

Nur wer die Risiken kennt, kann sie auch kontrollieren

Der Wechsel zum Rechnungslegungsmodell HRM2 führt dazu, dass sich Gemeinden vermehrt für Managementinstrumente interessieren. Damit die Einführung neuer Kontrollsysteme nicht im Desaster endet, ist allerdings ein durchdachtes Vorgehen unerlässlich.

Von Eric Montagne, Marta Thomik und Erik Norell*

Überlegungen zu Public Governance gewinnen auch auf kommunaler Ebene an Bedeutung. Zusätzlich steht in Gemeinden und Kantonen die Umsetzung des neuen, harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM2) an. Dadurch rücken die Themen Risikomanagement und Interne Kontrollsysteme (IKS) bei der öffentlichen Hand ins Zentrum.

Ein IKS hingegen ist operativ ausgerichtet und hat primär die finanziellen Risiken im Blick. Diese werden detailliert analysiert und mit Kontrollen versehen. Das viel umfassendere Risikomanagement bildet die Basis für ein IKS, weil dabei externe, strategische, operative und eben auch finanzielle Risiken eruiert und damit Schwachpunkte aufgedeckt werden. Erst die Umsetzung der Gegen-

Diese besagt, wie mit dem Risiko umgegangen werden soll und umfasst beispielsweise Massnahmen zur Risikovermeidung und -verminderung.

In der dritten Phase werden sämtliche Resultate in einem Tool zusammengefasst, mit dem sich der Stand der Massnahmen und die Risikoentwicklung überwachen lassen.

Transparenz in Volketswil

In der Gemeinde Volketswil, die unlängst ein Risikomanagement eingeführt hat, war vor allem die Geschäftsleitung ins Projekt involviert. Das ETH-Spin-Off «i-Risk GmbH» unterstützte die Gemeinde dabei. In der Phase der Risikoanalyse führte die Firma mit jedem Geschäftsleitungsmitglied ein Einzelinterview, um die verschiedenen Sichten bezüglich Organisationsrisiken neutral aufzunehmen. Die 17 erarbeiteten Risikoszenarien – zwölf operative, drei externe, ein strategisches und ein finanzielles Risiko – wurden anschliessend in einem Geschäftsleitungsworkshop priorisiert. Mit den zugeteilten Risikoeignern wurde bei der Massnahmenanalyse festgelegt, ob die bestehenden Massnahmen im Umgang mit dem Risiko ausreichen oder ob zusätzliche Massnahmen vorgeschlagen werden sollen. In einem zweiten Workshop definierte die Geschäftsleitung, welche dieser Massnahmen umgesetzt werden. Abschliessend wurden alle Informationen in ein Excel-Tool eingefügt, das die Risikotrendanalyse und die Überwachung der Massnahmenstati ermöglicht. Der Prozess soll nun im jährlichen Rhythmus fortgeführt werden. Damit ist eine kontinuierliche Risikoüberwachung gewährleistet (siehe Abbildung 2).

Ein organisationsweites Risikomanagement schafft Transparenz und erlaubt die Steuerung der Risiken. Dadurch



Abbildung 1: Verknüpfung von IKS und Risikomanagement

Abbildungen: Zvg

Allerdings werden die beiden Managementinstrumente oft in der falschen Reihenfolge implementiert. Das kann zu Mehraufwand und auf Seiten der Angestellten zu Demotivation führen. Es ist nicht ratsam, ein aufwändiges IKS-Projekt anzusetzen, ohne vorher Transparenz zu schaffen und die Risiken zu priorisieren. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, zunächst ein organisationsweites Risikomanagement einzurichten.

Der Unterschied zwischen IKS und Risikomanagement liegt in der Flughöhe und der Breite der Analyse: Risikomanagement wird als Top-Down-Analyse von der Geschäftsleitung (und allenfalls der nächsten Managementstufe) über die gesamte Organisation durchgeführt. Der Fokus liegt auf den strategischen Entscheidungen, die das Funktionieren einer Gemeinde und ihrer Verwaltung sicherstellen.

massnahmen, die man aus diesen Risikoanalysen ableitet, und die Vertiefung der finanziellen Risiken führen zum IKS und somit zur Behebung der eruierten Schwachpunkte (siehe Abbildung 1).

Drei Phasen gegen Risiken

Der Risikomanagementprozess besteht aus den drei Phasen Risikoanalyse, Massnahmenanalyse und Implementierung. In einem ersten Schritt werden anhand von Managementinterviews potenzielle Risiken aufgenommen, beschrieben und kategorisiert. Erfahrungsgemäss sind in einer Gemeinde etwa 20 Risikoszenarien zu erarbeiten. Diese Szenarien werden anschliessend bezüglich den drei Parametern Schadensausmass, Eintrittswahrscheinlichkeit und Reputationseinfluss bewertet. Daraus ergibt sich eine Priorisierung. Für jedes Risiko wird dann eine entsprechende Strategie entwickelt.

wird die Implementierung eines IKS erleichtert. Zudem steigt die Akzeptanz eines Internen Kontrollsystems bei den Mitarbeitenden.

Beim Aufbau eines IKS gilt es zunächst, die Prozesse auszuwählen, die man überwachen möchte. In der Regel wird eine Organisation bei der Analyse zahlreiche Risiken identifizieren, die durch ein IKS reduziert werden könnten. So gesehen muss dem Aufbau eines Risikomanagements sinnvollerweise die Einführung eines IKS folgen. Dabei ist zuerst festzulegen, ob man sich auf die Risiken der finanziellen Berichterstattung beschränken will oder das Kontrollsystem auf alle zentralen Prozesse der Organisation ausrollen möchte. Erfahrungsgemäss sollte zunächst bei den finanzrelevanten Prozessen begonnen werden, um dort erste positive Projekterfahrungen zu sammeln. Dies erleichtert in einem nächsten Schritt die Ausweitung auf die übrigen Prozesse. So wird das Projekt auch von den Mitarbeitenden mit mehr Motivation angegangen.

Auch «IKS light» möglich

In Gemeinden, die ein IKS ohne vorgängige Risikoanalyse einführen wollen, werden oft sämtliche Prozesse optimiert. Erst dann werden die Prozessrisiken analysiert und Kontrollen im IKS vorgenommen. Bei diesem Vorgehen mutiert eine IKS-Einführung schnell einmal in ein Prozessaufnahme- und Optimierungsprojekt. Häufig resultieren daraus nämlich auch Vorschläge für organisatorische Änderungen. Das bedeutet allerdings viel mehr Aufwand als ursprünglich geplant. Viele dieser IKS-Projekte werden nach Budgetüberschreitungen erfolglos abgebrochen.

Führt man hingegen zunächst ein Risikomanagement ein, muss man die Prozesse zur Festigung eines IKS nicht unbedingt detailliert aufnehmen. Es genügt für ein solches «IKS light», jene fünf bis zehn risikobehafteten Prozesse zu berücksichtigen, die den grössten Einfluss auf die Bilanz und die Erfolgsrechnung haben. An den Prozessen selber wird zu diesem Zeitpunkt jedoch nichts verändert. Werden Aspekte zur Prozessoptimierung identifiziert, können diese festgehalten werden, um sie zu einem geeigneten Zeitpunkt umzusetzen. Um die risikobehafteten Prozesse zu steuern, werden bestehende Kontrollen

überprüft. Wenn nötig, definiert man zusätzliche neue. Für jede Kontrolle wird festgelegt, wer dafür verantwortlich ist und in welchen Zeitabständen sie durchgeführt werden muss. In der Regel sind keine zusätzlichen Kontrollen nötig. Vielmehr geht es darum, die bestehenden Überprüfungen formell zu dokumentieren. Häufig sind nämlich Kontrollmechanismen zwar vorhanden, aber nicht eindeutig definiert respektive niemandem klar zugewiesen, weshalb sie ihren Zweck nicht oder nur unzureichend erfüllen.

Flexibles Kontrollsystem

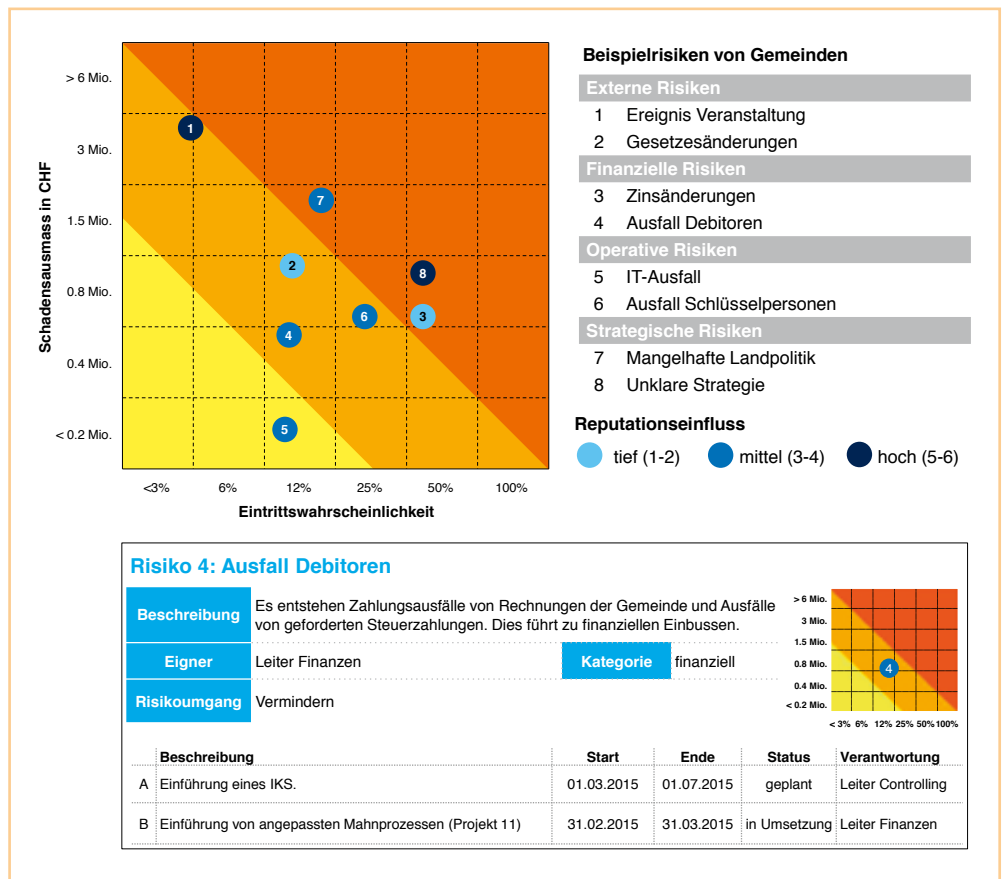
Ist einmal geklärt, welche Prozesse wann von wem kontrolliert werden sollen, geht es um die Anwendung dieser Kontrollmechanismen. Am Ende jeder Anwendungsperiode ist eine Beurteilung des Kontrollsystems nötig. Dabei wird überprüft, ob das System als solches seinen Zweck erfüllt oder ob es allenfalls angepasst werden müsste. Sind Fehler aufgetreten oder neue Prozessrisiken identifiziert worden, muss das IKS entsprechend ergänzt werden. Durch diese Selbstbeurteilung bleibt das System dynamisch und lässt sich

den Veränderungen der Organisation fortlaufend anzupassen.

Es lohnt sich, vor der Implementierung eines IKS den Stand und die Qualität der Prozesse zu ermitteln. So kann das System an die Grösse und Struktur der Verwaltung angepasst und eine wahrheitsgetreue finanzielle Berichterstattung erreicht werden. Dabei ist es hilfreich, wenn man sich an Checklisten orientiert. Komplizierte Software-Tools für die Einführung und Anwendung des IKS bringen häufig zu viele Einschränkungen mit sich. Daher ist ein ausbaufähiges Excel-Tool oft die beste Option für die öffentliche Hand. Es erleichtert die Einführung eines IKS, weil es Vorlagen für Prozesse, Risiken und Kontrollen bietet und dem Anwender über ein Management-Cockpit eine Gesamtsicht ermöglicht (siehe Abbildung 3).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es für eine erfolgreiche Einführung von Risikomanagement und IKS bei der öffentlichen Hand eminent wichtig ist, beim umfassenden Risikomanagement zu beginnen. Bei der Einführung von Kontrollmechanismen empfiehlt sich zunächst ein «IKS light». So lässt sich ver-

Abbildung 2: Risiken und Massnahmen des Risikomanagements (fiktive Beispiele).



Nr.	Risiko	Relevant?	Risikoanalyse			Nr.	Kontrolldefinition	Verantwortliches	Periodizität	Selbstbeurteilung	
			S	E	F					Durchführung	Wirkung
A	Lohnzahlungen erfolgen unvollständig, falsch, an fiktive Personen oder an falsche Bankkonten.	Ja	2. Mittel	1. Tief	2. Hoch	1	Abgleich und 4-Augencheck der Lohnliste mit dem File für die Auszahlung der Löhne.	Leiter HR	Monatlich	2. Häufig	3. Stark
B	Überstunden und Ferien werden falsch berechnet und/oder falsch abgegrenzt.	Ja	1. Tief	2. Mittel	2. Mittel	2	Plausibilitätskontrolle der laufenden elektronischen Zelterfassung.	Leiter Finanzcontrolling	Wöchentlich	3. Immer	2. Mittel
C	Unberechtigte oder gefälschte Spesenbelege werden von Mitarbeitenden eingereicht und zur Auszahlung freigegeben.	Ja	1. Tief	1. Tief	2. Mittel	3	Kontrolle der Spesenformulare durch Vorgesetzten, Bereichsverantwortlichen und Direktor.	Geschäftsführer	Wöchentlich	2. Häufig	2. Mittel

Abbildung 3: Prozessrisiken und Kontrollen im IKS (fiktive Beispiele).

hindern, dass nicht die gesamte Prozessstruktur der Organisation in Frage gestellt werden muss. Mit Hilfe der internen Finanzspezialisten kann ein solches Kontrollsystem mit relativ geringem Aufwand eingeführt werden.

Die Definition von Kontrollen wiederum wird erleichtert durch die Verwendung

von typischen, auf die Prozesse der öffentlichen Hand zugeschnittenen Vorlagen. Diese können entweder aus einem entsprechenden Tool stammen oder gemeinsam mit externen Experten erarbeitet werden. Letzteres hat den Vorteil, dass man als Verwaltung dadurch eine unter Umständen aufschlussreiche Aussensicht auf

die eigenen Prozesse gewinnt. Zugleich ist auf diese Weise die Professionalität des Vorgehens sichergestellt. ■

* Eric Montagne, Marta Thomik und Erik Norell arbeiten bei der «i-Risk GmbH». Das ETH Spin-Off unterstützt die öffentliche Hand in den Bereichen Risikomanagement und IKS.

Nachgefragt

... bei Jörg Huggenberger

Was waren die Gründe dafür, dass Sie in Volketswil eine Risikoanalyse durchgeführt haben?

Einerseits wird im Kanton Zürich in den nächsten Jahren HRM2 eingeführt und Risikomanagement sowie IKS werden damit zur Pflicht für Gemeinden. Besser man beschäftigt sich frühzeitig mit dem, was man bereits Vorspuren kann. Denn HRM2 wird für sich schon eine Herausforderung. Andererseits liest man viel über Risikomanagement und viele Anbieter, etwa unsere Versicherung, wollen einem diese Dienstleistung verkaufen. So beschäftigt man sich zwangsläufig einmal damit. Auch unsere Revisionsgesellschaft hat uns ermutigt, dies einmal anzuschauen.

Welche Ergebnisse brachte die Risikoanalyse?

Einen potenziell grossen Schaden könnte ein Systemausfall im IT-Bereich verursachen. Da wir eine eigene Anlage im Haus betreiben und nicht an ein Rechenzentrum angeschlossen sind, müssen wir der Systemsicherheit einen grossen Stellenwert einräumen. Dann gibt es Risiken im Bereich Altlasten bei gemeindeeigenen Liegenschaften und Grundstücken. Als wir kürzlich ein neues Gemeindehaus bauen liessen, stiess man auf kontaminierten Boden. Dessen fachgerechte Entsorgung führte zu



Jörg Huggenberger ist Leiter der Finanzabteilung der Gemeinde Volketswil ZH.

hohen Mehrkosten. Dann sind auch Drohungen gegenüber Mitarbeitenden, speziell im Sozialbereich, als Risiko präsent. Und der nahe Flugplatz Dübendorf hat zwar immer weniger Flugbewegungen, birgt aber immer noch gewisse Risiken: Falls etwa eine alte «Tante Ju», die dort nach wie vor starten und landen, auf unser Gemeindehaus stürzen würde, müsste die Verwaltung trotzdem bald wieder irgendwie funktionieren.

Was machen Sie nun mit den Ergebnissen?

Konkrete Handlungen gab es bisher noch nicht viele. Allerdings sind wir auf die Risiken heute stärker sensibilisiert. Die Zuständigkeiten für die Risiken wurden auf die entsprechenden Abteilungen verteilt.

Haben Sie auch ein IKS eingeführt?

Flächendeckend noch nicht, dazu fehlten bisher die personellen Ressourcen. Hinzu kommt, dass noch nicht klar ist, was der Kanton für

die Einführung von HRM2 genau verlangt. Ein Vorpreschen macht da wenig Sinn. Im Bereich der Grundstückgewinnsteuer haben wir aber eine IKS-Lösung implementiert. So kann verhindert werden, dass uns zustehende Gelder auch wirklich eingetrieben und nicht etwa vergessen werden. Denn da geht es um viel Geld.

Wie geht es weiter?

Im November werden wir die erste periodische Neubeurteilung der ausgemachten Risiken vornehmen. So stellen wir sicher, dass die Analyse nicht einfach in den Schubladen verschwindet, sondern in den Köpfen präsent bleibt. Wenn sich in der Bewertung der Risiken etwas ändert, werden wir darauf natürlich reagieren. Für die Einführung von IKS sind wir bereit. Sobald der Kanton darüber informiert, was er verlangt, können wir uns schnell an die Umsetzung machen. Wir sind bei HRM2 auf Kurs.

Was raten Sie anderen Gemeinden, die sich mit Risiken befassen wollen?

Man sollte sich einen kompetenten Partner suchen. Es gibt viele Anbieter auf dem Markt, da ist es wichtig, denjenigen zu finden, dem man vertraut. Zumal die Dienstleistung nicht gerade billig ist. (aes)