

2.6.3 Risikomanagement (RM) inkl. Internes Kontrollsystem (IKS)

2.6.3.1 Gesetzliche Grundlagen

Folgende Erlasse bilden die Rahmenbedingungen für das RM sowie IKS für die Luzerner Gemeinden.

Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

§ 24 Risikomanagement

¹ Die Gemeinden überprüfen ihre Risiken und die getroffenen Massnahmen systematisch.

² Der Regierungsrat regelt nach Anhörung der Gemeinden das Nähere in der Verordnung.

§ 25 Internes Kontrollsystem

¹ Bestandteil des Risikomanagements ist das interne Kontrollsystem (IKS), mit welchem die finanzrelevanten Risiken bearbeitet werden.

² Die Gemeinde trifft mit dem internen Kontrollsystem die notwendigen regulatorischen, organisatorischen und technischen 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. Sie berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.

³ Die kantonale Finanzaufsicht gemäss den §§ 99ff. des Gemeindegesetzes erlässt nach Anhörung der Gemeinden die erforderlichen Weisungen.

§ 64 Aufgaben

¹ Das Rechnungsprüfungsorgan ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushalts. Es prüft namentlich

(a. ...

b. ...)

c. ob ein internes Kontrollsystem gemäss § 25 existiert.

Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

§ 16 Risikomanagement

¹ Unter Risiken werden Ereignisse und Entwicklungen verstanden, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten und wesentliche negative Auswirkungen auf die Zielerreichung oder die Aufgabenerfüllung der Gemeinde haben.

² Die Gemeinden identifizieren und überprüfen periodisch ihre Risiken, bewerten sie hinsichtlich ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit, sowie ihres Schadensausmasses und ergreifen geeignete Massnahmen zu ihrer Bewältigung.

§ 17 Internes Kontrollsystem

¹ Die Gemeinden sind verpflichtet, ihr internes Kontrollsystem (IKS) angemessen zu dokumentieren.

Einleitende Bemerkung

Die Führung und Steuerung des Risikomanagements ist Pflicht für die Luzerner Gemeinden. Die nachfolgenden Ausführungen verstehen sich als eine Möglichkeit, wie dieser Pflicht nachgekommen werden kann. Die Luzerner Gemeinden haben die Form ihres Risikomanagements individuell zu beurteilen.

2.6.3.2 Definition und Ziele von Risikomanagement und Internem Kontrollsystem**Risikomanagement (RM)**

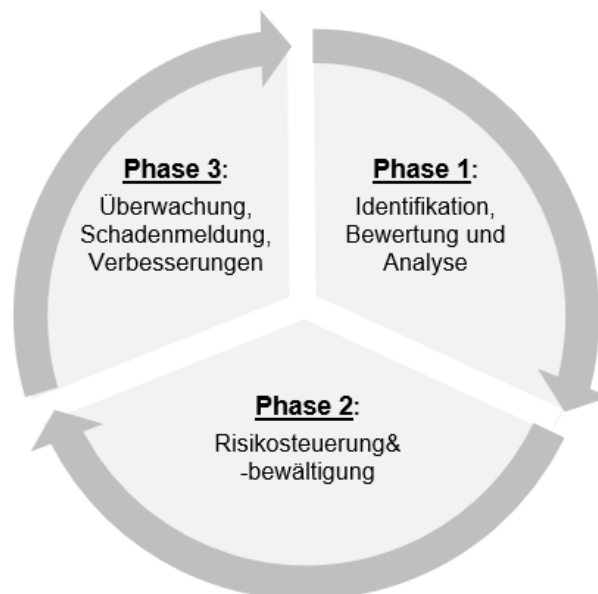
Ein Risiko stellt ein unsicheres Ereignis dar, welches negative finanzielle und nichtfinanzielle Auswirkungen auf die Ziele oder die Aufgabenerfüllung der Gemeinde haben kann.

Einem Risiko können stets eine Ursache (wodurch wird das Risiko ausgelöst?) und eine Wirkung (was sind die Konsequenzen des risikobehafteten Ereignisses?) zugeordnet werden. Falls möglich sollte eher die Risikoursache (Prävention) statt die Risikowirkung (Schadensreduktion) eingeschränkt werden.

Das Risikomanagement soll als laufender, vorausschauender und zielgerichteter Prozess verstanden werden, der sich unmittelbar an den Gemeindezielen orientiert. Dabei soll einerseits das Gesetz erfüllt und andererseits ein Führungsinstrument aufgebaut werden, damit der Gemeinderat seine Verantwortung gegenüber dem Souverän und der Verwaltung bestmöglich wahrnehmen kann.

Ziel ist es, durch die frühzeitige Erkennung von Risiken und durch das Einleiten entsprechender Massnahmen die strategischen Ziele besser zu erreichen sowie das Vermögen und die Reputation der Gemeinde zu schützen. Zudem soll ein bewusster und proaktiver Umgang mit Risiken gefördert werden und so die verfügbaren Mittel zweckmässig und wirtschaftlich einzusetzen. Es gilt nicht, möglichst wenige Risiken einzugehen und die bestehenden Risiken aufwändig zu versichern. Vielmehr sollen Risiken bewusst eingegangen werden, um die damit verbundenen Chancen wahrzunehmen.

Der RM-Prozess beinhaltet die klassischen Elemente der Risikoidentifikation und Analyse, der Steuerung und Bewältigung der Risiken mittels geeigneter Massnahmen sowie der Überwachung und Kontrolle. Es handelt sich um ein kontinuierliches System, in welchem die Strategie-, Prozess- und Umweltrisiken berücksichtigt sind und regelmässig überprüft werden. Der RM-Prozess stellt sich schematisch wie folgt dar:



Durch die Anwendung eines systematischen Ratingsystems werden die für die Gemeinde wesentlichen Risiken erkannt und bearbeitet. So soll die Erreichung der strategischen Ziele oder Legislaturziele sichergestellt werden. Zudem können die getroffenen Massnahmen zu den einzelnen Risiken systematisch bearbeitet und überwacht werden.

Das IKS ist eine Teilmenge der finanziellen Risiken. Das übergeordnete Risikomanagement unterscheidet sich dadurch, dass es auf übergeordneter Ebene alle Risiken (strategische, operative und finanzielle), welche im Alltag der Gemeinde eintreten können, identifizieren, bewerten, steuern und überwachen soll. Dabei sollen vor allem die Kernprozesse jeder Gemeindeeinheit systematisch gesichert und Risiken in Bezug auf Mitarbeitende, Organisation, Infrastruktur, Schlüsselprozesse und Produktgruppen minimiert werden.

Internes Kontrollsystem

Ein IKS soll ein Umfeld schaffen, welches unbeabsichtigte Fehler und betrügerisches Verhalten vermindert. In Bezug auf die Jahresberichterstattung und Rechnungslegung ist ein IKS dazu da, die finanzielle Lage wahrheitsgetreu abzubilden. Es hilft auch wesentliche Gesetze, Verordnungen und Richtlinien einzuhalten. Das IKS soll die operativen und finanziellen Risiken minimieren und somit das Gemeindevermögen schützen.

Das IKS soll sicherstellen, dass durch aktive Kontrollen in den Geschäftsprozessen (z.B. Funktionentrennung, 4-Augen-Prinzip etc.) und im Informatikumfeld (z.B. automatisierte Prozessschritte, automatisierte Freigaben etc.) Prozessrisiken verhindert oder zumindest vermindert werden. Namentlich dient das IKS der Verhinderung von Fehlern und Unregelmässigkeiten sowie der Effizienz der Geschäftsprozesse.

Allerdings kann ein ausgeprägtes und funktionierendes IKS vor menschlichen Fehlern oder absichtlichen Verletzungen der Regeln des IKS keinen vollumfänglichen Schutz bieten. Ebenso lässt sich eventuell aufgrund von begrenzten personellen Ressourcen und fehlenden Funktionstrennungsmöglichkeiten das IKS nicht immer wunschgemäss umsetzen.

2.6.3.3 RM / IKS Organisation

Die Gesamtverantwortung liegt beim Gemeinderat, der für die Einführung und die Betreuung des RM bzw. des IKS zuständig ist. Die Verantwortung für die operative Ausführung des RM- / IKS kann an den Leiter Finanzen oder Gemeindeschreiber delegiert werden.

Organ	Rollen und Aufgaben
Gemeinderat	<ul style="list-style-type: none"> - Gesamtverantwortung in Sachen RM und IKS - Erteilt Auftrag zur RM- / IKS-Implementierung - Definiert Risikokultur - Entscheiden über Massnahmen - etc.
RM-/IKS-Verantwortlicher	<ul style="list-style-type: none"> - Verantwortlich für die RM- / IKS-Implementierung - Legt Beurteilungskriterien für das Risk-Rating fest - Strukturiert Ratingstufen der Risk-Rating-Tabelle - Definiert IKS und legt die Schlüsselprozesse fest - Planung, Organisation und Durchführung des IKS - Verantwortlich für Reporting an den Gemeinderat - etc.
Risikoeigner / Massnahmen- / Kontrollverantwortliche	<ul style="list-style-type: none"> - Aktualisieren Risikoinventar in ihrem Zuständigkeitsbereich - Kommunizieren Ergebnisse an RM- / IKS-Verantwortlichen im Rahmen von Reporting - Schlagen Massnahmen vor - Setzen beschlossene Massnahmen um - etc.

Der Gemeinde ist es freigestellt, die Rollen und Aufgaben an ihren Verhältnissen entsprechend anzupassen sowie weitere Rollen zu definieren.

2.6.3.4 RM- / IKS Implementierung in 10 Schritten

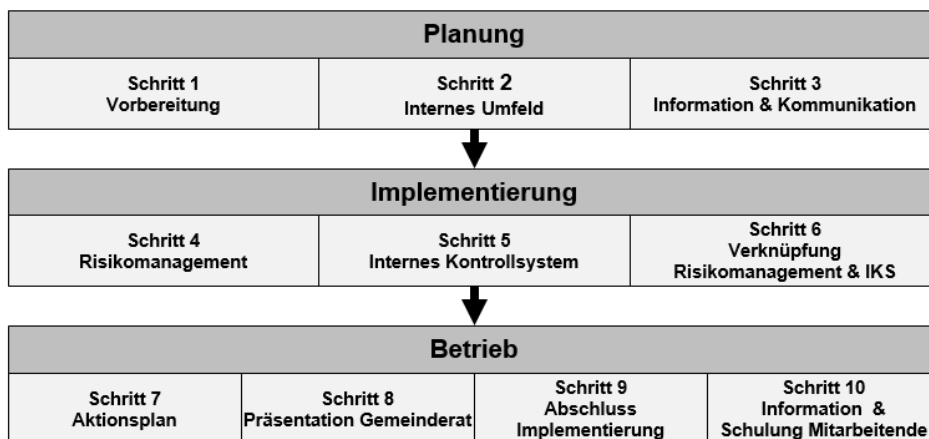
Das nachfolgende Handbuchkapitel 2.6.3.4 mit der Implementierung in 10 Schritten wurde von der Hochschule Luzern, Institut für Finanzdienstleistungen Zug (IFZ), durch die Personen Dr. Philipp Henzli und Prof. Dr. Stefan Hunziker erstellt. Die HSLU hat in Person durch Prof. Dr. Stefan Hunziker das KTI-Forschungsprojekt «IKS und Risikomanagement für Schweizer Gemeinden», bei dem auch einige Luzerner Gemeinden beteiligt waren, geleitet und 2014 erfolgreich abschliessen können.

Das Kapitel basiert auf den folgenden beiden Büchern, welche auch als weiterführende Ergänzungen verwendet werden können:

Hunziker, S.; Dietiker, Y.; Schiltz, K. und Gwerder, L.: Ganzheitliche Risikosteuerung in 10 Schritten, 2015, Haupt Verlag

Hunziker, S.; Grab, H., Dietiker, Y.; und Gwerder, L.: IKS-Leitfaden. Internes Kontrollsystem für Gemeinden, 2012, Haupt Verlag.

Der folgende Abschnitt kann als Leitfaden zur RM / IKS Implementierung angesehen werden und bei der Umsetzung unterstützen. Die Einführung beider Instrumente kann in drei Phasen, mit insgesamt 10 Schritten erfolgen. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die drei Hauptphasen Planung, Implementierung und Betrieb sowie die Zuordnung der 10 Prozessschritte:



(Quelle: Hunziker et al.: Ganzheitliches Risikomanagement in 10 Schritten)

Schritt 1: Vorbereitung**Gemeinderatsbeschluss**

Damit RM und IKS erfolgreich eingeführt und betrieben werden können, braucht es ein gemeinsames Bekenntnis von Politik und Verwaltung. Dies sollte gemeinsam ausgehandelt und formal durch den Gemeinderat beschlossen werden.

RM- und IKS-Konzepthandbuch

Der Gemeinderat sollte vor dem eigentlichen Projektbeginn ein RM- und IKS-Konzepthandbuch verabschieden. Darin sollten Definitionen und Leitlinien zur Umsetzung und Ausgestal-

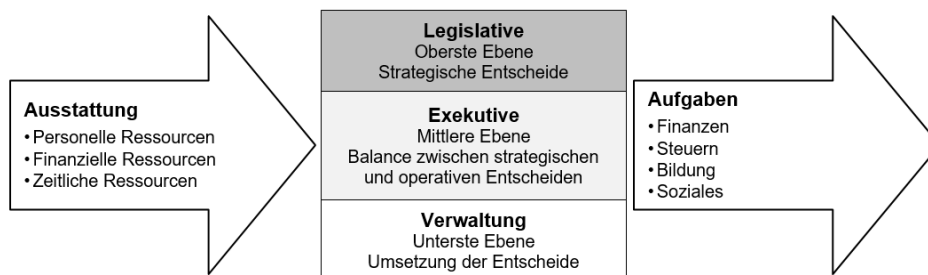
tung der beiden Instrumente enthalten sein, nach welchen sich die Verwaltung bei der Implementierung richtet. Gleichzeitig dient es dem Rechnungsprüfungsorgan als Grundlage zur Prüfung des IKS.

Ein Muster zum Konzepthandbuch befindet sich im Downloadbereich zu diesem Handbuch. Ergänzend dazu empfiehlt der Kanton Luzern die Führung eines Stammdatenblattes. Ein Muster befindet sich im Downloadbereich zu diesem Handbuch.

Projektorganisation

Ein weiterer Teil der Vorbereitung sollte die Projektorganisation sein, welche ebenfalls im Konzepthandbuch festgehalten werden kann. Diese umfasst die Bestimmung der Instanzen sowie die Beschreibung der jeweiligen Rollen mit Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.

Die Projektgruppe sollte sich aus Vertretern der verschiedenen Gemeindeebenen zusammensetzen. Wie viele Personen aus welchen Ebenen das letztendlich sind, ist von den vorhandenen Ressourcen abhängig. Die folgende Grafik beschreibt die drei Gemeindeebenen und verdeutlicht den Zusammenhang zwischen der Ausstattung mit Ressourcen und den Aufgaben, welche in den drei Ebenen zu erfüllen sind.



(Quelle: Hunziker et al.: Ganzheitliches Risikomanagement in 10 Schritten)

Schritt 2: Internes Umfeld

Die Einführung von RM und IKS ist nur dann erfolgreich, wenn ein angemessenes internes Umfeld etabliert werden kann, das als Fundament für die beiden Instrumente dient, auf welchem alle nachfolgenden Elemente verankert sind. Das interne Umfeld schafft ein Bewusstsein für risikogerechtes Handeln, also die Kontroll- und Risikokultur, und beinhaltet sowohl direkte Kontrollen und Massnahmen (Weisungen durch den Gemeinderat bzw. die Verwaltungsleitung) wie auch indirekte Kontrollen (Kontrollen, die nicht direkt durch den Gemeinderat bzw. die Verwaltungsleitung angeordnet werden, z. B. der Verhaltenskodex).

Das interne Umfeld definiert, wie innerhalb der Gemeinde kommuniziert wird, regelt die Zusammenarbeit der Verwaltungsleitung und des Gemeinderats, die Lohn- und Entschädigungspolitik, die Zeichnungsberechtigungen, die eingesetzten Instrumente der finanziellen Berichterstattung und des Personalwesens. Wichtig sind auch so genannte «weiche Faktoren», die sich in der Risiko- und Kontrollkultur der Verwaltungsbehörde äussern. Ein Aspekt

ist etwa die Kommunikation der Verwaltungsleitung bezüglich der Wichtigkeit der beiden Führungsinstrumente innerhalb der Gemeinde.

Um ein angemessenes internes Umfeld zu gestalten, sollten alle relevanten Dokumente, Abläufe und Aktivitäten gesammelt und schriftlich festgehalten werden. In der Regel ist vieles bereits vorhanden, aber möglicherweise nicht aktuell oder lückenhaft dokumentiert. Dazu gehören z. B. geltende Rechtsgrundlagen in Bezug auf RM und IKS sowie die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen von Exekutive, Verwaltung sowie gesetzlich vorgeschriebenen Kommissionen. Weiter sind Zeichnungsberechtigungen, Personalwesen, Kommunikationsgrundsätze, Berichterstattung, Prozesslandschaft und die IT-Umgebung zentrale Elemente des internen Umfeldes.

Eine Checkliste zum internen Umfeld befindet sich im Downloadbereich zu diesem Handbuch. Sie ist jedoch keinesfalls abschliessend, kann aber als Orientierung dienen.

Schritt 3: Information und Kommunikation

Information und Kommunikation sind entscheidend, wenn es um die erfolgreiche Umsetzung von Projekten und Massnahmen geht. Informationen sollen in geeigneter und zeitgerechter Form an die jeweiligen Adressaten gelangen. Gleichzeitig ist der Austausch innerhalb der Verwaltung sowie zwischen Verwaltung und Gemeinderat wichtig, um die beiden Instrumente zu betreiben und weiter zu entwickeln.

Es sollte daher festgehalten werden, wie kommuniziert und auf welche Regelungen sich dabei abgestützt wird. Es sollte sowohl die interne Kommunikation, die externe Kommunikation (Internetauftritt, Medienmitteilungen, Krisenkommunikation usw.) und auch die finanzielle Kommunikation gegenüber Amtsstellen und Dritten beschrieben werden. Auch eine grobe Umschreibung der IT-Umgebung sollte berücksichtigt werden.

Schritt 4: Risikomanagement

Identifikation und Bewertung

Es sollten mögliche Ereignisse, Entwicklungen und Trends erkannt werden, welche das Erreichen der Gemeindeziele beeinträchtigen können. Dabei soll systematisch vorgegangen werden (z.B. anhand von Risikokategorien usw.).

Eine umfassende Identifikation von Risiken ist eine zentrale Aufgabe im RM-Prozess. Gleichzeitig ist sie eine wichtige Basis für die Abstimmung mit dem IKS und dient dessen Ausgestaltung. Die Risikoidentifikation erfordert ein strukturiertes und systematisches Vorgehen, um eine möglichst vollständige und zeitnahe Erfassung aller bestehenden und potenziellen Gefährdungen bzw. Chancen sowie deren Wirkungszusammenhänge zu ermöglichen. Als Hilfsmittel zur Risikoidentifikation eignet sich die SWOT-Analyse, wahlweise kombiniert mit Brainstorming und Szenariotechnik. Als Gedankenstütze können Risikokataloge dienen.

Ein Risikokatalog befindet sich im Downloadbereich zu diesem Handbuch. Er ist jedoch keinesfalls abschliessend, kann aber als Vorlage zur Erarbeitung des eigenen Risikokataloges beigezogen werden.

Die Risikoerfassung und Bewertung kann nach den folgenden fünf Schritten erfolgen:

1. Erfassung von Risikobereichen und Unterteilung in Risikofelder sowie Zuordnung an Risikoeigner. (Hilfsmittel stellt der Risikokatalog dar).
2. Definitionen der Bewertungsabstufungen (Risikoskala). Dabei sind Schadensausmass und Eintrittswahrscheinlichkeit an die Verhältnisse der Gemeinde anzupassen.
3. Erstellung eines Risiko-Inventars, indem Risiken benannt und beschrieben sind. Weiterhin sollten die erfassten Risiken einem zuvor definierten Risikofeld zugeordnet sowie Ursachen, Auswirkungen und Wechselbeziehungen festgehalten sein. (Hilfsmittel stellt ein Risiko-Erfassungsbogen dar).
4. Durch die Risikoeigner erfolgt eine erste Bewertung jedes einzelnen Risikos (Risk-Rating I).
5. Anschliessend sollte für jedes Risiko eine zweite Risikobeurteilung (Risk-Rating II) durch den RM-Verantwortlichen vorgenommen werden, die auf Eintrittswahrscheinlichkeit, Schadensausmass und Auswirkungen auf das Image der Gemeinde beruht.

Ein Muster für einen Risiko-Erfassungsbogen und eine Übersicht der Risikoskalen für das Risk Rating I und Risk Rating II befinden sich im Downloadbereich zu diesem Handbuch. Ergänzend empfiehlt der Kanton das Führen eines Stammdatenblattes mit den für die Gemeinde definierten Risk Rating Skalen. Eine Vorlage befindet sich im Downloadbereich.

Auf Basis der Risikoerfassung können die Risiken gemäss ihren finanziellen Auswirkungen und Eintrittswahrscheinlichkeiten bewertet und nach Prioritäten geordnet werden. Bei dieser Risikoanalyse sollten zunächst die Ursachen der identifizierten Risiken ermittelt und anschliessend eine quantifizierte Bewertung auf Basis des Schadensausmasses erfolgen, um unwesentliche von wesentlichen Risiken abzugrenzen und Prioritäten für mögliche Massnahmen zu setzen. Der Handlungsbedarf richtet sich neben dem voraussichtlichen Eintrittszeitpunkt des Risikos wesentlich nach dessen Schadenserwartungswert. Dieser ergibt sich aus der Höhe des drohenden Schadens und der Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos.

Zur Gewährleistung einer einheitlichen Bewertung der Risiken sollten im Konzepthandbuch entsprechende Bewertungsstandards vorgeben werden. Sinnvoll ist es, hinsichtlich Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe verschiedene Klassen (z. B. gering, mittel, hoch) zu differenzieren und diesen Klassen unterschiedliche Werte zu hinterlegen: Geldeinheiten für die Schadenshöhe und prozentuale Angaben für die Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos.

Die identifizierten und bewerteten Risiken können zudem in einer Risikolandkarte (Risk Map) dargestellt werden. Wichtig ist es, sich auf die Top-Risiken zu fokussieren, d. h. Risiken, welche die Ziele der Gemeinde tatsächlich gefährden können. Eine solche Risikolandkarte kann folgendermassen aussehen:

		Schadensausmass				
		Gering	Moderat	Wesentlich	Hoch	Sehr hoch
Eintrittswahrscheinlichkeit	Sehr Wahrscheinlich					
	Wahrscheinlich					
	Möglich					
	Unwahrscheinlich					
	Sehr Unwahrscheinlich					

Die Interpretation in eine finanzielle Grösse ist von jeder Gemeinde individuell festzulegen und auf die jeweilige Gemeindegrosse und die individuellen Gegebenheiten anzupassen.

Massnahmen erfassen

Die erfassten Risiken müssen mit geeigneten Massnahmen gesteuert werden. Jede Massnahme ist mit Verantwortlichkeit und Umsetzungsfrist zu versehen. Nach der Risikopriorisierung erfolgt die Risikobewältigung. Dabei sollen insbesondere für die höchstbewerteten Risiken Präventivmassnahmen festgelegt werden. Grundsätzlich sind folgende Massnahmen möglich:

- Risikovermeidung (Verzicht auf die risikobehaftete Aktivität)
- Risikominderung (Reduktion der Eintrittswahrscheinlichkeit und / oder des Schadensausmasses)
- Risikodiversifikation (Risikoverteilung. Bspw. über verschiedene Regionen, Objekte oder Personen)
- Risikotransfer (Eine Drittpartei übernimmt die finanziellen Folgen eines Risikoeintritts)
- Risikovorsorge (Das Risiko wird selber getragen. Aufbau von Risikokapital)

Die beschlossenen Massnahmen können im Risiko-Erfassungsbogen erfasst und nachverfolgt werden.

Das Ziel jeder Massnahmenstrategie ist es, die Eintrittswahrscheinlichkeit und / oder das Schadensausmass zu verringern. Wenn möglich sollte primär die Eintrittswahrscheinlichkeit minimiert werden. Falls das nicht realisiert werden kann, ist das Schadensausmass zu reduzieren. Die Formulierung und Umsetzung dieser Massnahmenstrategie liegt in der Verantwortung des RM- und IKS-Verantwortlichen. Die Massnahmenstrategie sollte die Ursachen (Prävention) aber auch die Wirkung (z. B. Notfallplanung) der Gemeinde berücksichtigen.

Schritt 5: Internes Kontrollsystem

Das interne Kontrollsystem kann anhand der drei Prozessschritte Scoping, Jahresrechnungsanalyse und Kontrollzuweisung zu Schlüsselprozessen eingeführt werden.

Im Downloadbereich zu diesem Handbuch befindet sich eine beispielhafte Durchführung und detaillierte Erläuterung der nachfolgend beschriebenen drei Prozessschritte.

Scoping (Bereiche und Wesentlichkeit bestimmen)

Das Auswahlverfahren bezweckt einerseits die Eruierung der für das IKS relevanten organisatorischen Bereiche (Dienststellen, Anstalten, Zweckverbände oder privatrechtliche Unternehmungen) sowie andererseits die Identifizierung der Schlüsselprozesse.

Es sollte zunächst festgelegt werden, welche Organisationsbereiche (z. B. Altersheim usw.) im IKS berücksichtigt werden sollen. Pflügt die Gemeinde z. B. enge Beziehungen zu nahestehenden Anstalten, Zweckverbänden oder privatrechtlichen Unternehmungen, ist sorgfältig zu klären, inwieweit diese in das IKS einzubeziehen sind. Oft existieren Beziehungen zu Organisationen ausserhalb der zentralen Gemeindeverwaltung, die allenfalls in enger personeller oder finanzieller Verflechtung stehen.

Ein wesentlicher Nutzen, der mit diesem Schritt verbunden ist, liegt in der Schaffung von Transparenz. Es ist darzustellen und vor allem zu begründen, weshalb nahestehende Organisationen im IKS der Gemeindeverwaltung berücksichtigt werden oder eben nicht.

Um die für das IKS-relevanten Organisationsbereiche bestimmen zu können, eignet sich eine Analyse basierend auf Vergleichsgrössen bezüglich Bilanz und Erfolgsrechnung, um wichtige Schwellenwerte festzulegen.

Eine Fokussierung auf die drei für Gemeindeverwaltungen typischen Eckwerte Umsatz, Personalaufwand und Bilanzsumme bietet sich hierbei an. Für jeden Eckwert sollte eine angemessene Wesentlichkeitsgrenze («Materialität») festgesetzt werden, die aufgrund der Anzahl einzubeziehender organisatorischer Bereiche variiert. Sind z.B. drei Organisationsbereiche einzubeziehen, kann beim Umsatz oder Personalaufwand eine Wesentlichkeitsgrenze von 20 - 30 % angemessen sein.

Jahresrechnungsanalyse

Ein Hauptziel des IKS ist die wahrheitsgetreue Darstellung der finanziellen Lage. Also müssen im IKS insbesondere diejenigen Prozesse berücksichtigt werden, welche einen Einfluss auf die wesentlichen Positionen der Jahresrechnung haben. Dazu sollte die Jahresrechnung basierend auf den festgelegten Grenzwerten («Materialität») auf Kernprozesse hin analysiert werden. Dabei werden die Positionen der Jahresrechnung anhand der definierten Schwellenwerte sowie aufgrund der jeweiligen Fehleranfälligkeit bewertet. Daraus können die relevanten Schlüsselpositionen in Bezug auf das IKS identifiziert werden.

Anschliessend sollte für jede materielle Position definiert werden, mit welchem Geschäftsprozess (IKS-Prozess) sichergestellt wird, dass diese Position keine Fehler enthält. Die so zugeordneten IKS-relevanten Prozesse sollten gleichzeitig dahingehend untersucht werden, ob sie Prozess-Risiken beinhalten, die den Vermögensschutz gefährden können. Daraus ergeben sich schliesslich die IKS-Schlüsselprozesse.

Schlüsselprozesse und Kontrollzuweisung

In den festgelegten Schlüsselprozessen sollten nun die IKS-Risiken identifiziert und nach deren Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet werden. Jedem IKS-Risiko sollten Kontrollmassnahmen zugewiesen und deren Wirksamkeit bewertet werden. Als Ergebnis entsteht eine Risiko-Kontroll-Matrix. Es kann folgendermassen vorgegangen werden:

- Darstellung des Prozesses in groben Schritten bzw. Anpassung des vorgegebenen Standardprozesses.
Wichtig: Die Prozessdokumentation sollte so einfach wie möglich, aber so ausführlich wie nötig ausfallen. Zu detaillierte Beschreibungen führen zu einer Scheingenaugkeit, welche das System ungelent und träge machen.
- Die relevanten IKS-Risiken aus den vorgegebenen Standard-IKS-Risiken auswählen und die Eintrittswahrscheinlichkeit in der Skala hoch, mittel oder tief bewerten.
- Aufnahme der bereits vorhandenen oder neu festgelegten Kontrollen mit Beschreibung, Hilfsmittel, Periodizität und Kontrollwirksamkeit. Die Kontrollwirksamkeit wird ebenfalls mit hoch, mittel oder tief bewertet.

Die Risikopositionen der Jahresrechnung sollten mit den risikobehafteten Geschäftsprozessen in einer Matrix abgeglichen und die relevanten IKS-Schlüsselprozesse definiert werden. Diese werden mit den relevanten Risiken und Kontrollen versehen und können in einem Prozess-Ablauf beschrieben und dokumentiert werden. Die entsprechenden Prozessbeschreibungen sollten im letzten Schritt im Rahmen der Information und Kommunikation (siehe Schritt 10) weitergegeben und geschult werden, damit die Prozesse und Kontrollen in der gesamten Verwaltung auch gelebt werden.

Identifikation der risikobehafteten Prozesse

Um IKS-Schlüsselprozesse zu identifizieren, machen ergänzende Überlegungen zu Risiken in Bezug auf den Vermögensschutz Sinn. Es handelt sich um IKS-Risiken, die sich massgebend auf Prozesse wie die Budgetierung, die Erstellung der Jahresrechnung, die Konsolidierung, die Führung der Kosten- und Leistungsrechnung oder die Informationstechnologie auswirken. Mögliche IKS-Risiken sind eine erhöhte Anzahl in den Prozess involvierte Mitarbeitende, eine hohe Anzahl Schnittstellen im Prozess, unklare Strukturen / Verantwortungen in einem Prozess oder die erhöhte Komplexität innerhalb eines Prozesses. Die Risikoüberlegungen bezüglich Vermögensschutzes können in einer Matrix den Prozessen gegenübergestellt werden.

Schliesslich stellt sich die Frage, ob diese Prozesse, bei welchen ein erhöhtes IKS-Risiko in Bezug auf den Vermögensschutz erkannt wurde, als IKS-Schlüsselprozesse definiert werden sollen. Diese Entscheidung erfolgt unabhängig davon, ob der Prozess aus Sicht der Jahresrechnungsanalyse relevant ist. Eine Gesamtübersicht zur Festlegung der Schlüsselprozesse wird nachfolgend erläutert und aufgezeigt.

Festlegung der IKS-Schlüsselprozesse

Werden die gewonnenen Erkenntnisse aus der Analyse der Jahresrechnung und der Analyse der risikobehafteten Prozesse in einer umfassenden Matrix dargestellt, ergeben sich die zu wählenden Schlüsselprozesse. Das wahrheitsgetreue Abbild der finanziellen Lage ist

auch in einer Gemeinde ein wichtiges Ziel des IKS. Deshalb sollten alle Prozesse, welche Bezug zu einer bedeutenden Jahresrechnungsposition aufweisen, als IKS-Schlüsselprozesse gewählt werden.

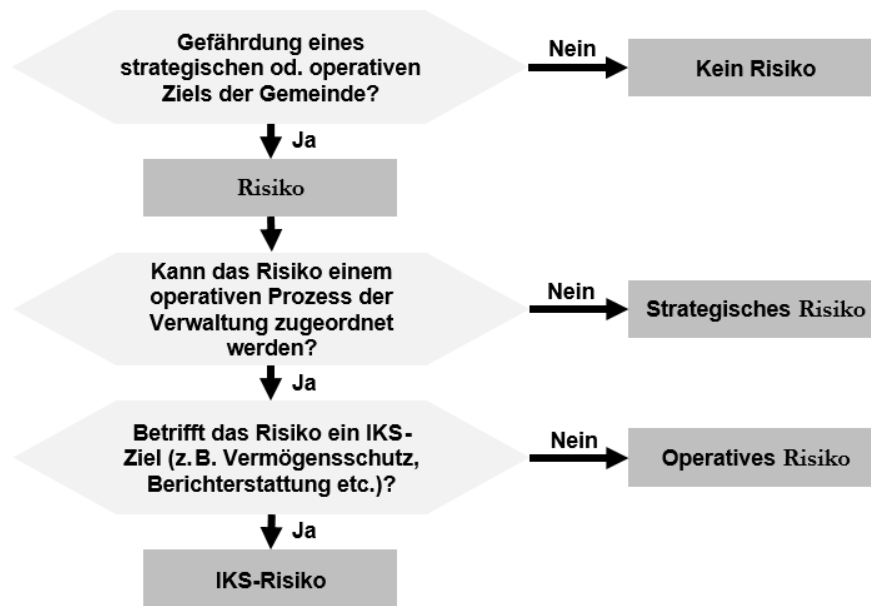
Ein weiteres Kriterium zur Auswahl der IKS-Schlüsselprozesse ist der Bezug auf den Vermögensschutz. Hierbei kann es sich z. B. um Prozesse der Budgetierung, der Kosten- und Leistungsrechnung, der IT oder der Projekte handeln. Die Auswahl der IKS-Schlüsselprozesse sollte aufgrund einer Gesamtbeurteilung der Anzahl Jahresrechnungspositionen einerseits sowie der Prozessrisiken mit Bezug auf den Vermögensschutz andererseits erfolgen.

Schritt 6: Verknüpfung RM und IKS

Die aus dem RM (siehe Schritt 4) durchgeführte Risikoidentifikation und -beurteilung orientiert sich an den grundlegenden Zielen einer Gemeinde. Sie nimmt eine übergeordnete Sichtweise ein. Für das weitere Vorgehen rückt nun nebst dieser gemeindeweiten Sichtweise die prozessorientierte Sichtweise in den Vordergrund. Alle identifizierten Top-Risiken sollten mit den Prozessen in der Gemeinde verknüpft werden. Es sollten diejenigen Gemeindeprozesse bestimmt werden, welche die Gemeindeziele in den definierten Risikobereichen gefährden können.

Die Grundidee der Abstimmung und Verknüpfung von RM und IKS ist es, Risiken, die die Gemeindeziele gefährden können – unabhängig davon, ob im RM oder IKS identifiziert – möglichst auf Prozesse herunter zu brechen und dort zu steuern. Oft können die Risikoursachen in den Prozessen ausgemacht und dort auch kontrolliert werden

Die im RM-Prozess identifizierten wesentlichen Risiken sind häufig mit strategischen Themen verknüpft (z. B. Raumplanung, Verkehrsplanung, Alterskonzept, Integrationskonzept usw.), die auch operative Prozesse tangieren können. Wurden daher im RM operative Prozesse identifiziert, welche IKS-relevante Risiken aufweisen, so sollten diese Prozesse auch in der Auswahl von IKS-Schlüsselprozessen einbezogen werden. Oft können die Risikoursachen in den Prozessen ausgemacht und dort auch kontrolliert werden. Folgender Entscheidungsbaum kann bei der Zuordnung helfen:



Möglicherweise können nicht alle identifizierten Risiken gemeindeinternen Prozessen zugeordnet werden. Solche Risiken werden im Rahmen des RM aktiv gesteuert und weisen in der Regel keinen Bezug zum IKS auf. Alle anderen Risiken (bzw. Ursachen oder Auswirkungen), die einem oder mehreren IKS-relevanten Prozessen zugeordnet werden können, definieren die Auswahl der IKS-Schlüsselprozesse aus dem RM.

Schritt 7: Aktionsplan

Der Aktionsplan ist ein Prozessschritt, der parallel während der ganzen Implementierung geführt werden sollte. Bereits festgestellte Lücken oder Schwächen (z. B. bei der Definition des internen Umfeldes) können so im Aktionsplan festgehalten werden. Sowohl das RM als auch das IKS sollten während der Einführungsphase regelmässig auf Schwächen und Optimierungsmöglichkeiten überprüft werden, die im Aktionsplan aufgenommen werden sollten. In der Risiko-Kontroll-Matrix sind insbesondere Risiken mit hoher Eintrittswahrscheinlichkeit, denen Kontrollen mit geringer Wirkung gegenüberstehen.

Jeder im Aktionsplan vermerkte Aspekt sollte von den Verantwortlichen diskutiert und geprüft werden, ob die Kontrollschwäche akzeptiert oder ob etwas unternommen werden soll. Wenn eine Massnahme beschlossen wird, sollte diese beschrieben, einer verantwortlichen Person zugeteilt und mit einem Termin versehen werden. Der Aktionsplan kann somit einerseits als Überwachungsinstrument und andererseits als Diskussionsgrundlage für die laufende Umsetzung und Verbesserung der beiden Führungsinstrumente dienen.

Schritt 8: Präsentation Gemeinderat

Da der Gemeinderat die Gesamtverantwortung für die beiden Führungsinstrumente trägt, sollte er auch den Nutzen erkennen und ziehen können. Daher sollten die Ergebnisse der RM- / IKS-Implementierung dem Gemeinderat zur Begutachtung in geeigneter Form (d. h. maximal zwei bis drei Seiten mit Risk Map, Prozessrisiken und entsprechende Kontrollen, Aktionsplan und Massnahmen) vorgelegt werden. Der Gemeinderat kann nun Korrekturen, Änderungs- und Ergänzungswünsche anbringen.

Schritt 9: Abschluss Implementierung

Die Rückmeldungen des Gemeinderates sollten offen diskutiert und – soweit möglich und sinnvoll – umgesetzt werden. Die endgültige Version des RM und IKS sollten der Exekutive für die Endabnahme durch einen *Gemeinderatsbeschluss* erneut vorgelegt werden

Es ist von zentraler Bedeutung, dass ein Konsens zu Aufbau, Inhalt, sowie Aktualisierung des RM und IKS erzielt und die Berichterstattung klar definiert wurde. Nur so kann ein erwarteter Nutzen aus RM und IKS gewonnen und aktiv in der Führungsarbeit eingesetzt werden.

Die Diskussion und Beschlussfassung des Gemeinderats sollte zwar möglichst rasch nach den letzten Workshops bzw. dem Abschluss der Dokumentation erfolgen. Gleichzeitig sollte aber auch ein mit der Jahresplanung des Gemeinderats abgestimmter Termin gewählt werden (ein Termin direkt nach den Wahlen oder kurz vor Verabschiedung des Budgets lässt häufig kaum Raum für inhaltliche Diskussionen zu).

Schritt 10: Information und Schulung Mitarbeitende

Über die erfolgreiche Implementierung von RM und IKS sollte nun sowohl gegen innen als auch gegen aussen (Einwohnerinnen und Einwohner) informiert werden. Diese Information kann durch eine Informationsveranstaltung oder Hinweise in Printmedien oder elektronischen Medien usw.) erfolgen.

Damit RM und IKS als Führungsinstrumente gelebt werden können, müssen alle Akteure über ihre Rollen und Verantwortlichkeiten Bescheid wissen. Sämtliche Mitarbeitenden der Verwaltung sind entsprechend zu schulen.

2.6.3.5 Betrieb (Risikocontrolling)

Zum eigentlichen Betrieb gehören insbesondere die gemäss Gesetz und Verordnung zwingende periodische Überprüfung. Diese umfasst die Risiko- und Massnahmenüberwachung mit einer systematischen Aktualisierung sowie die periodische Berichterstattung. Wie dies zu erfolgen hat, sollte bereits im Konzepthandbuch (siehe Schritt 1) festgelegt werden.

Risikoüberwachung

Mit der Risikoüberwachung wird sichergestellt, dass die Verantwortlichen der Gemeinde regelmässig über den aktuellen Stand der Risikosituation im Bild sind. Dies beinhaltet einerseits, dass das Wissen über die vorhandenen Risiken auf dem aktuellen Stand sein muss. Sind noch die richtigen Risiken unter Beobachtung? Hat sich die Situation verändert und Risiken bedürfen neuer oder angepasster Massnahmen in der Gemeinde? Andererseits müssen interne und externe Veränderungen wahrgenommen werden, damit neu aufgetretene Risiken rechtzeitig erkannt werden können.

Die Risikoüberwachung erfolgt durch die Verantwortlichen (Risikoeigner) laufend im Rahmen ihrer Tätigkeit. Die Resultate fliessen in das periodische Reporting ein.

Massnahmenüberwachung

Die für die Massnahmen verantwortlichen Personen setzen die ausgewählten Massnahmen um. Die Umsetzung der beschlossenen Massnahmen muss regelmässig überwacht werden. Im Augenmerk der Überwachung stehen Kosten, Termin und Qualität. Die Ergebnisse der Überwachung fliessen in das periodische Reporting ein.

Reporting

RM und IKS sollten sich periodisch (mindestens jährlich) auf der Traktandenliste des Gemeinderates und der Revisionsstelle der Gemeinde befinden. Die Verantwortung zum Reporting kann an den Leiter Finanzen oder Gemeindeschreiber oder auch an eine andere geeignete Person delegiert werden.

Das Reporting informiert unter anderem über:

- Aktuelle Risikosituation
- Umsetzungsstatus der definierten Massnahmen
- bereits getroffenen oder noch zu beschliessende Verbesserungsmassnahmen
- relevanten Ereignisse und Erkenntnisse in der Berichtsperiode
- Gesamtbeurteilung

Das Rechnungsprüfungsorgan muss gemäss § 25 FHGG jährlich prüfen, ob das IKS existiert.

Das IKS sollte durch das Rechnungsprüfungsorgan jährlich getestet bzw. eine Selbsteinschätzung vorgenommen werden. Hierbei sollte das System als Ganzes beurteilt, die Risiko- beurteilung im RM überprüft und die Beurteilung der relevanten IKS-Schlüsselprozesse inklusive der identifizierten Risiken und der implementierten Kontrollen kritisch überprüft werden. Zudem sollte über den Fortschritt hinsichtlich umgesetzter Massnahmen Rechenschaft abgelegt werden.

Mit dem Reporting ist der systematische Prozess des Risikomanagements für die Berichtsperiode abgeschlossen. Die entsprechend nötigen Korrekturmassnahmen fliessen in die nächste Planungsphase des Risikomanagements / IKS ein¹.

¹ Vgl. auch Kapitel 2.6.2 Qualitätsmanagemet im Handbuch Finanzhaushalt der Gemeinden, speziell Kapitel 2.6.3.2 Regelkreis (Plan – Do – Check – Act).