchen Risiken in ihrem Ressort, welche die Aufgabenerfüllung gefährden oder negativ beeinflussen können. Eine Identifikation der Risiken nach Organisationsstruktur unterstützt die klare Zuordnung des Risikos zu einem Ressort und dessen Führungspersonen.

## **»Eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementierung des Risikomanagements ist eine angemessene Risikokultur, was sich beispielsweise in der Kommunikationsphilosophie bezüglich der Wichtigkeit des Führungsinstruments und dem Vorleben durch die Führungskräfte ausdrückt.«**

erarbeiten. Dank der engen Zusammenarbeit mit zwanzig Kommunen war es möglich, den Implementierungsprozess zu begleiten und mit entsprechenden Tools zu unterstützen.<sup>10</sup> Aus dem Forschungsprojekt konnten wichtige Erkenntnisse zum Thema gewonnen werden, die auch für die Implementierung von IKS und Risikomanagement in deutschen Kommunen von Bedeutung sind. Im Folgenden werden die Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Projekt dargelegt.

### **Rahmenbedingungen**

Eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementierung des Risikomanagements ist eine angemessene Risikokultur, was sich beispielsweise in der Kommunikationsphilosophie bezüglich der Wichtigkeit des Führungsinstruments und dem Vorleben durch die Führungskräfte ausdrückt. Die Akzeptanz und das Commitment durch das Exekutivamt werden zum erfolgsentscheidenden Fak-

tor der operativen Ebene verantwortlich. Fehlt eine Schlüsselperson aus der Verwaltung und bleibt die Unterstützung durch die Exekutive aus, so ist die Umsetzung gefährdet.

Vor dem eigentlichen Projektbeginn muss das Exekutivamt als Hauptverantwortliche des Risikomanagements die Implementierung des Risikomanagements beschliessen und ein Konzepthandbuch erarbeiten bzw. die Erarbeitung eines Konzepthandbuches veranlassen. Das Konzepthandbuch definiert die Ziele, regelt organisatorische Massnahmen und bestimmt den Risikomanagementprozess. Ohne ein vom Exekutivamt beschlossenes Konzepthandbuch kann kein angemessenes Risikomanagement eingeführt werden.

### **Risiken identifizieren, analysieren und bewerten**

Zwecks Vereinfachung der Implementierung hilft es bei der Erarbeitung des

Für eine weitere Systematisierung der Vielzahl an Risiken nützt eine zusätzliche Unterteilung nach der Ursache wie beispielsweise operative, strategische und finanzielle Risiken. Eine weitere Möglichkeit ist die Zuordnung der Risiken aufgrund der Ursache: finanzielle/wirtschaftliche Risiken, rechtliche Risiken/Compliance, Sach-, technische und Elementarissen, personenbezogene und organisatorische Risiken, technologische und naturwissenschaftliche Risiken und gesellschaftliche/politische Risiken. Die Tabelle 1 illustriert beispielhaft Risiken kategorisiert nach Bereich und nach Ursache.

Die Auswertung von zwanzig Schweizer Kommunen, die am Forschungsprojekt teilgenommen haben zeigt, dass die Risikokennungen pro Risikokategorie prozentual nicht gleichmässig verteilt sind. Im Durchschnitt zählen 26 Prozent der 485 genannten Risiken zur Kategorie Finanzen, womit diese die bedeutendste Ri-

<sup>10</sup> Vgl. Hunziker/Fallegger 2013; Hunziker/Dietiker 2013; Hunziker/Blättler 2013; Ruud/Hunziker 2014

		Risiko-Ursache		
		Strategisch	Operativ	Finanziell
Risiko-Bereich	Finanzen	Wirtschaftsplanung (Wegzug Arbeitgeber)	Fehlerhafte/manipulierte Lohnzahlung/Abrechnung Sozialversicherung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sinkende Steuereinnahmen</li> <li>▪ Zinsrisiken</li> <li>▪ Ungenügende Liquidität</li> <li>▪ Forderungsausfälle</li> </ul>
	Zentrale Dienste	Rekrutierung von Fachpersonal und Nachwuchs (Fehlentscheidungen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fluktuation/Know-how-Verlust</li> <li>▪ IT-Ausfall</li> <li>▪ Stellvertretungsproblematik</li> </ul>	Überalterte Infrastruktur technischer Anlagen
	Präsidiales	Regulatorische Änderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Betrug/Veruntreuung</li> <li>▪ Fehlerhaftes Prozessmanagement und -dokumentation</li> </ul>	Druck zu Fusionen
	Soziales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Soziale Wohlfahrt/Kostensteigerung</li> <li>▪ Soziales Ungleichgewicht</li> </ul>	Fehlendes Engagement (Behörde, Vereine)	Fehlende Ressourcen für die Bildung
	Bau	Ungenügende Kapazität öffentlicher Gebäude	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Widerrechtliche Baubewilligung</li> <li>▪ Mangelnde Sicherheit öffentlicher Verkehr und Gebäude</li> </ul>	Anlagerisiko

Tab. 1: Häufig identifizierte Risiken nach Risiko-Bereich und Risiko-Ursachen

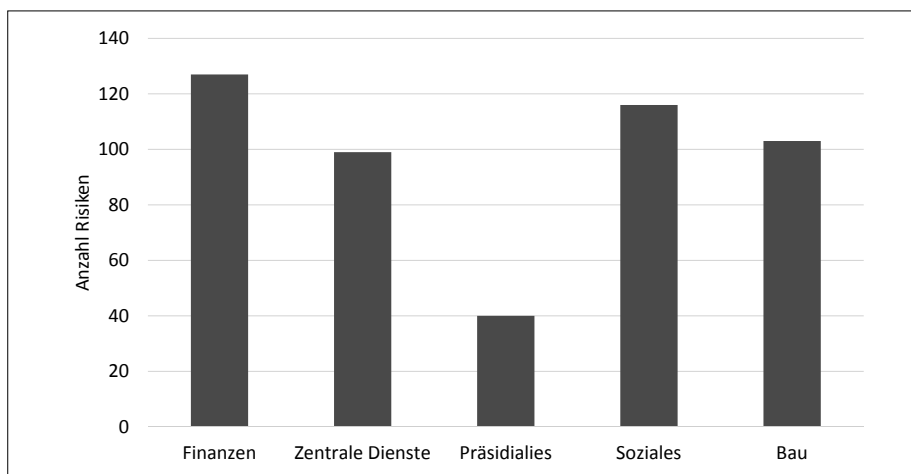


Abb. 1: Risikonennungen kategorisiert nach Risikobereichen

sikokategorie darstellt. Ebenfalls wurden Risiken im Bereich Soziales, welcher die Unterkategorien Gesellschaft, Bildung und Politik umfasst, überdurchschnittlich häufig identifiziert. Acht Prozent aller Risiken wurden dem Risikobereich Präsidiales zugeordnet, der somit zur kleinsten Kategorie zählt, wie Abbildung 1 zeigt.

Während die Kommunen auch Risiken nennen können, ohne ein formales Risikomanagement zu betreiben, sind diese in der Regel nicht dokumentiert und lückenhaft. Die Implementierung des Risikomanagements unterstützt die Kommune dabei, Risiken systematisch zu identifizieren, deren Ursachen zu analysieren und entsprechende Maßnahmen abzuleiten. Bei der Untersuchung von zwanzig Kom-

munen wurde festgestellt, dass mehrere Kommunen dieselben Risiken identifizierten. Diese häufig identifizierten Risiken werden in Tabelle 1 abgebildet.

Der Einbezug einer Risikocheckliste, wie sie beispielsweise oft von Beratungsunternehmen zur Verfügung gestellt werden, hilft zusätzlich, die Identifikation von Risiken lückenlos zu vervollständigen. Obschon es verlockend scheinen mag, eine solche Risikocheckliste bereits zu Beginn der Risikoidentifikation beizuziehen, ist zu empfehlen, diese erst am Schluss einzusetzen. Denn aufgrund der engen Form der Fragestellung besteht die Gefahr, dass nur über aufgeführte Risiken nachgedacht wird. Seltene oder noch nie da gewesene Risiken resp. kommunalspe-

zifische Risiken sind möglicherweise auf keiner Risikocheckliste aufgeführt und verlangen eine offene und kreative Herangehensweise.

Nach der Identifikation der Risiken werden Ursachen und Auswirkungen sowie die bestehenden Maßnahmen (Ist-Analyse) aufgenommen und beschrieben. Tabelle 2 zeigt pro Risikobereich ein Risiko, dessen Ursachen, Auswirkungen und Maßnahmen, wie sie beispielhaft von den zwanzig untersuchten Kommunen genannt wurden.

Nach der Analyse von Risiken geht es nun darum, diese zu bewerten. Die Auswirkungen eines Risikos können vielfältig sein und werden häufig mit finanzieller Schadensauswirkung und wahlweise auch mit Auswirkungen auf das Image beschrieben. Die Abstufung der Auswirkungen wird unterschiedlich vorgenommen. Einige Kommunen beschreiben eine qualitative Abstufung, beispielsweise mit sehr gering bis hoch, andere bewerten die Schadensauswirkung quantitativ, indem finanzielle Auswirkungen gerechnet oder geschätzt werden. Zusätzlich wird die Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet und schlussendlich zusammen mit der Auswirkung des Schadens in der Risikomatrix abgebildet. Die Risikomatrix gibt in Skalen an, welche Risiken als hoch, mittel oder tief beurteilt werden. Für Risiken, welche als hoch bezeichnet werden

Risiko-bereich	Risiko	Ursachen	Auswirkungen	Maßnahmen
Finanzen	Sinkende Steuereinnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wegzug guter Steuerzahler</li> <li>▪ Zusammenbruch der Wirtschaft</li> <li>▪ keine Baulandreserve</li> <li>▪ hoher Steuerfuß</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Weniger Investitionstätigkeit</li> <li>▪ Weniger flüssige Mittel</li> <li>▪ Abbau von freiwilligen Leistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Steuersenkung</li> <li>▪ Strategie Bevölkerungsentwicklung</li> <li>▪ Sicherstellung eines Handlungsspielraumes anhand einer soliden Eigenkapital-Basis</li> </ul>
Zentrale Dienste	Fluktuation/ Know-how-Verlust	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Personalführung schwach</li> <li>▪ Fehlbesetzung/Fehler bei der Rekrutierung</li> <li>▪ Stelle nicht attraktiv</li> <li>▪ Weiterentwicklung Mitarbeiter</li> <li>▪ Pensionierungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verlust qualifizierter Mitarbeiter</li> <li>▪ Finanzielle Einbußen</li> <li>▪ Imageschaden</li> <li>▪ Ressourcenbindung Einarbeitung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Arbeitsablauf</li> <li>▪ Stellenplan</li> <li>▪ Stellenbeschreibungen mit Kompetenzregelungen</li> <li>▪ Attraktive Anstellungsbedingungen</li> </ul>
Präsidiales	Betrug/Veruntreuung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Überforderung</li> <li>▪ Ungenügendes Kontrollumfeld und Bewusstsein</li> <li>▪ Unzufriedenheit/Ungleichbehandlung von Mitarbeitenden</li> <li>▪ Persönliche finanzielle Probleme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Finanzieller Schaden</li> <li>▪ Reputationsverlust</li> <li>▪ Gegenseitiges Misstrauen</li> <li>▪ Vertrauensverlust Bevölkerung</li> <li>▪ Gerichtsverfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Einschluss von sensitiven Daten</li> <li>▪ Controlling durch Exekutive und Verwaltungsleitung</li> <li>▪ Rechnungsprüfungskommission, Schwerpunktprüfung</li> <li>▪ Restriktive Maßnahmen bei fehlbarem Verhalten</li> </ul>
Soziales	Soziale Wohlfahrt/Kostensteigerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Demografische Entwicklung</li> <li>▪ Stetige Kostensteigerung im Heimbereich</li> <li>▪ Größere Belastung Kommune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Politischer Druck auf Ergänzungsleistung</li> <li>▪ Schwächung der Eigenfinanzierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Politische Einflussnahme auf Kantonebene</li> <li>▪ Budgetprozess</li> <li>▪ Lobbyarbeit in Verbänden</li> </ul>
Bau	Gewässerverschmutzung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Defekt/Fehler Kläranlage</li> <li>▪ Veraltetes Leitungsnetz</li> <li>▪ Absichtliche Verschmutzung durch Unfall oder Versehen</li> <li>▪ Zutrittsbeschränkungen ungenügend</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verschmutztes Wasser</li> <li>▪ Gesundheitsgefährdung</li> <li>▪ Wasserknappheit</li> <li>▪ Flora und Fauna um Gewässer sterben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Notfallkonzept Umweltschutz</li> <li>▪ Aktive Wahrnehmung der Aufsichtspflicht</li> </ul>

Tab. 2: Risiko-Ursachen-Auswirkungen-Maßnahmen-Matrix

und damit eine erhebliche Gefahr für die Kommune darstellen, werden Bewältigungsoptionen und weitere Maßnahmen erarbeitet. Zur Umsetzung der Maßnahme wird ein Verantwortlicher bestimmt, häufig der Risikoeigner, und ein Zeitplan zur Umsetzung definiert. Der Maßnahmenplan berücksichtigt die Ursachen und Auswirkungen des Risikos.

### Die Integration des Internen Kontrollsystems in das Risikomanagement

Die Identifikation nach Risiken in jedem Ressort, welche die Ziele und Aufgabenerfüllung gefährden oder negativ beeinflussen können, hat sich im Risikoma-

nagement gut bewährt. Auch das Interne Kontrollsystem (IKS) identifiziert Risiken und bietet damit eine Schnittstelle zum Risikomanagement. Während das Risikomanagement kommunalweite Risiken steuert, beschäftigt sich das IKS hauptsächlich mit operativen, meist finanzrelevanten Prozessen. Somit kann das IKS als Teilsystem des Risikomanagement verstanden werden.<sup>11</sup>

Das Ziel des IKS ist es, Fehler und Unregelmäßigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie eine verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Zusätzlich trägt ein IKS dazu bei, die betriebliche Effizienz und Wirksamkeit zu verbessern. Um Schnittstellen und

Doppelspurigkeiten zu verhindern, kann es sich lohnen, das IKS und Risikomanagement gleichzeitig und zusammenhängend zu implementieren. Schnittstellen bestehen darin, dass sich beide Systeme mit Risiken, Maßnahmen und Kontrollen beschäftigen. Das IKS beschränkt sich dabei auf operative Risiken mit finanzieller Auswirkung.

Bei der Einführung eines IKS gilt es zunächst, risikobehaftete Schlüsselprozesse zu identifizieren. Dabei sind unterschiedliche Herangehensweisen möglich. Eine Möglichkeit, wie sie Abbildung 2 dar-

<sup>11</sup> Vgl. COSO 2004

stellt, besteht darin, anhand der Jahresrechnung jede Position auf ihre Wesentlichkeit zu prüfen. Nimmt eine Position der Jahresrechnung, der Laufenden Rechnung oder der Investitionsrechnung wesentlich Einfluss, d. h. übersteigt die Position eine definierte Materialität (beispielsweise 5-8%), so gilt sie als IKS-relevant. Nebst dem quantitativen Kriterium werden auch qualitative Kriterien, insbesondere das Fehler- und Betrugsrisiko einer Jahresrechnungsposition, berücksichtigt.

Alle Geschäftsprozesse, die im Zusammenhang mit den so ausgewählten Jahresrechnungspositionen stehen, sind als IKS-relevant einzustufen. Die konkrete Wahl der IKS-Prozesse findet gewöhnlich den gemeinsamen Nenner in den IKS-Kernprozessen. Insbesondere kleine Kommunen wählen jeweils mindestens die IKS-Kernprozesse, die ein zwingender Bestandteil eines jeden IKS sein sollten:<sup>12</sup>

- Zahlungen/Flüssige Mittel
- Fakturierung/Debitoren/Steuer-Inkasso
- Leistungsbezug/Einkauf/Kreditoren
- Personaladministration/Löhne
- Berichterstattung/Rechnungslegung
- Budgetierung/Voranschlag/Nachtragskredit
- Projekte/Verpflichtungs- und Zusatzkredite

Für die ausgewählten IKS-Prozesse gilt es nun, entlang des Prozessablaufs Risiken zu identifizieren und Kontrollmaßnahmen festzulegen. Die Kontrollmaßnahmen werden in Bezug auf ihre Wirksamkeit bewertet und mit den Maßnahmen im Risikomanagement abgeglichen. Nicht immer müssen neue Kontrollmaßnahmen getroffen werden. In der Regel haben Kommunen automatisierte Kontrollen wie beispielsweise beschränkte IT-Zugriffsberechtigungen sowie manuelle Kontrollen wie beispielsweise das Vier-Augen-Prinzip bereits eingeführt. Das IKS unterstützt die Kommune dabei, die Risiken und Kontrollen zu dokumentieren und zu systematisieren.

Bei der Implementierung hat es sich gezeigt, dass Kommunen es bevorzugen, mit IKS-Musterprozessen als Vorlage zu arbeiten, die sie an ihre Gegebenheiten anpassen können. Einerseits erleichtert eine Vorlage die (graphische) Darstellung, andererseits hilft es zur Risikoidentifikation.

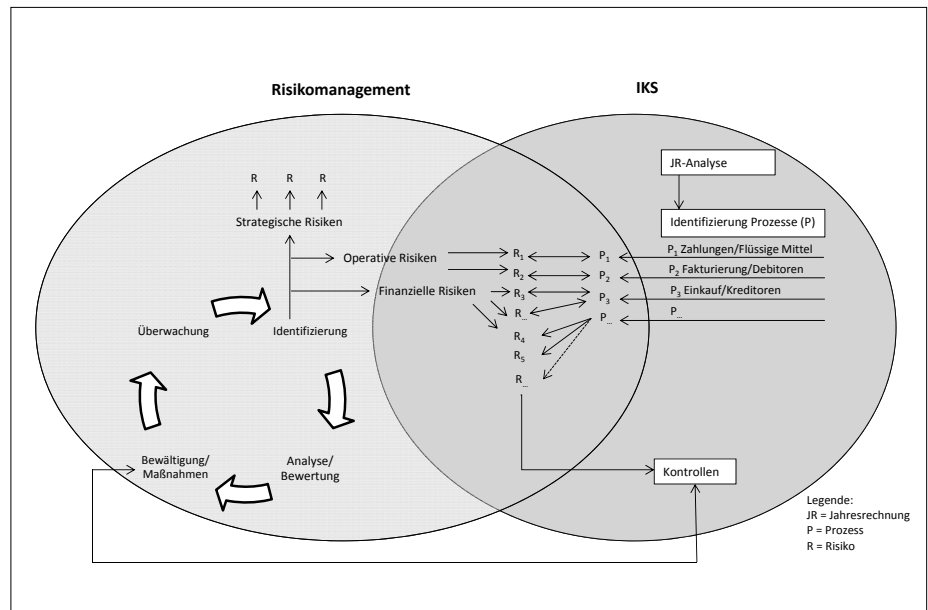


Abb. 2: Abgrenzung und Schnittstellen von IKS und Risikomanagement in Kommunen

Ein Informationsaustausch zwischen dem IKS und Risikomanagement ist notwendig, um die im IKS identifizierten Risiken im Risikomanagement zu ergänzen. Umgekehrt können die im Risikomanagement identifizierten Risiken bei Bedarf im IKS angepasst sowie um Maßnahmen und Kontrollen ergänzt werden. Zusätzlich überwacht das IKS, ob die definierten Maßnahmen im Risikomanagement umgesetzt wurden, wie es Abbildung 2 darstellt.

## Überwachung und Reporting

Mit einer regelmäßigen Überwachung der Risiken und Maßnahmen wird die Effektivität des Risikomanagements sichergestellt. Dazu wird für jedes Risiko ein Risikoeigner bestimmt, der das Risiko laufend überwacht und Veränderungen zeitgerecht dem Risikomanagement-Delegierten meldet. Dabei eignet es sich, den Risikoeigner beim Namen statt der Funktion zu nennen, um ein höheres Verantwortungsbewusstsein zu bewirken.

Ein aktuelles Risikoreporting ist ein wichtiger Output im Risikomanagement das den Entscheidungsträgern hilft, optimale Entscheidungen im Umgang mit Risiken zu treffen. Das Reporting erfolgt üblicherweise an das Exekutivamt<sup>13</sup> und an die Revisionsstelle, teilweise auch im Rahmen der Jahresrechnung an die Bevölkerung. Die Revision nimmt in der Schweiz häufig die Rechnungsprüfungs-

kommission (RPK) wahr. Die RPK ist ein politisches Organ und häufig mit Fachpersonen aus der Wirtschaft wie beispielsweise Wirtschaftsprüfern oder Treuhändern besetzt. In der Regel prüft die RPK die Rechnung, möglicherweise risikoorientiert. Die RPK liefert oft nützliche Hinweise und Erfahrungen aus der Privatwirtschaft, was dazu beiträgt, das Risikomanagement weiter zu optimieren. In diesem Fall ist das Reporting an die RPK von zusätzlichem Nutzen.

Wenn es der Kommune gelingt, das Risikomanagementsystem in den regulären Verwaltungszyklus einzubetten, wird es für das Führungsgremium zu einem effektiven Instrument zur Unterstützung der Zielerreichung.

## Stolpersteine und Empfehlungen

Einige Stolpersteine können eine effektive Implementierung des Risikomanagements beeinträchtigen. Wird diesen potenziellen Schwierigkeiten frühzeitig ausreichend Aufmerksamkeit beigemessen, so resultiert ein höherer Erfolg des Projekts. Potenzielle kritische Erfolgsfaktoren und Stolpersteine bei der Implementierung sind folgende:

<sup>12</sup> Vgl. Hunziker et al. 2012, S. 90f.

<sup>13</sup> In der Schweiz nimmt der Gemeinderat das Exekutivamt einer Kommune ein.

- *Akzeptanz und Verpflichtung durch das Exekutivamt:* Ein erfolgreiches Risikomanagement ist auf die Unterstützung der Exekutive angewiesen, die das Risikomanagement als Führungsinstrument anerkennt und die Implementierung fördert. Im Rahmen von Schulungen, Veranstaltungen oder im Austausch mit anderen Kommunen kann erreicht werden, dass die Exekutive für das Thema Risikomanagement sensibilisiert wird.
- *Organisation und Kompetenzen:* Eine Projektgruppe oder eine einzelne Person innerhalb der Verwaltung, die das Risikomanagement initiiert, operativ verantwortet und die Kompetenzen

tion zwischen Risikoeignern und dem Risikomanagementdelegierten direkt erfolgt.

- *Komplexität:* Es bestehen oft bereits Ansätze des Risikomanagements, ein systematischer Ansatz und formalisierte Prozessschritte sind jedoch häufig nicht vorhanden. Die Unsicherheit und Ängste vor der Komplexität kann eine abneigende Einstellung gegenüber dem Implementierungsprojekt auslösen. Durch Schulungen zum Risikomanagement und frühzeitige Information über das Implementierungsprojekt und das konkrete Vorgehen können Ungewissheiten abgebaut werden.
- *Tool:* Je nach Komplexität und Größe

hilfen. Um dem Problem der Ressourcenknappheit zu begegnen, muss der Umfang eines Risikomanagements der Größe einer Kommune angepasst werden, indem beispielsweise die Bewirtschaftung von Risiken beschränkt wird. Obwohl ein ausgereiftes Risikomanagement keinen vollumfänglichen Schutz bietet, insbesondere gegenüber betrügerischen Handlungen, hat sich dennoch gezeigt, dass es wesentlich dazu beiträgt, ein risikoorientiertes Denken in einer Kommune zu etablieren und mithilfe, Leistungs- und Legislaturziele besser und sicherer zu erreichen.

## »Eine Projektgruppe oder eine einzelne Person innerhalb der Verwaltung, die das Risikomanagement initiiert, operativ verantwortet und die Kompetenzen aufbaut, ist für das Gelingen des Projekts zentral.«

aufbaut, ist für das Gelingen des Projekts zentral.

- *Einbezug der Abteilungen:* Der Einbezug der Abteilungen ist indes relevant, da sie das Wissen über Risiken in ihren Abteilungen tragen und über aktuelle Risiken zeitnah berichten können. Mit der Involvierung aller Abteilungen wird auch ein kommunalweites Verantwortungsbewusstsein erreicht.
- *Organisationsgröße, Komplexität und Ressourcenknappheit:* Die Ausgestaltung des Risikomanagements muss auf die Verhältnisse der Kommune und deren finanziellen und personellen Ressourcen angepasst werden. Kleinere Kommunen verfügen über einen kürzeren Kommunikationsweg und einer geringeren Komplexität der Prozesse als größere Städte, was im Risikomanagement abgebildet werden soll. Dies bedeutet, dass es beispielsweise sinnvoll ist, sich auf wenige Risiken zu konzentrieren und zu bewirtschaften. Möglich ist auch, dass die interne Kommunika-

der Organisation ist ein Tool ein nützliches Instrument, welches hilft, den Implementierungs-Prozess strukturiert zu begleiten, sofern es an die Gegebenheiten der Kommune angepasst wird.

### Schlussfolgerungen und Fazit

In der Praxis hat sich gezeigt, dass der erste Schritt im Risikomanagement den Kommunen große Mühe bereitet. Die Sensibilisierung und der Wissensaufbau insbesondere im Exekutivamt, aber auch in der Verwaltung beeinflussen entscheidend, ob die Implementierung gelingt oder nicht. Für eine erfolgreiche Umsetzung sind Personen, welche das Projekt vortreiben, unerlässlich. Dabei bietet eine Orientierung an gängigen Normen aus der Privatwirtschaft eine gute Hilfe für die Implementierung des Risikomanagements, braucht aber eine Anpassung an die Gegebenheiten einer Kommune. Zusätzliche Muster-Risiken oder Muster IKS-Prozesse bieten Unterstützung und Orientierungs-

### Literaturverzeichnis

- Burth, A./Hilgers, D. (2012): Kommunale Risikoberichterstattung. Eine vergleichende Analyse doppischer Lageberichte, in: Verwaltung & Management, Heft 1/2012, S. 7-16.
- Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission (COSO) (2004): Enterprise Risk Management – Integrated Framework. Jersey City.
- Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) vom 22. August 1998, GVBl 1998.
- Hunziker, S./Blättler, S. (2013): Risiken kalkulieren können, in: Kommunalmagazin, Heft 12/2013, S. 69-71.
- Hunziker, S./Dietiker, Y. (2013): Interne Kontrolle und Risikomanagement in Schweizer Gemeinden, in: Der Schweizer Treuhänder, Heft 6-7/2013, S. 365-369.
- Hunziker, S./Fallegger, M. (2013): Internes Kontrollsystem und Risikomanagement, in: Schweizer Gemeinde, Heft 5/2013, S. 42-43.
- Hunziker, S./Grab, H./Dietiker, Y./Gwerder, L. (2012): IKS-Leitfaden. Internes Kontrollsystem für Gemeinden, Bern: Haupt.
- Ruud, F./Hunziker, S. (2014): Risikomanagement und interne Kontrolle in Schweizer Gemeinden, in: Der Schweizer Treuhänder, Heft 4/2014, S. 320-325.
- Schütz, M. (2009): Risikomanagement aus Sicht des Öffentlichen Sektors der Schweiz. In: Scholz et al. (Hg.): Risikomanagement der öffentlichen Hand. Heidelberg: Physica-Verlag, S. 117-154.
- Schwartz, G. (2006): Risikomanagement. Von der Analyse zur vorausschauenden Gestaltung, in: Verwaltung & Management, Heft 5/2006, S. 232-238.
- Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor SRS-CSPCP (Hrsg.) (2014): HRM2, 04.02.2014, in: <http://www.srs-cspp.ch/srs-cspp.nsf/vwbasedocuments/hrsrso1?OpenDocument&lng=de>, abgerufen am 10.02.2015.
- Wengert, H. (2013): Corporate Risk Management, Berlin: Springer Gabler.