

# Gemeinderisiken 2022

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

Bern, 6. März 2023

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

**Joel Haueter**  
publicXdata AG

# Executive Summary - Studienergebnisse

---

- Die grössten Risiken im Jahr 2022 für Schweizer Gemeinden sind soziale Risiken (z.B. steigende Kosten im Sozialbereich, Änderungen im kantonalen Lastenausgleich) gefolgt von Risiken des demographischen Wandels (z.B. Alterung, soziales Ungleichgewicht).
- Den stärksten Anstieg der Risikoeinschätzung kann im Vergleich zu 2021 beim gesellschaftlichen und kulturellen Wandel sowie bei politischen und rechtlichen Risiken beobachtet werden. Der Anstieg der politischen Risiken könnte durch den Ukrainekrieg verursacht sein.
- Insgesamt steigt die Risikoeinschätzung in Schweizer Gemeinden seit dem Jahr 2019 kontinuierlich an.
- Für die Schweizer Gemeinden überwiegt der Nutzen von IKS und RM deutlich deren Kosten.
- Der Anteil an Gemeinden mit Schadensfällen in den letzten 10 Jahren hat sich leicht erhöht auf rund 30%.
- Sach-, technische und Elementarrisiken stellen 2022 nach wie vor die wichtigste Schadensfallkategorie dar, gefolgt von personenbezogenen und organisatorischen Risiken. Die Bedeutung von finanziellen und wirtschaftlichen Risiken hat 2022 gegenüber 2021 abgenommen.

1	Studiendesign und Studienteilnehmende
2	Welche Risiken sind für Schweizer Gemeindeverwalter relevant?
3	Wie werden Risiken in Schweizer Gemeinden identifiziert und analysiert?
4	Wie werden Risiken in Schweizer Gemeinden gesteuert?
5	Welche Auswirkungen haben Schadensfälle in Schweizer Gemeinden?

Insgesamt haben 331 Schweizer Gemeinden an der Online-Studie teilgenommen. Davon haben 196 Gemeinden bereits 2019 und/oder 2021 an der Vorgänger-Umfrage teilgenommen.

### Informationen zur Organisation der Studie

- Die Umfrage wurde im Herbst 2022 vom Institut für Unternehmensrechnung und Controlling der Universität Bern in Zusammenarbeit mit der publicXdata AG unter der Leitung von Prof. Dr. Markus Arnold und Joel Haueter durchgeführt.
- Mitarbeitende der Gemeindeverwaltungen von 331 Schweizer Gemeinden haben die Umfrage vollständig ausgefüllt. 196 Gemeinden, die bereits 2019 und/oder 2021 an der Studie teilnahmen, nahmen 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

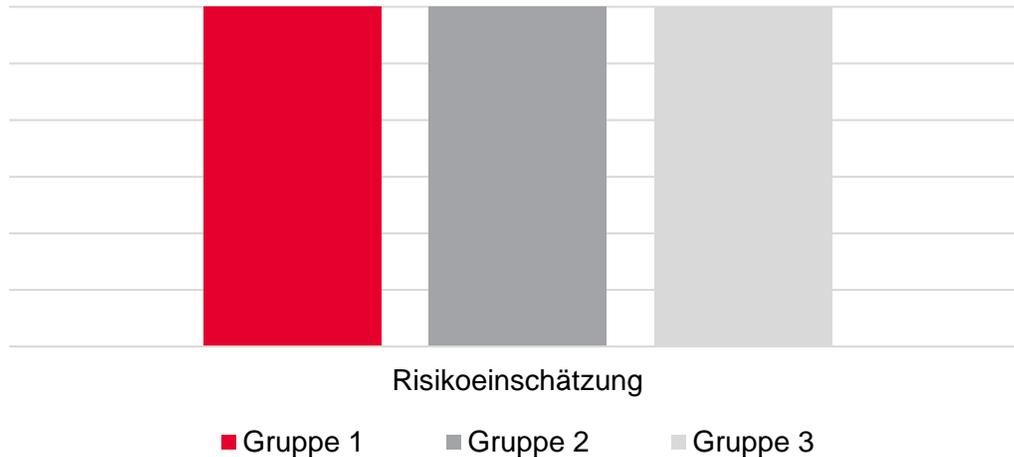
- Mithilfe von Likert-Skalen wurde erhoben, wie Kosten und Nutzen von IKS und RM im Verhältnis zueinander stehen und wie die Gefahr ausgewählter Risiken eingeschätzt wird.
- Die Daten der Umfrage aus 2022 wurden gemeinsam mit den Umfragedaten aus 2019 und 2021 ausgewertet. Dabei wurden verschiedene Subgruppen (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 und 2021 in Schweizer Gemeinden erhoben wurden, können die Veränderungen des Risikomanagements während der letzten 2 Jahre sowie die Auswirkungen des Ausbruchs der Covid-19 Pandemie, sowie des Ukrainekrieges auf die Risikoentwicklungen in Gemeinden verlässlich analysiert werden. Um ausgewählte Fragestellungen besonders genau zu untersuchen, werden in manchen Grafiken nur die Daten der Gemeinden aufgeführt, die an beiden/allen Umfragen teilgenommen haben. Auf der nachfolgenden 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/allen Studien teilnahmen.

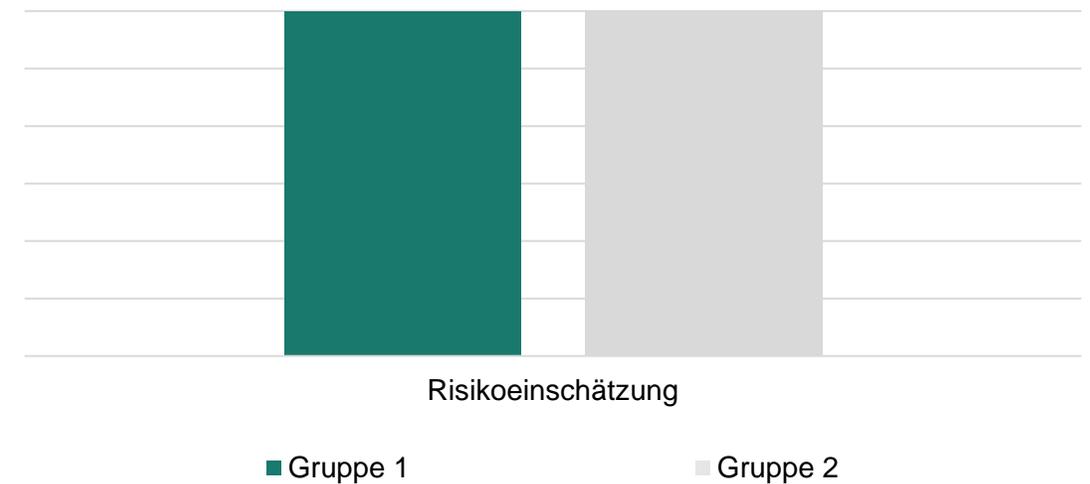
### 1 Alle teilnehmenden Gemeinden 2019, 2021 und 2022

Vergleich zwischen Gruppen aus allen teilnehmenden Gemeinden 2022, 2021 und 2019



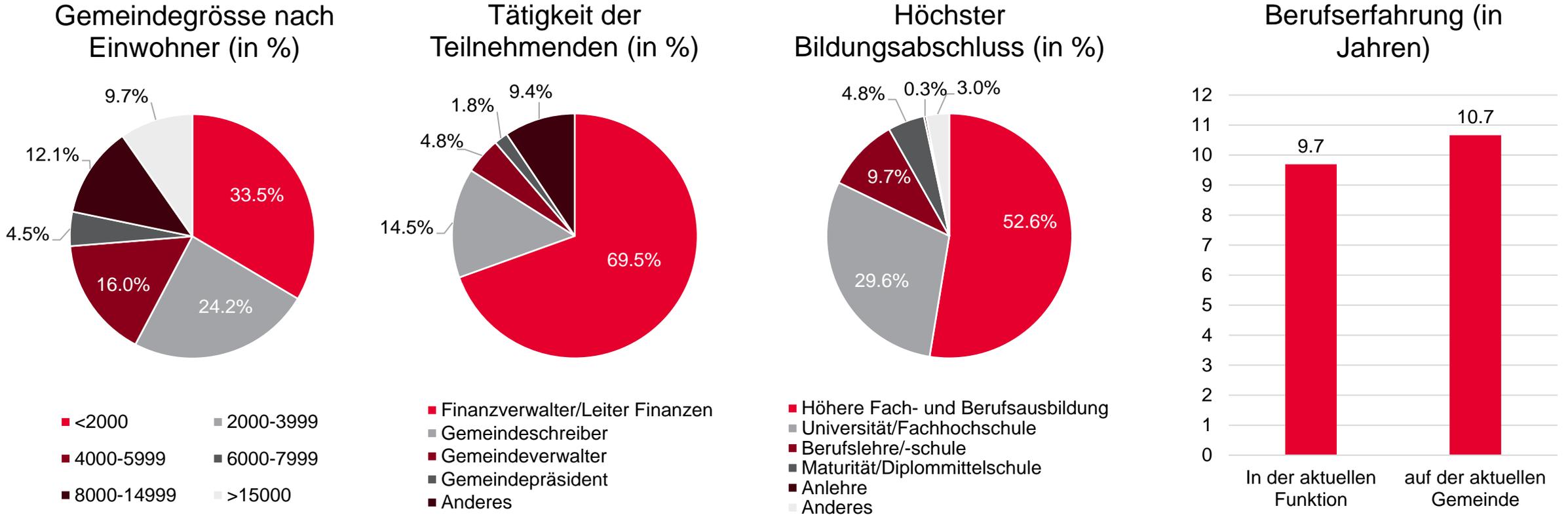
### 2 Die Gemeinden, die sowohl im Jahr 2022 als auch 2019 und/oder 2021 teilnahmen

Vergleich zwischen Gruppen aus den Gemeinden, die in mehreren 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 teilgenommen haben. Das rechte Farbschema in grün-hellgrau bezieht sich immer auf Daten aus denjenigen Gemeinden, die sowohl 2022 als auch 2021 und/oder 2019 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).

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



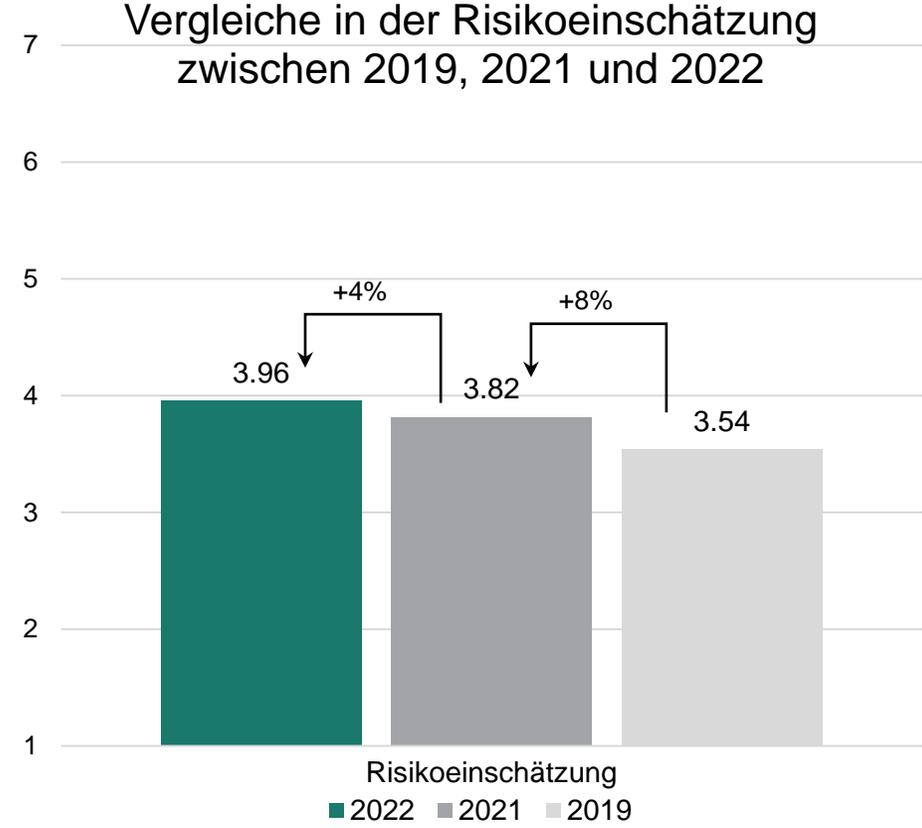
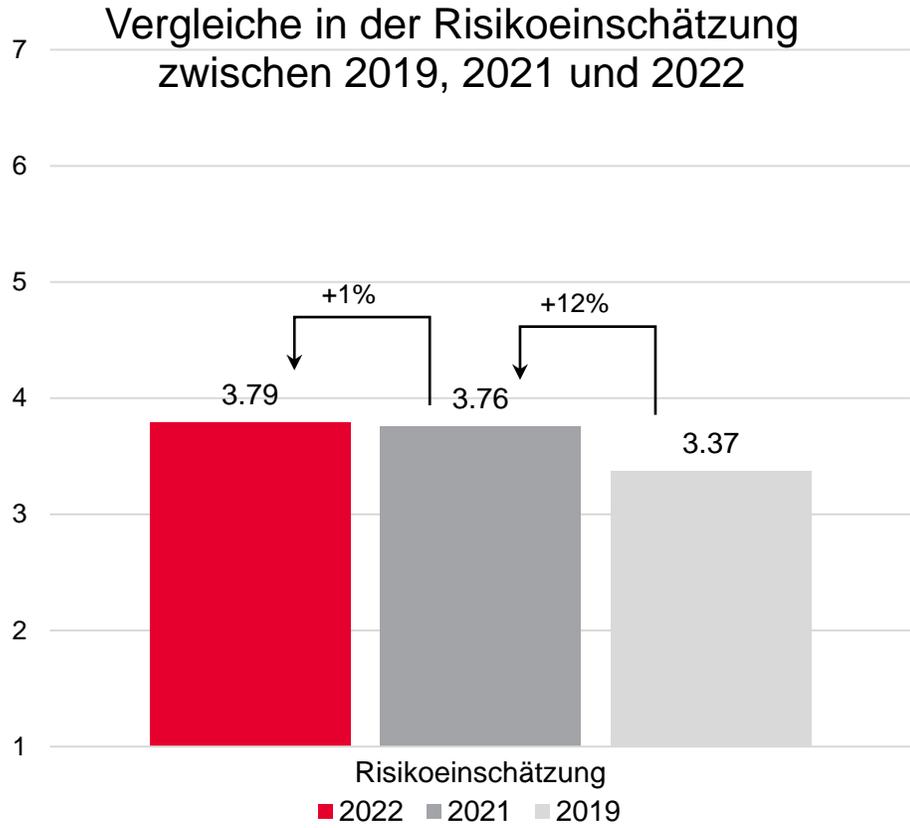
Über 30% der teilnehmenden Gemeinden hatten weniger als 2'000 und rund 25% zwischen 2'000 und 4'000 Einwohner. Der meistgenannte Bildungsabschluss ist die höhere Fach- und Berufsausbildung, welche rund 50% der Teilnehmenden angab. Knapp 30% gaben einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss als höchsten Bildungsabschluss an. Die Teilnehmenden sind im Schnitt seit knapp 10 Jahren in der aktuellen Stelle tätig und seit knapp 11 Jahren auf der aktuellen Gemeinde. 24.2% der Teilnehmenden haben die Möglichkeit einen Bonus zu erhalten.

# Übersicht

---

1	Studiendesign und Studienteilnehmende
2	Welche Risiken sind für Schweizer Gemeindeverwalter relevant?
3	Wie werden Risiken in Schweizer Gemeinden identifiziert und analysiert?
4	Wie werden Risiken in Schweizer Gemeinden gesteuert?
5	Welche Auswirkungen haben Schadensfälle in Schweizer Gemeinden?

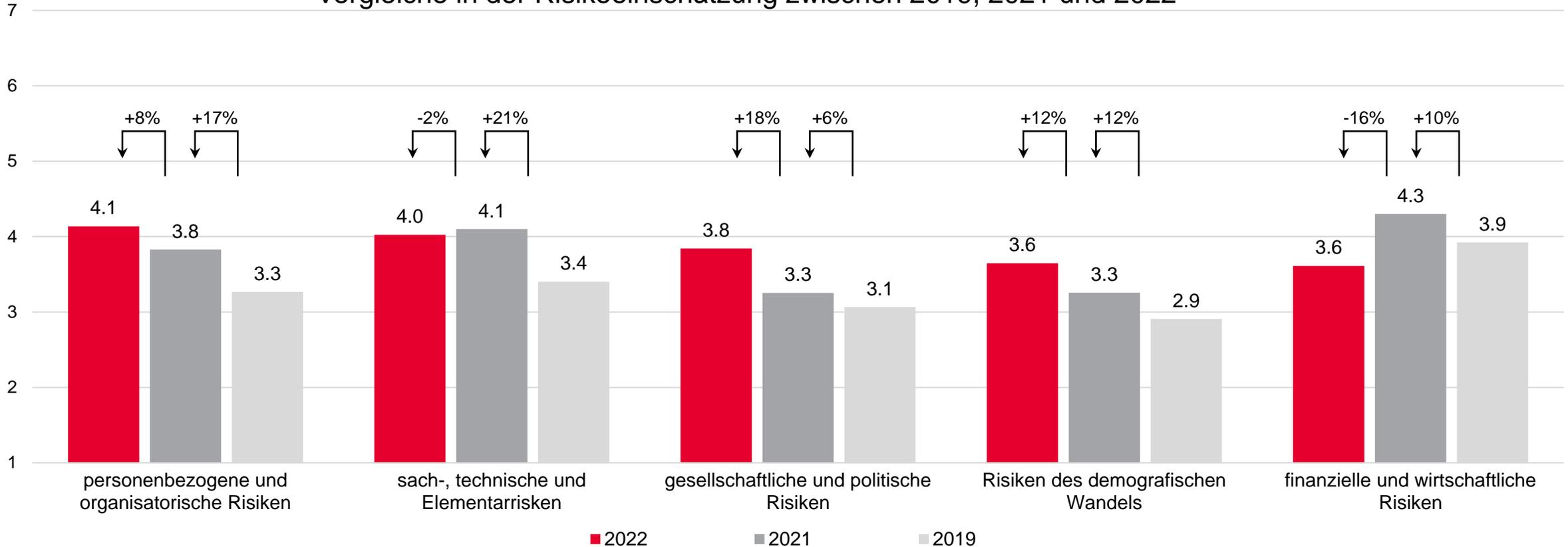
Seit 2019 hat die Risikoeinschätzung der Gemeinden stetig zugenommen. Insbesondere der Vergleich der stets teilnehmenden Gemeinden zeigt eine kontinuierliche Zunahme der Risikowahrnehmung.



Sowohl bei Gemeinden, die in allen drei Jahren an der Studie teilgenommen haben, als auch bei allen teilnehmenden Gemeinden zeigt sich ein Anstieg der Risikoeinschätzungen. Der Anstieg zwischen 2019 und 2021 war jedoch deutlicher als der Anstieg zwischen 2021 und 2022. Der Anstieg zwischen den Jahren 2019 und 2021 kann durch die Covid-19-Pandemie begründet werden, der Anstieg zwischen 2021 und 2022 durch den Ukrainekrieg respektive der damit verbundenen Energiekrise.

Während 2021 noch finanzielle und wirtschaftliche Risiken am wichtigsten waren, sind 2022 personenbezogene und organisatorische Risiken zur wichtigsten Risikokategorie geworden.

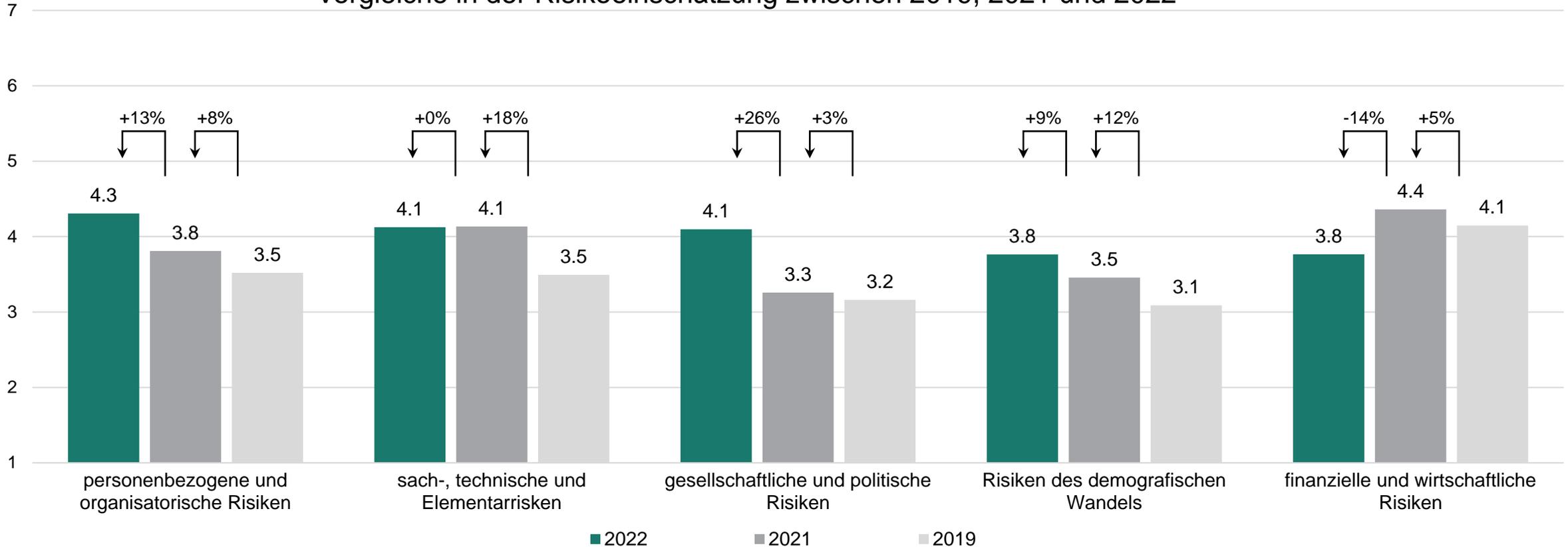
Vergleiche in der Risikoeinschätzung zwischen 2019, 2021 und 2022



Finanzielle und wirtschaftliche Risiken haben 2022 deutlich an Bedeutung verloren. Abgesehen von einer leichten Reduktion der Risikokategorie «sach-, technische und Elementarrisiken» haben alle anderen Risikokategorien im Jahr 2022 an Bedeutung gewonnen.

Auch ein Vergleich mit der in allen drei Wellen teilnehmenden Gemeinden zeigt, dass personenbezogene und organisatorische Risiken zur wichtigsten Risikokategorie geworden sind.

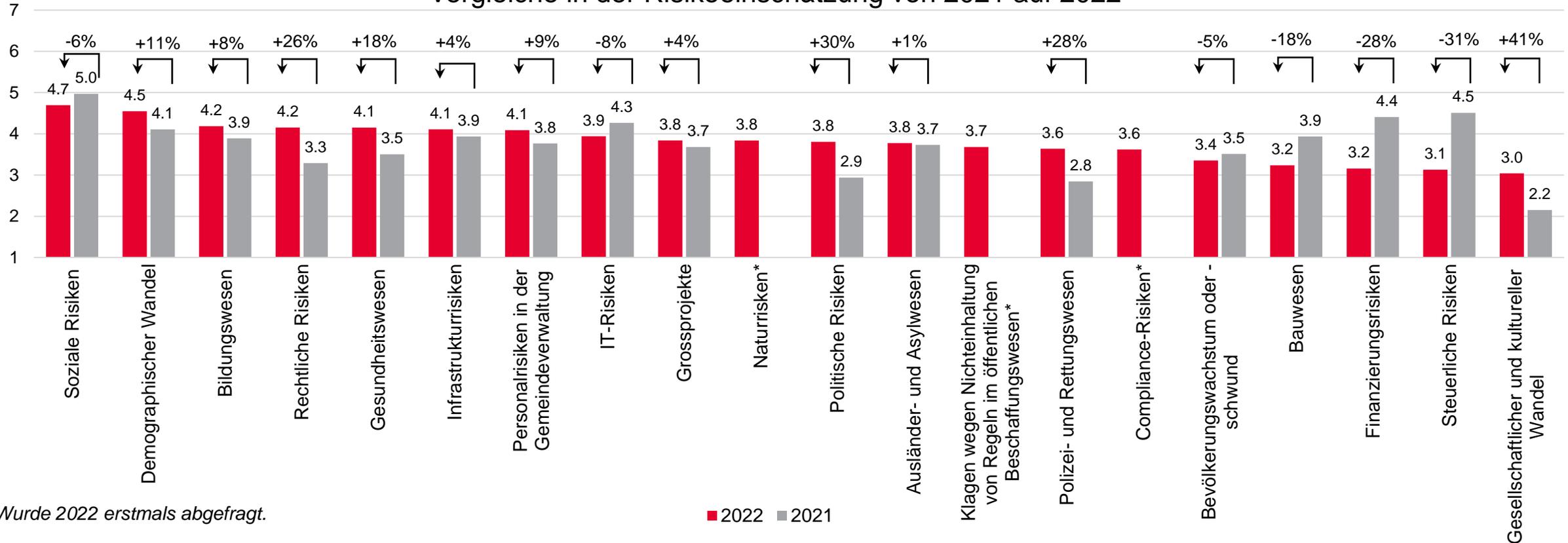
Vergleiche in der Risikoeinschätzung zwischen 2019, 2021 und 2022



Unabhängig davon ob alle teilnehmenden Gemeinden verglichen werden, oder nur die Gemeinden, die in allen Jahren teilgenommen haben, zeigt sich, dass finanzielle und wirtschaftliche Risiken deutlich an Bedeutung verloren haben, während die Risikoeinschätzungen bei den Risiken des demografischen Wandels, bei gesellschaftlichen sowie bei politischen Risiken an Bedeutung gewonnen haben.

Den stärksten Anstieg der Risikoeinschätzung kann im Vergleich zu 2021 beim gesellschaftlichen und kulturellen Wandel sowie bei politischen und rechtlichen Risiken beobachtet werden.

Vergleiche in der Risikoeinschätzung von 2021 auf 2022



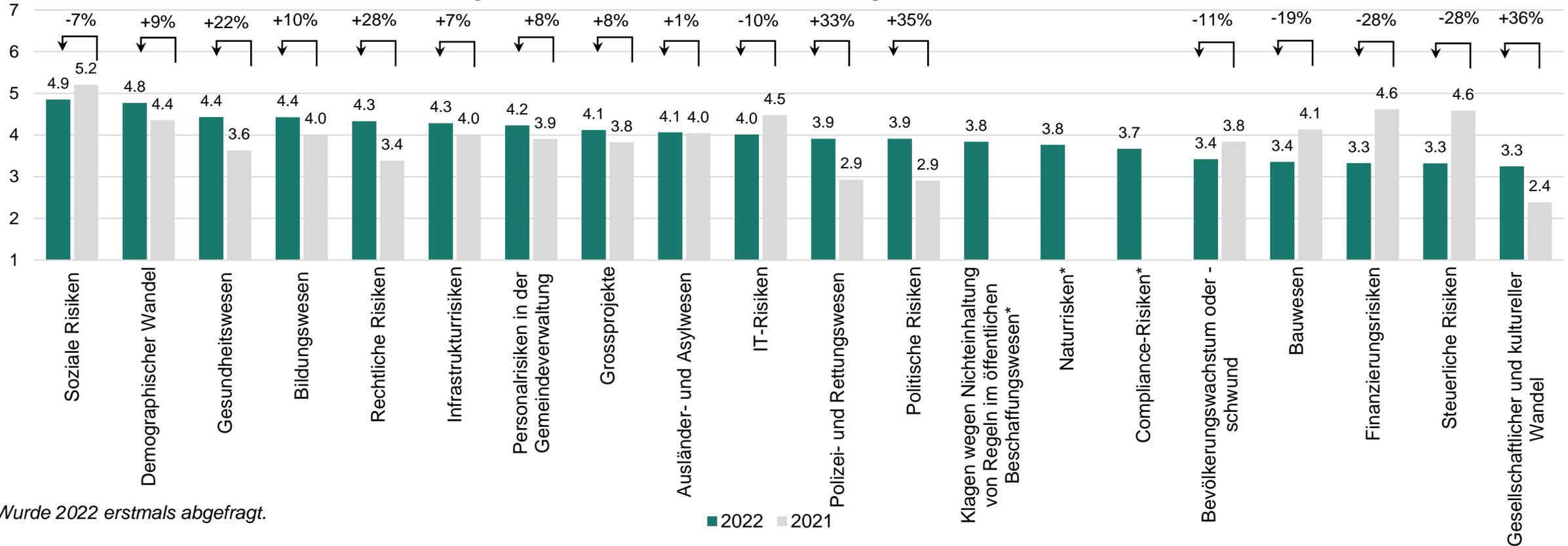
\*Wurde 2022 erstmals abgefragt.

■ 2022 ■ 2021

Soziale Risiken werden auch im Jahr 2022 als relevantestes Risiko eingeschätzt, obwohl es an Bedeutung verloren hat. Zu den Top-Risiken gehören auch der demographische Wandel, das Bildungswesen sowie rechtliche Risiken. Steuerliche Risiken und Finanzierungsrisiken haben sich im Jahr 2022 deutlich reduziert und gehören damit mit den Risiken des gesellschaftlichen und kulturellen Wandels zu den geringsten Risiken.

Auch bei Gemeinden, die in beiden Jahren 2021 und 2022 teilgenommen haben, ist der stärkste Anstieg beim gesellschaftlichen und kulturellen Wandel sowie bei politischen Risiken zu beobachten.

Vergleiche in der Risikoeinschätzung von 2021 auf 2022

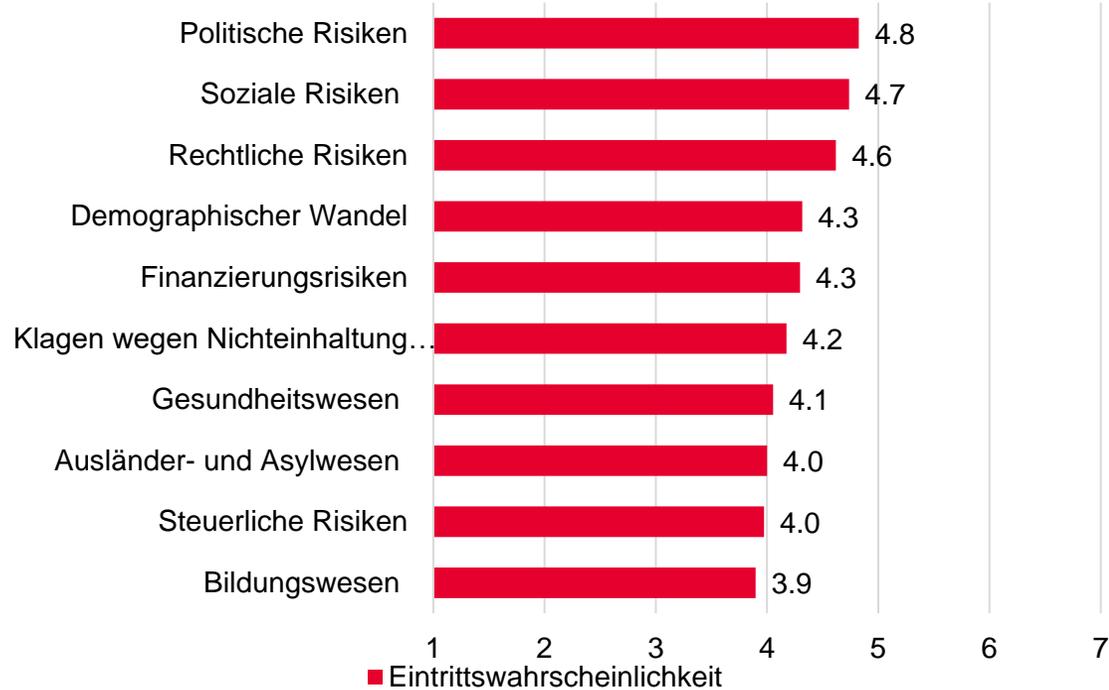


\*Wurde 2022 erstmals abgefragt.

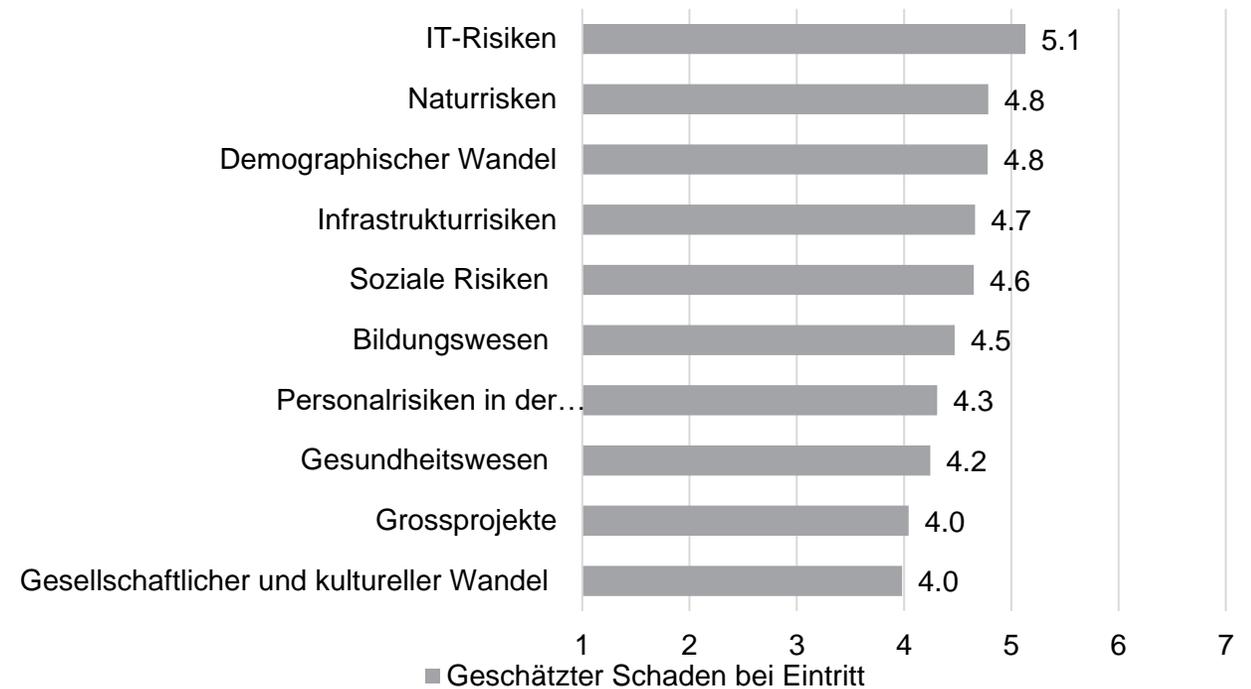
Auch bei Gemeinden, die in beiden Jahren an der Studie teilgenommen haben, gehören zu den Top-Risiken Soziale Risiken, der demographische Wandel, das Gesundheits- und Bildungswesen sowie rechtliche Risiken. Allgemein kann gesamthaft ein Anstieg der Risiken beobachtet werden, die teilweise mit dem Ukrainekrieg verbunden sein könnten.

Gemeinden schätzen 2022 den Eintritt von politischen Risiken als am wahrscheinlichsten ein, jedoch gehörte deren eingeschätzter Schaden bei Eintritt nicht zu den höchsten.

Eintrittswahrscheinlichkeit 2022



Erwarteter Schaden bei Eintritt 2022



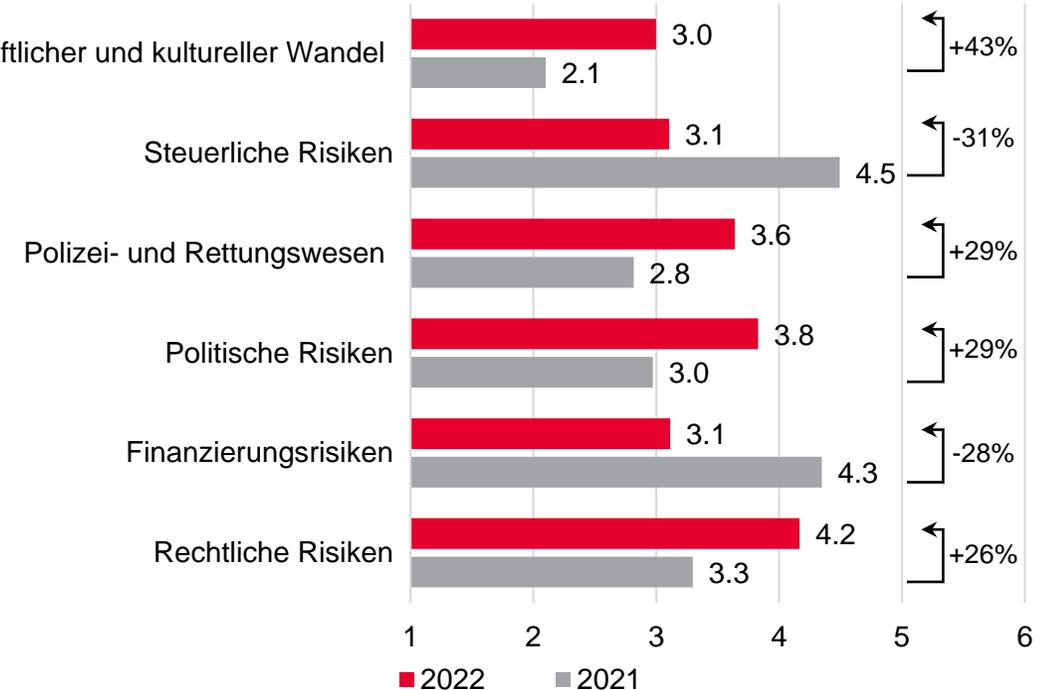
Die Risikoeinschätzung 2022 kann in Eintrittswahrscheinlichkeit und geschätzter Schaden bei Eintritt unterteilt werden. Sowohl die Eintrittswahrscheinlichkeit von sozialen Risiken, Risiken des demographischen Wandels, des Bildungs- und Gesundheitswesen wie auch deren Schaden bei Eintritt wird als hoch eingeschätzt. Der Eintritt von rechtlichen und steuerlichen Risiken, Finanzierungsrisiken, Klagen wegen Nichteinhaltung von Regeln im öff. Beschaffungswesen und Risiken im Ausländer- und Asylwesen wird zwar als wahrscheinlich eingeschätzt, deren Schaden bei Eintritt allerdings als gering. IT-, Natur-, Infrastruktur-, und Personalrisiken, sowie Risiken von Grossprojekten und vom gesellschaftlichen und kulturellen Wandel, könnten beim Eintritt grossen Schaden verursachen, werden jedoch als weniger wahrscheinlich betrachtet.

In grossen Gemeinden nahm die Risikoeinschätzung von politischen Risiken am meisten zu, während bei kleinen Gemeinden das Risiko des gesellschaftlichen und kulturellen Wandels am meisten zunahm.

Grösste Veränderungen der Risikoeinschätzung in grossen Gemeinden (≥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 politischen und steuerlichen Risiken, Finanzierungsrisiken sowie bei Risiken durch gesellschaftlichen und kulturellen Wandel. In kleinen Gemeinden gab es die grössten Veränderungen bei Risiken durch gesellschaftlichen und kulturellen Wandel, steuerlichen Risiken und Risiken im Polizei- und Rettungswesen. Grosse und kleine Gemeinden nahmen die Veränderungen der Risikoeinschätzungen relativ ähnlich wahr.

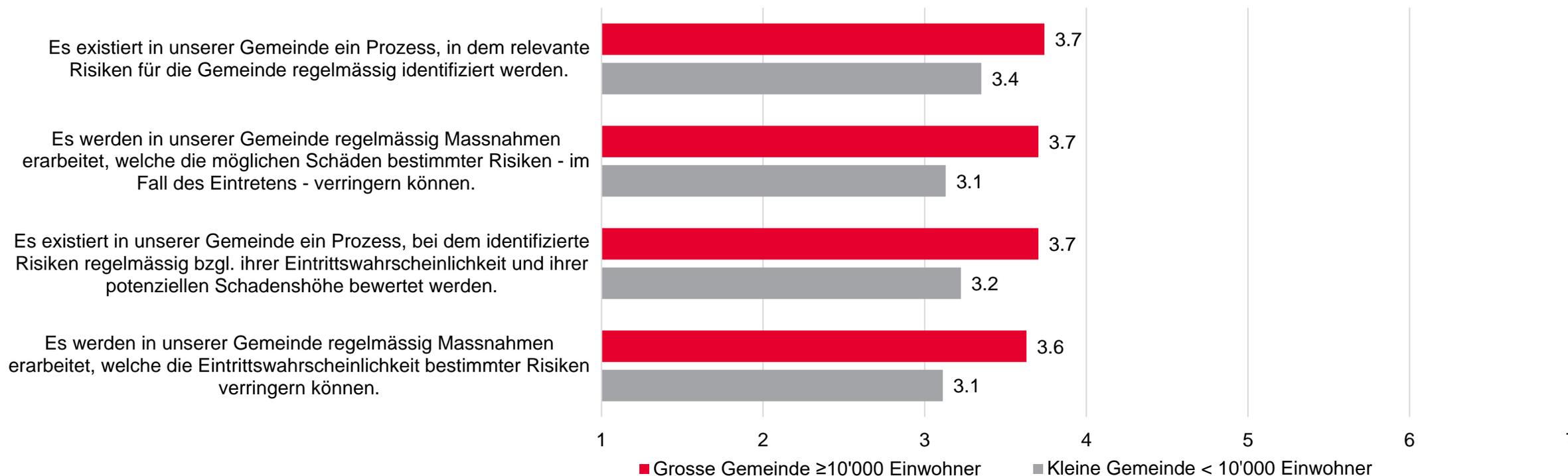
# Übersicht

---

1	Studiendesign und Studienteilnehmende
2	Welche Risiken sind für Schweizer Gemeindeverwalter relevant?
3	Wie werden Risiken in Schweizer Gemeinden identifiziert und analysiert?
4	Wie werden Risiken in Schweizer Gemeinden gesteuert?
5	Welche Auswirkungen haben Schadensfälle in Schweizer Gemeinden?

Sowohl in grossen wie auch in kleinen Gemeinden besteht noch Aufholbedarf für einen klaren Prozess zur Identifikation und Analyse von Risiken.

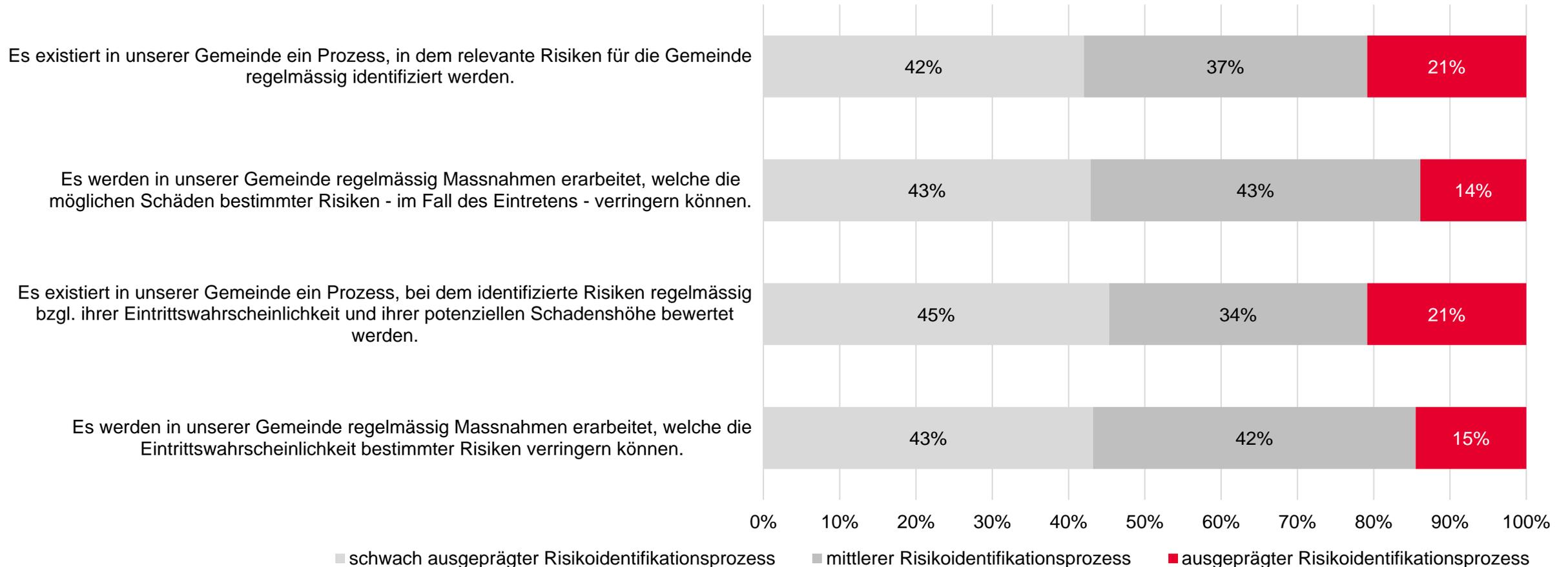
### Prozess zur Identifikation und Analyse von Risiken in grossen und kleinen Gemeinden



In kleinen Gemeinden ist der Risikoidentifikationsprozess noch weniger ausgearbeitet als bei grossen Gemeinden. Ebenso sieht es aus bei Massnahmen, die erarbeitet werden, um Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schäden von Risiken zu minimieren.

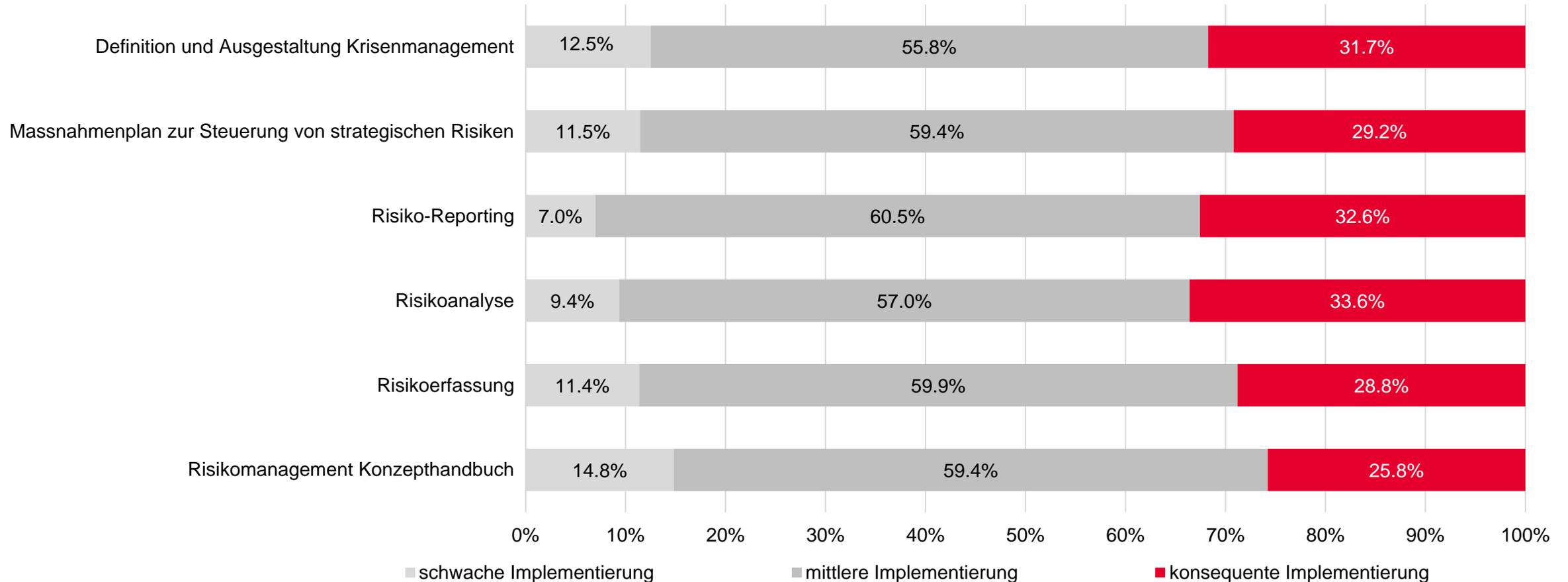
In rund 45% der Gemeinden sind Risikoidentifikationsprozesse sowie Massnahmen um Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schäden von Risiken zu verringern nur schwach ausgeprägt.

### Prozess zur Identifikation und Analyse von Risiken in Gemeinden



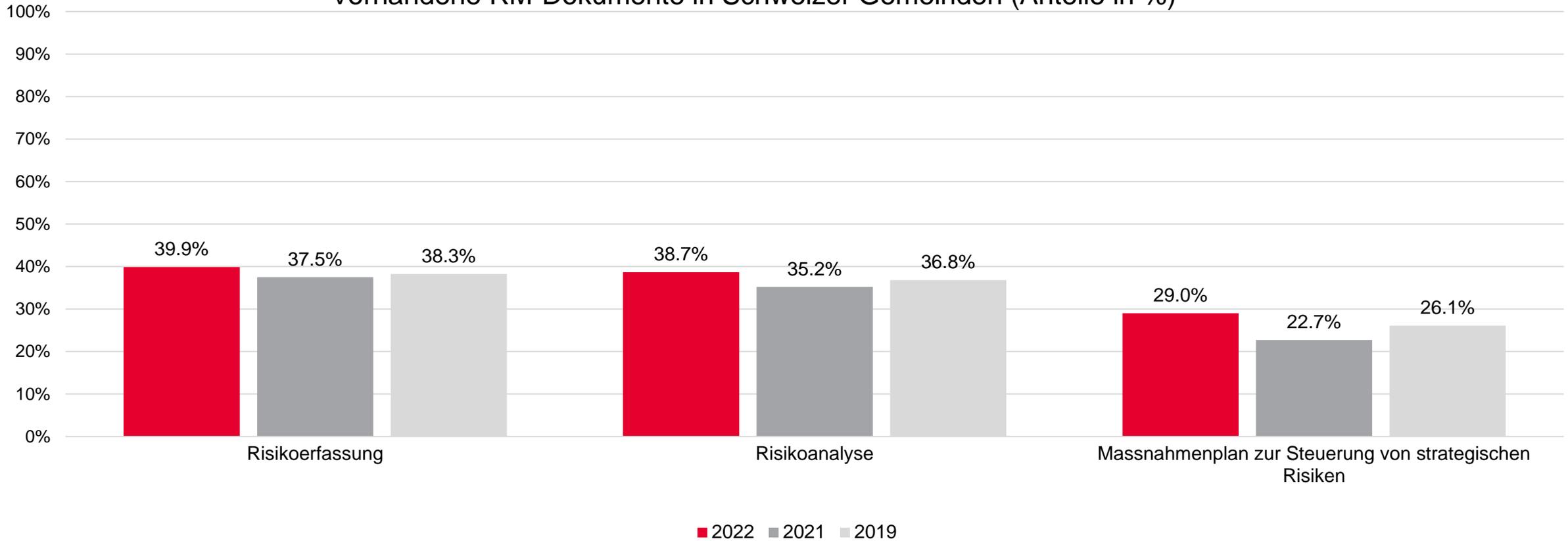
In den Gemeinden, in welchen RM-Prozesse implementiert sind, werden sie nur von rund 30% auch konsequent angewendet, was ihren Nutzen stark einschränkt.

### Implementierung von RM-Prozessen



Ein standardisiertes und strukturiertes Dokument zur Risikoerfassung und –analyse existiert 2022 nur in rund 40%, ein Massnahmenplan für strategische Risiken sogar nur in 30% der Gemeinden.

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



Der Anteil an Gemeinden mit Dokumenten zur Risikoerfassung und –analyse sowie Massnahmenplänen zur Steuerung von strategischen Risiken hat im Vergleich zu 2021 und 2019 leicht zugenommen. Somit schreiten die Fortschritte beim systematischen Risikomanagement nur langsam voran.

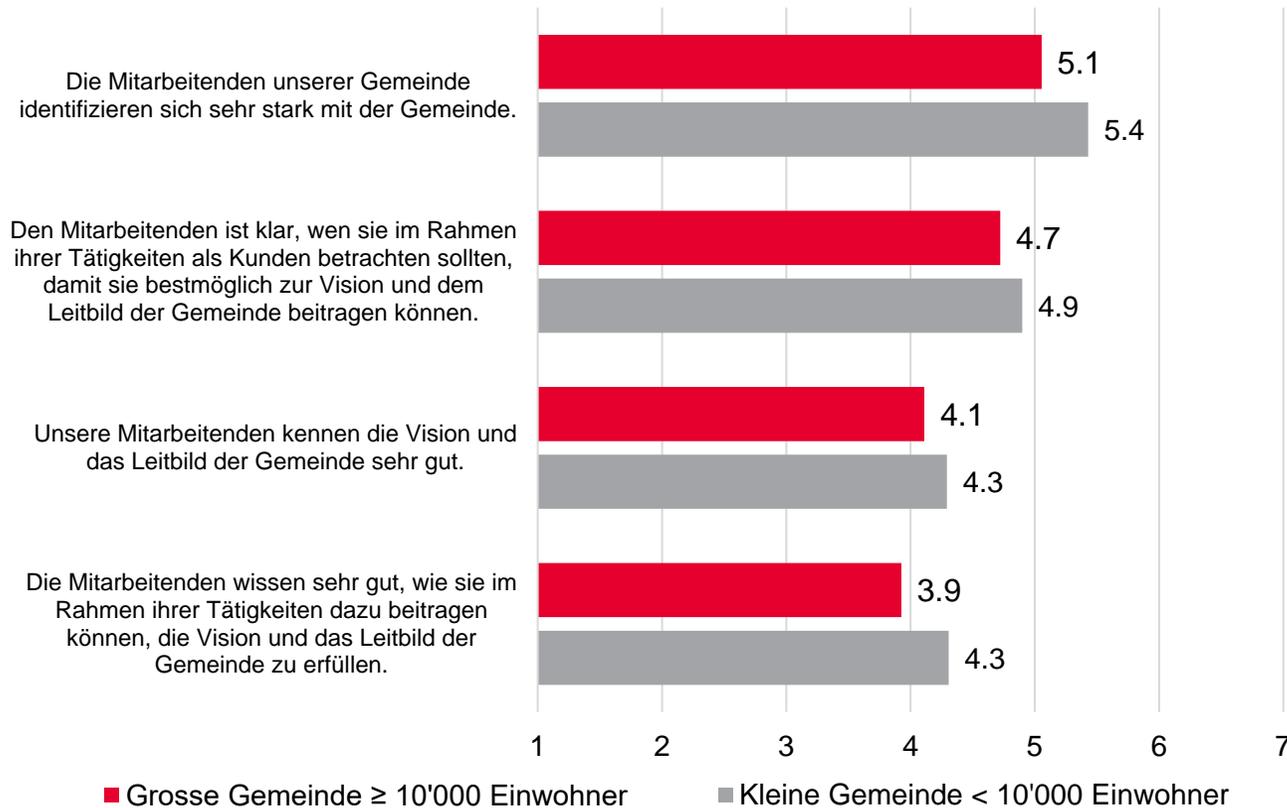
# Übersicht

---

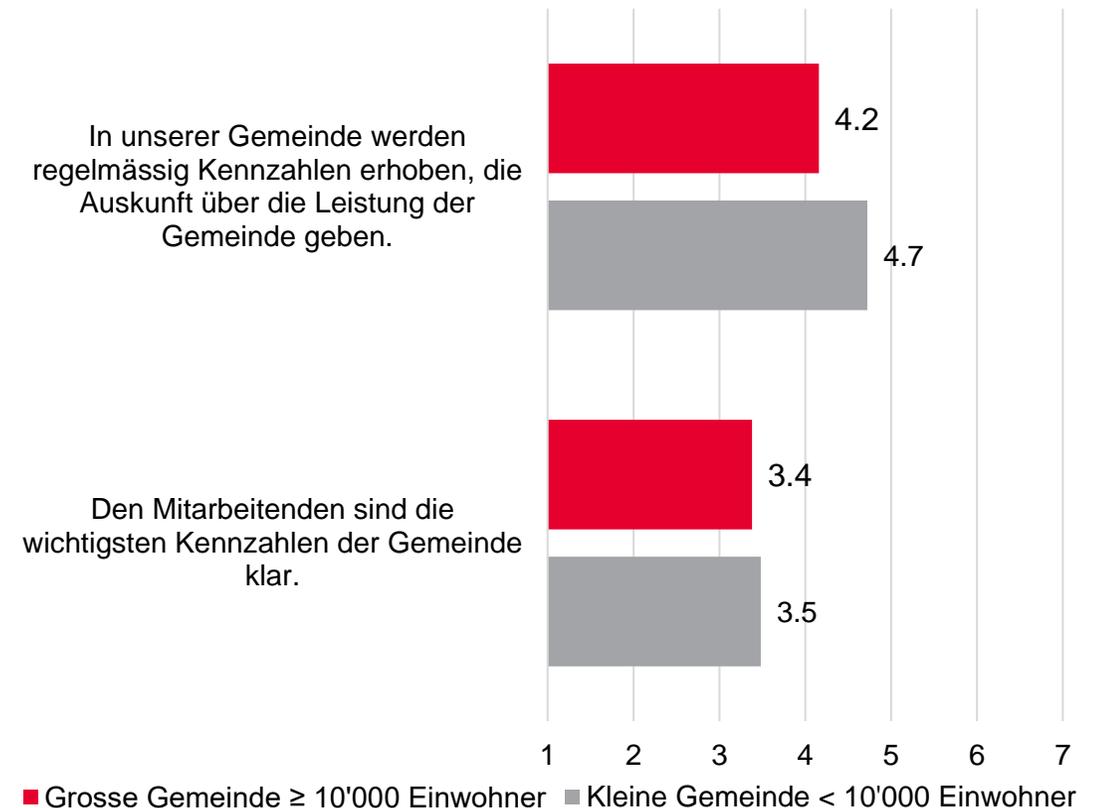
1	Studiendesign und Studienteilnehmende
2	Welche Risiken sind für Schweizer Gemeindeverwalter relevant?
3	Wie werden Risiken in Schweizer Gemeinden identifiziert und analysiert?
4	Wie werden Risiken in Schweizer Gemeinden gesteuert?
5	Welche Auswirkungen haben Schadensfälle in Schweizer Gemeinden?

In den teilnehmenden Gemeinden werden zwar bei den meisten regelmässig Kennzahlen über die Leistung der Gemeinde erhoben, diese sind jedoch den Mitarbeitenden oft nicht klar.

### Teilnehmende Gemeinden & ihre Mitarbeitende



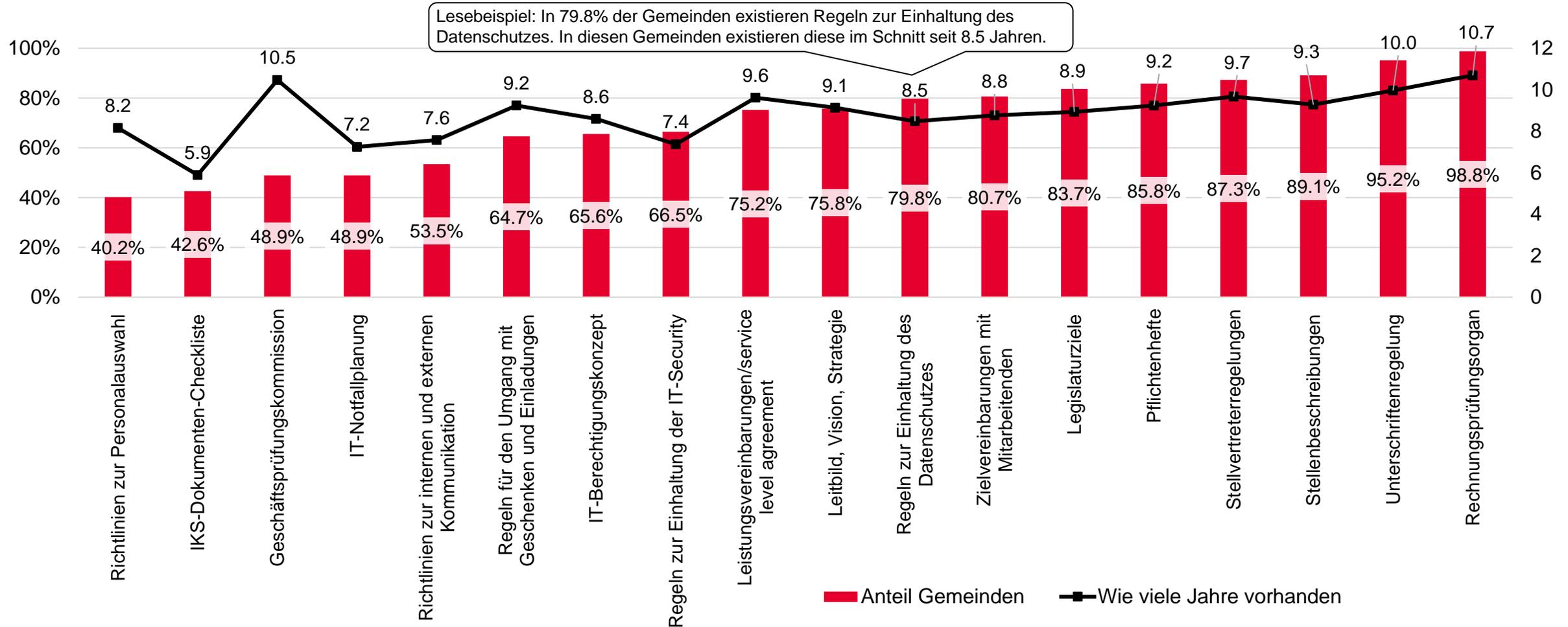
### Kennzahlen



In kleinen Gemeinden ist die Identifikation mit der Gemeinde sowie die Kenntnis über die Vision und das Leitbild der Gemeinde besser als in grossen Gemeinden. Ausserdem ist den Mitarbeitenden aus kleinen Gemeinden klarer, wie sie dazu beitragen können die Vision und das Leitbild der Gemeinde zu erfüllen und welche Personen sie dafür als Kunden betrachten sollten.

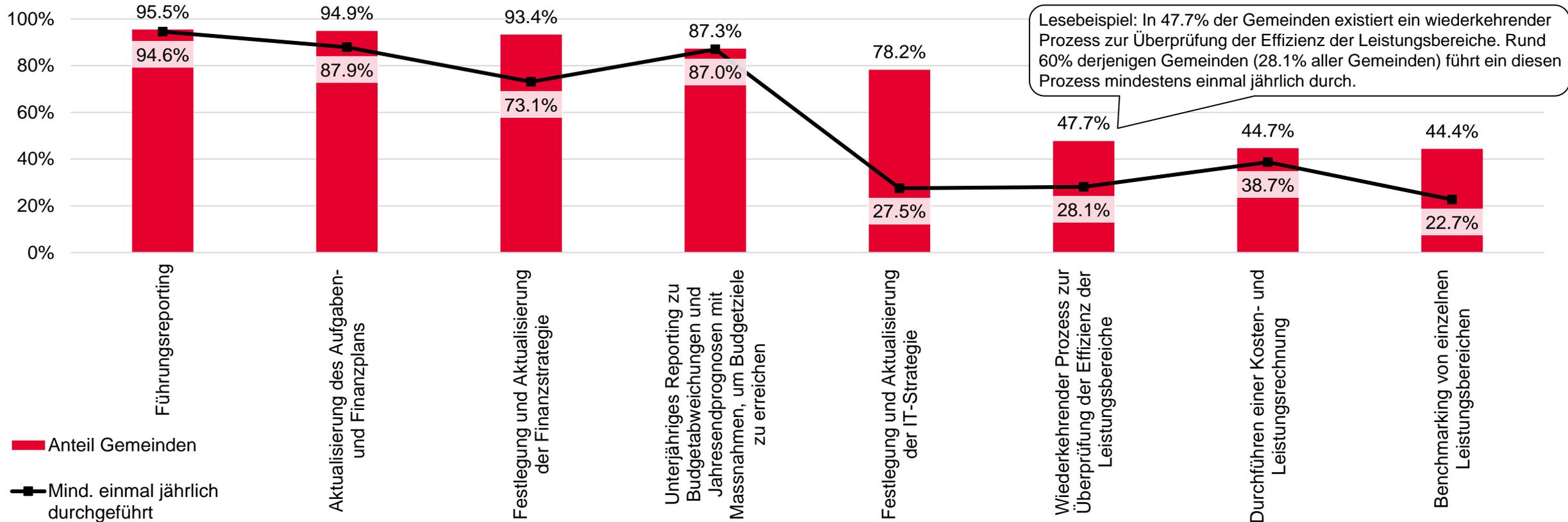
Bei vielen standardisierten Dokumentationen besteht noch Verbesserungspotential, wie z.B. bei Richtlinien zur Personalauswahl, IKS-Dokumenten-Checkliste oder Geschäftsprüfungskommission.

Vorhandene Standarddokumente und Rahmenbedingungen in Schweizer Gemeinden (in %)



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

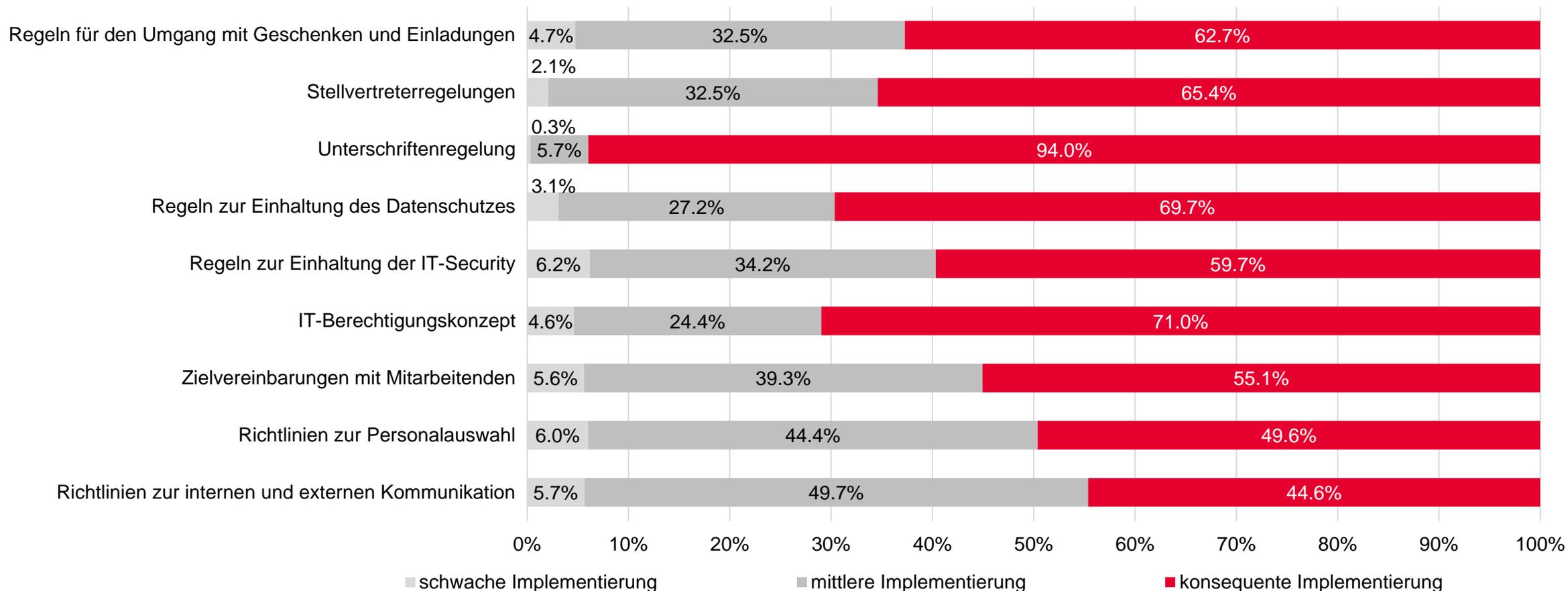
Vorhandene IKS-Dokumente in Schweizer Gemeinden (Anteile in %)



Gut zwei Drittel der Gemeinden, die IKS-Prozesse implementiert haben, führen diese im Schnitt mindestens einmal jährlich durch. Jedoch werden Aktualisierungen der IT-Strategie sowie Benchmarking von Leistungsbereichen sowie deren Effizienzüberprüfung nicht regelmässig durchgeführt, selbst wenn sie implementiert sind.

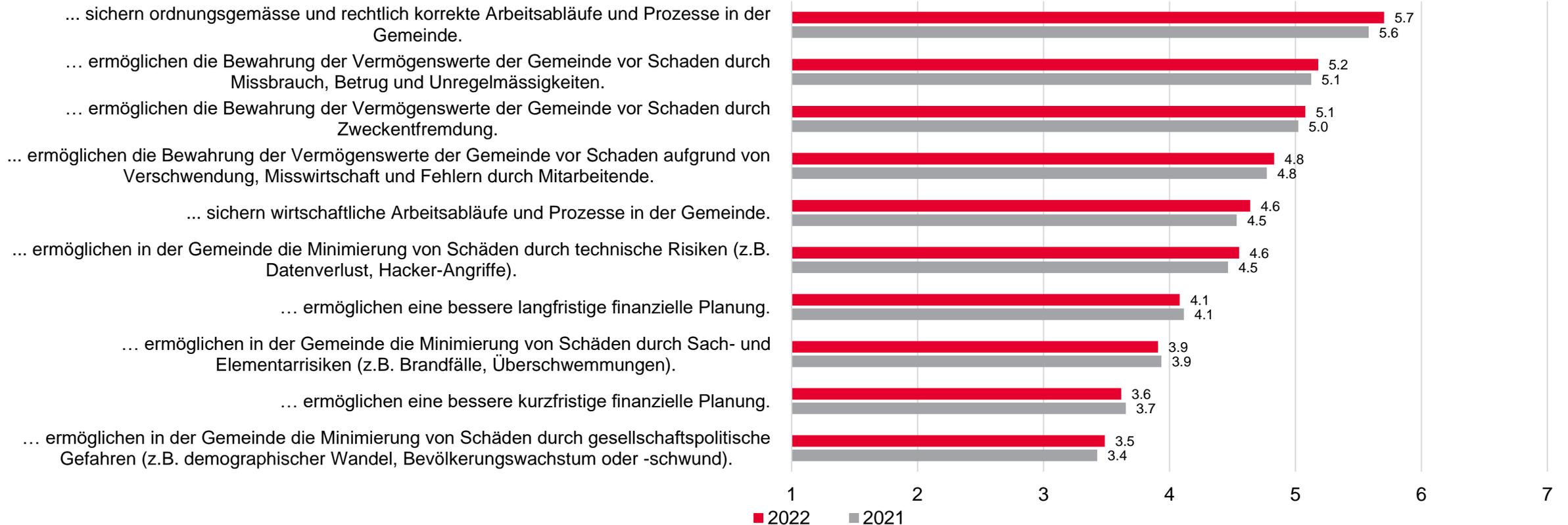
In Gemeinden, in welchen IKS-Prozesse implementiert sind, werden sie auch grösstenteils konsequent angewendet und sind nur in wenigen Fällen Papiertiger.

### Implementierung von standardisierten IKS-Prozessen



Im Jahr 2022 ist der Nutzen von IKS- und RM-Aktivitäten etwa gleich geblieben wie 2021.

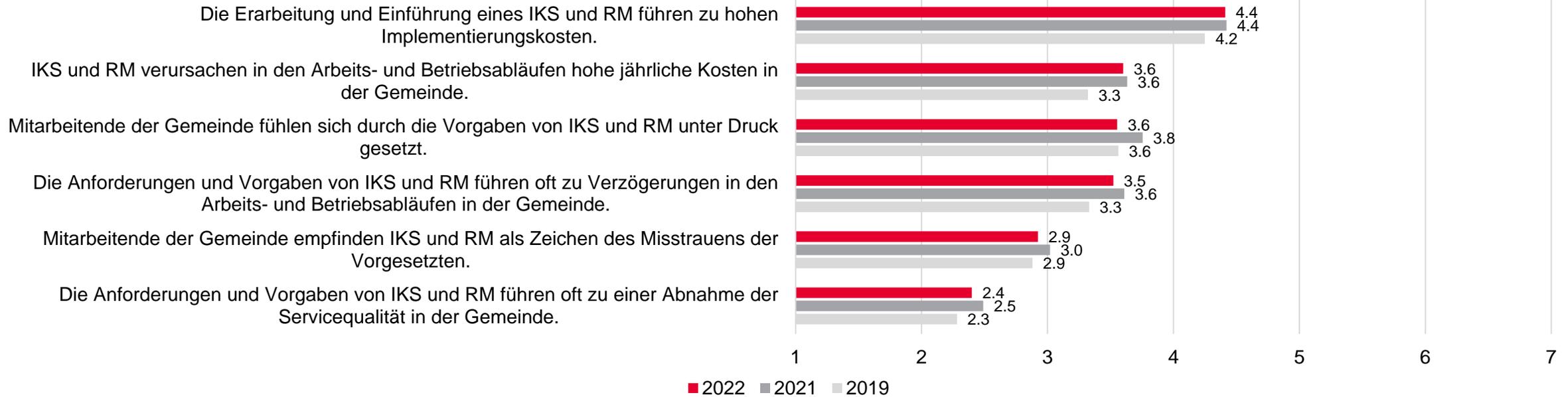
Der Nutzen von IKS und RM: IKS und RM ...



IKS und RM werden vor allem reaktiv-defensiv genutzt, nicht jedoch proaktiv-antizipierend als 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.

Die Kosten von IKS und RM sind 2022 gegenüber 2021 durchschnittlich leicht zurück gegangen. Der Nutzen überwiegt nach wie vor deutlich die Kosten.

### Die Kosten von IKS und RM



### Durchschnittlicher Nutzen und Kosten im Vergleich



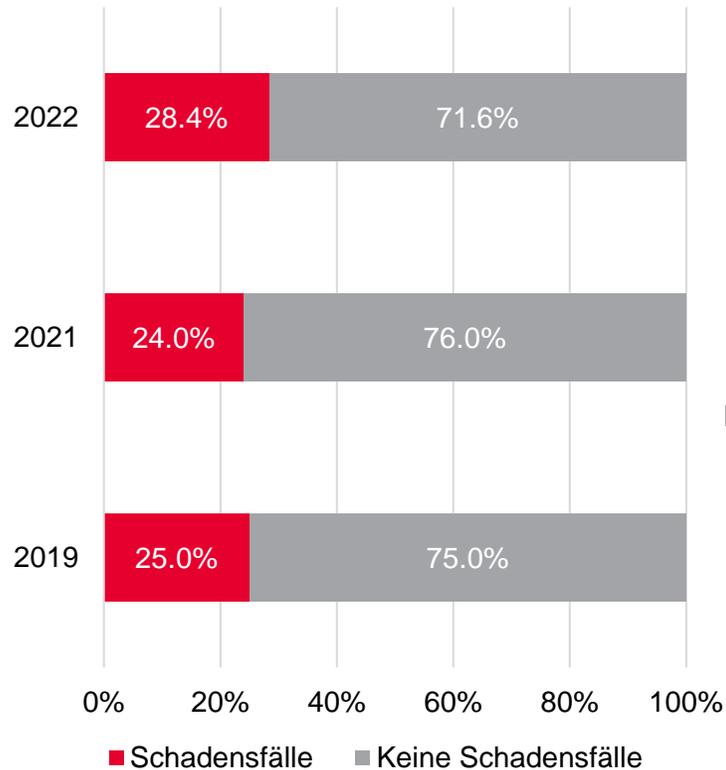
# Übersicht

---

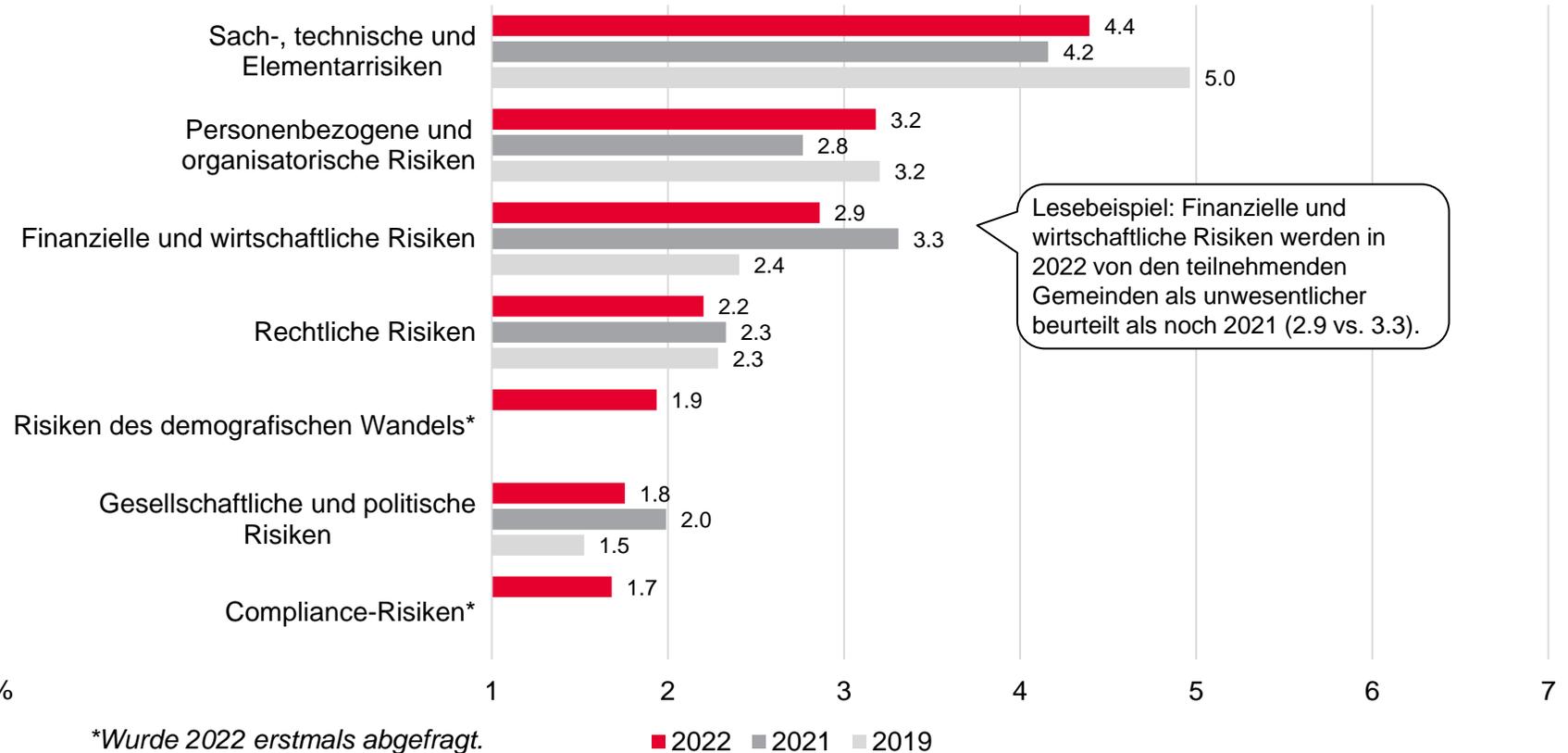
1	Studiendesign und Studienteilnehmende
2	Welche Risiken sind für Schweizer Gemeindeverwalter relevant?
3	Wie werden Risiken in Schweizer Gemeinden identifiziert und analysiert?
4	Wie werden Risiken in Schweizer Gemeinden gesteuert?
5	Welche Auswirkungen haben Schadensfälle in Schweizer Gemeinden?

Der Anteil an Gemeinden mit Schadensfällen in den letzten 10 Jahren hat sich leicht erhöht auf rund 30%.

Schadensfälle in den letzten 10 Jahren



Risikokategorien der Schadensfälle der letzten 10 Jahre



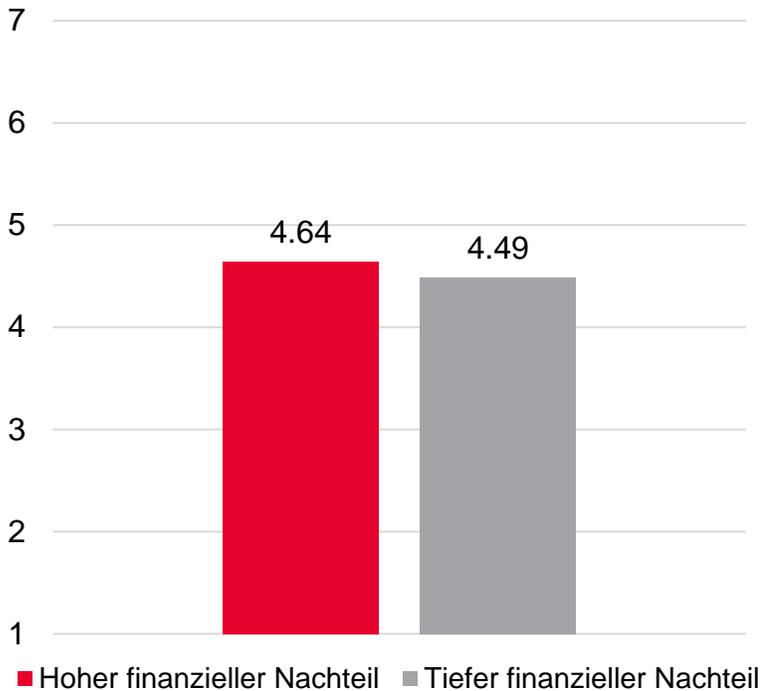
Lesebeispiel: Finanzielle und wirtschaftliche Risiken werden in 2022 von den teilnehmenden Gemeinden als unwesentlicher beurteilt als noch 2021 (2.9 vs. 3.3).

\*Wurde 2022 erstmals abgefragt.

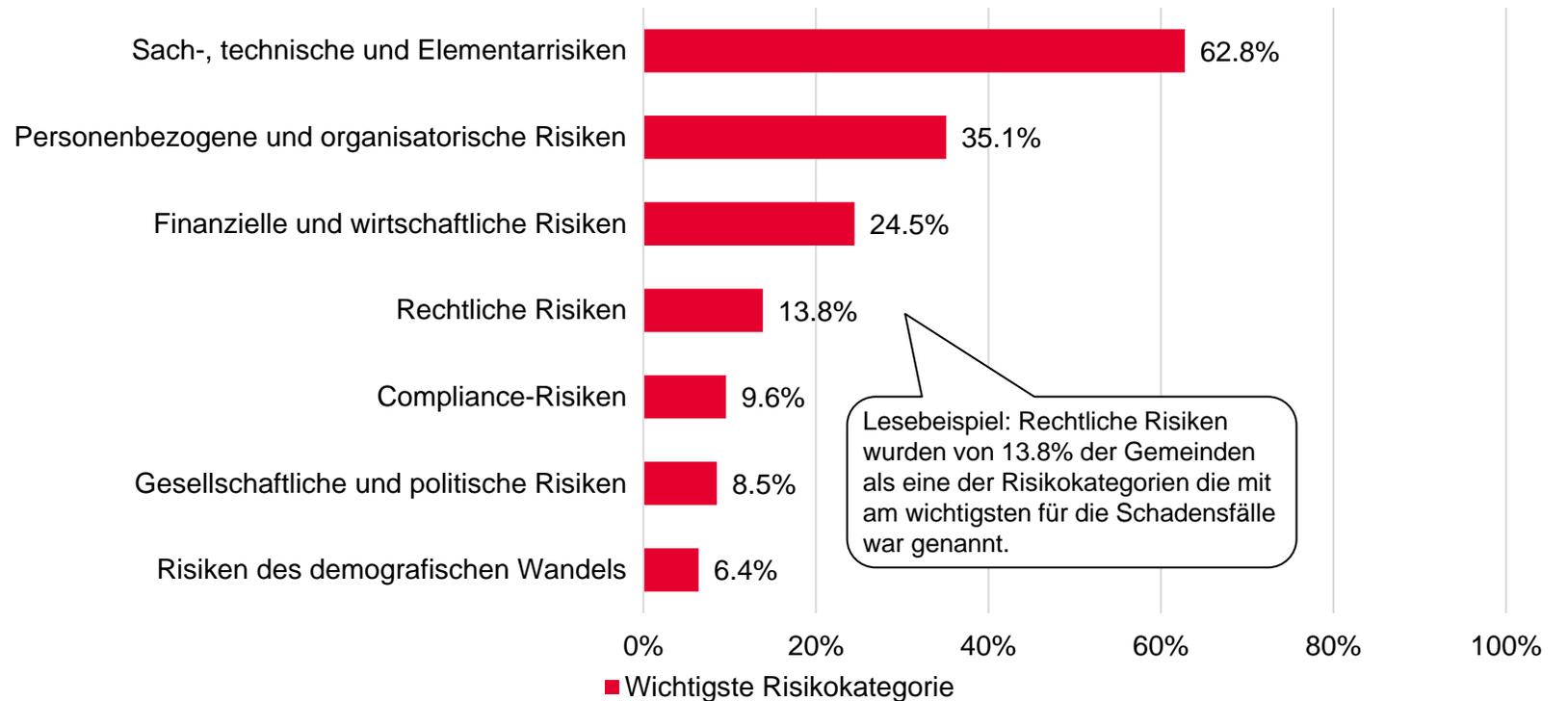
Sach-, technische und Elementarrisiken stellen 2022 nach wie vor die wichtigste Schadensfallkategorie dar, gefolgt von personenbezogenen und organisatorischen Risiken. Die Bedeutung an von finanziellen und wirtschaftlichen Risiken hat 2022 gegenüber 2021 abgenommen.

Die Höhe des finanziellen Nachteils durch Schadensfälle beeinflusste die implementierten Massnahmen, um in Zukunft solche Schadensfälle zu vermeiden, kaum.

Massnahmen nach Höhe des Finanziellen Nachteils (2022)



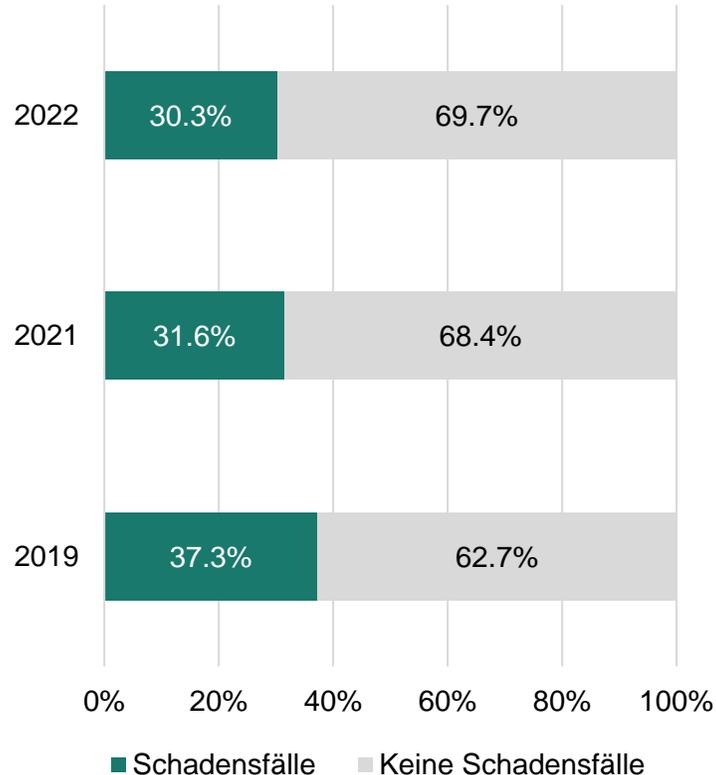
Verantwortung für Schadensfälle (2022)



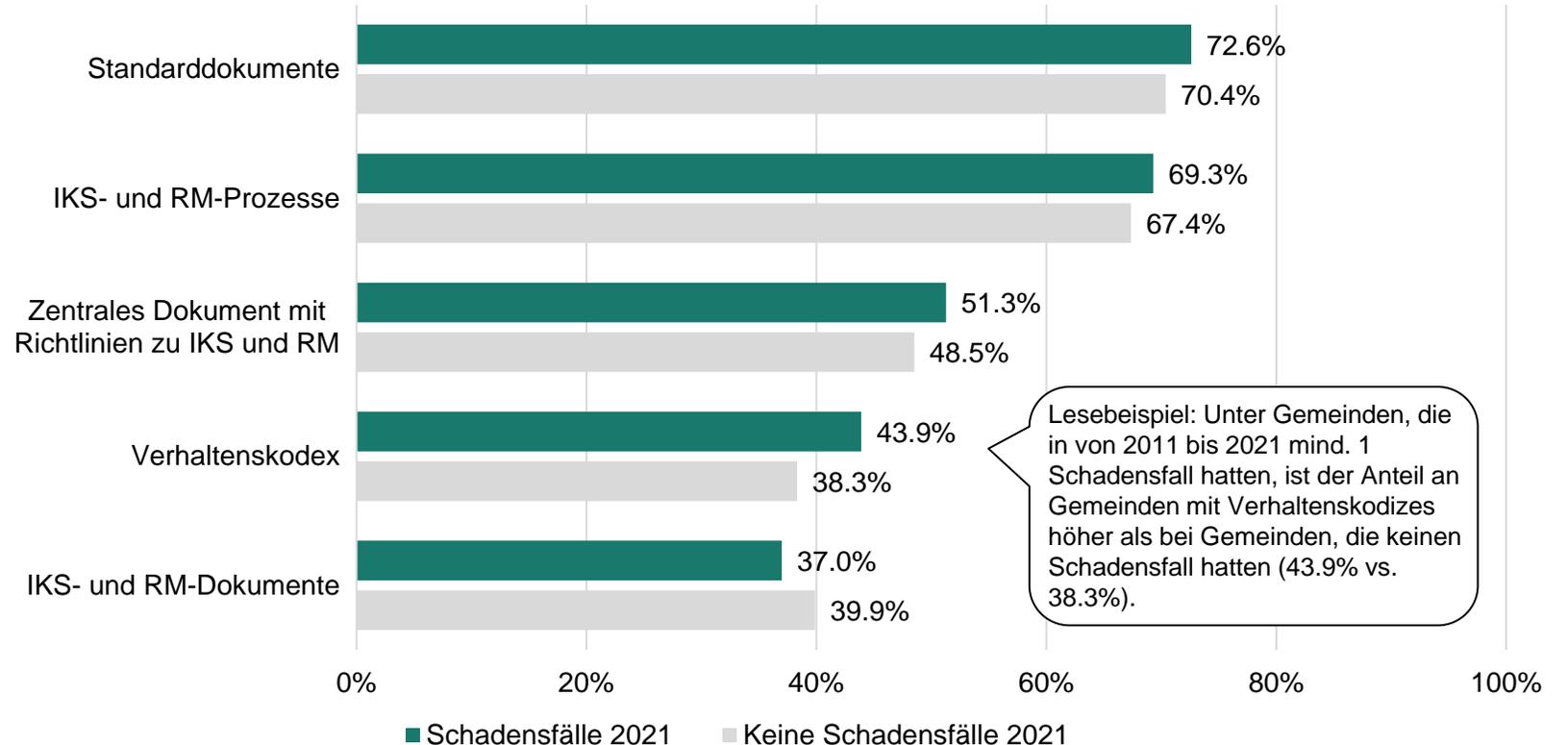
Sach-, technische und Elementarrisiken waren bei über 60% der Gemeinden eine der mit am wichtigsten Risikokategorien für die entstandenen Schadensfälle, gefolgt von personenbezogenen und organisatorischen Risiken sowie finanziellen und wirtschaftlichen Risiken. Risiken des demografischen Wandels sowie gesellschaftliche und politische Risiken waren für die wenigsten Gemeinden Risikokategorien, die mit am wichtigsten für die Schadensfälle waren.

Die Gemeinden, die bis 2021 Schadensfälle erlebten hatten, hatten in 2022 mehr IKS- und RM-Prozesse, Standarddokumente, Verhaltenskodizes sowie mehr zentrale Dokumente eingeführt.

Schadensfälle in den letzten 10 Jahren



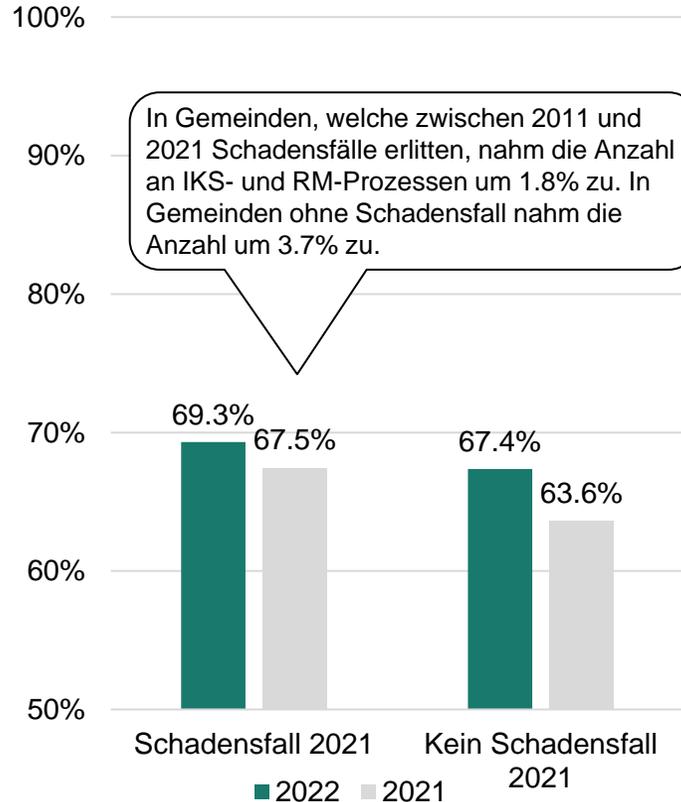
In 2022 implementierte IKS- und RM-Aktivitäten in Abhängigkeit von Schadensfällen bis 2021



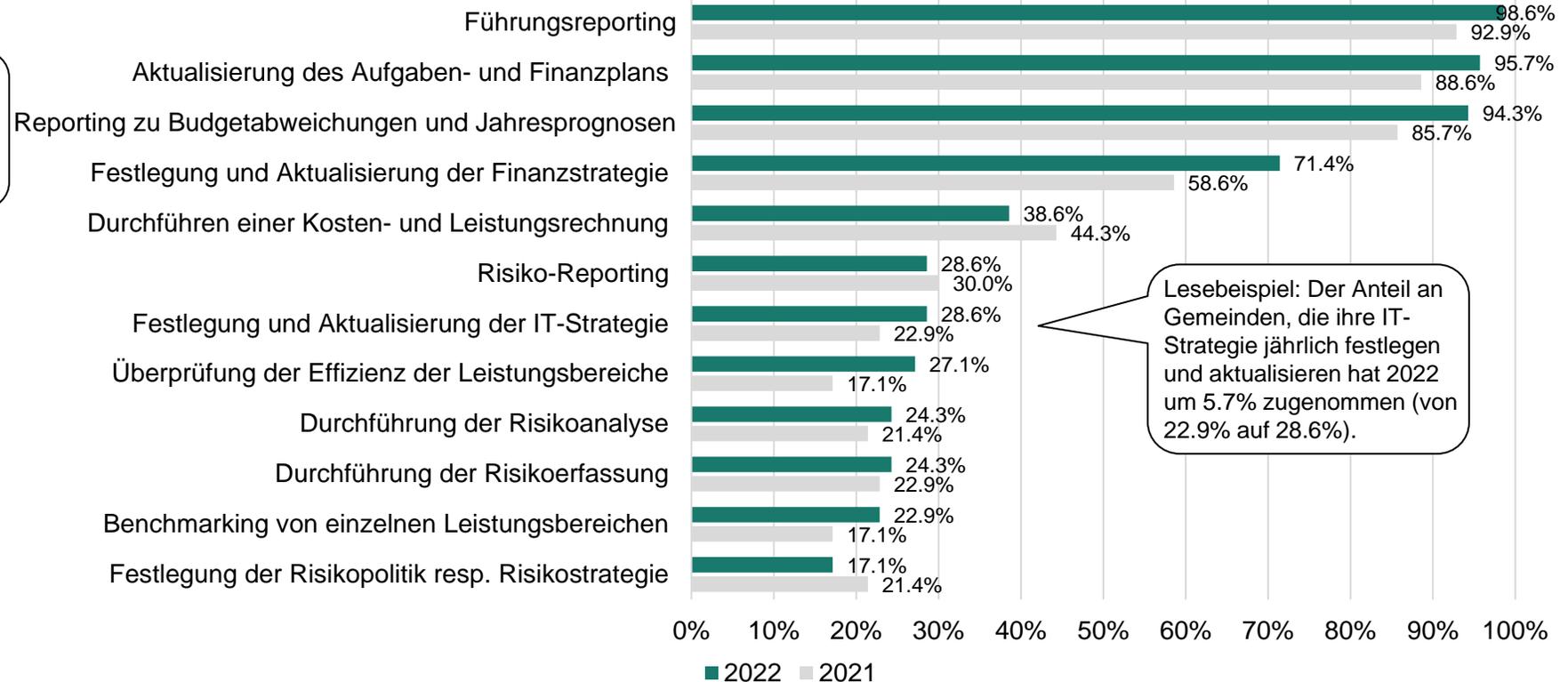
Bei denjenigen Gemeinden, die an allen Umfragen teilgenommen haben, verringerte sich von 2019 auf 2021 sowie von 2021 auf 2022 der Anteil an Gemeinden, die mindestens einen Schadensfall in den letzten 10 Jahren erlebt hatten.

In Gemeinden die sowohl 2021 als auch 2022 an der Umfrage teilgenommen haben, nahm die jährliche Durchführung an IKS- und RM-Prozessen durchschnittlich zu.

### Existenz IKS-/RM-Prozesse



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



Insgesamt nahm die Existenz an IKS-/RM-Prozessen in Gemeinden, die einen Schadenfall zwischen 2011 und 2021 erlitten haben weniger stark zu als in Gemeinden, die keinen Schadenfall erlitten haben.

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@unibe.ch](mailto:markus.arnold@unibe.ch)

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

## **Joel Haueter**

Geschäftsführer publicXdata AG

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

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