



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

38/09 Beantwortung des Postulats vom 18. Juli 2009 von Markus Nideröst, Thomas Bühler, Thomas Lehmann und Thomas Barbana namens der FDP Fraktion betreffend Risk Management

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 18. Juli 2009 haben Markus Nideröst und Mitunterzeichnende namens der FDP Fraktion ein Postulat betreffend Risk Management eingereicht. Die Postulanten verweisen auf den anlässlich der Einwohnerratssitzung vom 7. Juli 2009 zur zustimmenden Kenntnisnahme vorgelegten *Planungsbericht Sicherheit* des Gemeinderates:

Der Planungsbericht zeige auf, dass sich die Behörden und auch die Verwaltung mit möglichen Risiken, welche die Gemeinde treffen könnten, bereits befasst haben. Dieses Risikobewusstsein sei der Ausgangspunkt für eine zielgerichtete Bewältigung der Risiken in der Gemeinde. Trotz der Ausführlichkeit über die Instrumente im Bereich Bevölkerungsschutz blieben jedoch einige Fragen ungeklärt, es fehle ein umfassendes Risk Management. Die Postulanten fordern deshalb vom Gemeinderat zu prüfen, wie ein umfassendes Risk Management erstellt werden kann. In diesem Zusammenhang müssten folgende Punkte bearbeitet werden:

1. Die Gefahren und Risiken, welche der Gemeinde drohen, sind zu systematisieren.
2. Die Risiken sollen umfassend aufgezeigt und bewertet werden nach Eintrittswahrscheinlichkeit der erkannten Ursachen. Ebenso muss die Tragweite der Auswirkungen beschrieben und abgeschätzt werden.
3. Welches sind die geeigneten Massnahmen die Risiken in den Griff zu bekommen? Was unternimmt die Gemeinde, um erfasste Gefahren zu verhindern oder um Auswirkungen zu vermindern?
4. Werden die erfolgten Massnahmen überprüft, in welchem Turnus?
5. Wie erreicht der Gemeinderat, dass sich alle Mitarbeitenden im täglichen Denken und Handeln der Risiken und deren Vermeidung bewusst sind?

Der Gemeinderat nimmt zu den gestellten Forderungen und Fragen wie folgt Stellung:

Einleitende Feststellungen

Entgegen der Annahme der Postulanten ging es dem Gemeinderat *beim Planungsbericht Sicherheit* nicht darum, „die Frage des Risk Managements zu klären, mit dem Ziel, Risiken systematisch zu erfassen, zu bewerten und auf festgestellte Risiken die Reaktionen zu planen“ (Auszug aus dem ER-Protokoll Nr. 385 der Sitzung vom 7. Juli 2009). Sinn und Zweck des Planungsberichtes war, den Einwohnerrat im Sinne einer Auslegeordnung über die Aufgaben und Zukunftsperspektiven der einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes zu informieren. Nicht Bestandteil der Berichterstattung waren übergeordnete Themen wie die militärische Sicherheit, die Sicherheit von Grossanlagen wie Atomkraftwerke, die soziale Sicherheit sowie die spezifischen Sicherheitsaspekte in Bezug auf die Gemeindeverwaltung.

Die Eingabe der Postulanten bezieht sich konkret auf das eigentliche Risiko Management (RM) der Gemeindeverwaltung und damit vernetzt auch auf das interne Kontrollsystem (IKS), auf die systematische und regelmässige Identifizierung und Dokumentation der Risiken.

Was bedeutet Risk Management (RM)?

Das Risikomanagement ist geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit einer Unternehmung (Verwaltung) zu optimieren und die Basis für eine wertorientierte Unternehmensführung auszubauen. Die Methodik des RM umfasst alle Phasen von der Risikoanalyse über die Risikozusammenfassung sowie die Risikobewältigung bis hin zur organisatorischen Gestaltung eines Risikomanagement-Systems. Bei der systematischen Identifikation aller auf eine Unternehmung einwirkenden Risiken gilt es insbesondere die strategischen Risiken, die (Finanz-) Marktrisiken, aber auch rechtliche und politische Risiken in Betracht zu ziehen. Ein wirksames RM erfordert eine gute Verankerung in den Geschäftsprozessen der Unternehmung sowie den Einbezug der Mitarbeitenden bei der Umsetzung. Mit organisatorischen Regelungen und einer klaren Verantwortungs-Zuordnung kann sichergestellt werden, dass Risiken frühzeitig identifiziert und regelmässig bewertet werden können. Damit das RM im Unternehmen möglichst auf Akzeptanz stösst und ein unnötiger bürokratischer Aufwand vermieden werden kann ist anzustreben, dass beispielsweise die Informationen des Risikomanagements soweit als möglich in die Unternehmensplanung miteinfließen.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass das Risiko Management in den Führungsprozess eingebettet ist und Schnittstellen zum Strategie-, Budget- bzw. Zielsetzungsprozess sowie zum internen Kontrollsystem (IKS) aufweist.

Internes Kontrollsystem (IKS) bei öffentlichen Verwaltungen

Unter dem Begriff internes Kontrollsystem (IKS) werden alle vom Gemeinderat bzw. von der Gemeindeführung angeordneten Vorgänge, Methoden und Massnahmen verstanden, welche geeignet sind, einen ordnungsgemässen Ablauf des kommunalen/betrieblichen Auftrages und Geschehens sicherzustellen.

Gemäss Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 stellt die kantonale Aufsicht sicher, dass jede Gemeinde über ein Controlling-System verfügt, das die demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen gemäss §§ 5 Abs. 2 und 102 Absatz 1 erfüllt. Zudem unterstützt die kantonale Aufsicht die Gemeinden bei der eigenverantwortlichen Qualitätssicherung. Das Aufsichtsorgan prüft, ob die Gemeinde ein den Mindestanforderungen entsprechendes Controlling-System hat und ob sie dieses auch richtig anwendet. (Gemeindegesetz § 102).

Die Zielsetzungen des internen Kontrollsystems werden wie folgt umschrieben:

- Abwicklung und Optimierung der Prozesse
- Schutz von öffentlichen Ressourcen und Vermögen
- Zuverlässigkeit der Finanz- und Führungsinformationen
- Feststellen und Vermeiden von Missbräuchen und Fehlern
- Einhalten der Gesetzgebung

Die Verantwortung und Koordination liegt beim Gemeinderat, wogegen die Geschäfts- und Dienstabteilungsleitungen für die operative Umsetzung zuständig sind. Die entsprechenden Kontrollen obliegen den legitimierten verwaltungsinternen Stellen sowie den externen Revisions- bzw. Prüfungsgremien.

Umsetzung des Risk Managements (RM) bzw. des internen Kontrollsystems in der Verwaltung (IKS)

Gemäss aktuellem Stand sind die Gemeinden gesetzlich (noch) nicht verpflichtet, ein internes Kontrollsystem einzuführen. Der Gemeinderat Emmen ist sich der Wichtigkeit und des Nutzens eines verwaltungsinternen Kontrollsystems durchaus bewusst. Dementsprechend beschränkte er sich beim IKS bisher nicht nur auf die Prozesse des Rechnungswesens mit Einfluss auf die Jahresrechnung, sondern er hat auch strategische, rechtliche, qualitative und politische Aspekte miteinbezogen.

Anhand einer IKS-Checkliste (Standortbestimmung) darf festgestellt werden, dass der Gemeinderat mit folgenden Dokumenten einen fundierten Standard zu erfüllen vermag:

- Gemeindeordnung, Leitsätze, Legislaturprogramm, Jahresziele
- Organigramm / Stellenbeschreibungen / Stellvertretungen
- Zeichnungs- und Visumsberechtigungen
- Quartalsinformationen zu wichtigen Projekten und zu Kernaufgaben (Reporting)
- Beschreibung Hauptprozesse / Schlüsselkontrollen
- Sitzungswesen (Direktionsrapporte) / Konzept interne Kommunikation

- Verordnung über die Katastrophenhilfe (Gemeindeführungsstab)
- Krisenmanagement-Konzept für die Volksschule
- Evaluation bei der Volksschule. Neben der internen Schulevaluation erfolgt die Schulentwicklung und –evaluation auch durch die zuständigen kantonalen Dienststellen (Bildungscontrolling, Fachstelle Schulevaluation). Die Qualitätssicherung erfolgt in diesem Bereich somit durch ein externes Kontrollsystem.
- * IT-Konzept / Datensicherheit / Zugriffsberechtigungen
 - * Im Interesse der IT-Sicherheit (Informatik-Technologie) wird den wichtigsten Sicherheitsaspekten im Rahmen der IT-Infrastruktur heute wie auch in Zukunft Rechnung getragen. Eine 100-Prozent-Sicherheit ist unrealistisch und wäre finanziell für eine Gemeinde kaum finanzierbar. Deshalb werden Risiken in der IT der Gemeinde Emmen nach der Eintretenswahrscheinlichkeit, nach Auswirkungen und Kostenfolgen bewertet (Gebot der Verhältnismässigkeit).

Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) in Emmen / Controlling

Mit Verweis auf das Reglement (Art. 16) und die Verordnung für den Finanzhaushalt der Gemeinde Emmen (Art. 33 und 34) betreibt der Gemeinderat für die gesamte Gemeindeverwaltung ein Controllingsystem. Die Prinzipien und Vorgaben des RM und IKS sind im Konzept der *wirkungsorientierten Verwaltung (WOV)* mit Einführung in der Gemeindeverwaltung Emmen ab Januar 2010 zielorientiert berücksichtigt. Dem Controlling im Public Management der wirkungsorientierten Verwaltung kommt bezüglich des RM eine wichtige Rolle zu. Das Controlling in der Verwaltung umfasst den gesamten Prozess, von der Zielsetzung zur Planung, Steuerung und Kontrolle. Es sorgt somit dafür, dass Trends frühzeitig erkannt, Massnahmen rechtzeitig ergriffen und realistische Indikatoren gefunden werden; ebenso ist das Controlling für die Sicherstellung der Qualität „zuständig“. Das Controlling umfasst stets die drei Bereiche Leistungscontrolling, Finanzcontrolling und Personalcontrolling.

Das Controlling ist somit eine Methode, die konsequent darauf hinwirkt, dass eine Organisationseinheit ihre gesetzten Ziele erreicht. Andererseits unterstützt das Controlling den Zielfindungsprozess, indem möglichst frühzeitig Entwicklungstrends berücksichtigt werden können.

Für die Berichterstattung über das Controlling ist zentral die Direktion Finanzen und Personelles zuständig. Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission wird vom Gemeinderat zweimal jährlich, jeweils per Ende Juni und Ende September über die relevanten Controlling-Ergebnisse informiert werden.

Handlungsbedarf

Grundsätzlich vertritt der Gemeinderat die Auffassung, dass die Gemeindeverwaltung Emmen über fortschrittliche und wirksame Risikomanagement-Instrumente verfügt. Diesbezüglich sei

als Beispiel auch auf die betriebliche Pandemieplanung verwiesen, deren Konzept sich zweckdienlich auch als Grundlage für andere Szenarien eignen dürfte. Erfasste Risiken werden analysiert und Szenarien für deren Minimierung werden erprobt. Kürzlich fand beispielsweise eine angekündigte Evakuierungsübung im Gemeindehaus statt. Regelmässig werden auch Schulhäuser zu Übungszwecken evakuiert.

Trotzdem erachtet es der Gemeinderat als sinnvoll und angebracht, sich beim Risikomanagement der systematischen Erfassung und Bewertung von Risiken sowie der Steuerung von Reaktionen auf festgestellte Risiken auf Stufe Gemeinderat und auf Prozessebene (in den Direktionen) im Rahmen der Ressourcen vertiefend anzunehmen. Dabei ist das Augenmerk bei der Risikobeurteilung verstärkt auf die externen, fremdbestimmten Risiken zu richten. Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass bei der Komplexität des Risikomanagements die Verantwortlichkeiten und Koordination auf strategischer Ebene (Gemeinderat) und auf operativer Ebene (Verwaltung) klar definiert sein müssen. Wichtig erscheint dem Gemeinderat auch die Verankerung des Risikomanagements in den Arbeitsabläufen sowie der Einbezug der Mitarbeitenden bei der Umsetzung. Mit gezielten organisatorischen Massnahmen soll angestrebt werden, dass Risiken frühzeitig identifiziert und regelmässig bewertet werden (rollender Prozess).

Zusammenfassend kommt der Gemeinderat zum Schluss, dass mit den diversen zur Verfügung stehenden und gezielt eingesetzten Instrumenten im Ergebnis die wesentlichen Anforderungen, die an ein Risikomanagement gestellt werden, durch die Gemeinde Emmen abgedeckt werden. Wo Lücken bestehen, sollen diese geschlossen werden. Indessen ist der Gemeinderat der Ansicht, dass ein umfassendes und systematisches, alle Bereiche abdeckendes Risikomanagement - wie das in einem Grosskonzern gehandhabt wird - für unsere Verhältnisse nicht notwendig und aus Kapazitätsgründen zur Zeit auch nicht machbar ist. Es muss beachtet werden, dass ein öffentliches Gemeinwesen - anders als eine privatrechtliche Unternehmung - auf erhöhte Risiken unter Umständen auch nicht gleich reagieren kann wie das in der Privatwirtschaft möglich wäre. Vorab im Bereich gesetzlich vorgeschriebener Leistungen und Aufträge ist weniger Flexibilität gegeben.

Schlussfolgerung

Im Sinne der vorstehenden Ausführungen ist der Gemeinderat bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Emmenbrücke, 9. Juni 2010

Für den Gemeinderat

Dr. Thomas Willi
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber