

Managementsysteme sollen nicht Selbstzweck sein

Risikomanagement und Internes Kontrollsystem (IKS) haben in der öffentlichen Verwaltung stark an Bedeutung gewonnen. Gemeinden stehen zunehmend unter Druck, der Privatwirtschaft zu folgen und systematische Massnahmen einzuführen, um Risiken zu minimieren. Wichtig ist, die Managementsysteme nicht als etwas Externes zu begreifen, sondern in den Führungsprozess zu integrieren. Beim Risikomanagement muss zudem der Chancenaspekt berücksichtigt werden. Denn wer nichts riskiert, riskiert stillzustehen und Innovationen zu verpassen.

Mit den gesetzlichen Änderungen im Schweizerischen Obligationenrecht im Jahr 2008 haben Risikomanagement und Internes Kontrollsystem (IKS) an Bedeutung gewonnen. Ein risikoorientiertes IKS ist für privatwirtschaftliche Organisationen Pflicht. Öffentliche Verwaltungseinheiten unterstehen dem öffentlichen Recht; für sie gilt diese Pflicht nicht. Doch sie stehen zunehmend unter Druck, dem Trend der Privatwirtschaft zu folgen und systematische Massnahmen zur Minimierung von Risiken einzuführen. Ende September tauschten sich Vertreter aus Politik, Wissenschaft und Beratung im Rahmen der ersten nationalen Konferenz «Umgang mit Risiken in Schweizer Gemeinden» in Zug zu den Themen Risikomanagement und IKS aus. Organisiert wurde die Konferenz vom Institut für Finanzdienstleistungen Zug der Hochschule Luzern – Wirtschaft.

Grösste Gefahren lauern im Erfolg der Gegenwart

«Es gehört zum Wählerauftrag, dass Politikerinnen und Politiker selbst schwer kalkulierbare politische Risiken managen müssen», sagte Marcel Schwerzmann, Finanzdirektor des Kantons Luzern. Die grössten Gefahren in der Politik würden dabei immer im Erfolg der Gegenwart lauern. Glaubwürdig seien Politikerinnen und Politiker nur dann, wenn sie sich um Lösungen bemühten, die über die Gegenwart hinausgingen. «Risiken einzugehen, gehört zum Polit- und Geschäftsalltag – wer keine Risiken eingeht, steht definitiv still.» Die Devise für das Risikomanagement laute deshalb, das Gewinnpotenzial auszunutzen und das Verlustpotenzial zu minimieren. «Wenn eine Gemeindebehörde den Mut hat, Risiken einzugehen, aber auch in einem frühen Projektstadium Nein sagen kann und Projekte mit zu grossen Risiken oder zu kleiner Erfolgswahrscheinlichkeit abbricht, dann pflegt sie einen guten Um-

gang mit Risiken.» Die Bedeutung eines systematischen Risikomanagements nehme deutlich zu, weil die Politik ihr Handeln immer öfter einer gut informierten Öffentlichkeit erklären müsse. «Risikomanagement braucht den politischen Willen zu Klarheit, Transparenz und öffentlichem Diskurs; dabei ist die Chancenanalyse genauso wichtig wie die Risikoanalyse», sagte Schwerzmann.

Kontrolle im Sinn von Steuerung verstehen

Flemming Ruud, Professor für Betriebswirtschaftslehre am Institut für Accounting, Controlling und Auditing der Universität St. Gallen, betonte, dass Risikomanagement und IKS nicht Selbstzweck seien. «Governance-, Risikomanagement- sowie interne Steuerungs- und Kontrollprozesse sind eng miteinander verflochten.» Sie stünden zudem in einem engen Zusammenhang mit weiteren Prozessen, z. B. mit dem Qualitätsmanagement. Ruud plädierte ausserdem dafür, den Begriff Kontrolle

wie das englische «control» zu verstehen, d.h. im Sinne von «Steuerung und Kontrolle».

«Volksrechte und direkte Demokratie wirken ausgaben- und risikomindernd»

Den Schweizer Gemeinden gehe es im internationalen Vergleich finanziell sehr gut, sagte Reto Steiner, Professor am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern. Er leitete daraus die These ab, dass die Gemeinden bereits über ein Risikomanagement verfügten, das sich bewährt habe. «Volksrechte und direkte Demokratie wirken ausgaben- und risikomindernd, insbesondere, wenn sie mit weitgehend autonomer Finanzpolitik gekoppelt sind – sie sind bestes Risikomanagement.» Ergänzende institutionelle Mechanismen, wie bspw. die Schuldenbremse, könnten mithelfen, finanziell problematische Entscheide zu reduzieren. Zudem seien Aufgabenüberprüfungen als regelmässige Handlungsgrundlage ein sehr gutes Risikomanagement auf politischer Ebene. Managementsysteme seien sub-



Reto Steiner, Professor am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, betonte, Volksrechte und direkte Demokratie seien bestes Risikomanagement.



Ralph Ruoss, Leiter Finanzen der Stadt Wädenswil.
Bilder: Stephanie Blättler



Yvonne Reichlin-Zobrist, Leiterin Gemeindeabteilung des Kantons Aargau.



Marcel Schwerzmann, Finanzdirektor des Kantons Luzern.

sidiär einzusetzen und müssten das oberste Ziel der Gemeindepolitik unterstützen, nämlich das Gemeinwohl zu fördern und zu stärken. «Eine gewisse Kontrolle ist nötig, aber nur so viel, wie der gesunde Menschenverstand es verlangt.» Steiner plädierte zudem für eine Kultur, in der Fehler gemacht werden dürfen und in der daraus gelernt wird. «Risiken einzugehen, bedeutet eben auch, dass Innovationen ermöglicht werden.»

Beim Risikomanagement auch Chancen berücksichtigen

Ein ganzheitliches Chancen- und Risikomanagement wendet die Stadt Zürich an: Es beinhaltet insbesondere strategische Risiken, operative Risiken, Finanzrisiken, Beteiligungsrisiken, Projekt- und Prozessrisiken. Indem auch die Chancen mit einbezogen werden, wird die Akzeptanz gefördert. «Der Chancenaspekt beim Risikomanagement ist sehr wich-

tig», sagte Thomas Kuoni, stellvertretender Direktor der Finanzverwaltung der Stadt Zürich. Die Chance bzw. das Risiko sei dabei auf möglichst einfache Art zu beschreiben. «Weniger die Frage, wo eine Chance oder ein Risiko mathematisch exakt positioniert wird, ist von Bedeutung, sondern die Diskussion über die Chance oder das Risiko und die Festlegung von Massnahmen», sagte Kuoni.

Ziele vor der Einführung eines IKS definieren

Die Stadt Wädenswil am Zürichsee hat kürzlich ein IKS eingeführt. «Es muss einfach und verständlich gehalten werden», betonte Kaspar Schiltz, Mandatsleiter der Treuhand- und Revisionsgesellschaft Mattig-Suter und Partner Schwyz. Er stand der Stadt Wädenswil bei der Einführung des IKS als Berater zur Seite. «Die Ziele und die angestrebte Reichweite des IKS müssen vor dem Projektstart geklärt werden.» Eine frühzeitige

Projektplanung und Sensibilisierung der Betroffenen erleichtere die reibungslose Einführung. «Die systematische Abwicklung und Dokumentation erscheinen im ersten Moment lästig, sind aber für die Sicherung der Ergebnisse unabdingbar», betonte Schiltz. Ein IKS bringe einen Mehrwert über die Erfüllung des Prüfungsstandards 890 und des Gemeindegesetzes hinaus. Dieser Mehrwert müsse aber erkannt und adressatengerecht kommuniziert werden. «Damit ein IKS erfolgreich eingeführt werden kann, müssen zu Beginn dessen Vorteile und der Nutzen erklärt werden», bilanzierte Ralph Ruoss, Leiter Finanzen der Stadt Wädenswil. Die Ersteinführung des IKS sei intensiv gewesen, «aber dank eines systematischen Konzepts und der Unterstützung von Entscheidungsträgern relativ einfach umzusetzen».

Verhältnis von Kosten und Nutzen abwägen

Im Gemeindegesetz des Kantons Aargau ist unter anderem festgelegt, dass der Gemeinderat für die Regelung der internen Kontrolle und der Unterschriftenberechtigung zuständig ist. Bei den IKS-Empfehlungen an die Gemeinden spielt die Kommunikation eine wichtige Rolle. «IKS tönt nach einem riesigen Gebilde, doch im Grunde genommen geht es um ein System, das in den Führungskreislauf integriert wird. Die Herausforderung liegt darin, dies auch entsprechend zu kommunizieren», sagte Yvonne Reichlin-Zobrist, Leiterin Gemeindeabteilung des Kantons Aargau. Mit der Definition von Mindeststandards und einer Abwägung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses könnten auch kleine Gemeinden ein IKS und Risikomanagement mit Erfolg implementieren.

Philippe Blatter

Risikomanagement und IKS erfolgreich implementieren

Wirtschaftsprüfer Lothar Gwerder erläuterte an der nationalen Konferenz «Umgang mit Risiken in Schweizer Gemeinden» in Zug, worauf bei der Implementierung von Risikomanagement und IKS zu achten ist. Die beiden Führungsinstrumente sollten:

- im Gemeinderat und in der Verwaltung verankert sein
- vom Gemeinderat und von der Verwaltungsleitung vorgelebt werden
- der Organisationsgrösse und -komplexität angepasst sein
- durch ein Rahmenkonzept (z. B. ein Konzepthandbuch) klar definiert sein
- systematisch implementiert werden
- möglichst zusammen eingeführt werden, wobei der Fokus zuerst auf das Risikomanagement gerichtet werden sollte
- nicht als einmalige Übung, sondern als Teil der Gemeindeprozesse betrachtet werden
- Schnittstellen und Synergiepotenziale nutzen
- sich auf das Wesentliche konzentrieren
- mithilfe von IT-Tools eingeführt werden, um die Effizienz zu steigern
- in die ganzheitliche Gemeindeführung eingebettet sein
- nicht zum Irrglauben führen, dass es eine hundertprozentige Sicherheit gibt