

Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung

Ein Führungsinstrument

Von Otto Middendorp

In öffentlichen Verwaltungen ist Risikomanagement zum wichtigen Thema geworden. Doch in welcher Form kommt es zum Zuge? Und inwiefern unterscheidet es sich vom Risikomanagement der Privatwirtschaft? Ein wichtiger Schritt ist die Erarbeitung von Risikoszenarien und Gefahrengebieten.

Auf den ersten Blick scheint es erstaunlich, wenn eine öffentliche Verwaltung überhaupt ein Risikomanagement betreibt, ist es doch die Aufgabe des Staates, berechenbare Rahmenbedingungen für die optimale Entwicklung der Gesellschaft zu schaffen. Der Staat hat – so nimmt man an – eine Stabilisierungsfunktion, welche scheinbar per se kaum risikobehaftet ist. Demgegenüber werden Risiken oft im Zusammenhang mit unvorhersehbaren Entwicklungen gesehen. Trotzdem gibt es öffentliche Verwaltungen wie zum Beispiel die Schweizerische Bundesverwaltung, bei denen das Risikomanagement zu einem wichtigen Thema geworden ist.

Das Beispiel des Bundes

Bereits 2005 erfolgte durch den Schweizerischen Bundesrat ein Auftrag an die Departemente und

die Bundeskanzlei, ein Risikomanagement einzuführen. Dieser hatte zwar erste Aktivitäten zur Folge, führte jedoch noch nicht zum erwünschten Resultat. 2009 wurde die interdepartementale Arbeitsgruppe «Risikopolitik» gebildet. Die Federführung beim Risikomanagement des Bundes

Schutz vor finanziellen Verlusten

wurde der Finanzverwaltung übertragen. Sie erarbeitete Weisungen über die Risikopolitik, die im September 2010 durch den Bundesrat erlassen wurden.

Wieso diese Bemühungen der Regierung, dem Risikomanagement in der Verwaltung einen Platz einzuräumen? Eine grosse Rolle spielte hierbei sicherlich das Bedürfnis nach Schutz vor finanziellen Verlusten. Bundesrat und Parlament wollen finanzielle Überraschungen wie etwa Schadenersatzforderungen

vermeiden. Damit ist jedoch das zentrale Anliegen des Bundesrates bezüglich der Risikopolitik noch nicht angesprochen. Der Bundesrat sieht vor, dass das Risikomanagement als zusätzliches Führungsinstrument bundesweit einheitlich eingeführt wird. Damit können die bestehenden Aufgaben der Ämter wirksamer und mit modernen Methoden bewältigt werden. Darüber hinaus soll das Risikomanagement, neben einer proaktiven Schadenverhinderung, auch Themen ansprechen, die zwar noch am Horizont liegen, jedoch ebenfalls Träger von Risiken sein könnten. Dabei gilt Folgendes:

■ die Aufgaben und Ziele der Organisation umfassen strategische,

operationelle, rechtliche und finanzielle Aspekte; aber auch die Sicherheit von Menschen, Sachen und der Umwelt;

■ es geht sowohl um plötzlich eintretende Schadensereignisse, die ungünstige Entwicklung von äusseren Umständen oder sich allmählich einstellende Fehlentwicklungen;

■ die Ereignisse und Entwicklungen werden in Form von Risikoszenarien bezüglich Wahrscheinlichkeit des Auftretens und der Auswirkung bewertet;

■ das Risikoszenario umschreibt eine konkrete Bedrohung, welche auf bestimmte Ursachen zurückzuführen ist;

■ es wird gemäss ISO-Norm ein «Credible-worst-case-Szenario» betrachtet: Das ist der schlimmstmögliche, aber dennoch vorstellbare Fall, der eintreten könnte. Extreme Risiken wie zum Beispiel ein Terroranschlag auf das eigene Gebäude werden ausgeschlossen.

Die Ämter haben bei ausserordentlichen Risikosituationen umgehend, andernfalls jährlich, die Risikosituation zu melden. Vorgegeben sind ebenfalls die bei der Meldung zu beachtenden Risiko-



Gesetze sind die Basis. Bundeshaus Bern

Otto Middendorp, dipl. Ing. ETH, lic.oec HSG, Geschäftsführer transfit Consulting GmbH, Mühlerain 19, CH-3052 Zollikofen, Tel. +41 (0)31 911 50 91, otto@transfit.ch

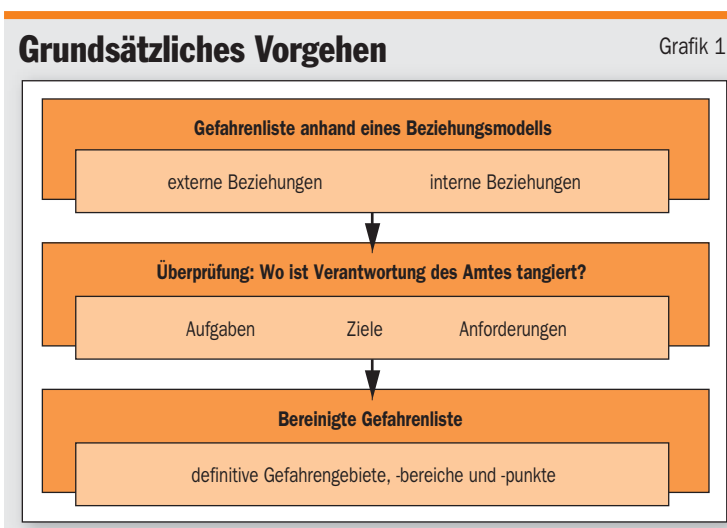
kriterien der Risikomatrix. Die Ausführungen lassen erahnen, dass beim Risikomanagement der öffentlichen Verwaltungen einige Besonderheiten bestehen.

Das andere Risikomanagement

Da sich die öffentliche Verwaltung im Gegensatz zur Privatwirtschaft nicht in einem Marktumfeld behauptet und Gewinne generieren muss, ist die Ausrichtung des Risikomanagements grundsätzlich anders:

- Die Verwaltung hat nach Vorgaben zu handeln, welche in einem politischen Entscheidungsfindungsprozess entstanden sind. Die Basis dazu ist in der Regel in einem vom Parlament beschlossenen Gesetz vorhanden, wozu die Konkretisierung mittels einer Verordnung der Exekutive kommt. Beim Risikomanagement einer Verwaltung geht es demnach um die Aufgaben, die den einzelnen Verwaltungseinheiten zugewiesen werden, um die mit diesen Aufgaben verbundenen Anforderungen und formulierten Zielsetzungen.

- Das oft äusserst vielfältige Umfeld und die damit verbundene



weite Fächerung der Verwaltung können eine stufenweise Betrachtung bedingen, mit einer sukzessiven Verdichtung der Informationen nach oben. Risiken sollen zunächst in den einzelnen Verwaltungseinheiten gesammelt, beurteilt und behandelt werden. Danach sind die grössten Risiken

unter dem Direktor einer Verwaltungseinheit eingeteilt sein.

- Im Gegensatz zur Privatwirtschaft spielen bei der Verwaltung auch Kriterien wie politische Risiken sowie die Glaubwürdigkeit und die Reputation der Verwaltungseinheiten eine grosse Rolle.

1. Schritt: Erfassen aller relevanten Aspekte

Im ersten Schritt geht es um die Erarbeitung einer sinnvollen Gefahrenliste. Dabei sollten möglichst alle für die Risikopolitik relevanten Aspekte einbezogen werden. Sinnvollerweise hält man sich dabei an ein Modell, nennen wir es Beziehungsmodell, welches als Basis zur Herleitung der Gefahren dienen kann. In einem zweiten Schritt geht es darum, sich zu überlegen, ob und wie bei den Gefahren überhaupt eine Verantwortung des Amtes gegeben ist (Grafik 1).

Nach dem St.Galler Managementmodell

Die Grundlage für eine gut strukturierte Gefahrenliste ist die Identifizierung der Gefahren mittels eines geeigneten Modells. Es macht Sinn, sich dabei an ein Unternehmensführungsmodell zu halten. Da die Gefahren in Verwaltungen oft aus Aussenbeziehungen stammen, sollte das ver-

wendete Modell diese Dimension gut abbilden, wie dies beispielsweise im St.Galler Managementmodell mit seinen sechs zentralen Gundkategorien der Fall ist: die Umweltsphären, die Anspruchsgruppen, die Ordnungsmomente, die Entwicklungsmodi, die Interaktionsthemen und die Prozesse. Die Umweltsphären, Anspruchsgruppen und Interaktionsthemen beziehen sich auf das gesellschaftliche und natürliche Umfeld. Auf einer anderen Ebene stehen die Kategorien Ordnungsmomente, Prozesse und Entwicklungsmodi, welche sich auf die Innensicht der Organisation beziehen.

Es liegt auf der Hand, dass bei öffentlichen Verwaltungen im Gegensatz zu kommerziell geführten Unternehmen gewisse Kategorien nicht zu betrachten sind, so beispielsweise Konkurrenten und Kapitalgeber.

Demgegenüber sind die Umweltsphären auch für die Verwaltung von grosser Bedeutung. Sie bezeichnen die relevanten Bezugsräume im Umfeld der Organisation, die zu dieser in Wechselwirkung stehen. Deshalb müssen Umweltsphären sehr genau auf Trends und die implizierten Risiken analysiert werden. Die Gesellschaft stellt die umfassendste dieser Sphären dar. Wichtig sind jedoch auch die Technologie, die Wirtschaft und die Ökologie. Neben diesen Umweltsphären sind für die Organisation auch die verschiedenen Anspruchsgruppen relevant. Dazu gehören alle Gruppen und Individuen, die in irgendeiner Form von der Wertschöpfung der Organisation betroffen sind.

Das St.Galler Managementmodell stellt sehr anschaulich dar, in welchen Bereichen Risiken verborgen sein könnten. Eine Gliederungsstruktur für die Gefahrenliste lässt sich mit diesem Modell jedoch schlecht herleiten.▶

Gefahrenliste strukturieren

den jeweils vorgesetzten Stellen zu melden. Sinnvoll ist ein geeigneter Einbezug der Legislative. Beim Bund werden die grössten Risiken von der Finanzverwaltung gesammelt, überprüft und bewertet und ein Bericht dazu der Generalsekretärenkonferenz sowie der Finanzdelegation und der Geschäftsprüfungskommission des Parlaments vorgelegt.

- Gerade auch in Verwaltungen bewährt sich die Personalisierung der Risiken. Diejenigen Schlüsselpersonen der Verwaltung, welche effektiv Entscheidungen zu treffen haben, sollten in diesen die Risikodimension einbeziehen. In der Bundesverwaltung, um dieses Beispiel noch einmal aufzugreifen, sollten die Risikoeigner also stets hierarchisch unmittelbar



Nach dem EFQM-Modell

Besser eignet sich als Ausgangspunkt für die Gliederung einer solchen Gefahrenliste hingegen das Modell der European Foundation for Quality Management (EFQM-Modell). In diesem Modell sind die verwendeten Begriffe genauer definiert und besser untereinander abgestimmt.

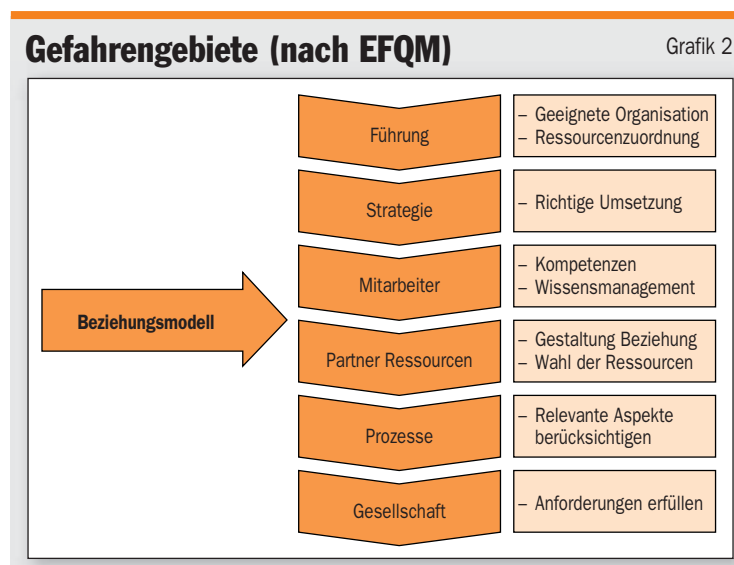
Der Grundgedanke des EFQM-Modells besteht darin, dass Kundenzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit und positive Leistungen für die Gesellschaft durch die Führung mittels Verwendung geeigneter Kennzahlen erreicht werden. Zu beachten ist, dass speziell für die öffentliche Verwaltung mit dem CAF (Common Assessment Framework) eine auf ihre Bedürfnisse optimierte Version vorhanden ist.

Ein Vergleich zum St.Galler Managementmodell zeigt, dass das EFQM-Modell mit stark vereinfachten Komponenten arbeitet. Die Umweltsphären, wie sie im St.Galler Managementmodell zu finden sind, sind im EFQM-Modell kaum abgebildet. Es macht aus diesem Grund durchaus Sinn, die beiden Modelle zu kombinieren.

Mit gewissen Adaptionen, die nachfolgend erklärt werden, lässt sich das EFQM-Modell sehr gut als Basis für die Struktur der Gefahrenliste verwenden. Die Bereiche kundenbezogene und gesellschaftsbezogene Ergebnisse sowie Leistungsergebnisse werden dabei zusammengefasst. Bei den mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verbundenen Risiken können die Befähiger und die Ergebnisse ebenfalls in einen einzigen Bereich zusammengefasst werden. Damit ergeben sich folgende Gefahrengebiete:

Führung

Die zentrale Stelle, die das Umfeld beobachtet und daraus abgelei-



tete Eckpunkte vorgibt, ist auch in einer öffentlichen Verwaltung das Führungsgremium. Es hat für die richtigen Strukturen sowie für eine geeignete Organisation und Kultur zu sorgen. Ferner sind den anstehenden Aufgaben die Ressourcen adäquat zuzuordnen.

Strategie

Auch eine Verwaltung hat, zumindest implizit, eine Strategie. Diese gibt an, wie die an die Verwaltung gestellten Anforderungen zu erfüllen sind. Eine geeignete Strategie ist so ausformuliert, dass sich daraus adäquate Zielsetzungen ableiten lassen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Diese sind die wesentlichste Ressource eines Amtes und nehmen daher auch in der Risikopolitik eine wichtige Rolle ein. Einerseits gilt es, Gefahren im Bereich ihrer jeweiligen Kompetenzen zu bezeichnen, und andererseits sollen auch solche bezüglich Motivation usw. evaluiert werden.

Lieferanten, Partner und Ressourcen

Sie sind ein weiterer Faktor, welcher mit Gefahren behaftet ist. Bezüglich Lieferanten könnten zum Beispiel Abhängigkeiten (Zwangslieferanten im EDV-Bereich)

zu Problemen führen. Aber auch Gemeinden, Kantone und Bund sind Partner, bei denen eine fehlerhafte Interaktion zu Gefahren führen kann.

Prozesse

In jedem Managementmodell werden die Prozesse als die zentrale Einheit betrachtet. Dies gilt auch für die öffentliche Verwaltung. Im Vordergrund steht dabei die adäquate Inbezugnahme aller für Entscheide relevanten Aspekte. Weiter sollten auch Effektivität und Effizienz nicht ausser Acht gelassen werden.

Gesellschaft

Zuletzt darf nicht vergessen gehen, dass es die Aufgabe der Verwaltung ist, den Anforderungen der Gesellschaft gerecht zu werden und die von ihr erwünschten Ergebnisse zu erzielen. Gelingt dies nicht, so ist die gesamte Organisation der Leistungserbringung zu hinterfragen. Es ist in solchen Fällen jedoch jeweils auch nicht auszuschliessen, dass eine unzureichende Kommunikationsarbeit zum Konflikt zwischen Gesellschaft und Verwaltung geführt hat.

Die erläuterten Gefahrengebiete sind in Grafik 2 untereinander aufgeführt. Rechts davon

steht beispielhaft ein Gefahrenpunkt. Zu beachten ist, dass die aufgeführten Gefahrengebiete nur den Ausgangspunkt darstellen, um daraus die einzelnen Gefahrenpunkte abzuleiten. Für grössere Ämter könnten durchaus über 50 Gefahrenpunkte abgeleitet werden.

2. Schritt: Die Relevanz bestimmen

Schliesslich stellt sich die Frage, welche Gefahren für ein Risikomanagement der öffentlichen Verwaltung besonders wichtig sind. Eine Besonderheit der öffentlichen Verwaltung liegt ja darin, dass die Aufgaben der Ämter in Gesetzen beschrieben sind. Jede in einer definitiven Gefahrenliste verbleibende Gefahr sollte also in Beziehung zu einer Gesetzesnorm stehen. Diese müssen aber oft interpretiert werden. Häufig spielt das Sorgfaltsprinzip eine Rolle. In diesen Unsicherheiten liegen die grossen Schwierigkeiten des Risikomanagements der öffentlichen Verwaltung.

Um diese zu überwinden, gilt es, sich vertieft mit jeder Gefahr auseinanderzusetzen:

- Um was geht es genau?
- Wo, wann und wie kann die Gefahr auftreten?
- Was könnte in diesem Zusammenhang sinnvollerweise die Rolle der Verwaltung sein?

Sobald diese Fragen beantwortet sind, kann nach den Beziehungen zu einer Gesetzesnorm gesucht werden und diese für den betreffenden Fall interpretiert werden. ■

Literatur

- ISO-Norm 31000:2009 (engl.). Dokumentation zur Ausbildung der Risikomanager der Bundesverwaltung, Lehrgang nach ISO 31000 und ONR 49003.
- J. Rüegg-Stürm: Das neue St.Galler Managementmodell, 2. Auflage, 2003, Bern/Stuttgart/Wien.
- CAF 2006: Common Assessment Framework, Verbesserung der Organisation durch Selbstbewertung.