

# **Gemeinderisiken 2021**

Wie wirkt sich die Covid-19 Pandemie auf die Risiken, das interne Kontrollsystem und das Risikomanagement in Schweizer Gemeinden aus?

Bern, 01. November 2021

**Prof. Dr. Markus Arnold**  
Institut für Unternehmensrechnung und Controlling (IUC)

**Joel Haueter**  
Public Finance AG

# Executive Summary

---

- Die grössten Risiken in Jahr 2021 für Schweizer Gemeinden sind soziale Risiken (z.B. steigende Kosten im Sozialbereich, Änderungen im kantonalen Lastenausgleich) sowie Finanzierungsrisiken (z.B. steigender Finanzbedarf, steigende Verschuldung).
- Insgesamt stieg die Risikoeinschätzung in Schweizer Gemeinden mit dem Ausbruch der Covid-19 Pandemie an.
- Gleichzeitig mit der erhöhten Risikoeinschätzung nahmen während der Covid-19 Pandemie auch die standardisierte Umsetzung von IKS- und Risiko-Management-Aktivitäten zu.
- Rund 30% der Gemeinden haben heute ein gesamtheitliches und standardisiertes IKS und Risiko-Management. Weitere rund 30% planen die Einführung eines standardisiertem IKS und Risiko-Management in den nächsten Jahren.
- Für die Schweizer Gemeinden überwiegt der Nutzen von IKS und RM deutlich deren Kosten.
- In 2021 rührten die Schadensfälle in den Gemeinden stärker von finanziellen und wirtschaftlichen sowie gesellschaftlichen und politischen Risiken her als vor der Covid-19 Pandemie.

# Übersicht

---

1	Studiendesign und Studienteilnehmende
2	Welche Risiken sind für Schweizer Gemeindeverwalter relevant?
3	Wie wird den Risiken in Schweizer Gemeinden entgegengetreten?
4	Welche Auswirkungen haben Schadensfälle in Schweizer Gemeinden?

Insgesamt haben 392 Schweizer Gemeinden an der Online-Studie teilgenommen. Davon haben 142 Gemeinden bereits 2019 an der Vorgänger-Umfrage teilgenommen.

### Informationen zur Organisation der Studie

- Die Umfrage wurde im Frühjahr und Sommer 2021 vom Institut für Unternehmensrechnung und Controlling der Universität Bern in Zusammenarbeit mit der PublicFinance AG unter der Leitung von Prof. Dr. Markus Arnold und Joel Haueter durchgeführt.
- Mitarbeitende der Gemeindeverwaltungen von 392 Schweizer Gemeinden haben die Umfrage vollständig ausgefüllt. 142 Gemeinden, die bereits 2019 an der Studie teilgenommen hatten, nahmen in 2021 erneut teil.

### Inhalt der Umfrage

- Die Studie befragte Mitarbeitende der Gemeindeverwaltung zu den IKS- und RM-Aktivitäten und -Prozessen in ihrer Gemeinde, z.B. wie lange solche schon existieren oder wie häufig sie durchgeführt werden.
- Zudem wurden die Teilnehmenden gebeten, eine Einschätzung verschiedener Schadensfallrisiken sowie effektiv eingetretener Schadensfälle abzugeben. Als Schadensfall werden beispielsweise existenzielle Steuerausfälle, Datenverlust oder Schäden durch Naturkatastrophen bezeichnet.

### Methodik der Umfrage

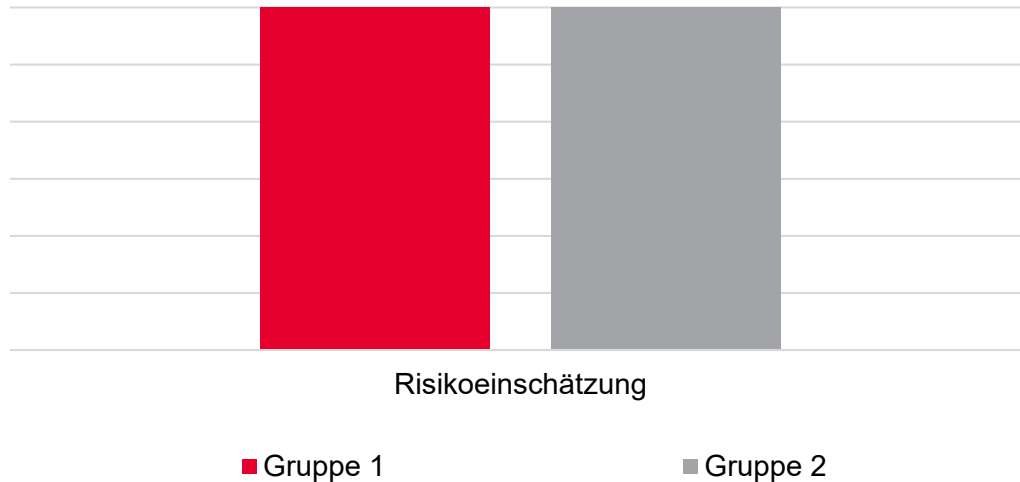
- Mithilfe von Likert-Skalen wurde erhoben, wie Kosten und Nutzen von IKS und RM im Verhältnis zueinander stehen und wie die Gefahr ausgewählter Risiken eingeschätzt wird.
- Die Daten der Umfrage aus 2021 wurden gemeinsam mit den Umfragedaten aus 2019 ausgewertet. Dabei wurden verschiedene Subgruppen (z.B. nach Grösse, Teilnahme an beiden Umfragen, oder Risikoeinschätzung) gebildet um ausgewählte Vergleiche verfeinert darzustellen.

Aufgrund der Verfügbarkeit von Umfragedaten zum selben Thema, welche 2019 in Schweizer Gemeinden erhoben wurden, können die Veränderungen des Risikomanagements während der letzten 2 Jahre sowie die Auswirkungen des Ausbruchs der Covid-19 Pandemie auf die Risikoentwicklungen in Schweizer Gemeinden verlässlich analysiert werden. Um ausgewählte Fragestellungen besonders genau zu untersuchen, werden in manchen Grafiken nur die Daten der Gemeinden aufgeführt, die an beiden Umfragen teilgenommen haben. Auf der folgenden Folie ist eine Erklärung zu den gewählten Farbschemas für die verschiedenen analysierten Gruppen abgebildet.

Methodisch wurden zwei verschiedene Gruppen ausgewertet: die Antworten von allen teilnehmenden Gemeinden und die Antworten von jenen, die an beiden Studien teilnahmen.

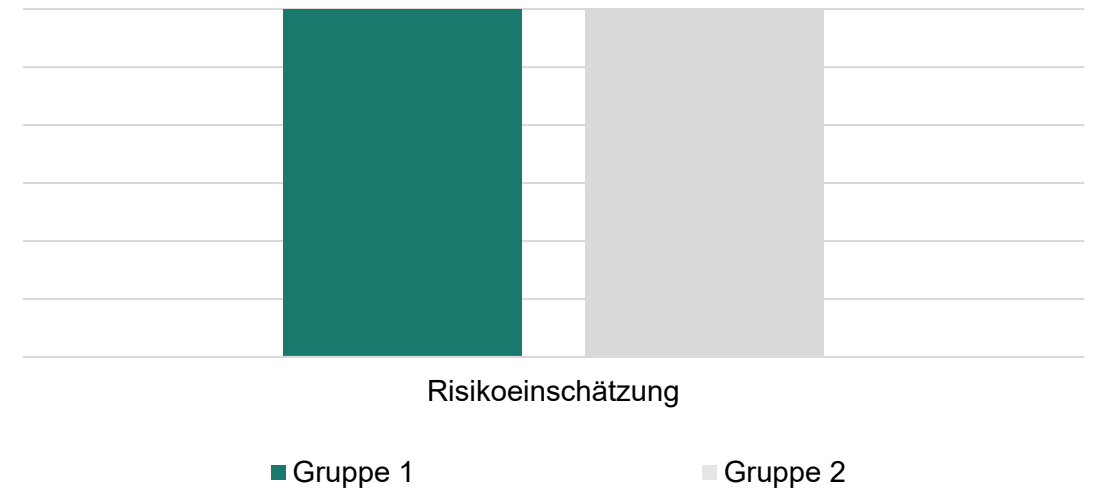
### 1 Alle teilnehmenden Gemeinden 2019 und 2021

Vergleich zwischen Gruppen aus allen teilnehmenden Gemeinden 2021 und 2019



### 2 Die Gemeinden, die sowohl 2019 als auch 2021 teilnahmen

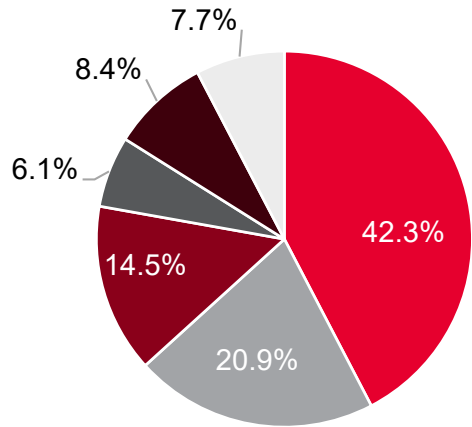
Vergleich zwischen Gruppen aus den Gemeinden, die in beiden Jahren teilgenommen haben



In der Ergebniszusammenfassung werden die Grafiken der Zusammenfassung in einem der beiden Farbschemas dargestellt. Das linke Farbschema in rot-grau bezieht sich immer auf Daten aus allen Gemeinden, die an der Umfrage der jeweiligen Jahre (2019 und/oder 2021) teilgenommen haben. Das rechte Farbschema in hellrot-hellgrau bezieht sich immer auf Daten aus denjenigen Gemeinden, die sowohl 2019 als auch 2021 an der Umfrage teilgenommen haben. Die Grafiken im ersten Farbschema (rot-grau) bilden die jeweilige Tendenz in den Jahren ab, aber haben insgesamt eine geringere Vergleichbarkeit als die Grafiken im zweiten Farbschema (grün-hellgrau).

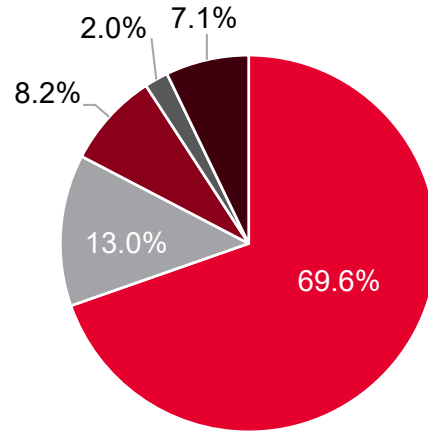
392 Gemeinden nahmen an der Online-Studie der Universität Bern teil. Die Studie wurde in knapp 70% der Fälle von Finanzverwaltern/innen ausgefüllt, die sich gut mit IKS und RM auskennen.

Gemeindegrosse nach Einwohner (in %)



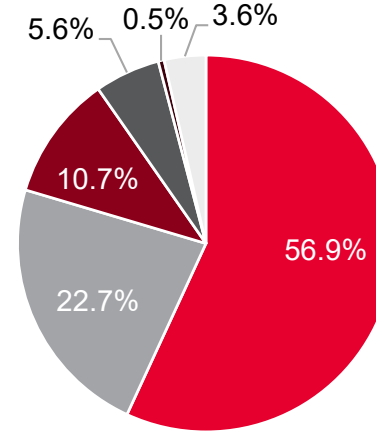
- <2000
- 2000-3999
- 4000-5999
- 6000-7999
- 8000-14999
- >15000

Tätigkeit der Teilnehmenden (in %)



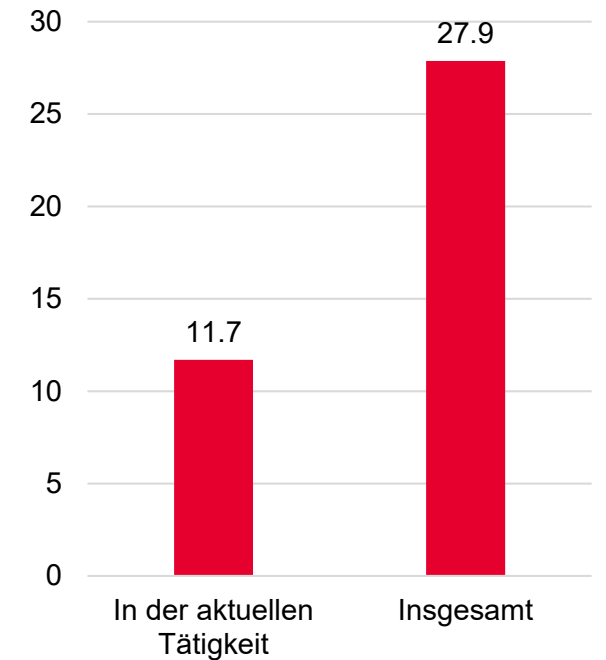
- Finanzverwalter/Leiter Finanzen
- Gemeindeschreiber
- Gemeindevorwarter
- Gemeindepräsident
- Obligatorische Schule
- Anderes

Höchster Bildungsabschluss (in %)



- Höhere Fach- und Berufsausbildung
- Universität/Fachhochschule
- Berufslehre/-schule
- Maturität/Diplommittelschule
- Obligatorische Schule
- Anderes

Berufserfahrung (in Jahren)



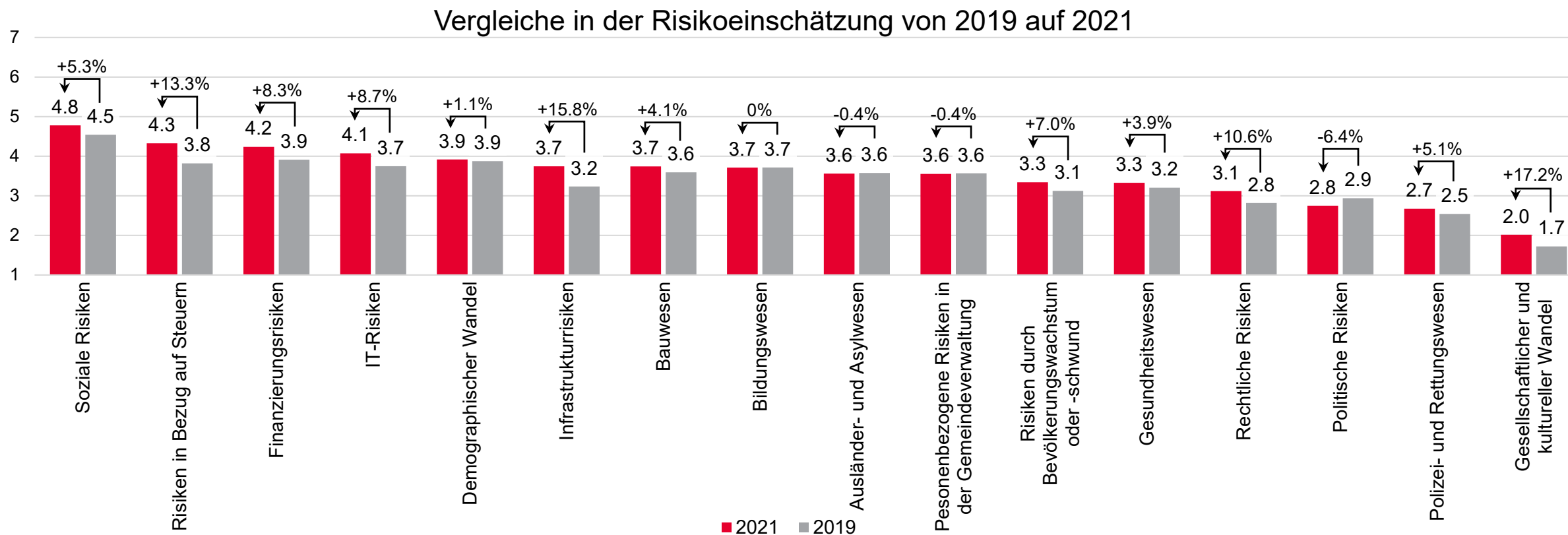
Über 40% der teilnehmenden Gemeinden hatte weniger als 2'000 und rund 20% zwischen 2'000 und 4'000 Einwohner. Der meistgenannte Bildungsabschluss ist die höhere Fach- und Berufsausbildung, welche fast 60% der Teilnehmenden angab. Knapp ein Viertel gab einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss als höchsten Bildungsabschluss an. Die Teilnehmenden sind im Schnitt seit knapp 12 Jahren in der aktuellen Stelle tätig und haben insgesamt fast 28 Jahre Berufserfahrung.

# Übersicht

---

- 1 Studiendesign und Studienteilnehmende
- 2 Welche Risiken sind für Schweizer Gemeindeverwalter relevant?
- 3 Wie wird den Risiken in Schweizer Gemeinden entgegengetreten?
- 4 Welche Auswirkungen haben Schadensfälle in Schweizer Gemeinden?

Den stärksten Anstieg der Risikoeinschätzung während der Covid-19 Pandemie kann bei Infrastrukturrisiken und Risiken in Bezug auf Steuern beobachtet werden.

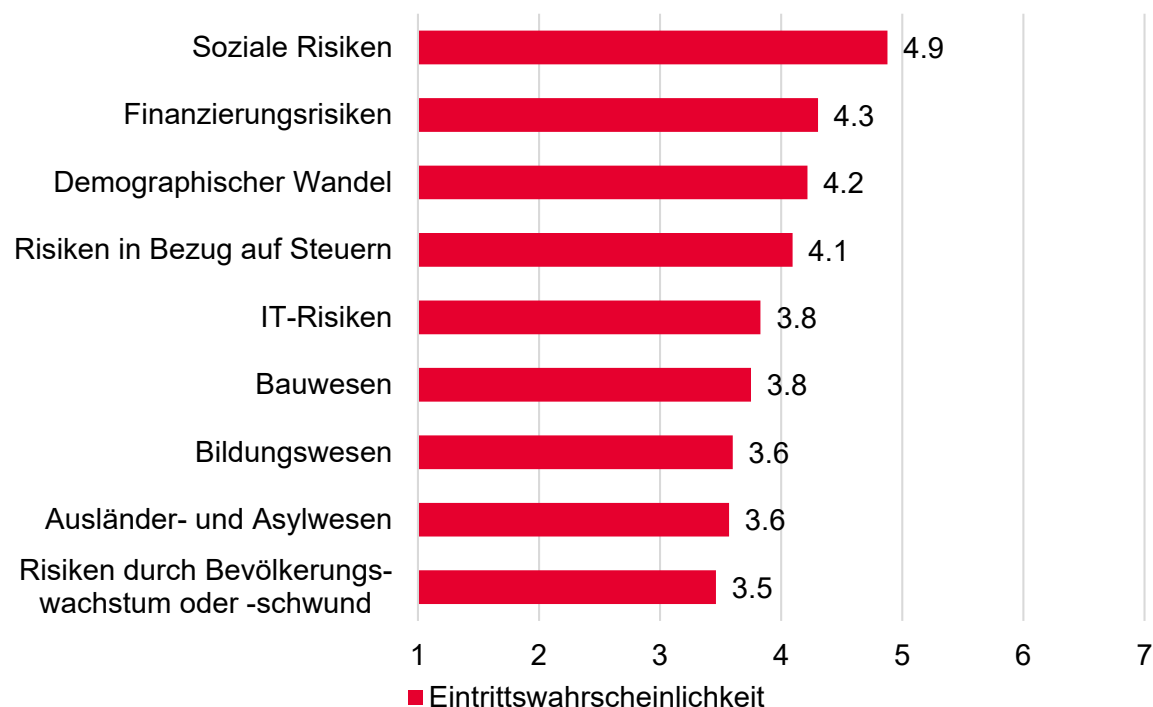


Soziale Risiken waren bereits vor dem Ausbruch der Covid-19 Pandemie am relevantesten und gewannen während der Covid-19 Pandemie sogar noch an Bedeutung. Die Risikoeinschätzungen in 2021 von Risiken durch gesellschaftlichen und kulturellen Wandel, Infrastrukturrisiken sowie Risiken in Bezug auf Steuern sind bedeutend angestiegen im Vergleich zu 2019. 2021 ist die Risikoeinschätzung von Risiken im Gesundheitswesen ebenfalls angestiegen, aber überraschenderweise nur in kleinem Ausmass.

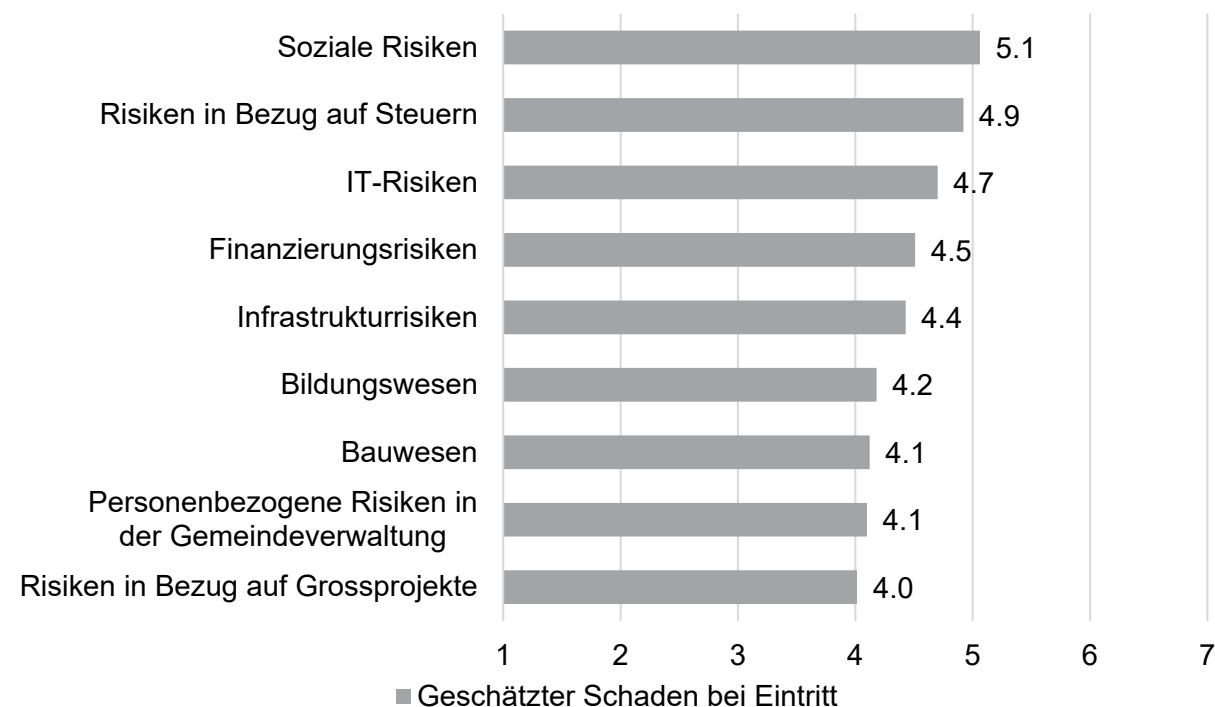


Schweizer Gemeinden schätzen 2021 den Eintritt von sozialen Risiken (z.B. steigende Kosten im Sozialbereich) als am wahrscheinlichsten sowie deren Schaden bei Eintritt als am höchsten ein.

Eintrittswahrscheinlichkeit 2021



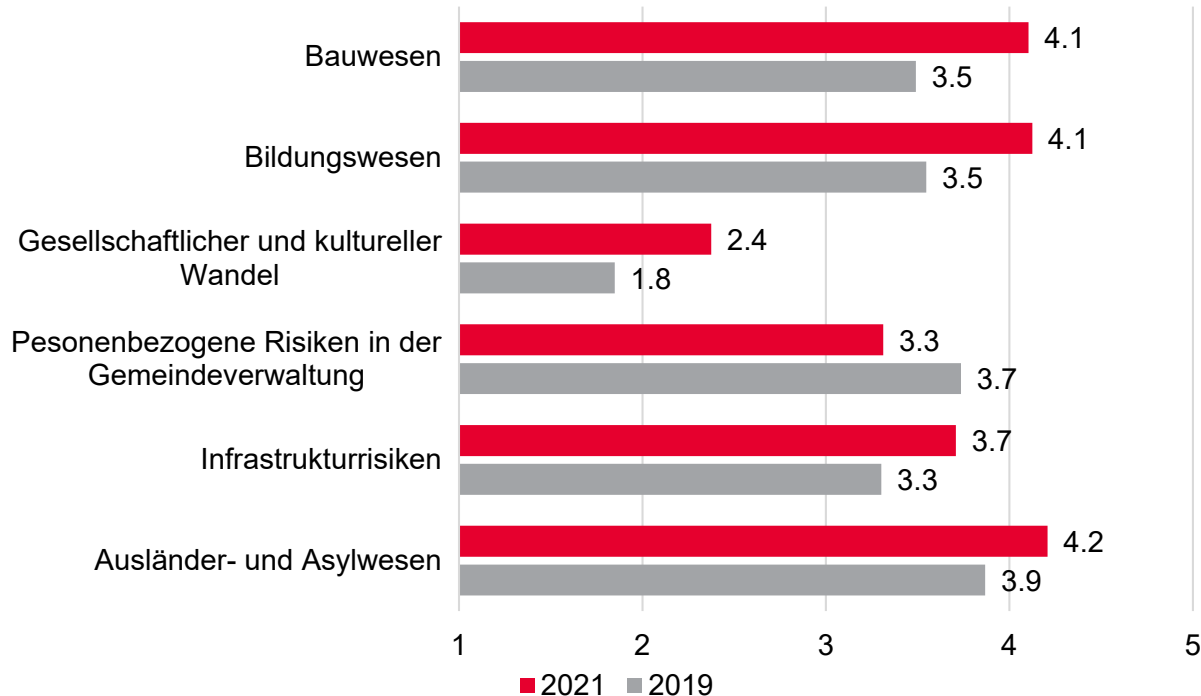
Schaden bei Eintritt 2021



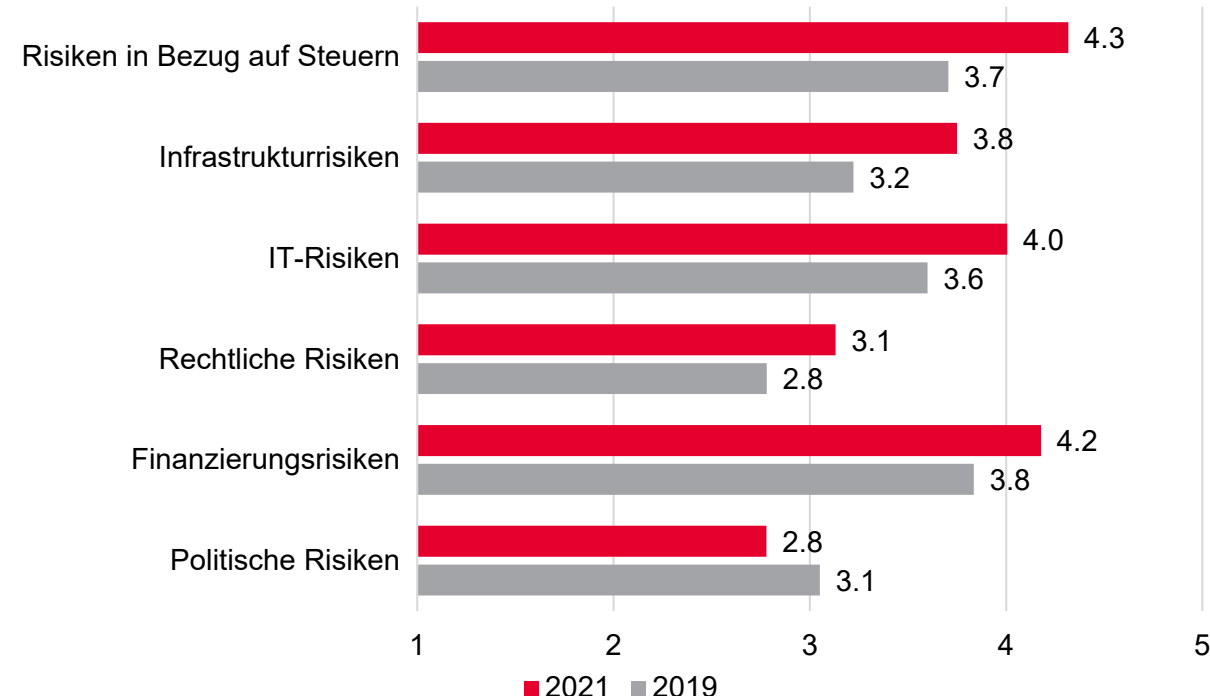
Die Risikoeinschätzung 2021 kann in Eintrittswahrscheinlichkeit und geschätzter Schaden bei Eintritt unterteilt werden. Sowohl die Eintrittswahrscheinlichkeit von Finanzierungs-, Steuer- und IT-Risiken wie auch deren Schaden bei Eintritt wird ebenfalls als hoch eingeschätzt. Der Eintritt von Risiken in Bezug auf die Bevölkerung (Demografischer Wandel, Ausländer- und Asylwesen, Bevölkerungswachstum oder -schwund) wird zwar als wahrscheinlich eingeschätzt, deren Schaden bei Eintritt allerdings nicht. Risiken, die in Zusammenhang mit Bauten und Infrastruktur stehen, könnten beim Eintritt grossen Schaden verursachen, werden jedoch als weniger wahrscheinlich betrachtet.

Grosse und kleine Gemeinden waren unterschiedlich von der Covid-19 Pandemie betroffen – was sich auch in der Veränderung der Risikoeinschätzungen widerspiegelt.

Grösste Veränderungen der Risikoeinschätzung in grossen Gemeinden ( $\geq 10'000$  Einwohner)



Grösste Veränderungen der Risikoeinschätzung in kleinen Gemeinden ( $< 10'000$  Einwohner)



In grossen Gemeinden gab es die grössten Veränderungen in der Risikoeinschätzung bei Risiken im Bauwesen, im Bildungswesen sowie bei Risiken durch gesellschaftlichen und kulturellen Wandel. Diese Risiken in 2021 wurden alle höher eingeschätzt. In kleinen Gemeinden gab es die grössten Veränderungen bei Risiken in Bezug auf Steuern, Infrastrukturrisiken und IT-Risiken, die ebenfalls in 2021 alle höher eingeschätzt wurden. Dies zeigt, dass grosse und kleine Gemeinden die Auswirkungen der Covid-19 Pandemie in unterschiedlichen Bereichen spüren.

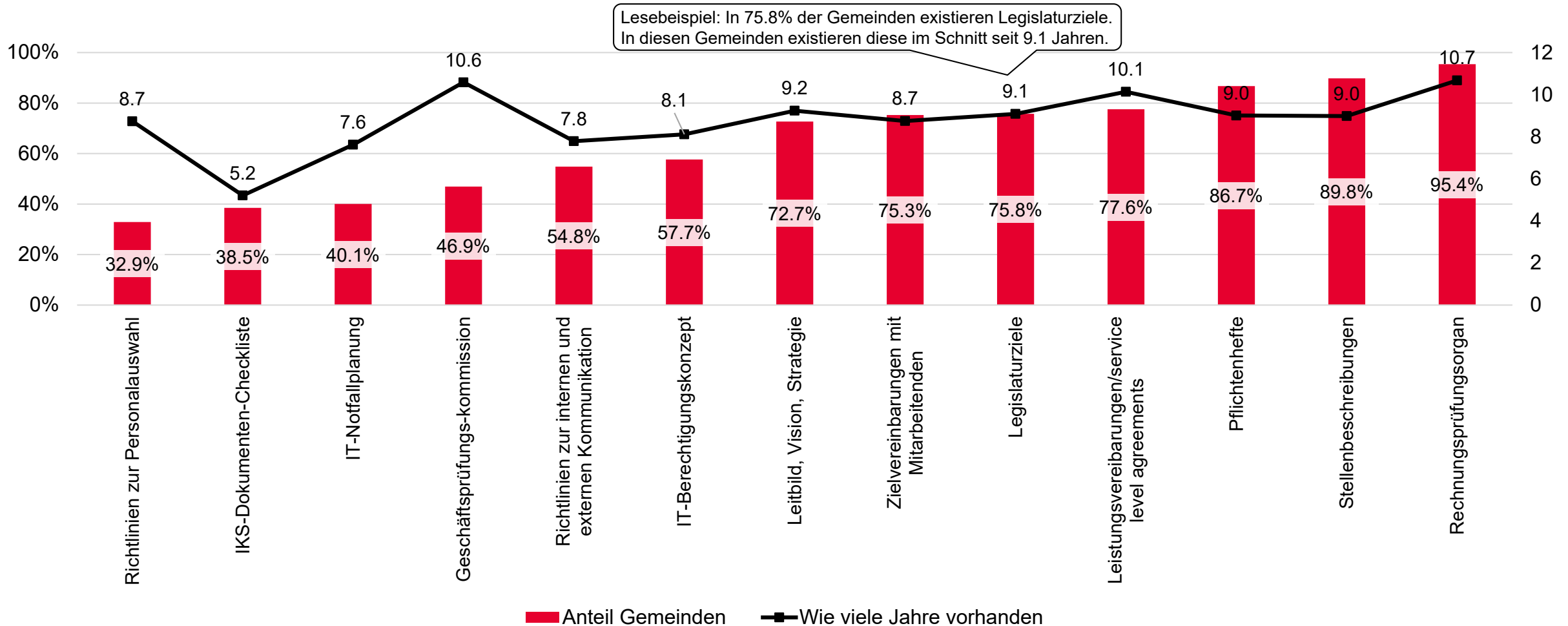
# Übersicht

---

- 1 Studiendesign und Studienteilnehmende
- 2 Welche Risiken sind für Schweizer Gemeindeverwalter relevant?
- 3 Wie wird den Risiken in Schweizer Gemeinden entgegengetreten?**
- 4 Welche Auswirkungen haben Schadensfälle in Schweizer Gemeinden?

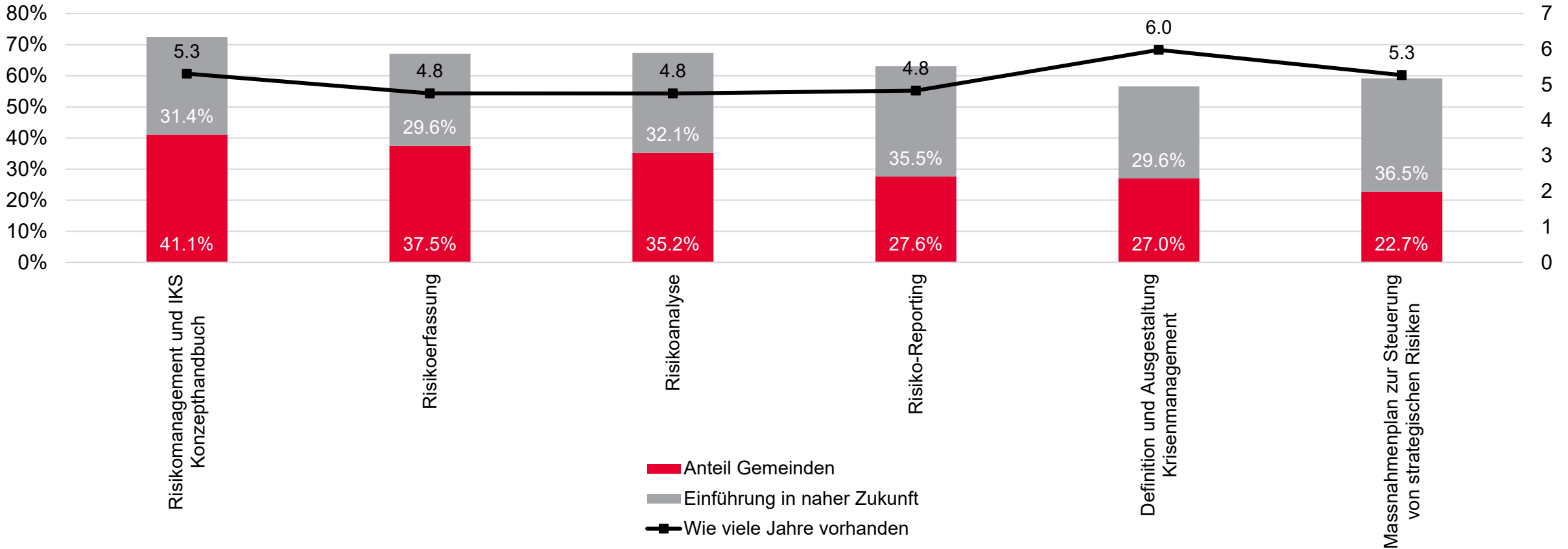
Obwohl viele IKS- und Risiko-Management Prozesse bereits standardmässig implementiert sind, besteht bei vielen weiteren standardisierten Dokumentationen noch Verbesserungspotential.

Vorhandene Standarddokumente und Rahmenbedingungen in Schweizer Gemeinden (in %)



Ein strukturiertes und standardisiertes IKS und RM existiert nur in rund 30% der Gemeinden. Weitere gute 30% planen allerdings, in naher Zukunft solche Dokumente einzuführen.

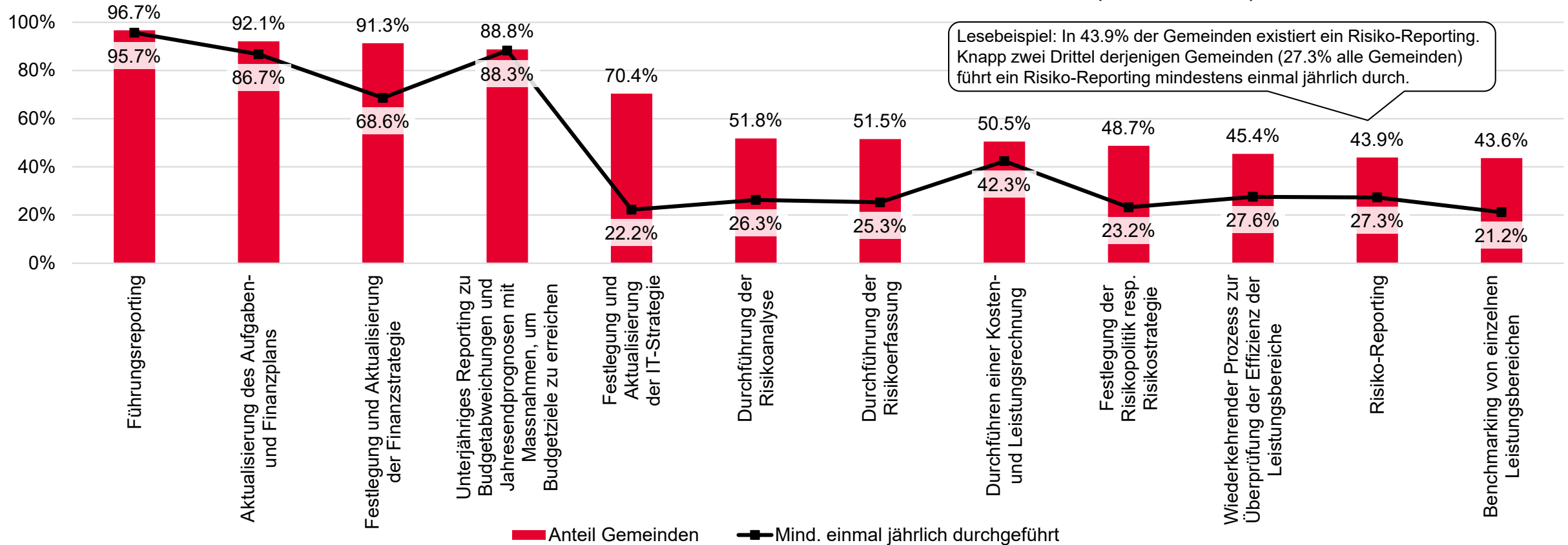
Vorhandene IKS- und RM-Dokumente in Schweizer Gemeinden (Anteile in %)



Ein knapper Drittel der Gemeinden plant, die jeweils fehlenden Dokumente und Aktivitäten in naher Zukunft einzuführen. Den grössten Anteil machen dabei das Risiko-Reporting und ein Massnahmenplan zur Steuerung von strategischen Risiken aus.

IKS- und RM-Prozesse zur internen Steuerung und Kontrolle werden bisher nach wie vor oftmals nur unsystematisch durchgeführt.

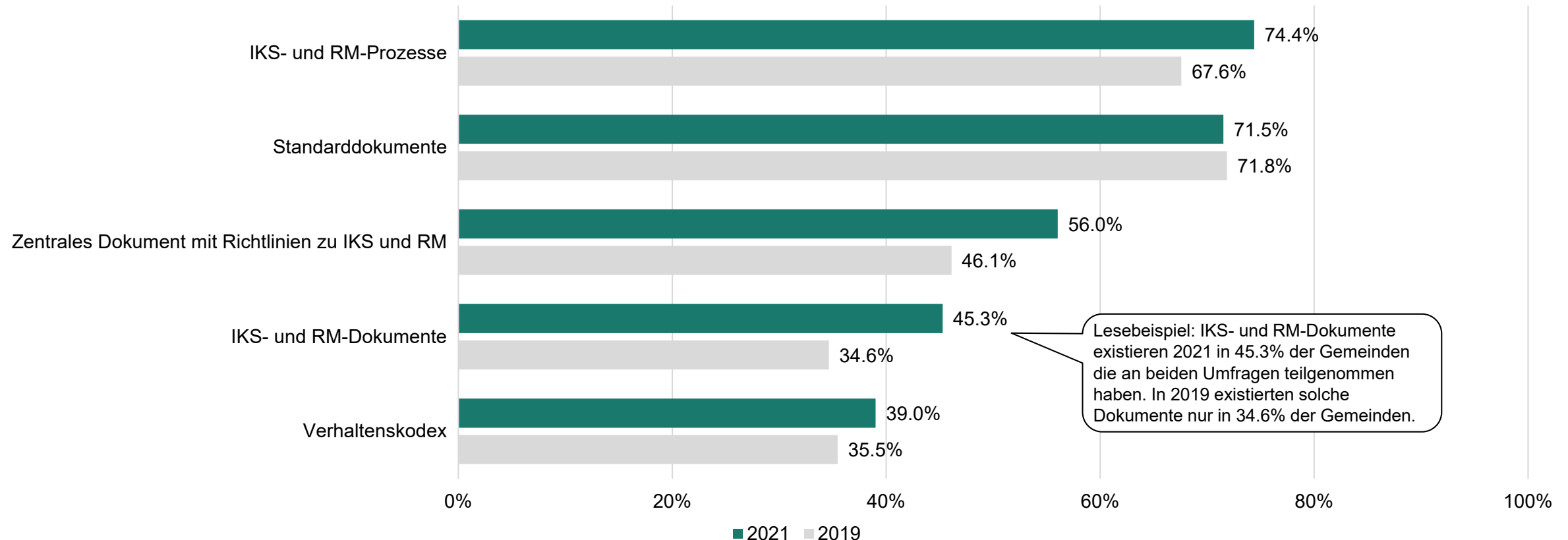
Vorhandene IKS- und RM-Dokumente in Schweizer Gemeinden (Anteile in %)



Gut zwei Drittel der Gemeinden, die IKS-Prozesse und RM-Aktivitäten implementiert haben, führen diese im Schnitt mindestens einmal jährlich durch. Insbesondere Aktivitäten des Risikomanagements werden nicht regelmässig durchgeführt, selbst wenn sie implementiert sind.

Während der Covid-19 Pandemie nahm bei denjenigen Gemeinden, die an beiden Studien teilgenommen haben, der Anteil an vorhandenen Dokumenten und Prozessen insgesamt zu.

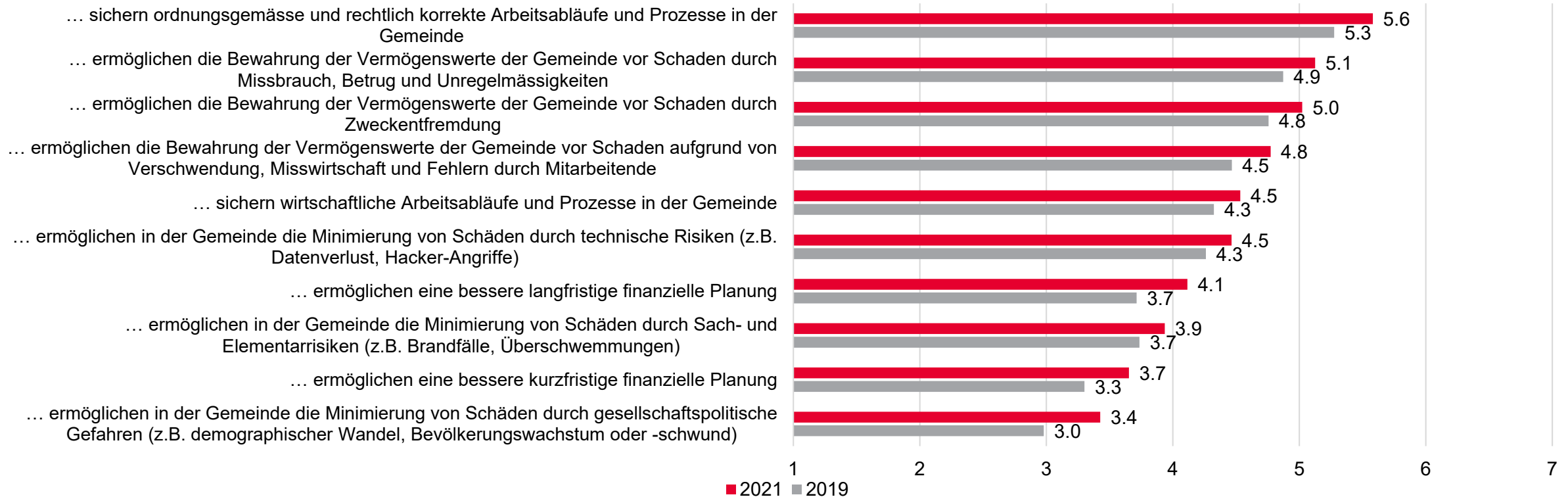
Existenz von IKS- und RM-Dokumenten und -Prozessen nach Jahr



Am stärksten nahm die Existenz von IKS- und RM-Dokumenten zu (+10.7%), gefolgt von dem zentralen Dokument, welches Richtlinien zu IKS und RM enthält und Rollen und Verantwortlichkeiten in Bezug auf beide Instrumente klärt (+9.9%), sowie IKS- und RM-Prozessen (+6.8%).

Aufgrund der Covid-19 Pandemie hat sich der Nutzen von IKS- und RM-Aktivitäten verstärkt. Gemeinden schätzen die Bedeutung von IKS und RM höher ein als vor der Covid-19 Pandemie.

### Der Nutzen von IKS und RM: IKS und RM ...

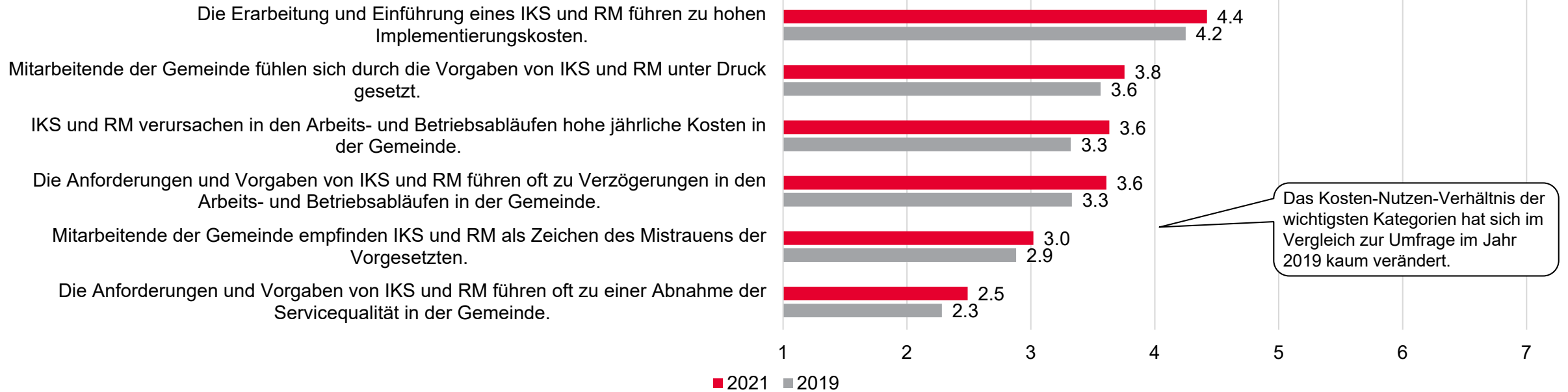


IKS und RM werden vor allem reaktiv-defensiv genutzt, nicht jedoch proaktiv-antizipierend als internes Steuerungsinstrument, um die Effizienz in den Gemeindeprozessen zu erhöhen. Gemeinden sehen den Nutzen von IKS und RM vor allem in der Sicherstellung von korrekten Arbeitsabläufen und Bewahrung der bestehenden Vermögenswerte vor Schäden verschiedener Art, jedoch nach wie vor weniger für eine Verbesserung der kurz- und langfristigen finanziellen Planung. Damit nutzen Schweizer Gemeinden das Potential von IKS und RM nicht aus.

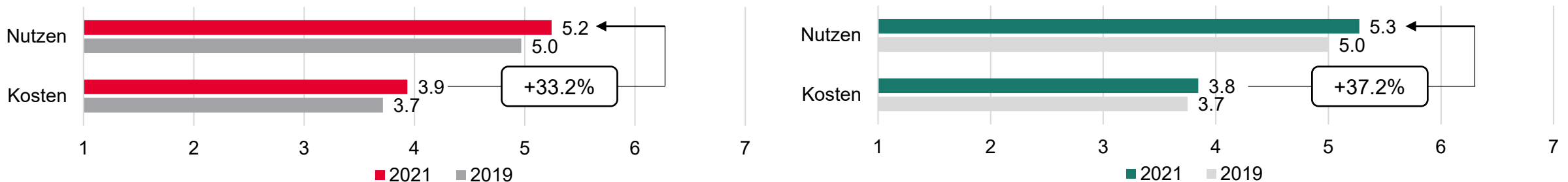


Auch die Kosten von IKS und RM sind während der Covid-19 Pandemie zum Teil angestiegen. Allerdings überwiegt der Nutzen nach wie vor deutlich die Kosten.

### Die Kosten von IKS und RM



### Durchschnittlicher Nutzen und Kosten der drei jeweils wichtigsten Kategorien im Vergleich



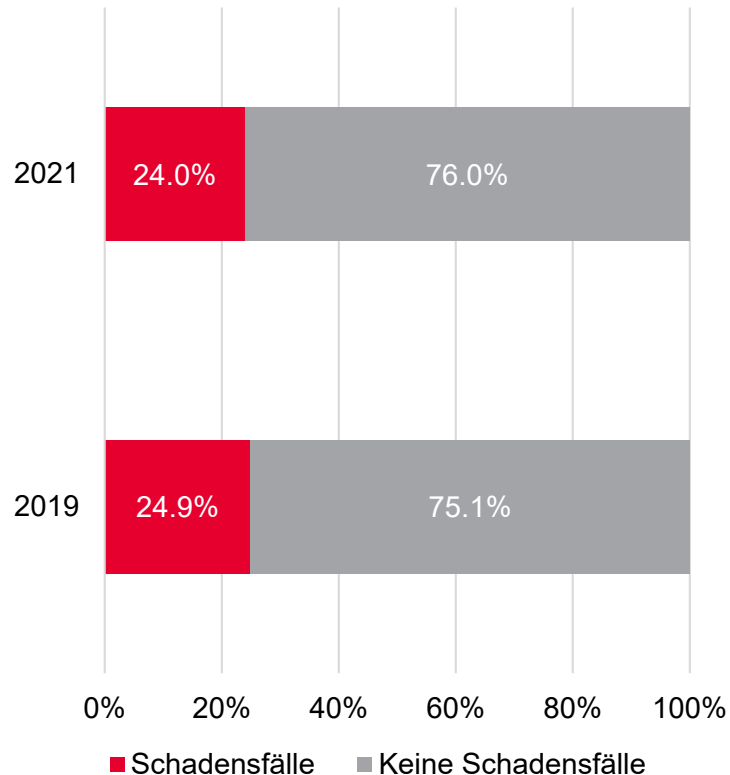
# Übersicht

---

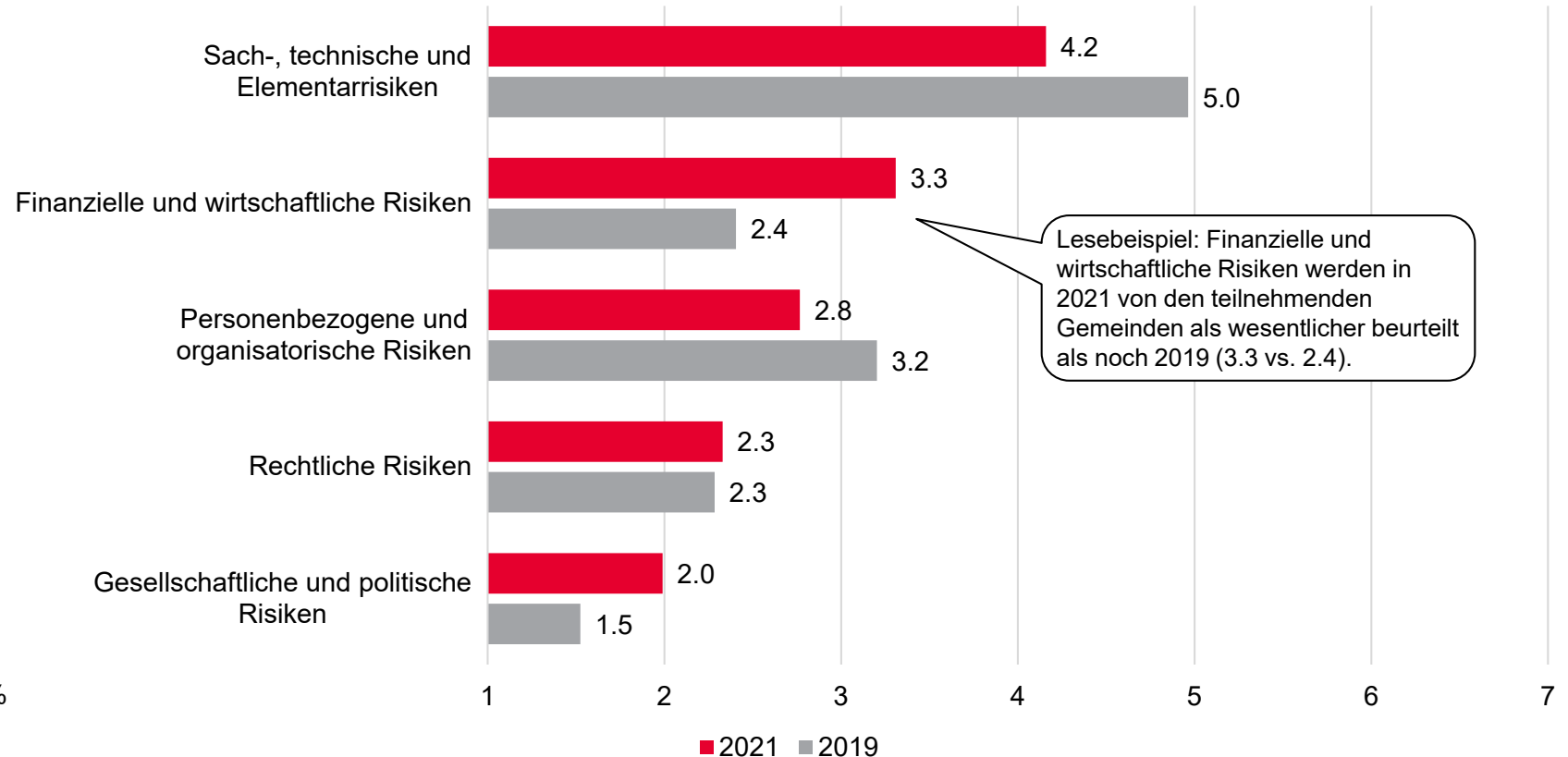
- 1 Studiendesign und Studienteilnehmende
- 2 Welche Risiken sind für Schweizer Gemeindeverwalter relevant?
- 3 Wie wird den Risiken in Schweizer Gemeinden entgegengetreten?
- 4 Welche Auswirkungen haben Schadensfälle in Schweizer Gemeinden?**

Obschon sich der Anteil an Gemeinden mit Schadensfällen kaum veränderte, stammen 2021 die Schadensfälle vermehrt von finanziellen und gesellschaftlichen Risiken.

Schadensfälle in den letzten 10 Jahren



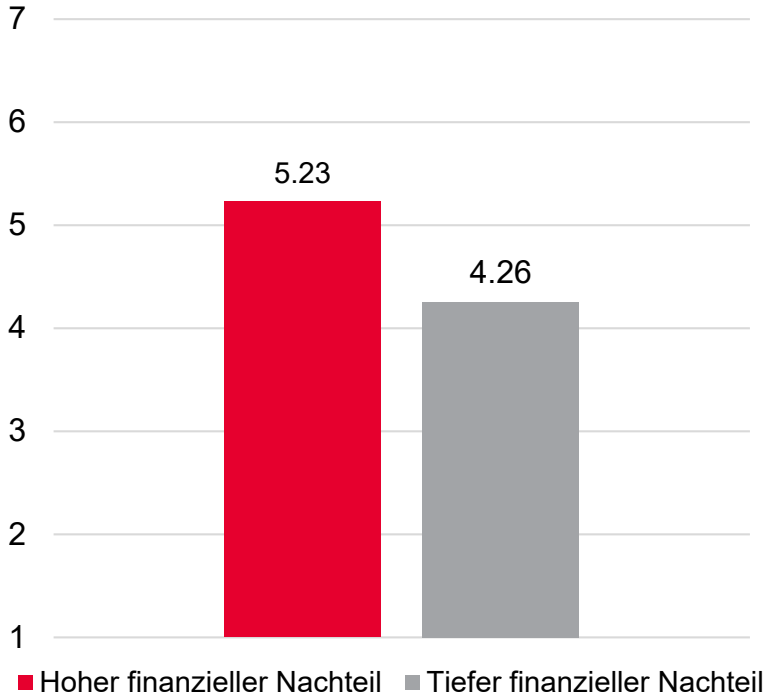
Risikokategorien der Schadensfälle der letzten 10 Jahre



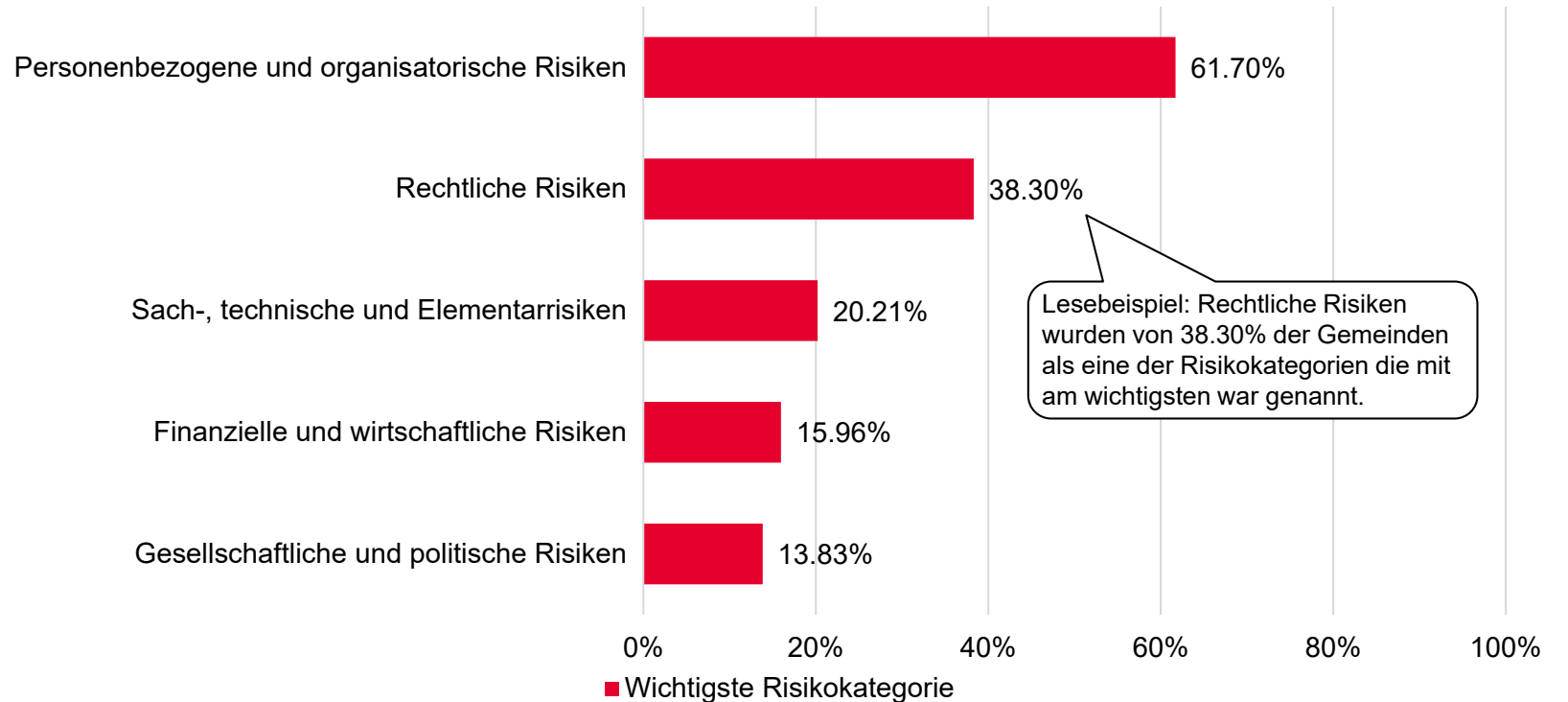
Obschon Sach-, technische und Elementarrisiken in 2021 nach wie vor die wichtigste Schadensfallkategorie darstellen, nahm deren Wichtigkeit während der Covid-19 Pandemie ab. Ebenfalls spielten personenbezogene und organisatorische Risiken eine kleinere Rolle als noch 2019.

Ein hoher finanzieller Nachteil durch Schadensfälle führt zu mehr implementierten Massnahmen um in Zukunft solche Schadensfälle zu vermeiden.

Massnahmen nach Höhe des Finanziellen Nachteils (2021)



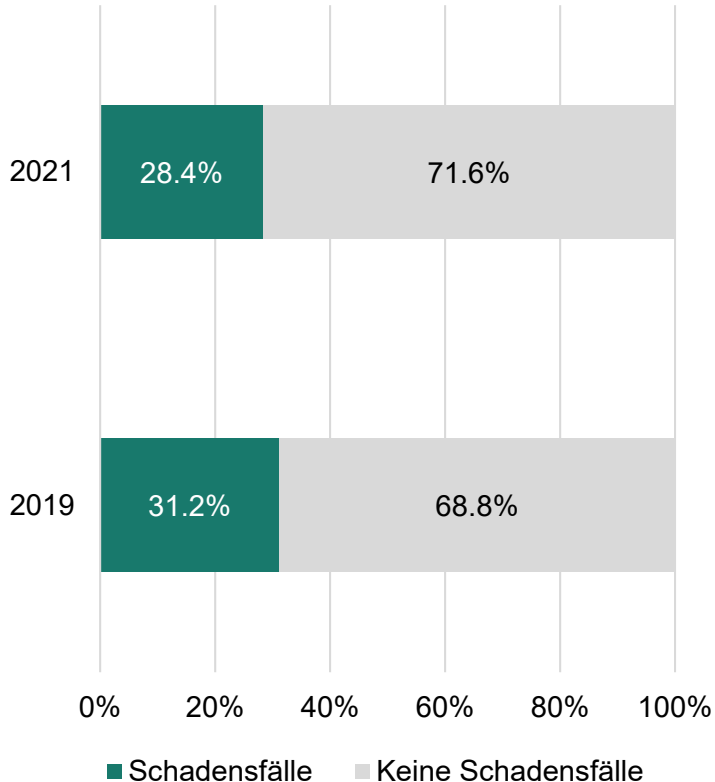
Verantwortung für Schadensfälle (2021)



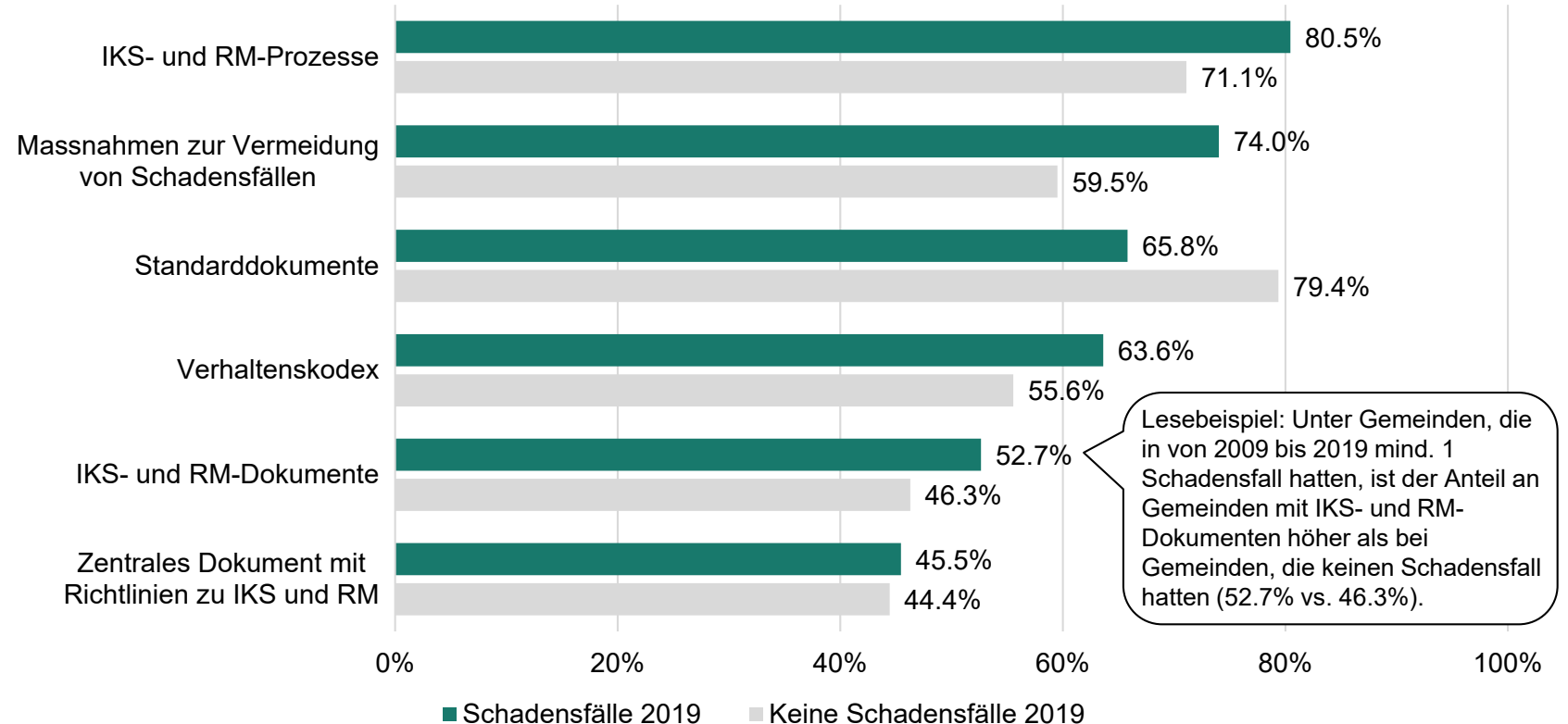
Personenbezogene und organisatorische Risiken waren bei über 60% der Gemeinden eine der mit am wichtigsten Risikokategorien für die entstandenen Schadensfälle. Diese Kategorie wurde oft gewählt, jedoch nie mit besonders hoher Gewichtung. Sach- technische und Elementarrisiken, welche die grösste Rolle für Schadensfälle spielten, wurden nur von 20% der Gemeinden als wichtigste Kategorie angegeben. Das heisst, dass solche Schadensfälle zwar nicht häufig auftreten, aber wenn sie vorkommen, diese oft verheerende Auswirkungen haben.

Die Gemeinden, die 2019 Schadensfälle erlebten hatten, hatten in 2021 mehr Massnahmen, um zukünftige Schadensfälle zu vermeiden, sowie mehr IKS- und RM-Aktivitäten eingeführt.

Schadensfälle in den letzten 10 Jahren



In 2021 implementierte IKS- und RM-Aktivitäten in Abhängigkeit von Schadensfällen bis 2019

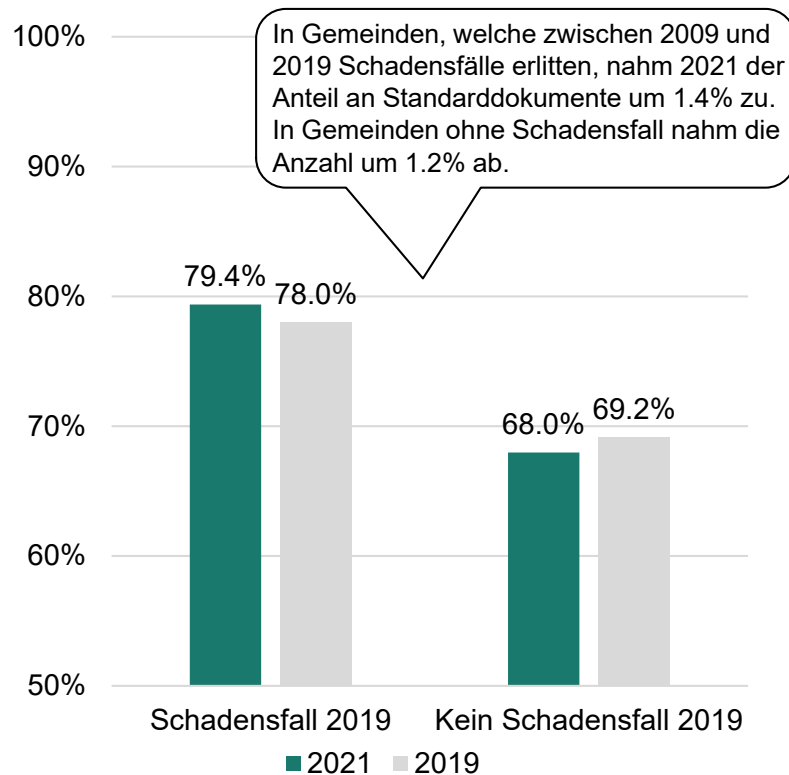


Lesebeispiel: Unter Gemeinden, die in von 2009 bis 2019 mind. 1 Schadensfall hatten, ist der Anteil an Gemeinden mit IKS- und RM-Dokumenten höher als bei Gemeinden, die keinen Schadensfall hatten (52.7% vs. 46.3%).

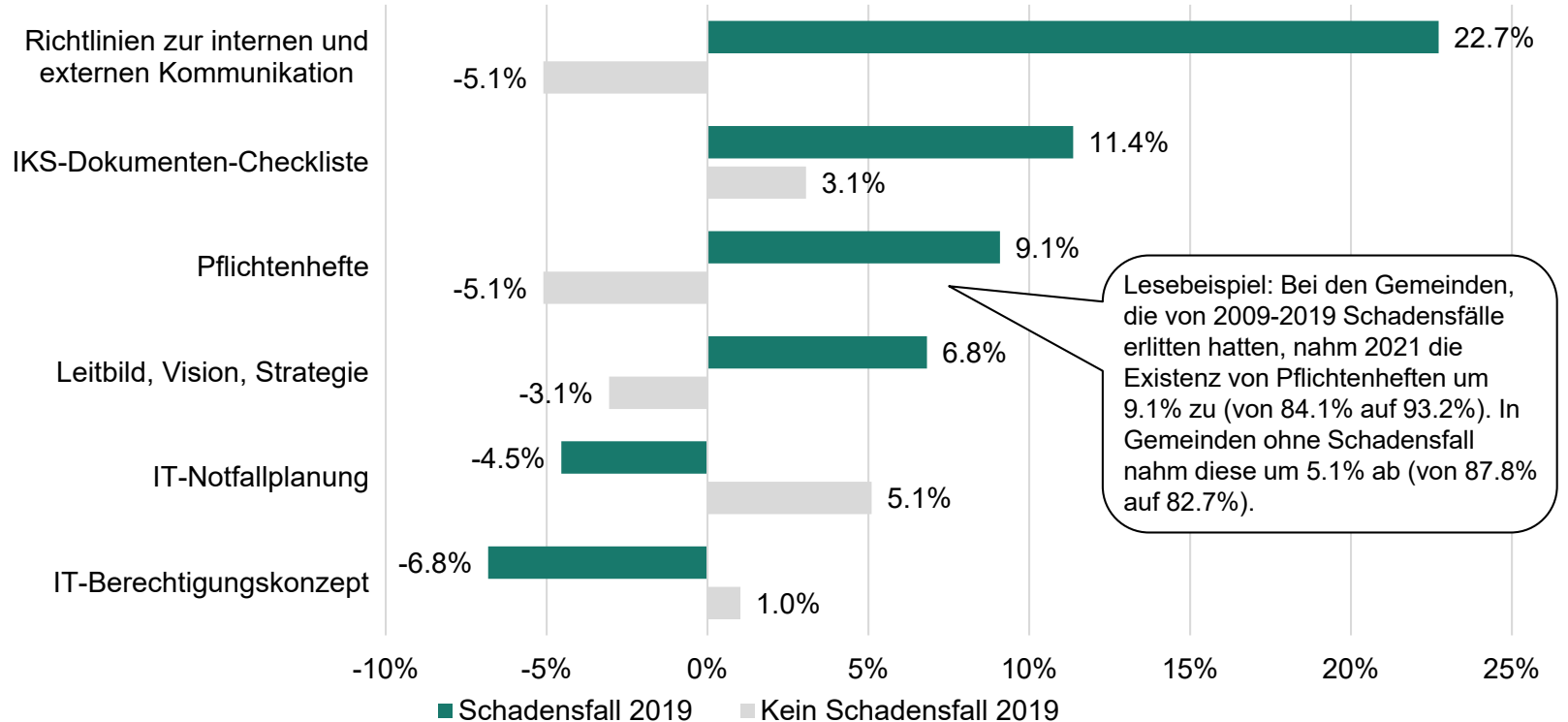
Bei denjenigen Gemeinden, die an beiden Umfragen teilgenommen haben, verringerte sich von 2019 auf 2021 der Anteil an Gemeinden, die mindestens einen Schadensfall in den letzten 10 Jahren erlebt hatten.

Die Gemeinden, welche bis 2019 Schadensfälle erlitten hatten, weisen 2021 eine höhere IKS-Orientierung auf und führten mehr Standard-Dokumente ein.

### Existenz Standarddokumente



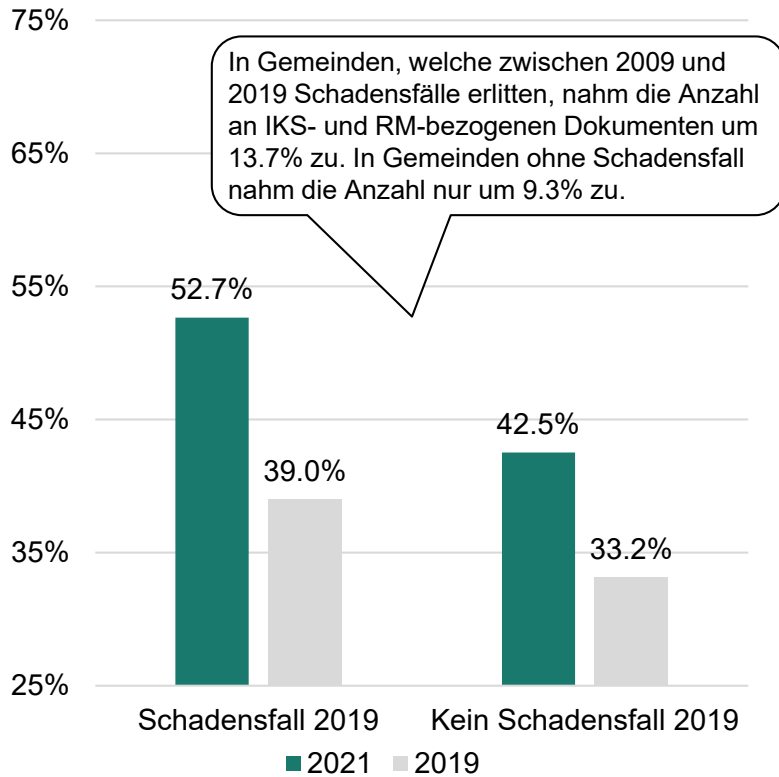
### Anteil an Standarddokumenten abhängig von Schadensfällen



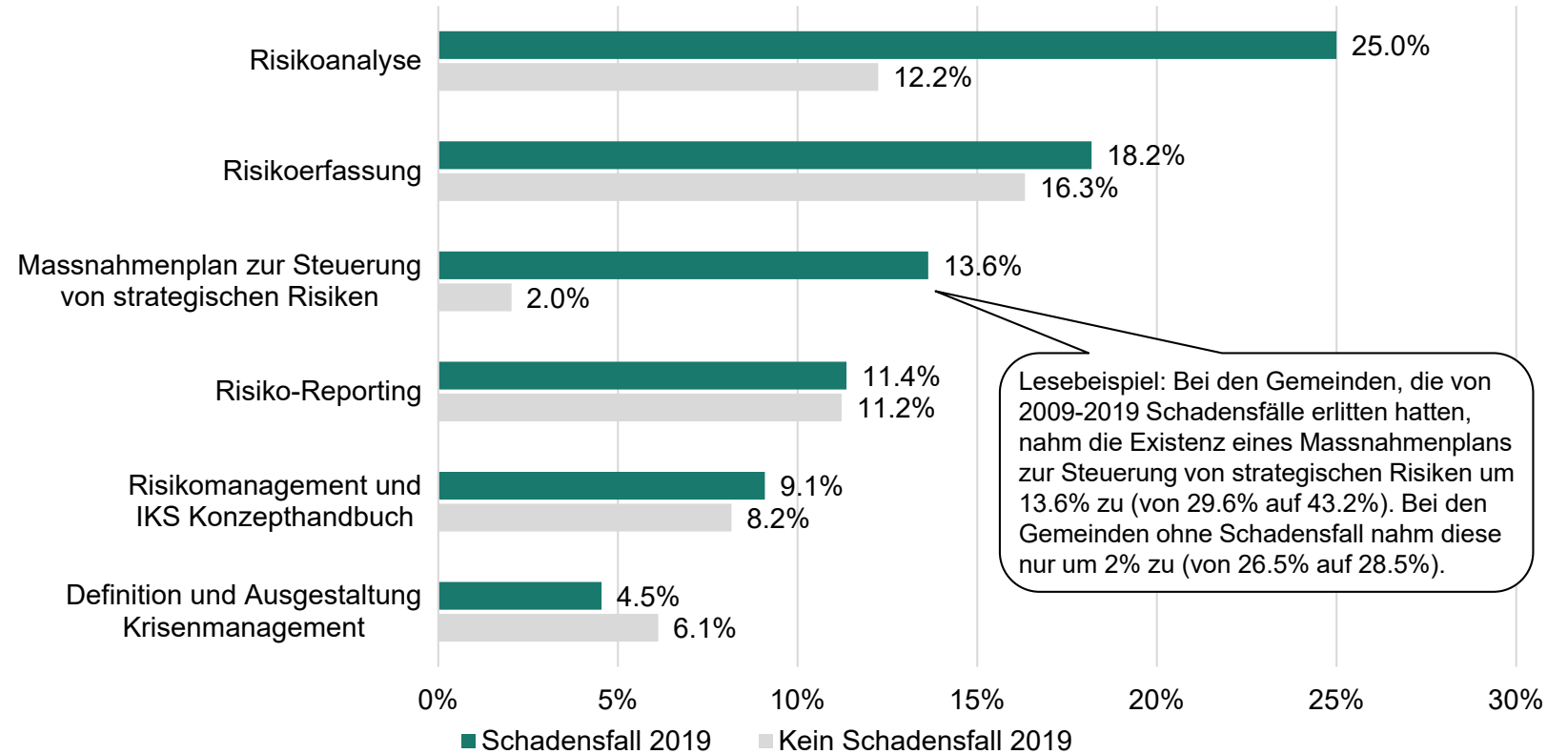
Diejenigen Gemeinden, welche zwischen 2009 und 2019 keine Schadensfälle erlebt hatten, reduzierten insgesamt sogar leicht ihren Bestand an Standarddokumenten. Am grössten sind die Unterschiede bei den Richtlinien zur internen und externen Kommunikation und den Pflichtenheften. Die Existenz einer IT-Notfallplanung und eines IT-Berechtigungskonzepts hat bei Gemeinden mit Schadensfällen sogar abgenommen.

Die Gemeinden, die bis 2019 Schadensfälle erlitten hatten, fokussierten sich in 2021 stärker auf die Implementierung von IKS- und RM-Dokumenten.

### Existenz IKS-/RM-Dokumente



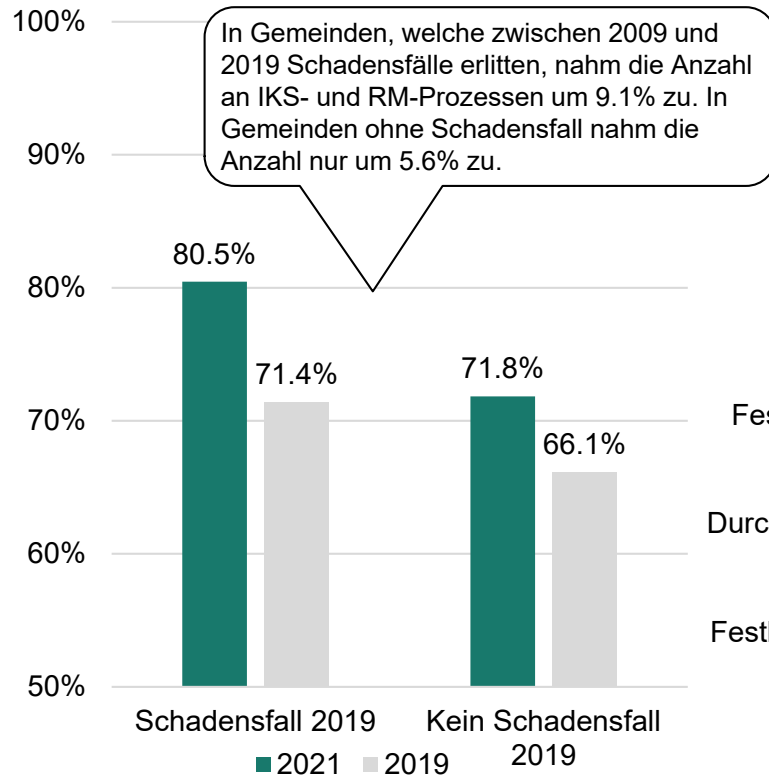
### Anteil an IKS- und RM-Dokumenten abhängig von Schadensfällen



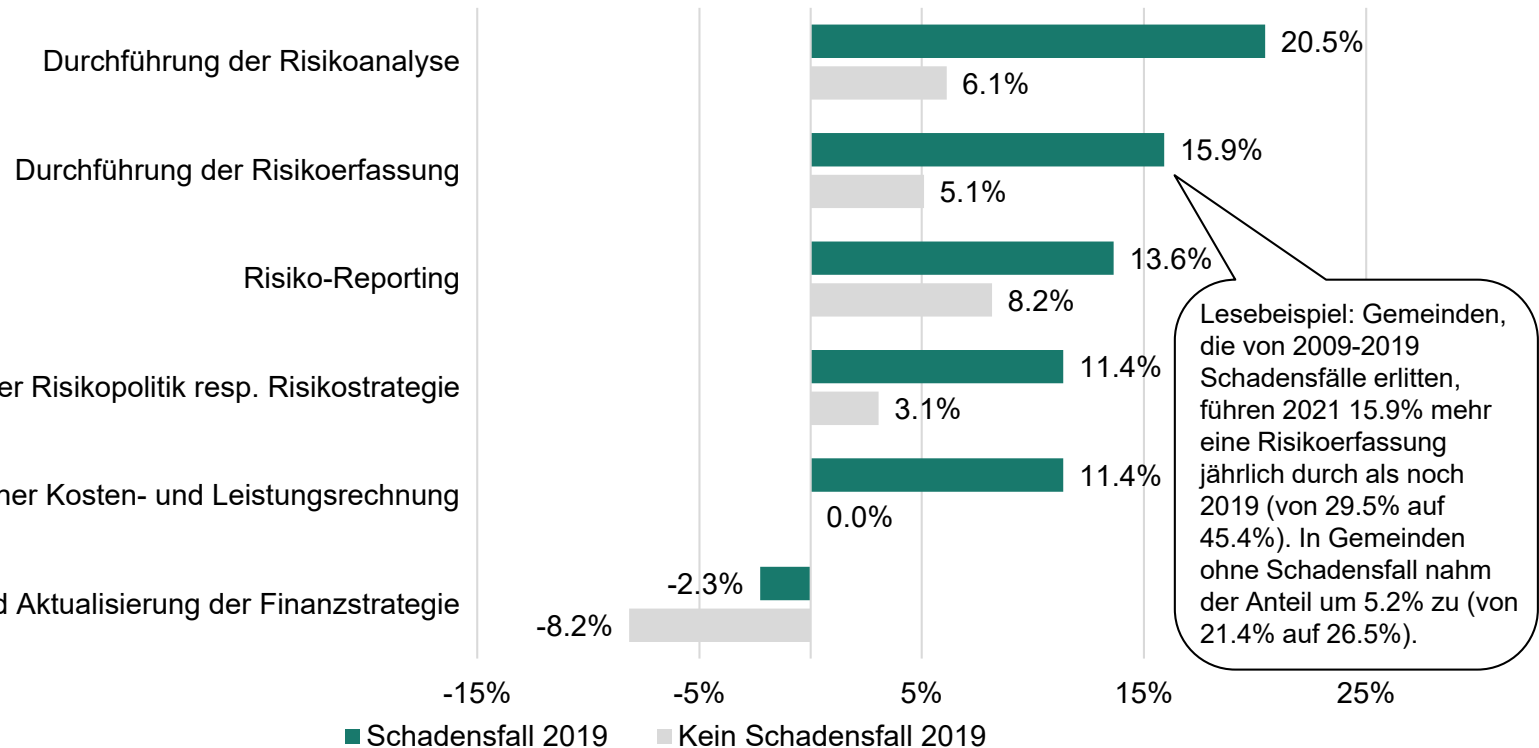
Im Schnitt nahm die Existenz von IKS und RM-Dokumenten bei allen Gemeinden zu. Bei denjenigen Gemeinden, die zwischen 2009 und 2019 Schadensfälle erlitten hatten, nahm vor allem der Anteil an Risikoanalysen und Massnahmeplänen zur Steuerung von strategischen Risiken viel stärker zu als in Gemeinden, welche in diesem Zeitraum keine Schadensfälle erlebten.

In Gemeinden, die bis 2019 Schadensfälle erlitten hatten, nahm auch der Aufbau eines besser strukturierten Risikomanagements und dessen Prozessen zu.

### Existenz IKS-/RM-Prozesse



### Jährliche Durchführung von IKS- und RM-Prozessen abhängig von Schadensfällen



Insbesondere nahm der Anteil an Gemeinden zu, die jährlich eine Risikoanalyse und eine Risikoerfassung durchführen sowie jährlich eine Risikopolitik respektive eine Risikostrategie festlegen und eine Kosten- und Leistungsrechnung durchführen. Bei den Gemeinden, welche von 2009 bis 2019 keine Schadensfälle erlebten, blieben der Anteil an jährlich durchgeführten Prozessen im Schnitt etwa gleich.



Wir danken Ihnen recht herzlich für Ihre Unterstützung und stehen Ihnen bei Fragen gerne jederzeit zur Verfügung.

---

## **Prof. Dr. Markus Arnold**

Direktor Managerial Accounting

E-Mail: [markus.arnold@iuc.unibe.ch](mailto:markus.arnold@iuc.unibe.ch)

[www.iuc.unibe.ch](http://www.iuc.unibe.ch)

## **Joel Haueter**

Geschäftsführer PublicFinance AG

E-Mail: [joel.haueter@publicfinance.ch](mailto:joel.haueter@publicfinance.ch)

[www.publicfinance.ch](http://www.publicfinance.ch)