

Risikomanagement im öffentlichen Sektor

von Martin Schütz ^[*]

Die stetig steigenden Anforderungen an Politik und Verwaltung in einem zunehmend komplexeren Umfeld, verschiedene Entwicklungen und Ereignisse der jüngeren Vergangenheit (Stichworte: Kostenwachstum im Sozial- und Gesundheitswesen, Unterdeckungen bei Pensionskassen, Vogelgrippe, SARS, Hochwasser, Swissair, Expo.02, NEAT) sowie Herausforderungen der Zukunft (Stichworte: Globalisierung, Gentechnik, Nano-Technologie) lassen erkennen, dass auch die öffentliche Hand neue Gedankenansätze und zusätzliche Instrumente zur zielorientierten und nachhaltigen Führung benötigt. Risikomanagement verlangt den bewussten und systematischen Umgang mit den die Auftragserfüllung beeinflussenden Unsicherheiten. Es trägt so dazu bei, strategische und operative Ziele besser zu erreichen.

Unterschiede zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor

Die heute anerkannten normativen Empfehlungen und Standards für das Risikomanagement orientieren sich hauptsächlich an der wertorientierten Unternehmensführung und beschränken sich meist auf die Beschreibung eines operativen Risikomanagementprozesses und dessen Einbettung in das Managementsystem. Dabei wird erstens vorausgesetzt, dass das Unternehmen frei bestimmen kann, welche Güter es produziert oder welche Aufgaben es wahrnimmt und zweitens, dass alle mit der Unternehmenssteuerung betrauten Organe die gleichen Ziele verfolgen. Als übergeordnete unternehmerische Ziele in einem marktwirtschaftlichen Umfeld gelten das Erwirtschaften angemessener Gewinne und der langfristige Werterhalt.

Im Unterschied dazu hat der öffentliche Sektor

- für ein geografisch abgegrenztes Gebiet,
- ohne Eigennutz und Gewinnstreben,
- gesetzlich verankerte, hoheitliche Aufgaben,
- in einem breiten politischen Spannungsfeld
- mit zahlreichen Interessenthältern (Stakeholders),
- aber ohne eigentliches Marktumfeld,
- effektiv und effizient wahrzunehmen.

Die Ziele lassen sich dabei nicht auf Gewinn und Werterhalt beschränken und einfach monetär ausdrücken. Die öffentliche Hand arbeitet in der Regel nicht gewinn-, sondern aufgaben-, wirkungs- und leistungsorientiert. Der Wert einer Leistung wird politisch ausgehandelt. Die übergeordnet angestrebte Wirkung ist das Gemeinwohl.

Risikoverständnis der öffentlichen Hand

Das Risikoverständnis der öffentlichen Hand ist allgemein noch nicht sehr weit entwickelt. Kurzfristiges Denken, ein traditionell reaktives Verhalten von Politik und Verwaltung, häufig unklare Ziele und Verantwortlichkeiten sowie kaum zu befürchtende Konsequenzen bei unerwünschten Abweichungen, förderten in der Vergangenheit ein eher lockeres Risikoverhalten. Risikomanagement war daher typischerweise nur ein punktuelles Thema, meist unter dem Aspekt der Schadensabwehr (Hochwasserschutz, Sicherheit von Kernanlagen, Lebensmittelsicherheit, Heilmittelkontrolle etc.).

Die Verwaltungsführung nach den Grundsätzen von *New Public Management* führt nun zu besser messbaren Zielen und schafft eine deutlich höhere Transparenz. Damit steigt das Risikobewusstsein und – wegen den klareren Verantwortlichkeiten – auch das Bedürfnis der Führungsverantwortlichen nach Steuerung, Kontrolle und Absicherung. Zudem dürften die steigenden Anforderungen an die *Rechnungslegung* von Gemeinwesen (bspw. *International Public Sector Accounting Standards IPSAS*) sowie das für die Finanzierung am Kapitalmarkt immer wichtiger werdende *Rating* von Gemeinwesen die Forderung nach einem umfassenden Risikomanagement verstärken. Weiter werden Abweichungen vom Zielkurs in den Medien und von der Bevölkerung tendenziell häufiger wahrgenommen und kritisch gewürdigt.

Für die Zukunft ist daher von einem steigenden Risikobewusstsein und somit von einer zunehmenden Bedeutung des Risikomanagements im öffentlichen Sektor auszugehen. Das Risiko-Denken ist auch nichts grundsätzlich Neues. Schon in der Vergangenheit hat man Aktivitäten unter der Optik von Chancen und Gefahren beurteilt. Risikomanagement will nun den bewussten Umgang mit Risiken systematisieren und im Führungsprozess verankern.

Grundlegende Elemente des Risikomanagements

Grundlegende Elemente einer Methodik für das Risikomanagement im öffentlichen Sektor sind ein **umfassendes Risikoverständnis**, das heisst die Berücksichtigung von Chancen *und* Gefahren, eine **konsequente Zielorientierung** und ein **gesamtheitlicher Führungsprozess**, der das operative Risikomanagement auf Verwaltungsebene mit der strategischen Ebene – der Politik – verknüpft.

Der Begriff „Risiko“ wird dabei wie folgt definiert:

Risiko ist die nach Eintrittswahrscheinlichkeit beziehungsweise Eintrittshäufigkeit und Auswirkung bewertete mögliche positive (Chance) oder negative (Gefahr) Abweichung von einem vorgängig definierten Ziel- oder Erwartungswert.

Aus Sicht der Führung gilt es positive Abweichungen vom Erwartungswert durch geeignete Massnahmen aktiv anzustreben (Chancen wahrnehmen) und negative Ziel-

abweichungen zu vermeiden (Gefahren beherrschen). Verantwortungsvolles Handeln heisst also, auf dem Weg zum Ziel Chancen soweit wahrzunehmen, wie die damit einhergehenden Gefahren beherrscht werden können.

Der Begriff „Risikomanagement“ kann somit folgendermassen definiert werden:

Risikomanagement ist das Führungsinstrument zum bewussten Umgang mit Risiken (Chancen und Gefahren), mit dem Anspruch, bei Nutzung des Chancenpotenzials die definierten Ziele mit möglichst geringen negativen Abweichungen zu erreichen.

Konsequente Zielorientierung

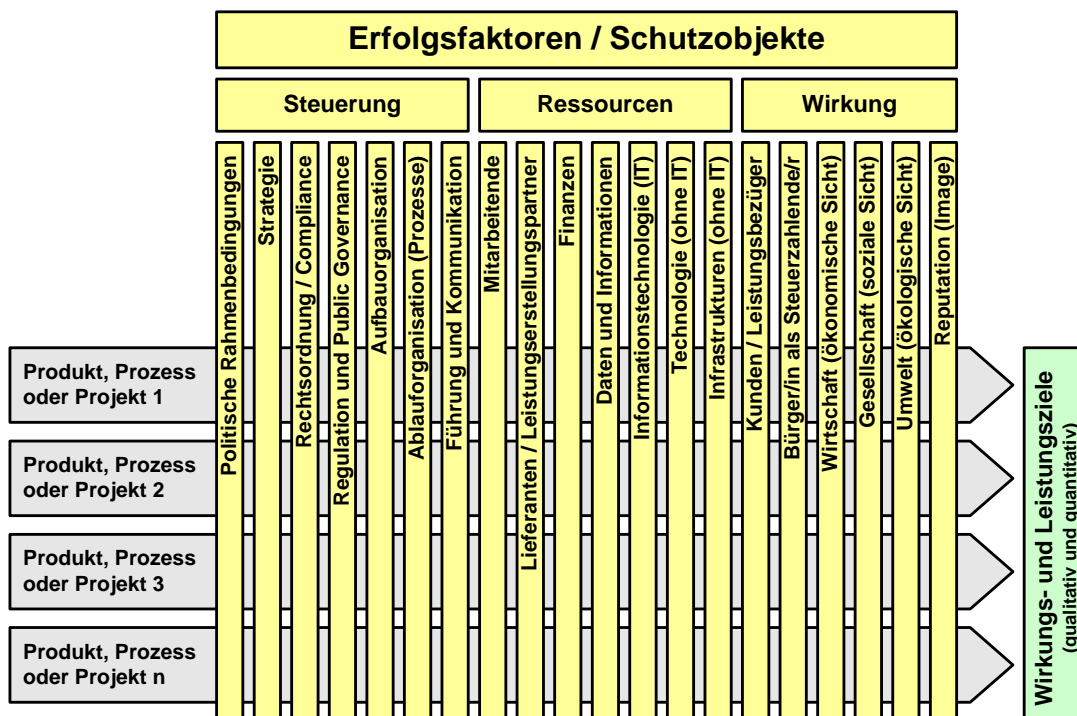
Risikomanagement setzt ein zielorientiertes System voraus. Dabei lassen sich zwei Zieldimensionen unterscheiden:

1. Handlungsziele (Wirkungs- und Leistungsziele)

Primäre Ziele einer Handlung beziehungsweise der Auftragserfüllung

2. Erfolgsfaktoren (als Schutzobjekte)

Zur Auftragserfüllung erforderliche Rahmenbedingungen und Ressourcen

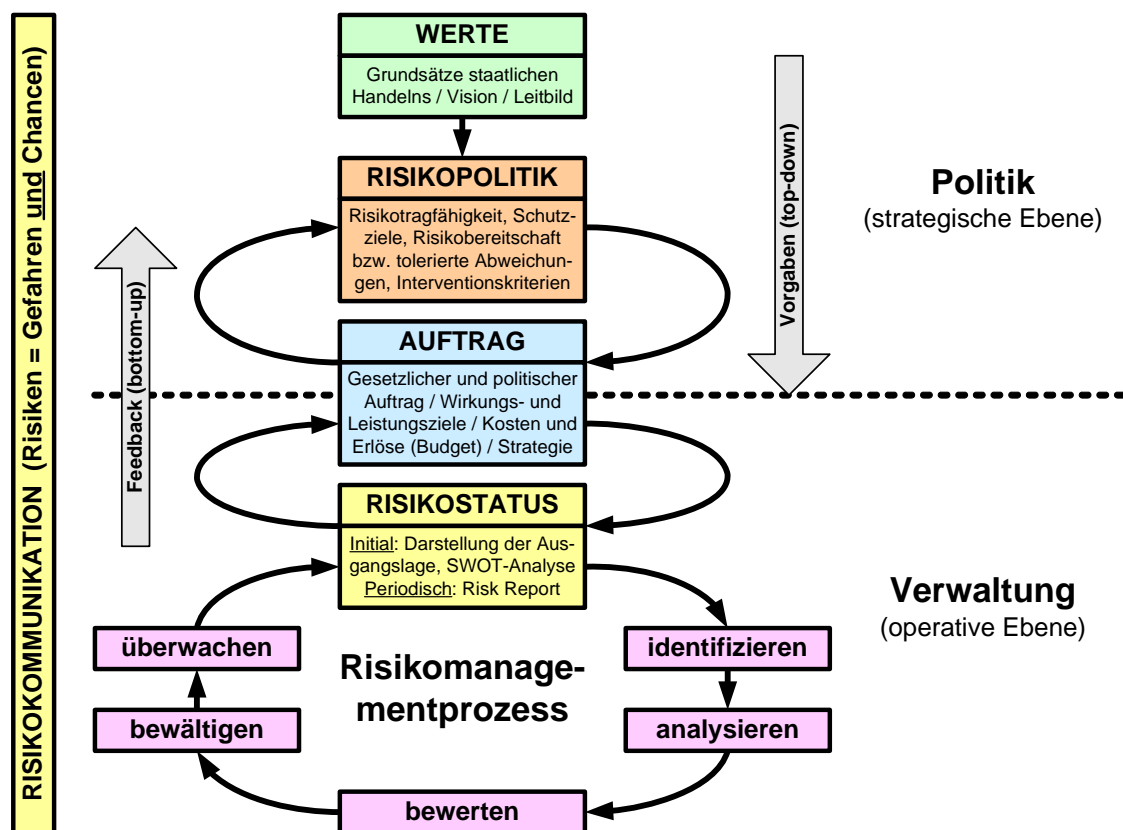


Im Rahmen von *New Public Management* werden die *Handlungsziele* für Produktgruppen und Produkte mit den drei Dimensionen *Wirkungsziele*, *Leistungsziele* und *Kosten/Erlöse* definiert. Wie *Produkte* können auch *Prozesse* (beispielsweise Querschnittsfunktionen) und *Projekte* als zielorientierte Systeme betrachtet werden.

Bezüglich der *Erfolgsfaktoren* gibt es einerseits detaillierte normative Vorgaben in zahlreichen Gesetzen, Verordnungen, Reglementen, Weisungen und Richtlinien und andererseits auch vielfältige „geschriebene“ (bspw. Visionen und Leitbilder) und „ungeschriebene“ Erwartungen. Die Erfolgsfaktoren bilden die Rahmenbedingungen, Ressourcen und Unterstützungsprozesse ab und können als *Schutzobjekte* verstanden werden. Für Schutzobjekte sind im Rahmen der Risikopolitik *Schutzziele*, das heisst Soll-Werte und maximal tolerierte Abweichungen zu definieren.

Gesamtheitlicher Führungsprozess

Risikomanagement soll von den politisch verantwortlichen Handlungs- und Entscheidungsträgern initiiert, getragen und mit klarer Zuordnung der Verantwortlichkeiten als integraler Teil des Führungsprozesses verstanden werden. Ausgehend von übergeordneten *Werten* wie bspw. den verfassungsmässigen Grundsätzen staatlichen Handelns, der Vision und dem Leitbild wird auf der strategischen Ebene die *Risikopolitik* formuliert. Diese umfasst Aussagen zur individuellen Risikotragfähigkeit, zur Risikobereitschaft und damit zu den tolerierten Abweichungen sowie zu den Schutzzielen. Weiter formuliert sie Kriterien, wann eine Intervention der Führung zwingend erforderlich ist. Unter Berücksichtigung der Risikopolitik werden die Prioritäten gesetzt und die *Aufträge* mit ihren Wirkungs- und Leistungszielen, den zugehörigen Budgets und den zu verfolgenden Strategien definiert beziehungsweise zwischen *Politik* (strategische Ebene) und *Verwaltung* (operative Ebene) ausgehandelt.



Auf Verwaltungsebene wird im Rahmen eines in die fünf Schritte „*identifizieren – analysieren – bewerten – bewältigen – überwachen*“ gegliederten operativen Risikomanagementprozesses der *Risikostatus* periodisch erhoben und der Politik kommuniziert.

Der vorgängig dargestellte Führungsprozess enthält Rückkopplungen: „Top-down“ betrachtet bestimmt die *Risikopolitik* die Rahmenbedingungen des *Auftrags*; die vorgabengemässe Auftragserfüllung führt sodann zu einem entsprechenden *Risikostatus*. Über das Feedback soll „bottom-up“ gegebenenfalls die Anpassung des Auftrags oder der Risikopolitik gefordert werden. Von zentraler Bedeutung ist dabei also die Aushandlung des Auftrags beziehungsweise der Aufträge zwischen *Politik* und *Verwaltung*.

Der *Risikokommunikation* kommt dabei zentrale Bedeutung zu. Sie soll im Sinne eines Risikodialogs mit den internen und externen Interessenhaltern, neben der Sensibilisierung für einen bewussten Umgang mit Chancen und Gefahren, insbesondere auch den gegenseitige Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie die Abstimmung von Wertvorstellungen und Einschätzungen ermöglichen und dadurch den Aufbau und die Pflege des Vertrauens fördern.

Nutzen des Risikomanagements

Risikomanagement, das heisst der bewusste und systematische Umgang mit Chancen und Gefahren, schafft Transparenz, unterstützt die Zieldefinition und Strategiefindung, ermöglicht eine proaktive Führung und erlaubt dadurch eine bessere und zuverlässigere Zielerreichung. Der Risikodialog mit den Interessenhaltern schafft zudem Vertrauen und erhöht die Akzeptanz des staatlichen Handelns. Risikomanagement ist somit ein wichtiges Instrument der zielorientierten und nachhaltigen Führung sowie zur Gewährleistung der *Compliance* und allgemein einer guten *Public Governance*.

Weiterführende Informationen

In der vom Autor zum selben Thema verfassten Diplomarbeit zur Erlangung des Titels „Executive Master of Risk Management“ werden

- die Bedeutung des Risikomanagements und das Risikoverständnis im öffentlichen Sektor sowie wichtige Eigenheiten und Unterschiede gegenüber der Privatwirtschaft vertieft dargestellt,
- aufgrund der erkannten Eigenheiten, Ansprüche und Bedürfnisse Grundlagen zur Systematisierung geschaffen und
- eine für die öffentliche Hand geeignete Risikomanagement-Methodik entwickelt sowie

- Möglichkeiten zur Einbettung des Risikomanagements in die Verwaltungsführung im Kontext von *New Public Management* aufgezeigt.

Die Anwendbarkeit und Eignung der vorgeschlagenen Methodik wurde mit einem Pilotversuch in der Sozialdirektion der Stadt Burgdorf praktisch überprüft.

Für eine fachliche Diskussion oder weitergehende Informationen wenden sich Interessierte bitte direkt an Martin Schütz (Adressangaben unter <http://www.ubszm.ch>).

Literaturhinweise

- EFD Eidgenössisches Finanzdepartement: **Risikopolitik**. Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund. Dezember 2004.
- FONE, Martin / YOUNG, Peter C.: **Public Sector Risk Management**. First published 2000; Reprinted 2001. 341 S.. Butterworth-Heinemann / Reed Educational and Professional Publishing Ltd., Oxford / Woburn, 2000. ISBN 0-7506-5161-X
- Her Majesty's Treasury: **The Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts**. October 2004. 50 S.. Her Majesty's Treasury, London, 2004. ISBN 1-84532-044-1 (Download: www.hm-treasury.gov.uk)
- PERI The Public Entity Risk Institute / LEE REISS, Claire: **Risk Identification and Analysis: A Guide for Small Public Entities**. (Download: www.riskinstitute.org)
- STERCHI, Martin / BENZ, Martin: **Risikomanagement im öffentlichen Sektor**. In: Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik – 5-2001, S. 44-49.

Nachdiplomstudium „Risk Management“ an der HSW Luzern

http://www.hsw.fhz.ch/index/weiterbildung/w_mas/w_m_risk_management.htm

- [*] **Martin Schütz**, Jahrgang 1956, dipl. Ingenieur FH mit Ergänzungsstudien in Informatik, Betriebswirtschaft und Methodik/Didaktik, ist Inhaber der überwiegend für den öffentlichen Sektor tätigen «unternehmensberatung schütz» in Bern. Er absolvierte von 2004 bis 2006 ein Nachdiplomstudium zum „Executive Master of Risk Management“ (neu: MAS „Master of Advanced Studies in Risk Management“) an der HSW Hochschule für Wirtschaft, Luzern. Martin Schütz, Management Consultant ASCO, gehört zahlreichen Fachverbänden an und ist Mitglied des Komitees „INB/TK 198“ der Schweizerischen Normen-Vereinigung zur Erarbeitung der neuen ISO-Norm 25700 „Risk Management – Guidelines for Principles and Implementation of Risk Management“.

